

《美墨加协定》专题

《美墨加协定》框架下的加拿大： 妥协中的坚守

吕晓莉

内容提要：本文聚焦于《美墨加协定》的签署对于加拿大的影响，从协定谈判中加拿大的核心主张与谈判结果的分析入手，结合协定达成后加拿大各方反应及对相关产业影响的分析，得出以下主要结论。首先，《美墨加协定》的达成对加拿大至关重要，其重要性在于减少了加拿大经济发展的“不确定性”。其次，对美国高度依赖的经贸特点使加拿大在谈判中并没有占据优势地位，加拿大的部分坚守和主张在与美国艰苦拉锯式博弈后得以实现，但同时也做出了不少妥协。对于加拿大而言，最大的谈判成就在于保留了原《北美自由贸易协定》第19章争端解决机制并延长了“日落条款”，最关注的汽车关税在可预期的将来也基本得到豁免。但加拿大不得不进一步开放本国的奶产品市场，并接受了最具争议的“毒丸条款”。最后，在《美墨加协定》框架下，加拿大经济发展的稳定性可以预期，对美国强依赖的经贸格局短期之内不会改变，但加拿大全球多元化经贸战略诉求的实现会面临更多的挑战。

关键词：《美墨加协定》 加拿大 谈判主张 产业影响

作者简介：吕晓莉，法学博士，北京师范大学政府管理学院副教授。

中图分类号：F744 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2019) 01-0078-21

经过一年多的谈判和六个星期的密集讨论，加拿大外交部长弗里兰（Chrystia Freeland）和美国贸易代表莱特希泽（Robert Emmet Lighthizer）于2018年10月1日发表联合声明称，两国已经就一项包括墨西哥在内的新贸易协定达成一致，升级后的《北美自由贸易协定》（NAFTA）被称作《美墨加协定》（USMCA）。若USMCA后续能顺利通过三国国会的批准，北美将会使用一个新版本的贸易制度。作为该机制中的重要参与国，USMCA的签署对于加拿大来讲究竟意味着什么？在长达一年多的谈判过程中，加拿大主要的坚守和最后的妥协有哪些？加拿大各界力量如何看待新协议的各类修正与变化？USMCA新框架下加拿大未来的全球经贸战略会有什么样的改变？本文试对以上问题进行梳理与分析。

一 《美墨加协定》对于加拿大的重要性

北美自由贸易区一直被美国视作自己的经济“后院”，早在竞选总统期间，特朗普便指责NAFTA不公平，抨击其造成美国的巨大贸易逆差，主张要重新谈判协议。执政后，特朗普将NAFTA重谈列为优先议程，紧锣密鼓地推进与墨西哥、加拿大的谈判。2017年8月NAFTA重谈进程正式开启。2018年8月27日，美墨两国宣布初步达成《美墨贸易协定》。但美加两国之间分歧较大，经过激烈博弈，加拿大终于在最后的限期前，于9月30日与美国达成一致，成功“入群”。USMCA取代已有24年运行历史的NAFTA，为三国13个月的谈判画上句号。

USMCA的前身NAFTA是美国、加拿大和墨西哥在1992年签署并于1994年1月正式生效的全面自由贸易协定。NAFTA开创了发达国家和发展中国家开展区域合作的先例，同时也创造了当时世界上最大的自由贸易区。自1994年以来，NAFTA在独立争端解决程序的监督下消除了加拿大、美国和墨西哥之间货物和劳动力流动的障碍，几乎零关税的贸易自由化极大地推动了三国的市场融合，促进了相互之间的贸易，使NAFTA成为一个市场规模达19万亿美元、拥有4.7亿消费者的区域市场。^①

^① Global Affairs Canada, “Address by Foreign Affairs Minister on the Modernization of the North American Free Trade Agreement (NAFTA)”, August 14, 2017. <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/08>. [2018-11-15]

对于加拿大而言，NAFTA 的重要性毋庸置疑。加拿大外长弗里兰指出，“得益于 NAFTA，加拿大经济实现每年增长 2.5%，就好像自 NAFTA 批准以来，加拿大每年都会收到 200 亿美元的支票。”^① 美国是加拿大的第一大商品出口国，同时也是其第一大商品进口国。2017 年，加拿大出口到美国的商品总额达 4225 亿，占其总出口额的 77.29%。加拿大出口发展署首席代表佩尔蒂埃（Rob Pelletier）表示，大多数加拿大出口商将美国视为首次进军国际市场的选择。^② 同时，加拿大也是美国最大的商品出口市场，对全美 36 个州而言，加拿大都是 VIP 级大客户。2017 年，加拿大从美国进口了近 2883 亿美元的商品，占到总进口额的 57.67%^③。另外，自 NAFTA 生效以来，加拿大与墨西哥的贸易和投资出现了强劲增长。加拿大和墨西哥的贸易额 2017 年增至 307.9 亿美元，约为 1993 年的 9 倍。^④ 此外，加拿大每年根据季节性农业工人计划接收大约 2 万名墨西哥农业工人，这通常被认为是国际劳务流动安排的典范。北美地区经济活动和贸易的增加为加拿大人创造了更多的就业机会，加拿大有 1/6 的工作岗位与出口有关。自 1993 年以来，加拿大就业岗位增加了 500 多万，失业率从 11.4%（1993 年）降至 5.9%（2015 年）。^⑤

更为重要的是，NAFTA 通过保证整个自由贸易区内的投资者及其投资的公平、透明和非歧视性待遇，确保投资决策具有更大的确定性和稳定性，并有助于提高加拿大对外国投资者的吸引力，同时为加拿大人提供更多投资 NAFTA 伙伴市场的机会。在 NAFTA 的友好投资环境下，加拿大和美国发展为世界上最大的投资伙伴关系之一。截至 2016 年年底，NAFTA 合作伙伴在加拿大的投资额为 3938 亿美元（来自美国的 3921 亿美元和来自墨西哥的 17 亿美元），而加拿大则向两个 NAFTA 合作伙伴投资了 4912 亿加元（美国为 4744

① Global Affairs Canada, “Address by Foreign Affairs Minister on the Modernization of the North American Free Trade Agreement (NAFTA)”, August 14, 2017. <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/08>. [2018-11-15]

② “A New Deal: Stability for the Future of North American Trade”. <https://www.edc.ca/en/article/us-mexico-canada-agreement.html>. [2018-11-13]

③ “Trade Investment and Economic Statistics”. <http://www.international.gc.ca/economist-economiste/statistics-statistiques>. [2018-11-13]

④ 李春顶：《〈北美自由贸易协定〉的前途命运》，载《世界知识》，2017年第6期，第46-47页。

⑤ “Canada Unemployment Rate”. <https://tradingeconomics.com/canada/unemployment-rate>. [2018-11-15]

