

## 第三次洛梅協定簡介

黃雅聰

### —歐洲經濟共同體與非洲、加勒比海和太平洋國家間簽訂的新協定

一九八四年十二月八日第三次洛梅協定<sup>①</sup>於多哥首都洛梅完成了簽字。簽字之所以選在十二月八日，是有其歷史意義的，蓋百年前在柏林舉行的西非會議，決定了非洲各國現在的疆界，當時參與會議的計有十四個歐洲國家、奧斯曼帝國及美國<sup>②</sup>；而百年以後，參加洛梅協定的除了歐洲經濟共同體的十個會員國外，尚包括六十五個非、加、太地區的發展中國家。這一個國際合作協定的參與國總數，幾乎已達到聯合國會員國總數的半數。

非、加、太集團中包括了除安哥拉以外的所有黑非獨立國家。莫三鼻克是最近加入的非洲會員國，即使是安哥拉，也正在交涉成為第六十六個參與國中。情況顯示目前安哥拉內部的各派意見仍未一致，不過不久的將來它將加入此一協定則是無庸置疑的。另一個在非洲地區可能加入的國家是納米比亞，據估計一俟該地獨立後，亦將會立即申請加入協定。而共同體及非、加、太諸國也必將會接納一個獨立的納米比亞。

在洛梅協定涵蓋的區域內，總計有六億四千萬人口，非、加、太集團占了三億七千萬人，共同體則占了一億七千萬人。

### 一、交涉經過及交涉事項

當一九七九年第二次洛梅協定簽定後，觀察家即認為此一合作協定必將推動第三世界的經濟發展。透過協定，第三世界國家

註① 一九七五年二月二十八日簽訂的第一次洛梅協定，計有四十六個非、加、太國家及共同體九國參加；一九七九年十月三十一日簽訂的第二次洛梅協定，則有五十二個非、加、太國家及共同體九國參加，其詳細內容，參見Hans-Broder Krohn, *Das Abkommen von Lome Zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den APS-Staaten in: Europa Archiv 6/1975, S. 177 ff.* 及 Klaus Meyer, *Die Zweite Konvention von Lome, in: Europa Archiv 1/1980, S. 11 ff.*

註② 一八八四年在柏林舉行的西非會議，又稱為剛果會議，當時主要任務為分配各國的殖民地利益，並決議禁止買賣黑奴、禁止招募黑人傭兵投入在歐洲發生的戰爭，參見Heimo Claasen, *Ein neues Verhältnis Europas Zu den alten Kolonien, in: Eg-Magazin 1/1 Feb. 1985, S. 12.*

將可推展其貿易，減少其出口損失及加強其投資設備；不過共同體從中所獲得的利益將更多。蓋協定穩定了原料的供給並為歐洲工業提供了廣大的市場和投資地區。由於非、加、太各國的輸出大部分限於基本產品（超過九五%），而共同體則輸出其工業製成品（約為八五%），再加以產品價格差距大，乃使開發中國家不得不負擔巨額的貿易赤字。為此，非、加、太國家遂於此次協定延長時，要求共同體提供更有利的合作條件。

洛梅協定交涉的背景是一個舉步維艱的國際環境：經濟的危機狀況、巨額的國際債務<sup>③</sup>、在某些程度上對開發援助的倦怠感、居於停滯狀況下的南北對話以及國際金融機構的危機性發展，凡此種種均使人們對洛梅新協定交涉是否會成功，不敢抱太大希望。

共同體一方也面臨了一些本身的機構和預算問題，諸如各不讓步的農業政策以及西班牙、葡萄牙即將加入共同體的交涉問題，也令人懷疑共同體是否有能力完成新協定的交涉工作。令人驚異的是，在上述悲觀條件之下，洛梅協定的交涉進展出奇地順利，並圓滿地完成了簽署。

新協定的交涉於一九八三年十月在盧森堡以部長級的層次開始進行。實際上的交涉則由大使們進行。在共同體方面係由共同體委員會高級人員為代表。非、加、太諸國則各委派該國大使為發言人。交涉的過程中並且不定期舉行部長級會談，俾便確認討論的結果，解決有關的政治問題和訂立繼續交涉的大方向。此種部長級會談曾在布魯塞爾（一九八四年二月）、蘇瓦（非濟，一九八四年五月）、盧森堡（一九八四年六月）進行。一九八四年十月在布魯塞爾進行的會談，討論其中的最棘手問題，而全部交涉則於一九八四年十一月二十二日在布魯塞爾宣告完成。

交涉的第一個階段，從一九八三年十月到一九八四年二月，主要討論一般方向、重點及合作方式，係以大會的方式進行。此一階段完成後，方才討論各合作領域的技術細節問題。

整個交涉期間——到一九八四年十一月止——似乎很長。但是這一次與第二次洛梅協定比較，有了另一個嶄新的面目。根據以往經驗顯示，此一協定雖只為期五年，但却具有每十年重新交涉的性質。

如果我們考慮到非、加、太各國之間的利益各有不同，則我們會很驚異地發現他們在所有問題的交涉上，竟然一直採取一致的立場。

共同體方面所面對的則是一個雙重的交涉過程，首先它必須在十個會員國中取得一致的立場再與非、加、太國家進行交涉。

註③ 第三世界國家的負債總額目前高達八千億美元。參見 Jürgen Warnke, *Zwischen Humanität und Ökonomie*, in: *Entwicklung und Zusammenar-*  
*beit* 2/1985, S. 31.

