

# 簡析歐洲聯盟與非加太國家雙邊關係的趨勢與挑戰

苑倚曼、邱崇宇

## 摘要

國際體系及區域化發展研究中，歐盟與非加太國家的互動關係及未來發展，為相當值得探討的案例。以新自由制度主義「合作的形成、政策及制度的協調」作為研究動機，本文探討歐盟與非加太國家之間，自 1957 年羅馬條約至今日的科都努夥伴協定的制度化發展、歐盟共同商業政策和貿易往來的變遷與現況，並藉此檢視在不斷變遷的國際體系中，雙邊關係發展的新趨勢及挑戰。本文研究結果發現，雙邊關係發展至今仍以歐盟主導，即便雙邊近年持續提倡民主善治、降貧及經濟整合與文化合作等，非加太國家在政策與執行的自主性依舊不高；至今除歐洲發展基金及援助貿易頗具成效外，經濟夥伴協定的談判仍曠日費時，成效不彰。為順利達成雙贏的目標，歐盟與非加太國家仍需進一步追求雙邊關係的正常化並深化非加太國家內部整合的程度。

**關鍵字：**歐洲聯盟、非加太國家、援助、合作、援助貿易、經濟夥伴協定、永續發展、正常化

# EU Relationship with ACP countries: Perspectives & Challenges in a Changing World from 1957 to Nowadays

Yi-Mond Renee Yuan & Chung-Yu Chiu

## Abstract

This is worth to study in the interaction and the development between the EU and ACP countries under the international system and the regionalization. According to the Neo-liberal Institutionalism, the authors analyzed the modification of the EU “Common Commercial Policies” and trading situation from the institutional development of Roma Treaty 1957 to Cotonou Partnership Agreement nowadays between the EU and the ACP countries, and the bilateral relations and the challenges in the international system. According to the result of this article, the EU still played a main role to lead this relationship, even through they promoted positively the “Good governance, Poverty-reduction, economic integration and connection of the other cultural corporative issues”, but the independence and the execution about the related policies of the ACP countries did not good yet. Now, except European Development Fund (EDF) and Aid for Trade, the negotiated process for the Economic Partners Agreements (EPAs) is still not smooth. In order to promote and make the sustainability, the EU and ACP countries need more time and opportunities to achieve the normalization and to make the Win-Win situation and to promote the internal integration deeper in the ACP countries afterward..

**Key words: EU, ACP, aid, cooperation, aid for trade, EPAs, sustainability, normalization**

## 壹、前言

在全球化與資訊科技迅速發展下，各國互動日益頻繁；國家利益及意識形態催化下，促使國家間產生相互依存關係，制度化成為近代國家與區域發展面向的重心之一。自海權時代起，為爭奪天然資源、海外領土及勞動力，歐洲國家不斷向外擴張勢力，逐步建立海外殖民地，而非洲、加勒比及太平洋國家(Africa, Caribbean and Pacific Group of States，以下簡稱非加太國家，見下圖 1)成為歐洲重要殖民地。時過境遷，雙邊由殖民從屬關係轉而執行最惠國待遇原則(Most Favored Nation，以下簡稱 MFN)，進而締結經濟夥伴協定(Economic Partnership Agreements，以下簡稱 EPAs)及援助貿易(Aid for Trade)等策略性目標，以達成市場開放(Market Access)的理念，尤其在歐洲共同體成立後，如今的歐洲聯盟(European Union，以下簡稱歐盟)與非加太國家之間更因區域貿易的互動、各經貿協定及公約的制約下，逐年建構一正常化關係。

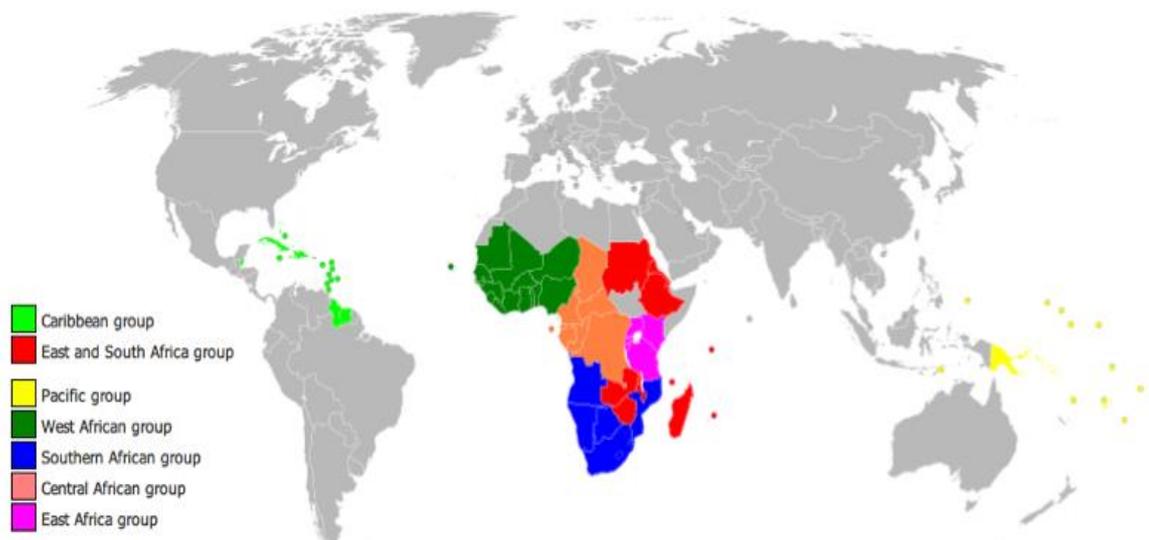


圖 1、非加太國家分佈圖<sup>1</sup>

非加太國家大致分為七大區域，其中以非洲內部的區域組織最為複雜，不僅人口結構、基礎建設、醫療設備等情況不佳，政治獨裁、軍閥、恐怖組織、貧窮等更形成當地主要的政治、安全與社會問題；加上加勒比海與太平洋各島國，對於歐盟援助的立場表現更形異同，因此各區域組織的建構，成為雙邊經貿協商與

<sup>1</sup> Embassy of Zambia, “African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP)” s<<http://www.zebra.org/index.php/diplomatic-relations/zambia-acp-information>> (15.08.2012). 非加太各會員國名單，請詳見附件。

策略調整上，一項重要且具目的性的制度與機構。<sup>2</sup>此外，自 1950 年代起，雙邊關係的發展歷經羅馬條約(Treaty of Rome, 1959~1964)、兩階段雅溫得公約(Yaoundé Conventions, 1964~1975)與四階段洛梅公約(Lomé Conventions, 1975~2000)，並為因應全球地緣政治及經濟的不斷變遷，歐盟及非加太國家持續修訂法源，以達成雙邊合作關係的正常化，藉此降低雙邊的利益衝突。

然在洛梅公約執行期間，雖正式賦予非加太國家在貿易價格上的競爭優勢，但綜觀雙邊合作關係，卻無法進行有效協調，至該公約到期為止，仍有超過半數以上的非加太國家，列居低度開發國家(out of 49 Least-developed Countries, LDCs)。於是 2000 年起，雙邊重新修訂相關條約與制度，以「科都努夥伴協定」(Cotonou Partnership Agreement)取代洛梅公約，為建立長久性經濟夥伴關係，輔以「援助貿易」做為重要之互動策略，以期促進雙邊經濟的穩定成長及增進雙邊貿易的互賴關係。

分別於 2005 年及 2010 年，歐盟及非加太國家已針對科都努夥伴協定，進行部分修訂，除了在貿易發展、談判互動、援助基金及合作協調外，也涵蓋全球議題，針對氣候變遷、農業及糧食安全暨貿易、永續發展、國家安全、及移民暨文化關係等議題進行磋商。尤其是世界貿易組織(World Trade Organization, 以下簡稱 WTO)的運作及歐盟、中國與非洲之三角關係的發展，被視為歐盟與非加太國家雙邊未來發展與合作關係的挑戰。根據上述雙邊往來架構及未來發展，本文依據新自由制度主義(Neo-liberal Institutionalism)中，「合作的形成、政策及制度的

---

<sup>2</sup> 於非加太地區所成立的主要區域組織如下：東非共同體(East Africa Community, EAC)，會員國為 Cross Border Initiative Burundi, Comoros, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritius, Namibia, Rwanda, Seychelles, Swaziland, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe。東南非共同市場(Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA)，會員國為 Angola, Burundi, Comoros, Democratic Republic of Congo, Djibouti, Arab Republic of Egypt, Eritrea, Ethiopia, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritius, Namibia, Rwanda, Seychelles, Sudan, Swaziland, Uganda, Tanzania, Zambia, Zimbabwe。南非發展共同體(Southern Africa Development Community, SADC)，會員國為 Angola, Botswana, Democratic Republic of Congo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, Seychelles, South Africa, Swaziland, Tanzania, Zambia, Zimbabwe。西非國家經濟共同體(Economic Community of west Africa States, ECOWAS)，會員國為 Benin, Burkina Faso, Cape Verde, Cote d'Ivoire, the Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo。中非國家經濟共同體(Economic Community of Central Africa States, ECCAS)，會員國為 Angola, Burundi, Cameroon, the Central Africa Republic, Democratic Republic of Congo, the Republic of Congo, Equatorial Guinea, Gabon, Rwanda, Sao Tome & Principe。加勒比國家論壇(The Caribbean Forum of ACP States, CARIFORUM)，會員國為 Antigua & Barbuda, the Bahamas, Barbados, Belize, Cuba, Dominica, Dominican Republic, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Suriname, Saint Lucia, St. Christopher & Nevis, St. Vincent & the Grenadines, Suriname, Trinidad & Tobago。太平洋島國論壇(The Pacific Islands Forum, PIF)，會員國為 Australia, Cook Islands, Federated States of Micronesia, Fiji, Kiribati, Nauru, New Zealand, Niue, Palau, Papua New Guinea, Republic of Marshall Islands, Samoa, Solomon Islands, Tonga, Tuvalu, Vanuatu。

協調」作為研究動機，嘗試以相關條約、制度、政策工具策劃、過去歷史及其現況的互動影響，檢視在不斷變遷的國際體系中，歐盟與非加太國家間關係發展的新趨勢及挑戰。

## 貳、歐盟對外關係的架構與政策工具分析

### 一、目標與原則

隨著內、外部競爭程度加劇與領土範圍的擴張，歐盟開始重視會員國以外的關係維繫、援助發展、區域貿易的建構，及設置簡便且具有效率的貿易機制。<sup>3</sup>由於區域貿易整合及總體經濟發展程度日趨成熟，單一歐洲市場之整合及深化，成為歐盟擴大共同商業政策(Common Commercial Policies)的主要理由，並重視對外關係之合作。歐洲對外行動的整合及新一代對外貿易政策的擘畫，成為歐盟各會員國，落實永續發展及策略運作時的重大課題。

2003年「尼斯條約」(The Treaty of Nice)，闡述歐盟及其會員國在對外關係上，除了實踐歐盟發展政策的互補性之外，亦擴及到與第三國之經濟，財政及科技合作事項。<sup>4</sup>2009年12月生效的里斯本條約(The Treaty of Lisbon)，進一步建構歐盟對外行動的另一個里程碑，不僅合併「發展、對外關係與援助」等總署(DG DEV、DG RELEX & DG EuropeAid)，<sup>5</sup>亦借助下述兩項新的領導模式，改變並維繫與國際夥伴間的關係。

首先，對外事務暨安全政策高級代表(The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 以下簡稱 EUHR)及歐洲對外行動部(The European External Action Service, 以下簡稱 EEAS)的設置，已整合原有歐洲共同體對外關係與主要決策運作的三支柱，賦予歐盟於國際社會上獨樹一格的「法人格地位」。其次為歐盟高峰會(European Council)常任主席的確立，強化決策機制的穩定與一致性，賦予歐盟於外交層面上，一個嶄新的政策方向與發展趨勢，其以互補且適當的策略引導歐盟各項對外行動。<sup>6</sup>

於全球層面，各國為促使在國際合作上，持續追求公共利益的最大化，相關

---

<sup>3</sup> 苑倚曼、邱崇宇，「里斯本條約下歐盟與非加太國家貿易關係與策略的新方向」。張台麟主編，歐洲聯盟推動對外政策的策略與主軸(臺北市：政治大學歐洲語文學程，2011)，頁146-216。

<sup>4</sup> 王泰銓，從尼斯條約看歐洲聯盟的變遷，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告，頁20，<[http://www.law.ntu.edu.tw/chinese/03/ajunct\\_professor/NSC計劃全文\(final\)定稿版2004.12.08.pdf](http://www.law.ntu.edu.tw/chinese/03/ajunct_professor/NSC計劃全文(final)定稿版2004.12.08.pdf)> (23.01.2013)。

<sup>5</sup> Koeb, Eleonora, "The Lisbon Treaty – Implications for ACP-EU Relations", Trade Negotiations Insight, Vol.8, October (2009), p.1.

