

# 韓國 FTA 政策轉變的政治分析\*

董思齊

台灣東北亞學會副秘書長、真理大學應用日語系暨通識中心兼任助理教授

國民諸君，吾國國民們懇切地期望我們國家成為先進國家，並且為此正積極努力著。然而，要成為先進國家並非努力做就可以成為的。必需要接受挑戰。沒有挑戰就無法成為先進國家。(中略) FTA 就是那個挑戰。

盧武鉉 (2007)

以組織改造為契機，整合通商交涉談判、執行及國內對策為單一窗口後，提供了可提高通商政策實效之基礎。為提高通商與產業間之加成效果並且活絡溝通與合作，有必要提昇國民對通商政策之共識與支持。

通商產業資源部 (2013)

## 前言

與台灣同以出口導向帶動經濟成長的韓國，其九零年代初期對外經貿政策雖以多邊協商 (WTO) 為主，但亦經歷了與其他國家類似的「雙軌貿易政策」(多邊與區域主義並重) 轉換階段。特別是自 1997 年東亞金融危機後，東亞區域主義盛行之下，韓國在繼續推動邁向全球經濟的經貿政策之外，亦開始重視區域經濟之合作。在亞洲金融風暴發生之後，金大中政府開始嘗試推動區域級雙邊的 FTA 協議，而其後繼之韓國總統，不論是同為進步派理念的盧武鉉政府，亦或是保守政黨的李明博或是現任的朴槿惠總統，都持續地將「推動 FTA 政策」，視為帶動韓國產業轉型的重要經濟布局。

而細數韓國簽訂 FTA 的歷史，事實上自與智利簽訂的第一個 FTA 生效 (2004 年 4 月) 至今，不過才十年的歷史。但繼韓國在 2007 年起與東協 FTA 陸續生效之後，2011 年 7 月韓-歐盟 FTA 正式生效，美韓 FTA 也自 2012 年 3 月 15 日正式上路。舉世之中，能與歐盟、美國和東協同時簽有 FTA 的國家，目前竟僅有韓國一國。此外，除了韓中

---

\* 發表於台灣國際研究學會主辦「各國 FTA」學術研討會，台北，國立臺灣大學社會科學院國際會議廳，2014/4/13。

日 FTA 之外，韓國與中國的 FTA 談判亦自 2012 年 5 月開始啟動，並預計在今年(2014)上半年將進入實質談判階段。至此，全球經濟規模從排名最大的歐盟、第二大的美國，第三大的中國，以及東協與印度等具高度成長潛力之大型市場都被韓國納入其 FTA 網絡之中。關於韓國推動 FTA 的時程與現況，請參照表一之整理。

表一、韓國 FTA 推動現況

推動階段	相對國家	推動現況
生效 (9 個 FTA，包含 46 國，加入克羅埃西亞時為 47 國)	智利	2004.4. 生效
	新加坡	2006.3. 生效
	EFTA	2006.9. 生效
	ASEAN	商品：2007.6.1 生效 服務：2009.5.1 生效 投資：2009.9.1 生效(新加坡、泰國、越南實施中) 韓-ASEAN FTA 升級推動(2013.5. 召開國內公聽會)
	印度 CEPA	2010.1.1 生效 2014.1.17 高峰會談時協議改善 CEPA
	EU(28)	2011.7.1 暫定生效 2013.7.1 克羅埃西亞加入歐盟(包含克國後生效國計有 47 國)－韓國對克羅埃西亞出口 FTA 適用 2013.11.8 草簽克羅埃西亞的韓-歐盟 FTA 追加修訂協定文
	秘魯	2011.8.1 生效
	美國	2012.3.15 FTA 生效
簽署、締結(3 個 FTA，3 個)	土耳其	2013.5.1 生效，2013.11. 服務、投資第五次協商
	哥倫比亞	2012.6.25 協商完成 2012.8.31 草簽協定文、 2013.2.21 正式簽署 2013.8.21 韓國國會相關委員會簽收、 2013.11.12 哥倫比亞國會上

國家)		院通過相關法案
	澳洲	2009.5. 開始、 2010.5.24 召開第五次協商後中斷 2013.11.15 協商重啟與第六次協商、 2013.12.3 第七次協商、 2013.12.4 實質締結宣言、2014.2.10 草簽  - 2014 年上半年度推動正式簽署
	加拿大	2005.7. 協商開始、 2008.3.25 第 13 次協商後中斷、 2012.7.6 召開 現況檢討會亦、2013.1.21 非公開會議、 2013.11.25 再起協商與第 14 次協商、2014.1. 第 15 次協商、 2014.3.11 兩國高峰協商締結宣 言
協商進行中  (6 個 FTA , 15 個國家)	中國	2012.5.14 韓•中 FTA 第 1 次協商、 2013.9. 第 7 次協商、 第 1 階 段協商(modality) 締結、2013.11. 第 8 차 協商、 第 2 階段協商 開始、 2014.3. 第 10 次 協商
	韓、中、日	2013.3.26 召開第 1 次協商、 2013.7. 第 2 次協商、 2014.3. 第 4 次 協商
	RCEP	2013.5.9 第 1 次協商、 2013.9. 第 2 次協商、 2014.1. 第 3 次協商
	印尼 CEPA	2012.7.12 CEPA 第 1 次協商、 2014.2. 第 7 次協商
	越南	2012.4.20 召開國內公聽會、 2012.9.3 第 1 次協商、 2012.12.FTA 協商首席代表非公開會談、 2013.10 第 3 次協商
	紐西蘭	2009.6.8 協商開始、 2010.5.12 第 4 次協商後中斷、 2013.12.3 FTA 協議再起協商、 2014.2.17 召開第 5 次協商
重啟協商 條件調整	日本	2003.12. 協商開始、 2004.11. 第 6 次協商後中斷、 2010.9.16 召開 第 1 次局長級協議、2012.4.1 次長級實務協議、 2012.5.2 長官級實 務協議、 12.6.3 次長級實務協議
	墨西哥	2006.2. 協商開始、 協商膠著 2007.12.協商再起、 2008.6.第 2 次協

		商-協商將既有 SECA 升格為 FTA(網路交易協議文最終妥結)
	GCC	2008.7. 協商開始、 2009.7.8 召開第三次協商後中斷
檢討與共同 研究中	TPP	2013.11.15 預定召開參與檢討之公聽會 2013.11.29 韓國政府表達參與 TPP 協商的關切 2013.12.3 WTO 預定藉由長官會議開始進行雙邊協議 2014.1.~ 預備推動雙邊協議 - 美國(1.13)、墨西哥(1.15)、智利(1.17)、秘魯(1.21)、馬來西亞(1.21)、 新加坡(1.23)、加拿大(2.7)、澳洲(2.11)、文萊(2.13)、紐西蘭(2.14)、 越南(2.16)、日本(3.6)
	馬來西亞	2011.5. 開始進行 FTA 適切性研究；2012.12.完成適切性研究
	中美五國	2011.4. 完成共同研究； 2012.10. 召開推動可行性檢討會議
	泰國	2013.11. 召開地一次共同研究
	MERCOSUR	2007.10. 提出共同研究最終研究報告書、 2009.7.23 締結韓 • MERCOSUR 貿易協定(Trade Agreement) 推動 協議 MOU
以色列	2009.8. 開始民間共同研究；2010.8. 完成共同研究	

