

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis



從北美自由貿易協定到美墨加協定：新古典現實主義中
決策者認知的觀點

From NAFTA to USMCA: Neoclassical Realism and
the Perception of Decision-makers

蔡欣蓉

Hsin-Jung Tsai

指導教授：唐欣偉 博士、周嘉辰 博士

Advisor: Hsin-wei Tang , Ph.D. Chelsea C. Chou, Ph.D.

中華民國 109 年 11 月

November 2020



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

本論文係蔡欣蓉(R06341011)在國立臺灣大學國家發展研究所完成之碩士學位論文，於民國109年11月11日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：唐欣偉

(指導教授)




(指導教授)

吳宗涵



所長：





誌謝



由衷感謝唐欣偉老師、周嘉辰老師兩位指導老師和張登及老師、吳崇涵老師兩位口試委員在撰寫上的教導和建議，老師們一路上給予我許多幫助，使我能順利完成這份論文；另外要感謝蔡振輝和陳品何兩位友人在程序上和技術面提供我許多協助，讓我在論文審定流程上無後顧之憂。



摘要

1994 年生效的北美自由貿易協定和 2020 年生效的美墨加協定，雖然都是施行於美墨加三國，兩者的性質卻有很大的差異，前者多邊開放，後者卻顯現出保護主義；本研究採用多層次的新古典現實主義觀點，在國際因素上關注於國際權力分配的變化，國內因素則聚焦於決策者認知，探討兩個自由貿易協定的制定過程中，各自不同的國際情勢和決策者認知如何影響其政策生成，並分析兩協定呈現不同性質之原因。

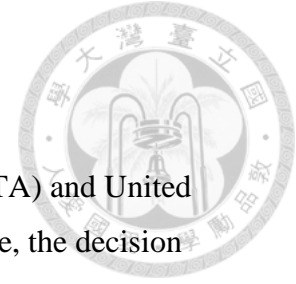
本研究以歷史研究法與論述分析法，分析身為最重要決策者的柯林頓和川普兩位總統之公開發言、傳記、任內官方文件等資料，爬梳兩協定制定過程中的國際情勢及決策者認知。於決策者認知的部分，再進一步對於對國際體系、國內政治和國家利益的認知等三大部分進行分析，深入解析決策者的想法。

研究發現，北美自由貿易協定和美墨加協定的制定，皆面臨新崛起強權的競爭、認為制定新的自由貿易協定有利於美國經濟利益、且制定角度都是美國優先等。然而在決策者認知中，美國在兩個時期面對的不同國際挑戰，分別帶來開放市場及不公平貿易競爭上的威脅；以及在兩位決策者的認知中，美國在國際貿易下的犧牲者或弱勢族群有所不同，此兩大差異導致兩協定最終呈現為開放和保護主義之兩個極端。

關鍵詞：新古典現實主義、北美自由貿易協定、美墨加協定、決策者認知、柯林頓、川普



Abstract



Although both of North America Free Trade Agreement (NAFTA) and United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) are related to free trade, the decision making process of these two agreements have different implications: while the former is open and multilateral, the latter is protective. The thesis applies neoclassical realism to discuss how international system factors and domestic factors (especially the perception of decision-makers) affect policymaking. More specifically, I compare the similarities and differences between the formulation of NAFTA and USMCA and analyze why these two free trade agreements have different implications.

To explore the change of distribution of power in the international system and the perception of decision-makers, the thesis analyzes public speeches, biographies, and official documents of President Clinton and President Trump, who were the most important decision-makers, through discourse analysis. The thesis then further divides source of decision-makers' perceptions into three parts: the perception of the international system, the evaluation of domestic politics, and the measurement of the overall national interest.

After comparing the formulation of NAFTA and USMCA, the thesis finds that although the two agreements have many similarities, Clinton and Trump perceived differently about international challenges of the United States in the 1990s and 2010s. They also had different perceptions about economic victims of international trade. Due to these two reasons, Clinton and Trump formulated two free trade agreements that seem to be similar but in fact present opposite implications.

Keywords: neoclassical realism, North America Free Trade Agreement (NAFTA), United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), perception of decision-maker, Bill Clinton, Donald Trump

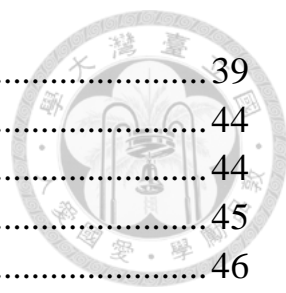


目 錄



口試委員會審定書.....	i
誌謝.....	ii
摘要.....	iii
Abstract.....	iv
第一章 緒 論.....	1
第一節 研究緣起與問題意識.....	1
壹、研究緣起.....	1
貳、問題意識.....	2
第二節 研究目的與主要研究問題.....	3
壹、研究目的.....	3
貳、主要研究問題.....	5
第三節 研究方法.....	5
壹、歷史研究法.....	5
貳、論述分析法.....	6
第四節 研究架構與設計.....	7
壹、研究架構.....	7
貳、章節安排.....	8
第五節 研究範圍與資料來源.....	8
壹、研究範圍.....	8
貳、研究資料來源.....	9
第二章 相關理論回顧與文獻探討.....	13
第一節 自由貿易協定概念檢討.....	13
第二節 相關理論檢討.....	14
壹、外交決策分析.....	14
貳、新古典現實主義.....	20
參、美國總統的經濟外交政策演變.....	23
第三節 國內外相關研究檢討.....	25
壹、新古典現實主義的應用.....	26
貳、決策者認知與新古典現實主義分析.....	28
第三章 北美自由貿易協定的決策分析.....	33
第一節 北美自由貿易協定的歷史與國際因素.....	33
壹、北美自由貿易協定制定過程.....	33
貳、國際因素.....	34
第二節 北美自由貿易協定的決策者因素.....	35
壹、競選時期.....	36

貳、1992年11月3日當選後.....	39
第三節 北美自由貿易協定的決策者因素之分析.....	44
壹、對國際體系的認知.....	44
貳、對國內政治的認知.....	45
參、對國家利益的認知.....	46
第四章 美墨加協定的決策分析.....	49
第一節 美墨加協定的歷史.....	49
第二節 美墨加協定的演變和國際因素.....	50
壹、美墨加協定和北美自由貿易協定之差異.....	50
貳、國際因素.....	53
第三節 美墨加協定的決策者因素.....	55
壹、競選時期.....	55
貳、2016年11月9日當選後.....	59
第四節 美墨加協定的決策者因素之分析.....	63
壹、對國際體系的認知.....	63
貳、對國內政治的認知.....	64
參、對國家利益的認知.....	65
第五章 結論.....	67
第一節 案例比較與研究結果.....	67
壹、北美自由貿易協定和美墨加協定之相同之處.....	67
貳、北美自由貿易協定和美墨加協定之相異之處.....	69
參、研究結果.....	72
第二節 研究限制與未來展望.....	73
參考文獻.....	75
壹、中文.....	75
貳、英文.....	78



圖表目錄



表 二-1 區域整合差異.....	13
表 二-2 古典現實主義、新現實主義和新古典現實主義的差異.....	22
表 三-1 美國和歐盟 GDP 的數據和佔比.....	35
表 五-1 決策過程之比較表.....	67
表 五-2 決策者認知差異.....	71
圖 三-1 北美自由貿易協定制定之重要事件軸.....	33
圖 三-2 北美自由貿易協定制定分析.....	47
圖 四-1 美墨加協定制定分析.....	66



第一章 緒論

第一節 研究緣起與問題意識



壹、研究緣起

經濟全球化在 1990 年代後蔚為風潮，也帶起了自由貿易協定的盛行，而經濟全球化的根源是 1970 年代以來歐美福特主義積累體制的危機。在 1970 年代以前，歐美實行福特主義，此主義在二戰後快速成長，許多企業採取大規模生產和投資模式，並藉此方式不斷累積資本和利潤（李碧涵，2001）；但在 1970 年代時國際金融體系發生劇烈變化，1971 年美元和黃金切斷彼此之間的固定匯率，1973 年美國改採浮動匯率，此外更爆發兩次石油危機。

為了解決這樣的問題，歐美在國內方面鬆綁管制，資本市場開始從國內伸展到國外空間，福特主義的積累體制也調整為後福特主義的彈性積累，去除僵化的大規模生產和管理，改為彈性生產、即時生產和外包制，將生產過程進行全球分散；在國際方面，歐美和重要國際經濟組織（如國際貨幣基金組織、世界銀行和關稅暨貿易總協定等）共同推動新自由主義的經濟全球化策略，¹要求各國進行自由化改革、開放市場及投資機會，並且降低關稅和非關稅障礙，去除相關貿易障礙（李碧涵，2014），以利歐美商品進入世界各國市場。

在如此的國際環境變動下，生產外包和全球經濟自由化促進了自由貿易協定蓬勃發展。據 WTO 統計，目前全球已有 304 個雙邊及多邊自由貿易協定，²各國透過廣泛經濟合作回應經濟全球化的衝擊，也改變國際產業分工格局（魏艾，2018）。洽簽自由貿易協定在 1990 年代後已成為各國重要的經濟和外交政策。

簽訂自由貿易協定可使國家間的關稅及非關稅障礙降低，有助於不同國家間的貿易往來，但同時也代表著有些產業需要開放無法再受保護，衝擊其經濟發展，除此之外，若將洽簽自由貿易協定視為一國的外交政策，是否簽訂也會涉及政治考量，決策者對自由貿易協定的內容和成效也有不同的期待；所以要不要簽訂、

¹ 此處的新自由主義為經濟學上定義，說明國家採經濟自由化策略，不是國際關係理論中探討國際合作的新自由主義。

² 數據來自 WTO 的 RTA Database，網址為 <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>，2020/02/27 檢索。

和誰簽訂以及如何簽訂都需精打細算，以自由貿易協定為主軸探討自由貿易協定對國家以及國家特定產業的影響也成為很熱門的研究主題。

由上述可知自由貿易協定的簽訂涉及國家間的角度，國際權力分布、國內政治考量甚至決策者認知都會影響自由貿易協定的訂定和轉變，若要了解一國的外交政策如何產出，便須同時研究國際和國內對外交政策的影響，而在眾多理論當中，新古典現實主義以多層次分析國際體系、國家和外交政策產出間的關係，適合研究受到多個因素影響的外交政策，因此本文期望用此新古典現實主義來研究自由貿易協定的制定。

貳、問題意識

本文選擇研究的自由貿易協定為北美自由貿易協定和美墨加協定，之所以選擇這兩自由貿易協定，是因本文發現兩者有著相似之處，都是規範美國、加拿大和墨西哥三國的自由貿易協定，但在制定過程中決策者的態度卻大不相同，使得兩協定呈現貿易開放和保護主義的相反性質，這樣的差異顯現出決策者認知對外交政策的影響，所以本文將以新古典現實主義的觀點對北美自由貿易協定和美墨加協定的制定進行探討；以下說明兩自由貿易協定的制定背景。

自由貿易協定隨著經濟全球化而蓬勃，但美國起初並不熱衷。美國一開始是藉由和國際經濟組織合作，尤其是關稅暨貿易總協定來推動自由化，但關稅暨貿易總協定到後期的談判回合時間越拉越長，特別是東京回合和烏拉圭回合，前者花了六年而後者耗費八年，因為加入談判的國家越來越多，而談判涵蓋的議題越來越廣，除了原有的關稅和貨品貿易，還有非關稅措施、服務貿易、智慧財產權和爭端解決機制等等，使得協商進程緩慢。

也因此，在國際經濟貿易組織推動自由化陷入膠著後，美國開始找尋其他促進貿易自由化的突破口，雙邊貿易便是其中之一，美國在 1985 年簽訂第一個雙邊協議：美國 - 以色列自由貿易協定，標示了美國在貿易政策上的改變，並在 1989 年和加拿大洽簽美加自由貿易協定；而美國、加拿大及墨西哥三國簽訂的北美自由貿易協定便是其中著名的自由貿易協定之一，其更開創已開發國家及開發中國家組成自由貿易協定的先例 (Carpentier, 2006)。

北美自由貿易協定在 1992 年於老布希任內簽訂，並於 1994 年於柯林頓任內

生效，協定的生效促進北美區域貿易和投資的大幅增長；北美自由貿易協定之所以能順利生效，柯林頓總統功不可沒。柯林頓總統上任後積極為北美自由貿易協定奔走和遊說，此貿易更是柯林頓總統在擴大交往戰略中的重要政策，以促進美國經濟繁榮，實現美國的經濟安全。

柯林頓總統在經濟政策上之決策偏向多邊主義，強調自由貿易、市場開放、智慧財產權以及和他國合作建立公平貿易體系等，希望各國開放對外貿易及投資，以達成美國的經濟利益。

然而，美墨加協定的情況和北美自由貿易協定有很大的不同。在美墨加協定中，主角從柯林頓轉換成總統川普。美國總統川普認為現今全球經貿環境對美國造成損害，最明顯的便是美國的巨額赤字，因此喊出「讓美國再次偉大」並主張「公平貿易」。自 2015 年總統競選期間，川普就聲稱許多美國和他國簽訂的自由貿易協定（如北美和美韓自由貿易協定）以及參加的區域貿易組織（如 TPP）對美國經濟有害，並使許多美國製造業勞工失業，因此想要退出或是換約；在川普上任之後便實行當初的競選策略，美國果真退出 TPP，並且更改了北美自由貿易協定，名稱改為美墨加協定，美韓自由貿易協定的內容亦有更動，以符合川普政府認為的有利於美國的標準。

相較於柯林頓時期的多邊開放，川普總統在經濟政策上較偏向保護主義，經濟政策轉而注重美國本身利益，採取保護性和強制性行為來保護和擴展國家利益，並多次聲稱若無法修改北美自由貿易協定，美國將會退出。

北美自由貿易協定和美墨加協定雖皆為自由貿易協定，但決策者的認知卻給予了它們不同的涵義，並導致不同的結果。從這之中顯示出一國決策者對國家的外交政策有著顯著的影響，柯林頓的多邊主義促成了北美自由貿易協定，而川普的保護主義導致了此協定的修訂，兩者間的關係也啟發了本文想以新古典現實主義作為框架來探討美國總統在決策者認知上的差異對外交政策產出的影響之研究。

第二節 研究目的與主要研究問題

壹、研究目的

本文之所以想要探討北美自由貿易協定的變遷，主要是看到川普總統的大動

作更改而受到啟發。川普總統上任後便開始兌現其政見，在 2018 年 11 月 30 日北美自由貿易協定正式改為美加墨自由貿易協定，並由三國領袖簽署，此實屬對自由貿易協定發展的一大震盪，是近幾年的熱門議題，也表現出決策者在外交政策中角色的重要性。

美國無論是在多邊主義下制定的北美自由貿易協定或是保護主義下的美墨加協定都是比較偏向以自身國家利益為出發點的現實主義，因此本文選擇使用現實主義來分析美國的外交政策；而在現實主義中有考量到決策者認知對一國外交政策影響的理論便是「新古典現實主義」，因此本文期望利用新古典現實主義來探討北美自由貿易協定和美墨加協定兩外交政策中決策者認知的差異。

新古典現實主義之概念為在一國產出外交政策時，³主要受到國際權力結構變化因素的影響，但國內因素卻是外交政策能否產出的重要關鍵，例如決策者、國內政治情況和國會；可能決策者接收到國際權力變化的訊號因此做出相對應的外交政策，可能決策者對國際變化沒有認知，亦有可能是決策者有認知到應該做出相對應的政策，但在國會卻被否決，因此沒有產出。

新古典現實主義認為討論外交政策的產出必須考慮國內因素，本文考量到國內因素範圍廣大，因此將研究重點聚焦在對北美自由貿易協定和美墨加協定的影響甚鉅的決策者認知身上。

外交決策由決策者制定，決策者對國際權力分配的認知會決定國家的外交政策行為（鄭端耀，2005）；當國際權力分配變動且決策者有接收到訊號時，決策者會做出反應，但如果決策者沒有對國際權力分配變動有認知，那便不會有外交政策產出。因此決策者便成為一國外交政策產出的關鍵。

在北美自由貿易協定和美墨加協定這兩個外交政策的制定中，國際權力變化相似，在兩時期美國都遇到正在崛起的強權，前者為在馬斯垂克條約後更進一步整合的歐盟，後者為 GDP 晉升為全球第二的中國；但決策者認知卻天差地遠，其一為多邊主義，另一為保護主義，造成了兩個自由貿易協定。

因此，本文的目的便是利用新古典現實主義統整並建構北美自由貿易協定和美墨加協定兩外交政策的建立，分析柯林頓及川普兩位決策者對自由貿易協定的認知為何，並進行比較，了解兩決策者認知在哪部分相異使得兩自由貿易協定隱

³ 新古典現實主義之詳細論點會在第二章中討論。

含不同的意識形態。

貳、主要研究問題

本文對北美自由貿易協定和美墨加協定的制定進行個案研究，並以新古典現實主義為探討主軸，討論外交決策的政策制訂，而因在過去的文獻中較少討論國內因素中的決策者因素對兩自由貿易協定的影響，因此本文會聚焦在決策者認知，了解哪些決策者的想法左右了外交政策的內涵，使得北美自由貿易協定走向了自由開放，而美墨加協定走向保護主義，這樣的研究也成為本文主要的貢獻。根據上文，主要有三大問題想要研究：

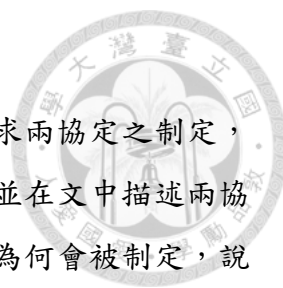
- 一、美國為何制定北美自由貿易協定，其中柯林頓總統對北美自由貿易協定的認知為何？
- 二、美國為何制定美墨加協定，而川普總統對美墨加協定的認知為何？
- 三、兩個自由貿易協定的制定有何相似或相異性，決策者認知如何使兩自由貿易協定呈現出不同的涵義？

第三節 研究方法

本文的研究問題為探討美國為何會制訂北美自由貿易協定和美墨加協定，並分析決策者認知對外交決策制定的影響，研究對象為此二自由貿易協定與決策者柯林頓和川普。在研究過程中，需要了解兩自由貿易協定的制定過程和決策者的想法，所以會大量蒐集研究對象的歷史資料，如兩協定的制定時間軸，制定過程中美墨加三國如何互動，以及柯林頓和川普的發言、官方文件和相關書籍等，並且解讀這些文獻，取得文獻中決策者對自由貿易協定的認知，最後比較兩個歷史事件中有何不同；也因為研究內容包含對歷史和文獻的研究，因此本文採用歷史研究法和論述分析法。

壹、歷史研究法

歷史研究法是研究過去的事件並對其做詳細的描述，透過歷史的角度來運用歷史資料以陳述議題演變，並解釋其中的因果關係，以此重建過去和推測未來的研究方法（國家教育研究院，2012），而歷史研究的目的有三，分別為探求、描述和詮釋變化（謝寶煖，1999），探求歷史事件中發生何事，描述歷史事件過程，



最後詮釋歷史事件發生了什麼變化。

本文研究北美自由貿易協定和美墨加協定的歷史脈絡，探求兩協定之制定，期望能了解美國為何將北美自由貿易協定修改為美墨加協定，並在文中描述兩協定制定的過程，以及決策者對兩協定的認知，最後詮釋兩協定為何會被制定，說明決策者認知和協定性質之間的因果關係。

在史料方面，本文從兩協定之歷史時空背景對兩協定有關的資料予以選擇和分析，史料以第一手資料為主、第二手資料為輔，對柯林頓和川普兩當事人的直接記載是主要參考資料來源，如公開發言和自傳，第三人對當事人的評價和描述能作為間接資料，以補充柯林頓和川普的決策者認知；本文會透過這些史料的分析以歷史研究法研究北美自由貿易協定和美墨加協定的議題。

貳、論述分析法

論述分析法是跨領域分析文本的研究方法（游美惠，2000），此方法能對論述進一步的了解和進行系統化分析，且此種研究方法不強調以科學和客觀分析，而是利用質性研究分析文本和論述，著重於論述如何被建構以及對論述進行描述性和詮釋性研究；在分析論述時，情境脈絡是考量是不可缺少的，因為情境脈絡和論述如何被產製有極大的關聯（施進忠、陳可杰，2011），透過對情境脈絡的考量能夠更了解論述如何被創造以及論述的作者在訴說時的立場和背景。

在進行論述分析時主要可分成以下步驟，第一為設立研究出發點，了解論述如何被產製；第二為設定研究主題；第三為蒐集和研究主題相關的論述資料；第四為分析論述資料，分析隱藏在資料之後的論述意涵、透過語言想要傳遞的意象及資料和論述間的關係（Achtenhagen and Welter, 2007）。

根據上述，本文研究之出發點為分析決策者柯林頓和川普認知，了解為何有這些認知，研究主題是對和決策者認知相關的文件做分析以了解決策者認知如何影響對北美自由貿易協定和美墨加協定的性質；因此，本文蒐集決策者柯林頓和川普的演講、採訪、發言、書籍和官方文件等，選取其中和兩協定相關的內容，並大量閱讀有關決策者的發言和相關文本以歸納出決策者的想法，最後分析資料，將柯林頓和川普的決策者認知再細分為對國際體系、國內政治和國家利益的認知。

綜合上述，本文透過論述分析法，在透過大量資料蒐集和閱讀後，對研究資料論述進行分析，進而推論出為何柯林頓和川普的決策者認知會使北美自由貿易的性質為開放，而美墨加協定卻為保護。



第四節 研究架構與設計

壹、研究架構

本文以新古典現實主義的角度來觀察並分析個案，進一步了解美國決策者的認知對制定及修訂北美自由貿易協定的影響，因新古典現實主義的理論是由國際體系出發，認為體系變動會給予國家壓力，使國家會想要產出外交政策來應對，但外交政策是否能產出以及其內容亦會受到國家內部的影響，例如決策者、政治結構和政治考量；因此本文的研究架構會先研究國際再探討到國內因素，並聚焦在決策者認知，研究範圍呈現由大至小。

在研究架構上一開始要先檢視國際體系層次的權力結構分配狀態，探討權力結構和國際行為兩者間的互動，說明美國在制定北美自由貿易協定和美墨加協定時美國在國際上面對的權力分配狀態。

在分析完國際體系層次後，接著將研究重點擺在國內層次，探討外交政策產出的變數。在新古典現實主義理論中，國內政治主要分為三個主要研究重點，分別為決策者、政治結構與政治考量，而本文在國內層次中，將焦點放在決策者方面；除本文認為在北美自由貿易協定的變更中，影響此協定最主要的因素便是決策者之外，其他國內因素也會被整合在決策者認知中，並且顯現出這些國內因素對決策的影響，如國會對決策者的壓力就使得決策者們修改新增勞工和環境方面的保護，以獲得協定在國會中的通過。因此本文探討決策者認知的同時，並不會忽略其他國內因素對外交政策制定的影響力。

而對決策者認知探討則將聚焦在柯林頓和川普，因兩位對協定的通過有直接相關並有莫大功勞，柯林頓總統的努力遊說促成北美自由貿易協定的通過，而川普總統的大力改革則導致了北美自由貿易協定變身為美墨加協定。雖北美自由貿易協定從談判到通過橫跨了兩任的總統，在老布希時期完成談判，後柯林頓接手後其成功通過國會批准，本文在北美自由貿易協定的決策者分析僅以柯林頓為主要分析對象，因現今北美自由貿易協定的樣貌是由柯林頓完整，柯林頓新增附屬

