

## 智利與跨太平洋夥伴全面進步協定

石雅如

慈濟大學國際暨跨領域學院副教授

### 摘要

智利是第一個被納入經濟合作與發展組織的南美洲國家，公認為拉丁美洲的經濟模範生。1970 年代芝加哥學派主導國家經濟發展，各時期政府持續推動對外開放的自由主義經濟，迄今與 64 個市場簽訂了 26 項商業協議，這些市場總計囊括超過全球人口的六成和八成六的 GDP。本研究觀察智利的經濟發展與對外貿易特色，仰賴天然資源初級產品出口的智利，以確保出口市場作為開放準則。從單邊開放、雙邊到多邊協議的簽訂，出口擴張順利，相關經濟統計的數據和指標受到國際讚譽。然而隨著市場開放消費指數上揚、收入不平等、環境和原住民族及勞動者權益受損，加上近年來智利的 GDP 成長率顯著下降，貿易餘額呈現負成長，國內出現反對簽署自貿協定的聲浪，造成身為 CPTPP 發起國之一的智利迄今沒有批准的結果。

**關鍵詞：**智利、CPTPP、自由貿易協議、區域經濟整合

## 壹、前言

智利是拉丁美洲受到世界評價最高的新興經濟體，不同的國家和組織都肯定智利持續的經濟成長與進步發展。2010 年智利成爲第一個被納入經濟合作與發展組織 (OECD) 的南美國家。智利財政穩健，疫情前智利中央銀行的數據顯示 (Alianza del Pacífico, 2019)，2016-18 年的經濟成長率平均爲 2.36%，2018 年的通貨膨脹約 2.5%。智利目前與 64 個市場簽訂了 26 項商業協議，這些市場擁有全球 64.1% 的人口和 86.3% 的 GDP。本研究觀察身爲拉丁美洲經濟模範生的智利，近代經濟發展歷程與對外貿易策略，從 1970 年代「芝加哥男孩」推動自由主義經濟政策，進入 21 世紀努力與世界各國簽訂貿易協定的智利，探討爲何身爲 TPP 發起國之一，尚未批准『太平洋夥伴關係全面進步協定』(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) 的原因。

## 貳、智利的經濟發展與對外貿易特色

### 一、獨立後至 20 世紀前半葉

西班牙殖民時期的智利屬依賴型經濟，以農產品和白銀爲主要出口品項，宗主國、歐洲和南美在地商人及採礦業者操控殖民時期的經濟利益。19 世紀獨立後，英國取代西班牙成爲智利經濟的主要依賴國家，英國商人、智利商人及大地主、農產出口貿易商主導國家經濟發展，這時期製造肥料和炸藥的硝石成爲智利重要出口產品。20 世紀初美國商人投資的銅礦出口產業成爲國家經濟的新命脈。銅和硝石等礦產出口的經濟利潤讓智利具備購買設備發展工業的條件，這時期的發展主要在初級產品加工，以及供應內需的製造業。二次大戰期間外國製品進口短缺，刺激本國工業生產，進口替代工業成爲當時拉丁美洲國家經濟發展主流，但是缺乏生產技術與器械，必須由國外進口，僅靠初級產品輸出資金需求不足，只好利用外資來填補。1927-31 年 Ibáñez 總統任內智利大量引進外國資本，使得進口替代工

業朝向資本密集型發展，結果不但沒有改善失業，外債也逐漸上升。而這個時期的進口替代政策，各國採行高關稅、外匯管制、進口壟斷等保護主義，當時智利的國外貨品平均進口關稅高達 105% (Larraín & Vergar, 2000: 3)。

進入 1960-70 年代，智利銅礦占總出口的 80%，這種幾近單一貿易出口的狀態，讓國際銅價左右國家經濟。在這樣的狀況下，當時智利國內對國家經濟發展有著兩極的看法，一派認為應該交給私人企業和市場，另一派則主張應該提高國家在資源配置中的功能，盡可能的國有化。冷戰時期看到智利社會主義聲勢漸起，美國的國際合作署 (International Cooperation Administration, ICA) 與當時保守派菁英的堡壘智利天主教大學 (Pontificate Catholic University of Chile, PUC) 簽署協議，促成智利教授和研究生到美國交換的計畫。1956 年到 1964 年間有 26 位智利學生到芝加哥大學接受教育，當時的經濟學家 Arnold Harberger 擔任他們的指導教授。這批學生返國後在天主教大學經濟學院擔任教職，之後陸續進入政府部門，被稱為芝加哥男孩 (Chicago Boys)。

## 二、皮諾切獨裁時期

1970 年代聯合國拉丁美洲和加勒比經濟委員會 (ECLAC) 主導下的拉丁美洲和智利的經濟特色是，強大的保護主義和進口替代工業主義。1970 年阿葉德 (Salvador Allende) 總統上台，政府推動國有化，除了銅礦，銀行和航空等私人企業被國有化成為公共事業，政府控管市場價格和商業活動，外國投資意願低落，通貨膨脹，加上銅價下跌，引發了經濟和政治危機。皮諾切將軍政變上台，1973-75 年智利政府分階段減少非關稅壁壘 (NAB)，將原本超過 100% 的平均關稅，降低為 10 到 35% 之間。1975 年皮諾切任用芝加哥學派的經濟學家德卡斯特羅 (Sergio De Castro) 擔任經濟部長，開始推動自由主義經濟政策<sup>1</sup>，大約 95% 的公共企業被民營私有化，

<sup>1</sup> 智利的自由主義經濟政策主要是以市場發展為主要動力，維護國家的宏觀經濟平衡。不是完全的自由市場模式，皮諾切政府時期智利國家銅業公司 (CODELCO) 並沒有民營私有化，是由國家控制 (Drake, 1999: 65)。

以低價出售給支持獨裁政權的買家，造成智利裙帶資本主義和大型經濟集團的出現<sup>2</sup>。軍政府以極端的方式進行改革，獨裁統治不容許批評反對，全面推動「自由」經濟政策。芝加哥大學經濟學教授 Milton Friedman 訪問智利期間，就阿葉德政府引發的通貨膨脹問題，建議皮諾切政府應該大幅削減公共支出和社福投資，採用休克療法 (shock treatment)，當年 1975 年智利的工業生產下降 28%，GDP 下降 12.9%。軍政府對外經濟採行開放政策，1979 年宣布按月降低關稅，最後達成統一 10% 的平均關稅 (Larraín & Vergar, 2000: 300)。在獨裁統治期間智利的 GDP 每年增長 2.9%，但是公共教育和醫療衛生的支出卻從 3.8% 下降到 2.5% 和 2% (Matamala, 2021)。

