

試論韓國加入 TPP 談判之可能性和影響

黃馨葳

自從 2008 年美國宣佈加入泛太平洋經濟夥伴協定(Trans-Pacific Partnership, 簡稱 TPP) 並積極推動談判之後, TPP 這個原本由汶萊、智利、紐西蘭、新加坡四國發起的區域經濟組織範圍不斷擴大, 成員不斷增加。去(2013)年 7 月隨著日本的加入¹, TPP 談判國增至 12 個國家, 經濟規模總和占全球近 40%, 貿易總額約占全球三分之一²。韓國政府於去年 11 月 29 日正式表達其加入 TPP 談判之意願, 顯示韓國政府對於加入 TPP 之態度有很大轉變。韓國於今(2014)年已經完成和 TPP 12 個談判國舉行第一輪預備談判。各國對韓國加入 TPP 談判尚未表示異議³, 故韓國離其正式加入 TPP 談判的目標邁進了一步, 但是距真正加入仍有待觀察。

由於韓國與台灣, 其產業結構有許多相似之處, 呈現合作及競爭並存的情況, 故韓國在加入 TPP 談判時所面臨之問題, 能提供台灣在加入 TPP 談判上的參考。本文首先討論韓國加入 TPP 談判的原因, 其次分析韓國加入 TPP 談判可能面臨之國內外問題, 以及其帶來之影響, 最後做一結論。

分析韓國加入 TPP 談判原因

韓國政府考量到多邊談判的複雜性以及進展緩慢, 近年來專注於簽署與各國的自由貿易協定(Free Trade Agreement, 簡稱 FTA)。韓國目前已與智利、歐洲自由貿易協會(European Free Trade Association, 簡稱 EFTA)、印度、秘魯、新加坡、歐盟、土耳其、哥倫比亞、美國等簽署 FTA, 最近也與加拿大完成簽署雙邊 FTA⁴。由上可知, 韓國把重點放在發展 FTA, 且韓國目前與 TPP 多數成員國均有雙邊 FTA, 因此即使美國曾邀請韓國加入 TPP 談判⁵, 韓國當時並無意願加入。

¹ 關於日本加入 TPP 談判之分析, 請參考本中心電子報: 王芊茵, 日本加入泛太平洋經濟夥伴關係協定談判之回顧與展望, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 146 期, 頁 26, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no146/5.pdf>。(最後瀏覽日: 2014 年 4 月 4 日)

² 媒體報導: 跨太平洋夥伴關係協定談判聚焦市場准入領域, 經濟部經貿談判代表辦公室, 2011 年 3 月 11 日, 網址: http://www.moea.gov.tw/Mns/otn/content/Content.aspx?menu_id=8570 (最後瀏覽日: 2014 年 4 月 1 日)。

³ 韓國有望搭乘 TPP 談判末班車, 中華人民共和國商務部, 2014 年 3 月 11 日, 網址: <http://www.mofcom.gov.cn/article/hyxx/jidian/201403/20140300513767.shtml> (最後瀏覽日: 2014 年 3 月 31 日)。

⁴ Harper announces free trade deal with South Korea — Canada's first agreement with an Asian country, NATIONAL POST, March 11, 2014, available at <http://news.nationalpost.com/2014/03/11/stephen-harper-announces-free-trade-agreement-with-south-korea-canadas-first-such-deal-with-an-asian-country> (last visited Apr. 4, 2014).

⁵ Korea Should Stay Out of the TPP — For Now, THE DIPLOMAT, Sep. 05, 2013, available at

其次，韓國政府亦考量到中國的態度，因中國排斥由美國主導的 TPP⁶，早期加入 TPP 有可能會刺激到中國，又韓國並沒有加入 TPP 的急迫性⁷，是故一拖再拖。與之相反的是，韓國決定加入由東協發起、中國積極參與之超大型自由貿易協定 (Mega FTA)，即區域全面經濟夥伴關係 (Regional Comprehensive Economic Partnership，簡稱 RCEP)，以融入亞太區域經濟整合。

