

簽訂自由貿易協定(FTA)因應策略-以韓美 FTA 為例

一、 韓國 FTA 簽訂狀況概述

韓國為了提升生產性並進一步發展經濟，自 2003 年以來，積極地進行自由貿易協定(以下稱 FTA)。確認目前的 FTA 進展狀況 (表 1)可發現，對智利、新加坡、EFTA、ASEAN(商品部分)的 FTA 已經生效，而和包含 EU、加拿大、ASEAN(服務、投資部分)等六國(區域)的交涉則在推動中。此外，對中國、MERCOSUR、GCC，則在準備 FTA 交涉的環境調整階段。其基本策略為先從小的經濟體開始開放，從中慢慢累積經驗，進而邁向與大國的交涉。然而韓國對於相對優勢低的農水產部門，最初也並非採取積極的開放姿態，可說是和美國交涉之後才一口氣加速開放。

表 1 韓國的 FTA 推動狀況

對象國	現況	交涉開始	交涉妥協	正式署名	批准案國會通過 (韓國)
	妥協 (年/月)				
智利	2004 年 4 月生效	99/12	02/10	03/2	04/2
新加坡	2006 年 3 月生效	04/1	04/11	05/8	05/12
EFTA	2006 年 9 月生效	05/1	05/7	05/12	06/6
ASEAN(商品部分)	2007 年 6 月生效	05/2	06/4	06/8	07/4
美國	2007 年 7 月正式署名	06/6	07/4	07/7	未知
	FTA 交涉推動中				
ASEAN (服務、投資部分)	2007 年 10 月第 20 回交涉	05/2			
加拿大	2007 年 10 月第 11 回交涉	05/7			
印度	2007 年 10 月第 8 次交涉	06/3			
EU	2007 年 10 月第 4 次交涉	07/5			
墨西哥	2006 年 6 月第 3 次交涉	06/2			
日本	2004 年 11 月第 6 次交涉	03/12			
	交涉環境調整段階				
中國	2007 年 7 月 於首爾舉辦產官學共同研究第 2 次會議				
MERCOSUR(1)	2006 年 10 月 舉辦第 4 次 FTA 共同研究				
GCC(2)日本	2007 年 3 月 盧武鉉總統在中東訪問時同意推動 FTA				

註(1)： MERCOSUR(南美南部共同市場)是由阿根廷、巴西、巴拉圭等正式加盟國，與智利等準加盟國組成。

註(2)： GCC(灣岸協力理事會)為沙烏地阿拉伯、科威特等六國。

二、 韓美 FTA 歷程

至於和美國的 FTA，於 2006 年 4 月開始交涉，7 月正式署名。經過 8 次的官方交涉及高層會合、貿易部長會合，07 年 4 月達成協議、6 月簽署(表 2)。而美國議會的總統促進貿易授權 (Trade Promotion Authority) 的期限為 07 年 7 月，交涉成了為期僅僅 10 個月的短期交鋒。韓國政府於 9 月在國會提出 FTA 批准同意案，韓惠洙國務總理發覺到政界中存在反對韓美 FTA 締結的聲浪，他在國會進行提案時的對國民談話中說：「現在我們為了能獲得讓憂慮損失的人也能認同的利益，正加以準備中。尤其為了農業及農村的未來，將穩健地推動協助對策。」

(1) 韓國農水產部門的讓步情況

協議內容在一般商品中，韓國方面為 94.0%、美國方面 94.6%(Tariff line based) 的關稅在 3 年以內取消。觀看農水產物部分，韓國的 3 年以內關稅取消率降至 40%，有相當多的品項採用了長期的關稅取消期限及季節關稅、關稅配額。然而在自由化中唯一例外的只有稻米，而自由化程度也比韓國至今所締結過的 FTA(對智利、EFTA、ASEAN 等)還來得高。

表 2 韓美 FTA 交涉過程

日程	交渉内容	場所
(2006年)		
2月3日	韓米政府FTA交渉の開始を宣言	華盛頓D.C.
6月5日～9日	第1回交渉	華盛頓D.C.
7月10日～14日	第2回交渉	首爾
8月15日	一次関税讓許案交換	
9月6日～9日	第3回交渉	西雅圖
10月23日～27日	第4回交渉	濟州
12月4日～8日	第5回交渉	蒙大拿
(2007年)		
1月15日～19日	第6回交渉	首爾
2月11日～14日	第7回交渉	華盛頓D.C.
3月8日～12日	第8回交渉	首爾
3月19日～22日	高位級交渉	華盛頓D.C.
3月26日～4月2日	通商長官會議	首爾
4月2日	交渉妥協	

另一方面，除了時間限制外，韓國的交涉體制集中在農林水產部等貿易本部，交涉除了事先和國內利益團體說明及收集情報之外，與國內當局缺乏溝通，可以說幾乎沒有進行。最後，盧武鉉政權在美韓 FTA 仍未批准之下結束，而於 08 年 2 月就任的李明博新政權，欲於 4 月選舉前獲得批准也相當困難。韓國政府在協議之後，針對將造成損失的農業部門，進行了各項補償及歇業計畫，並提出結構改革案。

韓國向美進口所佔之農水產品市佔率，在 2001~03 年平均為 10.7%，雖相對較高，但隨著 BSE 問題的發生造成牛肉進口銳減，在 FTA 交涉前的 2005 年下降到 6.4%。特別是畜產品進口美國市佔率從 2003 年的 55% 到 04 年一路下滑到 19.2%，使得全體農水產物進口市佔率從 30% 多下降到 20% 多。對於這樣的狀況美國表達了強烈的不滿，以解決牛肉問題為前提條件開始了 FTA 交涉。因為這樣的緣由，韓國從展開 FTA 交涉以來，首次不得不對農水產市場進行徹底的開放。

表 3 為韓國協議農水產部門關稅讓步的日程。韓國承諾即時取消關稅的品項在 HS10 位碼中對 ASEAN 為 532 品項，而在美韓的 1531 品項中又增加了 578 品項。雖然即時取消率 37.8% 看來似乎很低，但在 10 年以內將提高到 86.3%。在和智利締結時，蘋果、梨子也與稻米一樣列為完全例外品項，在美韓 FTA 中卻只有稻米。不過，列為敏感品項的關稅配額(TRQ)為 11 品項(細分基準為 36 品項)，農產品緊急進口限制措施(ASG)為 30 品項(細分基準為 75 品項)，這些項目比其他國家多也是美韓 FTA 的特徵。ASG 為類似 WTO 的特別緊急救濟措施(SSG)，即當進口量增加到一定基準以上、出口國的價格低在一定價格以下時，不需提出損失證明，自動啟動該措施，不限制物質量，關稅提高的方式及次數亦無限制。

關稅讓步在 10 年以上較多的品項為肉類 2 類、酪農產品 4 類、蔬菜 7 類。而美國最關心的牛肉則是在 15 年內取消，農業防衛措施關稅(按物質量基準)也從 40% 最終調降為 24%。冷凍豬肉的期限設定在 2014 年 1 月 1 日，雞肉類許多也都設定在 10~12 年以內。4 類中奶粉與煉乳為例外，維持現行關稅與 TRQ，乳酪類也設定為 10~15 年。