<sup>6</sup> Ibid.

制度與協定的制定、協調及修訂成為促進合作的必要條件。就本文而言，為尋求公共利益並達成雙邊合作之目的，「里斯本條約」在貿易暨發展合作等政策的重新規劃，再次促使歐盟重新反思，其與非加太國家進一步交流的方式。

長期以來，歐盟為全球援助開發中與低度開發國家的重要貢獻者，更以非加太國家做為主要援助之區域。<sup>7</sup>而近年來科都努夥伴協定的兩度修訂，除了維持歐盟對非加太國家的援助及合作之外，與非加太地區之間在貿易、漁業及農業等產業方面，皆朝向「永續發展」的目標邁進，以持續對抗貧窮與生計問題。對歐盟而言，非加太國家不僅是主要援助之地區，更為歐盟最主要的原物料來源地，為確保雙邊往來關係的維繫，積極建立雙邊制度化關係為重要且關鍵的一環。<sup>8</sup>

2005 年及 2010 年科都努協定的修訂，是歐盟持續促進非加太國家內部區域整合的關鍵，除了維持經貿往來與技術性合作外，非加太內部區域整合亦為未來需要重視的方向。在自由貿易的前提下進行協商，歐盟希望雙邊能以國與國的地位於世界經貿舞台上，共創國家利益，這是在互惠基礎上所設定的理想狀態。但由於各國國家競爭力之差異化，科都努協定也擁有因時、因地制宜的彈性準則，因此如何進行雙邊合作，以達成永續經營、穩定成長、降貧(Poverty-reduction)及未來全球化所訴求的目標，係為當前及未來雙邊合作所需重視的關鍵。<sup>9</sup>

雙邊貿易協定的制訂與執行，目的為了降貧與協助非加太國家建構國家競爭力，但從產業結構、貿易總額與政局穩定與否觀察，非加太國家仍須更長遠的時間才能完成歐盟所預定的目標，以追求互惠貿易與達成市場開放，並符合 WTO 基本原則。在援助發展方面，除前所述相關協定外，目前歐洲發展基金(European Development Fund，以下簡稱 EDF)<sup>10</sup>的運作亦仰賴於歐洲投資銀行(European Investment Bank，以下簡稱 EIB)。EIB 則扮演協調財政支出與投資平衡的角色，與 EDF 相互配合，自成一歐洲援助架構。<sup>11</sup>因此「制度化」可促使在雙邊法源基礎上關係的維繫，並且進一步提升援助資金之效果。

制度之建立為國際層面上重要的發展，全球化下的歐盟，與其它國際組織進行協調並簽署協定，是為維繫其對外關係並提升國際合作及獲取公共利益的必要

---

<sup>7</sup> 苑倚曼、邱崇宇，前揭文。

<sup>8</sup> 同前註。

<sup>9</sup> 同前註。

<sup>10</sup> Mouradian, Anne-Marie, "The EU remains the world's principal donor but ....." , The Courier, Issue No.23,May/June 2011, p.40. 依據最新的統計資料，2010 年歐盟官方發展援助基金(Official Development Aid)為 538 億歐元，佔歐盟整體國民生產毛額(GDP)的 0.43%。相較於 2009 年增加 43 億歐元，仍為世界援助捐贈者(The Donor)的第一名。

<sup>11</sup> 邱崇宇，初探歐洲聯盟國際援助角色的運作、影響與轉變-以歐洲發展基金(EDF)為例，歐洲聯盟的新發展(新北市：淡江大學歐洲研究所，2012)，頁 175-188。

條件；其次為了達成協助非加太國家等開發中國家「善治(Good Governance)與降貧」之目標，依據歐洲聯盟運作條約(The Treaty on the Functioning of the European Union, 以下簡稱 TFEU)第 209 條第 2 項規定，歐盟亦可與合適的國際組織締結任何有助於實踐 TFEU 第 208 條及歐洲聯盟條約第 21 條之協議。

因此科都努協定的執行與修訂，目的便在輔佐新一代貿易政策、EPAs 及援助貿易的實際運行，邁向雙邊關係的正常化發展，亦為歐盟與非加太國家達成雙邊實踐發展合作目標的重要基石。<sup>12</sup>此外，里斯本條約整合並提升發展合作之職責層級，同時被視為國際法人的歐盟，其會員國有義務遵守並確實執行歐盟中央之決策，無論是 EDF 或援助貿易，歐盟將擁有規劃政策方針的最高決定權，以摒除過去繁瑣程序，以提升行政及決策效率。

## 二、政策的制訂與運作

首先，在 EUHR 及 EEAS 的運作協調下，歐盟建構對外貿易、移民遷徙及降貧等政策，致力整合至全球體系中。歐盟以開發中及低度開發國家為主要對象，發展穩定且正常化之目標，里斯本條約便為此一範疇中，提供依循準則的法源基礎。依據里斯本條約第 206 條規定，除了建立關稅同盟外，歐盟會員國應當為了共同利益而致力於世界貿易的和諧與發展，逐步取消國際貿易和海外直接投資的限制，以降低關稅及其它非技術性貿易壁壘。

其次，單一歐洲市場的建立，不僅實際賦予泛歐洲內部與歐盟會員國間的貿易平台，根據里斯本條約第 207 條第一項之規定，共同商業政策應建構在「統一」原則的基礎上，特別考慮關稅稅率的變化、商品與服務貿易的關稅與貿易協定的締結、智慧財產權、海外直接投資、貿易自由化措施的統一、出口政策及在傾銷或補貼情況下所採取的貿易保護措施等，同時亦涵蓋對內暨對外貿易之營運，試圖整合一具備發展共識的經貿體系。

因此就整體而言，「共同商業政策」一直是歐盟對外經貿發展首要政策。除了致力於消除內部會員國間貿易障礙並促進團結外，對外方面，共同商業政策的執行目的為提升多邊及雙邊貿易的安全與繁榮，遵循 WTO 原則並以實際行動協助貿易發展與積極融入世界經貿體系。根據歐盟公佈之十大貿易的共識及信念，認為「貿易」不僅促進經濟成長，亦能協助降貧、創造就業機會、促進商品多樣化及增加競爭與公平性等。<sup>13</sup>所以促進雙邊貿易也能夠成為輔助及針對非加太國

<sup>12</sup> 同前註。

<sup>13</sup> European Commission, “10 benefits of trade” <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc\\_146935.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146935.pdf)> (17.11.2012). 歐盟對外貿易的十大信念：1. 越活絡的貿易能帶來越迅速的經濟成長；2. 貿易帶來更多的工作機會；

家、低度開發及開發中國家執行「援助行動」的首要考量，即推動「援助貿易」的執行。

共同商業政策的運作及對非加太國家進行援助與技術合作的往來關係，在成效上符合多數歐盟會員國的共同利益。歐盟藉由世界經貿體系，達成多邊、雙邊及自我檢測(Autonomous Measures)等三個層級的合作，針對開發中國家執行較為公平的整合行動，此為新一代貿易政策的主要訴求。此外，歐盟亦透過建立經濟夥伴關係及援助貿易以協助非加太國家及其它開發中國家。隨著歐盟對非加太國家逐步建立制度化，也代表雙邊關係愈形緊密，但相對地，弱勢一方需要進一步提升其總體經濟發展、促進貿易環境及社會的穩定，以促成雙邊的良好競爭並提升弱勢一方的合作意願。

歐盟方面，除了共同商業政策外，為促成新一代政策面向的多元發展，歐盟與非加太國家間亦重視「發展援助政策」。於里斯本條約生效後，歐盟統整並提升原屬歐洲執行委員會(European Commission，以下簡稱執委會)之發展及援助等職責至聯盟層級，尤其在 EDF 方面。現階段 EDF 仍不屬歐盟一般預算之列的財政援助基金，基金管制也皆由各會員國銀行設立特殊帳戶加以管理。雖然 EDF 不屬於歐盟層級之權責劃分，歐盟仍設有一特別委員會予以統整。

未來歐盟雖有意將 EDF 納入一般預算系統之中，但內部協調冗長且繁瑣，將影響此目標的達成。於法律層面，歐盟各會員國皆有義務與責任遵行 TFEU 第 208 條至第 214 條對第三國進行人道援助之原則與規定，意味此援助基金在歐盟最高層級領導下能進一步推動會員國確實執行相關計畫，以達成 EDF 的援助目的。但為取得進一步援助與貿易並存之效果，整合發展援助及貿易政策是為進一步達成貿易開放的基石，亦能保有歐盟與非加太國家間的主導性並輔助 EPAs 的執行。

截至目前為止，歐盟對非加太國家的援助方式仍以 EDF 為主，此基金配置主要以下述各項做為優先考量目標：<sup>14</sup>

- 經濟合作：支援結構調整政策與經濟改革，尤其是私部門發展與減輕債務之檢測；

---

3. 貿易量增加越能發展商品多樣化；4. 貿易讓我們能夠對抗貧窮；5. 貿易讓政府能夠為人民帶來更好的服務及商品；6. 貿易及投資能夠激發思考及創新；7. 貿易讓世界凝聚起來；8. 貿易投資讓市場變得公平且具競爭力；9. 貿易協定讓跨國商業行為更容易；10. 貿易讓創新及高科技技術能夠交流。

<sup>14</sup> 邱崇宇，前揭文。

- 區域整合與制度援助(Institutional Support)：鼓勵政治與商業的區域整合，協助增進決策管理的透明化、職責與效率；
- 健康衛生：著重於衛生防治與醫療照顧服務，引進醫療用藥物與對抗愛滋病(HIV/AIDS)；
- 教育與訓練：著重於基礎教育、職業訓練與區域援助；
- 農業發展：著重於水資源管理、耕種與漁業等方面，並與 SMEs 進行相關合作與研究；
- 環境：協助其發展環境政策，如林務管理、生物多樣性與保護等；
- 運輸與基礎建設：改善、增建國家與區域間交通運輸問題與一般基礎建設；
- 其它平行政策(Horizontal policies)：促進人權和民主化，以及關心性別差異、食品安全(Food security)與抗拒毒品使用(Drug use)等議題。

第十期 EDF 於 2013 年到期，而第十一期 EDF(2014-2020)已開始執行，因此為延續上述各項議題並達成援助貿易之理想目標，歐盟針對新一代貿易政策的擘畫為未來五年將全力推動開放性的貿易政策，除了持續開放單一歐洲市場外，也要求貿易夥伴在市場進入、開放政府採購市場、保護智慧財產權以及消除貿易障礙等方面提出對等的承諾。執委會亦進一步闡明在建構新一代貿易的優惠規則的同時，應如何以「貿易」協助開發中國家持續發展。<sup>15</sup>

除了財政援助之外，未來歐盟與非加太國家雙邊發展合作與貿易援助，亦逐步促進非加太國家提升國家競爭力，即便現今歐盟的主要貿易夥伴並非在此地區，但藉由 EPAs 的簽署與運作，歐盟與非加太國家的往來已然構成制度化之結果並將持續維持，而重點策略便在於發展援助貿易及締結經濟夥伴關係，逐步以對等貿易交流作為取代資金援助的方式，也藉此減輕歐盟在金援上的實質負擔。

16

## 參、歐盟與非加太國家的互動關係與發展

### 一、過去與現在的發展

<sup>15</sup> European Commission, "EU sets assertive trade policy agenda for next five years," <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=636&serie=382&langId=en>> (21.11.2012).

