政治科學論叢／第四十八期／民國 100 年 6 月／頁 1～32

歐盟南向政策之發展與爭辯

卓忠宏*

摘　要

歐盟南向政策之發展屬於多面向議題之整合，而非單一政策發展。它是一種以經貿利益爲主的功能性合作，且其中西班牙與法國兩國運作痕跡非常明顯。故本文以「新功能主義」與「自由派政府間主義」兩種論述來詮釋歐盟南向政策發展的幾個關鍵環節。其用意並非討論或爭辯兩理論差異，而是釐清那一個統合模式較適合運用在歐盟南向政策的哪些議題與哪些階段，作爲後續發展之參考。在架構安排上主要分爲五個部分：除前言外，其次探討「新功能主義」與「自由派政府間主義」兩統合理論模式之辯證；第三敘述歐體／歐盟地中海政策的歷史發展脈絡；第四節試圖就兩理論找出歐盟南向政策最佳解釋方式；最後做出總結。

關鍵詞：歐盟地中海政策、歐盟南向政策、新功能主義、自由派政府間主義

*淡江大學歐洲研究所副教授，E-mail: chcho@mail.tku.edu.tw。
收稿日期：99 年 8 月 7 日；通過日期：100 年 5 月 13 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

歐盟南向政策（southward policy）是相對於歐盟東擴（eastern enlargement）的概念。緣於中東歐國家於一九九〇年代初期陸續申請加入歐盟，部分學者從歐洲內部權力均衡角度研究，探討歐盟東擴進程中東、南邊境國家勢力之消長，反映出歐盟部分會員國（尤其是法、義、西、葡）對東擴的疑慮。這些南歐國家在歐盟東擴過程中同時推動歐盟南向政策發展，將地中海面向納入歐盟東擴進程，一方面是考量歐洲統合的必要性，另一方面在確保此一政策對南歐國家利益的保障與因應之道。此一論述呈現歐盟在廣化過程中如何將其政、經影響力推至東、南邊境國家，以及如何化解歐盟原會員國疑慮，將阻力化爲助力（此類研究資料繁多，謹請參考：Whitman and Wolff, 2010；Khader, 2008；Xenakis, 2006；Barbe and Johansson-Nogues, 2003；Prosperini, 2003；Guggenbuhi and Theelen, 2000；Malcolm and Eberhard, 2001；Maresceau and Lannon, 2000；Hout, 1999；Lombardini and Padoan, 1994）。文中所指歐體／歐盟南向政策屬於多面向議題之整合，而非單一政策發展，除了一九八一年希臘、一九八六年西班牙、葡萄牙加入歐體以及二〇〇四年五月馬爾他與塞浦路斯加入歐盟的三次南擴之外，泛指歐盟與南地中海沿岸國家關係之進展。[1]

歐洲與地中海國家之關係最早奠基於歷史文化淵源。在遠古時期，希臘文明發跡於東地中海地區。之後羅馬帝國強盛時期，統治領域更橫跨地中海南、北兩岸。隨著歷史演變與發展，地中海南北兩岸國家關係發展爲歐洲帝國與殖民地之間政治、經濟以及文化的臍帶關係，直到第一次、第二次世界大戰結束，南地中海國家才紛紛脫離歐洲殖民母國而獨立。再從

[1] 本文中所謂南地中海國家主要涵蓋地中海東、南沿岸國家，包括：北非地區之阿爾及利亞（Algeria）、摩洛哥（Morocco）以及突尼西亞（Tunisia）3 個國家；中東地區之埃及（Egypt）、約旦（Jordan）、黎巴嫩（Lebanon）、敘利亞（Syria）、以色列（Israel）以及巴勒斯坦（Palestinian Authority）等 6 個國家或政治實體；以及馬爾他、塞普路斯（2004 年 5 月加入歐盟之前）、土耳其，共 12 國。另一北非國家利比亞（Libya）因受到聯合國安理會之制裁措施，被歐盟排除在外，直到 1990 年代末期才獲邀參與歐盟與南地中海國家聚會。

臺灣大學學術期刊資料庫

地緣觀點來看，冷戰時期北約結合南歐國家，如葡萄牙、法國、義大利、希臘及土耳其建立起一道堅強的防線，防堵蘇聯自地中海入侵的威脅。在當時全球戰略環境中，地中海區域的緊張性遠低於中東歐地區。至冷戰結束，地中海南岸持續不斷的衝突與動亂，取代過去中東歐共產集團對西歐的威脅，成爲影響歐洲南部疆界安全穩定的變數。歐洲與地中海南岸國家從過去母國與殖民地的經貿合作對象提升爲強烈的軍事戰略與地緣政治的考量（朱景鵬，2002：5）。換言之，地中海對歐盟重要性不僅有地理、歷史和文化的意涵，也有政治、戰略以及經濟各層面的考量。

本文以歐盟南向政策爲案例研究：從一九六〇至一九七〇年代的歐體（主要是法國）與南地中海前殖民地簽訂合作範圍不等的「雙邊經貿協定」，內容包括政治對話、貿易合作及財政技術援助；延續至一九八〇年代以加強經貿爲主的「多邊合作」發展策略；到一九九五年西班牙推動巴塞隆納進程（Barcelona Process），將歐盟與南地中海雙邊關係由以往貿易合作對象提升爲政治安全、經濟以及社會文化的「平等夥伴關係」；二〇〇五年再提高雙邊政治對話層級至國家元首級的「高峰會」；最後在法國推動下有了「制度化」發展，在二〇一〇年成立「地中海聯盟」的功能性實體，由歐盟會員國與地中海沿岸共 43 國組成。由此可知，歐盟南向政策之發展從單一經貿合作之發展，走向多面向議題之整合，比較像是一種功能性合作，且其中西班牙與法國兩國運作痕跡非常明顯。故本文以「新功能主義」（Neo-Functionalism）與「自由派政府間主義」（Liberal-Intergovermentalism）作爲歐盟南向政策發展之論述基礎。在架構安排上主要分爲五個部分：除前言外，其次爲兩統合理論模式之整理與辯證；再其次是案例研究，探索歐體／歐盟南向政策的歷史發展脈絡；第四節試圖從理論所獲得的變項檢驗歐盟南向政策；最後做出總結，釐清那一個統合模式較適合運用在歐盟南向政策。

貳、理論解析

目前國關學者對歐洲統合詮釋過程出發點不同，角度不同，導致爭辯不斷。功能主義（Functionalism）學者認爲統合是一個過程，而非目標，

臺灣大學學術期刊資料庫

認爲只有從各會員國的共同利益出發，透過國與國之間的相互合作，強調經濟利益優先於政治合作（由下而上），逐步完成公眾對統合的信任，統合才有可能進行（Mitrany, 1966）。功能主義理論在第二次世界大戰後對莫內、舒曼等歐體創始者產生了十分重要的影響。一九五〇年代歐洲三個共同體的建立就是按照這種方式進行的。爾後哈斯（E. B. Haas）、林柏格（L. N. Lindberg）、施密特（P. C. Schmitter）和泰勒（P. Taylor）等人修正功能主義相關論點而形成「新功能主義」之主流論述。其概念是介於聯邦主義和功能主義之間的一種折衷理論，成爲二十世紀一九五〇至一九六〇年代發展起來的主流派統合理論。

一、新功能主義

新功能主義強調統合過程中的功能性合作。哈斯將其分成學習（learning）、外溢（spillover）、以及忠誠轉移（loyalty-transferring）三個階段（Haas, 1964: 47-48）：

「學習」概念指的是當個別行爲者意識到其利益可經由新途徑達成時，這種新途徑包括賦予一個較大組織政治上的承諾，以及在過程中行爲者採取新的選擇方案重新調整其利益與福祉。透過這些經驗的累積，導致一些運作規則的出現以達成預設目標與具體追求。這種集體行動過程的「學習」，強調利益的相容性，擱置意識型態的爭執，達到資源利益重分配，就會從一個功能（部門）進而擴展到另一個功能的合作。

新功能主義承襲功能主義的要旨，認爲統合一旦發動便會自動維持。但是功能合作的「外溢」並非自動自發的，牽涉的是合作議題之規模以及參與之專家政治層級（Haas, 1964: 47-48）。新功能主義的外溢包含兩方面：功能性外溢（functional spillover）和政治性外溢（political spillover）。功能性外溢是指統合過程雖是經濟性的，但不可能局限於特定的經濟部門。一定領域的經濟合作會聯繫到相關部門的政策，統合就由經濟領域擴及到政治、社會領域並產生進一步統合的政治壓力，從而促使統合逐步發展和深化。例如歐盟在建立共同市場同時，爲因應內部市場的需求，開始推動各國在簽證、運輸、社會福利、稅收、勞工權益保障以及貨幣政策等各方面的合作。從經濟領域逐漸滲透到政治、社會領域的功能性擴張，進而促

臺灣大學學術期刊資料庫

使歐盟的發展和深化。這同時也反映在歐盟地中海政策上，從一九六〇至一九八〇年代強調經貿關係，到一九九〇年代開始而納入了政治對話、社會關懷與文化交流議題。政治性外溢意謂著政治精英意識到超國家機構在統合進程中的影響增大。新功能主義特別強調統合過程中執行委員會的角色，在國家與歐盟之間不斷化解高度爭議性議題與協調各國政策，也從協議中獲得了權限的擴張。透過這種政治性外溢，在超國家層次上實行政治控制並承擔責任（Moravcsik, 1993: 475-476）。