1970 年代智利的出口貿易主要集中在美國和歐洲，製成品的主要市場在拉丁美洲，拉丁美洲成爲製造業最重要出口市場是因爲運輸成本較低，墨西哥、巴西和阿根廷是最主要的貿易夥伴。亞洲和歐洲則是銅礦、木材和魚類等原料和自然資源加工品的主要目的地。1970 年代智利的貿易夥伴爲 50 個國家，出口產品種類不到一千種 (Larraín & Vergar, 2000: 312-13)。

1980 年代拉丁美洲爆發債務危機，智利的 GDP 下降了 15%，失業率超過 30%。經濟危機引發社會抗議，德卡斯特羅辭職，1985 年皮諾切政府開始推行較爲務實的經濟政策。有鑑於銅礦作爲智利出口經濟中最重要產業，其價格波動衝擊智利的財政收入和國民經濟，1985 年智利和世界銀行簽訂協議，將每年超出預定價格的銅出口收入作爲穩定基金。依據該協議，智利政府於 1987 年建立銅穩定基金，當銅價上漲時，將部分收入轉爲儲蓄；一旦銅價下降，就從這個基金中動用資金，維持政府支出，避免赤字。在經濟條件良好時，基金中的資金可以用來償還外債，削減政府債務，減少利息支出，財政維持在平衡和盈餘之間 (馬駿，2014: 35)。1986 年智利有 896 家出口企業，統計 1984 至 1998 年間，智利國內 GDP 年平均增長 7%，世界銀行的數據也顯示，1998 年智利人民年均收入爲 8500 美元，在拉丁美洲名列前茅 (Larraín & Vergar, 2000: 4-5, 312)。

<sup>2</sup> 皮諾切的女婿 Julio Ponce 就是一個例子，他當時取得智利化工礦業公司 (Sociedad Química y Minera de Chile, SQM)，現在是智利數一數二的億萬富翁。

### 三、民主時期政府

由於國內市場規模不大，爲了擴大銷售市場，智利朝向加入區域經濟整合發展。1990年，Patricio Aylwin 總統領導的智利民主政府，透過外交方式力推智利進入重要的市場<sup>3</sup>。智利參與『關稅貿易協定』（*General Agreement on Tariffs and Trade, GATT*）的烏拉圭回合談判，在減少非關稅貿易壁壘和解決國際爭端讓步，企圖讓智利的農產品和工業產品進入市場。

1990年代智利的出口開始大幅成長，1990-97年海外銷售額增長了102.1%，從83.7億美元攀升至169.2億美元。智利的出口產品的數量、出口企業的數量以及客戶國家的數量持續增加。同時智利增加出口產品的附加價值，原料高度加工產品出口從1990年佔該國總收入的13.1%，到1996年提高到21.7%。需要一定程度工業化加工產品出口從1990年的32.7%增長到1997年的40.9%，但是1990年代製成品的出口卻是急遽下降，從1991-92年的平均32%，1996-97年只剩下8.2%。出口商認爲是因爲外國資本的流入和降低通膨的關係，對匯率造成壓力，影響出口附加價值。德州奧斯丁大學教授Kurt Weyland認爲，爲了避免受制於初級產業的出口導致荷蘭病（*Dutch Disease*）<sup>4</sup>，智利政府採取北歐斯堪地那維亞國家和北美的加拿大模式，最初只出口原料，慢慢的發展加工，逐步發展出口工業。智利的經濟發展以自由市場爲基礎，國際市場出口爲導向，獨裁時期的政府，以國家之力協助提供基礎建設或是其他能增強競爭優勢的資金、技術及教育訓練。民主時期的政府也明白，要維持高度仰賴出口導向的經濟在國際的競爭力，國家的戰略行動是必要。智利政府決定藉由國際貿易談判協助開拓新市場，擴大出口量（Drake & Jaksic, 1999: 74-75, 79-80）。

事實上1960年代智利開始努力擴大對外市場，除了簽署『拉丁美洲自由貿易協定』（*Acuerdo Latino Americano de Libre Comercio, ALALC*）

<sup>3</sup> 一般認爲主要的原因是單邊開放的利多已經出盡，必須藉由雙邊主義來增加工業產品的出口及附加價值。另外也可以透過經濟拓展方式融入國際，讓世界知道智利已經脫離軍政府獨裁，成爲民主國家（Larraín & Vergar, 2000: 317）。

<sup>4</sup> 源自於荷蘭在1959年發現天然氣田後，製造業的衰落。後來用在描寫由於出口自然資源，導致貨幣匯率上升，進而工業出口減少、國內製造業衰退的現象。

LAFTA)<sup>5</sup>，也簽署安地斯協定 (Pacto Andio)<sup>6</sup>，並且成爲南錐共同市場 (MERCOSUR) 的夥伴國家<sup>7</sup>。智利政府透過自由貿易協定的簽署和單方面降低對外關稅，展現對外的開放。1990 年民主化以來，智利政府尋求與世界其他區域更多的貿易往來，正好與 1990 年代以來國際簽署貿易協定的趨勢一致<sup>8</sup>。1990 年代以來智利政府幾乎每年都有簽署商業協定，尤其熱衷和拉丁美洲國家簽署：墨西哥 (1992)、委內瑞拉 (1993)、玻利維亞 (1993)、哥倫比亞 (1994)、厄瓜多 (1995)、南錐共同市場 (1996)、古巴 (1998)。四十年來智利對外經濟政策主要偏向自由化，從軍政府獨裁時期開始，國際貿易推展漸漸從單向開放、雙邊自由進入多邊。2000 年智利的出口企業成長爲 5,840 家，向 166 個國家出口 3,700 多種產品 (Larraín & Vergar 2000: 313)。智利民主化後的商業政策由外交部國際經濟關係總局 (DIRECON) 主導，爲了讓產品進入有前景的市場，智利積極接洽各個新興集團，努力尋求加入區域經濟整合組織。

