

《美墨加协定》专题

从《北美自由贸易协定》 到《美墨加协定》：缘起、发展、 争论与替代

王学东

内容提要：《北美自由贸易协定》是经济全球化的时代产物，对世界经济格局与制度安排产生了重大影响，经过20多年的发展，最终为《美墨加协定》所替代。本文梳理了这一演变过程，认为《北美自由贸易协定》已经成为区域一体化与贸易自由化的成功范例，不仅促进了地区内贸易增长，而且产生了突出的溢出效应，包括社会效应与政治效应。但该协定本身的外部性不可避免地带来负面效应，引发了巨大的争论与分歧，遏制了自身进一步发展的势头。2008年经济危机之后，美国政府就着手推动《北美自由贸易协定》的更新，而特朗普上台后直接重开谈判。尽管北美三国的利益诉求存在着很大的差异，但区域经济一体化已然造就的相互依赖最终让三方相互妥协、求同存异，在调整与修改的基础上，达成了新的贸易协定《美墨加协定》。这表明，经济全球化演变进程中出现的矛盾积累到一定程度必然会有所释放；同时也足以证明经济全球化所造就的国家间的相互依赖程度至深至远。

关键词：《北美自由贸易协定》 《美墨加协定》 区域经济一体化 相互依赖

作者简介：王学东，法学（国际政治）博士，中山大学国际关系学院副教授。

中图分类号：F744 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2019) 01-0001-22

引言

区域经济一体化是全球经济发展的重要特征，北美自由贸易区就是顺应历史潮流的产物。20世纪80年代末90年代初，为了适应时代的要求，同时与其他区域展开竞争，美国、加拿大和墨西哥三个国家开始就建立某种形式的区域经济合作展开了谈判。1992年8月美加墨三国政府就建立北美自由贸易区达成了一致意见，其中的基础性文件就是《北美自由贸易协定》(NAFTA)。^①同年12月，三国政府首脑正式签署了该协定，并分别提交各自国会或议会并得到通过。1994年1月1日，NAFTA正式生效，北美自由贸易区宣布成立。NAFTA的正文分为8个部分22章，共2000多页。该协定主要的宗旨是：通过区域内国家间的合作，消除关税与非关税壁垒以促进贸易流动；促进投资增长；增加就业机会；有效保护知识产权；有序解决贸易争端。NAFTA的创立对北美三国与世界经济都产生了重大影响。此外，它还是世界上第一个由发达国家和发展中国家组成的经济集团，具有典型的研究和参考价值。南北国家间的政治、经济与文化的差异较大，自然引起了学术界的兴趣。应该承认的是，NAFTA是一把双刃剑，带来积极影响的同时，必定会产生某种消极的影响。从当初条约谈判开始到现在的重新谈判，无论是美国、加拿大还是墨西哥，从政界高层到企业精英、从工会首领到非政府组织，围绕着NAFTA的争论从未休止。事实上，随着全球化的推进与反全球化的出现，NAFTA所引发的相关问题也日益突出。2001年“9·11”事件之后，特别是2008年世界金融危机以来，相关的争论更是愈演愈烈。最终，NAFTA在毁誉参半的争论中开始了重新谈判。经过反复博弈，美加墨三方在对NAFTA的框架做出重大修改的基础上，达成了新的协议《美墨加协定》(USMCA)。

与NAFTA在现实中所造就的矛盾与争论相一致，学术界围绕着NAFTA的利弊得失、成败曲折展开了更为激烈的辩论。NAFTA的谈判是伴随着学术

^① 有关NAFTA的信息可以访问其官网：<http://www.naftanow.org/>。[2018-11-20]

界的争论开始的^①，中国学术界对此早有关注。^②学者们在指出 NAFTA 即将带来何种挑战的同时，更多看重它顺应时代潮流的积极效应^③，同时也警告这一新生事物可能产生的消极影响。^④2004 年是 NAFTA 生效 10 周年。在这个节点前后，学界专家纵笔著述，围绕着 NAFTA 的利弊得失展开了大讨论。^⑤其中，《拉丁美洲研究》曾经专门组稿“《北美自由贸易协定》10 周年回顾”专辑，发表系列文章。尽管研究者们对 NAFTA 的成就存在较大争议，但对取消贸易壁垒和开放市场对经济增长和生产力提高的效果均给予了肯定。特别值得提出的是，墨西哥的加入让 NAFTA 成为南北区域经济合作的成功范例。^⑥然而，接踵而来的 2008 年全球金融危机让 NAFTA 遭遇了一场残酷的生存挑战。结果是，NAFTA 多年积累下来的内生性问题不但没有解决，反而日益凸显。美国在遭受金融危机重创之后，国内的就业机会再创历史新低，奥巴马一再表示要对 NAFTA 重新谈判。学术界对此颇为忧虑，认为 NAFTA 正处于十字路口。^⑦之后，对于 NAFTA 的反思日益增多，诸多学者希望能为 NAFTA 的未来找到出路。也有人研究 NAFTA 对美国、墨西哥经济以及其他相关方面

^① Stewart A. Baker, “After the NAFTA”, in *The International Lawyer*, Vol. 27, No. 3, 1993, pp. 765 – 770.

^② 1992 年中国对外经贸考察组先后在美国和墨西哥就建立北美自由贸易区的背景、谈判的进程、对世界经济的影响以及中国面临的机会和挑战等问题进行了实地考察与交流。参见刘燕杰：《关于北美自贸区的考察报告》，载《经济研究参考》，1992 年第 6 期，第 2 – 17 页；刘燕杰：《迎接北美建议自由贸易区挑战的政策选择》，载《国际贸易》，1992 年第 8 期，第 24 – 28 页。

^③ 参见陈芝芸：《北美自由贸易协定：机会与挑战》，载《瞭望》，1993 年第 1 期，第 41 – 43 页；罗丙志：《论北美自由贸易协定的经济影响》，载《国际经贸探索》，1993 年第 1 期，第 55 – 60 页；陈芝芸等著：《北美自由贸易协定——南北经济一体化的尝试》，北京：经济管理出版社，1996 年；黎国焜：《21 世纪北美自由贸易区的发展前景》，载《世界经济研究》，1997 年第 3 期，第 46 – 50 页；王晓德：《对北美自由贸易区批评的评析》，载《世界经济与政治》，2001 年第 8 期，第 38 – 42 页。

^④ 参见周忠菲：《北美自由贸易协定的实施及其影响》，载《世界经济研究》，1995 年第 6 期，第 14 – 17 页；徐世澄：《北美自由贸易协定的进展和问题》，载《拉丁美洲研究》，1998 年第 1 期，第 30 – 32 页；王晓德：《美洲贸易自由化对中国出口贸易的影响》，载《现代国际关系》，2001 年第 6 期，第 36 – 40 页。

^⑤ 白当伟、陈漓高：《北美自由贸易协定成立前后美、加、墨三国经济增长的比较研究》，载《经济评论》，2003 年第 5 期，第 103 – 106 页；J. F. Hornbeck, “NAFTA at Ten: Lessons from Recent Studies”, CRS Report for Congress, February, 2004；舒波：《北美自由贸易区成效分析及利益比较》，载《世界经济研究》，2004 年第 7 期，第 59 – 62 页。

^⑥ 王翠文：《墨西哥贸易自由化及其对制造业、就业和工资的影响》，载《拉丁美洲研究》，2002 年第 2 期，第 52 – 57 页；杨仲林：《墨西哥的贸易开放及其对经济发展的影响》，载《拉丁美洲研究》，2003 年第 6 期，第 35 – 40 页。

^⑦ 相关研究参见 Imtiaz A. Hussain (ed.), *North America at the Crossroads: NAFTA After 15 Years*, Mexico, DF, Universidad Iberoamericana, 2009.