水果類則期限則更長，允許在期限內維持現行關稅，並導入 TRQ 與季節關稅，橘子為 15 年、葡萄 17 年。此外，蘋果與梨子在一般品種上設定為 10 年，但富士蘋果與東洋梨則長達 20 年。其他，食用大豆及馬鈴薯無關稅配額，並與玉米 7 年的讓步期限一樣適用防衛措施。麥、蕎麥等也需花費 15 年的 TRQ。辣椒、蒜、蔥等為 15 年並適用 SG，朝鮮人蔘則決定為 18 年。

表 3 美韓 FTA 在韓國的農產品關稅讓步(品項數)

主要內容	合計	即時	撤廢率	14.1.1	現行+TRQ	2	3	5	6	7	9	10	10年撤廢率	12	15	16	17	18	20	除外
第1類 動物(限還活著的)	50	29	58				12				7	96.0	1	1						
第2類 肉及食用肉渣	96	4	4.2	14			2	1		2		49	60.4	9	15					
第4類 酪農品、鳥蛋、天然蜂蜜等	51(8)	4(7)	7.8		12							24(1)	47.1	3	8					
第5類 動物性生產品(除了其他項目之外的)	54	42	77.8			1	2					3	88.9	1	5					
第6類 樹木(活著的)、切花及裝飾用葉等	74	47	63.5									27	100.0							
第7類 食用蔬菜根莖類	131(2)	23(1)	17.6		1		29		6		53	84.7	4	15(1)						
第8類 食用果實、堅果、柑橘類果皮等	78(2)	23	29.5		1	3	5	1	5	1	21	76.9	6	11			1		(2)	
第9類 咖啡、茶、Mate茶及辛香料	36	25	69.4				6					86.1		5						
第10類 穀物	32	13	40.6				4		2		2	65.6		5						6
第11類 穀粉、加工穀物、麥芽、澱粉、菊糖及小麥麵筋	45	6	13.3				10				14	66.7		11						4
第12類 榨油用種子及果實、稻草及飼料用植物	131(1)	61(1)	46.6		1	2	26	15	1		5	84.7		13						
第13類 蟲膠、橡膠、樹脂及其他	28	13	46.4				6				6	89.3		3						
第14類 植物性編織材料等	21	1	4.8				10				10	100.0								
第15類 動物性、植物性油脂	95	45	47.4			2	36	1	3		4	95.8	3	1						
第16類 肉、魚及甲殼類製品	24		0.0	7			1		1		6	33.3	3	6						
第17類 糖類及砂糖糖果	33	5	15.2				18		2		6	93.9				2				
第18類 可及其製品	33	10	30.3				17				2	87.9	2							2
第19類 穀物、穀粉、澱粉、奶製品等	50	11	22.0				25				10	92.0								4
第20類 蔬菜、水果、堅果及其他植物部份的製品	108(2)	8	6.1					53(2)	8		32	93.5	2	5						
第21類 各種加工食品	67(2)	3	4.5			1	1	43	5		14	100.0		(2)						
第22類 飲料、酒、食用醋	52	23	44.2				18		1		8	96.2		2						
第23類 食品工業殘渣及其調製飼料	44	34	77.3						1		5	90.9	4							
第24類 香菸及製造香菸代用品	25		0.0								23	92.0		2						
第29類 有機化學品	3		0.0				1	1			1	100.0								
第33類 精油、樹脂結合劑、調製香料、化妝品類	34	32	94.1								2	100.0								
第35類 蛋白質系物質、變性澱粉、膠著劑及酵素	28	12	42.9			4	4		6	2		100.0								
第38類 各種化學工業生產品	13	11	84.6			1				1		100.0								
第41類 原皮(毛皮除外)及皮革	37	35	94.6							2		100.0								
第43類 毛皮及人造毛皮與其製品	12	12	100.0									100.0								
第50類 絹及絹織物	16	16	100.0									100.0								
第51類 羊毛、織獸毛、粗獸毛、及馬毛的線及其織物	11	11	100.0									100.0								
第52類 綿及綿織物	10	10	100.0									100.0								
第53類 其他植物性紡織之用纖維等	9	9	100.0									100.0								
合計	1531	578(9)	37.8	21	15	6	33	317(2)	2	41	1	343(1)	86.3	40	108(3)	2	1	7	0(2)	16

注：①括號內的數字為細分號所追加的品項數

4 類：乳清粉末(飼料用)、乳清(其他、資料用)、變性乳清(乳清除去、飼料用)、變性乳清(無機質除去、飼料用)、變性乳清(濃縮蛋白質、飼料用)、變性乳清(其他)、變性乳清(其他飼料用)、乳酪(切達)

7 類：馬鈴薯(家庭用)、碗豆(飼料用)

8 類：蘋果(富士品種)、梨(東洋梨品種、新鮮的)

12 類：大豆(醬油原料)

20 類：蔓越莓汁、李子汁

21 類：混合調味料(辣椒、蒜、蔥，或生薑的含有量 20 % 以上，或這些合計為 40 % 以上的品項)、混合調味料調製品(同左)

(2) 韓國農業現況

韓國目前正面臨農村高齡化之困境，確認農家戶數(圖 1)，從 1970 年的 248 萬戶開始一路下滑，到了 2006 年變成 125 萬戶，幾乎為 1970 年的一半。農家人口亦是如此，在這樣的農家戶數及農家人口的減少趨勢中，農村高齡化則急速上升。從圖 1 可以了解到，高齡者的絕對數從 1970 年(71 萬人)到 2006 年(102 萬人)，增加了約 43%。加上青壯年層在這期間由農村外移至都市，高齡化率急遽上升。1970 年的高齡化率為 4.9%，到了 80 年代前半成為高齡化社會(高齡化率 7~14%)，93 年則進展為高齡社會(高齡化率 14~21%)，99 年已邁入超高齡社會。

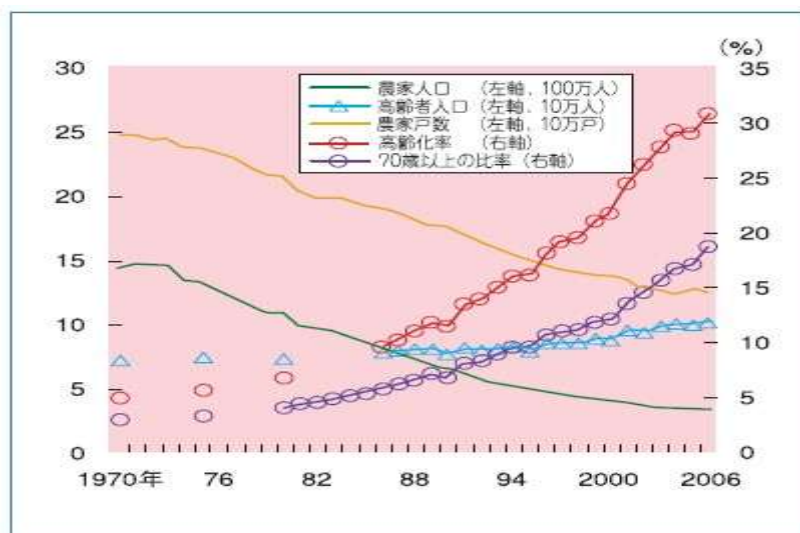


圖 1 韓國的農家現況

備註：高齡者人口為 65 歲以上人口。

高齡化率為農家人口中的高齡者比例。

處在如上述的農村高齡化進展過程中，製造業以出口為中心大幅成長，農業部門的生產性提升則相對鈍化，逐漸處於劣勢。該比較劣勢化不僅是在 GDP 及全就業者中的農業部門占有率下降，也能從自給率逐年下滑中掌握到。至今的韓國為確保食品安全保障，置出了提升自給率的有力點。然而如圖 2 顯示，calorie base 自給率(新系列)從 1970 年的 79.5% 到 90 年下降到 62.6%，並於 99 年中斷 50%(*4)，2005 年演變為 46%。穀物自給率雖在 1966 年超越 100% 達 102.5%，其後急速下降，79 年變為 58.7%，90 年代後半則演變為 3 成左右，到了 2005 年為 29.3%。檢視個別品項也可見小麥、大豆、牛肉的自給率自 1966 年以後急速下降(表 4)。