然而，自日本於2013年7月正式加入TPP談判後，韓國開始積極討論是否亦應跟進日本加入TPP談判，深怕因日本加入TPP談判，使日本在FTA競爭中大幅超越韓國，且經濟競爭力也可能領先於韓國。韓國和日本之間本來就存在很大的貿易逆差，2012年全年，日本對韓國的出口總額為490億美元，而韓國對日本的出口總額為320億美元。如今日本加入了TPP談判，韓國唯有透過參與TPP才有可能在日本市場上爭取到更多的免稅待遇，以此增加對日本的出口，否則可能將更加無法改變對日本的巨額貿易逆差的困境⁸。

另外，因中日韓FTA近期似未可能達成共識，韓國欲尋求新的經貿合作發展可能性亦是促成其欲加入TPP的原因之一。中日韓FTA第一輪談判於2013年3月在韓國首爾舉行，此舉被認為是中日韓三國合作的新起點，然而三國是否真能使中日韓FTA談判成功，隱含了許多經濟與政治的考量及問題，三國之間的合作利益，是否能均衡分配為一重要問題。況且，中日韓三國各自之內部產業部門能得到的利益也有所不同，而各部門的獲利不均，也可能使得三國國內各產業不滿導致政治衝突，阻礙中日韓FTA未來的發展⁹。此外，與中日韓FTA同時推進的還有中韓FTA談判，這兩個FTA的談判具有競爭性，因為韓國與日本的產業結構有相似之處，尤其是在對中國出口方面可以彼此替代，反觀中國處於產業鏈的中低端，與日韓兩國都有很強的互補性，因此日本與韓國間有利益衝突的情況，可能對談判進展有所影響。在政治因素方面，近期中日關係因釣魚台主權爭議¹⁰及日本首相安倍晉三參拜靖國神社¹¹而受影響，中日間的政治關係緊張，進而影響中日韓FTA談判進度。在目前中日韓FTA談判無實質進展時，若韓國加入TPP，則

<http://thediplomat.com/2013/09/korea-should-stay-out-of-the-tpp-for-now/> (last visited Mar. 31, 2014).

⁶ 劉佩琳，一百零一年十月八日至十二日赴韓參訪瞭解其推動FTA策略及相關產業調整配套措施，經濟部國際貿易局，2012年11月15日，頁4，網址：<http://open.nat.gov.tw>（最後瀏覽日：2014年3月31日）。

⁷ 王聖閔，日韓之 TPP 策略「日本首次 TPP 談判及韓國參與 TPP 之立場」，中華臺北 APEC 通訊，166 期，頁 8-9，2013 年。

⁸ See *id.* at 3.

⁹ 黃暖婷、許峻賓，TPP 與其他亞太區域經濟整合機制之競合--兼論我國參與策略，亞太經濟合作評論，20 期，頁 105-134，2012 年。

¹⁰ *More Protests in China Over Japan and Islands*, THE NEW YORK TIMES, Sep. 18, 2012, available at

http://www.nytimes.com/2012/09/19/world/asia/china-warns-japan-over-island-dispute.html?_r=0 (last visited Apr. 4, 2014).

¹¹ *Japanese Prime Minister Abe visits controversial Yasukuni war shrine*, CNN, Dec. 28, 2013, available at <http://edition.cnn.com/2013/12/25/world/asia/japan-pm-war-shrine> (last visited Mar. 31, 2014).

可藉由 TPP 談判促使日韓兩國直接溝通，若日韓能夠在 TPP 框架下達成協議，那麼兩國可在未來中日韓 FTA 中，共同向中國施壓，則有可能促使中日韓 FTA 較快速協商成功。

韓國政府在去年 11 月正式表示考慮加入 TPP 的聲明中也表示，預計加入 TPP 談判將協助韓國確保涵蓋亞太地區的廣大市場，得以在平等地位上與其他國家競爭，以維持其在亞太地區廣大市場上的競爭力¹²。韓國已與多國簽訂 FTA，但是 TPP 的開放深度與廣度更提高，因此韓國的供應鏈、中小企業可受益更多¹³。

可能影響韓國加入 TPP 談判之因素

一、國內因素

韓國國內就加入 TPP 談判仍存有高度爭議，韓國農畜產業對於加入 TPP 感到憂慮。由相關產業組成之因應委員會表示韓國若加入 TPP 談判，澳洲、紐西蘭、加拿大等農畜產品出口國家將會強烈要求韓國市場開放，美國及智利亦可能追加要求開放市場，因此加入 TPP 將會對韓國農業造成嚴重損害¹⁴。

