



Working Paper No.202004

November 11, 2020

白洁: greenbaby8686@163.com

苏庆义: mathe\_sqy@163.com

## 《美墨加协定》：特征、影响及中国应对<sup>①</sup>

**摘要：**《美墨加协定》（USMCA）是特朗普政府高度重视的自由贸易协定，由《北美自由贸易协定》（NAFTA）重谈得来，并于2020年7月1日正式生效。本文旨在总结USMCA的文本特征，思考USMCA区别于NAFTA和《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）的原因，讨论USMCA对中国的影响，并提出中国的应对之策。USMCA进一步提升了国际贸易规则水平，体现了实体性规则与程序性规则的深度融合，也呈现出一些新特征，比如意在强化区域价值链、体现单边主义倾向和“美国优先”理念、淡化发展议题、具有“规锁”中国的意图等。美国社会对全球

---

<sup>①</sup> 白洁，山东财经大学经济学院副教授、中国社会科学院世界经济与政治研究所博士后。苏庆义，中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员。本文已发表于《国际经济评论》2020年第6期。



化认同感的变化、技术发展与产业变革、中美力量对比变化、自贸协定利用率低下等都是特朗普政府建立 USMCA 规则的原因。USMCA 将对中国经济造成有限的负面影响，并将影响中国的改革开放和外部环境。本文针对这些影响，提出中国的应对之策。

**关键词：**美加墨协定 北美自由贸易协定 毒丸条款 美国优先

《美墨加协定》（USMCA）的前身是《北美自由贸易协定》（NAFTA）。NAFTA 于 1994 年达成，特朗普上台之后进行重谈。2018 年 8 月美国和墨西哥率先达成双边自由贸易协议，但加拿大因与美国在几项关键问题上存在争议，未加入该协议。2018 年 9 月 30 日美国和加拿大的谈判达成一致，与墨西哥一起达成新《北美自由贸易协定》，更名为《美墨加协定》，并于 2018 年 11 月 30 日签署。美、加两国的握手言和使得这份有将近二十五年历史的三边贸易协定得以延续。2019 年 6 月 19 日，墨西哥首先批准协定。美国总统特朗普一直敦促国会加快批准程序，但由于民主党控制的众议院对协定中的劳工标准、环境议题和药品价格条款表示担忧，并对钢铁、铝等规定有异议，该协定一直未获得批准。加拿大总理特鲁多（Justin Trudeau）在 2019 年 6 月表示，加拿大对 USMCA 的批准将与美国同步。因此



2018 年签署的 USMCA 事实上只有墨西哥批准实施，我们称其为旧版 USMCA。在美国民主党的大力推动下，美墨加三国举行了多次谈判，并对 USMCA 进行修订，最终在 2019 年 12 月 10 日签署修订后的《美墨加协定》并于 2020 年 7 月 1 日正式生效，我们称之为新版 USMCA。

旧版 USMCA 正文文本为 900 页，加上附录长达 1812 页，正文页数大体上为 NAFTA 的 3 倍、《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP) 的 1.5 倍。由 250 人、耗时 14 个月、谈判 11 回合达成，协定有效期为 16 年，每 6 年审议一次。该协定与 TPP 的绝大多数文本相一致，但在延续 TPP 高水平的基础上，进行了实质性调整。新版 USMCA 保留了旧版 USMCA 的框架和章节，但对其中的部分内容进行了修订，主要体现在以下三方面：一是推动了更加严格的原产地标准、劳工标准、环境保护标准。二是修订了药品的知识产权标准，限制了药品的某些专利保护，更好地平衡了创新和竞争之间的关系。三是进一步丰富和完善了知识产权、劳动等章节的程序性规则，填补了旧版 USMCA 在执行方面的漏洞。<sup>①</sup>莱特希泽 (Robert E. Lighthizer) 称，USMCA 代表了美国贸易政策的黄金标准，也将成为美国未来贸易协定的模版。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 详细文本请参见美国贸易代表办公室网站，具体链接为：<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>[2020-01-20]。

<sup>②</sup> 详细官方声明请参见美国贸易代表办公室网站，具体链接为：<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press->



USMCA 不仅是一个贸易协定，而且是一个贸易、经济、政治的战略组合体。它既体现了美国在促进贸易新规则的高标准方面所做的努力，也体现了特朗普政府的美国优先、保护主义、单边主义的倾向，还折射出较为明显的遏制中国的意图。2018 年 6 月，习近平总书记在中央外事工作会议上深刻指出，世界处于百年未有之大变局。如何在国际政治经济秩序重构期理解贸易大国的治理理念和政策意图是中国高水平对外开放、推进国内改革、缓解大国矛盾的重要途径之一。而 USMCA 正是世界头号贸易大国全球治理理念和贸易政策意图的重要载体，对其进行深入研究和积极应对具有重要意义。

### USMCA 的议题变化与文本特征

与 NAFTA、TPP 相比，USMCA 的议题和内容都发生了扩充和实质性调整，显示出特朗普政府贸易政策的明显特征。本部分主要从议题变化和文本特征两方面进行分析。



