

從『北美自由貿易協定』到 『美國—墨西哥—加拿大貿易協定』 相關調整與更新之觀察

石雅如

政治大學歐洲語文系兼任副教授

摘要

1994 年生效的『北美自由貿易協定』，歷經 25 年施行，對北美地區不同貿易部門產生正面與負面的影響。面對運作產生的問題，加上四分之一世紀前的部分條文不符合當代貿易環境，美墨加三國為維持既有之市場規模，於 2017 年展開協商，2018 年簽署『美墨加貿易協定』，並於 2020 年 7 月生效，取代『北美自由貿易協定』，延續三國經濟合作、商業投資，強化原本緊密的經濟關係。本文透過理解三國重新協議北美自由貿易協定的背景，整理『美墨加貿易協定』從原本既有章節為基礎的調整部分和新章節主題，觀察內容中出現的全球貿易脈絡準則。

關鍵詞：北美自由貿易協定、美墨加貿易協定、區域整合、貿易協定

壹、重新協議『北美自由貿易協定』

一、『北美自由貿易協定』執行成果與影響

在 1992 年 12 月 17 日，美國、墨西哥和加拿大三國簽署『北美自由貿易協定』(North American Free Trade Agreement, NAFTA)，本質上是 1988 年『美加自由貿易協定』(Canada-United States Free Trade Agreement, CUSFTA) 的擴大版。成立北美自由貿易區的主要目標在創造就業機會、擴大市場、降低關稅和消除貿易壁壘，協定的宗旨提到要創造公平條件、增加投資機會、促進三國多邊合作、建立解決貿易爭端的有效機制。NAFTA 成爲富有開發國家與開發中國家簽署自由貿易協定 (free trade agreement, FTA) 的第一例，也成爲美國後來與其他國家簽屬國際貿易協定的標準範例。依據西班牙駐華盛頓經濟貿易辦公室 (Oficina Económica y Comercial de España en Washington DC)、以及美國經濟分析署 (Bureau of Economic Analysis, BEA) 的數據 (García y Echevarría, 2019: 74)，隨著關稅大幅減低，貿易往來增加，2017 年 10 月到 2018 年 10 月，美國對加拿大與墨西哥的出口額分別佔總額的 18% 和 15.9%，加起來是 33.9%。而美國從加拿大與墨西哥的進口額分別是 12.6% 和 13.5%，加起來是 26.1%。無論對加拿大或是對墨西哥，美國進、出口都是順差。美國經濟分析署 (BEA) 的數據顯示，美國在加拿大的直接投資金額從 1993 年的 1,200 億美元到 2017 年成長至 3,910 億美元，同時期對墨西哥的金額更是從 370 億美元逐年增加到 1,096 億美元，換算起來對加拿大的直接投資成長 911%，對墨西哥的成長更高達 1,283% (García & Echevarría, 2019: 60-61)。除了投資有正向的反應，因爲關稅減免，美國受惠的相關部門有農業、汽車、醫療和金融服務業，石油和天然氣價格降低，生鮮農特產品的運輸量增加。

但是 NAFTA 對有些部門出現了負面的衝擊，美國原本認爲可以創造就業機會，降低區域不均狀況，但實際上卻是美國工人失去工作機會，像是汽車、紡織、家電等製造廠受到相對低廉的工資吸引移往墨西哥設廠。經

濟政策研究中心 (Economic Policy Institute, EPI) 2011 年的統計數據顯示，加州、德州、密西根、俄亥俄、以及伊利諾州的失業勞工高達 68 萬 3 千人，其他的研究資料的估計數值也在 50 萬到 75 萬之間 (García & Echevarría, 2019: 61)。

二、三國協商

重新談判 NAFTA 是川普競選時候提出的主要貿易政見之一 (Trump, 2017)，川普認為全球經貿環境對美國不公平，必須要消除不公平的貿易行為¹。川普認為美國的巨額貿易赤字，源自於不公平的貿易行為，必須檢討貿易協定推動公平貿易。川普認為 NAFTA 是造成美國製造業工人失業的主要原因，他在首次國會發言中提到，NAFTA 促使美國生產製造業遷移到墨西哥，美國製造業工作機會因此流失了 1/4 (林靖豪，2016)。NAFTA 也衝擊了墨西哥農業與小型企業，失業者成為非法移民進入美國求職，讓美國勞動市場出現許多非法勞動力，領低薪從事非專業技術工作。為美國工人爭取有利的工作條件是川普在競選時的重要貿易政見，當選後不顧美國企業和農業組織以及國會反對的聲浪，數次聲明要直接退出 NAFTA，一直到農業部長 Sonny Perdue 拿出一張地圖指出，一旦美國退出 NAFTA，受創最嚴重的農業區域和他的選票支持者的分布區高度重疊 (García & Echevarría, 2019: 59)，這時候，川普才放棄直接退出 NAFTA，於 2017 年 5 月宣布重新協商條款。

NAFTA 對墨西哥最大的負面影響無疑是農業部門。NAFTA 簽署後墨西哥農民不敵美國行政補貼下的農產品競爭，加上墨西哥政府將補貼集中大型生產商，中小型農戶只能選擇棄耕。帳面上墨西哥農產品進出口量增加，但是出口額遠低於進口額。墨西哥失業農民前往美國企業在邊境設立的加工出口區上班，勞動條件惡劣的環境下製造低成本產品，再出口回美