資料來源：韓國通商產業資源部「FTA 強國，KOREA」網站。網址為：<http://www.fta.go.kr>

相對於韓國在簽訂 FTA 上成功與的積極表現，對洽簽 FTA 面臨困境，同時又在第三地出口市場與韓國高度競爭的台灣來說，猶如雪上加霜，並造成了極大的壓力。因此，對台灣來說，瞭解韓國政府是如何推動其 FTA 政策，有其必要性與重要性。雖然 FTA 政策的推動，因為必須與他國進行協商，因此具有外交政策的特性；但簽訂 FTA 的效果卻將深刻地影響一國的政經發展，因此不能忽略國內政治對 FTA 政策的影響，這種兩面性質使得 FTA 政策具有 Putnam (1998) 所提出的「雙重賽局」(two level game) 的特點，並且與 Rosenau(1969, 1973) 等國關學者所主張的「連結政治」(Linkage Politics)

有高度關係。本文將透過對韓國政府推動 FTA 政策演變的歷史性分析，勾勒出另其政策轉變的國內外政治因素。

## 韓國推動 FTA 戰略的歷史分期

在對韓國推動 FTA 戰略的歷史過程進行回顧與分類之前，我們必須先意識到的一點是，數十年來積極推動 FTA 政策的並非連續的政權與單一政府。如前所述，韓國的 FTA 政策乃是歷經金大中和盧武鉉兩任進步派政府，以及李明博與朴槿惠兩任保守派政府以降，一貫的對外經貿政策。亦即，這種積極擁抱全球自由經濟的態度，是保守黨與進步黨對於解決韓國經濟問題的共識，而且這樣的態度並不會因政權的輪替而有所改變。

過去數十年間韓國政府在推動 FTA 政策的主軸，可說是透過出口市場擴大以達成經濟成長目標為（김규륜等,2013:131），然而，由於不同時期的韓國政府，面對的政經環境背景有所不同，加上韓國締結 FTA 的經驗持續累積之下，使四任韓國政府最初在推動 FTA 的戰略目標設定與推動方式上，顯得有所不同。若從推動時點來分析，韓國政府推動 FTA 的戰略可分為四個階段：一、1998-2004 年：確保 FTA 網絡的橋頭堡<sup>1</sup>；二、2005-2008 年：推動與巨大經濟圈締結 FTA（2005-2008）；三、2008-2012 年：成為全球 FTA 的集散樞紐(hub)；以及四、2013 年至今：成為區域整合的核心軸(linchpin)。

2

在韓國，代表雙邊協商的 FTA 對外經貿談判路線之所以會在亞洲金融風暴發生之後出現，這是 1998 年的 11 月時，金大中總統在其總理國務會議之下所設的「對外經濟

---

<sup>1</sup> 亦有學者認為韓國在 1998 年至 2004 年的戰略為迂迴 (detouring) 政策，詳見 Don Moon, “Moon, Don. 2010. “From Latecomer to Forerunner in Global FTA Networks: A Change in South Korea’s FTA Policy.” Korean Political Science Review, Vol. 44, No. 5, pp. 101-125.而韓國貿協 (2014a: 1-7) 則依照政策出現與改變順序，將之分為 FTA1.0 (1998-2004)、FTA2.0 (2004-2013) 與 FTA3.0 (2013 至今)。然而，這樣的分類將無視於盧武鉉政府跟李明博政府的斷裂性，因此本文仍採取四時期的分類方式。

<sup>2</sup> 這四個時期大致與四任總統任期相符，前三時期為 2007 年版的《(韓國) 外交白書》中關於通商戰略的分類，最後一時期則出自現任朴槿惠總統上台後所推出的《新政府的新通商路線圖》(2013)。

調整委員會」所做出的決定。金大中政府認為，除了 WTO 多邊主義之外，亦必須將 FTA 的雙邊協商列為主要的通商政策手段（外交通商部，2007: 157）。這樣的政策設定，反應九零年代後期韓國政府的兩種需求與焦慮：一方面是為了追趕（catch up）全球化下區域主義興起後全球經濟結構的改變；另一方面，則是為了幫助解決韓國遭遇亞洲金融風暴的經濟危機。

自從 1992 年歐盟（EU）成立與 1994 年北美貿易協定（NAFTA）生效之後，韓國政府便開始擔憂對外經濟規模佔據國內生產毛額（GDP）百分之七十以上的韓國，會被排除在經濟自由化下的區域經濟合作之外。為了維持韓國商品在國際市場上的競爭力，當主要貿易競爭國家都在積極推動雙邊與多邊經貿合作時，民選的韓國總統也很自然地選擇了積極投入與拓展 FTA 的經貿自由化網絡。<sup>3</sup> 特別是亞洲金融風暴發生之後，IMF 與世界銀行要求韓國政府針對金融、產業、財閥以及相關之政策領域，必須加以開放和進行改革，而在「短期內解決經濟問題」重於其他一切的政務的思考之下，雖然為政策金大中政府對金融風暴所提出的改革對策，選擇的便是以積極擁抱市場的「新自由主義」改革方案。

事實上，為了加速推動通商談判的成果，1994 年金泳三總統執政下，就先將韓國政府過去分散在外交事務部、商工資源部以及企劃經濟院的對外經貿談判職能，整合至「通商產業部」。而金大中政府又在 1998 年的 3 月，將外交部與通商產業部合併為「外交通商部」。從這樣的政府組織重整過程中，我們可以發現韓國政府宣示以外交之力推動對外經貿談判的決心。為了推動 FTA，當時金大中政府下的「對外經濟調整委員會」所選定的第一個 FTA 協商國家為南美洲的智利。

