

她當然更會記得當時的中華民國政府及人民是如何善待他們的僑民而會考慮到我們的希望與需要，但是我們也要記得其立場，不要操之過急或要求過份。相信南韓在朴槿惠總統領導下必能減少爭議，不正與腐敗，獲致更大發展與進步。

◎ 本刊特稿

◎ 本刊特稿

◎ 本刊特稿

◎ 本刊特稿

◎ 本刊特稿

◎ 本刊特稿

韓國新政府經貿政策之淺析

徐遵慈*

韓國首位女性總統朴槿惠 (Park Geun-hye) 已在 2013 年 2 月 25 日宣誓就職。新政府上任後，旋即處理北韓關係、政府改組等諸多棘手的政治、外交問題。在經濟事務上，為履行朴槿惠總統在競選期間所作承諾，亦宣示將展開一系列改善國內貧富差距擴大、解決大型財團壟斷或獨占市場等攸關「經濟民主化」問題；在對外經貿關係上，新政府為提振經濟與振興出口，與因應日本安倍內閣力行日圓貶值而可能掀起一場貨幣戰爭的隱憂，亦展現若干政策傾向，其政策意涵廣為各界解讀。簡言之，在當前國際經貿局勢瞬息萬變的情勢下，韓國新政府頃上任即須面對各類政治、經貿議題的挑戰。本文將分析朴槿惠政府須面對與處理的重大經貿課題，其次將分析韓國政府過去以來在全球經貿布局的情形與新的挑戰，最後將提出前述政策藍圖對台灣的政策意涵與啟示。

新政府將面對的經貿課題

1953 年韓戰結束後，南韓全力投入戰後重建工作，勵精圖治，隨後歷經 1960、1970 年代快速經濟成長，開創「漢江奇蹟」，與開創「臺灣奇蹟」的我國並列為四小龍。1990 年代，韓國加速推動經濟自由化與國際化，並終於達到加入號稱「富人俱樂部」的經濟合作暨發展組織 (Organisation for

* 作者為中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心副研究員

Economic Co-operation and Development，簡稱 OECD) 的目標。其後，韓國雖然經歷 1997 年亞洲金融風暴，經濟遭逢空前重創，但仍能渡過難關，成為當前國際間舉足輕重的重要經濟力量。從歷史的角度觀之，當前的南韓正是國富民康的黃金時刻，民生富裕，失業率亦處於極低點；韓國的國家形象、品牌知名度、文化影響力亦隨著韓國大企業如三星、LG 等拓展行動在全球強力行銷，「韓流」音樂、戲劇、流行文化等更襲捲全球，凡此種種遂造就韓國在其歷史上第一次在全球的經濟影響力。

儘管如此，在如此亮眼經濟成長的外表下，韓國實際上正遭遇新的經濟發展難題，亦是朴槿惠政府必須處理的棘手問題，分別敘述如下：

一、貧富差距擴大

朴槿惠政府就任後必須處理的首要之務之一，正是韓國過去一味追求經濟快速成長與效率，而被刻意忽略或隱而不見的經濟社會結構失衡問題，包括財閥過度擴張及其影響力無所不在；社會貧富差距擴大；中小企業發展與生存不易；社會中創造力與活力不足等等問題。部分此類問題反映朴槿惠總統競選時所強力主打的「經濟民主化」課題下的不同面向，如今雖然朴槿惠總統面臨勝選後兌現競選支票的壓力，¹ 然因這些問題皆是過去長年經濟發展模式所累積造就的問題，甚至可回溯至朴槿惠父親強人領袖朴正熙 (Park Chung-hee) 執政時種下鼓勵財團勢力坐大的遠因，因此自然也不容

易在短期內獲得解決。

朴槿惠政府上任後，為處理各界關切的「經濟民主化」問題，宣示將加速整頓大型企業壟斷市場情形，並對其與關係企業間複雜之資金關係進行調查與限縮，限制大型企業解雇員工的條件，以及加速稅制改革，以降低低收入戶之稅負，提高大企業與高所得者的稅負，保障中小企業的營運等，如果其政策確實落實，將對韓國社經結構產生一定之影響。