協議，並透過許多努力使協定順利生效，所以選擇分析柯林頓的決策者認知來探討北美自由貿易協定此外交決策的產生。

因此在國內因素方面會研究此個案的重要決策者——柯林頓和川普，了解兩人對於北美自由貿易協定的看法和認知為何，進而比較兩人認知差異對北美自由貿易協定的影響。

簡言之，本文便是希望以新古典現實主義的角度來了解權力結構、美國決策者和北美自由貿易協定三者之間的關係，了解美國為何制定北美自由貿易協定和美墨加協定此兩外交政策，架構上會先探討國際後國內，最後進行比較，了解差異。

貳、章節安排

本文共有五章，第一章為緒論，首先闡述此篇論文之研究緣起、動機、目的與問題，介紹為何會想要研究北美自由貿易協定與美墨加協定，再來說明研究方法和架構，敘述本篇研究之內涵。第二章為文獻回顧，透過文獻探討新古典現實主義理論如何研究外交政策產出，爬梳決策者如何影響外交政策。第三、四章分別以新古典現實主義理論說明北美自由貿易協定和美墨加協定的制定，研究柯林頓和川普兩位決策者的認知如何影響此外交政策，在這兩章中會先敘述北美自由貿易協定和美墨加協定在制定時面臨的情況，接著說明美國面對的國際權力分配情形，最後詳細說明美國決策者對北美自由貿易協定和美墨加協定的認知，以及對貿易協定的考量。第五章為結論章，在此章中會比較兩位決策者的評估，歸納出兩人的認知為何會導致兩自由貿易協定的不同，並闡述本文的研究發現、研究限制及未來展望。

第五節 研究範圍與資料來源

壹、研究範圍

本研究的範圍為北美自由貿易協定和美墨加協定的制定。在北美自由貿易協定方面，此協定在 1992 年制定，並在 1994 年生效，因此在探討國際權力分配層面，時間範圍在 1990 年代初，而決策者認知方面，柯林頓為北美自由貿易協定的功臣，北美自由貿易協定的通過亦是柯林頓總統國家安全戰略中重要的一環，因

此為了解其對北美自由貿易協定的看法，研究的時間區間為柯林頓競選期間至第二任期結束，大約是 1991 年至 2000 年；在美墨加協定方面，川普總統在 2015 年總統競選期間便發表許多和北美自由貿易協定相關的看法，並在 2018 年三國達成修訂協議，將名稱改為美墨加協定，且 2020 年三國通過各自國會批准並於 7 月 1 日生效，因此研究國際權力分配變動的時間為 2010 年代，而決策者認知研究時間區間則會在 2015 年至 2020 年。本文會經由這兩段時間內資料的比較來探討國際因素和美國兩任總統的認知異同，並且闡述其對北美自由貿易協定有何影響。

貳、研究資料來源

研究主要分成兩大部分，為北美自由貿易協定的過去和現在，因根據年代的不同，研究資料來源可分為兩項，分別為制訂北美自由貿易協定和美墨加協定時。

一、北美自由貿易協定制定時之資料

北美自由貿易協定生效至今已二十六年，探討北美自由貿易協定之資料甚多，因此在國際因素探討上，資料來源主要為有關歐洲整合的期刊、書籍和世界銀行的經濟數據，了解美國當時面對的國際權力變化；決策者認知方面，主要研究決策者柯林頓的公開發言，如演講和全國廣播，由柯林頓說出口的話分析柯林頓的想法；此外也會參考美國國家戰略報告和柯林頓傳記來補充說明柯林頓為何支持北美自由貿易協定的制定。

在柯林頓競選時期的發言，主要資料為宣布參選演講、接受民主黨提名演講、針對老布希簽屬北美自由貿易協定之看法、競選廣告和總統辯論會；在多場演講中選擇這兩場演講的原因為前者標示柯林頓正式踏入參選，後者表示民主黨認可柯林頓之政見，是具有標竿性演講，可以對柯林頓的經濟政見有初步了解；競選廣告和總統辯論會可以進一步了解柯林頓對經濟政策的規劃；而針對老布希簽屬北美自由貿易協定之看法是柯林頓首次在競選時期發表對北美自由貿易協定的發言，是研究對北美自由貿易協定的想法的重要資料。上述的發言都具有重要性，因此納入分析。

而上任後的公開發言，本文從 786 個和北美自由貿易協定相關的公開資料中選取三個公開演講、兩個全國廣播和一封致給國會的信做為研究材料；⁴之所以選

⁴ 作者在 govinfo 中，透過網站搜尋系統取得 Clinton, William J. (柯林頓) 和 NAFTA (北美自由貿

擇這 6 項公開發言，原因為這些是柯林頓在不同場合對不同的對象所做出發言，對人民的訴說簡單全面，對國會的遊說則是深入分析利害關係，彼此可以互補並完整柯林頓的想法。

三場公開演講分別為柯林頓針對老布希簽屬北美自由貿易協定的發言、於北美自由貿易協定之附屬協議簽屬典禮上發表的演講和簽屬施行法案的演講，從第一則演講能了解柯林頓對北美自由貿易協定的態度和未來上任後的作為，第二則可以幫助了解柯林頓對附屬協議和反對協定者的看法，第三則則是了解柯林頓對北美自由貿易協定的期許；在柯林頓的大力遊說中，其中一個手法為利用全國廣播遊說大眾，廣播時間有長有短，本文選取兩次較長的廣播，以完整了解柯林頓的想法；而柯林頓遊說對象除了人民，國會議員也是其中之一，因此柯林頓亦寫信給國會爭取支持，本文選取寫給眾議院議長及眾院共和黨領袖的信，從中可以了解柯林頓以何種角度訴說北美自由貿易協定對美國的好處，並用哪些理由說服國會。

二、美墨加協定制定時之資料

而將北美自由貿易協定修訂為美墨加協定較近期才發生，資料還不是那麼豐富。除川普總統時期的各項官方文書和公開發言之外，還會參考新聞報導及相關書籍等，盡可能地了解川普對於修訂貿易協定的想法及原因。

關於國際因素的部分會蒐集探討中國崛起的資料，在美墨加協定的修訂消息和修改內容，會參考歐美主流的新聞媒體，因為媒體會報導許多最新情況，例如 CNN、*New York Times* 或 BBC 等。在決策者認知方面，決策者川普的公開發言同樣也是分析決策者認知的重要資料來源，本文研究的發言涵蓋宣布參選的演講、接受美國哥倫比亞廣播公司的採訪、美墨加協定的簽定儀式上的談話和因美墨加協定的生效而做的聲明等，透過不同場合的發言統整出川普的想法。

川普競選時期的發言主要資料為兩場演講、總統辯論會和一場節目採訪，這兩場演講和柯林頓時期的一樣，皆為宣布參選演講、接受民主黨提名演講，選擇這兩場演講的理由同樣為可以從中初步的了解川普的經濟政見和理念；而將總統辯論會收錄為研究資料的原因為，從總統辯論會中可以知道川普反對北美自由貿易協定的原因和其應對的作為；其中重要的公開發言為接受由美國哥倫比亞廣播

易協定) 的交集，共得到 786 個搜尋結果。

公司（CBS）製作的節目《60 Minutes》的採訪，此為川普在競選時期首次並且主動提及美國應該要重新談判北美自由貿易協定，從川普和主持人的對話中可清楚了解川普的想法。

川普上任後的研究資料則從白宮網站中 257 則含有美墨加協定的搜尋結果之中選擇四個公開發言來分析，⁵此四個公開發言分別為三國達成新版美墨加協定的演講、三國元首一同簽屬美墨加協定的簽定儀式上發表的談話、總統簽屬美墨加協定儀式上發表的談話和針對美墨加協定的生效所做的聲明。川普有許多場合皆提到北美自由貿易協定和美墨加協定，多半是宣揚自己的政績，而選擇這四場演講是因為這些都是創造歷史的演講，如成功談判、成功批准和成功生效，因此選擇從這四場歷史性的演講中了解川普為何想要重新談判，並且研究川普認為美墨加協定有哪些優點。

除此之外，為分析川普對美國國家利益的想法，同樣參考川普時期所公布的美國國家戰略報告，且川普常在推特（Twitter）上發出和政府施政相關的消息，因此也會蒐集川普在推特上的資訊；期望藉由這些資料可以研究北美自由貿易協定的進程以及更直接了解決策者川普對北美自由貿易協定和美墨加協定的態度。

⁵ 作者在白宮網站（<https://www.whitehouse.gov/>）的搜尋系統中輸入 USMCA（美墨加協定），共得到 257 筆資料。



第二章 相關理論回顧與文獻探討

第一節 自由貿易協定概念檢討



本文個案研究的主體為北美自由貿易協定，因此對自由貿易協定的概念加以解說，簡單介紹其內涵。

區域經濟整合型態主要可依照緊密程度分為五大類，分別為優惠貿易集團、自由貿易區、關稅同盟、共同市場及經濟同盟，差異請見表 二-1。

表 二-1 區域整合差異

	優惠貿易集團	自由貿易區	關稅同盟	共同市場	經濟同盟
降低關稅	✓	✓	✓	✓	✓
消除關稅、非關稅障礙		✓	✓	✓	✓
採取一致的對外關稅			✓	✓	✓
生產要素移動				✓	✓
共同財政、貨幣及社會政策					✓

改編自歐陽勛、黃仁德（2011）

優惠貿易集團是會員國彼此相互降低貿易障礙，給予優惠貿易條件，但沒有將關稅完全去除，可能只針對特定項目減免；關稅同盟為兩個以上國家，彼此間的關稅完全廢除，並且對外採取一致的關稅；共同市場合作的範圍比關稅同盟更進階，除關稅廢除之外，各國的生產要素可以在會員國間自由移動，例如歐盟的申根條約使人員能自由流動；經濟同盟則是比共同市場更進一步推展至各會員國皆採行一致的財政、貨幣及社會政策。

此篇文章討論的北美自由貿易協定為自由貿易區的範疇，其整合程度介於優惠貿易集團和關稅同盟之間，會員國間的關稅基本上都已去除，貿易障礙降得比優惠貿易集團還低，但是各會員國對其他會員國的關稅仍維持不變，不若關稅同盟對外採取一致關稅。

第二節 相關理論檢討

在理論的使用上，本文選擇使用新古典現實主義為主軸，以此觀察北美自由貿易協定和美墨加協定，並試圖利用此理論對這兩個外交政策提出解釋；因此本節針對和此主軸相關的外交政策分析及新古典現實主義進行文獻資料的分析和爬梳。

本節將文獻大致分為三部分進行回顧和討論，第一部分簡介外交政策分析理論的發展，說明有哪些層次分析可以研究外交政策決策，並解釋為何本文在眾多決策模式中選擇使用新古典現實主義；第二部分則詳細介紹新古典現實主義，並討論新古典現實主義如何將決策者認知應用在研究上；第三部分則回顧美國在二戰後總統的經濟外交政策，了解美國總統如何影響經濟外交政策上的演變。

壹、外交決策分析

一、外交決策分析演變

外交決策分析從第二次世界大戰後開始出現，是一種實證研究，其根基奠定在以下三份研究(Hudson & Vore, 1995)，第一為 Rosenau(1966)所著的 *Pre-theories and Theories of Foreign Policy*，其倡導比較外交政策，利用科學系統性的分析跨國外交政策行為；第二為 Snyder、Bruck 和 Sapin (1954) 的 *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*，三位作者認為在分析外交決策時應注意國內層次分析，並且強調國內行為者對外交政策制定的影響，1963 年時作者們將文章概念加以修改、擴寫並出版成冊；第三為 Harold 和 Margaret Sprout (1956) 撰寫的 *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*，兩位學者則提倡決策者心理學研究，說明決策者回應外在行動時常受到心理因素和認知能力影響。

這三份研究使外交決策分析聚焦在人對外交決策的重要性、比較外交政策和從微觀到宏觀的多層次分析，且重視科學研究方法，強調外交政策的決定過程和外交政策產出一樣重要；上述這些研究重點對後續研究有著重大影響，並帶領許多對外交決策分析的學者深入探討國家的外交政策，其中又以比較外交政策為主要研究方向。

然而在經過多年研究後，比較外交政策太過要求科學研究方法對研究的適用，

舉出許多影響外交政策的變數但卻無法建立外交政策行為通則，反而讓外交政策分析更加複雜，並沒有增加對外交政策的解釋力（East, 1987）；此外，因為太過注重科學研究法，花費太多精力在蒐集資料和建檔，輕忽外交政策本質和內容，而忽略了理論的生成需要更深層的認識和創造。

對於這樣問題，Waltz 便提出了批評，認為外交政策研究試圖用大量變數解釋國家間的行為和活動，但卻無法找到合理的因果關係，外交政策研究想要透過部分因素去解釋國際關係上整體的行為是不可行的。Waltz 認為，想要了解國際現象應當從國際體系層次分析作為切入點，並觀察各國在體系中的國際結構，而國際權力分配影響國際結構，成為主導國際運作和國家行為最主要的力量（鄭端耀，2005）；Waltz 所提出的這項理論嚴謹，並和冷戰時期的國際體系運作相符合，增加了此說的解釋力，因此成為 1980 年代的主流，使得外交政策分析研究轉為低調，並檢討本身面對的批判。

不過，隨著國際環境的大轉變，Waltz 的國際體系層次分析竟無法解釋後冷戰時期的到來，反而是探究國家內部行為者對國家行為影響的外交決策分析能夠說明為什麼冷戰會結束（Kegley, 1994）；經過 1980 年代的沉澱和調整，外交決策分析在 1990 年代後突破以往的研究方法和議題取向，不再那麼看重科學研究，走向多元化的研究途徑，並採用多層次的分析架構，增加外交決策分析的適用性，也創造了外交決策分析在國際關係領域的新氣象。

二、外交決策之層次分析

外交決策分析在 1990 年代後可謂是百花齊放，多層次的分析使研究可以著重在不同的面向，進而能更了解左右外交決策的重要因素；在層次分析上，主要可以分為個人、國家和體系來探討各層次對外交決策的影響，而在這三大分析層次底下，亦可再區分出不同的研究細項。以下將以三大分析層次為主軸，簡短介紹各分析層次的主要內涵。

（一）個人層次：理性模式

外交決策模式中，艾利森(Graham T. Allison)所撰寫的 *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* 十分著名，此書以 1962 年古巴危機為研究主題，透過分析美國與蘇聯的諸種作為，提出三種外交決策模式——理性模

式、組織模式和官僚模式（Allison and Zelikow, 1971），首先說明理性模式的核心內容。

理性模式屬個人層次，將國家視為單一行為者，認為國家就像理性決策者，在制訂外交政策的過程中是完全理性思考，會理性的判斷各種情況，並選擇利益最大化的方案來達成目標。理性模式的決策者在決策時，主要會遵循以下三步驟，首先會界定情勢並選定目標，再來考量所有可能的選擇方案，最後選擇最佳方案作為外交政策。

不過，決策者的動機和價值觀分析不易，決策者的錯覺和誤判也時常存在，理性決策的分析效力會受到限制；為了改良這樣的缺陷，西蒙（Herbert Simon）在 1957 年提出有限理性模式，說明個人決策能力有限，決策者實際上難以透過大量資訊做出最佳判斷，反而是會依照個人偏好順序對可以選擇的方案一一測試，直到找到符合決策者最低滿意度的方案（黃奎博，2013）。

（二）國家層次：組織決策模式

艾利森提出的第二種決策模式為組織決策模式，此模式之所以被歸類為國家層次，乃因為此模式認為外交政策的產出為國家內部政府各單位組織發揮功能的結果。政府組織在處理公事時會有一套標準作業程序（standard operating procedure, SOP），當政府組織面對外交事件時，會根據平時就已建立起的標準作業程序來處理，決策過程中有一套既定規則可以遵循。

此種決策模式好處在於，因為已經有既定的處理模式，因此在面對外交政策制定上會比較穩定，比較不會措手不及；然而穩定是組織決策模式的優點卻也是缺點，原因在於穩定時常也意味著缺乏彈性，政府組織處事有一定的慣性，若國際情勢快速變遷，政府組織有可能會應變不及。

（三）國家層次：官僚決策模式

官僚決策模式為艾利森所提出的第三種外交決策模式，又稱為政府政治模式、官僚政治典範或官僚議價模式；此種模式如同組織決策模式亦屬國家層次，因其認為一個國家的決策是由一群共享權力但各自考慮組織本身利益的官僚組織所決定，在政府內部的各個決策單位均被視為獨立個體，他們注重的是組織的利益而非整體國家的利益，本位主義濃厚，所以容易呈現出坐什麼位置說什麼話的情況。

也因此，在此種決策模式下產出的外交政策並不是經過理性決策，而是充滿政治角力及妥協，是各組織討價還價出現的結果。

(四) 國家層次：總統決策模式

在艾利森的兩項國家層次決策模式中，可以看出其認為國內主要影響外交決策的角色為政府組織，但是有些學者認為總統的影響力也不可忽略，例如像阿特（Robert J. Art）便認為相較於官僚體系，總統在外交政策上有更具有支配和領導地位（Art, 1973）。

在總統決策模式中，知名的著作為亞歷山大·喬治（Alexander L. George）的 *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*，書中指出總統的認知風格、行政經驗和個人能力等會決定總統如何建構出自身的決策系統；而喬治將總統的決策型態分成三類，代表著總統在決策過程中擁有不同的特質，分別為形式型、競爭型和權力分享型（George, 1980）。若總統為形式型，代表其注重程序化的決策結構；若為競爭型，則表示鼓勵不同意見的表達，與總統有多元的溝通管道；若是權力分享型，總統則會建立小組，使小組成員互相合作，以做出良好決策。

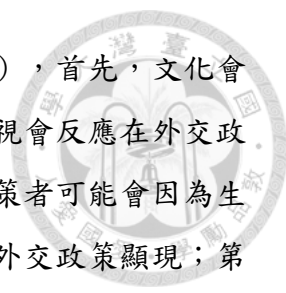
(五) 國家層次：民意與社會團體

不僅是和決策相關的人和組織對外交決策制定有影響力，民意和社會團體對外交政策的想法和意見也會間接形塑外交政策的內涵。雖然國內決策圈並不必然每次在制定外交政策時都會聆聽民意或社會團體的聲音，但是兩者對決策的壓力仍有可能左右決策的結果。

許多研究便有討論戰爭時民意對美國政府的影響，如 John E. Mueller（1973）所著的 *War, Presidents and Public Opinion*，其中探討韓戰和越戰時的民意；另外，社會團體如何以壓力影響政府決策也是一個研究重點，一樣在 1973 年出版的 *Regimes and Oppositions*，作者為 Robert Dahl，書中探討國內政治壓力和美國政府在外交政策抉擇上的關係（Dahl, 1973）。

(六) 國家層次：文化

除了政治方面的因素，文化對外交政策的影響在冷戰過後也成為重要研究主題，此研究在 1960 年代逐漸消失，但在 1980 年代末再次蓬勃發展（Hudson, 2005）。文化是構成國家特性的重要因素，也是民族性的內涵，



而文化對外交政策則是有四種層面的影響（張清敏，2003），首先，文化會影響外交政策的內容和目標，例如美國對自由和人權的重視會反應在外交政策上；再來文化會通過影響決策者進而影響外交政策，決策者可能會因為生長的環境而對建立出特定的思維，並將這些文化價值透過外交政策顯現；第三是文化會影響外交政策制定的機制或過程，例如美國為三權分立，而英國君主立憲，不同的體制可能會制定出不同的政策；最後則是文化會影響外交政策的實行方式和手段，例如是和平的或是侵略的。

（七）體系層次

相較於上述專注在國內的外交政策模式，體系層次則認為體系才是影響國家要制定如何的外交政策的主因，其中 Waltz 是最知名的學者。

在 1970 年代，傳統現實主義很難解釋美蘇對抗的兩極體系情況（陳欣之，2013），Waltz 在 1979 年出版《國際政治理論》，書中以「體系」為分析主體的核心論述建構出新現實主義，延續了現實主義在國際關係理論的主流地位，修正了傳統現實主義。

新現實主義的主要論點有四：首先，承接傳統現實主義，認為國際政治處於無政府狀態，缺乏一個具有中央主權的管理機構，國家間彼此主權獨立。第二，在無政府狀態下主權國家為主要行為者，在弱肉強食的生態中彼此採取自助行為。第三，不同於現實主義認為國家追求權力的原因是因為人性的自私，新現實主義認為原因是國家處於無政府狀態的「結構」，這個結構迫使國家為確保安全而持續累積權力。第四，正因為國家追求生存和安全，追求權力轉為實現國家目標的手段，而非傳統現實主義所認為追求權力即為目的（廖舜右、曹雄源，2013）。

其中的第三點也表現出 Waltz 對外交決策的想法，國家的行為會因為國家在體系中的結構而做出相對應的行為，而國際結構由國家的權力分配所決定，因為權力分配的不同，各國行為模式也不同，猶如一雙看不見的手在主導國際運作，也影響外交政策的產出。

（八）體系加國家層次

Waltz 提出由體系層次分析的概念十分嚴謹，在冷戰時期受到相當大的歡迎，然而在冷戰過後 Waltz 的學說也無法說明後冷戰時期的國際情勢，在面

臨批判後，現實主義學者便思考如何應對和轉化，其中一派的現實主義學者便提出了新古典現實主義，融合古典現實主義和新現實主義的內涵。

新古典現實主義採用多層次分析，同時容納了體系和國家層次，其雖認同國際體系的權力結構是影響國家行為的主因，但國家層次中的國內因素，如國內政治和決策者仍應被考慮；也因此當分析一國如何制定外交政策時應當要多層次的考量，才能較完整的理解外交政策行為。

三、本文採取多層次的外交決策分析

在以上多種的外交決策分析中，本文選擇採用多層次分析的新古典現實主義，不只考慮到國際層面，亦討論國內對決策制定的影響。以國際體系為影響制定外交政策的主因，而國內卻直接影響外交政策的生成，如此能較完整考量到本文欲研究的北美自由貿易協定和美墨加協定情況，並提出較完整的解釋。

北美自由貿易協定和美墨加協定皆為美國、加拿大和墨西哥三國之間所簽訂的自由貿易協定，然而美墨加協定是針對北美自由貿易協定所修正的新協定，使得兩自由貿易協定相似卻又相異，本文希望能夠對這兩個相似的外交政策進行比較分析，而正因為兩者同時有類似和不同之處，因此採取多層次分析法，凸顯出兩者的特別之處。

兩者相同的地方在於兩自由貿易協定在制定時，美國在國際體系上都面臨了正在崛起的強權，1990 年代為歐盟而 2010 年代年為中國，但美國制定出的自由貿易協定卻不同，北美自由貿易協定要求的是開放，美墨加協定則是美國優先；因此將分析項目看向美國國家內部，發現決策者對自由貿易的概念十分不同，也成為了本文研究的重點。

除此之外，文獻中對於使用國際上兩大主流理論—新自由主義和新現實主義—探討北美自由貿易的協商以及進程時，認為此兩者最大的缺點是忽略或沒有辦法探討國內的因素（Chanona, 2003；Cameron and Tomlin, 2000），因為美國國內的政治因素對北美自由貿易協定和美墨加協定的影響太明顯，如果只限於單一層次會讓討論並沒有那麼完整，因此本文挑選新古典現實主義來做為理論研究的核心。



貳、新古典現實主義

一、起源

新古典現實主義如同新現實主義是為了修正現實主義的不足而存在，希望在捍衛現實主義的同時補足現實主義的不足。古典現實主義在第二次世界大戰中增長，並且在之後成為主流，古典現實主義代表人物摩根索（Hans Morgenthau）將此主義理論化，其在 1948 年出版《國家間政治》，說明國家為了生存和國家利益要追求權力，因此權力是國家生存的手段，也是國家本身的目的（Morgenthau, 1948；陳欣之，2013）。

