發佈：2016-10-24, 週一 10:37
點擊數：8059

隨著政府上任後提出「新南向政策」，以期持續強化臺灣與東南亞國家之間的關係，國內各界對此無不引頸期待，尤其是如何具體化這些願景。而韓國向來被臺灣視為主要的參照對象，因為其包括經濟發展、民主化等各種面向均與臺灣大致相近。因此，本文試圖爬梳並分析韓國對東南亞的布局（戰略與外交、經貿政策與援助政策），並提出一些落實新南向政策的可行建議。

戰略利益的匯集

回顧東南亞與韓國的經貿關係可知，1997年的亞洲金融危機（Asian Financial Crisis）無疑是個關鍵的轉捩點。同樣因此次危機而遭逢重創的東協國家與韓國，在危機之後似乎正逐漸攜手建構更為健全的東協機制，以穩定區域金融與貿易秩序。

從戰略角度來看，東協傳統的外交政策包括三個面向：第一，東協試圖主導亞洲的多邊機制。第二，防止任何一個強權完全控制此區域。第三，堅守「東協模式」（ASWAN way）來與強權交往，即重視規範構建來制約大國行為。相對的，對韓國而言，其傳統的外交政策即在防止任何一個強權在該區域取得主控權，因為從過往歷史可知，一旦周圍任何一個強權（中國、日本、俄國）強大起來，便會想要入侵韓國。作為東亞陸橋的韓國一落入任何一個強權的勢力範圍，該區域的權力平衡即會向該強權傾斜，是故韓國時常謹慎小心的維持該區域的權力平衡。

由此可見，無論是東協還是韓國都共享了相似的外交政策，即防止任何一個強權控制此區域，共同利益的共享成為兩者得以順利走向合作的主因之一。實踐上，由於中國在亞洲金融危機的友善作為普遍贏得東協國家的好感，是故當中國於2000年向東協提議簽署自由貿易協定時，東協並未特別反對，並於2002年正式簽署《東協 - 中國自由貿易協定》（ASEAN-China Free Trade Agreement, ACFTA），但同時也積極地與周邊國家洽簽自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），以減少對中國的依賴，防止中國完全主控東南亞地區。為了確保東協的主導權，必須設法引入區域內和區域外的國家來稀釋中國的影響力，而向韓國這類與東協共享相似戰略目標的中型國家，自然成為東協亟欲拉攏的國家。因此，透過東協與韓國的經濟合作（東協 - 韓國FTA、東協加三等），能共同防止中國完全主控該地區的政治和經濟情勢；同時，也透過國際社會所支持的規範來約束中國等強權的行為。

韓國對東南亞的經貿政策

誠如前所述，亞洲金融危機既是危機也是轉機，尤其反映在東協加三和韓國FTA政策的發展。首先，「東協加三（中國、日本、韓國）」是1997年亞洲金融危機之後，為了力求儘速解決危機所帶來的挑戰，東協於同年底邀請中國、日本和韓國共同召開首次「東協加三」（ASEAN Plus Three,

Phoca PDF

APT
）非正式高峰會，以共同謀求東亞地
區的金融穩定。此後，APT成為東協與中國、日本和韓國共同交換意見的重要平臺，持續至今。

另一方面，韓國FTA
政策變遷可大致分成三個階段：試驗期（金大中時期）、躍進期（盧武鉉時期）和鞏固期（李明博時期）。[1]金大中時期（1998年至2003年）由於適逢1997
年亞洲金融危機，是故此時期力求儘快走出金融危機的陰霾。金大中因而強化經貿在外交政策上的角色，不僅
將外交部改為外交通商部，
也修正韓國過往的經貿政策，從以往著重WTO
為主的多邊經貿機制，改為以推動FTA和區域貿易協定（Regional Trade Agreement, RTA）為主的雙邊經貿策略，並成功與智利簽署韓國第一份（也是其任內唯一的）FTA。

