

《美墨加协定》专题

从《美墨加协定》 看美国特朗普政府的考量

刁大明 宋 鹏

内容提要：秉持“美国优先”理念的特朗普政府在执政两年之内完成了《北美自由贸易协定》的重谈程序并签署了新版《美墨加协定》。这一重谈过程体现了特朗普政府减少贸易逆差、增加本土就业以及制定符合美国利益的经贸规则等核心诉求，展现了“本土主义”和“经济民族主义”等理念。同时，重谈过程不但内蕴着特朗普政府回馈蓝领中下层选民这一关键群体以及商业利益的政治诉求，也展现了其以《北美自由贸易协定》重谈推进其他贸易安排重构的战略考量。在重谈过程中，特朗普政府充分利用了美国在综合国力和国际地位上的优势，采取了双边谈判与极限施压等手段迫使对方作出让步。不可否认，《美墨加协定》在一定程度上实现了特朗普政府的政策目标，但新协定的达成也是美、墨、加三国在新的利益支点上达成的某种妥协。但由于美国国内府会对峙、党争极化等政治因素，《美墨加协定》的最终生效与落实仍存在不确定性。

关键词：《美墨加协定》 蓝领选民 贸易逆差 贸易谈判 经济民族主义 非对称相互依赖

作者简介：刁大明，中国人民大学国际关系学院副教授；宋鹏，中国人民大学国际关系学院硕士研究生。

中图分类号：F744 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2019) 02-0080-15

2018年10月1日，美国总统特朗普在白宫玫瑰园正式宣布，美国与墨西哥、加拿大最终达成了新的贸易协定，即《美墨加协定》（USMCA），以取代已实施了24年之久的《北美自由贸易协定》（NAFTA）。^①两个月之后的11月30日，在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯，特朗普与墨、加两国领导人利用出席G20领导人峰会的机会共同签署了USMCA。^②随后，这一新协定的文本被递交至三国立法机构进行审议，得到批准后方可正式生效。

事实上，虽然NAFTA自生效以来持续推进了缔约三国的经贸往来，增进了相关方的获利，但特朗普政府重谈该协定的决心却相当坚决。2017年5月18日，刚刚就任特朗普政府贸易代表的莱特希泽（Robert Lighthizer）几乎在第一时间就将开启重谈的意向正式通知美国国会，其理由是“通过改善美国与加拿大、墨西哥的贸易进程来支撑美国国内的高薪就业机会，并促进美国经济的增长”。^③作为特朗普在总统竞选期间抛出的重要竞选承诺之一，重谈NAFTA从一开始就招致了美国国内传统建制派精英的质疑甚至抨击，但特朗普却在其执政两年内就实现了正式签署新协定的实质性进展，不免令人颇感意外。那么，特朗普政府为何要提出并坚持重谈这份推进了北美地区经济发展和贸易增长的协定？特朗普政府在重谈过程中具有怎样的内外考量？特朗普政府在具体重谈过程中又扮演着什么样的角色？作为重谈结果的USMCA影响及前景又将如何？基于目前现有的文献资料与信息资源，本文尝试对这些问题做出一些初步的回答。

一 特朗普政府推动 NAFTA 重谈的国内外考量

特朗普政府推动 NAFTA 重谈是以减少贸易逆差、增加本土就业、制定符合美国利益等新规则为核心诉求，反映了其“本土主义”和“经济民族主义”等“美国优先”理念，其背后隐含着回馈蓝领中下层这一关键选民群体以及商业利益的政治诉求，也体现了特朗普政府推进多边贸易安排洗牌和重

^① Kelsey Johnson, “The Sprout: The USMCA Special Edition”, in *iPolitics*, October 1, 2018. <https://ipolitics.ca/2018/10/01/the-sprout-usmca-special-edition/>. [2018-11-20]

^② Roberta Rampton, “U. S. , Canada, Mexico Sign Trade Deal, Trump Shrugs off Congress Hurdle”, in *Yahoo*, December 1, 2018. <https://www.yahoo.com/news/>. [2018-12-02]

^③ Office of the United States Trade Representative, “North American Free Trade Agreement (NAFTA)”. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/north-american-free-trade-agreement-nafta>. [2018-11-25]

塑于已有利的贸易格局的战略考量。

(一) 三个核心诉求

从总统竞选期间开始,特朗普就将矛头直指与美国经贸现状关系密切的 NAFTA,多次扬言该协定“是美国迄今签订的最糟糕的协定之一”,并威胁将退出该协定。^①不过,考虑到贸然退出协定或将给美国经济现状与前景带来难以预期的负面影响,特朗普政府转而提出重谈 NAFTA 的政策议程。^②这种改弦更张也说明了当前特朗普政府对多边贸易机制的反对乃至退出,其本质上并非彻底反对多边机制及其所代表的全球化趋势,而是为了在多边经贸关系中为美国创造获利最大化的空间与地位。这一本质动机充分体现为特朗普政府在 NAFTA 重谈过程中主要强调的三个核心诉求。