¹ 川普認為不公平貿易的手段包含竊取智慧財產權、強迫技術移轉、國有企業違法補貼出口，傾銷、使用血汗勞工、製造污染。應該採用公平的貿易政策：加強貿易救濟措施、檢討過去的貿易協定並調整策略、藉雙邊協商解決貿易障礙，抑制對手操控外匯、啟動國內法律保護受損產業等等 (邱俊榮，2018：29)。

國。美墨邊境加工出口區的勞工數量在還沒有 NAFTA 之前的 1980 年代約 12 萬人，2006 年的統計成長十倍，為 120 萬人 (García & Echevarría, 2019: 61)。另外為了與美國農產品競爭，墨西哥農民開始大量使用化學肥料，衝擊環境。儘管墨西哥面臨低薪、勞動條件差加上環境問題，但是學者專家認為就整體的經濟效益來看，特別在擴大進出口貿易規模和吸引外國投資墨西哥的確蒙受其惠 (石雅如，2014)。

墨西哥的出口額占 GDP 總值的 20%，其中的 80% 是出口到美國，如果中斷和美國的貿易往來，墨西哥的經濟會出現嚴重的衰退，而這正是 2017 年 1 月川普上任後宣布美國要退出 NAFTA，讓企業家、投資者和政府感到焦慮的主要原因。另外自從美墨 2018 年 8 月 27 日宣布達成貿易和解，匯率的波動減少，維持在 18.50 到 19.50 披索之間 (Dinero & imagen, 2018)²。其他企業、基金投資和政府預算計畫等，也呈現非常積極正向的回應。

依據聯合國國際貿易統計 (UN Comtrade Database) 資料顯示，1995 年美國對加拿大與墨西哥的出口貿易佔該國總體比例的 21.6% 與 7.9%，2018 年則是 17.9% 與 15.9%；1995 年加拿大出口至美、墨的總體比例是 79.2% 與 0.4%，2018 年為 74.9% 與 1.4%。同時墨西哥對美加兩國的比例為 83.4% 與 2.4%，2018 年為 76.4% 與 3.1% (莊煒煊，2021：22-23)。相對美國是其他兩國的重要出口市場，美國主要的出口對象並非加拿大與墨西哥，也就是說，三國之間對 NAFTA 區域內出口貿易依賴程度以墨西哥最深，加拿大次之，最後才是美國。

加拿大政策研究機構 C.D. Howe Institute 模擬分析『美國－墨西哥－加拿大貿易協定』(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA) 生效對美墨加三國實質 GDP 與經濟福利的影響，數據顯示 NAFTA 完全失效和 USMCA 生效對美加墨三國的實質 GDP 的影響差異非常少，但是和 NAFTA 完全失效相較下有小利多³。該研究指出，USMCA 的貿易保護主義元素削

² 從 2016 年到 2018 年 10 月之間銀行 48 小時的即期匯率最高為 21.95 墨西哥披索兌換 1 美元，最低則是 17.17 披索，相差 4.78 披索，近 21.8% 的差異 (Dinero en imagen, 2018)。

³ 美國都是 -0.1%、墨西哥分別是 -1.09 和 -0.79%、加拿大則是 -0.49% 和 -0.40%。

弱區域經濟整合，與 NAFTA 完全失效後關稅提高的情況雷同；至於原產地規則和區域價值含量的規定，影響商品貿易使商品部門規模縮減，抵銷農產品擴大市場開放和貿易便捷化措施的影響。另外，高標準的智慧財產權規範將使墨西哥和加拿大分別減少 1.1 億和 4.4 億的經濟福利，同時美國則增加 4.6 億美元的經濟福利。研究顯示美國在智慧財產權的受益來自加拿大智財權產業的縮減。眾所周知美國發起 NAFTA 談判的主要目的在帶動製造業活絡，而這項研究結果顯示 USMCA 的確可以強化美國製造業。（駐加拿大代表處經濟組 2019）前加拿大政府高級顧問邦迪（Christphne Bondy）表示，USMCA 有助促進美墨加三國的貿易連結，加拿大不期望達成有贏家有輸家的協定，重點是把餅做大讓各方都有好處（邱俊榮，2018：31）。換句話說，維持 NAFTA 的市場規模是墨加兩國答應協商的關鍵。

以下粗略整理美墨加三國在第一次協商會議辦理前後期間的立場闡述，可以從中見到之後章節調整與新主題的立論基礎支撐。首先是加拿大的立場（Blatchford 2017）：加拿大外交部長 Chrystia Freeland 在談判前分享了該國政府的核心目標，主要參考加拿大和歐盟談判達成的貿易協定內容，展現進步元素：擴大採購和專業人士流動自由，要求更嚴格的勞工標準、更嚴格的環境保護規定以及關注性別和原住民族權利。並要求改革投資者與國家爭端解決機制，針對木材產業規範反傾銷和反補貼糾紛，最後強調保護加拿大的乳製品和家禽供應管理系統以及文化豁免。墨西哥政府則是在三方談判之前花了半年的時間和不同的國內社團及部門進行公開磋商，並且透過國際談判戰略諮詢委員會（Consejo Consultivo Estratégico de Negociaciones Internacionales, CCENI）和國內生產商進行對話，綜合上述結果確立四個優先談判項目（Tirado, 2017）：首先是強化整體競爭力，希望北美地區清除農業補貼等部門的貿易壁壘，並且讓墨西哥在商品和服務等供應有優先進入美加市場的待遇。第二是推動具備負責和包容的區域性貿易，特別是在勞動事務規範、改善勞動環境、強化性別觀念以及推動中小企業的參與等方面。第三是掌握 21 世紀經濟契機，強化能源安全與整合，特別是在墨西哥能源市場自由化的合作與投資方面。最後一項是推動北美貿易和投資的穩定性，這裡強調的是爭端解決機制。至於美國的立場，也

