

# 歐盟外部經濟治理

## 歐洲聯盟與南方共同市場互動模式分析

卓忠宏

淡江大學歐洲研究所 副教授

### <摘要>

歐盟與南方共同市場屬於「區域對區域」的互動模式，不但促進跨區域(trans-region)與區域間(inter-region)的互動聯繫，同時強化區域內(intra-region)的深化合作。雖然歐盟與南市自由貿易協定至今仍無具體結論，但從雙邊互動的過程，仍有助於理解歐盟對外經濟治理的模式，思考區域間主義如何被運用在歐盟與南市乃至歐盟與拉美的發展上。

文章使用既有的國關理論，如現實主義的權力平衡、權力政治的觀點，自由制度主義強調的合作與複合互賴關係，以及建構主義解釋區域間互動過程中集體認同的形成，這些不同的理論要素為解釋基礎。文章以此三種理論架構詮釋區域間主義的發展，內容分為五部份：除前言外，其次分析區域間主義的類型；第三部份以現實主義、自由制度主義與建構主義觀點解釋區域間主義的動因與功能；第四部份闡述區域間主義的實踐，以歐盟與南方共同市場發展為案例解釋；第五分析歐盟南方共同市場雙邊區域間談判的互動模式與幾點觀察；最後，做出總結。

**關鍵詞：**歐盟對外關係、南方共同市場、區域間主義、歐盟與南方共同市場貿易協定

## 壹、前言

冷戰結束後的國際關係領域進入一個新發展。全球經濟重整與版圖重建，傳統權力政治已逐漸被經濟活動所取代，成為國家對外關係主軸。面對全球化對國家的衝擊，國家權限有向上轉移(upward)至區域或全球性機構、向下轉移(downward)至次國家或地方組織、以及向外轉移(sideways)至私人部門或非政府組織的趨勢。不僅對國家自主性造成限制，同時促使國家重新界定自身角色，選擇政策工具與強化執行能力。<sup>1</sup>這種上下拉扯的力量，突破國家疆界的限制，挑戰國家作為單一行為者(unitary actor)的假設。另一方面，全球化發展強化各區域內(intra-region)統合，也促進全球跨區域(trans-region)與區域間(inter-region)的聯繫合作，因而出現許多區域間合作機制。區域與區域之間互動頻繁，相對也開拓國際關係的研究領域，區域間主義(interregionalism)發展成為國際關係互動的新模式及新的分析層次。而有了融合「國際」與「國內」的跨層次分析，並將國際關係與區域研究相結合。

雖說區域間主義是一種新的研究途徑，但並非新的現象。區域間主義可回溯到 1960 及 1970 年代，當時稱之為雙邊區域間主義(bilateral interregionalism)或雙區域主義(bi-regionalism)，以歐體對外關係為典範，如 1972 年歐體與「東南亞國協」(ASEAN，以下簡稱東協)建立關係，1975 年與非、加、太國家簽署「洛梅公約」(Lomé Convention)，1977 年開始加強與南地中海國家合作，1970 至 1980 年代與拉丁美洲國家與次區域組織簽署「合作協定」(cooperation agreement)。這種早期區域間主義建構在環繞在以歐體為中心的對外聯繫，與夥伴國形成「區域對區域」(region-to-region)的談判模式。<sup>2</sup>到後冷戰時期，在世界貿易組織(以下簡稱 WTO)多邊體系架構下，因杜哈回合(Doha Round)談判進展停滯，各國遂逐漸修正其貿易政策的重點，不再單獨投注在 WTO 多邊貿易體制的談判之上，而是改以雙邊貿易協定為主，對外積極展開自由貿易談判或簽署「區域貿易協定」(Regional Trade Arrangements)，因而出現不同類型的區域間結盟形式，造就新一波區域間主義的發展。<sup>3</sup>

歐盟與拉美聯繫就是這波區域間主義的產物。若深入分析歐盟與拉美一些次區域集團關係，歐盟與南方共同市場(Mercado Común del Sur; Southern Common Market, Mercosur，亦翻譯為南錐共同市場，以下簡稱南市)是其中最重要也最具野心的區域間合作。自從 1991 年巴西、阿根廷、巴拉圭、烏拉圭 4 國簽署「亞松森條約」(Tratado de Asunción)成立南市，歐盟就與南市維持緊密關係。1995 年雙邊正式建立「區域間架構合作協定」(EU-Mercosur Interregional Framework Cooperation Agreement)，建立起自由貿易談判的基礎。雖然在多年談判後，歐盟

---

<sup>1</sup> 曹俊漢，*全球化與全球治理：理論發展建構與詮釋*，(台北：韋伯文化出版有限公司，2009)，頁 101~102。

<sup>2</sup> Alan Hardacre, *The Rise and Fall of Interregionalism in EU External Relations*, (Dordrecht, Netherlands: Republic of Letters Publishing, 2010), p. 11.

<sup>3</sup> Pascal Lamy, "Stepping Stones or Stumbling Blocks?: The EU's Approach towards the Problem of Multilateralism vs. Regionalism in Trade Policy," *The World Economy*, Vol.25(2002), pp.1399-1413.

與南市自由貿易協定仍無具體結論，但從其互動過程，仍有助於理解歐盟對外經濟治理的模式，思考區域間主義如何被運用在歐盟與南市乃至歐盟與拉美的發展上。

歐盟與南市對話最初就被定位為「區域對區域」與「集團對集團」之間的互動模式，傳統以國家為中心的研究假設，已經無法滿足區域間相互結盟的現象。針對區域間主義這種新的研究途徑，本文使用既有的國關理論，如現實主義的權力平衡、權力政治的觀點，自由制度主義強調的合作與複合互賴關係，以及建構主義解釋區域間互動過程中集體認同的形成，這些不同的理論要素為解釋基礎。文章以此三種理論架構詮釋區域間主義的發展，內容分為五部份：除前言外，其次分析區域間主義的類型；第三部份以現實主義、自由制度主義與建構主義觀點解釋區域間主義的動因與功能；第四部份闡述區域間主義的實踐，以歐盟與南市發展為案例解釋；第五分析歐盟與南市區域間談判的後續發展與幾點觀察；最後，做出總結。

## 貳、區域間主義類型與互動模式

後冷戰時期，區域組織、國家集團與單一國家都開始加強區域關係，以追求國際多邊體系中的平衡發展。至今，大多數區域、次區域、國家彼此之間都建立起制度化聯繫。Heiner Hänggi 曾對全球區域之間的對話進行分類，將其劃分成五種互動模式，後歸納為三種類型（參閱表一）：<sup>4</sup>

表一：區域間互動模式與類型

模式	A 區域	B 區域	區域間主義類型
1	區域組織或區域集團	第三國	混合型區域間主義/ 准區域間關係
2	區域組織	區域組織	區域間主義
3	區域組織	區域集團	
4	區域集團	區域集團	
5	兩個區域以上所形成之國家集團		跨區域主義/ 巨型區域關係

資料來源：作者製表。內容引自 Heiner Hänggi, "Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: in search of a typology," in Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüland(eds.), *Interregionalism and International Relations*, (London: Routledge,

<sup>4</sup> Fredrik Soderbaum & Luk van Langenhove, "Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism", in Fredrik Söderbaum and Luk van Langenhove(eds.), *The EU as a Global Player, The Politics of Interregionalism*, p. 10; Heiner Hänggi, "Interregionalism: empirical and theoretical perspectives", paper delivered to the workshop "Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas", Los Angeles, May 18, 2000, p. 7; V. K. Aggarwal and E. A. Fogarty, "Between Regionalism and Globalism: European Union Interregional Trade Strategies," in V. K. Aggarwal and E. A. Fogarty (eds.), *European Union Trade Strategies: between Globalism and Regionalism*, (London: Palgrave, 2004), pp. 4-6; 吳東野，「從亞歐會議論區域間主義發展」，*問題與研究*，第 44 卷第 3 期，（民國 94 年 5、6 月），頁 11-14。

2005), p. 42.

