airiti

Australia-South Korea FTA Negotiations under Lee Myung-bak

To-hai Liou
Professor of Diplomacy and Director,
Center for Australian Studies
College of International Affairs
National Chengchi University, Taiwan, ROC
http://www.ausstudy.nccu.edu.tw/english/emain.htm

Key words: Australia, South Korea, FTA, Asia Pacific Community, New Asia Initiative

Abstract

This paper intends to explore Australia-South Korea FTA negotiations under the premise that the converging foreign policy orientations focusing on Asian regionalism under Australian Labor Party Governments and South Korean President Lee Myung-bak have brought about the inauguration of their bilateral FTA negotiations. It begins with examining each other's approaches to rising China and the acceleration of Asian economic integration, then highlighting their perceptions of each other and current economic interactions as well as identifying their converging national interests, goals and regional diplomatic demarches, and finally exploring the possibility of institutionalizing Australia-South Korea economic relations by signing a FTA and its challenges.

airiti

李明博時代的南韓與澳洲經貿關係

劉德海
國立政治大學外交學系教授
兼國際事務學院澳洲研究中心主任
liu7249@nccu.edu.tw

關鍵字：澳洲、南韓、亞太共同體、新亞洲外交構想

中文摘要

進入 21 世紀以來，影響國際關係的五大主要變數爲國際關係經貿化、世界經濟區塊化、中國崛起、中美兩強競合與南北國家經濟競合。在此背景下，南韓總統李明博（Lee Myung-bak）在 2009 年 3 月訪問印尼時發表「新亞洲外交構想」（New Asia Initiative，簡稱 NAI）。李明博表示全球經濟中心正移向亞洲，但南韓以往過份集中於強化與美中日俄四強的關係，而未與亞洲國家大膽推進外交活動。他強調亞洲時代即將來臨使南韓有必要擴大與澳洲、紐西蘭和東盟等泛亞洲地區國家加強合作，其主要目的是爲今後南韓在國際社會扮演能代表亞洲各國利益的區域主要國的角色鋪路，並提升南韓的國際地位與影響力。

本文主旨即在從李明博政府外交戰略的角度檢視南韓與澳洲經貿關係，首先是當前國際關係五大特徵與韓澳的政經互動，尤其是澳洲對李明博政府的特殊意義、澳洲在李明博政府外交戰略中所扮演的角色與功能，其次爲韓澳雙邊自由

airiti

貿易協定（FTA）談判現況。另一方面，澳洲的回應則是另一項兩國關係能否大幅改善以及李明博政府外交能否成功的關鍵。因此，本文亦將論及澳洲工黨政府 2007 年上臺以來陸克文（Kevin Rudd）政府與吉拉德（Julia Gillard）政府的對南韓 FTA 政策以及亞洲經濟整合的策略，終而剖析現階段兩國 FTA 談判所面臨的挑戰與未來展望。

前言

當前國際關係的五大變數

進入21世紀以來，影響國際關係的五大主要變數已然成形，即國際關係經貿化、世界經濟區塊化、中國的崛起、中美兩強競合與南北國家經濟競合（已取代東西對抗的冷戰兩極體制）。

國際關係經貿化

1985年是世界由冷戰時代過渡至冷戰後時代最重要的一年，是年三件大事改變了國際體系，從以政治安全主軸的冷戰體系轉變爲以經貿文化爲主軸的冷戰後時代。首先是3月戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）當選蘇聯共党總書記；9月簽訂廣場協議（Plaza Agreement）；12月歐洲共同市場（European Common Market）盧森堡高峰會決議單一歐洲法（Single European Act, 簡稱SEA），實行單一貨幣。[1]

[1] 遠藤幹編，姜家雄主譯，*歐洲統合史*，編譯館，2010 年，頁 424。單一歐洲法在 1986 年 2 簽署，1987 年 7 月 1 日生效。

airiti

前蘇聯領導人戈巴契夫所推動的開放（glasnost）與經改（perestroyka）意味著長期以來的市場經濟與計劃經濟兩種經濟發展模式的競爭到此市場經濟取得絕對優勢，而1991年蘇聯的解體更使世界經濟蛻變成一單一市場經濟，[2]因而加速全球化（globalization）的腳步。全球化加速固然帶來經貿自由化的正面趨勢，但是各國企業競爭愈趨於白熱化，進入長期不穩定與詭譎多變的所謂超級競爭（hypercompetition）的時代，[3]各國政商莫不埋首發展經濟，力圖提升國際競爭力。因而使國際關係加速經貿化。

世界經濟區塊化

另一方面，全球化同時導致資金流動大而快，使發生金融危機的風險升高。1997年的亞洲金融危機使東盟（Association of Southeast Asian Nations，簡稱ASEAN）與韓國首當其衝，成爲此一負面衝擊的主要受害者。而廣場協定是美國總統雷根爲解決預算與外貿兩大赤字（各1,000億美元以上），召開此次會議迫當時與美國有龐大貿易順差的東北亞國家提升幣值，開放市場，因而日圓升值近兩倍、新臺幣與韓幣也大幅升值，[4]造就了雁行模式（Flying-geese pattern），爲東亞經濟整合奠定雛形。再者，EC決議單一

---

2 Greg Fisher, Raechel Hughes, Richy Griffin, Michael Pustay, *International Business: Managing in the Asia-Pacific*, 3rd edition, NSW: Pearson Education Australia, 2006, p. 14.

3 Dallas Hanson, Michael A. Hitt, R. Duane Ireland, Robert E. Hoskisson, *Strategic Management: Competitive and Globalisation*, 4th edition, Australia: Cengage Learning, 2011, p. 7.

