

學術論文

歐盟規範性權力在亞洲的試煉— 以貿易議程為例

Normative Power Reviewed in Asia - with a Regard on Trade Agreement Negotiations

蘇卓馨 *Cho-Hsin Su*

國立政治大學外交學系助理教授

*Assistant Professor of the Department of Diplomacy
National Chengchi University*

摘要 / Abstract

身為世界上最大的貿易體，歐盟深知善用本身市場的吸引力，在與第三國/區域簽訂貿易協定時，將帶有歐盟價值的規範性議程納入協定中，以實踐自身外交政策的目標。此「規範性權力(normative power)」論述在學界已有廣泛的討論，實務上，歐盟的規範性權力亦不斷透過各種不同的管道在不同的地區和領域內發揮影響力，亞洲自然也屬此範圍中。歐盟自2006年宣示新貿易策略「全球歐洲：在世界競爭」之後，即看重亞洲國家蘊藏的巨大市場潛力而將其列為首要談判夥伴。十個年頭過去，目前歐盟在亞洲地區唯一通過的貿易協定為歐韓自由貿易協定，其他尚有十個協定各在不同的談判階段。細看歐盟在與這些不同的亞洲國家互動時，確實無一例外的將規範性議程納入協商過程，然而，在與不同的國家談判時，歐

盟所設的規範標準和條件卻有所不同。本文將探討歐盟與亞洲國家談判、簽訂經貿協定時所呈現的條件性差異，並以五個目前談判進程較進階的國家－中國、日本、韓國、新加坡與越南－進行綜合比較與討論，整理出可能影響規範性條件差異的變數並初探其解釋力。

As the largest trading bloc in the world, the European Unions (EU) knows how to make use of its market appeal to set its own normative agenda when negotiating trade agreements with third countries/regions, in order to pursue its goals in its foreign policy. This "normative power" theory has seen extensive discussion in the IR academia; in practice, the normative power of the EU is constantly exerting influence through various channels in different parts of the world, Asia is naturally included. Since the launch of the new trade strategy "Global Europe: Competing in the World" in 2006, the EU has put Asian countries as first priority partners for its great market potential. Ten years have passed, as the time of writing, the only free trade agreement that the EU has signed and gone into force in Asia is the one with South Korea. There are other ten agreements that are still in different stages of negotiation. Taking a closer look at these trade agreement negotiations, the EU has indeed inserted its normative agenda into discussion with no exception. However, when negotiating with different countries, the norms and conditions set by the EU are somewhat different. This article will explore the differences in condition when the EU negotiates and signs trade agreements with Asian countries, taking five agreement negotiations which are in more advanced stage - with South Korea, Japan, Singapore, Vietnam and China - for comprehensive comparison and discussion. Finally, the analysis will come up with certain variables that may affect the differences in EU's normative condition and examine primordially their explanatory power.

關鍵詞：歐洲聯盟、規範性權力、亞洲、自由貿易協定

Keywords: European Union, Normative Power, Asia, Free Trade Agreement

壹、前言

身為世界上最大的貿易體，歐洲聯盟（簡稱歐盟）深知善用本身市場的吸引力，在與第三國/區域簽訂貿易協定時，將帶有歐盟價值的規範性議程納入協定中，以實踐自身外交政策的目標。此規範性權力(normative power)論述在學界已有廣泛的討論，¹實務上，歐盟的規範性權力亦不斷透過各種不同的管道在不同的地區和領域內發揮影響力，亞洲自然也屬此範圍中。歐盟自 2006 年宣示新貿易策略「全球歐洲：在世界競爭(Global Europe: Competing in the World)」之後，²即看重亞洲國家蘊藏的巨大市場潛力而將其列為首要談判夥伴，積極開始與亞洲國家洽談貿易合作協定。然而十個年頭過去，目前歐盟在亞洲地區唯一通過的貿易協定為歐韓自由貿易協定，其他尚有十個協定各在不同的談判階段，歐盟的規範性權力在亞洲地區似乎遇到了不小的推進障礙。這樣的成績不禁讓人好奇，歐盟在貿易協定上的規範性議程在亞洲是否推展不開？在與個別國家談判時，歐盟所設的規範標準和條件是否有規則可循？

細看歐盟在與這些不同的亞洲國家互動時，確實無一例外的將規範性議程納入協商過程。然而，在與不同的國家談判時，歐盟所設的規範標準和條件卻有所不同。本文的探究便由此展開。首先將對於歐盟將規範性議程納入對外貿易政策做文獻回顧。接著將整理歐盟與亞洲國家談判、簽訂經貿協定的現況。最後，本文將探討歐盟與亞洲國家談判、簽訂經貿協定時所呈現的條件性差異，並以五個目前談判進程較進階的國家－中國、日本、韓國、新加坡與越南－進行綜合比較與討論，整理出可能影響規範性條件差異的變數並初探其解釋力。

¹ 關於規範性權力(normative power)在學界的討論，請見本文註解 8、9、10、15。

² 見歐盟執委會官方網站，

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf。

貳、歐盟貿易政策的規範性議程

1991年蘇聯解體，歐盟的東面瞬間出現了十幾個期待加入歐盟的中東歐國家。歐盟深知，中東歐國家不論在政治制度、經濟發展或社會文化各方面都與西歐國家差距甚大，貿然吸收至歐盟系統內將危及到系統本身的穩定。於是在1993年哥本哈根召開的歐盟高峰會上提出了「哥本哈根標準」作為新會員國的入盟標準：³「會員國資格要求候選國已具備穩定的制度確保其民主、法治、人權、少數族群保障、健全的市場經濟，以及承受聯盟內部競爭壓力與市場力量的能力。會員國資格預設候選國有能力履行會員國義務，包括遵循政治、經濟與貨幣同盟之目標。」⁴