一是區域集團之間關係，被視為是區域間安排的最初模式，與「傳統或舊區域主義」(traditional / old regionalism) 緊密連結。區域間主義是由區域主義衍生出來的。一般而言，學者大致將區域主義發展劃分為兩個階段：1980 年代中期前稱之為舊區域主義，以及 1980 年代中期以後的「新區域主義」(new regionalism)。傳統(舊)區域主義發展主要建立在歐洲統合經驗與理論基礎上，以地理區域為基礎，著重地緣關係，加上當時冷戰的時空背景，特別在軍事安全與政治、經濟議題上進行區域的整合。因而此時期的區域間關係大體呈現在歐體與其他區域進行的對話，區域間網絡呈現一種以歐體為中心的輪軸-輻射狀體系(hub-and-spokes system)。<sup>5</sup>歐體不僅跟不同區域接觸，同時跟該區域兩個或兩個以上團體進行對話。如歐體早期與非加太國家建立聯繫，之後逐漸拓展其對外關係至南地中海國家與拉丁美洲次區域團體。<sup>6</sup>歐體相當程度上是把區域間合作視為加強區域內夥伴關係的動力，間接催化全球其他地區的經濟整合。<sup>7</sup>然而冷戰時期的區域間關係，除歐體與其他區域聯繫外，世界其他區域之間的對話就相對缺乏。

冷戰結束後，兩極體系的轉型與全球化浪潮的衝擊，全球區域網絡發展出各種形式的互動與合作架構，呈現出多層次與多面向的發展。因其內涵與舊區域主義有明顯不同，一些學者將這些發展歸類為新區域主義(New Regionalism)。<sup>8</sup>儘管學者對新區域主義有著不同分析觀點與角度，但一般皆同意新一波區域主義的出現主要來自全球化的壓力，是單一國家回應多邊談判與挑戰情況下，試圖透過區域集體談判方式以降低風險、減輕壓力。故而將新區域主義視為國家在面對全球化挑戰一種解決之道。<sup>9</sup>然而新區域主義強調的自由化、開放性、不歧視原則，

---

<sup>5</sup> Matthias Busse, "The Hub and Spoke Approach of EU Trade Policy", *Intereconomics*, Vol. 35, Iss. 4, July/August 2000, pp. 153-154; Valeria Marina Valle, "Interregionalism: A Case Study of the European Union and Mercosur," *GARNET Working Paper*, No. 51/08, July 2008, p. 6; Alan Hardacre, 2010, op. cit., p. 11. Vinod K. Aggarwal and Edward A. Fogarty, 2004b, op. cit., p.387.

<sup>6</sup> Alan Hardacre, 2010, op. cit., p. 41.

<sup>7</sup> Alan Hardacre, 2010, op. cit., p. 46; F. Söderbaum & L. Van Langenhove, op. cit., p. 251.

<sup>8</sup> 相關論述請參閱：Paul Bowles, "ASEAN, AFTA and the New Regionalism," *Pacific Affairs*, Vol.70, No.2, Summer (1997), pp.219~233; W. J. Ethier, "The New Regionalism," *The Economic Journal*, Vol.108, No.449 (1998), pp.1149~1161; Louis Fawcett, "Regionalism in Historical Perspective," in Louise Fawcett and Andrew Hurrell (eds.) *Regionalism in World Politics*, (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp.9~35; Bjorn Hettne, "Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation", in B. Hettne, A. Inotai and O. Sunkel (eds.), *Globalism and the New Regionalism*, (New York: ST. Martin's Press, 1999), pp.1~24; James. H. Mittelman, "Rethinking the New Regionalism in the Context of Globalization", in B. Hettne, A. Inotai and O. Sunkel (eds.), op. cit., pp.25~53; E. D. Mansfield and H.V. Milner, "The New Wave of Regionalism," *International Organization*, Vol.53, No.3(1999), pp.589~627; Fredrik Soderbaum, *Theories of New Regionalism*, (NY: Palgrave Macmillan Ltd.,2003), chapter 12; Mario Teló, (ed.), *European Union and New Regionalism*. (Hampshire, UK: Ashgate, 2<sup>nd</sup> edition, 2007). 郝培芝及羅致美，「國際整合與區域主義」，張亞中主編，*國際關係總論*，(台北：揚智出版社 2007)，頁 379-414。

<sup>9</sup> Bjorn Hettne, op. cit., pp.21~22.

加強區域集團之間的合作競爭，反倒讓跨區域或區域之間的聯繫與新區域主義因而形成了互補的態勢，共同推動區域之間的合作。如歐盟、東南亞國協、南市、澳紐緊密經濟協定(The Australia New Zealand Closer Economic Agreement)、南非發展共同體(Southern African Development Community)、西非國家經濟共同體(Economic Community of West African States)，這些區域組織之間建立起互動聯繫網絡。這類型區域間的互動通常建立在部長級或資深官員定期會晤的基礎上，針對特殊領域交換意見，大部分跟貿易和投資範疇的經濟領域有關，有些擴及毒品、民主發展政治敏感問題，及公民社會、永續發展等非經濟性議題。<sup>10</sup>

第二是雙區域(bioregional)與跨區域(tranregional)安排或巨型區域主義(megaregionalism)，主要建立在政府高層定期聚會(高峰會)的基礎上，議程多集中於經濟問題。參與成員來自兩個及兩個以上地區，可以是區域組織以外的國家，兩大組織新會員國也未必是參與對話的夥伴。如緬甸於1997年加入東協，但因人權爭議遲至2004年才獲得歐盟同意參加亞歐會議。<sup>11</sup>2003年，歐盟為抗議古巴政府逮捕75名媒體記者與人權倡議者，宣布對古巴實施外交制裁。直到2008年制裁案被解除，2009年古巴才獲得「美洲國家組織」(The Organization of American States)接受，及參與「歐盟與拉美、加勒比高峰會」(European Union - Latin America and Caribbean Summit, EU-LAC Summit)。

基本上，雙區域或跨區域性活動隱含多邊區域組織對話性質，以往局限於北美、西歐及東亞三大經濟區塊所形成的「三元組合」(triadic context)。<sup>12</sup>之後逐漸擴散至非洲和大洋洲，建構起五種類型的互動模式：一是1989年成立的亞太經合會(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)，參與之成員橫跨東亞、美洲與大洋洲共21國；二是1996年「亞歐會議」(Asia-Europe Meeting)，由歐盟執委會、27個會員國與東亞國家成立的跨區域論壇；三是1999年在里約熱內盧召開的「歐盟與拉美、加勒比高峰會」，現今成員包括拉美與加勒比海30國、歐盟27個會員國和執委會；四是2000年在開羅舉行的「非歐峰會」(Africa-Europe Summit)，參與國有歐盟執委會、27國以及非洲聯盟(Africa Union)組織54國(除了摩洛哥因為西撒哈拉領土糾紛拒絕參加)；最後是2001年成立的「東亞-拉美論壇」(East Asia-Latin America Forum)，成員除東亞13國與拉美12國，尚包括澳洲、紐西蘭。

第三種類型屬於混合型(hybrids)區域間主義或准區域間主義(quasi-interregionalism)。指的是區域組織與單一強權之間的互動，尤其適用在其所屬區域或次區域中具有政經優勢地位的大國，因而形成某種磁吸效應。<sup>13</sup>此種關係發

<sup>10</sup> Alan Hardacre, 2010, *op. cit.*, pp. 40-41 and 87.

<sup>11</sup> 吳東野，前引文，頁13。

<sup>12</sup> Jürgen Rüländ, "Interregionalism in International Relations", paper presented in the conference sponsored by the Foundation Volkswagen, Arnold-Bergstraesser-Institute, Freiburg, January 31-February 1, 2002, p. 2.

<sup>13</sup> 在區域組織與國家集團之間互動，若一方是已經建立關稅同盟，另一方則為國家集團，尚未形成關稅同盟或自由貿易，如歐盟與非加太國家只是一個鬆散的區域間主義形式，維持一個弱勢的組織架構，處理少許議題，V. K. Aggarwal and E. A. Fogarty 將其列為混合型區域間主義。

展往往會影響到區域間及跨區域的安排，如東協加一、東協加三、東協與澳洲、紐西蘭，歐盟分別與美國、日本、加拿大、俄羅斯、印度、中國、墨西哥、智利發展關係。

歐盟與拉美、亞洲、非洲的互動聯繫皆包涵上述區域間主義三種類型。<sup>14</sup>然而 Santander 認為區域間主義非常適合用在歐盟對拉美關係，因拉美區域或次區域統合的完整性要高於亞洲、非洲。<sup>15</sup>其中「里約集團」(The Rio Group)代表所有拉美國家；<sup>16</sup>次區域集團，中美洲國家成立「中美洲共同市場」(Central America Common Market)，<sup>17</sup>南美洲區分成兩區域組織「南市」與「安地斯共同體」(Andean Community)；<sup>18</sup>最後是未參加拉美次區域集團的墨西哥與智利。這種傳統互動框架對應出區域間主義的三種形式，提供跨區域與區域間互動研究一個最典型與綜合性模式 (topical and comprehensive model)：<sup>19</sup>

- 一、 雙區域和跨區域主義：歐盟與「里約集團」以及「歐盟與拉美、加勒比高峰會」，代表跨區域互動。
- 二、 區域間主義：歐盟與中美洲共同市場、歐盟與南市、歐盟與安地斯共同體是區域間合作的典型代表。
- 三、 混合型區域間主義：歐盟與墨西哥、歐盟與智利。

歐盟與拉美區域間主義主要以歐盟作為輪軸中心(hub)，環繞著區域、次區域、單一國家的模式進行。歐盟對拉美關係初期集中在「里約集團」，之後改以區域 (regional-based) 與國家(country-based)為基礎的聯繫。<sup>20</sup>繼歐盟與墨西哥 (2000年) 以及智利 (2003年) 簽署自由貿易協定後，2010年歐盟分別與中美洲6國、安地斯共同體的秘魯、哥倫比亞完成自由貿易諮商談判。歐盟與南市談判於2004年中止，復於2010年恢復談判。不難看出歐盟的野心，企圖在拉美塑造出區域間合作的典範。

### 叁、區域間主義與理論詮釋

區域間主義是一種地理區域疆界為單位，以區域合作為途徑的一種國際關係現象。Gilson 將區域間主義詮釋為「一個區域與另一個區域的互動」，<sup>21</sup>或依照

---

請參閱：V. K. Aggarwal and E. A. Fogarty, *op. cit.*, p. 5.