的影响，特别是对国内环境、出口贸易和移民问题的影响，研究结果表明 NAFTA 的未来并不乐观。^① NAFTA 本身存在的隐患在一开始并未引起人们的足够重视，但在发展过程中因为全球化效应而被放大，导致其负面结果超出了人们的预想。^② 2018年9月30日，美墨加三方达成一致，决定在 NAFTA 的基础上达成新的协议 USMCA。学术界开始深入研究、阐释 USMCA 的内容与含义。^③

一 NAFTA 的缘起

NAFTA 在北美地区的产生和发展有其深刻的历史、经济、政治及文化原因。北美自由贸易区的成型是内因与外因相结合的产物。从外因的角度来讲，高度发展的生产力客观上要求有新的生产关系与之相适应，而两者之间的矛盾运动使各国经济间的相互依存和相互制约程度日益加深。北美地区成员国间在政治经济层面的需求与主观推动是 NAFTA 产生的内因。^④

（一）NAFTA 的经济背景与理论构想

二战结束后，由于科技的高速发展和各国经济相互依赖程度的不断增强，某些区域内数个国家和地区联合起来，消除相互间的贸易壁垒，形成统一的贸易政策，逐渐已经成为一种潮流。依照程度与水平来区分，区域经济合作可以分为优惠贸易区、单一商品一体化、自由贸易区、关税同盟、共同市场、经济同盟、完全一体化等几种形式。相比较而言，自由贸易区（FTA）是一种比较低级或基本的区域内贸易合作形式。其特点是在成员国之间废除关税和数量限制，区域内各方间的商品或者服务可以自由流动，但各成员国仍保持自己对非成员国的贸易壁垒，没有共同对外关税，一般规定原产地规则。^⑤

① 顾舟宇：《自由贸易与环保的冲突——从政治多元主义的角度研究北美自由贸易协定》，对外经贸大学硕士学位论文，2007年。

② Imtiaz Hussain (ed.), *The Impacts of NAFTA on North America*, Palgrave Macmillan, 2010.

③ 例如 Janyce McGregor, “‘Battle’ over as Trudeau, Trump, Pena Nieto Sign ‘New NAFTA’”, *CBC News*, November 30, 2018; Jim O’Sullivan, “US Momentum Good Enough for Trade Battles?”, in *High Frequency Economics*. <https://www.hifreqecon.com/u-s-momentum-good-enough-for-trade-battles>; Zhang Monan, “Will the USMCA Be the New Model for International Trade?”, November 07, 2018. <https://www.chinausfocus.com>. [2018-12-24];

④ 吴双：《北美自由贸易协定：若干法律问题研究》，暨南大学硕士学位论文，2007年，第2-4页。

⑤ 参见 [美] 保罗·克鲁格曼等著，丁凯等译：《国际经济学：理论与政策》（第十版），北京：中国人民大学出版社，2016年，第209页。

首先，对于国际贸易和成员国经济发展而言，自由贸易区具有非常重要的作用。其次，从贸易引力模型^①出发，区域内或相邻国家之间的自由贸易区有利于发挥经贸合作的地缘优势，达到互利共赢的效果。最后，与多边主义（Multilateralism）的谈判费用和运营成本相比，小多边主义（Minilateralism）由于区域内成员数量少而易于达成协议并产生实效，且后期监管成本较低，因而具有明显的交易费用优势。其结果是，自由贸易区成本低、效益明显而产生了正向激励，鼓舞了更多的国家创立、参加自由贸易区。这也就是为什么 NAFTA 谈判比 GATT/WTO 谈判推进迅速的原因。

（二）北美自由贸易区的谈判过程

1. 北美自由贸易区的萌芽

世界经济结构的巨大变化为北美地区的区域经济集团化提供了可能。与此同时，20 世纪 70 年代以来，欧共体经济实力日益壮大，亚洲的日本经济圈也急剧膨胀。建立北美自由贸易区的设想最早出现在 1979 年美国国会关于贸易协定的提案中。1980 年里根在竞选中提出类似的理念，并于 1986 年再次呼吁重塑美加墨之间的友谊与合作。20 世纪 70 年代，加拿大总理老特鲁多推行理想主义色彩的政策，努力让加拿大对外贸易多元化以减少对美国市场的依赖。结果是事与愿违，理想主义的宏伟蓝图被贸易引力模型的客观规律打败。加拿大的经济遭受严重挫折之后，进步保守党于 1984 年以创纪录的高票当选。1985 年 3 月，务实的马尔罗尼在与美国总统里根会晤时，正式提出美加两国加强经济合作、实行自由贸易的主张。双方经过协商与谈判，很快于 1987 年 10 月达成了协议。1988 年 1 月 2 日，双方正式签署了《美加自由贸易协定》（USCFTA）。时任美国贸易代表克莱顿·尤特（Clayton Yeutter）非常高兴地将《美加自由贸易协定》比作是经济领域的“美苏裁军协定”，其重要性可见一斑。^② 经美国国会和加拿大联邦议会批准，该协定于 1989 年 1 月生效，标志着北美自由贸易区进入萌芽状态。

当然，《美加自由贸易协定》对加拿大经济的重要性远超过美国。通过签署这一协定，加拿大表明了经济政策根本转型的立场，显示了从一个高关税保护、强调国内贸易的国家朝着一个开放的、外贸导向型的国家转变。《美加

^① 克鲁格曼对于“贸易引力模型”有详细讨论。参见 [美] 保罗·克鲁格曼等著，丁凯等译：《国际经济学：理论与政策》（第十版），北京：中国人民大学出版社，2016 年，第 8-11 页。

^② Judith H. Bello and Alan F. Holmer, “The NAFTA: It’s Overarching Implications”, in *The International Lawyer*, Vol. 27, No. 3, 1993, pp. 589-602.

自由贸易协定》成为1988年加拿大选举的一个热门议题：自由新民主党激烈地反对，认为该协定会导致加拿大国内的工作岗位流失，工资水平降低，甚至会导致联邦主权丧失。执政的进步保守党则大力支持自贸协定，认为虽然部分缺乏竞争的职位会面临被淘汰的危险，但自贸区可能产生的经济净收益是可观的。最后，加拿大选民用选票表明了自己的抉择，使得进步保守党再次高票当选。

2. 墨西哥与加拿大之间的相互竞争

美加自贸区的迅速推进让墨西哥羡慕不已。20世纪30年代大萧条时期，墨西哥采纳了当时流行的贸易保护主义理论。五六十年代，墨西哥的贸易保护壁垒越来越高，70年代基本上实现自给自足。从“中心—外围”论出发，墨西哥认为经济发展的关键在于拥有强大的制造业，而最佳途径就是提高关税，以保护国内企业与生产部门不受外部竞争的冲击。政府对国内的制造业提供有力的扶持，实施所谓的“进口替代型”战略。^①墨西哥的经济发展战略一度产生了效果，但是封闭式发展导致外来投资与技术的缺乏。20世纪70年代后期所有经济问题都集中爆发，墨西哥遭遇了严重的通货膨胀，外债持续增加，经济状况日益恶化。

