



《美墨加协定》汽车原产地规则劳动价值含量： 基本内涵、深层要义及现实启示

李西霞*

摘要：党的二十大提出的扩大面向全球的高标准自由贸易区网络，是中国实行更高水平对外开放的战略举措，有利于增强国内国际两个市场两种资源的联动效应。《美墨加协定》被认为是21世纪高标准自贸协定，涵盖货物贸易、原产地规则和劳工等诸多议题，其重要发展之一是在汽车原产地规则新增劳动价值含量。它建立了一个新范式，首次在“劳动”章节之外将劳工标准与自贸协定汽车原产地规则挂钩，并将产业政策工具运用到自贸协定，修改汽车原产地规则并进行汽车产业链重构，以期解决国际贸易中广受关注的工人就业和工资水平问题。对此，在自贸协定规则快速形成和产业链重构的当下，相关方应高度关注新增劳动价值含量及其深层要义，尤其是其内含的保护主义本质，最大限度把握自贸协定劳工规则创设趋势，积极提升中国在此领域的国际规则创设能力。

关键词：美墨加协定 劳工标准 汽车原产地规则 劳动价值含量 贸易保护

一 问题的提出

长期以来，在自贸协定中是否纳入劳工标准以及纳入什么样的劳工标准存在诸多争议。实践中，WTO 多边贸易体系拒绝纳入劳动议题，而美国自1994年《北美自由贸易协定》(North American Free Trade Agreement, NAFTA) 首次纳入劳工标准以来，在一系列自贸协定中纳入劳工标准，逐渐建立了自贸协定有执行力劳工标准模式，^①并持续推动自贸协定劳工规则朝着对其有利的方向发展。自2017年以来，新一轮逆全球化势头趋于加剧，单边主义和贸易保护主义盛行，加之较长一段时间内多边谈判推进艰难，使得自贸协定谈判频繁用于设置区域经贸新议题和创建区域经贸新规则。尤其是，美国特朗普政府提出“美国优先”与“公平、对等的自由贸易”政策，致力于“制造业回归”，促动美国加大力度利用自贸协定谈判，创建区域经贸新规则以影响区域经济和世界经济走向。2020年7月1日生效的《美国—墨西哥—加拿大协定》(United

* 李西霞，中国社会科学院国际法研究所副研究员。本文所用网络资源的最后访问时间均为2023年7月2日。

① Francisco E. Campos Ortiz, “Labor Regimes and Free Trade in North America: From the North American Free Trade Agreement to the United States-Mexico-Canada Agreement”, (2019) 10 (2) *Latin American Policy* 268, pp. 281–282. 另参见李西霞：《〈美墨加协定〉劳工标准的发展动向及潜在影响》，载《法学》2020年第1期。

States-Mexico-Canada Agreement, 下文简称《美墨加协定》)被认为是21世纪高标准自贸协定,涵盖货物贸易、原产地规则和劳工等诸多议题。它是对《北美自由贸易协定》的升级和更新,其重要创建之一是率先在“劳动”章节之外的“原产地规则”章节新增劳动价值含量(labor value content),并对生产特定汽车产品的时薪标准作出规定,^①首次将劳工标准与原产地规则建立起联系,助推汽车区域产业链发展,促进本地生产、本地就业和工资增长。它建立了一个新范式,将劳工标准与自贸协定其他议题挂钩,并将产业政策工具运用到自贸协定,修改汽车原产地规则以期对汽车产业链进行重构,在一定程度上具有新规则构建意义。对此,应高度关注汽车原产地规则劳动价值含量的内涵及保护主义本质。党的二十大提出的扩大面向全球的高标准自由贸易区网络,是中国实行更高水平对外开放的战略举措。中国进入新发展阶段,扩大高标准自由贸易区建设有利于增强国内国际两个市场两种资源的联动效应。在自贸协定规则快速形成和产业链重构的当下,应最大限度把握自贸协定劳工规则的创设趋势,积极提升中国在此领域的国际规则创设能力。

《美墨加协定》有美国、墨西哥和加拿大3个缔约国。但由于该协定由美国主导制定,因此本文主要从美国的视角进行探讨。在提出问题后,首先探讨《美墨加协定》汽车原产地规则新增劳动价值含量及相关的国际规则,然后分析新增劳动价值含量的深层要义,最后提出对中国的现实启示。

二 《美墨加协定》汽车原产地规则新增劳动价值含量与国际规则

从制度构建视角看,《美墨加协定》汽车原产地规则新增劳动价值含量通常受制于现行国际规则,因此,与自由贸易区原产地规则相关的国际规则是本节分析的首要问题。

(一) WTO 原产地规则简述

原产地规则是国际贸易中的一项重要法律制度,与关税、贸易优惠等相关联,其目的在于保护产品的区域价值含量,只有最终产品含有所要求比例的当地增加值,才具有原产地资格并进而享有优惠关税待遇。^②从这个意义上看,它是一种隐性区域贸易保护政策,通过设置原产地标准限制自贸区外的产品进口,保障自贸区内缔约国优惠关税待遇,对进出口贸易及国际投资产生重要导向作用。^③原产地规则的主要内容包括原产地标准、直接运输原则和产品原产地证明文件等,原产地标准则是其核心内容。

从广义上说,国际贸易体系有两种原产地规则,一种是非优惠原产地规则,另一种为优惠原产地规则。非优惠原产地规则由WTO《原产地规则协定》(Agreement on Rules of Origin)规定,它是指“任何成员为确定产品原产地而实施的普遍适用的法律、法规和行政决定,只要此类原

① See USMCA, Chapter 4, Annex 4-B Product-Specific Rules of Origin, Appendix – Provisions Related to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods, Article 7, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>.