為確保候選國確實進行改革並內化歐盟規範，執行面上歐盟設有一系列的把關措施。最直接的把關來自於加入歐盟的入場券本身，談判過程中若候選國出現違反歐盟規範的行為或改革進度不理想，歐盟隨時可以終止程序。此外，歐盟在各個規範項目上設立基準點並隨時監督施行成果，提供制度範本以及經濟援助。2004年正式東擴，從15個國家一舉成為25個會員國的共同體。自此之後，歐盟利用同樣的原則，藉由一次次的東擴與睦鄰政策等計畫，以加入歐盟市場的誘因讓這些國家願意配合歐盟的規範，進行內部改革以達到歐盟標準。這樣的過程被學界稱為歐盟的「規範性權力(normative power)」。關於規範性權力的論述，一般以 Ian Manners

³ 邵允鍾，〈從歐盟會員國憲政危機檢討哥本哈根政治標準執行上之缺失〉，《歐美研究》，第四十八卷第一期(2018)，頁151。

⁴ 原文：“Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate’s ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union,” see European Council, “Copenhagen European Council: Conclusions of the presidency,” *Bulletin of the European Communities*, Vol. 26, No. 6 (1993), pp. 13. 採用邵允鍾翻譯，*Ibid.*, pp. 151-152.

2002年在 *Journal of Common Markets Studies* 的發表作為始點。⁵Manners 定義歐盟為一個不同於典型國際關係的強權，非以增強軍事或經濟等物質性的權力來影響世界政治，而是把重點放在非物質性的影響力，試圖讓世界接受己身的規範。規範性權力即國際行為者透過一系列宣言、條約、政策、標準等等，傳播規範性原則，進而形成規範性概念的能力。簡言之，是一種「形塑國際關係中何者為『符合規範』的概念的能力」。⁶究其本質，規範性權力的論述強調歐盟規範的普世性，並「致力於將這些普世價值與規範置於建立其與其他國際關係行為者關係的核心」。⁷歐洲聯盟條約（*Treaty on the European Union*，簡稱 TEU）第二條明文規定：「歐盟是建立在尊重人性尊嚴、自由、民主、平等、法治、人權（包括弱勢族群的人權）等價值之上。在歐盟這樣一個多元、反歧視、包容、正義、團結和平等的社會，這些都是所有會員國所共同信仰的價值。」

自此之後，國際關係學界對於歐盟作為規範性強權進行了一系列的研究與分析，包括全面性的理論建構、⁸實證研究⁹以及批判性的觀點。¹⁰關於

⁵ Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2(2002), pp. 235-258.

⁶ *Ibid.*, pp. 239.

⁷ Ian Manners, "The European Union as a Normative Power: A Response to Thomas Diez," *Millennium*, Vol. 35, No. 1(2006), pp. 176.

⁸ Zaki Laïdi, *La norme sans la force: L'énigme de la puissance européenne* (Paris: Presses de Sciences Po, 2008).; Richard G. Whitman (eds.), *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011).; Richard G. Whitman, "The Neo-normative Turn in Theorising the EU's International Presence," *Cooperation and Conflicts*, Vol. 48, No. 2(2013), pp. 171-183.

⁹ Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe," *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4(2004), pp. 669-687.; Michelle Pace, "The Construction of EU Normative Power," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 5(2007), pp. 1041-1064.; Florian Trauner, "From Membership Conditionality to Policy Conditionality: EU External Governance in South Eastern Europe," *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 5(2009), pp. 774-790.; Arne Niemann and Tessa de Wekker, "Normative Power Europe? EU Relations with Moldova," *European Integration Online Papers*, Vol. 14(2010),

規範性權力在睦鄰政策的實踐，亦已有諸多研究。¹¹綜合而論，歐盟 2004 年的東擴被視為規範性強權的一個成功的範例，新加入的東歐國家多少都願意進行國內痛苦的改革過程以達到歐盟標準。歐盟不僅透過具體的入盟標準，向欲加入歐盟的東歐國家傳播如民主、法治、人權、永續發展等規範，也利用多項機制宣傳歐盟所追求的價值。相較而言，睦鄰政策受到較為兩極化的評論，主要是因為參與睦鄰政策的夥伴國家本身與歐盟在政治文化與經濟水平上本來就相距甚遠，再加上沒有加入歐盟的誘因，夥伴國家多半不願意進行成本高昂的內部改革。儘管影響力受到質疑，規範性權力的本質是否與傳統經濟強權真的有所區別也引人疑竇，歐盟仍堅定的在對外關係上展現規範性權力。里斯本條約將歐盟規範性強權的內涵成文化，自此之後，歐盟愈來愈在國際舞台上凸顯規範性強權的身份。2017 年

<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2010-014.pdf>; Annika Björkdahl, Natalia Chaban, John Leslie and Annick Masselot (eds.), *Importing EU Norms: Conceptual Framework and Empirical Findings* (Switzerland: Springer, 2015).

¹⁰ Thomas Diez, “Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering ‘Normative Power Europe,’” *Millennium*, Vol. 33, No. 3(2005), pp. 613-636.; Adrian Hyde-Price, “‘Normative’ Power Europe: A Realist Critique,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2(2006), pp. 217-234.; Helene Sjurson, “The EU as a ‘Normative Power’: How Can This Be?” *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2(2006), pp. 234-251.; Michael Merlingen, “Everything Is Dangerous: A Critique of ‘Normative Power Europe,’” *Security Dialogue*, Vol. 38, No. 4(2007), pp. 435-453.