---

<sup>3</sup> 關於韓國政府選擇推動 FTA 的理由，參見韓國政府相關推動 FTA 網站。過去，韓國官方提供 FTA 情報與政府相關資訊的網站主要有兩個，一個是「自由貿易協定 FTA（[www.fta.go.kr](http://www.fta.go.kr)）」，另一個則是「FTA 綜合支援入口網站（[www.ftahub.go.kr](http://www.ftahub.go.kr)）」。這兩個網站前者是由過去的「外交通商部」所主管，負責宣導韓國政府簽訂 FTA 的進度；另一個則由「知識經濟部」來負責營運，提供國內業者相關之資訊。但在去年朴槿惠政府將對外通商談判的職能整合自「產業通商資源部」之後，這兩個網站的內容就顯得過於重複與紊亂。因此，在 2014 年的 3 月 25 日，韓國政府將這兩個網頁整合成名為「FTA 強國，KOREA」之網站，網址則沿用過去外交通商部所設立的 [www.fta.go.kr](http://www.fta.go.kr)（該網頁目前尚未見到外語版本）。

一般認為，韓國政府之所以選擇智利做為第一個 FTA 協商對象國家的原因主要有三：一、韓國的製造產品輸出與智利的原物料輸出的產業型態，成為互補的貿易結構，對韓國國內產業衝擊較小；二、由於距離遠且季節顛倒之故，對於韓國本土農業的衝擊也較小；三、此外，由於當時智利已經簽訂不少 FTA，因此韓國可以從中吸收經驗（產業通商資源部 2014a: 4-5）。事實上，韓國最初之所以會選擇與智利簽訂 FTA，除了積極尋找新的海外市場之外，最主要的原因還是因為對當時的韓國來說，FTA 是一個全新的經貿協商平台，韓國過去缺乏相關的談判經驗。由於協商談判經驗的累積非常重要，對於缺乏經驗的國家，比較適合先與對國內市場衝擊最小的國家開始展開自由貿易協定。<sup>4</sup> 不過，雖然韓國在金大中總統展開了韓國 FTA 的談判，但由於其設定的方向乃是減少損失的防禦性策略，因此談判進展有限，在其任內亦未完成任何 FTA 之簽訂。

## FTA 推動路線圖的提出

在金大中總統之後繼任的盧武鉉總統，雖然政治屬性上比歸類為比金大中總統還要更偏向進步派的觀點，但為了帶動韓國經濟的成長，盧武鉉政府在對外經貿政策上卻選擇了比金大中政府還要更積極的路線。事實上以「國民所得兩萬美元時代」做為競選口號的盧武鉉總統，在競選時便主張以「開放型」的方式提振經濟，因此其上任之後，便在外交通商部的通商交涉本部之下成立了「FTA 推動委員會」，積極研討韓國 FTA 的推動戰略。（최태욱，2009: 1-2）。「FTA 推動委員會」於 2003 年的 8 月提出了「韓國 FTA 推動路線圖」（FTA 추진 Roadmap），而後又在 2004 年的 5 月間，因應 DDA 協商的難行等因素，提出了修正（韓國貿易協會，2014a）。

盧武鉉政府提出「FTA 路線圖」的背景，在於當時韓國雖然還清了金融風暴時的欠款，但國內經濟持續的成長遲緩。而面對 WTO 架構下的全球化與東南亞國協內簽訂貿易協定之壓力之下，韓國政府更有感於推動 FTA 的急迫性。因此，韓國政府希望能

---

<sup>4</sup> 此為筆者 2013 年 12 月間訪談「韓國對外經濟政策研究院」（KIEP）時，該院「協力政策室」資深研究委員崔諾均博士所提出之見解。

「以韓國為核心，連結美國、EU、ASEAN、中國、日本等占韓國貿易額的九十%的五大經濟」。FTA 戰略的設定，將幫助國內中長期產業政策的設定，因為 FTA 的協商與談判將影響到國內產業結構，因此為了能有效擬定提高產業附加價值的中長期產業政策，有必要設定明確的 FTA 締結戰略（外交通商部，2004）。

在「FTA 推動路線圖」中羅列出韓國選定 FTA 締結國的四個基準，包括了：1.經濟上的適切性、2.政治外交上的意含、3.對方締結的意願，以及 4.能幫助韓國與主要大型經濟體進行 FTA 簽訂的國家。依此判準，韓國政府希望締結 FTA 的國家主要分成兩類，一類是諸如：智利、墨西哥、新加坡等國家，這些國家與韓國同樣對世界開放與朝向經濟自由化發展，而韓國必須防禦其輸出市場之國家，與這類國家簽 FTA 可向世界宣示韓國自由化的意志；第二類則是與推動韓國經濟結構調整以及東北亞產業分工相關之國家，主要就是日本與中國。若按照時程的規劃，短期優先推動韓日 FTA，還有新加坡、ASEAN、加拿大、EFTA 與墨西哥的 FTA。被列為中長期締結目標的，則包括了中國、印度、美國、歐盟、韓中日、EAFTA、MERCOSUR 等大型經濟體。（關於 FTA 推動路線圖的內容，請參照下表二之整理）而為了克服後起者的不利之處，韓國政府選擇「同時並進」的策略，在進行短期目標的同時，積極推動與先進的大型經濟體洽談 FTA（FKI，2004: 6）。

表二、韓國的 FTA 推動路線圖主要內容

區別		內容與對象國家
基本目標		從對外部門中確保經濟成長之動力
選定對象國基準		① 經濟的適切性 ②政治外交的意含 ③相對國的簽訂意願 ④ 能幫助韓國與主要大經濟體進行 FTA 洽簽的國家
主要簽訂戰略		① 同時並進的協商締結 ② 與先進、大型經濟體的締約
時期別的對	短期	日本、新加坡、ASEAN、加拿大、墨西哥



象國家	中長期	中國、印度、美國、歐盟、韓中日 FTA、EAFTA、MERCOSUR
-----	-----	------------------------------------

資料來源：FKI，2004：6。

不過，在韓國與智利展開 FTA 協商談判的過程之中，韓國農業部門出現了反彈的聲浪，因此以「參與政府」為號召的盧武鉉總統在 2004 年 6 月時便以總統令（大統領訓令第 121 號）制定了《自由貿易協定締結程序規定》，依照該規定在外交通商部下設立「FTA 推動委員會」，並召開「自由貿易協定民間諮詢會議」，並嘗試規範韓國推動 FTA 時，協商前、中與後應有的程序。

事實上，韓國以 5 千萬人口、人均所得超過兩萬美元的中型國家的經濟規模，因具有一定的國內市場，其出口產品卻又不致對大國造成巨大衝擊，所以也是大國極佳的洽簽對象。再加上處於中、日之交的地緣政治因素，更提高大型經濟體與韓國洽簽 FTA 的誘因。這使得韓國政府在對外同時並行的談判策略獲得了極高的成效。不過，在體認到中國市場的轉型以及與日本產品相對的競爭劣勢之下，其實韓國政府原本希望能在短期之內與日本簽訂 FTA。但在與日本協商推動 FTA 的過程中，出於經濟利益（日本不願意開放農業市場、韓國不願意開放部份製造業的市場）以及政治問題（領土問題、慰安婦問題，以及歷史教科書問題……等），韓日 FTA 始終仍未能有重大突破進展。