其一是要减少美国的贸易逆差。在特朗普政府眼中,主要的贸易伙伴普遍对美国采取了“不公平”的贸易行为,美国正遭受“糟糕的”贸易协定的侵害,这些都阻碍了他们所期望的贸易“再平衡”目标的实现。在他们看来,以往华盛顿被支持经济全球化的国际主义者所主导,而后者所推行的贸易政策是失败的。^③正是由于前几任美国政府并未采取坚决而有力的措施加以应对,使得主要的贸易伙伴从对美贸易中获得了“不平衡”的收益以及优于美国的经济增速。

根据美国贸易代表办公室的官方数据显示,2017年美国与加拿大双边的货物贸易总额为5816亿美元,其中美国对加拿大的出口总额为2823亿美元,美国从加拿大的进口总额为2993亿美元,即美国的货物贸易逆差为170亿美元,相较于2016年增长了54.4%。2017年美国与墨西哥双边货物贸易总额为5576亿美元,其中美国对墨西哥的出口总额为2433亿美元,美国从墨西哥的进口总额为3143亿美元,美国的货物贸易逆差为710亿美元,相较于2016年增长了11.1%。^④虽然 NAFTA 所实现的贸易便利化事实上对美、墨、加三国经济效益的积极意义远大于消极意义^⑤,但特朗普政府坚持认为 NAFTA 让墨、

^① Bruce Campbell, “Trump Launches NAFTA Renegotiations”, in *CCPA Monitor*, Vol. 24, No. 2, July 2017, p. 7.

^② Amelia Hadfield and Rupert Potter, “Trump, Trudeau and NAFTA 2.0: Tweak or Transformation”, in *The Round Table*, Vol. 106, No. 2, April 2017, p. 214.

^③ 吴其胜:《特朗普贸易新政:理念、议程与制约因素》,载《国际问题研究》,2018年第1期,第126页。

^④ Office of the United States Trade Representative, “U. S. – Mexico Trade Facts”. <https://ustr.gov/countries-regions/americas/mexico>. [2018-12-02]

^⑤ 朱颖、张佳睿:《北美自由贸易区运行20年的经济效应:国外文献述评》,载《上海师范大学学报》(哲学社会科学版),2016年第1期,第48页。

加两国受益更多，而美国从货物贸易的表面数据来看“损失严重”，必须通过重谈来改善自身的贸易处境。

需要指出的是，特朗普政府无视美国在国际产业分工中的自然地位与贸易逆差的形成机制，过分夸大了贸易逆差对本国经济的负面影响。事实上，美国经济繁荣时期往往是其贸易赤字迅速增长的时期，相比之下，美国在 20 世纪 30 年代的大多数时间虽有贸易顺差，但经济却很低迷。^①

其二是要为美国蓝领中下层白人群体争取更多就业机会。特朗普认为 NAFTA 导致美国与墨、加两国尤其是与墨西哥之间存在巨额贸易逆差，加剧了美国由于投资外流而产生的本国产业“空心化”现象，进而减少了国内工人的就业机会。美国贸易代表莱特希泽也曾谈到，NAFTA 至少导致 70 万美国人失业，完全辜负了美国人的期待，需要进行一次大改变。^② 为了实现“美国优先”的竞选承诺，特朗普政府决心通过“严格和公平的贸易协定”重振美国经济，并创造数百万制造业的就业机会。^③

其三是要修改、更新既有规则以保障和增进美国的利益。特朗普政府认为，NAFTA 在汽车及其零部件领域“北美区域产值占产品全部产值不低于 62.5%”的原有标准存在漏洞，众多他国产品经由墨、加两国简单加工后间接出口至美国，加剧了美国贸易收支的不平衡状况。^④ 如果依据 NAFTA 第 19 章有关争端解决的条款，美国无法追查涉及墨、加两国企业的倾销和补贴行为，这也将使美国企业处于不公平竞争的境地。^⑤ 此外，NAFTA 无法全面维护美国在新兴经济领域内的利益，比如服务贸易、数字经济、知识产权、电子商务、劳工、环境等议题在协定中并未有适当规定。^⑥

① Peter Navarro, Don Boudreaux, and George Mason, “How to Think about the Trade Deficit”, in *The Wall Street Journal*, Online Edition, March 2017, p. 14.

② 《美国贸易代表莱特希泽在重启 NAFTA 的首轮谈判中发表讲话》，上海 WTO 事务咨询中心官网，2017 年 8 月 17 日。http://www.sccwto.org/post/25066? locale = zh - CN. [2018 - 12 - 03]

③ 杨志敏：《北美自由贸易协定重新谈判的政治经济学分析》，载《西南科技大学学报》（哲学社会科学版），2017 年第 6 期，第 3 页。

④ 李春顶、彭冠军：《NAFTA 重新谈判的实质与前景》，载《世界知识》，2017 年第 19 期，第 59 页。

⑤ NAFTA Secretariat, “North American Free Trade Agreement”. https://www.nafta - sec - alena.org/Home/Texts - of - the - Agreement. [2018 - 12 - 03]

