

美加墨协定对美国 FTA 政策及亚太区域整合的影响

文 | 许峻宾

美国总统特朗普(Donald Trump)为了实现(美国优先)与公平贸易的政策,积极推动双边贸易政策,希望能透过双边的个别谈判策略,为美国人民与企业争取更有利的条件。因此,在2018年下半年,特朗普政府一口气完成美韩FTA、北美自由贸易协议(NAFTA)的更新谈判,更宣示将推动与日本、欧盟及英国的贸易谈判;除了美国的贸易政策推动之外,跨太平洋伙伴全面进步协议(CPTPP)也将于今(2018)年12月30日正式生效。本文将以此美加墨协议的内容为基础,以检视特朗普总统在落实公平贸易中的想法,并以此协议与CPTPP相对照、比较,探讨未来国际经贸规则发展的可能动向,作为我国产业界日后因应的参考。



美加墨协议发展背景

加拿大与墨西哥分别位居美国对外贸易第二名及第三名，两国加总占美国对外贸易总额 29.3%。

美国、墨西哥、加拿大间的北美自由贸易协议 (NAFTA) 已执行超过 25 年，在奥巴马 (Barack Obama) 总统执政期间，NAFTA 的重新谈判被正式纳入美国贸易的议程之中，经过多方讨论后，奥巴马总统最终决定邀请加拿大与墨西哥参与跨太平洋伙伴关系协议 (TPP，即 CPTPP 前身)，在不更动 NAFTA 的原始协议架构下，重新建构以美国主导、新世代贸易规则的多边自由贸易协议。惟特朗普总统上任后宣布退出 TPP，并决定以双边会谈的方式推动、改善美国与主要贸易伙伴国间的贸易政策。因此，美、墨、加三国间的贸易协议便在此一背景环境下推动谈判。

美、墨、加三国贸易协议自 2017 年开始进行谈判，历经一年多的协商，曾经一度濒临破局，最后在美国主导下先与墨西哥单独谈判并达成协议后，再转而与加拿大进行谈判，最终于美东时间 9 月 30 日，美国与加拿大就自由贸易协议架构与内涵达成共识，历经 25 年的北美自由贸易区改名为美加墨协议 (USMCA Agreement)。美加墨协议赶在 9 月 30 日

完成谈判的用意在于，美国与墨西哥都盼赶在墨西哥新总统罗培兹欧布拉多 (Andres Manuel Lopez Obrador) 12 月 1 日就职前，将美墨先前谈判所达成的协议送交各自的国会审查，而其中美国需经过国会的 60 天审查期，因此，为使 USMCA 能顺利通过审查程序并生效，就必须赶在 9 月 30 日午夜前将文本送进美国国会进行审议。

美、加、墨三国间的贸易关系紧密。依据美国商务部统计资料，加拿大与墨西哥分别位居美国对外贸易第二名及第三名，两国加总占美国对外贸易总额 29.3%；但是墨西哥为美国第 2 大贸易赤字来源国，加拿大则为第 12 大贸易赤字来源国，此即特朗普总统积极推动三国贸易谈判的主因。

特朗普在竞选总统时便曾极力要求，美国经济无法再次起飞、工作机会外流严重，NAFTA 是一项重要因素，由于 NAFTA 并没有严格规范美国企业到加、墨设厂的条件，也没有严格限制加、墨生产货品进口美国的条件，使得美国企业利用墨西哥便宜的劳工、加拿大的丰富天然资源，在加、墨生产制造后销回美国，因而导致美国工作机会外流、贸易赤字增加。

贸易协定之产业重点

墨西哥汽车生产及加拿大乳制品市场两大部分。

美、加、墨三国贸易协议在产业部分，重点在于墨西哥汽车生产跟加拿大乳制品市场两大部分。

在汽车方面，美国认为最主要的问题是在美、墨间的汽车进口原产地比例规定上，因此在美、墨的谈判中，特

朗普坚持拉高墨西哥制造的汽车原产地比例，必须提高至 75% (NAFTA 原规定为 62.5%)，方能在进口美国时享有优惠关税；此外，特朗普也在汽车制造工人的最低薪资上设定条件，规定墨西哥生产的 40% ~ 45% 汽车零件，工人时需至少从 16 美元起跳，一方面减少墨西哥较便宜的汽车工人