痛定思痛，墨西哥主动改变了过去的经济政策，积极寻求改善与美国的关系。时任总统萨利纳斯认为，如果不积极融入全球生产的浪潮中去，墨西哥在北美经济大格局中就面临被边缘化的危险。而组建墨美自贸区既可以让墨西哥的企业长驱直入美国市场，又可以引进先进的管理经验与竞争体制以全面提高本国生产率，同时还可以参与部分游戏规则的制定，避免美国权力的过度延伸。墨西哥总统当时提出了一个口号：墨西哥要输出商品，而不是人口。萨利纳斯相信，墨美自由贸易能够促进墨西哥的经济发展，推动国内工业化发展，以吸引更多的外来投资，创造更多的就业机会，最终使得墨西哥国内的工资水平逐步提高，这样墨西哥人就不需要移民去美国了。最后，参与自由贸易区还有助于巩固墨西哥的改革成果，保障萨利纳斯总统的三驾马车（即民主、现代化与增长）可持续发展，不被后续政府拉回到原点。^②综合考量之后，美墨两国领导人于1986年8月提出双边的框架协议计

^① 关于墨西哥发展进程详细研究参见谏园庭著：《列国志·墨西哥》，北京：社会科学文献出版社，2010年。

^② Bradley J. Condon, *NAFTA, WTO, and Global Business Strategy: How AIDS, Trade and Terrorism Affect Our Economic Future*, Quorum Books, 2002, pp. 11 - 15.

划，并于1987年11月签订了相关协议。在此基础上，两国又进行多次谈判并于1990年7月正式达成了《美墨贸易与投资协定》。

墨西哥积极向美国靠拢的姿态反过来让加拿大非常担忧。加拿大认为，《美加自由贸易协定》是两国特殊关系的体现。如今墨西哥也开始跟美国谈判，“加拿大酸楚的感觉就像是妻子刚刚得知丈夫外面有一个情人。”^① 为了避免被边缘化，加拿大毫不犹豫地挤进谈判，施加了力所能及的影响。此外，加拿大一方面不想让日本与欧洲把墨西哥作为加工厂，另一方面自己也想乘机南下打开墨西哥的市场，并且以墨西哥为门户进军整个南美市场。

3. NAFTA 谈判最终完成

顺应区域经济一体化蓬勃发展的时代要求，在《美加自由贸易协定》《美墨贸易与投资协定》的基础上，三方开始转变思路，把北美自由贸易区的问题列上了议事日程。1990年6月，美、加、墨三国同意就一项三边自由贸易协定正式准备谈判。1991年2月5日，NAFTA谈判正式开始。1992年12月17日，美国、加拿大和墨西哥三国领导人签署了达成的协定 NAFTA。1993年8月，关于劳工与环境的附加协议开始谈判。1994年1月1日，NAFTA协定正式生效。总而言之，面对新的国际国内形势，北美三国本着务实、合作的态度调整了自己的经济发展战略，在克服了重重阻力之后最终达成了协议。

（三）NAFTA 达成的动力分析

NAFTA 的达成既是区域一体化的客观体现，又有决策者积极主动推动之功。第一，加拿大的积极配合是 NAFTA 成型的必要条件。加拿大深知美国喜欢“本国为轮毂，他国为辐条”的战略，担心自己刚刚与美国形成的贸易优势被墨西哥夺走，因而积极参与北美自贸区谈判。第二，墨西哥积极参与谈判是 NAFTA 最终达成的革命性因素。墨西哥从一个奉行经济依附论、实施进口替代战略的国家真正地朝着参与区域一体化、贸易自由化的国家转变。第三，美国是 NAFTA 最终达成的有力推手，这是最重要的一点。20世纪70年代的石油危机让美国开始重视能源供给的安全与保障问题，而欧共体的蓬勃发展、日本经济圈的咄咄逼人让美国感到相当的发展压力。积极倡导北美自由贸易区实际上只是美国战略构想的一个前奏。美国的终极目标是在整个美洲建立自由贸易区，创建以自身为核心的区域经济集团，以巩固美国的世界

^① Bradly J. Condon, *NAFTA, WTO, and Global Business Strategy: How AIDS, Trade and Terrorism Affect Our Economic Future*, Quorum Books, 2002, pp. 11 - 15.

经济地位。而且，老布什对墨西哥的感情有特殊色彩，推进一体化不遗余力。^①因而，从根本上说，北美自由贸易区的建立更多地体现了美国的意图。但从另一方面来讲，北美自由贸易区又给加拿大和墨西哥提供了进入美国市场的绝佳机会，最终促进了两个国家的经济发展。因此，北美自由贸易区在很大程度上是合作、多赢的选择和结果。NAFTA 的达成标志着一个新时代的到来。

二 NAFTA 的发展与成就

1994 年成立初期，NAFTA 就拥有 3.6 亿消费人口，区域内的 GDP 总量超过了 6 万亿美元。北美自由贸易区是一个雄心勃勃的计划：以自由贸易区的形式来实现贸易、投资等方面的全面自由流动，进而带动整个北美地区的经济贸易发展。北美自由贸易区是发达国家和发展中国家在区域内组成自由贸易区的第一次尝试。对于墨西哥这样的发展中国家来说，加入这一协定包含了各方面的机遇和风险，对其国内政治、经济、社会等方面的影响非常深远。从其运行 20 多年的历程来看，NAFTA 作为一种区域制度安排的直接效应与溢出效应是比较积极的：它在给北美三国带来巨大经济利益的同时，也为南北国家合作开了先河，进而给世界以强烈的示范效应。

（一）区域内经贸关系的扩展

成立 20 多年来，北美自由贸易区取得的成果主要有：促进了地区贸易增长，增加了直接投资，美国和加拿大继续保持强劲的经济地位，而墨西哥作为发展中国家受益明显。北美三国之间的经济水平、文化背景、资源禀赋等各方面的差异，反而使得区域内经济的互补性很强，提供了更多的专业化生产和协作的机会。北美三国通力协作，获得一定的竞争优势，形成了与欧盟相抗衡的规模经济。

第一，NAFTA 显著地促进了区域内成员国之间的贸易增长。过去 20 年，加拿大一直是美国贸易的首要伙伴，墨西哥在 1994 年之后取代日本成为美国

^① 参见赵仲田：《墨西哥开放措施与布什政府的怀柔政策——未来的美墨自由贸易协定》，载《世界经济与政治论坛》（曾用名《国外社会科学情况》），1990 年第 12 期，第 12-15 页。

的第二大贸易伙伴，直到 2003 年后才为中国取代。^① 美墨贸易 1993 年为 896 亿美元，1998 年就倍增到 1737 亿美元，2015 年双边贸易达到 5000 亿美元。加拿大与墨西哥之间的贸易原本是很少的，自 NAFTA 签署以来也得到了快速发展，协定签署后头三年双边贸易的增长速度达到 15%。^② 第二，区域内资源优势得到合理配置，分工协作，符合生产跨国化的内在要求。区域内贸易与投资幅度与价值创造的增长超乎想象。^③ 第三，在社会整体福利得到提升的情况下，加拿大与墨西哥的就业机会显著增加。其中墨西哥的经济增长率在拉美地区持续看好，经济弹性日益增强。尽管有学者对“NAFTA 加强了墨西哥经济”这个判断表示怀疑^④，但 NAFTA 的历史经验足以证明，墨西哥的确是加入北美自贸区的最大受益者。^⑤ 总之，NAFTA 生效促进了三国间贸易增长和直接投资的增加。

（二）北美地区能源合作与能源革命

优质且廉价的能源持续供给是国家、地区经济稳定发展的根本保障。NAFTA 运行 20 多年来，美加墨三国通过 NAFTA 增强了能源合作，建立了统一能源市场，不仅为北美区域经济的持续发展与就业岗位的增长提供了动力，还为美国将能源重心从中东地区转移回北美地区提供了制度性保障。当下，北美地区真正实现了能源革命：美国步入能源净出口国行列；加拿大的能源生产位列世界前五名，拥有仅次于沙特的 1750 亿桶的油砂储量让它在未来国际能源市场上扮演更加重要的角色；墨西哥的能源部门持续推进私有化，效率明显提升。上述变化让北美地区成为世界能源领域的一支关键性力量。

美国的经济发展需要大量能源，墨西哥与加拿大是美国最重要的能源伙

^① 对于 NAFTA 经贸方面的著作参见 Stephen Blank and Jerry Harr, *Making NAFTA Work: U. S. Firms and the New North American Business Environment*, Miami: North-South Center Press, University of Miami, 1998; Norris C. Clement, et al., *North American Economic Integration: Theory and Practice*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1999.

