

美国履行世贸组织规则义务情况报告

2024 年 9 月

目录

序言	1
摘要	3
引言	4
一、美国履行世贸组织规则义务总体评价	10
(一) 多边贸易体制破坏者	11
(二) 单边主义霸凌行径实施者	13
(三) 产业政策双重标准操纵者	15
(四) 全球产业链供应链扰乱者	17
二、对美国政策措施的具体关注	21
(一) 关税和非关税壁垒	21
1. 关税高峰和关税升级	21
2. “301条款”	21
3. “232条款”	23
4. 电信设备	26
(二) 产业补贴	28
1. 电动汽车	28
2. 半导体	31
3. 光伏	32
4. 清洁能源	33
5. 关键矿产	35
6. 航空	36
7. 生物技术和生物制造	37

8. 补贴通报	37
(三) 农业补贴	38
1. 农业补贴力度	38
2. “黄箱”补贴水平	39
3. 特定产品补贴	39
4. 农业补贴通报	40
(四) 贸易救济	41
1. “替代国”做法	41
2. 分别税率	42
3. 公共机构	43
4. 外部基准	44
5. 归零	45
6. 不利事实推定	46
7. 日落复审	47
(五) 标准、技术法规和合格评定程序	48
1. 室内空调节能标准	49
2. 民用航空安检设备认证	49
3. 境外企业参与标准化工作	50
4. 海产品进口监测计划	51
(六) 服务贸易	51
1. 电信服务	52
2. 数字服务和互联网服务	53
3. 航运和海运服务	54
(七) 知识产权	55

1. “特别301报告”	56
2. “337条款”	56
3. 知识产权和数据	57
4. 生物剽窃	58
5. 版权保护	59
(八) 出口管制与经济制裁	60
1. 出口管制	60
2. 经济制裁	64
(九) 投资审查政策	66
(十) 购买美国货	69
(十一) 国际经贸合作中的歧视性安排	73
1. “毒丸条款”	73
2. “近岸/友岸外包”政策	75
3. 技术管制	78
三、纠正美国违规及破坏多边主义行径的努力	80
(一) 坚持真正的多边主义	80
(二) 推动恢复上诉机构	82
(三) 维护发展中成员合法权益	83
(四) 用好世贸组织审议监督职能	85
(五) 维护争端解决机制权威性	86
结语	87

序言

国际贸易是促进全球经济增长的重要引擎，以世贸组织为核心的多边贸易体制是经济全球化和国际贸易的基石。作为全球经济治理体系的重要支柱，世贸组织自成立以来，在推动全球贸易发展、保障充分就业、促进经济增长和提高生活水平等方面作出了重要贡献。

世贸组织是以规则为基础的国际组织，通过各项协定为成员确立了一整套国际贸易规范，明确成员的权利和义务，并对成员贸易政策的制定与实施进行监督。1994年，世贸组织成员在《马拉喀什建立世界贸易组织协定》中强调，通过达成互惠互利安排，实质性削减关税和其他贸易壁垒，消除国际贸易关系中的歧视性待遇。这充分反映了世贸组织成员对开放、透明、包容、非歧视的多边贸易体制的共同期待。

美国是世界第一大经济体，对外贸易长期处于全球领先地位，是多边贸易体制的重要创立者和主要受益者。然而，自2017年以来，美国以“美国优先”为出发点，阻挠世贸组织上诉机构成员遴选并致上诉机构“瘫痪”，任意加征关税，滥用贸易救济措施和出口管制措施，实施歧视性补贴，挑动“脱钩”“断链”，实施各类经济胁迫和经济制裁，以所谓“去风险”政策将经贸问题政治化、武器化和泛安全化，严重削弱世贸组织的核心价值和基本原则，也严重违背遵守世贸组织规则的国际义务，给多边贸易体制带来严峻挑战，损害世贸组织成员共同利益。

为敦促美国发挥世贸组织主要成员应有作用，遵守规则、践行承诺，与包括中国在内的其他成员一道共同推动多边贸易体制在全球治理中发挥更大作用，中华人民共和国商务部特发布本报告。

摘要

本报告除序言、引言与结语外，主要包括以下三个部分。

报告第一部分从四个方面对美国履行世贸组织规则义务情况进行总体评价。美国作为多边贸易体制的重要创立者和主要受益者，理应在守规践诺方面发挥表率作用，维护多边贸易体制的权威性和有效性。然而，自 2017 年以来，美国为了转嫁国内矛盾，以“美国优先”为出发点，无视世贸组织规则与成员的期待，大搞单边主义、保护主义和霸凌主义，对多边贸易体制造成了严重冲击。

报告第二部分为“对美国政策措施的具体关注”。该部分结合世贸组织规则以及美国在世贸组织协定项下的承诺，对美国在关税和非关税壁垒、产业补贴、农业补贴、贸易救济、标准和技术法规、服务贸易、知识产权、出口管制与经济制裁、投资审查政策、购买美国货和国际经贸合作中的歧视性安排等十一个关键领域采取的经贸政策措施表达关注。

报告第三部分阐述了中国与其他成员共同纠正美国违规及破坏多边主义行径的努力，包括坚持真正的多边主义、积极推动恢复上诉机构正常运转、坚定维护发展中成员合法权益、用好世贸组织审议监督职能和维护争端解决机制权威性等等。

引言

尽管世贸组织成员普遍期待美国成为维护多边贸易体制核心原则的榜样，强烈反对美国单边主义及贸易保护主义做法，但美国打着“重归多边”的幌子，仍不断采取与世贸组织规则背道而驰的措施。美国在认可世贸组织争端解决机制的同时，拒不执行专家组裁决，并频频阻挠上诉机构成员遴选程序启动，导致上诉机构至今仍处于“瘫痪”；在高呼“公平贸易”的同时，通过大规模歧视性补贴帮助本国产业获取竞争优势，通过“购买美国货”相关法律在政府采购中将外国产品、供应商拒之门外，通过毫无事实依据的投资安全审查给正常商业投资设置障碍，并利用其在经贸领域的优势地位胁迫其他世贸组织成员遵守美国国内法及无理要求；在声称维护全球产业链供应链稳定的同时，不断挑动“脱钩断链”，滥用“长臂管辖”，迫使其他成员关键产业迁往美国。种种事实表明，美国仍是多边贸易体制破坏者、单边主义霸凌行径实施者、产业政策双重标准操纵者、全球产业链供应链扰乱者。

自2023年中方发布《美国履行世贸组织规则义务情况报告》以来，美国在履行世贸组织规则义务方面延续了一贯的口是心非和言行不一。美国政府在公开场合多次强调美方对世贸组织的支持和重视。但是，美方在贸易领域所采取的政策措施和行动不仅严重背离其所声称的政策立场，也严重背离世贸组织规则。

美国推出的所谓“去风险”政策不断在全球制造新的风险。近年来，美国以“安全”为名将经贸问题政治化、武器化和泛安全化，大肆推行“小院高墙”“脱钩断链”政策，严重扰乱国际经济秩序。这些政策也因此受到国际社会和美国国内有识之士的严厉批评和坚决反对。2023年以来，一些美国政客鼓噪所谓的“去风险”政策，试图将经济脱钩、经济封锁和经济打压隐藏在这一新的政治说辞之中，以作为对这些批评和反对声音的回应。2023年4月，美国总统国家安全事务助理沙利文在一次讲话中称，“我们追求去风险，而不是脱钩”¹。2024年1月，沙利文在美国外交关系委员会发表的演讲中指出，美国的“去风险”政策主要包括三个要素：一是投资美国的工业和创新能力；二是供应链多样化；三是采取一系列有针对性的措施，使美国的技术不被用来破坏美国及其盟友的国家安全²。尽管这些说辞披着所谓“去风险”的外衣，但无法掩盖其根深蒂固的冷战思维以及将经贸问题政治化、武器化和泛安全化的图谋。

为了实现所谓的“去风险”，美国政府建立了“供应链韧性峰会”“美欧贸易和技术理事会”（以下简称TTC）“美日经济安全磋商会议”“矿产安全伙伴关系”等机制，不断推动强化“供应链联盟”。很显然，这种偏离多边贸易体制并将少数成

¹ Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution, April 27, 2023: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>.

² Remarks and Q&A by National Security Advisor Jake Sullivan on the Future of U.S.-China Relations, January 30, 2024: <https://china.usembassy-china.org.cn/remarks-and-qa-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-the-future-of-u-s-china-relations/>.

员安全凌驾于全球共同安全之上的“去风险”政策进一步加速全球经济的“脱钩断链”，在全球范围内制造更多风险。

美国变本加厉的单边制裁政策不断在全球制造新的障碍。长期以来，美国泛化国家安全概念，滥用出口管制措施，打压遏制他国企业，破坏全球产业链供应链安全稳定，阻碍世界经济复苏和发展。目前，美国是全球推出单边制裁措施最多的国家，制裁对象覆盖大多数世贸组织成员。美国先后设立了不同类型的制裁清单，形成了包括美国商务部、财政部、国防部、国土安全部等多个部门的单边制裁体系。其中，美国商务部产业安全局（以下简称BIS）根据美国《出口管理条例》（以下简称EAR）设立的实体清单是目前使用最为频繁的制裁清单。该清单的制裁对象包括企业、研究机构、政府、民间组织、个人等各种外国实体。在未获得授权的情况下，被列入清单的实体无法与美国进行正常的商业往来，也无法获取美国提供的技术支持。

近年来，被美国列入清单的实体大幅增加。其中，2022年新增实体高达1009个，2023年和2024年前5个月分别新增实体485个和153个，截至2024年5月，全球91个国家和地区的2868个实体被列入实体清单³。BIS还设立了被拒绝人员清单、未经核实清单和军事最终用户清单，不同程度限制和阻碍被列入清单实体的正常经济活动。此外，美国财政部海外资产控制办公室（以下简称OFAC）还通过冻结资产、禁止

³

<https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-744/appendix-Supplement%20No.%204%20to%20Part%20744>.

交易和投资、限制出口和禁止交易政府债券等单边制裁措施来干预制裁对象的贸易和投资行为。在OFAC的制裁清单中，特别指定国民和被封锁人员名单制裁范围最广，制裁对象涉及181个国家和地区⁴。美国不断推出的单边制裁措施不仅给相关实体及其关联国家的对外经贸活动带来直接冲击，还加剧了制裁与反制裁的较量，使全球经贸环境日益恶化。

美国持续推进的歧视性经贸政策不断在全球制造新的不公。近年来，美国频繁运用违反世贸组织规则的国内法实施歧视性措施，严重破坏基于规则的国际贸易秩序。在世贸组织已裁决美国的“301条款”征税措施违反世贸组织规则的情况下，美国罔顾世贸组织规则，执意采取单边行动。美国于2024年4月发起针对中国海事、物流和造船业的调查，并于5月发布复审结果，在承认近年来中方在促进贸易公平方面取得进步的情况下，仍宣布进一步提高自中国进口部分产品的关税。

美国还推进各类歧视性双边和区域合作安排，以实现“小院高墙”目标。这些合作安排往往出于实现非贸易目标，并且适用的是国内标准而非全球标准⁵。美国甚至通过在其国内法中创设不同于世贸组织认可的自贸区概念，企图规避世贸组织最惠国待遇原则的约束。2023年3月，美国和日本签署一项关于关键矿产的协议，承诺对锂、钴、锰、镍和石墨等关键矿物相互之间不采取进口数量限制，也不征收出口税。该

⁴ Sanctions List Search: <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>.

⁵ At a Time of Growing Global Tensions, Regional Trade Alliances May Be Less About Integration and More About Discrimination:

<https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/06/the-rise-of-discriminatory-regionalism-michele-ruta>.

协议还使日本能够享受美方提供的电动车税收抵免政策，而其他未与美国签署关键矿产协议的国家仍在限制之列⁶。

我们也持续关注美国在下列领域的违规风险。在关税和非关税壁垒方面，美国挥舞关税大棒，倒逼产业链回迁；在产业补贴方面，美国持续施行歧视性补贴政策，打压他国优势产业；在农业补贴方面，美国仍在采取各种措施掩盖其扭曲国际贸易的大量农产品国内支持；在贸易救济方面，美国频繁运用单边主义贸易救济工具，迫使他国优势产业退出美国市场；在标准、技术法规和合格评定程序方面，美国设立技术性贸易壁垒限制其他成员产品对其出口；在服务贸易方面，美国不断加大政府干预，试图维持其领先优势；在知识产权方面，美国一直热衷于玩弄“双重标准”打压对手；在出口管制与经济制裁方面，美国滥用制裁措施，将霸凌行径愈演愈烈；在投资审查政策方面，美国泛化国家安全，不断扩大审查范围，甚至采取追溯性审查等措施，严重影响正常跨境投资；在购买美国货方面，美国不顾世贸组织成员关切，持续对外国产品和服务准入制造障碍；在国际经贸合作安排方面，美国还以非经济因素为由持续推进歧视性的双边和区域安排，不断制造世贸组织成员之间的分裂。

总之，美方出于国内政治考虑和自身短期利益不断采取的单边主义和贸易保护主义行为，偏离世贸组织核心价值和基本原则及其他世贸组织成员的普遍期待，削弱了世贸组织

⁶ United States and Japan Sign Critical Minerals Agreement, March 28, 2023: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/march/united-states-and-japan-sign-critical-minerals-agreement>.