在機構參與的層次上值得注意的是，共同體委員會在交涉中是扮演發動機的角色，在交涉事項的各領域和參與強度方面，共同體委員會也是居於領導的地位。在交涉的最後階段，共同體甚至被授與全權與非、加、太國家就二十個重要問題達成了協議。此一會談的結果，在共同體會員國最少的干涉之下，為共同體部長理事會及非、加、太國家部長理事會毫無異議地全部接受。自然留給部長理事會最後一輪交涉的只剩財政援助的金額和棘手的人權問題。

此次交涉全程在建設友好的氣氛下完成，與南北對話時那種劍拔弩張，充滿對抗氣氛的情況不可同日而語。因此此次交涉值得作為爾後國際類似談判的典範。

## 二、交涉事項的準備

八十年代初期共同體委員會早已對洛梅新協定交涉的準備事宜進行了籌劃。首先是對過去二十年來，實際合作的成果作一般性的批判性評估。類似的評估在過去數年來也為若干開發機構（如世界銀行）所採用。這些評估的結果，在一九八二年十月五日的所謂彼沙尼備忘錄（*Pisani-Memorandum*）<sup>④</sup>中，有了突破性的發現。備忘錄指出：開發的優先序列和合作方式有根本改變的必要。

歐洲議會在同體開發政策的評估過程和重新訂定方向中也扮演了重要的角色。早在八十年代初歐洲議會即積極參與非洲地區糧食安全供給問題的討論。在洛梅新協定交涉的準備工作方面，歐洲議會（特別是其開發及合作特別委員會）即積極密切參與。彼沙尼備忘錄中揭櫫的指導方針，曾在共同體委員會及歐洲議會間進行了密集的意見交換。一九八三年九月十五日歐洲議會發表了伊爾摩報告書（*Irmer-Bericht*）<sup>⑤</sup>。此一報告書採用了各種對洛梅協定以往執行問題的批判性意見，並特別引用了卡達麗娜·霍克（Katharina Focke）的「自力更生」概念<sup>⑥</sup>。

共同體委員會把備忘錄作為共同體各機構間意見交換的基礎。這與必須由部長理事會作成決議的委員會正式議案不同。所以彼沙尼備忘錄在同體對於洛梅新協定交涉的意見形成過程中，有著重要的意義。當一九八三年三月共同體委員會正式提出第三次洛梅協定的交涉議案時，部長理事會及歐洲議會均認為此一交涉將於一九八三年九月交涉正式開幕後順利進行。值得注意的是

註④ Edgar Pisani 一直到交涉結束，都擔任共同體委員會有關開發問題的代表，參見他撰寫的 *Die Bekämpfung des Hungers in der Welt, Ein neues*

*Konzept der Kommission der EG, in: Europa Archiv 7/1983, S. 197 ff.*

註⑤ Ulrich Irmer博士到一九八四年六月止，一直擔任德國自由聯盟歐洲議會議員。

註⑥ Katharina Focke 博士在新的歐洲議會中，擔任開發政策特別委員會主席。

，共同體部長理事會在整個交涉過程中，從未提出正式的補充意見。

### 三、新協定的內容

新的洛梅協定在結構和內容方面，均有了根本的改變。自然在各個領域上，它也承繼了第二次洛梅協定肯定合作價值的有關條文。此外協定也接納了新的合作領域和工具，因此而形成了一致的目標、優先序列和合作方式。

#### 甲、基本方向和重點

如果人們注意以往的洛梅協定，必將發現其中缺乏論及原則問題的章節。在前言之後，緊跟著就是有關技術及行動細節的條文。然後是像目錄一樣的條列合作領域和工具。至於指導方針或重點則絲毫未被提及。

第三次洛梅協定第一次在類似協定中，不用操作性條文起頭。它在開頭首先論及協定的原則。在協定交涉的第一個階段中，這些原則曾被廣泛地加以討論。有關開發的優先序列及模式的主權性決定權被認為是基本的討論方向，此一方向對共同體各成員國及非、加、太六十五國均適用。