⑥ 王俊：《美国贸易协定新范式及对中国的挑战》，载《亚太安全与海洋研究》，2019 年第 1 期，第 14 页。

(二) “美国优先”的理念基础

特朗普一再强调的“让美国再次伟大”显然不仅是其竞选口号，也是其坚定的执政追求。这一“宏大”理念包括诸多领域的内容，具体可分为“让美国再次富裕”“让美国再次安全”“让美国再次强大”以及“让美国再次自豪”等。^①因而，试图通过推进 NAFTA 重谈为美国创造更多的利益空间，完全符合特朗普的执政追求，也与其竞选承诺相契合。

与此同时，特朗普将“美国优先”作为其执政标准，这一标准体现为“美国经济优先”“美国工人优先”“美国安全优先”等方面。^②特朗普政府极为关切美国中下层蓝领群体工作机会的得失，出台了“买美国货、雇美国人”等相关政策。在特朗普看来，“通过这一行动，我们向世界发出了强有力的信号：我们将捍卫我们工人的利益，保护我们工人的工作，最终做到把美国放在首位”。^③就 NAFTA 重谈的具体进程而言，特朗普政府表现出的理念主要是“本土主义”和“经济民族主义”。

“本土主义”通常是指主流人口对被其视为外来威胁的少数“他者”群体的恐惧和排斥。特朗普将美国当前所面临的问题界定为“非美国”或“非本土”，即由外部世界的“他者”或移民造成的，因而要阻断这些“非本土”因素的负面牵扯或介入。^④基于此判断，特朗普将美国的经贸、就业、安全等问题也部分归罪于包括 NAFTA 在内的多边贸易机制。

“经济民族主义”是以本国利益为基础的思想或行动，强调维护本国的切实获益，谋取民族国家在经济上的平等权利和独立自主发展的决定权。在全球化进程中，民族国家需要做出主权让渡和经济领域的去国家化行为，每当民族国家的利益受到全球化进程的侵蚀时，国家内部的民族主义力量通常会上升。^⑤经济民族主义者通常会对经济全球化和不加限定的自由贸易持怀疑态度，他们支持政府扩大对经济的干预力度，希望政府提高关税和保护本土产

① Donald Trump, “The Inaugural Address”, in *White House*, January 20, 2017. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>. [2018-12-05]

② 孙西辉：《保护主义·反全球主义·实用主义——特朗普政府的贸易强国思路辨析》，载《美国问题研究》，2017年第2期，第125页。

③ Donald Trump, “Remarks by President Trump on Buy American, Hire American Executive Order”, in *White House*, April 18, 2017. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements>. [2018-12-08]

④ 刁大明：《“特朗普现象”探析》，载《现代国际关系》，2016年第4期，第33页。

⑤ 姜凌、支宏娟：《新一轮逆全球化浪潮下的南北经济一体化关系走向——基于美国退出 TPP 和重谈 NAFTA 的分析》，载《四川大学学报》（哲学社会科学版），2017年第5期，第129-130页。

业，并强烈反对外来移民。^①从这个概念出发，特朗普政府的执政理念也完全可以被视为是一种强硬的、带有单边主义和孤立主义色彩的经济民族主义。在特朗普政府看来，其他国家多年来一直利用美国经济的巨大体量和开放性来“搭便车”，实质上在“剥削”美国。^②特朗普基于受害者思维，认为美国的商品失去全球竞争力的主要根源在于其他国家对美国采用了不公平的贸易政策^③，因而不符合美国利益的现有区域乃至全球贸易机制或规制必须得到修改和更新，其中重谈 NAFTA 即为重要一环。

（三）回应特定群体的国内考量

正如世界银行前首席经济学家布吉尼翁（François Bourguignon）曾指出的那样，美国同大多数的欧洲国家一样，20世纪90年代以来国内经济不平等程度持续上升。^④根据2017年2月盖洛普的一项民意调查显示，美国公众在 NAFTA 对美国利弊得失的态度上出现了明显分歧，其中48%的受访者认为该协定对美国有好处，认为对美国不利者有46%。此外，不同年龄段的美国公众对 NAFTA 的态度也存在显著差异。18~29岁的受访者持积极看法的比重为73%，而30~49岁、50~64岁以及65岁以上等不同年龄段群体中持有积极看法者的比重则分别为48%、34%、38%。^⑤由此可见，美国国内的年轻群体对 NAFTA 持有积极看法的比重相对较高，究其原因可能与不同年龄段群体的经济境遇有关。

同时，该民调也调查了美国公众把对外贸易视为促进经济增长的机会还是威胁经济增长的因素的不同看法。其结果是，把对外贸易视为威胁的受访者自然更加“仇视”NAFTA。更具体地说，在认为对外贸易是增长机会的美国受访者中，57%认为 NAFTA 有利，而37%认为有害；在认为对外贸易对经济构成威胁的美国受访者中，仅23%认为 NAFTA 有利，72%认为有害。^⑥这说明，在美国社会中确实存在一股不容忽视的反对 NAFTA 的力量，因此，随着制造业中带有中产阶级标签的工作不断被外包给墨西哥或其他亚洲国家，

^① 张晓通：《特朗普经济外交思想与实践：重返经济民族主义》，载《边界与海洋研究》，2017年第4期，第81页。

^② Hal Brands, “U. S. Grand Strategy in an Age of Nationalism: Fortress America and It’s Alternatives”, in *The Washington Quarterly*, Vol. 40, No. 1, 2017, p. 77.