### (一) USMCA 的议题变化

NAFTA 有 22 章内容, TPP 有 30 章, USMCA 有 34 章 (表 1)。

表 1 NAFTA、TPP、USMCA 的议题对比

NAFTA	TPP	USMCA
00 序言	00 序言	00 序言
02 一般定义	01 初始条款和一般定义	01 定义
03 货物国民待遇与市场准入	02 货物国民待遇与市场准入	02 货物国民待遇与市场准入
07 农业、卫生与植物检疫措施 (农业部分)	02 货物国民待遇与市场准入 第 C 节农业	03 农业
04 原产地规则	03 原产地规则和原产地程序	04 原产地规则
		05 原产地程序
03 货物国民待遇与市场准入 附件 300-B	04 纺织品和服装	06 纺织品和服装
05 海关程序	05 海关管理和贸易便利化	07 海关管理和贸易便利
无	无	08 对墨西哥拥有碳氢化物的承认
07 农业、卫生与植物检疫措施 (卫生与植物检疫措施部分)	07 卫生和植物卫生措施	09 卫生检疫措施
08 紧急行动 (保障措施)		
19 反倾销与反补贴税事宜的 审议与争端解决	06 贸易救济	10 贸易救济
09 标准相关措施	08 技术性贸易壁垒	11 技术性贸易壁垒
06 能源与基本石化产品	无	12 行业部门附件
10 政府采购	15 政府采购	13 政府采购
11 投资	09 投资	14 投资
12 跨境服务贸易	10 跨境服务贸易	15 跨境服务贸易
16 商务人员临时入境	12 商务人员临时入境	16 商务人员临时入境
14 金融服务	11 金融服务	17 金融服务
13 电信	13 电信	18 通讯
无	14 电子商务	19 数字贸易
17 知识产权	18 知识产权	20 知识产权
15 竞争政策、垄断机构与国有	16 竞争政策	21 竞争政策



企业	17 国有企业和指定垄断	22 国有企业和指定垄断企业
无 (通过附属协议增补)	19 劳工	23 劳工
无 (通过附属协议增补)	20 环境	24 环境
无	24 中小企业	25 中小企业
无	22 竞争力和商务便利化	26 竞争力
无	26 透明度和反腐败 (反腐败部分)	27 反腐败
无	25 监管一致性	28 良好监管实践
18 法律的发布、通报与实施	26 透明度和反腐败 (透明度部分)	29 公布和管理
20 机构安排与争端解决程序	27 管理和机制条款	30 管理和机制条款
	28 争端解决	31 争端解决
21 例外	29 例外和一般条款	32 例外和一般条款
无	无	33 宏观政策和汇率
22 最终条款	30 最终条款	34 最终条款
01 目标	无	无
06 能源与基本石化产品	无	无
无	21 合作和能力建设	无
无	23 发展	无

注：序号为不同协定中议题的章序号。

来源：作者根据 NAFTA、TPP 和 USMCA 文本整理得出。

USMCA 在绝大部分继承 TPP 的基础上对议题有所调整：将某些新议题纳入谈判框架，对某些议题进行了扩充，对某些议题进行了删减。我们按照章节顺序梳理如下。

1) 农业议题：NAFTA 中没有设农业专章，但设立了农业、卫生与植物检疫措施专章，TPP 中也没有设农业专章，只是在货物国民待遇与市场准入章节中的 C 节里面对农业进行专门规定。USMCA 中设置



了农业专章。2) 原产地议题: NAFTA 里面只有原产地规则, TPP 里面不仅有原产地规则而且有原产地程序规定, 但两部分同属于一章。USMCA 中将原产地分设两章, 一章为原产地规则, 一章为原产地程序规定, 可见对原产地议题的高度重视。3) 纺织品和服装议题: NAFTA 中没有单独设章, 只是在货物国民待遇与市场准入附件 300-B 中有所涉及。但是在 TPP 中纺织品和服装单独设章, USMCA 延续了 TPP 的设计。4) 海关管理与贸易便利化议题: NAFTA 里面是海关程序, TPP 中是海关管理和贸易便利化, 将贸易便利化议题更加凸显, USMCA 沿用了这一设计。5) USMCA 中专门增加了“墨西哥拥有碳氢化物的承认”章节, 这属于 USMCA 的特设议题, NAFTA 和 TPP 没有。6) 贸易救济议题: NAFTA 里面涉及贸易救济议题的分为两章: 第 8 章的紧急行动(保障措施) 和第 19 章的反倾销与反补贴。TPP 与 USMCA 将两章合二为一。7) 技术性贸易壁垒议题: NAFTA 里没有这种提法, 而是单纯地就“标准相关措施”进行规定, TPP 和 USMCA 对技术性贸易壁垒有专章论述。8) 行政部门附件: NAFTA 里专门对能源与基本石化产品进行专章规定, TPP 里面没有, USMCA 将此进一步扩展为“行政部门附件”。9) 数字贸易议题: NAFTA 没有涉及, TPP 设置了电子商务专章, USMCA 中演进为数字贸易专章。10) 竞争政策与国有企业议题:



