

## 美韓自由貿易協定已就修訂內容達成協議

劉芸昕 編譯

### 摘要

2018 年 3 月 28 日，美、韓就「美韓自由貿易協定 (US-Korea Free Trade Agreement, KORUS FTA)」的修訂內容達成共識。此次修訂內容除涉及汽車貿易、關務、藥品貿易等議題外，美國亦首次在自由貿易協定中納入貨幣附帶協議，美韓雙方並就鋼鐵配額數量達成共識。本次修正將有助於美國改善長期以來的貿易逆差狀況，而韓國則在一定程度上豁免於美國近期針對鋼鐵產品所實施的防衛措施。此外，KORUS FTA 的貨幣附帶協議更是自由貿易協定首次納入匯率政策，惟其效果仍有待後續觀察。

(本篇取材自：*Lawmakers View KORUS Changes as Re-commitment to Asia-Pacific*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 36, No. 13, Mar. 29, 2018; United States Trade Representative, *New U.S. Trade Policy and National Security Outcomes with the Republic of Korea* (Mar. 28, 2018), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/new-us-trade-policy-and-national>.)

美韓自由貿易協定 (US-Korea Free Trade Agreement, KORUS FTA) 於 2012 年生效<sup>1</sup>。根據 2017 年之統計，美國對韓國貨品的貿易逆差從 132 億美元增加至 229 億美元，整體貿易赤字則從 63 億美元增加至 107 億美元<sup>2</sup>。為減少巨額的貿易逆差，美國自去年起要求修正 KORUS FTA 內容。而為了豁免於美國針對鋼鐵產品實施的防衛措施，韓國方面也加速相關談判，並希望能降低美國措施對其鋼鐵產品出口之衝擊<sup>3</sup>。2018 年 3 月 26 日，雙方終於就免除韓國鋼鐵關稅措施和

<sup>1</sup> *U.S. - Korea Free Trade Agreement*, UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta> (last visited May 12, 2018).

<sup>2</sup> United States Trade Representative, *Joint Statement by the United States Trade Representative Robert E. Lighthizer and Republic of Korea Minister for Trade Hyun Chong Kim*, Mar. 28, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/march/joint-statement-united-states-trade>.

<sup>3</sup> *South Korea, US Clinch Agreement in Principle to Update KORUS Trade Pact*, ICTSD, Vol. 22, No.11, Mar. 29, 2018, <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/south-korea-us-clinch-agreement-in-principle-to-update-korus-trade-pact>; 鉅亨網，「川普在韓國『告捷』：以鋼鐵關稅永久豁免換取貿易協定調整」，2018 年 3 月 26 日，網址：<https://news.cnyes.com/news/id/4077010> (最後瀏覽日：2018 年 6 月 10 日)。

修改 KORUS FTA 具體內容達成共識<sup>4</sup>。

據 USTR 所發表之聲明<sup>5</sup>，KORUS FTA 的修訂內容涉及投資、關稅、汽車貿易和貿易救濟等議題，並在藥品、關務和紡織品領域的規範執行上取得進展<sup>6</sup>。此外，美國首次在自由貿易協定附加貨幣協議，奠定未來自由貿易協定中貨幣條款內容談判基礎<sup>7</sup>。美國和韓國皆為貿易大國，KORUS FTA 修訂內容對全球經貿影響深遠，為釐清此次修訂的影響程度，以下第一部分會先介紹 KORUS FTA 的修訂內容，第二部分則會說明各界對於此次修訂的觀點，最後以其後續發展的追蹤作為結尾。

## 壹、簡述美韓自由貿易協定修訂內容

為改善工業產品鉅額貿易逆差和提升美國出口，此次 KORUS FTA 修改內容主要在解決雙方貿易逆差，並在「汽車」、「關務改善」和「藥品給付」議題上取得進展。在此次修改中，美、韓亦透過貨幣協議，明文規範貨幣操縱等行為。

