

北美自由貿易協定重新談判之概況

李如蘋 編譯

摘要

1994 年生效之北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 時過 20 餘年，美國新任總統川普曾指控此協定是全世界最糟糕的貿易協定，並認為這是造成美國製造業工人失業的主因。儘管川普在某些事項上享有更改 NAFTA 的權力，在看似大刀闊斧的作風下，川普最終採取的作為仍須同時考量其他影響因素，如國內業者利益、國際義務、專家意見等。

(取材自：Shawn Donnan, *Renegotiating Nafta: 5 Points to Keep in Mind*, FINANCIAL TIMES, Jan. 24, 2017; Kellie Gryga, *NAFTA Renegotiation*, THOMSON REUTERS, Feb. 24, 2017)

2016 年美國總統大選期間的一項重要議題即是自由貿易，尤其是北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA)。兩位主要候選人皆一致認為有必要更新 NAFTA。選舉結束後，新上任的川普已表明其欲修改 NAFTA，以便將工作機會帶回美國來幫助美國勞工，且威脅其他成員國若無法獲得其想要的條件下，美國將退出該協定。NAFTA 成員國領導人間雖進行會晤和溝通，但尚未公布重新談判的細節。由於美國未曾有重新談判自由貿易協定的經驗，在如此未知領域中，川普儘管有不同法規授權其重新談判 NAFTA，吾人仍需持續觀察其改革之方向。川普之可能作為及對商業所帶來的意義為何，透過以下 5 點加以分析。

一、經濟層面的影響龐大

自 NAFTA 於 1994 年 1 月 1 日生效以來，美國、加拿大和墨西哥三國間的貿易便因供應鏈的誕生而大幅增加。美國目前與加拿大及墨西哥的貿易額每年已高於 1 兆美元，且 2016 年前 11 個月的貿易量將近占美國與全世界貿易的 30%，是美國與中國貿易的 2 倍、與英國貿易的 10 倍¹。對許多公司來說，美國退出 NAFTA 將意味著必須撤除其長期投資，也代表將喪失使用墨西哥廉價勞工的管道。墨西哥廉價勞工被許多公司主管視為得以抗衡中國和其他低成本製造者的重要因素，聯邦快遞 (FedEx) 執行長 Frederick Smith 即表示 NAFTA 為該公司目

¹ Shawn Donnan, *Renegotiating Nafta: 5 Points to Keep in Mind*, FINANCIAL TIMES, Jan. 24, 2017, <https://www.ft.com/content/4c1594c6-e18d-11e6-8405-9e5580d6e5fb> (last visited Mar. 10, 2017).

前商業競爭能力的重要關鍵。另外，退出 NAFTA 也將影響對川普勝選具決定性影響的某些州，因為許多美國汽車零件製造商皆出口至加拿大與墨西哥。美國車輛研究中心 (Center for Automotive Research) 報告，指出底特律都會區於 2015 年出口至墨西哥的產值超過 170 億美元，出口至加拿大的產值則為 150 億美元，此兩國家一共佔據該地區約 4 分之 3 的出口量。

二、需要更新的 NAFTA

川普並非美國第一個呼籲重新談判 NAFTA 或將之視為對美國有害的總統，2008 年歐巴馬在其總統競選期間即誓言要重新談判 NAFTA，以更新 NAFTA 保障勞工與保護環境之標準²。歐巴馬行政團隊隨後聲明，其與跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP) 各成員國 (包括加拿大與墨西哥) 所進行的貿易談判，即代表歐巴馬已實踐其承諾。雖然川普於 2017 年 1 月 23 日簽屬「行政命令 (Executive order)」退出 TPP 協定³，但川普選任的美國財政部長 Stephen Mnuchin 在其就職典禮上即向 TPP 協定支持者表示，希望以先前歐巴馬團隊所完成的工作做為起點，可說是承認歐巴馬行政團為重新談判 NAFTA 鋪了路。

三、難以實現的邊境稅

川普不斷揚言美國將對設廠於墨西哥而非美國境內的公司課徵 35% 的「邊境稅 (border tax)」，其向美國各企業領導人表示，屆時美國將對進口產品課予相當高額的邊境稅。然此舉將有違 NAFTA 之規定及美國在世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 的承諾，川普內閣之提名人甚至懷疑該等措施之可能。受川普選任之財政部長 Mnuchin 即向參議員表示，其認為此等計劃不會真正實施。另外，邊境稅若要通過國會亦會碰到政治上的困難，尤其是考慮到川普與國會共和黨成員的關係。國會向來偏向鞏固其貿易上的憲法性權力，且部分共和黨員，包括眾議院院長共和黨黨員 Paul Ryan，已表明其將反對課徵新的關稅。美國跨國公司陶氏化學 (Dow Chemical) 執行長 Andrew Liveris 作為川普的製造業顧問，向記者表示川普總統不至於會做出傷害美國競爭力的事情。

四、關稅、爭端解決和原產地規則

在川普內閣提名仍待參議院批審的情況下，美國重新談判 NAFTA 的確切目標仍不明確，且可能因工業團體為自身利益向川普施壓而有所改變。但在去年一

² Nina Easton, *Obama: NAFTA not so bad after all*, FORTUNE MAGAZINE, June 18, 2008, http://archive.fortune.com/2008/06/18/magazines/fortune/easton_obama.fortune/index.htm (last visited Mar. 10, 2017).