<sup>14</sup> Alan Hardacre, 2010, *op. cit.*, p. 49.

<sup>15</sup> Sebastian Santander, "The European Partnership with Mercosur: a Relationship Based on Strategic and Neo-liberal Principles," *European Integration*, Vol. 27, No. 3, September 2005, pp. 285-306.

<sup>16</sup> 「里約集團」1986年成立，會員包涵所有拉美國家與5個加勒比海國家（貝里斯、古巴、多明尼加、海地與牙買加）。

<sup>17</sup> 1963年成立之「中美洲共同市場」，會員國包括：瓜地馬拉、哥斯大黎加、薩爾瓦多、尼加拉瓜、宏都拉斯。巴拿馬雖未加入，但於1993年與中美洲5國簽署中美洲區域整合協定議定書。

<sup>18</sup> 「安地斯共同體」於1969年成立，目前會員國有玻利維亞、哥倫比亞、厄瓜多、秘魯4國。原會員國之一的委內瑞拉於2006年退出，改加入南方共同市場。

<sup>19</sup> Alan Hardacre, "The EU and the Diplomacy of Complex Interregionalism," *The Hague Journal of Diplomacy*, No.4, 2009, p.173.

<sup>20</sup> Alan Hardacre, 2010, *op. cit.*, p. 84.

<sup>21</sup> Julie Gilson, "New Interregionalism? The EU and East Asia", *European Integration*, Vol. 27, No. 3, September 2005, p. 309.

Söderbaum 及 Langenhove 簡單解釋為「區域對區域的關係」，<sup>22</sup>區域間主義都隱含以區域為基礎(region-based)的多邊主義發展，<sup>23</sup>在區域、區域間和多邊的層次上進行務實和彈性的國際合作與競爭。<sup>24</sup>是單一國家為了因應多邊談判與挑戰，試圖強化區域內統合，並透過區域間集體談判方式以降低風險、減輕壓力。<sup>25</sup>

有關區域間主義的功能，國際學者常引用 Rüländ 概念，將區域間主義歸納為至少 7 種功能：<sup>26</sup>一是權力平衡(power balancing)，強調區域之間平衡發展，以及安全領域的單邊主義與經濟的多邊主義（區域間主義）的相互關聯性；二是制度平衡(institutional balancing)，主要大國利用區域間和跨區域論壇作為制度性工具，藉集體力量強化影響力，以維持彼此的平衡及宣傳共同價值觀；三是依附(bandwagoning)，藉由區域之間結盟改變權利對等關係而非維持平衡；四是制度建設(institution-building)，大部份跨區域和區域間互動屬於協商性論壇，在國際多層級(multi-layered)體系下發展出一個新層次及輔助性機構，如一些定期聚會的部長級資深官員會議、非政府組織與第二軌道的對話；<sup>27</sup>五是理性化(rationalizing)，冷戰後各類型的區域間協定大量出現，替陷入僵局的全球多邊主義找出一種解決替代方式；六是議程設定(Agenda-setting)與前述「理性化」功能息息相關，藉由政治對話設定議程，建立了具有廣泛基礎的協調機制以解決爭議；七是認同建立(identity-building)，藉由區域間主義強化區域主義，激化內部的團結與建構，進而形成區域集體認同與意識；<sup>28</sup>Rüländ 之後補充，再提出兩種區域間主義兩種功能：穩定(Stabilizing)和發展(development)，亦即確保區域安全穩定和經濟繁榮。<sup>29</sup>

Rüländ 系統性地針對區域間主義歸納的 7 種功能，隱含國關理論現實主義、新自由制度主義與建構主義的觀點：<sup>30</sup>

在權力平衡理論下，當一國欲加強本國力量時，一是有效運用國內資源分配，可以提昇國內經濟、充實軍備，二是發展外交、尋求結盟或削弱對方實力，<sup>31</sup>形成「平衡」與「依附」的效應。平衡意味「國家利用本身擁有的資源提升自身力量，並與外來勢力結盟，對抗主要的對手」，依附則是「嘗試與主導體系的

<sup>22</sup> Fredrik Söderbaum & Luk Van Langenhove, "Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism", *European Integration*, Vol. 27, No. 3, September 2005, p.252.

<sup>23</sup> Sebastian Santander and Phillipe de Lombaerde, "EU-Latin America-Caribbean Interregionalism and Effective Multilateralism," paper prepared for V European CEISAL Conference of Latin-Americanists, Brussels, 11-14 April, 2007, p. 1.

<sup>24</sup> Jürgen Rüländ, *op. cit.*, p. 4.

<sup>25</sup> Alan Hardacre, 2010, *op. cit.*, pp. 40-41 and 87.

<sup>26</sup> Jürgen Rüländ, *op. cit.*, pp.3-9.

<sup>27</sup> Heiner Hänggi, "Interregionalism as a multifaceted phenomenon," in Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ(eds.), *Interregionalism and International Relations*, (London: Routledge Publishing, 2006), p. 31.

<sup>28</sup> Julie Gilson, *op. cit.*, pp. 309-310.

<sup>29</sup> Jürgen Rüländ, *op. cit.*, p. 9.

<sup>30</sup> Ralf Roloff, "Interregionalism in Theoretical Perspective: State of the Arte," in Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ(eds.), *Interregionalism and International Relations*, (London: Routledge Publishing, 2006), pp. 17-30.

<sup>31</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, (Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), p. 118.

大國結盟」。<sup>32</sup>現實主義者從國際結構中權力分佈態勢來分析區域間關係。此處所指的權力並非僅針對軍事力量，同時包括經濟的與制度的力量。對現實主義者來說，區域間主義源自民族國家為回應國際體系結構的變化，因為國家利益的驅使，迫使區域內各國進行合作，以爭取權力與保障國家最大的利益。<sup>33</sup>另一動機是現實主義學者習慣將焦點置於區域主義競爭的動力與不同區域之間的平衡賽局，平衡全球區域主義發展的態勢。<sup>34</sup>此處強調的平衡重點在貿易因素，以獲取額外優惠、商品保護、市場進入，維持與競爭者的經貿優勢，作為推動區域貿易均衡發展的手段。<sup>35</sup>

與平衡息息相關的是依附的概念。就如同區域主義盛行年代，國家紛紛推動或加入區域組織，擔心落後或被排除在外。同樣情況反應在區域之間的相互聯繫，如 Rüländ 所指，區域間對話可被視是區域行為者為對抗其他區域行為者一種務實與彈性的結盟。<sup>36</sup>

新自由制度主義者著重區域間合作的需求，以因應全球化發展過程中相互依賴的現象，將區域間相互依賴問題轉換成制度化的疏通管道；<sup>37</sup>其次，新自由制度主義學者特別強調制度的重要性，特別是爭端解決機制，認為是區域間合作成功與否的關鍵。此觀點強調制度在推動區域間關係的角色，採用軟性制度化(soft institutionalization)的過程，以不干涉會員國事務的原則，避免做出有約束力的決定及產生額外的治理成本。<sup>38</sup>並藉由一些輔助機構的設立，如高峰會、部長級會議、高階官員會議以及專家學者聚會，強化機制的強度，並利用區域間主義作為推廣共同價值、觀念的平台；三是用制度主義理論來詮釋區域間制度建設對全球治理體系的影響。由於全球性多邊組織，像世界貿易組織就是一個標準類型，討論的內容日趨複雜，代表不同利益的行為者數量與日俱增，導致其成效不彰，促使各國選擇走向「次佳的解決方案」(second best solution)，建立區域間和跨地區論壇；<sup>39</sup>最後，區域間主義有助於議程設定。區域間主義在特定領域中建立起區域對區域的政治對話平台，以設定議程、協調立場，在國際政治中建立一個廣泛的聯盟。<sup>40</sup>

建構主義理論比較偏向社會、文化面向來解釋區域間主義對共同體建設或認同的影響。Hänggi 和 Gilson 都認為，區域間的聯繫建立在區域認同的基礎之上，藉由跟其他區域之間互動，刺激內部團結與區域建構，進而形成自我集體認同與意識。此種區域間的互動形成「自我」(self)與「他人」(other)意識，是建立和鞏

<sup>32</sup> Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, (New York: Cornell University Press, 1987), p. 17.

<sup>33</sup> Vinod K. Aggarwal and Edward A. Fogarty, "Explaining Trends in EU Interregionalism," in V. K. Aggarwal and E. A. Fogarty (eds.), *op. cit.*, p. 210.

<sup>34</sup> 吳東野，前引文，頁 18。

<sup>35</sup> Alan Hardacre, 2010, *op. cit.*, pp. 18 and 25-26;

<sup>36</sup> Jürgen Rüländ, 2002, *op. cit.*, p. 4.