4 Harry H. Kendall and Clare Joewono（eds.）, *Japan, ASEAN, and the United States*, Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley, 1991, p. 225-228.

airiti

歐洲法使全球經濟競爭的基本單位由單一國家轉變爲區塊，引發世界經濟加速區塊化的趨勢。

中國的崛起

此外，2000 年以來中國的積極主動 FTA 策略以及加入世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱 WTO），融入世界經濟，皆凸顯出中國的快速崛起，並取代日本成爲東亞乃至亞洲經濟整合的龍頭。2010 年 12 月號的國際貨幣基金（IMF）雜誌「金融與發展」刊出研究報告顯示，中國的經濟成長與擴張已從數十年前只影響其鄰近國家的成長，發展到現在已影響全球的成長。其經濟成長步調衝擊全球，衝擊的管道已從貿易擴及資本流動、觀光、企業信心。對東亞各國而言，堪稱憂喜參半，憂的是如何因應如此龐大的中國政經軍的力量，擔心中國會不會變成霸權；喜的是中國廉價的勞工可作爲東亞各國對世界出口的工廠，而龐大的中國市場亦可吸收東亞各國的產品。中國因素因而成爲亞洲經濟整合與亞洲各國 FTA 策略的主要動力。[5]

中美兩強競合

此外，由於經貿互賴高，衍生出中美兩強既競爭又合作的局面，迄今在經濟上二者互賴大於競爭，但在政治與戰略

---

5 To-hai Liou: “Asia’s Response to China’s FTA Strategy: Implications for Asian Economic Integration,” *Journal of East Asian Affairs*, Spring/Summer, 2007, p. 195-232. http://www.inss.re.kr/app/board/view.act;jsessionid=049CCDBFDE9AA68D5E193D4FE2EC1D47?metaCode=en_m_pub&boardId=82ac7629036b792536928154

airiti

上則往往是競爭多於合作。除朝鮮外，大多數亞洲國家的國家利益也因此出現經濟依賴中國，戰略依附美國的矛盾現象。

南北國家經濟競合

再者，進入本世紀以來，隨著全球化加速與發展中國家崛起，尤其是金磚四國（*BRICs*）中的中國與印度，世界經濟特徵出現明顯的根本變化，已由已開發國家主導轉變爲南北國家經濟競合的新現象，並已取代東西對抗的冷戰兩極體制。而且與上個世紀不同的是，金融風暴的規模已不再局限於區域，可能波及全球，且本世紀迄今世界上的金融風暴多發生在已開發國家如美國（2007年次級房貸風暴、2008年美國銀行連鎖倒閉）、冰島（2008年10月）、希臘、愛爾蘭與葡萄牙。根據聯合國一項有關2010年海外直接投資（FDI）的報告，發展中國家在全球FDI 所享有的比率比前一年增加10%，使流向發展中國家的FDI首度超過全球FDI總額的一半。[6]值得注意的是，中美兩強共治亞洲（Sino-US condominium）的局面已有擴大至共管世界（G2）現象，因而正逐漸形成以中美爲領導的南北國家經濟競合的雛形。目前G2的經濟規模占全世界國內生產總值（GDP）的33%左右，足見兩國經濟對全球經濟具有很大的影響力。[7]

---

6 "FDI's Free Fall : Check the Slide in Investor Confidence," *The Time of India*, January 25, 2011, p. 12.

7 《G2 經濟復蘇低迷 世界經濟是否動搖？》，《朝鮮日報》，2011 年 6 月 4 日。
http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2011/06/04/20110604000013.html

airiti

韓澳的政治互動

南韓與澳洲皆屬國際社會裡的中型國家（middle powers）、資本主義經濟體與自由民主體制，因而在互動觀念與維護國際利益上較易出現交集。[8]進入 21 世紀以來由於美國霸權式微，世界走向多極，使得新興經濟體與中型國家積極企圖提升渠等的國際地位與影響力，在此背景下，兼具這兩種角色的韓澳兩國關係愈加親密。根據 2010 年 9 月英國倫敦「國際戰略研究所」(International Institute for Strategic Studies,簡稱 IISS）發佈「2010 年戰略調查」報告，亞洲中型國家努力增強外交與軍事力量，其中尤以印尼、南韓與澳洲在區域的合縱連橫方面最爲積極。IISS 主任齊普曼（John Chipman）表示 2008 年的全球金融危機導致西方國家自顧不暇，對外影響力下降，金融權力漸弱時，20 國集團（G20）內不同地區的其他成員趁勢而起，外交政策更自主。澳洲、印尼與南韓有意透過諮詢方式加強聯繫中型國家，確保國家利益在多極的亞洲不受損害。

南韓自由貿易協定策略的演變

南韓的FTA政策的發展約可分爲試驗期、躍進期與鞏固期三個階段。金大中總統時代（1998年-2003年）是試驗期，此一階段南韓的FTA策略相當謹慎小心。1998年2月金大中就任總統之後，爲儘快走出金融危機的陰霾，他決定加重經貿在外交政策的份量，並圖透過外交引進外資促進經濟復

8 Young Whan Kihl, “Australia-Korea Relations," *Taiwanese Journal of Australian Studies*, Vol. 2, 2001, p. 180.

airiti

蘇，因而將外交部改爲外交通商部。同時，爲因應全球經濟的詭譎多變以及區域貿易協定（Regional Trade Agreement, 簡稱RTA）與FTAs洽簽的熱潮，金大中政府也修改南韓對外經貿政策，從以往著重構建以ＷＴＯ爲主的多邊貿易機制，改變爲以推展FTA與RTA作爲其對外經貿的重要手段，並於1998年11月選定智利作爲其與他國洽簽FTA的首要對象。┐選擇智利做爲洽簽FTA的第一個協商物件國顯然是企圖避開南韓國內最敏感的開放農業市場的問題，因爲智利位在南半球，蔬果的生產季節正好與在北半球的南韓相反，對南韓農民衝擊有限。2002年10月金大中政府與智利簽訂10月第一個FTA，智利也是金大中任內所完成的唯一的FTA。