盧武鉉時期（2003年至2008年）是韓國洽簽FTA
的躍進期。該
時期由於受到國際經貿競爭
日趨白熱化，讓韓國開始擔憂在全球簽署FTA
熱潮上被邊緣化，遂開始積極對外簽署FTA，[2]2003年8
月盧武鉉政府制定「積極推進FTA路線圖」（FTA Promotion Road Map），同時、多方、積極的推動FTA，並以韓美FTA
的簽署為最終目標，以增加未來其與中國、
日本洽簽FTA
的談判籌碼。總計盧武鉉政府在其任內
共簽署四個主要的FTA，包括韓星FTA、韓國 - 歐洲自由貿易協會FTA、韓國 - 東協FTA
、韓美FTA。

不證自明的，東協自然也是韓國這一波積極FTA
政策下的主要的談判對
象。一方面，韓國認知到東協國家的經濟成長
率自2000
年以來即表現亮眼；另一方面，也希望能趕在中國和日本之前搶佔東協商機，尤其是中國。事實上，相較
於中國和日本的產
品競爭，中國和韓國的產品競爭更為
激烈。因此，當中國於2000
年向東協提議簽署中國 - 東協自由貿易協定（ACFTA）（2002年簽署，2005年7
月生效）時，便增強韓國的危機意識，因為韓國認為這已使其機械和電子器材的出口競爭力下降。為了因應此一不利局面，盧武鉉被迫採取更為大膽的因應策略，以確保東協這個重要市場，即加速與東協的FTA談判。最後，2005年12
月簽署韓國 - 東協基本協定（2007年6月生效）、2006年8
月簽署韓國 - 東協貨品貿易協定（2007年6月生效）、2007年11
月簽署韓國 - 東協服務業貿易協定（2009年5月生效）。[3]

李明博時期（2009年至2013
年）由於適逢全球性的金融大海嘯，讓李明博意識到世界經濟的區域化發展，且全球經濟中心正移向亞洲的趨勢，遂於2009年3月提出「新亞洲外交構想」（New Asia Initiative, NAI

Phoca PDF

），強調亞洲時代的來臨使韓國有必要擴大如東協等亞洲國家的合作，將過往以經貿為中心的政策提升治安全、文化、能援等領域，進而提升韓國在亞洲地區所扮演的角色和地位，例如李明博力促「清邁倡議多邊機制」（Chiang Mai Initiative Multilateralization Agreement, CMIM）共同儲備基金的出現。在FTA
政策上，原則上以區域內
國家為主，再考慮區域外國家，反映在韓國自2010
年以後先後與越南和印尼展開FTA談判，並考慮與馬來西亞進行談判。

至於朴槿惠時期（2013
年至今）則大致延續李明博總統的路
線，但更多關注於過往FTA
政策下所衍伸的貧富差距擴大之問題。此外，朴槿惠認為韓國應該在已開發國家和開發中國家中扮演中介橋梁的角色，其優先目標是
加速簽署高品質的韓中FTA，接著則是區域內的新興經濟體越南和印尼的FTA談判。

綜上所述
，以亞洲金融危機
為契機，韓國與東協逐漸拉近彼此關
係。韓國透過積極洽簽FTA
來營造有利其國內廠商出口與投資的環境，並帶動韓國的產業轉型。在此一過程中，《東協 - 中國自由貿易協定》（ACFTA
）的簽署，強化韓國喪
失競爭力和被邊緣化的危機意識，從而加速韓
國的FTA談判進程。相對的，對東協而言，ACFTA
的簽署也刺激其必須引入其他國家來減少對中國的依賴之認知，在雙方相同利益的共享下，韓國與東協的經濟合作深化於焉形成。