重點則擺在人類的發展上，因為所有的開發政策均必須由人來執行，所以人的尊嚴必須受到應有的尊重。關於此點實在是無庸置疑的。可是經驗顯示，以往第三世界國家的開發政策，往往偏離了既存的社會結構和文化現象，而一面倒地嫁接歐洲文明。

另外一個重要的概念是開發中國家在開發過程中，必須自力更生，外來的力量只具有推動的性質。職是之故，鄉村的發展在新的協定中被列為第一優先。根據以往的經驗顯示，大部分的國家均對農業發展不投以應有的注意，而只顧發展現代化部門（尤其是工業部門），並期待一直有高速的成長。此一優先性序列的錯誤選擇所帶來的惡果，對開發中國家來講，實在是咎由自取，因為早在十年前工業化國家和開發援助組織即已提出農業發展的必要性。現在幾乎所有的開發中國家又開始注意到推動農業發展的問題，即使長期以來相信石油和工業決定一切的奈及利亞也開始轉變了努力方向。

與農業發展問題直接相關的是糧食安全問題。此一問題對非洲地區不但特具重要性，在未來十年也必將成為世界性的核心問題⑦。

#### 乙、合作的領域

鑒於非、加、太國家資源及狀況的多樣性，合作的領域也幾乎涵蓋了一切：農業、手工業、礦業和工業、能源、漁業，特別

註⑦ 關於世界糧食問題的未來展望，參見美國環境素質委員會及國務院提出的 *The Global 2000 Report to the President*, Vol. II (N. Y.: Penguin Books Ltd., 1982), pp. 73-104.

是教育和衛生事業及基本建設。

新協定除了在以往所提示的重點外，特別強調長期開發問題。鑒於政治家常常短視近利，因此共同體提醒非、加、太國家注意到生態環境的問題，例如保持農業資產，防止水土流失，防止過度放牧現象，防止沙漠化的繼續擴大等等。這些問題從長期觀點來看，甚至將威脅到某些國家的生存。

另一個新概念是所謂的社會文化合作。此一概念係由非、加、太國家所推動。其內容主要並不是文化交流，而是在參與國的社會文化層面上制定一般性目標和從事開發活動，特別是與開發「人類資源」有關的教育、衛生和研究活動。

在雙方互利的領域上，漁業占有重要意義。關於此一問題，在以往的協定中均占不起眼的地位。第三次洛梅協定鑒於漁業對解決糧食缺乏問題居於關鍵地位，特將其列為未來合作的優先領域。

此處並未準備將新協定中的新增條文條列出來，不過有一問題仍然值得一提，那就是非、加、太國家內的難民問題。在非洲大陸上的大規模逃難行動，已使得舊有協定中的援助方式無法負擔。

在非、加、太集團的要求下，新協定中列入各國提供共同基金，以紓解接受難民國家的困境。最後協定也強調了發展中、小企業的重要性。

### 丙、合作工具

在此我們先論及傳統的工具：

#### (一)貿易政策合作

在貿易領域方面，舊有的制度基本上並沒有更動：共同體同意仍舊不徵收關稅地從非、加、太國家購買其工業產品及數量頗巨的農產品，並且不要求相對的優惠待遇。

在自由進口方面，最近產生的問題是，非、加、太地區的農產品與共同體會員國農產品之間競爭的尖銳化對立，在這方面共同體有義務將出現的問題於相當短的期間內解決。有些非、加、太國家產品的出口，所以會有不令人滿意的發展，乃是因為其生產結構的缺陷及與其他開發中國家競爭的結果。

另一個問題是原產地的認定問題。為此引進了一系列的行政及處理技術的改良措施，以便合理解決此一問題。

#### (二)財政及技術合作

財政及技術的合作問題，非、加、太諸國均抱著極大的興趣。新的觀念是強調維修及維修投資的價值。過去開發中國家及開發援助組織均傾向於系統性的新投資。對於現存設備的維修不表重視，在有些機構的規定中甚至禁止從事維修的工作。現在維修的觀念已漸漸又受到重視。

新協定中的新方向不再注意過去逐點逐項的計畫進行方式，而開始進行與部門或主題相關的合作方式。

值得注意的是新協定中的合作將只集中在少數優先進行部門，最好是只集中於單一部門（如糧食安全）。接著就是與該國就元素的總體經濟面進行討論。有一些元素很明顯與開發中國家的主權有關（如價格政策、市場及倉儲系統、鄉村農業的授信組織等等），另一些則與開發援助有關（如投資、技術支援、教育、肥料輸出及其他農業投入的促進因素）。只有這種將總體各環節聯繫在一起的開發方式，開發政策才有成功的希望。