在 NAFTA 里面是一章，到 TPP 和 USMCA 中将这一议题分设为竞争政策、国有企业和指定垄断两章。11) 劳工和环境议题：在 NAFTA 正文里面没有出现，在附属协议中有所增补，在 TPP 和 USMCA 正文中出现了劳工和环境专章。12) 中小企业议题：在 NAFTA 里面没有，到 TPP 和 USMCA 中单独设章。13) 竞争力议题：在 NAFTA 里面没有，到 TPP 和 USMCA 中单独设章。其中 TPP 为竞争力和商务便利化，USMCA 中为竞争力。14) 透明度与反腐败议题：NAFTA 中有“法律的发布、通报与实施”，TPP 中为“透明度和反腐败”，USMCA 中为“公布和管理”，条款涉及透明度，不涉及反腐败。15) 管理和机制条款、争端解决议题：NAFTA 用一章来分析这一议题，而 TPP 和 USMCA 中是分设“管理和机制条款”和“争端解决”两章。16) 宏观政策和汇率议题：NAFTA 和 TPP 都没有相关章节，USMCA 中首次对该议题单独设章。

## （二）USMCA 的文本特征

通过对 NAFTA、TPP 和 USMCA 文本的解读和比较，本部分提炼出 USMCA 的七大文本特征。

### 1. 进一步提升了国际贸易规则水平

与 NAFTA、TPP 相比，USMCA 不仅议题涵盖范围进一步扩大，而



且已有议题的标准也进一步提高。就议题而言，USMCA 增加了诸多新议题，扩大了规则的管辖范围，上部分已进行论述，现不赘述。就提高已有议题的标准而言，USMCA 的诸多标准更为严格，比如：1) 在知识产权领域，一是生物制药的保护期限由 8 年延长为 10 年；医药方面延长了未披露信息或其他数据的保护期限，由原来的 8 年改为 10 年；首次规定工业设计的保护期限为授予或注册日起至少 15 年；版权的保护期限由 70 年延长为 75 年。二是扩大了受保护的范围，比如扩大了生物制药的保护范围，扩大了可注册商标的客体范围。三是加强了对特定对象知识产权的保护，比如加强地理标志保护。四是规定了非常全面的商业秘密保护措施，由 TPP 的一条扩大到 USMCA 的一节。2) 在数字贸易领域，一是对成员国的要求从边境规则扩展到边境后规则，即要求缔约方设立与数字贸易相关的国内法律框架。二是进一步推动跨境数据流动和政府数据开放。三是进一步降低跨境电子商务非关税壁垒，删除了 TPP 中计算机设施本地化中的例外条款，并将源代码条款中的规制范围从源代码扩展到算法。

## 2. 实现了实体性规则与程序性规则的深度融合

实体性规则是规定实体性权利和义务内容的法律规则，程序性规则是规定实现权利义务的方式和条件等程序性内容的法律规则。简单



来说，贸易协定里面的实体性规则解决了“应该是什么”的问题，程序性规则解决了“应该怎么办”的问题。USMCA 与 NAFTA、TPP 相比，不仅在很多章节里面规定了更高水平的实体性规则，而且对程序性规则进行了深度完善。比如投资、原产地、数字贸易、劳工问题、跨境服务贸易等章节。我们以劳工为例进行详细说明。在劳工章节中，USMCA 对工人权利的维护力度超过了《国际劳工公约》以及 NAFTA 和 TPP。该协定里，除了结社自由、集体谈判权、禁止强迫劳动、禁止童工、同工同酬条款之外，还增加了对工作场所条件、移民劳工权利保障以及劳工权利实现中不应使用暴力的规定。这些都是实体性规则。另外，USMCA 还花了大量精力完善 USMCA 程序性规则。在旧版 USMCA 中，丰富了劳动法的执行、公众历史与程序保证、公众意见、联络点、劳工磋商、争端解决等条款。但由于美国和加拿大仍然担心墨西哥无法落实协议中的劳工条款，于是在新版 USMCA 中两国分别与墨西哥签订附加协议，建立美国—墨西哥、加拿大—墨西哥的“便捷具体、快速反应的劳工机制”，进一步完善了劳工强化执行机制。这种安排相当于给墨西哥拧上了“紧箍咒”，最大限度地从程序上保证了墨西哥对条款的履行。

### 3. 意在强化区域价值链



TPP 中的诸多条款体现了全球价值链对规则的诉求。比如大幅度降低关税、完善边境后措施、重视成员国能力的培养等，从而实现更广泛的经济增长。但是 USMCA 并没有在 TPP 的基础上进一步推动全球价值链分工，反而通过畸高的原产地标准割裂了全球价值链，使得这一分工体系逐渐向区域价值链收缩。畸高的原产地标准主要表现为以下两个条款：一是 TPP 中成套货物或组装品中非原产地货物的价值不超过该货物价值的 10%，则该货物仍被认定为原产地货物，USMCA 中，10%降低到 7%。二是汽车原产地规则：汽车部件在美墨加三国生产比例由此前的 62.5%提高至 75%，才能享受关税减免待遇。其中，使用的钢和铝必须有 70%以上原产于北美地区。生产乘用车的高工资（指每小时工资至少 16 美元）劳动占比需从 2020 年以前的 30%逐步增加到 2023 年的至少 40%。

#### 4. 体现“单边主义”倾向

USMCA 中贸易救济章节的保障条款体现出架空世界贸易组织（WTO）的态势。TPP 中的保障措施条款延续了 WTO 的精神。按照 WTO 的相关规定，受到影响的国家如果没有获得贸易补偿，应该到 WTO 去申诉。如果被诉方败诉后仍不纠正其违规措施，申诉方可再请求 WTO 授予其报复权进行报复。但是 USMCA 绕过了 WTO 贸易救济的正常程序，