② [意]斯特凡诺·伊那马:《国际贸易中的原产地规则》,海关总署关税征管司译,中国海关出版社2012年版,第3页、第275—276页。

③ 参见林黎:《USMCA原产地规则变化对中国的影响及其启示》,载《对外经贸实务》2020年第7期。

产地规则与导致超出 1994 年《关税与贸易总协定》第 1 条第 1 款适用范围给予关税优惠的契约性或自主性贸易制度没有关系”。^① 在 WTO 体制下，《原产地规则协定》的一项首要目标是在 WTO 协定生效后的 3 年内，协调原产地规则涉及的成员相关贸易政策，^② 其中包括最惠国待遇和国民待遇、数量限制、反倾销税和反补贴税、保障措施等，但由于所涉问题的复杂性和成员经济发展水平的差异性，这项工作尚未完成。这给原产地规则多边纪律留下巨大漏洞，WTO 成员在进行自由贸易协定谈判时，可以自行订立其原产地规则。^③ 因此，目前 WTO 成员适用的仍是各自制定或自贸协定约定的原产地规则。^④ 这也是《美墨加协定》汽车原产地规则新增劳动价值含量的现行国际规则环境。

优惠原产地规则是指自由贸易区和关税联盟（或者经济共同体）范围内的优惠原产地规则，具体包括自主性贸易体制（如普惠制）和其他单边优惠措施（如《非洲增长与机遇法》，The African Growth and Opportunity Act）中的单边原产地规则，以及自贸协定（如《北美自由贸易协定》）中的契约性原产地规则以及由欧盟与其各个伙伴国之间达成的原产地规则。就自贸协定契约性原产地规则而论，美国和欧盟的做法也存在差异。^⑤ 本文主要涉及《美墨加协定》契约性原产地规则。就此而言，该协定第 4 章附件 4-B（Annex 4-B Product-Specific Rules of Origin）的附录（Appendix – Provisions Related to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods）中设立了专门的汽车产品原产地规则，以下逐一讨论。

（二）《美墨加协定》汽车原产地规则

依据 1994 年《北美自由贸易协定》原产地规则，判定产品原产地的主要标准之一是区域价值含量标准，它是指未组装件及其零部件归入《商品名称及编码协调制度》（The Harmonized Commodity Description and Coding System）同一类别的货品，虽不符合产品特定原产地规则，但含有足够的北美区域价值含量。这一判定标准通常应用于汽车产品和化工产品，在其他产品领域的使用相当有限。^⑥

《美墨加协定》汽车原产地规则是对《北美自由贸易协定》汽车原产地规则的升级和更新，其规定更加严格，不仅提高了北美区域价值含量，而且新增北美钢铝购买百分比和劳动价值含量要求。这些规定在该协定第 4 章附件 4-B 的附录中，^⑦ 具体内容包括如下。

1. 区域价值含量（regional value content）

第一，区域价值含量要求适用于乘用车整车（passenger vehicle）、轻型卡车整车（light truck）、重型卡车整车（heavy truck）和汽车零部件。

① 参见 WTO《原产地规则协定》第 1 条。

② 参见 WTO《原产地规则协定》第 9 条。

③ [意]斯特凡诺·伊那马：《国际贸易中的原产地规则》，海关总署关税征管司译，中国海关出版社 2012 年版，第 19—21 页。

④ 张玉卿：《张玉卿 WTO 案例精选：WTO 热点问题荟萃》，中国商务出版社 2015 年版，第 141 页。

⑤ 赵维田：《世贸组织（WTO）的法律制度》，吉林人民出版社 2000 年版，第 117 页、第 133—135 页。

⑥ [意]斯特凡诺·伊那马：《国际贸易中的原产地规则》，海关总署关税征管司译，中国海关出版社 2012 年版，第 224 页、第 230 页。

⑦ See USMCA, Chapter 4, Annex 4-B Product-Specific Rules of Origin, Appendix – Provisions Related to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>.

第二,逐步提高乘用车和轻型卡车整车的北美区域价值含量(按净成本^①计算):(1)自该协定生效之日起,应达到66%;(2)协定生效1年后,应达到69%;(3)协定生效2年后,应达到72%;(4)协定生效3年后,应达到75%。^②这意味着,对于乘用车整车和轻型卡车整车,协定生效3年后使用至少75%的原产于北美地区的汽车产品,才能享受优惠关税待遇。相较于《北美自由贸易协定》规定的区域价值含量62.5%,^③《美墨加协定》的区域价值含量75%明显提高,显示出对区域经济发展的优先考量。

第三,关于重型卡车整车的区域价值含量:(1)自该协定生效之日起,应达到60%;(2)协定生效4年后,应达到64%;(3)协定生效7年后,应达到70%。^④换言之,2027年7月1日后,对于重型卡车整车,至少70%的汽车零部件应使用原产于北美自贸区内美国、墨西哥、加拿大3个缔约国的零部件。它高于《北美自由贸易协定》规定的重型卡车区域价值含量60%。^⑤

第四,关于汽车零部件的区域价值含量要求,该协定将汽车零部件分为核心零部件(core parts)、主要零部件(principal parts)和辅助零部件(complementary parts)3类,依据其分类归属以及将其用于生产的车辆类型,逐步提高每类汽车零部件的区域价值含量。如对于乘用车或轻型卡车零部件,自该协定生效之日到3年后,其核心零部件的区域价值含量应从66%增加到75%,^⑥主要零部件的区域价值含量应从62.5%增加到70%,辅助零部件的区域价值含量应从62%增加到65%。^⑦而对于重型卡车零部件,自该协定生效之日起到7年后,其主要零部件的区域价值含量应达到70%,辅助零部件的区域价值含量应达到60%。^⑧这意味着相应比例的汽车零部件应从北美自贸区内美国、墨西哥、加拿大3个缔约国采购。

2. 新增在北美地区采购钢铝百分比要求

汽车原产地规则的重大变化之一是关于汽车制造使用北美钢铝的新规定,它要求乘用车、轻型卡车和重型卡车生产所用钢铝的70%以上应属于北美原产地产品。^⑨新增汽车生产中对北美地区钢铝材料使用比例的要求,与提高区域价值含量预期目的相同,优先考虑北美钢铝产业与从业

① 净成本是指总成本减去包括在总成本中的促销、市场营销和售后服务费,特许权使用费,运输和包装费,以及包括在总成本中的不可扣除的利息费用。参见《美墨加协定》第4章(原产地规则)第4.1条(定义)。

② See USMCA, Chapter 4, Annex 4-B Product-Specific Rules of Origin, Appendix – Provisions Related to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods, Article 3.1.