進入盧武鉉時代（2003年-2008年），南韓在國際環境的逼迫下不得不採取積極主動的FTA策略，且到了必須要制訂長期FTA大戰略的時候。儘管韓智FTA拖至2004年1月始獲南韓國會批准。主要是因爲國內農民團體的強烈反彈，拒絕開放農產品市場。迄 2003年9月止，在145個WTO成員中只有南韓與蒙古沒有任何FTA在實施中。南韓開始擔心在全球簽署FTA熱潮中遭受經濟重大損失。尤其是南韓簽FTA落後其亞洲鄰邦, 其出口競爭力不斷惡化。[9]在求生存、不被孤立與防止被邊緣化下盧武鉉政府遂積極對外簽署FTA。因爲如果再不積極加入全球化的趨勢，南韓「很可能將會在全球競爭中出局，遭到邊緣化」。[10]

---

9 "Korea International Trade Association (KITA) KITA indicates that slow signing FTA affects Korea's export competitiveness in Asia," *Mooyok Ilbo*, September 22, 2003.

10 http://english.president.go.kr/cwd/en/archive/archive_view.php?meta_id=en_infocus&category=160&id=e40eb62630495a32464e99ae

airiti

在此背景下，2003 年 8 月盧武鉉政府制定「積極推進 FTA 的路線圖」，同時、多方、積極推動 FTA，並將與美國完成 FTA 簽署作爲其「同時洽簽多個 FTA 政策的最終目標」。於是南韓同時與加拿大、東協等 20 多個國家開展 FTA 談判。[11]此外，韓國對外經濟政策研究院（KIEP) 與韓國產業研究院(KIET) 皆建議政府爲了要擴大長期商機與在海外市場爲南韓產品與服務取得有利的地位，FTA 堪稱是個利器。[12]南韓必須積極推動與 美國、中國、歐洲聯盟與印度等經濟大國或主要經濟區塊展開 FTA 協商，並將這些國家與區塊列爲主要洽簽 FTA 的對象，尤其美國應列爲首要對象，其次後再與中國與 EU 簽訂。[13]而此一洽簽 FTA 的優先順位元亦顯示出南韓尋求制衡較其經濟規模爲大的中國與日本的力量，借著韓美 FTA 來增加其未來與中、日簽訂 FTA 與商討東北亞經濟整合的談判籌碼。結果，盧武鉉政府任內共簽訂 4 個 FTA（2004 年 11 月韓星 FTA、2004 年韓-EFTA FTA、2006 年韓-東協 FTA 與韓美 FTA。）其中，尤其是韓美 FTA 爲南韓取得通商戰略的優勢與額外的經貿利益。南韓不僅確保美國市場，增加南韓產品在美國市場的競爭力，並大幅提升其與其他大經濟體 EU、中國與日本等進行 FTA 的談判籌碼。[14]

---

11 http://chinese.chosun.com/site/data/html_dir/2005/01/18/20050118000023.html

12 Won-Mog Choi, “Defragmenting Fragmented Rules of Origin of RTAs: A Building Block to Global Free Trade,” *Journal of International Economic Law*, 2010 13(1):113.

13 “Korean Government Pursues FTAs with Large Economies including China and EU,” March 19, 2007, http://www.mofat.go.kr/me/me_a005/me_b022/1221813_1020.html

14 To-hai Liou, “South Korea’s FTA Strategy,” *Foreign Trade Review*, Indian Institute of Foreign Trade, April-June 2008,, Vol. XLIII, No. 1, pp. 42-65. http://www.iift.edu/iift/papers_iift.asp

airiti

洎至李明博總統時代（2008 年-迄今），南韓 FTA 政策轉進到鞏固期。1980 年代後期以來的世界經濟區塊化已因 WTO 杜哈回合談判一再挫敗、雙邊 FTA 的盛行以及 2000 年以來亞洲經濟整合的加速而成爲決定一國對外關係的地緣政經甚至戰略的最關鍵因素。2008 年以來的全球金融危機更凸顯中國的崛起與美國的式微皆肇因於經濟實力的浮沈，而經濟競爭力是一國生存與國際地位之所賴。同時，由於全球貿易走向保護主義，李明博認爲加速洽簽 FTA 的重要性越加迫切。[15]在全球經濟不景氣下，由於越來越多的國家走向保護主義，以出口爲導向的南韓經濟需要透過積極洽簽 FTA 以努力強化與交易夥伴的經濟同盟的關係。FTA 可防止交易夥伴採取如課征反傾銷稅與其他非關稅障礙等保護主義的措施。經由 FTA 減少 1%的關稅就可減少南韓出口商至少 1%的成本支出。[16]

在此背景下，2009 年 3 月李明博在印尼發表「新亞洲外交構想」。[17]李明博表示全球經濟中心正移向亞洲，但南韓以往過份集中於強化與美中日俄四強的關係，而未與亞洲國家大膽推進外交活動。他強調亞洲時代即將來臨使南韓有必要擴大與澳洲、紐西蘭和東協等泛亞洲地區國家加強合作，南韓因而開始展開與澳洲、紐西蘭的 FTA 談判。二是

---

15 「韓國與秘魯草簽 FTA 的意義與展望」，*韓國放送公社*(KBS)，2010 年 11 月 16 日，http://world.kbs.co.kr/korean/news/news_commentary_detail.htm?No=20241#