^② 舒波：《北美自由贸易区成效分析及利益比较》，载《世界经济研究》，2004 年第 7 期，第 59-62 页。

^③ Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, *NAFTA Revisited: Achievement and Challenges*, Washington DC: Institute for International Economics, 2005, Chapter one.

^④ 参见 Anne O. Krueger, “The Role of NAFTA Debate over US Trade Policy”, in Kym Anderson (ed.), *Australia's Economy in Its International Context*, University of Adelaide Press, 2012, pp. 347-364. 该文作者认为 NAFTA 并不存在显著的贸易创造与贸易转移效应。

^⑤ 杨志敏：《墨西哥加入北美自由贸易协定 10 年历程评价》，载《拉丁美洲研究》，2004 年第 4 期，第 26-32 页；谌园庭、冯峰：《北美自由贸易协定对墨西哥经济的影响》，载《拉丁美洲研究》，2005 年第 2 期，第 31-38 页。

伴。从美国的角度讲，获得自然资源与能源安全保障就提高了市场的效能。20世纪80年代，加拿大老特鲁多政府实施的“国家能源计划”（NEP）政策失败后，加政府几乎放弃了对能源领域的管制，转而采取市场导向型发展模式。NAFTA第6章把能源贸易纳入自由贸易体系，让加美能源市场一体化进程加速。2014年，墨西哥是美国精炼石油的最大出口市场，也是美国天然气的最大市场，同时还是美国第三大原油供应国。2015年，美国从加拿大进口的石油与天然气价值达到705亿美元。同年加拿大对美国的原油供应增加到37%（2009年为22%），天然气从2009年的82%增加到2015年的88%。北美地区在能源领域形成一种深度的相互依赖关系。此外，北美三国还共同致力于替代性能源的研究与应用：加拿大与美国几年前就核电技术签署了合作备忘录；墨西哥发展成为全球清洁能源尤其是生物燃料领域的重要力量。2015年北美领导人峰会承诺，三国都支持清洁、可靠、廉价的可再生能源的发展。^①

（三）区域内非传统安全问题的治理

区域内良好的贸易关系往往为其他领域的合作铺就道路。NAFTA通过紧密的贸易关系达到了地缘政治的目的，在一定程度上促进了非传统安全问题的治理。过去的20多年中，NAFTA根本性地重塑、整合了北美地区的卫生健康与移民问题的治理。^②

20多年来，北美三国一直通力协作以确保边境（以美国边境为重）安全，三国执法部门间的合作显著加强。2005年三方成立了“边境执法安全任务部队”（BEST），有效地遏制了跨境犯罪。走私贩毒、地下洗钱、商业欺诈、黑帮团伙、童工等问题的治理都无法离开墨西哥方面的配合。“9·11”事件之后，美加两国间达成了《灵活边境协约》，催生了针对移民与边境的新型合作。美国国土安全部的报告称，2010年美国边境执法部队与墨西哥执法部队在亚利桑那州的图森市与凤凰城展开了联合行动，截断了走私与偷渡网络，最终刑事逮捕50人，行政拘留40人，有效打击了整个亚利桑那州从事偷渡与走私的犯罪团伙。

北美三国还共同打击有组织的毒品犯罪网络。根据美国国土安全部的数

^① Milos Baruteiski, “NAFTA at 15 Years”, in *Willametter Journal of International Law and Dispute Resolution*, Vol. 17, No. 1, 2009, pp. 94 - 99.

^② 以下部分资料来源于 Jason Marczak and Katherine Pereira, “The Noneconomic Benefits of NAFTA”, in Atlantic Council, *What if NAFTA Ended: The Imperative of a Successful Renegotiation?*, 2017, pp. 22 - 28.

据，每年从墨西哥偷运到美国的毒品（包括海洛因、大麻、可卡因、麻黄碱类）价值达 190 亿~200 亿美元。“梅里达倡议”之后，墨西哥成为美国截断毒品供应链的可靠伙伴。2016 年 12 月加拿大皇家海军与美国海岸警卫队联合截获了 26 吨可卡因。此外，三国在引渡与遣返逃犯方面通力合作。NAFTA 生效后，墨西哥对美国提出的引渡要求积极配合。2006—2012 年期间，墨西哥每年向美国遣返 100 多名犯罪嫌疑人；2017 年 1 月，墨西哥将臭名昭著的大毒枭引渡到美国。相比之下，墨西哥在 1988—1996 年期间一共向美国遣返了不到 40 名逃犯。

NAFTA 在解决移民与非法移民问题上的作用效果显著。欧洲一体化鼓励劳动力自由流动，NAFTA 却不鼓励劳动力大规模自由流动，而是试图通过改善墨西哥国内的生活与工作境况来抑制移民倾向。墨西哥国内经济情况得到改善之后，的确出现墨裔移民小部分回流的现象。此外，墨西哥在美国的支持下倾注了大量资源来处理非法移民问题，成为抵御、安置赴美非法移民的前沿阵地。2014 年墨方在其南部边境拘禁、留置了 70% 的来自于中美洲的非法移民与难民。

此外，美加墨之间在卫生安全与公共健康治理合作方面有了长足的进步。三国在处理跨境卫生问题，如非典、禽流感、埃博拉等突发性传染病问题上积极合作、共享信息，成功地应对了非传统安全危机。2009 年的猪流感问题以及 2015 年的寨卡病毒问题合作也为 NAFTA 的成功做了最好注解。^① 地理位置接近、经贸关系融洽还让区域内地方政府之间的交往与合作成为现实。三国地方政府围绕高等教育、技术创新以及跨境水污染处理等问题多次展开协作。

（四）政治认同的问题

冷战结束的背景下，NAFTA 不仅仅是一种关于自由贸易的制度安排，而且还是大国实现政治抱负的支撑框架。不言而喻，美国最初对于 NAFTA 的政治目标是有所期待的：一方面，可以趁着墨西哥改革转型的机会进入其劳动力市场，提高北美经济的国际竞争力；另一方面，还可以增加美国与墨西哥之间的政治和解，为美国进一步解决其他政治与社会问题（如毒品问题、非法移民等）铺平道路。如果进展顺利的话，NAFTA 还可以为整个西半球投递

^① Tim Lynch and Paul Michael Cox, “The 2009 H1N1 Outbreak: A Chaotic North American Trigger with Evolving Global Consequences”, in Imtiaz Hussain (ed.), *The Impacts of NAFTA on North America*, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 237 - 251.

