

《美墨加协定》专题

## 《美墨加协定》的目标、原则和治理机制分析

欧阳俊 邱琼

**内容提要:**《美墨加协定》被国际社会广泛关注,因为它很可能将深刻改变全球贸易规则。本文以世界贸易组织、《跨太平洋伙伴关系协定》作为分析参照,基于文本和历史分析《美墨加协定》试图构建的国际贸易体系的目标、原则和治理机制。《美墨加协定》属于自由政府间主义一体化,很大程度上是对世界贸易组织倡导的功能主义一体化规则的根本性颠覆。目标方面,《美墨加协定》一视同仁对待所有缔约方的利益诉求,受缔约方影响而特别重视环境与劳工保护,强调市场经济规则的一体化。而世界贸易组织由于以发展中国家的利益诉求为关注中心,导致上述两个目标在实践中被虚置。原则方面,《美墨加协定》框架下,对等原则成为缔约方遵循的基本谈判原则,最惠国待遇原则和国民待遇原则的基石地位由此得到进一步强化,公平竞争原则也得到更大的重视。而世界贸易组织框架下发展中国家特殊和差别待遇原则使得这些原则被相对弱化和边缘化。治理机制方面,《美墨加协定》不像世界贸易组织那样涉及主权让渡,不建立超主权国家机构来行使行政权、立法权和司法权,坚持契约自治,不寻求第三方提供争端解决方案。

**关键词:**《美墨加协定》 公平竞争原则 对等原则 环境保护 劳工保护 自由政府间主义 契约自治

**作者简介:** 欧阳俊,西南财经大学拉美经济研究中心教授;邱琼,任职于国家药品监督管理局政策法规司。

**中图分类号:** F744 **文献标识码:** A

**文章编号:** 1002-6649 (2019) 01-0023-20

2018年9月30日,美国贸易谈判代表莱特希泽和加拿大外交部长弗里兰发表联合声明,宣布美国、加拿大、墨西哥三国达成《美墨加协定》(USMCA),取代业已运行25年的《北美自由贸易协定》(NAFTA)<sup>①</sup>。USMCA协定谈判从2017年5月17日正式启动,历经九轮谈判(包括七轮美加墨三方谈判,一轮美墨双边谈判,一轮美加双边谈判),到2018年9月30日三国达成一致。与世界贸易组织(WTO)、《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)谈判历程相比,USMCA谈判可谓神速。对于美、墨、加三国,USMCA能在短时间内达成一致显然意义重大。墨、加两国可借此避免NAFTA被无替代地抛弃,得以继续自由地进入美国市场。美国则达到了以新贸易协定替代旧协定的既定目标,特朗普政府还借此巩固了在支持者眼中承诺履行者的形象。USMCA被国际社会广泛关注,更因为它很可能将深刻地改变全球贸易规则。人们普遍认为,尽管USMCA尚未得到三国议会批准,但已经帮助美国在未来贸易谈判特别是WTO改革谈判中抢占先机。即使在获得议会通过之前仍需做进一步修正,USMCA事实上已经给未来的谈判设定了范本。对于全球其他各独立关税主体当局而言,在就USMCA提出应对方案、作出反应行动之前,需要正确回答这个问题——USMCA确定的国际贸易规则到底是什么?

本文将以此为题进行深入探讨。考虑到USMCA面世仅三个月,相关研究刚刚展开,可供参考的研究成果不多,本文将主要基于文本和历史的爬梳展开研究<sup>②</sup>。在此,有两点需要说明。第一,本文讨论的国际贸易规则是指USMCA试图构建的国际贸易体系的目标、原则和治理机制,而非缔约方关于具体事项的约定(如原产地规则),尽管后者所涉及的内容也非常重要。在笔者看来,要深刻理解一个贸易协定,就必须理解其所构建国际贸易体系的根本规则,而根本规则就包括目标、原则和治理机制。其中,国际贸易体系希望实现的目标是规则的中心和出发点;原则是根据目标制定的构成国际贸易

<sup>①</sup> “Joint Statement from United States Trade Representative Robert Lighthizer and Canadian Foreign Affairs Minister Chrystia Freeland”. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-united-states>. [2018-12-30]

<sup>②</sup> 中国人民大学韩立余教授2018年11月初组织召开了研讨会,就USMCA、NAFTA与TPP基于文本逐章进行了比较分析。从笔者所看到的会议记录来看,与会多数学者认为USMCA是NAFTA和TPP的综合,没有太多的新内容,只是条款更加详细。得出这种判断或许是因为研讨会为求内容全面而有些失焦,淹没于细节而导致对总体把握不够。从笔者后续研究结果来看,上述判断即使不能说错,至少是有失偏颇。

体系的双边或多边契约安排所遵循的规范；治理机制是为落实原则、实现目标而提供的保障安排，包括决策机制和争端解决机制。理由是，如同国内法律体系中宪法是普通法的制定依据一样，由目的、原则和治理机制构成的根本规则也是制定国际贸易体系具体事项规则的依据，作为“宪法”条款对国际贸易体系的影响深远。

第二，在进行比较体制分析时，本文将以 WTO 和 TPP 特别是前者为参照。首先，USMCA 和 WTO 均属于经济一体化安排，虽然在成员数目上有天壤之别，具体条款可能因背景不同而存在一定的可比性问题，但在目标、原则和治理机制等根本规则方面是完全可比的。其次，WTO 规范着全球 95% 以上的跨国贸易，其规则在当前国际贸易领域起绝对主导作用。最后，《马拉喀什建立世界贸易组织协定》作为 WTO “宪章”，对 WTO 的目标、原则和治理机制做了明确规定，也方便将其与没有明确宪章的 USMCA 进行比较分析。此外，TPP 虽因美方退出而变成 CPTPP（《全面和进步的跨太平洋伙伴关系协定》），但美国、加拿大和墨西哥都曾参与 TPP 谈判，其最终文本至少部分显示出缔约方对国际贸易规则的思考。NAFTA 虽是 USMCA 的前身，但其规则特征表现不够明显。综上，把 WTO、TPP 作为主要分析参照，有助于本文更清楚地阐述 USMCA 规则。

## 一 目标

基于 WTO 协定序言文本内容，美国学者杰克逊将 WTO 目标归纳为五个，即促进世界经济发展与福祉、保护环境以实现可持续发展、降低世界上最贫穷地区的贫困程度、维护和平、控制由于全球化和相互依赖程度提高而可能引发的经济危机<sup>①</sup>。其中，“促进世界经济发展与福祉”的目标通常被解释为

---

<sup>①</sup> [美] 约翰·H. 杰克逊著，赵龙跃等译：《国家主权与 WTO：变化中的国际法基础》，北京：社会科学文献出版社，2005 年，第 100 - 108 页。WTO 协定（《马拉喀什建立世界贸易组织协定》）序言中明确表述“……应以提高生活水平、保证充分就业、大幅度稳步提高实际收入和有效需求以及扩大货物与服务的生产和贸易为目的，同时应以可持续发展为目标，考虑对世界资源的最佳利用，寻求既保护和保护环境，又以符合他们各自在不同经济发展水平下的需要和关注相一致的方式，加强为此采取的措施；……确保发展中国家尤其是其中最不发达的国家，在国际贸易增长中获得与其经济发展需要相匹配的份额。”从文本来看，WTO 协定并未明确提到杰克逊所说的后两个目标。考虑到 WTO 及其前身 ITO 成立的历史背景，笔者认为 WTO 的这两项目标的确是存在的。