权威性和有效性，扰乱了全球经济贸易正常秩序，损害了广大成员的共同利益。对此，中方将和其他世贸组织成员一道坚定捍卫以规则为基础的多边贸易体制，尊重世贸组织成员促进本国经济社会发展的正当权利，积极维护全球产业链和供应链安全稳定。

一、美国履行世贸组织规则义务总体评价

美国是世界第一大经济体和贸易国，对外贸易长期处于全球领先地位。美国曾对建立多边贸易体制、推动多边经贸谈判、运用多边机制解决纠纷、推动贸易政策审议机制平稳运行作出重要贡献。

美国是多边贸易体制的重要创立者。在二战后，美国推动达成《关税与贸易总协定》（以下简称 GATT）；在上世纪八十年代，美国领导发起乌拉圭回合谈判；作为世贸组织创始成员之一，美国对世贸组织规则的建立曾发挥关键影响。在世贸组织成立后，《信息技术协定》及其扩围、《贸易便利化协定》等重要协定的达成及服务贸易国内规制、电子商务等新议题取得的积极成果和进展，都离不开美国的推动和参与。美国曾积极利用多边机制解决与成员之间的贸易纠纷，也曾是世贸组织争端解决机制的重要维护者。

美国是多边贸易体制的主要受益者。金融、互联网、高科技巨头和跨国公司以及美国农场主等均从自由贸易中获取了巨大利益。然而，美国政府却将造成其各阶层收入和就业机会不平等、经常账户赤字和贸易逆差等国内问题的原因归咎于所谓“不公平贸易”，将全球化和世贸组织作为其失败政策的“替罪羊”。

自 2017 年以来，美国政府对外奉行“美国优先”原则，采取一系列单边主义和贸易保护主义措施，违背多边贸易体制的核心价值和基本原则，违反世贸组织规则义务，破坏多边贸易体制的权威性和有效性，扰乱经济全球化进程，对全球

经济和贸易的稳定发展造成极大损害。

（一）多边贸易体制破坏者。

美国将国内法凌驾于国际规则之上，罔顾多边贸易规则和其他成员关切，漠视和挑战世贸组织基本原则，阻碍世贸组织正常运行，对多边贸易体制的生存和发展构成严重威胁。

破坏争端解决机制。争端解决机制是世贸组织“皇冠上的明珠”，以其具有约束力的裁决为世贸组织规则的有效实施提供了重要保障。2017年以来，在争端解决机制上诉机构成员任期陆续届满并出现空缺的情况下，美国以上诉机构存在一系列体制性问题为由阻挠上诉机构成员遴选，致使上诉机构陷入“瘫痪”。截至2024年5月，美国已连续76次在世贸组织争端解决机构（以下简称DSB）例会上，否决启动上诉机构成员遴选程序的相关提案。在130个成员明确支持尽快启动上诉机构成员遴选程序的情况下，美国仍继续以其体制性关注未得到解决为由，拒不支持启动遴选⁷。美国的这一做法违反《关于争端解决规则与程序的谅解》（以下简称DSU）关于“上诉机构成员空额一经出现即应补足”的规定。美国一方面竭力阻挠上诉机构成员遴选并导致上诉机构“瘫痪”，另一方面充分利用上诉机构成员空缺的状态，通过对自身不利的专家组裁决提起上诉，恶意阻止专家组报告通过和生效。如美国曾对专家组裁定其“232条款”钢铝关税措施和原产地标签措施违反世贸组织规则等多项裁决提起上诉，美国贸易

⁷ WT/DSB/M/486.

代表办公室（以下简称 USTR）声称美国将不会执行专家组的裁决，并对世贸组织争端解决机制妄加指责⁸。

选择性执行 DSB 裁决。全面和充分执行 DSB 裁决是世贸组织成员的基本义务，也是所有成员建立和加入世贸组织时的共同期待。但是，美国背离了其建立世贸组织的初衷，在执行 DSB 裁决方面表现糟糕。美国是被列入 DSB 例会监督议程案件最多的成员，美国执行裁决情况受到成员关注也最多。在世贸组织成立以来的 29 年中，美国在世贸组织被诉案件有 159 起，其中因美国执行裁决不力发生争端的案件有 28 起，占有所有美国被诉案件约 18%，DSB 授权起诉方对美采取报复措施的案件有 7 起。更令其他成员担忧的是，在当前由于美国执意阻挠而导致上诉机构“瘫痪”的情况下，美国通过对其不利的专家组裁决提起上诉，恶意阻止对其不利的裁决生效执行。

挑战发展中成员特殊和差别待遇。在世贸组织中，发展中成员身份由成员自我认定。与发达成员相比，发展中成员享有特殊和差别待遇，这是世贸组织赋予所有发展中成员的合法权利，也是 WTO 协定不可或缺的组成部分⁹，但美国却认为发展中成员的特殊和差别待遇导致大部分成员可以通过自我指定为发展中成员而逃避适用新规则¹⁰。美国多次向世贸组织总理事会提交提案，要求部分成员不得在当前和未来谈判中享受特殊和差别待遇，违背世贸组织关于发展中成

⁸ Statement from USTR Spokesperson Adam Hodge:
<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/december/statement-ustr-spokesperson-adam-hodge>.

⁹ WT/MIN(01)/DEC/1

¹⁰ WT/MIN(17)/ST/128.

员自我认定的惯例。

(二) 单边主义霸凌行径实施者。

世贸组织禁止成员在未经授权的情况下对其他成员采取单边措施。但美国长期以所谓“国家安全”“人权”“强制技术转让”等为由，对其他成员采取单边措施。美国还利用其在经济、科技和金融领域的优势地位，胁迫其他成员及其实体服从美国的外交政策和无理要求。有关措施对国际贸易产生破坏性影响。

滥用国家安全例外。自 2017 年起，美国以“国家安全”为由，利用其经济霸权胁迫其他世贸组织成员服从美国国内法和不合理要求。在肆意挥舞“关税大棒”的同时，美国还禁止使用来自中国相关企业的电信和通讯设备，撤销相关企业在美国运营牌照¹¹，阻止来自中国的投资。美国不断扩大对外国投资审查的限制，歧视性限制部分世贸组织成员对美投资，同时，美国还强化了对美国企业海外投资业务的“安全审查”。美国对国际投资的双向审查直接干预并扰乱正常的国际融资和技术交流。此外，美国还禁止或限制数据流向“受关注的国家”，结合出口管制、投资审查等手段升级政策“工具箱”，巩固扩大自身优势，遏制“受关注的国家”产业发展。欧洲贸易政策分析网站—Borderlex 曾发表评论员文章称，美国拒绝执行专家组关于特朗普时期就钢铝加征关税的裁决，表明华

¹¹ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, Sec. 889
9(a)(1)(B): <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>.

盛顿可以在任何问题上以“国家安全”为由，拒不执行规则¹²。

实施经济胁迫。为巩固在半导体和新能源等高科技领域的优势地位，美国不惜动用国家力量胁迫相关企业提交核心机密信息，逼迫相关成员及其实体“选边站队”。美国商务部要求半导体供应链企业在45天内“自愿”提供相关信息，包括库存、产能、供货周期、客户信息等26项核心数据¹³。美国政府甚至还威胁称，如果相关企业不提交数据，将动用《1950年国防生产法》中的强制措施¹⁴。

滥用出口管制和制裁措施。出口管制制度本来是为了防止大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散，但是美国却将其作为限制其他国家发展、打击他国企业的黑箱。美国的《2018年出口管制改革法》甚至明确要求通过出口管制手段来增强美国的产业基础，保持美国在科学、技术、工程和制造领域的领先地位¹⁵。美国还以“国家安全”“人权”等为由，将很多世贸组织成员的大量实体列入出口管制实体清单与特别指定国民和被封锁人员名单，并滥用制裁措施，严重阻碍有关成员企业正常对外经贸往来。

¹² Perspectives: Adjusting to a New World of Trade Rules, Borderlex:

<https://borderlex.net/2023/02/02/perspectives-adjusting-to-a-new-world-of-trade-rules/>.

¹³ Notice of Request for Public Comments on Risks in the Semiconductor Supply Chain:

<https://www.federalregister.gov/documents/2021/09/24/2021-20348/notice-of-request-for-public-comments-on-risks-in-the-semiconductor-supply-chain>.

¹⁴ White House Weighs Invoking Defense Law to Get Chip Data:

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-23/white-house-weighs-invoking-defense-law-to-get-chip-supply-data#xj4y7vzkg>.

¹⁵ Export Control Reform Act of 2018, Sec. 102:

<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5040/text>.

(三) 产业政策双重标准操纵者。

世贸组织成员实施产业政策不应违反世贸组织非歧视原则和《补贴与反补贴措施协定》（以下简称《SCM 协定》）等规则。长期以来，在产业政策问题上，美国对自己和其他成员奉行不同的“标准”。一方面，美国根据自身需求和产业发展阶段，实施排他性、歧视性的产业政策，通过大规模提供违反世贸组织规则的补贴，造成产能过剩，扭曲相关产品的全球市场。另一方面，美国对其他成员特别是发展中成员实施的支持国内产业发展的合理政策横加指责，甚至通过炒作中国新能源产品“产能过剩”，为其搞单边主义、实施贸易保护政策正名。

长期实施产业保护政策。美国立国之初即奉行幼稚产业保护理论，强调通过关税和政府补贴等手段保护国内产业。二战后，美国产业竞争力全球领先。为了帮助美国产品更好进入全球市场，美国推动 GATT 纳入产业补贴规则，限制或禁止其他成员通过补贴支持国内产业。但是，美国并没有因此减少产业政策的使用，近年来，美国政府甚至完全无视世贸组织的补贴纪律，肆无忌惮地巨额补贴电动汽车、关键矿产、清洁能源、发电设施、半导体等产品生产，以帮助其产业获得人为竞争优势。如在《2022 年通胀削减法》中，美国政府计划向电动汽车、动力电池、光伏、关键矿产等产业提供的可诉补贴甚至是禁止性补贴高达 3690 亿美元。

以减缓“气候变化”为名大规模补贴扶持国内产业。在针对电动汽车的补贴中，《2022 年通胀削减法》要求获取补贴

的前提是，关键矿产含量必须有一定比例是在美国或与美国有自由贸易协定的国家提取、加工或回收，电池组件需在北美地区生产和组装，且关键矿产和电池组件的生产不得由“受关注的外国实体”完成，新电动汽车的最终组装也要在北美境内进行等。在《2022年通胀削减法》和《2022年芯片与科学法》等歧视性产业政策中，还特别提出“受关注的外国实体”概念，进一步扩大获得补贴的限制。在针对清洁能源的补贴中，纳税人须证明生产产品所用设施组成部分的钢、铁或者制成品等是在美国及北美其他国家生产并且达到一定比例，才能获得税收抵免。

胁迫企业不向与美国有竞争的成员进行扩张性投资或出口产品。《2022年芯片与科学法》纳入了“护栏条款”，要求获得补贴的主体与美国商务部签订为期十年的协议，不得在中国或者其他“受关注的国家”对“受关注的外国实体”进行涉及实质性扩张半导体产能的重大交易。同时，美国还利用出口管制、限制对外投资等措施，遏制其他成员产业发展。美国商务部长雷蒙多曾公开表示，要确保在《2022年芯片与科学法》实施结束时，美国是世界上唯一每家生产尖端芯片的美国企业都拥有大量研发和大规模产能的国家，并希望到2030年，美国将在岸设计和生产世界上最先进的芯片¹⁶。

频繁指责其他成员合理产业政策。美国在通过产业政策大肆补贴自身国内产业的同时，却以市场经济体制的“捍卫

¹⁶ Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo: The CHIPS Act and a Long-term Vision for America's Technological Leadership:
<https://www.commerce.gov/news/speeches/2023/02/remarks-us-secretary-commerce-gina-raimondo-chips-act-and-long-term-vision>.

者”和“主裁判”自居，频繁指责其他成员利用产业政策支持和发展本国经济。2018年以来，美国政府以对中国出口产品加征高额关税为威胁，执意要求中国取消支持科技研发、落后地区发展等合理的产业政策。在美国主导的多份美国、欧盟和日本三方贸易部长声明中，美国还提出要扩大禁止性补贴的范围，并为所谓“有害补贴”建立举证责任倒置机制等¹⁷。

炒作“产能过剩”遏制打压其他成员优势产业。美国无视全球对可负担的优质新能源产品需求不断上升的客观事实，渲染炒作所谓的“产能过剩”，以实现其遏制打压其他成员新兴产业发展、为本国企业谋求更有利的竞争地位和市场优势的目的，严重动摇全球为实现《巴黎协定》中的气候目标而协同合作的信心，阻滞全球绿色转型。

（四）全球产业链供应链扰乱者。

由于霸权和冷战思维作祟，美国采取多种保护主义做法，例如滥用国家安全、提高关税或采取限制措施、巨额补贴扶持国内产业、挑动“脱钩断链”、推动“近岸/友岸外包”等，片面追求所谓的供应链“安全”和“韧性”。从美国自身来看，这些做法并未使供应链按预期回流美国，反而使美国企业和家庭承受额外的关税负担¹⁸；从全球来看，美国的做法不仅不会增强全球产业链和供应链的安全和韧性，反而会导致全球产业链和供应链更加脆弱甚至分裂。

¹⁷ Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union:
<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union>.

¹⁸ 2022 U.S.-China Trade Data Shows No Signs of Widespread Decoupling:
<https://www.cato.org/blog/2022-us-china-trade-data-shows-no-signs-widespread-decoupling>.