出一个强烈的信号：美国可领导西半球各国共同打造一个更加自由、开放的市场。对墨西哥而言，NAFTA 代表着墨美关系的一个历史转折点。历史上，拉美国家整体在美国人心中地位不高。1993 年盖洛普民意调查发现，墨西哥人的形象在美国人眼里远不如贸易竞争对手德国与日本。^① 由于 NAFTA 的顺利发展，墨西哥与加拿大成为美国的可靠盟友，美国比过去更加安全。当前北美地区的景象是老布什政府时期的民众难以想象的：美国与加拿大、墨西哥经济上互通有无，政治上互信互利。NAFTA 运行 20 多年的成功经验证明，政治、经济、贸易、文化各方面差异较大的国家也可以走到一起，共同推动区域经济贸易的发展。这也是北美自由贸易区的最大研究意义和价值所在。

然而，历史的发展并不总是一帆风顺。北美地区的政治认同意识一直逡巡不前。当年，老布什政府雄心勃勃地准备推动 NAFTA 覆盖从跨越北极圈的加拿大育空地区到毗邻中美洲的墨西哥尤卡坦半岛，甚至试图向南美地区延伸。^② 但是，墨西哥落后的环境标准与劳工政策已然在美国国内掀起了轩然大波，其他拉美国家更为落后的标准让美国根本无法接受；而且，事实上加拿大与墨西哥并不打算与其他地区国家分享区域经济红利，墨西哥自身更不乐意引进中美洲地区的国家跟它进行同类竞争。

总之，NAFTA 产生了溢出效应，除了彼此间经贸合作、福利提升之外，在联合禁毒、合作反恐以及非法移民的治理等层面，墨西哥、加拿大与美国通力协作、互相支持，取得了相当突出的效果。

三 NAFTA 遭遇“瓶颈”以及引发的异议

早在谈判期间，不少经济学者就发出警告：墨西哥的商品建立在低工资的基础上，自贸区会严重损害美国的利益。1992 年，美国总统独立候选人、亿万富翁佩罗（Ross Perot）炮轰 NAFTA 说，美墨自由贸易会导致美国的制

^① Amy Skonieczny, “Constructing NAFTA: Myth, Representation, and the Discursive Construction of U. S. Foreign Policy”, in *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 3, 2001, pp. 433 – 454.

^② Judith H. Bello and Alan F. Holmer, “The NAFTA: It’s Overarching Implications”, in *The International Lawyer*, Vol. 27, No. 3, 1993, pp. 589 – 602. 该文的两位作者都曾任美国贸易谈判代表，参与美国对外谈判事务，论述有一定的权威性。

制造业向南转移，墨西哥会将美国的资源全部“虹吸”。^① 时任众议院多数党领袖杰帕德（Richard Gephardt）强烈批评该协定并要求政府重新谈判。有研究者借用《欢乐满人间》的台词说，NAFTA 所带来的经济效应就是“用满勺子糖把苦药送下去”。言外之意是，NAFTA 的成功表象后面潜藏着巨大的隐患。^② 在国会投票前，大批人士走向街头集会游行，抗议克林顿政府误导民众，反对国会通过相关协定。美国政府依然力主加入 NAFTA，副总统戈尔在投票前接受采访说，如果北美自贸区失败了，将是美国对外政策的大灾难。^③ 美国国会针对 NAFTA 进行了激烈辩论后投票，结果是支持自由贸易的一方在众议院仅仅比反对的一方多得了 34 票，说明优势并不是很大。^④ NAFTA 生效之后，研究者的批评不绝如缕。很多人对于南北国家通过自由贸易纽带能否实现经济的共同增长而迈向经济一体化表示了担心。随着时间的推移与形势的改变，NAFTA 发展初期的光芒所遮蔽的内在问题开始浮出水面，其中的投资国条款等争议问题已经成为人们不断抨击的靶子。不少研究者认为 NAFTA 虽然过去相对成功，但是未来发展的兆头并不好。^⑤ 在全球化进入新的阶段、逆全球化暗流涌动的当下，NAFTA 遭遇了发展“瓶颈”。

（一）国家间的相对收益与部门间的分配问题

众所周知，区域内贸易自由化最终会促进经济增长。但是，经济发展的总体增长与社会总福利的提升难以回避两个分配问题。第一，自贸区红利在不同国家间分配的相对收益问题。因为北美三国的经济增长并不意味着美加墨三方以同等速度增长。第二，具体国家福利的总体提升在国内不同部门、行业间的收益与成本问题。国家作为一个整体可以从国际贸易当中获益，但是国际贸易也极有可能使得国家内部的某些特殊集团利益受损。国际贸易会使一国出口部门的特定要素受益，但使进口竞争部门的特定要素受损，而流

^① 参见 [美] 保罗·克鲁格曼等著，丁凯等译：《国际经济学：理论与政策》（第十版），北京：中国人民大学出版社，2016 年，第 29 页。

^② Stewart A. Baker, “After the NAFTA”, in *the International Lawyer*, Vol. 27, No. 3, 1993, pp. 765 - 770.

^③ 刘宁：《论北美自贸区的组建及影响》，载《山东社会科学》，1996 年第 2 期，第 9 - 11 页；

^④ Robert E. Baldwin and Christopher S. Magee, “Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills”, in National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, No. 6376, January 1998.

^⑤ Milos Barutciski, “NAFTA at 15 Years”, in *Willametter Journal of International Law and Dispute Resolution*, Vol. 17, No. 1, 2009, pp. 94 - 99.

动要素的影响则不能一概而论。^①

美国民众认为墨西哥从 NAFTA 中获益最大。NAFTA 运行的第一个 10 年，墨西哥人均 GDP 每年增长 4%，成为拉美地区经济发展最快的国家。^② 由于北美地区的贸易流动是自由的，资本可以跨越国界向回报率更高的国家流动。墨西哥廉价而年轻的劳动力市场自然吸引了大量投资。美国的工会抱怨说，对墨西哥进行投资导致美国资本输出过多、本国资本不足，最终会伤害美国的工人。墨西哥的人均 GDP 从 1993 年的 5526 美元增至 2015 年的 9290 美元。^③ 墨西哥 GDP 总量从 1992 年的 3636 亿美元增至 2017 年的 12243 亿美元。1994 年墨西哥爆发了金融危机，正是由于美国及其盟友的援助才得以较快地渡过难关。墨西哥前总统福克斯曾高度赞扬 NAFTA 让墨西哥人获得了工作机会、技术知识以及管理经验。但是，美墨两国间的进出口贸易发展并不平衡，特别是相互之间的依存度在此期间发生了较大变化：在 NAFTA 成立的 20 多年间，双边贸易由之前的相对均衡状态转变为墨方的长期顺差，并且顺差数额越来越大。2015 年墨西哥对美国的贸易顺差为 1220.89 亿美元，与 1995 年相比增幅累计达 866.88%，年均增长 12.13%。其中出口额年均增长 8.00%，进口额年均增长 6.41%。即墨西哥出口方面对美国的依赖度基本保持相对稳定，而在进口贸易方面，美国的地位不断下降。^④ NAFTA 导致美国与两个北美邻国之间的贸易逆差持续扩大，美国国内就业岗位持续流失，工人工资水平拉低，民众不满情绪高涨。

对此，墨西哥方面也有抱怨说，作为墨西哥最大的贸易伙伴和投资来源国，美国让墨西哥的经济伙伴过于单一化，结果是墨西哥经济过分依赖于美国，丧失独立性。形象地说，“美国经济打个喷嚏，墨西哥经济就要感冒”，2008 年经济危机就是很好的例证。^⑤ NAFTA 成立以来美墨贸易量得到大幅度上升：双边贸易总额由 1994 年的 1000 多亿美元增加到 2015 年的约 5000 亿美

^① 参见 [美] 保罗·克鲁格曼等著，丁凯等译：《国际经济学：理论与政策》（第十版），北京：中国人民大学出版社，2016 年，第 49 页。

^② Daniel Lederman, William F. Maloney, and Luis Servén, *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*, Stanford University Press, 2005.