¹¹ Judith Kelly, “New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighborhood Policy,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 1(2006), pp. 29-55.; Frank Schimmelfennig, “Europeanisation beyond Europe,” *Living Review on European Governance*, Vol. 4, No. 3(2009), <http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2009-3/download/lreg-2009-3Color.pdf>; Tanja A. Börzel, “The Transformative Power of Europe Reloaded: The Limits of External Europeanization,” *Freie Universität Berlin KFG Working Paper*, No.11(2010), http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_11.pdf; Jos Boonstra and Natalia Shapovalova, “The EU’s Eastern Partnership: One Year Backwards,” *FRIDE Working Paper*, No. 99(2010), https://www.en.eurobelarus.info/old/images/stories/PDF_documents/WP99_EP_ENG_may10.pdf; Julia Langbein and Tanja A. Börzel (eds.), *Explaining Policy Change in the European Union’s Eastern Neighborhood* (New York; London: Routledge, 2014).

六月底歐洲理事會主席 Donald Tusk 在 G20 領袖準備會議結束後表示，「當談到全球最大挑戰時，歐洲已成為重視自由民主與人權、自由與公平貿易、對抗氣候變遷與貧窮暴力者的參照。我們將堅定的去維護並強化以規範為基礎的國際秩序」¹²，明確昭示其規範性強權的國際地位與使命感。

而歐盟的規範性權力也逐漸展現在其與世界其他區域的對外關係上，尤其明顯的，是與貿易政策的結合。2006 年歐盟執委會發表新貿易策略「全球歐洲：在世界競爭」，強調歐盟將締結新一代的自由貿易協定 (Free Trade Agreement，簡稱 FTA)，其特色為深度而全面的貿易自由化，包括服務和投資等項目，取消不只關稅還有非關稅的貿易障礙。此外，新貿易策略也特別著重歐盟規範的輸出，新一代 FTA 對歐盟來說，不只可以產生新的貿易創造效果，與夥伴協商出來的、帶有歐盟價值的規範架構將更有意義的同化夥伴國的制度與標準，進而降低交易成本，也輸出歐盟規範。更具體而言，歐盟在貿易協定的協商過程中，將其重視的歐盟價值，如永續發展、社會團結等，置於談判核心位置。此類的貿易協定通常會搭配一個架構協議 (Framework Agreement，簡稱 FA) 或政治合作協議 (Partnership Cooperation Agreement，簡稱 PCA)，作為建立夥伴國與歐盟雙邊關係的法律基礎文件。而 FA 或 PCA 當中必然會帶到歐盟的核心價值如民主、人權等等，並設有終止條款 (suspension-human rights clause/non-execution of the agreement)，在夥伴國出現違反歐盟價值的情勢時讓歐盟有權終止合作。FA 和 PCA 有時亦會加入一些歐盟近年來發展出的規範議題關心面向，如核不擴散、反恐、多邊合作等等。¹³如此一來，歐盟即有意識的利用本身市場的吸引力，在與第三國/區域締結貿易政策的時候，輸出自身的價值規

¹² 見歐洲理事會官方網站，
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/29-tusk-remarks-berlin-preparation-g20/>。

¹³ Maria Garcia and Annick Masselot, "The Value of Gender Equality in EU-Asian Trade Policy: An Assessment of the EU's Ability to Implement Its Own Legal Obligations." In Annika Björkdahl, Natalia Chaban, John Leslie and Annick Masselot (eds.), *op. cit.*, pp. 191-209.

範。Meunier and Nicolaïdis 即認為，貿易實為歐盟潛在及實際權力的核心。¹⁴ 關於歐盟規範性權力在貿易政策上的展現，學界已有諸多研究，¹⁵實務上這也逐漸成為歐盟官方的立場。2010-2014 年任歐盟執委會貿易執委(Trade Commissioner)的 Karel De Gucht 即直言歐盟的貿易政策是推廣歐盟價值與原則的重要管道之一，「因為在歐盟的多項外部行動當中，歐盟共同貿易政策是『牙齒最利』(效力最強)的一項」。¹⁶歐盟執委會也在 2012 年的政策說明中表示，「有效的貿易政策對歐盟來說是至關重要的，它不僅會在歐洲帶來經濟成長與就業機會，也會將歐洲的價值和利益投射到全世界」。¹⁷

參、歐盟在亞洲簽訂投資貿易協議的現況

亞洲國家因蘊涵巨大的市場潛力，在歐盟新貿易策略初擬定時就被列為首要談判夥伴，自 2006 年之後歐盟與多個亞洲國家的投資貿易協定談判陸續展開。目前歐盟在亞洲地區唯一通過並上路的貿易協定為歐韓自由貿易協定，其他尚有十個協定各在不同的談判階段(表一)。

¹⁴ Sophie Meunier and Kalypso Nicolaïdis, "The European Union as a Conflicted Trade Power," *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 6(2006), p. 906.

¹⁵ Sangeeta Khorana and Maria Garcia, "European Union-India Trade Negotiations: One Step Forward, One Back?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 4(2013), pp. 684-700.; Ian Manners, "The Social Dimension of EU Trade Policies: Reflections from a Normative Power Perspective," *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, No. 5(2009), pp. 785-803.; Sophie Meunier and Kalypso Nicolaïdis, *op. cit.*, pp. 906-925.

¹⁶ 見 Karel De Gucht, "Speaking Points: Future Trade Policy," *Brussels*, 23 June 2010. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/july/tradoc_146287.pdf。

¹⁷ European Commission, "Trade, Growth and Development: Tailoring Trade and Investment Policy for Those Countries Most in Need," *COM(2012)*, 22 final, 27 January, 2012.

