

韓國自由貿易協定締結策略與國內監督程序之發展

李宜芳

受挫於多邊貿易談判的進展遲滯，各國紛紛投入雙邊、區域性自由貿易協定 (Free Trade Agreement, 下稱 FTA) 的談判之中。然而，積極簽訂 FTA 的政策於國內卻可能引發行政權過度擴張、立法監督不彰以及強烈民意反對等等的挑戰。以我國為例，始於今 (2014) 年 3 月的太陽花學運即係對於兩岸服務貿易協議立法過程瑕疵的反動，其訴求之一為建立兩岸協議的監督機制¹，使 FTA 談判過程欠缺立法監督、民意參與的議題浮上檯面。

對於一般條約的簽署，立法院係以事後批准的方式進行監督即可，且 FTA 談判與簽署本為行政專業之權能，為何需要立法權的介入？立法權於談判過程中的參與是否將侵蝕行政權之行使²？首先，FTA 涉及層面廣泛，包含不同產業、團體之利益、國家安全、食品安全、公共衛生等等，相較於一般的條約，對於國內之影響往往實質且重大³，立法監督密度的要求因而提高。另一方面，因應 FTA 的談判，行政權必須發展集中且高效率的決策流程並籌組適格的談判團隊，形成行政權的相對擴張。觀諸談判過程，決策集中於行政且欠缺立法的監督，形成行政、立法間失衡的民主缺陷 (democratic deficit)⁴，因而，於 FTA 蓬勃發展的時代，重新平衡談判過程中立法權、行政權的互動，將相關國內程序法制化有不容忽視之重要性。

事實上，韓國對於 FTA 的國內監督程序，亦為其積極簽署 FTA 政策下，因應立法權、行政權失衡而生之民意壓力所形塑的政府組織結構調整與立法，其經驗與發展實可為我國設計國內監督機制的借鏡⁵。

本文首先欲介紹韓國 FTA 各時期⁶國內監督機制的演進過程，描繪不同時期的監督機制、政府組織結構以及遭遇之困境與因應策略，復觀察行政、立法與民

¹ Feng-yi Chu, *On the Front Line: Democracy at 4 am-Taiwan's Sun Flower Movement*, *On the Front Line*, DISCOVER SOCIETY, May 6, 2014, available at <http://www.discoverociety.org/2014/05/06/on-the-frontline-democracy-at-4am-taiwans-sunflower-movement/> (last visited May 8, 2014).

² Hyun-Chool Lee, *Ratification of a Free Trade Agreement: The Korean Legislature's Response to Globalisation*, 40 J. CONTEMP. ASIA 291, 302 (2010).

³ *Supra* note 2, at 300.

⁴ *Supra* note 2, at 292.

⁵ 本文所指之監督機制泛指對於任何 FTA 談判程序的監督。兩岸服務貿易協議之監督程序，由於兩國特殊關係與行伸可能之國安問題，因而監督程序之設計應納入考量。

⁶ 劉德海教授於「李明博時代的南韓與澳洲經貿關係」一文中將韓國政府的 FTA 政策發展分為三個時期，試驗期 (1998-2003)、躍進期 (2003-2008)、鞏固期 (2008-2012)，本文從之，將鞏固期改為「鞏固期—迄今」，以包含最新之發展。

意之互動，並試歸納韓國經驗對於我國當前局勢之啟發作為本文之結論。

試驗期

韓國早期為多邊主義的擁護者，認為區域、雙邊的自由貿易協定將造成出口市場的壁壘，妨礙韓國的貿易利益。然而，於 1990 年代後期，韓國警覺其遭孤立於經濟整合的潮流之外，並苦於經濟整合而產生的貿易移轉效果，使其察覺區域、雙邊經濟整合之重要性⁷。此外，亞洲金融危機亦促成韓國發展 FTA 的政策嘗試⁸。

是時的韓國總統金大中將韓國的外交部 (Ministry of Foreign Affairs) 改為外交通商部 (Ministry of Foreign Affairs and Trade)，將原本由產業通商資源部 (Ministry of Trade, Industry and Energy) 負責的貿易、對外經貿事務交由外交通商部下新設之通商辦公室 (Office of Ministry of Trade) 負責，通商辦公室的負責人能直接與總統溝通。通商辦公室亦享有一定的組織彈性，可以自由設立談判小組職司特定 FTA 的談判，例如美韓 FTA 的規劃小組⁹。