韓國對東南亞的援助政策

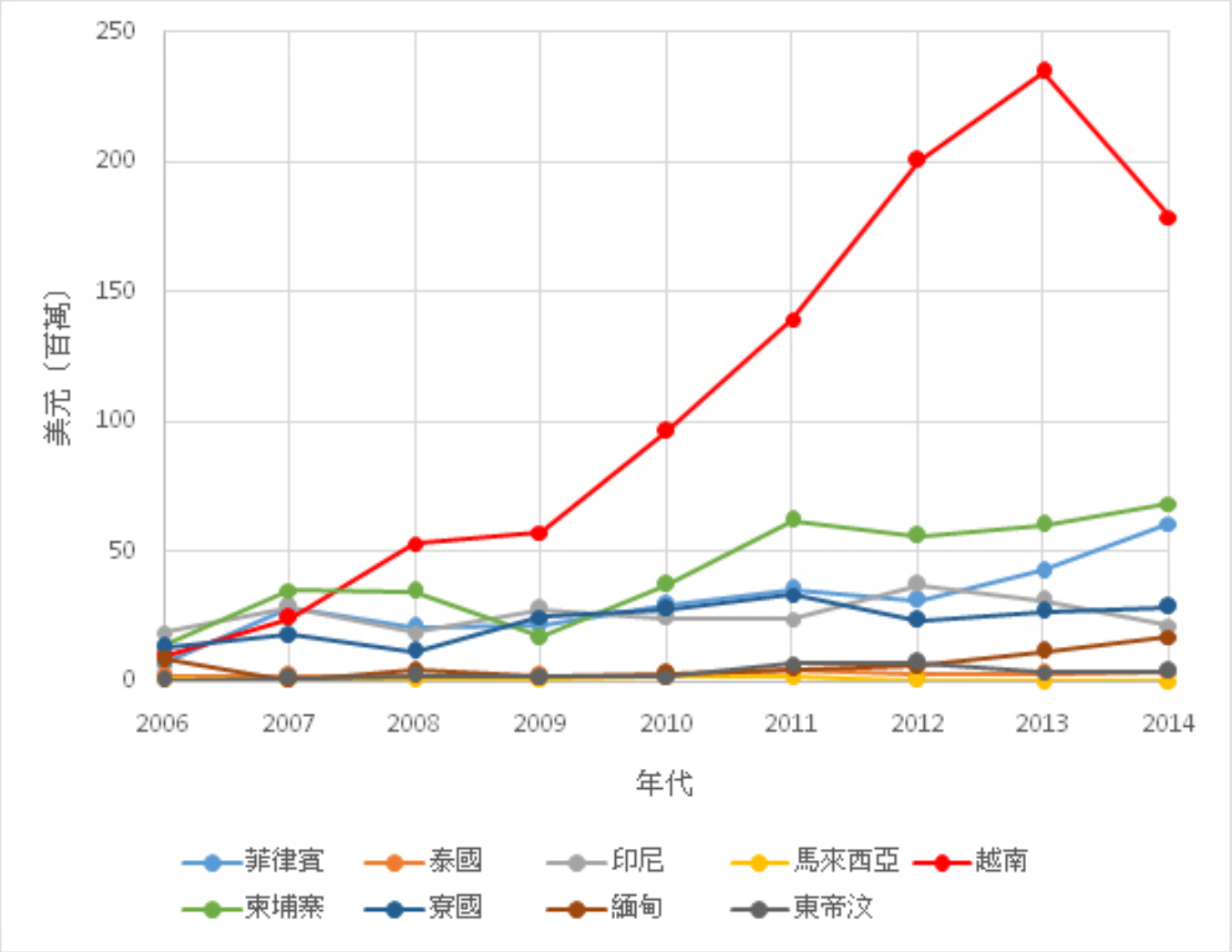
韓國除了積極與東南亞國家洽談FTA和經濟整合之外，也透過軟性的政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）來形塑一個對韓國友善的社會空間。韓國的ODA
策略又稱為「新協助模式」，
包括三個推動方向：三角夥伴合作、[4]公私夥伴關係、全球治理。[5]
以這三個方向為基礎來協助開發中國家的經濟發展並改善生活品質，其中尤以東協國家的援助為典型。

