

從NAFTA到USMCA：解析美國國際貿易新戰略

●邱俊榮／國立中央大學經濟學系教授

壹、美國現階段經貿政策的思維與策略

美國總統川普的行事作風迥異於歷任美國總統，各界通常以保護主義來認定川普的經貿政策，也認為其目的是完全以美國利益為優先。川普總統的經貿政策邏輯非常簡單，卻也非常強韌而一貫。川普認為全球經貿環境有許多對美國不公平之處，使美國受到傷害，因此其主張的是「公平貿易」而非「保護主義」。

川普認為美國受到傷害的主要體現在巨額的貿易赤字上，因為貿易赤字過高造成了美國製造業工作機會流失、競爭力下滑、經濟表現不佳。川普認為貿易赤字不單是經濟問題，更是國安問題，所以其首要任務就是要求全球各國對美國公平對待以解決美國貿易赤字，也只有公平的原則下，美國才願意與其他國家發展經貿關係。由於美國高貿易赤字主要源自他國不公平的貿易行為，因此必須藉消除外國不公平貿易措施來解決。川普甚至認為解決貿易赤字的結構性問題才能有效提高經濟成長的動能。

在川普的經貿思維下，推動公平貿易政策便成為美國現階段的經貿政策重點之一。川普認為美國的高貿易赤字問題源自貿易夥伴國的匯率操控、貿易夥伴重商主義型態的貿易行為、不恰當的貿易協定使美國無法公平分享貿易利益等，因此，川普極積推動「公平貿易政策」，以協助美國企業獲得公平的競爭機會。

美國的公平貿易政策不少，包含加強貿易救濟措施的施行、檢討過去貿易協定並調整策略、藉雙邊協商解決貿易障礙、抑制貿易對手國操縱外匯、啟動國內法保護國內受損產業等。與本文主要相關的為前二者。

就加強施行貿易救濟措施而言，川普認為國家間應基於公平原則而競爭，若貿易對手國利用不公平措施來促進出口、減少進口、保護國內市場，美國就成為犧牲者。美國眼中最大的不公平貿易對手國當然是中國，因為中國採取多項不公平貿易手段，包含竊取智慧財產、強迫技術移轉、違法出口補貼（國有企業）、傾銷、大量使用血汗勞工、製造汙染等。川普多次強烈表示不會容忍這種欺騙行為，會使用各種可能手段保護美國

的利益。

事後來看，美國不但持續對中國採取反傾銷或平衡稅的貿易救濟措施，更發動了對中國的貿易戰，甚至開始在全球組成對抗中國陣營，也透過與其他國家的雙邊自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）來抗衡中國，可說是對中國的全面制裁與防堵。

就檢討過去貿易協定並調整策略而言，川普認為「跨太平洋夥伴協定」（TPP）對美國的利益不夠大、美國的妥協成分太高，會損害美國國內的工作機會和利益，因此宣布美國退出TPP，並轉成以雙邊談判為主，以創造公平並符合美國利益的貿易協定。此外，川普也認為世界貿易組織（WTO）的若干規範已損及美國利益，為維護美國主權及貿易利益，美國未來可能將不會遵循WTO規定，甚至可能不惜退出WTO。其次，川普亦重啟「北美自由貿易協定」（North American Free Trade Agreement, NAFTA）談判，並已重新簽訂了「美國－墨西哥－加拿大協定」（United States - Mexico - Canada Agreement, USMCA）取代了現有的「北美自由貿易協定」。本文即將藉由從NAFTA到USMCA的過程與內容來探討美國國際貿易的新戰略。

貳、USMCA的成型與影響

美國總統川普自競選時期便不斷針對NAFTA提出批評，認為NAFTA使得美國製造業流失工作機會，是「有史以來最糟的協定」，亟欲「打掉重練」。因此美國與墨西哥及加拿大重談貿易協定變成為其重要政見。新談判自2018年8月中開始進行首輪磋商，8月底即與墨西哥完成談判，與加拿大協商雖不算順利，直到9月30日最後期限，才敲定相關細節。美國、墨西哥與加拿大三國最後在11月30日於阿根廷二十國集團（G20）峰會期間簽署全新的貿易協定USMCA，取代了目前現有NAFTA，總算維繫住美、加、墨三國自由貿易區架構，讓擁有近二十五年歷史、規模達一兆兩千億美元的美墨加自由貿易區免於崩解之途。