智利早期簽署的雙邊協議目的都是在減少關稅，或是雙邊貿易互惠、豁免部分關稅或是非關稅壁壘，希望能擴大出口，嚴格來說都不是自由貿易協定，最多就是優惠或是補充協議。1990 年代以來區域貿易協定成爲國際趨勢，智利政府也希望能藉由簽署自由貿易協定消除關稅壁壘，建立有效的貿易爭端解決機制，拓展貿易商機。NAFTA 簽署時期智利原本非常期待能加入，但是最後沒有談判成功的原因是國內體制與法令無法跟上談判的腳步，特別是環境與勞工的保障，加上國內農業部門 (小麥、糖和食用油) 反對開放。最後政府以普遍化優惠關稅制度 (generalized system of preferences, GSP) 說服農業部門，終得以和 NAFTA 的成員國之一的加拿大

<sup>5</sup> 1960 年由阿根廷、巴西、智利、墨西哥、巴拉圭、秘魯和烏拉圭等國家簽署。希望能在拉丁美洲建立一個共同市場。

<sup>6</sup> 1969 年由玻利維亞、智利、哥倫比亞、厄瓜多和秘魯簽署，但 1976 年皮諾切政府以安地斯集團對其他區域採行高度保護主義，加上整合的利益對參加國家呈現不平衡及侷限性，宣布退出 (Larraín & Vergar, 2000: 296)。

<sup>7</sup> 智利與南錐共同市場的經濟協議於 1996 年簽署，之後智利曾分別和阿根廷和烏拉圭協商深化服務貿易協定。2008 年經過 11 輪的談判，智利與南錐共同體完成服務貿易談判。

<sup>8</sup> 1994 年『北美自由貿易協定』(North American Free Trade Agreement, NAFTA) 和 1995 年世界貿易組織 (WTO)，都是世界走向自由貿易多邊協定的重要案例。

順利簽定第一個自由貿易協定。近期比較大型的是和哥倫比亞、墨西哥及秘魯簽署的太平洋聯盟（Alianza del Pacífico）以及『跨太平洋夥伴關係協定』（*Trans-Pacific Partnership, TPP*）。以下表 1 整理目前智利生效的貿易協議，提供參考。

表 1：智利生效的貿易協議（依照生效日期排序）

簽署國／組織	類 型	生效日期
玻利維亞	經濟互補協議（ACE）	1993.04.06
委內瑞拉	經濟互補協議	1993.07.01
南錐共同市場	經濟互補協議	1996.10.01
加拿大	自由貿易協定	1997.07.05
墨西哥	自由貿易協定	1999.07.31
中美洲	自由貿易協定	2002.02.14
歐盟	夥伴協定	2003.02.01
美國	自由貿易協定	2004.01.01
南韓	自由貿易協定	2004.04.01
歐洲自由貿易聯盟	自由貿易協定	2004.12.01
中國	自由貿易協定	2006.10.01
印度	多邊服務業協議（PSA）	2007.08.17
日本	經濟夥伴協定	2007.09.03
巴拿馬	自由貿易協定	2008.03.07
古巴	經濟互補協定	2008.06.27
秘魯	自由貿易協定	2009.03.01
澳洲	自由貿易協定（FTA）	2009.03.06
哥倫比亞	自由貿易協定	2009.05.08
厄瓜多	經濟互補協議	2010.01.25
土耳其	自由貿易協定	2011.03.01
馬來西亞	自由貿易協定	2012.04.18
越南	自由貿易協定	2014.01.01
香港	自由貿易協定	2014.11.29
泰國	自由貿易協定	2015.11.05
太平洋聯盟	商業協議（protocolo）	2016.05.01
烏拉圭	自由貿易協定	2018.12.13
阿根廷	貿易協定（acuerdo）	2019.05.01
印尼	區域全面經濟夥伴協定	2019.08.10
英國	經濟夥伴協定	2021.01.01
巴西	自由貿易協定	2022.01.25

資料來源：Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (2022)。

說明：太平洋聯盟由哥倫比亞、智利、墨西哥和秘魯組成。中美洲包括哥斯大黎加、薩爾瓦多、宏都拉斯、瓜地馬拉和尼加拉瓜。跨太平洋戰略經濟夥伴關係成員國有汶萊、智利、新加坡和紐西蘭。歐洲自由貿易聯盟 (European Free Trade Association, EFTA) 由冰島、挪威、列支敦士登和瑞士等非歐盟成員國家組成。南錐共同市場包含南美的阿根廷、巴西、智利、巴拉圭和烏拉圭。P4 四個夥伴關係國家為智利、新加坡、紐西蘭和汶萊。歐盟國家包括德國、奧地利、比利時、保加利亞、賽普勒斯、克羅埃西亞、丹麥、斯洛伐克、斯洛維尼亞、西班牙、愛沙尼亞、芬蘭、法國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、義大利、拉脫維亞、立陶宛、盧森堡、馬爾他、荷蘭、波蘭、葡萄牙、捷克、羅馬尼亞和瑞典。『區域全面經濟夥伴協定』 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 包含東協 10 國 (印尼、柬埔寨、緬甸、寮國、越南、汶萊、泰國、新加坡、菲律賓、馬來西亞) 加上中國、日本、韓國、澳洲、紐西蘭。

#### 四、智利出口貿易特色

依據 2019 年南錐市場的統計資料 (見表 2)，銅礦出口佔智利出口貿易額的一半。智利的出口貿易主要為供給自然資源，沒有複雜的技術性，出口產品附加價值低。儘管智利政府努力拓展出口產品和市場的多樣化，希望能減少依賴單一市場的風險，但是目前智利主要的出口產品還是以礦產和農產品為主 (見表 2)，依舊偏向單一初級原料出口市場，工業產品出口相對缺乏，出口產品附加價值和技術複雜度低。

表 2：2019 年智利主要出口貨物與金額 (百萬美金)

品 項	金 額	占 比
銅礦及其濃縮提取	17,956	26.0%
精煉銅	13,276	19.2%
其他大宗原料	1,917	2.8%
新鮮葡萄釀製的葡萄酒以及未發酵的葡萄露	1,533	2.2%
未精煉銅，陽極電解銅	1,440	2.1%