^③ 墨西哥 GDP 数据来源：“TRADE ECONOMICS”. <https://zh.tradingeconomics.com/mexico/gdp-per-capita-ppp>. [2018-12-23]

^④ 刘学东：《北美自贸区前景与中墨双边经贸关系展望》，载《拉丁美洲研究》，2017 年第 2 期，第 46-59 页。

^⑤ James M. Cypher, “Mexico since NAFTA: Elite Delusions and Reality of Decline”, in *New Labor Forum*, Vol. 20, No. 3, 2011, pp. 61-69.

元。墨西哥对美贸易尤其是对美出口业务飞速增长。^① 但是墨西哥工业领域的不同部门收益不一样。墨西哥本国的民族工业，特别是那些包括传统手工业在内的当初受到保护的产业受到严重伤害。另外，NAFTA 并未能有效化解墨国内的就业问题，反而吸引了众多来自于中美洲地区的人偷渡来墨西哥工作。同时，由于美国的直接投资大都集中在墨西哥边境地区，广大的内陆地区实际上处于边缘化的境地，并未得到多少实际利益。

相比于美墨贸易，加拿大国内虽然争议较少，但也是牢骚满腹。首先，由于美国经济体量极大，三国之间属于非对称关系，NAFTA 的运行机制依然是双边多于三边，加拿大与墨西哥并没有多少制定游戏规则的权利。其次，NAFTA 一直致力于货物、资本以及服务的自由流动，但劳动力的流动比较受限。除了有限的技术人才与管理外，区域内的人员流动受到美国政策的严格约束。“9·11”事件之后，美国开始加强边境管控，同时致力于打击非法移民，大量墨西哥移民转赴加拿大。2005 年开始，向加拿大提出居留申请的墨裔难民与移民名列前茅。2007 年，共有 80941 名难民向加拿大提出居留申请，其中，来自于墨西哥的超过 13000，占有提出难民申请人数的 16%。^② 另外，加入 NAFTA 后加拿大内部的收入差距扩大，助长了社会不平等现象。2008 年金融危机的教训让加拿大人开始认识到，要学会“用两只脚来踩踏板”：一只脚立足于国家层面，另一只脚按照自身需求来试探区域主义或者全球主义。

（二）区域内的规则兼容问题

NAFTA 的发展历程也是北美三国不断调整自己的规则，相互斗争、相互妥协、相互兼容的历程。有学者比较了美加墨三国的社会政策并分析了区域内自由贸易对不同国家劳工的影响，指出：一方面，墨西哥劳工在 NAFTA 中的发展是以加拿大与美国的劳工为代价的；另一方面，三个国家失业人口不断增加，当初 NAFTA 所承诺的美好前景要么是无意识的夸张，要么是有意识的操纵与引导。^③ 此外，NAFTA 的最大亮点在于南北合作，但问题是发达经济

^① 刘学东：《北美自贸区前景与中墨双边经贸关系展望》，载《拉丁美洲研究》，2017 年第 2 期，第 46-59 页。

^② Liette Gibert, “North American Anti-Immigration Rhetoric: Continental Circulation and Global Resonance of Discursive Integration”, in Imtiaz Hussain (ed.), *The Impacts of NAFTA on North America*, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 63-91.

^③ Robert G. Finbow, *The Limits of Regionalism: NAFTA's Labour Accord*, Ashgate Publishing limited, 2006, pp. 1-2.

体与发展中经济体之间的相互融合需要付出很大的代价。墨西哥国内的司法体系以及诸多规章条例与 NAFTA 的条款不相兼容，缺乏作为发达市场经济的法律和条例框架，难以为美加两国所接受。

从加拿大的角度来讲，无论是《美加自贸协定》还是 NAFTA，结果都是开放边境、消除关税与非关税壁垒、提升市场一体化程度，发挥两国各自的比较优势。美国的能源供应通过 NAFTA 有关条约得到了保障，但加拿大在美国的市场准入却由于“9·11”事件而减速，因为“边境的加固”给加方企业带来了巨大的成本。另外，NAFTA 第 19 章所建立的贸易救济体系明显受到美方话语权与结构权的影响。^① 加方认为，如果相关条款不能废除的话，在不远的未来，双边谈判作为安全阀的功能就会日益政治化。结果是大家各行其道，最终诉诸自己的国内法，自贸区就会名存实亡。另外，美国对外来投资者的限制以及对知识产权的严格保护让加拿大人产生了严重的不满情绪。众多的批评者还认为 NAFTA 第 11 章条款实际上侵蚀了东道国联邦政府的权力。^②

（三）NAFTA 的扩容与社会问题

美国一直尝试将 NAFTA 扩展到智利、巴西等南美其他国家。NAFTA 是美国贸易政策的具体体现。在积极运用多边贸易谈判的同时，美国从不放弃区域的或者双边的方式。由于 NAFTA 涉及投资、环境保护和劳工等敏感问题以及严格标准，只有智利、哥伦比亚以及阿根廷等少数拉美国家有意加入。NAFTA 的实践证明，自由贸易区只是一个国家在某个时期实现经济和贸易快速增长的工具，其本身并非是终极目标。自由贸易区所带来的贸易利益不仅是经济发展的一个部分，也对国内经济的其他组成部分产生各种直接或间接的影响，因此不能指望自由贸易区可以一揽子地解决一系列社会、经济问题，尤其对发展中国家会形成一系列的严峻挑战。在一定程度上，自由贸易区还会引发就业问题、贫富差距问题、环境问题、地区发展不平衡问题、产业发展不平衡问题等等，这些问题处理不当，可能会引发某些政治、社会问题的连锁反应。

^① 2017 年 6 月 26 日，美国商务部宣布针对加拿大在美国市场倾销软木将征收额外反倾销税。

^② Ian McKinley, “Integration through NAFTA’s Chapter 11: Eroding Federalism and Regionalism”, in Intiaz Hussain (ed.), *The Impacts of NAFTA on North America*, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 93 – 105.