大
體上
，「新協助模式」的運作分成以下幾個面向。在資金挹注面向上，以韓國國際協力團（Korea International Cooperation Agency, KOICA）為主要出資機構，負責韓國的雙邊贈與[6]
和技術合作計畫，同時韓國輸出入銀行（Korea Bank）給予經濟發展合作基金（Economic Development Cooperation Fund, EDCF）相關貸款。在實際操作上，KOICA
以「選擇和聚焦」為原則，整合韓國的發展經驗和夥伴國家的需求，從而達到雙贏的結果。從下圖一可知，韓國ODA
主要集中在發展較為

Phoca PDF

落後的越南、柬埔寨和菲律賓。此外，有
鑑於李明博於2009
年拋出「新亞洲外交倡議」，增加對於
東協國家的援助，[7]是故可以從下圖一觀察到2009年以後的ODA
援助確實顯著提高。另一方面，在貸款部分上，越南為EDCF最主要的受惠國。

圖一韓國對東南亞國家的援助



資料來源：筆者整理自Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a], http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A#

在執行面向上，以韓國科技政策研究所（Science and Technology Policy Institute, STEPI）和韓國科技規劃評價院（Korean Institute of S&T Evaluation and Planning, KISTEP）為主要執行機構。STEPI
試圖協助這些國家的政府檢視其既有創新科技研發現況與政策機制，甚至協助建立其國家創新科技研發目標及行政機構，例如韓國協助越南
制定國家2011年至2015年科技發展計畫。此外，KISTEP

Phoca PDF

則透過策略性的輸出科學技術（S&T
）規劃和研發評估，來協助東南亞國家執行S&T
相關規劃，例如韓國協助柬埔寨的國家科學技術總體規劃，以建立柬埔寨的科學技術基礎，並協助其轉型至技術密集型產業。整體上，韓國已成功透過這種「科技外交」來塑造其科技政策制定的領導者形象和地位，讓東南亞國家將韓國視為科技發展的典範及積極學習的對象。

此外，在李明博「新亞洲外交倡議」下，也積極推動向東協地區提供糧食安全援助的「東協與中日韓緊急大米儲備庫」，韓國對此提供了15
萬噸。再者，在人才教育面向上，韓國政府推
動「K-Move
計畫」，協助韓國人才國際化，創造年輕人的海外就業。其中，東協為該計畫的第二波重要前進基地，在印尼雅加達涉有K-Move中心。

由此可見，韓國「新協助模式」下的ODA
策略並非僅止於金錢援助，而更
多的涉及到許多「能力建設」（capacity-building
）機制的內涵，透過協助這些國家發展足夠的能力，來提升國家的發展水平。，唯有因地制宜的與當地國一同合作解決某些問題，才能發揮對外援助所應發揮的效益。另外，在援助國家的選擇上，也必須適當的考慮該國與自身國家的互動情形，選擇性地援助那些與自身關係較為密切的國家，如此不僅有助於自身對該國的影響力，也能協助自身產業前進該國拓展商機。

對臺灣的啟示

從上述回顧和分析可知，韓國對東南亞的布局之背景其實與臺灣有許多相似之處，唯一較大的差異是臺灣並未因為亞洲金融危機而遭逢重創。其他像是中國崛起、被邊緣化的危機、對於孤立於區域經貿整合之外的擔憂等，這些都是目前台灣面臨的困境。對韓國和東協而言，亞洲金融危機既是危機也是轉機，但對臺灣而言，雖有幸度過危機，卻也似乎因此忽視了反省自身經濟結構的機會。在危機之後的2000
年代，反而成為台商大舉西進的年代。反觀韓國在此時期則是同時前進中國與東協，不失之偏廢，即早意識到中國產品與自身產品的競爭性，以及紅色供應鏈的威脅，而積極的與東協、美國、歐盟等洽簽FTA。無庸置疑的，如此不同的發展策略，應可提供台灣寶貴的參考。