雖然盧武鉉政府的 FTA 路線圖的短期目標無法達成，但為了完成中長期與大型/先進經濟體締結 FTA 的目標，並提前進入美國市場以吸引外資投資並降低對日本與中國的貿易依存度，韓國政府更積極地同時與多個大型經濟體以及大型經濟體週邊國家展開 FTA 協商談判。2004 年 1 月與新加坡展開談判、2005 年 2 月與東協、2005 年 7 月與加拿大、2006 年 2 月墨西哥、2006 年 2 月與美國、2007 年 5 月與歐盟……，韓國洽簽 FTA 的廣度與速度持續增加，這凸顯出進步派政府主政下的韓國，對於被世界經濟邊緣化的焦慮。不僅如此，在與美國和歐盟進行 FTA 的協商談判之後，韓國政府開始希望能提高 FTA 簽訂的品質，希望能擴大 FTA 所帶來的商品、服務、投資、智慧財產權……等面向的開放度，以帶來更高品質的經濟效果。因此亦對於被評價為開放水準較差的韓-

東協 FTA、韓-印度 CEPA 等，提出了修正提議。

由此觀之，金大中與盧武鉉政府在考量其對外經貿戰略時，重點在於洽簽的廣度與速度，雖然已經注意到內部受害產業的憂慮與反彈，但對內的溝通與說明卻不是進步派政府主要考慮之重點。

## 韓國 FTA 戰略改變的內部政治因素

不過，在盧武鉉政府積極推動 FTA 的同時，事實上國內反彈聲音逐漸出現，特別是農業部門以及部份製造業部門，已出現大量地對韓國簽訂 FTA 的疑慮。雖然，盧武鉉政府訂定了《自由貿易協定締結程序規定》，加入了民間諮詢委員會的機制，並且規定了包括召開公聽會等規定，但實際上盧武鉉政府在推動簽訂 FTA 時，卻不是那麼在意這個程序規定以及民間的意見。這點可以從盧武鉉政府推動韓美 FTA 的過程中可以看出。

2005 年 9 月時，盧武鉉政府的「對外經濟委員會會議」中，韓國政府各部會仍對於美方提出解決韓美貿易問題的四個先決條件：「一、美國牛肉的進口；二、至 2009 年為止，廢除廢氣排放強化基準；三、縮減銀幕配額制，以及四、廢除藥品價格再評價制度」，表示無法配合與接受之意。這代表了政府各部門其實對於洽簽韓美 FTA 採取了不支持的態度。但盧武鉉總統為了加速推動韓美 FTA，在未經過公開討論的過程之下，於 2006 年的 2 月決定解除美國牛肉輸入的管制，並表示將把韓國本土電影的銀幕配額從 146 天縮短為 73 天（손병혜，2008: 73）。

隨後，在 2006 年 2 月 2 日在僅召開一場公聽會之下隔天就直接宣佈開始進行談判。而過程中還不斷地堅持協商過程與內容不能公開。當時談判中的重要爭議焦點主要有四項，包括了：韓國稻米市場的開放問題、韓國紡織品的 Yarn Forward Rule、美國牛肉進口韓國市場問題，以及雙方汽車與汽車零組件產業的進口問題。不過，韓美 FTA 協商卻在雙方均有讓利之下，僅十四個月就完成談判協商（2007 年 4 月 2 日完成），兩國代表則在 2007 年 6 月 30 日完成簽署。

由於美國對 FTA 一向採取高標準，主張高品質的 FTA，美韓 FTA 亦不例外。除了關稅減讓涵蓋範圍大且時程快外，其他不在 WTO 範圍的議題，諸如：勞工、環境及競爭議題等，也均納入美韓 FTA 架構。這對韓國而言，雖可進一步打開美國市場，但意味著也必須做出足夠程度的開放。然而，由於談判過程的不公開以及事前準備評估不夠，以至於盧武鉉政府的 FTA 談判，讓當時身為最大反對黨的大國家黨開始批判宣稱「參與政府」的非參與性，因而使得國會中首次出現了催生「通商程序法」的訴求。民間反韓美 FTA 的情緒因而提昇，這使得韓美所簽訂的 FTA 無法在韓國國會中批准通過。<sup>5</sup>

必須注意的一點是，在韓國政府推動 FTA 的大多數時間內，韓國總統其實不僅掌握了行政權，在協商當時國會也幾乎都是由執政黨佔多數。當盧武鉉推動韓美 FTA 時，其所屬的新千年民主黨為國會過半多數；而其後打著「CEO 大統領」的名號並宣示達成「747 目標」的李明博總統，則在民眾對進步派十年執政卻無甚經濟建樹的不滿之下，贏得總統大選，其所屬的大國家黨亦在隔年的 4 月國會議員選舉中獲得過半數選票。亦即，即便輪到保守政黨的李明博總統執政，執政黨同時擁有了行政與立法兩權。然而，自認為挾著民意高支持度的李明博總統，一方面不斷加速國有事業民營化的腳步，另一方面展現出比盧武鉉總統更積極的對外經貿戰略，而為了促成韓美 FTA 的通過，李明博總統於 4 月間又宣佈將全面開放美國牛肉進口。但，這又是一個未事先告知民眾的政策決策，因為，不論檢疫標準以及開放進口牛肉的年齡以及部位，完全未事先宣告與知會韓國民眾。

長期以來韓國政府在進行貿易談判時，認為以透過選舉掌握了民意基礎，因此在推動 FTA 政策時，缺乏和民眾與業界的溝通和宣傳。而全面開放美國牛肉進口的舉動，被韓國民眾視為不顧國民衛生健康的舉動，因而引發了大規模的反美牛運動與反韓美 FTA 的燭光示威。自 2008 年的 5 月 2 日開始，透過網際網絡的連結，越來越多韓國民眾站出來抗議韓國政府的行政專斷獨斷。持續數月每天都有數十萬的示威群眾佔據了街

---

<sup>5</sup> 事實上，美國國會也對韓美 FTA 的內容有意見而無法通過。兩國在經過重新談判後修訂部份項目，並於 2010 年 12 月再次簽署更新版協議。

頭，而在 6 月 10 日紀念六月民主大抗爭的活動中，首爾估計約有 70 萬人，韓國全國估計超過百萬人走上街頭抗議。在這樣的社會抗議背景之下，國會最大反對黨民主統合黨議員，亦開始提出了制定「通商程序法」的立法要求，主張通商談判的過程中必須具備「透明性」。事實上，在經濟自由化與全球化的趨勢之下，諸如 WTO 的協議與 FTA 之類的通商貿易協定，不僅與國家產業和國民經濟相關，亦將牽涉到諸如人權、醫療保健、文化教育、環境與勞動條件等，與國家總體經濟結構變動相關之議題。因此，民眾更加重視政府進行貿易協商的談判過程與談判內容。在韓國的案例之中，制定「通商程序法」的正當性來源主要可以歸納成以下五點（최승환，2008: 1-2）：