③ 参见《北美自由贸易协定》第4章(原产地规则)第405条第5(1)款。另参见叶兴国、陈满生译:《北美自由贸易协定》,法律出版社2011年版,第109页。

④ See USMCA, Chapter 4, Annex 4-B Product-Specific Rules of Origin, Appendix – Provisions Related to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods, Article 4.1.

⑤ 参见《北美自由贸易协定》第4章(原产地规则)第405条第5(2)款。另参见叶兴国、陈满生译:《北美自由贸易协定》,法律出版社2011年版,第109页。

⑥ See USMCA, Chapter 4, Annex 4-B Product-Specific Rules of Origin, Appendix – Provisions Related to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods, Article 3.2.

⑦ See USMCA, Chapter 4, Annex 4-B Product-Specific Rules of Origin, Appendix – Provisions Related to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods, Article 3.4 and Article 3.5.

⑧ See USMCA, Chapter 4, Annex 4-B Product-Specific Rules of Origin, Appendix – Provisions Related to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods, Article 4.2 and Article 4.3.

⑨ See USMCA, Chapter 4, Annex 4-B Product-Specific Rules of Origin, Appendix – Provisions Related to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods, Article 6.1.

工人利益。^①

3. 新增劳动价值含量要求

汽车原产地规则的另一个重大变化就是新增劳动价值含量要求，它是指只有车辆最终产品含有所要求比例的当地劳动价值含量 40%（乘用车）和 45%（轻重型卡车），且必须由北美自贸区时薪不低于 16 美元/小时的工人生产，^② 才符合原产地资格并可享受优惠关税待遇。关于劳动价值含量的内涵和理解，由于内容较多，下节将详细论述。

以上简要介绍了《美墨加协定》汽车原产地规则的相关规定：其一，提高汽车整车的区域价值含量，乘用车和轻型卡车从 62.5% 提高到 75%，重型卡车从 60% 提高到 70%；其二，新增钢铝在北美地区的采购比例要求，汽车生产所用钢铝的 70% 以上应属于北美原产地产品；其三，新增劳动价值含量标准，要求乘用车和轻重型卡车的劳动价值含量应分别逐渐达到 40% 和 45%，且必须由时薪不低于 16 美元/小时的北美自贸区工人生产。只有符合这些原产地标准，汽车产品才能享有该协定优惠关税待遇。这表明，劳动价值含量是构成认定汽车产品原产地标准不可或缺的组成部分。在此情形下，对《美墨加协定》汽车原产地规则的理解，不应停留在区域价值含量标准上，还应结合钢铝在北美地区的采购比例要求、劳动价值含量要求一并考量。

（三）《美墨加协定》汽车原产地规则新增劳动价值含量的内涵

1. 新增劳动价值含量的内涵

关于劳动价值含量的内涵，它包括两个方面：一是乘用车和轻重型卡车的劳动价值含量应分别逐渐达到 40% 和 45%，换言之，40% 至 45% 的汽车零部件应由北美自贸区工人生产；二是对生产汽车特定产品设定时薪标准，要求劳动价值含量 40%（乘用车）和 45%（轻重型卡车）必须由位于北美自贸区的工资不低于 16 美元/小时的工人生产。^③ 其具体内容如下。

第一，逐年提高乘用车的劳动价值含量：（1）自该协定生效之日起，高薪含量应达到 30%，其中包括至少 15% 的高薪材料和制造支出（high-wage material and manufacturing expenditures）、不超过 10% 的高薪技术支出（high-wage technology expenditures）以及不超过 5% 的高薪装配支出（high-wage assembly expenditures）；（2）自协定生效 1 年起，高薪含量应达到 33%，其中包括至少 18% 的高薪材料和制造支出、不超过 10% 的高薪技术支出以及不超过 5% 的高薪装配支出；（3）自协定生效 2 年起，高薪含量应达到 36%，其中包括至少 21% 的高薪材料和制造支出、不超过 10% 的高薪技术支出以及不超过 5% 的高薪装配支出；（4）自协定生效 3 年起，高薪含量应达到 40%，其中包括至少 25% 的高薪材料和制造支出、不超过 10% 的高薪技术支出以及不超过 5% 的高薪装配支出。^④

① Mathieu Arès and Charles Bernard, “Make America Great Again: A New Auto Pact for the North American Car Industry?”, in Gilbert Gagné and Michèle Rioux (eds.), *NAFTA 2.0: From the first NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement* (Palgrave Macmillan, 2022), p. 76.

② See USMCA, Chapter 4, Annex 4-B, Appendix – Provisions Related to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods, Article 7.3.

③ See USMCA, Chapter 4, Annex 4-B Product-Specific Rules of Origin, Appendix – Provisions Related to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods, Article 7.

④ See USMCA, Chapter 4, Annex 4-B Product-Specific Rules of Origin, Appendix – Provisions Related to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods, Article 7.1.