在援助政策上，由於臺灣特殊的國際地位困境，使台灣自從退出聯合國之後，即以「鞏固邦交情誼」和「外交承認」作為對外援助的最高性前
提，[8]
這種傳統思維不僅與國際潮流脫軌，更喪失了藉由援助來形塑對臺灣友善的社會空間之機會。誠然鞏固邦交情誼和外交承認有其不得不然的必要性，但亦在此基礎上，擴大發展對其他國家的援助，尤其是與台灣經貿互動密切，同時也是新南向政策所欲錨定的東協國家。

在此必須釐清的是，對外援助並非全然等同於臺灣民意反感的「凱子外交」，除了金錢之外，還包括技
術援助、基礎
建設、教育與人才培育等「
能力建設」機制，例如前述所提及的韓國STEPI、KISTEP
協助東協國家檢視、制定和執行科技政策，抑
或是K-Move
人才培育計畫等，這些都是值得臺灣學習的地方，尤其臺灣的科學技術實力並不差，如果能充分發揮「科技外交」的實力，則對於提升臺灣在東南亞地區的地位並非不可能之舉。另外，也不應

Phoca PDF

侷限在（臺商）經貿需求，而更需要從東南亞共同體的格局著手，對應各國在地社會的發展所需，並且參考周邊大國對於東南亞青年領袖的培育與支持，建立南向新政在人才培育方面的整體圖像與執行路向，
才能形構對臺灣與東南亞雙向互
利的長遠戰略規劃及行動藍圖。[9]
總之，臺灣實有必要跳脫傳統思維，從鞏固邦交情誼走向「善盡國際社會責任」，擴大對於東協國家的援助，將觸角擴及科學技術、教育與人才等面向。政府提出「新南向政策」，應以更全方面的作為，從經貿、援助、人才培育、觀光、文化等面向多管齊下，以達到彼此雙贏的局面。

_____

[1]劉德海，2011，〈進入21世紀以來的南韓與東協經貿關系〉，《臺灣國際研究季刊》，7(1): 147-169。

[2]劉德海，2013
，〈韓國自由貿易協定策略及其對東北亞經濟整合的影響〉，《國際政治與經濟論叢》，1: 1-20。

[3]「韓國外交部」關於「大韓民國的FTA地位一覽」網站：
http://www.mofat.go.kr/ENG/policy/fta/status/negotiation/australia/index.jsp?menu=m_20_80_10&tabmenu=t_4&submenu=s_4。

[4]透過「南南合作」（South-South Cooperation）來改善開發中國家的問題。

[5]余珮儒，2015
，〈韓國前進東南亞的策略性做法：「新協助模式」〉，《經濟前瞻》，69-77。

[6]韓國ODA包含三種型態的協助：1. 雙邊贈與 2. 雙邊貸款 3.
多邊協助。其中尤以涉及技術合作和不同形態的無償移轉（資金、產品、服務等）的雙邊贈與為

Phoca PDF

最大宗。

[7]韓國國際協力團（Korea International Cooperation Agency, KOICA）所出版的20 Years of KOICA
(1991-2010)，http://www.koica.go.kr/upload/pr/annual/20anniversary_eng.pdf，頁88-89。

[8]葛博宇，2003，〈國際對外援助新趨勢與台灣模式〉，《育達研究叢刊》，4: 127-146.

[9]楊昊，2016
，〈南向新政與人才培育系列之一：我
們可以從歐巴馬的YSEALI學到什麼？〉，自由評論網，
http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1781483，2016/08/03。

作者 李明勳 為中華經濟研究院台灣東南亞國家協會研究中心輔佐研究員

Phoca PDF