然而當國際環境進入到冷戰時期時，古典現實主義很難解釋冷戰的兩極體系情況，也無法說明為何兩極可以在如此長的時間下維持權力平衡，因為按照古典現實主義的邏輯，追求權力是國家的目的，那麼兩國應該會一爭高下，而不是呈現平衡的狀態。

為了能使現實主義闡述冷戰的兩極狀態，Waltz 修改了古典現實主義的某些假設，進而提出新現實主義。古典現實主義以國家角度出發，說明其為了生存會追求權力；但新現實主義以體系結構來解釋國內政治，強調國家的行為會受到結構的影響，無政府狀態下的國際體系結構是決定國家行為的變數，國家在體系中的位置，決定其行為和結果。新現實主義利用體系來分析和預測國家的行為，Waltz（1979）形容國際體系結構就好比市場中「看不見的手」，引領國家做出各種國際行為；因為 Waltz 將影響國家的因素聚焦在國際體系，並不關注國家內部的分歧，將國家視為一個黑盒子。

到了 1990 年代，國際環境卻又再次的轉變，在 1991 年冷戰結束，然而以國際體系結構為分析主軸的新現實主義卻無法解釋這重大的改變，因為 Waltz 認為兩極體系比多極體系還要穩定，既然兩極體系比較穩定，那為何蘇聯還會瓦解呢？Waltz 的新現實主義並沒有考量到未來可能的結構變遷，將國家視為黑盒子的新現實主義也沒有考量到國家這個單元（unit）的內部對國家造成的影響（Gaddis, 1992/93），例如冷戰會結束、戈巴契夫這個決策者也會影響國際政治。

新現實主義遇到挫折後，現實主義學者發展出更加強調追求權力的攻勢現實主義，以及調和古典現實主義和新現實主義，並加入國家單元內部考量的「新古

典現實主義」。

新古典現實主義便是為改善古典現實主義和新現實主義對國際情況解釋力上的不足而產生。

二、主要概念

在新古典現實主義開始研究後，學者 Gideon Rose 率先整合相關學術研究，在世界政治 (*World Politics*) 期刊上發表 *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*。Gideon Rose (1998) 在文中說明新古典現實主義的主張為國際結構的影響要透過國家層次內的中介變項，才會形成外交政策，因此研究時應結合結構和單元因素進行分析。

新古典現實主義這樣的主張是結合並修改了新現實主義和古典現實主義的部分觀點，在保有體系結構的同時，加入了非體系（如國內政治結構）和非物質（如決策者認知等）變項（廖舜右、蔡松伯，2013）。在新現實主義方面，新古典現實主義認同新現實主義方面有關結構的假設，認為結構會影響國家的對外政策，新古典現實主義尤其重視國家彼此間的在國際上的相對力量對國家的影響（于鐵軍，2000）；然而，新古典現實主義同時認為，一國的外交決策並非全然會按照因為結構所造成的權力差異而行動，國內也會對政策產生影響，所以必須將 Waltz 所認為的「黑盒子」打開，才能了解一國的外交政策。也因此，新古典現實主義也繼承古典現實主義單元分析的傳統，不過不是以欲望解釋，而是要多加考量國內變項，例如決策者的認知、國家利益的定義和國內政治結構等（鄭中堂，2018）。

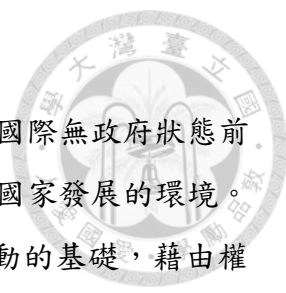
綜合所述，新古典現實主義強調國內政治與國際體系同時影響國家外交政策行動，兩者的角色類似卻稍有不同。對一國的外交政策而言，國際結構是主要但間接的因素，而國內政治是次要但直接因素；國家會因為國際結構而產出外交政策，但產出過程會受國內政治的影響。

三、主要論點

由上述可知，新古典現實主義是吸收古典現實主義和新現實主義的內涵，再加上自身的觀點，其主要論點有四：

第一，國際政治處於無政府狀態，無政府狀態造就國際上不確定的態勢，但是國家之間會衝突還是合作，端看當時國家之間和外交政策的情況，並不會因為





是無政府狀態便一定會發生衝突。

第二，國家在國際上追求利益最大化（Zakaria, 1992）。在國際無政府狀態前提下，國家的目標是要追求國家利益和國家影響力，創造有利於國家發展的環境。相比之下，權力並不會成為國家的最終目標，權力只是國家行動的基礎，藉由權力來增加利益。

第三，國家會受國際體系中的國家權力分配影響。國家權力分配是影響一國外交政策最主要的因素，當國家在國際上的權力分配有變動時，國際體系會給予國家壓力，因而可能影響一國的決策。

第四，國家權力分配和外交政策之間並無完美傳送帶，前者不會直接對後者產生作用，因為國家並非單一旦理性的行為者。國際體系給予國家壓力，但能不能轉換為適當的外交政策，端看國家內部的情況；例如決策者是否認知到國際體系壓力、國內是否取得共識或是國家動員及執行能力的強弱等，都會有所影響，說明國內因素的重要性。因此在國際結構為自變項而外交政策為應變項的情況下，國內政治便是中介變項。

古典現實主義、新現實主義和新古典現實主義的差異可參考下表 二-2：

表 二-2 古典現實主義、新現實主義和新古典現實主義的差異

	追求	影響國家行為因素	外交政策產出邏輯
古典現實主義	權力極大化	國內因素（欲望）	國內因素→外交政策
新現實主義	安全極大化	國際因素（結構）	體系結構→外交政策
新古典現實主義	利益極大化	直接因素：國際 （相對權力） 間接因素：國內 （政治情況）	國際因素（自變項）→ 國內因素（中介變項）→ 外交政策（應變項）

資料來源：作者自製

由上述論點可知，新古典現實主義將國際因素視為影響外交政策的基礎，而國內政治情況會建立在這基礎上對外交政策做出影響，因此以新古典現實主義研究外交決策時，會先檢視國際體系層次的權力結構分配狀態，探討權力和國際行

為的關係，了解兩者間是否有因果關係，接著深入國內政治，研究其和國際結構和國際行為間的關係，對於產出國際行為有何作用（鄭端耀，2005）；從中可說明新古典現實主義便是以體系和國家層次分析外交決策的生成，且採取從國際因素至國內因素的研究原則。

本文對北美自由貿易協定和美墨加協定之分析和此研究原則相同，先闡述兩協定當時的國際權力結構分配狀態，後研究決策者柯林頓和川普對自由貿易協定的認知。

參、美國總統的經濟外交政策演變

本文探討北美自由貿易協定和美墨加協定的外交決策過程，此議題涉及決策者柯林頓和川普的經濟外交政策和對協定的看法，也因此本文在此小節回顧美國總統在二戰後的經濟外交政策演變，了解決策者在經濟外交方面的認知。

美國在兩次世界大戰後躍上國際舞台，對世界經濟的影響力大幅提升，居於領導地位，成為國際強權的美國在經濟上代表資本主義，領導盟國對抗共產主義，也因此二戰後美國總統的經濟外交政策皆對美國國內和國際社會有重大影響；李慶餘（2008）、鄭保國（2009）回顧從羅斯福至小布希之間的美國歷任總統的經濟外交政策，爬梳數位任內提出重要施政或轉折的總統之經濟外交政策，本文將其內容整理如下，並加上歐巴馬和川普的經濟外交政策：

一、羅斯福（執政期間 1933-1945）

羅斯福在二戰後期便開始構思戰後的世界藍圖，其希望戰後的國際社會能由美國領導，並透過建立國際組織以確立新的國際規則和行為準則，也因此戰後國際經濟的運作都有美國的影子，其主要體現在布列敦森林體系上，以國際貨幣基金組織、世界銀行和美元本位制為運作主軸，塑造了二戰後國際經濟的樣貌。

二、杜魯門（執政期間 1945-1953）

杜魯門時期美蘇關係急遽惡化，為對抗蘇聯，杜魯門採取「遏制」戰略，為避免共產主義滲透，美國援助希臘和土耳其、實施馬歇爾計畫和第四點計畫，以復興西歐和亞、非、拉地區的經濟，同時又能增加對這些地區的貿易並減少貿易壁壘，促進美國的經濟發展。



三、艾森豪（執政期間 1953-1961）

艾森豪在對內經濟上主張小政府和財政平衡，經濟外交政策上則主張自由主義和國際主義，其主要思想為「大平衡」，認為國家安全和經濟繁榮應當取得平衡，也因此艾森豪的對外政策為對抗蘇聯的威脅但在對抗同時不嚴重損害美國經濟。

四、甘迺迪（執政期間 1961—1963）和詹森（執政期間 1963-1969）

甘迺迪採取和平戰略，而繼任的詹森也延續甘迺迪的策略，在經濟外交方面，甘迺迪採取強化和歐洲的關係、經濟援助第三世界國家，並促進多邊貿易，發起甘迺迪回合，並在詹森政府的努力下成功完成甘迺迪回合的談判。

五、尼克森（執政期間 1969-1974）

尼克森執政期間面臨布列敦森林體系崩潰、美元貶值並爆發危機和金融市場動盪，為了解決危機，尼克森宣布「新經濟政策」，暫停美元兌換黃金，減少對外援助，要求西歐和日本共同分擔處理危機的責任、升值貨幣且降低貿易壁壘。

六、雷根（執政期間 1981-1989）

雷根上台時美國正陷入嚴重通貨膨脹，雷根施政目標之一為振興經濟，其解方為以供應學派和貨幣學派方式促進經濟成長，國家改由供給面應對生產，喊出新自由主義的口號，要求各國開放國際市場，而新自由主義也因此成為加深經濟全球化的主要推手。

七、老布希（執政期間 1989-1993）

老布希執政時期正是蘇聯國力快速衰弱之時，老布希針對這樣的情勢提出超越遏制戰略和世界新秩序戰略，強調和平演變蘇聯，在經濟上加強美國和蘇聯間的經貿關係，以促進蘇聯的市場化和私有化，並支持自由貿易，反對貿易管制和貿易保護，進一步增加美國和日本及美洲間的合作和投資，更完成北美自由貿易協定的談判。

八、柯林頓（執政期間 1993-2001）

柯林頓在競選時期便將經濟議題視為重要政見，上台後更將經濟安全納入參與和擴展戰略中，重新界定了國家安全的概念。柯林頓在經濟外交方面作為積極參與國際經濟事務，極力促成貿易自由化，召開亞太經濟合作組織首屆非正式首腦會議、遊說通過北美自由貿易協定、催生世界貿易組織、要求貿易對手向美國



開放市場並設定新興市場戰略以開拓發展中國家的貿易。

九、小布希（執政期間 2001-2009）

小布希的執政理念為新帝國戰略，其中雖注重在反恐、武力和預防性戰爭，但仍強調經濟繁榮的重要性，並在任內完成許多自由貿易協定的簽訂。

十、歐巴馬（執政期間 2009-2017）

歐巴馬在執政期間提出重返亞洲和亞洲再平衡政策，歐巴馬之所以專注在亞太地區原因主要有三：第一為新興大國皆處於亞太，如中國、俄羅斯和印度；第二為亞太地區的區域整合逐漸成形，需積極參與避免被邊緣化；第三為藉由和亞太地區貿易促進出口（廖顯謨、張凱銘，2013）。因為這三點因素，歐巴馬政府重視亞太地區，其執行的經濟外交政策為加強經貿交流並參與多邊組織，如推行泛太平洋經濟夥伴關係協定、參與亞太經濟合作會以及與會東協外長擴大會議、東協區域論壇和太平洋島國論壇等重要場合。

十一、川普（執政期間 2017-）

川普在經濟外交政策方面最主要的作為為提倡美國優先和公平貿易，川普著重在美國面對的不公平貿易手段，因此積極推動公平貿易之理念，使美國企業和勞工能取得公平的競爭機會（劉大年，2019）。為取得公平貿易，川普提出許多經貿政策，如抗議 WTO 機制不公平、要求修訂自由貿易協定、制止操縱匯率 and 解決智慧財產權侵害問題，並利用課徵關稅反對他國的不公平貿易。

從上述總統的經濟外交政策作為中，可發現在川普之前的美國總統在經濟方面是顯現出開放的認知和性質，將美國擺在國際經濟的領導地位，且多是透過擴大貿易、開放市場和降低關稅壁壘達到繁榮經濟的目的；然而川普卻多針對在不公平貿易手段，為對抗這些不公平的作為，川普設立許多保護措施來避免美國經濟的惡化。

第三節 國內外相關研究檢討

本節將針對使用新古典現實主義的文獻進行回顧，了解這些文獻如何使用新古典現實主義分析外交決策。本文將文獻大致分為兩部份討論，第一部分說明新古典現實主義的經典著作著墨哪些外交政策，並且如何應用新古典現實主義研究；

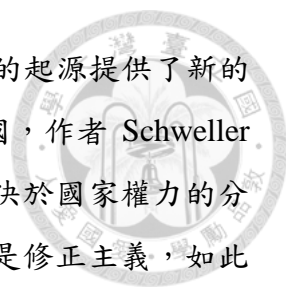
第二部分則會回顧決策者認知的研究以及利用新古典現實主義探討川普時期所制定的外交政策的文章，因為本文的研究項目重點為決策者認知對外交政策的影響，且外交政策之一的美墨加協定便是在川普主政時簽訂，因此會討論到決策者認知的內涵，以及川普此位決策者的認知，所以找尋類似的研究來觀察這些研究如何敘述川普及其所制定的外交政策。

壹、新古典現實主義的應用

新古典現實主義能對外交決策進行多層次的分析，透過國際和國內因素提供外交決策新的詮釋，因此多被應用於解釋國際關係上的大轉變，或研究不尋常的國家動向，如外交政策應制定而為制定，或不應制定但卻被制定。在現有文獻中，本文發現新古典現實主義多能透過對分析對象的國內因素研究找尋出影響外交決策產出的關鍵。

Christensen (1996) 研究美國杜魯門總統和中國領導人毛澤東和外交作為間的關聯，其透過比較美國杜魯門總統和中國領導人毛澤東兩人在冷戰開始後十年間的「大戰略」(The Grand Strategies) 說明美中兩國為何敵對、美國為何拒絕承認中國共產黨並幫助國民黨、韓戰為何升級為美中衝突以及毛澤東為何要在 1958 年砲轟金門，其研究後發現這些短期衝突是兩國決策者為了讓國內人民能夠支持其提出的大戰略，因此採取了較為激進的外交作法，顯示出了國內政治和外交政策間的微妙關係。

二戰後的國際體系發生巨大變化，國際體系轉為兩極體系，美國要快速適應自己成為兩大強權之一，不能再行孤立主義；中國則是想要趁國際權力轉換的期間擴充實力，國際體系給予美中制定外交政策的動力。如此，杜魯門提出的大戰略為反共戰略，執行馬歇爾計畫並成立北大西洋公約組織；毛澤東則是提出大躍進，但是兩者在實行過程中都遇到困難，因此雙方選擇製造衝突來讓國內人民認可大戰略的重要性，並支持他們的大戰略。由上述可知，作者 Christensen 在研究方法上採用了雙層次分析 (two-level approach)，其在第二章說明在分析時應當同時考慮體系和國家層次，國家會制訂政策面對國際上的變動和挑戰，但國內的情況和決策者認知會影響最後的政策產出，此概念正是新古典現實主義中重要的研究方法。



Schweller (1998) 透過探討國家層次中的國家意圖對二戰的起源提供了新的解釋，說明二戰前的國際狀態為三極，分別為美國、蘇聯和德國，作者 Schweller 認為三極體系是所有權力分配中最不穩定的，這樣的不穩定取決於國家權力的分布和是否有修正國際秩序的意圖，而在這三極中，只有美國不是修正主義，如此便導致了二戰的發生。

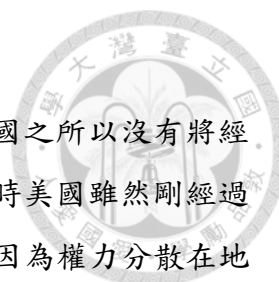
相較於 Waltz 的新現實主義使用國際體系結構的分析方法，Schweller 在書中亦使用雙層次分析，納入國際體系和國家層次的考量，國家的行動會受到國際體系中權力分布和國家的意圖影響，也因此「意圖」是 Schweller 對於二戰的分析和新現實主義最大的不同。國家的意圖在此議題中被納入考量，根據不同意圖，國家可分為維持現狀派或修正主義派，當體系中維持現狀的國家比修正主義的國家多時，國際體系便會穩定；反之，則國際體系會面臨改變。

Wohlforth (1993) 在探討美國和蘇聯在冷戰時期的關係時加入了決策者認知，作者 Wohlforth 提出新的觀點解釋冷戰開始以及結束的原因，這個新的觀點便是蘇聯菁英對權力平衡的認知。

蘇聯菁英在 1940 年代對權力的看法受到列寧的帝國主義影響，認為西方國家會因為彼此衝突而無法合作，甚至導致戰爭再起，因此蘇聯也採取重視軍事武力，為戰爭準備，採取對抗美國的作法，儘管有經濟學家說明資本主義可能會為西方國家帶來穩定，但蘇聯仍誤判了西方的團結；而後到了美國陷入越戰泥淖，美國當時的衰退更讓蘇聯認為帝國主義思想是正確的。然而到了 1980 年代，蘇聯菁英慢慢意識到戰爭的不可實現性，了解到和平的可能，接受了新思想；而戈巴契夫便是有這樣的認知，也導致了冷戰的結束。

相較於新現實主義認為單純是國際因素的變動導致冷戰的發生，作者 Wohlforth 提出冷戰的起訖以及美蘇兩國的國際互動，和蘇聯的「決策者認知」十分有關聯，也再次顯示出國內因素對外交政策的影響。

Zakaria (1999) 發現政府能力亦能成為外交政策能否產出的重要因素，作者解答了美國在 1865 到 1889 年間為世界上極富有的國家，國際上也沒有強大的對手，但美國為何在外交上不活躍，也沒有對外擴張的原因。若按照現實主義的看法，當一國的經濟實力增強，此國也會想要擴大國際上的政治影響力，然而在這二十幾年間美國卻沒有在國際上表現出相對應的措施，這顯得不尋常，也是作者



Zakaria 想探討這個問題的起源。

在作者研究並檢視美國內部多個想擴張的案例後，發現美國之所以沒有將經濟實力轉化為政治權力的主要原因是缺乏強大的中央政府。當時美國雖然剛經過南北戰爭，國家趨於穩定，但州政府仍握有較大的決策力，也因為權力分散在地方政府，因此聯邦政府無法執行統一的政策；直到 19 世紀末美國工業化帶來快速的經濟和社會發展需要強而有力的政府管理，聯邦政府才有資源發揮國際影響力。

在 Zakaria 的研究中也顯示出國家的外交政策需要多層次分析，國際體系固然是國家制定外交政策的動力，但國內因素，如同此書所探討的政府能力也會影響外交政策的產出。

這四項研究是應用新古典現實主義的經典文獻，也是 Gideon Rose 在 *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy* 中主要論述和歸納的文獻；從以上經典的文獻中可以發現，這些研究在探討國際情勢和外交政策時，皆使用多層次的分析，是新古典現實主義的特色也是主要貢獻，透過這些經典文獻的爬梳可以更加了解新古典現實主義的運用，其同時考量國際因素和國內因素對國家的影響，也顯現出外交政策不會只受到國際體系左右；此外，文獻中涉及的國內因素範圍很廣，民意、決策者認知和政府能力都會導致外交政策的不同。

新古典現實主義能有效解決對外交政策產生過程理解的不足，透過研究國內因素能完善說明外交決策產生的制定，也因為此特點，本文採用新古典現實主義分析北美自由貿易協定和美墨加協定的制定；雖然在目前的文獻中還沒有討論到決策者認知對這兩個自由貿易協定的影響，但本文認為決策者認知和兩協定有著決定性的影響力，因此適合使用新古典現實主義了解兩自由貿易協定為何被制定及為何有差異。

貳、決策者認知與新古典現實主義分析

一、國際關係中的認知

國際關係中納入認知 (perception) 研究可回溯至 1950 年代的鏡像理論 (image theory)，鏡像理論認為人的行為是根據人所認知和想像的世界而做出的行動，並不是根據世界真實的運作，這些認知和想像代表人們所理解的世界；在關係關係

中，決策者的政策選擇便能反應出決策者對其他國家的想像（Mišik, 2013）。此理論主要研究美國和蘇聯在冷戰時期互相仇視的態度，研究發現因為雙方對彼此的意圖並沒有足夠的認識，因此雙方根據這樣的認知做出相對應的作為。

另一將認知納入研究框架的理論為角色理論（role theory），此理論著重在決策者認知對自身國家的影響，並研究這些認知如何影響國家行為，角色理論和鏡像理論將認知帶入了國際關係的學科中，開啟了有關認知的研究。後續的研究多探討認知和國家行為間的關聯，如 Jervis（1976）透過對認知的研究發現錯誤的認知會對國家間的關係有嚴重的負面影響，Herrmann（1986）則論證決策者認知對外交決策會有直接的影響，對外交決策而言決策者認知應為自變項而非應變項。

而本文所採納的新古典現實主義則將決策者認知視為影響外交決策產出的國內因素中的其中一個細項，這些國內因素是決定外交決策能否生成的重要關鍵，決策者認知更是直接影響外交決策的產出內容。

二、決策者認知的細部內容

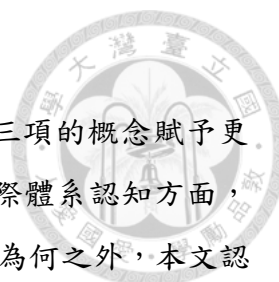
在本文的兩個自由貿易協定中，國內因素最明顯的是決策者對外交政策的影響，因此此小節將會利用相關研究闡述新古典現實主義如何應用決策者認知來分析外交政策。

決策者是國內制成外交政策最主要的角色，也因此決策者對外交政策的想法對於外交政策生成的內容十分關鍵，不過決策者認知的範圍廣闊，在本文閱讀許多和決策者相關的文獻後，認為決策者對外交決策的認知可分為三項，分別為決策者對國際體系、國內政治和國家利益三大類的認知，在一些文獻中也有類似的看法，如 Taliaferro（2009）有提到相似的概念，Kitchen（2010）的期刊文章也引用前者文章中的片段說明決策者認知的細項：

“Thus leaders define the ‘national interests’ and conduct foreign policy based on their assessment of relative power and other states intentions, but always subject to domestic constraints.”