以单边关税措施倒逼产业链回迁。美国政府对华加征“301 条款”关税的重要目的之一就是胁迫美国进口商将采购来源转移到美国，实现其所谓“美国制造”的目标，其根本目的在于保护美国产业发展和维持美国霸权地位。例如，USTR 在决定是否给予中国产品“301 条款”关税豁免时的重要考虑因素之一是相关产品或类似产品能否从美国获得。在“301 条款”关税到期复审中，USTR 甚至开始评估“301 条款”关税对于将供应链从中国转移出去的效果¹⁹。美国还对日本的半导体、欧洲的飞机及印度和越南的钢铁也加征了关税，以打压他们相关产业的发展。这些单边关税措施不仅严重背离世贸组织规则和干扰全球产业链正常运行，还损害了包括美国在内的很多成员利益。研究表明，美国加征关税给其自身带来的负面影响包括经济增长减缓、出口和进口受阻、消费者价格上涨以及部分行业就业岗位减少等²⁰。研究显示，美国关税政策给消费者和进口商带来了额外的负担，美国消费者和进口商在 2018 年每月多支出 32 亿美元的额外关税和遭受 14 亿美元的效率损失²¹。但是，美国的这些损失并未换来预期的产业链回迁和进口来源替代。还有研究表明，美国的关税措施带来的贸易转移效应有限，除了导致自身进口成本上升

¹⁹ Four-Year Review, Request for Comments in Four-Year Review of Actions Docket: <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-china-technology-transfer/china-section-301-tariff-actions-and-exclusion-process/four-year-review>.

²⁰ Lukas Boer and Malte Rieth, “The Macroeconomic Consequences of Import Tariffs and Trade Policy Uncertainty,” IMF Working Paper, January 19, 2024: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/01/19/The-Macroeconomic-Consequences-of-Import-Tariffs-and-Trade-Policy-Uncertainty-543877>.

²¹ Mary Amiti, Stephen J. Redding and David E. Weinstein, “The Impact of the 2018 Tariffs on Prices and Welfare,” *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33, No. 4, 2019, pp.187-210.

外并未实现减少对中国依赖的政策目标²²。

以“美国优先”为导向审查供应链。拜登政府上任伊始就发布《关于美国供应链第 14017 号行政令》，要求对依赖进口的六大产业进行为期一年的审查和对四大类关键产品进行为期 100 天的审查²³。2021 年 6 月，美国发布《第 14017 号行政令项下的百日审查报告》²⁴，提出重建美国制造和创新能力、加强监控预警等政策建议，并成为美国后续政策的重要内容。美国审查产业的范围不断扩大，2022 年 2 月，美国再次发布针对公共健康²⁵、国防²⁶、运输²⁷、能源²⁸、信息通信产业²⁹、农产品和食品产业³⁰供应链风险评估报告，并提出加大国内基础设施建设投资、增加政府研发投入、扩大关键产品国内生产、与盟友合作保证供应链多元化、打击“不公平贸易”等多种应对措施，这些政策建议成为美国后续政策的重要内容。

以歧视性手段扰乱产业链供应链。美国发展新能源产业

²² Simone Cigna, Philipp Meinen, Patrick Schulte, Nils Steinhoff, “The Impact of US Tariffs Against China on US Imports: Evidence for Trade Diversion?,” *Economic Inquiry*, October 13, 2021, pp.162-173.

²³ America’s Supply Chains, Executive Order 14017 of February 24, 2021:
<https://www.federalregister.gov/documents/2021/03/01/2021-04280/americas-supply-chains>.

²⁴ Biden-Harris Administration Announces Supply Chain Disruptions Task Force to Address Short-Term Supply Chain Discontinuities:
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/08/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-supply-chain-disruptions-task-force-to-address-short-term-supply-chain-discontinuities/>.

²⁵ Public Health Supply Chain and Industrial Base One-Year Report:
<https://aspr.hhs.gov/MCM/IBx/2022Report/Documents/Public-Health-Supply-Chain-and-Industrial-Base%20One-Year-Report-Feb2022.pdf>.

²⁶ Securing Defense-Critical Supply Chains:
<https://www.defense.gov/News/Releases/Article/2944488/defense-department-releases-report-on-strengthening-defense-critical-supply-chain/>.

²⁷ Supply Chain Assessment of the Transportation Industrial Base: Freight and Logistics:
<https://www.transportation.gov/supplychains>.

²⁸ America’s Strategy to Secure the Supply Chain for a Robust Clean Energy Transition:
<https://www.energy.gov/policy/articles/americas-strategy-secure-supply-chain-robust-clean-energy-transition>.

²⁹ Assessment of the Critical Supply Chains Supporting the U.S. ICT Industry:
<https://www.dhs.gov/publication/assessment-critical-supply-chains-supporting-us-ict-industry>.

³⁰ America’s Strategy to Secure the Supply Chain for a Robust Clean Energy Transition:
<https://www.energy.gov/policy/securing-americas-clean-energy-supply-chain>.

的《2022年通胀削减法》以及发展半导体产业的《2022年芯片与科学法》，试图以歧视性、扭曲性的巨额补贴手段在美国本土或美国“信赖”的伙伴国建立相关产业，强行改变全球产业格局与市场分工。此外，美国还以“国家安全”等为由限制或禁止受管制物项对某些成员的出口，强行切断其他成员获得来自美国的产品或技术的供应。

以“近岸/友岸外包”构建排他性产业链供应链。美国政府极力推动“印太经济框架”（以下简称 IPEF）、“芯片四方联盟”、TTC、“矿产安全伙伴关系”以及“美洲经济繁荣伙伴关系”等排他性联盟，其根本目标是重新组建美国占据支配地位、服务于美国霸权利益的“新的”产业链和供应链，并排斥美国的非盟友国家，极大破坏全球产业链和供应链的稳定和健康发展。

二、对美国政策措施的具体关注

（一）关税和非关税壁垒。

自 2017 年以来，美国频繁以关税作为打压或胁迫其他成员的重要手段，以“强制技术转让”“国家安全”和“人权”等为借口任意提高关税或设立非关税壁垒，限制其他成员产品进入美国市场。

1. 关税高峰和关税升级。

尽管美国的简单平均税率总体较低，但有 6.9% 的税目处于高峰关税。美国关税税率表中包含 10 个超过 300% 的税号，其中 2 个超过 400%。服装、纺织品、鱼类、糖、矿物等产品的关税介于 30%—50% 之间，咖啡、奶制品、皮革、鞋类等产品的关税介于 50%—100% 之间，水果、蔬菜、烟草等产品的关税则超过了 100%。美国对部分产品设置的关税高峰降低了其他成员产品在美市场的竞争力，增加了进入美国市场的难度。此外，美国关税升级的现象仍较为严重，一些制成品或半制成品的关税随着加工程度的加深而增加。这样的关税结构明显限制了附加值较高的半制成品或制成品对美出口，对其他成员出口企业的利益造成损害。

2. “301 条款”。

1975—2020 年，美国曾依据“301 条款”启动 130 起调查，涉及 142 个经济体³¹。在世贸组织争端解决机构于 2020 年裁定美国“301 条款”征税措施违反世贸组织规则后，2024 年 4 月，USTR 再次采取单边行动，宣布发起针对中国海事、物

³¹ US Congressional Research Service, Section 301 of the Trade Act of 1974: Origin, Evolution, and Use, December 14, 2020: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46604>.

流和造船业的“301 条款”调查。2024 年 5 月，美方发布四年期复审结果，宣布在原有对华 301 关税基础上，进一步提高自中国进口的电动汽车、锂电池、光伏电池、关键矿产、半导体以及钢铝、港口起重机、个人防护装备等产品的关税，其中，电动汽车的关税从 25%提高至 100%，锂电池从 7.5%提高至 25%，光伏电池从 25%提高到 50%。

为了回应欧共体成员国、日本、加拿大等 GATT 缔约方对美国滥用“301 条款”调查的担忧，美国于 1994 年在《〈乌拉圭回合协定法案〉行政行动声明》³²（以下简称《行政行动声明》）中承诺，针对违反世贸组织协定或损害美国在该协定下利益的问题，须依据 DSB 专家组或上诉机构的结论作出相关决定³³。在欧盟诉美国“301 条款”案（DS152）中，美国也明确、正式、反复和无条件地确认该承诺³⁴。因此，DS152 案专家组警告称，如果该承诺被美国政府以任何方式否定或移除，那么“301 条款”将违反世贸组织规则³⁵。

自 2017 年以来，美国政府频频违反其在《行政行动声明》中作出的承诺。以美国对中国发起的“301 条款”调查为例，2018 年 3 月，USTR 发布《“301 条款”调查报告》单方面认定中国政府在技术转让、知识产权和创新方面的法律、政策和做法不合理或存在歧视性，并对美国商业造成阻碍和限制。时任美国总统特朗普发布备忘录，要求 USTR 对中国

³² Statement of Administrative Action on The Uruguay Round Trade Agreements: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CREC-1994-10-08/html/CREC-1994-10-08-pt1-PgE143.htm>.

³³ Panel Report, United States – Sections 301–310 of the Trade Act of 1974, para. 7.112.

³⁴ *Ibid.*, paras. 7.114–7.126.

³⁵ *Ibid.*, para. 7.136.

采取包括加征关税在内的三方面行动³⁶。随后，美国政府先后分四批对来自中国约 3600 亿美元的进口产品加征 7.5%至 25%不等的“301 条款”关税，大大超出了美国在世贸组织作出的关税减让承诺。

为纠正美国违规做法，中国多次在世贸组织总理事会、货物贸易理事会等多边场合对美措施与其在世贸组织作出的承诺和世贸组织规则一致性提出质疑。自 2018 年 4 月起，中国在世贸组织争端解决机制项下，针对“301 条款”关税措施提起多起磋商（DS543、DS565 和 DS587）。2020 年 9 月，DS543 案专家组正式发布报告称，专家组裁定，美国“301 条款”关税措施违反 GATT 1994 第 1 条“普遍最惠国待遇”规则和 GATT 1994 第 2 条“减让表”关税约束承诺，且美国措施也不符合 GATT 1994 第 20 条“一般例外”的规定³⁷。这一限制措施不仅违反了世贸组织规则、损害了其他成员产品公平进入美国市场的权利，也损害了美国进口商的利益。2024 年 2 月，美国进口商恳请 USTR 将某些产品纳入 301 关税豁免产品清单³⁸。

3. “232 条款”。

美国《1962 年贸易扩展法》第 232 条规定，为保护国家安全，美国商务部可应申请、请求或自身的提议，就某进口物项对国家安全的影响发起调查。基于美国商务部的调查结

³⁶ Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation of China’s Laws, Policies, Practices, or Actions Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation, Memorandum for the Secretary of the Treasury, the United States Trade Representative, the Senior Advisor for Policy, the Assistant to the President for Economic Policy, the Assistant to the President for National Security Affairs, and the Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism:
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-03-27/pdf/2018-06304.pdf>.

³⁷ Panel Report, United States — Tariff Measures on Certain Goods from China, para. 8.1.

³⁸ <https://insidetrade.com/daily-news/importers-tell-ustr-they-need-longer-move-supply-chains-out-china>.

论，美国总统被授权在认为从其他国家进口产品数量或情势威胁国家安全的情况下，采取措施对该产品及其衍生物进口进行调整，以使此类进口不会对国家安全造成威胁。

自 2017 年以来，“232 条款”在沉寂了 16 年后成为了美国政府发动“贸易战”的重要工具。美国政府已经针对钢铁、铝、汽车零部件、铀矿石和铀产品、海绵钛、变压器及变压器铁芯等零部件、移动式起重机、钒、钹铁硼磁铁等多项产品发起调查，并根据调查结果实施了多项进口限制措施，包括加征关税或进行数量限制。自 2017 年以来，美国政府共发起 9 起“232 条款”调查（见表 1），超过 1963 年以来美国政府发起的所有“232 条款”调查的四分之一³⁹。

表 1 2017 年以来美国发起的“232 条款”调查情况

被调查产品	发起时间	调查申请人	美国财政部或商务部裁定	总统行动
钢	2017	商务部依职权发起	造成威胁	对从除加拿大、墨西哥之外的所有国家进口的钢铁产品征收 25% 的关税。
铝	2017	商务部依职权发起	造成威胁	对从除加拿大、墨西哥之外的所有国家进口的铝产品征收 10% 的关税。
汽车零部件	2018	商务部依职权发起	造成威胁	指示 USTR 与欧盟、日本及其他贸易伙伴协商解决进口汽车零部件对“国家安全”造成威胁的问题。
铀矿石和铀产品	2018	Ur-Energy Inc. 与 Energy Fuels Inc.	造成威胁	总统不同意美国商务部对进口铀进行“232 条款”调查所得出的结论，决定不对铀进口作出限制，但总统要求组建一个工作组，就恢复和扩大国内核燃料生产提出建议。

³⁹ The US Congressional Research Service, Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress, August 24, 2020: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45249/30>; <https://www.bis.doc.gov/232>.