亿加元，墨西哥为 168 亿加元)^①。

在 NAFTA 重新谈判的过程中，皮尤研究中心在 2—4 月期间进行的一项调查发现，三个国家的民众大多数都对该协议表示支持。在参与调查的人中，76% 的加拿大受访者、60% 的墨西哥人和 51% 的美国人支持 NAFTA，加拿大受访者对于 NAFTA 的支持度最高。^② 其中的原因正如美加两国在联合声明中表述的那样，“USMCA 将为我们的工人、农民、农场主以及企业提供高标准的贸易协议，确保北美地区有更自由的市场、更公平的贸易和更强劲的经济增长。它将强化中产阶级，为北美近 5 亿人口创造良好且高薪的工作机会。当该项新协议最终生效时，我们将借助它进一步深化我们的紧密经济联系。”^③

二 加拿大的核心主张与谈判结果

USMCA “以创纪录的速度”达成与美国的强势地位紧密相关。2018 年 4 月，为打破谈判僵局，特朗普明确表示要以征收钢铁和铝关税为砝码迫使加墨两国在 NAFTA 谈判中让步，但加拿大表示拒绝。随后，美国改变策略，决定与加、墨两国分开谈判以推进谈判进程。8 月 27 日美国单方面与墨西哥就更新 NAFTA 达成初步原则性协议。在美国多重强压之下，加拿大重新回到三方谈判桌上，9 月 30 日三方达成协定。可以说，加拿大政府及代表团顶住了有可能缺席新版北美自贸协定的巨大压力，在有限的回旋范围内，为实现自己的谈判主张做出了不断的努力。

（一）谈判中加拿大的核心主张

加拿大外长弗里兰在美加第七轮谈判中指出，“NAFTA 实施 24 年来产生的经济效果不容置疑，为加拿大、美国和墨西哥的人们创造了就业机会，支持了增长并提高了生活水平。但同时，协议已有 24 年历史，它需要现代化，需要反映技术、商业和社会的发展。它也需要更新，以扩大贸易来实现更多人的利益。特朗普总统表示，他最重要的目标是帮助美国工人并帮助美国中

^① “United States - Mexico - Canada Agreement (USMCA)”. <https://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/usmca-aeumc>. [2018-11-15]

^② Pew Research Survey, “NAFTA Support in Canada Stronger Than in U.S.”. <https://www.huffingtonpost.ca/2017/05/09>. [2018-12-08]

^③ 《从 NAFTA 到 USMCA——新在何处？路在何方？》，2018 年 11 月 9 日。<http://www.chinese-canadianvoice.ca/114288>. [2018-11-13]

产阶级，我们加拿大的工人和中产阶级的目标与之完全相同，这可以而且应该是一个共享项目。因为交易不是零和游戏，在交易中，我们都可以赢。我们需要赢得所有人，以达成一项有利于我们所有人的协议。”^①

不同于美国贸易代表团很早就公之于众的谈判诉求，加拿大政府的谈判诉求并没有以正式文本的形式发表，公开的谈判诉求大多数是针对美国公开的谈判方案做出的回应。从弗里兰的几次讲话中，我们可以归纳出加拿大希望纳入新协议核心的一些主张，主要包括以下几个方面^②。

第一，加拿大重申了有关国家利益的不可谈判事项，包括文化产业（出版、广播）及奶牛、家禽和蛋类市场供应管理。此外，加拿大最为坚守的是保留 NAFTA 第 19 章的争端解决机制。虽然美国表示希望废除 NAFTA 第 19 章，但加拿大重申第 19 章不可谈判。弗里兰明确表示，就像最初在 1987 年加拿大和美国之间达成双边贸易协定的谈判一样，第 19 章是重新谈判中不能通融的事项。针对这一点，加拿大前驻美国大使伯尼（Derek Burney）表示，由于美国庞大的市场规模，第 19 章条款对于加拿大来说一直是至关重要的，“当你与经济规模 10 倍于自己的国家打交道时，你必须拥有能够平衡竞争环境的东西。它可以制衡美国一些机构经常表现出来的反复无常的行为。”^③

第二，关于政府采购，加拿大寻求与政府采购相关的更为自由的贸易和市场准入。在加拿大与欧盟的自贸协议谈判中，开放政府采购是一个最重大的成果，给商品制造业与服务供应商，包括中小企业都带来希望。加拿大企业普遍认为这是一个重要的谈判目标，因为与美国的许多政府合同中都包含“本土要求”条款和其他“必须美国本土采购”条款。

第三，关于第 11 章投资者—国家争端解决机制改革诉求，加拿大希望重新审议 NAFTA 的投资者—国家争端解决机制条款。该条款允许 NAFTA 成员国的投资者对另一个成员国的政府提起仲裁诉讼，USMCA 新条款将赋予政府“不容置疑的公共利益监管权”，而不受 NAFTA 第 11 章的限制。加拿大在

① “Address by the Minister of Foreign Affairs at Round Seven of Negotiations on the Modernization of the North American Free Trade Agreement (NAFTA)”. <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/03>. [2018-11-15]

② Riyaz Dattu, “Canada Unveils its Top Priorities for NAFTA Renegotiations”, August 15, 2017. <https://www.osler.com/en/resources/cross-border/2017>. [2018-11-15]

③ Michael Paiva, “Surmounting Trade Barriers: American Protectionism and the Canada - United States Free Trade Agreement”, 2009. https://uwspace.uwaterloo.ca/bitstream/handle/10012/4678/Paiva_Michael.pdf. [2018-11-13]

NAFTA 第 11 章的规定下输掉了对美国投资者的几场诉讼，所以主张消除其中所主张的 NAFTA 投资者相较于国内投资者拥有的更大权利。

第四，在劳工标准方面，加拿大主张关于劳工标准的承诺应该被纳入协议的核心，而不是像目前的情况以附件的形式达成协议。考虑到虽然没有美国的加入，TPP 仍在发挥作用，因此，TPP 第 19 章包含多篇涉及劳工标准的文本，可以作为谈判借鉴的一种模式。

第五，有关专业人员流动方面，为满足跨境贸易和企业的需求，加拿大政府也将寻求放宽现有的 NAFTA 第 16 章，以方便专业人士和商务人士的自由流动。考虑到特朗普政府目前对美国工人移民和保留美国就业机会的态度，这可能会成为谈判中一个有争议的领域。

第六，在环境标准方面，加拿大还将寻求将环境标准纳入重新谈判的 NAFTA 的核心内容，而不是将这些条款作为现有附加协议的一部分。TPP 第 20 章的 23 篇文本可以作为 NAFTA 重新谈判的参考。

第七，关于性别和原住民权利的章节，经修订的“加拿大—智利自由贸易协定”是加拿大第一个，也是 G20 国家中第一个纳入有关性别权利章节的贸易协定。将原住民的权利纳入贸易协定对加拿大来说前所未有，如果这一内容纳入重新谈判的 NAFTA，将会是历史性的成就。

（二）USMCA 谈判结果分析

新协议 USMCA 长达 1812 页，包括市场准入、原产地规则、农业、贸易救济、投资、数字贸易、争端解决、知识产权等 30 多个章节，还包括美墨、美加就部分问题达成的附加双边协议，其“现代化”“高标准”的特点比较突出。^① 分析新的协议版本内容，对加拿大而言，协议的更新部分需要关注以下几个方面。