而廖舜右和蔡松伯（2013：50）也有定義決策者認知，內容如下：

「……將理念定義為決策者對國際體系的知覺（perception）與對國內政治的評估（calculation），以及對於整體國家利益的衡量（assessment）。然而，不同國際環境與不同的國內政治，決策者認知到的狀況與評估後



的國家利益都不盡相同。」

本文和這些文獻都將決策者認知分為三項，不過本文對這三項的概念賦予更多闡釋，以下將對此三細項做內容闡述：第一，在決策者對國際體系認知方面，除了 Taliaferro 提及的決策者對國際體系和其他國家意圖的衡量為何之外，本文認為也包含是否有接收到國際上因為權力變動而給予的訊息以及感受來自其他國家的挑戰和威脅；第二，對國內政治的認知部分，Taliaferro 敘述決策者總是因國內限制而妥協，但本文對決策者在國內政治認知的想法上和廖舜右、蔡松柏較接近，認為決策者會對國內政治做評估，會因應國內政治的情況做出相對應的政策，國內政治對決策者而言不一定是限制和妥協，也有可能有助益；第三，對國家利益認知方面，本文認為除了 Taliaferro 所說的決策者會定義國家利益外，決策者也會衡量外交政策制定後對國家利益是否有益處，其會傾向去做他認為有利於國家利益的外交決策。

總合上述，本文將決策者認知再細分為三大部分，分別是對國際體系、國內政治和國家利益的認知，決策者除了要對國際局勢做出判斷、評估國內政治對國際情況和可能的外交政策的反應，還要衡量外交政策對國家利益的影響，如此方能制定出對國家有益的政策；將決策者認知分成這三類，不僅清楚說明決策者在制定決策時需要考量的因素，更能表達出決策者連結國際層次和外交政策的重要性。

這樣的分類更能幫助理解其他研究，若以此觀點探討上一節應用新古典現實主義的文獻，可知 Christensen (1996) 在探討杜魯門和毛澤東制定的大戰略和衝突中，涉及對國際體系的認知和對國內政治的評估，當時面臨國際體系轉換使兩位決策者想要制定大戰略，而想要取得國內民眾的支持促使兩位製造衝突；而在 Wohlforth (1993) 中研究的冷戰起訖，則和決策者對國際體系的認知有關，當時蘇聯菁英認為國際會走向帝國主義衝突，因此選擇和西方對抗。

除了經典著作之外，Dueck (2009) 在研究韓戰、越戰和伊拉克戰爭時發現美國決策者決定開啟戰爭的動機都是為了國家利益，例如韓戰和越戰都牽涉到共產主義的擴張以及盟友的安全，但除了國家利益之外決策者也不得不考量國內情況，杜魯門為了得到國內支持而派出第七艦隊協防台灣，尼克森則結束美國在越南的派兵；Oskanian (2016) 則探討喬治亞為何在冷戰結束後違反現實主義的假定，沒

有扈從俄羅斯，反而選擇制衡並且執行親西方的政策，此篇研究檢視了喬治亞1992-2014年間的外交政策，發現喬治亞會有這樣的行動，乃是因為當時俄羅斯在冷戰結束後狀況很差，決策者一方面為了國家利益，另一方面是決策者本身的親西方思想，使得喬治亞走向了親西方的政策。

由上述的文獻可知決策者認知大抵都可以歸類為對國際體系、國內政治和國家利益此三大類來分析，因此本文在闡述柯林頓和川普的決策者認知時，會運用此三決策者認知細項分析來討論。

三、川普與新古典現實主義

目前在文獻的蒐集中，尚沒有看到相關研究使用新古典現實主義來討論北美自由貿易的制定或修訂，但因為川普上台後個人角色對美國政策的影響太鮮明，在決策者因素顯著的情形下有些研究便使用新古典現實主義來探討川普時期的美國的對中政策。

因為北美自由貿易協定的修訂發生在川普執政期間，修訂的呼籲也和川普有極大的關係，因此雖然這些文章在討論國際層面的分析和本文較無關聯，但在文章的架構及決策者因素方面可以參考這些研究。在架構方面，文章皆運用新古典現實主義之研究框架，先探討國際因素再研究國內因素；在決策者因素方面，川普的「美國優先」是最響亮的口號，也是川普對美國政策重要的想法，而在更細節的分析川普認知方面，這些文章多以決策者作為分析決策者認知，以下說明四篇文章的看法。

首先，Wang (2019) 研究美國對中的貿易政策，文章裡提到川普對中貿易政策的強硬手段目的有三，一為減少美國的貿易逆差，二為針對中國不公平貿易政策和行為提出反制，三為限制中國創新發展並維持美國在全球的競爭優勢；第二，鄭中堂 (2018) 研究川普政府對中國政策的改變，文中認為川普的認知受到「漢米頓式重商主義」與「傑克遜式民粹主義」等兩項意識形態的影響，因而一面提倡美國優先，運用關稅和貿易手段拉近美中實力差距，另一方面則採取強硬的手段聯合其他國家對抗一帶一路；第三，謝賢璟 (2019) 討論川普時期的一個中國政策變化，其中列出六大項川普的性格，分別為，以利益為優先、透過談判技巧展現投機風格、性格善變、個人意志凌駕集體決策、偏好權威以及擁有自戀心理；

最後則是 Schweller (2018) 用新古典現實主義闡述美中兩國的國際關係，在文章中，其認為川普主要決策走向是不進一步甚至從全球化中倒退，並且認為自由國際秩序對美國國家利益不利。

若以決策者的三個認知內涵分析，這四篇文章中川普對貿易政策的認知的研究都透過川普的作為來分析川普的認知，這些認知包含了對國際體系的想法（中國崛起）和對國家利益的認知（認為全球化有害於國家利益，並提出改善方式）；本文除了透過作為來分析認知外，更使用決策者本人所說的話語來進一步研究，也是本文和先前研究不同之所在。

第三章 北美自由貿易協定的決策分析

第一節 北美自由貿易協定的歷史與國際因素



壹、北美自由貿易協定制定過程

北美自由貿易協定為自由貿易區之型態，其開端為 1989 年生效的美加兩國雙邊的自由貿易協定，由此協定擴大至墨西哥，由雙邊協定的規模擴展為三邊協定。

在 1992 年 10 月 7 日，美加墨三國貿易代表在德州簽署北美自由貿易協定；同年 12 月 17 日，美國總統老布希、加拿大總理 Brian Mulroney 和墨西哥總統 Carlos Salinas de Gortari 三國元首在各自首都簽署協定，北美自由貿易協定進入國內批准程序；1993 年 5 月 27 日加拿大下議院以 140 對 124 批准、11 月 17 日美國眾議院以 234 比 200 通過、11 月 20 日美國參議院以 63 對 36 票通過、11 月 22 日墨西哥參議院批准、12 月 8 日美國總統柯林頓簽署並公布法律；在三國皆完成國內立法程序後，北美自由貿易協定於 1994 年 1 月 1 日正式生效。

在北美自由貿易協定生效後，三國之間的關稅逐步削減，除了一些和加拿大貿易的農產品外，所有關稅和數量限制皆在 2008 年取消。⁶

北美自由貿易協定制定之時間軸可參考圖 三-1：

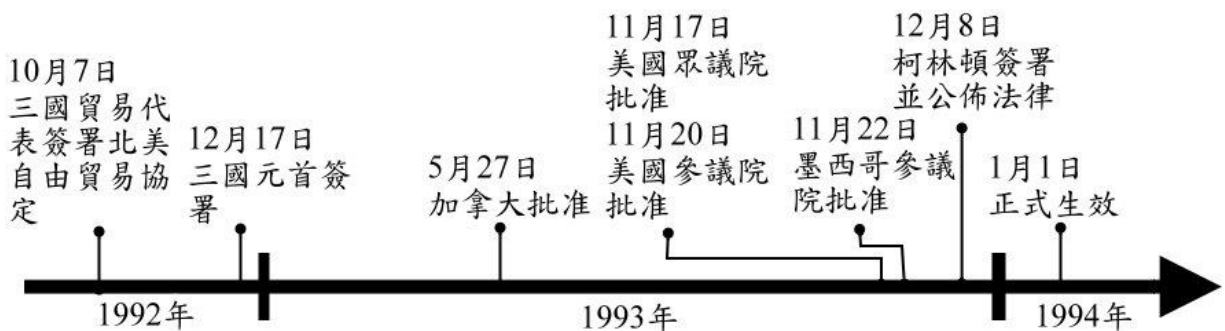


圖 三-1 北美自由貿易協定制定之重要事件軸

⁶ 資料來源為美國國際貿易局網頁，網址為 <https://www.trade.gov/north-american-free-trade-agreement-nafta>，2020/03/08 檢索。



貳、國際因素

本文以新古典現實主義分析美國制定外交政策的原因，根據第一章的研究架構，本小節首先說明美國制定北美自由貿易協定的國際因素。在第二章第二節介紹新古典現實主義的主要論點時有提到，「權力分配是影響一國外交政策最主要的因素」，尤其是國家間相對權力的變化，當國家在國際上的權力分配有變動時，國際體系會給予國家壓力，使得國家制定外交政策來回應國際上面對的壓力；冷戰後美國為國際上的超強，身為國際上排名第一的強國，自然會注意其他國家的權力狀態，其他國家若是權力上升，很有可能代表美國的權力相對下降。

美國在 1990 年代的確遇到了國際體系上可能的權力關係變動，當時影響國際權力的主角為——歐盟，其正是崛起中的強權，美國擔憂相對權力在國際上下降，因而決定制定應對的外交政策。

歐盟之所以為崛起中的強權，是因為歐盟的整合有很大的突破。若以北美自由貿易協定三國元首簽署的 1992 年為時間分界，除了整合的國家從原本的法、義、德、荷、比、盧六個會員國，到 1973 年後陸續新增了英國、丹麥、愛爾蘭、希臘、西班牙和葡萄牙，擴張為十二個之外，歐盟的整合型態也持續進步；1952 年六個創始會員國首先成立歐洲煤鋼共同體、1958 年在煤鋼共同體外又再增加建立歐洲經濟共同體和歐洲原子能共同體、1967 年六國根據布魯塞爾條約將原有的三個共同體合併為歐洲共同體並建立關稅同盟、1987 年 7 月單一歐洲法案生效並開始去除殘存的非關稅貿易障礙（杜震華、朱浩，2015）、1990 年 6 月簽訂申根公約，歐洲各國的整合不只成員範圍擴大，整合項目也擴大。

而影響整合最大的則是在 1991 年簽訂的馬斯垂克條約，奠定了日後的歐洲聯盟，並在經濟層面加深整合並擴大至政治層面，在條約中訂定歐盟由三大支柱支撐，第一支柱為 1967 年建立的歐洲共同體，第二支柱為共同外交與安全政策（CSFP），第三支柱為司法暨內政事務的合作（JHA），後兩者便是試圖整合會員國政治層面的整合；除此之外，馬斯垂克條約中更提及要成立經濟與貨幣聯盟（economic and monetary union），並實現單一貨幣的願景。

因為經過歐洲多年的政治經濟整合，歐盟整體實力上升，也因此國際間的權力地位提升，經濟上的其一指標為歐盟的 GDP 在 1990 年超越美國，成為世界上最大的經濟體，詳細數據請見表 三-1：

表 三-1 美國和歐盟 GDP 的數據和佔比

	世界	美國	佔比 (美國/世界)	歐盟	佔比 (歐盟/世界)
1992 年	25.453	6.52	25.6%	7.401	29.1%
1991 年	23.967	6.158	25.7%	6.732	28.1%
1990 年	22.626	5.963	26.4%	6.5	28.7%
1989 年	20.087	5.642	28.1%	5.195	25.9%
1988 年	19.244	5.236	27.2%	5.086	26.4%

資料來源：The World Bank⁷

(單位為兆美元)

因此，面對歐洲經濟實力提升，美國擔心歐洲可能會形成歐洲堡壘 (Fortress Europe) 而危及美國的商業利益，歐洲共同體的整合給予美國加速北美的整合的動機，以成立一個對應的經濟區塊 (Mattli, 1999)；綜合上述，歐洲進一步的擴張深化以及實現單一貨幣的規劃，使歐洲整合和美國間最主要的競爭為經濟面。

第二節 北美自由貿易協定的決策者因素

上一節說明了美國在北美自由貿易協定簽訂時期面對的國際權力變化，確定了美國制定此外交政策的國際因素；此節進入國內因素，因國內因素眾多，本文將重點擺在影響力鮮明的決策者上；北美自由貿易協定因為柯林頓總統的努力而在 1993 年成功通過參眾兩院的批准，使得原本即有可能被否決的北美自由貿易協定能夠在 1994 年 1 月 1 日實施。

在研究決策者的認知上，本文認為第一手資料是較能直接了解決策者認知的來源，以此分析決策者所說的話能減少文本解讀上的誤差，也較不受轉譯的影響，因此研究以第一手資料為主，再輔以第二手資料作為文獻的補充，以完整了解決策者的認知；而在先前文獻中較少有對第一手文獻的統整和闡釋，因此凸顯第一手資料的重要性也是本文和先前文獻的差異，亦是本文的貢獻。

對於柯林頓總統對北美自由貿易協定看法，本節統整柯林頓總統的公開談話和紙本文書，並將這些文獻區分為兩個時期，分別為競選時期、1992 年 11 月 3 日當選後，資料包含一手及二手資料，前者如其公開談話，後者如書籍對柯林頓之評論；因為每個時期柯林頓在政府中的位置不同，因此做不同的區分整理。在競選期間柯林頓要做的是告訴選民自己的政見，並且說服選民，由此可知他對經濟

⁷ 世界總 GDP 數據來源為：<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>；美國 GDP 數據來源為：<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=US>；歐盟 GDP 數據來源為：<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU>，2020/8/18 檢索。

政策的看法；當選後，北美自由貿易協定為柯林頓的政績，因此可以了解他認為北美自由貿易協定對美國帶來什麼好處。

本節由這兩個不同時期探討他的想法，因北美自由貿易協定是柯林頓在其任內通過國會批准，因此資料大多來源自其當選後。



壹、競選時期

在 1992 年柯林頓和老布希競選第 52 屆總統時，北美自由貿易協定已經在協商，雖然柯林頓主打經濟牌，但其主要規劃的是大方向，在競選期間柯林頓並沒有對北美自由貿易協定提出太多的見解，只有在 1992 年 10 月 5 日時回應對北美自由貿易協定的看法，以下先說明柯林頓在經濟方面的政見，後說明其對北美自由貿易協定的看法。

在經濟方面的政見，主要可由柯林頓在競選活動中的公開演講、競選廣告和總統大選辯論會中了解，三者彼此輔佐參照，以下說明柯林頓在這些場合中提出的相關經濟政策。

一、公開演講

在競選過程中候選人勢必有許多演講場合，無論是在各州、各大學或是造勢活動，而在這些公開談話中主要有兩大重要演講，第一為柯林頓在 1991 年 10 月 3 日宣布參選總統的演講，第二為在 1992 年 7 月 16 日接受民主黨提名的演講，會選擇這兩個演講為主要研究對象，主因為前者是柯林頓首次提出政見的正式場合，可以了解政見的主要樣貌，後者為接受民主黨提名的演說，表示這些政見有黨的支持，確定為重要政見。

柯林頓在阿肯色州的小石城正式宣布參選總統，在談話中，他將他的政策主軸定調為維護美國夢、恢復被遺忘的中產階級的希望及取回孩子的未來，⁸他解釋美國正失去世界的領導地位，因為美國也正在失去美國夢，此外中產階級在工作上花了更多的時間，減少了和孩子相處的時間，卻領到更少的薪水。他的經濟政策因此強調工作機會流失、低薪及公平貿易的問題，他提到在柯林頓政府下，他

⁸ 原文為 preserving the American dream, restoring the hopes of the forgotten middle class, and reclaiming the future for our children，其完整談話可見影片，網址為 <https://www.c-span.org/video/?21803-1/governor-bill-clinton-d-ar-presidential-campaign-announcement>，2020/8/14 檢索。

會為所有人創造工作機會、會促進經濟、給予長期投資美國的人誘因、擴大世界貿易、消除貿易障礙，並且為了給予美國人良好的工作而追求公平貿易，美國人不該追著世界跑，而是要追求競爭力和成為贏家。

在接受民主黨提名其為總統候選人的那天，柯林頓強調美國需要一個新盟約（new covenant），⁹政府需要用新的方法來治理美國，在經濟方面，政府要增加工作機會並帶動經濟成長，而新盟約的願景是擁有數百萬個新工作和數十個新產業的美國能自信地邁向 21 世紀；在此次的演講中，經濟政見和宣布參選時的演講大同小異，經濟方面一樣著重在工作機會和薪資問題，但增加許多數據輔助，並以新盟約貫穿整個演講。在工作機會方面，柯林頓指出老布希承諾會提供 1500 萬個新工作，然而實際上卻缺少 1400 萬個，美國的工資則在雷根和老布希執政期間從世界第一下降到第十三名，因此對於這兩方面的問題，柯林頓說他和高爾可以做得比老布希更好。

二、競選廣告

在競選廣告方面，廣告是讓民眾能夠快速了解政見的方式，在簡短的時間內向選民表達候選人的立場和想法，簡潔有力的提出看法。在柯林頓釋出的多個廣告中，主要可以分成兩大類，分別是闡述自身經歷帶出政見以及藉由抨擊老布希在執政期間經濟方面的差勁成績帶出柯林頓提出的改革，¹⁰在廣告中，柯林頓一如在演講中所說的，要振興美國經濟，並提出柯林頓方案（The Clinton Plan）；在此方案中，他承諾為美國創造八百萬的就業機會，讓工作不外移，反而是希望增加對美國投資來促進就業。

三、總統辯論會

1992 年的美國總統選舉共舉行三次辯論會，在辯論會中透過記者或觀眾提問及候選人間的相互攻防可以更進一步的了解候選人對政見的想法。1992 年的三次總統辯論分別在 10 月 11 日於聖路易斯華盛頓大學（Washington University in St.

⁹ 完整談話之影片為 <https://www.c-span.org/video/?27166-1/bill-clinton-1992-acceptance-speech>；逐字稿可參考

<https://www.nytimes.com/1992/07/17/news/their-own-words-transcript-speech-clinton-accepting-democratic-nomination.html>，2020/8/14 檢索。

¹⁰ 柯林的競選廣告可從柯林頓總統圖書館在 youtube 的官方頻道中閱覽，其將柯林頓的多個廣告彙編成兩段影片，網址分別為 <https://www.youtube.com/watch?v=2ZXYBuzDdpI&t=774s> 和 <https://www.youtube.com/watch?v=mhXPjYzRLpI>，2020/8/21 檢索。

Louis)、10月15日於里奇蒙大學(University of Richmond)、10月19日於密西根州立大學(Michigan State University)舉行,¹¹在這三次辯論會中,第一次的辯論主要為詳細介紹各候選人自身經歷和政見看法,範圍涵蓋軍事、經濟、外交和社會福利等;第二次則主要聚焦在經濟政策;第三次的看點則是在總統候選人之間的政見攻防。在這三次辯論中,柯林頓主要還是緊抓增加就業機會、減稅和刺激投資的議題,和演講及廣告並沒有差太多;但其中第二次辯論中觀眾的其中一個提問引導出柯林頓對經濟政策方面的詳細理念,因此在辯論會方面本文著重在柯林頓對此一問題的回答。

第二次總統辯論會的舉行方式為由台下觀眾向總統候選人提問,其中一位觀眾詢問若候選人身為總統會如何打開各國市場,讓美國企業能夠和他國企業在市場中公平競爭,並停止美國企業在國內遇到來自國外企業的不公平競爭手段,好讓原本屬於美國的就業機會回流;柯林頓回答時先點出了美國對日本有重大貿易逆差,提出美國需要解決這樣的貿易問題,後點出許多工廠因為出口而受益,因此解決貿易問題的訣竅在於利用公平的手段擴大美國出口的基礎,如果美國對他國的出口增加,貿易赤字便會下降。而要如何增加出口,柯林頓提出了三個解方,第一,確保其他國家對美國市場的開放程度等同美國對他國的程度,如果其他國家無法達成,那就要和他國簽訂書面措施,避免目標被拖延;第二,改變稅法,當時的法律給關掉美國工廠而移至外國的企業的免稅額比留在美國的還多,所以柯林頓提出應該要加強對現代化工廠和設備的補助,而非讓他們移至國外;第三,停止給工廠外移至他國的公司低利貸款和職訓補助,若美國要促進貿易就必須要採取公平的做法,那便是獎勵對美國投資的企業。

這三點顯示了柯林頓對貿易以及增加就業的策略。

四、柯林頓對北美自由貿易協定的回應

而柯林頓於1992年10月5日時,首次回應對北美自由貿易協定的看法,是在競選時期較重要的發表。柯林頓在當天說明他贊同北美自由貿易協定,只是若

¹¹ 總統辯論會的相關資訊及逐字稿可從總統辯論委員會(The Commission on Presidential Debates, CPD)的官方網站中閱覽,總統辯論委員會為一非營利組織,創立於1987年,主要任務是贊助和舉辦總統辯論會,以確保總統辯論會順利舉行,並進行與辯論有關的研究和教育活動。1992年辯論會之網址為<https://www.debates.org/debate-history/1992-debates/#oct-11-1992>, 2020/8/21 檢索。

他是總統的話他會藉由不用重新談判的方式加強墨西哥的環境和勞工安全標準；他認可北美自由貿易協定對美國的貢獻，因為其可以提升美國國家利益，而非對美國有害，並將此協定視為經濟策略的一環。

柯林頓認為簽訂北美自由貿易協定對美國有多項好處，第一可以透過出口創造工作機會，提高美國工人薪資，進而創造經濟成長，增加美國競爭力；第二可以解決墨西哥的移民問題，若北美自由貿易協定使墨西哥經濟好轉，則墨西哥當地的薪資會提升，移民至美國的墨西哥人會減少，而且他們也會因為經濟狀況佳而多買美國產品；第三則是美國可以藉由擴大貿易來發展更整合的經濟；第四是這種以自由貿易協定為基礎和他國合作的方式能夠確保公平貿易。¹²

從柯林頓的公開演講、競選廣告和總統辯論會可統整出柯林頓的經濟政見，主軸為增加就業機會和提高薪資，而達成這兩個政見的方法主要為要求外國打開市場以擴大貿易並增加出口，以及提供誘因使工廠留在美國和增加對美國的投資。當美國出口增加，獲利就會增加，進而能創造工作機會和提高薪資；若工廠能夠不外移而留在美國，那麼工作機會就不會因為轉移至外國而流失，且企業若增加對美國的投資，也能創造就業機會。

在這樣的主軸下，北美自由貿易協定的簽訂是符合柯林頓對美國經濟的規劃，北美自由貿易協定可以打開墨西哥和加拿大的貿易市場，如此能夠增加出口；增加出口後，美國經濟若因此改善，就業機會和薪資都會上升。

貳、1992年11月3日當選後

1992年的總統大選於11月3日舉行，柯林頓以370張選舉人票當選，擊敗尋求連任的老布希（Federal Election Commission, 1994），在此日之後，柯林頓有著總統的角色和責任，因此以當選當日作為其對北美自由貿易協定看法之區隔。

在柯林頓當選後，對北美自由貿易協定的議題發表許多演講，更在柯林頓的努力遊說之下通過國會批准，並且將之納入政策；因此在探討柯林頓當選後對北

¹² 柯林頓在1994年10月5日發表看法的來源為The New York Times，作者將柯林頓的看法加以整理，網址為<https://www.nytimes.com/1992/10/05/us/1992-campaign-democrats-with-reservations-clinton-endorses-free-trade-pact.html>，2020/8/10 檢索。

美自由貿易協定的看法，主要從柯林頓之公開演講、官方文件和有關柯林頓之書籍著手。

一、公開談話

在柯林頓當選後，北美自由貿易協定經歷了美加墨三國元首的簽約、附屬協議的訂定、柯林頓向美國大眾的遊說，以及最後通過參眾兩院的批准生效；針對這些不同的時程，柯林頓都會發表其對北美自由貿易協定的看法，演講提及北美自由貿易協定的次數較競選時期多許多，因此此部分將收集柯林頓在不同場合的公開演說，進一步說明柯林頓的想法。

首先，是柯林頓針對北美自由貿易協定簽署的發言。儘管老布希競選總統連任失利，但總統職務在 1993 年 1 月 20 才交接，老布希仍持續推動北美自由貿易協定，並在 1992 年 12 月 17 日簽署之；對於這樣的動作，柯林頓說明簽署對北美的經濟整合是個「重要的一步」（an important step），且重申競選時的主張，他不會重新談判，只會增加一些保障措施，新增的措施是出自於公眾利益，而他接下來也準備實施立法，並讓北美自由貿易協定在國會中通過（Lewthwaite, 1992）。