即受到影响的国家如果没有获得贸易补偿，就可以直接采取任意报复措施进行报复。此外，在争端解决章节中 USMCA 也有进一步削弱 WTO 的规定，比如争端解决的决策中，减少了对 WTO 上诉机构报告的参考。上述种种新规与美国对 WTO 的不信任有关。美国认为在 WTO 框架下，其利益不能得到很好的保障，因此需要绕过 WTO，采取“单边主义”的做法来直接调整美国与其他国家之间的贸易关系。

#### 5. 体现“美国优先”理念

“美国优先”的思想一直贯穿于特朗普团队的执政理念当中。该思想在 USMCA 中体现得非常充分。优势产业要更加自由，劣势产业要得到更多保护。比如跨境服务贸易中部分服务部门开放度的提高，数字贸易壁垒的降低，扩大美国农产品在其他缔约方的市场准入，为农业生物技术制定新标准，对生物制药、专利版权、商标保护等方面制定更为严格的知识产权标准等。在美国的优势产业方面，美国树立“贸易自由主义”大旗，一切以消除贸易壁垒、增进成员方的贸易往来为“宗旨”，严格要求缔约方的边境开放和边境后规则的匹配。但是与此同时，在汽车等美国具有相对劣势的传统制造业，美国则动辄以原产地规则为工具、以促进区域内产业链为借口，对传统制造业进行保护并促进制造业回流。



## 6. 淡化发展议题

USMCA 删除了 TPP 中第 21 章“合作与能力建设”和第 23 章“发展”章节。TPP 专门设立了“合作与能力建设”章节，在该章中美国和其他发达国家缔约方承诺会为发展中国家缔约方提供技术支持和能力建设，从而帮助发展中国家更好地履行 TPP 项下覆盖的各项承诺。“发展”章节中，TPP 在某些条款上照顾了发展中缔约方的发展需要，同时 TPP 还成立了发展委员会来帮助发展中缔约方最大化地利用该协议所创造的经济机会，以实现更广泛的经济增长、可持续发展和减少贫困的目标。而 USMCA 中，墨西哥在 TPP 中享受的特殊待遇则全部被取消，其实美国这一做法与其在 WTO 改革中希望免除发展中国家特殊待遇的主张毫无二致。2019 年 7 月 26 日美国致函 WTO，要求改革 WTO 下的特殊与差别待遇规则，并于 2020 年 2 月 10 日修改了美国反补贴法下发展中国家和最不发达国家清单，将其中的 24 个国家和地区从清单中剔除。

## 7. 具有“规锁”中国的意图

美国对华政策由侧重接纳与改变的“接触”转变为“规锁”。“规锁”政策的核心要义是规范中国行为，锁定中国经济增长的空间和水平，从而把中国的发展方向和增长极限控制在无力威胁或挑战美国世界主



导权的范围以内。<sup>①</sup>值得注意的是，此时的“规锁”政策已经掺杂了遏制和孤立的成分。这种政策意图在 USMCA 中的“毒丸条款”、知识产权、国有企业与指定垄断、宏观政策和汇率、投资等章节中都有明显体现。例如，“毒丸条款”出现在例外与一般条款章节，亦称非市场经济自由贸易协定条款。内容为：若一缔约方与非市场经济国家谈判自由贸易协定，那么应将条文提交其他缔约方，其他缔约方有权终止现有协定。该条款的确立无疑是让其他国家进行站队，有贸易霸凌主义和孤立中国的意味。这种专门针对非市场经济国家的条款其实在投资章节里面也有，我们姑且称之为“小毒丸条款”，即如果来自非市场经济体的投资者控制了缔约方的一家企业，如果此时这家企业与另一缔约方发生了投资争议，则该企业不能运用 ISDS<sup>②</sup> 进行救济。“小毒丸条款”只针对美国和墨西哥两国。此外，USMCA 中的国有企业和指定垄断章节也有规范中国行为的意味。该章通过修改国有企业界定和非商业支持条款，加强了对国有企业的规制，其力度明显高于 TPP。在新规定下，中国很多原来不属于国有企业范畴的企业也被界定为国有企业。中国国有企业享受的很多待遇直接成为 USMCA 中的禁

<sup>①</sup> 张宇燕、冯维江：“从‘接触’到‘规锁’：美国对华战略意图及中美博弈的四种前景”，《清华金融评论》，2018 年第 7 期，第 24~25 页。

<sup>②</sup> 投资者与国家间争端解决机制（Investor-State Dispute Settlement, ISDS）是指外国投资者同东道国政府之间因投资关系而产生争端的解决机制。允许投资者在一定条件下状告东道国，直接主张自己的权利。



止性非商业支持，中国将面临更为严峻的考验。

### USMCA 文本调整的原因

NAFTA、TPP 和 USMCA 是美国高水平国际贸易规则形成、发展和重塑的三个重要节点。某种意义上可以分别视为美国贸易规则的第一代、第二代、第三代模版。USMCA 在 NAFTA 和 TPP 的基础上进行了不可忽视的、实质性调整，原因主要来自于以下四方面。