16 "S Korea finds economic breakthrough opportunities in FTAs ," February 23, 2009, http://chongbanphagia.vn/beta/en/news/2009-02-23/s-korea-finds-economic-breakthrough-opportunities-ftas

17 "Summit and S. Korea`s `New Asia Initiative`," *The Korea Herald*, March 30, 2010, http://www.koreaherald.co.kr/NEWKHSITE/data/html_dir/2009/06/01/200906010103.asp

airiti

將過去以經濟爲中心的合作網路拓寬到安全保衛、文化、能源等領域，並希望通過新亞洲外交構想，將南韓在亞洲地區的地位和作用升級至主導國家。*NAI 的*主要目的顯然是在強化與此一地區中小型國家的關係，爲今後南韓在國際社會扮演能代表亞洲各國利益的區域主要國的角色鋪路，並提升南韓的國際地位與影響力。再者，新亞洲外交構想也是在因應世界經濟區塊化，將洽簽 FTA 強化經貿的努力首先置於本區域內的國家，然後再與區域外的國家簽署 FTA。迄今李明博政府已先後與 EU 簽署並實施 FTA、2009 年 8 月與印度在簽訂「全面經濟夥伴協定」（CEPA）以及 2010 年 8 月與秘魯達成 FTA 協定。[18]當時南韓已和 7 個國家與地區簽訂 FTA，占南韓出口總合約 14%。[19]若韓美 FTA 生效，屆時南韓商品出口到 FTA 國比率將上升到 52%。南韓已在亞洲 FTA 熱潮中取得戰略優勢，領先各國。已崛起成爲東北亞的 FTA 樞紐之一（南韓是東北亞唯一與美國有 FTA 的國家、唯一與南亞印度有 FTA 的國家、唯一與 EU 有 FTA 的國家）。

韓澳經貿互動現況

1990年代澳韓雙邊貿易總額從1990年的35億美元激增

---

18 "Korea-Peru Conclude FTA Negotiations," September 3, 2010, http://www.mofat.go.kr/english/press/MinistryNews/20100903/1_12926.jsp

19 2004 年南韓-智利 FTA、2004 年南韓-歐洲自由貿易聯盟（the European Free Trade Association，簡稱 EFTA）、2005 年南韓-新加坡 FTA、2007 年南韓-東協 FTA 以及 2010 年的南韓-印度全面經濟夥伴協議（CEPA）。http://www.mofat.go.kr/english/econtrade/fta/issues/index2.jsp

airiti

到1997年的81億美元。受東亞金融危機的衝擊，1998年跌至74億美元，1999年更降至70億美元。此期間，澳洲對南韓貿易持續維持順差，從1990年的12億美元激增到1997年的36億美元，1998年澳洲得自南韓的貿易順差比前一年減少了一半，僅18億美元，1999年略微回升，爲22億美元。不過，在兩年連續下滑後，2000年已恢復到金融危機前的水準。韓澳雙邊貿易甚至出現歷史新高。1999年南韓自澳洲進口了46.7億美元的產品，而對澳洲出口總額則爲24.2億美元。1996-1997年度澳洲對南韓的出口大宗依次爲黃金（占澳洲對南韓出口的35%）、煤（13.5%）、鐵礦與鋁。南韓一年所需鐵礦與煤近乎一半是來自澳洲。南韓是澳洲第三大肉類產品的出口市場（2010年澳洲對南韓牛肉出口總值達6.3億美元）。[20]

另一方面，澳洲自南韓進口的主要產品是於汽車，占該年度南韓輸澳總額的32%，其次爲電信產品與電腦。2000年澳洲是南韓的第13大出口市場（占南韓出口的1.5%）、第五大進口來源（占南韓進口的3.1%）。南韓在澳洲交易夥伴的排名爲第四，[21]澳韓雙邊貿易總額從2000-2001年度的139.1億澳元增至2010-11年度的295.2億澳元，南韓是澳洲次於中國、日本與印度的第四大交易夥伴，兩國雙邊貿易總額占澳洲整體貿易總額的6.4%。澳洲對南韓的出口總額由92億澳元增至225.4億澳元（比2009-10年度增長36.7%），使南韓成爲澳洲的第三大出口市場，占澳洲出口總額的9.2%；同期澳洲從南韓進口總額從47.1澳元增至

---

20 http://www.dfat.gov.au/geo/rok/brief_index.html

21 To-hai Liou, “A Comparative Study of Australia-Taiwan Relations and Australia-South Korea Relations since the 1990s,” *Journal of East Asian Affairs*, Spring/Summer 2002, pp.172-191.

airiti

69.8億澳元（比2009-10年度減少0.9%），澳洲所享有的順差自44.9億澳元增至155.6億澳元。

2011年澳洲對亞洲(東協、中國、 香港、 印度、 南韓、日本、台灣)的貨品出口佔澳洲總出口的76.2%。[22]以2010-11年度爲例，澳洲對南韓的出口大宗依次爲鐵礦石（60.5億澳元）、煤（59.4億澳元）、原油（21.6億澳元）和鋁（8. 7億澳元），而自南韓進口的首要產品是客車（19.6億澳元），其次爲精煉石油（14.1億澳元）與電信器材與零件（4.4億澳元）。2011年澳韓雙邊貿易總額達304.8億澳元（327 億美元），澳洲對南韓的出口總額爲233.5億澳元（234億美元），而從南韓進口總額則爲71.3億澳元，澳洲享有162. 2億澳元的貿易順差。[23]