第一，加拿大最关切的 NAFTA 第 19 章争端解决机制得以保留。NAFTA 第 19 章规定，如果某一成员国出口商或生产商认为自己受到另一国的不公平对待，如被征收反倾销或反补贴关税，可请求由两国人员共同组成专家组，对贸易争端做出有约束力裁定。自 2017 年开始重新谈判，加拿大就坚持谈判不应涉及这一条款，认为该机制是应对单边贸易保护主义行为的有效手段，对加方至关重要，这一条款被列入谈判中加方的不可讨论项。在谈判的胶着

^① “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/agreement-between>. [2018-11-15]

状态中，加拿大总理贾斯廷·特鲁多（Justin Trudeau）针对这一条款甚至宣称，“没有协议好过一个坏的协议”。在加方的坚持下，NAFTA 第 19 章争端解决机制在 USMCA 中得以保留。蒙特利尔银行首席经济学家波特（Douglas Porter）表示，第 19 章所具有的经济优势“几乎是不可替代的”。波特说：“我个人确实认为，现在的情况下，我们至少要有一个额外的保护层，这非常重要。”争端解决机制给予加拿大公司避免对手随心所欲制造贸易争端的保证。^①此外，NAFTA 中国与国之间的争端解决程序也得以保留，同时这一过程中的相关要素，包括尊重透明度等条款也得到改善。另外，针对 NAFTA 第 11 章的投资者—国家争端解决部分，USMCA 中更新为投资者—国家争议仲裁机制将在三年内逐步取消对加拿大或加拿大人的索赔。考虑到美国对加拿大提起的诉讼要多得多，NAFTA 第 11 章的逐步淘汰可以说是加拿大的胜利。

第二，协议的稳定性得到相对保障，“日落条款”得以延长。USMCA 包含一项“日落条款”，规定在固定期限后自动终止，除非各方明确延长协议。美国原本主张每 5 年就要重新审议一次，墨西哥和加拿大对此强烈反对，认为这会给新协议的未来带来不确定性，也会使商业投资和就业增长陷入瘫痪。谈判结果是美方后退了一步，将 USMCA 的有效期定为 16 年，每 6 年重新审议一次，届时美、墨、加三国可以决定延长 USMCA，一定程度上实现了 USMCA 可持续的稳定。

第三，加拿大的汽车关税基本得到豁免。USMCA 在原产地规则方面，规定汽车企业要想获得北美贸易区内的零关税优惠，就必须在 5 年的时间内将来自北美的零配件占整车的比重由 62.5% 提升至 75%，同时要求至少 70% 汽车用钢材来源于美、墨、加三国。劳工薪酬方面，新协定要求享受零关税汽车的零件中 40% ~ 45% 的比重必须是由时薪 16 美元以上的工人生产。在 USMCA 文本后的附件中，美国保留了其可以出于国家安全原因对全球征收 25% 汽车关税的权利，但为加拿大和墨西哥都预留了超过目前产量的配额空间。若特朗普加征汽车关税，加拿大将获得 260 万辆乘用车、所有轻型卡车和 324 亿美元的零部件的配额。这两个配额均远高于加拿大现有产量水平，为加拿大汽车出口提供了增长空间。

第四，加拿大奶产品市场有限开放。作为美国在争端解决机制方面让步

^① 《北美自贸协定第 19 章对加拿大为如此重要》，2018 年 9 月 1 日。http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.epochtimes.com/gb/18/8/31/n10682445.htm&gws_rd=cr [2018-11-18]

的交换，在 USMCA 中加拿大将向美国开放约 3.5% 的乳品市场份额，并同意取消 6、7 级的乳品定价协议。另外，加拿大将确保用于生产脱脂奶粉、牛奶蛋白浓缩物和婴儿配方奶粉的脱脂奶固体价格不低于美国脱脂奶粉价格的水平。但是，用于非人类消费的牛奶成分的国内销售不在此要求范围内。加拿大还承诺采取旨在限制任何剩余脱脂奶生产对外部市场影响的措施，包括恢复其在国内使用脱脂牛奶作为动物饲料的计划，并承诺限制脱脂奶粉、牛奶蛋白浓缩物和婴儿配方奶粉的出口。

第五，对知识产权和数字贸易相关时限做出调整。USMCA 将版权条款从作者有生之年加 50 年延长至作者有生之年加 70 年。它还延长了保护药物免受仿制药竞争的时间，将生物制剂的 8 年数据保护期调整为 10 年。在 USMCA 生效后，加拿大有 5 年过渡期来履行这一义务。对于化学（小分子）药物，加拿大可以继续提供 8 年的数据保护期。它还包括处理数字经济的新规定，包括禁止对音乐和电子书等项目增收关税，以及对互联网公司的保护等等。

第六，最低税率和税收的进口门槛改变。USMCA 规定了消费者为进口货物支付关税和税款的价格水平（无论是旅行带回还是通过邮寄或快递送货），商品的免税额从原来的 20 加币提高到了 150 加币，同时，销售税免税额也从 20 加币提高到了 40 加币。

第七，部分条款依旧保持原状。NAFTA 对加拿大文化产业的豁免在 USMCA 中得以延续，但增加了关于争端解决和报复的补充文本。加拿大在谈判中的一个关键目标是要让美国的州和城市开放采购权限，以便加拿大的商家能够竞标更多的政府合约。但在此次谈判中，美国并没有对加拿大做出任何妥协。“买美国货”条款在这份新协议中没有任何变动，跨境采购仍然受阻。加拿大的另一个优先事项是希望维持并可能增加专业人员的范围，这些专业人员可以获得 NAFTA 下的临时入境工作签证，这些规定在 USMCA 中基本保持不变。在比较重要的钢材和铝材的关税问题上，美国对钢铁和铝进口征收的关税仍然存在，但三国政府已承诺在短期内重新研究这一问题。

第八，最具争议的条款——“毒丸条款”。USMCA 还包括一项与“非市场经济”有关的自由贸易协定的新条款。具体而言，它要求 USMCA 成员在与非市场经济国家谈判自由贸易协定之前至少 30 天通知其余成员，披露谈判目标和任何协议文本的意图。它还明确规定了终止 USMCA 的程序，取而代之的是修改后的双边协议（没有选择与“非市场经济”国家签订新贸易协定的一方）。

USMCA 的签署建立在加拿大和美国双方相互博弈和妥协的基础之上，虽然从总体实力上讲两国并不对称，加拿大处于弱势一方，两国均各有坚守，各有舍弃，但总的来讲新协议内容体现了时代发展的更新需求。虽然 NAFTA 是第一个包含知识产权保护的贸易条约，但时代的发展、技术领域的高速创新使其条款的现代化势在必行。USMCA 包括在生物技术、金融服务和域名等领域加强对专利和商标的保护，它还包含有关扩大数字贸易、创新产品和服务贸易的新规定。可以说，USMCA 是目前世界上涵盖面最广的贸易协定，除了在原有的劳工、环境等议题上取得突破，还包含了 21 世纪才纳入讨论范围的数字贸易、国有企业、中小企业等新议题，并前所未有地纳入了宏观政策与汇率问题的章节，实现了超越原版 NAFTA 的高标准。