#### （一）美国社会对全球化认同感的变化引致规则

虽然美国社会对全球化一直存在争议，但是特朗普之前的历任总统，克林顿、小布什、奥巴马都是拥护全球化的，他们能够说服国会并带领美国走向自由贸易之路。可到 2017 年特朗普执政之后，全球化便受到当权者的质疑和抨击。特朗普认为无论是 NAFTA、美韩 FTA 还是 WTO 都没有给美国带来好处，由此引发了美国贸易政策的质变，并掀起了“逆全球化”之风。在这种贸易理念的逆转下，相应规则发生了重大调整，强化区域价值链、体现单边主义、体现美国优先、淡化发展议题等特征凸显。

#### （二）技术发展与产业变革推动规则调整



从 20 世纪 90 年代开始到现在，世界经历了以网络信息化和通信产业为代表的第三次工业革命，并正在经历着以大数据、人工智能、量子通信等为代表的第四次工业革命。这两次工业革命带来了数字贸易的蓬勃发展，并推动数字贸易规则不断完善；随着新一轮科技革命和产业革命的到来，技术创新和技术竞争成为美国面临的两大关键问题。一方面需要投入大量资源进行技术创新，在新一轮科技革命中保持领头羊的地位；另一方面采取防范措施防止本国核心技术、关键技术外溢以阻碍技术赶超国的追赶。于是我们看到从 NAFTA 到 USMCA，知识产权保护标准越来越严格，并出现了禁止强制技术转移条款、商业秘密保护条款等抑制技术传播的条款。服务业的兴起带来了服务贸易的蓬勃发展，以及与此相关的服务贸易自由化条款的完善。为了进一步推动服务贸易自由化，USMCA 不仅提高了缔约方服务贸易自由化的承诺水平，而且将服务承诺与成员方的落地政策相绑定。与此同时，USMCA 更加关注美国关键制造业的回归。因为随着全球价值链分工的持续，美国制造业开始出现空心化，在失业压力和安全考虑下，特朗普政府开始注重制造业的回流，并通过提高 USMCA 中原产地标准等条款的要求促进就业岗位从墨西哥回流到美国。

### （三）中美力量对比也是美国规则调整背后的原因



克林顿、小布什时期，中国与美国差距巨大，为了打开巨大的中国市场，并实现美国的外交政策目标（包括人权目标）<sup>①</sup>，美国试图通过“接触”政策将中国引入世界。接触政策的核心是接纳中国成为国际社会的“正式成员”，并让中国逐步成为分担美国国际责任的“利益攸关方”。<sup>②</sup>所以在这段时间确立的美国贸易规则第一代模版 NAFTA 中，并没有明显的针对中国的条款。到奥巴马时期，中国经济实力迅速增长，国际影响力与日俱增。美国对华政策发生了较为隐晦的变化，为了保证美国的世界领导力，奥巴马开始实行重返亚太的战略，希望通过制定 TPP 将美国贸易理念注入亚太地区。此时美国的对华政策开始带有“规范”中国的意味。即用一套升级了的贸易规则规范和约束中国行为。到特朗普时期，2018 年中国 GDP 已逼近美国的三分之二，美国认为中国综合实力和国际影响力的迅速上升已经对其构成威胁，中美关系进入质变期。此时美国对华政策比较复杂，以“规锁”为主，“脱钩”迹象日益明显。“规锁”政策前面已有论述，现不赘述。“脱钩”政策有孤立中国之嫌，目前没有一个公认的概念，主要指中美交往的宽度和深度受到限制甚至逆转，主要表现在经贸、

<sup>①</sup> [美]道格拉斯·欧文著，余江、刁琳琳、陆殷莉译：《贸易的冲突：美国贸易政策 200 年》，中信出版集团，2019 年，第 457 页。

<sup>②</sup> 张宇燕、冯维江：“从‘接触’到‘规锁’：美国对华战略意图及中美博弈的四种前景”，《清华金融评论》，2018 年第 7 期，第 24~25 页。



技术和人文领域。所以在 USMCA 中，不仅看到 TPP 中已有的、规范中国行为的条款进一步升级，而且出现了“毒丸条款”等损害中国利益或权利的排他性条款。

#### （四）FTA 利用率低下促使美国调整规则

从 NAFTA 到 TPP，再到 USMCA，程序性规则均得到了深度完善，其内在驱动来源于 FTA 利用率的低下。长久以来国家之间一方面忙着签订各种区域和双边 FTA，精心打造本国的贸易版图，而另一方面 FTA 签订之后利用率又普遍偏低。东盟做过一个关于东盟及其贸易伙伴 FTA 利用率的研究，发现 2011 年除了韩国—东盟 FTA 利用率为 90.77% 之外，其余国家与东盟 FTA 利用率均低于 32%。日本—东盟 FTA 利用率为 31.33%、中国—东盟 FTA 利用率为 23.11%、印度利用率甚至低到 7.37%。<sup>①</sup> FTA 签署数量之高与 FTA 后续利用率之低的巨大反差不得不引起缔约方的深思。FTA 利用率较低的原因不仅与成员国缺乏后续落地条款的支撑、社会缺乏向企业解读和传递 FTA 条款的有效途径有关，还与 FTA 协议中程序性规则少、可行性差的关系密切。美国是最早意识到上述问题的国家之一。因此无论是 TPP，还是

---

<sup>①</sup> 详细计算方法参见 Ing, I. Y. and Urata S., “The Use of FTA in ASEAN: Survey-based Analysis”, ERIA Research Project Report, August 2015.



