

韓國加入亞投行的政經分析

董思齊*

因應國內產能過剩以及資源問題，中國大陸提出了「一帶一路」（「絲綢之路經濟帶」和「二十一世紀海上絲綢之路」）戰略構想，並透過籌辦「亞洲基礎設施投資銀行」（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB，以下簡稱亞投行），希望能吸引外資共同投入該項計畫。對此，韓國政府在經過諸多考慮之下，於今年（2015）的3月26日，決定向中國大陸發出申請成為亞投行「創始意向會員國」之通報。在當時韓國企劃財政部所發出的新聞稿中，韓國政府表示：「待6月中（亞投行）設立協議文協商完成並簽署之後，再經過國會批准程序後，將成為其創設會員國。」韓國政府同時預期，已經在中東地區有著豐富基礎建設經驗的韓國企業，將有機會藉此進入亞洲開發中國家包括建築、交通、通訊與能源……等基礎建設事業的市場。與此同時，由於國內基礎建設十分落後的北韓對於加入亞投行有極高之意願，因此韓國政府亦對能參與亞投行日後在北韓所進行的基礎建設工程計畫之事，抱持著相當高的期待。

根據韓國「東亞日報」的報導，在今年五月間在新加坡所舉行的亞投行首席協商代表非公開會議之中，由各國與會代表所討論出亞投行未來出資持股比例來看（將各國國內生產毛額 GDP 與購買力評價 PPP 以 6:4 的比例來綜合計算），

* 作者為台灣東北亞學會副秘書長，臺師大東亞學系博士後研究員。

韓國在域內國家中的持股可望僅次於中國大陸、印度與俄羅斯，排在第四位。即便再加上域外國家，估計頂多也只有德國或英國的持股可能排在韓國之前，也就是說韓國可望成為亞投行的第五或第六大投資國。該報導同時亦指出，韓國希望能爭取到亞投行副總裁的位置，這顯示出韓國政府對加入亞投行之用力深切。¹而在6月29日於北京所舉行的亞投行協定簽署儀式中，韓國果然以3.81%的持股比例（與澳洲相同），排名在中國（30.34%）、印度（7.5%）、俄羅斯（5.92%）與德國（4.51%）之後，成為亞投行第五大的持股國家。

事實上，韓國政府決定申請加入由中國大陸所主導的亞投行，除了希望成為創始會員國之外，亦希望能在國際事務的參與上能擁有更多的主導權。而如此之作為，除有其經濟意涵之外，亦存在著明顯的政治與外交之動機。

韓國加入亞投行的經濟目的與政治外交動機

由於美國與日本對於中國主導的亞投行保持否定態度，因此與美國為同盟關係且在安全議題上依賴美國的韓國，一開始對於加入亞投行一事其實是保持著觀望的態度。但在英國、法國、義大利以及德國等與美國友好之大國先後宣佈提出成為亞投行意向創始成員國的申請書之後，韓國亦於其後隨之提出加入申請書。

對近年來飽受「低成長、低消費，與日圓低」三重苦的韓國來說，如何尋找經濟成長之突破口，成為其政府當前最重

¹ 參見韓國「東亞日報」報導，〈AIB 한국 지분 亞 4 위·전체 5 위 유력...상근이사 자리 확보 (亞投行韓國持股可望成為亞洲第四位，全體第五位……確保可獲得常任理事國之位)〉。2015/5/23。

要的任務工作，而一般亦認為這也是為何在與美國、歐盟和東協簽訂 FTA 之後，韓國轉而積極洽簽韓中 FTA 的最重要原因。在將中國大陸市場設定為韓國「第二內需市場」的目標之下，韓國政府期待在韓中交流擴大之際刺激韓流文化觀光服務產業，並在貨物貿易上享有關稅調降或減免優惠的同時，希望能獲得包括卡位中國大陸金融與服務市場，以及吸引中國大陸熱錢投資韓國……等，非關稅領域之利得。²

而當中國大陸提出「一帶一路」戰略時，其中的「絲綢之路經濟帶」的構想，竟與朴槿惠總統所提出解決韓半島安全問題的「歐亞倡議」不謀而和，有著極為類似的面貌與雷同之處。所謂「歐亞倡議」，是朴槿惠總統暨「韓半島信賴進程」以及「東北亞和平協力」之後，所提出的對外經濟外交構想。其目的乃是希望透過歐亞地區國家之間的經濟合作，在擴大南韓的對外貿易的同時帶動北韓進行開放，以消除目前韓半島的緊張局勢。在 2013 年 10 月間於韓國所舉辦的「歐亞時代的國際合作大會」開幕式演講上，朴槿惠總統提出了「團結的大陸」、「創造的大陸」與「和平的大陸」等三大「歐亞倡議」計畫。其中「絲綢之路快車」、「歐亞能源網」以及「歐亞經濟統合」，是「團結的大陸」的核心工作。而 2014 年 7 月間，朴槿惠在首爾舉行的「韓中經濟通商合作論壇」中發表演時接著表示，考慮要把「歐亞倡議」與中國大陸「新絲綢之路經濟帶」的構想結合起來。因為將來南北韓若統一的話，不論是「一帶一路」或是「歐亞倡議」都有機會讓韓半島的鐵