資料來源：Secretariat of MERCOSUR (2022)。

說明：南錐市場的網頁連結無法直接進入國家頁面，需點 Report and Profiles，然後 Option 的欄位地方挑選 Country Profile 下方的 Countries 欄位點選 Chile 才能看到內容。



1997 年和加拿大簽訂第一個自由貿易協定後，1999 年和墨西哥的自由貿易協定生效、接著 2002 年與歐盟，之後 2001 年和美國重啟談判，於 2003 年簽訂自由貿易協定，2004 年生效。2000-2006 年智利前三大出口經濟體為歐洲、拉丁美洲和美國。2006 年與中國簽訂自由貿易協定之後，中國成為智利最大的出口國家，對中國主要出口為銅礦和紙漿等初級產品。2019 年南錐共同市場的統計數據顯示（見表 3），目前中國和美國是最重要的進出口貿易夥伴，單這兩個國家的進出口貿易額度加起來就將近總額的一半。中國經濟崛起讓智利從美國單一大買家增加了另一個大客戶。

表 3：2019 年智利主要進出口貿易夥伴國家

主要出口國家			主要進口國家		
排 名	國 家	占 比	排 名	國 家	佔 比
1	中 國	31%	1	中 國	23%
2	美 國	14%	2	美 國	20%
3	日 本	9%	3	南 錐	16%
4	韓 國	7%	4	德 國	4%
5	南 錐	6%	5	日 本	3%
6	祕 魯	3%	6	墨 西 哥	3%

資料來源：Secretariat of MERCOSUR（2022）。

說明：南錐市場的網頁連結無法直接進入國家頁面，需點 Report and Profiles，然後 Option 的欄位地方挑選 Country Profile 下方的 Countries 欄位點選 Chile 才能看到內容。

## 參、智利與 CPTPP

### 一、從 TPP 到 CPTPP

在『跨太平洋夥伴協定』（*Trans-Pacific Partnership, TPP*）出現之前，智利和汶萊、新加坡及紐西蘭在 2005 年簽署『跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定』（*Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEP*，或稱 P4），2006 年生效。TPSEP 成立的企圖在促進亞太經合組織區域內的貿易自由化，是第一個連結亞洲、太平洋和美洲的自由貿易協定。2011 年亞

太經合會議 (APEC) 閉幕時，歐巴馬提出將於隔年 APEC 峰會完成太平洋夥伴關係協定綱要，希望匯集東南亞國協和太平洋的經濟體建立夥伴關係。歐巴馬政府主導的 TPP 呈現兩個特徵，其一是政治領導國際貿易談判的色彩比以往任何協定更加濃厚，這個協定刻意削弱中國以及印度等其他亞洲國家國際貿易影響力。其二是，美國企圖透過 TPP 推動嚴格的智慧財產權及反仿冒協定 (anti-counterfeiting trade agreement, ACTA)。歐巴馬政府將談判空間從國際機構組織轉移到大型區域自由貿易協定，企圖透過與其他貿易體建立關係，保持商業和政治利益。但是川普政府認為 TPP 對美國的製造業有害無利，於 2017 年 1 月簽署行政命令宣布美國退出。

美國退出後留下的 TPP 國家於 2017 年 11 月達成基本原則內容檢視，並將 TPP 改名為『太平洋夥伴關係全面進步協定』，2018 年 3 月 8 日在智利聖地牙哥簽署協定。11 個成員國同意以 TPP 協定為基礎，保留暫緩智慧財產權 (intellectual property rights, IPR)<sup>9</sup>、投資者對地主國爭端解決機制<sup>10</sup> (investor-to-state dispute settlement mechanism, ISDS) 以及政府採購等 20 個項目。暫緩適用 (suspension of application) 並非刪除，CPTPP 協定全部的 30 章都是有效的，其中 20 條衝擊最大的條文只是宣布暫緩執行。至於各章附錄或協定附錄內容均延續。基本上各國都承諾 100% 零關稅；協定生效時許多產品即刻執行零關稅<sup>11</sup>。各國另行完成的「附屬文件」(side letter) 原則上維持效力，不過生效的時間待各成員國決定。

<sup>9</sup> 主要有四個面向：(1) 專利審查延宕，不用延長保護期間；(2) 建立藥品專利資料專屬權之要求暫緩；(3) 著作權保護年限不要求從 50 延長為 70 年；(4) 對侵害著作、表演及錄音物所使用之有效科技保護措施；對故意移除或變更任何權利管理資訊；載有節目之鎖碼衛星及有線訊號之保護，暫緩應予「刑事懲罰」要求 (顏慧欣，2018)。

<sup>10</sup> 主要是針對政府違反「投資協議」及「投資授權」二種投資措施，凍結外國投資人可直接尋求 ISDS 機制。簡言之，各國政府對於石油、天然氣等能源礦業開發，或水利基礎建設投資案等，可能透過與民間企業簽署投資特許契約等方式為之，而投資人若為來自 TPP 國家的外國投資人時，在 TPP 第 9 章「投資」傘狀保護條款之規範下，不論原本的契約或投資條件是否容許外國投資人可尋求國際 ISDS 機制，在 TPP 架構下政府違反「投資協議」與「投資授權」，投資人都可尋求 ISDS。CPTPP 仍未將整個 ISDS 機制加以凍結，實際上原本 TPP 在 ISDS 要求之條款與機制絕大部分均加以維持 (顏慧欣，2018)。

<sup>11</sup> 除了日本零關稅涵蓋比例約 96% (顏慧欣，2018)。

## 二、智利政府與民間的態度

智利在右派的 Piñera 總統第一次任期 (2010-14) 期間加入 TPP, Piñera 政府維持過去的戰略, 簽署雙邊和多邊協定以降低關稅。但是 TPP 自 2010 年在墨爾本舉行第一輪談判以來都在完全保密的狀況下進行。談判過程及文本的不透明遭受抨擊, 各國政府對外皆以影響國際關係和國家經濟或商業利益為理由拒絕公開<sup>12</sup>。智利的公民社會普遍認為開放參與機制是必要的。左派的 Bachelet 政府 (2014-18) 上台後力求商業談判透明化, 透過國際經濟關係處 (SUBREI) 建立了連通房 (Cuarto Adjunto) 機制 (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, n.d.), 由談判小組舉辦會議, 說明國家正在進行中的商業談判進展狀況, 同時與非政府組織、學術機構、工會、公司或有興趣的公民各方進行對話。第二次當選的 Piñera 總統 (2018-22) 在任期結束前曾經企圖批准 CPTPP, 引爆強大的反對聲浪, 認為如果智利政府沒有經過確實負責的討論, 貿然批准通過, 將會衝擊國家主權、健康和醫療、人權和原住民族及勞動權益、環境保護<sup>13</sup>、國有企業、農業、糧食和種子等各層面, 非同小可。

