

《美墨加协定》专题

## 《美墨加协定》谈判中的各方利益博弈\*

魏红霞

**内容提要：**《北美自由贸易协定》(NAFTA)是美国推动签署的将两个发达国家和一个发展中国的经济和市场连结在一起的贸易协定，重新谈判该协定是特朗普上台之后全面展开世界贸易战的首个目标，特朗普政府试图通过该协定的重新谈判，制定并主导新的贸易规制标准，以更好地维护美国的利益。从重新谈判达成的《美墨加协定》可以看出，美国提出更新的条款与美国的国内利益诉求是一脉相承的，美国已经成功地将其提出的相关新条款加入了协定，实现了其在关税、原产地规则和新科技等方面的多数要求。加拿大和墨西哥虽然在某些条款中屈从于美国的要求而做出了让步，但是在一些核心问题上坚持了自己的利益，并且迫使美国也做出了让步。从加拿大的角度来看，在木材出口和文化产品标准方面，加拿大一直在谈判中坚持其自身特殊的利益诉求。墨西哥在谈判中迫于美国的压力和自身的弱势地位，接受了关于劳工和环境作为附加条款，但对于能源等国家核心利益部门，一直没有将之置于北美贸易谈判的条款中。

**关键词：**《北美自由贸易协定》 《美墨加协定》 贸易谈判 利益博弈 特朗普政府

**作者简介：**魏红霞，中国社会科学院美国研究所研究员。

**中图分类号：**F744 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649(2019)02-0044-13

---

\* 感谢美国加州大学洛杉矶分校(UCLA)教授 Raul Hinohosa 及其研究助手张佳慧女士、墨西哥国立自治大学博士生宋晓育女士在此论文写作中提供的帮助。

2018年8月下旬，特朗普政府威胁将对华2000亿美元商品加征25%关税之际，突然将贸易政策的焦点转向与墨西哥和加拿大重谈《北美自由贸易协定》(NAFTA)。8月28日，特朗普政府宣布美国和墨西哥关于NAFTA的重新谈判取得突破：美墨两国官员已就修订后的协定初步达成一致，达成的协定命名为《美墨贸易协定》。<sup>①</sup>2018年10月1日，加拿大外长弗里兰(Chrystia Freeland)和美国贸易代表莱特希泽(Robert E. Lighthizer)发表联合声明称，美国、加拿大和墨西哥达成《美墨加协定》(USMCA)。11月30日，美墨加三国领导人在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯签署新贸易协定。目前，美国相关部门还在评估新贸易协定的效应<sup>②</sup>，其正式生效还需由三国立法机构批准。重新谈判NAFTA是特朗普上台之后全面展开世界贸易战的首个目标。关于特朗普政府首先推动NAFTA重新谈判的动因及协定内容的变化、对中国和全球贸易谈判的影响等问题在政策研究界和媒体分析中已有很多讨论和争议，在此不一一列举。本文拟在分析NAFTA和新贸易协定的基础上，探讨美加墨各方在谈判中的利益博弈，由此观察特朗普政府贸易政策的特点。

## 一 NAFTA 中各方利益诉求和维护

1994年生效的NAFTA是两个发达国家与一个发展中国家签署的三方贸易协定，美国、加拿大和墨西哥三个国家发展程度和诉求目标各不相同。NAFTA基本上是以美国的标准设定自由贸易条款，内容包括知识产权、服务贸易、农产品、争端解决程序、投资、劳动力标准以及环境等方面。当时，关贸总协定(GATT)和后来的世界贸易组织(WTO)谈判陷入僵局，区域谈判成为美国推行其自由贸易政策的替代方案。所以，NAFTA是在美国主导下达成的，不过，NAFTA的条款也并不是一蹴而就的，其前身是《美加自由贸易协定》。

从加拿大方面来看，20世纪80年代中后期，在世界经济区域化加强、欧

---

<sup>①</sup> Damian Paletta, Erica Werner, and David J. Lynch, “Trump Announces Separate U.S. - Mexico Trade Agreement, Says Canada May Join Later”, in *The Washington Post*, August 27, 2018.