### 一、汽車

汽車議題為美韓兩國重要產業，「關稅調降時程」和「安全與環保標準的適用」在過去談判時就是極具爭議之談判議題<sup>8</sup>。以下將分別就各爭議介紹過去在修訂 KORUS FTA 談判過程中，雙方已達成之共識，再介紹本次修正條文的內容，以利讀者對照：

#### (一) 卡車關稅調降時程

KORUS FTA 原訂，美國於協定生效後 8 年內仍可持續對卡車課徵 25% 之關稅，但同意須在協定生效後 10 年內逐步削減關稅至零<sup>9</sup>。惟在此次 KORUS FTA 修改協議中，韓國同意延長美國卡車關稅適用期間至協定生效後 30 年，故美國

<sup>4</sup> Ministry of Trade, Industry and Energy, Korea, *US Reach Agreement on Trade Deal and Steel Tariff Exemption*, Mar. 26, 2018,

[http://english.motie.go.kr/en/pc/photoneews/bbs/bbsList.do?bbs\\_cd\\_n=1&bbs\\_seq\\_n=678](http://english.motie.go.kr/en/pc/photoneews/bbs/bbsList.do?bbs_cd_n=1&bbs_seq_n=678).

<sup>5</sup> United States Trade Representative, *supra* note 2.

<sup>6</sup> *Id.*

<sup>7</sup> *KORUS Currency Deal Will Be Non-binding, Lays 'Groundwork' for NAFTA*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 36, No. 13, Mar. 29, 2018.

<sup>8</sup> 鄭琇瑛、林于仙，「簡析美韓自由貿易協定於汽車及牛肉議題之進展」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，109 期，頁 6-12，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no109/2.pdf> (最後瀏覽日：2018 年 5 月 12 日)。

<sup>9</sup> 同上註。

卡車關稅於 2041 年前方需將 25% 的關稅調降至零。

## (二) 汽車安全標準

韓國同意於 2010 年 12 月放寬安全和環保規範標準，降低美國汽車產業進入韓國市場的障礙<sup>10</sup>。在原先的 KORUS FTA 中，韓國同意放寬標準，規定若單一美國汽車廠商輸往韓國的年出口量在 25,000 輛以下，美國汽車廠商得自行選擇適用韓國汽車安全標準 (Korea Motor Vehicle Safety Standards, KMVSS) 或美國聯邦汽車安全標準 (Federal Motor Vehicle Safety Standard, FMVSS)；但若出口量超過 25,000 輛以上，即須適用 KMVSS<sup>11</sup>。

為改善美國汽車出口至韓國的貿易情況，此次 KORUS FTA 有關汽車安全標準認定適用的修改內容，韓國同意放寬強制適用 KMVSS 之年出口量門檻。未來年出口量在 50,000 輛以下的汽車業者，僅須符合 FMVSS，且無須進一步調整規格，即可進入韓國市場。

## (三) 汽車環保標準

在「汽車環保標準」部分，以美國單一廠商出口至韓國的汽車數量作為區分，而適用不同的排放標準，銷售量在 4500 輛以下者，適用低排放標準，銷售量超過 10,000 量者，適用超低排放標準。<sup>12</sup>。為降低美國廠商符合韓國環保排放標準之行政成本，韓國於 2010 年 12 月同意若美國廠商符合韓國 2007 年後環保規範所設定目標值之 119%，即認定符合韓國關於燃料使用效能和溫室氣體減量排放等環保標準<sup>13</sup>。

為協助美國汽車進入韓國市場，雙方就此次 KORUS FTA 修改環保規範內容達成協議。藉由調和雙方檢驗標準，在檢測美國汽油引擎車出口排放時，僅需以美國法規規定的方法測試有無符合韓國的排放標準即可，無須為了進入韓國市場進行額外或重複的測試。在改善「企業平均油耗標準 (Corporate Average Fuel Economy, CAFE)<sup>14</sup>」部分，韓國將擴大「生態信用 (Eco-Credits)」的數量，以