1. 通商程序法的由於通商協定之締結，不僅簽訂本身，還關乎簽訂之前與事後所提出的對應政策，亦會對全體國民產生影響，因此不能單從特定政權或是特定行政機關的立場來出發，而必須整體國民的立場來探討其簽訂之適切性與妥當性；
2. 在美國牛肉協定之締結過程中，因行政機關的非公開的政策決定過程，引起了韓國社會的紛爭與混亂，重啟協商亦造成國家利益之損失，因此必須要透過來自國民的支持，尋求達成社會統合之方式來立法以追求透明和民主的通商協定締結程序；
3. 過去韓國政府以美牛的輸入衛生條件並非國家間協議的條約為由，拒絕了韓國國會的同意與事前審查，因此必須立法來「制度化」民意機關的民主統治機能，以實現憲法中三權分立憲政之精神；
4. 實施通商程序法將能提高通商協定締結時的民主正當性與可預測性，將有助於國民之統合。此外，亦能降低社會經濟之受害與促進整體國家經濟發展和增進國民權益之機能；
5. 若能訂定「通商程序法」，可避免反美牛運動時大規模燭光示威之發生，將減少社會成本與避免國家之耗損。

事實上，韓國不論是進步派政黨亦或是保守派政黨，只要是在非執政時期，都曾提

議要求要提高貿易談判過程的透明性，希望以此凸顯立法機關的地位與重要性。但不論執政的是哪個政黨的總統，都會希望迴避立法權的監督，從行政機關的角度出發，因其常主張外交通商談判有其「專業性」與「機密性」，因此多傾向於忽略或簡化談判與協商過程之中的國會審議過程。特別是只能做一任的韓國總統，在沒有再選連任的壓力下，更習慣以行政獨斷的方式來推動其政策。

但這樣的不透明黑箱作業方式所引起廣大民眾的抗議壓力，使得韓國政府不得不開始放低姿態，與民眾進行溝通。此外，有選舉連任壓力的立法機關，更因此不敢輕易地為政府所提出的政策放水通行。

## 韓國通商程序法的內容與意含

自 2008 年以來，在反對黨的民主黨議員強力要求之下，韓國國會議員開始正式提出通商程序法的草案。在法案制定過程中，共計有六位國會議員提出了六種版本的法案。不過，韓國國會在進行立法討論之前，在整理約三十個國家關於簽訂經貿協定的案例後，發現除了美國之外，其他國家鮮少有硬性條文規定政府的通商貿易談判程序。例如行政機關對國會報告之義務，幾乎所有國家皆僅為行政慣例，並未明載於法規之上。此外，諸如：通商條約定義的範圍、國會是否可以提出同意判斷權、資訊公開的範圍與程度、是否賦予人民提議權利、通商談判計畫內容與公開範圍、通商委員會的主管機關與組成

、民間諮詢機構的主管機關與組成、國會是否可以發動修正權，以及條約之施行評估與檢討方式.....成為立法過程中的攻防重點（이재민，2012）。

在整合各方意見以及參酌外交通商委員會委員長的意見之後，韓國的通商程序法以「通商條約的締結程序與執行法」之名，於 2011 年 10 月 25 日於國會外交通商統一委員會中通過，並在 2011 年 12 月 30 日於韓國的國會本會中通過，最後於 2012 年的 1 月 17 日公告，並自公告六個月後開始施行。<sup>6</sup> 與此同時 2011 年 10 月 12 日，《韓美自由貿

---

<sup>6</sup> 在朴槿惠政府上台之後，因應通商談判交涉權自外交通商部轉移至產業通商資源部，因此於 2013 年的

易協定》以 83-15 以及 278-151 票在美國參議院與眾議院獲得通過，同年 11 月 22 日，則在韓國國會中以 151-7 票和 12 棄權獲得通過。<sup>7</sup> 2012 年 3 月，韓美自貿協定正式生效。

必須注意的是，雖然李明博執政的大國家黨佔據國會多數，但最終由執政保守黨佔據多數的韓國國會，還是通過了通商程序法的立法。雖然，這個附與國法案的通過，被質疑與李明博政府希望能儘速完成韓美 FTA 的批准通過有關，亦即堅決反對韓美 FTA 通過者認為，執政的大國家黨是以「通商程序法」的立法完成，來換取在野黨對韓美 FTA 國會批准通過的同意權。持這種觀點者最主要的理由是，這個法案無法適用和監督已協商完成的韓美 FTA（為了民主社會的律師集會，2011）。雖說如此，這部法令仍具有其重要性與意義。

「通商條約締結程序暨執行之相關法律」之第 1 條（目的）規定：「本法制定目的乃規定與通商條約之締結程序與施行相關之必要事項，透過國民之理解與參與來提高通商條約締結程序之透明性與推動有效率之通商協商，並在通商條約施行過程中確保我國之權利與利益，以對國民經濟之健全發展做出貢獻。」而該法第 13 條中，則對國會批准條約之同意請求有如下之規定：

- ① 政府在通商條約之簽署後，依據「大韓民國憲法」第 60 條第 1 項之規定，應請求國會批准同意。
- ② 依據第 1 項規定向國會提出批准同意請求時，必須將下列所記各號事項一同提出：
  1. 依據第 11 條第 1 項之影響評估結果；
  2. 與伴隨通商條約施行之費用的估算書及與之對應的籌措財源方案；
  3. 依據第 11 條第 1 項第 3 號所做，對國內產業所做之國內產業補救對策；
  4. 通商條約之施行所必要之法律制定與修訂事項；
  5. 上述之外，產業通商資源部長認定有必要之事項。