就是川普總統的立場 (Trump 2018)，從白宮的網頁上清楚明白的陳述可以理解，NAFATA 造成貿易逆差和工廠關閉，這些過時的條款需要更新以反映 21 世紀全球經濟的現代標準和新技術。新協議的原產地規則激勵汽車生產，反映在美國工人的薪資，使美國工人、製造業和農業受益，保護智慧財產權、強化行政透明度及數位貿易規範。

貳、既有章節內容之調整與新主題

2018 年 11 月 30 日美國、墨西哥和加拿大的總統在阿根廷 G20 高峰會議前夕，於布宜諾斯艾利斯以英語、西班牙語和法語三種語言簽署北美三國貿易協定⁴。修改 NAFTA 後的新版貿易協定，被稱媒體稱為 NAFTA 2.0，在新協定的第 1 頁和第 34 章明白指出這項法源依據，依照 NAFTA 第 22.02 條內容執行。新協定的前言明白點出更新的企圖，希望三國再次鞏固經濟合作，發展商業投資，強化密切的經濟關係。前言開宗明義指出新協定代替 1994 年的 NAFTA，透過 21 世紀高標準的新協議讓區域互惠貿易，導向更自由公平的市場、穩固區域的經濟成長，改善並推動出口以及本區域企業在全球市場的競爭力。新協議包含前言和 34 章和 4 份附錄。以下將挑選部分 USMCA 更動 NAFTA 既有主題的內容和新增章節內容逕行摘要整理，前者包含原產地規則、紡織品、貿易便捷化、農業、爭端解決、國營企業和智慧財產權等 (International Trade Administration, n.d.)。至於 NAFTA 沒有而 USMCA 新增的章節有：勞工、數位貿易、環境、匯率操作、良好監管機制和中小型企業。NAFTA 和 USMCA 詳細章節標題請參照表 1。鑒於 USMCA 內容有採用許多美國主導的『跨太平洋夥伴協定』(Trans-Pacific Partnership, TPP) 的條款，也將 TPP 章節標題列出提供比較參考。

⁴ 英語 USMCA/CUSMA；西班牙語 T-MEC；法語 ACEUM。

表 1：USMCA、TPP 與 NAFTA 章節標題對照表

	USMCA	TPP	NAFTA
簽署年份	2018	2016	1992
章 節	標題	標題	標題
	前言	前言	前言
			第一部分 一般性準則
第 1 章	總則和一般性準則	初始條款和一般定義	目標
第 2 章	國民待遇和進入市場	貨品進入市場	一般性定義
			第二部分 貨物貿易
第 3 章	農業	原產地規定	國民待遇和商品進入市場
第 4 章	原產地規定	紡織品與成衣	原產地規定
第 5 章	原產地程序	海關行政和貿易便捷度	海關程序
第 6 章	服裝及紡織品	貿易救濟	能源與基礎石油化工
第 7 章	海關行政和貿易便捷度	食品安全檢驗與動植物檢疫措施	農業部門及衛生植物檢疫措施
第 8 章	承認墨西哥在碳氫化合物直接、不可剝奪、不受時間限制的所有權	技術性貿易壁壘	緊急措施
			第三部分 技術性貿易壁壘
第 9 章	衛生和植物檢疫措施	投資	標準化相關措施
			第四部份 政府採購
第 10 章	商業救濟	跨境服務業	政府採購
			第五部分 投資
第 11 章	技術性貿易壁壘	金融服務	投資
第 12 章	部門附錄	商務人員短期入境	跨境服務貿易
第 13 章	政府採購	電信	電信
第 14 章	投資	數位貿易	金融服務
第 15 章	跨境服務貿易	政府採購	競爭策略、壟斷與國營企業
第 16 章	商務人員短期入境	競爭策略	商務人員短期入境
			第六部分 智慧財產權
第 17 章	金融服務	國營事業與指定壟斷	智慧財產權
			第七部分 機關行政規定
第 18 章	電信	智慧財產權	公告，通知與法律行政
第 19 章	數位貿易	勞工	反傾銷與補貼審議

	USMCA	TPP	NAFTA
第 20 章	智慧財產權	環境	解決爭端的機構規定與程序
			第八部分 其他規定
第 21 章	競爭策略	合作與能力建構	例外狀況
第 22 章	國營企業與指定壟斷	競爭力與商貿便利性	最終條款
第 23 章	勞工	發展	
第 24 章	環境	中小企業	
第 25 章	中小企業	監管	
第 26 章	競爭力	透明化與反貪	
第 27 章	反貪	管理及制度	
第 28 章	良好監管機制	爭端解決	
第 29 章	出版與行政管理	例外規定	
第 30 章	行政機關規定	最終條款	
第 31 章	爭端解決		
第 32 章	例外與一般規定		
第 33 章	宏觀經濟政策與匯率事務		
第 34 章	最終條款		
	附錄 I-IV	附錄 I-IV	附錄 I-VII

