



美墨加协议：贸易与投资领域的倒退

杰弗瑞·斯考特¹

编者按：最近，美国、墨西哥、加拿大三国谈判达成了美墨加协议，以取代北美自由贸易协议。对此，彼得森国际经济院的专家指出，新协议虽然在一些领域增加了更高标准的条款，但从长远看会对在美投资带来不利影响。此外，该协议还限制成员国与非市场经济国家之间的经贸往来，一定程度上带有遏制中国的目的。

美墨加协议（US-Mexico-Canada Agreement, 简称 USMCA）的谈判一定程度上减轻了外界对北美贸易形势进一步恶化的担心。但是，不应对美国或者北美地区新的贸易和投资机遇寄予过高期望。该协议在更高标准的环保和劳工政策、抑制国有企业、支持电子商贸等方面增加了新的条款，部分更新了过去 25 年来施行的北美自由贸易协定（NAFTA）。这些新条款在跨太平洋伙伴关系协议（TPP）的基础上进一步提高了相应领域的政策标准，没有在北美地区激起太多争议，为未来的贸易协议做出了较好的示范。

但是，以往北美自贸协定带来的经济利益总是通过美墨加三国不断加强的经济一体化得到落实。而新的协议与加强区域经济一体化背道而驰，它限制了地区

¹ 杰弗瑞·斯考特（Jeffrey J. Schott）现为美国彼得森国际经济研究院研究员，曾任职于美国财政部、卡内基国际和平基金会、普林斯顿大学和乔治城大学。主要研究领域为国际贸易政策和经济制裁。本文英文原文载于彼得森国际经济研究院网站：

<https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/mexico-canada-and-united-states-step-backwards-trade-and>。此为中文摘译版。

贸易和投资，抑制了经济增长的潜力。在汽车行业，该协议一反常态：这是美国谈判达成的第一个规定提高而非降低贸易和投资壁垒的自由贸易协议。汽车生产商必须遵守该协议里层层叠加的新规定，以符合北美自贸协议规定的低关税。这些新规定无疑会抬高消费者购买汽车的成本，还可能导致美国汽车行业失业率上升。在美墨加三国，汽车行业都是扩大生产和促进高薪制造业领域就业的重要推动力。

根据彼得森国际经济研究院（PIIE）的分析，该协议新的内容规则和最低工资标准很可能导致在美生产车间投资的下降、汽车行业工作机会的减少，以及随之而来的北美汽车产业竞争力的下降。根据该协议，一辆轿车或卡车要免税进口，必须有75%的零部件由北美地区生产。迄今这一比率是62.5%。另外，70%的钢和铝也必须由北美地区生产。每一辆轿车或卡车40%的零部件必须由每小时工资不低于16美元的工人制造，这被视为抑制企业向墨西哥转移汽车组装线。所以，汽车生产商要么服从该协议的新规定，要么放弃地区关税优惠。轿车生产商很有可能选择后者，因为他们依然可以使用产自世界任何一国的零部件，并且只需支付较低的最惠国待遇（MFN）关税（2.5%），而无需重新调整其零部件供应链。卡车生产商则截然相反，因为美国对卡车征收25%的最惠国待遇关税。

这些条款将导致北美地区车辆制造成本的上升。同时，美国的汽车销量正在下滑。虽然目前美国经济繁荣，但是汽车销量的下滑反映了汽车需求量的长期下降趋势。导致这一趋势的因素包括人口结构和消费者行为的变化。除非特朗普政府决定对产自欧洲和日本的汽车及零部件征收232条款关税，使它们对美出口的汽车变得更加昂贵，否则相较于进口车来说，美国生产的汽车将丧失竞争力。²但即使特朗普这么做，北美地区汽车产业在出口领域依旧会丧失竞争力。而在内需下降的背景下，对外出口是汽车产业扩大市场的唯一推动力。

美墨加协议使美国更有可能征收232条款关税，因为美国政府需要填补2.5%的最惠国待遇漏洞。特朗普政府对钢铝实施了232调查，这表明美国政府可以很轻易地绕开最惠国待遇义务，以国家安全名义提高关税。加拿大和墨西哥通过签署单边保证函以求豁免针对其汽车产业的232调查。但是，对特朗普政府来说重要的是，即使有美墨加协议，美国依然可以威胁对加拿大和墨西哥征收232关税。

² 美国1962年《贸易扩展法》第232条款规定，总统在特定情况下可以基于商务部长的建议，以损害国家安全为由对进口商品加征关税。

尽管这种不确定性会对北美地区汽车产业造成不利影响。

美墨加协议对其他领域产生的影响并不突出。该协议消除了加拿大奶制品定价方法上存在的扭曲,使美国获得比 TPP 所能带来的更多的对加拿大的奶制品出口。但该协议对贸易壁垒的总体降幅很小。此外,协议没有有效刺激能源产品的贸易,对纺织品和衣物的免税贸易增加了额外标准,还限制了对政府采购合同的竞标。

但是,美国奶制品出口的获益却无法和美国农民遭受的损失相提并论。作为对特朗普政府在今年早些时候对钢铝征收 232 关税的回应,加拿大和墨西哥(以及其他很多国家)对美国提高了农产品进口的贸易壁垒。即便达成了美墨加协议,这些以国家安全为名对钢铝征收的关税依旧有效。特朗普政府应该在 11 月底正式签署美墨加协议之前取消这些贸易壁垒,使加拿大和墨西哥为美国关键的农产品重新开放市场。

在“促进”投资方面,美墨加协议也有其奇特之处。贸易条约的一个优势在于使政策变得更可预测,从而使投资者可以不用担心政策和法规突变带来的影响,更好地规划其投资策略。但是,美墨加协议彻底颠覆了这一逻辑。该协议试图使地区条约的持久性变得不确定,以此鼓励投资者选择美国而非其地区伙伴。为达此目的,该协议包含以下几项政策“改革”:设置新的为期 16 年的日落条款,有限使用投资国争端解决机制,针对出口美国的钢、铝以及可能的汽车设置或威胁设置贸易壁垒。即使这些规定会给相应产业带来短期繁荣,但是从长远看,在美投资会减少。这就好比一些涉及转移投资的条款在很多发展中国家适得其反。

最后,美墨加协议企图抑制墨西哥和加拿大与包括中国在内的一些非市场经济国家深化贸易和投资关系。该协议要求每个签署国在其与非市场经济体签订经贸协议之前的至少 30 天知会协议内容文本,以便审查和评估与非市场经济体的协议可能对美墨加协议造成的影响。协议签署国有权以其中某国与非市场经济体的协议生效为理由,在提前通报六个月后终止美墨加协议。这表明,特朗普政府企图抑制其他贸易伙伴和中国的经贸往来。加拿大多年来一直在权衡是否和中国进行正式贸易谈判。墨西哥迄今还没有意愿和中国直接开展经贸对话。但是,墨西哥和加拿大的贸易政策都在沿着修订后的 TPP (CPTPP) 向前发展,如果中国提出谈判加入这一亚太协议的话,那么墨加两国的行为就会为美墨加协议带来麻

烦。³

所有以上措施合在一起形成了美国以及整个北美地区在贸易和投资上的倒退。尽管协议并未带来想象中的严重损失，但也无益于北美地区的工人、消费者和经济。

（李博冉摘译，归泳涛校）

³ 美国退出 TPP 后，TPP 被修改为“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）。