第二，对于轻型卡车或重型卡车的劳动价值含量，高薪含量应达到45%，其中包括至少30%的高薪材料和制造支出、不超过10%的高薪技术支出和不超过5%的高薪装配支出。^①

第三，《美墨加协定》的一个关键要素，是在汽车原产地规则中纳入时薪标准条款。它规定，要将车辆认定为北美原产车辆以获得优惠关税待遇，汽车整车的劳动价值含量的40%（乘用车）或45%（轻重型卡车），必须由位于北美的时薪不低于16美元/小时的工人生产，^②将劳动价值含量和工人的时薪标准联系起来。

2. 新增劳动价值含量的规则解释

从条约解释的视角，理解《美墨加协定》汽车原产地规则新增劳动价值含量，应注意以下4方面的问题。

其一，在汽车原产地规则中新增劳动价值含量要求，将贸易利益与时薪工资标准挂钩。为享有该协定规定的优惠关税待遇利益，乘用车劳动价值含量的40%和轻重型卡车劳动价值含量的45%必须由北美自贸区工厂提供，且工人时薪不低于16美元/小时。

其二，将劳动价值含量分解到前述3类不同的支出中（高薪材料和制造、高薪技术研发和高薪装配），并且分配给每一类别的劳动价值含量设有比例限度。如对于乘用车而言，自该协定生效之日起3年后，乘用车高薪劳动含量应达到40%，其中包括至少25%的高薪材料和制造支出、不超过10%的高薪技术支出、不超过5%的高薪装配支出。^③其背后的逻辑是确保高薪工人被分配到汽车制造的不同阶段——制造阶段、技术研发阶段和装配阶段，这对汽车生产的不同阶段高薪从业人员提出明确具体要求，^④体现了保护北美自贸区汽车产业劳动力就业的政策目标。不过，从乘用车的高薪劳动价值含量构成看，实质上只有高薪材料和制造支出的比重在逐年增加，从协定生效之日起的至少15%提高到协定生效之日起3年后的至少25%；而高薪技术支出不超过10%和高薪装配支出不超过5%则没有变化。此外，制造商还应依据所规定的方法计算上述3类支出。^⑤

其三，对生产特定汽车产品的工人的时薪标准作出规定。劳动价值含量40%（乘用车）和45%（轻重型卡车）应由时薪工资不低于16美元/小时的北美工人生产，将劳动价值含量与时薪标准联系起来。对此有研究指出，此处16美元/小时的时薪标准，实际上是一个平均工资水平，而不是最低工资标准。这意味着，只要有足够多的工人能赚取较高的工资来提升平均工资水平，汽车制造工厂就可继续向部分工人支付低于16美元/小时的工资。^⑥

① See USMCA, Chapter 4, Annex 4-B, Article 7.2.

② See USMCA, Chapter 4, Annex 4-B Product-Specific Rules of Origin, Appendix – Provisions Related to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods, Article 7.3. 另参见何蓉、连增、郭正琪：《美墨加协定（USMCA）对原产地规则的修订及其影响分析》，载《区域与全球发展》2019年第6期，第55页。

③ See USMCA, Chapter 4, Annex 4-B Product-Specific Rules of Origin, Appendix – Provisions Related to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods, Article 7.1 (d).

④ Francisco E. Campos Ortiz, “Labor Regimes and Free Trade in North America: From the North American Free Trade Agreement to the United States-Mexico-Canada Agreement”, (2019) 10 (2) *Latin American Policy* 268, p. 277. 另参见刘杜若：《〈美墨加协定〉汽车原产地规则特征及启示》，载《对外经贸》2022年第4期，第85页。

⑤ See USMCA, Chapter 4, Annex 4-B Product-Specific Rules of Origin, Appendix – Provisions Related to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods, Article 7.3.

⑥ Francisco E. Campos Ortiz, “Labor Regimes and Free Trade in North America: From the North American Free Trade Agreement to the United States-Mexico-Canada Agreement”, (2019) 10 (2) *Latin American Policy* 268, p. 278.

其四，16美元/小时的时薪标准不同于该协定“劳动”章节规定的作为工作条件之一的最低工资：前者是北美自贸区的一项统一的劳工标准，适用于3个缔约国生产特定汽车产品的工人；而后者（第23.3条第2款）规定的与最低工资、工作时间、职业安全及卫生相关的可接受的工作条件，并不涉及北美自贸区统一的劳工标准问题，它们仅指各成员国国内劳动法上确定的保护水平，没有要求缔约国实施统一的最低工资标准。

最后，需要指出的是，有研究对汽车原产地规则新增劳动价值含量和时薪标准能否解决劳动力问题提出质疑。在北美自贸区这个一体化的经济区内，美国工人可能会从新的劳动价值含量规则中获益，但这是以牺牲墨西哥工人的利益为代价的，这充分体现了特朗普政府提出的美国工人利益优先的原则。支持新增劳动价值含量的理由是，墨西哥的汽车生产商将面临给工人增加工资的压力，最终会使墨西哥工人受益。但基于以下3个现实原因，其预期目标不太可能实现。其一，2018年，墨西哥汽车生产的平均每小时工资为6美元，汽车制造商在短期内将其提高到16美元，难度很大。其二，16美元/小时时薪标准，与通货膨胀无关，几年后这一标准可能就会过时。因此有担忧指出，这一规则的实施是否会真的提高工人工资并不确定。^①其三，至少对于乘用车，制造商支付2.5%的最惠国关税，比增加工资以满足劳动价值含量要求在经济上合算，即通过在支付法定工资的预期成本与支付不遵守规定的预期成本之间作出比较，汽车制造商可决定是否遵守关于时薪标准的规定。^②换言之，基于成本考量，汽车制造商很可能在将产业链向高薪地区转移和支付关税之间作出选择。上述质疑表达了相关研究者对实施劳动价值含量标准的有效性的担忧。原产地规则纳入劳动价值含量很可能不会产生预期效果，即在美国和加拿大保留高薪工作岗位的同时，在墨西哥创造更多的高薪岗位。考虑到汽车生产商可能选择支付关税而非增加工人工资、计算方法采用平均工资、时薪标准与通货膨胀无关等这些因素，劳动价值含量标准的实施效果有待观察。这也是为什么三大汽车制造商（通用汽车、福特和菲亚特克莱斯勒汽车公司）的代表都要求保留“足够的灵活性”，以使制造商能够遵守《美墨加协定》中的汽车原产地规则。^③

综上，《美墨加协定》汽车原产地规则新增劳动价值含量，其内涵包括前述两个方面，本质要求是只有车辆最终产品含有所要求比例的劳动价值含量，才具有原产地资格并享有优惠关税待遇，其限制性极强。就此而言，它创建了一个新的范式，将劳工标准与自贸协定其他议题挂钩，具有新规则创制意义。

三 《美墨加协定》汽车原产地规则新增劳动价值含量的深层要义

如前所述，《美墨加协定》在“原产地规则”章节新增迄今为止影响最为深远的劳动价值含量条款，经此修改汽车原产地规则，进行产业链重构，解决国际贸易中广受关注的工人就业和工

① Francisco E. Campos Ortiz, “Labor Regimes and Free Trade in North America: From the North American Free Trade Agreement to the United States-Mexico-Canada Agreement”, (2019) 10 (2) *Latin American Policy* 268, p. 278.