<sup>②</sup> 美国国际贸易委员会2019年4月27日发布了报告，评估了《美墨加协定》对美国经济和具体产业和部门可能产生的影响，具体参见：United States International Trade Commission, “U.S. - Mexico - Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors”, April 2019. <http://www.jdg-associates.com/docs/USITC.pdf>. [2019-05-02]

共同体扩大并着手建设内部大市场的形势下，加拿大为了在国际市场上占有一席之地，决定加强与美国的经济联系和相互协作，以便在国际经济竞争中取得一定优势。1985年12月，里根总统向国会通报了有关美加自由贸易的事项。1986年5月，两国正式在渥太华进行自由贸易谈判。1987年10月，美加就贸易原则问题达成协定。当时，该协定大概是全世界最全面的双边贸易协定，在多个方面有突破性的新规则。<sup>①</sup>（1）到1998年取消所有关税，其中一些是立即取消，另一些是在5~10年内逐渐取消。（2）1965年生效的《美加汽车协定》继续有效，但是收紧了“原产地规则”；到1998年，一些未被该协定涵盖的行业行为将被终止。<sup>②</sup>（3）包含金融业等在内的服务业企业将被给予国民待遇，为商务人士提供跨境旅行便利。（4）承诺为源自其他国家的投资提供预期的国民待遇，但出于国家安全和保密的原因，某些国民待遇允许删减。（5）扩大联邦政府采购的市场规模，以便从其他国家的供应商那里进行竞争性投标，但不包括联邦政府下属机构的采购。（6）提供一个有约束力的双边小组来解决协定履行中产生的争议（加拿大坚持这一条款）。（7）禁止大部分能源产品的进出口限制，包括最低出口价格。这在NAFTA中仅针对美国与加拿大之间的能源贸易。

可以说，NAFTA在很大程度上照顾了加拿大的利益和诉求，纳入了一些在《美加自由贸易协定》中没有体现而在这个三方协定中首次出现的条款规则，具体如下。（1）知识产权。美加自由贸易协定没有包含有关知识产权的陈述，NAFTA是第一个对知识产权有实质性规定的自由贸易协定。<sup>③</sup>（2）文化产品不受限制，包括广播、电影和出版产品。这是基于加拿大的要求而保留的条款。（3）加拿大能源部门的运输服务和投资没有包括在《美加自由贸易协定》中，但被包括在NAFTA中。（4）贸易救济措施。《美加自由贸易协定》和NAFTA都没有废除针对另一方的贸易救济措施（反倾销、反补贴税或保障措施）。这是加拿大签署自由贸易协定的一个重要目标。NAFTA建立了一个单独的争端解决机制来审查关于贸易救济的国家决策，但其他自由贸易协定没有复制这一机制。（5）软木木材。《美加自由贸易协定》关于软木木材的交易管理规定沿袭了1986年的谅解备忘录规定，然而，该备忘录并没有

---

<sup>①</sup> 美加双边贸易协定签订以前，美国只与以色列签有双边自由贸易协定。加拿大是与美国签订双边自由贸易协定的第二个国家。

<sup>②③</sup> M. Angeles Villarreal and Ian F. Fergusson, "The North American Free Trade Agreement (NAFTA)", in *CRS Report*, No. R42965, May 24, 2017, p. 2, p. 3.

永久解决软木木材的贸易问题。后来，谅解备忘录被其他协定取代或者有时通过采取贸易救济措施来解决问题。(6) 农产品供应管理。尽管加拿大承诺，根据 NAFTA，允许少量增加奶制品、家禽和鸡蛋的进口，但是加拿大的农产品供应管理系统可以不受规制。<sup>①</sup>

墨西哥在 NAFTA 谈判之前陷入了严重的债务危机。为了改善经济发展状况，20 世纪 80 年代中期开始，墨西哥政府开始采取贸易自由化措施，放宽投资政策和贸易壁垒<sup>②</sup>。1986 年，墨西哥成为关贸总协定（GATT）的成员，其获得准入的条件是墨西哥同意将其最高关税税率从 100% 降至 50%，后来进一步降至 20%。在加入关贸总协定之前，墨西哥对所有进口产品都要求进口许可证。在 NAFTA 谈判时，美国向墨西哥出口的农产品约有 60% 需要进口许可证。比如，NAFTA 谈判之时，美国向墨西哥出口的商品中有 230 种仍然需要进口许可证，占美国对墨西哥出口价值的 7%。<sup>③</sup> 墨西哥还有许多其他非关税壁垒，如“官方进口价格”——一种海关任意估价制度。<sup>④</sup> 对墨西哥来说，与美国签订自由贸易协定标志着其市场开放政策的定局，从而阻止国内改革退回以前的保护主义。墨西哥政府的主要目标之一是通过与美国签订自由贸易协定提高投资者信心，以便吸引更多的外国投资并刺激经济增长。所以墨西哥在美国要求的关于劳工和环境的平行协定中做出了让步，但同时也维护了国家核心利益产业，如石油等能源部门不受 NAFTA 的规制。