表一：歐盟與亞洲國家目前貿易協定的談判進度

	協商啟動	目前進度
韓國	2007 年五月開始 FTA 談判	經過 8 輪談判，2010 年十月完成協議簽署。2011 年七月正式生效。
印度	2007 年六月開始 FTA 談判	經過 12 輪正式談判與多場技術細節會議，2013 年談判陷入僵局。目前雙方仍在評估是否有重啟談判的可能。
新加坡	2010 年開始 FTA 談判	2012 年除了部分投資保護法規以外其餘談判完。2014 年談判完成。2017 年談判決議修正，並依循歐洲法院的意見（ <i>Court of Justice of the EU Opinion 2/15</i> ）分成兩部獨立的協定：FTA 和投資保護協定（ <i>Investment Protection Agreement</i> ）。目前已送至歐盟部長理事會等待審查通過。
馬來西亞	2010 年九月開始貿易與投資協定談判	2012 年四月馬來西亞要求停止協商。目前雙方都在評估是否有重啟談判的可能。
越南	2012 年十月開始 FTA 談判	2015 年十二月完成談判。2017 年五月與新加坡 FTA 一樣，依循歐盟法院意見，分成兩部獨立的協定：自由貿易協定和投資保護協定。目前協定文件正被翻譯成所有歐盟官方語言，翻譯完成後，歐盟執委會將提交草案至歐盟部長理事會，等待審查通過。
日本	2012 年十一月開始經濟夥伴協定（ <i>Economic Partnership Agreement</i> ，簡稱 EPA）	2017 年七月歐盟與日本達成 EPA 基本原則的共識，同年十二月協議完成。2018 年四月 EPA 送至歐盟 28 個會員國等待國內程序的認可。

	談判	
中國	2013 年十月開始全面投資協定 (Comprehensive Agreement on Investment, 簡稱 CAI) 談判	2016 年歐盟和中國談判人員對於締結全面投資協議的談判草案達成明確結論。2018 年七月完成第 18 輪談判，十月底進行第 19 輪談判。
泰國	2013 年二月開始 FTA 談判	經過四輪的談判，2014 年五月泰國軍事政變後談判暫停，目前無下一輪談判的時程表。
緬甸	2014 年十二月開始貿易與投資協議談判	已進行四輪談判，目前無下一輪談判的時程表。
菲律賓	2015 年十二月開始貿易與投資協議談判	已進行兩輪談判，目前無下一輪談判的時程表。
印尼	2016 年七月開始 FTA 談判	已進行五輪談判，第六輪談判在 2018 年十月舉行。

資料來源：歐盟執委會官方資料：

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf。

肆、歐盟與亞洲國家投資貿易協議的條件性差異

連同已通過並上路的歐韓自由貿易協定，目前歐盟共與十一個亞洲國家進行雙邊貿易關係的建立。本文接下來將就談判進程較進階的國家¹⁸中國 (EU-China Comprehensive Agreement on Investment, 簡稱

¹⁸ 從表一所列出的談判進度來看，目前與歐盟進行貿易協定談判的亞洲國家中，韓國進度最快，協定已經通過並上路；新加坡、越南及日本則已完成談判，目前在等待國內審查的階段；中國仍在談判中，但對於談判草案已達成明確結論。其餘六個國家的談判進程相對緩慢，印度、馬來西亞與泰國目前談判中止，仍在等待重啟協商的可能；緬甸與菲律賓沒有下一輪談判的時程表；印尼 2016 年才開始談判，目前尚未看到草案出現。因此本文選定與歐盟協定已完成或接近完成的五個國家作為進一步的研究對象。

EUCCAI)、日本 (EU-Japan Economic Partnership Agreement, 簡稱 EUJEP A)、韓國 (EU-Korea FTA, 簡稱 EUKFTA)、新加坡 (EU-Singapore FTA, 簡稱 EUSFTA) 與越南 (EU-Vietnam FTA, 簡稱 EUVFTA) 一進行綜合比較與討論。從歐盟與這五個國家的貿易談判來看, 歐盟確實無一例外的將規範性議程納入協商過程。有些歐盟在意的規範普遍成功的置入貿易協定, 如勞工權益保障相關規範; 也有些規範歐盟顯然決定在面對亞洲國家時普遍作出妥協, 如性別平等條款。¹⁹然而, 在與不同的國家談判時, 歐盟所設的規範標準和條件卻有所不同。

亞洲國家在面對與歐盟的貿易談判時, 除了在商業利益與特定產業保護方面的折衝之外, 最容易遇到的卡關項目即帶有歐盟價值的規範內容。不同於歐盟承襲歐洲文藝復興、啟蒙時代一路發展下來的自由民主文化, 亞洲國家在公共治理上明顯的與歐洲有所差異。最具體的闡述為 1993 年在維也納世界人權大會亞洲區域籌備會上發表的「曼谷宣言」, 明確宣示西方所信仰的公共生活價值並非普世, 不同的社會因自身的歷史、地理、文明等條件, 會形塑出自己的文化脈絡, 而公共生活的價值必須放在個別的文化脈絡下才有辦法被理解與被尊重。因此「亞洲價值」不同於歐洲價值, 在亞洲的政治文化裡, 團體的權利和一個穩定而有秩序的社會是比個人權利來的更為重要的。此宣言當時由亞洲幾個國家領袖共同背書, 包括新加坡總理李光耀、馬來西亞總理馬哈蒂、印度總統蘇哈托等等都大力附和。

這樣的認知差異衍伸出來的法律規範自然有所不同, 也因此歐盟與亞洲國家締結貿易協定時, 雙邊都必須在價值規範與商業利益上不斷權衡。其中一個經常在歐盟與亞洲國家貿易協定談判中出現折衝的領域為人權議題。一如「曼谷宣言」當中對人權概念的亞洲詮釋, 亞洲國家「承認人權具有普遍性, 同時確認各國和各區域有其特點和不同的歷史、文化與

