

## 試論歐盟與非加太國家經濟夥伴協定之談判現況與困境

陳韻竹

歐盟(European Union, EU)與非洲、加勒比海及太平洋國家(Africa, Caribbean, and Pacific countries, ACP 國家)締結經濟夥伴協定(Economic Partnership Agreements, EPAs)之談判進展遲緩,於今(2014)年5月仍有一些非洲國家反對締結該協定,認為歐盟在經濟夥伴協定中所提出之條件並未有利於非洲國家,因此拒絕簽署該協定<sup>1</sup>。該協定旨在歐盟與 ACP 國家透過貿易持續成長及減少貧困,促進兩大經濟體之間的貿易發展,因此,此經濟夥伴協定與過往一般的自由貿易協定不同,其考量到 ACP 國家之社會經濟狀況,將焦點集中在 ACP 國家之發展,以合作與援助方式,協助 ACP 國家融入世界經濟體系<sup>2</sup>。

自 2002 年起,歐盟與 ACP 國家正式啟動經濟夥伴協定之談判,ACP 國家之談判成員分為七個地區,分別為西非(West Africa)、中非(Central Africa)、東非與南非(Eastern and Southern Africa, ESA)、東非共同體(Eastern African Community, EAC)、南非共同發展體(South African Development Community, SADC)、加勒比海國家(Caribbean)及太平洋國家(Pacific)等<sup>3</sup>。經濟夥伴協定之談判原則及目標皆基於 2000 年歐盟與 ACP 國家所簽署之科托努協定(the Cotonou Agreement),內容則依 ACP 國家中不同地區的具體情形,制定各地區不同之簽署內容及談判條件<sup>4</sup>。經濟夥伴協定將會改善 ACP 國家產品對進入歐盟市場之准入條件,最終達成區域整合(Regional Integration)。而區域整合之目的旨在促進各部門之發展,促進並擴大 ACP 國家貿易發展,加速 ACP 國家經濟多樣化之發展<sup>5</sup>,然而,ACP 國家中仍有國家質疑區域整合之效果,認為歐盟所提出之條件對 ACP 國家未有平等對待<sup>6</sup>。是以本文擬透過檢視歐盟與 ACP 國家之經

<sup>1</sup> *African Trade Ministers Split on EPA Path Forward as Deadline Looms*, BRIDGES, ICTSD, Vol. 18, No. 16, May 8, 2014, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/african-trade-ministers-split-on-epa-path-forward-as-deadline-looms> (last visited June 3, 2014).

<sup>2</sup> European Commission, available at <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/> (last visited June 3, 2014).

<sup>3</sup> European Commission, available at <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/africa-caribbean-pacific/> (last visited June 3, 2014).

<sup>4</sup> *Supra* note 2.

<sup>5</sup> Summaries of EU legislation, available at [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/african\\_caribbean\\_pacific\\_states/r12101\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12101_en.htm) (last visited June 3, 2014).

<sup>6</sup> *Nigeria clarifies reasons for not endorsing EU-ECOWAS EPA*, BRIDGES AFRICA, ICTSD, Vol. 3, No. 4, May 15, 2014, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/nigeria-clarifies-reasons-for-not-endorsing-eu-ecowas-epa-0> (last visited June 3, 2014).

濟夥伴協定談判，試論其談判現況與困境。

本文首先將概述歐盟與 ACP 國家相關協定之發展過程，並簡述科托努協定與經濟夥伴協定之關聯性；其次，檢視經濟夥伴協定之談判現況及對 ACP 國家可能產生之影響；最後作一結論。