超國家性（supranationality）觀念是新功能主義另一核心要素。林伯格認爲統合是各國放棄推行獨立的對外政策和關鍵性國內政策的願望和能力轉而尋求作出共同決策或將決策委託給新的中心機構的過程（Lindberg, 1963: 6）。新功能主義者設想統合新的中心機構是作爲民族國家忠誠的匯集地，是一個或多或少具有中央集權傾向的新超國家組織，並且與聯邦主義的集中化觀念有相似之處。由此可知，新功能主義在很大程度上是對聯邦主義和傳統功能主義的融合。哈斯認爲在歐洲政治統合過程中，處在不同環境中的政治行爲者被說服將其忠誠對象與政治行動轉向一個新的中心，該中心的機構要求擁有對現存民族國家的管轄權，人民不會因爲同時對國際組織以及國家效忠導致相互矛盾，反會將原本對國家之認同轉移至新國際組織（Haas, 1958: 16）。按照新功能主義的理解，這種超國家性的中心機構是歐洲統合進展的重要因素。超國家機構能夠代表內部會員國的共同利益，能協調相互間的利益衝突，並促使政治精英將政治忠誠轉移至歐洲層次。

藉著功能性統合「學習」的經驗、「外溢」的效果，在制度面上建構一個主權之上的統合性機構，協調各國政策，並期望未來，該機構能發展成爲某種超國家「政治實體」。新功能主義者主張因歐體早期實踐的成功而獲得廣泛注意，從煤鋼共同體到原子能共同體和經濟共同體，西歐各國提出建立共同市場的目標。可是戴高樂在一九六〇年代開始挑戰共同體內的聯邦主義勢力，造成著名的「空椅危機」（empty chair crisis），並導致一九六六年法國與歐體其他五國達成「盧森堡妥協」（Luxembourg Compromise）。這事件被視爲政府間主義對超國家主義的勝利。爾後歐洲共同體進一步統合又因一九七〇年代能源危機引起之歐洲經濟發展趨

臺灣大學學術期刊資料庫

緩、停滯，使得功能性合作是否能正確地詮釋歐洲統合之經驗備受質疑。

在政府間主義（Governmentalism）看來，統合不是新功能主義強調的經由「學習」和「外溢」效應而開始的自然生長過程，也不是各種制度安排約束下的發展過程。反之，統合是國家的理性行爲和政治決策的結果。霍夫曼（Stanley Hoffmann）將民族國家視爲歐洲統合的核心角色，認爲統合有「低階政治」（low politics）與「高階政治」（high politics）兩層次之分。會員國在維護自身利益的前提下進行「低階政治」事務合作，但涉及主權的「高階政治」領域，則透過政府間會議的磋商和協調來實踐。過程強調國家的優先選擇和國家之間的合縱連橫，透過分析會員國政府採取的決策和行動，對歐洲統合進展和速度作出解釋。他認爲功能性統合較易在低階政治的相關議題上推動，可是一旦功能外溢至如安全和主權等高階政治議題，外溢效應就不明顯（Hoffmann, 1982；Keohane and Hoffmann, 1991: 10-17）。的確，在一九六〇年代中期到一九八〇年代中期歐體處於近似停滯的時期，「政府間主義」的論點正好反映出國家的配合度（作爲與不作爲）成爲歐洲統合的主要變數。到一九八七年單一歐洲法案（Single European Act）的施行賦予了歐洲統合的新動力，也促使統合理論「自由派政府間主義」（Liberal Inter-governmentalism）的發展。

二、自由派政府間主義

「自由派政府間主義」核心觀點來自於一九六〇年代中期「政府間主義」理論。「政府間主義」遵循現實主義國家中心論（state-centric）的傳統，以主權國家作爲分析個體，認爲統合只有在參與過程的國家利益受到保護情況下才會有所進展，而每一次實際的進展都源於會員國之間的討價還價的結果，其成敗受制於國家利益及各國政府的控制。國家利益決定統合的廣度和深度，政府主要目的是保護其地緣政治利益。

莫拉夫席克（Andrew Moravcsik）從單一歐洲法案談判過程中研究，對霍夫曼的「政府間主義」提出修正，其主要有三個基本假設（Moravcsik, 1991: 41-84；1993: 472-524；1998：1-85；盧倩儀，2003：83-85）：第一，國家是理性行爲者（rational actor）假設。「政府間主義」以國家利益作爲政策優先選擇的首要因素。「理性」意味著國家會設法達成其既定之偏好

臺灣大學學術期刊資料庫

目標。莫拉夫席克認爲各會員國談判時的偏好是來自於國內的利益團體，既不是預先設定的，也不是如「新功能主義」所言是由超國家組織之技術官僚所設定的。一旦國家偏好設定之後，會員國依其偏好和實力在談判過程中儘量爭取其國家利益，但結果未必符合其最佳利益，反而是次之，卻具體可行方案。對此，「自由派政府間主義」採廣義的理性定義，即決策者在面臨國際情勢發展有多種不同的選擇方案，在分析過濾每種方案的利弊得失之後，做出最佳的選擇，如此選擇便是符合國家利益；第二，「自由派政府間主義」承襲自由主義的國際政治觀，認爲國家利益並非一成不變，而是受到國內社會組成份子與國際環境因素的影響。理論引用「二重賽局」（two level game）的觀點分析統合層次（Moravcsik, 1993: 507；Putnam, 1988: 427-460）：在國家內部層級，政府集結各方組成份子的利益，如選民、利益團體、政黨體系、官僚組織皆是不可忽略的因素，進而形成其外交政策偏好；到歐盟層級，在政府與政府談判與交涉過程中，尋求國家利益之最大化；最後，制度的選擇，談判的過程中國家受限於在國際組織的相對實力。會員國在特定的議題與其他國家合縱連橫，最終在協議的基礎上選擇制度性的合作，說明爲何會員國授權超國家組織來代爲執行其所達成的協議。

莫拉夫席克認爲在一九五五年之後歐洲統合反映出三個主要因素：商業競爭優勢、政府間談判的相對實力以及加強政府承諾可信賴性之動機。其中最重要的是民族國家爲了追求經濟利益，進行一系列理性選擇的結果。其次是隨著全球經濟結構發展趨勢，導致各國結盟形成之經濟偏好。各國因經濟利益的重疊，需要協調政策，以因應科技和經濟政策的發展趨勢，促進統合前進。不過歐體／歐盟不僅僅爲了因應經濟變遷導致各國偏好上的趨同，利益分配的衝突也很重要，無論在國內或國家之間。國家之間的衝突需要透過政府間談判來解決，如威脅杯葛議案、拒絕額外補償或形成策略性結盟。其結果反映出國與國之間的相對實力，更準確說反映出不對稱互賴（asymmetrical interdependence）模式。最後，爲確保能達成協議，政府將權力匯集（pool）與委託(delegate）給國際組織，確保彼此遵守合作的承諾（Moravcsik, 1998: 3-10）。

莫拉夫席克以上述三部分之組成（tripartite）：經濟利益、相對實力、

臺灣大學學術期刊資料庫

可信賴承諾，來詮釋歐盟統合過程中五大歷史轉折之決定。用以解釋歐洲統合之形式、本質以及關鍵點。他將國家視爲歐洲統合過程中主要變數，從國家主權、政府間談判、國力的重要、利益的爭取等因素，解釋歐洲統合過程中國家的行爲。其主張在政府間主義基礎上，運用自由主義之見解，強調國際社會建立的若干行爲準則與體制的重要性，國家不以追求權力爲唯一的目標，彼此之間互相依賴，並在體制內尋求解決之道(Moravcsik, 1998: 3-10）。

最後，「自由派政府間主義」並不反對歐盟超國家組織之發展，與「新功能主義」同樣強調「超國家組織」的建構在歐洲整合的重要性。新功能主義指出在多元社會競逐情況下，國內利益越多元、分歧，越容易接受超國家機構代爲處理，藉由超國家體系尋求解套方式。特別是在經濟與政治事務之間的整合聯繫，透過外溢效應及非預期性結果，超國家機構在此過程中扮演舉足輕重的角色。對自由派政府間主義而言，認爲國家與超國家機構之間屬於「主」「從」（principal-agent）的關係，若無國家授權，超國家組織就變得無獨立自主行動能力。根據「功能建制理論」（functional theory of regimes），歐盟的超國家組織的確有助於降低交易成本，提升談判的效率。歐盟與一般國際組織最大不同之處在於歐盟以條件多數決（qualified majority voting）方式匯集國家主權，之後委託一個中央機構代爲處理。藉由一個強而有力的超國家組織的運作來解決個別會員國所無法克服的問題（Moravcsik, 1993: 507-516）。Helen Wallace 及 William Wallace 認爲歐盟運作過程就像似鐘擺（pendulum）擺盪在政府間與超國家的兩端，而不是個持續成長的過程。主要是導因於國家資源的不足、全球化的壓力與西歐國家的獨特性三個外在變數，造成歐盟對於地緣政治、社會與經濟利益調整與政治需求之跨國政策合作的壓力持續的累積，致使歐盟決策組織在價值觀與國家利益的政策競爭與衝突之中搖擺。任何政策制訂與其運作的走向，端視超國家與政府間力量的相對強弱來決定。但如果兩端磁極都同時衰弱時，則無法從兩端之間產出任何的決策。而這種運行的模式，便造成了歐盟持續緩慢的原因（1996: 13, Figure 1.1）。