^③ 张建新：《想象与现实：特朗普贸易战的政治经济学》，载《国际政治研究》，2018年第5期，第98页。

^④ John B. Judis, “What Trump Gets Right on Trade”, in *New Republic*, Vol. 249, No. 10, October 2018, pp. 12 - 13.

^{⑤⑥} Art Swift, “Americans Split on Whether NAFTA Is Good or Bad for U. S. ”, in *Gallup Politics*, February 24, 2017. <https://news.gallup.com/poll/204269>. [2018 - 12 - 09]

美国蓝领中下层群体对工作机会日益表现出的不稳定性表现出强烈不满。^①

除了至关重要的蓝领群体之外，支持特朗普政府重谈 NAFTA 的选民群体还包括美国农牧场主群体和商业大资本集团。莱特希泽曾在一次演讲中谈到 NAFTA 的谈判重点之一是强调“平等互惠”，既要减少美国的贸易逆差，也要确保农牧产品市场和政府采购方面的平等准入。^② 墨、加两国农牧产品市场非关税壁垒的削减正是美国农牧场主所期待的，而墨、加两国对跨境服务供应商的非歧视待遇也符合美国商业资本集团的诉求。

（四）推进全球贸易调整的对外考量

在推动 NAFTA 重谈的过程中，特朗普政府显露出通过先行调整与邻国的贸易安排来逐步推进全球贸易获利调整的策略。对盟友而言，特朗普政府希望将重谈 NAFTA 打造成所谓的“样板间”，并逐渐持续产生压力和连锁效应；而对非盟友而言，特朗普政府企图通过与盟友调整经贸安排的压力以及在与盟友新经贸安排中加入针对非盟友国家的相关负面条款，对非盟友国家形成所谓“合围”，迫使对手妥协。

在针对盟友的战略考量中，对日本与欧盟的贸易安排调整可谓重中之重。就美日经贸关系而言，特朗普上台后即宣布退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP) 的做法令奥巴马主政期间为改善美日关系的努力付诸东流。相比之下，特朗普政府更为关切的是美日两国经贸往来中长期存在的巨额贸易逆差。2017年11月访日期间，特朗普强调了美日两国重新谈判贸易条款的重要性，并对两国间的贸易谈判有助于平衡两国贸易往来的前景表示乐观。^③ 与特朗普政府在重谈 NAFTA 过程中的追求类似，敦促日本开放国内市场和扩大对日出口，削弱美日贸易的不平衡性并谋求美国国内制造业的复兴是特朗普政府试图重构与日本双边贸易关系的优先行动方向。

美国与欧盟国家的贸易和投资关系是世界上最密切和最复杂的。根据美国贸易代表办公室的官方数据显示，2016年美国与欧盟的货物贸易总额为6860亿美元，其中美国对欧盟的出口总额为2700亿美元，美国从欧盟的进口

^① Scott Sinclair, et al., “The NAFTA Renegotiation We Need”, in *CCPA Monitor*, Vol. 24, No. 3, September 2017, p. 37.

^② 《美国贸易代表莱特希泽在重启 NAFTA 的首轮谈判中发表讲话》，上海 WTO 事务咨询中心官网，2017年8月17日。http://www.sccwto.org/post/25066? locale = zh - CN. [2018 - 12 - 09]

^③ Jeremy Diamond, “Trump Knocks US - Japanese Trade Relationship as Unfair”, in *CNN Politics*, November 6, 2017. https://edition.cnn.com/2017/11/05/politics/trump - us - japanese - trade/index.html. [2018 - 12 - 10]

总额为 4160 亿美元，美国的货物贸易逆差为 1460 亿美元，占 2016 年美国货物贸易逆差总额的 22.8%。2017 年，在美国与欧盟的货物贸易往来中，美方的贸易逆差增长至 1514 亿美元。^① 2018 年 7 月 25 日，特朗普总统和欧盟委员会主席容克在华盛顿发表联合声明，宣布成立一个执行工作组，寻求减少跨大西洋“贸易壁垒”，包括努力消除非汽车工业关税和非关税壁垒。^② 2019 年 1 月公布的《美国—欧盟具体谈判目标概要》显示，美国寻求通过改善与欧盟的贸易和投资关系以实现经济增长和支撑美国国内的高薪工作。从特朗普政府对欧盟所谓“贸易壁垒”的重点关注可以看出，扩大美国对欧盟的出口和减少美欧贸易中的巨额逆差是特朗普政府试图重新平衡美欧贸易往来的主要目标，特朗普政府可能将 NAFTA 重谈进程中的思路延续到未来可能的美欧贸易谈判之中。