形式上，美國、加拿大和墨西哥三國均宣稱對達成協議感到滿意。三國政府發布的聯合聲明指出：「USMCA將為三國的工人、農民和公司帶來一份高品質的貿易協定，將為此區域打造『更自由開放的市場、更公平的貿易和強勁的經濟成長』」。個別來看，美國總統川普在社交網站Twitter表示「USMCA是史上規模最大、最重要、最現代化以及最平衡的貿易協定，改善了許多NAFTA的不足，對三國都是好的協議，三國都將受益匪淺。」美國政府高層官員更表示，這是美、墨、加三國的重大勝利，「實現川普總統最重要的競選承諾之一，我們認為這是個很好的協定，是川普總統的重大勝利，肯定了他的國際貿易戰略」；加拿大總理杜魯道（Justin Trudeau）也指出這對加拿大來說「是美好的一天」；墨西哥外長維德加瑞（Luis Videgaray）表示，協議對墨西哥和北美各國都是好事。

過去曾參與加拿大與歐盟FTA談判的前加拿大政府高級顧問邦迪（Christphone

Bondy) 指出，這項協定有助促進美、加、墨三國的貿易聯結，加拿大從不期望達成一個有贏家有輸家的協定，重點是把餅做大對各方都有好處。

然而，要透過貿易協定中「把餅做大」，即使可能，也通常是長期的事。在短期間，各方斤斤計較的結果常是各有犧牲也各有斬獲，相互妥協難免。就USMCA所達成的結果來看也是如此。事實上，各方對於USMCA的解讀多是美國川普總統的勝利，而加拿大和墨西哥其實是雙雙屈服，被迫在和美國此一主要出口夥伴的貿易往來受到更多限制。因為川普過去不斷揚言不惜撕毀NAFTA，加拿大和墨西哥一年多前和美國展開的談判，終以讓步成局。

要觀察USMCA對於美國國際貿易新戰略的意涵，可由微觀與宏觀兩個層面切入。就微觀面而言，我們可由新協定內容的結果來探討美國政府的思維與策略；就宏觀面而言，則仍必須套入川普總統自競選期間以來的經貿政策主張，來檢視美國未來可能採取的國際經貿策略。

首先，我們就USMCA談判攻防及達成的各項結果來觀察美國政府的策略脈絡。

能帶來明顯就業效果的汽車業向來是貿易協議中的焦點，更是川普總統經常關注的產業，USMCA對於汽車業的新規範自也會是第一個觀察重點。

在汽車製造業部分，USMCA的原產地規則較NAFTA更為嚴格，要求免稅的汽車，其零件由美、加、墨生產的自製率，要由原本的62.5%上升為75%，並訂定免稅額的上限；此外，30%（2023年後調整為40%）汽車（包含零組件）製造工人的薪資，不得低於每小時十六美元。就數量而言，美國形式上放寬了對加拿大汽車輸美的嚴格限制。同意不對加拿大出口到美國的汽車設嚴格限制。加拿大雖爭取到豁免加徵關稅，新協定允許加拿大可以向美出口的汽車與零件數量約兩百六十萬輛，但這遠高於目前的出口數約一百八十萬輛。

上述汽車條款有三個重要意涵。第一，從數量上來看，美國似乎放寬了進口限制，但此一放寬對產能有限的加拿大而言並沒有太多效益，倒是搭配放寬免加徵關稅所搭配的原產地規則，儘管可能提高汽車生產成本，但有助於區域就業。若再搭配對工人的時薪要求，則有利於汽車業的留美生產或對美投資，進而有利於美國就業的情況。此外，汽車條款也對全球汽車供應鏈帶來衝擊，因為最可能影響歐、日和美國的汽車製造商利益，此一條款意在藉提高汽車的製造成本減少歐、日和美國汽車製造商在加拿大與墨西哥（主要是墨西哥）的擴大投資，或者說，藉此吸引或逼迫全球汽車製造商投資美國，這正是川普一貫的政策脈絡。

第二，時薪十六美元的限制主要是針對墨西哥工人，而這大約是墨西哥製造業工人一般薪資的三倍。形式上，這項協議被認為可保護美、加的汽車產業中的藍領勞工，緩和美、加工會對就業機會大量流往低薪國家的疑慮。實質上，這正呼應先前美國主導的