臺灣大學學術期刊資料庫

參、歐盟南向政策之歷史沿革

回顧歐體／歐盟南向政策的沿革，可概分爲四個階段：第一階段從一九六〇年代中期至一九八〇年代，一是歐體與地中海南岸國家分別簽訂之「雙邊貿易協定」，與全方位地中海政策（Global Mediterranean Policy），將雙邊合作範疇從狹隘之經濟貿易協定擴大到政治、安全、社會等領域。另一重點是歐體在一九八〇年代的兩次南擴計畫；第二是一九九五年歐盟 15 國與南地中海（中東北非）12 國在西班牙巴塞隆納召開的第一屆地中海會議並制度化，會後發表巴塞隆納進程共同宣言，以之前的雙邊協定爲基礎，展開「多邊合作架構」，建立歐盟－地中海夥伴關係（The Euro-Mediterranean Partnership）；第三階段是二〇〇五年十一月歐盟 25 國與南地中海 10 國之元首或行政首長於巴塞隆納聚會，將雙邊對話層級提升爲國家元首級「高峰會」。會中除延續巴塞隆納進程之政策內涵外，並針對實際需求，以成立地中海自由貿易區、對抗恐怖主義與非法移民作爲未來五年的工作要點；最後在法國推動下將地中海國家夥伴關係提昇爲一個「聯盟」形式，其中包括地中海政治聯盟、經濟聯盟與文化聯盟三個概念。

一、雙邊經貿協定

一九五七年德、法、義、荷、比、盧六國簽署羅馬條約成立歐洲經濟共同體（European Economic Community, EEC），爲加強北非前殖民地與母國法國的關係，六國在羅馬條約中附加一條意向聲明（Declaration of Intent）賦予摩洛哥、突尼西亞以及利比亞特別待遇（Special Treatment）。[2] 惟因歐體自一九六二年實施共同農業政策（Common Agricultural Policy），對地中海型農產品輸往歐體採取關稅及配額限制，這項措施直接衝擊到北非重要出口結構的農產品，成爲爾後雙邊關係發展的主要爭議點。

歐體與南地中海國家雙邊關係的進展始於一九六〇年代中期至一九七

[2] 利比亞係於 1951 年宣告獨立。突尼西亞、摩洛哥於 1956 年脫離法國殖民地而獨立。阿爾及利亞遲於 1962 年獨立，故羅馬條約中「意向聲明」未包含此國。

臺灣大學學術期刊資料庫

○年代初期所簽署之雙邊協定，主要分爲三種類型（Feliu and Salmon, 2000: 192）：

1. 歐體與土耳其在一九六三年簽署聯繫協定（association agreements），以建立關稅同盟爲目標。
2. 與摩洛哥、突尼西亞（一九六九年）、馬爾他（一九七○年）以及塞普路斯（一九七二年）締結有限度聯繫協定（limited association agreements）。
3. 其餘國家如以色列在一九六四年、黎巴嫩在一九六五年以及埃及在一九七二年則分別與歐體簽訂合作範圍不等的貿易協定（trade agreements）。[3]

一九七○年代初期，歐體與南地中海即以上述之聯繫、貿易協定開啓雙邊經貿合作。但有鑒於簽訂之雙邊協定缺乏政治性合作，一九七二年十月在執委會以及法國政府強力推動下，歐體在巴黎高峰會議中制定出一套有系統的「全方位地中海政策」。後續事件發展將雙邊合作範疇從狹隘之經濟貿易協定擴大到政治、安全、社會等領域：一是一九七三年歐體完成第一次擴大，英國、愛爾蘭、丹麥加入歐體，促使歐體重新檢討會員國與前殖民地之間的政經聯繫，尤其是英國與大英國協的關係。其中於一九七五年歐體與非、加、太國家（Africa, Caribbean and Pacific）簽署「洛梅協定」（Convention of Lome），以多邊談判架構取代歐洲母國與前殖民地原有的雙邊合作模式，提供這些國家片面貿易優惠措施及技術援助。不過，不同於洛梅協定之多邊合作架構，歐體與地中海南岸國家仍以雙邊協定的模式完成換約手續，包括以色列（一九七五年）、摩洛哥、突尼西亞（一九七六年）、埃及、黎巴嫩、約旦、敘利亞、巴勒斯坦（一九七七年）以及阿爾及利亞（一九七九年）九國先後與歐體達成新一代合作協定（co-operation agreements）。而土耳其仍維持聯繫協定之合作關係（Bretherton

[3] 協定的內容允許南地中海的工業製成品（不包括紡織產品）免關稅進入歐盟。對這些國家進入歐盟的農產品提供普遍性優惠關稅。這一階段所實施的貿易優惠基本上是單向優惠措施，即由歐盟向這些國家提供貿易優惠關稅，幫助南地中海國家經濟發展，相對南地中海國家則不須開放內部市場。

臺灣大學學術期刊資料庫

and Vogler, 1999: 152-153）。新一代貿易合作協定特別將合作架構延伸爲包含財政援助與技術合作。歐體透過與南地中海各國達成的財政議定書（Financial Protocol），端賴各國就合作協定履約情況，作爲歐體提供經濟援助及貸款的評估標準（Feliu and Salmon, 2000: 193）；另一原因是一九七三年爆發的以、阿戰爭及因戰爭引發的石油危機，促使歐盟與阿拉伯國家展開政治性對話管道。歐體表示將實現對地中海區域之承諾與保證，加強與中東地區之合作，以維持該區域之和平與穩定。

一九八〇年代歐體之南向政策重點在於往南邊擴大計劃。在歐體完成南擴之前，地中海國家得到合作協定之保障享有優惠關稅，隨著希臘（一九八一年）以及西班牙、葡萄牙（一九八六年）三國先後加入歐體，南地中海國家擔憂南歐三國入會將衝擊到自歐體享有的優惠待遇。同時，歐體於一九八七年通過單一歐洲法案開始進行歐洲共同市場計劃，地中海南岸國家擔心歐體區域內貿易成長而排擠其在歐洲市場的佔有率。爲因應共同市場帶來貿易轉向的負面效果，一些南地中海國家採取申請加入歐體的措施，如摩洛哥於一九八七年、土耳其在一九八九年、塞普路斯以及馬爾他在一九九〇年分別提出加入歐體的申請，惟摩洛哥被視爲非歐洲國家遭到歐體的拒絕。摩洛哥申請入會被拒之後，歐體允諾增加對南地中海區域經濟援助，同時協助北非摩洛哥、阿爾及利亞、突尼西亞、利比亞、毛利塔尼亞（Mauritaria）五國籌組「阿拉伯北非聯盟」（the Arab Maghreb Union）加強南岸國家區域內之合作，以降低歐體不斷深化與廣化對後者的衝擊（Feliu and Salmon, 2000: 194）。

二、「巴塞隆納進程」

一九九〇年代冷戰結束，中東歐地區成爲歐體及北約下一波擴大的目標。南歐國家爲維持歐體內部南北政、經的平衡，開始大力推動歐盟「南向」政策，加強泛地中海區域的政經整合，融入全球貿易自由化的議題。一九八九年西班牙、義大利兩國聯合提議召開一個「地中海安全合作會議」（Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo），這項提議獲得法國、葡萄牙支持並化爲具體行動。一九九〇年三月法、義、西、葡以及馬爾他與「阿拉伯北非聯盟」五國（摩洛哥、阿爾及利亞、突

臺灣大學學術期刊資料庫

尼西亞、利比亞、毛利塔尼亞）在羅馬聚會，討論歐體與北非的合作架構，以及建立歐體與北非自由貿易區的可行性。此項政策在一九九二年里斯本高峰會議中獲得歐體會員國支持，承諾將加強其地中海政策，會後並交付執委會研擬政策。一九九四年年底，執委會提出「加強歐盟地中海政策：建立歐洲與地中海夥伴關係」報告，將歐盟地中海戰略佈局擴大至整個地中海區域，報告中提出維護地中海區域安全與穩定、促進經濟發展、降低失業率、解決來自南岸之非法移民、建立地中海自由貿易區構想。此一宣示促成一九九五年十一月歐盟 15 國與南地中海 12 國在西班牙巴塞隆納召開之第一屆地中海會議，會後發表「巴塞隆納進程」共同宣言，（或稱「巴塞隆納宣言」（Barcelona Declaration））。共同宣言強調以雙邊協定爲基礎，加強多邊合作範疇，內容包括三項：一是建立一個和平與穩定的區域；二是建立一個跨地中海自由貿易區；三是增進區域間社會、文化交流與人民的相互理解（Feliu and Salmon, 2000: 196-197）。一九九五年「巴塞隆納進程」是歐盟地中海關係主要轉捩點，將歐盟與南地中海國家從以往母國與殖民地的經貿合作對象提升爲平等的夥伴關係。「巴塞隆納進程」主軸非常明顯，植基於三項合作架構：政治安全、經貿合作與社會文化交流，成爲一九九〇年代中期至今歐盟地中海政策的主要指導方針（European Commission, 2001: 1-25）。