<sup>16</sup> 苑倚曼、邱崇宇，前揭文。

從 1957 年至 2013 年，歐盟與非加太國家間合作關係已逐漸成熟，不論在貿易、政治及文化交流上的聯結，皆是雙邊促進正常化發展的重要指標。由於長久以來的特殊關係，歐盟與非加太國家在初期的交流仍循著殖民主義的基礎進行，因此在制度的建立上，自羅馬條約及雅溫得公約起，歐盟在對外經貿與援助發展方面進行對海外領土及前殖民地國家的規劃，雙邊交流得以逐步正常化與制度化。而 1975 年所簽署的「喬治城條約」(Georgetown Agreement)<sup>17</sup>，除了依第一條規定正式定義非加太國家與集團外，亦可視為雙邊進行洛梅公約談判的先決條件之一。<sup>18</sup>

同時期在國際層面發生金融風暴與債信危機，在「華盛頓共識」(Washington Consensus)<sup>19</sup>的引導下，此一危機的風險分攤給其他主要援助者，除了國際貨幣基金(International Monetary Funds，以下簡稱 IMF)與世界銀行之外，歐盟成為此次債信危機後的主要分擔者之一。<sup>20</sup>因此也間接地影響歐盟對非加太國家援助資金的額度與持續性，甚至爾後的基金規劃及方針。歐盟與非加太國家之間歷經兩階段雅溫得公約與四階段洛梅公約的協調與運作，雙邊除了援助基金外，亦進一步促進「優惠」貿易往來，以作為吸引雙邊關係維繫與達成協助非加太經濟成長的主要合作目標與誘因。

然而社會文化及國際經貿的發展雖不如國際政治層面敏感，但各國家行為者間仍呈現持續競爭與合作的多重賽局。歐盟係為現今國際政治及經貿層面的要角，對非加太國家而言，現階段歐盟仍為主導其雙邊政策制定的運作核心，無論制度如何修訂，在各層面上皆有歐盟整合之思維存在，但也因為不對等而產生合作的可能性及意願的提高。以下藉由經貿及社會文化層面說明雙邊關係之發展。

#### (一) 經濟與貿易的合作是為雙邊維繫長期關係的重要主題

在洛梅公約及科都努夥伴協定正式生效與執行前，不可忽略「羅馬條約」及

<sup>17</sup> The World Intellectual Property Organization (WIPO), "The Georgetown Agreement (formally establishing the African, Caribbean and Pacific Group of States, the "ACP Group") (1975)" <[http://www.wipo.int/wipolex/en/other\\_treaties/text.jsp?file\\_id=201070](http://www.wipo.int/wipolex/en/other_treaties/text.jsp?file_id=201070)> (17.01.2013). 根據「喬治城條約」第一條規定，賦予非洲、加勒比及太平洋國家集團為非加太集團(ACP Group)之名稱外，認為非加太集團會員國之認定應由簽署洛梅公約之國家做為主體，重要的是該約亦賦予非加太集團一個法人格地位。

<sup>18</sup> Flint, Adrian, *Trade, Poverty and The Environment: The EU, Cotonou and the African-Caribbean-Pacific Bloc* (New York: Palgrave Macmillan, 2008), p. 12.

<sup>19</sup> 華盛頓共識，是為 1989 年由美國經濟學家 John Williamson 執筆以針對當時拉丁美洲等發展中國家面對債務危機時，藉此追求經濟穩定、自由化及私有化等發展的論點。由 IMF、世界銀行及美國財政部共同運作，除了運作於拉丁美洲國家外，亦以此論點介入蘇聯解體後東歐各國整體經濟發展。但此一論點與做法被反對者質疑為美國介入歐洲與拉丁美洲經濟發展的手段。

<sup>20</sup> Flint, Adrian, *op. cit.*, p. 15.

「雅溫得公約」在建構歐盟與非加太國家雙邊經濟及援助發展的初期貢獻，其執行重點除了促成區域市場的互動與商業往來外，亦著重於財政援助，歐盟對於西歐國家前殖民地及海外領土的掌控逐步轉變，尤其針對非洲與前法屬殖民地，而前三次的 EDF 亦從 1957 年羅馬條約起開始建構執行。

雅溫得公約的執行目標在於賦予非加太國家達成顯著的經濟發展，並能主導自身經濟主權的運作。<sup>21</sup>然而該公約之目標未能完成的主因，首先為保護主義的障礙，其次為不易忽視與放棄殖民地經濟利益的取得及優惠，此尤以法國為主，最後是美國致力於阻礙歐洲要求非洲成為其影響之範圍，並抱持強烈反對之立場。<sup>22</sup>加上於 1973 年由英國主導歐盟時，除了針對所屬於大英國協之原殖民地地區的利益配置外，非加太國家重新與歐盟進行談判，並表明自身係為一區域，而非國家組織。<sup>23</sup>不論非加太國家是否為自願性降低自身主權地位，對於雅溫得公約的最終目的，在當時已無法一蹴可幾。

因此相對讓歐盟與非加太國家雙邊關係互動及所針對的範圍更為侷限。洛梅公約的執行基本延續雅溫得公約，除了在促進農業援助方面設置援助之標準，如「穩定出口收益制度」(Stabilisation of Export Receipts on Agricultural Products, STABEX)，賦予一般經濟作物，如可可豆、咖啡等損失的援助，促進收支平衡以協助非加太國家經濟穩定成長；亦特別針對礦產實行一「礦業補貼制度」(System of Stabilization of Export Earnings from Mining Products, Sysmin)，以協助並提升非加太地區，尤其是非洲地區的礦業技術及生產力，但實質上卻也關切歐洲礦業公司於該地區海外直接投資(Foreign Direct Investment, FDI)的發展。

在優惠待遇方面，更重要的是洛梅公約明顯違背關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade, 以下簡稱 GATT)中的 MFN，尤其是歐盟提供優於全球價格的香蕉、糖類及牛肉的貿易優惠給非加太國家，加上前述 STABEX 及 Sysmin 兩種優惠制度，形成一個穩定卻封閉的邊緣市場(The Sidelined Market)。此一特殊關係逐步地蠶食非加太國家的經濟發展，也表示非加太國家過度依賴歐盟及單一歐洲市場的進出口貿易，形成一具備非關稅貿易障礙的區域市場。

對於開發中及低度開發地區的經濟而言，雖在短期間內有助於貿易穩定，但對永續發展、直接投資吸引力及成本確實有直接的負面影響。<sup>24</sup>即使如此，洛梅公約的設置對雙邊經貿合作及經濟援助方面的鞏固仍是有利的。除了提供非互惠

---

<sup>21</sup> Ibid, p. 13.

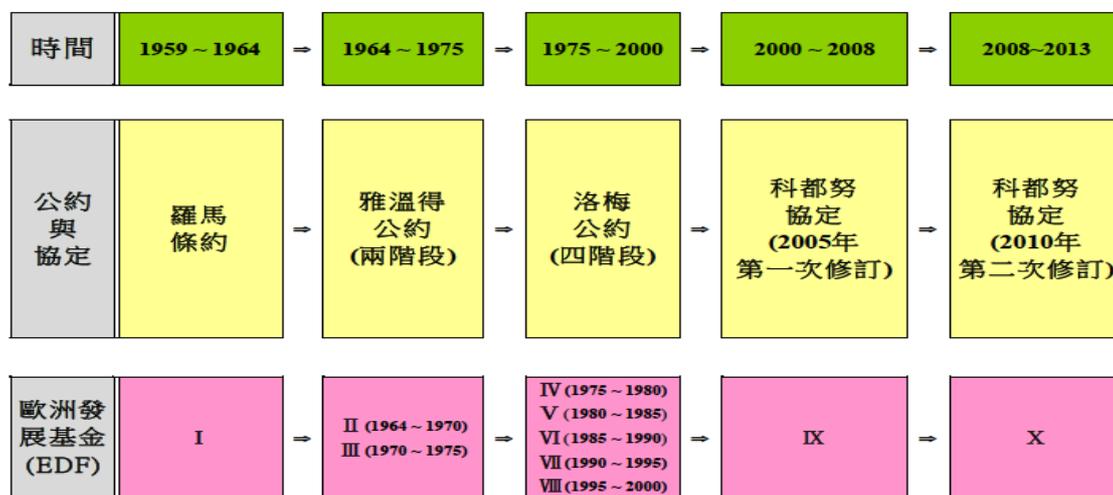
<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid, p. 14.

<sup>24</sup> Ibid, p. 15.

及非對等性質的雙邊貿易往來外，從下表 1 所示之 EDF 與各項協定的運作可見，洛梅公約的執行期間便已涵蓋五期的金援計畫。

表 1、歐盟與非加太國家之公約、協定與歐洲發展基金運作時序示意表<sup>25</sup>



由於洛梅公約，如同雅溫得公約一般，也未能如願達成總體經濟及競爭力成長的目標，歐盟與非加太國家歷經 18 個月的雙邊談判，決定由「科都努夥伴協定」取代洛梅公約，嘗試進一步達成歐盟及非加太國家間的經濟成長與擴展合作空間。其總體目標在於促進雙邊共同的經濟成長及技術合作，並強調、突顯雙邊外交及戰略地位的重要性。「降貧」<sup>26</sup>為該協定重要的宗旨之一，此外便為協助非加太國家產業及基礎建設的設置，以期增進競爭力與自給自足之能力。

依據 2010 年二度修訂科都努夥伴協定的內容，有關於經貿合作方面，係規定於該協定第三部份的合作策略中，為第 34 條至第 38 條。在宗旨上認為「經濟暨貿易合作」之目的應當為著重強化並協調非加太國家順利整合於全球貿易體系中。<sup>27</sup>此舉與前述羅馬條約及雅溫得公約，著重在提供非對等性優惠貿易並形成貿易障礙的市場區隔有相當差異。歐盟協助非加太國家，不再限制非加太國家在全球經濟層面的發展，對單一歐洲市場或非加太地區的經濟成長均有所幫助。

在貿易優惠方面，為促進非加太國家與全球貿易體系的整合，依據 MFN 原則，歐盟與非加太國家間貿易往來以普遍性優惠制度(The Generalized System of Preferences, 以下簡稱 GSP/GSP-plus)及針對低度開發國家的特殊優惠待遇(Everything But Arms, 以下簡稱 EBA)做為主要基礎。因此根據科都努夥伴協定

<sup>25</sup> 筆者自行整理。第九期 EDF 的援助金額為 152 億歐元，第十期 EDF 的援助金額為 227 億歐元。

<sup>26</sup> Babarinde, Olufemi & Faber, Gerrit eds., *The European Union and the Developing Countries: The Cotonou Agreement* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005), pp. 6-7.

<sup>27</sup> O.J. L 278/21.