对美国而言，NAFTA 的实施既带来了实际利益，扩大了出口和投资机会，为美国国内创造了就业机会，也增强了美国在全球经济中的战略地位。美国居于北美自由贸易区的中心，既可以利用南北两个巨大的出口市场，也因为墨西哥的加入而占据了南进整个拉美市场的大门，为美国实现西半球经济战略打下了坚实的基础。美国首选墨西哥加入其设计的“经济俱乐部”，既有经济利益上的考虑，也有政治上的目的。除了以墨西哥为跳板开拓拉美市场和增加投资机会以外，NAFTA 还提供了美墨双边关系中一些紧张因素的解决途

---

<sup>①</sup> M. Angeles Villarreal and Ian F. Fergusson, “The North American Free Trade Agreement (NAFTA)”, in *CRS Report*, No. R42965, May 24, 2017, p. 3.

<sup>②</sup> 自 NAFTA 生效以来，墨西哥已将该协定作为墨西哥与其他国家签署自由贸易协定的基本模式。墨西哥目前共签署 15 个自由贸易协定，涉及 49 个国家。

<sup>③</sup> M. Angeles Villarreal and Ian F. Fergusson, “The North American Free Trade Agreement (NAFTA)”, in *CRS Report*, No. R42965, May 24, 2017, p. 4.

<sup>④</sup> United States International Trade Commission (USITC), “The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico”, Publication No. 2353, February 1991, pp. 1-2.

径，比如非法移民问题。同时，美国还试图把墨西哥树为样板，吸引南美国家向美国靠近，为美国与南美国家的贸易提供方便，加强美国在这一地区相对于欧盟和日本的竞争力。<sup>①</sup>

北美自由贸易区开始运行之后，美国与加拿大和墨西哥的贸易额迅速增加，比与其他大多数国家的贸易额都增长得快。美国从 NAFTA 伙伴国进口的商品总额从 1993 年的 1510 亿美元增加到 2017 年的 6140 亿美元，增长率为 307%，同期商品出口额从 1420 亿美元增加到 5250 亿美元，增长率为 270%（见图 1）。但同时，美国与 NAFTA 伙伴国之间的贸易赤字也随即增加，美国与加拿大和墨西哥的贸易赤字在 2017 年为 896 亿美元，而 1993 年仅为 91 亿美元。

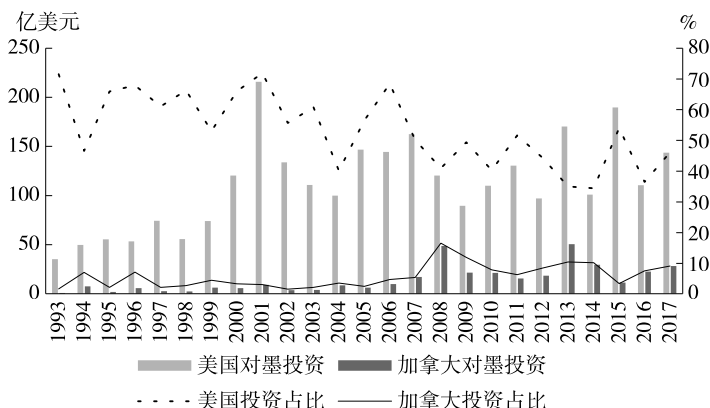


图 1 1993—2017 年美国与墨西哥和加拿大的贸易额

资料来源：根据美国国际贸易委员会网站资料计算绘制。具体参见 US International Trade Commission Interactive Tariff and Trade Data website. <https://dataweb.usitc.gov/>. [2018-06-18]

## 二 USMCA 谈判中各方利益的调整和维护

NAFTA 的重新谈判是美国特朗普政府主动发起的，其焦点问题是针对墨西哥的贸易逆差和就业机会竞争。<sup>②</sup> 这也是特朗普上台后在全球范围内发起贸易战的首要目标。2017 年 5 月 18 日，美国贸易代表莱特希泽甫一上任即致信国

<sup>①</sup> Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*, Institute for International Economics, 2005, pp. 2-3.