全球经济市场化、一体化目标<sup>①</sup>。不少学者注意到 WTO 各目标之间不尽相容甚至完全对立，但关注点大多集中在贸易促进目标同环境与劳工保护目标之间的紧张关系上<sup>②</sup>，对发展目标与其他目标之间的冲突少有关注。事实上，2001年多哈回合被列为 WTO 的中心任务后<sup>③</sup>，发展议题几乎已成为 WTO 的唯一议题。WTO 部长会议多次明确指出，发展中国家是 WTO 的主体，必须把它们利益和需要置于 WTO 的中心位置<sup>④</sup>。美国一直对此不满，然而在 WTO 框架下无法作出任何有效变革，只能寻求体系外努力。奥巴马政府参与 TPP 谈判就是其表现之一。不过，TPP 仍延续了 WTO 功能主义一体化路径，虽强调劳工与环境保护以及经济市场化，但保留了促进欠发达国家发展的职能。特朗普认为奥巴马政府走得还不够远，于是宣布退出 TPP，重启美墨加谈判。在 USMCA 谈判过程中，缔约方选择了自由政府间主义一体化路径，而不再追求通过一体化实现缔约各方总体利益最大化，只是缔约各方实现自身利益最大化的工具。与此同时，环境与劳工保护、经济市场化被重新赋予实质性内容。

#### （一）“国家优先”

此次美墨加谈判中，美方改变了 NAFTA 谈判时的思路，一切都以“美国优先”为考量。特朗普早在竞选过程中就强烈批评 NAFTA，称之为“有史以来最糟糕的贸易协定”，对美国农民和工人非常不公平<sup>⑤</sup>。执政后，特朗普政府重新修订了美国贸易政策，“坚定地聚焦于美国利益……支持美国安全，加

① WTO 成员对此目标不仅有高度共识也有明确约定，参见 1994 年《马拉喀什宣言》序言第 5 段。

② 有学者认为贸易自由化有助于保护环境 [例如 Bhagwati and Srinivasan, “Trade and Environment: Does Environmental Diversity Detract from the Case for Free Trade?”, in J. Bhagwati and R. Hudec (eds.), *Fair Trade and Harmonisation: Prerequisites for Free Trade?*, MIT Press, 1996, pp. 159 - 199]; 有学者将贸易扩大视为破坏环境的罪魁祸首 (例如 Herman E. Daly, “The Perils of Free Trade”, in *Scientific American*, Vol. 269, No. 5, 1993, pp. 50 - 57), 也有学者表示虽然 WTO 目前对环境的负面影响有限但未来不容乐观, 相信存在自由贸易与环境保护共赢的办法 (例如 Eric Neumayer, “The WTO and the Environment: Its Past Record is Better than Critics Believe, but the Future Outlook is Bleak”, in *Global Environmental Politics*, Vol. 4, No. 3, 2004, pp. 1 - 8)。

③ 参见 WTO, “Doha Ministerial Declaration”, para. 2, WT/MIN (01) /DEC/1, Adopted on November 14, 2001.

④ 2005 年、2015 年 WTO 部长会议宣言中一再重申发展议题是 WTO 的中心工作。参见 WTO, “Hongkong Ministerial Declaration”, para. 2, WT/MIN (05) /DEC, Adopted on December 18, 2005; WTO, “Nairobi Ministerial Declaration”, para. 6, WT/MIN (15) /DEC, Adopted on December 19, 2015.

⑤ 2016 年 9 月 16 日, 特朗普与希拉里电视辩论时如是表示。事实上, 特朗普对 TPP、WTO 同样持强烈批评态度, 称“WTO 对谁都有利, 就是不利于美国”, 且上任伊始就宣布退出 TPP。参见“The Worst Trade Deal”. <https://knowyourmeme.com/memes/the-worst-trade-deal>. [2018 - 12 - 31]

强美国经济，制定更好的贸易协定，积极执行美国贸易法，改革多边贸易体制”<sup>①</sup>。以加征钢铁和汽车关税、退出 NAFTA 相威胁，美国迫使加拿大和墨西哥于 2017 年 8 月重开贸易谈判。谈判过程中，莱特西泽忠实地执行了“美国优先”原则，在日落条款、日用品关税、争端解决机制等问题上顶着谈崩的压力坚持到最后。美国谈判代表办公室（USTR）在 USMCA 谈判各方达成一致后声明指出，USMCA “为美国工人创造了更公平的竞争舞台……惠及美国农民、牧民以及农业……通过保护美国知识产权、保障美国服务业的贸易机会，为 21 世纪美国经济提供支撑……”<sup>②</sup>。当然，在谈判过程中寻求自身利益最大化的不仅是美国，加拿大、墨西哥也都将保护本国利益作为谈判的基本原则。谈判期间，加拿大总理特鲁多同样一再声称他的任务是维护加拿大的利益，如果新协议不能保障加拿大利益，宁可达不成协议<sup>③</sup>。从协议达成后的评论来看，各方也主要是从自身利益得失出发进行盘点，几乎没有人把北美作为整体进行考虑<sup>④</sup>。

“国家优先”原则在 USMCA 协议文本中得到充分体现。首先，该协议被命名为“美墨加协定”而非“新北美自由贸易协定”，国际法地位弱化为国家间协定而非区域协定，与 NAFTA、TPP 切割的意味非常明显。其次，USMCA 删去了 NAFTA 和 TPP 旨在强调缔约方之间特殊关系的“bonds”一词<sup>⑤</sup>，加入了表达“重塑友谊、重建合作”意愿的“anew”一词并突出强调经贸领域的合作<sup>⑥</sup>，意涵着对于过去三国关系发展方向的否定。最后，区域经

---

<sup>①</sup> “Statement of the United States by Ambassador Dennis Shea at the 14th WTO Trade Policy Review of the United States of America”, 2018. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/december>. [2018-12-31]

<sup>②</sup> “United States - Mexico - Canada Agreement”. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>. [2018-12-31]

<sup>③</sup> 从《华盛顿邮报》关于特鲁多的一篇报道，可以清晰地看到加拿大人对于此次北美三国贸易谈判所持的基本立场。参见“Trudeau Says NAFTA Deal is Possible by Friday - But only if It's Good for Canada”, August 28, 2018. <https://www.washingtonpost.com/business/economy>. [2018-12-31].