被调查产品	发起时间	调查申请人	美国财政部或商务部裁定	总统行动
海绵钛	2019	Titanium Metals Corp.	造成威胁	总统同意美国商务部对海绵钛进行“232 条款”调查所得出的结论，但决定不对海绵钛进口作出限制，同时总统要求与日本组建一个工作组，确保海绵钛的进口。
变压器、变压器铁芯、变压器调节器等零部件	2020	商务部依职权发起	造成威胁	总统未在法定期限内采取任何行动。
移动式起重机械	2020	Manitowoc Company, Inc. T	造成威胁	总统未在法定期限内采取任何行动。
钒	2020	AMG Vanadium LLC 与 U.S. Vanadium LLC	造成威胁	总统未在法定期限内采取任何行动。
钕铁硼磁铁	2021	商务部依职权发起	造成威胁	总统同意美国商务部对钕铁硼磁铁进行“232 条款”调查所得出的结论，但决定不对钕铁硼磁铁进口作出限制。

资料来源：美国国会研究服务（The US Congressional Research Service）。

“232 条款”没有对国家安全的概念进行定义。尽管世贸组织成员有援引国家安全例外的权利，但是该权利并非没有边界。世贸组织成员应善意和克制地援引安全例外条款，成员采取的限制性措施与其所要保护的“基本安全利益”之间必须存在必要联系。以美国针对钢铁和铝产品的调查为例，美国商务部在调查报告中认为，因钢铁与铝产品的进口数量和情形正在“弱化美国经济”，对美国“国家安全”造成威胁，美国据此对钢铁和铝产品分别征收 25% 和 10% 的附加关税⁴⁰。事实上，钢铝进口增加对美国国防安全毫无影响，美国军事

⁴⁰ The Effect of Imports of Steel on the National Security:
<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/steel/2224-the-effect-of-imports-of-steel-on-the-national-security-with-redactions-20180111/file>; The Effect of Imports of Aluminum on the National Security:
https://www.commerce.gov/sites/default/files/the_effect_of_imports_of_aluminum_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180117.pdf.

工业所需要的钢铁和铝产品的数量仅占其国内总产量的3%⁴¹。美国采取“232条款”调查推行隐蔽的贸易保护主义目的显而易见。

美国以所谓“国家安全”为借口实施贸易保护主义、公然违反世贸组织规则的行为引起了世贸组织成员的普遍反对，中国和其他世贸组织成员多次在世贸组织总理事会、货物贸易理事会等多边场合对美措施提出质疑。自2018年4月起，9个成员先后将美国钢铁和铝产品“232条款”关税措施诉诸世贸组织争端解决机制⁴²。2022年12月，专家组发布报告裁定“232条款”关税措施不符合美国关于GATT 1994第2条“减让表”关税约束承诺⁴³；美国为澳大利亚、阿根廷、巴西和韩国的钢铝产品提供豁免的做法不符合GATT 1994第1条“普遍最惠国待遇”规则⁴⁴；并且，“232条款”关税措施不符合GATT 1994第21条“安全例外”的规定⁴⁵。世贸组织专家组的裁决再次表明，国家安全例外不能成为单边主义、保护主义的“避风港”。

4. 电信设备。

近年来，美国以“国家安全”为借口，在无任何事实证据的情况下，任意扩大对中国生产的电信和通讯等设备进入美国市场的限制。美国从政府采购入手，将中国通讯行业头部企业排除出政府采购范围。美国《2019财年国防授权法》第

⁴¹ *Ibid.*

⁴² DS544（中国），DS547（印度），DS548（欧盟），DS550（加拿大），DS551（墨西哥），DS552（挪威），DS554（俄罗斯），DS556（瑞士），DS564（土耳其）。

⁴³ Panel Report, United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products, para. 7.47.

⁴⁴ *Ibid.*, para. 7.59.

⁴⁵ *Ibid.*, para. 7.149.

889 节禁止美国行政机构购买或获取中国通讯行业头部企业生产的设备⁴⁶。美国《2019 年安全与可信通信网络法》，要求美国联邦通讯委员会（以下简称 FCC）公布威胁美国信息网络安全所涵盖的通信设备或服务清单，一旦供应商或其设备被列入该清单，则不得使用联邦补贴购买、出租、租赁、获取或维护任何清单内的电信设备或服务⁴⁷。截至 2023 年 9 月，FCC 共将 9 家中国通讯行业头部企业纳入该清单⁴⁸。

为了进一步禁止中国生产的电信设备进入美国市场，美国将限制从“使用联邦资金”扩展到“民间资金或非联邦政府资金”⁴⁹。美国《2021 年安全设备法》授权 FCC 停止审查或批准清单内实体及其提供的相应服务的授权申请⁵⁰。2022 年 11 月，FCC 发布禁令，明确禁止对清单内企业生产的电信或视频设备进行认证，从而实质上导致相关产品无法对美出口或在美国市场销售⁵¹。

美国以威胁信息网络安全为由将相关中国电信设备企业列入清单，禁止中国产电信设备进入美国市场。美国相关措施对中国产品构成了歧视，对正常国际贸易造成了障碍，违背世贸组织相关规则。

⁴⁶ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, Sec. 889(a)(1)(B): <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>.

⁴⁷ Secure And Trusted Communications Networks Act of 2019, Sec. 2: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/4998/text>.

⁴⁸ List of Equipment and Services Covered by Section 2 of The Secure Networks Act, updated September 20, 2023: <https://www.fcc.gov/supplychain/coveredlist>.

⁴⁹ 2 CFR § 200.216:

<https://www.ecfr.gov/current/title-2/subtitle-A/chapter-II/part-200/subpart-C/section-200.216>.

⁵⁰ Secure Equipment Act of 2021, Sec. 2: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3919/text>.

⁵¹ FCC Bans Authorizations for Devices That Pose National Security Threat: <https://www.fcc.gov/document/fcc-bans-authorizations-devices-pose-national-security-threat>.

（二）产业补贴。

近年来，美国政府频繁出台补贴政策以扶持相关产业的发展。这些补贴项目的歧视性之明显、涉及金额之巨大、对市场造成的扭曲影响之严重都远超以往，相关补贴项目甚至公然以使用美国产品或禁止采购他国产品为条件。

1. 电动汽车。

为了发展电动汽车产业，美国出台了大量补贴政策，涉及产品的研发、生产、制造、消费，以及充电装备等方面，意图大力发展国内产业，以实现到 2030 年美国产电动汽车占美国汽车销售总量 50% 的目标⁵²。美国《2022 年通胀削减法》“清洁汽车税收抵免”规定，消费者购买符合“关键矿产”和“电池组件含量”两项要求的新电动车可获得最高 7500 美元的税收抵免⁵³。具体而言，根据“关键矿产”要求，获得税收抵免的新电动车所使用的电池中，含有的关键矿产材料必须有一定比例是在美国或与美国有自由贸易协定的国家提取或加工，或者必须在北美回收⁵⁴。“电池组件含量”要求获得税收抵免的新电动车所使用的电池组件必须要有一定比例在美国、加拿大或墨西哥制造或组装⁵⁵。此外，7500 美元的税收抵免还需满足其他限制性条件。一是从 2024 年起，电动汽车补贴对象不得含有由“受关注的外国实体”制造或组装的任何电池组件。从 2025 年开始，电动汽车补贴对象不

⁵² President Biden's Economic Plan Drives America's Electric Vehicle Manufacturing Boom: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/14/fact-sheet-president-bidens-economic-plan-drives-americas-electric-vehicle-manufacturing-boom/>.

⁵³ Inflation Reduction Act of 2022, Sec. 13401: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text>.

⁵⁴ 该比例对于2024年1月1日前投产的车辆是40%，并且每年上升10%，2028年达到80%上限。

⁵⁵ 该比例对于2024年1月1日前投产的车辆是50%，并且每年上升10%，2028年以后达到100%。

得含有由“受关注的外国实体”提取、加工或回收的任何关键矿产；二是新电动汽车的最终组装要在北美境内进行⁵⁶。2023年2月，美国政府发布全美电动汽车充电设施网络最终规定，要求所有《2021年基础设施投资和就业法》（以下简称 IIJA）资助的电动汽车充电器必须在美国制造，2024年7月，美国国内生产的零部件需占到所有组件成本的55%⁵⁷。

此外，美国政府还向电动汽车有关的配套设施提供财政资助。IIJA⁵⁸计划拨款186亿美元用于资助已有和新的电动汽车相关项目。截至2023财年，美国对上述项目的拨款已超过85亿美元⁵⁹。IIJA授权美国能源部在2022至2026财年间向电池材料加工资助项目⁶⁰和电池制造与回收资助项目⁶¹分别拨款30亿美元，并规定美国能源部优先考虑向以下五种实体进行拨款：（1）位于美国且在美国开展经营；（2）由美国实体所有；（3）使用北美所有的知识产权和内容；（4）财团或者行业合作伙伴；（5）不会使用源自或由“受关注的外国实体”⁶²提供的电池材料。

美国新能源企业长期接受美国政府以税收优惠、政策性贷款等方式给予的高额补贴。据《洛杉矶时报》报道，美国政府的财政资助是新能源企业的重要经济来源。从州政府层

⁵⁶ Electric Vehicle (EV) and Fuel Cell Electric Vehicle (FCEV) Tax Credit: <https://afdc.energy.gov/laws/409>.

⁵⁷ Fact Sheet: Biden - Harris Administration Announces New Standards and Major Progress for a Made-in-America National Network of Electric Vehicle Chargers: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/02/15/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-new-standards-and-major-progress-for-a-made-in-america-national-network-of-electric-vehicle-chargers/>.

⁵⁸ Infrastructure Investment and Jobs Act: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3684/text>.

⁵⁹ Bipartisan Infrastructure Law Grant Programs: <https://www.transportation.gov/bipartisan-infrastructure-law/bipartisan-infrastructure-law-grant-programs>; Clean School Bus (CSB) Reports to Congress: <https://nepis.epa.gov/Exe/ZyPDF.cgi?Dockey=P1019JFZ.pdf>.

⁶⁰ *Supra* note 52, Sec. 40207(b)(4).

⁶¹ *Ibid.*, Sec. 40207(c)(4).

⁶² *Ibid.*, Sec. 40207(a)(5).

面看，内华达州、加利福尼亚州、德克萨斯州都通过减税、发放刺激性补贴和实施优惠政策，吸引新能源企业的汽车制造厂和电池工厂在当地建厂⁶³。内华达州于2014年签署一揽子法案，为新能源企业提供13亿美元的税收减免⁶⁴。截至2023财年，内华达州的新能源企业已节省超过4.6亿美元的工资税和其他税款⁶⁵。美国能源部根据先进技术汽车制造计划，宣布向美国汽车企业提供25亿美元贷款，用于建设在俄亥俄州、田纳西州和密歇根州的电池制造设施⁶⁶。

美国政府以拨款、贷款和税收优惠等方式给予电动汽车行业及其上下游产业巨额财政资助，以帮助美国迅速建立、发展并扩大电动汽车产业及其配套产业。这些补贴的目的在于取代或阻碍其他成员的电动汽车进入美国市场。相关补贴项目中关于美国成分含量的要求，导致只有使用美国相关矿物原料和电池组件生产的电动汽车才能享受税收抵免，违反世贸组织禁止性补贴规则。这些要求还可能使美本土电动汽车获得竞争优势，从而使进口同类电动汽车处于不利地位，不符合世贸组织关于国民待遇的有关规定。此外，相关补贴项目还以在“与美国签署自贸协定国家或北美地区”生产或组装为条件，排除“受关注的外国实体”，与世贸组织相关原则

⁶³ Elon Musk's Growing Empire Is Fueled by \$4.9 Billion in Government Subsidies:
<https://www.latimes.com/business/la-fi-hy-musk-subsidies-20150531-story.html>.

⁶⁴ Tesla Is Taking Nevada for a Ride:
<https://www.latimes.com/business/hiltzik/la-fi-0914-hiltzik-20140914-column.html>; Nevada Governor Signs \$1.3 Billion Tax Break Package for Electric Car Maker Tesla:
<https://www.reuters.com/article/us-usa-tesla-motors-nevada-idUSKBN0H704A20140912>.

⁶⁵ Tesla Annual Report-FY23, September 29, 2023:
<https://goed.nv.gov/wp-content/uploads/2024/01/NRS-360.975-3.5B-Annual-Tesla-ReportV2.pdf>.

⁶⁶ Biden Administration Launches \$2.5 Billion Fund to Modernize and Expand Capacity of America's Power Grid:
<https://www.energy.gov/articles/biden-administration-launches-25-billion-fund-modernize-and-expand-capacity-americas-power>.

相悖。

2. 半导体。

美国出台的《2022 年芯片与科学法》向美国国内半导体研究和制造提供巨额补贴⁶⁷。该法设立的“美国芯片基金”共拨款 527 亿美元。该法修订了《1986 年国内税收法典》，规定纳税人投资半导体先进制造设施可以享受投资额 25% 的税收抵免。该法设置了“护栏条款”，规定符合要求的相关实体在获得财政资助时或之前，应与美国商务部签订为期十年的协议，在协议规定期内，不得在“受关注的国家”进行涉及实质性扩张半导体产能的重大交易⁶⁸。

近年来，美国持续升级集成电路领域出口管制措施，通过“实体清单”等手段打压他国企业发展，以保持其自身领先地位。2022 年 10 月，美国限制对中国出口先进制造设备和高算力芯片及相关技术，并限制“美国人”在中国参与相关技术开发和服务。2023 年 10 月，美国发布《先进计算芯片更新规则》及《半导体制造物项更新规则》，禁止英伟达等向中国销售最先进版本的人工智能芯片，进一步加严对人工智能芯片、半导体制造设备的出口限制。

2024 年 2 月，美国白宫发表声明称，美国政府根据《2022 年芯片与科学法》，将为半导体相关研发投入超过 50 亿美元，以提升美国在半导体研发领域的领导地位⁶⁹。美国国会

⁶⁷ Chips and Science Act: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4346>.