---

3 月將「通商條約的締結程序與執行法」進行部分條文的修訂。

<sup>7</sup> 不過，這次投票也是韓國國會史上首次採用無記名投票來進行表決。

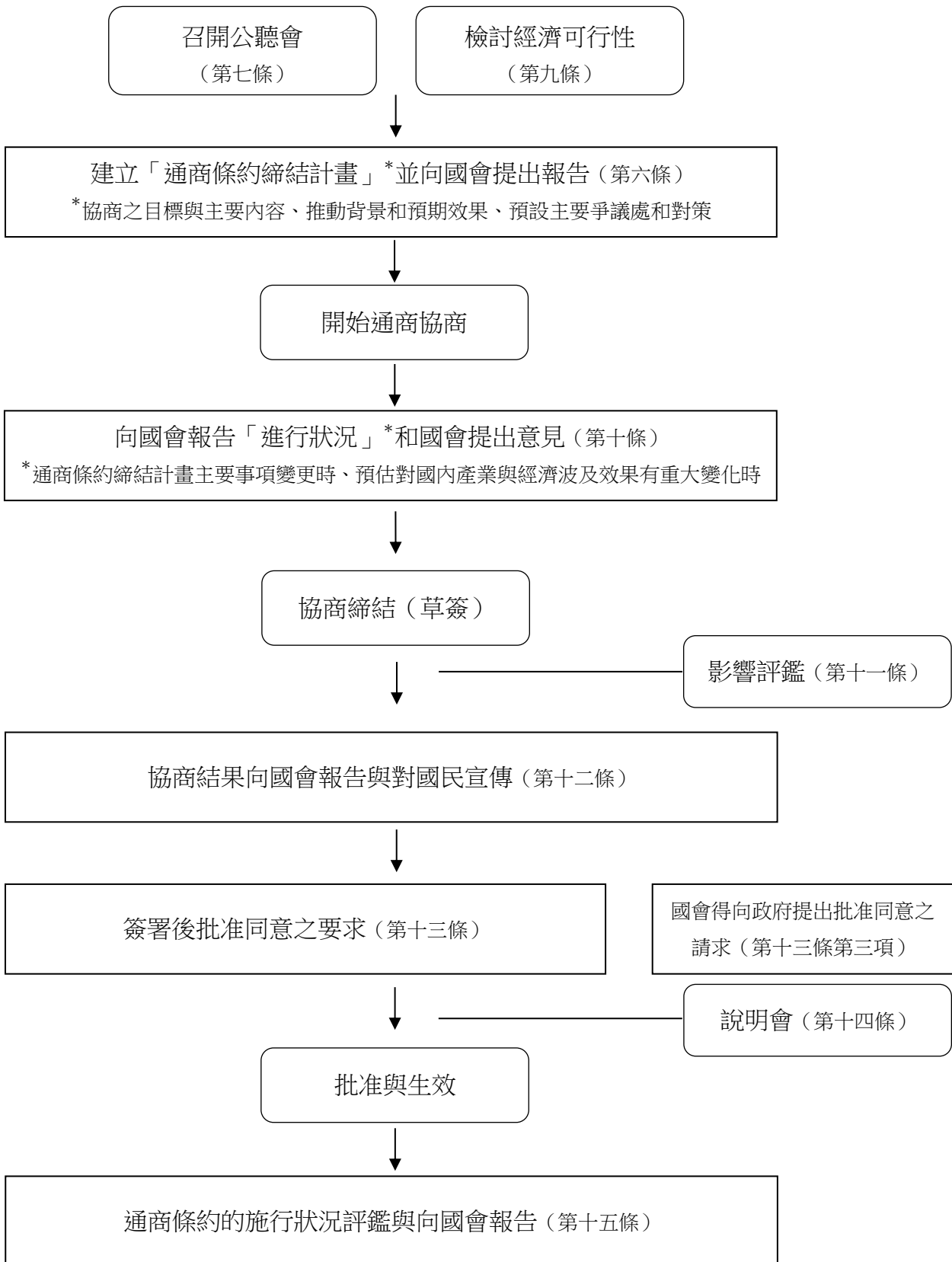
③ 國會在判斷已簽署之條約為通商條約時，得向政府要求提出批准同意案。

此外，該法對於通商談判協定之完成，尚提出了諸多規定事項。例如：第 4 條規定必須公開資訊；第 5 條規定必須提出報告與書面資料；第 6 條規定必須建立通商條約締結計畫；第 7 條規定必須召開公聽會；第 8 條規定必須反應國民提出之意見；第 9 條規定必須進行通商條約締結之經濟可行性評估；第 10 條規定必須反應國會之意見；第 11 條規定必須行影響評估；第 12 條規定必須報告協商結果；第 14 條規定必須召開說明會；第 15 條規定必須對通商條約的施行狀況進行評估與報告；第 21 條規定必須設置通商交涉民間諮詢委員會……等。關於「通商條約締結程序暨執行之相關法律」中對於通商談判的程序規定，參見下頁圖一所示。透過該法案之構成，我們可以得知韓國的國會通商條約批准權是由憲法所構成，而強調的則是通商協定談判過程中的「協商的透明性」、「公民的參與性」與「國會的監督性」。

過去韓國自金大中政府以來，長期將通商談判與外交結合，重視的就是談判技巧與談判的時效。亦即其對「對外的談判速度」之重視程度，勝過於「對內的深化溝通」。然而，在簽訂韓美 FTA 時遭遇到來自民間的強大抗議之下，韓國政府除了制定通商程序法之外，亦逐漸將推動 FTA 的重心工作轉為對內部的溝通與宣傳之上，亦即「將百分之十的力氣用來制定政策；百分之九十的力氣要用來溝通、做公關」(曹郁芬，2012)這可以從韓國政府積極推動成立了跨部會的「韓美 F T A 推動委員會」、派政府和業者代表上電視節目進行政策辯論、舉辦民眾徵文比賽、製作各項電視節目並收集韓國企業因 F T A 而成功的故事以鼓勵中小企業善用 F T A 的優勢……等行動中得知。

不過，韓國政府之所以可將推動力量轉到對內溝通之上，其主要原因也在於透過過去「試行錯誤」的快速推動之下，讓韓國政府已累積了夠多的對外談判經驗，並且也了解到產業與民間所關注的焦點與議題為何，進而掌握了對內的宣傳與溝通技巧。特別是在建立了法令與命令的依據之下（「通商條約締結程序暨執行之相關法律」與「自由貿易協定之締結與施行協議之相關程序規定」），韓國的自由貿易談判程序業已定型化。

圖一、韓國通商條約之締結與施行程序圖





因此，雖然韓國洽談 FTA 的程序必須透明、對內必須進行多層次的溝通，也必須經過國會的批准同意，但這些制度限制並未影響到韓國政府洽簽 FTA 的速度與意願。而這個著重內部溝通的政策取向，在朴槿惠總統就任之後更加明顯。

## 新通商路線圖的國內政治意含

雖然李明博無法實踐其競選時所提出的「747 政見」，但在其任內碰到了歐債危機與全球經濟成長遲緩，這使得原本李明博的 747 政見就不易達成，而 2008 年至 2012 年之間，韓國年平均經濟成長率為 3.1%，韓國亦比其他國家還要快速脫離歐債風暴的影響，這似乎顯示李明博的「MB 經濟學」並不完全失敗。然而，這樣的成長其實是靠攏大企業、犧牲中產階級所換來的。亦即在韓國經濟對財閥依存度提高並以此維持住經濟成長的同時，並沒有達到其所預期的外溢效果（董思齊，2012）。這使得朴槿惠在其選舉公約中，特別強調「經濟民主化」的重要性，並且將政府對外貿易的職能自外交通商部抽離，並且成立了「通商產業資源部」。而她重視內部溝通的政策取向，則可由其餘 2013 年所提出的《新政府新通商路線圖》中得以看出。

