

北美自由貿易協定重啟談判 三國爭議難解

劉芸昕 編譯

摘要

美國、加拿大和墨西哥於 2017 年 8 月 20 日完成北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement, NAFTA) 重啟協商之首輪談判，並承諾將加快 NAFTA 談判進程。三方對原產地規則、投資保護、生物製劑保護和貿易救濟等議題皆有不同立場，而第二輪談判和第三輪談判僅在某些工作議題小組取得進展，上述四個議題尚未取得共識。由此可知，三國在短期內恐無法消弭深層歧見。

(取材自：*NAFTA Parties Tout Ambitious Time Line after Avoiding Contentious Issues During First Round*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 24 No. 34, Aug. 24, 2017)

於 1993 年北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement, NAFTA) 生效後，美國對外貿易逆差持續增加，2016 年與墨西哥貿易逆差高達近 570 億美元，致使美國川普總統行政團隊希望重啟 NAFTA 談判¹。2017 年 8 月 16 日，美國、加拿大和墨西哥展開 NAFTA 首輪談判，並預計 2018 年完成七輪談判。首輪談判內容圍繞在概念介紹和設定時間表，並針對原產地規則、投資保護、生物製劑保護和貿易救濟等議題進行討論。由於美國、加拿大和墨西哥皆有各自需要加強保護的產業，使得 NAFTA 首輪談判三方對於爭議議題尚未取得共識。

截至目前，NAFTA 重啟協商目前已完成三輪談判，惟僅部分議題取得進展，從首輪談判起便極具爭議的原產地規則、投資保護、生物製劑保護和貿易救濟等議題，於後續兩輪談判仍未取得共識²。為了解加拿大、美國以及墨西哥對於 NAFTA 重啟協商之立場以及爭議議題，本文欲先描述三國立場之差異，其次介紹重啟談判中各項爭議議題，並探討 NAFTA 未來的談判方向，最後作一結尾。

¹ UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, *Opening Statement of USTR Robert Lighthizer at the First Round of NAFTA Renegotiations*, Aug. 16, 2017, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/august/opening-statement-ustr-robert-0> (last visited Oct. 11, 2017).

² UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, *Trilateral Statement on the Conclusion of the Second Round of NAFTA Negotiations*, Sept. 5, 2017, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/september/trilateral-statement-conclusion-0> (last visited Oct. 11, 2017); UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, *Trilateral Statement on the Conclusion of the Third Round of NAFTA Negotiations*, Sept. 27, 2017, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/september/trilateral-statement-conclusion-1> (last visited Oct. 11, 2017).

壹、北美自由貿易協定首輪談判之進展

2017 年 8 月 20 日，美國、加拿大和墨西哥完成了 NAFTA 之首輪談判，除共同公布 NAFTA 談判時程，雖宣稱於首輪談判中有所進展，然而有消息指出在五天的會議中，談判代表並未討論最具爭議的議題，且其中部分議題可能會使協商破局。根據其聯合聲明，美國、墨西哥和加拿大於協定範圍內進行詳細的概念性討論，談判小組亦開始進行條文討論，並同意在第二輪談判前提供額外條文、評論或替代提案³。三國並同意在未來幾個月仍需投注大量的努力於協商工作，但強調已致力於進行快速且全面性的協商以更新 NAFTA，並建立有利於美、加、墨三方公民的 21 世紀標準⁴。

儘管三國已做出上述承諾，有些人士仍質疑要如何在如此緊湊的時間表下，完成美國先前列出的爭端解決 (dispute settlement) 和汽車原產地規則 (automotive rules of origin) 等議題的談判。有消息指出，三國間長久缺乏信任，在不確定能夠得到回報的情況下，沒有任何一方願意釋出善意。另有消息認為，因談判的政治敏感性，而使首輪談判中各方談判代表僅在自己國家所注重的議題中表態。當三國在協商共同聲明時，有消息指出三國一開始對於描述談判進程的字眼有不同意見，美國談判代表萊特希澤 (Robert Lighthizer) 主張使用「重新談判 (renegotiation)」，而加拿大和墨西哥則主張使用「現代化 (modernization)」的用語，此乃因墨西哥和加拿大人民較能接受使用「現代化」的字眼，而美國則係為了符合川普在貿易上慣用的修辭 (rhetoric)。最終決定同時使用「重新談判」和「現代化」兩個詞語來描述談判過程，有論者認為此反映出美國、加拿大和墨西哥三國各有所妥協。

貳、北美自由貿易協定重啟談判爭議事項

美國原先預計於首輪談判時列出第 10 章至第 14 章的條文內容，而此文本內容並未包括談判中較具爭議的「汽車原產地規則」和「投資人保護」。第一輪談判中，爭議事項除了「原產地規則」和「投資保護」外，尚有「生物製劑保護」和「貿易救濟」議題，以下分別介紹三方對於此四項議題的立場。

一、原產地規則

美國談判代表在首輪談判中，針對原產地規則的文本內容進行討論，但有消息指出首輪談判並未涉特定部門的討論。相反地，三方僅就美國希望全面提高原產地規則的要求作一般性討論。NAFTA 談判代表也沒有討論協定中具體的內容

³ UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, *Trilateral Statement on the Conclusion of NAFTA Round One*, Aug. 20, 2017, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/august/trilateral-statement-conclusion> (last visited Oct. 11, 2017).