來源：整理自 Organización de los Estados Americanos (2021a, 2021b)、及 *Trans-Pacific Partnership Agreement* (2016)。

一、既有章節內容之調整

(一) 原產地規則

USMCA 對所有符合原產地規則的產品維持零關稅，產品符合標準才能被視為原產於簽署協議的國家，以汽車和卡車為例，USMCA 規定相關配件的 75% 必須是這三個國家生產的，簽署時候的規定是 62.5%，計畫從 2020 年 1 月到 2023 年 1 月的過渡期內，分四階段每階段增加 3% 達成目標 (García & Echevarría, 2019: 63)。美國方面認為這些條件可以推動美國境內的汽車生產，因為依照原產地規則若要享有免關稅，汽車零件必須有 75% 是在美加墨三國之內生產，而生產汽車使用的鋼鋁必須有 70% 來自於北美三國。根據美國國際貿易局的報告估計，USMCA 施行後六年內美國的汽車產業會

增加 2 萬 8 千個工作機會。川普提出的行政報告估算數據更是樂觀，預計五年內創造的汽車產業高達 7 萬 6 千人就業，以目前 99 萬汽車工人計算，就業人數將可增長 7%。據 CNN 報導，爲了適用新協定的標準，通用汽車公司計畫將雪佛蘭電動汽車生產帶回美國（Lobosco, et al., 2019）。

(二) 紡織品

USMCA 允許進口商簽發原產地證書，提出商品符合原產地規則的證明，出口商和生產者可以簽發原產地證明，以便取得優惠關稅待遇。同時也強化檢核程序，以審查原產地證明的商品確實符合原產地標準，爲此針對紡織和服裝產品驗證程序，出現專屬章節。USMCA 和 NAFTA 相同，對於大部分紡織品及成衣的原產地規則皆從「成紗」開始，就是從製成紗線的原物料開始就必須產自會員國，之後的織布、剪裁等生產過程，也必須於北美三國內進行，方符合原產地規則而免關稅。此外，USMCA 也針對使用於布料及成衣成品中的紗線、口袋布料（pocketing fabric）、窄鬆緊帶、印花布等物件進行規範，要求必須遵循原產地規則。USMCA 對於紡織品及成衣的原產地規則較 NAFTA 更嚴格更明確，目的在強化北美供應鍊關係（中華經濟研究院，2018：13）。

(三) 貿易便捷化

USMCA 以世界貿易組織（WTO）貿易便捷化條文爲基礎出現新章節，像是海關依據風險管理原則增加信任，減少檢查，增加邊境運輸速度，有助於減低貿易物流成本。同時設立單一外貿窗口，並實施邊境管理協商原則，進行貨物聯合清關。像從墨西哥運來的酪梨抵達美國海關的時候，海關部門檢查卡車的同時，農業部門檢查酪梨，運輸部門則檢查車輛的狀態，不需要經過三個檢查點，一次完成（García Sanjinés, 2020）。此外還成立了貿易便利委員會，討論和建議促進三國之間交流的措施和程序。爲了強化防範貿易詐欺和走私，創設新部門，方便三國之間就案件調查合作和訊息進行交流；同時爲減少非法貿易活動對社會經濟的直接影響，設立海關和貿易法規執行委員會。

(四) 農業

USMCA 制定史無前例的農業生技產品規範。在農業章節首創 NAFTA 時候沒有的農業生物技術制定保護及協調措施，要求會員國公開提供生技產品批准程序資訊。當進口生技產品發現含有微量未經批准作物時，進口國應迅速採取行動，以免耽誤裝運；並成立農業生物技術合作工作小組，共同推動資訊交流科學和風險監管的政策。生技產品包括傳統生產、基因重組及基因編輯產品等，長達 10 年的生物藥物數據保護，是全球首次針對基因編輯等創新農業生技產品制定保護規範（林麗芳，2018：49）。

(五) 爭端解決

NAFTA 的第 11、19 和 20 章分別就投資、反傾銷與補貼，存在兩種爭端解決機制（ISDS），一個是國家與國家的爭端解決機制，另一個是投資者對國家的爭端解決機制。USMCA 協商時三國就 NAFTA 的 ISDS 執行經驗抱持不同的立場，美國認為 ISDS 侵犯國家主權想取消，減少企業挑戰政府政策的機會⁵，加拿大則基於過往利用機制的裁定讓美國撤除懲罰性關稅的經驗，希望保留 19 章的反傾銷與補貼的爭端解決機制。至於墨西哥缺乏資本與技術很難獨立發展產業，希望保留 ISDS 增加美、加等外國企業投資的誘因。最後，美國因為認為墨西哥的司法體系不夠成熟，對企業能否依法得到行政救濟抱持疑慮，保留了石油、天然氣、基礎建設、發電設施及電信類的 ISDS 機制。至於加、墨兩國之間的投資紛爭，則同意透過『跨太平洋夥伴全面進步協定』（*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP*）中的 ISDS 機制解決。

