

# 美墨加自由貿易協定（USMCA）對全球能源市場的影響

趙文衡 台灣經濟研究院

2018 年 9 月 30 日，美加兩國於期限前完成北美自由貿易協定（North America Free Trade Area, NAFTA）的修訂，加上先前已與墨西哥完成談判，新版的 NAFTA 正式出爐，並更名為美墨加自由貿易協定（United States–Mexico–Canada Agreement, USMCA），協定已於 11 月 30 日正式簽訂。美墨加三國均為全球重要的能源生產國，彼此間存在密切的能源貿易往來，USMCA 的實施不但將影響三國間的能源整合，尚攸關全球能源市場的發展，我國自然無法自外於此一影響。本文的目的即是要分析新版協定的能源條款與舊版的差別，以及這些差別對全球能源市場與我國的影響，並擬定我國的因應對策。

## 一、美加墨能源貿易現況

美國、加拿大與墨西哥均為主要的油氣生產國，油氣產業對其經濟與貿易發展均占有重要地位。由於彼此鄰近，北美區域內的能源貿易亦相當發達。在美國、加拿大與墨西哥三國中，位置居中的美國對加拿大與墨西哥均有頻繁的能源貿易，而分隔兩地的加拿大與墨西哥間則缺乏能源貿易往來。

由圖 1 顯示，美國自加拿大進口大量的原油與天然氣。在 2017 年，美國進口加拿大的原油達 1.7 億噸，占其原油總進口的 43.2%。同樣的，加拿大亦為美國天然氣的主要供應國，2017 年美國自加拿大進口 80.7BCM 的天然氣，已超過美國進口天然氣的 95%，並占美國天然氣消費的 11%。另一方面，加拿大亦自美國進口較為少量的油氣，其中，天然氣進口 24BCM(2017 年)，比例較大，占加拿大天然氣消費的 20.7%。至於美國與墨西哥間的油氣貿易，主要是美國自墨西哥進口原油，墨西哥自美國進口天然氣。墨西哥自美國進口的天然氣已占墨西哥天然氣供給的 60-65%。

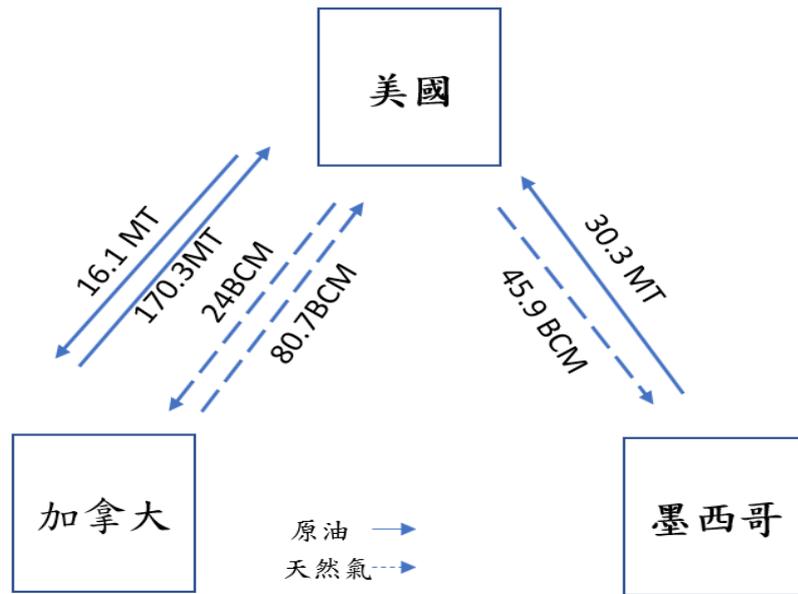


圖 1 美墨加三國的油氣貿易

資料來源：BP

在電力貿易上，美國自加拿大進口電力，2017 年達 60TWh，占美國電力消費的 1.6%，同時也出口少量(3TWh)電力至加拿大。在與墨西哥的電力貿易上，兩國出口量相當，2017 年美國出口 6.1TWh 的電力至墨西哥，同時進口 5.8TWh 墨西哥電力。在 2017 年以前，美國自墨西哥進口較多的電力，2017 年情勢則反轉。