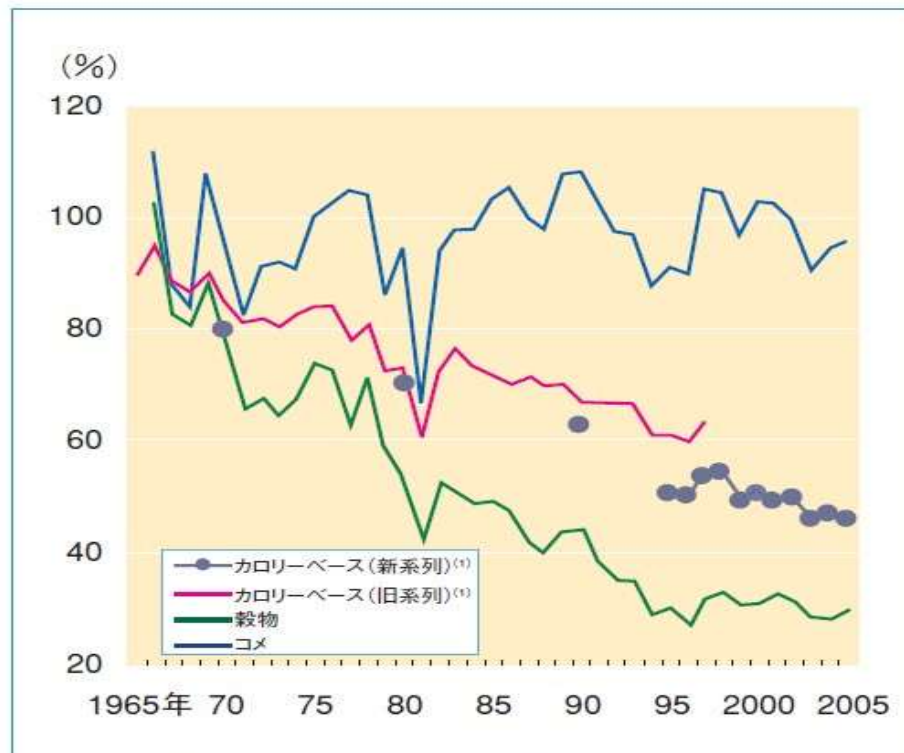


圖 2 糧食自給率

備註：在新系列中，考量了肉類的飼料自給率。

表 4 各品項的糧食自給率

年	小麥	大豆	蔬菜	水果	肉類	牛肉	蛋	牛乳	魚貝類
1966	43.4	99.4	100	100.6	100	100	103.1	—	118.1
1970	15.4	86.1	100.2	100.2	100	98	99.2	—	115.1
1980	4.8	35.1	100.2	98.6	97.4	93	100	109.7	132.7
1990	0.1	20.1	98.9	102.5	92.9	53.6	100	92.8	121.7
1995	0.3	9.9	99.2	93.2	89.2	50.8	99.9	93.3	100.4
2000	0.1	6.8	97.7	88.7	83.9	53.2	100	81.2	87.7
2001	0.1	7.7	98.3	88.9	81	42.3	100	78.9	77.9
2002	0.2	7.3	97.7	89.1	82	36.6	100	81	63.8
2003	0.3	7.3	94.7	85	81.2	36.3	100	81	61.7
2004	0.4	7.1	95	85.2	83.5	44.2	100	74.2	55.7
2005	0.2	9.8	94.5	85.6	81.6	48.1	100	72.8	64.3

資料：韓國農村經濟研究院「食品需給表」(各年版)。

如圖 3 所示，將 2002~05 年(在 BSE 導致牛肉進口發生問題之前)的市佔率做平均，韓國向美進口佔了最大市佔率的為玉米、麥等穀類，佔了全體的 25%。農產品中次高的是大豆等豆類 13%、水果類 8%，其他飼料及食品、調製品的市佔率皆較少。市佔率與穀類相當的肉類為 23%，其中 18% 為牛肉，豬肉、雞肉等市佔率不過 1~2% 多。觀察這些進口市佔率已偏高的品項，指出了或許實際上當廉價的美國產品進口增加時，必須大幅進行國內調整的可能性並沒有那麼高。

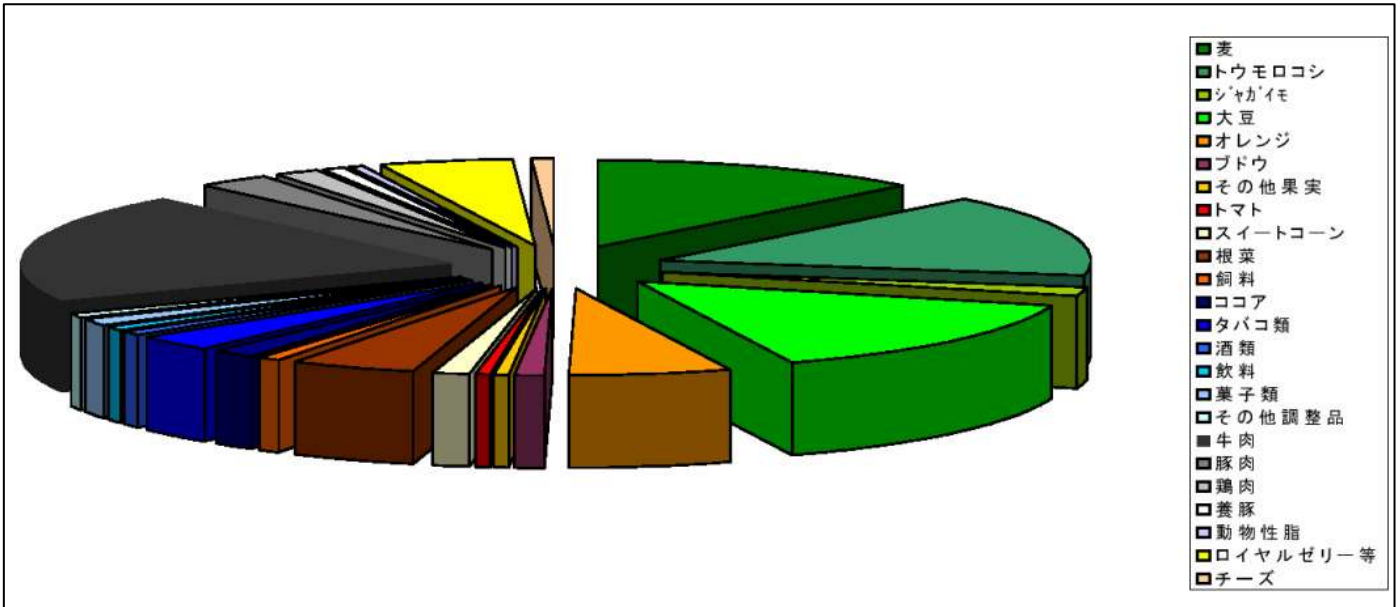


圖 3 韓國從美國進口之各品項比例圖

備註：從上到下為麥、玉米、馬鈴薯、大豆、柳橙、葡萄、其他水果、番茄、甜菜、根菜、飼料、可可、香菸類、酒類、飲料、糖果類、其他製品、牛肉、豬肉、雞肉、養豬、動物性脂肪、蜂王漿、起司