首先，就政治及安全夥伴關係而言，包括在雙邊及多邊架構下建立政治對話機制以及制訂和平穩定方案。巴塞隆納會議之後，與會 27 國曾先後舉行過七屆地中海部長級會議，舉凡打擊恐怖主義、移民問題、區域衝突、人權保障及毒品走私等政治安全議題皆在合作範疇。此外尚建立多個對話機制：一是聯繫理事會（Association Council）由各國部長每年定期聚會，負責研擬實踐「巴塞隆納進程」相關政策。二是資深官員聯繫委員會（Association Committee of senior officials）負責監督各國執行相關規定（Dessus and Suwa, 2000: 20）。二〇〇三年又成立「歐盟－地中海議員代表大會」（Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly），將此一民意機構納入歐盟-地中海國家合作的框架內，爲將來建立更廣泛的區域合作提供諮詢（European Commission, 2005）。

其次，就經濟及財政夥伴關係來說，歐盟將增加對南地中海國家直接

臺灣大學學術期刊資料庫

投資，協助該區經濟轉型及自由化，達成在二〇一〇年成立泛地中海自由貿易區目標。自一九九五年起，歐盟與南地中海夥伴國就雙邊貿易協定再度進行談判：其中馬爾他及塞普路斯自二〇〇四年五月起成爲歐盟一員；土耳其則與歐盟簽署關稅同盟協議；以色列經濟情況最佳，與歐盟簽署聯繫協定（Association Agreement），且內容不同於其他南地中海國家；巴勒斯坦因政治情況特殊與歐盟簽訂過渡協定（Interim agreement）；其餘南地中海七國分別與歐盟簽署了聯繫協定。七國所簽訂之聯繫協定，內容基本類似，一般包括：總則，政治對話，經濟合作，金融合作，商品自由流動，建立和提供服務，支付、資本、競爭及其他，社會和文化合作等 8 個部分，惟協定實施時間表和覆蓋的產品範圍有所不同。農產品仍維持配額限制，在協定生效五年後另行審議。工業產品一般規定 12 年的過渡期，在 12 年內逐步降低關稅，調降幅度視各國經濟情況作調整，至期限結束時達成地中海自由貿易區目標（Dessus and Suwa, 2000: 19-22）。

最後，在社會及文化的夥伴關係方面，有三項合作在著手進行：文化資產保護；促進電視、電影、電台等傳播媒體交流計畫；加強青年學子交流、職業技能訓練、公民素質培養，促進雙邊了解及社會融合。

三、歐盟－地中海高峰會

從「巴塞隆納進程」發展至今，以雙邊聯繫協定爲基礎，加強多邊合作的泛地中海區域網絡已大體成形。二〇〇五年十一月二十七至二十八日歐盟 25 國與南地中海 10 國之領袖與政府首長再次於巴塞隆納聚會。會議目的主要有兩項：一是檢視一九九五年「巴塞隆納進程」歐盟制訂地中海政策之成效；二是規劃未來五年工作重點。在高峰會上，歐盟執委會主席巴洛索（J. M. Barroso）提出四點優先落實項目（European Commission, 2005）：

1. 藉由政治對話與合作，加強區域內之民主與人權發展；
2. 在二〇一〇年完成包括農業與服務部門之自由貿易區，以創造地中海區域之經濟與就業機會；
3. 建立完善的機制處理夥伴國的移民問題，避免類似非法移民偷渡歐盟所釀成之悲劇；

臺灣大學學術期刊資料庫

4. 完善地中海區域之基礎教育，並與夥伴國合作加強教育之品質。

會後，雙邊發表「共同展望宣言」（a Declaration on a Common Vision）、未來「五年工作計劃」（Five Year Work Programme）以及「反恐行爲準則」（a Code of Conduct to Counter Terrorism）等三項文件，針對提出之工作計畫進行改革與注入新動力，內容特別強調對抗恐怖主義、政治與經濟改革、移民等相關議題。

「共同展望宣言」重申對十年前通過的「巴塞隆那進程」各項原則和目標的支持。各國領導人表示將通過持續的對話、交流與合作，爲地中海地區帶來和平、穩定與繁榮。

「五年工作計劃」旨在繼續推動巴塞隆那進程，爲今後 5 年歐盟與地中海南岸國家的合作勾勒出藍圖。雙邊同意強化現存的合作夥伴關係，推動本地區的政治與安全合作，幫助地中海南岸國家展開民主、人權和經濟改革；重申在二〇一〇年成立歐盟－地中海自由貿易區的遠景；促進教育和社會文化交流，打擊文盲、增加女性受教育率等議題定出時間表。同時加強在移民、社會融合和司法方面的合作共同打擊全球恐怖主義和非法移民。

會中通過的「反恐行爲準則」中，各國同意完全遵照聯合國安理會第一三七三號決議案有關對抗恐怖主義的決議，並確保對聯合國憲章和國際法的尊重。各國重申譴責一切形式的恐怖主義，並加強反恐情報交流和分享反恐經驗。

四、地中海聯盟

「地中海聯盟」（Union for the Mediterranean）是法國總統薩科奇於二〇〇七年初競選法國總統時提出的構想，希望建立一個涵蓋南歐、北非和部分中東國家的聯盟。「地中海聯盟」概念並非新創，其實是延續前述的「巴塞隆納進程」之內涵。因「巴塞隆納進程」十多年來的成效並不顯著，故自薩科奇執政後就全力推動深化地中海南、北兩岸國家合作的這一政見。

在薩科奇推動下並經歐盟數次磋商，歐盟各國元首在二〇〇八年三月的歐盟春季峰會上正式通過了建立「地中海聯盟」的行動計劃，事後交付

臺灣大學學術期刊資料庫

歐盟執委會制訂政策，作爲同年七月在巴黎舉辦「地中海聯盟」高峰會之政策依據。依照歐盟執委會公佈的建立「地中海聯盟」政策提案，對「地中海聯盟」未來組織架構提出初步的構想，包括：設置一個共同主席來處理高峰會事宜，由地中海南北兩岸各一個國家擔任；成立聯合秘書處以及歐盟地中海常駐代表委員會（a permanent committee of Euro-Mediterranean representatives）；每兩年召開一次歐盟與地中海高峰會；每年定期舉行外交部長會議、相關議題部長級會議、資深官員委員會（Association Committee of senior officials）；以及「歐盟－地中海議員代表大會」（Euro- Mediterranean Parliamentary Assembly）等。執委會強調除保障對地中海區域政治與經濟方面原有承諾之外，另加強相關領域合作，如促進經濟成長、區域就業與凝聚、經濟整合等計畫，涵蓋領域包含能源、能源安全、環境、公民保護與運輸等。期望藉此延續「巴塞隆納進程」，成立一個「地中海聯盟」，以提升歐盟與地中海鄰國的夥伴關係（European Commission, 2008）。

二〇〇八年七月十三日在巴黎舉行之「地中海聯盟」高峰會共有 43 個國家與會。包括：歐盟 27 個會員國；北非地區之摩洛哥、阿爾及利亞、突尼西亞、毛利塔尼亞；中東地區之埃及、約旦、黎巴嫩、敘利亞、以色列以及巴勒斯坦當局；尚包括土耳其，阿爾巴尼亞、克羅埃西亞、波士尼亞、蒙地內哥羅及摩納哥。此外，聯合國秘書長和歐盟執委會主席也應邀出席。唯一採取抵制行動的地中海國家爲利比亞。其領導人格達費（Muammar al-Qaddafi）指責「地中海聯盟」企圖破壞阿拉伯國家和非洲國家的團結（卓忠宏，2009：225-240）。

按巴黎峰會結論，地中海聯盟成立初期，第一階段分別從六個面向強化區域性發展計畫：第一、地中海污染處理，由歐洲投資銀行集資二十億歐元，投入四十四項工程計畫，預計在二〇二〇年時達成淨化地中海沿岸國家流入地中海的污水處理，目前大部分流入地中海的污水尚無淨化設施；第二、沿海和陸上基礎建設，計畫連接毛利塔尼亞、摩洛哥、阿爾及利亞、突尼西亞和利比亞五國，建設一條「馬格理布阿拉伯高速公路」，連接地中海現代化海港的海上高速公路，以及建立連接北非各個天然氣到歐洲的輸氣管；第三、公民保護；第四、發展地中海太陽能計劃，利用把

臺灣大學學術期刊資料庫

北非的陽光發展太陽能輸送歐洲，同時反向發展從歐洲連到北非的輸電電路基礎設施，可將法國核能電力輸往北非；第五、歐盟－地中海高等教育計劃合作，幫助地中海南岸國家青年學子透過相關的計畫到歐洲進修的機會、加強科研合作、設立研究機構；最後、協助歐洲的中小企業到南地中海國家投資之倡議。有關聯盟資金將由歐洲聯盟、參與國家、私人企業、參與夥伴和國際金融機構分攤支付，但細部資金分配、秘書處選址等具體事項，則由雙邊外長會議確定。同時各國就中東和平進程、打擊恐怖主義、文明對話等議題作出了明確的承諾，包括敘利亞和眾多地中海南岸的專制國家也就民主、人權等普世價值作出了保證（Echeverría, 2008；Mardell, 2008）。