② 参见洪朝伟、崔凡：《〈美墨加协定〉对全球经贸格局的影响：北美区域价值链的视角》，载《拉丁美洲研究》2019年第2期，第29—30页。

③ Francisco E. Campos Ortiz, “Labor Regimes and Free Trade in North America: From the North American Free Trade Agreement to the United States-Mexico-Canada Agreement”, (2019) 10 (2) *Latin American Policy* 268, pp. 279, 281.

资水平问题。就此而言，它揭示了3方面的深层要义：一是在“原产地规则”章节纳入劳动价值含量，从一定意义上看具有新规则创制意义；二是将产业政策工具纳入自贸协定，解决特定产业发展和就业问题；三是体现了美国贸易保护主义本质。

（一）在“原产地规则”章节纳入劳动价值含量

在迄今为止世界各国签署的所有自贸协定中，《美墨加协定》首次在“原产地规则”章节纳入劳动条款，实行更加严格的汽车原产地标准，以促进区域汽车产业发展和工人就业。它创建了一个新范式，在“劳动”章节之外的“原产地规则”章节新增劳动价值含量，对目标行业（生产特定汽车产品）的时薪标准作出规定，从而使新增的劳动价值含量构成汽车产品原产地判定标准之一。^①在自贸协定中，纳入“劳动”章节是为了防止发生侵害劳工权利的违法行为。但为解决国际贸易中广受关注的工人就业和工资水平问题，《美墨加协定》通过“原产地规则”章节加强劳工标准的实施，体现出劳工标准与自贸协定其他议题建立起联系，是一项突破性发展，同时也是国际贸易与劳工标准挂钩的一种新形式。

劳动条款被纳入自贸协定的不同章节这一点非常重要。其一，它影响到劳动条款的法律地位、与之相关的机制、适用不同章节下的争端解决程序和相应的救济措施，^②如依据《美墨加协定》，与第23章（劳动章节）有关的劳动争端的解决只有在适用该章规定的前置磋商程序后，才能适用第31章（争端解决）规定的争端解决程序。然而，有关“原产地规则”（第4章）争端的解决则直接适用第31章规定的争端解决程序。^③这意味着与劳动价值含量和时薪标准有关的争端的解决，直接适用第31章规定的争端解决程序。其二，它表明劳动问题已与自贸协定的其他议题建立起联系。对此，有研究认为，这一突破性发展的主要原因是“劳动”章节中的劳工标准已无法阻止“因劳动力成本差异产生的竞争力”（stop the competitive forces of labor cost differentials），因此近年来关于设定对工人更加公平的贸易协定议题的呼声日渐增多，并得以在《美墨加协定》中付诸实施。从一般意义上看，这是首次在自贸协定中将原产地规则与劳工标准建立起联系，在自贸协定规则快速形成的当下，可能会成为未来自贸协定的一项新的规则标准，具有自贸协定新规则创制意义。这项规则将实质性影响美国、加拿大和墨西哥3国的汽车产业以及与其相关的汽车产业工人的就业岗位及其收入水平，有效保护北美自贸区的汽车产业发展。当然，这在很大程度上也取决于其实施效果。^④

（二）率先采用劳动价值含量产业政策工具推动制造业“再回流”

劳动价值含量要求曾经是国家采取的政策工具，但各国长期以来一直在贸易协定中回避

① Francisco E. Campos Ortiz, “Labor Regimes and Free Trade in North America: From the North American Free Trade Agreement to the United States-Mexico-Canada Agreement”, (2019) 10 (2) *Latin American Policy* 268, p. 277.

② Marva Corley and Elizabeth Echeverria Manrique, *Labour Provisions in G7 Trade Agreements: A Comparative Perspective* (Geneva: ILO, 2019), p. 3.

③ 《美墨加协定》第23.17条规定，任何缔约国不得在适用劳动磋商程序解决劳动章节下产生的争端前，将该争议诉诸第31章（争端解决）的争端解决程序；《美墨加协定》第31.2条规定，该章规定的争端解决机制适用于第4章（原产地规则）项下产生的争端的解决。

④ Francisco E. Campos Ortiz, “Labor Regimes and Free Trade in North America: From the North American Free Trade Agreement to the United States-Mexico-Canada Agreement”, (2019) 10 (2) *Latin American Policy* 268, pp. 270, 276-277.

此类要求。^①《美墨加协定》率先在汽车原产地规则中纳入劳动价值含量，以期实现特朗普政府推行的制造业“再回流”产业政策。产业政策是指“为实现国家经济目标而发展或紧缩某些产业的国家政策”，^②其核心要素是政府通过干预措施，产生引导要素资源向特定产业集中的效果，由此在一定程度上对市场自由化竞争产生影响。^③产业政策工具一般分为3类，一是指向市场和需求的需求型政策工具，如政府采购、补贴等；二是为促进企业生产的投入的供给型政策工具，如人才培养、资金技术支持等；三是影响企业生产的环境型政策工具，如法律法规、税收优惠、准入制度等。^④据此分类，汽车原产地规则增加劳动价值含量应归类于供给型政策工具中的人力供给，它有以下两方面的相关性。