(3) 市場開放的影響

由對外經濟政策研究院的李彰洙等人進行的研究(2006)，利用部份均衡模型，稻米為唯一例外，其餘一律在 10 年內取消關稅，依據該方案預測各生產額的變化與農家所得。表 5 所示，從 2010 年開始到 17 年，生產額預料將減少 20% 以上的是辣椒、蒜、蘋果、葡萄、橘子、肉牛等。但除了肉牛之外，其他品項的生產金額並不多，反而是豆類、蔥、雞肉等預料將會增加。同研究中也見到農家所得從 2010 年的 13.2 兆韓元到 2017 年為 11.36 兆韓元，減少了幾乎 2 兆韓元。各品項所得在穀物方面損失較輕微，而水果和畜產則減少了 20% 以上，跌幅較大，所得方面大致上顯示出和生產額相同的趨勢。

然而，該結果僅單純地估算到關稅取消，並沒有考慮到農產品的許多關稅配額分配等。此外，就水果與畜產的貿易性質上來說，檢疫所具有的意義比關稅取消的效果還要大，光是議論關稅的部分並不合適。因模型的前提條件及基準年並不同，比較起來不太具有意義，但將交涉妥協後的內容加入，於農業經濟研究院所進行的研究(2007)中，將 2009 年到 19 年的各品項增減，比較先前李彰洙(2006)研究的 2010 到 17 年，(比較有底色之表 2 部分)得出的結果為 09 年~19 年全品項生產額的減少幅度比 10 年~17 年的減少幅度還要低很多。而減少幅度增加的只有畜產，且非最大懸案的牛肉，而是豬肉與酪農。因農產品的進口制度複雜而多異，以單純化的模型推算有一定的限制。以下大略預測對主要品項國內生產的具體上影響，以及在韓國市場中，美國與他國的競爭情況(表 6)。

表 5 美韓 FTA 與主要農產品的預期生產額

部分均衡推計 (KIEP)								妥結後推計 (農業經濟研究院)	
	2005	2010	2015	2017	2010→17年 の増減	増減率(%)	2005→17年 の増減	増減率(%)	2009→19年 の増減額
農業全体	350900	328500	316900	315300	-13200	-4.0	-35600	-10.1	-8958
穀物全体	97383	88173	78774	75203	-12970	-14.7	-22180	-22.8	-153
米	76677	66608	62857	62445	-4163	-6.3	-14232	-18.6	0
麦	2065	1846	1878	1729	-117	-6.3	-336	-16.3	-14
大豆	5258	5194	5674	5831	637	12.3	573	10.9	-86
野菜全体	68186	65502	64803	64713	-789	-1.2	-3473	-5.1	-457
ハウス野菜	35549	34598	35136	35594	996	2.9	45	0.1	-240
トウガラシ	8606	7177	5831	5322	-1855	-25.8	-3284	-38.2	-39
ニンニク	5352	3792	2844	2471	-1321	-34.8	-2881	-53.8	-39
ネギ	2148	2712	3057	3126	414	15.3	978	45.5	-63
その他	17529	17222	17935	18200	978	5.7	671	3.8	-38
果物全体	30817	30548	28089	26345	-4203	-13.8	-4472	-14.5	-1933
リンゴ	4671	3920	3202	2940	-980	-25.0	-1731	-37.1	-416
梨	3387	2991	3083	2845	-146	-4.9	-542	-16.0	-153
ブドウ	4962	5656	4383	3995	-1661	-29.4	-967	-19.5	-462
ミカン	8108	6668	5257	4637	-2031	-30.5	-3471	-42.8	-658
桃	1996	2059	1859	1768	-291	-14.1	-228	-11.4	-197
その他	1417	1456	1342	1267	-189	-13.0	-150	-10.6	-48
畜産全体	108400	106376	100025	100573	-5803	-5.5	-7827	-7.2	-6415
韓牛	28940	28458	22876	22780	-5678	-20.0	-6160	-21.3	-2811
豚	36670	33820	32626	32714	-106	-3.3	-3956	-10.8	-1874
鶏	19360	19752	20956	21485	1733	8.8	2125	11.0	-996
その他	8280	9776	9334	9401	-375	-3.8	1121	13.5	-141
酪農	15160	14570	14235	14913	343	2.4	-247	-1.6	-594

出所: 李彰洙他(2006)、農業經濟研究院(2007)より作成

備註: 表由上到下: 穀物全體、米、麥、大豆、蔬菜全體、溫室蔬菜、辣椒、蒜、蔥、其他、水果全體、蘋果、梨、葡萄、橘子、桃、其他、畜産全體、韓牛、猪、雞、其他、酪農

表 6 美韓 FTA 及對韓國主要農產品的影響

	讓步關稅	關稅配額	自給率	美國產市占率(2000~06年)	主要供應國	對韓國的影響	美國與其他供應國的變化
玉米	328%	0-1%	0.9%	飼料用(4.2~65.1%) 其他(1.9~73%)	中國, 美國, 巴西	進口做為飼料, 國產做為食用來區分 分配關稅範圍內進口的實質影響輕微	變動較大, 但在飼料用玉米中, 原先美國大於中國的單價差將縮小 美國產的競爭力提升
大豆	487% 27%	1-5% 1-5%	8.5%	榨油用(54.2~90.8%) 飼料用(75.9~88%) 豆漿(5.8~66%)	美國, 巴西 美國, 中國 阿根廷, 巴西 美國	進口的是豆漿用與飼料, 和國產食用、加工用區隔, 以分配關稅範圍內進口 同上 美國產進口增加	隨出口價格變動, 但市佔率回復 單價下跌及中國出口餘力減退, 使美國優勢 對於中南美, 美國的競爭力回復
柳橙 蘋果 葡萄	50%(果汁 54%)柑橘類 144% 45%			生鮮柳橙(95%~98%) 果汁(23.6~30.8%) - 生鮮葡萄(11.6~22.4%) 果汁(42.3~74.5%)	美國, 南非 巴西, 美國 - -	國內無生產。但有橘子等柑橘類全體產生消費替代的疑慮, 糖度等品質差異 檢疫問題優先, 品種競爭少, 但富士品系有可能有進口競爭 生鮮上美國產無價格競爭, 與國產有品質差異 進口依賴度高, 無大的影響力	確立美國的壓倒性優勢 與巴西的價格競爭力逆轉優勢 智利的壓倒性市佔率不變, 以季節區分 價格競爭力上西班牙等優勢確立
牛肉 豬肉 雞肉 牛乳製品 乳酪	40% 18-25% 18-20% 49.5% 36%	4%	46.9% 76.4% 80.5%	冷凍至 03 年 77%, 之後 0% 生鮮、冷藏同 71%, 之後 0% 冷凍三層肉(0.2~0.8%) 其他冷凍肉(12.1~34.8%) 冷凍雞腿(12.9~83.4%) 雞翅膀(1.3~28.2%) 雞肉切塊(1.5~57%) 乳清(58.6~82.5%) 新鮮(3.3~7.8%) 粉末(21.7~39.9%)	(美國), 澳洲, 紐西蘭 比利時, 智利, 法國等 EU 各國 泰國, 中國, 丹麥 美國, EU, 澳洲 澳洲, 紐西蘭, EU 美國, 澳洲, 紐西蘭, 巴西	BSE 檢疫問題解決的話, 有必要 15 年緩期做區分化。美國產的競爭力強, 價格也下降。 進口依賴度力提高, 逐漸轉換為向美國進口, 價格有下降的可能性 雞腿、雞翅膀等進口, 一般雞肉、傳統料理用國產區分, 價格也可能下跌 乳清粉末在分配關稅範圍內進口, 實質影響輕微 影響限定在粉末乳酪上, 與國內生產無直接競爭	BSE 檢疫問題解決的話, 包含品質面美國之於澳洲等的競爭力再回復, 優勢確立。 全體的價格競爭力提升, 尤其是其他冷凍肉方面有可能逆轉加拿大的優勢 雞腿等競爭力提升, 轉為泰國、中國等 粉末本來就是美國的市佔率具壓倒性 變性乳清從技術面來看為 EU 優勢不變 新鮮的無變化, 粉末更確定轉為美國優勢、轉換效果