在针对非盟友的战略考量中，重谈 NAFTA 的结果是以所谓“公平贸易”为由在 USMCA 中增加了“非市场经济国家”的相关规定，即美、墨、加三国不得单独与所谓“非市场经济国家”签署自贸协定，如果某一缔约方违反规定，则必须允许其他缔约方在发出通知 6 个月后终止原有协定，并代之以新的双边协定。^③ 这种排他性的所谓“毒丸”条款事实上赋予美国禁止墨、加两国与被美国政府认定的所谓“非市场经济国家”签署自贸协定的特殊权力。如果该协定条款最终正式生效，那么墨加两国与其他所谓“非市场经济国家”已签署的自贸协定或将陷入“冰封”状态。必须承认，“毒丸”条款势必对中美经贸摩擦产生一定的负面影响。按照美国白宫经济委员会主任拉里·库德洛（Larry Kudlow）的说法，USMCA 明确给中国发出了所谓“公平贸易”的信号。^④

二 特朗普政府推进重谈的外交手段

在推进 NAFTA 的重谈过程中，美国最为基本且无法取代的巨大优势即其

^① Office of the United States Trade Representative, “European Union”. <https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/european-union>. [2018-12-10]

^② Office of the United States Trade Representative, “U.S. - EU Trade Agreement Negotiations”. <https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/european-union>. [2018-12-10]

^③ Office of the United States Trade Representative, “United States - Mexico - Canada Agreement”. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>. [2018-12-12]

^④ Justin Worland, “A NAFTA Deal Brings a Return to Status Quo”, in *The Brief Opener*, Vol. 192, No. 15, October 2018, p. 8.

领先于世界的经济体量和国内市场，而墨、加两国与美国相比较而言显然处于弱势，进而也就形成了三国间“非对称相互依赖”的失衡状态。相关统计显示，墨、加两国对美出口分别占各自出口额的81%和77%，分别相当于两国GDP的26%和20%；而美国对墨、加两国的贸易依存度较低，对两国的出口额仅占其出口总额的25%左右。^①就墨、加两国而言，一些特定行业和部分地区的经济活动都高度依赖美国，因此两国对美国贸易政策的任何变动都会非常敏感。

在“非对称相互依赖”关系中，依赖性较小的行为体常常拥有更强的权力资源。该行为体有能力促动变化或以变化相威胁，其凭借优势地位而获得的政治资源一定会导致在对结果的控制方面占据优势。^②具体到NAFTA的重谈过程，特朗普政府正是以美国巨大的经济总量和广阔的市场空间而形成的非对称优势来展开与墨、加两国的谈判，具体运用了多重手段，以努力达成对美国更有利的新版本协定。

（一）具有针对性的双边谈判和极限施压

特朗普政府对外贸易谈判的策略被视为一种“战术性交易主义”，尤其重视短期收益，持一种没有互惠、只有相对收益的零和博弈思路。^③从2017年8月到2018年3月，NAFTA重谈的主要形式是美、墨、加三国的多边谈判，但在进行了7轮谈判之后，因为彼此之间的分歧未能得到解决而并未取得实质性进展。特朗普政府认识到多边谈判使美国无法主导谈判进程，于是转向双边谈判。

对于美国而言，用双边贸易谈判取代多边贸易谈判的优势十分明显，美国可以凭借自身雄厚的经济实力和庞大的国内市场在对谈判对手施压的同时，诱导其建立更符合美国利益取向的贸易关系。^④特朗普政府谋求通过单方面施压的方式，在短时间内快速降低美国所面临的贸易壁垒。多边贸易谈判通常注重渐进性，因为不同国家的优势产业不同，利益交叉复杂，难以提出普适性的

^① Scotiabank, “Evolving U. S. Trade Policy: What’s at Stake for the NAFTA Zone”, April 10, 2017. <https://www.gbm.scotiabank.com/scpt/gbm/scotiaeconomics63>. [2018-12-12]

^② [美] 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著，门洪华译：《权力与相互依赖》，北京：北京大学出版社，2012年，第11-12页。

^③ Rebecca Friedman Lissner and Micah Zenko, “There Is No Trump Doctrine, and There Will Never Be One”, in *Foreign Policy*, July 21, 2017. <https://foreignpolicy.com/2017/07/21>. [2018-12-15]

^④ 张晓通：《特朗普经济外交思想与实践：重返经济民族主义》，载《边界与海洋研究》，2017年第4期，第86页。

贸易条件。但在多边贸易机制下缺少解决双边贸易不平衡的办法，集体谈判使美国无法主导谈判进程。抛弃多边贸易机制还可取消多边机制下给予谈判对手的各种贸易优惠安排，以实现其所谓公平、互惠贸易。^① 在打击“不公平贸易”行为方面，现行的法律制度为美国采取单边贸易行动预留了空间，因而美国能够通过变更单边贸易政策来实现其认为的“公平贸易”，这事实上造成了美国以推行“公平贸易”的名义滥用单边贸易救济措施的行为。^②