### 歐盟與 ACP 國家相關協定發展概述

歐盟以優惠的貿易條件以及經濟援助，透過簽署正式的條約與 ACP 國家確立雙方的關係，先後共簽署過雅得溫公約 (Yaoundé Convention)、洛梅公約 (Lomé Convention) 及科努特協定等<sup>7</sup>。歐盟的前身為「歐洲共同體」，初期由歐洲六個國家，即比利時、法國、西德、義大利、盧森堡及荷蘭在 1957 年簽訂羅馬條約 (Treaty of Rome)，條約的第四部份第 131 條宣示歐洲共同體對海外國家與殖民地特殊關係的形式，其目標為「促進各國與殖民地間的經濟和社會發展，並建立與歐洲共同體密切之經濟關係。」<sup>8</sup>，在羅馬條約的第四部份其他條款亦提到建立該夥伴關係所採用之策略為貿易優惠及財務援助，此為歐盟給予 ACP 國家貿易優惠之起源。

在 1960 年，原先屬於歐洲各國的非洲殖民地紛紛獨立，歐洲共同體與非洲國家之間的關係轉為合作關係，因此，在 1963 年 18 個新獨立的非洲國家 (Associated African and Malagasy States, AAMS) 與歐洲共同體簽署了雅得溫公約<sup>9</sup>。雅得溫公約延續了羅馬條約的互惠及非歧視原則，該公約之目的為協助 AAMS 國家之經濟獨立、鼓勵 AAMS 國家間之經濟合作，並建立一個歐洲共同體與 AAMS 之間的一個自由貿易區，因此，歐洲共同體逐步消除對熱帶農產品之關稅，同樣地，AAMS 也逐步消除對歐洲共同體出口產品之關稅，並增加對歐洲共同體之進口配額<sup>10</sup>。

1975 年簽署之洛梅公約規範了歐洲共同體與 ACP 國家之合作原則及目標<sup>11</sup>，該公約之主要目的為提升雙方間的貿易關係，促進 ACP 國家的經濟成長及國際市場競爭力，歐洲共同體予以 ACP 國家對歐洲共同體大多數出口產品之非互惠優惠，提供 ACP 國家一個保障貿易的市場安全機制，公約內容包括產業與貿易合作、技術與財務援助、出口收益穩定制度 (System of Stabilization of Export

<sup>7</sup> 參見黃凱華，歐洲聯盟與「非加太國家」關係之研究，國立政治大學外交研究所碩士論文，頁 21-31，2000 年 7 月。

<sup>8</sup> The Treaty of Rome, Mar. 25, 1957.

<sup>9</sup> European Commission, available at [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/index_en.htm) (last visited June 3, 2014).

<sup>10</sup> Macki M. Sissoko, Louis O. Osuji & William I. Cheng, *Impacts of the Yaounde and Lome Conventions on EC-ACP Trade*, THE AFRICAN ECONOMIC & BUSINESS REVIEW, Vol. 1, No. 1, 6-24 (1998).

<sup>11</sup> *Supra* note 9.

Receipts, STABEX)<sup>12</sup>。第二次的洛梅公約則是增加礦產品出口收益提升制度 (System for the Promotion of Mineral Production and Exports, SYSMIN)<sup>13</sup>，

四次洛梅公約的主要內容基於夥伴間的平等、尊重彼此之主權的原則下，予以 ACP 國家大部分進口至歐洲共同體之產品享有免互惠之優惠，歐洲共同體引進了 STABEX 制度以及 SYSMIN 制度分別保障 ACP 國家之農產品與礦產品，避免因國際市場價格或供給之波動造成的出口收益下滑。在第四次洛梅公約大力強調 ACP 國家經濟的多元化，民主人權原則及法制尊重成為該公約之基本要素，意味著 ACP 國家若未達到標準，將有喪失財政援助的風險<sup>14</sup>。由第四次洛梅公約簽署內容可得知，歐洲共同體與 ACP 國家為合作夥伴關係，其內容亦不再侷限於貿易優惠與經濟援助，希望可促進 ACP 國家進行內部改革，使其經濟發展更有顯著效果。

### 科托努協定與經濟夥伴協定之關聯性

科托努協定延續第四次洛梅公約之內容及原則，主要規定包括民主人權及法治為該協定之基本原則，歐盟有權終止向違反該原則之國家提供援助；歐盟逐步取消提供 ACP 國家單向貿易優惠政策，其目的為雙方最終將建立自由貿易區，並完成 ACP 國家與世界經濟體系接軌<sup>15</sup>。相較於之前的公約，科托努協定更加著重於全面性的經濟夥伴關係，整體架構建立於三大相輔相成的層面：發展合作、經貿合作及政治層面<sup>16</sup>。