再來，是柯林頓在 1993 年 9 月 14 日於北美自由貿易協定之附屬協議簽署典禮上發表的演講，¹³他在這場演講中向人民說明北美自由貿易協定的重要性，以及簽署的三個附屬協議的內涵；其中他說到北美自由貿易協定會藉由促進出口和降低關稅壁壘來創造工作機會，而且和出口相關的工作薪資平均而言較和非相關工作薪資來的高，其中更提到和墨西哥貿易的重要性。許多反對北美自由貿易協定的人宣稱墨西哥會搶走美國的工作，但柯林頓說明墨西哥每年購買許多美國產品，若促進和墨西哥的貿易，會更有利於美國出口，進而創造貿易盈餘及工作機會。除了創造工作機會的優點，北美自由貿易協定更能幫助美國和亞洲以及歐洲競爭，美國面對的競爭者創造了龐大的貿易集團，而北美自由貿易協定整合了擁有 3.7 億人口和 65 億美元的市場，使美國能夠和其他國家競爭。

¹³ 柯林頓之公開演講及廣播逐字稿來源皆為 govinfo，此為美國政府出版局（United States Government Publishing Office, GPO）創立之網站，提供民眾閱覽美國聯邦政府之官方出版物。於 1994 年 9 月 14 日發表之演講之逐字稿網址為，<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-1993-book2/html/PPP-1993-book2-doc-pg1485-2.htm>，2020/8/24 檢索。

第三，是柯林頓在 1994 年 11 月 13 日和 20 日所做的全國廣播。¹⁴在 1993 年 9 月中旬後，柯林頓開始全力推動北美自由貿易協定的通過（裘兆琳，1994），積極遊說國會並透過廣播或演講和人民溝通，因此在這段期間柯林頓頻繁地訴說北美自由貿易協定的好處；此段選取提及北美自由貿易協定的兩場廣播說明柯林頓想傳達的看法。在廣播中，柯林頓向大眾說明讓美國保有昔日光榮及維繫真正的經濟安全的唯一方法為擴大美國出口，北美自由貿易協定會降低美國出口至墨西哥的貿易障礙，如此美國便能向墨西哥賣更多電腦和汽車，並創造 20 萬個高薪工作，對美國是有利的，美國人無須害怕和抗拒；如果協定能通過，美國在墨西哥市場會比亞洲和歐洲還有競爭上的優勢，甚而，美國更能置於全球最大貿易集團的中心，再次在 21 世紀中贏得勝利，而這樣的貿易集團更是美國建立全球領導的基石。

第四，是柯林頓對國會的喊話。柯林頓在 1993 年 11 月 15 日寫信給眾議院議長 Thomas S. Foley 及眾院共和黨領袖 Robert H. Michel，¹⁵希望能得到國會對北美自由貿易協定的批准和支持；在信中，柯林頓向國會說明為何要批准北美自由貿易協定，因其寫信之對象為國會議員，因此信中的內容會較對人民演講來的聚焦，談及協定的優點項目也對較多。柯林頓信中主要有兩大論點，且同時並陳了簽訂協定的好處，以及不簽訂會迎來的壞處：首先是協定可以帶來美國經濟上的繁榮，能夠擴大貿易並增加出口，因其可以讓其他國家市場開放美國的產品；若美國拒絕協定，則會向其他國家發出美國選擇悲觀和保護主義的道路，如此將會嚴重損害美國說服其他國家一同加入烏拉圭回合的能力，並可能重蹈一戰後美國經濟大蕭條的歷史。第二，是協定提供美國進入墨西哥市場的良好渠道，雖然美國對墨西哥的出口量在 1986 年激增，但墨西哥對美國的貿易壁壘仍高於美國對墨西哥的壁壘，透過自由又公平的北美自由貿易協定可以抹去墨西哥的貿易障礙；若放棄了協定，放棄了與經濟快速成長的墨西哥的貿易，不論長短期，美國都會失去工

¹⁴ 13 日之廣播逐字稿網址為，

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-1993-book2/html/PPP-1993-book2-doc-pg1978.htm>，
2020/8/27 檢索；20 日之廣播逐字稿網址為，

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-1993-book2/html/PPP-1993-book2-doc-pg2030-2.htm>，
2020/8/27 檢索。

¹⁵ Govinfo 在信件全文底下備註此封信寄給眾議院議長及眾院共和黨領袖；信件全文請詳見

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-1993-book2/html/PPP-1993-book2-doc-pg1998-3.htm>，
2020/8/28 檢索。

作機會，更惡化美國和墨西哥及拉丁美洲的關係，並且墨西哥會轉向和日本或歐洲等其他國家交往，美國的工人、農夫和商人都將成為輸家。

第五，是柯林頓在 1993 年 12 月 8 日針對簽屬北美自由貿易協定施行法案的演講；¹⁶北美自由貿易協定在通過兩院批准後，在 12 月 7 日提交給總統簽屬，柯林頓在 12 月 8 日發表演講後簽屬，北美自由貿易協定也在當天成為美國法律。在演講中，柯林頓感謝所有支持協定的人，也邀請反對者一同督促附屬協議的執行；對於北美自由貿易協定的優點，柯林頓在此演講中除了重申協定能夠創造工作機會和消除貿易壁壘外，他更著重在其對美國在領導地位上的貢獻。簽訂北美自由貿易協定能使美國在國際上建立促進成長、平等、環保和和平的可能的秩序，也達成國際貿易協定的重要進展，美國因而有機會重塑世界，再次取得領先的地位；美國追求的是新的貿易體系，它透過強健的商業讓所有國家獲益，但同時保護了中產階級並使其他國家提升工人待遇和環境保護，如此反映出美國的價值觀。

二、官方文件

北美自由貿易協定在生效後，更被納入柯林頓政府的國家安全戰略報告中，成為美國國家安全戰略的一環，保護美國國家利益。

在柯林頓執政時期主要有三大戰略：第一，1994、1995 和 1996 年的接觸與擴大戰略；第二，1997、1998 和 1999 年的新世紀的國家安全戰略；第三為 2000 年的全球時代的國家安全戰略。而這三大戰略中皆有提及北美自由貿易協定，代表著其重要性，也能透過協定在報告中的地位了解北美自由貿易協定對柯林頓的意義。

此三大戰略之間有相異也有相同之處，其對保衛美國安全的戰略核心目標相似，但根據不同時代做出相對應的更動；在接觸與擴大戰略時，冷戰剛結束，共產和核子戰爭威脅減弱，但美國仍需要面對許多新舊挑戰，在新環境下美國透過接觸和擴大交往影響其他國家，提升國家利益（曹雄源、廖舜右〔譯〕，2008）；在新世紀的國家安全戰略中，方針和前者大致相同，但此戰略是為了迎接 21 世紀而提早準備（曹雄源、廖舜右〔譯〕，2007a）；而在全球時代的國家安全戰略

¹⁶ 演講逐字稿請見

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-1993-book2/html/PPP-1993-book2-doc-pg2139-3.htm>，2020/8/29 檢索。

中，世界進入全球化的加速過程，美國需要新戰略保護國家利益（曹雄源、廖舜右〔譯〕，2007b）。

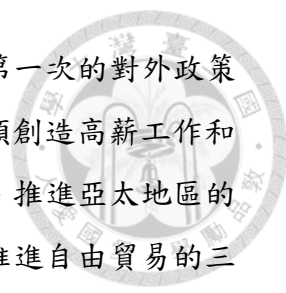
而在面對不同的國際環境，雖然細節作為略有不同，但此三大戰略的核心和國家利益目標皆為以軍事力量提升美國安全、強化美國經濟繁榮和促進海外民主；而北美自由貿易協定為強化美國經濟繁榮的一環，也是美國在西半球接觸與擴大戰略的項目之一。在戰略報告中，強化美國經濟繁榮是透過海內外雙向努力，經濟和安全利益密不可分，經濟能支撐軍事力量，其中海內外努力包含了與海外的接觸，在海外市場競爭、進入國外市場並提升開放的貿易體系，如此可以促進貿易和出口，來維持美國經濟成長；而進入國外市場的管道便是藉由雙邊、多邊或區域貿易協議來達成消除貿易壁壘的目標。

北美自由貿易協定便是進入國外市場的策略之一，對於北美自由貿易協定的貢獻，綜合三份戰略報告可歸納出以下六點：一、增加數十萬個工作機會；二、加強墨西哥和美國在各議題上的合作能力；三、確保墨西哥對美國的市場的開放和加拿大的互惠貿易；四、墨西哥的繁榮和改革計畫的成功對美國的有極大助益，符合美國的經濟與戰略利益；五、建立世界最大的自由貿易區，擴大 85% 的貿易，促進美國對墨加兩國的外銷；六、是第一個明確建立貿易自由化並且保護環保和勞工權益的貿易協議。

三、專書

對於柯林頓對北美自由貿易協定的看法，除了上述公開演說的一手資料和執政時期的官方文件外，有關柯林頓的專書著作也可做為了解柯林頓想法的輔佐資料，因許多書籍為以柯林頓為主角的傳記，而北美自由貿易協定的批准是柯林頓任內的政績，在傳記中多會提及。

李曄（1994）在書中評論建立由美加墨組成的三國北美自由貿易區是柯林頓政府擴大美國對外貿易的重大舉措。北美自由貿易協定對美國利大於弊，柯林頓下了一步贏棋，協定主要有三個優點：第一，此為美國的商品和金融服務打開進入外國市場的大門；第二，北美自由貿易區能促進出口，進而增加工作機會；第三，墨西哥經濟會因為北美自由貿易協定提升，如此能增加就業、提高薪資，進而減少從墨西哥移民至美國的情況和人數。這個協定不僅是美國和鄰國簽訂的貿易協定，更是美國和拉丁美洲國家交往模式的象徵。



在梁芳等人（1998）所撰寫的書中，提到柯林頓在上任後第一次的對外政策演講中敦促美國要加強在全球經濟中的領導地位，出口是柯林頓創造高薪工作和促進美國繁榮的手段；此外柯林頓將通過北美自由貿易協定、推進亞太地區的經濟合作和完成關稅暨貿易總協定的烏拉圭回合此三大項列為推進自由貿易的三大重點項目；為了削弱反對力量和遵守競選時「藉由不用重新談判的方式加強墨西哥的環境和勞工安全標準」的承諾，柯林頓和墨西哥總統進行會晤，並進而談判北美自由貿易協定的附屬協議，使墨西哥做更大讓步。

本節透過柯林頓的發言、官方文件及相關書籍蒐集柯林頓對北美自由貿易協定的看法，由這些資料互相支撐和補充柯林頓的各個觀點。這些資料顯示出柯林頓在每個場合敘述到有關北美自由貿易協定的內容雖不完全相同，不同場合會著重在不同的焦點，但主軸大致相同，圍繞在美國的經濟利益；此外，也因為有這些不同場合不同時空背景下的資料，更能完整整合出柯林頓對北美自由貿易協定之想法。

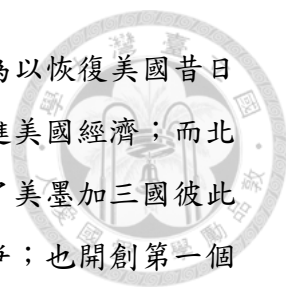
第三節 北美自由貿易協定的決策者因素之分析

在上一節主要透過資料的蒐集列出柯林頓在各時期和各場合對北美自由貿易協定的看法，此節會根據這些資料將柯林頓的看法加以分析。在第二章有提到，本文將決策者認知的細分為三大項：對國際體系、國內政治和國家利益的認知，決策者會因為這三項理念而影響外交決策的制定；本節將柯林頓對北美自由貿易協定的認知用此三項分析，加以說明柯林頓此決策者之認知的細節。

壹、對國際體系的認知

綜合柯林頓的發言和國家安全戰略報告中的描述，柯林頓對當時 1990 年代的國際體系的看法為當時冷戰結束，蘇聯瓦解，美國成為世界上最強大國家，但仍須面對許多錯綜複雜的新舊問題，而美國經濟繁榮便是其中之一。

在經濟方面，柯林頓認為美國正在喪失國際上的經濟領導力，尤其在意日本和歐洲，在發言中多次提到日本、亞洲和歐洲等字眼；日本對美國有重大貿易逆差，歐洲則整合成為龐大的貿易集團，兩者都是美國重要競爭對手，讓柯林頓有危機感。



為了拾回美國在國際上的領導力，柯林頓必須做出相關作為以恢復美國昔日的光榮，喊出了公平貿易的口號，期望透過加大出口貿易，促進美國經濟；而北美自由貿易協定便能達成這樣的目標。北美自由貿易協定整合了美墨加三國彼此的貿易，成為世界上最大的貿易集團，有能力和日本與歐洲競爭；也開創第一個明確建立貿易自由化並且保護環保和勞工權益的貿易協議，能使美國在自由貿易領域上達成國際貿易協定的重要進展，美國因而有機會重塑世界，再次取得領先的地位。

總而言之，柯林頓認為美國在國際體系上，雖然已經超越蘇聯，共產主義擴張的威脅下降，但是日本和歐洲的經濟實力在國際體系上卻上升，使美國快要喪失領導地位，這樣的想法也影響柯林頓的經濟政策，而制定有利於和日本跟歐洲競爭的外交決策。

貳、對國內政治的認知

對於國內的人民與議會是否能接受北美自由貿易協定以及如何說服美國國內也是柯林頓需要考量的，甚至會需要和國內政治妥協。根據蓋洛普民調在 1993 年 9 月調查，美國民眾對北美自由貿易協定反對的比例大於支持（裘兆琳，1994），大多數的人認為北美自由貿易協定會減少美國人的工作機會；對於如此的情況，柯林頓選擇的是將民眾轉為認同。

柯林頓為了讓人民更加了解北美自由貿易協定及爭取美國兩院的支持，柯林頓通過大量的遊說和演說告訴人民簽訂北美自由貿易協定的優點，這些優點緊扣柯林頓在競選時期的政見，例如能創造出口、增加就業機會和促進公平貿易。

除了說服，柯林頓也做出妥協，在上任後推動北美自由貿易協定附屬協議，一方面是實現自己在競選時的承諾，另一面是因為北美自由貿易協定屢遭環保和勞工團體抗議，為了能夠同時達到振興經濟和減少抗議聲量，柯林頓在 1993 年 9 月 14 日簽署附屬協議；在 1993 年 12 月 8 日柯林頓在發表簽屬北美自由貿易協定的演講中也提到，其邀請反對者一同督促附屬協議的執行，顯現出柯林頓有顧慮到反對者的擔憂，因而簽屬附屬協議，讓反對者能參與他們提出的議題，也表現出柯林頓對國內政治評估的結果。



參、對國家利益的認知

決策者除了對國際上的權力變動有感知和對國內政治做出評估外，也需衡量其想制定的外交政策對國家整體利益的影響，外交政策是否對國家利益有益處。柯林頓在許多的公開場合都說北美自由貿易協定符合美國國家利益，主要有兩點原因：第一，協定可以刺激出口、創造就業機會、消除貿易壁壘又可以打開國外（尤其墨西哥）市場，如此可以幫助美國經濟成長；第二，協定除了繁榮美國，也能帶動墨西哥的經濟，因為北美自由貿易協定能使墨西哥的經濟環境改善，墨西哥既能買更多美國產品，也緩解墨西哥移民至美國的狀況，有利於美國經濟和戰略利益。

從上述可以看出柯林頓將美國的經濟情況好壞視為美國國家利益之一，所以能讓美國經濟好轉的外交政策便有助於美國；而柯林頓也認為北美自由貿易協定也有附帶解決墨西哥移民的能力，能使美國安全，也符合國家利益。

此外，國家安全戰略報告中也能看到如此的描述，在 1999 年和 2000 年的報告中，將國家利益分為三類：第一為至關重要的利益，如生存、安全和經濟福祉；第二為重要國家利益，雖不直接影響國家生存，但會影響國家福祉和世界的本質，例如對盟國的承諾、保護全球環境免於惡化和；第三為人道和其他利益，提升人權和民主化等。在這樣的分類下，北美自由貿易協定有關美國的經濟福祉，屬於至關重要的利益，說明柯林頓對協定的考量有助於美國國家利益。

統整上述三項決策者認知內涵的分析，首先在對國際體系的認知方面，對於柯林頓而言，國際上經濟的相對權力也十分重要，在演講和書籍中常常提及亞洲和歐洲為強大的競爭對手；雖然在國際因素方面，本章第一節有提到新古典現實主義認為國家會注重其在國際體系上的相對權力，但從他的認知中可以看出他在意的是經濟的相對權力，他看重美國和亞洲及歐洲的貿易實力差距。

再來是對國內政治的評估，他對國內政治妥協將北美自由貿易協定加了附屬協議，以求更大的支持，但附屬協議雖為國內政治考量下的產物，但其本身卻也能幫助美國，豎立第一個明確保護環保和勞工權益的貿易協議的代表；第三是對國家整體利益的考量，北美自由貿易協定不但能使美國增加出口，繁榮經濟，更期望能和墨西哥在更多元的議題上合作，同時符合經濟和安全的國家利益。



透過上述討論，可歸納出北美自由貿易協定此外交政策的制定受到國際因素和決策者因素影響（圖 三-2），因歐洲的整合，國際體系給予美國壓力，而決策者柯林頓接收到此壓力後，並且再考量了國內政治和國家利益後，制定出了有附屬協議的北美自由貿易協定。

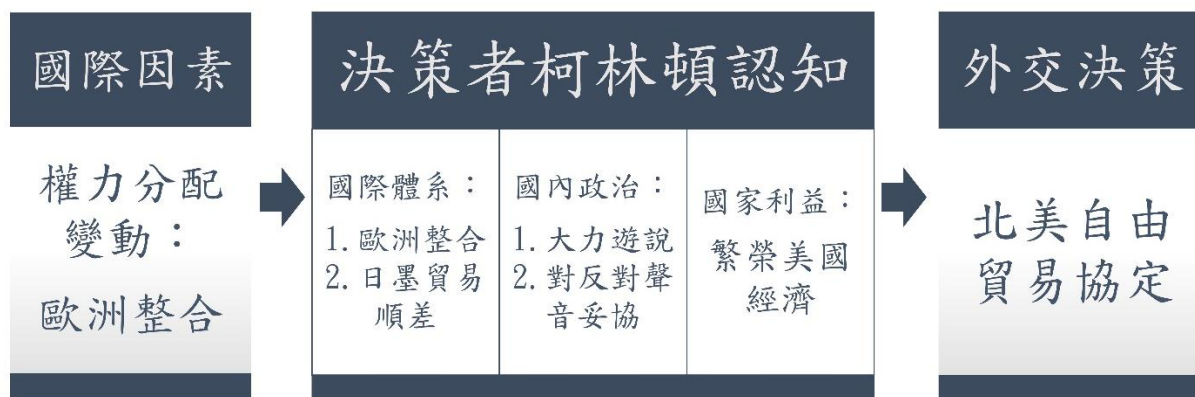


圖 三-2 北美自由貿易協定制定分析

在制定過程中，國際因素是外交決策生成的開端，決策者外交決策能否產出的關鍵，其認知對外交決策的內容則有較多的影響力；北美自由貿易協定能夠在參眾兩院批准通過有賴於柯林頓的大力遊說和支持，而其呈現出多邊開放的性質，和柯林頓認知也有關係。柯林頓想要通過北美自由貿易協定的出發點之一為協定有益於美國國家利益，這是美國優先，也是現實主義的想法，但是柯林頓制定出的外交政策卻是多邊開放的，原因是柯林頓認為要振興美國經濟的方法是增加出口、減少貿易壁壘，所以若要達成這樣的目標，美國要和其他國家合作，並且使其他國家開放市場，因此北美自由貿易協定顯現出多邊開放的意象。



第四章 美墨加協定的決策分析

第一節 美墨加協定的歷史



決策者柯林頓認為能夠促進三國貿易的北美自由貿易協定卻在 2016 年時被當時的總統候選人川普認為其毀了美國的製造業，並且在和希拉蕊的辯論中指出，「北美自由貿易協定可能是全球最糟糕的貿易協定，當然是美國所簽署的最糟糕貿易協定。」川普對於美國的貿易政策有許多微詞，¹⁷並且認為需要調整，例如 TPP、美韓自由貿易協定和北美自由貿易協定皆被川普點名。

也因此 在川普上任後，著手改革北美自由貿易協定。2017 年 5 月 18 日，在與相關國會委員會磋商之後，美國貿易代表羅伯特·萊特希澤（Robert Lighthizer）通知國會，總統打算與加拿大和墨西哥就北美自由貿易協定展開談判；在 2017 年 6 月 27 日至 29 日舉行三天的聽證會，美國貿易代表辦公室聽取 140 多名證人的證詞；而後三國在 2017 年 8 月開始談判。

美國和墨西哥首先在 2018 年 8 月 27 日達成修改協議，¹⁸加拿大其後加入談判並更進一步完善協定，三國在 2018 年 10 月 1 日達成新版協定。¹⁹2018 年 G20 在阿根廷舉行期間，三國元首於 11 月 30 日簽署了新版的北美自由貿易協定，名稱改為《美墨加協定》；但因為美國眾議院民主黨議員認為應當加強勞工和環境等相關條文，因此在 2019 年 12 月 10 日，美國貿易代表萊特希澤、加拿大副總理方慧蘭（Chrystia Freeland），以及墨西哥首席談判代表希德（Jesus Seade）三國代表在墨西哥簽署修改《美墨加協定》部分條文（吳欣慈，2019）。在簽署後，此新協定須由各國立法機構批准，之後才能生效。

在批准進程中，美國和墨西哥較加拿大早完成國內批准手續。美國眾議院在 2019 年 12 月 19 日投票通過，參議院在 2020 年 1 月 16 日通過，總統川普則在 2020 年 1 月 29 日簽署生效；墨西哥參議院則是在 2019 年 6 月 19 日便批准三國元首於 G20 簽署的美墨加協定，但因為在美國民主黨的要求下三國又修訂關勞工、環境

¹⁷ 資料來源為鉅亨，網址為 <https://news.cnyes.com/news/id/3555248>，2020/02/29 檢索。

¹⁸ 資料來源為中央社，網址為 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201808280004.aspx>，2020/03/08 檢索。

¹⁹ 資料來源為經濟部國際貿易局之經濟資訊網，網址為 <https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=1352&pid=513362>，2020/03/08 檢索。

及專利等規定，所以墨西哥參議院在 2019 年 12 月 12 日再次投票通過修訂後的協定，而後墨西哥行政部門也已批准此項協定。

在加拿大部分，加拿大總理在 2019 年 5 月 29 日向加拿大下議院提出實施美墨加協定法案，在同年 6 月 20 日通過下議院二讀，並移交國際貿易常設委員會；但加拿大總督朱莉·佩耶特（Julie Payette）於同年 9 月 11 日解散第 42 屆加拿大議會，因此美墨加協定法案須在新一屆（第 43 屆）議會中重新提出。新一屆議會在 2019 年 12 月 5 號開始，而加拿大副總理方慧蘭在 2020 年 1 月 29 日對下議院提出實施美墨加協定；下議院在同年 2 月 6 日通過下議院二讀，並移交國際貿易常設委員會，在 2 月 27 日委員會投票通過將法案送交下議院三讀；下議院與參議院在 3 月 13 日同天通過美墨加協定的法案。

根據美墨加協定，協定在三國皆通知其他兩位貿易夥伴他們已經準備可以實施協定後的第三個月的第一天生效。加拿大於 4 月 3 日成為第一個通知其他兩國已完成國內批准程序的國家，墨西哥在同天通知其他兩國其準備執行美墨加協定（McGregor, 2020），而美國則 4 月 24 日成為第三個通知其他兩締約方的國家，最後根據協定中約定的生效日期，美墨加協定於 2020 年 7 月 1 日生效。²⁰