³ 行政命令 (Executive order) 在美國是由聯邦政府的行政分支—總統發布的命令。在其它國家，類似的法令可能以政令或委員會命令為人所知。行政命令也可以在州級層面由州的州長或在地方層面由城市的市長發布。自 1789 年以來，由美國總統所發布的行政命令，通常用以指導行政官員行事，無法遵從者之後果是被從辦公室免職。其它類型的行政命令如國家安全指令。

份報告中，身為即將上任的商務部長 Wilbur Ross、和川普新設立的白宮國家貿易委員會 (White House National Trade Council) 主席經濟學家 Peter Navarro，便對墨西哥針對出口商減免增值稅 (value-added tax, VAT) 的政策提出關切，認為墨西哥巧妙地操作增值稅的空間來提升其競爭優勢，同時指出墨西哥自 NAFTA 生效以來所實施的 VAT 已從 10% 提升至 16%。此政策阻止美國出口至墨西哥、鼓勵美國製造業者至墨西哥設廠，並增加美國對墨西哥貨品的貿易赤字等。這樣的情形對美國企業有利，但對美國整體為不利。另外，就任在即的美國官員除了對現在 NAFTA 之爭端解決機制有所怨言，亦不滿判定一項產品須於 NAFTA 境內製造多少比例才能獲益的「原產地規則」，這對汽車業和美國零件製造者來說尤其重要，因為他們在很多情況下依賴原產地規則來與中國和其他競爭者抗衡。

五、墨西哥在談判桌上最為弱勢

NAFTA 前身為 1987 年美國與加拿大的雙邊協定，而加拿大至今仍是美國的首要出口市場，這意味著若川普撕毀 NAFTA，墨西哥將成為三個締約國中最岌岌可危的一方。前加拿大外交部長、現任職於 Baker McKenzie 事務所的 Peter Mackay 表示，加拿大自美國進口的產品多於其向美國出口的產品。彼得森國際經濟研究所 (Peterson Institute for International Economics) 的資深研究員 Gary Hufbauer 則認為，1987 年的協定為其後繼者 NAFTA 的墊腳石之一，即便 NAFTA 崩毀，美國許多為了符合 NAFTA 而通過的立法將仍維持原樣，除非國會對之有所改革。

上述川普欲採取的行為可行與否，關乎總統重新談判 NAFTA 的權利依據。除了各條約的施行法案 (implementation act) 授權美國總統得重新談判自由貿易協定外，2015 年方修訂的貿易促進授權法案 (Trade Promotion Act, TPA) 亦賦予總統相關權力。首先，TPA 過度美國國會的權力給總統，使後者得以洽簽有關實施關稅的國際協定，且以快速通關 (fast track) 的方式通過協定，意味國會無權更改協定，僅得投票表示同意與否，此等機制限縮了國會對協定的影響力。然總統在 TPA 下享有此等權力時，必須於重新談判前 90 天通知國會，以透露其談判的目標，並與眾議院籌款委員會 (Committee on Ways and Means) 及參議院財政委員會 (Committee on Finance) 進行協商；談判開始前 30 天，總統則須於美國貿易代表辦公室 (United States Trade Representative, USTR) 網站公布談判目標，此公告亦須描述重新談判的目標將如何為美國帶來好處。

其次，NAFTA 施行法案亦賦予總統更改協定的權力，此一國會通過的美國內法基本上即表示美國將遵守 NAFTA 之規定，此施行法規規定總統與其他行政機關應如何行為以遵守 NAFTA 此一協定。NAFTA 施行法案允許總統得透過「行政命令」或總統公告，單方面修改進口關稅或稅率、及修改原產地規則。此一修

改原產地規則的單一行為無須國會同意，且過去亦曾如此修改過 NAFTA⁴。國會雖無須通過該等變更，但對於原產地和進口稅的變更，總統在重新談判前須予國會及民眾正式的通知。

結論

簡言之，川普有權力重新談判 NAFTA，其無須國會通過便可修改原產地規則與進口關稅，但對任何其他變更時則須採取額外的必要行為。包括川普必須告知國會其重新談判的要點，並公布於 USTR 網站。目前已知川普對於重新談判 NAFTA 將有所作為，只是無從得知何時將發生，而受 NAFTA 影響的公司至少於 90 日前可得知何者將為重新談判的標的。儘管 NAFTA 施行法案及 TPA 給予川普如此自由的行政權，其仍須考量諸多因素，包括納入將受重新談判影響的美國業者之意見，另外亦須顧慮提升關稅將違反 WTO 的可能，以及與黨團與顧問意見相左可能影響國會勢力等等。綜上，NAFTA 重新談判充滿了變數，其發展及結果值得吾人持續關注。

⁴ Kellie Gryga, *NAFTA Renegotiation*, THOMSON REUTERS, Feb. 24, 2017, <https://tax.thomsonreuters.com/blog/onesource/nafta-renegotiation/> (last visited Mar. 10, 2017).