三 谈判达成后加拿大各方的反应及对相关产业的影响

USMCA 谈判的最终达成对于加拿大各方来讲总体上是利好的消息，协议的最终公布版本也反映了美加两国在博弈过程中相互的妥协与让步。对于加拿大国内的不同产业，USMCA 相关条款的变化也带来了不同的影响效应。

（一）对于 USMCA 达成加拿大各方反应

在 NAFTA 谈判岌岌可危的时期，加拿大央行 2018 年 7 月份公布的最新经济预测中估计，美国贸易政策的不确定性使加拿大商业投资和出口水平每年下降约 1%。这个数字还没有考虑贸易协定实际崩溃的影响，如果再加上美国对加拿大主要商品（如汽车行业）全面征税，情况将更糟^①。加拿大谘议局（The Conference Board of Canada）预测说，如果 NAFTA 终结的话，随后一年内加拿大经济将下滑 0.5%，就业岗位将减少 85000 个。经济下滑半个百分点对加拿大经济的影响看似并不算大，但加拿大谘议局的报告也承认这是最乐观的估计。这个预测并没有把美国可能采取的行动包括在内，例如在关税以外设置新的贸易壁垒，以及美国企业的反应。按照这个最乐观的估计，NAFTA 终结后的第一年，加拿大商品出口可能下降 1.8%（89 亿加元），受影响最大的领域是机动车辆及其零配件制造（60 亿加元）。另外，关税和加元贬值会使加拿大从美国进口的商品价格上涨，可能导致加拿大商品进口也

^① David Parkinson, "For Canada's Economy, USMCA's Biggest Benefit is End of Uncertainty", October 1, 2018. <https://www.theglobeandmail.com/business>. [2018-11-18]

下降 1.8%（88 亿加元），进口商品涨价意味着加拿大人的购买力下降。在 NAFTA 终结后的第一年，加拿大出口竞争力被削弱将导致商业投资减少 33 亿加元。从长远来看，加拿大对一部分外资的吸引力也会减弱，因为这部分外资原是为通过加拿大打入美国市场而来。就业机会在 NAFTA 终结的第二年还会继续减少，两年间减少的工作岗位预计达到 91000 个。^①

因此，USMCA 的达成对加拿大似乎颇有些拨云见日的畅快感。对于加拿大而言，USMCA 达成的最大价值在于消除了本国经济发展的“不确定性”。蒙特利尔银行首席经济学家波特指出，“USMCA 的达成对加拿大来说是如释重负，投资加拿大的不确定性将由此降低”。^② 利好消息传出后，加元汇率先做出积极反应，在一日之内猛升 1 个百分点，涨至 4 个月内最高点。加拿大出口发展署（EDC）首席经济学家霍尔（Peter Hall）表示，“我们对达成协议感到非常激动，这对加拿大出口商来说是个好消息，无疑将有利于加拿大的企业和消费者”。“我们预计这一积极协议将为未来几个季度加拿大的投资和经济活动提供推动力。”霍尔补充说：“此外，正式谈判过程的成功结束将减少过去一年中许多加拿大企业主要关注的不确定因素。”^③

对于 USMCA 的达成，加拿大总理特鲁多称成功签署新贸易协议是“加拿大的好日子，对加拿大国家和人民来讲都是好事”，他认为该协议为加拿大企业、工人和社区在劳动力、环境、汽车贸易、争端解决、文化、能源、农业和食品等领域提供了关键成果^④。前总理马尔罗尼（Brian Mulroney）赞扬了这次谈判的成果，称“加拿大似乎已经实现了大部分（如果不是全部）重要目标”。不列颠哥伦比亚省省长霍根（John Horgan）表示，新贸易协定为加拿大贸易和经济提供了重要的稳定性，并表示他很高兴看到 NAFTA 下的独立争端解决机制得以保留，因为它已被证明是挑战美国对加拿大软木和其他出口

① 吴薇：《如果 NAFTA 终结，对加拿大经济会有什么影响？》，2018 年 3 月 9 日。<http://www.rcinet.ca/zh/2018/03/09/141886/>。[2018-11-18]

② 《惊险时刻！1000 亿巨资撤出加拿大，USMCA 能力挽狂澜吗？》，2018 年 10 月 7 日。<http://www.mengchenghui.com/thread-558109-1-1.html>。[2018-11-13]

③ “A New Deal: Stability for the Future of North American Trade”，October 1, 2018. <https://www.edc.ca/en/article/us-mexico-canada-agreement.html>。[2018-11-15]

④ “Good Day for Canada: Trudeau Reacts to New USMCA Trade Deal”，October 1, 2018. <https://globalnews.ca/video/4503735/good-day-for-canada-trudeau-reacts-to-new-usmca-trade-deal>。[2018-12-08]

产品征收关税的重要机制^①。

然而，对于 USMCA 整体协议的内容，加拿大国内也有不同意见的表达。安大略省省长福特（Doug Ford）表示，他担心该省的奶农将受到新贸易协议的影响。虽然他乐观地认为 USMCA 将创造经贸机会，但他担心对安大略省农业部门的影响，也担心钢铁和铝的关税似乎仍然存在。保守党领袖谢尔（Andrew Scheer）表示，这项协议“完全没有达到自由党政府的既定目标”。新民主党领袖辛格（Jagmeet Singh）发推文说：“我们有一个新名字的协议，但是交易变得更糟糕。”保守党贸易评论家艾利森（Dean Allison）说，“自由党试图说这是一个很大的问题。这是一笔交易，可能比没有交易更好，但它仍然不是一个好交易。”^② 美国钢铁工人联合会加拿大总监诺伊曼（Ken Neumann）的表示更为直接，称加拿大“钢铁和铝工人很失望”，因为没有取得 25% 的钢铁关税和 10% 的铝关税减免。他在一份声明中说：“看来加拿大钢铁和铝工人是自由党政府在这笔交易中做出让步的牺牲品。”^③

根据 2018 年 10 月的一次调查显示，在加拿大全国范围内，59% 的人认为达成贸易协议是“很好的一步”，认为“特鲁多政府在代表加拿大进行谈判时取得了尽可能多的成就”。而 41% 的人认为这是不好的一步，保守党政府本可以为加拿大取得更多成就。除魁北克省外，每个地区 61% 或更多的人表示达成贸易协议是迈出了良好的一步。在党派方面，该交易受到新民主党选民的一半、保守党选民的 59% 和自由党选民的 75% 的欢迎。在保守党支持者中，58% 的人认为这笔交易是很好的一步，而在自由党支持者中有 51% 的人这样认为。^④

