

美墨加贸易协定：又一次针对中国的降维打击？



王鹏 西安交通大学法学院讲师，公共管理学博士后

2018-10-02 14:55:49 来源：观察者网

https://www.guancha.cn/wangpeng/2018_10_03_474201_s.shtml

【文/观察者网专栏作者 王鹏】

北美自由贸易协定（NAFTA）的升级谈判一直是美国特朗普总统的重点外交议题。在早早把墨西哥拉下水之后，特朗普总统一直给加拿大施压，不断通过推特给加拿大喊话，希望加拿大能在最后时刻“上船”。

果然，美国的老邻居没能抵挡住特朗普的“攻势”。10月1日，经过一年多的谈判，加拿大在最后关头已经同意加入美国与墨西哥之间的贸易协定。这个新协定的名称为“美墨加协定”（The United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA），全面取代目前的北美自由贸易协定。

美墨加三个老邻居搞区域经济一体化、签自由贸易协定，本来也不是什么新鲜事。北美自由贸易协定更是早在1994年就已经生效，二十多年过去了，现代化一下也是人之常情，本以为没中国什么事。然而，匆匆读过美墨加贸易协定部分条款，发现中国可是正儿八经不在场的角色。



当地时间2018年10月1日，美国华盛顿，美国总统特朗普出席新闻发布会，介绍美加墨贸易协定。

图片来源@视觉中国

又一次国际经贸规则的降维打击？

也许在特朗普的盘算里，又一次将美墨加贸易协定视为针对中国的降维打击。之所以称之为“又一次”，是因为特朗普的前任奥巴马就通过 TPP 这么干过。虽然特朗普上台之初就把 TPP 废了，签署了美国终止 TPP 谈判的法案，但这显然只是意气之举，表示共和党与民主党是

有区别的，可围堵中国却是美国两党在外交政策上的共识。或许可以说，特朗普更进一步，不仅在条约谈判之外间接围堵中国，甚至在条约文本之中都毫不掩饰地纳入针对中国的条款。

仅以笔者最熟悉的投资章节（USMCA 第 14 章）为例，我们就可以看出，特朗普总统要挟墨加、锁定盟友、打击中国的目的。

美墨加贸易协定虽然规定了投资者-国家仲裁机制，即外国投资者可以在国际仲裁庭起诉东道国政府。然而，这种国际仲裁机制只适用于美国墨西哥之间的投资纠纷，并不适用于加拿大-墨西哥和加拿大-美国之间的投资纠纷。由于加拿大和墨西哥都是《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP，即没有美国的 TPP 协定）的缔约方，两国投资者可以在 CPTPP 项下启动国际投资仲裁起诉另一国政府。由此可以看出，加拿大和美国在国际投资仲裁改革问题上的分歧十分明显。

然而，美国墨西哥之间的国际仲裁机制，也有一些颇有深意的“创新”，体现了浓重的地缘政治和民族主义底色。

例如，可以援引并启动国际投资仲裁的申诉方的定义问题。这是原文：

Annex14-D Mexico-US Investment Disputes

claimant means an investor of an Annex Party, excluding an investor that is owned or controlled by a person of a non-Annex Party that the other Annex Party considers to be a non-market economy, that is a party to a qualifying investment dispute.

简单翻译一下，美国-墨西哥之间的国际投资仲裁不保护非市场经济国家国民所有或控制的企业。

当今世界，跨国投资十分普遍，跨国公司经营往往也是你中有我、我中有你，甚至互相控股。中国企业到墨西哥投资，并与墨西哥投资者建立合资企业，并且由这个墨西哥合资企业再到美国投资，也是十分普遍的事情。

然而，这个申诉方的定义就意味着，中国在墨西哥投资设立的墨西哥企业，如果再投资美国，并与美国政府产生纠纷，在很大概率上，这个中国投资的墨西哥企业是无法援引美墨加贸易协定项下的国际投资仲裁来起诉美国政府的。

如果再细看，就会发现，认定非市场经济体的标准，是根据东道国的国内法，即美国和墨西哥的国内法。这就更增加了美国政策的随意性和单方性。

再例如，投资章节第 14 条拒绝授惠条款，原文如下：

Article 14.14: Denial of Benefits

1. A Party may deny the benefits of this Chapter to an investor of another Party that is an enterprise of that other Party and to investments of that investor if the enterprise: (a) is owned or controlled by a person of a non-Party or of the denying Party; and (b) has no substantial business activities in the territory of any Party other than the denying Party.
2. A Party may deny the benefits of this Chapter to an investor of another Party that is an enterprise of that other Party and to investments of that investor if persons of a non-Party own or control the enterprise and the denying Party adopts or maintains measures with respect to the non-Party or a person of the non-Party that prohibit

transactions with the enterprise or that would be violated or circumvented if the benefits of this Chapter were accorded to the enterprise or to its investments.