TPP中的勞動專章—他國過低的工資是美國向來認為不公平競爭的一大原因。既然川普以雙邊協定策略取代TPP，自然不會漠視美國在TPP中原該享有的權力。此外，儘管勞工標準更高使得墨西哥的薪資可能提高，工會也將更有實力，不過美國民主黨仍表示不滿意這些勞工條款的落實能力，但這也凸顯川普政策的大方向其實是得到普遍支持。

有觀點認為美國的勞工成本遠高於墨西哥，即使提高了在墨西哥的製造成本，也未必增強美國製造的競爭力，因為不投資墨西哥，還可以投資到中國等開發中國家。正因如此，美國必須將原產地規則加嚴一併納入USMCA，薪資與原產地規則並存才能產生較為實質的效果。

第三，汽車條款雖有利於工會和勞工，但成本的提高明顯會影響的美國汽車消費者，因為市場的選擇變少、售價提高。這也呈現了川普政策的關鍵問題—公平貿易或貿易保護措施必使消費者付出代價，而汽車條款說明了一件事情，就是整體而言，公平貿易對美國的利益遠大於消費者付出的代價，這也是說明了川普政策必將持續落實。

除了汽車條款之外的另一個矚目焦點是美國打開了加拿大的乳品市場：加拿大同意取消飽受爭議的「第七級（class 7）」乳品定價機制，同意對美國開放此一市場。這是一個指標性的觀察，因為加拿大的乳品市場總額僅一百六十億美元，加拿大將對美國開放的也只有約3.5%的乳品市場份額，對雙方貿易額的影響並不大，但這畢竟是美國迫使加拿大對開放高標準市場的里程碑，也因此加拿大開放乳製品市場被美國視為美國與加拿大談判中的一大勝利。

加拿大在乳品市場對於乳製品、家禽、蛋等民生食品有一嚴謹的供應管理（supply management）機制，由政府發放經營許可並以高關稅限制進口，藉以管控產品流通量並維持價格不致崩跌。加拿大的此一供應管理機制向來受到美國質疑，卻也是USMCA談判中加拿大總理杜魯道的重點保護項目之一。加拿大最後總算守住此一機制，但妥協地藉增加外國乳品進口配額，開放更大的市場比例給美國的乳製品業，讓美國酪農打進加拿大市場。根據談判結果，加拿大開放給美國乳品出口商的乳品市場份額，會較加拿大簽署「跨太平洋伙伴全面進步協定」（CPTPP）時，對其他十個成員國開放的乳品市場產值3.25%略高。而這也顯示了美國在退出TPP、改採雙邊FTA協商策略後，不願示弱、落後於CPTPP的思維。

另一觀察重點是美、加談判中的另一個要項：加拿大保住爭端解決機制。事實上，加拿大之所以願意對美國開放乳品市場，即是為了取得美國同意保留原NAFTA第十九章關於「反傾銷與反補貼的爭端解決」機制所做的條件交換。

原NAFTA中共有三種爭端處理機制：第十一章的「投資國對地主國爭端解決」（Investor-To-State Dispute Settlement, ISDS）機制、第十九章的「反傾銷與反補貼的爭端解決機制」、第二十章的「國對國爭端解決」（state-to-state）機制」。

原NAFTA的「反傾銷與反補貼的爭端解決機制」主要是用以解決懲罰性關稅的貿易案件。當進口出現涉及懲罰性關稅的爭議時，由事涉兩國共同籌組委員會，審定進口國所聲稱的反傾銷或反補貼是否符合定義。當委員會裁定出口國沒有傾銷或補貼的情形，進口國就須撤除懲罰性關稅。此一機制讓兩國可略過繁雜的司法程序，由獨立的委員會進行裁定以便讓爭議儘速解決。加拿大過去就曾多次以此一機制成功或試圖讓美國撤除懲罰性關稅，因此，對加拿大而言，這是一個重要的制衡機制。最後美國同意在USMCA中完全保留NAFTA第十九章的內容，僅更改了章節號序。而這也呈現了美國願意妥協的層面。

不過，原本NAFTA第十一章的ISDS規範則將在美、加間逐步退場，美、墨間也限縮了ISDS的適用範圍。此一機制允許企業可向特別法庭控告地主國干預企業營運並要求賠償。

就實際經驗來看，過去在NAFTA下，加拿大政府曾面對三十七個ISDS案件並因而賠償了一億兩千八百萬美元，而美國政府只面對過二十一個ISDS案件且未輸一案。對加拿大而言，較訴訟失敗與賠償更嚴重的是在面對ISDS的威脅下，不少政策必須改弦更張或取消，特別是訂定有關可能影響跨國投資的政策。