過去二十多年來，東北亞一向是澳洲對外貿易的主要順差來源，也是兩者互動的主要特徵，澳韓雙邊貿易堪稱是此一雙邊貿易互動的縮影，即澳洲在澳韓雙邊商品貿易中持續維持貿易順差，且有不斷擴大的趨勢。主要原因是南韓對澳洲礦產的倚賴性日增，而澳洲的市場有限（僅兩千多萬人口），南韓對澳洲出口又以耐久性財貨爲主之故，增長難以大幅增加。因此，此期間，澳洲穩居南韓第五大進口來源（占2011年南韓進口總額的5%）。而澳洲則是南韓的第14大出口市場（僅占2011年南韓出口總額的1.5%）。

至於雙邊的服務業貿易方面，澳洲對南韓的服務業貿易幾乎持續享有順差從 2000-2001 年的 4 億澳元增至 2010 年

---

22 http://www.eastasiaforum.org/2012/05/12/chinese-investment-is-australia-s-great-untapped-resource/

23 http://www.dfat.gov.au/geo/fs/rkor.pdf

airiti

的 13.6 億澳元，澳洲對南韓出口總額從 2000-2001 年的 6.6 億澳元增至 2010 年的 19.3 億澳元，同期自南韓進口總額則由 2.6 億澳元增至 2010 年的 5.6 億澳元。在澳洲對南韓的服務出口中以娛樂與教育相關的旅遊爲大宗。尤其是教育最爲耀眼，過去三年南韓都是澳洲外籍生中僅次於中國與印度的第三大來源，但已兩年下降，顯然受到澳元升值的影響。2011 年在澳洲教育機構註冊就讀的南韓學生有 29,333 名，比前一年下降 11.6%（33,986 名）。2009 年曾有 35,708 名韓籍學生在澳留學。2009-10 年澳洲對南韓的教育服務出口總額爲 11 億澳元，但 2011 年則降至 8.5 億美元。[24]

觀光則是另一項澳洲對南韓服務業貿易的主要項目，2009–10 年 19.6 萬南韓人到澳洲觀光，在澳洲外來觀光客來源中排名第八。而同一年度，40,300 澳洲人到南韓旅遊。2011 年南韓觀光客爲澳洲帶來 6.6 億美元的收入，比前一年略增（6.3 億美元），是年南韓觀光客前往澳洲旅遊人數的增幅爲 17%，僅次於中國的增幅。[25]另一方面，據南韓*中央日報*發表的一份信用卡消費報告稱在教育方面，南韓人在澳洲花錢最多。2006 年南韓人在澳洲受教育僅用信用卡就花了 1,273 萬美元，比前一年增加 40%。[26]

其次就澳洲與南韓間的相互投資而言，金額與規模都不算太大，但在過去十年有明顯增加的趨勢。迄 2000 年 12 月底止，澳洲對南韓投資累計總額爲 3.9 億美元。同期，南

---

24 http://www.dfat.gov.au/geo/rok/brief_index.html

25 http://www.dfat.gov.au/geo/rok/brief_index.html

26 「韓國人海外消費四大去向」，*環球時報*，2007 年 3 月 28 日，第 5 版， http://world.people.com.cn/GB/14549/5540508.html

airiti

韓對澳洲投資累計總額則爲 8.8 億美元。南韓對澳洲投資累計總額是澳洲對南韓投資累計總額的兩倍多。值得注意的是，1997-1998 年的東亞金融危機對對澳韓間的相互投資顯然是利多，尤其是澳洲對南韓投資激增，使澳洲對對南韓投資累計總額從 1998 年的 3,700 萬美元竄升到 2000 年的 3.9 億美元。迄 2010 年止，南韓對澳洲投資總額爲 93.6 億澳元，而澳洲對對南韓投資累計總額 68.3 億澳元。

南韓對澳洲投資的大宗皆集中在資源開發方面，如新南威爾斯州（New South Wales）的煤礦、1990 年代末期韓國鋅業株式會社(Korea Zinc Co., Ltd.)在昆士蘭州（Queensland）投入 10 億澳元到 Sun Metals Corporation 的精煉設備、浦項製鐵（POSCO）在 2002 年對必和必拓（BHP-Billiton）的西澳鐵礦投資 1,600 萬澳元。2011 年 1 月韓國天然氣公司(Korea Gas Corporation, KOGAS) 簽約購買 Santos 公司昆士蘭州的 Gladstone coal-seam 天然氣計畫的 15%股份。若如期在 2015 年全面生產，將可使澳洲提供南韓所需天然氣的四分之一(目前僅佔 2%)。據*澳洲日報*報導，2012 年 6 月南韓鮮京集團(SK Group)出資 5.2 億美元加盟北澳天然氣開採，從康菲石油公司（Conoco Phillips）和桑托斯（Santos）石油公司手中分得位於澳洲北部海岸一塊尚未開發的帝汶海 Caldita-Barossa 天然氣田的開採權。SK 集團將先支付 2.6 億美元的鑽探費以獲取該天然氣田 37.5%的權益。其後，SK 可選擇增持其股份至 49.5%，但需向康菲和桑托斯再支付 6000 萬美元。此外，SK 還將出資 9000 萬美元支援先期工程和設計規劃，該專案預計將在 2014 年動工。一旦開採出第一批液化天然氣，SK 還將支付康菲和桑托斯 1.1 億美元。

airiti

此外，韓資亦對澳洲的房地產投資有偏好。大宗投資案包括 2010 年初南韓最大投資機構國家退休基金（National Pension Service）以 6.8 億美元買下 Aurora Place。2012 年 1 月擁有 370 億美元主權財富基金(sovereign wealth fund)的韓國投資公司(Korea Investment Corporation, KIC)投入超過 2 億美元的資金至昆士蘭州政府所擁有的昆士蘭投資公司（QIC）批發財產基金（wholesale property fund）。[27]而澳洲對南韓投資則較集中在金融服務業，如麥格理銀行(Macquarie Bank) 在南韓的資金管理與基礎建設方面非常積極。全澳四大銀行之一的澳盛銀行（ANZ Bank）在南韓金融業服務市場亦非常活躍。