薪资对美国汽车生产商的诱因，另一方面则是让在墨西哥生产的制造商采购美、加的汽车零部件，以符合规定。对于特朗普所提的条件，墨西哥当然必须让步，因为墨西哥最主要的汽车出口目的地就是美国，如果不接受美国的条件，墨西哥制造的汽车将失去美国市场。而此一规定，也对美国车厂有所保障，避免了日本汽车厂的竞争，日本车厂若要维持自墨西哥生产并出口至美国的竞争力，势必要依赖美、墨的汽车零部件供应链，如此才能维持在美洲生产制造的优势。

在加拿大乳制品方面，由于加国本身建立了一个长达 40 年的乳制品供应链体系，乳制品产业链提供加拿大超过 22 万

个工作机会，对 GDP 贡献达近 200 亿美元，单在魁北克一省就有超过 65 万个家庭、11 万个工作机会从事酪农业，而这些酪农每年缴纳的所得税约 21 亿美元，可见酪农业在加拿大经济上的重要性。为了确保乳制品供应的稳定性与安全性，加拿大政府于 1970 年代建立起农产品供应链体系，范围涵盖乳制品、鸡蛋、鸡肉、火鸡等，希望透过此一供应体系的运作让加拿大的酪农产业能够供需与价格稳定，并确保相关食品的安全性。也因为此一严格的供应链体系，让外国的酪农产品无法进入到加拿大市场。

表 1 2017 年美国对外双边贸易统计						
排序	国家	出口金额	进口金额	总贸易额	双边贸易占美国总贸易比重	贸易赤字或贸易剩余
	所有国家	1546.8	2342.9	3889.7	100%	
	前 10 国综合	959.2	1645.6	2604.7	67%	
1	中国	130.4	505.6	636	16.40%	-375.2
2	加拿大	282.4	300	582.4	15%	-17.6
3	墨西哥	243	314	557	14.30%	-71.1
4	日本	67.7	136.5	204.2	5.30%	-68.8
5	德国	53.5	117.7	171.2	4.40%	-64.3
6	韩国	48.3	71.2	119.4	3.10%	-22.9
7	英国	56.3	53.1	109.4	2.80%	3.3
8	法国	33.6	48.9	82.5	2.10%	-15.3
9	印度	25.7	48.6	74.3	1.90%	-22.9
10	意大利	18.3	50	68.3	1.80%	-31.6

注：单位为十亿美元，资料来源：United States Census Bureau.

USMCA 协议重要内容以及与 CPTPP 的比较

在 CPTPP 的协议中，加拿大承诺对会员伙伴开放国内乳品市场产值的 3.25% 进口量，而特朗普则透过与加拿大的双边谈判，在 USMCA 架构下，加拿大对美国开放 3.5% 的进口量，希望借此拉升美国农业的发展。

除了汽车与乳制品的规定之外，USMCA 协议还有包括落日条款、争端解决机制、汇率政策条款，其中落日条款的部分，三国同意，此协议有 16 年效力，并将每 6 年会商一次，决定是否更新协议规范。

至于争端解决机制，除了 NAFTA 中原有的投资人对地

主国得以提出控诉的争端解决机制 (ISDS) 在美、加间将逐渐落幕，而美、墨间对于 ISDS 的争端解决机制也有所限缩，其余的规范将维持原有 NAFTA 的规定，这对加拿大与墨西哥是有利的，可避免美国企业对这两国政府提出权利受损的控诉。

另外一项最受关注的条款则是，USMCA 第 32.10 条规定，若协议任一成员国与非市场化国家 (Non-Market Country) 签署自由贸易协议，其他国家可以在 6 个月后退出生并单独建立双边贸易关系。根据条款，美、墨、加三国若要进行这类磋商，必须提前三个月通知其他成员国。