(4) 市場開放與政治上的敏感性

韓國在 FTA 推動之前，在 WTO 的交涉場合上對於農業的保護不僅和日本一樣，甚至程度更高，與企圖迫使自由化的美國長年處於對立的關係。尤其是決定進入交涉的盧武鉉政權，他的政治基盤並非是會從 FTA 得利的大企業或富裕層，反而是農業相關人員及地方相關人士，還有反美、反全球主義傾向的市民團體等，使得交涉染上了政治色彩。在交涉時不斷出現激烈的反對運動，諷刺的是當盧武鉉政權到了末期，與他下降的支持率成反比的是美韓 FTA 的支持率提升，在 07 年 4 月獲得協議時達高峰。

迫於美國的 TPA 期限到期，在受限於時間的交涉下，以總統府為領導，將權限集中在貿易交涉負責人身上的形式，使交涉得以迅速展開。相反地，由於缺乏向國內事先溝通及合作，即使達成了協議，當初就已經預料到想趕在兩國政權末期中獲得批准是相當困難的。對於在關稅結構上背負著增加市場開放的韓國方面，從 FTA 中尋求經濟封閉的突破口，在輿論高度支持下展現出自信，打算藉由在 07 年 9 月的國會批准，來促使美國方面也獲得批准。然而面臨 12 月的總統大選，更因 08 年 4 月逼近總選舉使批准拖延，現狀十分嚴峻。

韓國不僅是在權威主義時代，就連在民主化、地方自治制實施後，仍實施十分中央集權的行政制度。又因政黨政治仍處在發展期，並沒有明確能迫使政黨行動的壓力團體，反倒是網路的輿論及各類市民團體，對於政治擁有甚大的影響力。再者，因韓國人口有 4 分之 1 以上集中在首爾，加上都市化急速進展，韓國也像日本一樣，難以培育出能調整、代表地方及農業者，所謂「農林族」的政治家。

在國會上激烈抵抗批准案的並非只有以農村為票倉的議員，也包括了民主反美系的議員們。除了強烈地意識到農業、農村或地方經濟的反對運動外，在美韓 FTA 中也深受反美（這點在韓國幾乎等於反帝國主義）勢力的影響。因此就連由身為 FTA 既得利益者的消費者所組成的都市市民團體，也存在著 FTA 的反對者。

農業團體是與工會並列具有相當大影響力的組織，除了農業共同組合中央會（農協）之外，尚有全國農民會總連盟（全農）、韓國農業經營人中央聯合會（韓農連）、全國女性農民會總連等。雖然這些團體都一致反對 FTA，但實際上每個團體所關心的、及利害關係都有著微妙的差異，原因並不單純。由於肉牛及果樹園經營者等相對經營規模較大的農業者很多，且這些組織也和推動改革的行政方面等有關聯，故對於 FTA 的關注除了保障農業生產之外，還有部分原因是出口的可能性等。另一方面，農協雖然立場也一樣，但 2 者的地區性差異十分強烈，主要是在活化地區經濟及農村問題的關心程度上有所不同。

而且韓國農產品的政治敏感性起因，並非只有在競爭力提升問題、特定品項農家所得的經濟問題，或全農系及韓農連等影響力滲透度等政治問題而已。更因為產地偏重於特定地區造成的地區間紛爭，以及農產品特性及歷史的、社會的風土所影響的農業者組織化程度，加上各農業團體的政治傾向等，應說敏感性是連結了國家政治局勢下所形成的。因此即使觀看各品項，也很難說是和日本一樣存在著明顯的政治敏感性。表 7 是從以國際競爭力為基準的生產規模、集中在特定地區的程度、農家所得的水準、農業者組織化率等觀點，對政治敏感品項進行分析的表格。在美韓 FTA 中，這些品項幾乎都取得了長期的關稅取消期限，並且採取關稅配額及防衛措施等特別的待遇，但實際上在背後是各有其理由的。

表 7 韓國主要農產品的敏感度

生產品項	生產規模	地區偏重度	農家所得	組織化率	政治敏感度	敏感理由
玉米	2	4	3	2	3	
食用大豆	3	4	3	3	3	
飼料用根菜	2	4	3	3	3	
馬鈴薯	2	1	4	3	3	
牛肉	4	4	5	2	3	
豬肉	4	3	4	3	3	
乳酪	2	4	2	3	3	
奶粉、煉乳	2	4	2	3	3	
天然蜂蜜	2	2	3	3	5	偏重濟州島地區、歷史特性
柳橙	3	1	4	4	5	同上
蘋果	4	3	4	4	4	對傳統保守政治基盤的偏重
葡萄	3	3	4	4	4	同上
梨	3	3	4	4	3	
桃	3	3	4	4	3	
人蔘	4	2	4	4	5	維持傳統食品的自給
辣椒	3	2	4	4	5	同上，偏重慶尚北道地區
蒜	3	1	4	4	4	偏重全羅道地區
洋蔥	3	1	3	3	2	同上
香菇	3	2	3	3	3	
綠茶	3	2	3	4	4	偏重全羅道地區、歷史特性

生產規模：具競爭力=5、可能強化競爭力=4、殘存可能=3、缺乏持續性=2、無法殘存=1

地區偏重：生產附加價值／地區 GDP<10%=5、>10%=4、>20%=3、>30%=2、>40%=1

農家所得：生產農家平均／全農家所得平均>100%=5、>80?99%=4、>60~79%=3、40~59%=2、<39%=1

組織化率：非常強=5、強=4、普通=3、稍弱=2、弱=1

政治敏感度：非常敏感=5、敏感=4、不敏感=3、無政治性=2、可忽略=1

註：①地區偏重度為從特定的道(相當於縣)到市、郡、區、邑(相當於村)層級是否有偏重的查證。

②農家所得以各營農型態的農業所得(名目)作分類。

③組織化率為忽略掉品項特性，只著重在農業組織的加入率方面。

(5) 妥協內容

將韓美 FTA 的農產品減讓程度，和至今韓國所締結的 FTA 做個比較，雖然程度相當地高，但為了將衝擊的程度降至最小限度，也列出了各種例外處置。關於例外處置，對於主要敏感品項適用減讓排除、維持現行關稅、導入季節關稅、稅號分離、農產品防衛措施(ASG)等，關稅取消期限也在 15 年以上。