第一，新增劳动价值含量要求，改变汽车原产地规则，重构产业链，推动汽车产业的本地生产。美国在不同的历史时期，曾实施了不同的产业政策并采取不同的措施以实现其特定目标。^⑤特朗普政府推行制造业“再回流”和“再工业化”产业政策，严格区域价值含量判定标准，要求汽车特定产品享受优惠关税待遇的前提条件之一是满足劳动价值含量要求，促进汽车本地生产并促使产业回流，这体现在两个层面：一是在国际层面，确保该协定的优惠关税待遇主要受益于该协定缔约方，将其他产业链排除出去，经此构建了未来一段时间内北美自贸区汽车生产的产业链，从全球产业链转向区域产业链和本地生产；二是在北美自贸区层面，实行限制性极强的汽车原产地规则，其目的在于通过抑制对墨西哥的投资，将汽车生产“回流”到美国和加拿大。美国和加拿大认为，在北美汽车生产网络中，墨西哥是唯一的一个发展中国家，它以其较低的人力成本获得发展优势，吸引汽车产业在墨西哥投资建厂，这是美国和加拿大汽车制造业就业岗位流失及贸易逆差的主要原因。^⑥关于时薪标准16美元/小时的具体规定，客观上迫使汽车生产商在支付16美元/小时时薪标准的预期成本与不遵守该规定的预期成本之间作出选择，促使汽车产业链企业从墨西哥回流到美国或加拿大。目前全球汽车产业链趋向短链化、本土化与区域化态势，虽然疫情、经济、技术和政治等都是重要影响因素，^⑦但与此相关的汽车原产地规则的变化及其产生的制度性影响不可低估。

第二，在自贸协定中采取劳动价值含量政策工具，解决汽车产业工人的本地就业和工资水平问题。特朗普政府确立了“美国优先”理念，并致力于维持美国工人和企业的优先地位。为此，2017年4月18日，时任美国总统特朗普签署《买美国货、雇美国人行政令》(Buy American and Hire American Executive Order)，要求联邦政府机构最大限度地购买美国制造的货物，并对州政府使用某些联邦资金的采购施加了购买美国货要求，同时要求尽可能地为美国工人提供更多更好的

① Alvaro Santos, “Reimagining Trade Agreements for Workers: Lessons from the USMCA”, (2019) 113 *American Journal of International Law Unbound* 407, p. 411; Aneta Tyc, *Global Trade, Labour Rights and International Law: A Multilevel Approach* (Routledge, 2021), p. 172.

② 刘飞涛：《拜登政府“21世纪美国产业战略”：逻辑、框架与前景》，载《和平与发展》2022年第5期，第14页。

③ 梅冠群：《关于美国对中国产业政策质疑的几点分析》，载《国际经济合作》2019年第6期，第14页。

④ 李娅、官令今：《规模、效率还是创新：产业政策工具对战略性新兴产业作用效果的研究》，载《财经问题研究》2020年第9期，第43页。

⑤ 沈梓鑫、江飞涛：《美国产业政策的真相：历史透视、理论探讨与现实追踪》，载《经济社会体制比较》2019年第6期，第95—96页。

⑥ Francisco E. Campos Ortiz, “Labor Regimes and Free Trade in North America: From the North American Free Trade Agreement to the United States-Mexico-Canada Agreement”, (2019) 10 (2) *Latin American Policy* 268, p. 277.

⑦ 参见郭宏、郭鑫瑜：《后疫情时代全球汽车产业链重构趋势及影响》，载《国际贸易》2021年第8期。

就业机会。^① 2018年《美国先进制造业领导战略》(Strategy for American Leadership in Advanced Manufacturing)提出了“技术、劳动力、供应链”三大目标,培养适应先进制造业的高技能劳动力,并随着先进制造业的推进,政策目标也从提供就业机会转向创造高质量就业岗位,尤其是特朗普政府更加重视通过“再工业化”带动制造业就业机会的回归,缓解国内产业空心化与大量失业的压力。^② 《美墨加协定》关于汽车原产地规则劳动价值含量的规定,要求劳动价值含量40%(乘用车)和45%(轻重型卡车)必须由位于北美自贸区的时薪不低于16美元/小时的工人提供,客观上要求汽车产品包含更多的北美劳动含量,由此创造更多和更好的就业机会,产生了引导劳动要素向汽车产业集中的效果,促进汽车产业回流。此外,劳动价值含量被分配到汽车材料和制造、汽车技术研发和汽车装配的规定,显示出在汽车的制造阶段、技术研发阶段和装配阶段,对高技能从业人员的明确具体要求。

简言之,特朗普政府的产业政策工具,基于“美国优先”理念,提出“买美国货,雇美国人”,保护美国产业发展和工人就业。^③ 其重要发展之一是在自贸协定中纳入劳动价值含量,促进“制造业回流”和国内汽车产业工人就业,极具产业保护主义特质,其干预性和针对性更强,重构区域贸易规则,力图对美国在全球贸易与生产体系中的责任与权利进行重新定位。

(三) 体现了美国贸易保护主义本质

特朗普政府推行“公平、对等的自由贸易”(free, fair and reciprocal)政策,采取基于结果导向的“管理贸易”实现“对等”,不仅要求市场准入、开放程度的对等,还要求双边贸易额的对等。^④ 关于贸易与就业关系,特朗普政府认为,美国制造业就业机会的减少是因为贸易伙伴国的“不公平贸易”以及由此受到的不公平对待。对此,特朗普政府实施《买美国货、雇美国人行政令》,并在《美墨加协定》汽车原产地规则新增劳动价值含量,解决汽车制造业和汽车产业回流所需的劳动力就业问题,对与美国有贸易顺差的贸易伙伴国实施贸易限制,以纠正所谓受到的不公平对待。美国贸易政策渐入以就业保护为中心的贸易保护政策新阶段。^⑤ 这种贸易保护政策的本质体现在以下两个方面。

第一,在《美墨加协定》汽车原产地规则新增劳动价值含量是美国国内法和相关政策的延伸。2017年特朗普总统签署《买美国货、雇美国人行政令》,沿袭了《1933年购买美国货法》(Buy American Act of 1933)规定的政府优先购买本国货制度。该法要求联邦机构在联邦采购中优先购买美国制造的“物品、材料和供应品”(articles, materials and supplies),且它通常适用于货物(供应品和建筑材料)采购,不适用于服务采购。需要指出的是,该法还规定了购买本国

① Charlene Barshefsky, Stephanie Hartmann and Stephen A. Jonas, “President Trump Signs Buy American and Hire American Executive Order”, <https://www.wilmerhale.com/en/insights/client-alerts/2017-04-19-president-trump-signs-buy-american-and-hire-american-executive-order>.