<sup>②</sup> The Office of the U. S. Trade Representative (USTR), “Opening Statement of USTR Robert Lighthizer at the First Round of NAFTA Renegotiations”. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/august>. [2018-07-28]

会，希望根据 2015 年《贸易促进授权法》（TPA）正式启动与墨西哥和加拿大两国的重新谈判程序。<sup>①</sup> 2017 年 6 月 27—29 日，他在美国国际贸易委员会举行了一系列公开听证会<sup>②</sup>，就谈判目标、原产地规则、投资、劳工、国有企业、数字贸易、中小企业、市场准入、海关和贸易便利化等问题进行了听证。2017 年 8 月 16 日，美国、加拿大和墨西哥开启了贸易协定重新谈判进程。

加拿大在谈判目标中承诺，在既有的规定外，加强劳工和环境规定，增加关于本土权利的新章程，改革投资者与国家之间的争端解决程序，保护加拿大的乳制品市场和鸡肉供应管理制度。<sup>③</sup> 墨西哥的谈判目标优先考虑货物和服务的自由贸易，例如通过在劳工标准、反腐败和环境等有关领域纳入合作机制，努力实现“包容和责任”的贸易，同时通过强化 NAFTA 中关于能源的章程，加强能源安全。<sup>④</sup>

美国贸易代表办公室（USTR）关于 NAFTA 的重新谈判目标有许多是《贸易促进授权法》规定的目标，但其也在这次重新谈判中首次寻求减少美国与墨西哥和加拿大之间的贸易逆差。美国的目标似乎在寻求“重新平衡利益”的协定，也就是呼应特朗普总统关于 NAFTA 是“灾难”和“有史以来最糟糕的协定”等言论。<sup>⑤</sup> 美国的谈判立场关乎其经济主权和（或）撤销其过去在特定领域的自由化承诺，例如每 5 年对协定进行一次审查，质疑双边争端解决机制的有效性，加强政府采购限制，以及加强美国和北美汽车原产地规则的内容。<sup>⑥</sup> 甚至有相关谈判官员还提到要解散北美和全球供应链，以期使贸易和投资从加拿大和墨西哥回流美国。<sup>⑦</sup>

① 2017 年 5 月 11 日，莱特希泽出任美国贸易代表办公室（USTR）代表。

② The Office of the U. S. Trade Representative (USTR), “Public Hearings on the Renegotiation of NAFTA”. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/june>. [2018-07-28]

③ Alexander Panetta, “Canada’s 10 NAFTA Demands: A List of What Canada Wants as Talks Start This Week”, The Canadian Press, August 14, 2017.

④ Mexico’s Economic Secretariat (Secretaria de Economia), “Mexico’s Negotiating Priorities for the Modernization of NAFTA”, Mexico City, Mexico, July 2017.

⑤ CBS News, “Trump Calls NAFTA a Disaster”, September 25, 2016. <https://www.cbsnews.com/news/trump-calls-nafta-a-disaster/>; Politico, “The Real Game Trump Is Playing on NAFTA”, February 26, 2018. <https://www.politico.com/magazine/story/2018/02/26/donald-trump-nafta-negotiations-217085>. [2018-05-28]

⑥ Simon Lester and Inu Manak, “The Rise of Populist Nationalism and the Renegotiation of NAFTA”, in *Journal of International Economic Law*, Vol. 21, Issue 1, March 2018, pp. 160-161.

⑦ James Pethokoukis, “Does Trump Want to Somehow Get Rid of Global Supply Chains?”, in *AEI Ideas*, January 31, 2017. <http://www.aei.org/publication>. [2018-04-22]



在谈判过程中，美国一再重申，NAFTA 是 23 年前签订的，现在美国和全球经济发生了重大变化，特别是由于技术的巨大进步，商业互联网的广泛使用极大地影响了消费者习惯和商业活动。重新谈判需要借鉴美国最新签订的自由贸易协定条款，如《美韩自由贸易协定》。虽然美国已经退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)，但是北美自由贸易谈判还是可以借鉴 TPP 中类似的条款进行更新。<sup>①</sup>