拆分多边谈判为双边谈判之后，特朗普政府可以集中火力对墨西哥和加拿大各个击破，极限施压，最终这一策略奏效，避免了谈判的无限期拖延。对于墨西哥，特朗普政府多次指责其在非法移民问题上“缺少作为”，强烈抨击来自墨西哥和中美洲的非法移民正在威胁美国国家安全，甚至多次要求墨西哥为修筑美墨边境墙买单。对于美墨之间长期存在的巨额贸易逆差，特朗普政府声称必须要得到改变，墨西哥需要更大地开放国内的农产品市场和能源市场，放松金融管制，让更多的美国企业和优势产品进入墨西哥。^③ 这一思路基本上是在经贸议题上对墨施压的同时，辅之以在移民议题上的压力，迫使墨西哥做出较大程度的妥协。而对于加拿大，特朗普政府认为其需要在软木材、牛羊肉产品、乳制品、钢铁产业以及汽车产业贸易政策等方面做出调整。美方的具体要求包括增加美国企业进入加拿大国内市场的机会、增加对美国乳制品的进口、限制对加拿大钢铁的进口、要求废除 NAFTA 中关于贸易争端解决机制的相关条款并要求加入所谓的“日落条款”。^④ 在谈判期间，特朗普政府还使用了追加关税的贸易制裁手段，即对来自加、墨两国的钢铁和铝制品施加进口关税，并将实施新的所谓“公平”的贸易协定作为取消关税的条件。^⑤ 面对加拿大的强烈反对，特朗普政府采取了“拉打结合”“分别击破”的方式，即美方率先于 2018 年 8 月 27 日单方面与墨西哥达成初步的双

① 马雪：《特朗普贸易政策评析》，载《美国问题研究》，2018 年第 1 期，第 149 页。

② 孔庆江、刘禹：《特朗普政府的“公平贸易”政策及其应对》，载《太平洋学报》，2018 年第 10 期，第 45 页。

③ John T. Larabell, “Does NAFTA = Prosperity and Progress”, in *New American*, Vol. 33, No. 23, December 2017, p. 11.

④ Scott Sinclair, et al., “The NAFTA Renegotiation We Need”, in *CCPA Monitor*, Vol. 24, No. 3, October 2017, p. 37.

⑤ Patrick Gillespie, “Trump Uses Tariffs as Negotiating Tactic in NAFTA Talks”, in *CNN Economy*, March 5, 2018. <https://money.cnn.com/2018/03/05/news/economy/trump-tariffs-nafta/index.html>. [2018 - 12 - 16]

边协定^①，进而制造可能将加拿大排除在新协定之外的严峻氛围，迫使加方重新回到谈判桌上，最终成功推进了 USMCA 的达成。

（二）始终掌握主动的议程设置

议程设置通常指主动操作某议题、引发相关方持续关注并塑造相关方相应行为的过程。^② NAFTA 重谈可以被视为特朗普政府主动设置对外政策议程的重要行动。从国际政治领域的互动来看，特朗普政府设置的对外政策议程正在扰乱以往由美国主导或维持的秩序，将秩序内的相关各方置于不确定性之中，从而迫使有关各方不得不强化与美国的互动，被动应对美国的变化。

一方面，特朗普政府并没有像以往那样通过提出新战略、推出新政策等“做加法”的方式来设置议程，而是采取不同程度地修改甚至否认美国往届政府坚持的对外战略、外交政策及其维持的国际关系现状等“做减法”的方式来设置议程。事实上，在美国党争极化的情境下，实现政党轮替的新政府势必改变前任政府的一些做法，但像特朗普政府这般全面、密集且“急转弯”式的修正与否认，在美国历史上并不多见。相比于需要主动投入且可能引发其他行为体“搭便车”的“做加法”政策，这种“做减法”政策所针对的通常是具有“公共品”属性的政策议题，改变现状、迫使所有相关方（包括美国在内）都负担成本的可能结果，进而迫使各方做出美国所希望的调整乃至妥协，最终增加实现美国目标的可能性。^③ 在 NAFTA 重谈过程中，特朗普政府多次摆出强硬姿态，要求墨、加两国做出让步，威胁如果谈判进程和结果预期不符合美国的利益要求，就将对两国产品征收高额的关税乃至直接退约，以此来制造紧张氛围给墨、加两国施加重重压力，使得两国陷入被动，疲于应付。

另一方面，特朗普政府还善于运用所谓“日落条款”的最后期限设定来作为控制施压节奏的战术手段。从特朗普政府的思路和行动来看，其并不会立即且不可逆地“做减法”，即不会立刻修正或彻底推翻前任政府的对外战略、外交政策以及破坏既存的国际关系现状，而是提出一个或明确或模糊甚

^① 杨承霖、高攀：《美墨就更新北美自贸协定达成初步原则性协议》，新华网，2018年8月28日。http://www.xinhuanet.com/world/2018-08/28/c_1123341159.htm。[2018-12-16]

^② Steven G. Livingston, “The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations”, in *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 1992, pp. 313-329.