由上面的分析可知，美國依賴加拿大生產的原油，在天然氣上則與加拿大互相依賴。對墨西哥則是依賴其原油進口，墨西哥對美國的天然氣則是高度依賴。在電力貿易上，各國主要是彌補特定邊境區域或特定期間所進行的互通有無。

## 二、美墨加自由貿易協定中的能源條款的變動

USMCA 的能源條款與 NAFTA 有相當大的差別，其中最顯著的是 NAFTA 中總括能源規範的第 6 章能源專章遭到刪除。本部分將比較新舊版的能源條款的差異及對各國的意義。

### (一) 刪除能源專章與比例條款

NAFTA 的第 6 章為能源專章，在新的 USMCA 中遭到刪除。能源專章的設置主要為了保障締約國間的能源的投資與貿易。專章廢除後，多數的條文並未因此失效，而是散入 USMCA 中的其它章節中。但其中有一項重要的 605 條規定，則是從此不再適用。

NAFTA 第 605 條規定，任何 NAFTA 締約國政府欲削減對其他締約國的能源或基礎石化產品的供應，必須在維持與過去三年相同的出口/總供給比例的條件下才能執行。換句話說，締約國政府欲削減對其它成員國的能源供應，必須同時削減相同比例的國內供應，才能使出口/總供給比例不變。如此將大幅限制締約國政府能源政策的自主性，特別是在國內能源供應短缺時，締約國政府也不能限制廠商的出口比例以增加國內的供給。由於墨西哥堅持維護對國內油氣部門的絕對控制，故在簽署 NAFTA 時排除了 605 條款的適用，因此 605 條款僅在美國與加拿大間有效。

比例條款為所有 FTA 獨一無二的規定，對加拿大影響最大。事實上，此條款是沿用 NAFTA 前身「美加自由貿易協定」的規定，主要目的是要確保加拿大不會減少對美國的能源供應，特別是在石油產品上。目前，加拿大出口美國的原油占加國總供給的 74%；天然氣占 52%；電力占 11%。在如此高的出口比例下，加拿大政府幾乎無法在國內與國外市場間作彈性的調整，同時也無法為了環保減碳而減少油氣的生產與輸出(除非國內市場供給等比例減少)。事實上，加拿大在審核新增的 LNG 出口時，即規定出口 LNG 數量不得超過滿足加拿大市場需求數量後之剩餘天然氣數量，亦即出口商僅得就國內市場剩餘的部分出口。此一規定等同於出口限制，必須符合上述 605 條款，若因此導致出口美國的比例下降，加拿大即違反 NAFTA 的規定。

USMCA 廢除能源比例條款將提升加拿大能源政策自主，加國從此可以透過限制出口數量優先滿足國內市場需求，並可自由決定減少油氣生產，以達減碳的目標。事實上，美國之所以會同意加國要求刪

除 605 條款，主要是因為美國能源生產快速成長，能源獨立與安全的程度亦大增，未來對加國能源的依賴度預期將會降低。

## （二）增加墨西哥主權條款

在 NAFTA 能源專章中有一「完全尊重締約國憲法」的條款，主要針對墨西哥憲法對油氣資源主權的尊重。USMCA 決議廢除此一條款，但在墨西哥總統當選人羅培茲歐布拉多（Andres Manuel Lopez Obrador）的要求下，增設一個專章，保障墨西哥的能源主權。在 USMCA 第 8 章「承認墨西哥國家直接、不可剝奪和不受時間限制的碳氫化合物所有權」中，墨西哥將保有對其國土蘊藏的能源資源絕對的所有權，同時也保有修改憲法與國內法規的主權。