在《新政府新通商路線圖》中，朴槿惠政府認為在圍繞韓國之通商環境遽變之下，<sup>8</sup> 雖然過去韓國政府同時並進的 FTA 政策已經成功與美國、歐盟及東協等，約占世界 GDP60% 之經濟區形成 FTA 網絡，並提供韓國擴大貿易、投資及進軍海外市場之機會，但民眾對於已經簽訂的 FTA 效能感不高，因此有提高其實際效能之必要性。此外，在缺乏與產業界及弱勢階層溝通之下進行經貿談判，將造成例如燭光示威這類社會成本的增加。而由外交主導的通商談判亦與推動國內產業對策之主管機關有所疏離，並導致政策缺乏連續性。因此韓國政府有必要調整自 FTA 推動路線圖設定以來韓國政府的 FTA 戰略。

---

<sup>8</sup> 朴槿惠政府認為，整體國際貿易環境的變化包括了：1. 先進巨型經濟體間簽訂了 FTA（美-歐盟 FTA），以及美國及中國大陸對東亞地區經濟整合之主導權之爭（例如 TPP 與 RCEP）；2. 新興國家崛起，包括中國大陸及印度之經濟持續發展，以及納入全球價值鏈之新興國家增加等因素，導致對新興國家之通商合作需求增加；3. 各國為保護其本國產業，導致通關、標準、認證、環境及衛生檢疫等非關稅障礙增加，加重韓國企業進軍海外之困難度。

朴槿惠政府的新通商政策方向主要是希望在維持過去「開放型」的通商政策基礎上，建立與簽訂國之間雙贏的通商策略，並且建構出可與國內分享對外通商政策成果的生態體系。而重要的，就是要建立合作與溝通的通商政策基礎積極建構與產業界、專家、國會溝通之「通商合作社群」。朴槿惠的通商路線設定與過去的 FTA 路線圖的差異如下表三所示。

表三、FTA 路線圖主要內容比較

	FTA 推動路線圖(2004)	新通商路線圖(2013)
推動戰略	以 FTA 為中心的通商	強化與產業連結的通商
通商交涉	建構 FTA Hub	區域整合的核心軸 (Linchpin)
通商合作	以巨型經濟圈為主	開發符合新興國通商合作的模型
實際成效	對 FTA 的實感度低下	提高通商政策的實效 (創造就業機會、幫助中小企業)
推動方式	分離的通商推動體系	通商交涉、執行與對策的一環化
	政府主導	民官合作與溝通

資料來源：通商產業資源部，2013。

若細關朴槿惠對於韓國 FTA 戰略的調整與變化，我們可以發現其背後反應了韓國政府在進行經貿談判時，已經不能單純僅考慮到國際經貿戰略的外部因素，而必須同時反應國內政治對外交決策的影響。亦即，在設定韓國政府在設定其區域中的對外政治與經貿角色的同時，還得對內強化民眾與 FTA 政策的連結性。雖說外交經貿談判仍舊有其專業性與秘密性的必要，但在民眾的民主需求與民主選舉壓力之下，韓國政府在進行對外經貿談判時，已經無法像過去一般因著重效率與目的性，採取專斷獨行的黑箱決策作為。然而，韓國政府轉而積極擁抱民眾支持的態度，卻不見其減緩韓國推動 FTA 的速度與力道。<sup>9</sup>

<sup>9</sup> 關於韓國推動 FTA 十年的經濟成果與業界反應，可參照韓國貿易協會 2014b 與 2014c 的整理與評論。

## 代結語：韓國 FTA 政策變動過程的啟示

主張政府應該以「服務」(serving) 取代「導航」(steering) 的「新公共服務」(New Public Service) 學者們認為，「今日政治生活最重要的發展之一，就是政府公共政策如何被形成已產生劇烈的變化。在過去，政府在各個治理面向都扮演主導的角色，並且被視為是民間社會的領航者。若以運動比賽做為類比，則整個公共政策形成過程此一賽局，參與者僅有民選官員以及政府機關的政策倡議者。但隨著時間與環境的改變，公共政策規劃與執行的遊戲規則不再只是由政府主導，亦即觀眾不再只是在旁觀看，而是在每一環節均參與其中」(Denhardt & Denhardt, 2001: 391, 轉引自蔡秀涓, 2009: 114-115)。事實上，這種觀點似乎已開始適用在韓國的對外經貿政策決定過程之上。

由於近年來經貿談判協商結果將更直接地影響到民眾的生活，因此即便是面對過去主張有機密性與專業性的外交經貿領域，韓國民眾越來越不想只當個單方面接受其影響的被動旁觀者；而由於定期民主選舉機制，亦使得韓國總統候選人必須在競選時廣納民意，並在執政後設法實現其競選訴求。而在上述的這個歷程中，在一個正常的民主國家中，絕對內部政治的賽局會比外部政治的賽局還要重要，因為其執政者之正當性來源並非出自於國際社會，而是來自其內部民眾的支持。這也是為何韓國政府在積極推廣 FTA 全球布局之際，必需要費心對內進行溝通與宣傳的最重要因素。

而再探討完韓國 FTA 戰略轉變的政治過程之後，筆者認為韓國過去十餘年間推動 FTA 的經驗與台灣目前的狀況有許多可比較對照之處，亦足以提供台灣不少啟發之處。以下僅提出五點觀察，做為本文的結語：

1. 體認外交經貿戰略設定的重要性：以韓國的例子為例，由於韓國希望自己能成為大型經濟體之間的連結角色與區域經濟的核心軸，因此我們可以發現近年來韓國政府其實不願意輕易表態或與其他國家發生正面衝突，即便有表態也盡量在「告知」與「溝通說明」之後才加以提出。因此，台灣必須明確尋找出自身在區域經貿中所預期扮演的角色與地位，才能依此制定出服膺該角色的外交與經貿戰略；