第二節 美墨加協定的演變和國際因素

此節內容分為兩大部分，首先簡短介紹美墨加協定和北美自由貿易協定的內容差異，說明兩者在內文上主要有哪些不同；第二是在新古典現實主義的分析架構底下闡述美國制定美墨加協定的國際因素。

壹、美墨加協定和北美自由貿易協定之差異

美墨加協定是針對北美自由貿易協定所重新修訂的貿易協定，可謂是北美自由貿易協定的升級版，美墨加協定在內容上較北美自由貿易協定規範的更深且更廣；根據美國國際貿易局，美墨加協定在智慧財產權、農業、海關與貿易便捷化、金融服務、紡織品、預先核定（Advance Rulings）及關稅、原產地證明和原產地規則等七項議題上更新條文規範，並且增加良好法規實務（Good Regulatory Practices,

²⁰ 美國通知加墨兩國的日期和美墨加協定的正式生效時間之資料來源為美國貿易代表署，網址為 <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/april/usmca-enter-force-july-1-after-united-states-takes-final-procedural-steps-implementation>，2020/9/6 檢索。

GRP)、數位貿易、中小企業、環境和勞工等新章節。²¹

在統整報章雜誌、期刊和官方資料後，美墨加協定條文的變動中，其中有六大議題為此次協定修改的焦點，以下介紹此六項議題的內涵，以更加了解美墨加協定和北美自由貿易協定的差異：

一、汽車工業相關規定

在汽車工業方面，美墨加協定不只提升汽車的區域價值含量門檻，更新增勞工價值含量規定。在北美自由貿易協定中，沒有勞工價值含量的要求，而區域價值含量的要求為 62.5%，代表若汽車其中有 62.5%的零組件是原產於北美地區，方能享有優惠性關稅；在美墨加協定中，則將門檻提高至 75%，在協定生效後分三年逐年調升，鼓勵汽車製造商使用北美產品。

除此之外，美墨加協定更明定汽車價值中的 40%至 45%應由時薪 16 美元以上的高薪資勞工製造，如此能保障美加兩國的製造商和勞工能和墨西哥取得公平的競爭。汽車又能細分為客車和輕型貨車，客車的勞工價值含量規定分三年從 30%漸進提升至 40%，而輕型貨車則採一步到位，自協定生效日起便必須有 45%的勞工價值含量，如此汽車的原產地才能被視為是北美（中華經濟研究院，2018）。

二、勞工和環境議題

在北美自由貿易協定中勞工和環境議題是用附屬協議的方式補充，但在美加墨協定中則直接規範在協定的正文，成為第二十三和第二十四章，並且使其有可執行性，成為締約三國須遵守的核心義務規範。²²

在勞工章節中，美墨加協定除了同北美自由貿易協定要求締約三方在法律上採納並執行國際勞工組織（International Labor Organization, ILO）認可的核心勞工標準外，訂定較北美自由貿易協定詳盡的履行機制；其強化勞方集體談判權、在爭端解決中新增美國—墨西哥的快速反應機制，規定對勞工權利的監測和快速執行，並且成立勞動事務理事會（Labor Council），由該理事會負責檢討相關義務執

²¹ 美墨加協定和北美自由貿易協定兩者內容比較的資料來源為美國國際貿易局網站，網頁有列出在各議題美墨加協定有做了那些升級和修正，網址為 <https://www.trade.gov/usmca-vsnafta>，2020 年 9 月 11 日檢索。

²² 美國貿易代表署有針對美墨加協定的具代表性內容做簡述概要，勞工和環境規範的主要成就可見 <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/fact-sheets/modernizing>，2020/9/12 檢索。



行的成果。

在環境一章中，美墨加協定要求締約三方須有效執行其環境法律，並且執行保護沿海和海洋環境、空氣、野生動植物、木材和魚類的措施，更應提供公眾參與的合作機制，以提升公眾的環境保護意識並促進公眾參與。

三、加拿大打開乳品市場以保留爭端解決機制

在北美自由貿易協定中，美國和加拿大之間的農產品市場並未完全開放，關稅也沒有都降為零，但在美墨加協定中加拿大進一步開放農產品市場，如 14 種乳製品、禽肉和蛋市場，擴大給美國的進口關稅配額，其中人造奶油更是預計在五年內將關稅降至為零；美國則相對地給予加拿大的乳製品、花生及加工花生產品，及有限額的糖進入美國市場的機會（Lobosco, Fung and Luhby, 2019）。

而加拿大之所以願意開放農產品市場，是為了爭取美國同意保留原北美自由貿易協定中針對反傾銷和反補貼的爭端解決機制所做的交換。這個爭端解決機制是為了處理懲罰性關稅的貿易案件，當出現懲罰性關稅的爭議時，涉及爭議的兩國會共同組成委員會，調查爭議是否符合反傾銷和反補貼的定義；這樣的委員會可以幫助兩國略過繁複的司法程序，進行裁定以快速取得結果，加拿大過去曾用此機制使撤除美國懲罰性關稅，對加拿大而言是一個重要的制衡機制（邱俊榮，2018）。最後美國同意在美墨加協定中保留此反傾銷和反補貼的爭端解決機制，表現出美加兩國間的利益交換和妥協。

四、貨幣政策規範

美墨加協定的第三十三章總體經濟政策與匯率新增了北美自由貿易協定中所沒有規範的貨幣議題，第三十三章中要求締約三國遵守國際貨幣基金組織的規範，避免各國透過操縱匯率或國際貨幣體系而取得不公平的利益，締約國必須遵守以下三個規範：一、匯率由市場決定；二、貨幣不得競爭性貶值，各國不得干涉外匯市場；三、各國根據經濟學原理加強總體經濟和匯率的穩定。

除了規範締約國不得干預匯率外，此章也有訂定透明化規範，締約國定期根據國際貨幣基金組織的格式揭露外匯存底、國際收支平衡及進出口狀況；並設定總體經濟委員會，檢視各國總體經濟和匯率政策；若認為他國違反相關貨幣規範義務，則展開資深代表諮商程序，雙方無法達成共識則進入締約國與締約國間之爭端解決程序來解決（鄭昀欣，2018）。



五、落日條款

美墨加協定新增落日條款，為協定設定期限，在協定生效後每六年三締約國會商一次，來檢視協定是否需要修正，若無更新或重新談判，則美墨加協定具有 16 年的效力；這樣的條款使美國有籌碼可確保協定的內容是美國可以接受的（經濟部國際合作處，2018）。

六、毒丸條款

除了以上五項重要議題有變動，另一值得關注的是美墨加協定在第 32 項第 10 條中規範若締約國中有任一國想要和非市場經濟國家（Non-market Country）簽訂自由貿易協定，其需在談判開始的前三個月知會其他成員；若準備簽署，則此國最晚要在簽屬前三十天讓其他兩國審查協定的內容和附件，在該國簽署完自由貿易協定後，其他兩國可以選擇在六十天內退出美墨加協定，而後簽屬兩國的雙邊貿易協定。

而這樣的條款被認為是美國在劍指中國，防止加拿大和墨西哥加強和中國的合作，若要合作也須先和美國討論，也避免兩國成為中國的後門，使中國商品可以透過此二國以低關稅銷至美國市場；此外因加拿大為跨太平洋夥伴全面進步協定（CPTTP）的成員，此條款也對中國加入 CPTTP 有很大的阻絕效果（邱俊榮，2018）。這個條款不僅規範締約三國，更影響中國，美國和中國之間的貿易摩擦延伸到美墨加協定中，藉由貿易協定抗衡中國。

貳、國際因素

新古典現實主義理論中闡述國際體系上的權力分配會影響一國的外交政策，在北美自由貿易協定制定期時，美國在國際上遇到的權力變動主要源自於歐洲共同體的整合，然而在美墨加協定制定期時，中國成為崛起中的強權，國際上權力變化的來源則是中國。

中國在改革開放之後經濟快速成長，國民經濟生產毛額在 2010 年便超過日本成為世界第二大經濟體（BBC, 2011），其經濟發展主要依賴對外貿易，在貿易中取得大量出超，也在過程中發展和全球經濟的緊密連結，成為生產網絡的重要一環，而經濟的成長也使中國軍事能力獲得改善（高朗，2006）；早在 1993 年，紐約時報記者 Nicholas Kristof 便寫出了 *The Rise of China* 一文，說明中國正在崛起，

也指出中國經濟的快速成長使中國成為經濟巨人（the economic giant），更因此強健中國的軍事建設（Kristof, 1993）。

隨著中國的經濟實力增加，中國在經濟、軍事和外交領域皆有明顯的作為。中國和許多國家洽簽自由貿易協定，根據中國自由貿易區服務網，截至目前中國除了已和 14 個國家簽署自由貿易協定，也和東協形成自由貿易區，和他國洽簽自由貿易協定不只能促進對外貿易、有利於國內經濟結構調整，也能提升中國在國際經貿分工的地位，更能牽動東亞甚而全球的區域經濟整合走勢（邱秋瑩，2011）。

在軍事方面，中國國防預算在 2000 年至 2008 年的八年間成長約 40%（劉泰廷、洪銘德，2011），且根據全球安全網（Global Security），中國在 2016 年前國防預算皆以兩位數成長，2016 年至 2019 年維持超過 7%，2020 年則因為肺炎疫情影響稍微下修為 6.6%；國防預算的大量成長也顯現出中國在軍事布局上的擴張。

外交方面，中國積極和他國互動交往，而中國的外交戰略根據活動路線可區分為北方外交戰略和南方外交戰略兩種模式（王崑義，2016）：北方外交戰略主要和俄羅斯及中亞國家進行安全議題的合作，如上海合作組織；南方外交戰略則以經濟議題和東南亞及非洲國家互動，如博鰲亞洲論壇、中非合作論壇和中國—太平洋島國經濟發展合作論壇等。

而在習近平上台後，中國的作為更從韜光養晦轉為主動。習近平在 2013 年提出一帶一路，展現出大國思維和格局，一帶一路政策橫跨經濟、政治和外交面向，不僅能轉移過剩產能、促進產業升級、保障能源運輸安全，更能掌握發言權，串聯歐亞非大陸一同拓展外交（陳亨安，2018）；為搭配一帶一路的理念，中國後又提出亞洲基礎設施投資開發銀行和絲路基金，在金融方面可以幫助一帶一路的發展。

透過中國的這些作為，可以了解中國十分積極地在經濟、軍事和外交領域擴張，並提升其在國際中的地位，由此可知中國的崛起是多面向的，對美國的挑戰更是全方位；也因為中國實力的上升，中國在國際上的權力分配便會變動，中國這個崛起的強權所造成的權力變動就是給予美國制定對應外交政策壓力的國際因素。

第三節 美墨加協定的決策者因素

在上節中說明了美國在國際體系上面對了中國的崛起，此節進入新古典現實主義分析外交決策制定的國內因素，本節一樣在國內因素中挑選有著明顯影響力的決策者因素來探討；在北美自由貿易協定中研究對象為使協定通過國會批准的柯林頓，美墨加協定則是研究在競選時大聲疾呼更改北美自由貿易協定，並在上任後成功將其修改為美墨加協定的川普總統。

為探討川普對美墨加協定的認知，本文重視第一手的資訊如川普的公開發言和推特貼文，這些重要資料來源可以直接了解川普的想法，是本文和先前研究的差異，也是一大特點。針對川普總統對美墨加協定看法的文獻，本文如同研究柯林頓般區分為兩個時期，為競選時期和 2016 年 11 月 9 日當選後，研究資料以第一手資料為主，第二手資料為輔。

壹、競選時期

相較於柯林頓在競選時期對於北美自由貿易協定沒有表達許多看法，川普總統在 2015 年競選時便多次批評北美自由貿易協定對美國有害，也提及美國有許多經濟問題，也以「讓美國再次偉大」的口號展現振興美國的決心；因此在競選時期的資料主要會說明川普的經濟政見和他對北美自由貿易協定的見解。

競選時期的資料除了和探討柯林頓一樣有公開談話和總統辯論此兩類，因川普時常在推特發表許多政策意見，並且在競選時期出版他的自傳，因此增加川普在推特發的推文和自傳來了解他的想法。

一、公開談話

競選時期候選人會有許多競選和造勢活動，進而有在許多場合發表個人談話的機會，在這些公開談話中，本節選擇三場重要場合作為研究對象。

第一是川普在 2015 年 6 月 16 日宣布參加共和黨總統初選的演講，²³此演講可說是川普首次正式演說他對政策的看法，也因此為重要資料。在演講的開頭川普就提到美國現在正處於大麻煩中，美國已經沒有像以前那般勝利，在經濟上美國被中國、日本和墨西哥打敗：中國搶走美國人的工作，壓低匯率使美國企業無法

²³ 此場演講的逐字稿來源為 Time 雜誌，網址為 <https://time.com/3923128/donald-trump-announcement-speech/>，2019/9/14 檢索。

與之競爭，且中國的市場難以進入；日本賣了數以百萬的車到美國，但在東京卻看不到美國品牌的車；墨西哥用經濟重擊美國，就貿易情況而言，墨西哥可謂是新中國（the new China），其搶走美國人的工作，也搶走原本屬於美國的投資。

他也提及美國勞動參與率是 1978 年來最低，真正的失業率為 18 至 20% 左右，美國人無法取得工作的原因正是中國、日本和墨西哥搶走了美國人的工作；此外，川普還說他們需要對的人，儘管他本身是自由貿易者（free trader），但是如果沒有專業人士來協商談判，美國會陷入自由貿易的麻煩之中。

為了改善種種的問題，川普說他會搶回工作、重新談判貿易協定並減輕美國債務，讓美國再次富裕、再次偉大。

第二，是川普接受由美國哥倫比亞廣播公司（CBS）製作的節目《60 Minutes》的採訪，在 2015 年 9 月 27 日播出。在採訪中川普首次提及對北美自由貿易協定的看法，川普認為如果墨西哥要將汽車賣到美國，他們必須要繳稅；主持人聽到後隨即回答可是現在有北美自由貿易協定，也因為主持人這樣的回應，便帶出了川普對北美自貿易協定的看法。川普回答所以這不應該存在，這是一個災難（disaster），他會重新談判，或是廢除，畢竟每個自由貿易協定都會有終點，每個自由貿易協定都應該要公平，現在每個國家都在欺騙（defraud）美國，美國需要的是公平貿易（fair trade），而非自由貿易。²⁴

此外，川普也在節目中抨擊中國和墨西哥的領導人竊走美國的工作並傷害美國工人，更提出要對移到海外生產的企業進行課稅，其中點名福斯（Ford），說如果他們搬到墨西哥，那麼如果他們想要將車子賣到美國，他們就要繳稅（Mali, 2015）。

第三，是川普在 2019 年 7 月 21 日接受共和黨提名的演講。²⁵在演講中川普提出了美國當時的經濟問題，以點出歐巴馬總統的缺失，他說有四成的非裔美國兒童生活在貧困中，且 58% 的非裔美國青年沒有工作；和八年前歐巴馬總統宣誓就職時相比，拉丁裔的貧困人數增加了 200 多萬，另有 1400 萬人完全離開勞動市場；而自 2000 年以來，家庭收入下降了 4,000 多美元，美國貿易逆差更是一年就達到

²⁴ 此採訪片段請參考 CBS 在 youtube 上傳的影片，網址為 <https://www.youtube.com/watch?v=xhdJnLYmW8M>，2020/9/14 檢索。

²⁵ 演講逐字稿來源為《POLITICO》，網址為 <https://www.politico.com/story/2016/07/full-transcript-donald-trump-nomination-acceptance-speech-at-rnc-225974>，2020/9/14 檢索。

8000 億美元。

在演講中，川普也對競爭對手希拉蕊做出批評，強調她先生比爾柯林頓簽屬了美國有史以來最糟糕的貿易交易之一，在他們夫妻簽屬了這破壞性的協定後美國喪失了三分之一的製造業工作機會，且貿易協議剝奪了美國的工作和財富分配。

針對這樣的經濟困境，川普說他會進行改革，把工作帶回美國，增加數百萬個工作機會和創造數兆的財富來幫助重建美國，並提出保證不會簽屬傷害美國工人或美國自由獨立的貿易協定，而是採取和各個國家或地區進行交易，並對欺騙美國的國家做出課稅的應對措施，更點名中國竊取智慧財產權、非法傾銷和操縱匯率的行為。川普會對糟糕的貿易協定重新談判，其中包括北美自由貿易協定，要使其變成一個對美國較好的協定。

二、推特貼文

川普在 2015 年 6 月 16 日至 2016 年 11 月 8 日的競選期間，總共發了 14 篇提及北美自由貿易協定的推文，發第一篇的時間是 2016 年 3 月 12 日，第 14 篇是同年 10 月 20 日。在這些推文中主要是攻擊他的競爭對手希拉蕊和相關政治人物，如當時的俄亥俄州（Ohio）州長 Kasich，指責他們支持最糟糕的經濟協定——北美自由貿易協定，這損毀了賓州（Pennsylvania）的工作機會和製造業；川普也說他雇用了許多維吉尼亞州（Virginia）的人，因為希拉蕊出賣了他們。在這些貼文當中，第 14 篇是川普唯一一篇提及想要重新談判自由貿易協定，他說如果他不能成功，那麼就會撕毀，他要再次活絡美國的經濟。

三、總統辯論會

2016 年一共舉行了三次總統辯論會，²⁶這三次分別於 9 月 26 日赫福斯特拉大學（Hofstra University）、10 月 9 日於聖路易斯華盛頓大學（Washington University in St. Louis）、10 月 19 日於內華達大學拉斯維加斯分校（University of Nevada, Las Vegas）舉行。在這三次辯論中，第一次的辯論重點圍繞在三大主題實現繁榮、美國未來方向和美國安全；第二次由台下觀眾向總統候選人提問，問題包羅萬象，

²⁶總統辯論會的相關資訊及逐字稿可從總統辯論委員會（The Commission on Presidential Debates, CPD）的官方網站中閱覽。2016 年辯論會之網址為 <https://www.debates.org/debate-history/2016-debates/#anchor-one>，2020/9/15 檢索。

包含經濟、大法官的考量和能源政策等等；第三次則是主持人準備題目給候選人回答，主題圍繞在法院、經濟和國防軍事安全等。

而因為這三次辯論都有和經濟相關的問答，也因此川普都有提到北美自由貿易協定的議題，藉此批評希拉蕊的政策。川普在這三場辯論皆提到美國正在失去工作機會，許多工廠移出，工作和工廠都移到了墨西哥、中國和其他許多國家，中國壓低匯率使其他國家無法與之競爭，更把美國當作存錢撲滿 (piggybank) 來重建自己的國家；因此，川普說他要阻止美國的工作被偷走，阻止企業離開美國，所以要重新談判貿易協定來阻止其他國家偷走美國的工作機會和企業，重新拿回屬於美國的工作。

四、自傳

川普在 2016 年 7 月出版了 *Great again: how to fix our crippled America* 一書，川普 (2016) 在序言中提到他向這本書的目的是為了讓讀者更了解他對國家未來的主張，因此書中撰寫了許多他對美國政策的想法，包含健保、能源、教育、經濟和基礎建設等議題，以解決美國遇到的錯綜複雜的難題，讓美國從絕望的道路走向幸福的正途，並讓美國再次偉大。

川普也提到美國經濟方面的問題，序言中描述了兩點，一是有 20% 的美國人未充分就業或是失業，二為四千五百萬個貧困的美國人和身為美國基石的中產階級在二十年中收入年年減少；書中亦有一章節闡述美國經濟，川普更挪用柯林頓的口號，命名此章節之名稱為「笨蛋，問題還是在經濟呀」，此節說明若想解決美國整體經濟問題，必須先重整產業，並創造真正的工作機會，美國現今不只工作機會流失，甚至整個產業都外移。

因此美國應該優先考慮自己，阻止某些國家隨意的貶值，更要取回外流的工作機會，美國必須從中國、日本和墨西哥取回工作機會，否則美國便將全球最大市場拱手讓給別人；而解決的第一步就是和美國的合作對象談判更好的貿易協定。

從上述的資料可以看出川普最一開始雖然沒有直接點名北美自由貿易協定，但他已將外國偷走美國人的工作機會和重新談判當作他的訴求之一，CBS 的採訪則開啟川普對北美自由貿易協定的明確作為：重新談判，不然就退出。而川普對

北美自由貿易協定的批評圍繞在墨西哥搶走美國人的工作、破壞製造業及使工廠外移，並用來攻擊希拉蕊，這成為川普政見中重要的一環，富含川普對選舉的考量。



貳、2016 年 11 月 9 日當選後

2016 年的總統大選在 11 月 8 日舉行，雖然川普的得票率略低於希拉蕊，但川普的選舉人票拿到了 304 票，擊敗只拿下 227 張票的希拉蕊（Federal Election Commission, 2016），因此當選第 58 屆美國總統；雖然川普要到 2017 年 1 月 20 日才算是真正上任，但川普已在 2016 年 11 月 9 日發表勝選演說，可將川普視為準總統看待，因此在文獻上以此日期為分界點。

川普在上任後實現他的競選承諾開始和墨西哥及加拿大兩國進行協商，並在川普的極力促成下將北美自由貿易協定更新為美墨加協定，是生成美墨加協定的重要推手，也是川普的政績之一；也因此相較於競選時期的文獻聚焦在川普認為北美自由貿易協定的缺陷，當選後的文獻則能呈現出川普對美墨加協定的肯定之處。

而了解川普在當選後對美墨加協定的看法，將從川普的公開演講、官方文件、推特貼文和有關柯林頓之書籍作為資料來源。

一、公開談話

川普在任內重新談判將北美自由貿易協定改為美墨加協定，也因此川普有許多公開場合發表對美墨加協定的評論，此部分將收集川普在不同場合的公開演說，進而闡述川普對美墨加協定的想法。

首先，是川普 2018 年 10 月 1 日針對三國達成新版美墨加協定的演講。²⁷ 川普在演講中宣布美國完成了一項全新的協議談判，美墨加協定終止並取代了北美自由貿易協定，並且美國是根據公平和互惠來談判，公平成為貿易中最重要的詞，因為美國遭受不公平的對待，美國正在改變這樣的情況；當協定通過國會批准，其將會成為美國史上最現代、最新且最平衡的貿易協定，並為勞工提供最先進的保護。

²⁷逐字稿請見 <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201800656/html/DCPD-201800656.htm>，2020/9/15 檢索。

此外，川普也稱讚墨西哥和加拿大將擴大開放，這是美國農民的大勝利，而美墨加協定也解決的北美自由貿易協定所導致的工作流失問題，因為汽車將有一大部分由高薪工人製造，也要求每輛汽車至少要有 75% 在北美製造，若美墨加協定通過批准，這會成為美國汽車工業和美國汽車工人的曙光。

第二，是 2018 年 11 月 30 日川普在阿根廷與墨西哥總統和加拿大總理一同簽屬美墨加協定的簽定儀式上發表的談話。²⁸ 川普在這段談話中沒有批評北美自由貿易協定，而是聚焦在美墨加協定的貢獻，有統整性地說出美墨加協定的好處。川普指出美墨加協定是最大、最重要、最現代也最平衡的貿易協定，全美國會因此而受益，協定為農業、製造業和服務業都提供更多出口機會，也為高薪製造業提供就業機會；協定達成許多里程碑，包含智慧財產權、數位貿易、金融服務、環境和勞工保護，並且提高應對不公平貿易的標準，這個新協定使美國的勞動力、技術和發展受益，並帶來更多的機會和成長。