的效力，歐盟力行並平反非加太國家在非對等貿易上的障礙與負面影響，促進非加太區域的整合。

由下圖 2 可大致了解到歐盟與非加太國家間市場開放的基礎與發展。雙邊在全球貿易平台上以 MFN、GSP/GSP-plus 及 EBA 做為主要基礎，執行科都努夥伴協定及 EPAs 的實質內容，並促進非加太國家於經貿上的獨立性及達成市場開放的公平性及流通性。



\* STABEX與Sysmin：為歐盟針對非加太國家於促進農業援助方面設置一援助之標準。

圖 2、歐盟對非加太國家開放市場進入之基礎及發展示意圖<sup>28</sup>

## (二) 逐漸受到重視的「文化合作」議題

雖然「文化合作」在多邊協定中並非主要關切之議題，在洛梅公約第一期至第二期之中亦並未提及相關規定，公約內容僅突顯雙邊非互惠經貿關係的運作及發展。<sup>29</sup>然而由第三期起，歐洲共同體開始重視非加太國家文化、社會及其它如：氣候變遷、環境永續發展等議題，並試圖推廣、深化與開拓此一關係的維繫，增進對彼此的信任感。<sup>30</sup>

根據第四期洛梅公約「文化及社會合作」第 139 條表示，藉由「合作」將有助於非加太國家的未來發展，尤其在文化及人民交流方面。歐盟對非加太國家在整體決策上必須涵蓋所有發展面向，除了積極促進文化認同及對話，也必須適切運用人力及天然資源，以滿足當地人民的基本需求。<sup>31</sup>此外，當時歐洲經濟共同

<sup>28</sup> 筆者自行整理。EPAs 為歐盟與非加太國家現行雙邊區域間貿易的重點與連結關係。基本上普遍性優惠制度是歐盟針對所有開發中國家執行之措施，而對於 EPAs 與 EBA 二者而言，卻僅針對非加太國家。並在科都努協定之基礎上，對歐貿易達成近 97% 之非加太產品進口免關稅。

<sup>29</sup> “The Lomé Convention”, Africa, Caribbean and Pacific Group of States <<http://www.acp.int/content/lome-convention>> (15.08.2012).

<sup>30</sup> Holland, Martin, The European Union and the Third World (New York: Palgrave, 2002), p. 41.

<sup>31</sup> O.J. L 229/50-51.

體(European Economic Community)亦於歐洲經濟區域(European Economic Area)之協定中制定並著重文化交流的相關規定。<sup>32</sup>

實際運作方面，根據第四期洛梅公約第 146 條之規定，非加太國家必須保護並維持其文化遺產，並藉由文化資料庫及語音紀錄的建構，蒐集和保存當地傳統及提升此類傳統的延續，積極建立對文化遺產的保護機制。<sup>33</sup>在人力資源方面，教育及職業訓練、科技合作與女性地位等的發展及價值之提升，是為所有非加太國家必須特別重視的議題，非加太國家必須進一步提升婦女之社會地位並改善婦女在社經地位上被漠視的現況。其次，注重衛生與營養補給，並以醫療服務、設備及衛生宣導等措施的提升，做為加強長期衛生指導機制的系統化管理及發展。於人口統計方面，處理區域性不平衡的人口比例及數量之控制，並藉此建構一人口統計相關的社會政策，協助非加太各區域政府管控整體人口的發展。<sup>34</sup>

不過歐盟發展暨援助政策的運作方針也隨著國際政治及環境的變遷而改變。由於共產主義的瓦解，1990 年代 EDF 的優先援助對象，由原屬於洛梅公約下的非加太國家，逐步轉換為中、東歐國家為主<sup>35</sup>，雖是如此，歐盟仍以科都努夥伴協定取代洛梅公約，維繫雙邊互動，歐盟與非加太國家之間的相關協議與制度也愈成熟。「科都努夥伴協定」基本上延續洛梅公約多年來的成果，但不同於洛梅公約之繁瑣複雜，科都努夥伴協定僅 100 項條文、附件及三項協議書，並新增「公共領域、促進區域整合、公平貿易及氣候變遷」等永續發展議題。<sup>36</sup>

在社會及人文發展方面，根據科都努夥伴協定第 25 條至第 27 條之內容表示，歐盟應協助並針對非加太國家發展基礎建設，確保其運作品質並符合當地之需求。<sup>37</sup>此外，依據科都努夥伴協定第 25 條，社會發展的首要目標在於全方面改善教育及職業訓練，致力於高等教育品質的發展及認定標準，建立教育品質保證系統；再者，非加太國家佔全球約五分之一人口(截至 2011 年中世界人口總數約為七十億人)，加上基礎建設匱乏、土壤貧瘠與政局不穩(尤以非洲地區為主)，進一步改善基層衛生健康體系、醫療品質及普及的平衡發展，更為重要發展目標之一。而科都努夥伴協定的條約內容亦涵蓋食品安全及食品供應的確保，致力於消除飢荒及營養不良等問題，並加強建立相關安全措施網絡。

---

<sup>32</sup> MacLeod, I., Hendry, I. D. & Hyett, Stephen eds.. *The External Relations of the European Communities : A Manual of Law and Practice* (Oxford: Clarendon Press, 1996). p.305.

<sup>33</sup> O.J. L 229/52-56.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Holland, Martin, *op. cit.*, p.2 & p. 42.

<sup>36</sup> European Union, EuropeAid, *Consolidated Version of the ACP-EC Partnership Agreement (Revised in Ouagadougou on 22 June 2010)*.

<sup>37</sup> Ibid, p. 39.

另外，由於人口複雜及水資源設施不佳等問題，歐盟與非加太國家間的合作亦重視並協助其對抗愛滋病(帶原者多為女性及孩童)、瘧疾和肺結核等傳染疾病。為根除飲用水問題，對於家庭用水與水資源管理方面的品質改善也是合作之重點目標。於人文發展方面，目的在於促進城市發展並制定援助低收入家庭的相關計畫，並鼓勵參與尊重基本社會人權發展的對話機制，加強對婦女身體自主權及生殖健康等權利的宣導(尤以非洲地區為主)，而更重要的是，要求非加太國家能夠藉此整合上述公共議題於發展策略之中。<sup>38</sup>

針對青少年議題方面，依據科都努夥伴協定第 26 條，應當保護孩童及青少年之權利，尤以女童為主；其次是提升技能、能源、研發技術及青少年發展潛能，以提升在經濟、社會及文化方面的認知，並且促進其在生產部門的就業機會；此外，協助孩童及青少年接觸新技術與通訊的發展，以期提升對物理、生物學、社會及經濟發展潛能的認知機會；最後為重整戰後孩童的生活，並促進青少年對公共事務的參與興趣和增加歐盟與非加太國家間交換學生計畫的機會。<sup>39</sup>

就整體而言，洛梅公約除了延續雅溫得公約的主要原則外，其最大特色是為追求歐洲與非加太國家間平等的夥伴關係，建立持續且更為親近的合作模式，尋求雙邊進一步平衡的經濟秩序，<sup>40</sup>因此對文化合作的重視，理應在輔佐與維繫雙邊穩定的互動關係，以協助主要政治與貿易往來的合作達成。但在全球貿易體系中，雙邊貿易之行為也明顯違背該貿易平台的公平性，尤以非優惠且非對等性之貿易形成非關稅貿易障礙的區域市場為最。因此為確實符合 WTO 原則並達成經濟成長與援助發展的目標，未來雙邊的策略運作將是以 EPAs 與援助貿易為主。

EPAs 於 2002 年開始進行談判，是為科都努夥伴協定 2005 年首次修訂後的重點計畫之一，目的在於強化區域整合以及改善貿易環境，以求持續創新及尋找替代性資源。<sup>41</sup>援助貿易則是為 2010 年科都努夥伴協定二度修訂後所執行的目標，著重雙邊貿易關係與發展合作，由此可知歐盟與非加太國家雙邊關係的維繫，將逐步重視並致力於經貿、財政援助與技術合作等方面的整合，亦可知歐盟的援助政策將不限於援助資金的投入。<sup>42</sup>

## 二、發展數據與現況

---

<sup>38</sup> Ibid, p. 39-40.

<sup>39</sup> Ibid, p. 40.

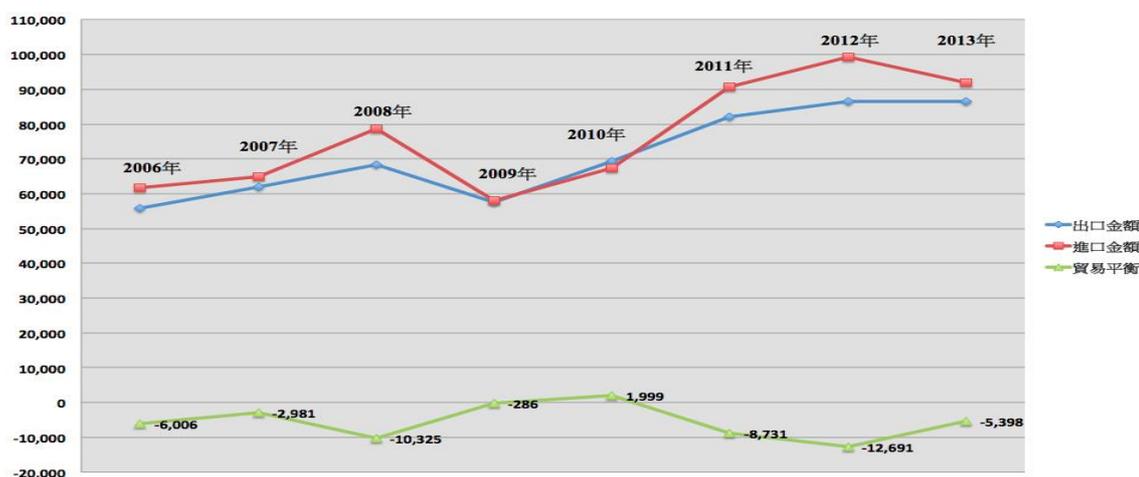
<sup>40</sup> Holland, Martin, op. cit., p. 34.

<sup>41</sup> European Commission, "Economic partnerships"<<http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/economic-partnerships/>>, 17.11.2012.

<sup>42</sup> 邱崇宇，前揭文。

由於 WTO 杜哈談判回合的懸而未決，相對凸顯了各主權國家及各區域組織的重要性，尤以中國、南韓、俄羅斯與東南亞各國市場的發展為主，讓歐盟經貿夥伴的選擇性增加，也對非加太市場的獨占性與重要性相對降低。不過在以往既有基礎上，非加太國家雖不至於失去單一歐洲市場，但為提升雙邊的共同利益，歐盟必須在原有目標上進行修改，以促進國際或區域間合作的價值與機會。從實際數據上證明，初步完成的里斯本條約及科都努夥伴協定的二度修訂，就 2009 年至 2011 年間貿易平衡與進出口佔有比例觀察，歐盟對非加太國家的貿易比例仍維持穩定。自 2009 年至 2013 年為止，從非加太國家年平均進口成長率為 12.2%，出口至非加太國家年平均成長率則為 10.7%，尤以 2010 年至 2011 年間進出口成長金額較為顯著(見下表 2)。因此制度與條約的因時制宜，能夠促使雙邊往來的貿易總額處於相對穩定狀態。

表 2、歐洲聯盟對非加太國家貿易往來現況(2006~2013)<sup>43</sup>



(Millions of euro)

	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
出口金額	55,777	61,934	68,404	57,650	69,294	81,975	86,614	86,466
進口金額	61,783	64,915	78,729	57,936	67,295	90,706	99,305	91,864
貿易平衡	(-6,006)	(-2,981)	(-10,325)	(-286)	1,999	(-8,731)	(-12,691)	(-5,398)

(資料來源：Eurostat)

制度的形成將會影響社稷的整體發展，尤以政治及經貿層面亦會產生重複的區域聯盟與貿易往來，內部市場的競爭者也相對增加。歐盟貿易對象的多元化，是為歐盟考量貿易未來趨勢後而轉換之方針，意味著對非加太國家而言，未來勢

<sup>43</sup> 由表 2 中可觀察到歐盟與非加太國家間之雙邊貿易在 2008 年與 2009 年雖受金融海嘯的負面影響，但整體貿易趨勢仍呈現正成長，於 2006 年至 2012 年間，歐盟出口至非加太國家總額平均增加 35%，而自後者進口總額增加 37%，因此雙邊貿易總值差距實際為縮小；其次亦能看出 2006 年至 2007 年雖有微幅成長的趨勢，但在 2008 年至 2009 年期間的表現卻大幅下滑，而 2009 年進、出口總額相較於 2008 年，更呈現負成長現象。