⁵ 美國貿易代表 Robert Lighthizer 在 2018 年的公聽會中表示，外國資本企業可以在地主國要求地主國法律以外的權利，有侵犯到國家主權的問題。國家簽訂 ISDS 條款，像幫企業風險作保，他認為企業跨國投資，應該自行評估並承擔相關風險，企業的利益不代表國家的利益（Saéz, 2018: 33；王子豪，2018）。

(六) 國營企業

國營企業專章的相關規範是為確保民營企業能與國營企業公平競爭。各國政府常為國營企業提供優於市場條件的財務或非財務的援助⁶，使非國營企業面臨不公平競爭。為了避免國營企業從事跨國商業活動時將這類不公平的競爭帶到國外⁷ USMCA 以 TPP 的條文為基礎設置專章。USMCA 擴大 TPP 的非商業援助接受者的定義，從國營企業擴充至某些特定性之企業或產業，包括接受國營企業提供非商業援助的特定民營企業。USMCA 透過國營企業與非商業援助定義的擴大適用，將大部分國營企業或是接受非商業援助的實質性國營企業納入管轄，促使加拿大和墨西哥政府必須透明化地方政府事業和指定獨佔企業的相關控制（劉心國，2018：19-20、24、30）。依 USMCA 第 22 章條文，締約國應公開國營企業名單，並且每年更新，另外應以書面形式提供各國政府在國營企業的控股比例和相關指定壟斷訊息。

(七) 智慧財產權

USMCA 對於智慧財產權之保障強度相當高，涉及執行層面的相關規範更被美國貿易署（USTR）視為目前全球貿易協定中最完整的規範。USMCA 加強保護智慧財產權，延長創作者的專利和版權期限，原本版權保護期為作者壽命再加 50 年，USMCA 中則引用美國與歐盟規範，以作者壽命再加 70 年為效期。USMCA 對營業秘密之保障程度也非常高，美國貿易署（USTR）認定 USMCA 的保護強度高於先前美國簽過的所有貿易協定（中華經濟研究院，2018：28）。USMCA 同時擴大商標有效期限，強力打擊盜版並推動保護產品的地理標誌（GI）⁸。三國聯盟捍衛本國產品，像是加拿大設計生產的的電玩遊戲或是墨西哥特定產區內的龍舌蘭酒（García

⁶ 像是融資優惠、稅務減免、提供土地使用權、營建許可、特定產業授予排他權或獨佔地位，或取得政府採購要求的相關資訊等方式。

⁷ 美國前白宮國家貿易委員會主任 Peter Navarro 曾表示：「USMCA 國營企業專章的規範是針對北京的不公平貿易行為」，加上部分美國民間機構發布的報告推測，國營企業專章的目標是要解決中國國營企業對全球經濟造成的不公平效果（劉心國，2018：31）。

⁸ 地理標誌是指以產地命名的特色農產品和工藝品。

Sanjinés, 2020)⁹。另外還確認 33 項可出口到墨西哥的美國乳酪生產商的通用名稱（林麗芳，2018：48）。

二、新章節主題

（一）勞工

USMCA 規定車輛生產零件中至少有 40% 必須由每小時收入至少 16 美元的工人生產¹⁰。USMCA 第 23.3 條訂有勞動權利，明確要求締約國執行國際勞工組織（ILO）所認定的四項勞工權利：組成工會與集體談判權、消除所有形式的強制勞動、有效廢除童工問題以及消除職業與工作歧視問題。該條文進一步要求締約國應立法規範恰當的最低薪資待遇、工作時數、勞工安全與健康等事項¹¹。如果有墨西哥公司違反勞動法規，將會由美墨兩國政府代表和一位獨立專家組成調查小組，一旦勞工爭議調查小組證實侵犯勞動權益，美國貿易代表辦公室可以指示財政部拒絕從相關工廠進貨，拒絕給予優惠關稅待遇，除非繳清款罰款和關稅，否則拒絕該公司及其子公司生產的商品進入美國境內（García Sanjinés, 2020；經濟部貿易調查委員會，2019）。USMCA 特別強化勞工專章，監督締約方履行勞工保護義務，設立聯繫窗口負責相關法規資訊的透明化工作，成立勞動事務理事會（Labor Council）負責檢討相關勞工義務執行成果（中華經濟研究院，2018：46）。

⁹ 像是唯有在美國田納西州按該州規定所生產的威士忌可以稱為 Bourbon Whiskey 和 Tennessee Whiskey；在加拿大依其規定生產的威士忌可以稱為 Canadian Whisky；唯有在墨西哥生產的龍舌蘭酒 Tequila 和 Mezcal 方可使用這些名稱，因此這三國同意上述酒款不符各國生產製造的規定，則不得使用上述名稱在境內販售（中華經濟研究院，2018：22）。

¹⁰ 新協定協商時墨西哥工人的平均時薪為 8 美元，美國和加拿大工人的平均時薪則為 29 美元。依照 USMCA 規範，墨西哥的車廠有五年的過渡期，每年調整 40%~45%，預計 2023 年可以達標每小時 16 美元的目標。墨西哥會答應提高至 16 美元的標準，是美國以放棄原本要求汽車製作生產 50% 需原產自美國的條件（García & Echevarría, 2019: 64）。

¹¹ USMCA 勞工專章訂有「附件 23-A 墨西哥強化勞方集體談判權附件」，該項附件闡明墨西哥政府承諾將強化勞方集體談判權（中華經濟研究院，2018：46-47）。