¹⁹ Maria Garcia and Annick Masselot, *op. cit.*

宗教背景，應根據國際准則不斷重訂的過程來看待人權，必須避免在實施人權過程中採用雙重標準，避免將人權政治化。」中國在 2000 年發表的「中國人權發展五十年」白皮書中也指出：「中國是一個歷史悠久、人口眾多、資源和財富相對短缺的東方發展中國家。在這樣一個國家促進人權，既不能照搬西方發達國家的人權發展模式，也不能因襲其他發展中國家的做法，只能從中國的國情出發，探索具有自身特點的發展道路。改革開放以後，中國在總結歷史經驗和教訓的基礎上，找到了一條建設有中國特色社會主義的發展道路，從而也就找到了一條真正符合中國國情的促進和發展人權的道路。這就是：將生存權、發展權放在首位，在改革、發展、穩定的條件下，全面推進人權。」²⁰

當雙方對人權概念的落實詮釋不同時，衝突自然難免。最具體也最常被提出來討論的歐盟人權訴求，即死刑的廢止。目前亞洲國家多半仍維持死刑制度，本文所提及的五個國家都在其列。由於人權議題一般與政治制度有關，歐盟通常的作法是在貿易協定之外另訂建立雙邊關係的法律基礎文件，在 FA 或 PCA 當中帶到人權價值的維護。從目前已通過的 EUKFTA 以及其他四個談判到中後期階段的貿易協定來看，附帶的 FA 或 PCA 中都一定會加入人權條款，以 EUKFTA 為例，FA 第一條第一項即確認雙方對於民主原則、人權與基本自由和法治價值的遵守。²¹然而在實際國內政策上，目前歐盟顯然不對夥伴國家在人權項目上施加壓力，本節所談到的五

²⁰ 見〈中國人權發展 50 年〉，《中國國務院新聞辦公室》，
<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2000/Document/307946/307946.htm>。

²¹ 見歐韓自由貿易協定之架構協議 Article 1.1: “The Parties confirm their attachment to democratic principles, human rights and fundamental freedoms, and the rule of law. Respect for democratic principles and human rights and fundamental freedoms as laid down in the Universal Declaration of Human Rights and other relevant international human rights instruments, which reflect the principle of the rule of law, underpins the internal and international policies of both Parties and constitutes an essential element of this Agreement.”
https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/1Kh8UOIM5w7sBISsr1GirRGtAdhbNiwz4FuDJc9TwtUc/mtime:1466939814/sites/eeas/files/framework_agreement_final_en.pdf。

個協定談判的 FA 或 PCA 中對人權價值都僅有宣示性的條文，在 EUSFTA 最後的 PCA 裡沒有任何人權條件的限制，並附帶一份 “side letter”，表示談判雙方都不認為對方國內法有任何引用「終止條款」的可能，歐盟等於間接承認新加坡國內對於死刑、鞭刑等刑罰制度是可接受的。²²

相較於人權價值的操作，歐盟對於亞洲貿易夥伴國家的勞工權益保障則明顯施加較多的壓力。亞洲國家普遍對勞工權益保障不太重視，歐盟卻視勞工權益為市場經濟運作下絕對不能被犧牲的一環，甚至為永續發展的一部分。因此歐盟在與亞洲國家協商貿易協定時，皆會提出對於勞工保護必須比照「國際勞工公約」的標準。以 EUKFTA 為例，在協定的「貿易與永續發展」章節中第十三條第四項名為「多邊勞工標準與協議」，內容不僅宣示對勞工權益的保障及明確表示比照「國際勞工公約」與聯合國經濟社會理事會關於「全民就業與良善工作(Full Employment and Decent Work)」，條文內並明訂企業該盡到的勞工保護義務，如勞工集體議價的權利、童工的廢除等等，比同年簽訂的美韓自由貿易協定當中關於勞工保護的規定嚴格許多(Su, 2018: 12)。簡言之，歐盟與亞洲國家協商貿易協定時經常出現價值規範與商業利益的折衝。以下就有關談判較進階的五個歐盟與亞洲國家雙邊貿易協定目前可看到的官方文件與學術研究中，整理出幾個可能影響規範性條件差異的變數並初探其解釋力。

一、貿易依賴程度

從貿易談判當中最關鍵貿易與投資量切入，直觀而論，談判對手與自身的貿易與投資量越大，應該會越有動機放寬規範標準以順利完成談判。以亞洲地區的情形而言，中國為歐盟最大投資夥伴雙邊貨物與服務貿易總額佔歐盟與世界貿易總額的 11.6%（見表二）。若以 2017 年的貨物貿

²² Lachlan Mckenzie and Katharina L. Meissner, “Human Rights Conditionality in European Union Trade Negotiations: the Case of the EU-Singapore FTA,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, No. 4(2017), pp. 832-849.

易來看，歐盟與中國的貿易佔與世界的貿易 14.96%（見表三），中國已成為歐盟最大的進口市場（佔總進口市場的 19.9%）與第二大出口市場（佔總出口市場的 10.2%）。²³相較於其他亞洲貿易夥伴（見表二與表三），貿易互賴程度高出許多。然而相較於其他亞洲國家，歐盟與中國的貿易談判相對落後，目前完全不見有關 FTA 的討論，甚至連可行性研究都沒有排上議程。以歐盟執委會的官方資料看來，歐盟表示有意願對中國開放市場，但前提是「希望確保中國市場公平競爭，遵守智慧財產權的保護，並且符合 WTO 的貿易規範」，²⁴明顯透露出歐盟對中國市場在規範性議題上的堅持。目前雙方僅就投資展開協商，從 2013 年開始談判到現在已進行 19 輪談判（見表一），尚無明確共識。從最新的報告中看得出來，²⁵雙方在多項議題上認知仍有差距，以歐盟所提出的五個大方向來看，其中之一即為「永續發展」，強調雙方在環境和勞工議題上仍需多溝通，在在顯示出歐盟並沒有因為中國為其數一數二大的貿易夥伴而放寬規範標準。