必與其它亞洲國家於歐洲市場上相互競爭。

因此，根據 2012 年對歐盟進出口市場佔有率，除了美國佔有 14.3%外，中國約佔 12.5%、俄羅斯則為 9.7%、東南亞國家國協(The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)則佔有 5.2%，而 2011 年與 2012 年與歐盟簽署自由貿易協定的南韓也名列歐盟貿易夥伴前十名，約為 2.2%，2012 年貿易總額較 2011 年增加約 9.4%，而 2013 年排名及市場佔有率變化並無顯著差異。另一方面，歐盟為非加太國家的第一名貿易夥伴(截至 2011 年止約佔該地區對世界進出口貿易總額 22.9%，而 2012 年則為 25.5%)，但是美國(14.2%)、中國(13.3%)與印度(5.4%)皆分別名列其後，且貿易量逐步提升，表示歐盟主要貿易範圍已進一步分散至其它國家與地區，不再以非加太地區為主。<sup>44</sup>

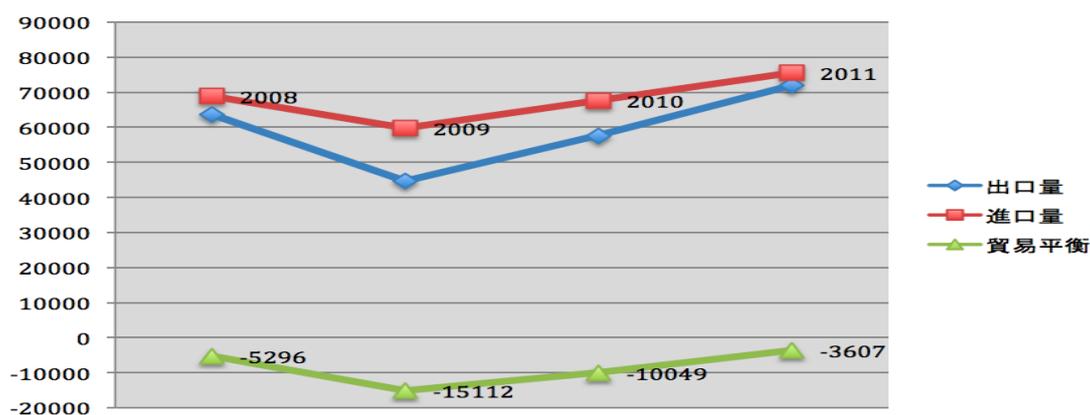
但歐盟與非加太國家雙邊貿易項目主要以天然資源及機械設備為主，加上與殖民時期的連結及非加太地區所擁有的豐富天然資源，歐盟無法忽略此一地區；另一方面，非加太國家在政治、安全與援助資金的條件下亦無法立即脫離歐盟及單一歐洲市場的保護。所以在取決經貿平衡的前提下，除了增加貿易量與開放其它競爭者進入單一市場外，援助且促進非加太國家建立貿易條件與基礎建設，應是現下歐盟與非加太國家間最適之策略選擇。

然而對非加太國家而言，其進出口比例佔了歐盟總體貿易約 4~5%，且貿易量亦逐年增加，雖截至 2012 年為止比前一年增長許多，但其進口總額遠低於出口總額，仍呈現貿易逆差的現象。此外歐盟主要出口至非加太國家的產品項目為機械及運輸設備(Machinery and transport equipment)，約佔 39.5%(佔歐盟出口總值的 4.8%)，由非加太國家進口的主要項目係為原油、潤滑油及相關原物料(Mineral fuels, lubricants and related materials)，約佔 52.3%(佔歐盟進口總值的 9.5%)。2008 年至 2011 年非加太國家對歐盟進、出口總額暨佔其對外總進出口比例之統計，如下表 3 所示：

---

<sup>44</sup> European Commission, "Bilateral Statistics" <<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateralrelations/statistics/>> (15.08.2012).

表 3、非加太國家對歐洲聯盟貿易往來現況及進、出口額佔有比例(2008~2011)



(Millions of euro)

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
出口金額	63,637 (25%)	44,666 (24.3%)	57,518 (21.9%)	71,968 (23.2%)
進口金額	68,933 (24.8%)	59,778 (25.2%)	67,567 (23.2%)	75,575 (22.5%)
貿易平衡	(-5,296)	(-15,112)	(-10,049)	(-3,607)

(資料來源：IMF)

就上表 3 觀察，除了歐盟仍為非加太國家對外貿易的主要對象外，截至 2011 年為止呈現小幅度的貿易逆差，可觀察到近年來除了雙邊進、出口貿易平衡相對穩定外，在進、出口總額上亦逐年增加，且在比例上亦維持在 21% 至 25% 的佔有率。再根據 2012 年非加太國家對外貿易總額 (貿易平衡) 之比例顯示，除了歐盟之外，對中國約為 16.7%、對美國約為 13.2%、對印度、日本及南韓各佔 6.6%、4.0%(2011 年為 3.1%)、2.1%(2011 年為 2.7%)，現今的歐盟雖不以非加太的市場為主，但相對上非加太國家對外市場仍以歐盟為重，亦顯示仍具備市場占有的優勢。<sup>45</sup>

除了上述貿易往來之外，歐盟與非加太國家之間由相關制度所產生溢出效應 (Spillover Effect)，<sup>46</sup>不僅在政治與經濟層面，在文化、社會與其它政經相關層面上亦逐步形成針對雙邊關係的發展方針與規定。歐盟企求雙邊合作關係的永續發展，以及促進與援助非加太國家各方面的均衡成長。為配合就業及勞動力品質的提升，尤以歐盟執委會針對非加太國家「高等教育」方面而設置的 EDULINK，是為培養高階管理及技術人員的基礎，除了符合聯合國 MDGs 的願景外，提升

<sup>45</sup> 由於貿易總額與比例之統計分別於 IMF 及 EUSTAT 之基礎上進行，是故於貿易總額及比例之界定標準上將有些微落差，但不至影響觀察雙邊貿易總體面向之穩定發展現況。European Commission, <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113340.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113340.pdf)> (23.01.2013).

<sup>46</sup> 溢出效應 (Spillover effect)：所謂的溢出效應是指事物一個方面的發展帶動了該事物其它方面的發展。

高等教育的管理效力、雙邊合作的透明度並追求教育範疇的永續發展。<sup>47</sup>

又例如與高等教育相關的交流項目：「非加太科學及技術計劃」(The ACP Science and Technology Programme, ACP S&T)、非加太內部學術交流方案(The intra-ACP academic mobility scheme)及伊拉斯莫斯世界計畫(The Erasmus Mundus programme)等，目的皆為協助非加太國家高等教育機制的運作及對外發展，鼓勵青年學子、研究人員與教授進行學術交流，以提升教育水平及建構一技術合作的平台與契機。

## 肆、歐盟與非加太國家的合作形式、範疇、共識與衝突

### 一、合作的形式、範疇與衝突

根據 2011 年 5 月的布達佩斯宣言(Budapest Declaration)，歐盟對於夥伴關係的維繫與新發展，應進一步關注於總體成長、經濟多樣化、財富重分配、改善發展政策效率，和學習並分享相關經驗；其次，歐盟重申對於特殊議題、戰後動盪的國家和海島型開發中國家的援助，並加強與窮困國家間的合作空間，進一步針對窮困家庭進行援助。

因此，歐盟強調「援助」應當被視為一催化劑(或進行合作的誘因)，並不僅限於發展範疇，並期許儘快完成不再需要援助開發中地區或國家做為最終目的，<sup>48</sup>顯示歐盟仍給予在國際體系上對非加太國家的持續合作信息，希冀促進雙邊在各方面關係維繫上逐步走向正常化及制度化，而非歷史形塑出來的主從關係或是援助及被援助之角色。

執委會貿易總署執委 Karel De Gucht 於 2010 年 11 月 9 日闡述未來五年(2010 年至 2015 年)歐盟貿易策略的新概念，說明歐盟除了追求並支持在第三國家的整體經濟利益外，也將藉由普遍性優惠制度或者自由貿易協定等方式鼓勵其於第三國家的夥伴們改善並尊重人權、勞工素質、環境保護、善治與稅務等項目，以提升非加太各國生活水平與經濟狀況。<sup>49</sup>此舉有助於非加太各國推動區域整合的運作創造雙贏，達成貿易自由化、安全的國家發展，並致力於符合聯合國千禧年發

<sup>47</sup> EDULINK 的第一階段為 2006 年至 2012 年間，資金來源為第九期 EDF；第二階段自 2012 年開始，總預算為 2300 萬歐元，由第十期 EDF 提供資金。EDULINK, <<http://acp-edulink.eu/content/about-edulink-0>> (21.01.2014)

<sup>48</sup> ACP- EU Joint Parliamentary Assembly, “Budapest Declaration” <[http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/60\\_21/pdf/budapest\\_declaration\\_fin\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/60_21/pdf/budapest_declaration_fin_en.pdf)> (28.11.2012).

<sup>49</sup> COM(2010) 612, p. 8.

展目標(Millennium Development Goals, 以下簡稱 MDGs)且融入世界貿易體系之中。

若單就經貿體制的發展來說，EPAs 及援助貿易，更是以協助達成科都努夥伴協定之總體目標做為優先考量，尤其是永續發展以及對區域整合的支持；其次是強化資本之供給及在經濟層面的多樣性，並進一步促使非加太區整合至全球經濟之中；最後則是確保歐盟與非加太國家間的貿易發展符合 WTO 規則的一致性，尤其是對貿易自由化程度的提升這部份，以及遵循 GATT 第 XXIV 條之規定，對自由貿易區及關稅同盟等的定義。<sup>50</sup>即便如此，上述政策的執行在實質上確實協助非加太國家在整體經貿及文化合作上有正面的穩定成長與影響，不過為了符合 WTO 原則，卻因先天制度上缺失，亦即「平衡區域化與全球化之間的優惠及公平」，仍產生談判過程及合作上的衝突。

因此在相關談判過程中，歐盟也一再重申執行 EPAs 的目標在於促進發展並強化非加太國家的區域整合，亦需協調歐盟與非加太國家在商業往來及永續發展的平衡，促進非加太國家獨立運作於世界貿易體系之中，<sup>51</sup>未來 EPAs 的運作及優惠措施的執行將予以公平化，表示歐盟將對非加太國家逐步取消優惠待遇，以達成雙邊貿易的平等，未來進一步以援助貿易取代經濟援助。<sup>52</sup>但因為區域化的影響，世界其它地區或國家也開始些許優惠待遇給非加太國家，該地區將有更多機會從每一個新的貿易規則之中學習成長，相對地有助於非加太國家的總體經濟發展，雖然對歐盟在非加太市場的獨占性有負面影響，但歐盟在 EPAs 的固有基礎上仍能掌握非加太國家的經濟發展現況。<sup>53</sup>不過在一般商品、服務貿易的往來及對自由化的認知上，歐盟與非加太國家間仍存在許多異議，雙邊永續發展政策的談判也仍持續進行中，可見 EPAs 至今的發展並不順利。

探究主因，在於歐盟必須與 79 個非加太國家與地區分別進行談判，曠日費時，加上並非所有非加太國家皆表示支持 EPAs，例如古巴至今並未加入與簽署 EPAs，又如歐盟在自由市(Libreville)與中部非洲各國進行 EPAs 談判時，執委會如同受命進行一項雙邊貿易的談判，缺乏針對所有議題的彈性調整空間，因此歐盟方面規避許多有助於 EPAs 的發展項目，如此不僅在經濟援助上模糊了原有目

---

<sup>50</sup> Maerten, Claude & Tison, Elisabeth, "EPA Negotiations with Central Africa: The State of Play", *Trade Negotiations Insight*, Vol. 8, March(2009), p.7.

<sup>51</sup> 在面臨全球化與各新興市場的挑戰下，非加太國家在與歐盟經貿往來的被取代性甚高，所以依據現階段分析，非加太國家仍舊需要歐盟以非互惠制度作為前提的貿易援助，而 EPAs 係為聯繫雙邊貿易關係的關鍵典則，但在達成平等的自由貿易之前，勢必引導建構政府間合作與區域整合，並增加非洲、加勒比與太平洋島嶼等各區域間貿易往來的機會。

<sup>52</sup> Walker, Aurelie, "Integrating into the Global Economy", *Trade Negotiations Insight*, Vol.7, December (2008), p.14.