民眾的憂慮其來有自, 檢視過去, 隨著市場開放, 消費價格指數也跟著上揚, 從 1995 年到 2005 年智利的教育價格上漲 92%。智利大多數的學生都需要貸款支付學費, 智利也是 OECD 國家中平均學費與人均收入差距最大的。大學學費加上銀行貸款債務, 學生最終支付的學習費用是原來的 2-3 倍, 無怪乎各種抗議示威中都看到許多學生, 2011 年的學生運動的口號「向營利說不」(No al lucro) 忠實呈現學生的心聲 (Benedikter & Siepmann, 2015: 20-23)。

2011 年 4 月到 2012 年 4 月, 智利的食品價格上漲 9.8%, 同時期其他拉美國家的平均價格上漲率為 8.6%<sup>14</sup>。2011 年小麥和玉米的價格上漲

<sup>12</sup> 智利外交部依照 20.285 號法第 21 條第 1 和第 4 款公共資訊的保密和保留原則, 拒絕公開談判文本 (Lara & Ruiz, 2016: 240)。

<sup>13</sup> 智利 1980 年憲法第三章列舉人權和政治經濟社會及文化權利, 其中第 19 條提到憲法保障自然不受汙染, 換句話說政府有義務保護環境 (Valdés & Vergara, 2021: 149)。

<sup>14</sup> 巴西、墨西哥、秘魯平均為 6.9%, 巴拉圭 0.1%, 哥斯大黎加 2.7%, 哥倫比亞 4.7% (Benedikter & Siepmann, 2015: 10-13)。

100%，2013 年 8 卷衛生紙為 4 千披索，折合美金 8.5 元。身為林業資源充沛出口紙漿到世界的國家，紙製用品竟然價格居高不下，專家認為是市場壟斷造成的。媒體指出大型集團進行價格壟斷，點名政治菁英家族相關的裙帶主義經濟獲利者，像是智利紙漿及造紙公司 (CMPC) 的 Matte 家族，還有 Horst Paulmann Kemna 創辦的智利最大零售連鎖 Cencousud 集團。2021 年首都聖地牙哥租金房價上漲約 20%，和國際大都會差不多。2021 年智利人均 GDP 為 25,000 美元，但是 50% 的智利勞動者年收入不到 6,320 美元。世界不平等數據庫 (World Inequality Database) 的調查顯示，智利最富有的 1% 人口佔全國總收入的 28.1%，和墨西哥一樣並列第三，僅次於中非共和國和莫三比克 (Matamala, 2021)。

2010 年以來平均電費上漲了 20%，如果不採取改善措施，未來十年智利的電費將可能再上漲 34%；目前智利為銅礦支付的電費是鄰國秘魯的兩倍。智利有水力發電，但是 2006-2008 年遭遇乾旱，爆發水資源危機，而智利的採礦業需要消耗大量的水資源。智利的溫室氣體排放增長率一直是地球上最高的，與中國和印度並駕齊驅。造成這種情況的主要罪魁禍首是蓬勃發展的能源採礦業、汽車使用量隨著經濟增長而增加。沒有生產石油和天然氣的智利極度缺乏燃料，多年來依賴從阿根廷進口天然氣<sup>15</sup>。但阿根廷國內需求增長時，便停止供應。智利對煤炭依賴逐漸增加，近年來開始建設燃煤電廠。智利大學研究，假設繼續以目前的速度和方式發展，到 2030 年，智利溫室氣體排放量預計將增加 4.2 倍 (Benedikter & Siepmann, 2015: 207-13)。

智利紙漿及造紙公司 (CMPC) 的子公司米寧科林業公司 (Forestal Mininco) 的種植園位於智利南部的比奧比奧和阿勞卡尼亞省，這邊是馬普切原住民族居住區域，引進外來樹種栽植，這些單一樹種的栽種消耗大量水資源，導致土地乾燥，造成馬普切人的農用土地生態系統遭到破壞。智利政府從 1974 年到 1998 年間給予四大紙業公司 94% 的補貼，1998 年到 2010 年的補貼比例仍然高達 62%，林業為國家帶來了可觀的利益，但是開發危

<sup>15</sup> 19 世紀以來的兩國邊界爭端，玻利維亞拒絕向智利出售天然氣。

害環境和自然資源是居住該地的原住民族和全國人民買單 (Benedikter & Siepmann, 2015: 24-26)。」

超過一百個組織、公民團體和國會議員成立「沒有自由貿易協定的智利會更好」(Chile mejor sin TLCs) 串聯平台，提出說帖，指出不論是 TPP 還是 CPTPP，不僅僅規範國家之間的貿易，也會影響國內法規。根據原始條約文本內容，只要締約國沒有進行國內法規的修改，相關會員國可以單方面暫停遵守合約，這是對貿易夥伴的控制機制。「沒有自由貿易協定的智利會更好」串聯平台解讀 CPTPP 第 25、26 和 27 等章節條文指出，一旦批准後智利政府必須在立法、監管以及規劃公共政策時，考量外國政府和外國企業的意見。智利非常可能因此被迫調整法規或公共政策，或是批准某些保障外國資本的法規。一旦智利拒絕，可能會被其他國家的公司在國際法庭或法院起訴，這是對國家主權的傷害。尤其是第 28 章投資者對地主國之爭端解決機制 (ISDS) 賦予跨國公司權利，和第 9 章允許投資者對國家提出索賠，一旦智利政府堅持遵守憲法人權或其他國際承諾，可能會被起訴 (Chile major sin TLCs, 2016; 2021)。劍橋大學經濟學院高級講師 J. Palma (2021) 認為：CPTPP 會導致國家主權和國內外資方衝突，顛覆憲法程序，使國家失去治理權。條文規定必須定期重新談判，美其名為與時俱進，但事實上是為了使外國投資能獲得保障，必要時政府必須讓步，修改國家政策。