羅培茲歐布拉多是偏向左派國族主義者，不滿現任總統推動的民營化的能源改革，表示將推翻能源改革的部分內容，取回墨西哥政府對能源資產的主控權，不再提供更多的區域公開招標，甚至將重返以往的國外石油公司參與投資開採需透過與國營墨西哥石油公司合作的模式。至於 2013 年能源改革後簽訂的合約，羅培茲歐布拉多認為需先進行反貪腐調查，沒有問題後才會保障已簽訂的合約。此外，羅培茲歐布拉多並表示，將刪減甚至終止原油出口，並擴大本土煉油能力。

USMCA 第 8 章的規定似乎授予墨西哥政府極大的權力管理油氣部門，依此條款觀之，此一權力甚至包含國有化現有外國投資者的油氣資產，更不用說再度修改憲法，取消能源改革的憲法修正條款，重新禁止私營部門參與本國能源領域。然而，羅培茲歐布拉多表示，將不會對憲法再修正，而會透過修正「碳氫化合物法」的方式來進行。儘管如此，投資墨西哥的國外企業的權利將無法受到保障，故而美國才會極力爭取保留與墨西哥間的投資者對國家爭端處理機制 (Investor-State Dispute Settlement, ISDS)，此將於下一部分討論。

## （三）保留美國與墨西哥間的 ISDS

原本在 NAFTA 中同時存在兩種爭端解決機制，一為國家與國家間的爭端解決機制；另一為投資者對國家的爭端解決機制(ISDS)。USMCA 保留第一種國與國的機制，但大幅限縮 ISDS 的範圍。依照 USMCA 第 14 章的規定，新協定取消美國與加拿大間 ISDS，僅保留在美國與墨西哥間適用。其次，在美墨 ISDS 中，僅限少數特定產業的爭端，包括在油氣產業、發電產業、通訊服務、及基礎建設等領域的政府合約。第三，美墨 ISDS 僅限特定種類的爭端，包括違反國民待遇及最惠國待遇，以及政府的徵收與補償，在徵收方面尚不包括間接徵收。至於加拿大與墨西哥兩國的投資紛爭，將透過跨太平洋夥伴全面進步協定(CPTPP)中的 ISDS 機制解決。

根據過去 NAFTA 的經驗，ISDS 的確會影響締約國政策，締約國會因為此條款而儘量不侵害其他締約國投資者的權益，預料美國在墨西哥的油氣投資將會受到保障。然而，還是有人擔心墨西哥新政府的絕對能源主權政策，將會在未來 ISDS 中與美國產生衝突。<sup>1</sup>此外，儘管美墨間的 ISDS 條款可以保障美國在墨西哥已實現的油氣投資，但無法保障計劃中而尚未興建的投資，更無法保證墨西哥將會持續開放新的投資。

#### (四) 貿易與投資自由化條款

基本上，USMCA 在能源產品的貿易上，維持與 NAFTA 相同的水平，在一些細節上甚至超過 NAFTA。首先，USMCA 仍然維持石油與天然氣產品的零關稅待遇。在談判的過程中，各國並未運用關稅對國內油氣產業加以保護。其次，USMCA 尚改變原油原產地規則，使得出口商更容易獲得其他締約國的免關稅待遇。第三，USMCA 減免對重油稀釋液的課稅。重油稀釋液是用於重油運輸過程中稀釋重油的液體，以往對此稀釋液仍要加以課稅，但 USMCA 規定，只要稀釋

---

<sup>1</sup> “USMCA strikes a welcome blow against investor-state dispute settlement,” <https://behindthenumbers.ca/2018/10/10/usmca-strikes-a-welcome-blow-against-investor-state-dispute-settlement/>

液比例不超過運載貨物數量的 40%即可免稅，此相當有利加拿大的油砂出口。第四，在美加兩國附加文件中，表示將追求北美區域的能源整合，無歧視的開放油氣管線與電力傳輸設備。