<sup>53</sup> Ibid.

的，在互信機制上也產生過度的摩擦。<sup>54</sup>

再者，對太平洋島嶼國家、澳洲及紐西蘭等國家(Pacific Island Countries, 以下簡稱 PICs)而言，太平洋協定(The Pacific Agreement for Closer Economic Relations)是為在 EPAs 基礎上，處理與歐盟間貿易往來的法律條文。但由於 PICs 僅關注歐盟提供優惠市場進入的原則，並認為過大且鄰近的貿易夥伴將導致財務上的損失、造成當地市場的爭端，將會影響爾後區域整合的發展，因此 PICs 與歐盟仍在持續爭論 EPAs 的適用性。<sup>55</sup>此外，如中國與紐西蘭於 2008 年 10 月正式生效的雙邊貿易協定，中國提供更優惠的市場進入待遇給紐西蘭，此舉也將對太平洋島嶼國家的貿易整合及經濟利益有負面影響。<sup>56</sup>

所以在追求公平貿易的前提下，即便 EPAs 對歐盟與非加太國家而言有重要的正面影響，但對於雙邊貿易的穩定及永續發展仍需要更多的時間來達成。<sup>57</sup>

## 二、文化合作及其它議題性對話

### (一) 文化合作

歐盟強調文化間的合作是國家及國際發展策略中重要的基本策略，等同於國際發展合作的策略，亦特別強調且符合 2000 年聯合國千禧年宣言中，對降低貧窮比例的目標。<sup>58</sup>探究早期雙邊的公約與協定缺乏文化政策的原因，首先是受到歐盟條約在本質上的影響，由於「文化」在傳統上代表國家統治權的基石，歸屬於各國的權力核心，可能牽涉敏感性的政治或宗教議題，其次，「文化合作」是被忽視的議題，因為歐盟發展合作政策(Policy Coherence for Development, 以下簡稱 PCD)在基本上較著重於經濟議題。<sup>59</sup>因此歷年來「文化合作」從不是 PCD 的優先考量，即便在 1980 年代歐盟藉由洛梅公約提出對非加太國家於文化層面的相關規定與願景。<sup>60</sup>

時過境遷，文化合作對發展合作的影響在科都努夥伴協定生效後開始受到重

---

<sup>54</sup> Platform of Central Africa Non-State Actors (PANEAC), “Why EPA Negotiations Have Slowed: The Central African Perspective”, Trade Negotiations Insight, Vol.8, March (2009), p.6.

<sup>55</sup> Walker, Aurelie, op. cit.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Maerten, Claude & Tison, Elisabeth, op. cit., p.7.

<sup>58</sup> UNESCO, “Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions 2005” <[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=31038&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)> (17.11.2012).

<sup>59</sup> Kühner, Martina, “The Role of Culture in EU Cooperation with ACP Countries – Concepts, Actors, and Challenges in a Promising Field of Action” <[http://www.ifa.de/fileadmin/pdf/edition/europa\\_2012.pdf](http://www.ifa.de/fileadmin/pdf/edition/europa_2012.pdf)> (22.11.2012), p.8.

<sup>60</sup> Ibid.

視。根據科都努夥伴協定第 27 條規定<sup>61</sup>：「針對於文化與發展的合作，歐盟與非加太國家的往來必須建立在下述之目標上：首先，將文化層面的整合，考量至 PCD 及所有的發展合作過程之中；其次必須考量、保存，進而促進文化價值，並認同雙邊不同文化之間的對話，以促進文化所產生之價值，並且鼓勵及支持相關資本的投入；其三，加以鼓勵並促進雙邊發展文化產業，增進文化財及相關服務等的市場進入機會，考量並且支持文化工作者及文化網絡(The Cultural Networks)對文化永續發展之貢獻及其所扮演之角色；最後是促進雙邊教育層面及對青少年文化活動在文化範疇上的對話。<sup>62</sup>」

從政策面觀察，「公民社會、人權、民主和善治」等皆為歐盟發展暨合作總署及歐洲援助機制的優先考量項目及目的，若能妥善運用文化政策及相關工具，將可成為協助促進非加太國家社會穩定發展之基石，且不限於對經濟層面的影響。<sup>63</sup>因此對於歐盟在「非加太文化」的規劃，是為歐盟首次針對非加太文化產業的政策，以定義歐盟與非加太國家間在文化相關議題上的合作。歐盟於 2007 年至 2012 年間提供 630 萬歐元的預算運作此一政策，目標除錄製影音部份外，亦進一步強化在非加太國家中，決策、文化議題之運作及所有文化及文化產業需求所必備之資本，以強化文化產業暨文化政策之技術、財政及管理等方面的運作。<sup>64</sup>

在相關議題上，移民議題為歐盟及非加太國家間被廣泛討論的議題之一，亦為雙邊關係維繫的要角之一。根據里斯本條約第 13 條內容，表明歐盟在移民(遷徙)方面的重要改變，尤其對 PCD 的缺點的檢視及後續的發展機會。而執委會成為與第三國間實質談判的新參與者，預期在決策過程中將強調對移民權的重視，並由歐洲法院(European Court of Justice)進行判定。此外，里斯本條約強調集中對外與對內在移民政策上的財政管理(Migration Support Fund)，而此一援助資金將

---

<sup>61</sup> O.J. L 287, p. 18 and EuropeAid, “Consolidated Version of the ACP-EC Partnership Agreement: Revised in Ouagadougou on 22 June 2010”, pp. 40-41.

<sup>62</sup> Kühner, Martina, *op. cit.*, p. 9. 尤其在 2010 年後條約內容增訂「青少年與教育層面」的相關條文，及早建構對文化差異認同之基礎。因此，文化與發展成為一個多邊發展之議題，包含政治、經濟、認同、整合、產業甚至社會層面的發展，因此歐盟與非加太國家的互動關係，無法僅限於單純的個別文化認知，無論是促進永續發展、探討人權議題抑或發展文化產業等，亦對非加太國家之經濟發展及社會穩定有所幫助。

<sup>63</sup> *Ibid.* 歐盟瞭解文化在其對外關係維繫上的重要價值，如同在聯合國教科文組織(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)對文化的定義：文化係為建構一社會或一社會團體之核心元素及情感聯結之基礎，此外亦涵蓋了藝術、文學、生活習慣、基本人權、價值體系(Value systems)及傳統和信仰(Beliefs)。

<sup>64</sup> Kühner, Martina, *op. cit.*, p. 13.

協助歐盟統整與所有第三國間的穩定合作關係。<sup>65</sup>

因此歐盟高峰會下屬的「政治庇護暨移民高階工作小組」(The High Level Working Group on Asylum and Migration)便是為移民議題最主要的討論場合。目的在於限制及降低移居歐盟的移民潮，尤其是非法移民及尋求政治庇護者。<sup>66</sup>根據科都努夥伴協定第 13 條之內容中，除了移民議題為歐盟及非加太國家之間的新興議題外，內容亦認為「移民與遷徙」是歐盟與非加太國家間主要的議題，並且重申於國際法中，應當尊重人權，尤其應消除針對性別、種族、語言及宗教的成見及承諾。

但由於非加太國家，尤以非洲國家，是為引起恐怖主義、海盜與非法移民等層出不窮的根本所在，對世界各國，不僅是歐盟，在各層面都是潛在的威脅。因此相對的，此一移民政策與發展合作政策若能配合得宜，不僅可能促進非加太國家經濟層面的成長，也能夠被用於補償非加太國家及歐盟之間所產生之移民問題及缺失，藉此達成根除此地區於非傳統安全威脅的發展。<sup>67</sup>

## (二) 其它議題性對話

為獲取合作及共同利益，相關制度的執行，除了因時之外，也必須因地制宜，除了前述經貿及文化合作等議題外，歐盟與非加太國家之間亦擴展至其它的議題上。首先針對氣候變遷與糧食安全議題，根據里斯本條約第 191 條第 1 款第 4 項與第 4 款及科都努協定第 32 條第 2 款(a)項規定，致力於歐盟與第三國或國際組織之合作，並針對受到天災及氣候變遷損害之非加太島嶼國家，規劃與改善相關策略方針，以達成援助之目的，這也是雙邊關係中首次提及在歐盟與非加太國家的夥伴關係中納入「氣候變遷」的全球化挑戰。

其次，根據「貿易是繁榮的舵手」“Trade As A Driver of Prosperity”一文，「貿易」是將一國商品運送至另外一國的商業過程，然而此一社會行為除了擴展經濟活動且促進生產現況的改善外，亦將對整體環境產生某種程度的影響，<sup>68</sup>所以歐盟必須藉此建置相關的貿易措施以減緩氣候變遷的後續影響，例如碳稅(Carbon Taxes)、碳交易(Cap-and trade Systems)與能源使用效率規則(Energy Efficiency

---

<sup>65</sup> Koeb, Eleonora & Hohmeister Henrike, “The Revision of Article 13 on Migration of the Cotonou Partnership Agreement: What’s at stake for the ACP?”, <[http://www.fes.de/cotonou/DocumentsEN/Official%20ACP-EU%20Documents/Further%20EU%20Documents/revision\\_of\\_art\\_13\\_181209.pdf](http://www.fes.de/cotonou/DocumentsEN/Official%20ACP-EU%20Documents/Further%20EU%20Documents/revision_of_art_13_181209.pdf)> (26.01.2013), p. 3.

<sup>66</sup> Higazi, Adam, “Integrating Migration & Development Policies: Challenges for ACP-EU Cooperation”, <[http://www.hubrural.org/IMG/pdf/ecdpm\\_05\\_62e\\_ah.pdf](http://www.hubrural.org/IMG/pdf/ecdpm_05_62e_ah.pdf)> (28.11.2012), p. 4.

<sup>67</sup> Ibid, p.1.

<sup>68</sup> SEC(2010) 1269, p.60.

Regulation)，這些政策亦能直接影響並減緩氣候變遷的發生。<sup>69</sup>

第三，為達成 MDGs，非加太國家也將面對糧食危機及漁業永續發展等當前議題的全球化挑戰，加上溫室效應的影響，提升農產品、礦業與漁業等天然資源的永續經營與開採成為歐盟及非加太國家雙邊合作的理想目標。根據先前雅溫得公約之規定，對於特定的農產品進出口已有相關的貿易優惠，且於洛梅公約的執行期間，歐盟首先針對可可豆、花生、咖啡與蔗糖等大宗貿易往來項目，在穩定出口收益方面加以約束。

此外，歐盟也進一步針對農業與工業發展的相互聯結，促進跨產業的合作並以機械力代替人力與獸力的耕作方式。所以面對開發中國家的經濟與工業發展，首重能源的大量消耗，歐盟亦對非加太國家於能源合作政策的運作加以干預，並協助非加太國家接受現代化的能源服務，以達到降貧之目的。

另一項全球化挑戰是為愛滋病的氾濫。根據聯合國愛滋病防治機構所公佈之全球愛滋病報告指出，近 30 年來，估計約 3 億 3 千 3 百萬人與愛滋病共存；在防治方面，已有超過 5 百萬人接受治療程序，且由於防治工作的運行，比較 2001 年及 2009 年愛滋患者的比率，已減少超過 25% 的感染率。雖然最為嚴重的傳染區域仍在撒哈拉以南之非洲地區，如衣索比亞、奈及利亞、南非、尚比亞和辛巴威等國家，但也因為防治與宣導工作，傳染率與病情正逐漸穩定中。<sup>70</sup>

此外有關藥品的進口則是與 WTO 貿易相關之智慧財產權(Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, 以下簡稱 TRIPS)有關，此一規則亦涵蓋對非加太國家之間 EPAs 相關貿易談判，賦予雙邊進口藥品及 TRIPS 等評定準則，以維繫穩定之藥品進口、防治不公平貿易及贗品的發生，以協助非加太國家與其它開發中國家等提升醫療品質及效果。<sup>71</sup>

就整體而言，「沒有一個國家能在不穩定的環境中成長茁壯」，其強調「安全和國家發展」及阻攔「集體安全威脅」的重要性。由於非加太國家多屬於開發中與低度開發國家，近年來東非索馬利亞、烏干達與肯亞等國受到蓋達恐怖組織與海盜等非傳統安全威脅的侵擾，造成東非地區政局與經貿發展的不穩定。

例如，發生於突尼西亞、利比亞與埃及等國的「茉莉花革命」(The Jasmine Revolution)或稱「阿拉伯之春」(The Arab Spring)，造成北非地區社會局勢混亂

---

<sup>69</sup> Ibid, p.64.