二〇一〇年一月地中海聯盟正式成立，總部設在西班牙巴塞隆納。歐盟對「巴塞隆納進程」原有承諾將轉向「地中海聯盟」（Pop, 2010）。「地中海聯盟」結合歐洲、亞洲、非洲環地中海國家，不僅超越了政治、經濟、地理疆界的限制，同時企圖超越文化的隔閡，跨越歐洲基督文明或阿拉伯回教文明的分界。

肆、理論模式：爭議與適用性

歐洲聯盟在本質上仍是以經貿的統合爲主，這同時反映在歐盟南向政策的發展。歐洲統合被等同於功能性統合，可是功能性合作是否可以正確地詮釋歐洲統合之經驗？甚至解釋歐盟南向政策之發展？前文指出歐盟與南地中海國家從功能性的經濟合作出發，藉著功能性統合「學習」的經驗，及其「外溢」的效果，在制度面上建構一個「超乎主權的統合性機構」。這種功能性的統合機制將地中海國家互動納入重複賽局，有助於彼此的合作和互信。初看之下，這種由「功能性外溢」逐漸到「政治性外溢」的效應明顯，新功能主義的運作邏輯似乎同樣適用於歐盟與南地中海的功能性統合。但此模式並無法解決地中海兩岸之爭議，反倒是擱置主權之爭議和推動較不具爭議性議題是歐盟南向政策得以推動之前提。關鍵在於新功能主義是個政治建構的功能性整合模式，即使屬於「低階政治」的經濟合作議題也需要「高階政治」的協調做爲先決條件。如同政府間主義對功能主

臺灣大學學術期刊資料庫

義之批評，認爲功能性統合僅在「低階政治」相關議題上比較容易推動。以下引用「自由派政府間主義」所提及之國際合作中理性主義框架，將國際談判分爲三個有相互因果聯繫的階段：國家偏好形成、政府間談判（博奕）以及制度選擇，作爲南向政策案例研究進一步分析與解釋。

一、地緣政治與經濟利益結合

在對外經濟議題上，國關理論已經就國家偏好的主要考量是政治安全因素或經濟動因有過長期辯論。一種被稱爲「安全外部性」（security externalities），認爲安全議題最爲重要。歐洲追求經濟統合主要原因不是經濟本身，而是爲了抗衡地緣政治威脅，實現地緣政治目的（Moravcsik, 1993: 485）。而「自由派政府間主義」則強調地緣政治利益和經濟利益是影響國家偏好形成兩大主因。地緣政治利益反映國家主權和領土之外在威脅，包括軍事與意識型態兩方面，而經濟利益反映出相互依賴之動力。

從地緣政治解釋歐盟南向政策發展，第一個解釋來自新現實主義觀點，強調權力平衡（balance of power）（Moravcsik, 1998: 29）。冷戰期間歐洲主要威脅來自蘇聯及中東歐共產集團，歐洲（尤其是南歐國家）對南地中海關注則始於冷戰結束。隨著歐盟與北約雙雙東擴，歐盟政治重心有往東偏移的傾向。二〇〇四年五月及二〇〇七年歐盟完成第五次擴大，共有 10 個中東歐國家及 2 地中海島國順利加入歐盟。儘管歐盟這一波擴大包含兩地中海島國－馬爾他以及塞普路斯，將地中海面向置入東擴議題，希望能稍微平衡歐盟內部的政治發展，但兩國經濟體過小，影響力有限（Weltner-Puig, 2003: 208）。另一方面，歐體於一九八九年在西、義聯合提議下召開的地中海安全合作會議，一九九二年里斯本高峰會決議加強與南地中海聯繫，一九九五年制訂「巴塞隆納進程」，二〇〇五年歐盟－地中海巴塞隆納高峰會，二〇〇八年巴黎「地中海聯盟」高峰會等一系列發展，其出發點就是在歐盟往「東擴」大的趨勢下，西、義、葡、法這些南歐國家提出「南向」發展之戰略思考，反映出歐盟地中海會員國企圖維持內、外權力均衡狀態（Raya, 1999: 198-199）。換言之，南歐國家在邊緣化疑慮下，採取合作方式拉攏立場近似之盟友支持，要求德國與北歐國家在經濟政策上做出讓步以換取南歐國家在政治上支持東擴。

臺灣大學學術期刊資料庫

以歐盟兩個主導歐盟南向政策發展的國家－西班牙與法國爲例。兩國在地理上鄰近地中海南岸國家，又有前殖民地的歷史聯繫。西班牙對外關係有所謂歐盟－地中海－拉美三策略軸心（three strategic axes）。西班牙自加入歐體後，從歐盟內部作出發，西班牙逐漸找到發揮自身影響力的著力點。從地緣政治解釋，西班牙結合歐盟其他地中海會員國大力推動歐盟地中海政策，尤其是推動「巴塞隆納進程」，成爲一九九〇年代至今歐盟地中海政策的主軸（Nuñez Villaverde, 2009: 1-7）。另從政、經、歷史、文化的觀點，西班牙擔任起歐洲與拉丁美之間橋樑的角色，加強兩者之間的聯繫。從一九九〇年代初期歐盟與拉丁美洲簽訂第三代合作協定，雙方至今已舉行多次高峰會議。一方面西班牙巧妙運用其地理戰略位置的優勢與拉攏歷史文化近似的國家，藉由歐盟拉攏南地中海與拉丁美洲兩勢力範圍。另一方面藉由後者強化西班牙在歐盟的影響力，成爲歐盟地中海政策之主要推動者。二〇一〇年上半年西班牙擔任歐盟輪值主席，已在巴塞隆納舉行歐盟與地中海二次高峰會。加上「地中海聯盟」總部已在巴塞隆納正式成立運作，二〇一一年接替法國擔任「地中海聯盟」輪值主席，西班牙勢必會運用此優勢強化南地中海與歐盟的互動，這同時考驗著西班牙在兩者之間能發揮多少影響力（Martin, 2010: 1-8）。

法國與北非馬格理布（Mahgreb）國家有著殖民地歷史聯繫，期望整合環地中海沿岸國家的一個聯盟形式來強化法國在地中海區域的影響力，扮演歐洲與法語非洲之間橋樑角色，使法國處於擴展歐－非雙邊關係的制高點。二〇〇八年法國推動成立「地中海聯盟」之目的，一方面爲陷入瓶頸之「巴塞隆納進程」尋求新的解決之道，另一方面是藉由歐盟財政援助，重新推動中東和平，促進馬格理布國家合作，解決彼此長期對立狀況。[4] 期望藉由與北非國家以及中東之黎巴嫩、敘利亞的歷史聯繫，加上西、葡、義立場近似國家之支持，法國能理所當然成爲聯盟的領袖，擴大其在歐、非兩大洲的影響力。不但可抗衡一九九二年成立之「波羅的海理

[4] 早在 1990 年在法國倡議下成立一個地中海區域聯盟，成員包括 5 個南歐國家（法國、葡萄牙、西班牙、義大利及馬爾他）和 5 個北非國家（毛利塔尼亞、摩洛哥、阿爾及利亞、突尼西亞和利比亞），又稱 5＋5 西地中海論壇（5＋5 West Mediterranean Forum），這論壇會隨地中海局勢發展舉行不定期聚會，但並無實質進展。

臺灣大學學術期刊資料庫

事會」（the Council of the Baltic Sea States），[5] 又可平衡歐盟東擴之後，德國在中、東歐逐漸增強的影響力（Echeverria, 2008；Nash, 2007: 475-480；Laughland, 2008）。簡言之，南向政策是西、法兩國對外關係重點，關係自身利益的發展與歐盟內部（尤其是德、法之間）的權力均衡。畢竟，歐盟往中東歐擴大與歐盟南向政策牽涉到歐盟東部邊界及南部邊界政治實力的消長，此趨勢也反映出會員國在歐盟內部的相對實力。

第二個解釋同樣來自現實主義觀點，強調外部壓力與強權之間的戰略平衡（Moravcsik, 1998: 30）。歐洲統合可以部分解釋爲歐洲國家聯合起來以抗衡美、蘇超級大國。歐盟目前已囊括大多數歐洲國家，未來可發展的腹地僅止於挪威、瑞士、冰島，以及巴爾幹半島的東南歐國家。如今在全球貿易區域化情況下，歐洲在面臨北美和亞洲的挑戰時，歐洲需要建立一個以歐盟爲核心具有競爭實力的跨區域整合與北美和亞洲相抗衡（Kirk, 2002）。因此，無論從地緣政治與經濟利益角度爲出發點，歐盟未來發展一是東部邊境的俄羅斯及其獨立國協，另一就是南部地中海區域。在波羅的海三小國與中東歐國家相繼加入北約與歐盟之後，歐洲政經邊界已延伸至俄國及其獨立國協的邊境。俄國目前著眼在捍衛烏克蘭、摩爾多瓦（Rep. Moldova）、白俄羅斯（Belarus）與歐盟緩衝地帶的利益。此外，巴爾幹地區的「歐盟化」有助緩和該地區的緊張局勢，尤其歐洲東南邊境地中海區域是通向中東北非能源和原料產地的供應渠道。歐盟國家除北海地區蘊藏一些石油外，60% 以上的能源都仰賴進口，其中石油依賴進口的比例更高。目前，巴爾幹半島國家中斯洛文尼亞、保加利亞、羅馬尼亞，和地中海的馬爾他、塞普路斯皆已加入歐盟。其他如克羅埃西亞、馬其頓、土耳其也已提出申請，現爲歐盟之候選國。目的之一就是爲了確保地中海東部的穩定，保障歐盟來自中東能源運輸的利益。而以地中海兩岸經濟結構而言，二〇〇四年歐盟是南地中海國家最大的貿易夥伴（佔後者總貿易額 50% 以上），該區主要外來投資者（佔外資總額 36%），財政援助的主要來源（每年近 30 億歐元借貸與援助），成立跨地中海自由貿易區符合歐