<sup>④</sup> 从《纽约时报》的采访报道可以看到普通加拿大人评价 USMCA 的出发点是加拿大，不是北美更不是美国或墨西哥。笔者无法阅读西班牙语文献和报道，所收集的资料对墨西哥关于美墨加谈判的评论未能覆盖，但从所得到的有限的墨西哥方的英文评论与报道来看，墨西哥在谈判中毫无疑问也是遵循“墨西哥第一”的原则。

<sup>⑤</sup> NAFTA 序言第 1 段，TPP 序言第 2 段。

<sup>⑥</sup> USMCA 序言第 1 段。

济一体化没有被明确列为 USMCA 的目标<sup>①</sup>。在确立协定目标的序言中，USMCA 甚至都没有提及一体化，只有两处出现“区域”一词。与此呈鲜明对比的是，TPP 序言第 1 段明确将推进区域经济一体化作为各缔约方的首要目标，将经济一体化作为实现贸易和投资自由化、谋求经济增长和社会福利、创造新的就业和商业机会、提高生活水平、惠及消费者、减少贫困、促进可持续增长的主要手段；第 19 段提出鼓励其他国家或者独立关税区加入，借以进一步加强区域经济一体化，推动建立亚太自由贸易区。此外，USMCA 关于纺织服装、汽车制造以及原产地等条款，虽然总体上有助于北美产业链整合与发展，但无不体现出因成员利益差异而刻意造成的产业链整合障碍。譬如，USMCA 关于汽车制造行业工人 16 美元/小时的最低工资要求并非有利于区域经济最优化的制度安排，只是美方为防止本国汽车制造业就业机会流失而强加于墨西哥的条款。

## （二）环境和劳工保护

美国民众对于环境问题、劳工问题高度关切，环境保护组织和劳工组织在美国有着巨大的政治影响力。在它们的压力之下，美国政府不得不在环境和劳工问题上寻求国际合作。在强调环境和劳工保护这一点上，美方态度从 NAFTA、TPP 到 USMCA 是一贯的。如今，环境和劳工保护基本成为 USMCA 的中心目标，与其在 WTO 中日益边缘化的处境形成鲜明对比。USMCA 对环保和劳工保护的重视及其独特安排，在其文本中有充分体现。

序言部分，USMCA 有 5 处涉及环境和劳工保护，表述较 WTO、NAFTA 甚至 TPP 更为详细具体。在环境保护问题上，USMCA 序言第 9 款与 TPP 序言第 9 款一样允许缔约方将环境保护列为立法和管制优先事项<sup>②</sup>，而 NAFTA 仅笼统约定允许缔约方保留捍卫公共福利的权利，WTO 允许成员国根据自身需要制定环保政策但没有涉及劳工保护<sup>③</sup>。第 11 款，USMCA 约定将保护人类、动植物生命健康作为缔约各方努力的目标，并致力于发展基于科学决策的贸易，而 TPP 仅涉及人类健康系统的维护，NAFTA 和 WTO 均没有这方面的具

---

① 在对待北美区域一体化问题上，各方意见并不一致。譬如，墨西哥总统在阿根廷签署协定时表示，USMCA 将有助于推进北美经济一体化。即使美国内部也存在不同声音，美国贸易谈判代表建议委员会明确表示要进一步推进北美经济一体化。

② USMCA 序言第 9 款、TPP 序言第 9 款。

③ NAFTA 序言第 12 款，《马拉喀什协定》序言第 1 段。



体约定<sup>①</sup>。第 13 款，USMCA 与 TPP 一样要求缔约方通过加强环境执法以及环境合作促进高水平的环境保护，通过相互支持的环境政策与实践进一步深化可持续发展目标，而 NAFTA 和 WTO 只是原则性地表示缔约方应致力于环境保护和可持续发展<sup>②</sup>。在劳工保护问题上，USMCA 第 14 款要求缔约方促进劳工权利保护、劳动条件改善并加强在劳工问题上的合作，第 18 款要求缔约方保障妇女机会均等。相比之下，TPP 序言虽强调促进劳工权利保护、劳动条件改善和生活水平提高，但未提及劳工问题的国际合作，NAFTA 则仅要求保护工人基本权利<sup>③</sup>。

正文部分，关于贸易与环境的约定，USMCA 基本沿用了 TPP 文本，与 NAFTA 差异较大。其一，USMCA 强调贸易促进与环境保护之间的平衡。缔约方承认健康的环境是可持续发展的内在要求，而贸易有助于可持续发展<sup>④</sup>，关于环境问题的约定旨在促进相互支持的环境和贸易政策与实践<sup>⑤</sup>。一方面，为促进高水平的环境保护和高效的环境执法，对可贸易的范围和数量进行了限定，且反对为促进贸易与投资而放松环境执法<sup>⑥</sup>。如禁止外来入侵物种贸易<sup>⑦</sup>，禁止濒危野生动植物的非法贸易<sup>⑧</sup>，倡导可持续林业产品贸易以及有助于实行可持续森林资源管理的贸易<sup>⑨</sup>。另一方面，反对将环境保护用作干预或限制贸易与投资的工具，不支持缔约方在其他缔约方领土上进行环境执法<sup>⑩</sup>。其二，USMCA 强调环境保护约定事项的实施。如重视国内环境执法，重视履行多边环境协定义务，重视信息公开和公众参与，重视环境影响评估，鼓励企业履行社会责任、采取负责任的商业行为，建立鼓励自愿性环境责任机制<sup>⑪</sup>。其三，USMCA 强调环境保护领域聚焦。在这点上，USMCA 与 TPP 有明显差异，反映了美方在环境保护领域的侧重变化。USMCA 除与 TPP 一样就臭

① USMCA 序言第 11 款，TPP 序言第 10 款。

② USMCA 第 13 款，TPP 序言第 12 款。

③ TPP 序言第 13 款，NAFTA 序言第 15 款。

④ USMCA 第 24.2 条第 1 项，TPP 没有此款。

⑤ USMCA 第 24.2 条第 2 项，TPP 第 20.2 条第 1 项。

⑥ USMCA 第 24.4 条第 3 项。

⑦ USMCA 第 24.16 条，TPP 第 20.14 条。

⑧ USMCA 第 24.22 条，TPP 第 24.17 条。

⑨ USMCA 第 24.23 条，TPP 没有此款。

⑩ USMCA 第 24.2 条第 5 项、第 24.4 条第 4 项，TPP 第 20.2 条第 3 项、第 20.3 条第 7 项。

⑪ USMCA 第 24.4、24.8、24.5、24.6、24.7、24.13、24.14 条，TPP 第 20.3、20.4、20.8、20.9、20.10、20.11 条。其中，TPP 没有与 USMCA 第 24.7 条对应的条款。

氧层保护、生物多样性与贸易、海洋资源保护<sup>①</sup>进行了约定外，还增加了空气质量保护和森林资源保护<sup>②</sup>，同时删除了 TPP 文本关于减少碳排放以应对气候变化的约定<sup>③</sup>。

关于贸易与劳工关系的约定，USMCA 较 TPP 更为严格、具体。USMCA 除与 TPP 一样要求缔约方作为国际劳工组织（ILO）成员，履行国际劳工组织 1998 年《关于工作中的基本原则和权利宣言》和 2008 年《为争取公平全球化的正义宣言》规定的义务<sup>④</sup>，在法律法规、政策实践中吸收和维护国际劳工组织提出的结社自由和集体谈判权、禁止强迫劳动、禁止童工、同工同酬四项劳工权利之外<sup>⑤</sup>，还要求缔约方保障劳工行权过程中免于暴力和恐惧的威胁、保障移民劳工的权利、消除工作场所的歧视行为特别是对妇女的歧视<sup>⑥</sup>。与此同时，USMCA 特别强调劳工保护相对于贸易促进的优先权，不仅要求缔约方的贸易与投资促进政策不得损害劳工权利<sup>⑦</sup>，而且删除了 TPP 第 23.2 条劳动保护措施不得用于贸易保护之目的的措辞，还要求缔约方禁止生产过程不符合其劳工保护约定的产品或服务参与贸易<sup>⑧</sup>。