這次交涉得以行 ASG 啟動權的農產品為牛肉、豬肉、洋蔥、蘋果、辣椒、蒜、馬鈴薯粉、高麗人蔘等 30 個品項(HS10 單位基準為 75 個)。另一方面，關於其他品項，適用於當判斷將會對國內產業造成重大損失時，決定是否啟動的一般防衛措施(SG，緊急進口限制措施)。SG 的啟動基準比起 ASG 較嚴格，且各品項僅能啟動一次。因此，當 ASG 對象品項以外的農產品，一旦啟動過一次 SG，之後即使再進行會對國內生產造成重大損失的進口，原則上不能採取任何措施。

接下來看主要個別品項的減讓內容，對韓國而言最敏感的品項稻米(及稻米相關的16稅號)，完全不追加市場開放條件，排除在減讓對象之外。從各營農形態農家比例在稻作上的高低判斷(圖 4)，稻米的減讓排除應是為了降低國內農業相關團體對 FTA 反彈的措施。

2006 年的關稅分配(TRQ)量為 22.1 萬噸(一次稅率 5%)的食品用大豆(以下將一次稅率已 x%的關稅分配(TRQ)標記為 TRQ(x%))，雖維持現行關稅(二次稅率 487%)，但是將醬油粕用稅號分離為食品用大豆來提供 TRQ(0%)。TRQ 量第一年為 1 萬噸，第二年 2 萬噸，第三年 2.5 萬噸，之後以每年複利方式增加 3%。關於食品用馬鈴薯(τ : 304%， τ 記號代表現行稅率，但當有 TRQ 時則為二次稅率)，維持現行的二次稅率，但於初年度給與 3000 噸的 TRQ(0%)，之後也以每年複利方式增加 3%。洋芋片用馬鈴薯則適用於稅號分離的季節關稅。12~4 月的季節關稅為即時，5~11 月則有 7 年間的緩期來取消關稅。

天然蜂蜜(τ : 243%，TRQ(20%)) 維持現行關稅，但在初年度 200 噸每年增加 3%的 TRQ(0%)。人工蜂蜜(τ : 243%，TRQ(20%))、蜂王漿(τ : 8%)及蜂蜜調製品(τ : 8%)的關稅在 10 年調至 0。

柳橙(τ : 50%)在出貨期(9~2 月)維持現行關稅，初年度 2500 噸每年增加 3%的 TRQ。非出貨期(3~8 月)從 30%的關稅 7 年內降至 0。柳橙汁(τ : 54%)的冷凍果汁關稅為即時，冷藏果汁的關稅為 5 年內取消。葡萄(τ : 45%)出貨期(5 月~10 月 15 日)的關稅在 17 年內取消，非出貨期(10 月 16 日~4 月)從 24%在 5 年內降至 0。葡萄酒(τ : 15%)、葡萄汁(τ : 45%)為即時，另外調製、保存處理的葡萄(τ : 45%)則為 7 年內取消關稅。而美國所關切的冷凍柳橙汁與葡萄汁的即時關稅取消，是為了對柳橙及葡萄讓步所不可避免的措施。

牛肉敏感的六個稅號(屠體及二分體(冷藏、冷凍)、部分肉(冷藏、冷凍等))(τ : 40%)的關稅於 15 年內取消，但同期間中 ASG 適用。ASG 啟動物資量從 27 萬噸(1 年度)到 35.4 萬噸(15 年度)，每年增加 6000 噸。ASG 的適用啟動稅率為 1~5 年實行稅率(40%)，6~10 年實行稅率 75%，11~15 年實行稅率 60%。豬肉敏感的兩個稅號(冷藏三枚肉及其他(排骨、頸肉等))(τ : 22.5%)之關稅於 10 年內取消，但同期間適用 ASG。ASG 的啟動物資量為第 1 年度 8250 噸，至 10 年度每年增加 6%，最終為 13938 噸。ASG 的適用啟動稅率為 1~5 年度實行稅率(22.5%)，6 年度開始實行稅率 70%，每年下降 5%點，在第 10 年度實行稅率為 50%。

高麗人蔘(τ : 222.8~754.3%)的主要 7 品項(水蔘、紅蔘、白蔘(本蔘、尾蔘、雜蔘)等人蔘類)適用 20 年間的 ASG，但關稅得於 18 年內取消，此外從初年度 5.7 噸每年增加 3%的 TRQ(0%)。

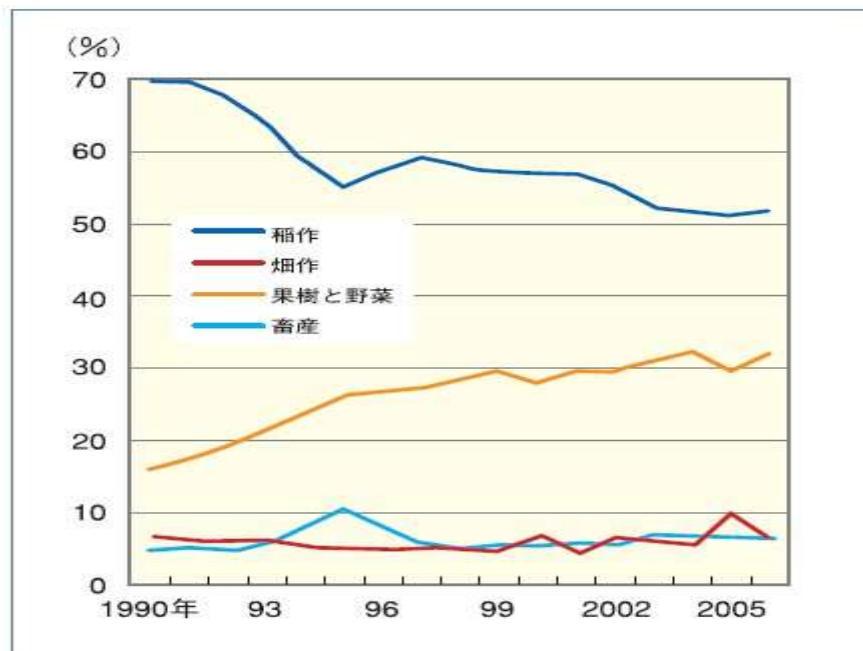


圖 4 全農家中所佔的各營農形態農家的百分比

三、 接受韓美 FTA 的韓國國內農業對策

韓國農林部於 2007 年 6 月 28 日發表了具體的國內農業對策案，經過和農民團體等的協議，在 11 月 6 日將 10 年間 20.4 兆韓元的投融資為重點，公開發表經修正補完的對策「韓國農林部 2007b、c」。其內容涵蓋了因進口增加造成短期損失的對策，到協助農村活化，相當多岐繁雜，以下為其要點：

1. 補貼短期的進口損失

- (1) 因應短期進口急增所造成的損失補償之直接支付制，應比過去更加強化。先前與智利的 FTA 是將奇異果與施設葡萄作為補貼對象，這次和美國的 FTA，則是事前不決定品項，視之後進口增加造成損失的品項再進行補貼。

當因 FTA 使現行粗收益小於基準值以下時，於協定生效後的 7 年間，補貼一定的下降部分圖 5 以說明，首先將過去 5 年間的最高值與最低值除以平均粗收入為 π ，以 π 的 80% 為基準值 ($\pi_1 = 0.8\pi$)。進口增加為起因，如圖所示當現行粗收益為 $\pi A (\leq \pi_1)$ 時，因比基準值 π_1 大故不用補貼。然而，當進口急增粗收入為 $\pi B (\geq \pi_1)$ 時，就需補貼 $(\pi_1 - \pi B) \times 0.85$ 。