第三，是 2020 年 1 月 29 日川普在美墨加協定通過參眾兩院批准後，於白宮戶外草坪舉辦的總統簽屬儀式上發表的談話。²⁹ 川普除了一樣談到北美自由貿易協定使工人失業，製造業失去了四分之一的工作機會，和美墨加協定上重大突破以及新的里程碑外，這次增加了以數字呈現的美墨加協定的預期效果，表示根據估計，協定會幫助國內生產毛額再增加 1.2%，並且創造無數個新工作。川普更自豪的說，這是美國第一次用公平互惠的貿易協定取代獎勵外包的協定，美墨加協定會北護美國人民，美國將會創造光榮的未來。

第四，是川普在 2020 年 7 月 1 日針對美墨加協定的生效所做的聲明。³⁰ 川普一開頭便說，當他競選時便承諾要結束北美自由貿易協定並以一個對美國更好的協定取代之，而這天美墨加協定正式生效，他要向美國工人致敬，因為這數十年來他們用他們的能力克服了失敗的政策和糟糕的交易；川普也補充美墨加協定也受到國會、工會、商業組織和農民的大力支持，這代表這個貿易協定將會使所有

²⁸ 逐字稿請見 <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201800818/html/DCPD-201800818.htm>，2020/9/15 檢索。

²⁹ 逐字稿請見 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-ceremony-united-states-mexico-canada-trade-agreement/>，2020/9/16 檢索。

³⁰ 逐字稿請見 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-from-the-president-16/>，2020/9/16 檢索。

美國人受惠，並創造許多工作機會。

二、推特貼文

在 2016 年 11 月 9 日至 2020 年 8 月 30 日的期間，共提到北美自由貿易協定 27 次，美墨加協定 49 次，在推特上便可看到許多較川普個人性的發言。和北美自由貿易協定相關的貼文提到其導致了大量的貿易逆差所以要重新談判，更直白的說墨西哥透過北美自由貿易協定賺大錢，並將其與川普欲在美墨邊境築的城牆做連結；川普說當北美自由貿易協定修改為美墨加協定後，美國省下了許多錢，所以墨西哥正在用另一種方式支付城牆的費用。

而在提及美墨加協定的貼文中，川普不免俗地宣傳自己的政績和美墨加協定的優點外，川普直接點名美國眾議院議長 Pelosi，說 Pelosi 遲遲擱置美墨加協定，若其能早些投票，美國的經濟會更好；而且川普也直接將民主黨人冠上什麼都不做的稱號，稱呼他們為「什麼都不做的民主黨人」(do nothing Democrats)，以指責他們「什麼都不做」，也不對美墨加協定進行投票。

三、官方文件

川普總統於 2017 年 12 月公布了美國國家安全戰略報告，在國家安全戰略報告中可以了解許多川普對美國國力的看法、規劃和布局，有很多豐富資料可以參考。雖然報告中並沒有明確提及北美自由貿易協定等字眼，但是文中指出美國受到不公平貿易的對待，而美國不再忍耐，會轉而謀求公平且互惠的經濟關係，這樣的理念也是川普欲修正北美自由貿易協定的原因，因此也可以用此報告了解美墨加協定對美國安全的意義。

川普在報告的序言中說美國人選擇了他來讓美國再次偉大，他承諾川普政府會把美國安全、利益和人民福祉擺在第一位，並復甦經濟、重建軍隊、保護主權並增進利益，而這份國家安全報告便是一份注重美國優先的報告。文內描述美國面對的是競爭的世界，來自政治、經濟和軍事競爭越來越多，更指出中國和俄羅斯正挑戰美國，試圖想要藉由弱化美國權力、影響力和國家利益來破壞美國國家安全和經濟繁榮；美國雖然有著政治、經濟、軍事和科技優勢，但在這樣競爭的環境中美國若要維持這些優勢，美國便要保護四個重要的國家利益。

這四個國家利益是美國國家安全的重要支柱，第一支支柱為保護美國國土、人民和其生活方式，避免跨國威脅；第二，是促進美國經濟繁榮，振興美國經濟，

為美國工人和公司謀福利，並建立公平互惠的經濟關係解決貿易失衡問題；第三為透過實力維護和平，重建軍隊以保持軍事上優勢；第四是增進美國在國際上影響力，因為支持美國利益和反映美國價值的國際社會能夠使美國安全又繁榮。在這四根支柱中，第二根支柱——促進美國經濟繁榮和美墨加協定最為有關。

第二根支柱下又包含了五大細項，分別為復興美國經濟、促進自由公平且互惠的貿易關係、在科技研發和創新中取得領先、推廣並保護美國國家安全創新基地和運用能源優勢。在促進自由公平和互惠的貿易關係的小節中，內容統整了美國面對的不公平貿易待遇，如他國的傾銷、歧視性非關稅障礙、強迫性技術轉讓，工業補貼和其他利用國家之力的補助來獲得貿易優勢的行為。而美國現在要面對這樣的挑戰，解決貿易失衡、打破貿易障礙、增加美國出口和用對美國工人較公平的方式擴展貿易，如此會使美國企業有更多競爭的機會；其中一項作為便是追求公平互惠的貿易談判，並且這些協定必須包含高標準的智慧財產權、數位貿易、農業、勞工和環境議題。

美墨加協定的誕生便是川普懷著這些理念而訂定的，也因此美墨加協定可說是美國國家利益中的一環。

四、專書著作

川普在行事風格上和先前的總統十分迥異，作風善變，在執政期間有許多官員因無法適應而辭職，甚至被辭退；也因為川普的特殊，許多書便想揭露私底下的川普作為，例如前白宮策略長巴農、前國安顧問波頓和川普姪女等等皆出書記錄川普的言行。而本文在這些書中找出兩本有提到北美自由貿易協定的相關紀錄，以補充了解川普對北美自由貿易協定的看法。

第一本為美國資深記者伍華德 (Bob Woodward) 於 2018 年 9 月出版的 *Fear: Trump in the White House*，在書中伍華德集結各種訪問或私人日記等第一手資料報導川普如何處理重大相關議題，北美自由貿易協定便是其中之一；在書的第十九章藉由川普和幕僚們的互動描述了川普對北美自由貿易協定的作為。川普多次要求幕僚提供美國退出協定的行政命令，而主因是貿易赤字過多，儘管川普的幕僚們和川普解釋三國簽訂貿易協定不僅僅是為了經濟，其也是國家安全的基礎，更說明退出協定會使支持川普的農業州受害；但川普仍認為墨加兩國占了美國的便宜，所以美國需要討回來。由此書可看出川普對貿易逆差的重視，是川普想要修

改北美自由貿易協定的關鍵。

第二，是前國安顧問波頓（Bolton）於 2020 年 6 月發行的 *The Room Where It Happened: A White House Memoir*，內容大致以日記體的敘述方式爆料川普私底下決策的言行。因為是以日記體的方式呈現，因此沒有特別的章節描述北美自由貿易協定；但在書中有一小段提到，川普之所以想要批准新的北美自由貿易協定，³¹ 是想要滿足川普滿足的貿易目標（trade objectives）。也因此從中可看出川普將美墨加協定視為重要的欲實現的政策。

觀察這些川普當選後相關資料後，可發現川普在大部分的場合對北美自由貿易協定和美墨加協定的評論都差不多，評論內容重複性高，前者是糟糕的貿易協定，而後者則是美國最大、最重要、最現代也最平衡的貿易協定，能看到川普對美墨加協定的褒獎及重視並將之視為重要政績；此外也能在資料中看到川普十分強調美國優先，美墨加協定的制定便是以美國作為第一優先的考量對象。

第四節 美墨加協定的決策者因素之分析

在上一節羅列了川普在競選與當選時期中對北美自由貿易協定和美墨加協定的看法，此節同樣將決策者認知以三大細項探討：對國際體系、國內政治和國家利益的認知，決策者會因為這三項理念而影響外交決策的制定，本文會以此深入分析川普對美墨加協定的認知。

壹、對國際體系的認知

綜合川普的發言和美國國家安全戰略報告，川普對美國在 2015 年時的國際體系的看法為雖然美國仍對其他國家有著不對稱的優勢，但是美國現在卻面臨許多國家的競爭；2017 年的國家安全戰略報告中明白地寫出中國和俄羅斯想要挑戰美國，而在公開談話中川普也提及美國的經濟並沒有像以前那樣繁榮，更多次點名已經被中國、墨西哥還有日本打敗。

中國、墨西哥和日本從美國取得許多利益，其中川普最在乎的是這些國家對美國有重大的貿易順差，並且搶走美國的工作機會和美國產業，甚至有些國家藉

³¹ 也就是美墨加協定，但因波頓在書中使用 new North American Free Trade Agreement，因此保留其原意。



由壓低匯率獲利，對川普而言，這些作為都威脅了美國的經濟。

為了維持美國在國際上的優勢，川普認為國家間應該根據公平和互惠交往，自由貿易協定也用此概念簽訂，因此美墨加協定做了許多突破，在勞工、環境、智慧財產權和數位貿易等議題都制定了高標準的條文，川普相信，這樣的更新可以帶給美國成長和機會；此外，美墨加協定中也加入了限制惡性貶值的條文和毒丸條款，協定不只想要改善美墨加三國的貿易狀態，更同時處理其他國家不合理的貿易行為，能一舉兩得的應對美國在國際體系上受到的挑戰。

統整上述，川普明顯感受到許多國家對美國的威脅，在經濟的部分威脅來源為中國、墨西哥和日本，而在整體的威脅上，則是中國和俄羅斯；也因為有這樣的知覺，感受到其他國家的權力上升和經濟好轉，所以制定了能幫助美國經濟發展，能與墨西哥和中國競爭的美墨加協定。

貳、對國內政治的認知

在決定要制定美墨加協定上，對國內政治的評估佔了川普考量的重大因素，相較於柯林頓對國內政治方面多是說服和妥協，川普的主動出擊是和柯林頓最大的差異。

川普在面對國內政治仍是有妥協，儘管美墨加三國已於 2018 年 10 月 1 日達成協商，三國元首也在 2018 年 11 月 30 日簽屬，然民主黨為眾議院多數，且因民主黨認為美墨加協定在製藥、勞工保護和環境方面仍需改善，因此眾議院民主黨議員組成九人工作小組和美國貿易代表萊特希澤密會好幾個月，以尋求條文的變更 (Byrd, 2019)；若美墨加協定想要通過國會批准，就必須向民主黨妥協，所以為了得到眾議院民主黨議員的支持，美墨加三國後又修改了部分的條文，最後和民主黨取得共識，美墨加協定通過了國會的批准。

雖然川普有妥協，但川普更多的是主動促成了這項協定的制定，因為修訂北美自由貿易協定是川普的政見之一；此外，北美自由貿易協定是在希拉蕊的配偶柯林頓推動下而批准，因此這成為川普可以用來攻擊對手希拉蕊的一項工具，也說明川普在競選期間便喊出廢除及更改的口號，是有選舉上的考量。

而在上任之後川普積極地達成他競選時的政見，時常大力稱讚美墨加協定有許多里程碑，將此視為他的重要政績，也在許多場合向大眾宣傳他遵守了他的政

見；川普的努力在民調看來也有回報，根據蓋洛普民調在 2020 年 2 月 3 日至 16 日的調查，有八成的美國成年人認為修改北美自由貿易協定為美墨加協定是對美國有利的（Saad, 2020），顯示美墨加協定對川普政府是有正面的影響。此外在等待美墨加協定批准期間，川普多次在推特上發文抨擊眾議院議長和民主黨議員的不作為，國內政治的煙硝延伸到了社群媒體，也顯示川普想要藉由民主黨的拖延攻擊之。

因此在國內政治的評估上，雖然為了讓國會批准通過而有妥協，但能夠打擊民主黨和建立個人政績是兩項主要成果，也是川普最主要的考量，所以川普在國內政治的評估上和選舉及施政十分相關。

參、對國家利益的認知

對於國家整體利益的衡量，川普在公開談話中並沒有直接提及國家利益這個詞，因此川普對國家利益的想法主要從美國國家安全報告中了解，報告內提到美國有四個重要的國家利益要守護，其中一個就是美國繁榮。

而守護和促進美國繁榮的方法其一是促進自由公平和互惠的貿易關係，因為美國正遭受不平等的待遇，如川普在許多公開談話中所說的，美國貿易赤字嚴重和工作產業皆外流，因此解決方式是要和其他國家重新建立自由公平和互惠的貿易關係，如此才能幫助美國的經濟成長，而美墨加協定便是一個注重公平的自由貿易協定，也顯示出川普重視的美國優先的概念。

雖然川普並沒有在公開場合明說美墨加協定對美國國家利益有何影響，但透過公開談話和伍華德的書可知美國貿易是川普十分重視的一部份，川普也認為北美自由貿易協定更新為美墨加協定後對美國的經濟是有正向幫助；再對照美國國家安全報告的內容，可知川普是認為美墨加協定對美國的國家利益有利。

綜合上述三項對川普認知的分析，川普對國際上的權力分布明顯感受到中國和俄羅斯對美國的挑戰，而在經濟方面美國則輸給了中國、日本及墨西哥，因此美國需做出相對應的作為維持美國在國際上的地位。

對國內政治的評估方面，除了對民主黨妥協外，川普制定美墨加協定充滿了選舉的考量，不只掀起大眾對北美自由貿易協定的不滿，也能為自己創造政績；在對國家整體利益的衡量，美墨加協定在許多議題上都設立高標準，也保護農民、

勞工和汽車工業，所以川普認為美墨加協定能夠繁榮美國經濟，保護美國國家利益。

也因此，以新古典現實主義的觀點，美墨加協定會被制定的原因為中國的崛起影響了國際體系上的權力分配，進而給美國壓力，而決策者川普感受到了壓力之後，再根據他個人對國際關係、選舉和國家利益的認知等，做出了川普認為對美國和自身有利的外交政策——將北美自由貿易協定更改為美墨加協定的決策（圖 四-1）。

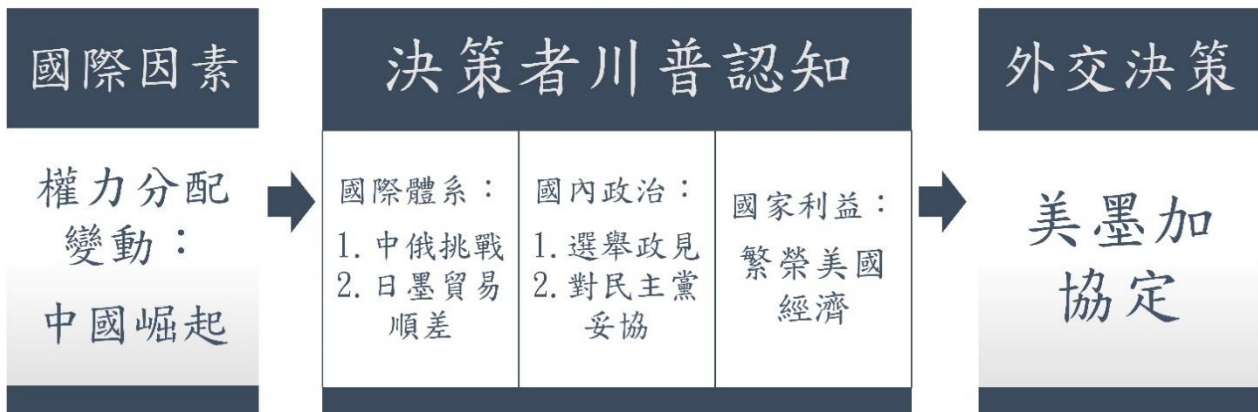


圖 四-1 美墨加協定制定分析

其中決策者認知對美墨加協定的內容影響美墨加協定擁有保護主義的特質，川普的競選口號為讓美國再次偉大，在許多公開場合中也提及美國優先，以美國的需求出發要求更改北美自由貿易協定，也因而呈現出保護美國利益的傾向；此外，更改北美自由貿易協定為川普的重要政見，川普認為自由貿易剝奪了美國勞工的工作機會，也損害美國製造業，所以提出美國要公平貿易，希望在新的貿易協定上可以改善美國受害的部分，也因而有了「保護」的意涵。也因為決策者認知的不同，所以相較於北美自由貿易協定的多邊開放，美墨加協定呈現出了保護主義的性質。

第五章 結論



第一節 案例比較與研究結果

在上兩章中說明了北美自由貿易協定和美墨加協定的產出原因，以新古典現實主義的架構先討論國際因素，後討論國內因素，其中聚焦在決策者認知，從此研究框架中可發現兩協定在制定過程中有些相似和相異之處，如下表 五-1 所示：

表 五-1 決策過程之比較表

	國際因素	決策者	對國際體系 認知	對國內政治 認知	對國家利益 認知	外交決策 結果
北美自由 貿易協定 決策過程	權力分配 變動： 歐洲整合	柯林頓	1.歐洲整合 2.日墨貿易 順差	1.大力遊說 2.對反對聲 音妥協	繁榮 美國經濟	北美自由 貿易協定
美墨加協 定決策過 程	權力分配 變動： 中國崛起	川普	1.中俄挑戰 2.日墨貿易 順差	1.選舉政見 2.對民主黨 妥協	繁榮 美國經濟	美墨加 協定

資料來源：作者自製

這章分成兩節，第一節將比較兩貿易協定，深入分析兩者的國際因素和決策者認知，研究並歸納其中有何相同和相異之處，進而得出本文之研究結果，解答為何美國做出看似相似但呈現出不同涵義的自由貿易協定；第二節則說明本文的研究限制和未來展望，期許未來的研究可以以不同的面向研究北美自由貿易協定和美墨加協定，豐富兩協定的外交決策制定分析。

壹、北美自由貿易協定和美墨加協定之相同之處

從第三章和第四章中可以發現北美自由貿易協定和美墨加協定的制定因素有許多相似之處，也讓兩協定的形成原因和內容有幾分相像；本文列出以下五點進行闡述，了解兩協定為何相似。

一、制定時期都面對權力結構變化

新古典現實主義闡明外交政策的制定是受到國際權力結構變化因素的影響，權力結構變化會給予國家制定外交政策的動力，以應對權力間的變化。在兩協定



的制定中，都有受到國際因素左右，美國在 1990 年代和 2010 年代皆面對一個崛起的強權，造成美國在國際體系上的變化，美國感受到來自於強權給予的威脅，也成為制定兩外交政策的動機。

二、決策者皆支持外交決策

承續上個論點，當國家受到來自國際體系的壓力後，並不一定會對外交政策的產出有直接的作用，國內因素才是政策能否產出的關鍵；而在國內因素中，決策者認知的地位重要，因為外交決策由決策者制定，決策者是否能接收到來自國際體系的警訊以及接收後是否決定要執行，都會影響政策產出。

而在這兩協定中，柯林頓和川普兩位決策者都有接收到國際體系的壓力，也都認為美國在國際上的地位受到威脅，遇到其他國家的挑戰，也因此支持外交政策的訂定。在北美自由貿易協定制定時期，柯林頓認為歐洲和日本是競爭對手，在任內也不遺餘力的使北美自由貿易協定通過國會批准；在美墨加協定制定時期，川普認為美國受到中國和俄羅斯的挑戰，經濟上則輸給中國、日本和墨西哥，上任後便履行競選時的諾言，成為制定美墨加協定的重要推手，成功更改的北美自由貿易協定為美墨加協定。

三、決策者皆為協定妥協

外交政策要能成功制定，除了決策者的認同外，國內政治情況也是決策者需要考量的因素之一，例如人民或國會是否能接受這項政策；在這兩協定制定過程中決策者都曾為了通過國會的批准而修訂內容，以獲得政策能在國會中通過。

柯林頓當時所做的修正為增加環境和勞工相關的附屬協議，因當時許多國內團體及民主黨議員對此部分很有疑慮，因此新增附屬協議；川普同樣因為民主黨希望能對勞工、環保和製藥方面進行改善所以妥協，雖然美墨加三國已經在 2018 年 10 月就美墨加協定達成協商，川普仍然為了國內政治因素修訂了美墨加協定的內容，以求協定能在兩會中批准。

也因為兩決策者都在國內政治上妥協，因此在兩協定中都能看到對勞工和環保議題的重視。

四、決策者認為協定對國家利益的幫助相似

決策者認知的分析細項共有三項，其中一項為對國家利益的認知，在這兩協定中，兩位決策者認為北美自由貿易協定和美墨加協定對國家利益的益處雷同，

都是有助於美國經濟發展。在兩人的美國國家安全戰略報告中，兩協定都和美國經濟繁榮有關，柯林頓和川普也曾在公開場合講過各自的協定都能創造工作機會，讓美國產業回流，使美國經濟成長；也因此，柯林頓和川普皆肯定兩協定對美國國家的經濟利益有益，制定自由貿易協定的出發點也都是為了美國，其實雙方都是美國優先的想法。

五、決策者對制定外交政策的訴求口號相同

雖然兩協定內容不同，美墨加協定更是針對北美自由貿易協定而調整，但十分特別是柯林頓和川普兩位決策者在說明為何要制定這兩個自由貿易協定時，所用的原因和口號非常相像。

兩位決策者對於為何要制定自由貿易協定的原因都為「工作機會流失」、「貿易赤字」和「產業外移」等，而制定的好處都是「打開他國的貿易市場」、「增加出口」、「取回工作機會」和「解決墨西哥問題」，而且兩位決策者在選舉中都大打經濟牌，不但如此，經濟牌中的內容也都很相似，甚至柯林頓也曾經講過讓美國再次偉大和公平貿易。

從柯林頓和川普的口號中可以發現雖然兩位決策者制定出的協定不相同，但在對外宣傳和對政策結果認知上卻相似，都在尋求繁榮美國經濟的方法。

貳、北美自由貿易協定和美墨加協定之相異之處

然而，儘管兩協定之間有許多相似之處，但相異處卻造就此兩外交政策有著不同的性質；北美自由貿易協定和美墨加協定的制定因素中主要有三大不同，以下介紹之。

一、崛起的強權不同

兩協定的國際因素是相同的，因兩協定制定時期皆受到崛起中的強權在國際體系上給予的壓力，但是崛起中的強權性質卻非常不同，給予的壓力也來自不同的面向。

1990 年代美國面對的是歐洲進一步的整合，預備將歐洲共同體升級為歐洲聯盟，並規劃發行單一貨幣，因歐盟非完整國家行為者，且和美國一樣皆為民主體制，因此美國受到的挑戰來源單一，主要在經濟層面上；然而在 2010 年代的美國面對的則是崛起中的中國，中國將在改革開放後獲得的經濟實力轉化為政治、軍

事和外交實力，表現在國防預算增加、積極參與國際組織和設立大國外交政策，中國的實力是全方位的升級；此外，中國為完整國家行為者，是開發中國家且為威權體制，除了威脅力大於歐洲外，國家體制和經貿體制都和美國不一樣，對美國具有全面性的挑戰，也有不公平貿易的爭議。

正因為歐洲和中國給予美國壓力的性質不同，要制定的外交決策內容也會相異，而這些壓力的差異皆有被決策者吸收整合，並表現在貿易協定中，下一小節將說明決策者針對這些壓力做了哪些應變作為。

二、決策者認為面對的國際挑戰不同

儘管兩協定在制定過程中美國都面對權力分布變化和崛起中的強權，然而這兩個時期的決策者認為美國面對的國際挑戰卻不同，柯林頓認為對美國造成貿易壓力的為進一步整合的歐盟和對美國有巨大貿易順差的日本及墨西哥，美國要應對的是自我形成龐大市場的歐洲共同體和貿易問題，這個壓力使得柯林頓也要擴大美國能夠接觸到的貿易市場，所以北美自由貿易協定其中一項重點就是打開墨西哥和加拿大市場，增加美國的出口，三國的合作形成最大的自由貿易區，因此在北美自由貿易協定中可以看出美國積極向他國合作，而有增加市場開放的傾向。