### （三）自由与公平的统一市场

全球经济市场化、一体化是美欧国家眼中实现全球繁荣的唯一途径，也是它们推动成立 WTO 的重要目标。但是，《关税及贸易总协定》（GATT）和 WTO 对非市场经济/市场经济并没有作出一致、明晰且被广泛接受的界定。在 WTO 协定中，只有 GATT 第 6 条第 1 款“注释和补充规定”涉及非市场经济，“贸易完全垄断或实质性完全垄断、所有国内价格为政府所控制的国家”通常被视为非市场经济国家。<sup>⑨</sup> 虽然这一定义在 GATT/WTO 法律文件和争端

① USMCA 第 24.9、24.15、24.17、24.18、24.19、24.20、24.21 条，TPP 第 20.5、20.13、20.16 条。

② USMCA 第 24.11、24.23 条。

③ TPP 第 20.15 条。

④ USMCA 第 23.1、23.2 条，TPP 第 19.1、19.2 条。

⑤ USMCA 第 23.3 条，TPP 第 19.3 条。

⑥ USMCA 第 23.7、23.8、23.9 条。

⑦ USMCA 第 23.4 条，TPP 第 19.4 条。

⑧ USMCA 第 23.2 条。

⑨ 1954—1955 年缔约国大会期间，根据捷克斯洛伐克提议，为解决来自捷克斯洛伐克等计划经济国家反倾销调查中的价格比较问题，缔约国大会就 GATT 第 6 条第 1 款增补了一个“注释和补充规定”：“缔约方认识到，如果从一个贸易被完全垄断或者实质性完全垄断、所有国内价格为政府所控制的国家进口，就会面临确定第一点所要求的可比价格的特殊困难。缔约方会发现在这种情形下进口有必要考虑不适宜将这类国家国内价格作为比较价格的可能性。”



裁决中被多次引用，但遭到不少质疑<sup>①</sup>。如在中国诉欧盟紧固件倾销案（DS397）中，上诉机构虽承认上述“注释和补充”条款给出的定义，但同时认为该定义不能涵盖所有形式的非市场经济<sup>②</sup>。《补贴和反补贴措施协定》（SCM）、《与贸易相关的知识产权措施协定》（TRIPS）试图以转轨经济替代非市场经济，但对转轨经济本身也未作清晰的定义<sup>③</sup>。与此同时，GATT/WTO 尊重成员制度选择的自主性，允许成员国“以符合不同经济发展水平下各自需要的方式，加强采取各种相应的措施”<sup>④</sup>，使得成员国市场经济地位问题更加复杂化。对于某个特定成员到底是不是市场经济国家，站在不同的角度往往有着不同的看法。而且，如果某一成员坚持自身市场经济地位的主张，其他成员即使不同意也不容易赢得 WTO 争端解决机构（DSB）的支持。譬如，中国诉欧盟价格比较方法一案（DS516 案）就是由于对中国市场经济地位理解不同而引发的，成员国在此案件上存在明显站队现象，专家小组最终报告也一再延迟发布<sup>⑤</sup>。

由于对市场经济/非市场经济理解不同，美国一直对部分转型国家市场经济地位持负面态度，认为它们未能按入世承诺推进市场化改革、开放国内市

<sup>①</sup> 如 GATT《补贴与反补贴准则》第 15 条就直接引用了上述定义：“在所主张的伤害来自于总协定注释和补充条款所描述的国家……”。

<sup>②</sup> “我们注意到第 6.1 条的第 2 条注释涉及‘贸易完全垄断或实质性完全垄断、所有国内价格均为政府控制的国家’。这看来描述了一类非市场经济，在此类国家政府垄断了贸易，控制了所有国内价格。然而第 6.1 条的第 2 条注释不能应用于那些不满足贸易完全垄断或实质性完全垄断、所有国内价格均为政府控制等两个条件的程度较轻的非市场经济。”参见 WTO，“EC-Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China”，DS 397。

<sup>③</sup> “处于从中央计划经济向市场与自由企业经济转轨的成员可采用实现转轨所必需的方案和措施。”参见 WTO，“Agreement on Subsidies and Countervailing Measures”，Article 29 “Transformation into a Market Economy”，para. 29.1。“任何处于从中央计划经济向市场和企业自由经济转轨、正对知识产权体制进行结构化改革、对实施知识产权法律法规困难的成员也可享受 para. 2 所提及的延期。”参见 WTO，“The Agreement on Trade Related Intellectual Property Measures”，Article 65 “Transitional Arrangement”，para. 3。WTO 其他法律文本或者采用第 6 条补充条款给出的非市场经济定义，或者采用 SCM、TRIPS 给出的类似转轨经济的定义。如《反倾销协定》（ADA）采用了第 6 条解释和补充条款给出非市场经济的定义，“本条规定不得有损于 GATT 1994 附件 I 第 6.1 条（b）的补充说明”。参见 WTO，“The Anti-Dumping Agreement (ADA)”，Article 2, para. 7。《农业协定》则采用了 SCM 和 TRIPS 类似的转轨经济定义。“他们在乌拉圭回合中期回顾时达成的长期目标是‘建立公平的市场导向的农业贸易系统，通过就支持和保护承诺进行磋商、建立强有力的更富运行效率的 GATT 规则和纪律来推动这一改革。’”参见 WTO，“The Agreement on Agriculture”，para. 2。

<sup>④</sup> 这一原则同样为其他国际贸易协定所普遍接受。TPP 最终文本序言第四段明确表示“认识到它们经济发展水平的差异和经济的多样性。”

<sup>⑤</sup> “DS516: European Union - Measures Related to Price Comparison Methodologies”，July 10, 2017. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds516\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds516_e.htm). [ 2018 - 12 - 31 ]

场。但是囿于 GATT/WTO 相关约定不清晰，美国在 WTO 框架下难有作为。故在 TPP 谈判中，国有企业和垄断问题被单独拿出来磋商，在第 17 章专门就此问题进行约定<sup>①</sup>。TPP 最终文本中明确界定了国有企业、商业考量与非商业考量等概念<sup>②</sup>，要求缔约国政府保证国有企业从事商业活动需出于商业考虑，不得歧视第三方，对待国有企业必须遵循竞争中立原则和商业考量，禁止直接或者间接向国有企业提供非商业援助从而对其他缔约方利益造成不利影响，不得在法庭上为国有企业提供有别于非国有企业的待遇<sup>③</sup>。

特朗普执政后，美国政府关于推动全球经济市场化、一体化的目标表达更加明确<sup>④</sup>。USMCA 不仅在第 22 章全盘沿用了 TPP 第 17 章关于国有企业问题的约定<sup>⑤</sup>，而且在序言部分明确提出建立更自由、更公平市场的目标，在第 14 章和第 32 章明确提出对非市场经济国家贸易与投资进行限制。USMCA 序言第 3 款宣称，“作为取代 NAFTA、面向 21 世纪的高水平的新协定，USMCA 旨在支持互惠贸易，建设更自由、更公平的市场……”。第 14 章 D 款约定，如果缔约方企业被其他缔约方在签订之日认定为非市场经济国家的投资者所控制，那么该企业将被排除在美墨投资救济约定之外。第 32.10 条约定，任一缔约方与非市场经济国家商签自由贸易协定须征求其他缔约方意见，并允许持反对意见的缔约方发出通知 6 个月后终止本协定。此外，第 14.14 条拒绝被非缔约方企业直接或者间接控制的企业享有第 14 章其他条款约定的优惠，这也普遍被视为针对非市场经济国家的限制。不仅如此，USMCA 还将关于非市场经济国家认定的权利完全赋予缔约方，“本协定下，非市场经济国家是指在本协定签署前至少有一个缔约方在贸易救济法中确定为非市场经济的国家，且该国未与任何缔约国达成自贸协定”<sup>⑥</sup>。