USMCA，美国均花大力气去丰富和完善文本中的程序性条款，通过指明具体实施办法、完善争端解决机制、明确惩罚措施等做法，填补规则漏洞，提高协议的可行性和约束力。

### USMCA 对中国的影响分析

USMCA 作为美国贸易规则的黄金模版，诞生之时就决定了其将对国际经济秩序产生重要且深远的影响。中国作为美国的重要贸易伙伴，受到的影响自然不能忽视。本部分拟从经济发展、改革开放和外部环境三个维度进行分析。

#### （一）经济发展

首先，会产生一定的贸易转移效应，对中国向北美的出口有抑制作用。USMCA 的原产地标准比 NAFTA 和 TPP 更加严格。作为美墨加三国重要的进口国，中国一定会受到负面影响，主要表现为二：第一，中国是零部件的生产大国，很多产品均通过组装进入北美市场，新版 USMCA 降低了成套货物和组装品中非原产地货物的价值比例，一旦非原产地货物价值比例超过 7% 则不被认定为原产于北美的产品，进而无法享受缔约方之间的优惠关税。因此为了享受缔约国之间的优惠关



税安排，诸多零部件将从缔约国内部采购，进而对中国零部件向北美的出口产生替代作用。第二，中国是北美自贸区汽车出口增加值的最大区域外供应国，对美墨加汽车产业增加值贡献度均在 5% 以上。

<sup>①</sup>USMCA 进一步提高了汽车原产地规则，包括汽车部件比例、使用的钢和铝的比例以及工资要求。这些变化均会抑制中国汽车零部件、用于生产汽车的钢和铝，向北美的出口。

其次，产生有限的产业转移效应。USMCA 旨在保护美国已经失去比较优势的制造业，并在未来会导致钢铁、汽车等传统制造业的部分回流，对中国的投资和就业产生相应的负面影响。鉴于中国良好的投资环境以及和全球价值链的深度契合，该效应十分有限，但在中美关系日趋紧张和全球新冠肺炎疫情的影响下，美国供应链的回调可能会趋于明显。

再次，对资源配置和世界福利产生负面影响，间接地影响中国消费者。USMCA 在整合区域价值链的同时割裂了全球价值链。在这种情况下，某些生产可能会转移到成本更高的缔约方进行，虽然生产者可以享受税收优惠，但是却妨碍了资源在全世界范围内的最优配置，对

---

<sup>①</sup> 洪超伟、崔凡：“《美加墨协定》对全球经贸格局的影响：北美区域价值链的视角”，《拉丁美洲研究》，2019 年第 2 期，第 25~43 页。



世界福利是一种损失。此外，为了维持一定的利润空间，生产者会提高价格，将部分成本转嫁给消费者，间接地对中国生产者和消费者产生负面影响。此处特别要提及的是，在中美履行第一阶段协议期间，中国将在 2021 年底之前再进口价值 2000 亿美元的美国商品和服务。在这一外部约束下，中国生产者和消费者受到的负面影响会放大。

## （二）改革开放

从 NAFTA 到 USMCA，美国通过打造高标准国际贸易规则，将其影响从北美扩展到全世界，进而成功地坐上了国际贸易规则制定领域的霸主宝座。目前世界上具有影响力的 FTA 均会参照美版国际贸易规则，连 WTO 改革也将美国规则作为重要的参考之一。USMCA 达成之时，莱特希泽兴奋地称之为美国贸易政策的黄金标准。主要通过以下三方面对中国产生影响。

第一，第一类条款体现了国际贸易新规则的高标准，为中国完善贸易规则提供了重要参照。与 NAFTA、TPP 相比，USMCA 中部分章节比如海关管理与贸易便利化、卫生和植物卫生措施、跨境服务贸易、金融服务、电信服务、政府采购、环境、良好监管实践、中小企业、行业部分附件等，在实体性规则上体现了更高水平，在程序性规则上得到了丰富和完善，同时在规则设计中实体性规则和程序性规则实现



了深度融合。上述规则在某种程度上体现出美国对于国际经贸治理的先进理念，从中我们也能看到美国对推动高水平国际贸易新规则的形成所作的贡献。这些规则，缔约方认同程度高，多边化阻力小，会在美国的助推下成为未来高标准国际贸易规则的模版，是中国贸易规则努力对接的方向。

第二，第二类条款是高标准和美国优先高度融合的产物，对中国现行贸易规则和利益诉求提出挑战，比如数字贸易、竞争政策、知识产权、劳工、国有企业与指定垄断、宏观政策与汇率等。一方面，上述章节均体现了实体性规则的高标准和程序性规则的完善，对中国相应领域规则的制定有一定的借鉴作用。另一方面也体现了美国优先的经贸理念，全盘对接必将损害中方利益，具体分析如下：数字贸易中美国极力推行数字贸易自由化，努力撬开别国市场的同时，对本国跨国公司的核心数据和业务进行保护。这种较为极端且不平衡的数字贸易规则在进一步强化美国数字产业优势的同时，也会增加他国的产业发展压力和安全风险；竞争政策中规定可以对境外商业活动执法，为美国的“长臂管辖”提供了制度支持，不利于公平竞争环境的塑造；知识产权中一些条款标准太高不利于先进技术的传播，商业秘密保护条款有直指中国的意味；劳工章节中的一些条款比如赋予工人集体谈