⁶⁸ CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>.

⁶⁹ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/02/09/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-over-5-billion-from-the-chips-and-science-act-for-research-development-and-workforce/>.

已向政府拨款 5 亿美元，国家电信和信息管理局也将拨款 15 亿美元，用于推进“开放无线电接入网络”（Open RAN）和安全半导体技术的开发和使用，以使美国公司主导美通讯市场⁷⁰。美国商务部长雷蒙多在英特尔公司举办的首次晶圆代工活动上发表视频讲话称，《2022 年芯片与科学法》不足以让美国重新获得半导体供应链的主导地位，美国需要第二部“芯片法案”以领导世界⁷¹。

美国《2022 年芯片与科学法》通过大量补贴以提高美国产半导体产品的制造能力和市场领导地位，滥用出口管制措施限制他国企业发展，对正常经贸关系进行不当干预，对全球经贸环境带来了不利影响，也损害了世贸组织成员的合法权益。研究表明，该法与美国支持开放和基于规则的多边体系的政策立场背道而驰，使用“护栏条款”服务于地缘政治和地缘经济目的并由此将全球价值链武器化⁷²。

3. 光伏。

除对进口光伏产品采取反倾销、反补贴、反规避和保障措施，以及以所谓“强迫劳动”为借口打压其他成员的光伏产业外，美国政府还积极补贴自身的光伏产业。就太阳能电池板而言，美国一新能源企业从美国财政部获得了 4.975 亿美元的拨款⁷³。纽约州向美国一新能源企业集团计划在水牛城

⁷⁰ <https://www.washingtonpost.com/technology/2024/02/12/oran-biden-china-huawei-technology/>.

⁷¹

<https://asia.nikkei.com/Business/Tech/Semiconductors/U.S.-needs-another-CHIPS-Act-to-lead-world-says-Raimondo>

⁷² Yadong Luo and Ari Van Assche, “The Rise of Techno-geopolitical Uncertainty: Implications of the United States CHIPS and Science Act,” *Journal of International Business Studies*, Vol. 54, April 1, 2023, pp.1423-1440.

⁷³ Elon Musk’s Growing Empire Is Fueled by \$4.9 Billion in Government Subsidies:

<https://www.latimes.com/business/la-fi-hy-musk-subsidies-20150531-story.html>.

建造的太阳能电池板工厂拨款 7.5 亿美元⁷⁴。

为了在光伏市场占据领导地位，美国政府推出的《2022 年通胀削减法》给予美国光伏行业大量补贴。一是该法在第 13102 节“能源税收抵免的延长和修改”中规定，将按安装太阳能设备成本的 30% 计算投资抵免额度，并且该投资抵免额度的适用期限将延长至 2032 年；二是该法将生产税收抵免由风电场扩展至太阳能项目；三是该法还将税收抵免延伸至光伏全产业链（包括多晶硅、硅片、电池、组件、背板、逆变器等各环节），通过不同程度的补贴以提振本土产能⁷⁵。同时，该法还设有“额外的国内含量奖励”规定，如纳税人证明相关太阳能设施组成部分的任何钢、铁或者制成品是在美国生产，将给予额外 10% 的抵免额度⁷⁶。

这些补贴可能取代或阻碍其他成员的光伏产品进入美国市场。同时，“额外的国内含量奖励”抵免条件也与世贸组织关于禁止性补贴的规定相悖。

4. 清洁能源。

为了能够在清洁能源市场中占据领导地位，美国政府制定了《2022 年通胀削减法》。该法在清洁能源领域设置了九项税收抵免措施⁷⁷，确保政府巨额补贴切实注入美国本土清洁能源产业以扶持其快速建立和成长。这些税收抵免措施不

⁷⁴ Tesla Promises to Help Build Solar Panels in New York — But Only if the SolarCity Merger Passes: <https://www.businessinsider.com/tesla-solarcity-panasonic-buffalo-billion-solar-2016-10>.

⁷⁵ Inflation Reduction Act Could Provide Major Boost for Renewable Energy and CleanTech Industries: <https://www.globalxetfs.com/inflation-reduction-act-could-provide-major-boost-for-renewable-energy-and-cleantech-industries/>.

⁷⁶ *Supra* note 46, Sec. 13101.

⁷⁷ 包括可持续航空燃料抵免、清洁氢气生产税收抵免、先进制造生产税收抵免、清洁燃料生产税收抵免、清洁电力生产税收抵免、可再生电力生产税收抵免、能源税收抵免和电力投资抵免等。

仅扭曲了市场,而且由于涉及“国内含量”而带有歧视性色彩。

表 2 美国清洁能源领域税收抵免措施

税收抵免的条件	涉及到的措施	备注
国内生产	可持续航空燃料抵免	/
	清洁氢气生产税收抵免	/
	先进制造生产税收抵免	/
	清洁燃料生产税收抵免	/
	清洁电力生产税收抵免	清洁电力生产税收抵免同时含有在美国生产和国内成分含量两项税收抵免条件
国内含量	清洁电力生产税收抵免	
	可再生电力生产税收抵免	/
	能源税收抵免	/
	清洁电力投资抵免	/

资料来源：《2022 年通胀削减法》。

美国政府给予特定行业的税收抵免以吸引清洁能源产业在本国投资设厂,扩大美国在清洁能源领域的产能,严重扭曲清洁能源产品的全球市场和产业布局。这些补贴可能取代或阻碍其他成员的清洁能源产品进入美国市场。

以国内含量为条件的税收抵免措施需纳税人证明生产产品所用设施组成部分的钢、铁或者制成品是在美国生产且达到一定比例。以可再生电力生产税收抵免为例,符合条件的可再生电力设备中,所使用的钢、铁必须是在美国生产,或者制成品总成本中至少有 40%在美国开采、生产或者制造。该规定将税收抵免措施的效应延伸到生产设备所需的钢、铁和制成品中,实际上是鼓励可再生电力设备生产商采

购美国生产的钢、铁和制成品，从而排除了在上游产业中的外国竞争者。《2022 年通胀削减法》中关于美国成分含量的要求，违反世贸组织禁止性补贴规则。

5. 关键矿产。

近年来，美国政府开始加大补贴国内关键矿产和材料的生产。美国政府 2025 财年将投入 3.25 亿美元，支持研发关键矿产和材料，以增加国内可持续供应⁷⁸。美国国防部的“工业基础分析和维持计划”将给予美国稀土企业 3500 万美元，用于支持分离和加工重稀土元素的工厂，以及建立一个完整的“端到端”美国国内永磁体供应链。在这笔政府“催化资金”支持下，某稀土企业宣布再投资 7 亿美元用于磁铁供应链建设⁷⁹。美国能源部对两家本土锂矿公司先后给予 7 亿美元和 22.6 亿美元贷款支持⁸⁰。

美国能源部把根据 IIIJA 获得的高达 1.56 亿美元的资金，用于建造首个从采矿废物等非传统来源中提取和分离稀土元素和关键矿产的设施⁸¹。在《2022 年通胀削减法》中，关键矿产含量是获得电动汽车补贴的重要考虑因素之一，以促进下游产业使用通过巨额补贴建立的关键矿产相关产业的

⁷⁸ Budget of the U.S. Government Fiscal Year 2025:

https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2024/03/budget_fy2025.pdf

⁷⁹ Securing a Made in America Supply Chain for Critical Minerals:

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/22/fact-sheet-securing-a-made-in-america-supply-chain-for-critical-minerals/>.

⁸⁰ U.S. Department of Energy Offers Conditional Commitment for a Loan of Up to US\$700 Million for the Rhyolite Ridge Project, January 13, 2023:

<https://www.ioneer.com/news/u-s-department-of-energy-offers-conditional-commitment-for-a-loan-of-up-to-us700-million-for-the-rhyolite-ridge-project/>;

Lithium Americas Receives Conditional Commitment for \$2.26 Billion

ATVM Loan from the U.S. DOE for Construction of Thacker Pass, March 14, 2024:

<https://www.lithiumamericas.com/news/news-details/2024/Lithium-Americas-Receives-Conditional-Commitment-for-2.26-Billion-ATVM-Loan-from-the-U.S.-DOE-for-Construction-of-Thacker-Pass/default.aspx>.

⁸¹ Biden-Harris Administration Announces \$156 Million for America's First-of-a-Kind Critical Minerals Refinery: <https://www.energy.gov/articles/biden-harris-administration-announces-156-million-americas-first-kind-critical-minerals>.

产品。美国政府以拨款方式给予的财政资助覆盖了关键矿产产业链每一个环节，包括探测、开采、提取、分离、销售和回收等。这些补贴可能取代或阻碍其他成员的关键矿产进入美国市场，严重扭曲国际贸易。

6. 航空。

航空产业长期以来是美国占据优势地位的产业，美国政府从来没有停止对这一产业进行补贴。美国航空航天公司长期享受来自联邦与州政府层面的高额补贴。在 DS353 案中，世贸组织上诉机构认定美国以研发资助、税收优惠等形式，由美国国家航空航天局、美国国防部、美国商务部等部门和美国华盛顿州、堪萨斯州、伊利诺伊州等地区向美国航空航天公司提供超过 53 亿美元的违规补贴。上诉机构裁决要求美国修改补贴政策以消除所带来的负面影响⁸²。

由于美国未能充分履行上诉机构裁决，世贸组织授权欧盟在货物和服务领域每年可对美国实施不超过 39.9 亿美元的贸易报复⁸³。虽然欧盟和美国达成一项合作框架，将双方因补贴争端而相互征收的惩罚性关税暂停五年，但是这并不意味着美国将全面取消给予美国航空公司的补贴；相反，美国仍将对航空产业维持各种形式的巨额补贴支持⁸⁴。美国对航空产业的补贴也给自身带来了负面影响。一项关于美国政府给予波音 7E7 项目（后定名为波音 787 项目）补贴的研究表

⁸² One-page Summary of Key Findings of DS353:
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds353_e.htm.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ USTR Announces Joint U.S.-E.U. Cooperative Framework for Large Civil Aircraft:
<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/june/ustr-announces-joint-us-eu-cooperative-framework-large-civil-aircraft>.

明，美国的补贴政策引发了违反国际贸易规则、浪费公共资源、减少国内就业机会和出现贸易争端等问题⁸⁵。

7. 生物技术和生物制造。

美国政府高度关注生物技术和生物制造。美国政府宣布将以政府投资或财政补助形式投入 20 多亿美元扶持资金，促进国家生物技术和生物制造计划的新投资。美国投入大额资金扶持国内生物技术研发和生物制造，意在保持其在该领域的全球领先地位。这种补贴做法有可能对其他成员的生物制造产业造成不公平竞争和损害。美国还有可能效仿在半导体、通信等领域的做法，以“国家安全”为由限制其他成员生物制造相关产品的正常贸易，违背世贸组织相关原则。

8. 补贴通报。

美国经常公开指责其他成员向世贸组织通报的产业补贴不完整、不及时，未能遵守世贸组织透明度要求。然而，在以半导体、计算机、新材料、新能源、生物医药等为代表的高新技术产业领域，美国自身施行了税收优惠、直接赠款等多种形式的产业补贴政策，其中很多产业补贴政策并未根据世贸组织相关规定进行通报，已通报的补贴政策也存在诸多问题。

美国补贴政策通报主要有四方面问题：第一，补贴期限缺失。联邦层面补贴政策的适用期限大部分为“不确定”，地方层面仅通报了极个别政策的持续期限。第二，补贴金额缺失。联邦层面的“第二代生物燃料的信贷”等补贴项目未通报

⁸⁵ David Pritchard and Alan MacPherson, “Industrial Subsidies and the Politics of World Trade: The Case of the Boeing 7e7,” *The Industrial Geographer*, Vol.1, No.2, 2004, pp.57-73.

具体金额⁸⁶，地方层面的许多补贴项目也都没有通报具体补贴数额，而是以通报补贴发放标准替代。第三，未明确产业领域。通报中大量地方补贴政策未按要求通报政策目标和法律依据，且名称和支持对象的表述非常笼统、模糊，难以判断补贴政策涉及的具体产业领域。第四，未根据世贸组织相关规定对所有应通报的补贴政策进行通报。

（三）农业补贴。

美国是全球农业生产力和竞争力最强的国家之一，也是世界上最大的农产品出口国之一。据美国农业部统计，2022年美国农产品出口额为1960亿美元，占全球出口的比重约为9.5%，居全球第1位⁸⁷。为在国际农产品市场上占有竞争优势，美国长期实施高额农业补贴，尤其是不断扩大“黄箱”补贴规模，与世贸组织持续实质性削减农业支持和保护、纠正和防止世界农产品市场限制和扭曲的目标相悖。美国农业补贴还对全球农业和贸易体系带来了负面影响。研究表明，美国政府长期通过各种补贴措施支持农业生产，导致了市场扭曲、价格倾销和贸易失衡，并对发展中国家农业带来巨大冲击⁸⁸。

1. 农业补贴力度。

2018年12月，美国出台《2018年农业法》⁸⁹，农业补贴预算较《2014年农业法》大幅增加。根据美国国会预算办

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, U.S. Agricultural Trade at a Glance: <https://www.ers.usda.gov/topics/international-markets-u-s-trade/u-s-agricultural-trade/u-s-agricultural-trade-at-a-glance/>

⁸⁸ Sophia Murphy and Karen Hansen-Kuhn, “The True Costs of US Agricultural Dumping,” *Renewable Agriculture and Food Systems*, Vol.35, No.4, 2020, pp.376-390.