② 沈梓鑫、江飞涛:《美国产业政策的真相:历史透视、理论探讨与现实追踪》,载《经济社会体制比较》2019年第6期,第98—99页。

③ 参见励贺林、邵钰舒:《特朗普“美国优先”执政理念评析——以“买美国货、雇美国人”的行政令为例》,载《中国发展观察》2017年第15期。

④ 孙天昊:《美国贸易政策嬗变的政治经济学分析——基于经济阶层和党派利益的研究视角》,载《美国研究》2022年第4期,第150—151页。

⑤ Robert A. Rogowsky、张丽娟:《就业保护与美国贸易保护新阶段》,载《国际贸易问题》2018年第3期,第1—2页。

货义务免除的例外情形：一是在美国境外使用的产品或低于限额（通常为 3500 美元）购买的产品；二是基于公共利益、本国产品供应不足、质量和成本不合理等原因，可以免除该义务。^①《1933 年购买美国货法》是为了保护美国产业发展和美国工人就业机会，^② 是一项旨在保护美国制造业就业的最重要的成文法。^③

特朗普签署的行政令，不仅要求“买美国货”，而且要求“雇美国人”，更具贸易保护主义色彩。《2018 年总统贸易政策议程》（The President's 2018 Trade Policy Agenda）对特朗普贸易政策作出明确阐释，提出签署的贸易协定必须有利于美国产业发展，增加就业岗位。^④ 因此，可以说《美墨加协定》汽车原产地规则纳入劳动价值含量和时薪标准量化要求，促进美国汽车产业发展并创造更多高质量的就业岗位，体现了特朗普总统签署“买美国货、雇美国人行政令”和《2018 年总统贸易政策议程》的相关要求，是美国国内法和相关政策的延伸。

第二，具有明显的贸易保护主义目的，有违国际贸易中的比较优势理论。1996 年，WTO 通过《新加坡部长宣言》，反对将劳工标准用于贸易保护主义的目的。1998 年国际劳工组织通过《关于工作中基本原则和权利宣言》（Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work）提出，不得将劳工标准用于贸易保护主义的目的。^⑤ 原产地规则是产品出口前必须满足的法律标准，旨在确保满足区域价值含量要求，以使产品被确定为原产于某一特定缔约国家境内，以获得优惠关税待遇，并防止原产于非缔约国境内的产品享受关税优惠，具有很强的贸易保护作用。^⑥ 当今全球经济中，一个国家生产的产品，可能包含多个国家的价值投入要素。《美墨加协定》汽车原产地规则新增劳动价值含量，以使产品被认定原产于该协定缔约国，从而防止优惠关税待遇被扩大到非缔约国生产的产品，据此对北美自贸区未来一段时间内汽车生产的产业链进行布局。其目的在于将关税优惠待遇锁定在北美自贸区内，以增加北美自贸区的汽车产量，将其他产业链排除出去，助推全球价值链转向区域价值链、本地生产、就业和工资增长，并致力于实施美国优先、以美国工人利益为首位的贸易政策，体现出美国贸易保护主义本质。

四 《美墨加协定》汽车原产地规则新增劳动价值含量的现实启示

置于更广泛的国际背景下观察，虽然美国在多边贸易制度的形成过程中发挥的作用呈式微迹象，但其对全球和区域贸易制度影响仍占据重要地位。^⑦ 因此《美墨加协定》汽车原产地规则新增劳动价值含量，将在区域性国际规则构建层面产生影响，并可能在较大范围内发挥作用。在新技术革命、中美贸易摩擦和贸易保护主义加剧全球产业链进入重构的当下，其对中国的现实启示体现在如下几个方面。

① Álvaro Santos, “The Lessons of TPP and the Future of Labor Chapters in Trade Agreements”, in Benedict Kingsbury (ed.), *Megaregulation Contested: Global Economic Ordering After TPP* (Oxford University Press, 2019), p. 166.

② 孔庆江、刘禹：《特朗普政府的“公平贸易政策”及其应对》，载《太平洋学报》2018 年第 10 期，第 45 页。

③ Soohyun Choi, “‘Buy American and Hire American’: President Trump’s Options For Strengthening the Buy American Act”, (2017) 47 (1) *Public Contract Law Journal* 80, p. 80.