韓澳 FTA 的背景

澳洲與南韓洽簽 FTA 的動機與目的

在過去十年裡，澳洲與南韓都是熱中於簽署優惠貿易協定的亞太國家。而令人驚訝的是，這兩國 PTA 談判卻來得相對地遲緩。從澳洲的觀點來看，有幾個可能的原因。其一，直到韓美進行 FTA 談判爲止，南韓所簽訂的 FTA 皆屬相當低品質的，並不是澳洲政府所偏好的全面而 WTO-plus 的協議。其二，南韓與智利 PTA 簽署後所引發南韓境內的抗議以及南韓國會批准該協議的艱難都令澳洲政府認爲很難從與南韓舉行雙邊 FTA 談判時取得在農產品方面的重大讓步。再者，對澳洲言，南韓的重要性遠不及中國與日本。因此，坎

---

27 "Korea Investment Corporation invests in QIC," *The Australian*, January 19, 2012, http://www.theaustralian.com.au/business/property/korea-investment-corporation-invests-in-qic/story-fn9656lz-1226247741316

airiti

培拉將其 PTA 談判的重點置於南韓的東北亞鄰邦，而非南韓。此外，另一個原因是霍華德（John Howard）政府與盧武鉉政府間的關係比先前的澳韓政府關係來得比較冷淡，[28]因為前者的對外關係是以維持與美國的親密關係為主，而後者則因對北韓政策的差異而與美國的關係陷入前所未有的低潮。

不過，當陸克文所領導的工黨贏得 2007 年 11 月政府在 2007 年上臺後，他在就任澳洲總理後，于 2008 年 6 月初在雪梨（Sydney）澳亞中心亞洲學會（Asia Society Australiasia）發表演講時提議於 2020 年之前籌建一個類似歐盟（EU）的亞太共同體的組織，陸克文的亞太共同體倡議獲得南韓的正面回應。2009 年 3 月李明博提出強調澳洲、紐西蘭與東協的新亞洲構想，[29]與陸克文所主張的中型國家的積極外交不謀而合，即皆為中型國家的澳韓有利益交集。[30]

在此背景下，如澳洲前貿易部長克倫（Simon Crean）指出陸克文政府將南韓視為洽簽 FTA 的三個主要對象之一（其他的兩國為中國與日本），因為南韓是亞洲第四大經濟體，又是澳洲的第三大出口市場。牛肉出口商是驅使澳洲政府與南韓簽署 FTA 的主要動力來源。[31]所以，陸克文政府力

---

28 John Ravenhill, “Australia-Korea FTA,” International Conference on Korea's Experience in FTA at NCCU on 30April, 2010.

29 「李明博“新亞洲外交構想”，向中日發起挑戰」，*朝鮮日報*，2009 年 10 月 26 日，http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2009/10/26/20091026000008.html

30 劉德海，「陸克文亞太共同體倡議之研析」，*WTO 研究*，第 14 期，2010 年，頁 148。

31 “Australia Meat industry wants free trade deal with Korea,” *ABC*, March 20, 2012, http://bilaterals.org/spip.php?article21209

airiti

圖說服南韓洽簽雙邊 FTA，但是韓方則態度冷淡，主要是擔心與澳洲舉行 FTA 談判會使本已嚴重的反對農業貿易自由化的抗爭火上澆油，更何況澳洲是農業出口大國（每年農產品出口總額達 320 億澳元），[32]尤其是其牛肉有強大的實力。南韓爲澳洲的第三大牛肉出口市場，2009 年澳洲對牛肉出口總額達 5.34 億澳元，比前一年減少 23.9 ％，主因南韓在 2008 年初解除對美國狂牛症禁止進口的限制之故。而 2012 年 3 月 15 日韓美 FTA 生效，更令澳洲牛肉出口商陷入不利的局面。南韓對所有進口牛肉課徵 40％的關稅。美牛在今年即可獲得 2.67％的關稅減讓，並在未來 15 內降至零。此外，美元幣值下滑也使得美牛比澳牛更具競爭力。這使得美牛比澳牛在南韓市場享有雙重優勢。去年澳洲對南韓牛肉的出口爲 14.6 萬噸，共 7.7 億美元，比前一年（6.3 億美元）增加 18％。但澳洲肉類與牲畜（Meat and Livestock Australia）已預期今年澳洲對南韓牛肉的出口將會減少 15％，回到 12.5 萬噸，主要是因爲弱勢美元與韓美 FTA 開始實施之故。[33]

此外尚有其他幾個理由使澳洲此一交易夥伴對南韓決策者言相對缺乏吸引力。澳洲是南韓排名第十四的出口市場，在過去十年裡僅占南韓總出口的 1.5%。[34]再者，南韓對澳洲貿易一直是巨幅逆差，自然無意簽 FTA 關稅減讓而進一

---

32 "Farmers slam report on free trade ,"*The Australian*, July 16, 2010, http://www.theaustralian.com.au/news/breaking-news/farmers-slam-report-on-free-trade/story-fn3dxiwe-1225892888381

33 "Korean deal hits beef exporters," *Weekly Times*, February 29, 2012, http://bilaterals.org/spip.php?article21118