<sup>10</sup> 同上註。

<sup>11</sup> 同上註。

<sup>12</sup> 同上註。

<sup>13</sup> 同上註。

<sup>14</sup> 「企業平均油耗標準 (Corporate Average Fuel Economy, CAFÉ)」係美國因應 1970 年代石油危機而制定車輛溫室氣排放限制標準。參考：經濟部能源局，美國環保署準備修改汽車油耗法規 恐將放寬溫室氣體排放限制(2017.08.14)，2017 年 9 月 8 日，網址：[http://www.eigic-estc.com.tw/Main/Contents\\_Detail.aspx?ID=1230](http://www.eigic-estc.com.tw/Main/Contents_Detail.aspx?ID=1230)（最後瀏覽日：2018 年 6 月 10 日）。

符合燃油經濟 (Fuel Economy) 和溫室氣體規定；同時確保未來訂定法規中的燃油經濟目標時，考量納入美國的法規標準，並針對小型製造商持續訂定更寬鬆的目標。此次 KORUS FTA 修改協議中，韓國將針對美國汽車中必要的零件承認其標準，如此可降低汽車零件的標示成本。

## 二、關務改善

針對關務和貿易便捷化內容規定於 KORUS FTA 第七章，為強化雙邊貿易的便利性，雙方應「簡化通關程序<sup>15</sup>」和「擴大自動化電子通關<sup>16</sup>」，以提升通關效率。關務改善相關措施包括處理困擾已久、繁瑣和高成本原產地規則驗證程序，並建立工作小組以監測和處理未來可能發生的議題。

## 三、藥品給付

藥品給付措施涉及藥品價格定價政策。藥品定價政策係指以健康衛生政策以控制藥品價格之制度<sup>17</sup>。由於藥品涉及人類公共健康維護，各國採取不同制度控制藥品價格<sup>18</sup>。韓國認為健保藥價制度目的是維持健康財政之安全，而此制度無歧視因素存在<sup>19</sup>。美國認為韓國健保制度在決定新藥的價格給付時，缺乏透明和公平標準及其他非關稅貿易障礙，因此，藥品訂價為 KORUS FTA 的長久以來雙方爭執所在<sup>20</sup>。

在此次 KORUS FTA 修改內容中，韓國同意在 2018 年內將修改其「全球創新藥物溢價定價政策 (Premium Pricing Policy for Global Innovative Drugs)<sup>21</sup>」，確保韓國符合 KORUS FTA 下的承諾，對於美國藥品出口至韓國市場採取不歧

<sup>15</sup> Free Trade Agreement between the United States of America and the Republic of Korea, art. 7.2.1, [hereinafter KORUS] (providing that: "In order to facilitate bilateral trade, each Party shall adopt or maintain simplified customs procedures for the efficient release of goods.").

<sup>16</sup> KORUS, art. 7.3.

<sup>17</sup> 謝欣晏，「以美韓 FTA 為例試論其對台灣藥品定價可能之影響」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，161 期，頁 1-6，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no161/1.pdf> (最後瀏覽日：2018 年 5 月 12 日)。

<sup>18</sup> 同上註。

<sup>19</sup> 江蕙慈，「美韓自由貿易協定談判簡析」，中華經濟研究院台灣 WTO 中心，2007 年 4 月 16 日，網址：<http://web.wtocenter.org.tw/Page.aspx?pid=185197&nid=13413>。

<sup>20</sup> 王馨，韓國「發展型新自由主義」模式：以韓美 FTA 為例，國立臺灣大學政治學研究所，頁 72 (2016 年)。

<sup>21</sup> 溢價定價政策 (Premium Pricing Policy) 係指採用溢價定價策略的政策，廠商會採取較高的訂價策略，促使消費者認為自家產品品質優於其他競爭對手。溢價定價策略優勢在於提升毛利率，增加競爭對手進入障礙，並提升公司產品的品牌價值。(Source: Jim Woodruff, *What is Premium Pricing Strategy?*, SMALL BUSINESS, Mar. 28, 2018, <http://smallbusiness.chron.com/premium-pricing-strategy-1107.html>).