① 20 世纪 90 年代初 NAFTA 谈判期间，非市场经济问题一方面尚不为美欧所担心，另一方面美欧对于经济市场化充满信心，故此 NAFTA 文本中虽然涉及国有企业问题，但并未予以重视。

② TPP 第 17.1 条。事实上，USMCA 甚至更为严格。譬如，USMCA 第 22.1 条将“非商业支持”适用范围扩大到非国有企业。

③ TPP 第 17.4、17.5、17.6 条。

④ 美国代表在 WTO 第 14 次美国贸易政策审议会上公开宣称，WTO 创始成员的目的是“建立一个‘以开放和面向市场的政策为基础’的多边体系”。参见“Statement of the United States by Ambassador Dennis Shea at the 14th WTO Trade Policy Review of the United States of America”，2018. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/december>. [2018-12-28]

⑤ 仅因为缔约方差异做了修改，TPP 原计划有 12 个缔约方，而 USMCA 缔约方只有美墨加三国。

⑥ USMCA 第 32.10 条第 1 项。

## 二 基本原则

构成国际贸易体系的双边或多边契约安排遵循的规范，是以该体系所追求的目标为基础制定的。WTO 的中心任务是促进欠发达成员的发展，因此发展中国家特殊和差别待遇原则上升为 WTO 的核心原则，而 GATT 确立的两大基石——最惠国待遇原则（MFN）和国民待遇原则（NT）相对弱化和边缘化。USMCA 遵循自由政府间主义一体化道路，所有成员的利益被同等对待，因此对等原则就成为缔约方谈判遵循的基本原则，最惠国待遇原则和国民待遇原则的基石地位自然得到进一步强化。与此同时，缔约方对于自由而公平的统一市场的追求，也使得 USMCA 更加重视有效率的市场经济所要求的公平竞争原则。

### （一）无歧视原则

无歧视原则包括最惠国待遇原则和国民待遇原则两项，是由 GATT 所确立的基石性国际贸易原则。其中，最惠国待遇原则要求缔约方必须平等对待所有其他缔约方，确保从不同贸易伙伴进口的类似货物与服务享有同等公平的竞争条件；国民待遇原则要求缔约方从其他任一缔约方进口的货物必须享受不低于国产类似货物享受的待遇，确保从贸易伙伴进口的货物及服务与国内类似货物及服务享有同等公平的竞争条件。WTO 在协定文本上全盘接受了最惠国待遇原则和国民待遇原则两项无歧视原则，要求成员国保障所有产品与服务在国内市场上不被歧视对待。但是，自 WTO 引入发展中国家条款后，最惠国待遇原则和国民待遇原则两项无歧视原则的实际约束力日益弱化。基于特殊和差别待遇原则，WTO 允许发展中国家承担较少义务、享受更大灵活性。这意味着，国民待遇原则和最惠国待遇原则只适用于仅占 WTO 成员总数 1/4 的发达国家，对发展中成员的贸易保护主义行为基本上没有约束力<sup>①</sup>。在这个意义上，国民待遇原则和最惠国待遇原则如今已不再是 WTO 普适的原则。甚至在 TPP 体系下，最惠国待遇原则和国民待遇原则一样避免不了被侵蚀的命运。虽然没有明文把援助欠发达成员作为目标，但 TPP 也没有明确否

---

<sup>①</sup> WTO 到底有多少成员属于发展中国家？WTO 官方网站有两个不同的数据，“The WTO in brief”栏目中称“超过 3/4 的 WTO 成员属于发展中国家或最不发达国家”，“Understanding the WTO”栏目则写道“164 个 WTO 成员中约 2/3 属于发展中国家”。

认发展中成员的特殊地位。“认识到它们发展水平的差异性和经济的多样性”“承认本协议的设计考虑到了缔约方经济发展水平的差异，包括纳入和支持国家发展目标的规定”<sup>①</sup>，仍然给欠发达缔约方为不遵循最惠国待遇原则和国民待遇原则的行为留下了辩护空间。

在处理与发展中国家贸易与投资关系问题上，特朗普改变了其前任的一贯做法，更多采用对等原则（reciprocity）代替特殊和差别待遇原则。美国驻WTO大使公开宣称，“那些与我们有共同承诺并愿意在国内市场提供对等机会的国家可以成为我们的伙伴”<sup>②</sup>。按照对等原则进行贸易与投资协定谈判的结果是，USMCA在美方压力之下不再将贸易与发展援助以法定方式联系起来。在序言中，USMCA没有像WTO或者TPP一样考虑缔约方发展水平的差异性和经济的多样性。在正文中，USMCA不仅没有像WTO或者TPP那样将发展议题作为单独章节列出，甚至完全没有涉及发展议题。由此在USMCA框架下，“发展水平的差异性和经济的多样性”不再被视为规避协定义务的合法理由，国民待遇和最惠国原则无差异地适用于所有缔约方。特别是在一些最经常被援引发展中国家条款的领域，USMCA没有因为缔约方发展水平存在差异或者经济的多样性而给予不同的安排或者适用较低标准，所有缔约方都负有相同的义务，享有相同的权利。在环境保护方面，禁止所有缔约方为鼓励贸易和投资而豁免环境保护义务或者为海洋捕捞提供补贴。<sup>③</sup>在劳工保护方面，禁止所有缔约方为促进贸易和投资而削弱劳工法律执行力度<sup>④</sup>。在知识产权保护方面，要求所有缔约方给予其他缔约方公民以国民待遇<sup>⑤</sup>。在原产地规则方面，乘用车和轻型卡车的价值必须采购自北美地区的配件占汽车总价值的比重到2023年提高至75%，而目前为62.5%；占汽车总价值45%的配件的生产工人最低工资水平不得低于每小时16美元，而此前没有此项要求。<sup>⑥</sup>

## （二）公平竞争原则

公平竞争原则是市场有效性的基本要求。GATT/WTO保障公平竞争的条

① TPP序言第3段，第23.2条第1项。

② “Statement of the United States by Ambassador Dennis Shea at the 14th WTO Trade Policy Review of the United States of America”，2018. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/december>. [2018-12-28]

③ USMCA第24.2条第3项、第24.2条第1项。

④ USMCA第23.4条、第23.5条第1项。

⑤ USMCA第20.A.8条第1项。

⑥ USMCA第4-B.3条第1项，第4-B.7条第1、3项。

款主要集中在透明度要求以及反倾销、反补贴方面。不过，由于发展中国家特殊和差别待遇原则的存在，WTO 框架下公平竞争停留在纸面的部分多于被遵守履行的部分。一个可以为此提供佐证的事实是，WTO 成立以来，欠发达国家针对美国提起的诉讼大部分是反倾销反补贴案，而且它们赢得了其中绝大多数案件。这样的裁决结果引起美国政府强烈不满，并借机将美国出现大量贸易逆差的责任推卸给贸易伙伴的不公平竞争行为。美国的这种不满在随后的贸易谈判中表现为，公平竞争标准越来越高，条款规定越来越具体细致。