在最初的谈判中，各方承诺更新 NAFTA 规则并加快完成谈判的进程。三方原计划在 2017 年年底或 2018 年年初完成 7 轮谈判。前 4 轮谈判在有争议的问题上进展甚微，于是三国同意延长谈判。截至 2018 年 4 月底，三方共举行了 8 轮正式谈判，但并未达成最后协定。之后，谈判已经进入所谓的“永久回合”，以解决与美国关于汽车原产地规则、季节性产品、争端解决、日落条款 (sunset clause)<sup>②</sup> 等问题有关的争议性条款，并就劳工和知识产权等问题进行谈判。<sup>③</sup> 这次重新谈判被美国国内称为 NAFTA 的“现代化”：首先，将几十年来新出现的技术性行业因素纳入谈判议程，如与互联网相关的数字和服务贸易，以及知识产权保护；其次，在劳动力保护和货币操纵方面制定更具有执行力的条款，以及更严格的原产地规则等。<sup>④</sup>

从目前公布的协定版本来看，USMCA 由 34 章、3 个附表、18 个附件和 12 个附加协定组成，主要内容如下。<sup>⑤</sup> (1) 关于墨西哥出口美国的汽车。如果一辆墨西哥制造的汽车有 75% 零件是在北美制造，就能以零关税进入美国市场，而 NAFTA 中规定的这一比重为 62.5%。此外，协定中要求汽车配件使用美墨两国生产的钢铝、玻璃和塑胶。(2) 关于日落条款。特朗普原先要求每 5 年就重谈协定，但墨西哥和加拿大表示反对，认为这会造成不确定性并影响长期投资。最后三方达成 16 年期的协定，即在完成每个 6 年期限的审查后，将再延长 16 年。(3) 取消原争端解决机制。墨西哥同意删除原协定中的

① The Office of the U. S. Trade Representative (USTR), “Opening Statement of USTR Robert Lighthizer at the First Round of NAFTA Renegotiations”. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/august>. [2018-07-28]

② 此门槛是为了确保排除亚洲地区生产的零部件，藉以刺激北美汽车生产和增加就业。

③ Eric Martin, “NAFTA Negotiations Enter ‘Permanent Round’”, in *The Bloomberg*, April 16, 2018.

④ “Trilateral Statement on the Conclusion of the First Round of NAFTA Negotiations”, released on August 16, 2017; M. Angeles Villarreal and M. Angeles Villarreal, Summary of “NAFTA Renegotiation and Modernization”, Congressional Research Service, No. R44981.

⑤ 具体内容参见 USMCA 的专门网站 <https://usmca.com/>。

争端解决机制。在原先的协定中，允许一个跨国专家组成的委员会裁定贸易纠纷。(4) 农产品方面。美墨在新协定中同意取消对农产品贸易征税，美国也放弃了本欲保护季节性水果而提出的贸易壁垒主张。(5) 劳工方面。新协定仍将强制执行劳工保护条款，确保墨西哥按照国际劳工组织的劳工权利准则，提升墨西哥工人的工资水平。<sup>①</sup> (6) 关于新科技产业的规定。协定中列出保护大数据与金融信息的职责，对数据相关行业明确做出限制，以阻止政府“获取电脑源代码和运算公式”的行为，严格禁止“数字化产品通过网络渠道传播”，禁令适用于社交媒体如脸书（Facebook）和推特（Twitter）等，协定规定禁止通过这类渠道下载存储数据。

从细节来看，USMCA 这些内容并无重大新意和特点，它保留了 NAFTA 的大部分章节，仍然涵盖了以下几方面内容：继续降低农产品税率，加强汽车零部件的原产地规则；对争端解决机制进行重组；增加了适应新科技发展的条款，加强知识产权保护。所以，美墨之间此次通过重谈达成的自由贸易协定并不能称作全新的自由贸易协定。

分析其中条款对美国、加拿大和墨西哥的影响，可以看出三方利益的博弈情况。

第一，关于汽车条款。对于美国而言，通过这些汽车条款，特朗普政府在美国创造了更多汽车制造业的就业机会。起初，特朗普政府给加拿大施加压力，如果不签署自贸协定，就要对加拿大出口到美国的汽车产品增收 20% ~ 25% 的关税。也就是说，美国启动对全球市场的 232 汽车关税惩罚措施，加拿大也不能豁免。但在加拿大的坚持反对下，美国又做出了些微妥协，承诺即使在 232 全球汽车关税惩罚条款下，加拿大仍然可以免关税出口一定数量的汽车产品到美国。这样，232 关税免除为各方市场扩张留下了很大的空间<sup>②</sup>，比如加拿大的汽车工厂目前每年的汽车出货量不到 200 万台。25% 的关税威胁没有实施，加拿大对美国的汽车出口增长就没有受到威胁。在墨西哥方面，美国在墨方反对之下也做出了让步，给予墨西哥汽车工业一个保护条件：只要墨西哥汽车产品出口到美国的年增长率不超过 40%，那么墨西哥也可以获得对于 232 惩罚关税的暂免保护。