在投資自由化上，基本上也是維持與 NAFTA 相同的精神，包括維持國民待遇、最惠國待遇、及最低標準待遇等。其中對能源領域最重要的條款為徵收與補償條款，USMCA 沿用 NAFTA 規定，禁止締約國直接或間接徵收或國有化其他締約國的投資，除非為了公共目的、以非歧視的方式，並給予立即適當且有效的補償。預料此一投資保護措施在實踐上將會與墨西哥的主權條款產生某種程度的衝突。由於 USMCA 降低 ISDS 的保護程度，故整體而言，其投資保護措施將不如 NAFTA。

### 三、趨勢分析與影響評估

由 NAFTA 至 USMCA 的轉變顯示出一個重要趨勢，即新協定減少對國家權力的限制，提升國家政府的自主性。例如，廢除美加間的比例原則，增加加拿大政府的決策自由度；新增墨西哥主權條款，確保墨西哥政府對國內的油氣資源擁有絕對所有權；削弱 ISDS 條款的功能，減少企業可以挑戰政府政策的機會。此與以往美國主導的 FTA 中強調保障私部門權益、放寬政府管制的趨勢不同，甚至也與 TPP 中的投資保護原則相異。

在此次談判中，川普政府在不損害美國重要利益的前提下，盡量滿足加墨兩國政府追求自主性的需求，可以看出美國處於較被動的狀態。例如，廢除美加比例條款為加拿大的要求，訂立主權條款為墨西哥的所提出的條件，甚至降低稀釋液的關稅也有利於加拿大。美國僅堅持與墨西哥間的 ISDS。美國的態度反映其已逐漸走向能源獨立及國內能源產業蓬勃發展的事實。

由於 USMCA 廢除比例原則，加拿大政府可以在國內油氣供給不足時減少對外出口，或者如 LNG 出口審查規定，僅就國內市場剩餘

的部分出口。同樣的，為了減少油砂開採所造成的污染，加國得以限制油砂生產，而無需再顧慮對美國的出口比例。儘管有助於環保，但目前加拿大為全球第 4 大原油出口國，每日出口 291 萬桶原油，禁採油砂的政策將可能影響全球原油市場的供給（特別對美國的出口），同時也會衝擊加國經濟。因此儘管許多環保人士呼籲禁止油砂開採，但目前尚無跡象顯示加國政府有提高管制的意圖，故短期內對全球油氣市場應影響不大。

從表面上看，墨西哥主權條款的通過僅會影響美國與加拿大對墨西哥的油氣投資，但其所顯現出墨國新政府的政策轉向才是對全球能源市場的重要因素。首先，根據總統當選人對 USMCA 的態度，可以推測未來墨西哥將對外國油氣投資將加諸更多的限制，墨西哥投資環境將陷入不確定。其次，新總統當選人表示將刪減甚至終止原油出口，墨西哥 2017 年每日出口 126 萬桶石油，為全球第 13 大出口國，其中 53% 出口至美國，19% 出口至歐洲，13% 出口至印度，若真的終止原油出口對全球市場將造成衝擊。

儘管 USMCA 降低對投資的保護，但卻增加貿易自由化的程度，有利於北美地區的油氣貿易。例如油氣出口維持零關稅，放寬原產地規定，刪減稀釋液關稅等均十分有利區域間的貿易，相對的對區域外的能源貿易將會產生排擠作用。

#### **四、我國的因應策略**

##### **（一）密切觀察北美區域能源整合的態勢及對美加油氣出口的影響**

由於美國頁岩油氣大量生產，北美區域內供需條件改變，美國對進口油氣的依賴程度會降低。但是由於價格與方便性的考量，美國優先刪減自中東的原油進口，而仍維持自加拿大或墨西哥的進口。USMCA 的簽訂將有利於北美間的油氣貿易，北美的區域貿易整合未來仍有可能強化。美加兩國將成為油氣的重要出口國，也是我國未來源取得的潛在來源，目前我國將自 2021 年起每年向美國採購約 200