視和公平的待遇。

#### 四、貨幣附帶協議

由美國財政部主導，與韓國策略與財政部 (Korea's Ministry of Strategy and Finance, MOSF) 討論 KORUSFTA 貨幣協議的內容。雙方以備忘錄形式訂定強而有力的規範，禁止貨幣競貶 (competitive devaluation) 和匯率操縱的規定，以促進貿易和投資的公平競爭環境，並於規範中特別納入透明性和課責性 (accountability) 承諾。然而，此次貨幣內容係規定在附帶協議而非在 KORUS 主協議條款內，由於附帶協議並不在強制執行措施範圍內，即使後續韓國違反承諾，美國在法理上也無法啟動貿易制裁措施<sup>22</sup>。值得注意的是，KORUS FTA 貨幣附帶協議是美國首次在自由貿易協定中納入貨幣內容，具有歷史性意義，恐影響美國未來貿易協定中貨幣協議的談判方向，包括北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 的談判<sup>23</sup>。

#### 五、鋼鐵附帶協議

2018 年 3 月 8 日，美國川普總統表示，依據貿易擴張法第 232 條款 (Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962) 所展開之鋼鐵國家安全調查報告將採取最終措施，自 2018 年 3 月 23 日零時起，對鋼鐵和鋁分別增加 25% 和 10% 從價關稅<sup>24</sup>。2018 年 3 月 22 日，川普總統公布鋼鐵關稅暫時豁免清單，現行適用豁免國家包括：加拿大、墨西哥、阿根廷、澳洲、巴西、韓國和歐盟<sup>25</sup>。但加拿大、墨西哥和歐盟並未取得最終豁免<sup>26</sup>。2018 年 5 月 31 日美國商務部宣布，對加拿大、墨西哥和歐盟進口的鋼製品課徵 25% 高額關稅。

<sup>22</sup> 中央社，「美韓敲定貿易協定 首納貨幣附約並增汽車配額」，2018 年 3 月 28 日，網址：<https://money.udn.com/money/story/5641/3056336> (最後瀏覽日：2018 年 6 月 10 日)；法新社，「美國輕取南韓！贏得貿易戰首仗勝利」，2018 年 3 月 28 日，網址：<http://news.creaders.net/world/2018/03/28/big5/1937958.html> (最後瀏覽日：2018 年 6 月 10 日)。

<sup>23</sup> INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 7.

<sup>24</sup> Donald J. Trump, *Presidential Proclamation Adjusting Imports of Steel into the United States*, THE WHITE HOUSE (Mar. 22, 2018), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states-2/>; 經濟部國際貿易局，「我國非常關切美國公布 232 鋼鐵及鋁國家安全調查最終措施」，2018 年 3 月 9 日，網址：[https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu\\_id=40&news\\_id=77022](https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=77022)。

<sup>25</sup> Donald J. Trump, *supra* note 24.

<sup>26</sup> Jacob Pramuk, Eamon Javers and David Reid, *Trump administration will put steel and aluminum tariffs on Canada, Mexico and the EU*, CNBC, May 31, 2018, <https://www.cnbc.com/2018/05/31/trump-administration-will-put-steel-and-aluminum-tariffs-on-canada-mexico-and-the-eu.html>.