---

<sup>①</sup> 汽车整体的 40%（卡车为 45%）零部件制造必须由收入至少为每小时 16 美元的工人完成，而 16 美元大概是典型的墨西哥汽车工人时薪的 3 倍。

<sup>②</sup> 墨西哥：260 万辆乘用车，所有轻型卡车和 1080 亿美元的零部件免税。加拿大：260 万辆乘用车，所有轻型卡车和 324 亿美元的零部件免税。



第二，美国和加拿大之间最紧张的谈判重点之一涉及美国乳制品行业的市场准入。加拿大对奶牛农场和乳制品行业设置了非常高的贸易关税壁垒，对从别国进口的奶酪征收 245% 的关税，牛奶征收 270% 的关税，黄油征收 298% 的关税。USMCA 迫使加拿大取消了“七类乳制品”的定价方案，使美国产品获准进入加拿大受到严格保护的乳制品、蛋和家禽市场。这意味着美国奶农可能会向加拿大运送更多的牛奶浓缩蛋白、脱脂奶粉和婴儿配方奶粉（这些产品相对容易运输和储存），给美国奶农增加数亿美元的出口。此举引起了加拿大乳业的愤怒。最终，加拿大并没有完全开放其乳制品市场，而是划了一个定额底线，最多只把 3.6% 的市场份额分配给从美国进口的乳产品，其他的乳产品市场仍归本土农场和商家所有。

第三，争端解决机制。USMCA 保留了 NAFTA 中的成员国间争端解决机制，以解决新协定产生的大多数争议；还保留了双边争端解决机制，以审查贸易纠纷。NAFTA 第 19 章争端解决条款现在成了 USMCA 第 10 章的内容。该机制围绕反倾销和反补贴税而设，如果一个国家认为出口货物的国家在贸易关系中出现有失公正的行为，则可以阻止进口。如果美国要制定有失公正的协定，“争端解决”使加拿大有权向独立仲裁小组提出质疑。多年来，加拿大成功地使用了 NAFTA 第 19 章来挑战美国的软木木材限制。加拿大政府明确表示，如果放弃第 19 章，那交易就告吹<sup>①</sup>。NAFTA 第 19 章有一部分内容是，公司如果认为自己受到反倾销和反补贴税的不公平影响，投资者—国家争端解决机制（ISDS）将为公司提供仲裁程序。这一内容在 USMCA 中得到保留。这是加拿大坚持迫使美国做出的重要让步。

第四，日落条款。NAFTA 没有规定协定终止日期，而 USMCA 中有一项称为“日落条款”的机制，规定协议 16 年后到期。如果没有意外，USMCA 将持续 16 年，并且从现在起 6 年后，三个国家将重新审查这项协定，可以选择将其延长或终止协定的实施。由于三国都存在选举的不确定性，所以这项条款的未来颇有变数。对美国而言，这是一个折中方案：特朗普希望能够经常重新谈判，当这项协定接受审查时，如果特朗普赢得了第二个任期选举，他仍担任总统。但最终的审查要到特朗普离职后才会发生。<sup>②</sup>

<sup>①②</sup> Shannon Proudfoot and Jason Markusoff, “The USMCA Explained: Winners and Losers, What’s In and What’s Out”, Oct. 1, 2018. <https://www.macleans.ca/economy/>. [2018 - 12 - 08]

第五，新协定增加了一章，涉及“宏观经济政策和汇率问题”。它要求各方避免通过竞争性贬值来操纵汇率，以促进国际货币基金组织（IMF）月度报告和季度报告的透明度。该条款还设立了一个三边“宏观经济委员会”，以监测该条款的执行情况。这是美国第一次设法在贸易协定的核心文本中纳入有关货币操纵和货币政策的规则。