<sup>37</sup> Alan Hardacre, 2010, *op. cit.*, p. 27; Heiner Hänggi, 2000, *op. cit.*, pp. 8-9. 吳東野，前引文，頁 18。

<sup>38</sup> Heiner Hänggi, 2005, *op. cit.*, p. 31.

<sup>39</sup> Jürgen Rüländ, 2002, *op. cit.*, p. 7.

<sup>40</sup> Alan Hardacre, 2010, *op. cit.*, pp. 27-28.

固區域集體認同的一種方式。<sup>41</sup> 這種「由外而內」(outside-in)研究途徑圍繞在內部差異性，進而影響與決定區域間的互動形式、內容與衝擊。

對社會建構主義者而言，區域之間的合作，並不一定要具備地理上的鄰近性，譬如歐盟對外簽署之區域間協定、亞太經合會，多屬於跨區域的結盟。<sup>42</sup> Hettne 將這種發展稱之為「地理的終結」(the end of geography)，地理上距離已非跨區域間結盟的必要考量。<sup>43</sup> 所謂的區域，一方面是藉由「區域化」經濟和社會過程所塑造，另一方面是透過「區域主義」積極建構形成的。「區域化」所呈現的概念是區域內國家因為政治、經濟上相互依賴需求增加的結果，產生該區域自然的與事實的結合，未必需要國家刻意的介入，形成一種由下而上的運作模式；而「區域主義」是由國家所主導的由上而下的運作模式，由國家主導進而產生一個具有功能性的區域認同或確立區域的主體性。<sup>44</sup>

#### 肆、區域間主義的實踐

前文敘述區域間主義的定位就是區域間的協調與平衡，造成國際政治多邊和多層次結構的產生。這種國際體系現象促進了區域化與區域主義的發展，導致民族國家強化區域內統合以及建立區域間合作機構來因應全球複合互賴和平衡發展的必要性。本節以現實主義貿易、政治與制度平衡，新自由制度主義的制度建立、理性化與設定議程，以及建構主義的集體認同這些核心理論的觀點來解釋歐盟與南市的案例：

##### 一、平衡

前文敘述全球經濟活動大多集中在北美、西歐及東亞三大經濟區塊。這三大區塊為了有效平衡彼此之間的關係，而形成一種「三元論」的多邊區域間互動。冷戰結束後，跨區域互動除北美、西歐及東亞傳統三角關係之外，東亞與歐盟也開始跟拉美、非洲建立跨區域聯繫。亞太經合會被詮釋為是美國抗衡東亞區域意識，同時是東亞擔憂北美自由貿易協會成立與歐洲共同市場發展帶來負面效應的結果。其次，1995年美國與歐盟簽署的「跨大西洋議程」(The New Transatlantic Agenda)以及1998年建構的「跨大西洋夥伴關係」(Transatlantic Economic Partnership)與「跨大西洋自由貿易」倡議，涵蓋北美與歐洲廣泛的區域間合作，被解讀為因應東亞經濟快速發展的挑戰。1996年「亞歐會議」建立亞、歐之間正式聯繫，完成三角關係最後拼圖。在美國推動美洲自由貿易區(FTAA)之後，是促使歐盟推動與拉美、加勒比峰會」和「東亞-拉美論壇」設立的重要因素。另歐盟避免非洲在區域整合潮流中被邊緣化，基於與非洲前殖民地特殊聯繫，因而推動「歐非峰會」這種雙區域安排。<sup>45</sup>

<sup>41</sup> Heiner Hänggi, 1999, *op. cit.*, p. 4; Julie Gilson, *op. cit.*, pp. 309-310.

<sup>42</sup> V. K. Aggarwal and E. A. Fogarty, 2004a, *op. cit.*, p. 2-4 and table 1.1.

<sup>43</sup> Björn Hettne, *op. cit.*, p. 3.

<sup>44</sup> Heiner Hänggi, et al., 2006, *op. cit.*, p. 4; Julie Gilson, 2002, *op. cit.*, pp. 1-3; 吳東野，前引文，頁 2。

<sup>45</sup> Heiner Hänggi, *op. cit.*, pp. 52-54.

這些區域間互動都隱含競爭壓力，允許國家或區域行為者彌補其在國際影響力的不足，或增加其政治力。歐盟與南市關係明顯地部份是針對「美洲自由貿易區」的回應以及希望降低美國在南半球影響力的角力結果。<sup>46</sup>故一些拉美區域研究的學者將這概念運用在歐盟-南市-北美之間的互動。<sup>47</sup>

從經貿平衡來看，若將區域間貿易協定作為一種「經濟謀略」，歐盟在選擇洽簽自由貿易協定對象時往往納入區域安全與平衡的考量。南市國家擁有約 2.4 億消費人口，擁有豐富的礦產資源，屬於開發中國家結盟型態，故其發展特點並不局限於區域內會員國的合作。1995 年南市正式運作後便積極尋求擴大與區域外國家聯繫，1996 年智利、1997 年玻利維亞、2002 年墨西哥、2003 年秘魯、2004 年哥倫比亞、厄瓜多先後成為南市聯繫會員(associate members)、2006 年委內瑞拉正式簽署南市入會協定。<sup>48</sup>正因為南市與拉美國家關係完整，且地緣上的距離使得南市與歐盟並無戰略上的衝突，故成為歐盟在拉美首要拉攏的對象。<sup>49</sup>現今歐盟已成為南市第一大貿易夥伴與外資主要來源，超越最大競爭對手美國與南市貿易額。

其次，歐盟處於全球「競爭式區域主義」(competing regionalism) 的趨勢，<sup>50</sup>其對外行動策略在於強化本身在全球以及區域層次上的相對權力(relative power)，特別在面臨美國的競爭。<sup>51</sup>面對美國採取「北美自由貿易協定」與「美洲自由貿易區」(Free Trade Area of the Americas, FTAA) 的雙重策略，歐盟擔心美國主導推動的泛美洲區域聯盟會對歐盟經濟產生貿易轉移的效應，威脅到歐盟在拉美的利益。<sup>52</sup>以墨西哥為例，自北美自由貿易協定生效，歐盟在墨西哥市場佔有率流失近半。<sup>53</sup>另一方面，面對美國致力推動「美洲自由貿易區」，範圍涵蓋從北美的加拿大至南美的智利。1994-95 年歐盟分別與智利、南市四國簽署新一代合作協定，其部份原因就是來自美國壓力。目前北美與中美洲在 2004 年已成立自由貿易區，「美洲自由貿易區」倡議一旦成真，由美國領導的泛美洲集團，意味著市場開放、制定新的商品標準與規範，主導國際貿易市場。<sup>54</sup>歐盟雖然與

<sup>46</sup> Jürgen Rüländ, 2002, *op. cit.*, p. 4.

<sup>47</sup> Emanuele Pollio, "What kind of Interregionaism? The EU-Mercosur Relationship within the Emerging 'Transatlantic Triangle'," *Bruges Regional Integration & Global Governance Papers*, 3/2010, pp. 1-29; Jorge Grandi, "Mercosur-Tlcan-UE: Triángulo Atlántico o Triángulo de las Bermudas," *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, Ano 1, n° 1, outubro 2000, pp. 97-122; Valeria Marina Valle, *op. cit.*, pp. 11-12; Sebastian Santander, 2005, *op. cit.*; V. K. Aggarwal and E. A. Fogarty, 2004b, *op. cit.*, p. 227; Mario Teló, *op. cit.*, pp. 137-141. Alan Hardacre, 2010, *op. cit.*, pp. 89-90; Söderbaum et al., *op. cit.*, 2005, p. 374.

<sup>48</sup> 巴西、阿根廷、烏拉圭已經通過委國會員資格，目前尚待巴拉圭國會批准。

<sup>49</sup> Valeria Marina Valle, *op. cit.*, p. 10 table 2.

<sup>50</sup> Söderbaum, Stalgren and Langenhove, "The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionaism: a Comparative Analysis," *European Integration*, Vol. 27, No. 3, September 2005, p. 374.

<sup>51</sup> V. K. Aggarwal and E. A. Fogarty, 2004b, *op. cit.*, pp. 227-228.

<sup>52</sup> Sebastian Santander, 2005, *op. cit.*, pp.292;

<sup>53</sup> Jörg Faust, "Blueprint for an Interregional Future? The European Union and the Southern Cone," in V. K. Aggarwal and E. A. Fogarty (eds.), *op. cit.*, p. 58.

<sup>54</sup> European Commission, "Latin America: Regional Programming Document 2007-2013," E/2007/1417 (2007).