² 關於韓國簽訂韓中 FTA 的戰略思考，參見韓國產業通商資源部所設「FTA 強國，Korea 網站」中，針對韓中 FTA 的簽訂所提出的參考資料〈한-중 FTA 의미와 기대효과 (韓中 FTA 的意義與期待效果)〉。

路與公路可以經過中國大陸而連結到歐洲，韓國港口將有機會成為東方的出口港；而韓國在亞投行的資金亦可用來投資在改善北韓的基礎建設之上。因此，當中國大陸發起籌設亞投行的倡議之舉時，不論從經濟面或是政治面來看，都符合韓國目前所追求的兩大國家利益：「經濟成長」與「韓半島統一」。

根據韓國對外經濟研究院(Korea Institute International Economic Policy, 簡稱 KIEP)的分析，不論在世界銀行或是亞洲開發銀行，由於韓國持股比例低且缺乏發言與決定權，對於提昇韓國經濟以及增進韓國國際地位上並無太大助益。而未來透過對亞投行挹注的資金，韓國可獲得更多參與亞洲開發中國家進行基礎建設的工程機會，這有利於已有豐富海外開發工程經驗的韓國企業的進出海外市場。以創立會員國的身份來參與，則可確保持股比例，並且能在組織內所獲得制度性保障與發言權。此外，透過主動參與國際活動，則可提高韓國的國家地位以及在國際社會的影響力。同時，將來落後的北韓之基礎建設開發時，取得有利的位置。³

在韓半島統一方面，由於中國大陸是北韓經濟上的重要支柱，因此不論是北韓核武威脅，亦或是韓半島安全問題，中國大陸的意見都很重要。透過韓中 FTA 以及韓國的加入亞投行之決定，韓國先在金融領域上加強與中國大陸之合作來增進韓中之合作關係。而在中國大陸拒絕北韓加入亞投行的申請(因為北韓拒絕提供可做為加入評估的金融與經濟活動

³ 參閱대외경제정책연구원(韓國對外經濟研究院, KIEP), 2015, 〈AIB 추진 현황과 한국의 대응방향(亞投行的推動現況與韓國的對應方向)〉, 《오늘의 세계경제(今日的世界經濟)》, 第15卷, 第12期。頁1-20。

資料)之際，韓中關係的拉近，一般預期韓國在韓半島議題上將獲得中國大陸較多的支持，從而為韓半島的和平統一帶來期待的效果。

韓中關係的靠近與韓美關係的疏離

對韓國選擇成為亞投行創始會員國，並且積極參與的這個決定，中國大陸除了在其財政部網頁上介紹韓國申請所提出的要求之外，並發表對韓國這向決定的歡迎聲明。事實上近來韓中兩國經貿呈現持續加溫的狀況，雖然國際間日圓持續走貶因而出口暢旺，赴日本旅遊的中國大陸觀光客也變多，但相較於中、日貿易量的停滯衰退不前，韓、中貿易量有逐漸超越之趨勢，這使得韓國有機會成為中國大陸的第二大貿易夥伴國。根據中國大陸海關總署的統計資料顯示，若以國家別來計算(香港不計算在內)，今年5月間與韓國的貿易量首次超越日本，成為中國大陸僅次於美國的第二大貿易對象國家(參見表一)。這顯示韓中經濟交流的熱絡，同時也意味著韓國對中國大陸經濟的依存度將會越來越高。

只是與韓中關係迅速升溫相較之下，韓美關係卻顯得漸

表一：2015年5月中國大陸進出口商品總值前五大國家

(單位：人民幣)

順位	國家	2015年5月	1-5月累計
1	美國	29,110,288	134,330,976
2	韓國	13,622,885	67,364,694
3	日本	13,421,897	68,890,829
4	德國	7,570,170	38,865,949
5	澳洲	5,259,281	28,248,478

資料來源：整理自「中華人民共和國海關總署」網站之統計資料

行漸遠。其實，美國對於韓國考慮加入亞投行的選擇，早已提出異議和警告。在去年(2014)6月間，美國政府就已透過其駐韓大使館，表達對韓國考慮加入亞投韓的高度關切(deeply concern)之意。當時甚至明白表示若韓國選擇加入亞投行，將會「影響到兩國的信任度」。⁴但最終，韓國政府仍舊以「經濟成長」以及「統一準備」為由選擇加入亞投行的創設行列。相形之下，韓國對於是否加入由美國所主導的「跨太平洋夥伴關係協議」(TPP)以及「戰區高高度飛彈防禦」(THAAD)，則顯得十分猶豫不決。