以貧富不均問題來說，韓國平均國民所得雖然與 OECD 國家水準相當，但是韓國政府的社會福利預算卻只有 OECD 國家平均水準的半數左右，因此能夠給予低所得人民的照顧與福利遂十分有限。根據韓國媒體揭露，韓國平均每二位老人中，便有一位處於貧窮狀態，這也是導致韓國近年老人自殺率呈現倍數成長的主要原因。

另外，韓國過去追求經濟成長與強調效率，但是廣大中產階級的薪資待遇與生活品質並未相對改善，韓國非典型就業勞工占有薪勞工的比率高達一半，是所有 OECD 國家中比率最高的國家，也形成社會普遍的相對剝奪感與不公平。

二、經濟成長動能不足

朴槿惠政府必須處理的另一個問題是經濟成長疲弱，欠缺維持永續成長的動能。韓國在 1990 年代間，平均經濟成長率達 6.8%，但在 2008 年全球金融風暴發生前後，經濟成長率迅速下跌，雖然 2010 年出現 6.2% 的成長率，創下 8 年內最佳成績，但前景並不容樂觀。2013 年經濟成長率自原先預測值 4.3%，下修至 3.0%，今年年初韓國中央銀行進一步下修至 2.8%，因此如何維持未來的經濟成長動能，將是一項嚴厲的挑戰。其中，鑑於貿易對韓國經濟的重要性，朴槿惠總

¹ 推動經濟民主化為朴槿惠總統競選期間提出「10 大選舉公約」的首項。

統在就任大位前，曾提出將推動韓國未來出口金額達到 2 兆美元的目標，預料未來擴大出口貿易動能，拓展新興市場將是新政府推動新政的一項重點領域。

新政府對外經貿談判事務的調整與挑戰

一、政府組織結構調整

朴槿惠在總統大選獲勝後即醞釀多時的政府改造問題，成為新政府就位後處理內政與經濟問題最關鍵的核心。在經濟事務方面，新政府除整併過去的教育部、知識經濟部、文化觀光部及通信、科學等委員會之部分單位功能，新設「未來創造科學部」(簡稱科學部)外，另一重要改變是在各部會之上新設一位經濟副總理，旨在協調不同部會意見以及加強跨部會政策協調、溝通與執行的效率。此外，在新政府組織結構中，亦將原「外交通商部」下所涉有關對外貿易談判的職權予以調整，其中有關對外貿易談判的業務轉移至「知識經濟部」，並將其改編為產業通商資源部，以排除過去政府簽署自由貿易協定(Free Trade Agreement，簡稱 FTA)所涉非經濟之外交、政治考量，而加強對外貿易談判所能帶來相關產業利益的考慮，使政府政策與經貿發展能更加緊密結合。

對此，韓國部分經濟學者認為，新政府增設主管經濟事務副總理以及調整對外貿易談判職權，顯示新政府對外洽簽 FTA 將採更謹慎的態度；亦即，新政府將全面檢視、盤點過去政府基於外交上「廣結善緣」等因素之考量所簽署或正在談判中的各個 FTA；然後依其成效，調整尚在進行的談判工作或已簽署協定的後續執行工作，未來應可期待韓國新洽簽的 FTA，將主要依據其對韓國產業界能夠真正帶來的經濟效

益為歸依，並將特別注重企業因應與調適方案的配套措施。

二、東亞區域整合的新挑戰

朴槿惠政府就任後，在對外貿易關係的拓展上，將依循舊有軌跡，而由於韓國已完成與美國、歐盟間的 FTA，因此新政府在 FTA 網絡的布局上，並無急迫的談判壓力。值得注意的是，韓國在短短幾年內完成與多個重要貿易夥伴國家的 FTA 簽署工作，雖象徵其對外經貿關係的一大豐收，但接下來新政府必須執行的繁複法規改革、行政調整工作，以及產業部門是否能因應主要市場幾乎全面開放的自由化衝擊與進行調適，都將是朴槿惠政府必須面對的嚴肅課題，這也是新政府調整對外貿易談判功能，以訴諸更多產業利益與企業支持，包括中小企業是否能自各 FTA 中實際獲益等主要原因。