⁸⁹ Agriculture Improvement Act of 2018: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2>.

公室的测算，2019—2023 财年实施的《2018 年农业法》较《2014 年农业法》的支出将增加 10.15%，预测总支出将达到 4282.47 亿美元⁹⁰。

除预算增加外，补贴支付方式更加多样。《2018 年农业法》继续实施并加强属于“黄箱”补贴的价格损失保障计划和农业风险保障计划。自 2021 年起，农业生产者可在剩余的三个作物年度中每年在价格损失保障计划和农业风险保障计划之间选择，而《2014 年农业法》规定农民仅能在法案实施初期在两个计划中作出选择，且作出选择后不能更改。美国还通过名目繁多的临时补贴加大对农业的支持力度。

《2018 年农业法》实施以来，美国农业生产者获得政府补贴的概率、频率和金额均显著增加。美国上述做法与世贸组织削减扭曲贸易的农业补贴改革方向不一致。

2. “黄箱”补贴水平。

美国拥有 191 亿美元的综合支持量（以下简称 AMS）空间。2017 年以来，美国 AMS 规模明显扩大。2019—2020 市场年高达 182 亿美元，接近 191 亿美元的承诺上限⁹¹，2020—2021 市场年仍超过 163.6 亿美元⁹²。部分成员已经表达担忧，认为美国有悖《农业协定》关于实质性削减农业支持和保护、纠正和防止贸易扭曲的目标。

3. 特定产品补贴。

美国特定产品补贴高度集中于大豆、棉花和玉米等主要

⁹⁰ The 2018 Farm Bill (P.L. 115-334): Summary and Side-by-Side Comparison: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45525>.

⁹¹ G/AG/N/USA/157.

⁹² G/AG/N/USA/166/Rev.1.

出口产品，可能构成变相出口补贴，涉嫌违反世贸组织规则。根据美国向世贸组织提交的通报，2018—2019 市场年，美国对大豆的补贴约为 84.97 亿美元，占大豆年产值的比重高达 23.08%，较既往年度的 16 亿美元大幅上升⁹³。2020—2021 市场年，美国对棉花的补贴为 10.66 亿美元，占棉花年产值的比重高达 18.7%⁹⁴。美国对玉米的补贴从 2018—2019 市场年的 21.32 亿美元大幅增加至 2020—2021 市场年的 51.31 亿美元⁹⁵。

上述补贴间接促进了美国主要农产品出口持续增长。2022 年美国玉米出口 185.7 亿美元，较 2019 年增长了 1.4 倍⁹⁶。2019 年至 2022 年期间，美国大豆出口大幅上升，2022 年出口额达到 343.7 亿美元，较 2019 年增长 83.8%。2023 年大豆出口虽有所下降，但仍高达 279 亿美元⁹⁷。

4. 农业补贴通报。

美国农业补贴通报存在的问题主要包括如下两类：

一是“归箱”问题。美国将农作物价格损失保障补贴和农业风险保障补贴归类为“非特定产品补贴”。部分成员认为上述两类补贴实质上并未和特定产品的生产及价格脱钩，因此应该按照“特定产品补贴”进行通报。有成员还对美国将联邦谷物保险项目的营运成本归类为“绿箱”补贴的做法提出质疑。如将上述补贴归入“特定产品补贴”，美国 AMS 可能超出其承诺水平。

⁹³ G/AG/W/226.

⁹⁴ G/AG/N/USA/166/Rev.1.

⁹⁵ G/AG/N/USA/150, G/AG/N/USA/166/Rev.1.

⁹⁶ Foreign Agricultural Service, U.S. Department of Agriculture: <https://fas.usda.gov/data/commodities>.

⁹⁷ *Ibid.*

二是涉嫌规避有关微量允许的规定，避免 AMS 超出承诺上限。美国将涉及不同产品的特定“黄箱”补贴合并通报，从而未如实反映单个产品的特定“黄箱”补贴情况。例如，美国将牲畜赔偿计划和牲畜饲料灾害救助计划均按照牲畜补贴项目通报，其中包括肉牛、小牛、绵羊和羔羊等具体产品，有成员要求美国解释将上述产品补贴合并通报的理由⁹⁸。

（四）贸易救济。

由于美国在针对部分成员的反倾销反补贴调查中歧视性地适用贸易救济规则，导致应诉企业往往被加征高额的反倾销反补贴税，不得不退出美国市场，部分涉案产品甚至长期被排斥于美国市场之外。

1. “替代国”做法。

依据《1930 年关税法》第 771 条（18）项，美国商务部可随时对外国发起“市场经济地位”的认定程序，如果认为该国在成本和定价上未采取市场原则，不能反映公平价格，则认定该国为“非市场经济国家”。根据美国的法律，美国商务部根据六个因素进行评估：货币可兑换程度、工人自由谈判工资程度、外资准入程度、政府控制生产要素程度、政府控制资源分配程度和其他因素。

在对“非市场经济国家”的反倾销调查中，美国商务部拒绝承认出口国企业的真实国内销售、成本、费用和利润数据，而是以美国商务部选定的第三国（“替代国”）相应数据为基础，确定正常价值，计算倾销幅度。这一做法违反世贸组织

⁹⁸ G/AG/W/226.

规则，完全是单边主义和主观武断的，严重损害被调查企业的正当权益。

首先，世贸组织规则没有对“市场经济国家”做任何界定，也不允许以是否属于“市场经济国家”为由对其他成员使用歧视性的反倾销调查方法。美方的“替代国”做法公然违反世贸组织反倾销规则和最惠国待遇基本原则，背弃了美国应该承担的国际义务。

其次，美国法律上貌似规定了一些关于认定“非市场经济国家”的标准，然而在实践中，美国的认定过程是武断的、主观的、政治化和不透明的。例如，美国曾于 2002 年认定俄罗斯的“市场经济地位”，并于 2021 年再次确认，然而时隔短短一年，就于 2022 年认定俄罗斯为“非市场经济国家”。

最后，美国商务部赋予自身极大的“替代国”自由裁量权，且往往选择倾销幅度最大化的替代价格、成本、支出和利润数据，以达到其所宣称的严格执行反倾销法的目标。在采用“替代国”做法的反倾销案件中，出口国企业的所谓“倾销幅度”被人为大幅提高，远远高于使用世贸规则所允许的正常调查方法得出的结果，与客观经济现实严重不符。据此征收的反倾销税，严重阻碍了中国和其他被认定为“非市场经济国家”的产品对美出口，严重损害了有关企业的利益，也不利于美国下游用户和消费者。

2. 分别税率。

《反倾销协定》第 6.10 条要求调查机关应对被调查产品的每一已知出口商或生产商确定各自的倾销幅度。但是，在

涉及所谓“非市场经济国家”的反倾销调查中，美国商务部自行制定“可反驳推定”方法，规定除非有关企业能够自证在“事实和法律”上不受政府控制，否则“非市场经济国家”的所有企业都将被实施统一的反倾销税率。

在世贸组织争端解决机制下，越南和中国曾成功挑战美国的“分别税率”问题。在越南诉美国虾案（DS429）和中国诉美国反倾销方法案（DS471）中，DSB 通过专家组裁决报告，认定美国商务部的“可反驳推定”违反了《反倾销协定》第 6.10 条和第 9.2 条⁹⁹。由于美国未能执行 DSB 裁决，中国向世贸组织申请授权对美实施贸易报复，世贸组织裁定中方每年可在货物贸易领域对美方实施不超过 35.79 亿美元的贸易报复¹⁰⁰。

3. 公共机构。

美国商务部在反补贴调查中主要以政府所有权作为认定“公共机构”的标准，并将中国的所有国有商业银行和国有企业认定为“公共机构”。美国商务部将中国国有银行和国有企业向出口商提供的贷款和生产投入认定为财政资助，并据此采取反补贴措施。为此，中国将美国的做法起诉到争端解决机构（DS379）。世贸组织上诉机构认为，“公共机构”应该是“一个拥有、行使和被授予政府职权的实体”，美国以所有权为标准认定“公共机构”不符合世贸组织规则¹⁰¹。上诉机

⁹⁹ Panel Report, United States — Anti-Dumping Measures on Certain Shrimp from Viet Nam, para. 7.166 and para. 7.208; Panel Report, United States — Certain Methodologies and their Application to Anti-Dumping Proceedings Involving China, para. 7.388.

¹⁰⁰ US — Anti-Dumping Methodologies (China): https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds471_e.htm.

¹⁰¹ Appellate Body Report, US - Anti-Dumping and Countervailing Duties (China), para. 317.

构还进一步阐述了认定“公共机构”的几种可能情况，特别是政府对一个实体及其行为是否存在“有意义的控制”¹⁰²。

遗憾的是，美国没有善意履行上诉机构裁定，在对华反补贴调查中，美国商务部无一例外地将国有企业认定为“公共机构”，任何应诉企业从国有企业购买原材料、水、电、气等生产投入均被视为获得补贴，甚至通过施加不合理举证负担，将很多民营企业也认定为公共机构。在涉华反补贴调查中，美国在任意认定“公共机构”基础上裁定的“低价提供生产投入”项目成为反补贴调查最主要的补贴幅度依据。以美国对华纸质购物袋反补贴调查为例，美国商务部认定中国的所有牛皮纸生产商都是公共机构，仅“低于对价提供牛皮纸”一个项目被认定的补贴幅度占应诉企业总补贴幅度的比例高达69.5%¹⁰³。事实上，针对中国产品认定的所谓“低价提供生产投入”项目完全是美方虚构的补贴项目。

4. 外部基准。

《SCM 协定》第 14 条(d)款规定，在计算补贴利益时，应当与涉案货物或服务在提供国或购买国现行市场情况相比较后确定。在应诉企业从国有企业购买的原材料或生产投入被认定为补贴后，美国商务部在实际计算补贴利益过程中，通常会认为相关生产投入的国内价格因受到政府的干预而被扭曲，因此不适宜用作计算利益的基准，而需要依据通常虚高的国际市场价格等其他外部基准来计算被调查企业

¹⁰² *Ibid.*, para. 318.

¹⁰³ Certain Aluminum Foil from the People's Republic of China: Final Results of Countervailing Duty Administrative Review, 2019: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/12/27/2021-28043/certain-aluminum-foil-from-the-peoples-republic-of-china-final-results-of-countervailing-duty>.

所获得的补贴金额，并据此征收高额的反补贴税。

中国将美国使用外部基准的做法诉诸世贸组织争端解决机制（DS437）。世贸组织上诉机构认为美国的做法与其在《SCM 协定》第 14 条(d)款和第 1.1 条(b)款项下的义务不一致¹⁰⁴。

在本案的执行之诉中，上诉机构认为，《SCM 协定》第 14 条(d)款的核心调查是政府干预是否导致价格扭曲，政府干预市场本身并不能作为调查机关拒绝使用被调查国国内价格的理由¹⁰⁵。由于美国拒绝履行上诉机构的裁决，中国向 DSB 提出授权暂停减让或其他义务的申请，世贸组织裁定中方在货物贸易领域每年可对美方实施暂停 6.45 亿美元的减让或其他义务¹⁰⁶。

在当前的对华反补贴调查中，美国在外部基准使用问题上仍然坚持错误的做法，导致中国应诉企业被征收高额的反补贴税。

5. 归零。

“归零法”是少数成员在反倾销程序中使用的倾销幅度计算方法。这种方法在对产品的出口价格和正常价值进行分组比较的基础上将负的倾销幅度视为零，并不允许其与正的倾销幅度相互抵消，因而倾向于认定存在倾销。在诸多涉及“归零法”的世贸组织争端解决案件中，专家组和上诉机构均反复裁定“归零法”违反《反倾销协定》第 2.4

¹⁰⁴ Appellate Body Report, United States — Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, WT/DS437/AB/R, para. 4.107.

¹⁰⁵ Appellate Body Report, US — Countervailing Measures (China) (Article 21.5), para. 5.141.

¹⁰⁶ United States — Countervailing Duty Measures on Certain Products from China:

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds437_e.htm.

条的规定。

美国是“归零法”的主要使用者。在相关做法被专家组和上诉机构裁定违反世贸组织规则后，美国在反倾销实践中仍不断使用“归零法”。在对中国圆锥滚子轴承产品 2020 年行政复审中，美国商务部裁定某强制应诉企业的倾销幅度为 36.75%，但是在不使用“归零法”的情况下，该企业的倾销幅度仅为 28.01%¹⁰⁷。

6. 不利事实推定。

《反倾销协定》第 6.8 条及该协定附件 2、《SCM 协定》第 12.7 条均允许调查机关基于可获得事实作出裁决。美国《1930 年关税法》第 776 条第(a)款第(2)项也有相似的规定。美国《2015 年贸易优惠延长法》对其反倾销、反补贴调查中的“不利事实推定”规则进行了修改，增加了使用“不利事实推定”的程序性规定，并赋予调查机关极大自由裁量权，允许美国商务部在最大程度上利用该规则对出口商裁定高额惩罚性税率，这一做法背离世贸组织规则。

在反补贴调查中，美国调查机关经常无视应诉主体的实际情况，索要大量证据但不去判定这些证据是否有助于调查机关作出认定，并仅以未能提供调查机关索要的材料（无论该材料是否与调查相关）为由对应诉主体适用“不利事实推定”。美国商务部在调查中将几乎不可能完成的举证责任强加给其他成员或其应诉企业，远远超出了《反倾销协定》第 6.8

¹⁰⁷ Tapered Roller Bearings and Parts Thereof, Finished and Unfinished, From the People's Republic of China: Preliminary Results and Intent to Rescind the Review, in Part; 2019-2020: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/07/08/2021-14559/tapered-roller-bearings-and-parts-thereof-finished-and-unfinished-from-the-peoples-republic-of-china>.