TPP 关于公平竞争方面的约定体现了上述趋势。首先，TPP 沿袭了 WTO 关于反补贴与反倾销的约定，继续保有相关权利和义务，并对透明度要求提出了更高标准。如 TPP 要求缔约方及时公布与 TPP 协定相关的法律、法规、程序和行政裁决，要创建处理协定相关事项的行政程序以保证一致、公正、合理，要建立处理协定相关事项的复审和终审制度。<sup>①</sup> 在一些具体事项中，TPP 缔约各方也就透明度问题进行了约定。譬如，TPP 第 8.7 条详细约定如何保障技术贸易透明度，第 20.7 条要求环境相关的法律与政策需向公众公开，第 26.26 条要求环境委员会决策和报告需向公众公开等等。其次，TPP 对缔约方国内竞争政策协调进行了约定。如要求缔约方制订并实施适用于所有商业活动的国内公平竞争法，要求缔约方在公平竞争执法中保证程序公正和透明度，要求缔约方制订或者维持提供独立私人诉权的法律或其他措施，鼓励缔约方就竞争立法执法开展合作，包括技术合作，鼓励缔约方就竞争政策分歧进行磋商<sup>②</sup>。此外，TPP 还就反贪污、反腐败事项进行了约定。如要求缔约方确认反对国际贸易与投资中的贪污与腐败的决心，要求缔约方采取或维持必要的立法或其他措施将腐败和贪污行为规定为犯罪并进行制裁，要求缔约方采取措施保证公职人员的廉正、诚实和责任心，禁止缔约方为促进贸易与投资而放松反贪腐执法，要求缔约方采取措施鼓励公众参与反贪腐行动，要求缔约方切实履行其他国际反贪腐条约项下的义务。<sup>③</sup>

USMCA 延续了 TPP 这一趋势，进一步提高了公平竞争标准，并细化了具体条款要求。一方面，USMCA 增加了良好监管实践、宏观经济政策协调、外汇汇率管理等方面的内容。USMCA 第 28 章要求缔约方加强监管措施的计划、设计、发布和实施的透明度、可问责性和可预期性，认为这样有助于促进国

① TPP 第 26.2、26.3、26.4 条。

② TPP 第 16.1 - 16.8 条。

③ TPP 第 26.6 - 26.11 条。



际贸易与投资，有助于缔约方公共政策目标的实现<sup>①</sup>。第32章要求缔约方制订和维系市场决定的汇率制度，禁止干预外汇市场以实现竞争性贬值的目标，及时公布相关的经济金融数据，并成立宏观经济委员会监督缔约方履行USMCA项下在外汇汇率及其他宏观经济政策方面的义务<sup>②</sup>。另一方面，USMCA不仅完全保有TPP关于透明度、反倾销与反补贴、国内竞争政策协调、反贪污与反腐败的权利和义务，而且还对部分条款进行了细化（包括提高要求与标准）。关于反腐败问题，除将其从透明度问题中分开单独成章外，USMCA还将缔约方必须履行的国际反腐条约范围扩大至G20和APEC有关反腐成果<sup>③</sup>。关于反倾销和反补贴，USMCA要求缔约方加强反规避合作，防止当事人规避已经做出的反倾销和反补贴裁决<sup>④</sup>，这是TPP中没有的规定。关于国内竞争政策协调，USMCA对TPP确立的竞争政策执行非歧视性原则<sup>⑤</sup>、程序公平原则<sup>⑥</sup>进一步具体化，如要求缔约方执法机构开展执法调查之前书面提供所依据的法律、规章和程序规则。此外，USMCA还允许缔约方进行境外公平竞争执法<sup>⑦</sup>，而TPP未就是否许可此类行为进行约定。

### 三 治理机制

国际贸易体系的目标不同，所选择的治理机制也不一样。WTO追求的是超越成员国的整体利益，代表所有成员利益进行治理。因此，WTO接受成员国主权让渡而成为具有行政权、立法权和司法权的超主权国家机构，WTO协定及部长会议决议的法律地位高于成员国法律，WTO争端解决机制对成员国具有最终裁决效力，WTO行政机构被赋予独立于成员国的行政权力。USMCA则是缔约方实现自己利益的工具，因此重拾GATT的契约自治传统。USMCA定位为主权国家间的贸易协定，法律地位低于缔约方国内法；不建立超主权国家机构，缔约方保留USMCA项下所有权利；依靠缔约方相互督促自觉履行契约，不寻求第三方提供争端解决方案。

① USMCA第28.1条。

② USMCA第33.4、33.5、33.6条。

③ USMCA第27.2条第2项。

④ USMCA第10.5、10.6条。

⑤ USMCA第21.1条第5项，TPP第16.1条第3项。

⑥ USMCA第21.2条第2项，TPP第16.2条。

⑦ USMCA第21.1条第2项。



### （一）定位于自由政府间的贸易协定和磋商平台

WTO 超越国家主权的法律地位在美国一直饱受争议。正是由于担心国家主权受到侵蚀，美国国会否决了哈瓦那宪章，导致 WTO 的前身 ITO（国际贸易组织）胎死腹中<sup>①</sup>。20 世纪 90 年代初，美国国会部分议员出于同样的理由反对美国加入 WTO<sup>②</sup>。尽管 WTO 支持者<sup>③</sup>说服了大多数国会议员，使他们相信加入 WTO 对美国国家主权侵蚀非常有限且可以获得巨大的经济收益，美国国会最终于 1994 年 12 月 8 日通过《乌拉圭回合协定法案》批准美国加入 WTO，但是对主权侵蚀的担心让他们也明显有所保留<sup>④</sup>。一是，《乌拉圭回合协定法案》第 102 条就 WTO 与美国国内法关系明确规定，当 WTO 协定与美国国内法冲突时优先适用美国国内法，并禁止任何与美国法律不一致的乌拉圭回合协定条款生效。<sup>⑤</sup>二是，《乌拉圭回合协定法案》第 125 条规定，WTO 协定生效后每 5 年国会需对美国是否继续参与 WTO 审查一次。如果有议员提议美国退出 WTO 议案，国会必须在 90 天内就美国是否退出 WTO 作出决定。如果该议案得到国会参众两院通过，总统将决定是否批准该议案并通知 WTO 总干事退出 WTO。<sup>⑥</sup>

很长一段时间，美国国会、政府和法院对 WTO 协定总体上持尊重的态度，很少援引上述条款，相反还刻意维护 WTO 的权威，以致让人产生美国承认 WTO 协定上位法地位的错觉。尽管 2000 年和 2005 年，共和党前议员罗

<sup>①</sup> 多次在参议院闯关受挫后，时任总统杜鲁门 1950 年 12 月 6 日宣布不再寻求国会批准哈瓦那宪章。

<sup>②</sup> 1994 年 6 月 14 日，拉尔夫·纳德在参议院就有关乌拉圭回合贸易协定以及世界贸易组织听证会上作证时称，“现在由公民及其所选代表（包括国会）掌握的决策权将会受到位于瑞士日内瓦的行政机构和争端解决机构的严重限制，这些机构将在没有国内立法部门和法院所遵循的正当程序原则的保障和公民参与的情况下秘密行事。”纳德曾以独立参选人身份参加 2004 年、2008 年美国大选，并以绿党参选人身份参加 1996 年、2000 年美国大选。参见“The Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade”，Hearing Before Senate Committee on Foreign Relations, 104<sup>th</sup> Congress, June 14, 1994, WL 266499.