- (2) 對於因韓美 FTA 履行而難以繼續農業的農家，於協定生效後 5 年間，進行改善的歇業資金協助。補貼品項以 FTA 損失補貼直接支付制的品項選定為基準來決定，並以有固定投資、長期持續生產的品項為主要協助。此外，為確保以歇業達到結構調整的效果，得將支付歇業資金的農家排除在提升競爭力的協助對象之外。

2. 從根本改善農業體質

韓國經濟正積極地進行結構改善，作為強化農業體質的計畫之一，實施農家登錄制，集中針對專職農民的政策協助。企圖以專職農為中心，進行農家單位所得穩定直接支付制度等，以穩定所得、經營，對於一定的年齡未滿及一定規模以上的主業農，給予所得穩定協助。該制度為該年度的農業所得低於基準所得時，給予價格差的部分補貼。

為藉活化農地出租借來促進擴大規模，在土地利用型農業(稻米、露地蔬菜、果樹等)執

行活用農地銀行的計畫。其中當向農地銀行提出 8 年以上的出租委託時，將從所得稅裡的非事業用土地中排除，且現行的轉讓稅率從 60% 調降為 9~36%，以減輕稅金負擔。為促使高齡農家退休，實施改編既有經營轉讓直接支付制的政策(表 8)。65~70 歲的高齡農家提出申請，從退休當時到 75 歲間，每 1ha 給予每月 25 萬韓元。對象農地從現行的振興地區田擴大為振興地區田、旱田，出售與出租以同條件補助，並承認菜園栽培等 0.3ha 以下面積的營農事業。在實行初期，可選擇經營轉讓直接支付制或既有的稻米等直接支付制。

3. 協助農村活化

為促進農村資源產業化，預定進行改編農地制度。對於農業振興地區內的農水產物加工處理施設，將設置限制從 3000 平方公尺放寬到 1 萬平方公尺。另外在國土用途的區分上，關於開發用土地之供給源的「計畫管理地區」，計畫將市、省的農地轉用許可權限從現行的 20ha 擴大到 50ha。

4. 強化各品項競爭力

針對畜產、園藝、穀物、林產的各主要品項，也正準備著能獲得相較優勢的政策。具體上，強化生產、加工、流通段階中較脆弱的部分，以提升效率性，培育出優秀的品牌以推動品質的高級化、區分化等。以下就各品項分別探討：

穀物

對麥、大豆、馬鈴薯等穀物糧食部門的影響並不會很大，206 億韓元的資金細目也僅止於品牌化事業(170 億韓元)、高冷地馬鈴薯的流通改善事業(36 億韓元)。

麥就品質方面而言也無競爭力，缺乏改善的餘地，沒有對抗進口的實力。因此，若轉換為生產技術較容易的全粒麥，在價格方面也較能抵制由美國進口的飼料用麥等。另一方面，大豆則因健康意識等使得內需增加，對於基因轉殖大豆進口有相當強烈的擔憂，具消費者國產意識。因此該品項是以支援農機、開發環保型栽培技術，並透過推廣促使品牌化、流通網的整頓等強化競爭力為主的協助。

馬鈴薯以集中產地、支援技術力及貯藏設施等強化供應能力為主，推動「高冷地馬鈴薯廣域流通中心」等。

畜產

在應對畜產的糞尿處理等問題的同時，大規模化與專業化也跟著急速進展，最近的規模為肉牛 31.5%、乳牛 69.5%、豬肉 77.1%、蛋 66.1%、養雞 84% 等。隨著大規模化費用得以降低，但主要補助範圍則以能對抗進口的廣域品牌化、提升安全性、可追溯性等競爭力強化為中心。

①肉牛：促進韓牛品牌化(將 2006 年的出貨率 32.2% 於 17 年提升在 60% 以上)，並配合整頓流通結構為其重點。因進口牛肉偽裝成國產牛的標示問題層出不窮，需推動補助可追溯性業務的代理費用、加強大型餐廳的原產地標示義務化(以 300 m² 以上到 100 m² 以上為對象)。另外，因穩定小牛的價格相當重要，故藉由設置共同飼育中心等使品質穩定化。

②豬肉：以畜產設施近代化及強化防疫體制等競爭力強化為中心。2012 年實施禁止畜產糞尿流入海洋、減少糞尿、利用堆肥等轉換為環保型農業。而從 08 年起，開始設置 15 個共

同資源化設施，進行肥料流通網的整頓。更進一步計畫透過優良養豬農家的網絡化建立品牌(從 06 年的 51%到 17 年的 80%)、促進品種改良，引進具特殊配備的車輛及防疫機能、廢止屠殺稅減輕養豬農家的負擔等。

③酪農及其他：以飼料用作物生產降低成本、擴大開發乳製品及生產設施的資金補助、拓展牛乳的消費市場、確保多樣化的乳牛等為其重點。而關於雞肉等其他家禽肉，推動透過在飼育階段引進 HACCP，提高大眾對國產品的信賴度、肉類包裝流通的義務化、血統認定書類發放、級別生產網絡化等，讓國產品與進口品區分化。

園藝作物

①水果：美韓 FTA 的影響相較於蔬菜及其他品項，對水果的影響更大。預算最大的其實是朝鮮人蔘系列化事業(預算規模 6800 億韓元)，而緊接在後就是其他園藝作物品牌化(4200 億韓元)，以及高級水果的生產設施近代化(3900 億韓元)等。美國水果競爭力十分依賴價格面，而生產地分散的韓國想追在其後並不是件容易的事。因此，除了生產出符合消費者需求多樣化的高品質以外，沒有其他增加競爭力的路。競爭力強化的焦點擺在穩定的糖度及保有酸味的體系化技術管理、選擇適合的作物、進行土壤管理、提高安全性信賴度的農藥散布及其他藥品使用量最小化、出貨制度合理化等流通改善、貯藏設備效率化等。尤其是關於品牌化方面，推動將品牌經營體從 2008 年的 11 處到 11 年後增為 27 處，17 年更為 30 處，增加據點產地的流通中心。至於生產者團體所運用的據點產地流通中心，由國庫補助 30%、地方費 20%，剩下為自費負擔，不過之後預定將提升國庫負擔到 40%、地方負擔 30%。特別是在敏感品項橘子的母品牌(parent brand)育成及相關設施擴充方面給予協助。

另一方面，由於水果生產者的高齡化及勞動力不足，在高品質化的同時，也需重視作業負荷及生產性。故需協助如蘋果、梨子、桃子的密植化，橘子的多孔膜栽培(以多孔的塑膠膜等覆蓋在地表)等生產方式轉換。

②蔬菜：相較於水果全體以品質為中心的應對措施，由於蔬菜影響較小，主要著重在價格競爭力強化、提升品質及市場營銷、維持供需的所得補償、促進農業歇業及作物轉換，並依品項有不同的政策要求。首先是增加補助許多作物共通的生產、加工，到市場營銷的品牌經營體，以及改善溫室設施與推動節能化等。然而，對於敏感性重要的蒜、蔥、辣椒等辛香料，則特別重視在開發新品種作區分化、以機械化提升生產力、配置從生產地到消費地的低溫流通體系(冷藏設備及冷藏車的補助等)。