此外，CPTPP 第 19 章內容限制勞工權益，將勞工權利限縮在 1998 年國際勞工組織規範的最低限度，衝擊智利法律中規範的基本勞工權益：如罷工、帶薪休假、產前和產後假、退休和失業保障等等<sup>16</sup>，一旦批准通過，以後若是在定期重新協商過程中智利受到壓力需取消原有的勞工權利，智利政府將被迫修改勞動法規。如果政府不依照外國公司的要求修改，外國公司認定影響營收利潤，可能會提國際訴訟。另外要注意的是，大多數大型投資項目都在原住民族的土地上執行，CPTPP 若沒有事先和原住民族協

<sup>16</sup> 智利 1925 年憲法第 10 條第 14 款保障人民工作權利。1971 年 1 月第 17398 號法，更確保勞動者應得的報酬。勞動者享有組成並加入工會的權利，法律同時保障工人享有罷工權利，除非違反善良風俗或是公共安全、國家利益 (Valdés & Vergara, 2021: 148-49)。

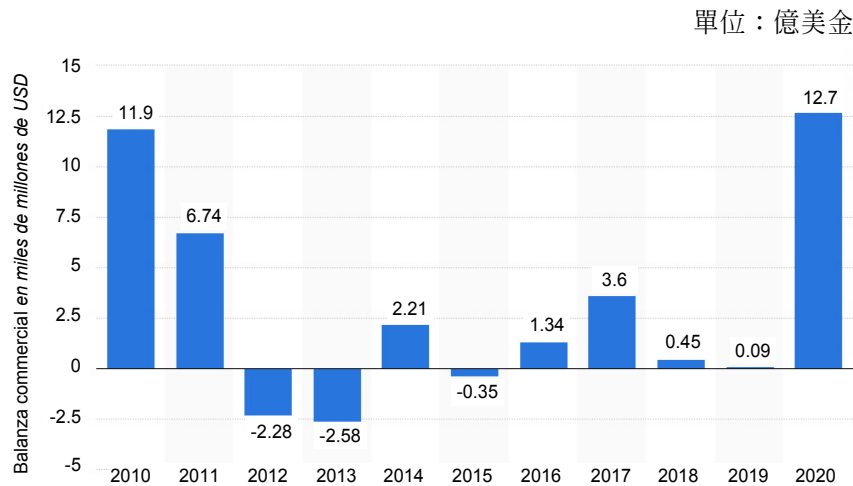
商就批准，將影響智利原住民族權利，智利早先已批准『聯合國原住民族權利宣言』和『169 號公約』，承諾任何會影響原住民族生活的政策都應該要遵循原住民族諮商同意權 (Plataforma Chile Mejor sin TLCs, 2019)。

再來檢驗政府宣稱批准 CPTPP 會創造農產品出口部門更好的就業機會，強調將會產生數十萬個工作機會，但是依據智利官方的研究數據顯示情況可能並非如此樂觀。農業政策研究辦公室 (ODEPA) 針對水果部門的調查，只有 6.4% 的女性和 28% 的男性工人有長期合同，51.5% 的男性和 78.5% 的女性農業從業者的合同只有三個月或是更短。事實是，1980 年代以來智利的農業就業人數已經停滯不前，很難再有突破。根據智利國際經濟關係總局和國際經濟關係處的研究調查，以工作機會來看，最樂觀評估的數據提到女性工作機會將會增加 0.043%，這表示每 10 萬人會增加 43 個新工作機會，以目前智利的總工人數量估算，代表加入 CPTPP 後整體可能會增加 4 千個新工作機會，和所謂創造數十萬個工作機會相去甚遠。根據採礦競爭力委員會 (Consejo de Competencias Mineras) 和智利銅礦委員會 (Comisión Chilena del Cobre) 的數據顯示，2013 年之前採礦業就業人數的確逐年成長，超過 20 萬人，不過之後就開始走下坡，2019 年的人數下降到 14 萬人，其中直接雇用的礦工人數停滯在 5 萬人。採礦業的就業數量和農業一樣明顯下降，之前簽署自由貿易協定創造的就業機會實質上已逐漸消失 (Chile Mejor sin TLCs, 2016; 2021)。

智利主要的出口部門除了礦業就是農業，農藥的使用會造成嚴重的環境和健康問題。觀察農產品工業生產過程的森林砍伐、廢棄物、冷藏、加工和運輸，佔全球溫室氣體排放量的 44-57%，和採礦以及肉品工業都是加速全球暖化的因素。巴黎和約中智利承諾減少二氧化碳排放和碳足跡，國會也通過宣布進入氣候和生態緊急狀態，應針對全球氣候和生態危機進行應變。CPTPP 第 2 條、第 8 章與 25 章對新品種植物保護法 (UPOV，又稱孟山都法) 的立場強硬，對植物育種的私有化敞開大門，影響農民的基本權利。批准後智利政府無法禁止基改作物入關，將被迫進口使用致癌除蟲劑的基改作物和動物。依照第 7 條和第 7 章的條文內容，也讓智利監管農藥使用的難度提高，背離當初與歐盟簽署的原則。一旦批准協定未來農藥

危害和大量水資源的使用都會使智利面臨氣候變遷的危害（Chile Mejor sin TLCs, 2016; 2021）。

一般認為批准貿易協定可以改善貿易平衡、就業、增加 GDP，不可否認自由貿易協定的簽署的確刺激智利經濟發展，但過去十年漸漸出現了負面影響。中長期看相關的數據，最後似乎呈現無效甚至是負面的結果。根據世界銀行提供的數據，智利的 GDP 成長率自 2010 年開始呈現顯著的下降，在疫情爆發的 2020 年之前 6 年，年平均低於 1%，呈現停滯不前，有些年貿易餘額還出現負成長。依照數據統計資料庫（圖 1），2011 年之前智利的淨出口都是呈現餘額，但從 2011 年之後開始下降，近 10 年來甚至有 3 年呈現負值。智利簽署自由貿易協定在 2010 年之前的確呈現積極的變化，不過自由貿易協定的分析通常都沒有考慮到國家經常帳<sup>17</sup>，也就是剩餘財富的指標。根據智利中央銀行的數據，自 2011 年開始智利的經常帳一直呈現負值。如果再加上環境、社會以及主權的喪失，應該要審慎回頭去盤點過去簽署的自貿協定（Chile mejor sin TLCs, 2021）。