(二) 數位貿易

回應簽署 NAFTA 以來的全球數位化趨勢，美墨加三國在 USMCA 中針對促進和保護數位貿易設立新章節。主要宗旨在強化保護電子商務訊息，確保資訊流動和技術處理的中立性，促進網路合作安全性。另外鼓勵墨西哥的軟體開發商的產品或是服務進入美加市場，保障可以獲得關稅優惠或是免稅。這類法律保障和優惠待遇會促使網飛 (Netflix) 等影片製作公司，選擇留在墨西哥發展 (García Sanjinés, 2020)。另外，為降低金融機構及跨境金融服務提供者進入市場的門檻，首次在貿易協定中納入禁止電腦資訊設備與資料庫必須設在當地國的規定¹²。USMCA 還將傳遞垃圾郵件視為違法¹³，並且限制各國政府要求廠商提供來源代碼演算法，保障數位服務提供者的競爭力¹⁴。這些規範在 TPP 都有涵蓋，可以預期將成為全球數位貿易的必要條件。

(三) 環境

USMCA 環境專章納入了更全面、更先進而且更高標準的環保規範。將環境保護列為締約國必須遵守的核心義務，賦予相關環境保護義務更強的執

¹² USMCA 第 17.20 條規定，締約方不應要求另一締約方之金融機構、跨境金融服務提供者在當地國使用或設立電腦資訊設備與資料庫，作為在當地營業之條件，只要金融服務業者確保金融主管機關基於職權得以存取相關資料即可 (中華經濟研究院，2018：34)。

¹³ USMCA 第 19.13 條文，針對未經同意之商業電子訊息加以規範。該條主要要求締約方限制未經同意發送商業訊息之行爲，該等措施包括要求未經同意之商業電子訊息提供者加強收件者免於持續接受此類訊息之能力、要求取得收件人對於該等商業電子訊息之同意，以及盡量減少未經同意之電子商業訊息之行爲等。另一方面，本條也要求締約方對未經同意之電子商業訊息提供者違法時，應提供追訴管道；此外，鼓勵締約方在管制未經同意之電子商業訊息相關監管資訊或經驗進行交流 (中華經濟研究院，2018：41)。

¹⁴ USMCA 第 19.16 條規定，締約方不得要求移轉或取得他締約方之人將其所擁有軟體之原始碼，藉此作為該軟體產品或包含該軟體之產品進口、銷售或使用之條件。但同條第 2 項申明，締約方之司法機關或監管機關針對特定案件之調查、檢查、查驗行動等司法程序，得以要求他締約方之人提交相關原始碼；第 19.16 條之註腳強調，當該等原始碼經合法所有人聲明為營業秘密時，前述調查行爲之揭露，不得對該原始碼造成不利影響 (中華經濟研究院，2018：43)。

行力。要求各國禁止走私野生動物、木材與魚類資源，並要求締約國確實執法以防範相關走私活動，同時迫切處理空氣品質、海洋資源保護等環境問題，落實環境影響評估程序、採取必要措施改善空氣品質、防治海洋垃圾污染、建置永續性林業管理機制等等規定（中華經濟研究院，2018：48、56）。

(四) 匯率操作監管

USMCA 是第一個將匯率事務列入專章的貿易協定，規定締約國要確實遵守國際貨幣基金會的協議，維持市場決定的匯率制度，避免競爭式貶值貨幣，防止各國透過干預外匯市場增加本國貿易競爭力。設立總體經濟委員會負責監管各締約國的執行狀況，若會員國反覆、持續未按照規定公開提報資金貨幣流動等資訊時，締約國可訴諸爭端解決小組（陳文彬，2019；經濟部貿易調查委員會，2018；Sáez, 2018: 35-36）。

(五) 良好監管機制

比起 TPP 僅有特定章節的相關規定設置監管機制，USMCA 的良好監管機制是全面性的，將所有的規範都包含進監管範圍。從規劃、設計、執行和審查全面透明化。要求締約國每年列出年度監管清單，每年提出年度報告清楚說明該年度相關經濟收支狀況。如果有締約國未遵照相關條款行動方針執行，可以進行協議或直接訴諸 USMCA 的解決機制（Sáez, 2018: 24-25）。

(六) 中小企業

USMCA 從 TPP 的基礎上增加更多中小企業相關的議題清單，希望透過公開資訊分享，提供海關、稅務、資金籌措、外國投資等資訊交流，增加中小企業相關投資和商務的合作機會。締約國應提供政府相關部門以及其他可以協助中小企業從事貿易投資或商業經營的網站資訊，並確保內容的正確與更新。由各國政府代表組成中小企業委員會，與中小企業進行年度對話（Sáez, 2018: 26）。

參、其他觀察

USMCA 的談判過程可以觀察各國存在彈性以及堅持不退讓的底線，像是墨西哥政府希望確保境內石油和天然氣資源的絕對所有權提出《墨西哥在碳氫化合物擁有直接、不可剝奪、不受時間限制的權利》章節、加拿大為保護木材產業堅持保留爭端解決機制決定開放乳製品進口、美國放棄汽車必須具備 50%美國含量的條件，以交換汽車生產勞工最低時薪調整為 16 美金。另外，美國本來提出每 5 年要重新會商協定，屆時若有任何一方不同意協定內容即失效，加拿大和墨西哥表示此舉會增加投資環境的不確定性，影響企業投資，最後以每 6 年會商一次達成共識。USMCA 訂定了落日條款，若是沒有更新或重議，協定的效期為 16 年，如果簽署國同意延長，可以再延 16 年，效期內每 6 年需會商一次。從三國協商過程可以理解經濟整合運作中各國的利益權衡考量。