判权并不利于社会稳定；国有企业与指定垄断章节中，国有企业认定范围的扩大和禁止性非商业支持类别的规定在某种程度上会削弱中国国有企业的国际竞争力；宏观政策与汇率虽然尊重了国际货币基金组织（IMF）的权威，但有针对中国之嫌，存在被美国滥用的风险。

第三，第三类条款反映出单边主义、对中国进行遏制的经贸理念，对中国有效实施贸易政策、获得贸易利得有明显的抑制作用。比如贸易救济和争端解决中的单边主义条款旨在削弱 WTO 争端解决的能力，使得美国贸易霸凌主义更加不受约束，虽未直接针对中国，但会间接损害中方利益。“毒丸条款”限制了中国的贸易谈判权，对中国与加拿大、墨西哥缔结 FTA 有显著的抑制作用，并使得中国加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）的难度增大。投资章节中的“小毒丸条款”对中国企业构成歧视，削弱了中国在美墨加三国的投资企业的争端解决能力。

### （三）外部环境

USMCA 的酝酿，正值中美面临激烈的贸易冲突、中美之间的战略定位逐渐明晰之时，因此 USMCA 折射出很多与传统 FTA 不同的战略意图，其中的重要方面就是“规锁”中国。一方面，美国通过制定高标准的国际贸易新规则并将其作为规范中国行为的前期铺垫，达到塑造



中国发展的目的。USMCA 中的一些规则比如国有企业、知识产权、汇率与宏观政策等条款已经成为 WTO 改革议题中《美日欧联合声明》的重要内容，这种“巧合”其实正是美国拉拢盟国“规锁”中国的体现。另一方面，通过“毒丸条款”“小毒丸条款”等影响美国盟友对华的战略预期和互动，从而达到排斥中国、遏制中国发展的目的。

## 中国应对之策

USMCA 反映了美国以退为进、以破为立、重塑国际贸易规则、实现国际经济秩序重建的意图。其复杂性决定了应对的艰巨性。但 USMCA 是中国有效参与国际贸易规则制定、推动自身制度开放和创新绕不过去的关口，因此，深刻解读和积极应对既重要又紧迫。本部分与上部分相呼应，提出基于经济发展、改革开放、全球治理三个层面的对策。

### （一）经济发展

针对原产地规则带来的贸易转移效应，中国可以通过改变传统的贸易方式去寻找突破口。可以采用“借船出海”<sup>①</sup>的策略，即先向美

---

<sup>①</sup> 沈静之：“基于原产地规则的《美墨加协议》对中国产品出口美国影响研究”，《海关与经贸研究》，2019年第3期。



墨加的贸易伙伴国出口中间商品，由这些伙伴国的生产企业进行实质性生产加工，并获得伙伴国原产资格，然后再出口到美墨加三国。另外，条件允许的情况下还可以采取在美墨加贸易伙伴国投资设厂，进口中国的中间产品，然后再出口到美墨加三国。

针对产业转移效应，USMCA 产生的有限影响在当下会被新冠肺炎疫情所掩盖。目前不仅是美国，很多其他国家，都有基于战略安全考虑而回调供应链的想法。<sup>①</sup>中国对疫情的良好控制对避免产业链转移起到了至关重要的作用。在此基础上，围绕国家九大战略性新兴产业，结合各自自贸区的定位，培育自贸区内的产业链集群，在提升抗风险能力的同时吸引全球高端产业落户中国。<sup>②</sup>另外，还要通过继续加强数字基础设施建设、完善营商环境等措施吸引外商投资。

就资源配置对中国消费者的间接影响而言，在常规状态下，可以通过进口多元化来解决，在此过程中市场会自动调节。但是此时涉及中美第一阶段协议履行的问题，因此变得有些棘手，可以尝试从以下两方面寻找突破：一是调整进口商品的种类，选择受供应链调整影响

---

第 99~111 页。

<sup>①</sup> 葛琛、葛顺奇、陈江滢：“疫情事件：从跨国公司全球价值链效率转向国家供应链安全”，《国际经济评论》，2020 年第 4 期，第 67~83 页。

<sup>②</sup> 黄奇帆：“新冠疫情蔓延下全球产业链重构的三点思考”，清华大学互联网产业研究院公众号推文，2020 年 3 月 29 日。



较少的产品进口，避免成本增加给中国带来的经济负担。二是疫情使得中美第一阶段协议受到冲击，中国对美国的进口可能会因为美国无法足额供应而产生变数，此时中美双方可以协商推迟或者延长采购年限，从而减弱对中国的负面影响。

## （二）改革开放

USMCA 不是一个基于一致性规则的高度统一体，规则本身以及背后的经贸理念均出现了分化。对于不同类型的规则应该采取不同态度和措施予以应对。首先，部分旨在推动贸易和投资便利化且与中国改革方向一致的高水平条款，比如在对中国影响中提及的第一类条款，可以积极借鉴并尽早对接。