第六，对“非市场经济”的认定，这是新协定最值得注意的部分。USMCA 第 32 章第 10 条指出了任何一方与非市场经济体就自由贸易协定进行可能的谈判的后果。该条款明显意在阻止墨西哥或加拿大与中国达成任何形式的贸易协定。根据该条款的规定，仅美国、墨西哥和加拿大三个国家就可以确定什么是“非市场经济”，而不需要依赖通用定义，如 WTO 使用的定义。如此随意地解读术语，为美国操纵国际贸易谈判开辟了很多余地。墨西哥总统培尼亚和加拿大总理特鲁多此前曾寻求加强与中国的贸易，中国是加拿大第二大贸易伙伴和墨西哥的第四大贸易伙伴。美国是加拿大和墨西哥的最大贸易伙伴，美国基本上迫使两国在与美国和中国的贸易中做出选择。这种强迫外交凸显了这样一个事实，即虽然新协定技术上是三国之间的协定，但美国明显对其他两国施加了影响。<sup>①</sup>

### 三 从 USMCA 看特朗普的贸易政策

国际贸易政策改革是特朗普政府一系列经济改革计划的最重要组成部分，并集中反映了特朗普本人及其政策团队的经济政策理念。特朗普认为，NAFTA 是美国加入的最糟糕的贸易协定，美国的主要贸易伙伴对美国采取歧视性政策导致了目前美国的巨额贸易逆差。例如，特朗普的贸易顾问纳瓦罗（Peter Navarro）的逻辑就是，一个国家的国内生产总值（GDP）主要由消费、政府支出、投资和净出口四大因素驱动。其中，国内投资能提高经济总量，而对外投资只是在国外提供就业和税收，并不能在国内推动经济增长；当净出口为负时，即进口额大于出口额，贸易会减少一国的经济总量，而减少贸

---

<sup>①</sup> Naomi Powell, “Tethering Canada, Containing China: Will USMCA Boost Trump’s Efforts to Isolate Beijing?”. <https://vancouversun.com/news/economy>. [2018-11-08]

易赤字能够增加经济总量。<sup>①</sup> 纳瓦罗试图利用重谈自由贸易协定来解决双边贸易逆差问题，并提倡通过具体措施来实现。

特朗普政府旨在通过推行以“美国优先”为原则的贸易政策改革，振兴国内制造业和消除长期存在的贸易逆差。在进口方面，严格执行美国贸易法的标准，防止美国国内市场受到来自其他国家的倾销和补贴等“不公平竞争”行为的影响；在出口方面，希望打破其他贸易伙伴的市场壁垒，继续扩大美国的出口。因此，在国际贸易规则方面，为了确保避免其他国家贸易规则做出不利于美国的解释，特朗普政府采取重新谈判或以退出相威胁的方式，根据美国利益需求的变化，来推动制定更新的贸易规则。特朗普不相信多边谈判，认为多边谈判会削弱美国讨价还价的能力，不主张签署大型区域贸易协定，而是注重一对一的双边贸易协定谈判。<sup>②</sup>

概括而言，特朗普的贸易政策特点主要表现在以下五个方面。

第一，从谈判的方式看，重启双边谈判，暂时放弃多边磋商。NAFTA 虽然是一个三方协定，但重谈的方式不再是美加墨三国一同坐在谈判桌上共同进行磋商，而是美加、美墨之间进行一对一的双边谈判，最后达成的协定也基本上呈现出一对一的双边特点。

第二，从重新谈判的规则可以看出，美国提出更新的条款与美国的国内需求是一脉相承的。比如，美国相关官员一再强调 NAFTA 的条款应该加入与互联网相关的内容。从美墨谈判的结果看，美国已经成功地将相关新条款加入了协定，实现了自己在关税、原产地规则和新科技方面的多数要求。

第三，从谈判的地域范围看，在重启协定谈判的同时，特朗普政府还试图在全球范围内尽可能地启动双边自由贸易谈判。特朗普在竞选期间就声称，一旦他当选，将使美国退出奥巴马政府为之努力多年的 TPP。在其上任第三天即 2017 年 1 月 23 日，特朗普即宣布美国将永久性地退出 TPP，并指示美国贸易代表通过双边贸易谈判的方式来“促进美国产业发展、保护美国工人和

---

<sup>①</sup> Peter Navarro and Wilbur Ross, “Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, and Energy Policy Impacts”, September 29, 2016, p. 5. [https://assets.donaldjtrump.com/Trump\\_Economic\\_Plan.pdf](https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf). [2018-05-22]; Linette Lopez, “The Clearest Articulation of What Trump Wants to Do to America’s Economy Comes from One Person”, in *Business Insider*, January 31, 2017. <https://www.businessinsider.com>. [2018-05-22]; James K. Jackson, “Trade Deficits and U. S. Trade Policy”, Congressional Research Service, No. R45243, June 28, 2018.

<sup>②</sup> Presidential Memorandum of January 23, 2017, 82 FR 8497.