墨西哥（2000年）、中美洲六國（2010年）已達成自由貿易協定，與南市進行區域間對話，有利歐盟商品進入北美洲市場、往南拉攏南美洲國家的雙重意涵，但尚無法撼動墨西哥、中美洲國家與美國之間的經貿高度互賴現象。

相較於墨西哥與中美洲先後與北美成立自由貿易區，看似「依附」，與主導體系的美國結盟，但又接受外來勢力結盟，與歐盟簽署自由貿易協定，維持「平衡」賽局，在歐盟與美國之間維持等距關係。南市國家卻選擇「平衡」，爭取與歐洲國家保持良好關係。主因是進入二十一世紀後，南市會員國左派政黨先後上台執政，形成一個完全由中間偏左政府組成的南方共同市場。<sup>55</sup>南市國家鮮明的反美政治意識形態以及經濟民族主義復甦，對美國主導的「美洲自由貿易區」不利。尤其巴西從 Lula da Silva 總統掌權時期就開始爭取聯合國安理會非常任理事國席位，在拉美地區推動由巴西主導之區域性整合，計畫結合所有南美國家成立「南美洲自由貿易區」，對抗美國主導的「美洲自由貿易區」。<sup>56</sup>為此，巴西作為南市的貿易大國，希望借助歐盟實力加入競爭，平衡美國在拉美地區的主導優勢。歐盟則趁南美左派反美勢力的興起，借勢加速與南市自由貿易的協商。

歐盟在拉美的戰略佈局，讓歐盟成為美國在拉美地區的強大競爭對手，使得南美國家有選擇機會，尤其南美國家長期以來努力追求對外經濟關係的多元化，以減少對美國的依賴，保有獨立自主的空間。同時也反映出歐盟欲在南美進行跨區域性合作以及擴展與南美洲關係的企圖。此種出自「擴大影響力」動機的自由貿易洽簽舉動，往往超越純粹商業政策的考慮，影響歐盟、南美、美國三角聯繫互動。形成美國主導「美洲自由貿易區」，歐盟推動歐盟-南市自由貿易談判，南市則扮演區域間連結的地位，不至於形成過度的不等邊三角形。<sup>57</sup>

## 二、制度建立與議程設定

自上世紀末，歐盟經濟實力的增強與經歷地理上的擴張，以「政治聯盟」形式積極參與全球政治、安全事務，企圖強化自身的「角色性」(actorness)，以便擁有更自主的外交政策決定權。<sup>58</sup>最明顯例子是 1999 年歐盟科隆(Cologne)高峰會決議「歐盟應擁有自主行動的能力」，建立一隻可靠的、快速反應的軍事部隊，在不損及北約行動的原則下，處理國際危機。歐盟開始以「區域行為者」自居展開對外聯繫，尤其對南半球國家，歐盟運用發展合作政策幫助開發中國家融入世界經濟，以強化區域間合作，將個別不同的經濟體結合成一個大的經濟區域。<sup>59</sup>

<sup>55</sup> 南市會員國左派執政情況：巴西總統 Lula da Silva（2003-2010年）及其繼任者 Dilma Rousseff（2010至今），阿根廷總統 Néstor Carlos Kirchner（2003-2007年）、Cristina Fernandez de Kirchner（2007年至今），烏拉圭總統 Tabaré Vázquez（2005-2010年）、José Mujica（2010年至今），巴拉圭總統 Fernando Lugo（2008上台，2012年6月遭到該國參議院彈劾下台），委內瑞拉總統 Hugo Rafael Chavez Frias（1999年至今）。

<sup>56</sup> Jörg Faust, *op. cit.*, p. 56; Mario Teló, *op. cit.*, p. 138.

<sup>57</sup> Alan Hardacre, 2010, *op. cit.*, pp. 89-90; Söderbaum et al., *op. cit.*, 2005, p. 374; Sebastian Santander, 2005, *op. cit.*, pp.293.

<sup>58</sup> Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, (London and New York: Routledge, 1999), p. 224.

<sup>59</sup> Söderbaum, Stalgren and Langenhove, *op. cit.*, pp. 369-370.

歐盟與南市關係是在歐盟與拉美大架構下(雙區域和跨區域主義)與南市(區域間主義)展開制度化聯繫。從1991年南市成立,歐盟開始全力支持南市建構。隔年雙邊簽署機構間協定(Inter-Institutional Agreement),內容是基礎的行政技術支援機制。由歐盟提供南市政治、技術、財政與組織架構上支援,相關的技術法規、農業發展、社會凝聚、統一關稅、產品技術與品質標準規定,另協助成立行政秘書處、南市理事會輪值主席制、拉美統合專業人才訓練中心。<sup>60</sup>至於雙邊政治對話管道,是屬於軟性(soft)、低層次(low level)制度。<sup>61</sup>歐盟與南市除定期高峰會外,還成立兩個主要機構進行貿易談判:雙邊區域合作理事會(Biregional Cooperation Council)及雙邊區域談判委員會(Biregional Negotiations Committee),下設技術小組,作為資訊交換與關稅協商談判的平台。<sup>62</sup>這初期發展很明顯地屬於非貿易性合作的談判。

若檢視歐盟與南市發展,其實與歐盟對外關係演變過程息息相關。早在歐洲政治合作時期,歐盟在拉美區域架構下就建立「區域對區域」的談判基礎。此時期南市尚未成立,區域間主義發展重點之一是歐體提供自身經驗與資金協助中美洲與安第斯集團區域發展,唯局限於貿易與發展合作項目上。雙邊先後簽署第一、第二代「合作協定」(Cooperation Agreement),由歐體給予拉美夥伴國普遍性優惠關稅待遇(GSP)。第二個典型案例是歐體介入處理中美洲危機,<sup>63</sup>建立「聖荷西對話」(San José Dialogue)聯繫機制。「聖荷西對話」是開啟雙方在1980年代合作的關鍵,經由定期的部長級政治對話平台,勾勒出每一階段合作協定與策略。

後冷戰時期,全球經濟互賴程度日增,區域間對話將世界貿易組織訂定之貿易自由化規範與原則納入議程。1992年歐盟馬斯垂克條約制定對外政策新工具,歐盟對外關係從體制外的歐洲政治合作(EPC)到制定共同外交安全政策(CFSP),大大強化歐盟對外行動一致性與效率。同時歐盟對外關係也從以往偏向經濟、社會領域的低階政治(low politics),逐漸擴及軍事、安全事務的高階政治

<sup>60</sup> Heidrich, Pablo y Glauco Oliveira, "Negociaciones entre MERCOSUR y la Unión Europea," *La Chronique des Amériques*, No. 30, Septembre 2005, pp. 2-3; Alan Hardacre, 2010, *op. cit.*, pp. 152-153 and 184-185; Sebastian Santander, 2005, *op. cit.*, pp.291.

<sup>61</sup> Alan Hardacre, 2010, *op. cit.*, pp. 96 and 103.

<sup>62</sup> Sebastian Santander, 2005, *op. cit.*, pp.297.

<sup>63</sup> 1979年尼加拉瓜左派桑定民族解放陣線(Frente Sandinista de Liberacion Nacional, FSLN)發起革命,導致蘇摩薩政權(Anastasio Somoza Debayle)垮台。革命在中美洲引發骨牌效應,薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯等國游擊隊對抗政府的場景不斷上演,使得整個中美洲陷入政局動盪、內戰不斷的局面。美國將事件視為共產勢力的擴張採取強力干預,而鄰近的拉丁美洲國家與則傾向於以和平方式、循外交途徑來解決,並得到歐體支持。1984年歐體以及西班牙、葡萄牙、康塔多拉集團(the Contadora groups, 包括哥倫比亞、墨西哥、巴拿馬、委內瑞拉)與中美洲5國在哥斯大黎加舉行第一屆「聖荷西對話」,就中美洲和平、穩定發展、民主等議題進行對話。直到1987年,哥斯大黎加總統阿里亞斯(Oscar Arias Sánchez)提出中美洲和平計畫,獲得中美洲各國的支持,達成以和平手段化解中美洲內戰衝突的共識。1990年尼加拉瓜桑定民族解放陣線瓦解。1992年在聯合國的協助下,薩爾瓦多政府與該國的解放陣線簽署和平協定。瓜地馬拉也承諾正視民主與和平進程,在1996年簽屬「永久和平協定」(Acuerdo de Paz Firme y Duradera),為長達10年的中美洲內戰危機畫下句點。請參閱: V. Bulmer-Thomas and F. Rueda-Juanquera, "The Cooperation Agreement between Central America and the European Union: A case Study of the Special GSP Scheme," *Bulletin of Latina America Research*, Vol.15, No.3 (1996), p.323.