另一方面，為調和各部會於 FTA 政策上之意見，韓國政府成立對外經貿事務部長會議 (Ministerial Meeting on External Economic Affairs)，由協調各部會對外經貿政策的財政部 (Ministry of Finance)¹⁰ 擔任主席，負責 FTA 談判對象、內容、策略的決定。對外經貿事務部長會議為每月例會，有效化解部會間因 FTA 議題利益衝突而形成之阻力，使阻擋貿易政策的政治成本提高，且若因此導致談判失敗將招致責難，因而，使各部會由消極阻擋 FTA 轉化為積極爭取保護受影響之產業¹¹。然而，機構的調整也彰顯出 FTA 相關事宜的決策權責逐漸由行政機關獨占的傾向。

1998 年底，智利、韓國宣布將正式開啟 FTA 談判¹²。2003 年，韓國智利

⁷ Dukgeun Ahn, *FTA Policy and Strategy of Korea*, 15 TAIWANESE JOURNAL OF WTO STUDIES 39, 41-42 (2010).

⁸ Yoo-Duk Kang, *Korea's FTA Policy and Negotiating Korea-EU FTA*, 15 TAIWANESE JOURNAL OF WTO STUDIES 67, 74 (2010).

⁹ Hidetaka Yoshimatsu, *Political Leader's Preferences and Trade Policy: Comparing FTA Politics in Japan and South Korea*, 2 ASIAN POLITICS AND POLICY 193, 207 (2012).

¹⁰ 現為 Ministry of Strategy and Finance，網址：<http://english.mosf.go.kr/> (最後瀏覽日：2014 年 5 月 8 日)。

¹¹ Mireya Solís, *South Korea's Fateful Decision on the Trans-Pacific Partnership*, Policy Paper, 8, BROOKINGS INSTITUTE, Sept., 2013, available at <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2013/09/0918%20south%20korea%20trans%20opacific%20partnership%20solis/0918%20south%20korea%20trans%20opacific%20partnership%20solis.pdf> (last visited May 8, 2014).

¹² 談判時程可參考韓國外交部網站：

http://www.mofa.go.kr/ENG/policy/fta/status/effect/chile/index.jsp?menu=m_20_80_10&tabmenu=t_2 (最後瀏覽日：2014 年 5 月 8 日)。

FTA 送至韓國國會進行批准程序。國會三次拒絕批准，韓國政府最後制定高達 119 萬億韓元農業部門產業補助措施才順利完成批准程序¹³，此經驗使韓國政府意識到 FTA 於國內可能引發相當程度的政治風險¹⁴。在此過程中，國會扮演的角色非常有限。即使在批准的程序中，也未見國會委員會、政黨層級的投入或表態，補助措施的推動仍仰賴個別國會議員的努力¹⁵。因此，韓國政府開始考慮將 FTA 國內程序法制化。

躍進期

於各國競相投入 FTA 談判的國際環境下，盧武鉉總統於 2003 年制定「積極推進 FTA 的路線圖」，同時、多方、積極推動 FTA¹⁶，並將 FTA 簽署對象分為立即的 FTA 夥伴 (immediate FTA partner) 如智利、新加坡、中期 FTA 夥伴 (medium-term FTA partner) 如墨西哥、加拿大，與長期 FTA 夥伴 (long-term FTA partner) 如美國、歐盟等等¹⁷。

於政府組織架構調整，2004 年韓國政府於通商辦公室下增設 FTA 局 (FTA Bureau)，由局長層級帶領，後來增設為兩個局，分別負責 FTA 的政策制定、FTA 的談判¹⁸。同時，韓國也以總統令 (presidential directive) 的方式制定 FTA 締結程序規則 (Free Trade Agreement Procedure Regulation)¹⁹，根據此法成立 FTA 促進委員會 (FTA Promotion Committee)²⁰、私部門諮詢委員會 (Private Advisory Committee)。前者由執掌貿易談判之官員領導，成員涵蓋相關部門的高階政府官員，職司 FTA 的事前規劃、談判過程、事後程序等事項，且須向國會、公眾報告 FTA 相關的重大事項，且於諮商過程中蒐集民意；後者則由專家、學者組成，匯集民意以支援政府於 FTA 策略、立場選擇等事項²¹。同法亦規定於 FTA 談判開始前，必須舉辦公聽會以蒐羅各方意見，作為民意反應之管道²²。與新加坡、印度、墨西哥等國的談判皆踐行此法所設計之國內程序。

¹³ *Supra* note 7, at 44.