有针对性的是第二款，也简单翻译一下，在第三国国民控制或所有的缔约一方的企业的情形下，如果美国采取措施禁止与该第三国或该第三国的特定企业进行商业交易，那么，美国可以拒绝给予该第三国国民所控制的缔约一方的企业所享受的条约待遇，包括国际投资仲裁权利。

换言之，如果中国投资者在墨西哥投资控制或所有的企业与美国政府发生纠纷，如果美国政府因某种原因制裁中国或中国的特定投资者（美国就因为伊朗核问题、朝鲜核问题制裁了很多中国企业，最近“中招”的是大名鼎鼎的中央军委装备发展部），那么，中国投资者在墨西哥投资的企业将无法利用国际投资仲裁机制起诉美国政府。

此外，美墨加贸易协定在数字经济、原产地规则、农产品和劳工权益等也有不少争议性措施。例如，据外媒报道，美墨加贸易协定提高了汽车整车的区域自产比例，将汽车零部件的自产率提高到 75%，同时使用更多本地生产的钢材，要求 40-45%的零部件由时薪不低于 16 美元的工人生产。换言之，在墨西哥组装的汽车，只有使用了足够的美国、加拿大或墨西哥的零配件和材料，才能够享受美墨加贸易协定的关税优惠。这无疑会限制墨西哥对中国汽车零部件的使用和采购。

还有更狠的，出现在第 32 章例外和一般条款中。

如果美加墨三方正在与非市场经济国家谈判自由贸易协定，那么，根据第 31.10 条规定，缔约方不仅应在启动谈判前提前三个月通知其他缔约方，还应该尽早将缔约目标尽可能告知其他缔约方；还需要再签署前至少 30 天将拟签署文本提交给各缔约方审查（review），以评估该文本对美墨加贸易协定的影响；在与非市场经济国家签署自由贸易协定后的六月内，允许其他缔约方终止并替换美墨加贸易协定相关条款。

换言之，加拿大和墨西哥要不要跟中国签自由贸易协定、想通过自由贸易协定实现什么目标、谈判文本草案、拟签署文本都要送美国政府审查，如果美国政府认为加墨跟中国自由贸易协定有什么不好影响，还可以美墨加贸易协定为后盾要挟加墨两国。



特朗普时代的国际经济规则政策：彻底政治化

如果仅看美加墨贸易协定，还看不出什么门道，毕竟动辄好几千页的英文专业文本也有不小的门槛；然而，如果考虑到最近的中美贸易摩擦，那么美加墨贸易协定里里外外的规则设计就大有深意了。

以自由贸易协定谈判为例，中国正在与加拿大进行中加自由贸易协定的联合可行性研究；中国与墨西哥虽然没有开始自由贸易协定，但有报道称中国愿意与墨西哥尽快开展自由贸易协定谈判。如果中国开始与加拿大、墨西哥进行自由贸易协定谈判，根据对美墨加贸易协定的上述分析，美国势必成为不在场的谈判者。

美墨加贸易协定的相关规则，很可能被移植到美国与欧盟、日本、韩国的自由贸易协定谈判或升级中。考虑到美国、欧盟、日本频频针对非市场经济体、世界贸易组织改革、强制知识产权交易、国有企业等议题发布联合声明，这种规则移植的过程不能不引起警惕。

而针对加墨之外的美国朋友圈，中国都已经或试图推进自由贸易协定谈判。例如，中国在前几日发布的《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》中，明确喊话欧盟和日韩，“中国将与欧盟一道加快推进中欧投资协定谈判，争取早日达成一致，并在此基础上将中欧自贸区问题提上议事日程。中国将加快中日韩自贸区谈判进程，推动早日达成区域全面经济伙伴关系协定”。美国在美墨加贸易协定的设计，无异将中美两国推上了直接竞争的境地，令其他国家陷于“要么跟中国签、要么跟美国签”的两难境地。

美墨加贸易协定是特朗普外交政策的延续和强化，体现了特朗普政府在国际经贸规则上的新动向。第一，特朗普不仅仅是“退群狂魔”，还可能真的热衷“筑墙”，在推动国际新规则谈判方面也是不遗余力，秉持极限压力策略。第二，如果说通过中美贸易摩擦，特朗普打破国际贸易法自二战后的去政治化传统，那么，此次美墨加贸易协定则将再政治化的战火引燃到投资领域，触发了整个国际经贸规则——包括数据贸易、数据本地化存储、国有企业等新兴议题规则——的政治化，破坏了二战后国际经济治理的法制化、多边化进程。

人们常说，经贸关系是中美关系的压舱石。如果经贸规则政治化，那么，中美关系必然走向更大的复杂性和不确定性。特朗普政府可以并已经利用一切可以要价和打击的工具攻击任何对手，包括中国。墨西哥和加拿大此番签署美墨加贸易协定，就是向美国这个世界霸主递交的“投名状”。在美国的折腾之下，笼罩在国际社会头顶的乌云怕是更重了。

当然，各大经济体不会看不破特朗普的伎俩，最起码也会采用拖字诀，阻止特朗普照搬美墨加贸易协定的设计，待到特朗普“速胜”迷梦破灭，谈判场上还将有新的变化。