資料來源：Statista (n.d.)。

圖 1：2010-20 年智利淨出口（貿易餘額）

<sup>17</sup> 經常帳是外國投資、出口收入和本國資金在國外的利潤，減去進口成本、外國公司賺取、出口利潤的總和。

## 肆、結論

智利是世界重要的銅礦生產國家，蘊藏量約占世界總量四成，是世界最大的銅礦生產國和出口國。智利共和國獨立前後都以初級產品為基礎發展出口經濟，時至今日 50% 的出口依然是與銅礦及其衍生性產品相關。皮諾切軍政府時期以芝加哥學派學者主導國家經濟政策，使智利的經濟發展充滿自由主義色彩，民主化後在專業菁英的領導下保持務實的態度，沒有因為政黨意識形態更迭，繼續維持自由主義經濟模式。至於對外貿易策略，從單邊開放降低關稅，轉而採用雙邊協議，最後進入多邊自貿協定。智利目前與 64 個市場簽訂了 26 項商業協議，這些市場擁有全球 64.1% 的人口和 86.3% 的 GDP，是全世界簽訂最多貿易協定的國家之一。

根據智利外交部國際經濟關係總局估算，智利加入 CPTPP 可以增加 381.3 億美元約 2015 年 30% 的對外貿易總額，同時約 30% 的進口額度 (Vargas Cárdenas 2019)。智利自 90 年代一直以確保出口市場作為開放的準則，若是 CPTPP 批准生效，好處是部分過去非簽署自由貿易協定的成員國家，像是日本，關稅可在 8 年內降至零；智利目前向日本出口柳橙被徵收 12% 的關稅 (TMF Group, 2018)。另外，CPTPP 對中小型企業和大型組織都有好處，因為會簡化出口所需文書。此外，服務項目也包含在協議中，之前智利與某些亞洲國家（如馬來西亞和越南）簽訂的雙邊協議中沒有包含服務項目。因此，一旦批准後，智利成立的軟體公司可以將服務出口到會員國家無需徵收關稅。事實上智利已經與所有 CPTPP 成員國家達成了不同程度的貿易協定，加上最大進出口市場國家中國和美國目前沒有在 CPTPP 內，還有新上任的總統和尚待出爐的新憲法等變數，一時之間批准 CPTPP 可能性不太大。2022 年 3 月智利政治立場偏左的新總統 Gabriel Boric 上台。新任總統 Gabriel Boric 競選時提出要消除皮諾切政府遺留，長期以來智利的自由主義意識形態和立場。他在競選時公開反對 CPTPP，聲稱上台後將不會簽署任何自由貿易協定。此外，2020 年 10 月 25 日智利全民



公投通過起草新憲法，2021 年 5 月 15-16 日選出制憲會議成員 155 名<sup>18</sup>，這批全球第一次由民選成員組成的制憲會議，依規定將在 9 到 12 個月的期間內提出新憲法草案。草案提出後 60 天內舉行公民投票來決定批准或是否決新憲法，新總統上個月宣布將在今年（2022）9 月就會進行新憲法公投，一般認為新政府的新憲內容也會影響 CPTPP 的批准。

40 多年來簽署了這麼多的貿易協定，出口擴張順利，但是智利的經濟體質似乎猶待強化。2021 年經濟合作發展組織的調查報告顯示（OECD, 2021），Covid-19 疫情暴露了智利經濟長期存在的弱點：高度不平等<sup>19</sup> 以及存在太多生產力表現不佳的中小型企業。智利是 OECD 中研發投資率最低的國家之一，過去 15 年的生產力一直呈現下降的趨勢；要解決成本增加卻收益率下降的問題，應增加科學技術和創新方面的投資，才能提升生產力。此外，智利的中小企業使用數位工具的總數量遠落後於 OECD 國家，智利政府的複雜監管過程造成數位服務和海運方面的貿易障礙，想要確保國家貿易政策和其他配套管理的效率及協商，政府應該進行相關政策結構調整。最後，儘管智利的自由主義經濟政策讓物質生活水準提高，經濟統計數據和指標的確有其代表性，但是無法顯示平等、公平和福祉等社會實質感受，換句話說，受到國際讚譽有加的經濟成就數據，沒有反映出利益分配的細節。

<sup>18</sup> 制憲會議成員男女人數平等，保障原住民族代表 17 席。官僚主義派 37 席、獨立運動黨派 48 席、反對派 53 席（Cádiz, 2021）。

<sup>19</sup> OECD 在 2018 年的報告中提到，智利國內收入不平等的差距比全球高出 65%（Learmonth, 2020）。

## 參考文獻

- 馬駿，2014。〈從財政危機走向財政可持續：智利是如何做到的？〉《公共行政評論》7 卷 1 期，頁 23-51。
- 顏慧欣，2018。〈跨太平洋夥伴全面進步協定 CPTPP：由來、意涵及前景〉《中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心電子報》585 期 (<https://web.wtocenter.org.tw/Page.aspx?nid=126&pid=302485>) (2022/5/30)。
- Akram, Hassan. 2019. “El gobierno chileno negocia mal en sus tratados con China y EEUU, parte 1: ¿De qué color es el gato de Piñera?” (<https://www.eldesconcierto.cl/opinion/2019/06/21/chile-frente-a-la-guerra-comercial-entre-china-y-eeuu-parte-i-de-que-color-es-el-gato-de-pinera.html>) (2022/5/30)
- Akram, Hassan. 2019. “El gobierno chileno negocia mal en sus tratados con China y EEUU, parte 2: ¿De qué color es el gato de Piñera?” (<https://www.eldesconcierto.cl/opinion/2019/06/28/el-gobierno-chileno-negocia-mal-en-sus-tratados-con-china-y-eeuu-parte-2-de-que-color-es-el-gato-de-pinera.html>) (2022/5/30)
- Benedikter, Roland, and Katja Siepmann, eds. 2015. *Chile in Transition: Prospects and Challenges for Latin America's Forerunner of Development*. Cham, Switzerland: Springer International Publishing.
- Cádiz, Pablo. “2021 Así quedó la Convención Constitucional: las 155 personas que escribirá la carta magna.” (<https://www.t13.cl/noticia/elecciones-2021/politica/interactivo-convencion-constitucional-listado-155-integrantes-ganadores-17-05-21>) (2022/5/30)
- Chile Mejor sin TLCs. 2016. “Implicancias del Acuerdo Transpacífico (TPP).” (<https://chilemejorsintlc.cl/wp-content/uploads/2016/11/implicancias-del-tpp.pdf>) (2022/5/30)
- Chile Mejor sin TLCs. 2021. “18 razones para rechazar el TPP11 o CPTPP.” (<https://chilemejorsintlc.cl/18-razones-para-rechazar-el-tp-11/>) (2022/5/30)
- Drake, Paul, and Iván Jaksic, eds. 1999 *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa. Colección sin Norte*. Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Lara, J. Carlos, and Claudio Ruiz. 2016. “Acuerdos regionales de libre comercio y derechos humanos: el caso del TPP y su impacto en Chile.” *Anuario de Derechos Humanos*, No. 12, pp. 237-50 (<https://chilemejorsintlc.cl/wp-content/uploads/2018/10/ACUERDOS-REGIONALES-DE-LIBRE-COMERCIO-Y-DERECHOS.pdf>)