在調整 FTA 策略的同時，新政府上任後立即將面對東亞地區最新的區域整合趨勢與不同國家主導的「亞太整合模式」與「東亞整合模式」之競合。「亞太整合模式」係指以美國為主要推動者的「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership，簡稱 TPP)，該項協議宣稱為「高品質」的 FTA，目前已有 11 個國家進行談判，在日本安倍首相頃刻宣布日本將正式加入 TPP 的談判後，使得 TPP 經濟體的規模大增。另一「東亞整合模式」則係由東協國家與其 6 個已簽署 FTA 的「對話夥伴國家」(Dialogue Partner)，包括中國大陸、日本、韓國、紐西蘭、澳洲與印度計 16 國擬推動的東協「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership，簡稱 RCEP)。2011 年 11 月，第 19 屆東協高峰會中通過《東協區域全面性經濟夥伴協定架構》(ASEAN Framework for Regional Comprehensive Economic Partnership) 文件，2012 年第

21屆東協高峰會中，各國宣布於2013年初展開RCEP談判，預計在2015年底以前以現有五個「東協加一」FTA為基礎，²整合既有FTA內容，建立一個擁有超過30億人口、GDP加總逾16兆美元的自由貿易區。

對於TPP與RCEP各自開展的區域整合模式，李明博(Lee Myung-bak)政府執政後期時的態度，係認為韓國已與TPP國家中如美國等簽署FTA，因此加入TPP所能額外獲取的經濟利益不大，一直抱持觀望態度，對於美國頻頻招手，一直未表態支持。但相較於TPP，韓國對於RCEP的態度積極，主因在於東亞與東南亞為韓國貿易、投資的重鎮，尤其在韓國尚未能與中國大陸、日本建立FTA的情形下，參與RCEP對韓國擴大亞洲市場占有率與投資布局實影響至鉅。此外，韓國因兩岸簽署「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement，簡稱ECFA)後，即希冀加快與中國洽談中韓FTA的進度，另外中、日、韓三國間的FTA亦在歷經多年研議與諮詢後，在2012年11月正式開啟談判，這些重要的FTA都是新政府執政後處理貿易談判工作上的首要之務，預料主要政策仍將延續過去政府的基調。

對台灣的政策意涵與啟示

一、妥善處理社會正義問題

朴槿惠政府在全球金融風暴、歐債危機等因素造成韓國經濟成長與出口動能趨緩的情勢下就任，為履行其競選宣言

² 東協10國分別已與中國大陸、日本、韓國、紐西蘭、澳洲與印度簽署FTA，其中與紐、澳係共同簽署一個FTA，故為五個FTA。

中所提落實「經濟民主化」、確保經濟成長動力與促進就業等目標，新政府提出諸多經濟革新與政府改造措施，期能為韓國經濟發展與社會結構帶來新的面貌，注入不同的活力。惟新政府宣示處理財閥問題、強調中小企業發展以及從科技創新等方向調整未來經濟成長模式等，仍為原則性之施政方向，未來能否具體落實，抑或恐因財團反彈、政策更迭而使韓國經濟在外部環境不容樂觀下，經歷新的陣痛與變動，都將考驗新政府未來政策能否受到持續歡迎。

對於我國而言，近年因為全球景氣低迷以致連帶影響國內經濟表現，國人對於「經濟正義」的要求亦日漸高漲，改善貧富差距、落實「居住正義」與稅賦改革等呼聲對政府執政形成不小的壓力。韓國新政府未來推行種種「經濟民主化」措施的內涵與成效，對我國將可提供重要的借鏡。值得注意的是，推動「經濟民主化」實為一刀兩刃，可能迎合一般民眾的心意，但是傷害企業的競爭力與經濟發展。從目前韓國民調對於韓國新政府對財團磨刀霍霍的態度，並未如預期出現一面倒支持的情形觀之，如何在改善社會正義的目標下仍能維持社會和諧，杜絕社會對立或分裂，更避免戕害經濟發展，也正是考驗我國政府當前施政的一大課題。