[5] 「波羅的海理事會」成員包括德國、丹麥、挪威、瑞典、芬蘭、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、俄羅斯、冰島與歐盟執委會，其中除冰島與歐盟執委會，其餘國家皆屬於波羅的海國家。

臺灣大學學術期刊資料庫

盟長期發展的目標。反觀南地中海國家本身統合程度尚淺，區域內貿易僅約 15% 左右。除了總體經濟改革緩慢導致自由化進度落後，彼此之間的政治紛爭又阻礙國內、外投資者意願。地中海南岸國家可望借助歐盟，從歐盟獲得更多資金和技術，實行產業結構的調整，確保經濟持續發展及國際競爭（European Commission, 2005: 1）。換言之，歐盟與南地中海夥伴國相結合，無論從戰略平衡與經濟競爭的角度來看皆具有相當的優勢。

第三個解釋引用制度主義觀點，將統合看作是一種區域性合作/安排，與具有威脅的國家建立聯繫，將其納入體制，試圖建立起超國家機制。這點類似集體安全協議，但更深化，目的在避免會員國之間的衝突（Moravcsik, 1998: 31）。南向政策動力之一就是歐洲國家在地理上鄰近中東、北非國家，而支持兩岸國家建構起一個合作體制。例如，一九七〇年代歐體制訂之「全方位地中海政策」原因之一是爲了化解以色列與阿拉伯世界的衝突，促使歐盟與以色列、阿拉伯國家展開政治性對話管道。一九九五年巴塞隆納會議之後，兩岸在雙邊及多邊架構下建立政治對話機制，將恐怖主義、非法移民、區域衝突及毒品走私等政治安全議題納進合作範疇。這種制度設計最低限度提供各國協商管道，以降低歐洲南部安全穩定的負面影響。

再就經濟利益對國家偏好形成的影響。在政治經濟學解釋中，議題不同，國家不同，偏好就會不同，但經濟動機永遠是第一位。國家偏好形成是受到國內外利益集團的商業利益所影響，最支持者始終是相對競爭力較強之利益團體。歐盟地中海政策也是一樣，最有利的動機一直是商業利益。與第三國產業競爭越強，要求對外保護與區域自由化壓力就越大，使貿易往會員國內部移轉。各國政府會協調各自的政策，特別是透過內部產業貿易與資本流通帶來之獲利機會。在這主要動因則是出自經濟利益交換，而非地緣政治威脅。在談判過程中，地中海國家主要贊成和反對事項，本質上都是經濟的。歐洲國家不諱言，要得到國內支持，就必須以經濟利益爲根基。南向政策初期爲加強北非、中東前殖民地與母國法國、英國的關係，以多邊經貿架構取代歐洲母國與前殖民地原有的雙邊合作模式。德國與北歐國家因與北非、中東國家無殖民聯繫，地理位置偏北，與南地中海經貿關係淺，對地中海政策顯的興趣欠缺（Kok, 2003, 7）。而北非國家農業佔總體經濟比例大，要求農產品免關稅進入歐洲市場。工業產品則要

臺灣大學學術期刊資料庫

求依自身經濟情況，以 12 年的過渡期爲限，逐步降低關稅，至期限結束時達成自由貿易的目標。此點卻造成南歐國家農民的反彈，尤其對西、法、義三國農業的衝擊。這些南歐國家農產品長期在歐洲共同農業政策保護下，若開放南地中海國家農業品進入，就會面臨競爭的強大壓力（European Commission, 2005: 5-10）。對照之下，歐洲國家利益團體會默許加速工業產品自由化，而農業貿易自由化則要困難許多。這種排除農產品開放，以及單方面開放工業與服務業自由化的結果，形成特殊的國家政策偏好的需求。

以上從地緣政治與經濟合作解釋國家偏好，關鍵在於將低階之經濟政策和高階政治、軍事目標相結合，其關注在於經濟統合的間接結果（Moravcsik, 1998: 27）。如同前文敘述之「巴塞隆納進程」及歐盟地中海高峰會一再強調的三項合作架構，建立跨地中海自由貿易區是歐盟與地中海關係發展之核心目標。同時透過貿易與援助方式進一步將西方人權民主思想的新價值傳播至地中海夥伴國，將經濟力量轉化成政治的影響力。再藉由經濟互賴伴隨社會的凝聚，更進一步促進兩岸文化的融合，化解衝突，考驗著各國如何在地緣政治與經濟利益之間找出最佳的平衡點。

二、會員國間不對稱互賴與相對實力

新功能主義理論一直影響歐洲統合發展與運用，強調超國家官僚組織的決定性角色，像莫內、狄洛這些政治企業家精神（entrepreneurship）克服談判的低效率和影響分配結果。超國家機構提供的資訊對合作的效率與分配結果具有約束的作用，這點確實反映在一九七〇至八〇年代歐體與南地中海簽署之雙邊經貿協定與全方位地中海政策。歐體執委會負責之對外經貿關係上，在提供資訊也許不對稱與充分，但採取「區域談判，雙邊洽簽」的多邊談判架構，對效率以及結果分配上是有利的。但卻無法說明一九九〇年代中期之後的巴塞隆納進程，在牽涉歐盟共同外交安全政策時，雙邊關係爲何呈現停滯不前局面。

政府間主義主張正好相反，強調合作的需求，而非資訊的提供，才會對談判產生約束。談判效率並非主要問題，有利可圖的國家自會努力達成協議。關鍵在於利益的分配，決定因素是各國政府的相對實力，或解釋爲

臺灣大學學術期刊資料庫

不對稱性相互依賴（asymmetrical interdependence）（Moravcsik, 1998: 52)。這種關注議題的分配情況，反映出國家偏好的本質與強度(nature and intensity），其論點建立在三個基本假設之上（Moravcsik, 1998: 62-64）：

首先，條約修訂的談判並非強制性，每個國家都擁有否決權，都可以選擇贊成或拒絕某項協議、選擇性例外（opt out）或國家聯合組成反對聯盟。如此一來，肯定合作是有利益的，否則就不會有談判。因此各國會力圖避免外在因素導致談判失敗。歐盟與南地中海夥伴國雙邊對兩岸需迫切解決的議題看法其實很分岐。歐洲國家重點在自由貿易、南地中海國家民主與人權改善、非法移民、恐怖主義等影響歐洲安全穩定因素。就南地中海國家而言，宗教、文化、語言近似，價值觀較接近，關注重點在以色列與巴勒斯坦衝突，以色列與阿拉伯問題，北非各國間疆界的糾紛，以及農產品進入歐盟市場。在二〇〇五年歐盟地中海第一屆高峰會就建議雙邊應暫時放棄難度較高、爭議性較大的政治、經濟議題，以文化交流與融合爲主，跳脫以往以經濟利益爲導向，著重在文化、教育及社會部門的合作。有別於一般以經濟互利模式組成的區域經濟集團，打破第三世界被西方霸權國家剝奪的刻板印象。二〇〇八年「地中海聯盟」初步合作項目就延續這項共識，擱置國家內部的紛爭和衝突項目。目前規劃之六項區域合作計畫都屬爭議小、對地中海兩岸國家有利之各項建設與交流，兼顧效率與利益分配，進一步建立兩岸經濟融合的機制和辦法。

其次、在協議範圍內，由於存在共同的利益，各國相當清楚其偏好以及可選擇制度，只要偏好一致就能達成協議。從「巴塞隆納進程」建立起三個夥伴關係面向來看：第一面向政治安全議題，歐盟以人權實踐作爲提供南地中海國家各項技術與財經援助之前提，藉著外交運作來迫使夥伴國改變國內民主政治之偏差。儘管各國民主化發展不如預期，人權保障也不夠完善，但政府體制改革在少數南地中海夥伴國已見到具體成效；第二面向建立地中海自由貿易區。歐盟先後與南地中海夥伴國，包括以色列、摩洛哥、突尼西亞、埃及、黎巴嫩、約旦、敘利亞、巴勒斯坦以及阿爾及利亞完成貿易合作協定的換約手續（Abis, 2005: 99）。各國同意排除爭議的農業開放議題，南地中海工業產品則設定 12 年的過渡期。除關稅減讓外，有關配額限制、非關稅障礙去除、貿易政策透明化也在逐步進行中；第三

臺灣大學學術期刊資料庫

面向著手進行的包括視聽交流計劃與兩岸文化資產保護、教育交流計畫、促進青年學子互動交流、教育與職業訓練、並定期舉辦人民論壇。舉凡人權、青少年婦女保護、志工服務、移民、環保等議題皆在討論範圍。這類型議題因共識度高，偏好一致，成爲至今歐盟－地中海合作事務中最成功的項目（European Commission, 2005: 5-10）。