2018 年 3 月 26 日，韓國以同意修改 KORUS FTA，換取美國豁免韓國鋼鐵關稅，並簽署了鋼鐵附帶協議。在該協議中，南韓取得每年 268 萬噸鋼鐵出口美國之配額，相當於 2015 年至 2017 年間南韓銷往美國鋼鐵出口量年平均的七成<sup>27</sup>。

## 貳、各界對美韓自由貿易協定修訂內容之回應

美國川普總統表示，KORUS FTA 修訂實現了其對美國人民的重要承諾之一：為美國工人爭取自由、公平和互惠的貿易協議。美國眾議院籌款委員會 (House Ways and Means Committee) 主席 Kevin Brady 表示，KORUS FTA 修訂顯示行政部門致力於加強與韓國的關係，並增強美國在亞太地區的競爭力。其亦表示，KORUS FTA 的修訂內容以及鋼鐵協議將強化美國與韓國兩經濟體間的連結，並有利於美國消費者、工人和製造商。

韓國貿易部長金鉉宗 (Kim Hyun-chong) 表示，受限於美國欲採取課徵高額鋼鐵關稅措施，韓國在此次 KORUS FTA 修訂中處於不利的談判地位，而談判人員已盡力基於維護國家利益之目的來保護韓國市場<sup>28</sup>。由於美國單方面欲解決貿易不平衡的目標，使得此次 KORUS FTA 談判就雙方利益方面並不容易取得平衡<sup>29</sup>。最終韓國贏得象徵性勝利，獲得鋼鐵進口配額保證，而美國則取得實質優惠，獲得放寬進口汽車限制措施和改善新藥定價措施的貿易讓步<sup>30</sup>。

然而，美國和韓國對於此次 KORUS FTA 的修改內容仍有不滿的聲音，包括未修改汽車原產地規則、貨幣附帶協議和協商的鋼鐵配額。以下分別就「汽車」、「貨幣附帶協議」和「鋼鐵配額附帶協議」介紹各界的觀點。

### 一、汽車

美國鋼鐵工人聯合會 (United Steelworkers Union, USW) 主席 Leo Gerard 表示，第 232 條款有助於加速 KORUS FTA 完成，且提供美國貿易代表署有利的談判條件來改善 KORUS FTA 內容。然而，USW 對於未修改汽車原產地規則之事感到遺憾。先前的 KORUS FTA 在汽車原產地認定上，僅要求汽車 35% 的汽車零件產自美國或韓國。USW 副主席 Tom Conway 認為，上述認定門檻過低，在適用上會產生相當荒謬的情況。因為 35% 的門檻表示，即便汽車零件約有三分之二

<sup>27</sup> Ministry of Trade, Industry and Energy, Korea, *supra* note 4.

<sup>28</sup> Cho Kye-wan, *South Korea Scores Symbolic Victories in Negotiations over KORUS FTA*, HANKYOREH (Mar. 27, 2018), [http://english.hani.co.kr/arti/english\\_edition/e\\_business/837917.html](http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_business/837917.html).

<sup>29</sup> *Id.*

<sup>30</sup> *Id.*

是中國製造，仍可能獲得 KORUS FTA 下之優惠待遇。據此，USW 認為現行認定門檻確實不符合美國利益。

## 二、貨幣附帶協議

貨幣附帶協議要求韓國增加外匯干預透明度，並約定韓國不得進行貨幣競貶的政策<sup>31</sup>。此貨幣附帶協議是美國簽屬並實施的貿易協定中首次納入匯率問題，且此次貨幣附帶協議之生效無須經過國會批准<sup>32</sup>。美國一位行政官員表示，貨幣附帶協議並不會受到 KORUS FTA 爭端解決規定的拘束。但美國行政部門相信韓國是一位「須重視的合作夥伴」，其不會故意違反承諾。

民主黨俄亥俄州參議員 Sherrod Brown 於 2011 年時，因 KORUS FTA 缺乏可強制執行的貨幣操縱規定，而投票反對。然而針對川普總統行政團隊與韓國就貨幣進行非拘束貨幣附帶協議，參議員 Sherrod Brown 的聲明卻並未特別提及不具強制力的問題，僅表示美國需要持續向韓國施加壓力，要求韓國停止操縱貨幣，並須達到 KORUS FTA 勞動保護水準。眾議院籌款委員會貿易小組 (House Ways and Means Trade Subcommittee) 副主席 (Ranking Member) 民主黨眾議院議員 Bill Pascrell 表示，新修訂的 KORUS FTA 內容仍有不足，貨幣附帶協議需要納入更多可執行機制。其亦表示，有鑑於韓國過往對於貨幣干預的紀錄，美國需要可強制執行的紀律機制，禁止韓國操縱貨幣，若僅靠透明性原則，恐不足解決問題。