其次，部分良莠并存并对中国经济制度产生较大挑战的条款，比如在对中国影响中提及的第二类条款，应批判吸收并抓紧制定政策预案。具体包括：1) 借鉴数字贸易条款中的国内电子交易监管框架、在线消费者保护、个人信息保护、非应邀商业电子信息、政府数据开放等条款。探索源代码、计算机设施本地化条款在中国的可行性。暂时保留对开放网络、网络访问和使用、信息流动或跨境信息流动的管制。2) 在国内落实旨在促进公平竞争的“竞争中性”原则，进一步完善《反垄断法》和改善营商环境，但要警惕美国的“长臂管辖”，



并出台相应的制衡政策。<sup>①</sup>3) 借鉴知识产权专章中对专利、商标、版权、工业设计、地理标志等条款的合理成分，尤其要推广地理标志在中国特色农产品中的使用。但该章中超长的保护期、商业秘密条款等不适宜借鉴。4) 劳工条款中可积极借鉴禁止强迫劳动、禁止童工、同工同酬、工作场所条件、移民劳工权利保障和非暴力问题等条款，进一步保障工人的合法权利并改善其工作环境，但为了社会稳定，暂不接受赋予工人结社自由和集体谈判权的规定。5) 国有企业和指定垄断中，一方面探索国有企业混合所有制改革；另一方面，关注美国等发达国家诉求，逐步减少对国有企业的非商业支持，尤其要注意补贴、信贷、债转股方面的问题。6) 就宏观政策与汇率条款而言，积极主动提高中国宏观经济数据方面的透明度，但要警惕美国对“控制竞争性贬值和操纵汇率行为”条款的滥用。

再次，部分反映单边主义、贸易保护主义、对发展中国家进行歧视和遏制的条款，比如在对中国影响中提及的第三类条款，应该坚决抵制并探索制约机制。就“毒丸条款”而言，由于其本身具有不合理性，中国可以援引 WTO 相关规则对“毒丸条款”提出质疑<sup>②</sup>；投资章

<sup>①</sup> 刘建伟：“美国次级经济制裁：发展趋势与常用对策”，《国际经济评论》，2020年第3期，第144~158页。

<sup>②</sup> 廖凡：“从《美加墨协定》看美式单边主义及其应对”，《拉丁美洲研究》，2019年第1期，第43~59页。



节中的“小毒丸条款”制约了中方企业运用 ISDS 处理投资争端的能力。但因为 ISDS 本身也有很多争议，可以趁此机会寻找更加合理的替代方案，比如欧盟倡导的投资法庭机制等；就贸易救济和争端解决中的单边主义条款而言，最大的制衡措施是联合国际社会尽快恢复 WTO 争端解决机制。

### （三）全球治理

首先，利用美国和盟国利益的分歧和背离，与美国的盟国增加合作。特朗普政府对盟国态度的转变降低了美国与其盟国的战略互信，2020 年以来，美国和其盟国频繁地出现低烈度分歧与摩擦，盟国对美国的态度也从“一味地追随”向“谋取更多独立性”转变。随着中国力量的增强，美国的传统盟友也希望在兼顾经济利益和安全保障的前提下，在中美之间寻求一种动态平衡。中国可以利用这种关系和态度的变化，去调试美国同盟的战略偏好或利益关系，进而增进中国和美国盟国的战略与经济合作。

其次，科学审视中美关系。中美关系发生了实质性改变，由之前的“接触”转变为现在掺杂“脱钩”味道的“规锁”。这种对抗和冲突会成为一种常态，我们需要进行必要的思想准备。既不能无视美国对中国发展的影响力和塑造力，也不能将其夸大成“新冷战”而徒增



紧张感。中国是大国，有着自身的发展规划和改革节奏，美国力量是存在边界和局限的。美国是倒逼中国改革的因素，但对中国发展的塑造能力也是有限的。

再次，积极布局中国的高标准自贸区网络。除坚持“一带一路”倡议、尽快签署 RCEP 之外，还需要格外注意“毒丸条款”对中国贸易布局的掣肘。在“毒丸条款”效力没有明确之前，尽快开展与美国盟友之间的贸易谈判；<sup>①</sup>尽快推进并完成中日韩 FTA 谈判；抓住美国退出 TPP 的机遇期，启动加入 CPTPP<sup>②</sup> 的程序；加快推进中欧双边投资协定谈判等，突破美国对中国全球治理的樊篱。

---

<sup>①</sup> 东艳、白洁：“中加经贸合作将冲破‘毒丸’樊篱而继续前行”，《中国日报》，2018年11月19日。

<sup>②</sup> 具体分析参见：苏庆义：“中国是否应该加入 CPTPP？”，《国际经济评论》，2019年第4期，第107~127页；白洁、苏庆义：“CPTPP 的规则、影响及中国对策：基于和 TPP 对比的分析”，《国际经济评论》，2019年第1期，第58~76页。



**IGT 简介：**国际贸易研究系列（Inside Global Trade）是由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室组织和发布的。该系列涉及的研究领域主要为国际经济与贸易；主要成员包括余永定研究员、宋泓研究员、姚枝仲研究员、倪月菊研究员、田丰研究员、东艳研究员、李春顶教授、高凌云研究员、马涛副研究员、张琳博士、苏庆义副研究员、石先进博士。

**声明：**本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

欢迎通过扫描下面的二维码订阅和关注我们的微信公众平台（微信号：iwep\_ite，名称：社科国贸）