（二）USMCA 对加拿大相关产业的影响

具体到各个相关产业，在 USMCA 框架下加拿大的各个产业面临着不同的影响。

1. 汽车制造业

汽车制造业是 NAFTA 重新谈判中最棘手的问题。加拿大汽车制造商普遍

^① Sasha Latic, “Reactions to USMCA Trade Deal Criticize Trudeau Government’s Concessions”, October 1, 2018. <https://www.citynews1130.com/2018/10/01/usmca-trade-reactions/>. [2018-11-13]

^② Marben Acosta Terún, “Reaction of the Canadian, American and Mexican Press on the USMCA, The Agreement that Would Replace NAFTA”, October 11, 2018. <http://www.mexicomlogistics.com>. [2018-11-18]

^③ “These Are the Winners and Losers of USMCA (So Far)”, October 1, 2018. <https://www.huffingtonpost.ca/2018/10/01>. [2018-11-15]

^④ Bruce Anderson and David Coletto, “Most Canadians would Vote for the USMCA Deal”, October 16, 2018. <http://abacusdata.ca/most-canadians-would-vote-for-the-usmca-deal/>. [2018-12-05]

认为，与协议主要文本一起发布的有关汽车关税减免的附函是加拿大汽车业的一个胜利。谈判达成后加拿大汽车产业通过配额的方式获得了免税待遇，配额的数量也高于目前的产量，留下了增长的空间。特鲁多在新闻发布会上表示，“保护我们的汽车工业是加拿大人达成协议的核心目标之一，我们很高兴地说我们实现了重要的保护措施”。加拿大全球汽车制造商协会总裁亚当斯（David Adams）在一份声明中表示，“USMCA 将继续为我们在三个缔约国都有足迹的会员提供优先进入美国市场的条件。重要的是，该协议还为加拿大的汽车行业提供了针对美国 232 条款的国家安全关税保护”。加拿大总工会（Unifor）主席迪亚斯（Jerry Dias）也欢迎这笔交易。他表示，“反复无常的汽车关税威胁已被解除，从而稳定了未来的投资”。^①

根据加拿大丰业银行（Scotia Bank）发布的报告，加拿大汽车生产设施遵守新的内容要求“相对容易”，因为加拿大汽车生产中的北美配件含量已经达到 71% 左右。丰业银行副首席经济学家豪斯（Brett House）表示，底特律三家主要的汽车制造商在新协议中处于稳固地位，北美含量规则将在 4 年内分阶段实施，给汽车制造商“一个相对较长的时间来调整他们的产量”。^②但从长远的角度看，新的贸易协定可能会提高北美汽车业的制造成本，并使其工厂在亚洲和欧洲竞争对手面前处于劣势。彼得森国际经济研究所（PIIE）高级研究员鲍恩（Chad Bown）在对 USMCA 的评估中写道：“汽车公司正在评估他们能够在哪些地方生产具有竞争力的产品，以便进入亚洲、南美和其他地区的新兴市场。新规则额外的行政要求和更高的成本使得美国、墨西哥和加拿大市场的吸引力下降。”即使 USMCA 确实有助于促使一些生产返回美国，但目前还不清楚它是否会产生许多就业机会。事实上，在研究 USMCA 之后，富国银行（Wells Fargo）投资研究所的投资策略师预测，“长期的赢家将是自动化和机器人领域的公司”。^③

2. 乳制品产业

乳制品市场准入问题在谈判中占据突出地位。加拿大乳制品业年均产值

^① Huw Evans, “Auto Industry Reacts Positively to USMCA Deal”, October 2, 2018. <https://www.autosphere.ca/autojournal/dealerships-news/2018/10/02/auto-industry-usmca-deal>. [2018-12-03]

^② “USMCA Could Increase Cost of Vehicles”, Scotiabank report, October 2, 2018. <https://apma.ca/usmca-could-increase-cost-of-vehicles-says-scotiabank-report/>. [2018-11-13]

^③ Paul Wiseman, “What will USMCA Mean for the Auto Industry?”, November 4, 2018. <https://www.ctvnews.ca/business/what-will-usmca-mean-for-the-auto-industry-1.4162694>. [2018-11-15]

约200亿加元（约合153亿美元），为26万多人提供就业，行业工会在加拿大政治影响力较大。^①自20世纪70年代以来，加拿大的乳制品、蛋类和家禽业通过关税、固定价格和生产配额制度避免了外国竞争。USMCA框架下，美国获得了3.5%的进入配额，根据新协议，加拿大也承诺遏制其保护乳制品行业的一些方式。

协议签署后，加拿大的奶农群体迅速表态反对，声称它将加拿大乳制品生产者的生计置于危险之中。加拿大奶农协会主席兰普伦（Pierre Lampron）说，“协议的签署是加拿大奶牛养殖历史上最黑暗的日子”。加拿大乳业加工协会（DPAC）估计，该协议将导致加拿大的奶产品市场损失超过20亿美元。DPAC总裁兼首席执行官弗里贡（Mathieu Frigon）表示，“在过去的一年半时间里，我们一再听到我们的政府表示他将支持乳制品行业，但是达成的协议表明政府对我们的利益很少关注”。^②在生产加拿大约一半乳制品的魁北克省，魁北克党领袖里斯（Jean-Francois Lisee）称该交易“对加拿大来说是一种耻辱，对魁北克来说是一种耻辱”。^③阿尔伯塔奶业公司（Alberta Milk）副主席坎普斯（Albert Kamps）抱怨道，“特鲁多说他想要一个充满活力的乳制品行业，但我们所看到的是，每当有另一个贸易协议时，我们的行业就会被削减。如果继续这样做，很快这个行业就会消失”。他还担心政府决定取消一些乳制品成分的7级定价，“这将对我们的生产线产生重大影响。如果我们没有加工，我们就无法让牛奶服务于市场”。^④

对乳制品生产商而言，最重要的是加拿大同意结束所谓的7级定价，这是加拿大政府在2017年3月创建的一种牛奶分类法，它大幅降低了加拿大生产的部分种类牛奶包括蛋白质浓缩物、脱脂牛奶和全脂奶粉的价格。这让美国同等品牌失去竞争力，但同时也让加拿大消费者面临高牛奶价格。在这个问题上，加拿大43%的民众表示反对允许更多的美国生产商进入加拿大的乳制品市场，但也有几乎相同比重的民众表示他们认为这是一个合理的权衡，

① 《财经观察：美加更新北美自贸协定谈判前景难料》，新华网，2018年9月15日。http://www.xinhuanet.com/2018-09/15/c_1123435207.htm. [2018-11-23]

② “Dairy Industry Reacts to North American Leaders Signing USMCA Deal”, December 3, 2018. <http://www.dairyreport.com/article/2018/12/03>. [2018-12-05]

③ “These Are the Winners and Losers of USMCA (So Far)”, October 1, 2018. <https://www.huffpost.com/2018/10/01>. [2018-11-15]