表二：歐盟與亞洲國家 2016 年貿易與投資流量與佔比 單位：十億歐元 (€ billion)

	中國	日本	南韓	新加坡	越南
貨物貿易					
進口	345.1	66.7	41.7	19.5	33.1
出口	169.7	58.0	44.1	31.5	9.5
總貿易額	514.8	124.7	85.8	51	42.6

²³ 見 UN Comtrade, <https://comtrade.un.org/>。

²⁴ 見歐盟執委會官方網站，
<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>。

²⁵ 見〈歐盟－中國投資協議第 19 輪談判報告〉，
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157495.._.pdf。

服務貿易					
進口	29.6	18.0	6.6	22.0	1.7
出口	38.3	31.0	12.6	22.4	1.9
總貿易額	67.9	49	19.2	44.4	3.6
雙邊貨物 與服務貿易 總額	582.7	173.7	105	95.4	46.2
在歐盟與 世界貿易 總額佔比²⁶	11.6%	3.46%	2.09%	1.90%	0.92%
投資					
FDI 至歐盟 流入量	10.2	49.7	1.0	-4.3	0.0
在世界 FDI 流入歐盟總 額佔比 ²⁷	3.6%	17.8%	0.4%	-	0.0%
歐盟 FDI 流 出量	12.5	-4.7	3.4	4.1	1.5
在歐盟流至 世界 FDI 總 額佔比 ²⁸	6.7%	-2.5%	1.8%	2.2%	0.8%

資料來源：歐盟執委會官方資料²⁹

²⁶ 歐盟 2016 年與非歐盟國家雙邊貿易總額為 5,021,852.7 (十萬歐元 million EUR)。

²⁷ 2016 年流入歐盟市場的 FDI 為 €280 billion EUR。

²⁸ 2016 年歐盟流入世界的 FDI 為 €186 billion EUR。

²⁹ 見歐盟執委會官方網站，<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/>。

表三：2017年歐盟與亞洲國家貨物貿易量 單位：十億美元 (\$ billion)

	中國	日本	南韓	新加坡	越南
出口	221.4	66.8	55.6	37.1	11.8
進口	421.8	77.0	56.3	22.6	41.6
貿易差額	-200.4	-10.2	-0.7	14.6	-29.7
貿易總額	643.2	143.8	111.9	59.7	53.4
歐盟與世界貿易總額佔比	14.96%	3.35%	2.60%	1.39%	1.24%

資料來源：UN Comtrade, <https://comtrade.un.org/>.

二、發展程度

以聯合國開發計畫署所使用的人類發展指數 (Human Development Index, 簡稱 HDI) 為標準,³⁰ 歐盟二十八個會員國皆落在「極高人類發展國家」的範疇。直觀而言, 歐盟可能會因為貿易夥伴國與自身發展程度近似而帶入較高的規範性標準, 對發展程度較低的貿易夥伴則降低規範標準。然而在亞洲地區實證上並非如此。亞洲國家在發展程度上相差甚遠, 以本節提到的五個國家來看, 新加坡、日本與韓國為「極高人類發展國家」, 中國被列為「高度人類發展國家」, 而越南則被列為「中度人類發展國家」(見表四)。若將直觀假設「發展程度高則規範標準高, 反之則低」套用在歐盟與亞洲的貿易談判夥伴國家上, 則歐盟應該會對新加坡、日本與韓國規範制定較嚴格, 對中國與越南則規範制定較寬鬆。實際上 Hoang and

³⁰ 根據聯合國開發計畫署 UNDP 2018 年的報告, HDI 值 > 0.8 為「極高人類發展國家」; HDI 值在 0.7 至 0.8 之間為「高度人類發展國家」; HDI 值在 0.55 至 0.7 之間為「中度人類發展國家」; HDI 值 < 0.55 為「低度人類發展國家」。見 UNDP 官方報告, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2018_technical_notes.pdf。

Sicurelli 在 EUSFTA 與 EUVFTA 的談判比較中指出，歐盟在與兩者的談判過程中，規範標準多半要求一致，以貿易自由化程度來說，新加坡於 1973 年即加入關稅暨貿易總協定（WTO 前身），越南則在 2007 年才加入，然而歐盟對兩國在貿易自由化方面的標準要求一致，越南明顯在制度調整上需花費更高的成本。另外像是原產地規則(rules of origin)、技術與衛生標準、公營事業民營化等等，兩者標準相同，實際上卻是讓發展程度較落後的越南對落實歐盟規範感到相對困難。而在環境保護與永續發展條款方面，歐盟甚至對越南施加比對新加坡更為嚴格的條件。³¹若以同樣被列為「極高人類發展國家」的新加坡與韓國來看，兩者的規範標準也略有不同。以歐盟 FTA 必然會加入的「貿易與永續發展」，在 EUKFTA 中規範在第十三章，在 EUSFTA 為第十二章，兩者皆強調環境與勞工的面向，也都提到簽署國制度面上如何確保規範的執行。但在 EUKFTA 中特別在第十三項(Article 13.13)規範了「公民社會對話機制」，詳細的規定締約雙方該如何搭建市民社會在永續發展議題上的對話機制，³²而在 EUSFTA 卻完全沒有提到，³³再次顯示出歐盟對於 EUSFTA 在規範性標準制定上的寬鬆。

表四：亞洲國家 2018 年發展指數

國家	HDI	HDI 排名	預期壽命 (年)	預期受教育年限 (年)	平均受教育年限 (年)	GNI per capita (PPP \$)
中國	0.752	86	76.4	13.8	7.8	15,270

³¹ Ha Hai Hoang and Daniela Sicurelli, "The EU's Preferential Trade Agreement with Singapore and Vietnam. Market vs. Normative Imperatives," *Contemporary Politics*, Vol. 23, No. 4(2017), pp. 1-19.