表 2 USMCA 与 CPTTP 重要内容比较

章节	USMCA	CPTPP
乳制品市场开放	加拿大对美国开放 3.5% 产值的乳制品进口	加拿大对 CPTPP 其他 10 个会员开放 3.25% 产值的乳制品进口
原产地规划	美墨间提高汽车原产地含量达 75%，其中 40% ~ 45% 的零部件来源之工资不得低于 16 美元 / 小时。更严格执行从纱开始原则的规定，成衣及纺织品从会员以外国家取得的原物料或附件不得超过 10%	沿用 NAFTA 的从纱开始原则
劳工	原 NAFTA 并未规定劳工专章，USMCA 加入专章规范与 CPTPP 大致相同	制定劳动专章
文化例外	维持加拿大原本在 NAFTA 中的文化例外政策立场	CPTPP 未定有文化例外相关内容
争端解决	美加间的 ISDS 机制逐渐落幕，美墨间则限缩 ISDS 的规范	设有 ISDS 相关机制，惟在美国退出后，缩小投资争议适用 ISDS 的范围
汇率条款	设有汇率条款	无汇率条款
与非市场化国家洽签 FTA 之规范	有规范	无规范
落日条款	有落日条款	仅有修订条款，并无落日条款

USMCA 对国际及区域自由贸易协议的意义

特朗普总统在就任之初便对美国人民，尤其是支持他的 Rust Belt 及农业区，宣示将在任内推动美国优先政策，带领美国经济重返荣耀。而特朗普锁定的贸易对手国即包括：加拿大、墨西哥、日本、中国及欧盟，为了降低美国的贸易赤字，积极与贸易对手国进行双边谈判，在处理完北美国家之后，美国要优先处理的想必是日本与中国。加拿大与美国达成共识不仅意味着特朗普总统在双边贸易政策中再下一城，也意味着美国面对日本及中国的贸易谈判，美国可能占据优势。

美日协商——以汽车换取农业

9月24日，日本首相安倍晋三与特朗普总统会面并达成两国启动美日自由贸易协议谈判的共识。日、美间最大的问题在于农业与汽车，两国曾在 TPP 的谈判过程中对此两大议题交手，当时美国同意日本以“延长汽车降税期换取农产品保护”的策略，美国得以在 TPP 生效后的 30 年才完全将汽车进口关税降至零。虽然美国后来退出 TPP，但从此次日、美间的商议来看，两国将会在过去 TPP 的基础上进行双边贸易协议谈判。就汽车产业来说，美国汽车的价格与成本竞争力仍不及日本，因此，美国如何透过保护汽车市场来争取日本在农业市场上的让步，将是未来两国谈判的重点。日本在 TPP 谈判时，祭出（以汽车换取农业）的策略，争取到日本主要农产品，包括稻米、小麦、大麦、牛肉等，可以透过配额及优惠关税的保护手段，避免美国农产品大量销售到日本，而美国也得到 30 年的调整期，仍得以对日本汽车课征关税。如今，美国在 USMCA 中重设美墨汽车原产地比例规定，这对日本车厂有一定程度的限制与打击，日本后续如何透过谈判来折冲、避免冲击，这将是未来美日谈判的重点。

美韩谈判——提高汽车进口辆数限制

再从美韩 FTA 的再谈判来看，特朗普总统在 9 月 24 日与韩国总统文在寅会面时签署新版的美韩 FTA，从新的 FTA

内容来看，特朗普总统主要关注的内容在于汽车产业上，韩国将对美国制造的汽车提高进口辆数限制，美国品牌车每年得对韩国输出 5 万辆。然而，依据 2017 年统计，美国对韩国出口的汽车总数（包含所有品牌、车种）未超过 4 万辆，因此，有美国媒体评论，美韩 FTA 的更新具有政治意涵，但却不具有经济产业的实质效益。面对韩国消费者的爱用国货习惯，即便美国能取得更多的输入许可，但是韩国消费者并不会买单，韩国消费者习惯购买的汽车品牌，除了韩国品牌之外，就是日本品牌汽车。因此，美国若有争取更多在韩国的消费市场，势必要在营销上多做努力。从美韩 FTA 的案例来看，美国对外贸易谈判势必优先锁定农业与汽车项目。