(high politics)。歐盟在既有的對外貿易政策外，制定共同外交安全政策與警政司法的合作，從原本貿易障礙去除、商品自由往來，開始導入區域統合、邊境衝突、反恐、反毒（歐盟第二、三支柱）等政治議題。<sup>64</sup>故雙邊談判議程設定是由歐盟三支柱發展衍生出來經貿、合作、政治對話三項領域。

此時期南市成立，顧名思義，其目標是建立一個內部單一市場。巴西、阿根廷、巴拉圭、烏拉圭四國相約從 1991 年到 1994 年底為過渡期，去除彼此商品關稅與非關稅障礙，並就共同對外關稅達成協議。<sup>65</sup>1994 年 12 月四國在巴西簽署「歐羅普雷多議定書」(Protocol of Ouro Preto)，制定組織架構，賦予南市國際法人資格，開啟歐盟與南市區域間談判。1995 年歐盟與 4 國簽署第三代合作協定，代替被戲稱為「空殼」(empty-shell) 之第一、第二代合作協定。<sup>66</sup>雙邊在貿易、合作、政治對話三個架構下發展關係，達成以發展合作帶動經貿，以政治對話解決經貿爭議的共識，替未來雙邊「聯繫協定」(自由貿易) 談判立下基礎。

1999 年歐盟與南市開始「聯繫協定」談判，然而雙邊在農產品開放程度始終僵持不下。在歐盟共同農業政策規範下，對南市農產品採取單一口袋(single pocket)政策，立即取消農產品 50% 的出口配額限制，將爭議的、剩餘的 50% 農產品放在 WTO 杜哈回合談判中解決，企圖同時就雙邊與多邊協商解決農業問題。<sup>67</sup>然而，歐盟所維持高關稅的產品，如肉品、糖、穀物、乳酪製品，都是南市具有競爭優勢的產業。<sup>68</sup>就南市立場，並非僅止於關稅減讓協議，要求歐盟取消對農業的補貼、開放歐洲農產品市場。巴西與阿根廷都是世界農產品出口大國，面對來自歐盟的外部壓力，促進兩國進一步團結對外。明顯例子是巴西與阿根廷簽署雙邊策略性農業合作協議，協調兩國在國際談判上的共同立場，以及增強雙方的農業技術改良合作，提升雙方農產品出口。<sup>69</sup>可見談判進程很大程度上受到各國利益取向的分歧，畢竟農業是南市國家比較利益的核心，但同時也是歐盟貿易保護的重點。雙邊自由貿易在 2004 年中止談判，在 2010 年 5 月重新展開新一輪談判，但依舊無法達成共識。

### 三、區域認同

區域間互動除了考量區域之間互動可能帶來的衝擊之外，另一方面需評估區域內統合程度的差異。歐盟對外關係發展另一個特色就是歐盟將自身定位為世界其他區域的典範，特別是經由經濟互賴來化解衝突的方式。此種建構的區域統合

<sup>64</sup> Sebastian Santander, 2005, *op. cit.*, pp. 287-288.

<sup>65</sup> Lincoln Bizzozero, "Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea: Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización," en Jose Maria Gomez (comp.) *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía y perspectivas*, (Buenos Aires, CLACSO, 2004), p. 101; Jörg Faust, *op. cit.*, pp.45- 50.

<sup>66</sup> Sebastian Santander, 2005, *op. cit.*, pp.291.

<sup>67</sup> Andreas Schneider, "The EU-Mercosur Free Trade Agreement: The Implications for Trade in Agriculture", *CEPS Policy Brief*, No. 107, June of 2006, p. 1; Alan Hardacre, 2010, *op. cit.*, p. 200.

<sup>68</sup> Alan Hardacre, 2010, *op. cit.*, p. 201.

<sup>69</sup> 陳逸潔，「巴西與阿根廷簽署雙邊策略性農業合作協議」，2010 年 11 月。

[http://www.wtcenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document\\_id=110816](http://www.wtcenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=110816) (accessed 20/08/2012)

與合作模式能促進國家與國家間的跨境合作、解決衝突、帶來和平。

歐盟認為其統合的經驗模式是歐盟「作為」(to be)或「變成」(to become)全球行為者的重要因素。這表現在歐盟在全球複製其區域建構經驗的企圖心，並以區域間安排作為達成此目的的手段。<sup>70</sup> Gilson 就強調，區域間主義不僅僅是區域間關係的建構，同時對區域的形成也扮演建設性的角色，創造出區域行為者並使其合法化。<sup>71</sup> 換言之，建構歐盟成為全球行為者的身份，跟區域建構過程和區域間主義是息息相關的。除影響了國際政治經濟的走向，同時協助世界其他區域組織深化成為一個「實體」(entity)，以區域行為者的角色與歐盟發展關係。<sup>72</sup> 若進一步運用這些觀念來觀察歐盟與南市在形塑的過程中，是否依循區域間主義所描述，是雙邊不斷的發展與深化合作的必然結果。

綜觀歐洲統合過程，形成獨特的(sui generis)治理模式，既不同於主權國家，也不同於一般的國際組織。Balassa 從歐洲統合的歷程作為研究的出發點，強調各個會員國如何達成經濟統合的過程及結果，進而歸納出五種層次不同的經濟整合：自由貿易、關稅同盟、共同市場、經濟聯盟與完全地經濟聯盟。<sup>73</sup> 從上述五種程度不同的經濟統合來思考，有些是透過各國政府主導(state-driven)達成的，有些是所謂市場導向(market-driven)，由跨國公司、銀行、金融等企業機構默默在進行交流，雖然政府角色依舊明顯。<sup>74</sup>

以歐盟為典範的 Balassa 模式成功解釋了歐洲區域統合的進程，但此模式未必能成為世界其他區域建構效法的對象。Teló 結合歐洲學者發表的專書研究中，就認為並非所有區域組織都是遵循百拉薩統合進程(Balassian process)的模式。<sup>75</sup> 至少亞洲(亞太經合會)已經拒絕採用歐盟模式，走向一個開放式的區域主義。<sup>76</sup> 「北美自由貿易協會」成立至今 10 多年，依然停留在自由貿易階段，其區域建構的走向尚不明確。<sup>77</sup>

然而歐盟模式在拉美卻廣被接受，無論是中美洲共同市場、安地斯共同體或南市統合初期就以關稅同盟為基礎，以建立共同市場為目標，雖然在深化經濟合作方面效率並不好，其關稅同盟範圍與深度尚不完整。<sup>78</sup> Teló 研究中認為南市發展軌跡與歐盟相當近似。<sup>79</sup> 在政治目標上，南市起源於安全共同體的概念，是區域內兩大國巴西與阿根廷和解與建立互信，放棄發展核武計畫，達成互不侵犯

<sup>70</sup> Söderbaum, Stalgren and Langenhove, *op. cit.*, pp. 371-372.

<sup>71</sup> Julie Gilson 引自 Söderbaum, Stalgren and Langenhove, *op. cit.*, pp. 373.

<sup>72</sup> Söderbaum, Stalgren and Langenhove, *op. cit.*, pp. 369-370.

<sup>73</sup> Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Ill: Richard D. Irwin, 1961.

<sup>74</sup> Björn Hettne, *op. cit.*, p. 7; James H. Mittleman, *op. cit.*, p. 27.

<sup>75</sup> Mario Teló, *op. cit.*, p. 128.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Alberta M. Sbragia, "European Union and NAFTA", in Mario Teló (ed.), *op. cit.*, pp. 97-98.

<sup>78</sup> Roberto Bouzas, et al. "In-depth Analysis of MERCOSUR Integration, its Prospective and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment," the report prepared with financial assistance from the Commission of the European Communities. November of 2002, p. 129; Alan Hardacre, 2010, *op. cit.*, p. 27.

<sup>79</sup> Mario Teló, "Between Trade Regionalization and Various Paths towards Deeper Cooperation," in Mario Teló (ed.), *op. cit.*, pp 137-138.

協定，一如德、法兩國在歐洲統合初期的和解；南市初期作為一個政治結盟，不像歐盟建立超國家機構，僅維持政府間合作機制。就穩定內部會員國民主化發展的功能上，1996年南市介入處理巴拉圭軍事政變、1999年成功處理巴拉圭副總統被暗殺所引爆之政治危機，甚至在區域架構下與玻利維亞、智利談判等等；在文化認同上，南市國家受歐洲西、葡殖民統治數百年，歷史背景、文化宗教的價值觀近似，政治上親歐洲、經濟往來互賴密切，加上西、葡加入歐體之後的推波助瀾。<sup>80</sup>這層特殊關係賦予歐盟與南市建立夥伴關係的共識與相互認同。

歐盟作為區域統合的典範，區域化程度高。相較於南市成立時間短，組織制度化程度尚淺，且其會員國還多屬於是開發中經濟體。歐盟瞭解到南市內部統合程度關係到雙邊關係能否進一步深化關鍵。前文提及歐盟在南市成立初期提供政治、技術、財政與組織架構上支援，主要目的是支持南市經濟改革及國際競爭力，提供歐洲區域統合經驗，作為南市建構的路線圖，支持南市作為區域行為者，以及建立區域間的貿易網絡，藉此強化雙邊區域關係，拉攏南市成為歐盟堅定的夥伴。<sup>81</sup>歐盟對南市區域統合支持，反映出建構主義概念，對區域統合的認同。就如同歐盟區域本質與全球野心，支持區域統合，其機構建制、規則、規定、決策程序的經驗，已經形成一套既定的制度與程序，幫助歐盟輸出自身的區域治理模式，及累積作為一個全球性角色的名聲。<sup>82</sup>