^③ 刁大明：《迁馆耶路撒冷：国内政治与特朗普政府对外政策议程设置》，载《外交评论》，2018年第4期，第150页。

至可以随时变动的操作时间表——即在“日落”之前“退而不走”、在“日落”之后再行动的“边缘政策”。^①在 NAFTA 的重谈过程中，美、墨、加三方最初预期达成协定的时间节点是在 2017 年年底前，但事实上谈判终止的时间被一再推延，一直拖到 2018 年 9 月底才最终完成。^②特朗普政府在谈判进程中不断地主动设置一个所谓的“最后期限”，在“最后期限”临近时通过“放狠话”和威胁等强硬手段来迫使墨、加两国基本按照美国预设的具有张力和灵活度的“时间表”来推进谈判。

三 USMCA 的内容、影响与前景

2018 年 10 月 1 日，特朗普对其经贸团队在 NAFTA 重谈进程中取得的重要成果表示祝贺，称美国与墨西哥、加拿大达成的新协定是“历史性新闻”，对美国经济将是一个“福音”。同时，USMCA 的达成也标志着特朗普关键竞选承诺的兑现。^③特朗普谈到，USMCA 是一个极好的协议，对所有的美国人而言都是如此。“一旦 USMCA 被国会通过，这一新协定将是美国历史上最现代、最新和最平衡的贸易协定，协定内含有对工人群体有史以来最先进的保护措施”^④。显然，USMCA 的达成被特朗普视为其执政期间的一场重要“政绩”，而这一“政绩”明显强化了北美地区经济一体化的程度，给全球经济一体化的发展带来了新的不确定性。

USMCA 的文本涵盖了农业、原产地规则、贸易救济、技术性贸易壁垒、政府采购、投资、跨境服务贸易、金融服务业、数字贸易、知识产权、劳工、环境、中小企业、反腐败、宏观经济政策和汇率问题等 30 多个领域^⑤，可谓

^① 刁大明：《迁馆耶路撒冷：国内政治与特朗普政府对外政策议程设置》，载《外交评论》，2018 年第 4 期，第 151 页。

^② 杨承霖、高攀：《美墨加就更新北美自贸协定达成一致》，新华网，2018 年 10 月 1 日。
http://www.xinhuanet.com/world/2018-10/01/c_129964562.htm. [2018-12-18]

^③ Jeremy Diamond, “Trump Hails New Trade Deal and His Own Negotiating Tactics”, in *CNN Politics*, October 2, 2018. <https://edition.cnn.com/2018/10/01/politics/donald-trump-trade-nafta-usmca/index.html>. [2018-12-18]

^④ Christian Gomez, “What’s Wrong with the USMCA?”, in *New American*, Vol. 34, No. 22, November 2018, p. 14.

^⑤ Office of the United States Trade Representative, “Agreement Between the United States of America, the United Mexican States, and Canada Text”. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>. [2019-03-01]

覆盖全面、内容翔实。其中，在原产地规则方面，USMCA规定75%的汽车零部件必须在北美地区生产，与NAFTA规定的标准62.5%相比有实质性提升。同时，USMCA还明确要求到2023年，40%~45%的汽车零部件必须由时薪不低于16美元的工人生产。^①显然，这些规定将为美国汽车产业及其工人带来利好，有助于保持美国现有汽车零部件的生产规模，同时有望使得一些已迁至国外的生产线迁回美国本土。在农业领域，USMCA规定加拿大将为美国设定新的关税配额，这将强化美国奶制品、家禽和鸡蛋的市场准入。而作为回报，美国将允许更多的加拿大奶制品、花生和花生制品以及少量的糖输入美国。^②在金融服务业领域，USMCA规定各方不得在最惠国待遇、市场准入等方面施加不公平的标准^③，进而为美国投资者、金融机构及金融服务商创造更优良的市场竞争环境。在数字贸易领域，USMCA涉及对数字产品的非歧视性对待、在线消费者保护、个人信息保护、公开政府数据等方面^④，体现出美国在新兴领域内的战略布局。此外，USMCA各方认为，协定所有的附件包含了超越NAFTA的条款，这些条款促进了监管的兼容性、最佳监管实践以及彼此之间的贸易增长。^⑤

从内容分析来看，USMCA契合了特朗普政府的政策目标，但USMCA多达数十章条款内容的最终达成也离不开墨、加两国的利益权衡和自主选择，USMCA更应该被视为是美、墨、加三国在不对称的“利益支点”上达成的妥协，三国都看重北美地区贸易持续发展的前景和更高质量的本国经济增长。

新签署的USMCA按步骤将进入北美三国国内立法机构的批准环节。就美国而言，则是美国国会两院的最终批准。2018年11月中期选举之后，民主党在时隔8年之后夺回了国会众议院的多数控制权，2019年开启的第116届国会将处于民主党、共和党两党分治之下并与特朗普主政的白宫形成党争对峙

^① Office of the United States Trade Representative, “USMCA Rules of Origin”. https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/04_Rules_of_Origin.pdf. [2019-03-05]

^② Katie Lobosco, et al., “What’s New in the US, Canada and Mexico Trade Deal?”, in *CNN Politics*, October 1, 2018. <https://edition.cnn.com/2018/10/01/politics/nafta-usmca-differences/index.html>. [2019-03-05]

^③ Office of the United States Trade Representative, “USMCA Financial Services”. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text>. [2019-03-12]

^④ Office of the United States Trade Representative, “USMCA Digital Trade”. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text>. [2019-03-12]