美中贸易战——关税贸易制裁

而对于中国，在特朗普推出第二波关税贸易制裁后，美中间的贸易冲突有缓和迹象，而两国领袖目前在 G20 峰会上的见面，这将使得中美贸易重新豁然开朗。中国是美国最大贸易赤字的来源国，特朗普为了实践对选民的承诺，对中国的谈判当然不会手软，但是特朗普应该也很清楚，全面性的对中国出口的商品进行加征关税的动作，对美国厂商及民众的消费终将有所损伤。这可以从第二阶段所加征的 2000 亿美元商品的国会听证过程中窥知。美国商务部最终排除掉多项关键商品，而这些商品都是美国厂商生产制造而销往美国的。

从前两个阶段的美国对中国出口商品课税的内容来看，逐步受到影响的是美国民众的日常生活用品，也因此，美国商务部在 2000 亿商品的加征关税上分为两个阶段，现阶段是加征 10%，待 2019 年 1 月 1 日才会提高到 25%，这显示特朗普对中国的政策也开始小心翼翼地推动之中。至于未来如果扩大到另外的 2670 亿美元的商品范围，其中消费类的商品占比更高，等于是全面性的加征关税，将对美中两国及其他参与两国生产供应链的厂商有极大的冲击。

美对中各阶段加征关税之类别占比比较

从美加墨协议的谈判来看，面对三国间紧密的产业链，以及加、墨两国对美国的高度依赖，特朗普的强硬态度让美国占尽优势。对比于未来的美日谈判，美国亦可能扮演主导

者角色，但是对于中国需要进一步的商议，毕竟中美间的经贸产业是紧密的环环相扣、彼此依赖度均高。MFC

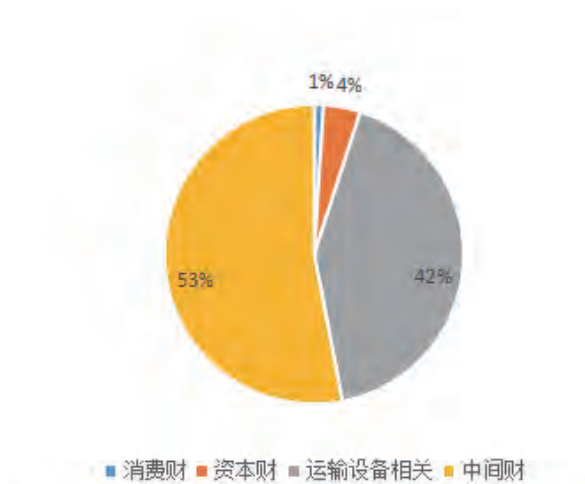


图1 第一阶段（500亿美元清单）

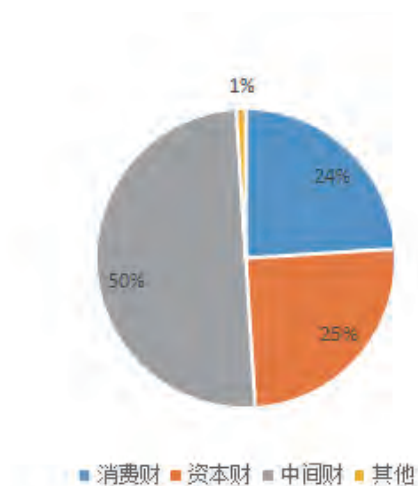


图2 第二阶段（2000亿美元清单）

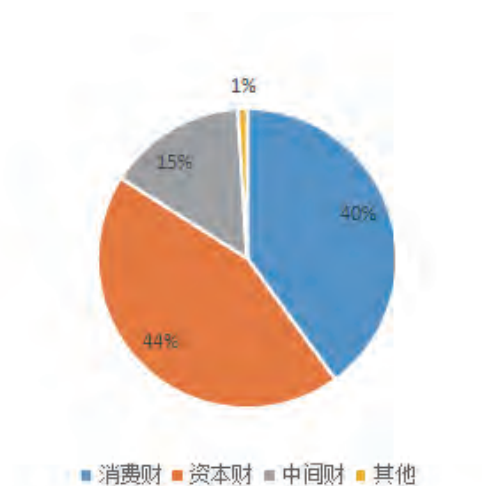


图3 第三阶段（2670亿美元清单，暂定可能实施）