提高美国人的工资”。<sup>①</sup>同时，着手在亚太地区通过与日本、越南等国的双边贸易谈判，取代地区贸易协定。

第四，特朗普政府并非完全放弃多边框架。特朗普试图摆脱 WTO 规则的束缚，极力强调美国在贸易上采取单边行动的权利，抵制其他国家通过 WTO 争端解决机制来约束美国的贸易政策。例如，特朗普政府在上台后不久就指示美国贸易代表办公室列出美国政府可以用来单方面制裁贸易伙伴的法律清单。<sup>②</sup>但目前来看，其目标并不是要完全退出多边框架，而是要改造既有多边框架内不利于美国贸易的条款。例如，在 2017 年 12 月发布的《国家安全战略报告》中，特朗普政府明确提出要重塑和改革 WTO，以确保提高裁定“不公平”贸易行为的效率和能力。<sup>③</sup>莱特希泽提出，WTO 框架下的强制性争端解决机制超越了成员国的授权范围，需要进行改革。<sup>④</sup>

第五，特朗普政府试图通过对 NAFTA 的重新谈判树立新的规制标准，来抵制中国的贸易影响。例如，重新定义“非市场经济体”的概念，可能以 USMCA 为契机，阻止其他国家与中国的贸易谈判与合作。

## 四 结论

贸易政策本身是一个经济学命题，但美国的政治决策过程却几乎将其转化为一个政治产品。因此，美国的贸易政策是一个复杂的议题，既有经济因素，也有政治因素，还是一个外交议题。

纵观 20 世纪 80 年代以来美国推动多边贸易谈判的过程，可以看出其中既有美国一贯的国家利益诉求，也有各届政府的政绩目标。就特朗普目前开展的全球性重新规制贸易秩序的行为来看，特朗普实际上还是追求美国一贯的贸易目标：获得美国进入其他国家市场的更多机会，同时阻止其他国家在美国市场上的倾销。特朗普政府的谈判非常突出的特点是，在实现协定承诺

---

<sup>①</sup> Presidential Memorandum of January 23, 2017, 82 FR 8497.

<sup>②</sup> Shawn Donnan and Demetri Sevastopulo, “US Looks to Bypass WTO Dispute System”, in *The Financial Times*, February 27, 2017, p. 4.

<sup>③</sup> The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017, pp. 40–41.

<sup>④</sup> Robert Lighthizer, “U. S. Trade Policy Priorities”, Keynote Remarks at the Center for Strategic and International Studies, Washington, D. C., September 18, 2017. <https://www.csis.org/analysis>. [2018–05–22]

方面，尽量免除自身的义务，同时以消除美国的贸易赤字和增加就业为目标，以美国贸易法则为标准，操纵国际规则。正如美国前贸易代表罗伯特·佐利克所言，“特朗普政府想以消除美国与墨西哥之间的贸易赤字这一目标作为开始，然后是操纵规则。它想让美国免于履行对 NAFTA 的承诺。”<sup>①</sup> 值得注意的是，从《美加自由贸易协定》到 NAFTA，从《美韩自由贸易协定》到 TPP，一直到美墨加重谈协定，可以发现，这些协定主要都是基于美国贸易法的要求，相互为模板，按照美国的利益要求逐渐修订和升级条款。因此，USMCA 可能代替 TPP 成为美国未来进行贸易谈判和签署协定的模板。

从加拿大的角度来看，虽然其在某些条款中屈从于美国的要求而做出了让步，但是在一些核心问题上，如汽车、木材出口和文化产品标准方面，加拿大一直坚持其特殊要求，并且迫使美国做出了让步。例如，USMCA 也保护了加拿大本土的文化媒体产业，即美国公司将不得收购加拿大本土的任何报纸、电视台、电台或者其他媒体。这是加拿大一贯坚持的。

墨西哥在 20 世纪 90 年代的北美贸易谈判中迫于美国的压力和自身的利益需要，接受了关于劳工和环境的附件条款。但是，对于能源等国家核心利益部门，墨西哥一直没有将之置于北美贸易谈判的条款中。过去如此，当前也是如此。

(责任编辑 刘维广)

---

<sup>①</sup> Robert B. Zoellick, “Trump Courts Economic Mayhem”, in *Wall Street Journal*, January 7, 2018. <https://www.wsj.com/articles/trump-courts-economic-mayhem-1515360407>. [2018-09-08]