萬噸液化天然氣，為期 25 年，北美能源整合的態勢將會影響美國與加拿大的油氣對區域外的出口，我國需密切觀察北美區域能源整合的發展。

(二) 墨西哥投資環境改變，我國企業投資墨西哥油氣產業需更加審慎

墨西哥總統當選人羅培茲歐布拉多主張能源領域需由政府絕對掌控，不但可能推翻墨西哥能源改革的開放民營企業參與政策，減少或阻斷外國投資者直接參與國內能源投資的機會，甚且可能對能源投資的保障均造成極大的不確定性。美國因此在 USMCA 中保留與墨西哥間的 ISDS 條款。對於缺乏 ISDS 保障的我國，投資墨西哥油氣領域的風險大增，因此，未來我國企業若欲投資墨西哥能源領域需更加的審慎。

(三) 密切觀察加拿大是否為達成減碳承諾而加強對油砂開採的限制

儘管環保團體極力反對，歷屆加拿大政府均未禁止油砂的開採。在過去，若加國政府真要禁採油砂，尚須通過 NAFTA 比例條款這一關。現今 USMCA 廢除比例條款，一項限制加國政府推行禁採油砂政策的障礙終於去除。因此，在 USMCA 通過後，已有環保團體呼籲杜魯道(Justin Trudeau)政府停止油砂的開採。然而，由於油砂開採對加拿大的經濟與就業均相當重要，即使重視環保的杜魯道政府仍維持油砂的開採政策，甚至批准運輸油砂所產原油的 Keystone 管線。另一方面，加拿大亦面臨達成減碳承諾的壓力，故而油砂政策仍有改變的可能。加拿大為我國油氣合作的潛在國家，可密切觀察其後續發展。

**參考資料：**

1. “Escaping Mandatory Oil Export”,  
<https://canadians.org/sites/default/files/publications/report-nafta-energy-laxer-0118.pdf>

2. “United States-Mexico-Canada Agreement Text”,  
<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/united-states-mexico>
3. “Unpacking the USMCA”,  
<https://www.albrightstonebridge.com/files/Unpacking%20the%20USMCA.pdf>
4. “The USMCA: NAFTA’s Replacement”,  
<https://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2018/10/the-usmca-naftas-replacement>
5. “The Ins and Outs of Canada’s New Trade Agreement and NAFTA Replacement, the USMCA”,  
<https://www.blakesbusinessclass.com/ins-outs-canadas-new-trade-agreement-nafta-replacement-usmca/>
6. “USMCA strikes a welcome blow against investor-state dispute settlement,”  
<https://behindthenumbers.ca/2018/10/10/usmca-strikes-a-welcome-blow-against-investor-state-dispute-settlement/>
7. “Mexico's Lopez Obrador pushes Big Oil to hurry, but offers little”,  
<https://www.reuters.com/article/us-mexico-oil-contracts/mexicos-lopez-obrador-pushes-big-oil-to-hurry-but-offers-little-idUSKCN1MQ0EY>
8. “New NAFTA continues damaging climate legacy”,  
<https://www.iatp.org/documents/new-nafta-continues-damaging-climate-legacy>
9. “NAFTA Deal to Bolster US-Mexican Natural Gas Trade”,  
<https://www.forbes.com/sites/judeclemente/2018/08/17/nafta-deal-to->

[bolster-u-s-mexican-natural-gas-trade/#321cc5563fa9](#)

10. 「墨西哥能源政策面臨大逆轉」，

<http://news.cnpc.com.cn/system/2018/07/16/001698008.shtml>

11. 「墨西哥新政府計畫取消新油田拍賣至少兩年規定」，

<https://ww2.money-link.com.tw/RealtimeNews/NewsContent.aspx?SN=1233747002&PU=0010>