二、加速與重要國家簽署FTA

韓國政府早在2003年即發布「韓國FTA策略路徑圖」(FTA Roadmap)，自此積極與世界各國洽簽FTA。根據世界貿易組織(World Trade Organization，簡稱WTO)的統計資料，截至2012年9月，韓國已向WTO通報的貨品類FTA計有11項，服務業類的FTA計有8項，另外尚未正式提出通知(notification)的FTA計有14項。而如依據估計，韓國

目前已與逾 60 個國家簽署或正在進行 FTA 的談判，因此可謂亞洲國家中洽簽 FTA 最活躍的國家之一，尤其韓國先後與歐盟、美國兩大最重要貿易夥伴簽署 FTA 並在 2012 年已陸續生效實施，使得韓國 FTA 網絡的全球布局更形完整。

在韓國迄今對外 FTA 布局中，幾已完成與主要貿易國家洽簽 FTA 的工作，因此雖然面對國際經貿局勢與區域整合等快速變化，新政府仍能在沒有時間與談判壓力的餘裕下，選擇回歸韓國產業的基本利益，重新思考、調整參與區域整合的策略與節奏。

台韓兩國既競爭又友好的雙邊關係，使得國人經常將台韓政策與成效互為比較。近年韓國不僅經濟表現出色，在對外洽簽 FTA 的道路上更迭有斬獲，令國內經貿單位與產業界羨慕不已。韓國政府訂定 FTA 藍圖與推動自由化的決心，顯示推動 FTA 工作不論在內容與速度上，都具有同樣重要性。我國自 2010 年簽署 ECFA 以來，迄今與新加坡、紐西蘭談判進展延宕，尚未完成任何新的 FTA，因此韓國政府雷厲風行，內容與速度兼顧的做法，值得國內經貿部門參考。

三、審慎評估簽署FTA的實質利益

韓國過去因外交考量簽署不少 FTA，以致該協定之重要性與實質成效未如預期，同時，在部分 FTA 的談判過程中，因基於談判策略與壓力所趨，以致未能確實反映韓國部分產業的具體需要，韓美 FTA 適為一例。對此，我國因國情特殊與談判資源有限，在我國積極推動對外洽簽 FTA 的策略中，如何擴大洽簽 FTA 的經濟利益，確保辛苦談判所得的內容符合產業需要，未來能為產業所用，韓國的經驗與反省自有值得我國深思之處。

美韓關係與東北亞安全前景

蔡東杰*

轉折起伏的美韓同盟

隨著後冷戰時期所帶來的新國際體系結構與內涵，且美日同盟關係一度也出現「轉折起伏」的現象，過去以圍堵政策為基礎的美韓關係，似乎也開始出現某種變化跡象。不僅在 1997 年東亞金融風暴期間，美國支持國際貨幣基金的立場讓南韓無法接受，相較起來愈為複雜難解的北韓問題，更是導致雙邊關係發生質變的起點，儘管天安艦事件一定程度地支撐了李明博 (Lee Myung-bak) 的親美政策，但因南北韓關係始終陷入未解僵局，讓美韓關係產生變數。

或許由於韓戰經驗心結未解，美國至今仍將北韓視為冷戰敵手，並希望透過孤立和制裁手段來瓦解其政權，從這個角度看來，對處於衝突前線位置的南韓來說，美國此舉不僅比北韓還讓人頭痛，且不啻是阻礙兩韓透過和解降低對峙的主要絆腳石；其結果既使美韓在此一問題上出現歧見，也讓美國無可避免地選擇與日本透過修改防衛指針，發展出更緊密的軍事合作關係，由此亦進一步促使美韓兩國一度漸行漸遠。其中，最具關鍵象徵性的發展，乃是繼南韓總統盧泰愚 (Roh Tae-woo) 在 1987 年啟動收回指揮權討論，與美國在 1994 年交回平時指揮權後，盧武鉉 (Roh Moo-hyun) 總統再度於 2005 年提出關於收回戰時指揮權的建議。事實上，南

* 作者為國立中興大學國際政治研究所教授兼所長