對韓國來說，加入 TPP 實際上就意味著實質上持續自 2004 年談判便中斷的日韓 FTA，這對於汽車業是個敏感問題。日韓 FTA 談判焦點之一是工業產品的關稅降幅，但由於韓國汽車行業等的反對，談判中斷無法達成共識¹⁵。由於韓國汽車產業對參加 TPP 的反對根深蒂固，且如韓國正式參與 TPP 談判，預料日本將要求韓國開放汽車、鋼鐵、電機產品等產品市場。對於在多大程度上開放哪些領域，韓國國內需要再做協調。

韓國總統朴槿惠以及政府官員均對韓國加入 TPP 保持積極的態度¹⁶，因此雖然韓國國內產業對加入 TPP 有反對聲浪，但是不影響韓國加入 TPP 之決心。然而，在正式加入 TPP 之前，仍要藉由韓國國家領導者的決心和政府投入，協調國內各

¹² *South Korea moves closer to joining TPP trade talks*, REUTERS, Nov. 29, 2013, available at <http://www.reuters.com/article/2013/11/29/us-korea-trade-tpp-idUSBRE9AS06M20131129> (last visited Mar. 31, 2014).

¹³ 美國智庫「戰略暨國際研究中心」(CSIS) 12 月 12 日舉行「韓國加入 TPP 之意向」(Korea's Interest in the TPP) 研討會，經濟部經貿談判代表辦公室，2013 年 12 月 12 日，網址：http://www.moea.gov.tw/Mns/otn/content/Content.aspx?menu_id=9763 (最後瀏覽日：2014 年 4 月 1 日)。

¹⁴ 韓國產業通商資源部舉行 TPP 公聽會，經濟部經貿談判代表辦公室，2013 年 11 月 15 日，網址：https://www.moea.gov.tw/Mns/otn/content/Content.aspx?menu_id=9595 (最後瀏覽日：2014 年 4 月 1 日)。

¹⁵ 田香蘭，日韓 FTA 動向及對中國經濟的影響，延邊大學學報，39 卷 3 期，頁 53-56，2006 年。

¹⁶ *Park Seeks Trade Deals From U.S.-Led TPP to China Bilateral Pact*, BLOOMBERG, Jan. 10, 2014, available at <http://www.bloomberg.com/news/2014-01-10/park-seeks-tpp-talks-entry-as-south-korea-pursues-trade-deals.html> (last visited Mar. 31, 2014).

部會、各產業，以消弭國內的不安。

二、國外因素

韓國政府目前僅表示參與 TPP 之意願，韓國若欲正式宣布加入 TPP 談判，尚需經過預備協商、正式協商，以及各成員國認可之過程，方可正式加入 TPP¹⁷。目前，參與 TPP 的國家有美國、澳洲、紐西蘭、加拿大、墨西哥、秘魯、智利、新加坡、汶萊、越南、馬來西亞和日本。在這些國家中，除日本與墨西哥外，韓國與 10 個 TPP 成員國已經完成簽署 FTA 或正在進行談判，因此韓國獲取這些國家支持其加入 TPP 談判會相對簡單¹⁸。

然而，韓日僵局可能影響韓國加入 TPP 談判。韓國近年來積極簽署 FTA，與 TPP 多數會員國均簽署 FTA 或正在進行談判，但與日本之 FTA 自 2004 年就陷入僵局，無具體發展。因此，日韓方面的協商很是重要，以免又落入日韓 FTA 之僵局。由過去日韓 FTA 談判可見，韓國和日本都堅決保護本國的農產品市場，農業產品是韓國和日本的談判焦點之一¹⁹。對雙方來說農業問題極其敏感，雙方發現兩國在農業方面有許多共同之處，包括生產規模小、老年農民所占比例高、勞動生產率低、自給率低，因此均憂心一旦開放市場會傷害本國脆弱的農業。日韓 FTA 談判進程也因日本與韓國在有關降低農產品關稅問題上的分歧而遇阻²⁰。因此，在未來 TPP 談判中，雙方很可能在農產品市場自由化展開拉鋸。