条和《SCM 协定》第 12.7 条关于“必要信息”的范围。在使用替代信息作出裁决时，美国也没有遵守《反倾销协定》附件 2 第 7 条关于使用替代信息应当“特别谨慎”的要求。

7. 日落复审。

根据《反倾销协定》第 11.3 条和《SCM 协定》第 21.3 条，任何最终反倾销税与反补贴税应在自征收时起五年内的一日期终止，除非调查机关自行发起或由国内产业基于充分证据申请进行日落复审。世贸组织设置“日落复审”制度是通过定期对反倾销或反补贴措施定期复审，以及时终止已无必要继续维持的措施。但在实践中，日落复审被美国当作无限期维持反倾销与反补贴措施的工具。

根据美国《1930 年关税法》第 751 条第(c)款，日落复审实施“自动启动”制度，无需国内产业基于充分证据提出申请，因此美国更容易发起日落复审。美国在日落复审中认定倾销和损害继续或再度发生的标准也较低，导致日落复审后终止反倾销与反补贴措施的概率较低。由于美国做法不符合《反倾销协定》第 11.3 条和《SCM 协定》第 21.3 条的规定，没有基于“充分证据”标准进行调查和裁决，认定标准也比较低，使得应诉企业难以有实质性抗辩空间。

截至 2024 年 2 月，在美国对中国仍在实施的反倾销措施中，18%的措施已经实施 15—20 年，16.7%的措施已经实施 10—15 年，21.35%的措施已经实施 5—10 年。在过去十年间，美国发起的日落复审调查 668 起，裁定日落的有 50

起，仅占比 7%¹⁰⁸。截至 2023 年底，美国实施措施时间最久的反倾销措施为 1978 年 12 月对日本预应力混凝土钢绞线产品的措施，已经持续了 45 年有余¹⁰⁹。另外，1984 年 1 月对中国高锰酸钾产品采取的反倾销措施¹¹⁰和 1984 年 5 月对中国台湾地区的碳钢管产品采取的反倾销措施¹¹¹也历时 40 余年。

2024 年 3 月，美国商务部全面升级贸易救济工具箱，大大扩展了反倾销反补贴调查范围，并主要表现在四个方面；一是放宽美反倾销法律中的“特殊市场情形”规则，只要调查机关认定某一情形与生产成本扭曲之间“较大可能”存在因果关系，即可认定存在“特殊市场情形”并使用第三国成本计算出更高税率；二是首次引入劳工、环境和产权（含知识产权）保护等合规水平对产品成本和价格的影响，并可据此使用第三国成本计算反倾销税；三是将政府对于企业违反劳工、环境或知识产权法律应收未收的罚款视为补贴并采取措施；四是取消对跨境补贴实施反补贴调查的限制¹¹²。这些新规则将助长美国在更大范围滥用贸易救济措施打压“竞争对手”。

（五）标准、技术法规和合格评定程序。

近年来，美国通过采取技术性贸易措施不当限制其他成

¹⁰⁸ 中国贸易救济信息网：<https://cacs.mofcom.gov.cn/>。

¹⁰⁹ Sunset Review A-588-068: <https://access.trade.gov/Resources/frn/summary/japan/04-10485-1.pdf>。

¹¹⁰ USITC Makes Determination in Five-Year (Sunset) Review Concerning Potassium Permanganate from China: https://www.usitc.gov/press_room/news_release/2021/er1105111843.htm。

¹¹¹ Light-Walled Welded Rectangular Carbon Steel Tubing from Taiwan: Final Results of the Expedited Sunset Review of the Antidumping Duty Order:

<https://www.federalregister.gov/documents/2022/10/25/2022-23218/light-walled-welded-rectangular-carbon-steel-tubing-from-taiwan-final-results-of-the-expedited>。

¹¹²

<https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>。

员产品对美出口，与世贸组织《技术性贸易壁垒协定》（以下简称《TBT 协定》）关于不得对贸易造成不必要的限制以及非歧视等原则相悖。

1. 室内空调节能标准。

2022 年 4 月，美国向世贸组织通报其修订室内空调器产品节能标准的提案。该提案涉及室内空调整机，空调设备相关电机、风扇、温湿度调节元器件以及相关制冷剂技术调整等内容。美国发布的室内空调节能标准影响国际贸易的正常进行，其具体问题主要包括如下三方面：一是美国通报的室内空调节能标准在能效测试标准方面与多数国家采用的能效测试标准有差异。欧盟、日本、韩国、澳大利亚均已采用季节性能源效率（SEER）作为产品性能的评价标准。美国仍采用综合能效比（CEER）作为评价标准。二是 CEER 测试方法分为定频空调和变频空调两种。针对一个指标采用两种计算方法无法体现定频产品和变频产品之间的真实差距，可能导致该指标在具体计算时面临混乱。三是较之现行指标，美国通报的室内空调节能标准的 CEER 提升幅度普遍在 20%—50%，能效标准提升过快可能导致出口企业的设计、制造和物流成本大幅增加¹¹³。

2. 民用航空安检设备认证。

美国运输安全局在对民用航空安检设备进行认证过程中，未公布认证标准，且未说明拒绝对中国产品进行认证的原因。《TBT 协定》要求成员实施的合格评定程序应遵守非

¹¹³ United States - Energy Conservation Program: Energy Conservation Standards for Room Air Conditioners (ID 755): <https://tradeconcerns.wto.org/ES/stcs/details?imsId=755&domainId=TBT>.

歧视原则且不得对国际贸易造成不必要障碍，并且在实施合格评定程序时应以准确和完整的方式通知申请人所有不足之处和传达评定结果。

此外，美国还游说其合作伙伴或盟友拒绝使用部分成员企业生产的设备。美国驻墨西哥大使曾致函墨西哥外交部长，敦促该国不要购买中国企业生产的行李和货物安检扫描设备，原因是“没有任何中国扫描设备符合美国的质量控制标准”¹¹⁴。美国还尝试说服其欧洲盟友认同中国企业生产的安检设备对西方设备的安全和经营造成“威胁”¹¹⁵。

3. 境外企业参与标准化工作。

在实践中，包括中国在内的外国企业难以参与美国的标准制定程序，也难以对美国的标准制定产生影响。美国的部分标准制定机构仍对包括中国在内的外国企业参与标准制定持负面态度，甚至将外国的利害关系方排除在标准制定程序之外。例如，美国高清多媒体接口组织等专业标准化组织仍限制中国企业参与其标准制定。美国商务部下属的国家标准与技术研究院向社会各界广泛征求中国参与国际标准制定方面的信息¹¹⁶。美国商务部还强行将相关中国企业排除在美注册的国际性标准组织之外，以限制其参与相关标准化活动。

按照《TBT 协定》附件 3 的要求，美国标准化机构应保

¹¹⁴ U.S. Urges Mexico Not to Buy Chinese Scanners for the Border:
<https://www.washingtonpost.com/world/2022/10/21/mexico-border-china-technology/>.

¹¹⁵ U.S. Presses Europe to Uproot Chinese Security-Screening Company:
<https://www.wsj.com/articles/u-s-presses-europe-to-uproot-chinese-security-screening-company-11593349201>.

¹¹⁶ NIST Requests Information on Chinese Participation in International Standards Development:
<https://www.asme.org/government-relations/capitol-update/nist-requests-information-on-chinese-participation-in-international-standards-development>.

证不制定、不采用或不实施在目的或效果上对国际贸易构成不必要障碍的标准，并对所有成员一视同仁。遗憾的是，美国并未遵守相关规则。

4. 海产品进口监测计划。

自 2018 年以来，美国国家海洋和大气管理局（以下简称 NOAA）实施海产品进口监控计划（以下简称 SIMP），对包括鲍鱼、大西洋鳕鱼、蓝蟹等在内的 13 个大类上千项物种海产品进口规定了报告和记录保管要求¹¹⁷。进口商必须取得 NOAA 签发的国际渔业贸易许可证，在每次入境申请时报告海产品从捕捞到进入美国整个过程的监控链相关信息¹¹⁸。

SIMP 主要存在以下问题：首先，对进口产品和国内产品待遇不同，对进口产品造成歧视。其次，SIMP 监测对象的选择标准不透明。再次，SIMP 没有考虑到水产养殖产品与野生捕捞产品之间的差异，有关监测缺乏科学依据。SIMP 繁琐的信息与数据要求对输美海产品出口企业造成了沉重负担。作为一种“合格评定程序”，美国未向 TBT 委员会通报，损害了其他成员在《TBT 协定》项下应享有的相关权利。

（六）服务贸易。

不论是服务贸易总额，还是服务贸易顺差，美国都在世贸组织成员中处于领先地位。美国服务业总体开放程度也较

¹¹⁷ Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act; Seafood Import Monitoring Program: <https://www.federalregister.gov/documents/2016/12/09/2016-29324/magnuson-stevens-fishery-conservation-and-management-act-seafood-import-monitoring-program>.

¹¹⁸ Seafood Import Monitoring Program Facts and Reports: <https://www.fisheries.noaa.gov/international/international-affairs/seafood-import-monitoring-program-facts-and-reports>.

高。但近年来美国在相关领域动用政府力量不同程度地干扰企业正常商业运营，引发各界高度关注。

1. 电信服务。

在电信与信息通信技术领域，美国曾长期倡导对外开放。但是近年来，美国政府不适当地将通信设备与服务供应链视为美国国家安全战略问题，将供应链问题政治化、武器化和泛安全化，限制外国信息通信技术服务企业在美国市场的运营与发展。

作为通信服务的一种监管措施，“214 牌照”是指根据《1934 年通信法》第 214 条规定，取得 FCC 颁发的国际电信业务授权，即在美国与外国之间提供国际公共运营商通信服务，同时基于授权在美国国内提供跨州公共运营商通信服务。FCC 以“国家安全”为由，多次拒绝其他成员通讯企业的牌照申请¹¹⁹或撤销企业已获得的牌照¹²⁰，严重影响有关外国企业在美国地区正常开展运营业务¹²¹。

美国在世贸组织对增值电信和基础电信业务作出了服务市场准入承诺，并且对以跨境提供和商业存在等模式提供的服务均承诺“无限制”¹²²。美国的上述做法剥夺了已获取相应电信牌照的外国企业在美国正当经营权益，严重影响电信服务跨境提供，给电信服务和产品的提供者和用户带来巨大成本，违反美国在《服务贸易总协定》（以下简称 GATS）

¹¹⁹ FCC Denies China Mobile Telecom Services Application: <https://www.fcc.gov/document/fcc-denies-china-mobile-telecom-services-application>.

¹²⁰ China Telecom Americas Order on Revocation and Termination: <https://www.fcc.gov/document/china-telecom-americas-order-revocation-and-termination>.

¹²¹ Communications Act of 1934, Sec. 214: <https://transition.fcc.gov/Reports/1934new.pdf>.

¹²² GATS/SC/90, GATS/SC/90/Suppl.2 (1997).

项下的承诺。

2. 数字服务和互联网服务。

自 2020 年以来，美国政府相继发布多项行政令（包括第 13942 号、第 13943 号和第 13971 号行政令），以“国家安全”为由，对外国联网软件应用程序实施全面限制，要求美国境内应用商店将有关联网软件应用程序下架，禁止互联网服务商提供技术支持¹²³，禁止与“开发或控制”有关联网软件应用程序的主体开展特定交易和活动¹²⁴，甚至还迫使有关外国互联网企业出售或分拆联网软件应用程序的美国业务¹²⁵。美国政府还发布《确保信息通信技术及服务供应链安全》规则¹²⁶，规定美商务部有权审查美国人与外国人进行的特定交易，主要涉及由“外国对手”拥有、控制、管辖、指示的个体设计、开发、制造、提供的信息通信技术服务¹²⁷。

尽管美国政府发布了新的行政令¹²⁸，撤销上述三项行政令，并宣布将采取有规范的决策框架和严格的实证分析，防范某些信息通信技术和服务交易构成的危险，但是并未从根本上改变美国政府对外国科技企业的歧视性态度。新的行政

¹²³ TikTok; Steps to Address the Threat and National Emergency with Respect to Information and Communications Technology and Services Supply Chain (EO 13942); WeChat; Steps to Address the Threat and National Emergency with Respect to Information and Communications Technology and Services Supply Chain (EO 13943): <https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/11>.

¹²⁴ Addressing the Threat Posed by Applications and Other Software Developed or Controlled by Chinese Companies: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/08/2021-00305/addressing-the-threat-posed-by-applications-and-other-software-developed-or-controlled-by-chinese>.

¹²⁵ Regarding the Acquisition of Musical.ly by Bytedance Ltd.: <https://home.treasury.gov/system/files/136/EO-on-TikTok-8-14-20.pdf>.