韓國貿易部長金鉉宗 (Kim Hyun-chong) 在 2018 年 3 月 26 日 KORUS FTA 和鋼鐵談判結果發表會中，並未提及匯率政策。韓國貿易部的一位高階館員於 2018 年 3 月 28 日時表示，貨幣附帶協議與 KORUS FTA 並無直接關係，該協議係經由美國財政部和韓國 MOSF 間單獨談判而完成<sup>33</sup>。2018 年 3 月 29 日，韓國 MOSF 官員對於美國政府發布貨幣附帶協議消息表示強烈抗議，韓國主張 KORUS FTA 談判和匯率政策是完全分開，但美國卻在宣布 KORUS FTA 談判結果時提及貨幣附帶協議，並引起外界不必要的誤解<sup>34</sup>。

## 三、鋼鐵附帶協議

---

<sup>31</sup> 張加，「美韓 FTA 達陣 附帶匯率協議」，經濟日報，2018 年 3 月 29 日，網址：<https://money.udn.com/money/story/10511/3057804> (最後瀏覽日：2018 年 6 月 10 日)。

<sup>32</sup> 同上註。

<sup>33</sup> *Id.*

<sup>34</sup> Jung Eun-joo, *South Korean government protests US assertion that exchange rate discussions linked to KORUS FTA*, HANKYOREH, Apr. 1, 2018, [http://english.hani.co.kr/arti/english\\_edition/e\\_business/838531.html](http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_business/838531.html).

參議員 Sherrod Brown 肯定 KORUS FTA 修訂內容，特別指出鋼鐵配額部分，因為限制韓國鋼鐵的傾銷能保護俄亥俄州 (Ohio) 的鋼鐵業工作。美國鋼鐵工人聯合會 (United Steelworkers Union, USW) 贊同鋼鐵配額制度，此有助於鋼鐵價格恢復由市場機制決定，並有利於美國鋼鐵業重新生產和提供工作機會。然而，眾議員 Bill Pascrell 對鋼鐵附帶協議的執行性表示疑慮。鋼鐵配額附帶協議確實有效，須納入更多可執行的機制，但此附帶協議僅是自願性規範，假若韓國未遵守，對美國產業和美國工人無法提供任何救濟管道。

### 參、後續發展

KORUS FTA 的修正和修訂將分別在美國和韓國進行國內審查程序。就美國而言，美國關稅表的修訂將依據 KORUS FTA 執行規定，包括於國會進行 60 天的諮商和短暫停留 (layover) 的程序。就韓國而言，國內審查程序取決於貿易程序法 (Trade Procedure Act)，該法類似於美國的貿易促進授權法 (Trade Promotion Authority Act)。而本次 KORUS FTA 修正案是否須經由韓國國會表決，關鍵在於此修正案的解釋。一派認為，韓國的條約修正和修訂程序將由國會進行審查，為目前並未設定審查時程進度。惟韓國貿易產業能源部在 2018 年 3 月 26 日時聲明，其已透過官方簽署取得國會同意，而毋庸再經過國會表決通過。

美國和韓國皆為貿易大國，KORUS FTA 變動對於全球經貿影響深遠。此次 KORUS FTA 修訂談判中，美國首次在自由貿易協定中納入貨幣附帶協議。雖然韓國當局出現反對聲浪，不過這對匯率政策保護的發展是一大進步。而韓國積極取得了鋼鐵配額，豁免於美國近期實施的鋼鐵關稅，惟此豁免與 WTO 相關規範是否相符，仍存有疑義。上述爭議，均值得吾人持續關注。