就美國關注的智慧財產權項目而言，在USMCA果然新增了智慧財產權章節，對專利權、商標權有更嚴格的規範，範圍涵蓋生物科技、金融服務、網域名稱等，也規範禁止以電子方式散布數位資源。其中最重要的是將生物製劑藥品的「專屬資料（專利）保護」期間延長到十年，有利於大型製藥公司，特別是美國企業。十年的保護期高於CPTPP的八年，也再次凸顯美國對於CPTPP及智慧財產權議題的重視。

USMCA也增加了限制國有企業進行非商業活動、訂立外匯法規阻止國家政府操縱匯率等條款，儘管這些問題鮮少發生於加、墨二國與美國的經貿活動上。這說明了美國很可能將USMCA作為將來與其他國家簽訂雙邊FTA的範本。

除了前述眾所關注的議題之外，USMCA也維持原NAFTA原有的對加拿大文化創作產業的豁免。現行的NAFTA包含對文化創作產業的豁免，讓這類商品不用面臨其他商品的處境。美國先前曾針對加拿大的廣播內容與電信經營規定有所質疑。此外，USMCA也對加拿大、墨西哥跨境電子商務免稅額上限進行修改。這些不那麼受到重視的議題事實上也凸顯了這類服務貿易在談判上的難度，而且舉世皆然。

USMCA也訂定了落日條款，若未更新或重議，USMCA有十六年效力。三國將每六年會商一次以決定是否更新協定。儘管加拿大和墨西哥皆表示落日條款導致不確定性，會影響企業投資意願，但業界尚稱滿意，因為川普原主張協定僅為期五年。對美國而言，落日條件可使美國有一定的籌碼來確保協定長期能為美國所接受。

除了由微觀面來看USMCA的協定內容之外，另外兩點是更值得由宏觀面來探討之

處。

首先，在USMCA中，美國對加拿大的《232條款》鋼鋁關稅仍未被解決。

美國總統川普於2018年3月8日以國家安全因素為由，核定依據美國《貿易擴張法》232條款，自該月23日起針對美國進口的部分鋼鐵、鋁產品分別加徵25%、10%的從價關稅。此後美國陸續與部分國家展開豁免關稅的談判，這些受到關稅豁免的國家（例如南韓）均被要求數量上的自動出口設限，更重要的是，美國藉此要求尋求關稅豁免的國家，如巴西、阿根廷等，未來能與美國一同站在對抗中國的陣營，事實上，美國與歐盟、日本陸續展開的貿易談判也都有類似的考量。

此次在USMCA中，美國並未保證對加拿大移除所謂《232條款》對鋼、鋁產品加徵的關稅。美國方面表示「當下未就此部分取得任何協議，雖有討論到關於這部分，但這完全是另一回事。」事實上，正如前述，美國的《232條款》是用來結盟對抗中國的利器，因此不會隨意出手，美國實保留了未來對中國貿易戰的彈性策略空間，以圖持續站在最有利位置。

其次，更值得關注的是，在USMCA第32條第10項（Article 32.10: Non-Market Country FTA）中，USMCA對於成員與非市場經濟國家（Non-market Country）簽署FTA亦進行了規範。USMCA的條文規定，若任一成員欲與非市場經濟國家進行FTA談判，該成員必須在談判開始的三個月前知會其他成員，並提供相關談判資訊。若該成員準備與此非市場經濟國家簽署FTA，最晚則須在簽署前三十天交付協定的內容及附件予其他成員進行審查，且在該FTA簽署後，其他兩個成員可以選擇於六十天內退出USMCA協定，並自行簽署雙邊FTA。

USMCA對於所謂的「非市場國家」的定義有二：一是USMCA簽署日（2018年11月30日），某一成員國已根據其貿易救濟法確定為非市場經濟體，二是沒有任何一方已與之簽署自由貿易協定。

中國正符合這樣的條件。因此，一般認為，由於美國與中國的貿易戰仍持續進行，USMCA條文中的「非市場經濟國家」實係劍指中國。於USMCA中加入此一條款，即是避免中國透過與加拿大或墨西哥簽署FTA，將此兩個國家作為後門（back door），使中國產品得以低關稅銷售至美國市場。儘管加、墨兩國與中國的貿易額並不大，而且更依賴於美國，因此加、墨兩國在與中國的合作問題上原本就患得患失步步為營，加入這樣的條款，其實只是防止這兩國加強與中國的合作。美國共和黨權威智庫「美國企業研究所」（American Enterprise Institute）學者史劍道（Derek Scissors）即具體指出，如果美國未來與歐盟、日本等經濟體進行FTA談判時，皆要求在協定中加入類似條款，中國可能會被孤立於全球貿易市場之外。也因此外界已將USMCA的32.10條款封為「毒藥丸」（poison pill）。