在方法的討論上，共同體在與非、加、太國家就新協定交涉時，係遵循「政策對話」（policy dialogue）的概念。這也是彼此交涉時最困難的主題之一。雖然非、加、太國家均一致願意與共同體共同達成更有效率的合作計畫，但另外一方面，政策對話也含有歐洲人干預各開發中國家主權決定的危險。為此共同體費盡唇舌，加以說明，終於取得了非、加、太諸國的了解。

#### 丁、財政援助數額

正如衆所期望的，財政援助數額問題被列為交涉談判的最後題材。非、加、太國家也同意這是共同體主權決定的題材。不過共同體仍與非、加、太諸國就數額的原則問題進行了磋商。共同體內部的討論則是整個交涉過程中最困難的時刻，因為此刻共同體各會員國均面臨財政收支短絀的困難。一九八四年十月共同體拒絕了第一個援助金額的議案，到了一九八四年十一月二十二日此一棘手的問題終於獲得解決。

第三次洛梅協定的財政援助總金額為八十五億歐洲貨幣單位（約合六十三億美元），其中七十四億由歐洲開發基金提供，其餘則由歐洲投資銀行以優惠利息貸款的方式提供。此項數額與第二次洛梅協定的四十七億歐洲貨幣單位相比，增長了百分之六十。事實上金額也考慮到剛加入的莫三鼻克和可能加入的安哥拉。自然在共同體一方，西班牙和葡萄牙的即將加入，均已在考慮之列。

與以往非、加、太國家所提天文數字般援助數額相比，這次非、加、太各國的提議要合理很多。一九八四年十月他們提出的九十六億歐洲貨幣單位的援助額雖然遭到否決，可是兩個數額（九十六億對八十五億歐洲貨幣單位）之間的差距顯示，其結果仍未令非、加、太集團感到太洩氣。

開發基金的援助數額大部分將以損失補助（八〇%），其他百分之二十，則以長期特別貸款和所謂風險資本的方式提供援助

#### 戊、出口收入穩定基金和礦業補助

一個改變非、加、太各國出口收入穩定基金制度（STABEX）的提案曾被廣泛地討論。共同體的意見是，出口收入穩定基金的目標在於促進開發的有效性，亦即要加強援助金額使用的部門相關性和嚴密追蹤其資金流路。非、加、太各國則強調此一制

度的自由化，尤其是強調其總體經濟方面的國際收支功能。

對礦業的補助 (SYSMIN) (MINIS) 係着眼於建立一個在活潑的經濟生產關係下的經濟重建目標。如果此一目標無法達成，即可採取此一工具推動投資的分散。此外雙方也同意在一個開放性條款下，逐案地使礦業補助成爲可能。

#### 己、私人投資

第三次洛梅協定在工具領域方面的革新，是允許私人投資和保護私人投資。這個棘手的問題第一次在沒有意識形態之爭——而且是在符合非、加、太國家的願望——的情況下在談判桌上進行討論。其內容如下：投資者行爲有合乎公平正義原則的義務；促進一個更安全的投資環境；促進更穩定、更有利的投資條件；於各國間簽署一般性投資保護協定。有意思的是在非、加、太諸國與共同體之間成立一個共同的保證制度，以評估各國的政治性投資風險。

#### 庚、人權問題

人類的發展，人類的尊嚴和人權均在此次協定中扮演重要的角色。注重人權和確認人類的尊嚴均爲雙方同意，並認爲無可爭議。可是共同體一方是否會單方面擔任法官的角色以及是否可能誤用關於人權的條款，均爲非、加、太各國所關切。他們害怕人權條款的加入，將成爲共同體干涉各國內政的藉口，因而破壞了主權平等的原則。他們更認爲人權條款可能成爲共同體減少其援助的托詞。

最終解決的方式是，非、加、太各國同意接受在第三次洛梅協定的前言中，提及並接受聯合國憲章中有關的人權條款。在本原則條款中出現的「人類尊嚴的保護」概念，並補充加入一個聲明，亦即此一協定中的內容不僅對非、加、太各國的國民適用，它對歐洲經濟共同體各會員國的國民也適用。最後此一聲明並譴責南非的種族隔離政策公然地違反人類的尊嚴。

#### 辛、協定的期限

共同體及很多非、加、太國家認爲此一協定，實有延長其期限的必要。但是最後因爲某些非、加、太國家的反對而作罷，所以第三次洛梅協定的正式期限仍爲五年（至一九九〇年三月一日止）。

## 四、結語

洛梅協定雖然並非歐洲經濟共同體開發政策的全部，但它的確占著一個樞紐性的地位。洛梅協定的各參與國目前擁有一個比以往任何時期都要好的協定。這也反映了非、加、太國家在建立一個國際經濟新秩序及追求其民族利益方面的努力。這個協定的順利執行必將也是國際政治穩定及安全的重要變數之一。

（本文作者係淡江大學歐洲研究所畢業，現在德國美因茲大學蓋馬斯漢應用語文學院肄業）