④ 王翀：《重新审视特朗普贸易新政下的中美经贸关系》，载《海关与经贸研究》2018 年第 4 期，第 13 页。

⑤ 李西霞：《国际劳工组织》，社会科学文献出版社 2022 年版，第 172—175 页。

⑥ 林黎：《USMCA 原产地规则变化对中国的影响及其启示》，载《对外经贸实务》2020 年第 7 期，第 41—42 页。

⑦ 参见李明哲、王勇：《美国的国际制度领导与多边贸易制度变迁》，载《美国研究》2020 年第 3 期。

（一）美国持续推动自贸协定劳工规则创设趋势，对全球经济贸易治理和全球劳动治理产生影响

自贸协定劳工规则，既体现在自贸协定劳工议题的设置上，也体现在具体劳工规则的创设，它是全球经济贸易治理和劳动治理的一个重要方面，例如美国、欧盟和加拿大主要经济体都将自贸协定劳工条款视为全球劳动治理工具与合作框架。^① 其一，在劳工议题设置方面，WTO 多边贸易体系拒绝纳入劳工议题。但从 1994 年《北美自由贸易协定》率先设置劳工议题，到 2022 年 1 月全球已有 113 个自贸协定纳入劳工议题，^② 这足以显示自贸协定劳工议题的可接受程度。其二，在对美国生效的 14 个自贸协定中，有 13 个纳入劳工议题，^③ 并形成有执行力劳工标准模式。在自贸协定具体劳工规则创设方面，美国不断有所发展并持续推动其朝着对本国有利的方向发展，如《美墨加协定》汽车原产地规则新增劳动价值含量，并首次对特定汽车产品生产的时薪标准作出规定。美国有效利用自贸协定谈判创建国际劳工新规则，并借此提升自身在国际制度建构领域的掌控权，进而对全球劳动治理体制的形成产生影响。其三，目前中国已签署 20 个自贸协定，其中与智利、新西兰、秘鲁、瑞士和冰岛签署的双边自贸协定纳入了劳动、社会保障和就业合作等促进性劳动条款。^④ 2021 年中国正式提出申请加入 CPTPP，而 CPTPP 涉及劳工标准问题。有鉴于此，在新一轮国际经贸规则重塑背景下，加快实施自由贸易区战略，应最大限度把握自贸协定劳工规则创设趋势，并积极提升中国在劳动领域的国际规则创设能力。

（二）劳工标准与自贸协定其他议题建立起联系，具有规则构建意义

《美墨加协定》首次在自贸协定中将劳工标准与原产地规则建立起联系，其新规则构建意义应高度关注。其一，它通过增加劳动价值含量修改汽车原产地规则，重构汽车产业链，推动全球汽车产业链转向北美汽车产业链、本地生产与本地就业。从一般意义上讲，它有可能会成为未来自贸协定的一项新规则标准，具有自贸协定汽车原产地新规则构建意义。其二，更为重要的是，它意味着未来签订的自贸协定中，劳工标准还有可能与其他议题建立联系。因此，对于自贸协定劳工标准问题的看待不应仅停留在劳动章节的规定，还应关注劳工标准与其他议题的联系及其实质意义。其三，在自贸协定中利用劳动价值含量这一产业政策工具促进汽车产业发展和工人就业，解决国际贸易中广受关注的工人就业和工资水平问题，将实质性影响北美自贸区汽车产业工人就业，尤其是有效保护了美国汽车产业发展和工人就业。它包含了“买美国货、雇美国人行行政令”和《2018 年总统贸易政策议程》的相关要求，是美国国内法和相关政策在自贸协定中的延伸，体现了美国贸易保护主义的本质。

（三）新增劳动价值含量的潜在影响

《美墨加协定》汽车产品原产地规则新增劳动价值含量和时薪标准，创建了一个新的范式，

① Marva Corley and Elizabeth Echeverria Manrique, *Labour Provisions in G7 Trade Agreements: A Comparative Perspective* (Geneva: ILO, 2019), p. 9.

② Marva Corley-Coulbaly, Ira Postolachi and Netsanet Tesfay, *A Multi-Faceted Typology of Labour Provisions in Trade Agreements: Overview, Methodology and Trends*, 2022, p. 3, https://www.ilo.org/global/research/projects/trade-decent-work/publications/WCMS_829644/lang-en/index.htm.

③ Marva Corley and Elizabeth Echeverria Manrique, *Labour Provisions in G7 Trade Agreements: A Comparative Perspective* (Geneva: ILO, 2019), pp. 15-16.

④ 参见“协定专题”，中国自由贸易区服务网，<http://fta.mofcom.gov.cn>。

虽然有违国际贸易中的比较优势理论，但却具有国际劳工规则创建意义，劳动价值含量构成汽车产品原产地判定标准之一，明显严格了汽车原产地认定标准。这一严格限制的汽车产品原产地认定标准旨在构建北美自贸区未来一段时间内汽车生产的产业链。这一方面对全球汽车产业链的分工产生影响，从非缔约国采购的零部件受到更严格标准的约束，引起贸易和投资转移，凸显了对北美区域经济发展的优先考量；另一方面割裂了北美自贸区原已形成的北美汽车产业链，抑制对墨西哥的投资，带动汽车生产回流到美国和加拿大这两个高工资国家，重塑北美自贸区汽车产业链。针对《美墨加协定》可能造成的产业链缩小风险，中国应从不同自贸协定下国际产业链的视角，加快推进加入 CPTPP 进程，对接该协定原产地规则并利用该规则扩大中国汽车产品出口到北美地区 CPTPP 缔约国墨西哥和加拿大，抵消《美墨加协定》利用劳动价值含量限制中国对北美自贸区国家汽车产品出口的负面影响，继续融入世界经济发展中。此外，在中国自贸协定商签谈判或升级谈判中，可适当考虑中国汽车原产地规则纳入劳动价值含量的可能性，以最大程度促进本土汽车产业发展，并有针对性地为中国汽车产业从业人员提供更多就业机会。

Labor Value Content in the Rules of Origin for Automotive Goods of the USMCA: Its Connotation, Significance and Practical Revelation

Li Xixia

Abstract: To expand the globally-oriented network of high-standard free trade areas put forward by the 20th CPC National Congress is a strategic measure to implement a higher level of opening-up, which is conducive to enhancing the interactive effect by using the two kinds of resources from both domestic and international markets. The USMCA is considered as a high standard free trade agreement in the 21st century. It covers many topics such as trade in goods, rules of origin and labor, and among which labor value content being included into the rules of origin for automotive goods is an important development. It establishes a new norm, linking labor standards with rules of origin for automotive goods of a FTA for the first time, applying industrial policy tool, and thus modifying the rules of origin for automotive goods to restructure automobile industry chain, in order to address the widespread concerns of worker employment and wage levels in international trade. For this, under the context of the rapid formation of FTA rules and the restructuring of the industrial chain, close attention shall be paid to new labor value content rule and its underlying significance, especially its inherent protectionist nature, full understanding of the trend of the creation of FTA labor rules, and active promotion of China's competence to create international rules in this field.

Keywords: USMCA, Labor Standards, Rules of Origin for Automotive Goods, Labor Value Content, Trade Protection

(责任编辑：谭观福)