³² 見歐盟執委會官方網站「歐盟－南韓自由貿易協定」，
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=EN>。

³³ 見歐盟執委會官方網站〈歐盟－新加坡自由貿易協定〉，
<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=961>。

日本	0.909	19	83.9	15.2	12.8	38,986
韓國	0.903	22	82.4	16.5	12.1	35,945
新加坡	0.932	9	83.2	16.2	11.5	82,503
越南	0.694	116	76.5	12.7	8.2	5,859

資料來源：聯合國開發計畫署 UNDP 人類發展指數報告³⁴

三、談判進行時的國際環境

自從 2008 年國際金融危機掃到歐洲之後，歐洲一連串的債務與歐元危機，讓歐盟在國際經濟的地位有下降的趨勢，尤其是跟其他新興市場如中國、印度或東南亞地區相比。Park and Yoon 即在 2010 年針對韓國菁英作出研究，指出歐洲金融危機及後續歐盟緩不濟急的處理造成韓國菁英對歐盟的負面觀感。³⁵而這樣的發展也讓歐盟在價值規範與商業利益的權衡下，對前者的議價能力降低，也較容易傾向將後者放在優先順位。³⁶此外，國際環境的變化也有可能造成談判時的外部壓力。例如歐盟在與韓國談 FTA 時，韓國同時也在跟歐盟最大的市場競爭對手—美國進行 FTA 談判，為了搶得先佔市場的優勢，歐盟與美國都有壓力擱置爭議加速談判進行。在與新加坡、越南和日本談判的例子中，EUSFTA、EUVFTA 與 EUJEPa 分別在 2010、2012 年開始談判，三者過程中各受到不同的阻力，導致談判難以推進或甚至談判完成後仍延宕多時沒有進展。而川普總統在 2017 年一

³⁴ 見聯合國開發計畫署官方網站，<http://hdr.undp.org/en/2018-update>。

³⁵ Sung-Hoon Park and Sung-Won Yoon, “The EU in the View of Korean ‘Elites’: New Findings and Some Lessons,” *Asia Europe Journal*, Vol. 13(2015), pp. 1-21.

³⁶ Maria Garcia, “Competitive Fears: The EU, US and the Free Trade Agreements in East Asia,” *EU External Affairs Review*, Vol. 2(2012), pp. 58-71.; Eugénia da Conceição-Heldt, “When Speaking with a Single Voice Isn’t Enough: Bargaining Power (A)Symmetry and EU External Effectiveness in Global Trade Governance,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 7(2014), pp. 961-979.

月上任後第一道行政命令即退出跨太平洋夥伴協定（**Trans-Pacific Partnership**，簡稱**TPP**），此退出立即對歐盟形成誘因，希望能替代美國，成為亞太地區國家與已開發經濟體發展經貿關係的首選，於是加速與同為**TPP**會員國的新加坡、越南與日本**FTA**的簽訂，紛紛在2017年年中與年尾完成協定修正版本，送至各國國會進行最後批准。這些外部壓力都有可能造成歐盟在規範性議程上的妥協，以換取更有利的市場條件。

四、歐盟內部組織的權力分配

以歐盟貿易政策而言，歐盟內部主要負責的機構有三個：一為歐盟執委會下的貿易代表(DG Trade)，一為部長理事會下的貿易政策委員會(Trade Policy Committee，簡稱**TPC**)，最後一個是歐洲議會。其中DG Trade在政策制定中扮演核心角色，代表歐盟進行貿易談判，並且擁抱經濟上自由主義的價值。由於談判經驗豐富而專業，對於主導歐盟貿易政策有極大的影響力。TPC由會員國推派的代表組成，主要負責協調會員國之間的利益以配合DG Trade的談判。由於會員國之間的貿易利益經常相異，TPC很難達成共識，且比較傾向在價值規範與商業利益的權衡下優先考慮後者。歐洲議會在貿易談判過程中雖然是處於被動的角色，但因為有被授予被諮詢以及對最後協議文同意的權利，對於協定內容仍舊有發揮影響力的空間。歐洲議會通常為價值規範的捍衛者，在貿易協定談判中可以以聽證會的形式對談判代表施壓。在不同的議程上，這幾個機構之間經常運作出不同的力學，進而影響到談判的結果。McKenzie and Meissner即以EUSFTA的談判為例，指出歐盟之所以在談判過程中沒有在人權議題上對新加坡施加壓力，主要是因為歐洲議會沒有提出任何異議，或任何有關增設人權條款的要求，讓代表歐盟的DG Trade和代表會員國的TPC都因急於與新加坡和其他東南亞國家建立更緊密貿易關係，而捨棄價值規範的條件，盡速

讓 EUSFTA 順利協商完成。³⁷此外 Shen 亦指出，歐盟在對中國進行人權議題對話時，不同的機構對人權議題強調的程度以及操作的效果也會有所不同。例如歐洲議會對於人權議題的發聲強度遠大於實際上代表歐盟外交政策的歐盟高級代表(High Representative)，而歐盟執委會則因為具有與中國進行 CA 談判的權限及籌碼，對中國能夠產生的實際影響力（如在 CAI 協商中將人權條款列入）又會大於其他組織。³⁸