發展合作分為經濟發展、社會發展及區域整合。經濟發展之重點為經濟結構面的政策改革、私營部門的投資及發展，使經濟增長，消除貧困；社會發展偏重於教育文化和健康衛生的改善；區域整合是為了要促進各部門的發展，加速 ACP 國家的經濟多樣化、促進並擴大在 ACP 國家區域內的低度開發國家 (the Least Developed Countries, LDCs) 的貿易，因此，在發展合作的部分，必須考量到環境與自然資源的可持續發展性以及機構建設發展相互間的問題<sup>17</sup>。

由於該協定係符合世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之規範，因此，在經貿合作的部分強調 ACP 國家目前的弱勢局面以及貿易援助合作的重

<sup>12</sup> STABEX 制度為若 ACP 國家的農產品出口收入因國際市場價格或供應商品數量的波動而造成出口收益不足時，ACP 國家可藉此向歐洲共同體申請補償，以抵銷農產品之損失。

<sup>13</sup> SYSMIN 制度的作用與 STABEX 制度雷同，都是用以補助礦產品因國際市場價格變動，對 ACP 國家經濟所產生的影響。

<sup>14</sup> *Supra* note 9.

<sup>15</sup> European Commission, *available at* [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm) (last visited June 3, 2014).

<sup>16</sup> *Id.* at 15.

<sup>17</sup> Summaries of EU legislation, *available at* [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/african\\_caribbean\\_pacific\\_states/r12101\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12101_en.htm) (last visited June 3, 2014).

要性，在貿易合作方面，不僅限於貿易交易活動，同時延伸到智慧財產權以及國際勞工保護標準的遵守，使 ACP 國家能確實地進入世界經濟體系中<sup>18</sup>。在政治層面，必須定期進行政治對談，旨在可加強合作並促進多邊主義的有效制度；合作打擊大規模殺傷性武器的擴散，並進行打擊恐怖主義和非法販運的國際合作<sup>19</sup>。

由以上可知，科托努協定係基於合作夥伴之間的平等所建構的，其目標也從以往的貿易優惠、經濟援助，提升到該合作須有助於 ACP 國家間的和平與安全，以及維護 ACP 國家的民主人權與社會政治的穩定性<sup>20</sup>。最近一次科托努協定的修訂時間為 2010 年，由於科托努協定注重區域整合的發展，現今歐盟與 ACP 國家以科托努協定為基礎，進行個別的經濟夥伴協定之簽署，因此，科托努協定 2010 年的修訂版本必須轉換為與 ACP 國家簽署之版本，並公告於歐盟的紙本官方公報中，才得以承認其有效性<sup>21</sup>。

### 經濟夥伴協定簽署現況

ACP 國家分為七個地區，分別為西非、中非、東非與南非、東非共同體、南非共同發展體、加勒比海國家以及太平洋國家等，目前談判成功且待簽署者為西非地區，其內容主要涵蓋貨品貿易、服務貿易及發展合作等；中非地區與歐盟則已經在市場准入、服務、文化合作及相關配套措施的技術層面進行討論，但在市場准入及發展援助的部分仍需要進一步的討論；歐盟對東非與南非聯盟主要談判內容為商品與服務市場准入的議題，其餘如出口關稅、特殊農產品保障等議題亦納入談判範圍；東非共同體與歐盟目前主要尚未達成協議的部分為出口關稅及非執行條款，雙方將在下次的會議中尋求解決之道<sup>22</sup>。

南非共同發展體與歐盟在今年四月的談判已有處理主要未決之問題，且已提交給雙方相關評估資料，於下次談判將會著重在與南非共同發展體的全面協議；加勒比海國家與歐盟現今還需要商討一個共同監察經濟夥伴協定之機制，並做到每五年一次的檢討，另外還須針對地理標示的保護達成協議，於今年將再展開談判；目前太平洋國家與歐盟所談判之議題包括漁業、貨品貿易及發展合作等，現今，太平洋國家仍繼續深化與歐盟經濟夥伴協定之內容。由此可知，現今除了西非已進入簽署程序，其他地區皆仍待進行經濟夥伴協定相關內容之談判<sup>23</sup>。

### 經濟夥伴協定對 ACP 國家之可能影響分析

<sup>18</sup> *Id.* at 17.