由於USMCA第32條第10項，形同給予美國對於加、墨兩國與中國FTA談判的否決權，因此該條文也將造成加、墨二國日後與中國進行任何貿易談判時，都必須先與美國進行討論。據此，部分加拿大專家反對在協定中加入此條款，並認為此條文不當地侵犯了加拿大的主權，且限制了加拿大與其他國家進行談判的權利及自由。

對此，加拿大過去在NAFTA的首席談判代表維克斯（John Weekes）出面緩頰，並表示在過去的NAFTA協定中，其實早有相類似規範允許任一成員因任何原因終止協定，USMCA第32條本質上和NAFTA規範並沒有太大的差異，且加拿大和任何國家進行自由貿易談判的權利，也不會因其簽署或加入USMCA而受影響。加拿大總理杜魯道也表示，中國在全球貿易中扮演一個重要角色，加拿大會在對加拿大人民有利的前提下，增進與中國的貿易關係。

儘管如此，此一條款的影響仍然非常重大。加拿大是CPTPP重要的成員國，因此此一條款對於中國想要加入CPTPP即具有很強的阻絕效果，讓中國想要加入此一高品質FTA的前途多舛。

綜合USMCA未處理《232條款》及規範成員與非市場經濟國家簽署FTA兩件事來看，儘管USMCA看似北美三國的家務事，但美國在USMCA展現的企圖遠超於此。美國實一石二鳥地處理了墨西哥與中國這兩個川普向來視為眼中釘的貿易對手國。

中國當然也意識到此一條款對中國極具針對性，也發表了強悍的聲明。中國駐加拿大大使館2018年10月5日以聲明稿指責 USMCA 中暗藏的「毒藥丸條款」，給予華盛頓否決加、墨兩國與非市場經濟體簽訂自由貿易協議的權利。中國商務部世貿司司長洪曉東11月23日在世貿組織改革有關問題新聞記者會表示，國有企業、產業補貼是正常的發展模式和政策措施。中國對USMCA規範的不以為然與對自身政策的捍衛，其實也凸顯了在方興未艾、如火如荼的美中貿易戰中，中國對此一議題後續發展的在意與憂慮。

參、結語

整體而言，USMCA的簽訂具體而微地呈現了美國川普政府一貫的經貿思維與策略，USMCA未來也勢必成為美國未來開啟各個雙邊FTA談判的範本。更重要的是，就川普總統的經貿政策而言，雙邊FTA與制裁中國看似不同的兩個政策，但在川普遍人的經貿思維與經濟成長邏輯下，這其實是二而一之事，USMCA的內容正呈現了這樣的結果。

在美國退出TPP而飽受質疑的聲浪中，USMCA的簽訂與美國的勝利不啻是為川普總統證明為政策正確。USMCA不但成功作為川普雙邊FTA談判政策的範例，也確實指引了美國未來雙邊FTA談判的方向，更成為美國結盟各國以對抗中國的宣示，這正是USMCA對美國及全球貿易具有劃時代意義之處。

美國貿易代表署辦公室（USTR）在去（2018）年10月即宣布，「在總統的指示



下，美國貿易代表萊特海澤（Robert Lighthizer）通知國會，川普政府打算與日本、歐盟和英國談判三項獨立的貿易協定」，幾乎同時，美國白宮首席經濟顧問Larry Kudlow於去年10月曾表示，USMCA及與歐盟、日本進行中的貿易談判，都意味著美國基本上已經跟主要盟國組成統一陣線，「美國正在向中國傳遞一個訊息：在新的貿易世界中，你們（中國）必須表現得像個守法公民」。

綜合來看，川普急於完成USMCA不僅在於其雙邊FTA意涵，另一重要原因，是要藉此推動美歐、美日以及與中國的貿易談判，並將USMCA的結果當作示範，儘管結果如何仍未可知。美國促進公平貿易的政策雖多，但其實是多而一、一而多，處理中國問題仍會是美國未來甚至長期經貿政策的核心。◆