五、利益團體的動員程度與影響力

以 EUSFTA 與 EUVFTA 的談判做比較，Hoang and Sicurelli 指出，在市場開放方面雖然歐盟提供越南較為有利的條件（新加坡對歐盟的大部份貨物進口將在協定生效日起即取消關稅，而越南只有 65%的貨物需在協定生效日即零關稅，其餘有三至五年的緩衝期），但如前所述，若將兩國的發展程度納入考量（見表四），歐盟在規範標準上對越南施加的壓力是相對巨大的。Hoang and Sicurelli 認為，歐盟之所以對新加坡的規範性條件設置較寬，與歐盟境內的歐洲對外投資企業大力動員有關。新加坡的服務業在自由化程度上居東南亞國家之冠，與歐盟的服務貿易也非常熱絡（在亞洲僅次於中國與日本，在服務進口方面甚至超越日本），雙邊的直接投資量更是巨大，流入歐盟的 FDI 為中國的近兩倍，歐盟 FDI（見表二）。兩邊企業界都對雙方市場的開放抱有期待，並在 EUSFTA 協商過程中不斷對雙方談判代表、決策單位進行遊說。另一方面，越南市場因在全球生產鏈上處於較下游的位置，EUVFTA 談判過程中即引起歐盟境內倚賴進口產業(import-dependent industries)及進口競爭產業(import-competing industries)的注意，為協商帶來壓力，最終也妥協出 EUVFTA 的原產地規則條款，實際

³⁷ Lachlan Mckenzie and Katharina L. Meissner, *op. cit.*

³⁸ Wenwen Shen, "Looking through Rose-tinted Glasses? The Value and Deficiency of Using NPE as an Analytical Tool in the Case of China," *Asia Europe Journal*, Vol. 13, No. 3(2015), pp. 309-322.

上為越南某些具競爭力產業（如紡織）帶來非關稅的障礙。也因為越南市場人力成本低廉，協商過程中，歐盟內部的發展團體、貿易協會等等亦對歐盟施壓，希望將永續發展、勞工權益保障等規範納入協定當中。³⁹

伍、結論

總結來說，歐盟的規範性權力已逐漸展現在其與世界其他區域的對外關係上，尤其是與貿易政策的結合。歐盟藉由本身市場的吸引力，與世界各國進行貿易協定的談判，從中輸出帶有歐盟價值的規範。亞洲國家因蘊涵巨大的市場潛力，在 2006 年歐盟新貿易策略初擬定時就被列為首要談判夥伴，自此之後歐盟與多個亞洲國家的投資貿易協定談判陸續展開。目前歐盟在亞洲地區唯一通過並上路的貿易協定為歐韓自由貿易協定，其他尚有十個協定各在不同的談判階段。本文就歐盟與談判進程較進階的國家－中國、日本、韓國、新加坡與越南－這五個國家的貿易談判來看，歐盟確實無一例外的將規範性議程納入協商過程。然而，在與不同的國家談判時，歐盟所設的規範標準和條件卻有所不同。

亞洲國家在面對與歐盟的貿易談判時，除了在商業利益與特定產業保護方面的折衝之外，最容易遇到的卡關項目即帶有歐盟價值的規範內容。不同於歐盟承襲歐洲文藝復興、啟蒙時代一路發展下來的自由民主文化，亞洲國家在公共治理上明顯的與歐洲有所差異。展現在貿易政策上則包括勞工權益保障、環境政策、智慧財產權等等規範上，經常出現歧異。本文進而歸納出在價值規範與商業利益出現折衝之時，主要影響歐盟對亞洲國家設定規範性條件寬嚴的變數，包括貿易依賴程度、發展程度、談判時的國際環境、歐盟內部組織的權力分配與利益團體的動員程度等等。研究發現，貿易依賴程度與發展程度在歐盟面對不同的談判夥伴時，影響的程

³⁹ Ha Hai Hoang and Daniela Sicurelli, *op. cit.*

度缺乏一致原則。例如在五個亞洲夥伴案例中，與歐盟貿易投資互賴最深的中國以及最不深的越南，歐盟都採用了嚴格的規範標準，歐盟並沒有因為中國為其數一數二大的貿易夥伴而放寬條件。至於同樣的變數是否將與歐盟在進出口方面勢均力敵的中國與美國放在一起比較更有研究價值，將會是筆者進一步的研究方向。以本文的研究設計至少可看出，在亞洲的研究框架之下，貿易依賴程度並非一個具有解釋力的變數。在發展程度上，作者直觀假設「發展程度高則規範標準高，反之則低」，然套用在亞洲國家上卻發現結果不然，歐盟在與被聯合國開發計畫署列為極高發展國家的新加坡與被列為中度發展國家的越南談判過程中，不管是貿易自由化程度、原產地規則、技術與衛生標準、公營事業民營化等等，歐盟對兩者的標準皆相同，實際上卻是讓發展程度較落後的越南對落實歐盟規範感到相對困難。而在環境保護與永續發展條款方面，歐盟甚至對越南施加比對新加坡更為嚴格的條件。若以同樣被列為極高人類發展國家的新加坡與韓國來看，兩者的規範標準也略有不同。其他變數如談判時的國際環境、歐盟內部組織的權力分配與利益團體的動員程度似乎更為關鍵的影響了歐盟規範性權力的展現。惟此三項變數應該以何種指標作為能夠量化的測量標準，還需要更進一步的探討。

延續本文的研究成果，接下來將繼續針對各貿易協定進行更深入的文本分析，以文字雲的方式探究歐盟進行貿易談判時在規範議程上所施加的力道，清楚定義歐盟貿易談判所使用價值規範標準的寬與嚴，並進而了解幾項變數與歐盟規範性權力在貿易談判中的因果關係。綜合而論，每個國家政治經濟社會發展情況各異，協商內容因地制宜實可以理解，然而當規範性條件設定的標準缺乏一致原則的時候，確實會引起夥伴國家對規範性強權的質疑，進而減損規範性權力在談判上的議價能力。

責任編輯：賴文婕