(2022/5/30)

- Larraín, Felipe, and Rodrigo Vergar, eds. 2000. *La Transformación Económica de Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos ([https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200511/20200511093021/la\\_transformacion\\_economica\\_de\\_chile\\_completo.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200511/20200511093021/la_transformacion_economica_de_chile_completo.pdf)) (2022/5/30)
- Learmonth, Imogen. 2020. “Chilean Referendum Hailed as a ‘Triumph of Democracy.’” *Tred.com*, October 27 (<https://thred.com/change/chilean-referendum-ailed-as-a-triumph-of-democracy/>) (2022/5/30)
- Matamala, Daniel. 2021. “The Complicated legacy of the ‘Chicago Boys’ in Chile.” (<https://www.promarket.org/2021/09/12/chicago-boys-chile-friedman-neoliberalism/>) (2022/5/30)
- OECD. 2021. “Economic Policy Reforms 2021: Going for Growth Chile Country Note.” (<https://www.oecd.org/economy/growth/Chile-country-note-going-for-growth-2021.pdf>) (2022/5/30)
- Palma, José Gabriel. 2021. “Todo lo que siempre quiso saber sobre el TPP-11 (pero nunca se atrevió a preguntar).” ([https://www.ciperchile.cl/2021/01/26/todo-lo-que-siempre-quiso-saber-sobre-el-tpp-11-pero-nunca-se-atrevio-a-preguntar/#\\_ftn2](https://www.ciperchile.cl/2021/01/26/todo-lo-que-siempre-quiso-saber-sobre-el-tpp-11-pero-nunca-se-atrevio-a-preguntar/#_ftn2)) (2022/5/30)
- Plataforma Chile Mejor sin TLCs. 2019. “Presentación ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados en Relación a Razones para Rechazar el CPTPP, especialmente en relación a derechos y leyes laborales.” (<https://chilemejorsintlc.cl/download/presentacion-ante-la-comision-de-trabajo-y-seguridad-social-de-la-camara-de-diputados-en-relacion-a-razones-para-rechazar-el-cptpp-especialmente-en-relacion-a-derechos-y-leyes-laborales/?wpdmdl=5241&refresh=623ab41ad1f7f1648014362>) (2022/5/30)
- Secretariat of MERCOSUR. 2022. “Foreign Trade Statistics System MERCOSUR.” (<https://estadisticas.mercosur.int/>) (2022/5/30)
- Statista. n.d. “Balanza comercial de Chile de 2010 a 2020.” (<https://es.statista.com/estadisticas/1286186/balanza-comercial-de-chile/>) (2022/5/30)
- Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. n.d. “Cuarto Adjunto: ¿Qué es el Cuarto Adjunto?” (<https://www.subrei.gob.cl/participacion-ciudadana/cuarto-adjunto>) (2022/5/30)
- Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. 2022. “Acuerdos Comerciales.” (<https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales>) (2022/5/30)

- TMF Group. 2018. “What Does the TPP Mean for Latin America?” Mondaq.com, July 18 (<https://www.mondaq.com/international-trade-investment/720350/what-does-the-tpp-mean-for-latin-america>) (2022/5/30)
- Valdés, Rodrigo, and Rodrigo Vergara, eds. 2021. *Aspectos económicos de la constitución. Alternativas y propuestas para Chile*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica Chile (<https://www.cepchile.cl/cep/libros/libros-digitales/libro-aspectos-economicos-de-la-constitucion-alternativas-y-propuestas>) (2022/5/30)
- Vargas Cárdenas, Andrea. 2019 Debate sobre la aprobación del CPTPP en Chile. *Asesoría Técnica Parlamentaria*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27260/1/CPTPPv2\\_rev\\_BH\\_rev\\_x\\_fcv\\_2.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27260/1/CPTPPv2_rev_BH_rev_x_fcv_2.pdf)

# Chile and Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership

Ya Ju Shin

*Associate Professor, International College, Tzu Chi University, Hualie, TAIWAN*

## Abstract

Chile is the first South American country to enter the Organization for Economic Co-operation and Development and is recognized as an economical model in Latin America. In the 1970s, the “Chicago boys” dominated the country’s economic development, and the government continued to promote a liberal economy policy. To date, 26 commercial agreements have been signed with 64 markets, which account for more than 60% of the world’s population and 86% of GDP. This article observes Chile’s economic development and foreign trade characteristics. Chile, which relies on the export of primary products of natural resources, ensures the open market as the top criterion. From unilateral opening to the signing of bilateral to multilateral agreements, exports have expanded smoothly and the data and indicators of relevant economic statistics have received international acclaim. However, with the rising consumption index due to market opening, income inequality, damage to the environment and the rights of indigenous people and laborers, coupled with a significant decline in Chile’s GDP growth rate in recent years, the trade balance has shown negative growth, the domestic oppositions to signing a free trade agreement has emerged. As a result, Chile, one of the sponsoring countries of the CPTPP, has so far not ratified it.

**Keywords:** Chile, CPTPP, free trade agreement, regional economic integration