¹⁴ Dukgeun Ahn, *Legal and Institutional Issues of Korea-US FTA: New Model for Post NAFTA FTAs, Policy Brief*, GROUPE D'ÉCONOMIE MONDIALE, 29, Oct. 2010, available at http://gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/AHN_KOREU%20FTA%20201010.pdf (last visited May 8, 2014).

¹⁵ *Supra* note 2, at 296.

¹⁶ 劉德海，李明博時代的南韓與澳洲經貿關係，TAIWANESE JOURNAL OF WTO STUDIES，第 22 期，頁 15，2012 年。

¹⁷ *Supra* note 9, at 204.

¹⁸ *Supra* note 7, at 47.

¹⁹ 亦有譯名為 Procedures for the Conclusion of Free Trade Agreements (Hyun-Chool Lee), Presidential Directive on Procedures for the Conclusion of Free Trade Agreement (Dukgeun Ahn), Presidential Directive on the Deliberations of the FTA Conclusion and Implementation (James Harrison), Procedures for the Conclusion of FTAs (Hidetaka Yoshimatsu) 者。

²⁰ 亦有譯名為 FTA Committee (Dukgeun Ahn)。

²¹ *Supra* note 2, at 296.

²² *Supra* note 9, at 207.

然而，美韓 FTA 卻暴露出此機制的不足之處：立法監督方面，美韓 FTA 談判開始之初，國會亦未有積極之作為，僅由大約 50 位國會議員成立美韓 FTA 國會研究小組 (National Assembly Group Studying the Korea-US FTA)，用以監督、調查 FTA 相關的議題、匯集民眾之意見，並呼籲成立美韓 FTA 的特別委員會 (Special Committee of the National Assembly on the Korea-US FTA)。美韓 FTA 的特別委員會因而成立，然而僅有 20 位成員，少於一般特別委員會的人數²³，其中支持 FTA 政策者占了絕對多數，且此委員會之定位模糊，大多數的決策仍由外交、貿易與統一委員會 (Foreign Affairs, Trade, and Unification Committee) 作成，且亦無積極證據顯示特別委員會對於談判的策略、進程有實質之影響²⁴，顯示國會於 FTA 事務上的參與仍屬有限。因此，國會內開始出現締結 FTA 國內程序相關草案，欲以專法加強國會的地位，取代過去僅由總統令制定之行政規則。

民意傳達、建立共識方面，韓國政府於宣布美韓 FTA 談判開始談判前一天才召開公聽會²⁵，韓國政府則解釋技術上此即滿足召開公聽會之程序規定²⁶，與美簽署 FTA 之決定甚至未在有關部會討論²⁷。美韓 FTA 所涉的牛肉、汽車、藥品專利等議題，引發國內民意強烈反彈。此外，用以反映民意之私部門諮詢委員會則被質疑成員皆為大型產業、FTA 的既得利益者，無發充分傳達不同之意見²⁸。因應國內高漲的反對民意，隸屬於總統的美韓 FTA 促進委員會 (Presidential Committee on Facilitating KORUS FTAs) 是而成立，用以匯集民意，並調和國內產業因美韓 FTA 所產生的衝突、損失²⁹。

此外，2007 年，韓國政府亦針對農業部門制訂高達 20.4 萬億韓元的補救措施，用以輔助農業轉型³⁰，同時參考美國之規制定貿易調整協助計畫 (Trade Adjustment Assistance)，旨在協助因 FTA 產生的進口競爭所造成總產量或銷售量減少超過 25% 的產業³¹進行結構調整、金融貸款援助、諮詢服務等等，由韓國產業資源部貿易委員會 (Korea Trade Commission) 認定產量或銷售量減少是否存在³²，雖審查方式較貿易救濟為寬，然而仍有論者認為 25% 之損害標準過於嚴苛

²³ 後來增至 30 人 (前揭註二，頁 297)。

²⁴ *Supra* note 2, at 297.

²⁵ *Supra* note 9, at 207.

²⁶ *Supra* note 14, at 28.

²⁷ Sang-bok Moon & Im-jae Cho, *The Role of Domestic Factors in International Trade Policy: Demystifying the Sudden Start of the Korea-US FTA*, 40 KOREA OBSERVER 587, 602 (2009).

²⁸ *Supra* note 11, at 11.