2. 省思民主政治下對外通商貿易談判的工作重點：在遭遇到亞洲金融風暴之後，韓國自金大中政府以來，長期將通商談判與外交結合，重視的就是談判技巧與談判的時效，亦即其對「對外的談判速度」之重視程度，勝過於「對內的深化溝通」。然而，在簽訂韓美 FTA 時遭遇到來自民間的強大抗議之下，韓國政府逐漸將推動 FTA 的重心工作轉為對內部的溝通與宣傳之上。事實上，民意才是民主政府正當性的來源基礎，因此不能忽略對外通商談判的民主過程；
3. 瞭解「經濟民主化」的要求勝過「經濟領土」的追求：雖然，韓國已經簽訂了多項 FTA，韓國各方面的成長也受世人矚目，但事實上貧富不均加深與兩極化社會日益嚴重的問題，使得民主選舉之下的韓國社會對「經濟民主化」要求聲浪日益升高。因此，如何能讓民眾有感於「簽訂 FTA」後的經濟生活改善，成為執政者在推動 FTA 政策時的最大課題；
4. 重視「通商程序法」立法要求背後的民意基礎：在韓國，起初積極推動此項立法的，都是國會的少數政黨。雖然在佔國會多數的執政黨讓步之下，此項法案得以通過，但不應忽視的則是背後所反應與凝聚的社會共識。重視公民的民主參與、意見整合與官民的雙向溝通，是近十年來韓國政治社會的主流意識，如何尊重如此的民意趨向，將決定一個執政者的歷史定位；
5. 提出服膺「民主程序」與重視「實質效益」的通商程序規則：事實上，程序的定型化在強調通商談判的民主機制同時，若能有效累積足夠的談判經驗，反而能獲得加快談判速度的效果。如前所述，韓國的國會通商條約批准權是由憲法所構成，強調通商協定談判過程中的「協商的透明性」、「公民的參與性」與「國會的監督性」。其立法精神在於：不能單從特定政權或是特定行政機關的立場出發來進行外交經貿的談判，而必須考量整體國民的立場來探討簽訂通商條約之適切性與妥當性。參酌其立法精神，冀望台灣各政黨能以全體台灣人民的福利做為依歸，跳脫黨派之私，建立起符合民主要求的對外通商談判的程序規則。

## 參考文獻

- 曹郁芬，2012。〈他山之石 / 南韓推 FTA 成功關鍵在溝通〉《自由時報》5 月 30 日。  
(<http://www.thinkingtaiwan.com/articles/view/378>) (2012/12/20)。
- 董思齊，2012。〈朴槿惠「民生政府」的課題與挑戰〉《想想論壇》12 月 20 日。
- 蔡秀涓，2009。〈台灣文官的公共服務價值觀與新公共服務精神的比較：經驗調查初探〉。  
《文官制度季刊》1 卷，4 期。頁 111-135。
- FKI(全國經濟人聯合會)，2004。《我國的 FTA 路線圖與補強課題(우리나라 FTA 로드맵과 보완과제)》。FKI ISSUE PAPER。
- 김규륜、전병곤、정성철、성기영、박진수，2013。《한국의 FTA 전략과 한반도》。韓國統一研究院。
- 노무현(盧武鉉)，2007。〈韓美 FTA 協商完成之際，向全體國民獻上的話(한미 FTA 협상 타결에 즈음하여 국민 여러분께 드리는 말씀)〉4 月 2 日。
- 민주사회를위한변호사모임(為了民主社會的律師集會)，2011。〈民主黨韓美請遵守 FTA 全面再協商原則，並應撤回通商程序法案(민주당은 한미 FTA 전면 재협상 원칙을 지키고 통상절차법안을 폐기하라)〉，「為了民主社會的律師集會」新聞稿。10 月 30 日。
- 방청록，2009。〈韓國開放通商政策推動戰略與政策啟示之研究(한국의 개방적 통상정책 추진전략과 정책적 시사점 연구)〉。《亞太研究(아태연구)》16 卷，1 期，頁 79-94。
- 손병해，2008。〈韓國的 FTA 推動戰略與展望(한국의 FTA 추진전략과 그 전망)〉。《韓國國際經濟學會報告書(한국국제경제학회 보고서)》1 卷，1 期，頁 59-86。
- 외교통상부(外交通商部)，2004。《FTA 推動路線圖(FTA 추진 로드맵)》。首爾：外交通商部。
- 외교통상부(外交通商部)，2007。《2007 年外交白皮書(외교백서)》。首爾：外交通商部。
- 이재민，2012。〈我國通商程序法與日後課題：對主要條款的法理評價與實務意含(우리나라의 통상절차법과 향후 과제- 주요 조항에 대한 법리적 평가 및 실무적 함의-)〉。《首爾國際法研究(서울국제법연구원)》19 卷，1 期，頁 31-62。
- 최승한，2008。〈通商程序法的必要性與爭論點(통상절차법의 필요성과 주요쟁점)〉發表反對韓美 FTA 批准韓國國會議員非常時期國會主辦「為何需要通商程序法?(통상절차법왜필요한가?)」。首爾：韓國國會。12 月 5 日。
- 최태욱，2007。〈韓國政府的 FTA 推動戰略與問題點(한국 정부의 FTA 추진전략과 문제점)〉。《國際關係研究(국제관계연구)》12 卷，1 期，頁 33-59。
- 통상산업자원부，2013。《新政府的新通商路線圖(새정부의 新통상로드맵)》。世宗市：通商產業資源部。

한국무역협회 (韓國貿易協會) , 2014a 。〈韓國 FTA 推動十年的足跡-韓國的 FTA 十年  
成果之一(한국 FTA 추진 10 년의 발자취-한국의 FTA 10 년 성과①)〉。《Trade  
Focus》13 卷 , 18 期。

한국무역협회 (韓國貿易協會) , 2014b 。〈韓國 FTA 十年的經濟果實-韓國的 FTA 十年  
成果之二(한국 FTA 10 년의 경제적 과실-한국의 FTA 10 년 성과②)〉。《Trade  
Focus》13 卷 , 19 期。

한국무역협회 (韓國貿易協會) , 2014c 。〈貿易界所見韓國的 FTA 十年-韓國的 FTA 十  
年成果之三(무역업계가 바라본 한국의 FTA 10 년-한국의 FTA 10 년 성과③)〉。《Trade  
Focus》13 卷 , 20 期。

Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2001). "The New Public Service: Putting Democracy  
First." *National Civic Review*, Vol.90, No. 4, pp. 391-400.

Moon, Don. 2010. "From Latecomer to Forerunner in Global FTA Networks: A Change in  
South Korea's FTA Policy." *Korean Political Science Review*, Vol. 44, No. 5, pp.  
101-125.

Putnam, Robert D. (1998), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level  
Games." *International Organization*. Vol. 42., No. 3. (Summer), pp. 427-460.

Rosenau, James N. (1969),"Toward the Study of National-International Linkages." in *Linkage  
Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*. New York:  
Free Press. Bruce

Rosenau, James N. (1973), "Theorizing across Systems: Linkage Politics Revisited ." in  
Jonathan Wilkenfield, ed., *Conflict Behavior and Linkage Politics*. New York: David  
Mckay. p.49.

「FTA 強國，KOREA」網頁。網址，<http://www.fta.go.kr>

「產業通商資源部」網頁。網址，<http://www.mke.go.kr/www/wwwMain/main.do>