<sup>70</sup> UNAIDS, "Global Report: UNAIDS Report on the Global AIDS Epidemic 2010".

<sup>71</sup> Seuba, Xavier, "The Impact of EU Regulation 1383/2003 on ACP Countries", Trade Negotiations Insight, Vol.9, September (2010), pp.10-11.

動盪。<sup>72</sup>其次，中非地區有許多種族衝突與軍閥獨裁的政體，加上加勒比與太平洋地區多為島國，國家競爭力與國防安全本不如其它非加太會員國，因此不穩定的政經環境亦為歐盟無法順利促進非加太經濟與貿易穩定成長的重要因素。<sup>73</sup>

因此歐盟除了給予非加太國家在軍事與經貿上的援助外，另一方面也引導非加太國家提升國家競爭力，達成國家安全發展與穩定的民主化過程，並嘗試在政治層面建立起集體安全制度的行動策略，藉以維持國際體系的和平穩定，加以預防與制裁恐怖組織及海盜等的游擊行動。所以在國際道德與國際法的範疇下，歐盟協助非加太國家透過集體合作以對抗可能的侵略者與內部衝突的聯防，便能有效維持區域與國際局勢的和平，依循法律和相關政策的運用與輔佐，整體秩序才得以並形成，而各國也能設法在穩定且善治的環境下達成經濟成長及提升國家競爭力的理想目標。<sup>74</sup>

## 伍、結論

「在任何政策制定前，雙方必須先考量是否擁有共同利益及共識，再思考是否進行合作。」歐盟與非加太國家的雙邊關係便是如此。因此雙方必須透過相關制度及法源基礎的協調、執行與修訂，制定羅馬條約、雅溫得公約、洛梅公約及現今的科都努夥伴協定，藉此建立相關制度、規章及政策，提升訊息揭露程度以提升雙邊合作的機會。在此一發展過程中，歐盟與非加太國家皆不斷尋求促進雙邊合作關係的永續發展，可視為國際體系及區域發展上一個值得深究的範例。

就雙邊的立場而言，協調及合作過程的發展多由歐盟擔任主導角色，除了以援助貿易嘗試逐步取代 EDF 的資金援助外，歐盟亦進一步重視雙邊文化交流及認同，強化管制「人」的遷徙及「物」的流通，並且尋求更為公平的社會發展，創造對非加太國家經濟援助的更高價值與更深遠的影響力。因此歐盟 2010-2015 年之五年新貿易政策的趨勢，適用於非加太國家的優先考量便是推動「包容性」的貿易政策以協助促進經貿發展。<sup>75</sup>

然而，近年來由於歐盟對外貿易政策的主軸朝向中國、南韓、東南亞國家國協及俄羅斯等新興市場發展，並分別簽署雙邊自由貿易協定以搶攻其市場佔有

---

<sup>72</sup> Kühner, Martina, *op. cit.*, p. 10. 歐盟認為「文化」能成為促進善治及民主化的工具。「文化」亦能扮演在政治參與並從束縛中解放的關鍵角色，如同 2010 年 12 月發生的「茉莉花革命」或「阿拉伯之春」。

<sup>73</sup> 苑倚曼、邱崇宇，前揭文。

<sup>74</sup> 同前註。

<sup>75</sup> 苑倚曼、邱崇宇，前揭文。

率，實際上歐盟與非加太市場的互賴程度相對降低，也因此雙邊試圖推動 EPAs 及援助貿易等政策，除了持續維繫雙邊合作交流外，亦逐年達成取消非互惠貿易及非關稅障礙，促進非加太國家融入世界貿易體系及經濟成長。

整體而言，歐盟及會員國擁有較為穩定且強健的經濟基礎與完整的對外貿易政策，亦掌握合乎整體利益追求，但反觀非加太國家，畢竟各國經濟發展多為初級產業且程度不一，加上基礎建設匱乏，發展不如一般工業國家迅速，<sup>76</sup>除了加勒比及太平洋的非加太會員國的貿易量及貿易項目有限外，非洲地區則是政治紊亂，安全威脅頻傳，未能創造一穩定與善治的社會與政治體系以刺激貿易發展與吸引外資投入。<sup>77</sup>

因此基於現況發展及需求，非加太國家更須透過「合作」以追求利益最大化的目標，增進與歐盟的技術合作，藉由相關貿易協定，促進雙邊與多邊貿易所產生的經濟利益。相對地，歐盟與非加太國家也需考量開放經濟暨市場的核心價值，簽署自由貿易協定係符合總體經濟發展的需求與趨勢，而科都努夥伴協定的修訂亦進一步著重於 EPAs、援助貿易與發展合作等三方面。

但即便近年來雙邊的政經發展漸趨穩定，卻仍存在關鍵性的爭議，尤其是非關稅障礙的取消及降低非互惠原則，因此在短期內是不利依賴程度較高且經濟發展不穩的非加太國家，加上 EPAs 的談判未有共識，不僅對歐盟，對非加太國家而言，在整合、穩定及公平的追求上仍需要更多時間進行協調。<sup>78</sup>

制度或政策本身在形成之初本就存在對現況的差異，所謂「水能載舟，亦能覆舟」，檢視並修訂是達成合作共識的當事者必須的作為，以減少交流過程中可能發生的衝突與爭端。科都努夥伴協定的運作及修訂，在規定上不僅為維繫歐盟及非加太國家間追求經貿往來的永續發展，亦藉由協調與談判，提升公民社會的參與機會，以民主、善治、尊重人權及消除貧窮作為最終目的。

而實際上，EPAs 及援助貿易的形成則是為雙邊貿易上更深一層的維繫，其

---

<sup>76</sup> 同前註。在產業發展方面，非加太國家出口產品多為農、漁業產品、礦產及原物料等初級產業，但長期仍受限於開發技術、物流體系、相關經貿規則與資訊傳遞的匱乏。例如：西非漁業貿易主要掌控在 WTO、歐盟與非加太國家間貿易協定的規定之下，由於西非各國捕魚技術與魚貨倉儲技術較歐盟低落，加上歐盟共同漁業政策所進行的捕撈費用之補貼，將影響該區域各國漁船的漁獲量及產業之發展，對西非各國政府發展漁業與貿易並不具有實質效益。

<sup>77</sup> 同前註。

<sup>78</sup> Bladh, Ingela, "A New Approach to EU-ACP Cooperation: The Shaping, Negotiation and Implication of the Cotonou"(Sweden: Lunds University, 2007), p.27. 對非加太人民而言，EPAs 的自由化訴求即便能以合理或較低價格購買所需商品、增加產業競爭力、刺激資本流動與外部技術的轉移，得以順利進口至非加太市場，尤其對泛撒哈拉非洲地區的生產力與經貿成長有正面的幫助，但 EPAs 仍威脅到該地區傳統農漁業及製造業的存亡，例如東非各國，如肯亞、坦尚尼亞與烏干達，該協定影響並阻礙這些政府未來預定在農業發展方面的合作。

中包含刺激雙邊市場與非加太區域市場內部的貿易往來及技術合作；對文化認同及相關產業的發展、醫療管理與移民遷徙的管制等議題的重視，更是促進雙邊關係及引導非加太國家融入國際體系的主要過程。未來非加太國家將不再侷限於與歐盟間的互賴，為刺激並提升經濟成長及社會體系的穩定，非加太國家可多元選擇對第三國進行互動，此為融入國際體系的第一步，例如促進與中國及美國的貿易合作等，其次是提升援助資金之使用效率及效果，維持現階段達成經濟夥伴關係的過渡時期，其三則是針對導致糧食危機的可能性原因以改善農業相關政策的運作。

非加太國家於 2012 年 12 月 13-14 日舉行第七屆非加太國家領導人暨政府會議(7th Summit for ACP Heads of State and Government)，主要探討非加太國家未來在不斷變遷的國際體系中將面對之挑戰與機會(The Future of the ACP Group in a Changing World: Challenges and Opportunities)。此次會議的結果不僅有利於各國的政治間對話，亦有助於改善且協調組織間的合作關係。由此次會議舉行前，幾位主要領導人所發表的言論觀察，未來與歐盟的關係維繫將愈形緊密，<sup>79</sup>但是否會受中國強勢且積極的交流方式所影響，則需更長時間觀察。<sup>80</sup>因此為維繫歐盟與非加太國家間的雙邊關係，「凝聚合作意願」及「穩定發展與善治的推動」是為非加太國家在整合其區域貿易、並試圖融入世界貿易體系的關鍵，同時亦為提升社會穩定的重要政策。<sup>81</sup>

在國際無政府狀態下，這個社會確實充滿許多不確定性及猜忌，故易於形成國家間利益衝突，減少合作的可能性。然而制度的建立能夠提升訊息揭露的程度，相對增進國與國之間的交流及合作意願，不僅提供法源基礎，也促進各國對

<sup>79</sup> African, Caribbean, and Pacific Group of States, “African leaders stress importance of major ACP summit,” <<http://www.acp.int/summit2012/story-african-leaders-stress-summit>> (29.11.2012).

<sup>80</sup> Anshan, Li, “China’s New Policy toward Africa” in I. Rotberg, Robert ed., *China Into Africa: Trade, Aid and Influence* (Washington, D.C.: Brookings institution press, 2008), p. 22. 近年來中國不斷積極與非洲地區進行交流，在非洲投資與常駐的中國人亦有百萬人之多，自 1949 年迄今持續自「從經濟需求引導外交締結」(Economy serving diplomacy)到「從外交引導經濟發展」(Diplomacy serving economy)演進，以符合當前現況的發展。2012 年 7 月中非合作論壇於中國北京召開第五屆部長級會議，除了重申戰略夥伴關係外，亦鼓勵雙邊經濟合作、貿易往來及糧食安全等行動與策略，建立進出口產品檢驗檢疫監督合作機制，並決定逐步給予與中國建交之非洲低度開發國家 97% 產品零關稅待遇。在發展援助方面，亦有中非發展基金做為對非援助的主要資金來源。此舉和歐盟給予非加太國家在 EBA 方面的優惠待遇及 EDF 的援助資金相當類似。因此歐盟不可忽視中國針對非洲地區的重視程度，不僅在政治上，在經濟上亦有持續且長久的影響。

<sup>81</sup> 非加太國家在 2014 年 11 月 6-7 日於蘇利南召開第八屆非加太國家領導人暨政府會議，議題涵蓋人類安全、氣候變遷、貿易及私人企業成長、與財政發展等，亦包含探討非加太國家內部間的合作議題。會議重點在於領導人們將決議「知名人士小組」(Eminent Persons Group, EPG)所提交之最終報告內容以對非加太國家身為區域組織的成敗及策略進行檢視與修訂。African, Caribbean, and Pacific Group of States, “ACP Heads of State and Government to meet in Suriname” <<http://www.acp.int/content/acp-heads-state-and-government-meet-suriname>> (19.06.2014).