²⁹ *Supra* note 9, at 209.

³⁰ *Supra* note 11, at 13.

³¹ Inkyo Cheong & Jungran Cho, *Reforms of Korea's Trade Adjustment Assistance Program for Its Bilateral Free Trade Agreements with the European Union and the United States*, *Asian Economic Papers*, MIT PRESS JOURNALS, 37, 2011, available at http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/ASEP_a_00050 (last visited May 8, 2014).

³² *Supra* note 14, at 25.

³³。然而，以廠商作為補助對象之設計，是否有可能違反補貼暨平衡稅措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) 之規定，不無疑義³⁴。

鞏固期—迄今

2008 年李明博總統上台後，南韓 FTA 政策邁入鞏固期。李明博總統認為大環境不景氣使全球貿易走向保護主義，2008 年全球金融危機使中國崛起、美國式微，全球經濟重心移向亞洲。因此，此時期的 FTA 發展對象著眼於泛亞洲地區國家，例如澳洲、紐西蘭等³⁵。2012 年，朴槿惠總統就任，其經濟政策為扶植中小企業、增加內需³⁶，發展服務、文化、高附加價值的出口，改變原為製造業為主的出口結構³⁷。

朴槿惠總統就任後亦調整政府組織，將貿易談判之職責自外交通商部轉交至產業通商資源部 (Ministry of Trade, Industry and Energy)³⁸。有論者質疑如此轉變將使韓國走回頭路，因產業通商資源部較易受到國內產業之影響，將如同過去受困於保護主義，也欠缺對外交涉的專業斡旋能力³⁹。然而，朴槿惠總統的幕僚則指出，產業通商資源部較能了解產業之需求，有利於貿易協定之制定⁴⁰。

2012 年，韓國國會通過通商條約締結程序暨執行之相關法律⁴¹，規範貿易相關的條約協商、簽署之國內程序。國會監督方面，在談判開始前，必須由產業通商資源部提出談判計畫，並於召開公聽會以廣納民意⁴²，此計畫必須向國會的產

³³ *Supra* note 11, at 14.

³⁴ *Supra* note 14, at 25.

³⁵ 前揭註 16，頁 116。

³⁶ Kwanwoo Jun, *South Korean President Unveils Push to Cut Export Reliance*, *Asia News*, THE WALL STREET JOURNAL, Feb. 25, 2014, available at <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303880604579403861556274836> (last visited May 8, 2014).

³⁷ Peter Kim, *Prez pledges to make Korea No. 5 trading nation by 2020*, THE KOREA OBSERVER, Dec. 5, 2013, available at <http://www.koreaobserver.com/park-pledges-make-s-korea-fifth-largest-trading-power-2020-15226/> (last visited May 8, 2014).

³⁸ 可參考韓國產業通商資源部網站：<http://www.motie.go.kr/language/chn/about/history.jsp> (最後瀏覽日：2014 年 5 月 8 日)。

³⁹ Greg Rushford, *Ms. Park's Dubious Idea*, THE RUSHFORD REPORT, Feb. 12, 2013, available at <http://rushfordreport.com/?p=294> (last visited May 8, 2014).

⁴⁰ *Park's Trade Fumble: A new president endangers Korea's market-opening*, *Review & Outlook (Asia)*, THE WALL STREET JOURNAL, Feb. 8, 2013, available at <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324590904578289212879267882> (last visited May 8, 2014).

⁴¹ 由於本法並無韓國官方之中、英譯本，因而相關論述本文參考經濟部提供之中文譯本、董思齊博士所翻譯之譯本(譯本可參考：<http://x-strait.blogspot.tw/2014/02/blog-post.html> (最後瀏覽日：2014 年 5 月 8 日))，以及 James Harrison 所著《The European Union and South Korea: The Legal Framework for Strengthening Trade, Economic and Political Relations》一書中相關部分寫就。

⁴² 通商條約締結程序暨執行之相關法律，第 7 條。See also, JAMES HARRISON, THE EUROPEAN UNION AND SOUTH KOREA: THE LEGAL FRAMEWORK FOR STRENGTHENING TRADE, ECONOMIC AND POLITICAL