四 USMCA 替代 NAFTA：文本与实质

NAFTA 作为一种制度安排，主体上反映的是 20 世纪 90 年代初期的认识。20 多年来，经过 GATT 的乌拉圭回合谈判与 WTO 的多哈回合谈判，又经过了奥巴马政府 TPP 的短暂尝试，人们对全球经贸实践的认识发生了相应的嬗变。就当下而言，NAFTA 的许多条款（比如透明度问题、贸易救济新问题、数字贸易规则等等）客观上需要进行重新调整，以适应时代的需要。^① 按照 NAFTA 最初的约定，2008 年 12 月 31 日是协定 15 年修约期。刚刚遭遇了经济危机的美国人愤愤不平，要求 NAFTA 重新谈判的呼声日益高涨。奥巴马在竞选总统期间一直在抨击 NAFTA，但当选之后由于种种原因并没有强力推进 NAFTA 重新谈判。2015 年 5 月 18 日，美国贸易代表向国会提交通知，为了建立更加“自由、公平”的市场，准备对 NAFTA 进行更新升级。2016 年来逆全球化暗潮涌动，英国“脱欧公投”意外通过，特朗普出乎意料地当选总统，NAFTA 直接驶入重新谈判的快车道。在“美国优先”原则下，美国主张大幅修改、调整对自己不利的条款；加拿大、墨西哥对于美国权力主导的规则一直愤愤不平。但是，全球化导致的区域内相互依赖的格局，让三国都不得不在原先的框架下互相妥协，最终敲定了新协议。

（一）从 NAFTA 到 USMCA：文本的变化及其解读^②

USMCA 是在 NAFTA 的基础之上，结合了国际贸易最新的实践与理念，摒弃了过于理想主义的成分后综合形成的。特朗普称 USMCA 将平衡美国与加拿大、墨西哥之间的贸易逆差，对美国汽车产业与农业尤其利好。美国贸易代表莱特希泽更是将 USMCA 称为美国未来贸易协议的模板，也暗示了 WTO 改革的方向。^③ USMCA 条款丰富详尽，文本厚达 1800 多页。从条款上看，USMCA 保留了 NAFTA 中的大量条款，是 NAFTA 与 TPP 合集的翻版，其中大部分新规则都来源于 TPP。就其内容来看，大致分为贸易规则和市场准入两大部分。

^① Imtiaz Hussain, “North American Integration and Recession: Paradigm Change?”, in Imtiaz Hussain (ed.), *The Impacts of NAFTA on North America*, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 209–236.

^② 相关文章会对 USMCA 的文本展开详细的解读，本文在此仅做框架式讨论，不对具体条款展开解读。

^③ Jack Caporal and William A. Reinsch, “From NAFTA to USMCA: What is New and What is Next?”, CISIS. <https://www.csis.org/analysis/nafta-usmca-whats-new-and-whats-next>. [2018-12-28]

第一是劳工与环境问题，这是从 NAFTA 谈判开始就备受争议的部分。NAFTA 一开始对劳工与环境问题的关注比较缺失，导致美国国内的非政府组织与相关企业联合起来通过法院向行政部门、国会施压。面对来自多方面的批评和压力，美国政府决定对此问题进行考虑，决定对劳工和环境问题制定两个补充协定，即：《北美环境合作协定》(NAAEC) 和《北美劳工合作协定》(NAALC)。^① 冷战结束后，全球化进程加快。世界各国的资本流动加速、市场不断开拓的同时，各国的产业工人被直接推上了前线，成为相互依赖最为敏感、最为脆弱的群体。^② 北美三国中，加拿大资源广阔而人口稀少，属于典型的福利社会。NAFTA 对加拿大社会收入分配的冲击结果是贫富差距拉大，但基层民众的福利并没有显著降低。墨西哥由于加入 NAFTA 使得 GDP 显著增加，但不同产业部门之间利益分配不均。墨西哥的劳工组织没有美国发达、完善，因而参与政治活动的能力有限。美国工会力量强大，而且美国作为制造业大国，产业外包与转移现象严重，因此国内不满情绪严重，在 NAFTA 重新谈判中的声音特别突出。特朗普在 2016 年选举中受到了美国“铁锈带”地区工人的大力支持，因此在上台后致力于兑现当年的承诺，强力推进 NAFTA 重新谈判。同样地，环境问题也一直有争议。有研究者认为贸易自由化最终对环境保护是有利的，反对者认为自由贸易恰恰是牺牲环境与健康来换取财富增长。^③ 特朗普政府本来对待环境问题的热情不高，但美国国内对环境问题的持续关注，加上环境问题可以转化为美国贸易标准的优势，让特朗普政府增强了新协定中环境因素的分量，突出了《濒危野生动植物物种公约》等条约的履约等问题。

第二是投资争端解决机制问题。NAFTA 在提倡区域内自由贸易的同时，还积极鼓励投资。第 11 章专门规约三国间的投资关系，其规则的深度与广度超越了包括 WTO 在内的其他任何区域或多边投资规则。其中最具有创造性的一点是投资者与主权国家之间的投资争端解决机制。^④ NAFTA 是适应经贸发

① 费赫夫：《北美自贸区争端解决机制研究》，广西师范大学硕士学位论文，2004 年，第 6-7 页。

② Tamara Kay, *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism*, Cambridge University Press, 2011.

③ Werner Antweiler, et al., “Is Free Trade Good for the Environment?”, in *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 4, 2001, pp. 877-908; Martin Wagner, “Trading Human Rights for Corporate Profits: Global Trade Policy Weakens Protections for Health, the Environment”, in *Race, Poverty & the Environment*, Vol. 11, No. 1, 2004, pp. 26-28. 两篇文章的观点针锋相对，结论截然相反。

④ 叶兴平：《北美自由贸易协定投资争端解决机制剖析》，载《法商研究》，2002 年第 5 期，第 129-135 页。

展区域集团化趋势而产生，属 20 世纪以来达成的诸多区域性投资贸易协定中最成功的典范。在 NAFTA 设立的众多目标当中，北美三国间的 FDI 流动最为成功。甚至有专家认为，三方间投资流动如此显著，部分原因必须归功于第 11 章。^① 在投资争端解决方面，NAFTA 首次采用专章形式对投资者诉国家的争端解决制度予以详细规范，有效地处理了投资者与国家间的贸易投资争端，其创新之处还在于规定了两个发达国家间关于直接求偿的投资保护和每个求偿案件需成立由不同仲裁员组成的临时仲裁庭，它还赋予投资者对东道国政府提出赔偿请求的最终决定权。但这一点也是引起极大争议的部分，加拿大和墨西哥认为，美国投资者作为主动者，通过该机制影响甚至削减了自身的政府权威。而且由于在涉及投资仲裁的争端解决机制中引入了他方特别是国际组织的参与，导致实际上与区域主义背道而驰。^② 其中比较突出的例子就是 METALCLAD 诉墨西哥政府案所引发的巨大国际争论。^③ 三国重新谈判之后，USMCA 删除了 NAFTA 第 11 章，同时在加拿大政府的努力说服之下美国保留了 NAFTA 第 19 章，以保护其软木产业不受美国的打击。为了给 USMCA 增加一个防止逆滑的“棘轮”，加拿大政府还成功地说服美国将“日落条款”的期限从 5 年延长到 16 年。

第三是 NAFTA 中的知识产权“过度保护”问题。NAFTA 首次确立了国际知识产权保护法律机制。当年的美国贸易代表希尔斯（Hills）曾经说，知识产权保护是美国人的“灵感之光”，美国的国父们在宪法中就对专利保护给予足够的重视。美国当前已经失去了劳动密集型产业的优势，但依然保持着技术创新与服务部门（特别是娱乐业）的优势，其中一个最重要的原因就是美国在鼓励、提倡创新的同时，大力保护知识产权。美国在乌拉圭回合多边贸易谈判中一个主要的目标就是建立一个世界级、全方位的知识产权保护体系。对此，加拿大与墨西哥颇有怨言，认为过度的知识产权保护实际上束

^① J. F. Hornbeck, “NAFTA at Ten: Lessons from Recent Studies”, CRS Report for Congress, February 2004.

^② 关于 NAFTA 第 11 章的详细讨论参见 Ian McKinley, “Integration through NAFTA’s Chapter 11: Eroding Federalism and Regionalism”, in Imtiaz Hussain (ed.), *The Impacts of NAFTA on North America*, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 93–105; Howard Mann and Konrad von Moltke, “Protecting Investor Rights and the Public Good: Assessing NAFTA Chapter 11”, An International Institute for Sustainable Development Report, April 2002.