④ Rachel Gilmore, “Reaction to USMCA Deal Rolls in: Not a ‘Great Win’, but a ‘Great Save’”, October 1, 2018. <https://www.ctvnews.ca/politics>. [2018-12-08]

而 18% 的人则没有明确的观点。与全国其他地区相比，魁北克省的不适情绪高出 14 个百分点，因为魁北克是加拿大最大的乳制品生产省份^①。

虽然加拿大外交部长弗里兰表示，在新协议开始实施后本国的奶农将获得公平的补偿，但代表着 4200 个农场的安大略奶农协会高管劳埃德（Graham Lloyd）表示，现在来谈具体的赔偿数字还为时尚早。因为新贸易协议 USMCA 从两个方面伤害了加拿大本土奶农：使奶农出口美国的能力受到限制，同时却允许更多的美国竞争对手进入加拿大市场。^② 可以看出，奶业组织对于政府的补偿要求不仅基于现在的市场份额损失，还有将来的潜在损失，也就是说不仅要求补偿奶农的直接损失，还有机会成本等各种无法估量的损失。加拿大政府对此如何赔偿，将会是个非常复杂的博弈过程。

客观地讲，加拿大在奶业上的让步是协议双方博弈的选择结果。另外，加拿大在之前的加拿大—欧盟全面经济贸易协定（CETA）和 TPP 谈判中已经向其他贸易伙伴做出了让步，在 CETA 谈判中，欧洲企业已经获得了加拿大在市场准入方面的让步，包括向欧洲企业开放加拿大奶酪市场的 4%（超过 17000 吨）。最近的《全面与进步的跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）让 10 个国家拥有加拿大乳制品市场 3.25% 的份额，这些情况的变化限制了加拿大在 USMCA 谈判中做出回应的空间。

3. 电子商务零售业

加拿大跨境购物 20 加币的商品免税额自 1985 年设立，迄今已超过 32 年没有改变，是全球最低限额的国家之一^③。在 NAFTA 最初谈判之时，网上购物不是一个引人关注的问题，NAFTA 或其他双边贸易协定都未涵盖该主题。但自 1992 年以来情况发生了很大变化，网上购物和包裹递送数量激增。在加拿大，2016 年包裹邮寄费用达到 73 亿美元，包裹数量达到 5.97 亿个。^④ 在 USMCA 第 7 章“海关管理和贸易便利化”条款中，根据新的免税门槛，加拿

^① Paul Wiseman, “What will USMCA Mean for the Auto Industry?” October 2, 2018. <https://www.ctvnews.ca/business/what-will-usmca-mean-for-the-auto-industry-1.4162694>. [2018-12-15]

^② 《USMCA 令奶农团体气炸了》，2018 年 10 月 8 日。 <https://3g.yinhang123.net/guojicaijing/1215340.html>. [2018-11-28]

^③ Gary Clyde Hufbauer (PIIE) and Euijin Jung (PIIE), “Higher De Minimis Thresholds: A Win in the USMCA”, October 15, 2018. <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch>. [2018-11-13]

^④ Pitney Bowes, “2018 Global Ecommerce Study”. <https://www.pitneybowes.com/us/ecommerce-study.html>. [2018-11-13]

大消费者从美国网购 150 加币以内的物品将不用再付关税，但仍须支付销售税；网购 40 加币以内的东西，既不须交关税，也不用交销售税。

加拿大—美国商业理事会的格林伍德（Maryscott Greenwood）表示，免税水平上升不仅可以为消费者节省资金，还可以节省时间。“加拿大消费者将从免税水平上升中受益匪浅。假设你住在加拿大的一个偏远地区，你无法得到你需要的东西，所以你在网上购物。……这是我们现代经济的便利和现实。”^①像 eBay 这样的在线零售商已经迫使加拿大多年来提高其最低免税限额，因此新的交易协议对他们来说是一个福音。

但加拿大零售集团一直担心提高免税门槛会使本土企业处于劣势，因为这些企业需要缴纳商品及服务税和省销售税。加拿大独立商业联盟（CFIB）副总裁特拉斯科特（Richard Truscott）表示，估计加拿大人将更多从美国网站购物，这对加拿大从事零售业务的小企业则不是好事，就算零售企业不会立刻关门，也可能导致销售额和就业岗位削减。特拉斯科特表示：“这是很大的改变，我担心给小企业带来巨大冲击。”^②加拿大零售商之前曾反对提高最低免税水平。加拿大零售委员会（RCC）首席执行官布里斯波瓦（Diane Brisebois）表示，“这将是一场灾难，会立即使加拿大零售企业处于劣势，因为他们将不得不支付销售税和关税”。RCC 在 2017 年开展的一项研究发现，如果加拿大将免税门槛提高到 200 美元，到 2020 年将减少超过 30 万个工作岗位。即使将免税水平改为 100 美元也会对加拿大零售商产生巨大影响。^③ RCC 副总裁利特勒（Karl Littler）表示，为减低对本地零售商的影响，将要求政府豁免或调降其销售税。加拿大轮胎公司指出：“根据新规定，我们不能以完全相同的价格在加拿大销售完全相同的产品。”零售商希望联邦政府考虑给他们与外国零售商同等水平的免税优惠^④。

① Katie Dangerfield, “Shopping Online? Canadians can Thank New Trade Deal for \$ 150 Duty - free Limit”, October 1, 2018. <https://globalnews.ca/news/4503461/canada-duty-free-limit-usmca>. [2018 - 11 - 18]

② 《网络免税额升至 150 元，加零售商争同等待遇》，2018 年 10 月 3 日。 <http://std.shealdline.com/daily/article/detail/1884931>. [2018 - 11 - 18]

③ Katie Dangerfield, “Shopping Online? Canadians can Thank New Trade Deal for \$ 150 Duty - free Limit”, October 1, 2018. <https://globalnews.ca/news/4503461/canada-duty-free-limit-usmca/>. [2018 - 11 - 18]

④ 《USMCA 令网购免税额提至 150 元，消费者开心，小企业发愁》，加拿大都市网，2018 年 10 月 2 日。 <https://dushi.singtao.ca/toronto/featured/usmca>. [2018 - 11 - 22]

4. 制药行业

多年来，加拿大一直拒绝增加药品保护，因为这样可以降低药品价格并帮助其自己的仿制药行业。作为新协议的一部分，加拿大已同意将生物制药专利保护期限从 8 年延长至 10 年。

生物制剂是利用植物和动物细胞等生物体的生物过程制造的新一代药物，其制造过程复杂，并正在彻底改变从各种癌症到关节炎的治疗方法，这也是药品价格飙升的主要驱动力。加拿大通用制药协会主席基恩（Jim Keon）在一份电邮声明中说，“虽然加拿大政府表示，它致力于提升患者获得必要处方药的便利和减少政府支付这些药物的开支，但不幸的是这一切不是他们通过让步而实现的，减少获得基本药物的机会并增加支付药物的费用并不是好的解决方案”。豪威研究所（CD Howe Institute）的健康政策分析师罗莎莉（Rosalie Wyonch）表示，加拿大目前提供的 10 种最昂贵的药物治疗中有 5 种涉及生物制剂。生物制药占 2007 年加拿大公共药物计划成本的比重不到 15%，到 2011 年上升到 22% 以上，短短几年间增长了 7 个百分点。罗莎莉指出，USMCA 规定意味着加拿大人现在可能需要等待更长时间才能获得更便宜、更通用的新版生物制药。^① 随着加拿大人口老龄化，价格低廉的仿制药需要等待更长时间才能进入市场，药价上涨带来的压力将日益突出，加拿大人买药将会更贵，这是未来加拿大政府需要面对的问题之一。