外行動的透明化。若從另外一角度檢視，任何制度及組織形成，總有其依循的原則與動機，國家是理性的行為者，互動目的在於獲取絕對的國家利益，從前述的歷史發展、實質政策的運作及現況，可知歐盟主導著對非加太國家的發展，而非加太國家至今仍無法完全脫離非正常化交流的殖民背景。

綜言之，自 1990 年代起，新自由制度主義的發展更為著重與探討制度化的實質內容與影響，而制度的運作則更需要針對國際時勢進行修訂，以謀求更大的國家利益，因此僅為形式上達成所謂制度化，亦需進一步從實際層面加以評估。歐盟與非加太國家之間的互動正符合新自由制度主義所謂「制度化、合作、協調與絕對利益的取得」，並能達成實際往來過程中的穩定效用。

首先，歐盟與非加太國家的歷史發展過程中，目的在於滿足且促進國家利益。雙邊關係於殖民時期便已建立，在利益重疊及資訊不透明的情況下，必然充斥許多不滿及猜忌，也易形成衝突，進而減少合作的可能性，因此各國與政府在講求絕對利益的前提下，歐盟與非加太國家互取所需，也能夠達成合作發生的條件及意願。

其次，各項條約的擬定與修改，除了作為法律依據外，也是達成雙贏局面，獲取更大利益的方式之一，制度化主要基於社會需求而建立，藉此協助國家與區域形成相關協議，降低資訊揭露風險及減少監督和執行不當的困擾，科都努夥伴協定有別於先前洛梅公約的複雜程度，並分別以「議定書」作為各項政策執行時的基礎，除促進透明化程度外，亦能降低及簡化相關制度在執行及協調上潛在的交易成本。例如，達成市場開放及經濟夥伴的締結，降低關稅且促進經貿、文化與醫療等多方交流，增進順暢的現金流外，亦進一步理解彼此精神層面的思想。

其三，達成貿易的最初目的在於形成供需平衡，歐盟擁有工業技術與先進科技，非加太國家，尤其是非洲地區擁有豐富天然資源，是為一處尚未飽和的產業市場，但也為一處政經環境相對不穩的區域，不論歐盟日後是以援助、貿易優惠換取非加太國家的民主善治，或是以提升國際地位促進非加太國家進行內部整合，在實質上歐盟仍能掌握此一市場及豐富的天然資源，而非加太國家卻也相對地獲得基礎建設、工業技術、教育文化、政府及人民整體素質等的提升，以便達成雙贏的局面。

其四，「制度化」相對上意味著對雙邊的互動發展具備強制性及一定程度的約束力，也代表著即便在國家意願下進行合作及協調，仍存在主導者與被主導者的角色，但多數時候在理性對利益的考量下，各國認同或仰賴制度所促生的利益，即便制度化的結果可能與原先設定之目標有所差異，亦願意採用「包容」的

做法達成合作之意願及條件，因此從殖民時代到現階段可能發展的經濟夥伴關係，歐盟與非加太國家間已進行多次的協調及談判，如同「囚徒困境」一般，即便過程中問題叢生且立場不一，但或許在歐盟引導下取捨「機會成本」與避免可能發生的風險，雙邊能在利益關係上達成相當的共識，最終達成正常化與制度化的目標。

國家行為者之間的互動交流講求利益的共生，合作與否也需視各方條件協議達成之結果，然制度化並非一定有助於合作的產生，但目前為止歐盟與非加太國家的互動關係，在實際運作上未能以平等作為解釋當前互動的狀態，但就整體而言仍依據條約及相關機制的輔助朝向正常化發展，此一結果在雙方具備合作意願下亦將持續。

## 參考文獻

- 王泰銓，2004，〈從尼斯條約看歐洲聯盟的變遷〉，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告，[http://www.law.ntu.edu.tw/chinese/03/ajunct\\_professor/NSC\\_計劃全文\(final\)定稿版\\_2004.12.08.pdf](http://www.law.ntu.edu.tw/chinese/03/ajunct_professor/NSC_計劃全文(final)定稿版_2004.12.08.pdf)，2013/01/23。
- 包宗和 主編，2011，《國際關係理論》，臺北市：五南圖書出版股份有限公司。初版。
- 邱崇宇，2012，〈初探歐洲聯盟國際援助角色的運作、影響與轉變-以歐洲發展基金(EDF)為例〉，《歐洲聯盟的新發展》，新北市：淡江大學歐洲研究所，頁 175-188。
- 苑倚曼、邱崇宇，2011，〈里斯本條約下歐盟與非加太國家貿易關係與策略的新方向〉，張台麟(編)，《歐洲聯盟推動對外政策的策略與主軸》，臺北市：政治大學歐洲語文學程，頁 146-216。
- 陳麗娟，2010，《里斯本條約後歐洲聯盟新面貌》，臺北市：五南圖書出版股份有限公司。初版。
- 程衛東 譯，2010，《歐洲聯盟基礎條約：經里斯本條約修訂》，北京：社會科學文獻出版社。初版。
- 黃中憲 譯，Kehnneth Pomeranz & Steven Topik 著，2007，《貿易打造的世界：社會、文化、世界經濟，從 1400 年到現在》，臺北市：大雁文化出版。初版。
- Adam Higazi. 2005. "Integrating Migration & Development Policies: Challenges for ACP-EU Cooperation." in [http://www.hubrural.org/IMG/pdf/ecdpm\\_05\\_62e\\_ah.pdf](http://www.hubrural.org/IMG/pdf/ecdpm_05_62e_ah.pdf). Latest update 28 November 2012.
- Adrian Flint. 2008. *Trade, Poverty and The Environment: The EU, Cotonou and the African-Caribbean-Pacific Bloc*. New York: Palgrave Macmillan.
- Aidan Cox & John Healey. 2000. *European Development Cooperation and the Poor*. New York: St. Martin's Press.
- Anne-Marie Mouradian. 2011. "The EU remains the world's principal donor but .....". *The Courier* issue no.(23.): 40.
- Aurelie Walker. 2008. "Integrating into the Global Economy". *Trade Negotiations Insight* vol.(7.): 14-15.
- Claude Maerten & Elisabeth Tison. 2009. "EPA Negotiations with Central Africa: The State of Play". *Trade Negotiations Insight* vol. (8.): 7.
- COM(2010) 612
- Eleonora Koeb. 2009. "The Lisbon Treaty – Implications for ACP-EU Relations". *Trade Negotiations Insight* vol. (8.): 1-3.
- Emanuele Giaufret. 1999. "The European Development Fund", in Carol Cosgrove-Stacks eds. *The European Union and Developing Countries-The Challenges of Globalization*. New York: St. Martin's Press.
- European Union, EuropeAid, Consolidated Version of the ACP-EC Partnership Agreement

(Revised in Ouagadougou on 22 June 2010).

Ingela Bladh. 2007. *A New Approach to EU-ACP Cooperation: The Shaping, Negotiation and Implication of the Cotonou*. Sweden: Lunds University.

Martin Holland. 2002. *The European Union and the Third World*. New York: Palgrave.

Martina Kühner. 2011. “The Role of Culture in EU Cooperation with ACP Countries – Concepts, Actors, and Challenges in a Promising Field of Action.” in [http://www.ifa.de/fileadmin/pdf/edition/europa\\_2012.pdf](http://www.ifa.de/fileadmin/pdf/edition/europa_2012.pdf). Latest update 22 November 2012.

O.J. L 229

O.J. L 278

O.J. L 287

Olufemi Babarinde & Gerrit Faber eds.. 2005. *The European Union and the Developing Countries: The Cotonou Agreement*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Platform of Central Africa Non-State Actors (PANEAC), “Why EPA Negotiations Have Slowed: The Central African Perspective”, *Trade Negotiations Insight*, Vol.8, March (2009)

Robert O. Keohane. 1984. *After Hegemony*. New Jersey: Princeton University Press.

Robert I. Rotberg ed.. 2008. *China Into Africa: Trade, Aid and Influence*. Washington, D.C.: Brookings institution press.

SEC(2010) 1269

UNAIDS, “Global Report: UNAIDS Report on the Global AIDS Epidemic 2010”

Xavier Seuba. 2010. “The Impact of EU Regulation 1383/2003 on ACP Countries”. *Trade Negotiations Insight* vol. (9.): 10-11.

官方網站

African, Caribbean, and Pacific Group of States <<http://www.acp.int>>

The Department of the International Relations and Cooperation of Republic of South Africa <<http://www.dfa.gov.za>>

EDULINK <<http://acp-edulink.eu>>

European Commission <<http://ec.europa.eu>>

European Commission – Trade website <<http://ec.europa.eu/trade/>>

European Parliament <<http://www.europarl.europa.eu/>>

Eurostat <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>>

Forum on China-Africa Cooperation, <<http://www.focac.org/eng/>>

Friedrich Ebert Stiftung <<http://www.fes.de/>>

UNESCO <<http://www.unesco.org/new/en/>>

附件、非加太國家會員國名單(依地區及名稱順序排列)

	會員國名稱	首都	國土面積(sq. km)
非洲地區	Angola	Luanda	1,246,700
	Bahamas	Nassau	13,940
	Benin	Porto-Novo	112,620
	Botswana	Gaborone	600,370
	Burkina Faso	Ouagadougou	274,200
	Burundi	Bujumbura	27,830
	Cameroon	Yaoundé	475,440
	Cape Verde	Praia	4,033
	Republic of Centre Africa	Bangui	622,984
	Tchad	N'Djamena	1,284,000
	Comoros	Moroni	2,170
	Democratic Republic of Congo	Kinshasa	2,345,410
	Republic of Congo	Brazzaville	342,000
	Cote d'Ivoire	Yamoussoukro	322,460
	Djibouti	Djibouti	23,000
	Equat. Guinea	Malabo	28,051
	Eritrea	Asmara	121,320
	Ethiopia	Addis Ababa	1,127,127
	Gabon	Libreville	267,667
	Republic of the Gambia	Banjul	11,300
	Ghana	Accra	239,460
	Guinea	Conakry	245,857
	Guinea Bissau	Bissau	36,120
	Kenya	Nairobi	582,650
	Lesotho	Maseru	30,355
	Liberia	Monrovia	111,370
	Madagascar	Antananarivo	587,040
	Malawi	Lilongwe	118,480
	Mali	Bamako	1,240,000
	Mauritania	Nouakchott	1,030,700
	Maurice	Port Louis	2,040
	Mozambique	Maputo	801,590
	Republic of Namibia	Windhoek	825,418
	Niger	Niamey	1,267,000
	Nigeria	Abuja	923,768
	Rwanda	Kigali	26,338
	Sao Tome & Principe	Sao Tome	1,001
	Senegal	Dakar	196,190
	Seychelles	Victoria	455
	Sierra Leone	Freetown	71,740
	Somalia	Mogadishu	637,657
South Africa	Pretoria	1,219,912	
Sudan	Khartoum	2,505,810	
Swaziland	Mbabane	17,363	

非洲地區	會員國名稱	首都	國土面積(sq. km)
	The United Republic of Tanzania	Dar es Salaam	945,087
	Republic of Togo	Lomé	56,785
	Uganda	Kampala	236,040
	Vanuatu	Port-Vila	12,200
	Zambia	Lusaka	752,614
	Zimbabwe	Harare	390,580

加勒比地區	會員國名稱	首都	國土面積(sq. km)
	Antigua & Barbuda	Saint John's	443
	Barbados	Bridgetown	431
	Belize	Belmopan	22,966
	Cuba*	Havana	110,860
	Dominica	Roseau	754
	Republic of Dominica	Santo Domingo	48,730
	Grenade	Saint George's	344
	Guyana	Georgetown	214,970
	Haiti	Port-au-Prince	27,750
	Jamaica	Kingston	10,991
	St. Kitts et Nevis	Basseterre	261
	St. Lucia	Castries	616
	St. Vincent & les Grenadines	Kingstown	389
	Suriname	Paramaribo	163,270
Trinidad & Tobago	Port-of-Spain	5,128	

太平洋地區	會員國名稱	首都	國土面積(sq. km)
	Cook Islands	Avarua	240
	East Timor	Dili	15,007
	Fiji	Suva	18,270
	Kiribati	Tarawa	811
	Marshall Islands	Majuro	181
	Federated States of Micronesia	Palikir	702
	Nauru	**	21
	Niue	Alofi	260
	Palau	Koror	458
	Papua New Guinea	Port Moresby	462,840
	Samoa	Apia	2,944
	Solomon Islands	Honiara	28,450
	Tonga	Nuku'alofa	748
	Tuvalu	Fongafale	26
Vanuatu	Port-Vila	12,200	

\* 古巴(Cuba)並未加入 EPAs

\*\* 並無官方認定之首都名稱