USMCA 延續 NAFTA 的條約內容，會員國可以單方面選擇終止協定，只要在 6 個月前提出。第 32.10 條文中規範成員國與非市場經濟國家簽署雙邊協定，需在談判前 3 個月前通知其他成員國，並提供相關談判內容資訊。並在與其他非會員國簽署貿易協定前 30 天交付內容提供審查。一旦與非市場經濟國家進行締約簽署，其他兩個成員國可以在 60 天內退出協定，自行簽署雙邊協定。大部分專家解讀該條文內容中的非市場經濟國家指的就是中國，目的是避免中國與加拿大或墨西哥簽署協定，透過這兩個國家為跳板，將商品享有關稅優惠進入美國市場（王韻潔，2018；Sáez, 2018: 37-38；邱俊榮，2018：34）。

肆、結論

『北美自由貿易區協定』最初是從『美加自由貿易協定』擴張而來，而『美國－墨西哥－加拿大貿易協定』則是從自由貿易協定回到雙邊協定（bilateral trade agreement）及多邊協定（multilateral trade agreement）。近

幾年中美貿易大戰、美國退 TPP 和 Covid-19 疫情的衝擊，全球性多邊經貿整合的型態似乎出現逆轉，雙邊或區域多邊類型的經貿整合似乎成爲當前經濟整合發展的主要趨勢。但不論是自由貿易區、雙邊或多邊，美國的貿易協議都是從既有的基礎上發展，這點從 USMCA 許多章節條文都使用美國主導的 TPP 內容亦可見。USMCA 儘管名稱上不見 NAFTA 的「自由」，強調原產地等免關稅條文更被認爲具保護主義色彩，但是主要運作基礎依舊是在自由貿易框架之下。

NAFTA 執行將近 25 年對北美自由貿易區的不同部門產生正面與負面的影響，面對市場運作產生的問題，加上部分條文已經不符合現今世界貿易環境，北美三國若想維持原本的市場規模，條文調整與更新確實有其必要性。USMCA 汽車零件和紡織的原產地規則，目的在強化北美供應鍊，至於 NAFTA 時期墨西哥低廉工資導致美國製造業工人失業的問題，USMCA 特別強化勞工法規標準，希望能爲工人提供更加公平的競爭環境，推動墨西哥勞動條件的提升，目的在吸引製造業回美國。NAFTA 簽署後這二十多年來，全球貿易在服務業和電子商務的變化最明顯，所以 USMCA 也出現相關對應的貿易便捷化、中小企業和數位貿易等專章。此外，掃除商業壁壘，重視智慧財產權與環境的保護，透過透明的良好監管，防止賄絡與貪腐，種種高標準貿易準則，除了讓世界各國了解要進入北美市場的門檻，更看到未來全球貿易的走向。

USMCA 第 32 條被視爲美國與中國貿易競逐的特別條款，世界各國需要選邊站，依目前的政治發展態勢台灣的立場不言可喻。唯川普當選後首次美國財政部的定期報告指出，台灣央行長期干預匯率、資訊不透明、進行不公平的貨幣操作，要對台灣匯率進行長期監看，將台灣列入匯率操縱國家的觀察名單，USMCA 出現匯率操作監管專章，可見其重視程度，以進出口貿易爲重的台灣應該特別注意，避免列入制裁名單。

參考文獻

- 王子豪，2018。〈後 TPP 合戰：從 NAFTA 到 USMCA〉 (<https://www.eventsinfocus.org/news/2708>) (2021/4/24)
- 王韻潔，2018。〈USMCA 對成員與非市場經濟國家簽署協定進行規範〉 (<https://web.wtocommerce.org.tw/Mobile/page.aspx?pid=314582&nid=15483>) (2021/4/24)
- 中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2018。〈美墨加更新談判後之 USMCA 研究分析〉 (<https://web.wtocommerce.org.tw/DownFile.aspx?pid=319851&fileNo=0>) (2021/4/24)
- 石雅如，2014。〈墨西哥加入北美自由貿易區 20 年之觀察 (1994-2014)〉收於施正鋒 (編)《認識各國自由貿易協定 FTA》頁 83-116。台北：台灣國際研究學會。
- 邱俊榮，2018。〈從 NAFTA 到 USMCA：解析美國國際貿易新戰略〉《新世紀智庫論壇》84 期，頁 29-36。
- 林靖豪，2016。〈川普怎麼看自由貿易〉 (<https://www.eventsinfocus.org/issues/1240>) (2021/4/24)
- 林麗芳，2018。〈美墨加協定 (USMCA) 對美國農業之影響及其意涵〉《農政與農情》318 期，頁 44-50。
- 莊煒煒，2021。〈NAFTA 與 USMCA 對墨西哥汽車工業發展的影響〉碩士論文。新北市：淡江大學拉丁美洲研究所。
- 陳文彬，2019。〈美加墨協定 (USMCA) 成爲美國對外貿易談判新典範〉 (<https://www.tier.org.tw/comment/pec5010.aspx?GUID=1085a035-4b5b-49b8-84b4-db7523c0f8f>) (2021/4/24)
- 經濟部貿易調查委員會，2018。〈美墨加貿易協定包括匯率操縱及非市場經濟國家條款〉《貿易救濟動態週報》770 期 (https://www.moeaitc.gov.tw/ITC/main/epaper/wfmEpaperWeekly.aspx?menu_id=48&Weeklyid=787) (2021/4/24)
- 經濟部貿易調查委員會，2019。〈美國眾議院通過 USMCA 及執行法〉《貿易救濟動態週報》817 期 (<https://web.wtocommerce.org.tw/Page.aspx?pid=334401&nid=332>) (2021/4/24)
- 駐加拿大代表處經濟組，2019。〈美國－墨西哥－加拿大貿易協定 (USMCA) 對美、墨及加三國之經濟影響量化分析專題報告〉 (<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=1830&pid=683683>) (2021/4/24)
- 劉心國，2018。〈論《美國－墨西哥－加拿大協定》國營企業專章若干重要規範——以其與 CPTPP 之差異爲中心〉《經貿法訊》242 期，頁 18-31 (<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no242/3.pdf>) (2021/4/24)