#### 伍、 歐盟與南市區域間主義的幾點觀察

歐盟與南市區域間主義從 1990 年代中期起，如今已大抵形成穩定的區域間合作架構，藉由此案例可以瞭解以區域間主義為典範的一些課題。

首先，面對全球化改變，區域間主義扮演一個功能性的角色，可視為是因應全球政治經濟結構改變的一種回應，以及處理一些跨國界挑戰。歐盟與南市在農業爭議就是在 WTO 多邊架構下不易達成協議，故採取區域間貿易談判這種「次佳的解決方案」。無論是對歐盟或南市，能在重要的區域間事務主導決策制定，面對全球化的發展，尤其是經濟範疇，在形塑多邊貿易走向能取得關鍵性的制高點。

其次，區域間主義帶有濃厚政府間合作的色彩，藉由區域內政府間合作處理各式的問題。區域間合作則是受市場、貿易、投資或社會交流等因素而進行多邊合作的持續過程。換言之，在歐盟與南市交往過程中有國家主導的元素，同時也不能忽略向多國籍企業、區域組織這類「非國家行為者」(non-state actor)的力量。

一方面是跨國企業扮演重要角色。歐盟一向將南美洲視為全球的新興市場，南市很快就成為歐洲跨國企業首選，南市四國佔歐洲企業在拉美投資總額的 60%，其中有 75% 的資金流向巴西，阿根廷佔 24%，巴拉圭、烏拉圭僅佔剩餘 1%，主要集中在服務部門與製造業。<sup>83</sup>此類如銀行業（西班牙 Santander 銀行、

<sup>80</sup> Lincoln Bizzozero, *op. cit.*, p. 101.

<sup>81</sup> Claudia Sánchez Bajo, 'The European Union and Mercosur: A case of Interregionalism', *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 5, 1999, pp. 938; Lincoln Bizzozero, *op. cit.*, p. 110.

<sup>82</sup> Sebastian Santander, 2005, *op. cit.*, pp.298.

<sup>83</sup> *Ibid.*, pp.294-295.

葡萄牙投資銀行)、通訊業(法國電信公司、西班牙電信公司)、汽車製造業(德國福斯、義大利飛雅特、法國標誌)、石化業(巴西石化公司、委內瑞拉石油公司、西班牙 Repsol 公司)、造紙業(烏拉圭造紙公司、西班牙 Enate 公司)等。這些歐洲企業組成強力的遊說團體,希望能儘速開放工業產品市場,並進一步開放服務業與投資領域,是促成歐盟與南市合作的幕後推手。

另一面則是農業的代表。歐盟與南市談判的年代,是歐盟確認往中、東歐擴大的時期,歐盟正為農業基金的支出增加而困擾不已。歐盟一些會員國(法國、奧地利、愛爾蘭、芬蘭、盧森堡、波蘭、羅馬尼亞、匈牙利、塞浦路斯)組成的策略結盟,反對縮減直接補貼與農業發展,反對開放市場,特別對歐洲農業有巨大威脅的南市國家發展自由貿易。<sup>84</sup>在歐盟層次,各國農業遊說團體組成跨國性的「專業農業組織委員會」(The Committee of Professional Agriculture Organization),以及「歐盟農業合作總會」(General Confederation of Agricultural Cooperatives in the European Union)。<sup>85</sup>由於歐盟農產品補貼價格皆已固定,故農民團體大多將遊說目標集中在國家的農業部會上,彼此交換資源訊息,形成緊密的決策夥伴,進而影響歐盟理事會在農業政策的立場。歐盟共同農業政策之決策機制分殊複雜,由執委會農業總署(Agriculture Directorate-General)負責對外談判,有相當大的裁量空間及設定議程的能力,但需取得理事會授權談判。理事會屬於會員國利益匯集的場所,得依「條件多數決」的門檻,支持或推翻執委會的決定。表面上歐盟決策機制限縮了執委會協商的權限,實際上因無任何一個國家能片面支持或反對提案,單看會員國之間的合縱連橫,迫使理事會在維持現狀或改革方案之間做出選擇。<sup>86</sup>

第三,區域間主義反映出區域間的合作競爭與經濟互賴的程度。自由貿易象徵南市會員國的農、工業產品進入歐洲市場,並吸引歐洲資金進入,相對於歐盟在南市的經濟利益則展現在工業與服務業投資等強項領域。兩者經濟結構是具有互補性,只可惜雙邊因農產品市場開放的爭議阻礙了工業與服務業進一步的開放。<sup>87</sup>從貿易結構來看,歐盟是南市最大貿易夥伴與外資來源,而南市對歐盟貿易重要性不高,近年來大約佔歐盟進口貿易額 2.7%到 3.1%之間。<sup>88</sup>換言之,南市對歐盟貿易的吸引力並不足以說服後者撤除對農業的保護。農業雖是雙方的堅持、談判僵局所在,但貿易的不對稱,在協商過程中並沒有發揮平衡的作用。<sup>89</sup>

第四,區域間主義強化「區域行為者」的角色。以往環繞在歐盟這個積極的區域行為者,之後在對外行動中推動其他區域組織的深化合作,形成區域之間互動交流的網絡體系。<sup>90</sup>Söderbaum, Stalgren 及 Langenhove 就認為,區域間主義其

<sup>84</sup> Sebastian Santander, "EU-LA relations: from interregionalism to bilateralism?" Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) Working Paper, No. 29, 2010, pp. 5-6.

<sup>85</sup> 請參閱兩組織之官方網站：<http://www.copa-cogeca.be>

<sup>86</sup> Alan Hardacre, 2010, *op. cit.*, p. 202.

<sup>87</sup> Lincoln Bizzozero, *op. cit.*, p. 108.

<sup>88</sup> Martin H. Thelle and Eva R. Sunesen, "Assessment of Barriers to Trade and Investment between the EU and Mercosur", *Copenhagen Economics*, May 2011, p. 10 Figure 1.2.

<sup>89</sup> Chaire Mercosur, 2005, p. 18.

<sup>90</sup> Alen Hardacre, 2009, *op. cit.*, p. 176.

實是歐體刻意推動出來的，形成「區域對區域」的發展策略，企圖透過區域間主義形塑區域行為者角色。<sup>91</sup>這觀念在歐盟與南市互動過程中就已深植其中。舉例來說，巴西作為一個新興經濟體，為了避免受到南市拖累，希望同時跟歐盟發展雙邊關係。不過在 2001 年歐盟與南市「雙邊區域談判委員會」會議上，歐盟強調若與南市談判破裂，歐盟不會改與任何單一會員國簽署貿易協定，拒絕巴西想單獨發展對歐盟關係。<sup>92</sup>

第五，區域間主義應有兩種意涵：區域外部聯繫與區域內部意識的形成。區域間主義並不應該僅僅視為區域跟區域之間的對話，另一層涵義是塑造區域形象，進而吸引談判夥伴的認同，形成「自我」與「他人」相互作用的連結。在區域化過程，由歐盟提供經驗模式，南市/拉美參考依樣畫葫蘆。就如同歐盟運用許多管道展現出它深化與廣化後的實力，在一種全球互賴的體系中，基於經濟共同的利益，培育出區域間合作的基礎。其後在政治與人文社會範疇中產生共鳴，在互動過程中創造一些普遍性的行為準則，建立一個平等的夥伴關係、貿易自由化、區域合作、遵守 WTO 規範、民主人權的維護、反毒、移民等問題，將歐盟與南市區域間主義設計成一個包涵多元議題的合作框架。

#### 伍、結論

文章敘述歐盟與南市互動模式是按照「平衡」、「制度建立」、「區域認同」基礎下建立起區域間關係。雙邊聯繫的三部曲：剛開始是建立制度聯繫，由歐盟幫助南市制度建立；其次待南市站穩腳步，開始發展區域間聯繫，透過政治對話加強經貿與合作；最後是提供統合經驗路線圖供南市參考，塑造集體認同。目的是透過經貿作為強化政治力的策略，為了制衡美國在拉美以及全球的競爭。

歐盟與南市依據其利益尋求權力的擴張，一是在區域內結合各國資源重分配，二是在區域外各自尋求結盟。歐盟是如此，南市亦是如此。歐盟在成立共同市場，建立三柱架構，在內部統合深化後，加強對外聯繫。南市在結合南美 4 國力量後，迅速加強與拉美其他國家聯繫。歐盟與南市發展意圖非常明顯，強調平衡而非依附概念，無非是為了抗衡美洲自由貿易區發展，以及作為中美洲過度依賴美國的平衡籌碼；

此種治理模式對歐盟與南市雙方的意涵，不但是企圖建構世界最大的自由貿易區，同時強化區域自我意識的形成與認同。政治上歐盟與南市經由區域間對話最終促成制度的建立，但要作為一個「正式」的制度還很遙遠。這種制度性設計僅是一種鬆散的對話論壇，解決問題的場所，對參與成員並無約束力。經濟上作為一個雙邊貿易協商與對話的平台，儘管在談判進展上並不順遂。但在區域認同上，結論是肯定的，雙邊在政治、經濟、歷史文化發展的密切性，賦予歐盟與南市相互信賴與認同基礎。

儘管歐盟與南市雙邊的企圖對彼此而言都是清楚且公開的，有安全戰略的考量，有經濟利益的算計，也有擴大認同與影響力的企圖心。雙方都相當明確的認

<sup>91</sup> F. Söderbaum, P. Stalgren and L. V. Langenhove, *op. cit.*, p.366.