^⑤ 王俊：《美国贸易协定新范式及对中国的挑战》，载《亚太安全与海洋研究》，2019年第1期，第16页。

的“分立政府”状态。2019年以来，民主党通过对国会众议院的主导进而也掌握了对立法和财政权等重要权力的主导性介入，特朗普可谓提前进入“跛脚状态”。更为严峻的是，第116届国会就位之后，特朗普与国会民主党人的矛盾持续升级，围绕边境墙的争议还导致了美国历史上最长时间的联邦政府部分机构停摆。在这种势如水火的大背景下，USMCA的前景势必受到党争极化的极大扭曲。

2019年1月底，特朗普政府的国际贸易委员会已完成对新版协定的相关分析，并将协定文件正式送交国会。在随后开启的立法审批程序中，国会众议院民主党人事实上拥有三种选择，即接受、拒绝或修订。最直接且最合作的方式是直接通过立法，接受新版本协定。但这就意味着承认特朗普政府在对外事务上的“胜利”，这显然不是民主党阵营所想要的，特别是在民主党已开始为2020年总统大选备战之际。不过，如果拒绝通过协定的话，民主党将面临继2016年大选之后继续失去蓝领中下层群体支持的政治风险。甚至，在潜在的投票过程中，民主党也可能会面临本党内来自中西部或者持有贸易保护倾向的某些议员的倒戈，进而影响党内的团结与一致度。^① 相比于前两种选择的危险，国会民主党人正在尝试通过要求修订协定的方式来对特朗普政府及其政策施加影响。事实上，民主党阵营早已提出要在新版协定中充分反映民主党的一些关切，比如劳工标准、环境保护标准、知识产权保护、药品价格等议题。近期，美国国会众议院议长、民主党人佩洛西（Nancy Pelosi）公开要求特朗普政府必须重启与墨西哥、加拿大的谈判，以在USMCA中增加相关条款与执法规定。这无疑为新协定在美国国会中能否获得通过带来巨大的不确定性。^② 值得注意的是，随着民主党展现出强硬姿态，国会共和党人特别是共和党参议员也开始发出以反对对墨加两国加征关税为由而反对新协定的声音，这也表现出共和党建制派内部持自由贸易立场精英的态度。^③

面对这种僵局，一面是与国会特别是民主党人几乎无法实现妥协的困境，一面是如果再次重谈一定会招致墨加两国的反对，特朗普政府如何抉择，或

^① Phil Levy, “Democrats Face Tough Choices on NAFTA”, in *Forbes*, November 10, 2018. <https://www.forbes.com/sites/gradsoflife/2018/11/01>. [2018-12-26]

^② David J. Lynch, “Pelosi Demands Changes to Trump’s Trade Deal with Mexico, Canada”, in *Washington Post*, April 2, 2019. <https://www.washingtonpost.com/business/economy/pelosi-demands-changes-to-trumps-trade-deal-with-mexico-canada/2019/04/02>. [2019-04-15]

^③ Jacob Pramuk, “Trump’s NAFTA Face-lift Hits Bipartisan Roadblock in Congress”, in *CNBC*, March 29, 2019. <https://www.cnbc.com/2019/03/29>. [2019-04-15]

者将如何采取“交易”的方式来调和矛盾，目前看已经成为 USMCA 能否最终顺利实施的关键所在。

具有讽刺意味的是，如果说重谈 NAFTA 的主要动机来自于美国国内的话，如今针对重谈结果的阻力也还是来自美国国内。这也是美国国内政治碎片化外溢到国际事务、导致其国际角色充斥矛盾性的又一个典型体现。

四 结语

不可否认，特朗普政府的对外贸易政策被视为一种信奉丛林法则的贸易单边主义^①，其现实表现是凭借自身雄厚的实力，运用多重手段迫使贸易伙伴让渡己方获益。USMCA 的最终达成使特朗普政府的单边主义显露无遗。特朗普将 USMCA 的成功达成归因于他顽强的谈判策略和征收新关税的意志，特朗普明确表示他将从“同一剧本”中汲取经验^②，而其所倡导的所谓“公平贸易”也面临愈加工具化和政治化的局面。^③ 总体而言，美国作为推动经济全球化和自由贸易的重要主导者的积极形象正在快速消失。在美国反常地运用自身国际政治与经济影响力之下，全球维度的多边贸易机制面临被边缘化的风险，“碎片化”和“区域集团化”的贸易格局未必不会成为可能。对此，国际社会必须做好充分准备。

(责任编辑 高涵)

① 张建新：《想象与现实：特朗普贸易战的政治经济学》，载《国际政治研究》，2018年第5期，第108页。

② Jeremy Diamond, “Trump Hails New Trade Deal and His Own Negotiating Tactics”, in *CNN Politics*, October 2, 2018. <https://edition.cnn.com/2018/10/01/politics/donald-trump-trade-nafta-usmca/index.html>. [2019-04-15]

③ 张玉环：《特朗普政府的对外经贸政策与中美经贸博弈》，载《外交评论》，2018年第3期，第14-18页。