第三、利益分配反映出談判相對實力。歐洲在地中海已位居地緣政治之主宰地位，其政治、經濟實力讓南地中海國家望塵莫及。相較於地中海南岸國家至今無法整合建立對等的區域集團與歐盟對話，單一國家實力也無法與歐盟或與歐盟地中海大國（法、西、義）相提並論。兩者之間的不對稱關係，相對於歐盟在雙邊關係的主導性，南地中海國家在促進兩岸議題上處於比較被動、弱勢地位。

這種相互依賴模式導致各國捍衛自身利益時做法上的差異，有威脅要否決、退出、排除其他國家、設定議題聯繫（issue-linkages）、要求額外補償（side-payments）等方式。例如，二〇〇二年瓦倫西亞（Valencia）地中海會議因中東局勢陷入危機，敘利亞和黎巴嫩抗議以色列武裝佔領巴勒斯坦而退出會議（Kirk, 2002）；二〇〇五年第一屆歐盟地中海高峰會，在 10 個地中海夥伴國中只有土耳其和巴勒斯坦派出了最高領導人，包括埃及、摩洛哥、約旦、以色列和阿爾及利亞等大多數地中海國家的最高領導人又因中東局勢緊張拒絕出席會議（Kuchler, 2005）；二〇〇八年「地中海聯盟」政策提案，法國原計畫排除掉歐盟以及包括德國在內的一些歐盟重要會員國，後遭到德國與執委會反對。執委會依照里斯本條約規定，由外交安全政策最高代表同時爲執委會副主席負責歐盟對外關係，與地中海聯盟聯席主席分權負責共同管理「地中海聯盟」事宜，讓法國企圖主導該聯盟的設想落空（Mahony, 2008）；南地中海國家把以、巴衝突與以、阿問題跟南向政策聯繫在一起。歐盟則有意將「中東和平進程」（Middle East Peace Process）[6] 與「巴塞隆納進程」分開處理。只是這種切割作法並不能得到南

[6] 「中東和平進程」始於 1991 年由美、俄、歐體、以色列和敘利亞、黎巴嫩、約旦、巴勒斯坦等阿拉伯國家在馬德里召開的和會，建議以聯合國 242 以及 338 號決議案爲基礎，由以色列與阿拉伯國家進行雙邊和多邊形式和談，共同尋求可行的政治解決方案，實現中東和平。

臺灣大學學術期刊資料庫

地中海國家認同，中東局勢的穩定與否往往影響談判的成效；以及歐盟在跟埃及、約旦、摩洛哥以及突尼西亞等國簽訂的自由貿易協定，答應提供額外財政援助調整南地中海的經濟結構，加強南地中海區域經濟合作及競爭力等等作法皆屬之。

三、超國家組織影響力有限

歐盟運作模式中，超國家組織提供一個長期協商的論壇、廣被接受的決策程式、監督協議的履行，有助於降低會員國互動的交易成本，並提升談判的效率。之前地中海兩岸缺乏建立一超國家機構連結國家與體系的橋樑，作爲協商與解決衝突的固定機制。歐洲執委會不能代表所有地中海 43 個成員。兩岸建立起的雙邊及多邊對話機制，仍屬於一種論壇形式，無法規範所有成員，對解決地中海爭端的成效仍十分有限。爲求有效統整兩岸資源，建立功能性實體（functional entity）的地中海聯盟隨之誕生。

縱觀地中海聯盟的成員，涵蓋地中海北岸的歐洲及東、南沿岸的中東、北非等共 43 國，總人口超過七億人。歷史上雖同屬古羅馬帝國領土，之後在基督文明與伊斯蘭文明兩大勢力的左右下，地中海兩岸國家在政治民主穩定度、經濟發展水平、多元文化展現各方面差距不可謂不大。無論這些國家政治菁英、人民、政黨意識型態偏向聯邦主義或民族主義，跟合作的結果並無太大聯繫。反而是權力匯集與委託給國際組織，會因議題不同帶來不同結果。從歐洲統合經驗來看，主權讓渡是其最初建構功能性組織，即歐洲共同體的前提。六個會員國都願意讓渡部分主權給超國家組織，才奠定爾後歐洲統合的基礎。爾後在行使對外經貿關係時，由各國授權歐洲執委會代表執行，確實有助於降低會員國互動的交易成本，並提升談判的效率。反觀南地中海國家仍存在北非國家領土紛爭與以、巴主權問題，彼此互信基礎不足，這並非歐盟或地中海聯盟單方面能處理。在此前提下，成員之間要如何達成共識，在協議的基礎上選擇制度性的合作，使各國政府答應以匯集或委託方式讓渡主權，這是地中海聯盟所必須正視之難題。

其次、跨國經濟合作是一個高度複雜的議題，需要大量的技術與法律資訊。這類型資訊若由單一權威機構提供比較能發揮功效。核心問題在於

臺灣大學學術期刊資料庫

如何應用技術官僚治理來促進共同利益。目前「地中海聯盟」總部於二〇一〇年在巴塞隆納正式成立運作。聯盟比照歐盟輪值主席制設置南北共同主席，輪流執掌聯盟議事進程，有助各國相互認知與瞭解；聯合秘書處以及歐盟地中海常駐代表委員會，作爲會員國與聯盟之溝通聯繫；每兩年召開一次歐盟與地中海高峰會，每年定期舉行外交部長會議、相關議題部長級會議與資深官員委員會等不同層級之溝通協調管道；以及歐盟-地中海議員代表大會作爲政策諮詢的設置。可見地中海聯盟組織架構雖已粗具規模，但能否像歐盟超國家機制發揮資訊經濟優勢、克服協調會員國立場或會員國之間的不信任，這尚須經驗累積與行之有效的規範。

最後，每個國家在各項議題政策都是經過成本效益精算後結果，立場並不一致。歐體／歐盟一致決與之後設置的條件多數決表決機制，是一種兼顧效率與保障少數的妥協作法。然而地中海聯盟共 43 國組成，成員過於龐大，彼此差異性大，且並無類似歐盟條件多數決的表決機制，要達成共識難度頗高。此外，法國希望轉讓委託主權可以將各國承諾達到法治化效果，使各國能遵守信用。倘若要求各國把主權讓渡給國際組織以獲取更大的合作效益，但僅靠國內共識或無強大中心體制監督政策執行，就很難確保他國遵守承諾。

伍、結　論

歐盟南向政策的建構模式，從一九六〇至一九八〇年代以加強「經貿爲主」的雙邊與多邊合作，到一九九五年建立「政治、經濟、社會多元發展」的平等夥伴關係，二〇〇五年再提高雙邊層級至國家元首級的「高峰會」，最後在二〇一〇年成立一個「聯盟」形式的功能性實體。歐盟南向發展先從爭議性較低的經濟產業做功能性統合，再逐步進入「高階政治」的範疇。關鍵在於新功能主義是個政治建構的功能性整合模式，即使屬於「低階政治」的經濟合作議題也需要「高階政治」的協調做爲先決條件。地中海兩岸國家在政治上存有相當多爭議，又在很多政治議題與行動上採取對立。因此，在「巴塞隆納進程」之後發展，將政治、安全議題納入談判桌上時，就無法跨越這道鴻溝，造成歐盟與南地中海國家關係 10 多年

臺灣大學學術期刊資料庫

來的停滯不前。也就是說，「低階政治」的功能外溢並非那麼的簡單和直接，若套用功能性統合模式在南向政策上有其限制，「新功能主義」對歐盟地中海政策的詮釋只能是局部且不完整的。

相較於「新功能主義」詮釋歐盟南向政策初期的功能性經濟合作。筆者認爲在「後」巴塞隆納進程時期，政府間主義色彩相當濃厚，是造成地中海南北兩岸關係停滯不前的主因。在這架構下，南向政策主軸是由不同偏好以及實力大小不同之民族國家做出一系列有目的決策所形成的。故本文以「自由派政府間主義」三種概念形式中的各國偏好的形成、進入政府間談判階段以及委託代理的制度選擇等邏輯來詮釋政策發展的幾個關鍵環節。首先、文章以地緣政治與經濟利益解釋國家偏好的形成。在解釋南向政策上，經濟因素是很重要，這是歐體初期發展的動機，但並不代表是唯一條件。畢竟一九九五年建構至今的「巴塞隆納進程」的三項架構，地中海自由貿易區雖是歐盟追尋的核心利益，但也建立政治對話機制希望消弭地中海兩岸國家的紛爭，同時加強教育與文化的交流促進兩邊民族融合。兩岸國家都同時在捍衛著自己的政治利益與經貿優勢，導致各國國家偏好、對議題分配仍然充滿歧異，難以趨同。此點可以解釋西、法兩國爲何對南向政策情有獨鍾，德國和北歐國家爲什麼興趣不太，南地中海國家又爲什麼有時候支持、有時候又搖擺不定。於此衍生的問題是國家偏好的形成並不完全符合莫拉夫席克利益團體競逐模式的解釋。但若將地中海國家各自對農、工業自由貿易的堅持納入考量，以及「巴塞隆納進程」設定的「高階」與「低階」政治相結合，掌握於己有利資源成爲其競逐談判的目標，則莫拉夫席克的理論還是可供參考的。其次、地中海聯盟會員國家內部偏好的歧異再加上政治實力懸殊，使得南地中海國家相對於歐盟在談判過程中處於不對稱地位。雖然地中海兩岸談判環境未必是良善的，談判所需之資訊也未必是對稱且充分的。假設各國皆秉持其偏好而進入談判，將其國內政治、經濟變數放到談判議題上，要求其他會員國讓步，這就比較符合政府間談判理論。最後、就「地中海聯盟」的佈局來看，此種往「制度化」方向發展，展現出歐盟意圖拉攏區域內的阿拉伯新興強權以維持區域平衡與歐盟自身利益的企圖心。但會員國之間要如何釐清偏好參與談判，進而在此基礎上選擇制度性的合作，並將主權委託給共同機構，目前