<sup>92</sup> Sebastian Santander, 2005, *op. cit.*, pp.297.

知到對方的意圖與利益之所在，並試圖在現有合作空間下排除困難。而在雙邊的決策都必須面臨內部需求與外部制約兩股勢力相互牽引的情勢下，但看雙邊如何取捨突破僵局。

## 參考文獻

- 吳東野 (2005), 「從亞歐會議論區域間主義發展」, 《問題與研究》, 44(3), 1-24。
- 郝培芝及羅致美 (2007), 「國際整合與區域主義」, 張亞中 (主編), 《國際關係總論》, 79-414, 台北: 揚智出版社。
- 曹俊漢 (2009), 《全球化與全球治理: 理論發展建構與詮釋》, 台北: 韋伯文化國際出版有限公司。
- 陳逸潔, 「巴西與阿根廷簽署雙邊策略性農業合作協議」, 2010年11月, 引自: [http://www.wtocomer.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document\\_id=110816](http://www.wtocomer.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=110816).
- Aggarwal, V. K. and E. A. Fogarty(2004a). "Between Regionalism and Globalism: European Union Interregional Trade Strategies," in V. K. Aggarwal and E. A. Fogarty (eds.), *European Union Trade Strategies: between Globalism and Regionalism*, 1-40, London: Palgrave.
- Aggarwal, V. K. and Edward A. Fogarty(2004b). "Explaining Trends in EU Interregionalism," in V. K. Aggarwal and E. A. Fogarty (eds.), *European Union Trade Strategies: between Globalism and Regionalism*, 207-240, London: Palgrave.
- Balassa, Bela (1961). *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Ill: Richard D. Irwin.
- Bizzozero, Lincoln(2004). "Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea: Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización," en Jose Maria Gomez (comp.) *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía y perspectivas*, Buenos Aires, CLACSO, 97-116.
- Bretherton, Charlotte and John Vogler(1999). *The European Union as a Global Actor*, London and New York: Routledge.
- Bouzas, Roberto et al. (2002). "In-depth Analysis of MERCOSUR Integration, its Prospective and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment," the report prepared with financial assistance from the Commission of the European Communities, 1-530
- Bowles, Paul (1997), "ASEAN, AFTA and the New Regionalism," *Pacific Affairs*, 70(2), 219-233.
- Bulmer-Thomas V. and F. Rueda-Juanquera (1996), "The Cooperation Agreement between Central America and the European Union: A case Study of the Special GSP Scheme," *Bulletin of Latin America Research*, 15(3), 323-340.

- Busse, Matthias (2008). "The Hub and Spoke Approach of EU Trade Policy", *Intereconomics*, 35(4), 153-154.
- Ethier W. J. (1998), "The New Regionalism," *The Economic Journal*, 108(449), 1149-1161.
- European Commission (2007), "Latin America: Regional Programming Document 2007-2013," *E/2007/1417*.
- Fawcett, L. (1995), "Regionalism in Historical Perspective," In Louise Fawcett and Andrew Hurrell (eds.) *Regionalism in World Politics*, 9~35, Oxford: Oxford University Press.
- Faust, Jörg(2004). "Blueprint for an Interregional Future? The European Union and the Southern Cone," in V. K. Aggarwal and E. A. Fogarty (eds.), *European Union Trade Strategies: between Globalism and Regionalism*, 41-63, London: Palgrave.
- Gilson, Julie(2005). "New Interregionalism? The EU and East Asia," *European Integration*, 27(3), 307-326.
- Grandi, Jorge (2000). "Mercosur-Tlcan-UE: Triángulo Atlántico o Triángulo de las Bermudas," *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 1(1), 97-122.
- Hardacre, Alan (2010). *The Rise and Fall of Interregionalism in EU External Relations*, Dordrecht, Netherlands: Republic of Letters Publishing.
- Hardacre, Alan (2009). "The EU and the Diplomacy of Complex Interregionalism," *The Hague Journal of Diplomacy*, 4, 167-188.
- Hänggi, Heiner(2006). "Interregionalism as a multifaceted phenomenon," in Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ(eds.), *Interregionalism and International Relations*, 31-62, London: Routledge Publishing.
- Hänggi, Heiner (2000). "Interregionalism: empirical and theoretical perspectives", paper delivered to the workshop "Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas", Los Angeles, 1-14.
- Hänggi, H., Ralf Roloff and Jürgen Rüländ(2006). "Interregionalism: A new phenomenon in international relations", in Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ(eds.), *Interregionalism and International Relations*, 3-14, London: Routledge.
- Heidrich, Pablo y Glauco Oliveira (2005). "Negociaciones entre MERCOSUR y la Unión Europea," *La Chronique des Amériques*, 30, 1-7.
- Hettne, Björn (1999), "Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation", in B. Hettne, A. Inotai and O. Sunkel (eds.), *Globalism and the New Regionalism*, 1-24, New York: ST. Martin's Press.
- Hurrell, Andrew (1995), "Regionalism in Theoretical Perspective." In L. Fawcett and A. Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*, 37-73, Oxford: Oxford

University Press.

- Lamy, P (2002). "Stepping Stones or Stumbling Blocks?: The EU's Approach towards the Problem of Multilateralism vs. Regionalism in Trade Policy." *The World Economy*, 25, 1399-1413.
- Marina Valle, Valeria (2008). "Interregionalism: A Case Study of the European Union and Mercosur," *GARNET Working Paper*, 51(08), 1-27.
- Mansfield, E. D. and H.V. Milner (1999), "The New Wave of Regionalism," *International Organization*, 53(3), 589-627.
- Mittelman, J. H. (1999), "Rethinking the New Regionalism in the Context of Globalization", in B. Hettne, A. Inotai and O. Sunkel (eds), *Globalism and the New Regionalism*, 25-53, New York: ST. Martin's Press.
- Pollio, Emanuele(2010). "What kind of Interregionalism? The EU-Mercosur Relationship within the Emerging 'Transatlantic Triangle'," *Bruges Regional Integration & Global Governance Papers*, 3, 1-29.
- Roloff, Ralf (2006). "Interregionalism in Theoretical Perspective: State of the Arte," in Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ(eds.), *Interregionalism and International Relations*, 17-30, London: Routledge Publishing.
- Rüländ, Jürgen(2002). "Interregionalism in International Relations", paper presented in the conference sponsored by the Foundation Volkswagen, Arnold-Bergstraesser-Institute, Freiburg, 1- 14.
- Santander, Sebastian(2010). "EU-LA relations: from interregionalism to bilateralism?" Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) Working Paper, 29, 1-8.
- Santander, Sebastian (2005). "The European Partnership with Mercosur: a Relationship Based on Strategic and Neo-liberal Principles," *European Integration*, 27(3), 285-306.
- Santander, Sebastian and Phillipe de Lombaerde(2007). "EU-Latin America-Caribbean Interregionalism and Effective Multilateralism," paper prepared for *V European CEISAL Conference of Latin-Americanists*, Brussels, 1-16.
- Sánchez Bajo, Claudia (1999). "The European Union and Mercosur: A case of Interregionalism," *Third World Quarterly*, 20(5), 927-941.
- Schneider, Andreas(2006) "The EU-Mercosur Free Trade Agreement: The Implications for Trade in Agriculture", *CEPS Policy Brief*, 107, 1-4.
- Sbragia, Alberta M. (2007). "European Union and NAFTA", in Mario Teló (ed.), *European Union and New Regionalism*, 153-164, Hampshire, UK: Ashgate, 2<sup>nd</sup> edition.

- Soderbaum, F. (2003), *Theories of New Regionalism*, New York: Palgrave Macmillan Ltd., chapter 12.
- Soderbaum, F. & L. van Langenhove (2006). "Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism", in F. Söderbaum and L. van Langenhove(eds.), *The EU as a Global Player: The Politics of Interregionalism*, 1-14, New York: Roulledge.
- Söderbaum, F. & Luk Van Langenhove (2005). "Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism", *European Integration*, 27(3), 249-262.
- Söderbaum, F., Stalgren and L. Van Langenhove(2005). "The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: a Comparative Analysis," *European Integration*, 27(3), 365-380.
- Telo, Mario. (ed.) (2007), *European Union and New Regionalism*, Hampshire, UK: Ashgate, 2<sup>nd</sup> edition.
- Teló, Mario(2007). "Between Trade Regionalization and Various Paths towards Deeper Cooperation," in Mario Teló (ed.), *European Union and New Regionalism*,127-152, Hampshire, UK: Ashgate, 2<sup>nd</sup> edition.
- Thelle, Martin H. and Eva R. Sunesen (2011), "Assessment of Barriers to Trade and Investment between the EU and Mercosur", *Copenhagen Economics*, 1-83.
- Waltz, Kenneth N.(1979). *Theory of International Politics*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Walt, Stephen M.(1987). *The Origins of Alliances*, New York: Cornell University Press.