<sup>③</sup> John H. Jackson, *The Jurisprudence of GATT and the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations*, Cambridge University Press, 2000, p. 367.

<sup>④</sup> 《乌拉圭回合协定法案》1994 年 9 月 27 日递交美国国会时采用的是快速审议程序，两院皆不能针对该法案进行修改。1994 年 11 月 29 日，美国众议院以 288:146 通过该法案；12 月 1 日，参议院以 76:24 通过该法案；12 月 8 日，克林顿总统签署该法案并成为美国联邦第 103 - 465 号公法。

<sup>⑤</sup> 《乌拉圭回合协定法案》文本官方网站：<https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-103hr5110eh/pdf/BILLS-103hr5110eh.pdf>. [2018 - 12 - 30]

<sup>⑥</sup> 如果该议案遭总统否决，两院将再次投票，如满足 2/3 多数同意，则可推翻总统的否决而自动生效。

恩·保罗、民主党前总统候选人桑德斯先后提出过退出 WTO 的议案，但两次都遭到众议院占绝对多数的否决。但近年来，随着美国国内对 WTO 批评日益增多，美国政府在主权问题上日益趋于谨慎。特朗普执政后，美国政府变得更加保守。在 TPP 谈判过程中，美国政府虽然刻意淡化主权让渡问题，但最终文本仍旧为主权让渡留有明确的空间。譬如，TPP 最终文本第 1.2 条“与其他协定的关系”约定，如果认为 TPP 条款与 WTO 条款相冲突，应请求其他缔约方进行磋商使 TPP 条款与 WTO 条款保持一致<sup>①</sup>。这一约定实质上赋予 WTO 协定相对于 TPP 的上位法地位。相比之下，USMCA 则几乎切断了与 WTO 在法律上的联系，除第 1.2 条因约定“每个缔约方都确认在 WTO 协定及它们同为缔约方的其他协定项下对于彼此的权利和义务”，而存在援引《马拉喀什协定》第 16 条第 4 款要求其他缔约方“必须确保自己的法律、规章和行政程序与 WTO 协定规定的义务一致”的模糊空间外，没有任何条款涉及缔约方主权让渡的问题。对缔约方而言，USMCA 只是为了实现自身利益的、可以更改的合约，而非必须遵守、不可更改的法律，其法律地位低于它们各自的国内法。

USMCA 不寻求建立具有国际法人地位的超国家机构，由缔约方完全保有项下的所有权利，包括协定修订、解释、监督实施以及签署新协议的权利。在修订、解释以及监督协议实施等方面，USMCA 自由贸易委员会和 TPP 委员会一样只是被赋予“考虑”的权利，所做的决定未经缔约方国内法律程序不能直接自动生效，虽然职责范围更广但授权措辞比 NAFTA 还弱，更无法与 WTO 协定下集行政权、立法权和司法权于一身的 WTO 部长会议相提并论。<sup>②</sup>在人员安排和预算安排上，USMCA 自由贸易委员会委员由缔约方委派，所需经费由轮值主席国承担<sup>③</sup>；秘书处由各缔约方建立和维系的国别部组成，国别部办公室由各缔约方负责运行、提供经费<sup>④</sup>。显然，在这样的制度安排下，USMCA 工作人员行为模式迥异于 WTO 雇员，都只对派遣他们的母国负责，其行动与决策完全从母国利益出发，遵循母国指令。

① TPP 第 1.2 条第 2 项。

② 如 NAFTA 第 2001 条约定，“委员会应监督本协议的实施”而非仅仅“关注本协议的事实”。

③ USMCA 第 30.4 条第 2 项，“委员会会议轮值主席方应为会议提供所有必需的行政支持”。

④ USMCA 第 30.6 条第 1 项，“委员会应设立并监管包含国别部的秘书处”；第 2 款，“各缔约方应设立并维持各自永久性的国别部办公室，并负责其运行和费用”。TPP 也没有设立秘书处，但要求缔约方自行设立争端解决办公室并承担所有相关费用。参见 TPP 第 27.6 条。

## （二）基于契约自治的争端解决机制

WTO 上诉机构（DSB）利用 WTO 协定赋予的最终裁决权以及“一致同意”的议事规则，实质性地取得了 WTO 部长会议的所有主要权利，包括既有约定的解释权和未来约定的立法权以及成员方义务豁免权。DSB 的“司法能动主义”行为备受国际法学者称赞，认为此举将有效奠定全球经济与贸易领域的宪政基础。<sup>①</sup> 甚至有学者建议 DSB 借鉴美国最高法院的历史经验，树立自身在 WTO 成员中的“宪政”权威地位<sup>②</sup>。然而，DSB 这一行为却遭到了部分成员国特别是美国的强烈批评，认为它超越了约定的职权范围。美国驻 WTO 大使公开表示，“WTO 争端解决机制已经远远偏离了成员国商定的机制，它攫取了 WTO 成员方未曾打算赋予它的权利，包括专家组或者上诉机构基于其调查结果试图在广泛领域增加或减少 WTO 成员方的权利和义务。美国越来越关注上诉机构在程序问题、解释方法和实质性解释方面的能动主义行为及越权行为。这些做法和调查结果不尊重美国和其他 WTO 成员达成的 WTO 成文规则。”<sup>③</sup> 但是，以 WTO 目前的机制安排，美方根本阻止不了 DSB。为避免潜在的司法能动主义行为，USMCA 争端解决机制重拾通过磋商谈判解决争端的 GATT 传统，强调缔约方自觉履行契约义务对保障多边贸易机制有效运行的重要性。

USMCA 坚持契约自治原则的争端解决机制有三个特征。第一，USMCA 没有类似于 WTO 上诉机构的终审机构。申诉方实际上需参考专家组报告自己作出最终裁决，包括判断应诉方是否存在不履行或不充分履行 USMCA 项下义务，评估自身因为应诉方不履行或不充分履行 USMCA 项下义务而遭到损失的程度，决定如应诉方不采取措施充分补偿和消除对自己造成的损害将采取何种报复措施。第二，USMCA 争端解决的过程是争议双方讨价还价的过程。在 USMCA 机制下，争端本身不存在法律意义上的对错，争议双方要么最终达成一致，相互妥协而实现双赢，要么达不成一致，相互报复而导致双输。而在

<sup>①</sup> [美] 约翰·H. 杰克逊著，赵龙跃等译：《国家主权与 WTO：变化中的国际法基础》，北京：社会科学出版社，2009 年，第 311-313 页。

<sup>②</sup> Mark L. Movsesian, “Sovereignty, Compliance, and the World Trade Organization: Lessons from the History of Supreme Court Review”, in *Michigan Journal of International Law*, Vol. 20, Issue 4, 1999.