<sup>19</sup> *Id.* at 17.

<sup>20</sup> *Id.* at 17.

<sup>21</sup> *Supra* note 15.

<sup>22</sup> European Commission, *Overview of EPA Negotiations* (Updated May 2014), available at [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc\\_144912.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf) (last visited June 3, 2014).

<sup>23</sup> *Id.* at 22.

經濟夥伴協定對 ACP 國家而言，可透過免關稅、免配額完全地開啟歐盟市場；援助建立基礎建設及公共管理服務，以提高 ACP 國家的生產力，增加培訓機會；協助促進 ACP 國家與鄰近國家地區之間的出口貿易。經濟夥伴協定並不只涵蓋貨品貿易，還創造有利的投資條件，吸引本地及外國投資<sup>24</sup>。另一方面，針對 ACP 國家中的低度開發國家，歐盟雖然已經開放市場給 ACP 國家，但是對於低度開發國家，經濟夥伴協定仍可使其國家之出口更加容易，尤其為農業、漁業和紡織業等。同時，經濟夥伴協定促進 ACP 國家區域整合，有助於解決低度開發國家的區域問題，提供良好的發展空間<sup>25</sup>。

然而，由於 ACP 國家各區域貿易進展不同，發展水準參差不齊，而 ACP 國家為依靠生產及出口初級原料的單一經濟結構，這種經濟結構會使 ACP 國家相互之間缺少經濟互補性，因而造成彼此之間的經濟交流與合作空間有限。此外，由於與歐盟所達成協定之目標並不一定與各區域的國家發展規劃相符合，將導致各區域聯盟所集體通過之協定與個別國家欲發展之規劃無法有效相融合，或有可能引起不同利益團體的拒絕，使其協定實施有所困難，進展緩慢<sup>26</sup>。儘管西非與歐盟欲簽署經濟夥伴協定，但在西非聯盟之間，仍有國家反對與歐盟進行簽署該協定<sup>27</sup>，因此，經濟夥伴協定看似可為 ACP 國家帶來市場准入的優惠，但是仍有可能破壞 ACP 國家的基礎發展，並帶來負面影響<sup>28</sup>。

## 結論

ACP 國家與歐盟先後所締結之協定、條約等，在在顯示歐盟對於前身為殖民地的 ACP 國家之重視，並積極促進 ACP 國家區域整合。然而，ACP 國家內部由於殖民歷史及文化差異，各聯盟間之國家並未有共識，相互間仍有種族、文化以及政局動盪等問題，且各國家內部由原先的殖民地經濟結構轉為現在的單一經濟結構，該結構使各國無法獨立自主，因此，儘管與歐盟簽署經濟夥伴協定，似也不一定能達到區域整合之成效，反而有可能會破壞 ACP 國家現今之內部結構。區域整合僅能在國家內部的經濟體系已達成貿易多元化，且 ACP 國家之間已形成良好生產經營相互聯繫的情形下實現。因此，歐盟積極推動與 ACP 國家簽署之經濟夥伴協定，爾後能否促使 ACP 國家融入世界經濟體系，仍值得繼續探究。

<sup>24</sup> European Commission, *Economic Partnership Agreements*, available at [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc\\_151010.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_151010.pdf) (last visited June 3, 2014).

<sup>25</sup> *Id.* at 24.

<sup>26</sup> Aniekan Ibora Ukpe, *Will EPAs foster the integration of Africa into world trade?* J.A.L. 2010, 54(2), 212-231(2014).

<sup>27</sup> *Id.* at 26.

<sup>28</sup> *Id.* at 26.