四 《美墨加协定》对加拿大对外经贸战略的预期影响

USMCA 虽然不完善，但 USMCA 的达成对加拿大来说还是具有非常重大的现实意义。在 NAFTA 重新谈判过程中的一年多时间里，已经习惯于北美免税贸易的加拿大企业对于北美自由贸易区的前景以及美国对加拿大产品的增税措施纷纷表示担忧。虽然协议的最终生效还有待三国国会的批准，但 USMCA 的最终签署还是大大减缓了加拿大国内的不确定感。无论是 NAFTA 还是升级后的 USMCA，北美自由贸易市场对于加拿大而言至关重要，已被证明是加拿大经济繁荣的坚实基础。

^① Erica Alini, “More Online Shopping but also Pricier Drugs: What the New NAFTA Means for Your Wallet”, October 1, 2018. <https://globalnews.ca/news/4503584>. [2018 - 11 - 13]

（一）加拿大对美国高度依赖的经贸格局短期内不会改变

加拿大和美国是政治、经济、军事等各方面关系都非常紧密的邻国和盟国，加拿大向来是美国最亲密的盟友之一。同时，加拿大和美国享有世界上规模最大的经贸关系，每天有近40万人通过共享边界进行商务或休闲活动。安全高效的货物和人员跨境流动对两国的经济竞争力和繁荣至关重要。2016年，加拿大和美国的商品和服务交易额达到了6351亿美元，加方贸易略有盈余81亿美元，不到两国贸易总额的1.5%，基本上是贸易领域互利互惠合作的典范^①。

加拿大的人口与美国加利福尼亚州相当，但绝大多数人都生活在距美国边境350公里范围内，即绝大多数加拿大人都美国人的邻居，其他地区则人迹罕至。加拿大东西部距离最远将近8000公里，南北距离也差不多。换句话说，加拿大人无论是从其东部到西部，还是从南部到北部，路途都太遥远且困难。而大多数加拿大人去美国则简单可行。作为农业大国，美国东北部如新英格兰地区居民，主要食用加拿大圣劳伦斯河谷所产的蔬菜水果；而加拿大萨斯喀彻温省、阿尔伯塔省等地居民经常食用美国产的蔬菜和水果。加拿大国内各省之间的贸易额远不如各省与美国之间的贸易额大。安大略省、魁北克省等加拿大东部的人，无论商贸还是日常生活，与美国东北部关联的频度与强度都高于与本国西部的不列颠哥伦比亚省、阿尔伯塔等省的关联度，更不用说与北方地区的关联度。^②

可以说，加拿大在经济方面高度依赖美国，美国始终是它的最大进口国和最大出口国。加拿大境内的大部分企业常常是由美国人控股。加拿大的石油资源（主要产自阿尔伯塔省）每天通过输油管道源源不断地流向美国，而加拿大东部省份的大型炼油厂从美国进口原油来提炼。多年来，加拿大靠着输出矿产、运输设备、机电产品、金属制品、化工产品等，保障了国民经济的持续稳定发展。长期以来，美国是加拿大产品的主要出口对象国，占据加拿大70%以上的贸易出口份额，最高时甚至达到90%以上。其中，石油、天然气、汽车、汽车配件、软木等是加拿大贸易出口的主打产品，直接决定着

^① Global Affairs Canada, “Address by Foreign Affairs Minister on the Modernization of the North American Free Trade Agreement (NAFTA)”, August 14, 2017. <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/08>. [2018-11-15]

^② 李欧：《美加关系：“哥俩好”与“阍于墙”》，2018年3月10日。<http://www.nfcmag.com/article/7918.html>. [2018-11-15]

加拿大经济的兴衰。^①

虽然特朗普执政以来，两国的天然好友关系似乎遭遇了挑战，从此起彼伏的经贸争端到隔空喊话的“口水大战”，甚至两国元首之间的人身攻击，美加关系似乎正在争吵中渐行渐远。2018年6月的七国集团首脑会议后，美国和加拿大的紧张关系趋于白热化，加拿大外交部长弗里兰曾在华盛顿发出直言不讳的警告：威权主义正在上升，自由民主受到威胁，美国会走上哪条道路目前尚不清楚。她公开谴责特朗普政府，“你今天可能觉得，你的块头让你可以跟你的传统对手一争高下，而且稳赢。但如果说历史告诉我们一件事，那就是没有一个国家的优势地位是永恒的”。^②

但从根本上看，美国和加拿大是天然的伙伴，两国关系有一定的自我修复性。作为经济体量与美国完全不在一个档次的弱势一方，加拿大深知如果两国贸易战真的“全面开打”，加拿大经济一定会受到重创。而且，从根本上说，两国之间没有进行长期冲突的基础、没有本质上的结构性矛盾，经济利益上也没有根本的分歧，两国精英阶层对维护美加友好关系有着很深的共识。因此，从互利互惠的经济角度出发，美加两国也需要紧密合作，相互支持，完全没有走向对立的基础。美加关系“遇冷”仅仅是短期内的贸易利益再分配的争夺，不会影响长期内的友好关系。^③正如加拿大社会信用党党首、议员汤普森（Robert Thompson）所说：“美国人是我们的最好的朋友，无论我们喜欢还是不喜欢。”加拿大在可预料的将来，在经贸格局上对美国的较大依赖性不会改变。

（二）加拿大谋求多元化经贸战略的诉求受到一定的冲击

对于美加两国之间的关系，美国前总统肯尼迪称：“地理使我们成为邻居，历史使我们成为亲属，经济使我们成为伙伴，需要使我们成为朋友。”而加拿大前总理皮埃尔·特鲁多（Pierre Trudeau）则回应道：“与你们美国邻居做伴，就如睡在一头大象身边。无论这个巨兽怎样友善、平和，都会让人在

^① “Canada’s State of Trade: Trade and Investment Update – 2018”, Global Affairs Canada. <http://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/economist-economiste>. [2018-11-13]

^② 詹姆斯·波利提：《新闻人物：加拿大外交部长弗里兰》，2018年9月4日。<http://www.fitchinese.com/story/001079245?full=y&archive>. [2018-11-15]