⁴ *Id.*

要求或特定的方法論。在 2017 年 8 月 16 日 NAFTA 重啟協商的開幕式中，美國談判代表明確表示，除了正尋求提高汽車「區域價值含量 (Regional Value Content, RVC)」門檻外，更期待可提升美國零件自製率比例。此一想法，迅速遭到加拿大外交部長方慧蘭 (Chrystia Freeland) 與墨西哥經濟部長瓜亞爾多 (Ildefonso Guajardo) 反駁，於談判首日即明確表明其反對立場。

二、投資人保護

有消息指出，儘管美國沒有提出投資保護相關的具體提案，但美國曾於內部提出選擇加入機制 (opt-in mechanism)，讓各國自由選擇是否使用投資人對地主國爭端解決機制 (Investor-state dispute settlement, ISDS)。另一方面，有消息指出，加拿大欲推動 NAFTA 納入全面性經濟與貿易協定 (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) 中的「投資法庭制度 (Investment Court System, ICS)」。然美國前歐巴馬 (Obama) 政府於「跨大西洋貿易與投資夥伴協定 (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)」談判期間曾經明確反對歐盟 ICS 的提案。在 CETA 中，ICS 的常設法官共 15 名，美國貿易協定中的 ISDS 允許各方於國際投資爭端解決中心 (International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID) 選出仲裁人，而截至 2017 年 10 月 11 日為止，ICSID 名單有 287 名符合條件的仲裁人。美國因此指出，ICSID 仲裁人團的規模相較 ICJ 而言數量較多，較能允許當事人選擇具有適當專業知識的仲裁人，而只有 15 名成員的 ICJ 法官團則無法滿足此需求。

三、生物製劑保護

美國亦討論生物製劑相關的文本內容，希望其他 NAFTA 締約國能如同美國法一樣給予 12 年的市場專屬期 (market exclusivity period)。在跨太平洋夥伴關係協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP) 準備進行國會投票時，此一 12 年市場專屬期即引起許多爭論。當時，美國參議院財政委員會主席哈齊 (Orrin Hatch) 指責美國當時的歐巴馬 (Obama) 政府沒有使該專屬期與美國生物製劑之保護標準一致。然而，在 NAFTA 談判中，美國「12 年市場專屬期」的提案在首輪中即遭到加拿大和墨西哥一致拒絕，他們認為在該領域「沒有必要 (no need)」賦予生物製劑超過現行規定之保護。

四、貿易救濟

美國談判代表亦提出貿易救濟提案，但這些提案對於加拿大和墨西哥來說根本「不可行 (non-starters)」。加拿大和墨西哥表示，美國的提案與美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 2017 年 7 月 17 日公布的談判目標近乎相同。加拿大和墨西哥認為這些不可行的措施是：排除 NAFTA 全球防衛措施 (global safeguard exclusion)、取消 19 章反傾銷稅與平衡稅的爭端解決機

制以及有助於提升對第三國傾銷行為採取措施的能力。該案遭到拒絕後，美國遂未進一步針對反傾銷及平衡稅調查程序中有關易腐和季節性產品的個別國內產業條款 (domestic industry provision) 提出討論 (雖該條款原預計於首輪談判中提出)。

參、北美自由貿易協定談判方向

美國談判代表並未如其他兩國的談判代表一樣，於談判期間召開記者會。儘管 NAFTA 在美國總統選舉以及川普上任以來占有重要地位，但美國白宮或是總統皆沒有於首輪談判期間發表評論。有消息指出加拿大在第一輪談判中採取「耐心 (patient)」的方式，不斷對美國提案提出問題，而非致力於整合文本。然而，美國和墨西哥也採取相似做法，在首輪談判中就加拿大的提案提出質疑。在貿易談判時，對文本內容提出質疑，並將提案與現行協定進行比較是再正常不過的行為，並不代表此國家欲推延協商進程。

NAFTA 重啟協商談判和其他協定首次談判最大不同在於美國、加拿大和墨西哥快速進入文本內容的談判。通常第一輪談判重點集中在協定的邏輯性以及內容介紹，而此次重啟 NAFTA 談判已經進入選擇文本基礎的協商。但在首輪談判中，三國對以現行 NAFTA 文本抑或以 TPP 協定特定專章作為談判依據無法取得共識。加拿大主張應以 NAFTA 文本作為談判基礎，比起修改從未實施的文本，修改現行之文本會更加簡單。加拿大消息來源指出，由於現行 NAFTA 有多處參照美國—加拿大自由貿易協定 (U.S.-Canada free trade agreement, CUFTA)，然而 TPP 協定文本中並未包含 NAFTA 引用 CUFTA 的內容，但那些內容正是加拿大主張保留的內容。有論者質疑協商是否能夠如此迅速進行，亦有論者建議：於十月返回美國華盛頓特區進行第四輪談判前，各方必須重新評估是否有可能如同美國和墨西哥所希望，於 2018 年初結束協商。第四輪談判將於 2017 年 10 月 11 日至 15 日在美國華盛頓特區舉行⁵。

肆、結論

美國川普總統行政團隊重啟 NAFTA 協商談判重要原因是為解決美國貿易逆差問題。由於美國、加拿大和墨西哥皆有各自需要保護的產業，在首輪談判中，三方僅對自己所關注的議題表態，對於具爭議性的原產地規則、投資保護、生物製劑保護和貿易救濟等實質性議題無法取得共識。而後續第二輪和第三輪談判，對於這些爭議議題仍無重大突破。依三方訂定的談判進程，距離 2018 年完成 NAFTA 談判前，尚有四輪談判，後續發展值得我們持續追蹤。

⁵ *Trilateral Statement on the Conclusion of the Third Round of NAFTA Negotiations*, *supra* note 2.