臺灣大學學術期刊資料庫

還有待觀察。因「地中海聯盟」尚處於剛起步階段，缺乏行之有年的經驗案例與規範來解釋如何與現存制度配合與調適。

在釐清那一個統合模式較適合運用在歐盟南向政策的哪些議題與哪些階段，以作爲後續發展之參考。結果顯示，相較於新功能主義強調之經貿外溢效應，自由派政府間主義在釐清各國偏好差異、談判中實力差距或是超國家機構之影響力問題上，對「後巴塞隆納進程」時期的歐盟南向政策是比較具有解釋力的。

參考書目

一、中文部分

朱景鵬，2002，《歐洲聯盟與地中海國家夥伴關係之研究》，行政院國家科學委員會專題研究計劃。

卓忠宏，2009，〈『地中海聯盟』之觀察與解析〉，《政治大學國際關係學報》，27: 225-240。

盧倩儀，2003，〈區域整合理論〉，黃偉峰（主編），《歐洲聯盟的組織與運作》，台北：中央研究院歐美研究所，頁 67-94。

二、英文部分

Abis, Sebastien 2005. “¿Cómo Reforzar la Ayuda Económica de la Unión Europea en el Mediterráneo?” *Economía Exterior (Madrid)* 34:91-101.

Barbé, Esther and Elisabeth Johansson-Nogues. 2003. *Beyond Enlargement: The new members and new frontiers of the enlarged European Union*. Barcelona: Institut Universitari d’Estudis Europeus.

Bretherton, Charlotte and Vogler, John. 1999. *The European Union as a global actor*. New York: Routledge.

Dessus, Sébastien and Akikio Suwa. 2000. *Regional Integration and Internal Reforms in the Mediterranean Area.* Paris: OECD.

Echeverría Jesús, Carlos. 2008. “El Lanzamiento de la Unión para el

臺灣大學學術期刊資料庫

Mediterráneo y sus consecuencias geopolíticas." *Real Instituto Elcano (Madrid)* ARI 128: 1-8.

European Commission. 2001. *The Barcelona Process: the Europe-Mediterranean Partnership*. Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission. 2005. *Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership: A work programme to meet the challenges of the next five years*. Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission. 2008. *Barcelona Process: Union for the Mediterranean. Reference: IP/08/774*. Office for Official Publications of the European Communities.

Feliu, L. and M. Salmon 2000. "La Dimensión sur de la UE: Políticas para el Mediterráneo." In *Política Exterior Europea*, ed. Ester Barbé. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

Guggenbuhi, A. and M. Theelen 2000. "The Financial Assistance of the European Union to its Eastern and Southern Neighbors: A Comparative Analysis." in *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies*, eds. Marc Maresceau and Erwan Lannon. New York: Palgrave.

Haas, Ernst. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford, California: Stanford University Press.

Haas, Ernst. 1964. *Beyond the Nation State: Functional and International Organization*. Stanford, California: Stanford University Press.

Hoffmann, S. 1982. "Reflections on the Nation-State in Western Europe today." *Journal of Common Market Studies* 21: 21-37.

Hout, Wil. 1999. *Regionalism Across the North-South Divide*. New York: Routledge.

Keohane, R. O. and S. Hoffmann. eds. 1991. *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*. Boulder, Colorado: Westview Press, Inc.

臺灣大學學術期刊資料庫

Khader, Bichara. 2008. “Unión Mediterránea: ¿bonitas palabras o buena idea?” *Política Exterior (Madrid)* 122: 65-80.

Kirk, Lisbeth. 2002. “EU prepares to meet Mid East ministers in Valencia.” in http://euobserver.com/?aid=5943. Latest update 18 April 2002.

Kok, Wim. 2003. *Enlarging the European Union: Achievements and Challenge*. European University Institute: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Kuchler, Teresa. 2005. “EU-Mediterranean leaders reach compromise on terrorism.” in http://euobserver.com/?aid=20428. Latest update 28 November 2005.

Laughland, John. 2008. “What Is Really Behind the Mediterranean Union?” in http://www.brusselsjournal.com/node/3083. Latest update 12 March 2008.

Lindberg, Leon. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. California: Stanford University Press.

Lombardini, Siro and Pier Carlo Padoan. 1994. *European between East and South*. London: Kulwer Academic Publishers.

Mahony, Honor. 2008. “Brussels to keep control of ‘Mediterranean Union’.” in http://euobserver.com/? aid=26184. Latest update 21 May 2008.

Malcolm, Anderson and Bort Eberhard. 2001. *The Frontiers of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.

Mardell, Mark. 2008. “A new Med voyage.” *BBC News* July 14.

Maresceau, Marc and Erwan Lanon. 2000. *The EU’s Enlargement and Mediterranean Strategies*. NY: Palgrave Macmillan.

Martín, Iván. 2010. “The Priorities of Spain’s EU Presidency in the Mediterranean: Ideal and Reality.” *Real Instituto Elcano* ARI 34: 1-8.

Mitrany, David. 1966. *A Working Peace System: An Argument for the functional Development of International Organization*. Chicago: Quadrangle Books.

Moravcsik, Andrew. 1991. “Negotiating the Single European Act.” In *The*

臺灣大學學術期刊資料庫

New European Community: Decision making and Institutional Change, eds. R. Keohane and S. Hoffmann. Boulder, Colorado: Westview Press Inc., 41-84.

Moravcsik, Andrew. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *Journal of Common Market Studies* 31(4): 472-524.

Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht.* New York: Cornell University Press.

Nash, Michael. 2007. "The Mediterranean Union: Sarkozy's 'Grand Design'." *Contemporary Review* winter: 475-780.

Nuñez Villaverde, J. A. 2009. "España en el Mediterráneo: Una agenda recuperada ¿a tiempo?" *Real Instituto Elcano* ARI 153: 1-7.

Pop, Valentina 2010. "New EU-Mediterranean Club Opens in Barcelona." in http://euobserver.com/886/29312. Latest update 22 January 2010.

Prosperini, Paolo. 2003. "The effects of enlargement in the Mediterranean: Possible consequences for the Barcelona Process." in *Beyond Enlargement: The new members and new forntiers of the enalrged European Union*, eds. E. Barbé and E. Johansson-Nogués, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 188-193.

Putnam R. D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42: 427-460.

Raya, F. J. 1999. "A Review of the Barcelona Conference and a Summary of EU Policy Objetives." in *The European Union and Developing Countries*, ed. Carol Cosgrove-Sacks. New York: St. Martin's Press.

Wallace, Helen and William Wallace. 1996. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Walter Mattli. 1999. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weltner-Puig, Rina. 2003. "The Changing International Context of the

臺灣大學學術期刊資料庫

Euro-Mediterranean Partnership: The Impact of the Twin Enlargement Process of the EU and NATO on the Mediterranean Region." in *Beyond Enlargement: The New Members and New Frontiers of the Enlarged European Union*, eds. Esther Barbé and Elisabeth Johansson-Nogues. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 208-234.

Whitman R. G. and S. Wolff. eds. 2010. *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*. New York: Palgrave Macmillan.

Xenakis, Dimitris K. 2006. "The EU's Enlargement and Euro-Mediterranean Relations." in *Adjusting to EU Enlargement: Recurring Issues in a New Setting*, ed. C. A. Stephanou. Cheltenham: Edward Elgar, 178-192.

臺灣大學學術期刊資料庫

Arguments Surrounding the EU's Southward Policy

*Chung-hung Cho**

Abstract

The European Union's Southward Policy consists of a number of multi-thematic integration issues, rather than a single policy. It functions as a means of promoting cooperation and interstate bargaining outcomes, especially between Spain and France. This article focuses mainly on the critical moments of the EU's Mediterranean policy based on neo-functionalism and liberal intergovernmentalism. The focus is not on discussing or debating the two theories, but analyzing "which model" is suitable for "what issues" of the EU's Southward policy. The content is divided into five sections: the introduction; an analysis on the divergence between neo-functionalism and liberal intergovernmentalism; an explanation of EC/EU Mediterranean policies since the 1960s; an attempt to define the best model for the EU's Southward policy based on the two theories; and a final concluding section.

Keywords: Euro-Mediterranean Policy, EU's Southward Policy, neo-functionalism, liberal intergovernmentalism

* Associate Professor, Graduate Institute of European Studies, Tamkang University.
E-mail: chcho@mail.tku.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