韓國加入 TPP 談判對其對外經貿談判可能之影響

韓國若是加入 TPP 談判，可以直接與尚未簽訂 FTA 的日本溝通，因此，韓國可能不再熱衷於中日韓 FTA。然而，因中國為韓國的第一大貿易夥伴和第一大出口市場，故雖然中日韓 FTA 可能失去談判動力²¹，中韓 FTA 談判仍會持續進行。韓國產業通商資源部長官尹相直於今（2014）年 1 月召開第一屆通商推進委員會會議，決定將簽訂中韓 FTA 放在今年貿易政策的首位。韓國政府也於今（2014）年 3 月於商產業論壇強調為保護韓國企業優先利益，將首先推進中韓 FTA，但同時也將重點保護農產品等脆弱敏感領域²²。

¹⁷ 中、韓先後表達可能加入 TPP 談判之意願，中華經濟研究院台灣 WTO 中心，2013 年 12 月 16 日，網址：<http://www.wtcenter.org.tw>（最後瀏覽日：2014 年 3 月 31 日）。

¹⁸ See *id.* at 12.

¹⁹ Byung-il Choi & Jennifer Sejin Oh, *Asymmetry in Japan and Korea's agricultural liberalization in FTA: domestic trade governance perspective*, 24 THE PACIFIC REVIEW. 505, 505-13 (2011).

²⁰ Inkyo Cheong, *The progress of Korea's FTA policy in the context of Northeast Asian economic cooperation*, in POLITICAL ECONOMY OF NORTHEAST ASIAN REGIONALISM: POLITICAL CONFLICT AND ECONOMIC INTEGRATION 63 (JEHOON PARK, T. J. PEMPEL & GÉRARD ROLAND eds., 2008).

²¹ 韓擬加入 TPP 在中美間如何尋求平衡，韓國朝鮮日報，2013 年 9 月 9 日，網址：http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2013/09/09/20130909000023.html（最後瀏覽日：2011 年 4 月 28 日）。

²² 韓國討論 2014 年貿易政策中韓自貿協定居首，新華網，2014 年 1 月 13 日，網址：

韓國政府也不可忽視中國之態度，因美國與中國大陸分別在亞太地區之 TPP 與 RCEP 談判相互競爭。倘若美國成功拉攏韓國加入 TPP，是否會影響中韓關係與中韓 FTA 談判進度？目前應無此顧慮，因觀察中國態度對 TPP 反應已逐漸轉為正面，美中對於 TPP 溝通涵蓋各階層對話，美國除向中國大陸簡報 TPP 進展外，並多次表達歡迎中國大陸加入 TPP 之訊息²³。中國也釋出正面態度，2013 年 5 月中國商務部發言人就中國是否參與 TPP 談判的問題，曾表示正在研究加入的可能性，中國外交部也表示關注 TPP 的進展情況²⁴。所以未來中韓 FTA 發展預料將不受影響，目前中韓雙方在 2013 年 9 月就廢除關稅的產品比例和進口額比例初步達成共識。第十輪談判於 2014 年 3 月 17 日在韓國舉行，為期一周，預期今年 2014 年底中韓 FTA 可望達成共識²⁵。

結論

韓國注重簽署與各國的 FTA，之前對於加入 TPP 談判並無很大興趣，但是如果繼續採此經貿政策，幾年後韓國將缺少其他 TPP 會員國因區域整合所產生的經濟實力，而無法與他國競爭。尤其是在日本加入 TPP 之後，韓國備感壓力。此外，韓國考量到加入 TPP 應可帶給韓國可觀利益、促進韓國貿易成長、開拓與日本經貿發展可能性、整合過去已簽署雙邊 FTA 等，因此目前韓國對於加入 TPP 談判十分積極。然而要正式加入 TPP，韓國政府不僅必須處理來自國內部分產業反對之聲浪，也必須面對其他 TPP 會員國的態度，尤其是日本，因日韓 FTA 自 2004 年便停擺，顯見有許多議題並不能達成共識，若韓國欲加入 TPP，勢必要處理與日本的分歧。而對於韓國加入 TPP 談判可能對其經貿談判之影響，本文推測中日韓 FTA 可能失去談判動力，但不影響中韓 FTA 談判。

http://news.xinhuanet.com/world/2014-01/13/c_125997062.htm (最後瀏覽日：2014 年 3 月 28 日)。

²³ See *id.* at 17.

²⁴ See *id.* at 19.

²⁵ 中韓啟動第十輪自貿談判，新華網，2014 年 3 月 17 日，網址：

http://news.xinhuanet.com/world/2014-03/17/c_119803081.htm (最後瀏覽日：2014 年 3 月 31 日)。