業通商資源委員會 (Trade, Industry, and Energy Committee) 進行報告, 報告內容包含談判目標與主要內容、推動日程與預期效果、將遭遇之爭議與應對與協商對手國之動向⁴³, 談判前亦須進行系爭條約經濟可行性之評估⁴⁴。產業通商資源部須依此計畫進行談判, 若計畫產生變革時, 也必須再向該委員會進行報告⁴⁵。此外, 國會的外交、貿易與統一委員會與產業通商資源委員會皆有權要求產業通商資源部針對協商進行中或已簽署之貿易條約進行報告⁴⁶。於條約簽署後, 也應立即向國會產業通商資源委員會與民眾進行報告⁴⁷, 並將條約送請國會批准⁴⁸。條約生效前, 產業通商資源委員會須舉辦說明會, 向利害關係者說明條約施行之主要事項⁴⁹。條約生效後十年內, 產業通商資源部亦須向產業通商資源委員會報告條約施行的經濟效果、對於受害產業的補救等等⁵⁰。此外, 本法也要求於產業通商資源部中設立民間諮詢委員會, 成員由產業通商資源部部長委任, 可為經濟與通商相關專業人士、國會產業通商資源委員會所推薦之人士等⁵¹。

代結論：歸納 FTA 政策與 FTA 談判國內程序之要素

韓國在推動 FTA 策略的進程當中, 雖然經歷過許多任總統, 然而歷任總統在 FTA 方面的政策大方向一致, 因而能夠創造出韓國持續推動 FTA 的環境。組織面而言, 朴槿惠時代似乎有不同的想法, 將談判事務由具有對外交涉、折衝斡旋的專業能力的外交部轉交至可能受制於國內產業的壓力、然而較了解產業需求的產業通商資源部負責, 本文認為可能與朴槿惠總統器重中小企業發展的經濟政策有關。

由於 FTA 對於社會經濟層面的影響廣大, 以此角度而言, 談判過程透明化以及民意、立法的監督有其必要性; 另一方面而言, 由於 FTA 談判屬於及行政權的專業行使, 談判進行的機密要求與談判進展的效率、迅速亦甚為重要, 尋求二者間的平衡並非易事。然而, 自韓國的經驗觀察, 談判過程中若欠缺立法權的參與, 雖短期而言有利於談判迅速進展, 卻可能面臨事後立法院拒絕批准、甚或付出高額補救金之代價, 亦將激化民意之對立, 付出高昂之社會成本, 整體觀之並不有利於 FTA 之談判發展。基此, 談判過程中適度使立法權參與, 一方面能對

RELATIONS, 46 (1st ed. 2013).

⁴³ 通商條約締結程序暨執行之相關法律, 第 6 條

⁴⁴ 通商條約締結程序暨執行之相關法律, 第 9 條。See also, JAMES HARRISON, THE EUROPEAN UNION AND SOUTH KOREA: THE LEGAL FRAMEWORK FOR STRENGTHENING TRADE, ECONOMIC AND POLITICAL RELATIONS, 45 (1st ed. 2013).

⁴⁵ 通商條約締結程序暨執行之相關法律, 第 10 條。

⁴⁶ 通商條約締結程序暨執行之相關法律, 第 5 條。

⁴⁷ 通商條約締結程序暨執行之相關法律, 第 12 條。

⁴⁸ 通商條約締結程序暨執行之相關法律, 第 13 條。

⁴⁹ 通商條約締結程序暨執行之相關法律, 第 14 條。

⁵⁰ 通商條約締結程序暨執行之相關法律, 第 15 條。

⁵¹ 通商條約締結程序暨執行之相關法律, 第 21 條。

行政權進行監督，避免行政權過度擴張，二方面亦能適當反映民意，避免事後批准過程的激烈杯葛，國內民意與立法機關的壓力亦有可能作為談判之籌碼與助力。除以立法機關作為民意反映的渠道外，韓國亦於行政機關中設立諮詢委員會、舉辦公聽會等方式，將民意的參與制度化。

綜觀韓國之發展經驗，可知若欲積極推動 FTA 之發展，除於對外積極洽簽 FTA 之外，對內建立友善於洽簽 FTA 之國內環境亦相當重要。對於談判監督法制化的要求，對於行政、立法而言故為一大挑戰，然實有助於推動 FTA 談判的長期發展，避免模糊的行政、立法權責區分、充滿挑戰的批准程序拖累 FTA 國內程序之進展。此外，借鏡韓國之經驗，可知對於國內產業補救措施之法制化亦有相當之重要性，明確羅列出需接受援助之產業，並提供對應的支援與轉型輔導，方能協助國內經濟適應 FTA 所帶來之挑戰。