^③ 林创伟、李春顶：《美加互怼：两国关系会渐行渐远吗》，载《世界知识》，2018年第14期，第54-55页。

它每次抽搐和哼哧时感到紧张。”^① 加拿大公共政策论坛联合主席格林斯潘 (Edward Greenspan) 表示, “我们发现自己处于两难境地, 因为我们需要美国, 同时我们也需要摆脱对美国的这种依赖”。“加拿大实现贸易关系多元化是至关重要的。我们的谈判代表没有很多议价能力……当你将 75% 的鸡蛋放在一个篮子里, 并且那个篮子由比你强大得多的人拥有时, 就会发生这种情况。”^②

贸易对加拿大的经济繁荣至关重要。现任总理特鲁多在多伦多会见外国商界领袖时曾提到, NAFTA 漫长而有争议的谈判给他们带来的一个教训是, 加拿大经贸过于依赖美国, 美国是加拿大近 3/4 商品出口的目的地, 贸易多元化对加拿大而言是非常重要的。^③ 实践中, 加拿大也正在为推进多元化贸易战略做出努力, 从加拿大 2018 年的贸易和投资报告中可以得知, 加拿大对日本、印度、韩国、德国和英国等国家的出口在 2017 年持续上升。其中, 加拿大对中国的商品出口在 2017 年增长了 11.5%, 几乎是 2016 年的 3 倍, 中国已成为加拿大在亚洲最重要的新兴贸易伙伴。亚洲目前占加拿大进口的 16.6%, 占加拿大出口的 6.2%, 与 2017 年相比均大幅增加。^④ 加拿大从欧元区进口的总量在 2017 年也大幅增加, 目前占加拿大进口总量的 8.9%。对欧元区的出口虽然仅占加拿大对世界出口总额的 3.9%, 但许多欧元区国家在加拿大的全球供应链中占据关键位置。鉴于加拿大与欧洲之间的新贸易协定, 欧洲作为全球服务中心的重要性可能对加拿大未来的经贸发展具有重要价值。^⑤

正常贸易协定通常只涵盖其成员之间的贸易, 而不是与其他国家谈判的能力, 但 USMCA 中第 32 条“毒丸条款”却体现了加拿大对美国贸易依赖的后果。这一条款使美国可对邻国制定其国内和国际经济议程的能力施加约束。USMCA 中第 32.10 条要求, 如果加拿大坚持与“非市场经济国家”(普遍认

① 李欧:《美加关系:“哥俩好”与“阉于墙”》, 2018年3月10日。http://www.nfcmag.com/article/7918.html. [2018-11-15]

② Jessica Vomiero, “Study Says Canada Needs Trade with China, but the USMCA will Make that More Challenging”, October 13, 2018. https://globalnews.ca/news/4546004/china-canada-trade-usmca-challenging. [2018-11-06]

③ “Canada Ready to Shift Focus to Trade Talks with China, Trudeau Says”, October 15, 2018. https://www.theglobeandmail.com/business. [2018-11-15]

④⑤ “Canada’s State of Trade: Trade and Investment Update - 2018”. http://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/economist-economiste. [2018-11-13]

为特指中国) 谈判自由贸易协定, 美国将最终决定 USMCA 可否继续进行。加拿大政府必须向美国政府提供与非市场经济国家谈判的所有细节, 并在签署前 30 天提交可能的协议以供审查。它还允许协定的其他两个国家有权在一个国家与非市场经济体达成贸易协议的六个月内退出 USMCA。

针对 USMCA 中被认定为针对中国的“毒丸条款”, 加拿大总理特鲁多做出回应。他说, 美国最初在协定中提出了一项严格限制与中国展开贸易的条款, 但在加拿大的反对下, 最终协商的措辞有所淡化。特鲁多还表示, 尽管加拿大已和美国、墨西哥签订协定, 但其与中国的贸易谈判不会因此中断。后来特鲁多在《财富》全球论坛上再次重申, 加拿大有必要与世界第二大经济体中国建立更为紧密的联系。“过去几年我们一直在加强与中国的贸易关系, 未来还将以深思熟虑的方式继续下去。”^①

客观地讲, “毒丸条款”的存在将使得加拿大在与中国这个第二大贸易伙伴打交道时多了很多掣肘。加拿大推动的贸易和经济多元化将受到美国的干涉。正如一些人所说, 这不是一个简单的睦邻协议。这并不是为了防止其他国家通过加拿大和墨西哥进入美国市场的具体规定, 而是对美国而言拥有北美贸易资格的总体否决权。如果中国打算与加拿大或墨西哥进行自由贸易协定的谈判, 则不得不与美国进行谈判。^②

五 结语

从 2017 年 8 月启动谈判开始, 经历数次中断、重启、成员国以退出相威胁, USMCA 终于在三方的相互妥协下得以达成。正如预期的那样, USMCA 于 2018 年 11 月 30 日在布宜诺斯艾利斯举行的 G20 峰会上由美国、加拿大、墨西哥三方签署。但 USMCA 的相关谈判仍远未结束。USMCA 中美国对钢铁和铝的进口关税仍然存在, 虽三国政府已承诺在短期内重新审视这一问题, 但加拿大和墨西哥两国内部对美国贸易政策和 USMCA 各方面的反对越来越多。加墨两国均已有的声音表示, 若不解决钢铝关税, 就不会推动 USMCA 的正

^① 《特鲁多：在加拿大的反对下，〈美墨加协定〉涉华“毒丸”条款被淡化》，2018 年 10 月 18 日。https://www.guancha.cn/international. [2018-11-22]

^② Wenran Jiang, “Under USMCA, Canada is neither Strong nor Free”. https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-under-usmca-canada-is-neither-strong-nor-free. [2018-11-15]

式通过程序。^① 即使在美国国内，贸易促进权（TPA）程序要求美国国际贸易委员会（USITC）对 USMCA 进行经济分析，以及提交美国国会批准等一系列程序。中期选举之后美国众议院已被民主党控制，USMCA 的最终通过与生效尚存变数，北美自由贸易区发展的不确定性依然存在。

对于加拿大而言，其对美国高度依赖的外贸经济结构使得加拿大在 USMCA 谈判过程中掣肘多于回旋，美加之间传统的全方位友好关系在现实的国家利益博弈过程中也曾一度变得脆弱不堪。谈判的结果表明，经济一体化过程中的贸易制度安排背后依然是明显的权力博弈，虽然美国不会轻易放弃加拿大这个天然的伙伴，但加拿大也必然为这种不平衡的依附关系付出必要的成本。对于加拿大而言，USMCA 的签署一方面实现了原有北美市场的可持续性稳定，消除了本国经济发展的“不确定性”，NAFTA 原第 19 章争端解决机制的保留也为今后面临与美国之间投资争端的解决留下了必要的空间。但 USMCA 中承诺的进一步开放国内奶业市场、有关知识产权条款的变更、悬而未决的钢铝关税以及“毒丸条款”的存在也必然会给加拿大国内相关行业的发展以及追求多元化的全球贸易战略带来更多挑战。

（责任编辑 黄念）

^① “No Signature on USMCA if U. S. Steel and Aluminum Tariffs Stay; Mexican Minister”. <https://www.ctvnews.ca/politics>. [2018 - 11 - 08]