^③ Arturo B. Tamayo, “The New Federalism in Mexico and Foreign Economic Policy: An Alternative Two-Level Game Analysis of the Metalclad Case”, in *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, No. 4, 2001, pp. 67–90.

缚了生产发展的手脚，造成不必要的成本。^①但鉴于美国强大的经济体量与制定规则的能力，墨加两国只能表示遵从。

第四是市场准入问题，包括区域外的商品流入问题。如本文开头所述那样，相比较而言，作为一种较低级的合作形式，自贸区成员国之间废除了关税和数量限制，但各成员国没有共同对外关税，仅仅规定原产地规则。但是，经济全球化的内在矛盾是地区一体化与生产全球化之间的矛盾。其结果是，区域外国家对区域内部分成员的商品输入自然会影响区域内的贸易流动。这一点在 NAFTA 运行过程中已经体现出来。^② USMCA 与 NAFTA 不同的地方在于，新文本没有“自由”的字眼，而是引入了以往在贸易协定中罕见的歧视性条款——所谓的“毒丸条款”，对其界定的非市场经济体进行限制。这预示着美国似乎也不再将自由贸易协议视为帮美国企业打造全球供应链的途径，而是以更严格的标准审查流入美国的商品，旨在迫使制造业回归美国。美国在 USMCA 中执意不解决钢铝关税问题，也是出于试图提升国内制造业竞争力的考量。

（二）从 NAFTA 到 USMCA：问题的实质

USMCA 最终取代 NAFTA 深刻地说明，一方面，经济全球化演变进程中所产生的矛盾积累到一定程度必然会有所释放；另一方面，也足以证明经济全球化所造就的国家间的相互依赖程度至深至远。

首先，一旦 NAFTA 的负面效应超过了临界点，区域内制度安排的可持续性就成为问题。从政治经济学的角度来看，任何国际贸易中都有赢家也有输家。某种制度安排的可持续性就取决于是否能够在较短时间内较为合理地分配收益与成本。现实生活中，利益受损失者比受益者更有积极性组织起来反对某些制度规则，因为那些忍受国际贸易所造成的利益损失、遭受持续失业之苦的阶层没有及时得到补偿与反馈。美国的钢铁工业与汽车产业在加入 NAFTA 之后的确受到了致命的冲击。早在 NAFTA 签订之前，很多人就曾预料到这样的悲剧。当年的全美汽车工人联合会主席曾宣称，自由贸易对美国汽

^① Bradly J. Condon, *NAFTA, WTO and Global Business Strategy: How AIDS, Trade and Terrorism Affect Our Economic Future*, Quorum Books, 2002.

^② Francisco Haro Navejas, “Three Amigo and a Non-regional Player: China as a Challenge Inside and Outside the NAFTA Box”, in Imtiaz Hussain (ed.), *The Impacts of NAFTA on North America*, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 123 - 140.

车产业而言是一场灾难，从此美国汽车工人无事可做了。^① 回头看来，当年支持 NAFTA 的经济学家们的预测似乎过于乐观了：美墨间不断上升的贸易赤字就是美国制造业向墨西哥转移的回应。面对经济颓势，精英们打造的“美国领导”神话幻灭了，民粹主义或者孤立主义就开始抬头了。^②

其次，经济全球化是生产发展的必然途径，而相互依赖是经济全球化的必然结果。尽管美加墨三方在谈判过程中一直互相抱怨，并不断地对外界放风以表达各自的坚定立场。但是，NAFTA 成立 20 多年来成功地打造了北美三国间的相互依赖关系。为了防止谈判破裂，三方最终还是选择了相互妥协、求同存异、放眼未来。美国大西洋理事会（The Atlantic Council）为此发布警告称，除了经济方面的收益之外，贸易协定往往是一种战略协作：日益紧密的商业关系导致其中的国家相互依赖；北美自由贸易区千万不能终结，否则就会退回到过去那种信任缺失、合作停滞的时代。在 NAFTA 重新谈判前夕，加拿大外交部长方慧兰在 2017 年 6 月对下议院讲话：“我们不能把国家间的贸易看作是零和博弈，我们相信贸易关系能够造福各方。”能源问题上的相互依赖关系让美国贸易代表在 NAFTA 重新谈判的进程中一再发出信号，希望保证促成北美地区能源合作。2017 年 5 月 30 日，6 名美国国会议员给美国贸易代表写信，要求在 NAFTA 重新谈判中竭力避免对能源事务造成冲击。^③

最后，从 NAFTA 的谈判到 USMCA 的谈判来看，地区制度安排背后“权力导向”与“规则导向”之间的互动博弈一直在上演。NAFTA 向 USMCA 的变迁，是一种从开放的小多边主义向封闭的小多边主义的退缩。美国再次强势地运用“轮毂—辐条”战略，将“美国优先”的理念贯穿始终。未来自贸区的制度安排问题值得学术界关注。NAFTA 的初衷就是为了推动区域经济逐渐走向自由化，最终达到深层次一体化。但要想达到目的，制度安排不仅要规划某些“杠杆”来推动区域经济往正确的方向运动，还要设计出防止后退的“棘轮”。

^① 赵仲田：《墨西哥开放措施与布什政府的怀柔政策——未来的美墨自由贸易协定》，载《世界经济与政治论坛》（曾用名《国外社会科学情况》），1990 年第 12 期，第 12 - 15 页。

^② 当初这一神话是如何建构的？参见 Amy Skonieczny, “Constructing NAFTA: Myth, Representation, and the Discursive Construction of U. S. Foreign Policy”, in *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 3, 2001, pp. 433 - 454.

^③ Jason Marczak and Katherine Pereira, “The Noneconomic Benefits of NAFTA”, in The Atlantic Council, *What if NAFTA Ended: The Imperative of a Successful Renegotiation?*, 2017, pp. 22 - 29.

结语：历史演变的复杂性与曲折性

从 NAFTA 成立到 USMCA 签署的 20 多年间，世界在不断地变化，制度与规则也相应地变化。从发展的历史进程来看，NAFTA 所带来的影响是长久而深远的。这种影响不仅限于经贸领域，而是通过经贸关系溢出而产生了一定的政治效应。首先，经济全球化下的合作共赢是大势所趋。冷战后，国家间主要通过贸易而非战争来实现自己的目标，这成为世界的主流模式；互惠共享与竞争平衡贯穿了整个时代。其次，国内事务、国际关系之间的界限也日益模糊、相互交织。但是，NAFTA 的演变告诉世界，制度安排的设计与推行应该循序渐进，不能一蹴而就，也不能因噎废食。区域合作经贸先行，通过协议循序渐进地推动其他领域的逐步发展。要想实现可持续发展，就要让政治目标与经济发展适度同步。经济与政治相互间可以做出必要的让步，但不能长期做牺牲。最后，时代变了，规则也要追上时代的步伐，不能抱残守缺、故步自封，更不能走回头路。毫无疑问，全球化是人类社会的一个漫长过程，我们其实处于全球化的初级阶段。随着经济全球化从范围的广度开始向纵深发展，国家或者区域必然遭遇到新问题，我们必须给予关注和积极的回应。在一定程度上，逆全球化就是这种抗争的表现。从马克思主义的历史唯物主义与辩证唯物主义的角度来看，逆全球化是全球化进程中的回潮，是螺旋式上升与波浪式前进中的曲折性、复杂性的体现。世界各国应该正视问题、分析问题，并且着眼于未来、尝试提供解决方案。

(责任编辑 黄念)