- Blatchford, Andy. 2017. "Here's What Canada Wants from the NAFTA Negotiations." (<https://globalnews.ca/news/3668075/canada-nafta-goals/>) (2021/6/13)
- Dinero en imagen. 2018. "Ventajas y características del acuerdo USMCA." *Imagen digital*, October 8 (<https://www.dineroenimagen.com/grupo-multiva/ventajas-y-caracteristicas-del-acuerdo-usmca/103780>)
- García Grande, Elisa, y José Luis Echevarría Lasaga. 2019. "USMCA: una primera aproximación al Nuevo NAFTA." *Boletín Económico de ICE*, No. 3110, pp. 59-64.
- García Sanjinés, José Martín. 2020. "novedades del Tratado México – Estados Unidos – Canadá, el nuevo TLCAN." (<https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/tratado-mexico-estados-unidos-canada-tlcan/>) (2021/4/24)
- International Trade Administration. n.d. "USMCA vs. NAFTA: Major Differences between USMCA and NAFTA in Key Chapters." (<https://www.trade.gov/usmca-vsnafta>) (2021/4/24)
- Lobosco, Katie, Brian Fung, and Tami Luhby. 2019. "Cinco diferencias clave entre el TLCAN y el T-MEC." *CNN*, December 11 (<https://cnnespanol.cnn.com/2019/12/11/5-diferencias-clave-entre-el-tlcan-y-el-t-mec/>)
- Organización de los Estados Americanos. 2021a. "Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá. (T-MEC)." Sistema de Información sobre Comercio Exterior (http://www.sice.oas.org/Trade/USMCA/USMCA_ToC_PDF_s.asp) (2021/4/24)
- Organización de los Estados Americanos. 2021b. "Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (TLCAN)." Sistema de Información sobre Comercio Exterior (http://sice.oas.org/Trade/nafta_s/Indice1.asp) (2021/4/24)
- Sáez, Raúl Eduardo. 2018. *Del NAFTA al USMCA: una primera mirada*. Santiago de Chile: Cieplan.
- Ruter, Thomson. 2020. "T-MEC: los beneficios del nuevo tratado para México." (<https://www.thomsonreutersmexico.com/es-mx/soluciones-de-comercio-exterior/blog-comercio-exterior/los-beneficios-nuevo-tratado-mexico>) (2021/4/24)
- Tirad, Arantxa. 2017. "EEUU, México y el TLCAN: renegociación al gusto estadounidense." (<https://www.celag.org/eeuu-mexico-tlcan-renegociacion-al-gusto-estadounidense/>) (2021/6/13)
- Trans-Pacific Partnership Agreement, 2016* (<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>) (2021/4/24)
- Trump, Donald. 2017. "Donald Trump's Contract with the American Voter."

(https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf)
(2021/4/24)

Trump, Donald. 2018. “President Donald J. Trump Is Keeping His Promise to Renegotiate NAFTA.” (https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-keeping-promise-renegotiate-nafta/?utm_source=link)
(2021/6/13)

From NAFTA to USMCA: Some Observations of Adjustments and Updates

Ya-Ju Shin

*Adjunct Associate professor Department of European Languages and Cultures
ational Cheng-Chi University, Taipei, TAIWAN*

Abstract

The *North American Free Trade Agreement*, which entered into force in 1994, has been implemented for 25 years and has had positive and negative effects on different trade sectors in North America. In the face of operational problems, and after a quarter of a century, some provisions are not in line with the contemporary trade environment. Therefore, in order to maintain the existing market size, United States, Mexico and Canada initiated negotiations in 2017 and signed the *United States-Mexico-Canada Agreement*, in 2018, which have taken effect in July 2020. The new agreement replaces NAFTA and continues the economic cooperation and business investment of the three countries, also strengthen their close economic relationship. This article tried to understand the background of the re-negotiation of NFATA, sorts out the adjustment parts and new chapter themes of USMCA based on the original chapters, and observes the global trade context rules the appear in the content.

Keywords: NAFTA, USMCA, regional integration, trade agreement