34 "Australia Wants Early FTA Signing With Korea," *Korea Times*, June 18, 2009, http://www.koreatimes.co.kr/www/news/biz/2009/11/123_47099.html

airiti

步擴大對澳逆差。2009 年韓澳雙邊總額達 199 億美元，南韓有 95 億美元的逆差。[35]目前的吉拉德政府將擴大洽簽 FTA 視爲確保澳洲以出口爲導向經濟成長的最有效的工具，並承諾要儘快與南韓簽署 FTA，爲澳洲出口商、投資者與消費者帶來利益。[36] 一項非政府報告指出澳韓 FTA 將可使澳洲的 GDP 在未來 14 年裡提升至 227 億美元。澳洲與南韓進行 FTA 談判的目的是要爲澳洲的出口商爭取到與美國與歐洲聯盟競爭對手平起平坐的地位，因爲他們都已因與南韓的 FTA 生效而在南韓市場取得有利的地位。2009 年 5 月韓澳正式舉行 FTA 協商，至 2010 年 5 月已舉行五回合的談判。韓美 FTA 的實施讓澳洲農民與服務業業界極爲憂心，他們擔心一拖再拖的韓澳 FTA 可能使他們喪失南韓的市場。[37]澳洲預期韓澳 FTA 應可在澳日 FTA 之前完成簽署，如此將有利於迫日加速與澳洲完成 FTA 的協商。[38]

南韓對澳洲 FTA 政策

由於與澳洲的 FTA 涉及最敏感的開放農業市場的問題，南韓對澳洲 FTA 的要求一直是虛與委蛇，直至 2009 年 3 月南韓總統李明博發表「新亞洲外交構想」後始展開與澳洲的

---

35 http://www.tax-news.com/news/Australia_South_Korea_Nearing_FTA_Conclusion43508.html

36 "FED:PM concedes Korea trade talks have slowed," *AAP General News Wire* [Sydney], February 6, 2012.

37 Hyun Seok Yu, " The Korea-Australia Free Trade Agreement and Its Security Implications," *Korea Observer*, Spring 2011. Vol. 42, Iss. 1; 64.

38 "Australia moving closer to South Korea trade pact," November 11, 2010, http://www.businessspectator.com.au/bs.nsf/Article/Australia-moving-closer-to-South-Korea-trade-pact--pd20101110-B3REQ?opendocument&src=rss

airiti

FTA 談判。李明博政府之所以重視澳洲以及改變傳統的南韓對澳洲 FTA 的態度主要是與其能源政策有關。南韓本土資源貧乏，重要的戰略物資必須依靠進口。而該國又是全球第十大能源消費國、第四大石油進口國。南韓能源 97%依賴進口，尤其是石油更是百分之百依賴進口，如 2006 年石油占南韓能源進口的 43%。[39]因此，以出口爲導向的南韓一向就相當重視能源對其經濟的重要性。進入 21 世紀以來，由於中印等新興經濟體經濟騰飛，消耗能源激增，使能源價格不斷攀升。而 2001 年 911 恐怖攻擊事件以及後來美國發動對伊拉克的戰爭進一步使能源價格飛漲，原油由 2000 年的 20 美元一桶激增至 2008 年 3 月的 100 美元一桶。再者，中國自 2003 年以來的積極推動的能源外交（尤其是在非洲與拉丁美洲）、氣候變遷所導致的國際節碳的壓力以及能源生產國紛紛國有化和加重外國公司的稅收等使能源出現前所未有的危機。因而使南韓越來越重視能源安全，並積極推動能源外交，並將能源安全視爲其外交核心。

對南韓言，能源外交意味著國家致力於確保能源價格付得起。尤其是對李明博政府而言，能源安全有特別的意義，因爲他在總統競選時即揭櫫能源外交是其外交的重點之一，更重要的是他承諾要復蘇南韓的經濟。換言之，能源安全是南韓經濟復蘇的先決條件。[40]前政府也重視能源外交，但偏重於鞏固能源的供給無虞，而李明博政府則視能源安全是項長期性的戰略，即要建立制度來因應國際能源價格的波動。李明博政府並決心截至 2030 年通過自主開發充當 40%的能

39 http://www.keia.org/Publications/Other/KangFINAL.pdf
40 http://www.keia.org/Publications/Other/KangFINAL.pdf

airiti

源，開啓能源自立社會。另一項不同於前政府能源政策的特徵是重視與民間的協調。

此外，李明博政府的能源安全外交另一主要特徵便是因應中國在海外積極尋求能源的作法。南韓企劃財政部在一份長達八頁的參考資料中表示中國的經濟實力增強可能會加劇中國與南韓的競爭，特別是在出口市場和能源外交上面。南韓所採取的策略是積極利用各種可能的外交手段來爭取與鞏固能源的來源。如 2009 年 6 月李明博總統利用哈薩克試圖防止能源被中國操控與保持自主的考慮，訪問時，成功地透過親訪獲得哈薩克政府同意把原來南韓和中國激烈爭奪戰的 25 億美元規模的巴爾喀什湖火力發電站建設專案事業權力交給南韓企業。[41]澳洲有豐富而品質佳的煤鐵、天然氣與鈾礦等資源。此外，2010 年 7 月韓國電力公社（Korea Electric Power）和浦項（POSCO）制鐵在澳洲相繼成功地收購煤礦。韓國電力與世界第三大煙煤出口企業英美資源集團(Anglo American)簽署協議，以 3.5 億美元(約 4 億澳元)收購白龍山（Bylong）煤礦的全部開採權。從 2016 年開始，在未來 30 年間年煙煤年均產量有望達到 750 萬噸的高品質發電煙煤。這相當於南韓國內需求量的 12%。白龍山煤礦位於新威爾士州。浦項制鐵亦與英美資源集團簽署協議，以 4,400 美元（5000 萬澳元）收購 Sutton Forest 煤礦 70%開採權。Sutton Forest 煤礦在雪梨以南 160 公里處，是座制鐵煤礦，煤炭儲量達 1.15 億噸。目前仍在進行勘探。從 2016 年起，年均產量將達到 130 萬噸用於製鐵的煤