<sup>③</sup> “Statement of the United States by Ambassador Dennis Shea at the 14th WTO Trade Policy Review of the United States of America”, 2018. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/december>. [2018-12-31]

WTO 机制下，80% 以上的争端最终要诉诸法庭裁决<sup>①</sup>，由此一定会出现主张得到支持的赢家和主张不被支持的输家。第三，USMCA 机制下争议双方如不能就专家组报告结论达成一致，申诉方可直接对应诉方发动对等报复而无须得到授权<sup>②</sup>。在 WTO 机制下，申诉方在对应诉方发动报复之前必须获得 DSB 授权<sup>③</sup>，任何成员不得自行决定是否受到其他成员国措施损害、是否对其他成员国进行报复<sup>④</sup>。

USMCA 争端解决的思路与 GATT 是一致的，但在具体做法上则做了两处大的调整，以提高缔约方争端解决效率。其一，在 USMCA 机制下，如果经过磋商、调解环节后申诉方提起的争端还未得到解决，自由贸易委员会就必须根据申诉方要求，组建专家组处理该争端<sup>⑤</sup>。而 GATT 规定，申诉方有权向代表理事会申请成立专家小组，但最终是否成立专家小组启动争端解决程序的决定权在代表理事会<sup>⑥</sup>。其二，在 USMCA 机制下，尽管专家小组报告需征求争议各方的意见，但最终报告的提交与发布无须取得各方一致同意，只需注上所有不同意见<sup>⑦</sup>。GATT 则规定，专家组向代表理事会提交报告之前需首先征求当事方意见，而专家组报告是否被接受和公布的决定权在代表理事会<sup>⑧</sup>。GATT 机制要求协商一致，导致在专家组申请成立以及专家组报告提交两个环节，往往出现因应诉方阻挠而造成争端解决程序无法继续的情况。在 USMCA 机制下，争端解决程序由申诉方自动发起，仲裁报告由专家小组自动发布，可有效规避 GATT 的上述缺陷，理论上可大幅度提高争端解决效率。

---

① Arie Reich, “The Effectiveness of the WTO Dispute Settlement System: A Statistical Analysis”, European University Institute working paper, 2017.

② USMCA 第 31.19 条第 1 项。

③ DSU 第 22.2 条规定，“启动争端解决程序的缔约方可以要求 DSB 授权中止所涵盖协议项下对应诉方的减让或其他义务”。

④ DSU 第 23.2 条。

⑤ USMCA 第 31.6 条第 1、6 项。

⑥ GATT, “Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance”, Dispute Settlement 10.

⑦ USMCA 第 31.7 条第 1、5 项。

⑧ GATT, “Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance”, Dispute Settlement 18, 21.

## 四 结语

根据目的不同，经济一体化分为两种形态<sup>①</sup>。一种是功能主义一体化，相信存在超越具体成员利益的集体利益，认为一体化是集体利益最大化的理性选择，在其倡导者看来一体化本身就是目的<sup>②</sup>。WTO 就属于功能主义一体化。另一种是自由政府间主义一体化，不承认存在超越具体缔约方利益的集体利益，在其倡导者眼里一体化只是缔约方实现最大化自身利益的工具<sup>③</sup>。USMCA 属于自由政府间主义一体化，所倡导的目的、原则和治理机制重归 GATT 传统，很大程度上是对 WTO 功能主义一体化规则的根本性颠覆。在目标方面，USMCA 一视同仁对待所有缔约方的利益诉求，受缔约方影响而重视环境与劳工保护，强调市场经济规则的一体化。从协定文本而言，WTO 同样重视环境与劳工保护，重视市场经济规则，但由于 WTO 以发展中国家的利益诉求为中心关注，导致上述两个目标在实践中被虚置。在原则方面，USMCA 框架下，对等原则成为缔约方遵循的基本谈判原则，最惠国待遇原则、国民待遇原则的基石地位由此得到进一步强化，公平竞争原则也因缔约方追求自由公平的统一市场而得到更大的重视。WTO 虽然把最惠国待遇原则、国民待遇原则作为基石原则写入了文本，同样也强调公平竞争，但发展中国家特殊和差别待遇原则使得这些原则都被相对弱化和边缘化。在治理机制方面，USMCA 不涉及主权让渡，不建立超主权国家机构来行使行政权、立法权和司法权，缔约方保留 USMCA 项下所有权利；坚持契约自治，协议项下缔约方义务的履行完全建立在自愿的基础上，不寻求第三方提供争端解决方案。WTO 则是超国家主权的实体机构，拥有超越成员国主权的立法权、司法权和行政

<sup>①</sup> 学者普遍将新功能主义、自由政府间主义作为经济一体化现象的解释，本人则认为作为一体化指导思想更为准确。参见欧阳俊：《英国脱欧：区域一体化的现实主义逻辑》，2016。http://www.fitchinese.com/story/001068546? full = y&archive. [ 2018 - 12 - 03 ]

<sup>②</sup> Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950 - 1957*, Stanford: Stanford University Press, 1958.

<sup>③</sup> 关于自由政府间主义请参见马拉夫斯基的论文。Andrew Moravcsik, "Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach", in *Journal of Common Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, pp. 473 - 523; A. Moravcsik and K. Nicolaidis, "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 1, 1999, pp. 59 - 85; A. Moravcsik and M. A. Vachudova, "National Interests, State Power, EU Enlargement", in *East European Politics and Societies*, Vol. 17, No. 1, 2003, pp. 42 - 57.

权，建立独立司法机构来监督成员国履行义务。

从 USMCA 签署后美国各方反应来看，特朗普政府上台以来不断鼓吹的“美国优先”取得了成效，美国人越来越少地把继续维护既有国际秩序作为美国核心利益，而是更重视美国自身的安全和经济利益，倾向于采用自由政府间一体化方式参与国际贸易。按照美国官方的表态，美国将把 USMCA 作为未来与贸易伙伴谈判的蓝本。为了说服其他贸易伙伴接受 USMCA 规则，特朗普不惜对全球加征钢铝关税，使 WTO 上诉机构陷于瘫痪，并主动挑起与几乎所有主要伙伴的贸易战。在他看来，贸易战不会严重损害美国经济，巨额逆差能帮助美国在贸易战中立于不败之地，赢得所有“一对一”谈判。为争夺美国市场份额，其他贸易伙伴不可能合作挑战美国。USMCA 协定迅速达成就是最好例证，不仅坚定了特朗普及其支持者的信心，也赢得越来越多普通美国人和政治经济精英的支持。与此同时，多哈回合停滞不前客观上增加了 USMCA 规则的吸引力。从政治经济学视角来看，当一体化组织的成员数目达到一定数量后，弥合成员异质性的成本将急剧增加，甚至会完全吞噬一体化所带来的规模与范围经济收益<sup>①</sup>。此时，如果没有根本性的制度创新，一体化组织就面临解体的风险，当前 WTO 正面临这样的僵局。各种 FTA 如雨后春笋迅速出现，表明国际社会已对此深感焦虑，在努力寻求新的解决方案。在此背景下，美国利用经济实力对其他国际贸易成员施加影响，推动国际贸易规则朝有利于自己的方向改革，已经越来越成为大概率事件。

(责任编辑 黄念)

---

<sup>①</sup> 欧阳俊、邱琼：《区域经济一体化的政治经济学分析：加勒比共同体案例》，载《拉丁美洲研究》，2016年第5期，第59-74页。