而川普認為對美國有威脅的是中國、俄羅斯、日本和墨西哥，川普多次提到中國、日本和墨西哥都搶走美國人的工作，中國和俄羅斯在美國國家安全戰略報告中都被視為挑戰美國在國際上的地位，川普認為美墨加協定可以增加工作機會，並且繁榮美國經濟，維持美國在國際上的領先；此外，中國在軍事、經濟和外交方面都有長足的進步，但中國是世界工廠，勞工薪資低廉，許多外國產業流向中國，或將人力外包至中國勞工，再加上中國有許多保護本土商業的不公平政策，例如非關稅障礙、強迫技術轉移或是壓低匯率，種種行為都帶給美國經濟上的威脅，好比世界工廠的身分使美國產業和工作外移，而中國保護本土商業的政策則降低美國企業的競爭力。

為了解決這些不公平的作為，美墨加協定中增設匯率專章和毒丸條款，回應中國對美國全方位的挑戰，間接但卻強制的處理匯率和中國的貿易問題，同時規範加拿大和墨西哥的作為，以避免不公平的貿易；從美墨加協定新增的重要規範中可看出協定都針對川普提出的經濟問題做出解決，目的為保護美國人和美國經



濟，也因此美墨加協定會顯現出保護主義如此以美國為中心的傾向。

三、決策者對協定切入點不同

在上一小節中有提到兩位決策者對制定外交政策的口號都相同，用的字句都很相似，但是柯林頓和川普的切入點卻是有差異的，口號隱含不同的意義。

柯林頓當初指的美國工作機會流失和產業外移並沒有指定是美國的哪個產業或職業遇到這樣的問題，是廣泛性的認為墨西哥和其他國家搶走美國人的工作，全美國有產業外移、工作機會流失和低薪問題，因此柯林頓認為北美自由貿易協定可以打開他國貿易市場，進而提升出口，如此便可增加工作機會，幫助美國產業成長；所以柯林頓時期通過的北美自由貿易協定呈現出多邊開放的含意。

川普口中的工作機會流失和產業外移則具有針對性，針對的是美國的工人和製造業，並且認為是不公平的貿易協定—如北美自由貿易協定—造成美國工人失去工作，也讓製造業外移；川普緊抓工人和製造業兩個主題，強調美國優先，要求重新談判北美自由貿易協定。在川普的話語中，美國工人和製造業是他主要關心的對象，並為這兩個對象制定有利於他們的協定，而給人感覺修改協定的原因是美國利益至上，美國為了保護自己的勞工和企業而單方面的選擇要重新談判，使得美墨加協定的有保護主義的傾向。

柯林頓和川普的差異可見下表 五-2：

表 五-2 決策者認知差異

決策者	認為美國面臨的國際挑戰	認為美國經濟上的受害者
柯林頓	歐洲、日本、墨西哥	全體國民
川普	中國、俄羅斯、日本、墨西哥	勞工和製造業

資料來源：作者自製

儘管北美自由貿易協定和美墨加協定的制定過程相似，國際因素上都有面對崛起中的強權，國內因素上兩位決策者有認知到國際體系給美國的壓力，也都支持制定應對的外交政策，制定角度都是從美國出發的美國優先理念；但是兩個自由貿易協定中卻一個含有貿易開放，另一有保護主義的傾向，主因就是決策者認為美國面對的國際挑戰和決策者對美國在經濟層面受害對象的認知不同，因此制定出兩個相似，但涵義卻有所差異的外交決策。



參、研究結果

本文以新古典現實主義的架構探討為何美國要制定北美自由貿易協定和美墨加協定，而且為何前者顯示出多邊開放而後者呈現保護主義的型態；新古典現實主義使用多層次分析外交政策制定，結合古典現實主義的非體系和非物質要素，以及新現實主義的結構觀點，說明一國在制定外交政策時會先受到國際權力分配變動而產生對國家的壓力的國際因素，但國際因素和政策產出並沒有完美傳送帶，會受到國內因素如決策者認知和政治情況等影響，進而決定外交政策產出的結果；也因為這樣多層次的分析，新古典現實主義能夠研究同個國家在不同時期的外交政策變化，所以北美自由貿易協定和美墨加協定的議題便十分適合探討。

在這兩協定的制定議題上，本文先討論美國在北美自由貿易協定和美墨加協定制定時期面臨的崛起強權，說明制定協定的國際因素；後在國內因素部分聚焦在決策者認知上，因為決策者對協定的影響力十分顯著，但在當前的文獻中並沒有對柯林頓和川普兩決策者認知有太多的著墨，因此本文分析決策者認知，以進一步了解兩協定為何會被制定且為何呈現不同的意涵。

為了研究決策者對協定的看法，在文獻的分析上，蒐集了柯林頓和川普在競選及當選後有關的公開發言、官方文件和專書著作，並以第一手資料為主，第二手資料為輔，期望能藉由閱覽第一手資料直接了解決策者的想法；在統整決策者的看法資料後，將決策者認知細分為三大類，分別為對國際體系、國內政治和對整國家利益的認知三大細項，進而分析兩位決策者對制定北美自由貿易協定和美墨加協定的認知，了解決策者為何想要制定此二貿易協定。

經過第三、四、五章的研究，可以得到三項研究結果，以回應第一章提出的三項研究問題。第一，美國想要簽訂北美自由貿易協定的原因為在國際上面臨歐洲進一步整合的挑戰，且決策者認知到美國在經濟方面的領導力下降，產業和工作機會流失，為了增進美國國家利益和取回美國領導力，所以制定了可以打開他國市場、增加出口的北美自由貿易協定，但又因向國內政治妥協而增訂有關環境和勞工保護的附屬協議。

第二，美國之所以制定美墨加協定是因美國面臨中國的崛起，加上決策者川普認為北美自由貿易協定使美國工人工作機會和製造業流向墨西哥且正值選舉因此以此主題攻擊對手希拉蕊，此外美國在貿易上遇到其他國家的不公平待遇，所

以為美國國家利益和選舉考量，重新修訂以美國為優先的美墨加協定。

第三，北美自由貿易協定和美墨加協定的相似和相異之處在於兩者的內容相似但性質相異，原因在於兩者在制定時皆遇到崛起中的強權，決策者都有感受到強權的威脅且在外交政策對國家利益的貢獻和制定外交決策的訴求都相同，也因此都支持協定的制定，此外，兩位決策者都有為了讓協定在國會中通過而妥協，在協定中增加了對環境和勞工保護等的條文，所以制定出以興盛美國經濟為目的，同時關懷勞工和環境的北美自由貿易協定和美墨加協定；但是決策者認為兩協定在制定時期面對的國際挑戰不同，對產業外移和失去工作機會者的對象理解也相異，柯林頓注重的是加強美國的出口，需要和其他國家合作消除關稅和非關稅壁壘，所以北美自由貿易協定的性質為多邊開放，而川普關心的是美國工人和製造業的權益受損，所以要求保護這些族群，單方面的提出修改協定內容，因而使美墨加協定呈現出保護主義的性質。

第二節 研究限制與未來展望

本文透過新古典現實主義研究北美自由貿易協定和美墨加協定的制定，在國內因素部分，本文聚焦在決策者認知對兩協定的影響，並為兩協定為何有著相反的傾向做出詮釋；本文在探討川普的決策者認知時，因為川普喜愛在社群媒體上發表許多意見，本文便搜集川普在推特上和兩協定相關的發言，然而川普在臉書提及協定的頻率較推特上更高，但礙於臉書並沒有很好的搜尋系統，因此在未來若臉書有改善搜尋技術，也可以增加川普在臉書上的發言，更完整了解川普的想法。

此外，限於篇幅和研究期間，並未深入研究北美自由貿易協定和美墨加協定的其他國內因素，僅聚焦於最重要的決策者認知；儘管其他行為者的意念已影響決策者並被整合在決策者認知中，然而國內因素包含的範圍廣泛，如國會、利益團體、政府能力和國家政治結構等，這些國內因素的運作都會影響外交政策的制定，好比兩協定在制定過程中也有面臨來自國會和利益團體的反對和挑戰。

決策者、國會和利益團體彼此相互牽連，若利益團體反對聲音很大，那麼國會議員為了選舉便不會輕易的批准決策，這時決策者需要努力遊說利益團體並和國會合作，彼此協商取得共識以順利使外交決策受到批准，如同柯林頓和川普向

反對派妥協對勞工和環保議題更加保護；因此本文認為後續對兩協定制定的研究可以再仔細探討國會和利益團體對兩協定的影響，例如兩者是如何看待北美自由貿易協定和美墨加協定，以及他們的意見又怎麼改變兩協定，針對國會和利益團體對協定制定影響著手，探討其他國內因素對兩協定的形成有何差異。

而對於美墨加協定未來的研究發展，可討論美墨加協定未來會如何演變，本文研究發現決策者對外交決策有重大影響，而川普修改國際協定的行為在日後可能會成為常態，協定會依照未來決策者的不同而有所變動；雖然美墨加協定皆受到共和黨和民主黨認可並在國會中通過，但仍有許多學者和民眾認為美墨加協定可能會對美國產生更多不佳的影響，若未來有新的決策者上任，美墨加協定有可能重回北美自由貿易協定，也有可能再升級為新的貿易協定；此外，現在美墨加協定中設有落日條款，每六年要重新檢視一次協定，若未來協定又面臨協定重新談判的情況，也可以再利用新古典現實主義研究其中的變化。

在其他的研究面向，本文認為能以加拿大和墨西哥的角度研究兩國如何看待北美自由貿易協定和美墨加協定，因為對於要不要接受川普提出的修訂要求勢必在國內也會有一番討論，最後為何會同意修訂是未來可發展的主題，探討是哪些國際因素和國內因素影響兩國願意接受修改北美自由貿易協定為美墨加協定，也可以分析加拿大和墨西哥兩國的決策者有何不同的考量，了解墨西哥為何從一開始便配合美國修訂協定，而加拿大為何會從不願意重新談判到同意重新簽訂新貿易協定。

最後，新古典現實主義對外交決策的分析架構也可以應用在相似的主題上，如川普修改美韓自由貿易協定、退出巴黎協定、退出跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議等，皆是美國不同決策者對相同的國際協定做出不同的行為，其中決策者認知的轉變是研究重點，新古典現實主義便是良好的分析理論。

參考文獻



壹、中文

- BBC 中文網 (2011)。〈分析：從何角度看中國 GDP 超過日本？〉。
https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2011/02/110214_ana_china_gdp。
2019/9/13 檢索。
- 于鐵軍 (2000)。〈進攻性現實主義、防禦性現實主義和新古典現實主義〉，《世界經濟與政治》，5：29-34。
- 中華經濟研究院 (2018)。〈美墨加更新談判後之 USMCA 研究分析〉，經濟部國際貿易局及外交部委託。
https://www.trade.gov.tw/cwto/Pages/Detail.aspx?nodeID=1783&pid=656611&dl_DateRange=all&txt_SD=&txt_ED=&txt_Keyword=&Pageid=0。2020/9/11 檢索。
- 王崑義 (2016)。〈中國的國際戰略與一帶一路的形成〉，《台灣國際研究季刊》，12(3)：23-50。
- 吳欣慈 (2019)。〈美墨加同意修訂 USMCA，美國眾議院擬於本週投票〉，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心。
<https://web.wtocenter.org.tw/Mobile/page.aspx?pid=334013&nid=15483>。
2020/3/31 檢索。
- 李碧涵 (2001)。〈知識經濟時代國家競爭力的社會經濟分析〉，《國家發展研究》，1(1)：27-61。
- 李碧涵 (2014)。〈新自由主義經濟社會發展與分配問題〉，《國家發展研究》，14(1)：33-62。
- 李擘 (1994)。《克林頓》。長春：長春出版社。
- 李慶餘 (2008)。《美國外交史：從獨立戰爭至 2004 年》。山東：山東畫報出版社。

杜震華、朱浩（2015）。《理解區域協定和面對 FTA》。臺北：財團法人商業發展研究院。

邱俊榮（2018）。〈從 NAFTA 到 USMCA：解析美國國際貿易新戰略〉，《新世紀智庫論壇》，84：29-36。

邱秋瑩（2011）。〈中國大陸洽簽自由貿易協定（FTA）之布局策略研析〉，《行政院經濟建設委員會綜合計劃處：綜合規劃研究 98 及 99 年》：453-465。

施進忠、陳可杰（2011）。〈論述分析方法介紹：開創與論述〉，《創業管理研究》，6(4)：83-103。

高朗（2006）。〈如何理解中國崛起？〉，《遠景基金會季刊》，7(2)：53-94。

國家教育研究院（2012）。〈歷史研究法〉。<http://terms.naer.edu.tw/detail/1678683/>。2020/3/18 檢索。

張清敏（2003）。〈外交政策分析中文化因素的作用與地位〉，《國際論壇》，5(4)：34-39。

曹雄源（2009）。《戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局》。臺北：五南出版社。

曹雄源、廖舜右（譯），The White House（原著）（2007a）。《柯林頓政府時期新世紀的國家安全戰略》。桃園：國防大學。


曹雄源、廖舜右（譯），The White House（原著）（2007b）。《柯林頓政府時期全球時代的國家安全戰略》。桃園：國防大學。

曹雄源、廖舜右（譯），The White House（原著）（2008）。《柯林頓政府時期接觸與擴大的國家安全戰略》。桃園：國防大學。

梁芳、羅艷華、黃金樹、羅杰（1998）。《大器早成 克林頓》。北京：中國廣播電視出版社。

陳亨安（2018）。〈中國大陸推動「一帶一路」成效與展望及對臺影響〉，《經濟研究》，18：431-456。

陳欣之（2013）。〈國際關係學的發展〉，張亞中、左正東主編，《國際關係總論》，頁 2-34。新北：揚智文化。

- 
- 游美惠 (2000)。〈內容分析、文本分析與論述分析在社會研究的運用〉，《調查研究》，8：5-42。
- 黃奎博 (2013)。〈外交與決策分析〉，張亞中、左正東主編，《國際關係總論》，頁 192-216。新北：揚智文化。
- 經濟部國際合作處 (2018)。〈美加墨新版自由貿易協定 (USMCA) 重點摘要〉。
https://www.moea.gov.tw/mns/ietc/bulletin/Bulletin.aspx?kind=31&html=1&menu_id=17131&bull_id=5429。2020/9/12 檢索。
- 裘兆琳 (1994)。〈柯林頓總統爭取國會批准「北美自由貿易協議」之策略分析〉，《歐美研究》，24(3)：27-78。
- 廖舜右、曹雄源 (2013)。〈現實主義〉，張亞中、左正東主編，《國際關係總論》，頁 192-216。新北：揚智文化。
- 廖舜右、蔡松伯 (2013)。〈新古典現實主義與外交政策分析的再連結〉，《問題與研究》，52(3)：43-61。
- 廖顯謨、張凱銘 (2013)。〈歐巴馬政府的亞太政策：門戶開放下的超區域霸權戰略〉，《全球政治評論》，42：63-90。
- 劉大年 (2019)。〈美國川普政府的貿易政策〉，《經濟前瞻》，185：9-12。
- 劉泰廷、洪銘德 (2011)。〈後冷戰時期日本對中國崛起之反應：再思權力平衡論〉，《止善》，10：35-50。
- 歐陽勛、黃仁德 (2011)。《國際貿易理論與政策》。臺北：三民書局。
- 鄭中堂 (2018)。〈2017 年川普政府時期美國對中國政策之改變：新古典現實主義的觀點〉，《復興崗學報》，112：75-96。
- 鄭昀欣 (2018)。〈各國情勢分析：美加談成新版 NAFTA 並改名為「USMCA」〉。
<https://web.wtocenter.org.tw/Page.aspx?pid=316053&nid=13369>。2020/8/30 檢索。
- 鄭保國 (2009)。《美國霸權探析》。臺北：秀威資訊科技。
- 鄭端耀 (2005)。〈國際關係新古典現實主義理論〉，《問題與研究》，44(1)：

115-140。

謝賢璟 (2019)。〈川普政府「一個中國政策」變化因素之分析〉，《國會季刊》，47(2)：83-111。

謝寶媛 (1999)。〈歷史研究法及其在圖書資訊學之應用〉，《中國圖書館學會會報》，62：35-55。

魏艾 (2018)。〈新「北美自由貿易協定」的政經意涵和影響〉，《海峽評論》，335：6-9。

貳、英文

Achtenhagen, L. and Welter, F. (2007). "Media Discourse in Entrepreneurship Research", In Neergaard, H. and Ulhøi, J. P. (Eds.), *Handbook of Qualitative Methods in Entrepreneurship Research*. Cheltenham UK: Edward Elgar.

Allison, G. T. and Zelikow, P. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown.

Art, R. J. (1973). "Bureaucratic politics and American foreign policy: A critique." *Policy Sciences*, 4(4): 467-490.

Bolton, J. (2020). *The room where it happened: A White House memoir*. Simon & Schuster.


Byrd, H (2019). "Democrats announce new US-Mexico-Canada trade agreement with White House?" CNN.

<https://edition.cnn.com/2019/12/10/politics/usmca-nancy-pelosi-donald-trump-trade-deal/index.html>. Retrieval Date: 2020/9/17.

Cameron, M. A. and Tomlin, B. W. (2000). "Negotiating North American Free Trade." *International Negotiation*, 5(1): 43-68.

Carpentier, C. L. (2006). "NAFTA Commission for Environmental Cooperation: ongoing assessment of trade liberalization in North America." *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24(4): 259-272.

Chanona, A. (2003). "A Comparative Perspective between the European Union and NAFTA." *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 3(5): 1-12.

- 
- Christensen, T. J. (1996). *Useful adversaries: Grand strategy, domestic mobilization, and Sino-American conflict, 1947-1958*. Princeton University Press.
- Dahl, R. A. (1973). *Regimes and oppositions*. Yale University Press.
- Dueck, C. (2009). "Neoclassical realism and the national interest: Presidents, domestic politics, and major military interventions." In S. Lobell, N. Ripsman, & J. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, pp. 139-169. Cambridge: Cambridge University Press.
- East, M. A. (1987). "The Comparative Study of Foreign Policy: We're Not There Yet, But..." *International Studies Notes*, 13(2): 31-46.
- Federal Election Commission (1994). "FEDERAL ELECTIONS 92: Election Results for the U.S. President, the U.S. Senate and the U.S. House of Representatives"
<https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/federalections92.pdf>.
Retrieval Date: 2020/8/14.
- Federal Election Commission (2016). "FEDERAL ELECTIONS 2016: Election Results for the U.S. President, the U.S. Senate and the U.S. House of Representatives"
<https://www.fec.gov/introduction-campaign-finance/election-and-voting-information/federal-elections-2016/>. Retrieval Date: 2020/9/15.
- Gaddis, J. L. (1992/93). "International relations theory and the end of the Cold War." *International Security*, 17(3): 5-58.
- George, A. L. (1980). *Presidential decisionmaking in foreign policy: The effective use of information and advice*. Westview Press.
- Herrmann, R. (1986). "The power of perceptions in foreign-policy decision making: Do views of the Soviet Union determine the policy choices of American leaders?" *American Journal of Political Science*, 841-875.
- Hudson, V. M. (2005). "Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations." *Foreign policy analysis*, 1(1): 1-30.
- Hudson, V. M. and Vore, C. S. (1995). "Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow." *Mershon International Studies Review*, 39(2): 209-238.
- Jervis, R. (2017). *Perception and misperception in international politics: New edition*.

Princeton University Press.

Kegley Jr, C. W. (1994). "How Did the Cold War Die? Principles for an Autopsy." *Mershon International Studies Review*, 38(1) : 11-41.

Kitchen, N. (2010). "Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation." *Review of international studies*, 36(1): 117-143.

Kristof, N. D. (1993). "The rise of china." *Foreign Affairs*, 72(5): 59-74.

Lewthwaite, G. A. (1992). "Bush signs North American trade pact Clinton says he won't renegotiate". The Baltimore Sun, December 18.

<https://www.baltimoresun.com/news/bs-xpm-1992-12-18-1992353055-story.html>.

Retrieval Date: 2020/8/20.

Lobosco, K., Fung, B., Luhby, T. (2019). "6 key differences between NAFTA and the USMCA deal that replaces it". CNN, December 17.

<https://edition.cnn.com/2019/12/10/politics/nafta-us-mexico-canada-trade-deal-differences/index.html>. Retrieval Date: 2020/9/12.

Mali, M. (2015). "Trump threatens to 'break' trade pact with Mexico, Canada". The Hill.

<https://thehill.com/blogs/ballot-box/255053-trump-vows-to-renegotiate-or-break-trade-pact-with-mexico-canada>. Retrieval Date: 2020/9/14.

Mattli, W. (1999). *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge University Press.

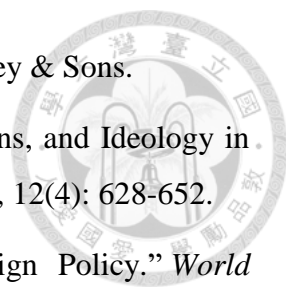
McGregor, J. (2020). "Mexico joins Canada, notifies U.S. it's ready to implement new NAFTA." CBC News, April 4.

<https://www.cbc.ca/news/politics/saturday-nafta-notification-1.5522007>. Retrieval Date: 2020/9/7.

Mišík, M. (2013). "How can perception help us to understand the dynamic between EU member states? The state of the art." *Asia Europe Journal*, 11: 445–463.

Morgenthau, H. (1948). *Politics among nations: The struggle for power and peace*. Nova York, Alfred Knopf.



- 
- Mueller, J. E. (1973). *War, presidents, and public opinion*. John Wiley & Sons.
- Oskanian, K. (2016). “The Balance Strikes Back: Power, Perceptions, and Ideology in Georgian Foreign Policy, 1992–2014.” *Foreign Policy Analysis*, 12(4): 628-652.
- Rose, G. (1998). “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy.” *World Politics*, 51(1): 144-172.
- Rosenau, J. N. (1966). “Pre-Theories and Theories of Foreign Policy.” In R. Barry Farrell (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston, Ill.: Northwestern University Press.
- Saad, L. (2020). “Americans' Vanishing Fear of Foreign Trade.” Gallup.
<https://news.gallup.com/poll/286730/americans-vanishing-fear-foreign-trade.aspx>.
Retrieval Date: 2020/9/20.
- Schweller, R. (2018). “Opposite but compatible nationalisms: a neoclassical realist approach to the future of US–China relations.” *The Chinese Journal of International Politics*, 11(1): 23-48.
- Schweller, R. L. and Schweller, R. (1998). *Deadly imbalances: Tripolarity and Hitler's strategy of world conquest*. Columbia University Press.
- Snyder, R.C., Bruck, H.W., Sapin, B. (2002). “Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics.” In: *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. Palgrave Macmillan, New York
- Sprout, H. H. and Sprout, M. (1956). *Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics*. Center for International Studies, Princeton University.
- Taliaferro, J. W. (2009). “Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war.” In S. Lobell, N. Ripsman, & J. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, pp 194-226. Cambridge University Press.
- Trump, D. (2016). *Great again : how to fix our crippled America*. Threshold Editions.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Waveland Press.
- Wang, Z. (2019). “Understanding Trump's Trade Policy with China: International Pressures Meet Domestic Politics.” *Pacific Focus*, 34(3): 376-407.
- Wohlforth, W. C. (1993). *The elusive balance: power and perceptions during the Cold*

War. Cornell University Press.

Woodward, B. (2018). *Fear: Trump in the White House*. Simon & Schuster.

Zakaria, F. (1992). "Realism and domestic politics: a review essay." *International Security*, 17(1): 177-198.

Zakaria, F. (1999). *From wealth to power: The unusual origins of America's world role*. Princeton University Press.