雖然美國持續表態期待韓國加入 TPP 之立場，韓國政府亦曾在今年1月間表示在今年4月時將正式發表加入 TPP 之宣言。當時韓國媒體報導分析，等到 TPP 談判達成一致並公開協定文本之後，韓國政府將謹慎分析協議可能帶來的經濟影響，然後按照通商程式法規定的程序決定是否加入 TPP。但在韓國選擇加入亞投行之後，韓國官方態度卻轉變成為「沒有急忙加入 TPP 的必要」並且「正在找國家負擔最低，效果最大的加入時機點」。⁵但韓國之所以不積極投入 TPP 的理由，除了因韓國幾乎已與世界主要經濟大國或經濟體簽訂 FTA 之外，這亦與韓國若要加入 PTT 則必須被迫與日本進行 FTA 協商，並且可能引起農民反彈有關。而在韓國不願意與日本進行 FTA 協商談判之下，韓國對美國邀請其加入 TPP

⁴ 參見韓國「中央日報」報導，〈중국이 주도하는 AIB 미국은 한국 가입 제동 (美國牽制韓國加入中國主導的亞投行)〉。2014/6/28。

⁵ 此為韓國產業通商資源部우태희通商次官補之發言。引述自韓國「朝鮮 Biz」報導，〈美·中 눈치만 보던 우리 정부, TPP 참여 타이밍 놓쳐 (看著美、中臉色的我國政府，錯失加入 TPP 的時機)〉。2015/5/1。

airiti
的提議顯得意興闌珊，因而呈現出與積極加入中國大陸主導的亞投行計畫在態度上的強烈反差。

此外，面對美國計畫在韓半島部署「戰區高高度飛彈防禦」的計畫，雖說美國宣稱其目的是為嚇阻北韓發展核武與長程飛彈，因此希望得到韓國與周遭國家的支持。但對中國大陸和俄羅斯來說，THAAD 的配置將牽涉兩國軍事情報蒐集與國家安全之威脅，因此遭到中、俄兩國強力之反對。而對美國的堅定盟國與長期友邦的韓國來說，飛彈建制以及後續管理費用的支付問題，則牽動著韓國民眾所敏感的反美情緒，因此雖然美國政府透過各方管道希望韓國政府接受防禦飛彈的配置計畫，但就韓國政府的立場來看，有著難以表達立即支持該項計畫的國內政治考慮。

未來觀察重點：韓國的兩難與區域中型國家的選擇

以往韓國「大國外交」之順序，始終是以韓美同盟為最優先，同時在考量美日同盟關係之下，盡量冷處理對日關係。但自朴槿惠總統上台之後，從其提出的「東亞和平合作」以及「歐亞倡議」等戰略構想，我們可以觀察到韓國的外交戰略模式發生了變動轉移的跡象。表面上看來，相較於過往一面倒的依賴「韓美關係」，近來的「韓中關係」在韓中朴習高峰會談、韓中簽訂 FTA，以及韓國加入亞投行之後，可說是達到兩國建交二十三年以來的最高峰。而從韓國政府選擇加入由中國大陸所主導的亞投行之動機來看，「經濟成長」與「實現統一」則是當前韓國政府最重視的兩大國政目標。然而這並不代表韓國政府不再重視韓美軍事同盟所代表的「安保」機制，這只是意味著相對於會牽涉到日本的「安保」議題來說，

「統一」議題在韓國國內政治過程中有著更高的正當性。

但對韓國來說，即便韓中關係如何地再靠近，在中國大陸對朝鮮之政策並未有明顯變化之下，面對北韓核武威脅時，韓國的國家安全仍舊得強烈地依賴美國的保護以及日本的協助。對於身為區域中，受到多強包圍的中型國家（middle power）的韓國來說，其實面臨諸多難題。一方面，韓國不但容易受到周遭大國外交作為的影響因而缺乏主動進擊的空間；但另一方面，當美中關係惡化之際，韓國將面臨被迫選邊的兩難窘境。而更為難的是，即便美中關係緩和好轉，韓國亦會面臨到在區域中的重要性下降的被邊緣化危機。因此在美國重返亞洲、中國大陸積極建構新型大國關係、日本尋求新成長動力的同時，韓國的外交與安保戰略必須更為謹慎小心，並且必須透過戰略性的模糊保留更多的彈性空間以盡力維持與美、中兩國的平衡關係。而目前韓國所面臨的處境與其政府的選擇作為，以及其選擇之後週邊大國的回饋反應，則是同為區域中型國家的台灣，必須長期關注與援引為鏡的重要對照案例。