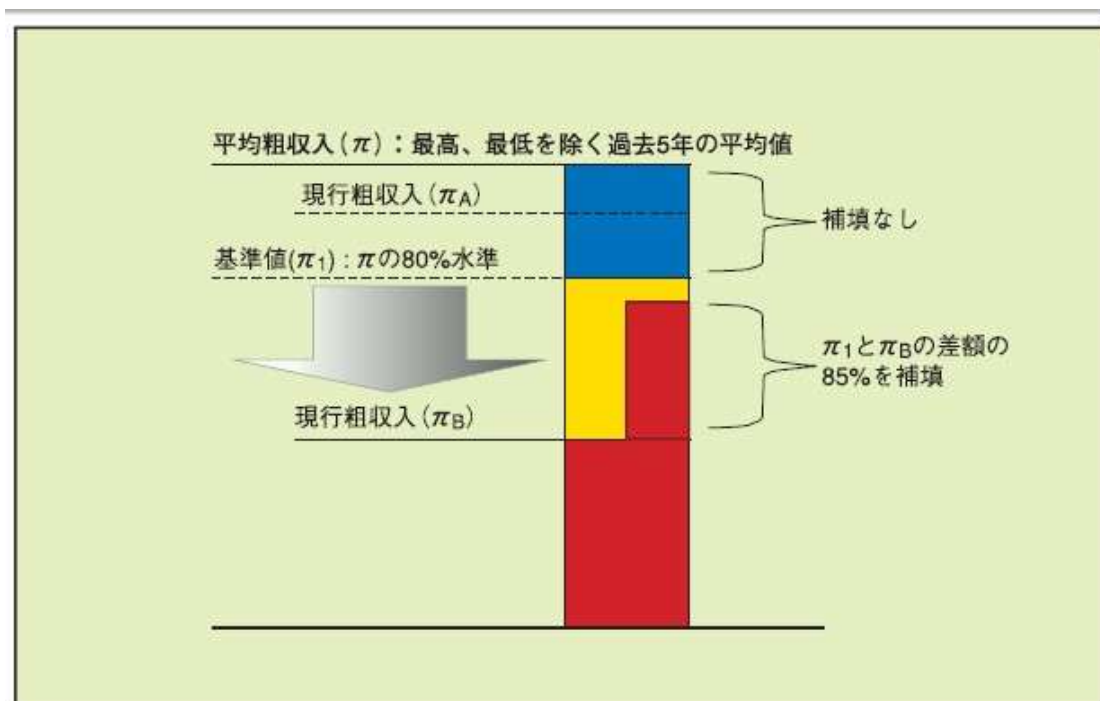


圖 5 進口損失的補償措施

表 8 高齡農家的經營轉移制度

	現行	改善
對象地區	振興地區的田	振興地區的田、旱田
條件	農地出售條件	出售、退休出租同一單價
申請年齡	63~69 歲	65~70 歲
支付期間	至 70 歲(最長 8 年)	至 75 歲(最長 10 年)
支付金額	支付上限 2ha	
	(出售) 月 24.1 萬韓元/h	(出售) 一個月 25 萬韓元/ha
	(出租) 1 回 297.7 萬韓元/ha	(退休出租) 一個月 25 萬韓元/ha
實施期間	97 年~2013 年	於 FTA 生效後 5 年間，但經評估後必要時將延長

5. 李明博選舉公約「建立富裕的農漁村」要點

關於李明博政權的基本想法，在選舉公約中清晰可見，內容中也確認藉由 FTA 行結構改革之必要性，其要點如下：

① 增加直接補貼

將直接支付預算擴大至全農業預算的 35% (從 07 年 2 兆 1000 億韓元增加到 3 兆 5000 億韓元)，設定稻米的目標價格，每 80kg 補助 17 萬韓元的所得，並推動肥料農藥的資材價格穩定化。

② 災害協助

建立災害發生時先給予補助再日後精算的體制、擴大異常高溫等的災害認定範圍、擴大修復費至營農活動再開始為止的修復費範圍、擴充農作物的災害保險等。

③ 歇業漁民對策

歇業協助從現行的 50% 補助增加到 60%，自行負擔從 20% 減少到 10%。導入水產物的認證制度。

④ 建立親環境型有機農業及高附加價值化

推動利用生物科技的親環境型有機農業與技術集約型農業、達成世界屈指可數的品種改良國家、強化品牌力，擴大學校供餐、供應牛乳給北韓兒童。

⑤ 農產品流通改革

流通體系合理化、活用網路交易降低價格、引進生產履歷制度、建立地區密著型農協、魚協。

⑥ 減輕農漁民負債

凍結農家負債(以年間銷售額量約 36 兆韓元來說，約 48 兆韓元的負債)，藉著增加對農地銀行的政府出資(5 年間 10 兆韓元)創設農地信託基金、導入負債攤還制度。

⑦ 農機利用效率化

創設「農機租借機構」，以農機械管理適當化等減輕機械負擔。

⑧ 農地交易解除管制

不只是農民，包括公共機關、農業團體、企業、都市居民的農地交易皆解除管制。藉由保證農民財產權，促進土地產業利用、住宅用地利用。

⑨ 建立農業企業

建立年間達 1 兆韓元以上的出口企業 10 間以上、銷售額量 1000 億韓元以上的農業企業 100 間、農業部門的附加價值化、強化農民生活基礎。

⑩ 農漁村人口對策

促進實施創業教育、定居資金協助，經營諮詢補助、新技術教育等)、設置寄宿型公立學校、將農漁村地區的大學據點化等，充實農漁民生活保障基礎、女性生活基礎等。

四、 結語

美韓 FTA 的批准雖然非處於樂觀的情勢之下，但無論如何獲得協議本身的意義就很大。韓國長久以來都是相當保護農水產業的國家，但由於農業關係及地方利益團體、壓力團體的連結較弱，因此並不具有能反應出組織型敏感性的政治結構。另一方面，韓國貿易依賴度遠超過日本，在積極地參與全球化的同時，國民也能拋開一部份理念的話，那麼在強力支持視為國家利益的自由貿易體制建立這點上，將有明確的立場。自盧武鉉政權以來，經濟開發的方向是以新加坡及芬蘭型的小國為志向，但從自給率及糧食安全保障的角度來看，仍是缺乏保護本國農業的議論，而李明博政權今後將積極地展開 FTA 策略這點倒是正確的。

然而，在擁有五千萬人口的前提下，完全的小國模型也有其極限，經過美韓 FTA 的批准困難及挫折，開始修正盧武鉉政權期的「FTA 原理主義」。一旦推動 FTA，就表示在農政正式市場開放的時代中，應強化具備市場開放的競爭力是不可避免的，其方向為高附加價值化的這一點，和日本十分相近。

關於國內對策內容亦可確認出是欲透過市場分配，集中生產機會成本相對較小的部門資源，以改善農業部門的效率性。首先，透過歇業資金協助及經營轉讓直接支付制等，一面協助因進口競爭造成收入減少、規模縮小的農家，以及歇業農家與高齡農家，並促進其退出農業。然後是縮小非效率的農家數，藉由利用農地銀行的出租借等，將包含土地的生產要素集中在主業農上，企圖推動結構改革。面對食品安全保障的問題，透過韓美 FTA，以提升農家生產性、改善糧食自給率為優先，並一面考量提高自給率的成本效益，建立與美國的友好關係，確保穩定的糧食供應。