41 「中亞兩國爭相向韓國伸出橄欖枝：哈薩克斯坦和烏茲別克斯坦」，*朝鮮日報*，2009 年 6 月 11 日，http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2009/06/11/20090611000026.html

airiti

炭。[42] POSCO 的煤炭自給率將從 30%提高至 36%。如果這兩大煙煤礦山的投資開始正式生產，現在不到 40%的南韓煙煤自主開發率將接近 50%。能源進口率 96%的南韓生存之道只有確保海外資源。如果不預先確保國際資源，南韓將沒有未來。僅從製鐵用煙煤來看，每噸的國際價格從 89 美元（2007 年）一路飆升至 289 美元（2008 年）、120 美元（2009 年）、203 美元（2010 年）。世界資源市場在已展開不尋常的人力攻勢的中國和資金攻勢的日本的雙重衝擊下已變得與戰場無異，南韓如想要圖謀必需原材料的穩定供需就必須搶先進行海外投資，別無他途。[43]

結論

進入 21 世紀以來，由於國際關係經貿化、世界經濟區塊化、中國崛起、中美兩強競合與能源競爭加劇，南韓與澳洲關係在李明博時代出現前所未有的戰略與政治利益的交集，已跨越傳統以經貿爲主軸的雙邊關係，邁向經貿與政治戰略趨於平衡的多元互賴。同爲中型國家的韓澳兩國皆憂心中國崛起對亞洲地區所可能帶來負面的衝擊，因而都採取積極 FTA 策略與構建除中國以外的 FTA 網路來加大自身的影響力、稀釋中國的日益增大政經影響力與強化區域整體制衡中國的力道。再者，兩國都將美國視爲外交的首要考慮，並均圖強化與美國的雙邊關係與在此區域的戰略合作以制衡中

---

42 「韓國電力與浦項制鐵成功收購澳大利亞煤礦」，*韓聯社*，2010 年 7 月 6 日，http://kr.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/201007/20100707007461.html?767489622=1679880187

43 「無法確保國際資源，韓國就沒有未來」，*韓國中央日報*，2010 年 7 月 6 日，http://chinese.joins.com/big5/article.do?method=detail&art_id=47441

airiti

國影響力的激增。此外，兩國皆是皆視 FTA 爲確保以出口爲導向經濟成長的最有效的工具。更何況，韓澳在能源與資源的高度互補也是導致兩國洽簽 FTA 的背後動力，尤其是南韓這一方面。

儘管如此，韓澳 FTA 迄今仍遲遲未能簽署令澳洲非常失望與憂心。原先澳洲樂觀地以爲韓美 FTA 在南韓獲得通過後將會使韓澳簽署 FTA 的可能性升高，甚至吉拉德總理還直言將在去年底簽署。[44]而今韓美 FTA 已實施超過半年，南韓卻仍未有積極回應。一方面可能是因爲李明博政府在意國內對韓澳 FTA 開放農產品市場帶來的強烈反彈，另一方面是因爲李明博已將韓中 FTA 列爲最優先，而將韓澳 FTA 暫且束之高閣。這也可能是南韓的談判策略，企圖藉拖延戰術迫澳洲對韓讓步。因爲澳洲農產品出口（尤其是牛肉）的主要競爭對手歐洲聯盟與美國都因 FTA 已實施而在南韓市場取得絕對優勢。

44 "FED:PM concedes Korea trade talks have slowed," *AAP General News Wire* [Sydney], February 6, 2012.

airiti

參考書目

Cotton, James, “Australia, Korea, and East Asia: Re-calibrating Relations with Regional Powers,” *Korea Observer*, Spring 2011. Vol. 42, Iss. 1; 21-45.

David Hundt, “Middle Powers and the Building of Regional Order: Australia and South Korea Compared,” *Korea Observer*, Spring 2011. Vol. 42, Iss. 1; 69-94.

Hyun Seok Yu, “The Korea-Australia Free Trade Agreement and Its Security Implications,” *Korea Observer*, Spring 2011. Vol. 42, Iss. 1; 47-67.

Bruce Gilley, “Middle Powers during Great Power Transitions,” *International Journal*, Spring 2011, pp. 245-264.

Halvorson, Dan and O. Yul Kwon , “The Interface between Australia-Korea Economic Relations and Security Policy,” *Journal of East Asian Affairs*, Fall/Winter 2010, pp. 51-81.

Kihl, Young Whan, “Australia-Korea Relations," *Taiwanese Journal of Australian Studies*, Vol. 2, 2001, pp. 179-198.

Liou, To-hai , “South Korea's FTA Strategy under Roh Moo-hyun,” *Taiwanese Journal of WTO Studies*, Vol. 9, 2008, pp. 177-212. http://www.wtostudy.nccu.edu.tw/publication/wtojn9/wtojn9%5B8%5D.html

airiti

Liou, To-hai , "South Korea's FTA Strategy," *Foreign Trade Review*, , April-June 2008,, Vol. XLIII, No. 1, pp. 42-65. http://www.iift.edu/iift/papers_iift.asp

劉德海，「南韓自由貿易協定策略之研究」，*WTO 研究*，No.4, 2006，pp. 124-145.

劉德海**,**「澳洲因應中國崛起與中國 FTA 策略的對策」，*WTO 研究*，第十四期，2007, 頁 125-148。

劉德海，「超越貿易的韓美自由貿易協定」，*韓國學報*，第 20 期， 2009 年 2 月，頁 60-73。

Ravenhill, John, "Preferential trade agreements and the future of Australian trade policy," *Australian Journal of International Affairs*, Volume 62, Issue 2, June 2008 , pp. 121-128.