¹²⁶ Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/19/2021-01234/securing-the-information-and-communications-technology-and-services-supply-chain>.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Executive Order on Protecting Americans' Sensitive Data from Foreign Adversaries: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/09/executive-order-on-protecting-americans-sensitive-data-from-foreign-adversaries/>.

令仍指示美国商务部对与“外国对手”有关联的软件应用进行安全评估，并酌情采取行动。

此外，美国《2023 财年综合拨款法》第 102 条规定，美国管理和预算办公室主任应当制定一份标准和指导方针，以便行政部门从联邦政府设备中删除本法涵盖的应用程序。根据第 101 条，该法“涵盖的应用程序”是指中国联网软件应用程序，以及由中国互联网公司及其所有的实体开发或提供的后续应用程序或服务¹²⁹。

美国政府的上述做法遭到美国国内各界和国际社会的广泛批评。尤其是行政令中对相关应用程序威胁“国家安全”的指责，国际社会普遍认为这是“权力滥用”，是美国放弃自由竞争、走技术民族主义道路的体现。考虑到美国在世贸组织就计算机相关服务和电信服务做出广泛的市场开放承诺，相关措施严重限制了外国企业通过跨境交付和商业存在模式在美国提供相关服务，违反美国在 GATS 项下的承诺。中方已经并将继续就此在世贸组织服务贸易理事会中向美方提出关注。

3. 航运和海运服务。

长期以来，世贸组织成员对美 1920 年颁布的《琼斯法案》提出关注，认为该法案包含只允许美国船只运行本土航线等诸多限制措施，影响了产业公平竞争。美国《2022 年海运改革法》通篇围绕保护美国货主利益、促进美国出口的原

¹²⁹ Consolidated Appropriations Act, 2023, Sec. 102:
<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2617/actions>.

则，出台了多项具体措施¹³⁰。例如，在保障美国出口货物方面，该法强调承运人不能不合理地优先承运空集装箱而拒绝或限制承运载货重箱，突出对其本国货主利益的保护。该法还出台措施鼓励货主维权，打消其对诉讼成本及船东报复等方面的顾虑。这些措施将导致外国航运企业承担更多的合规义务。此外，该法还加重了承运人的责任，影响承运人价格政策的自由度。例如，该法授权美国联邦海事委员会可增加其认为需要及合适的重要合同条款，明确最低合同履行标准¹³¹。鉴于诸多商业服务依赖于海运服务，美方动向引起各利害关系方的高度关注。

（七）知识产权。

长期以来，美国根据其国内政治议程和贸易保护的需
要，罗织所谓“恶名市场”，不遗余力抹黑其他成员的知识产权
保护状况，指责其他成员侵犯知识产权、窃取商业秘密、
强制技术转让等，屡屡挑起知识产权争端。美国对“竞争对手”
实施知识产权单边执法，对外国领先科技企业进行打压、技
术封锁，扰乱正常国际贸易，严重影响国际社会在知识产权
创新和保护方面的合作。同时，美国无视多边共识和《与贸易
有关的知识产权协定》（以下简称《TRIPS 协定》）关于
促进技术转让和传播、保护公共利益、防止权利滥用的基本
原则，利用技术和规则话语权纵容本国机构窃取外国知识产
权，拒绝执行《TRIPS 协定》项下的争端解决裁决，且自身

¹³⁰ Ocean Shipping Reform Act:

[https://www.congress.gov/bills/117th-congress/senate-bill/3580?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Ocean+Shipping+Reform+Act%22%2C%22Ocean%22%2C%22Shipping%22%2C%22Reform%22%2C%22Act%22%5D%7D&s=2&r=1](https://www.congress.gov/bills/117/congress/senate-bill/3580?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Ocean+Shipping+Reform+Act%22%2C%22Ocean%22%2C%22Shipping%22%2C%22Reform%22%2C%22Act%22%5D%7D&s=2&r=1).

¹³¹ *Ibid.*, Sec. 4.

版权保护状况令人堪忧。

1. “特别 301 报告”。

“特别 301 条款”一直是美国推行单边政策的工具，是以“对美国知识产权提供充分、有效的保护”为名，行迫使其他国家和地区对美国的产品和服务出口开放市场之实。美国单边认定其他国家或地区未对美国知识产权提供有效保护或公平的市场准入机会，或在知识产权保护、执法、市场准入方面存在特定问题，并制定“重点观察名单”“观察名单”“306 条款监测清单”，迫使列入名单的国家和地区修改政策，并对“不改进者”采取贸易报复措施或经济制裁。同时，发布“恶名市场名单”，设定有倾向性的标准，不实指责其他国家和地区的企业和市场知识产权保护情况。

“特别 301 条款”借助美国的霸权地位，通过单方面设定标准、单方面解释、单方面调查、单方面发布报告、甚至单方面制裁的方式，迫使其他国家和地区遵从美国的知识产权标准，目的在于进一步巩固美国在知识产权领域以及贸易投资领域的主导地位。

2. “337 条款”。

在美国企业“空心化”趋势加剧的背景下，“337 条款”已成为阻止境外竞争者进入美国市场的重要手段。美国非专利实施实体（以下简称 NPE）和实体经营不善但拥有众多专利的“空心化企业”往往为谋取专利费用申请“337 条款”调查，使得这一调查日渐成为美国在电子通信等领域对外国企业进行知识产权“狙击”的重要武器。该做法长期以来受到世贸

组织成员广泛质疑，很多成员成为美国滥用这一手段的受害者。2017年以来，美国国际贸易委员会（以下简称 USITC）发起的“337 条款”调查案件数量明显增加。根据 USITC 数据，2021 财年美国的“337 条款”调查新立案数为 82 起，创历史最高水平；2022 财年完成调查和正在调查的案件分别为 90 起和 142 起，均创历史最高水平（见表 3）¹³²。

表 3 2017 财年以来美国“337 条款”调查案件

财年	新立案数	完成调查数	正在调查数
2017	64	61	117
2018	74	61	130
2019	58	60	127
2020	52	67	120
2021	82	64	135
2022	71	90	142
2023	55	60	107

资料来源：USITC。

3. 知识产权和数据。

美国频繁指责其他成员盗窃其知识产权。实际上，美国长期通过各种方式窃取商业秘密、数据和未披露信息等，严重违反《TRIPS 协定》关于保护知识产权的基本原则，未履行《TRIPS 协定》第 39 条有关未公开信息保护义务，对受害成员的国家或地区安全造成严重威胁。

网络攻击、电话监听等是美国获取他国秘密、数据和信

¹³² Number of New, Completed, and Active Investigations by Fiscal Year (Updated Quarterly): https://www.usitc.gov/intellectual_property/337_statistics_number_new_completed_and_active.htm.

息的重要途径，攻击范围广，攻击频次高。美国国家安全局曾在 30 天内远程窃取了全球 970 亿封邮件和 1240 亿条电话数据，其中德国 5 亿份、法国 7000 万份、西班牙 6000 万份。在其监听的 35 国领导人中，对德国前总理默克尔的监听长达 11 年¹³³。中国西北工业大学曾遭到美国国家安全局的网络攻击，该校关键网络设备配置、网管数据、运维数据等核心技术数据被窃取。据调查，美方先后使用了 41 种专用网络攻击武器装备。此外，美国国家安全局下属的特定入侵行动办公室多年来对中国的网络目标实施了上万次的恶意网络攻击，控制了相关网络设备，获取了大量数据¹³⁴。美国还曾通过相关情报搜集项目对全球广播、电信和互联网进行监听和信息窃取¹³⁵。

4. 生物剽窃。

美国生物科技公司大肆进行“生物剽窃”，利用本国经济、技术优势，从发展中成员低成本获取遗传资源进行商业性开发，并申请专利保护，以攫取巨额利润。

美国农业公司将印度香米与一种美国长籼米杂交后申请了 20 项专利，严重限制了印度香米出口。美国农业巨头公司还利用知识产权国际规则监管不足和发展中成员知识产权保护及利用方面的弱势，大肆窃取生物遗传资源，将大

¹³³ Katitza Rodriguez, Looking Back One Year After The Edward Snowden Disclosures - An International Perspective, May 15, 2014: <https://www.eff.org/deeplinks/2014/05/looking-back-one-year-after-edward-snowden-disclosures-international-perspective>.

¹³⁴ 西北工业大学遭受美国国家安全局网络攻击的调查报告: <http://news.cctv.com/2022/09/27/ARTIHRBJPVBb1QkxfnSMe5Zn220927.shtml>。

¹³⁵ 中国网络安全产业联盟，《美国情报机构网络攻击的历史回顾——基于全球网络安全界披露信息分析》: http://www.china-cia.org.cn/AQLMWebManage/Resources/kindeditor/attached/file/20230411/20230411161526_0531.pdf。

量发展中成员本土优秀作物性状基因据为己有。例如，美将原产于中国的大豆高产性状基因在全球注册大量专利，利用其技术和市场优势形成垄断后，反过来向包括遗传资源来源国在内的众多国家和地区收取高额专利费，严重侵害发展中成员的知识产权权益并威胁其粮食安全。

5. 版权保护。

美国不执行世贸组织争端解决机构裁决。美国《版权法》第 110（5）节关于“商业例外”的相关规定已被世贸组织专家组认定为不符合《TRIPS 协定》，但美国拒不执行专家组裁决，成为迄今唯一不遵守争端解决机构基于《TRIPS 协定》所作裁决的成员。美国《版权法》第 110 节对版权人的专有权作出限制，在公共场所播放特定类型版权作品无需付费。欧盟就此在世贸组织提出诉讼。专家组认为，美国《版权法》“商业例外”条款违反《TRIPS 协定》相关规定，并建议美国修改法律，与《TRIPS 协定》保持一致。由于美国拒不履行专家组裁决，欧盟向 DSB 申请报复授权，但美国迄今仍未修改《版权法》以符合《TRIPS 协定》¹³⁶。

美国盗版情况严重。英国网络盗版监测机构 Muso 和咨询公司 Kearney 的联合报告显示，2023 年美国盗版网站浏览量继续居全球首位，高达 155 亿次，创历史新高，占全球盗版网站浏览量的比例为 11%，较 2018 年上升 2 个百分点¹³⁷。

¹³⁶ DS160: United States - Section 110(5) of US Copyright Act: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds160_e.htm.

¹³⁷ Christophe Firth et al., Video Content Piracy: Using the Power of Data and Analytics to Capture a Multibillion-dollar Opportunity: <https://www.muso.com/kearneyreport>.

（八）出口管制与经济制裁。

滥用出口管制和经济制裁是美国打压其他国家或实体的重要手段，严重阻碍了世贸组织成员之间的正常经贸往来，严重破坏了全球供应链的稳定和安全。

1. 出口管制。

美国实施出口管制措施的目标已从防止大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散，向维护美国的科技领先地位、巩固美国科技霸权等方面发展，并以所谓的“国家安全”和“人权”等为借口，打击其他国家及其企业。

一是随意将相关实体列入管制清单。美国《出口管理条例》（EAR）第 744.16 条规定，美国政府有合理理由相信其参与或极有可能参与违反美国国家安全或外交政策利益活动的外国个人或实体，将被列入实体清单。“有合理理由相信”的证明标准非常低，甚至不需要达到“表面证据”要求。在实践中，绝大部分被列入清单的外国企业与国家安全无任何关系，美国政府往往以打击外国企业为目标，然后寻找与所谓的“国家安全”相关的“事实”，将其列入实体清单。

截至 2024 年 4 月，BIS 管理的实体清单中共有 2778 家实体¹³⁸，其中 776 家是中国实体，清单中的中国实体于 2019 年新增 153 个，2020 年新增 240 个，2021 年新增 83 个，2022 年新增 61 个，2023 年新增 167 个¹³⁹。在目前美国的出口管制实体清单上，有四分之三以上的实体或个人是 2017 年之

¹³⁸ Search the Consolidated Screening List (CSL): <https://www.trade.gov/data-visualization/csl-search>.

¹³⁹ 数据整理自美国政府将相关中国实体加入实体清单的公告。例如：
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2024-04-11/pdf/2024-07760.pdf>.

后被列入的，广泛涉及各高科技领域。在中国实体被列入实体清单的理由方面，最常见的是威胁美国所谓的“国家安全”，此外还涉及“人权”等问题。然而美国没有公布任何事实证据，以表明这些实体如何威胁美国的“国家安全”或参与“侵犯人权”的活动。其他世贸组织成员也对美国出口管制措施表达了质疑。例如，此前美国对伊朗的出口管制措施严重阻碍了欧洲企业与伊朗的交易，大量欧洲企业因担忧美国制裁风险而被迫撤出伊朗市场。这些欧洲企业及其政府已对美国的做法表示了不满¹⁴⁰。

二是从清单移出非常困难。根据 EAR 第 744.16 条(e)款规定，实体清单内的实体申请移出清单，应当向 BIS 的最终用户审查委员会（以下简称 ERC）提出申请。值得注意的是，ERC 对于实体清单实行“宽进严出”的审查方式，将相关实体加入实体清单的决定仅需多数票通过，但是将相关实体移出实体清单的决定需全票通过。而且，ERC 对于移出申请的决定是终审决定，没有提供给相关实体救济渠道。在实践中，这种管理方式为列入清单的实体移出清单造成了巨大障碍，至今成功申请移出清单的实体寥寥无几，即便申请成功，相关实体往往也已在商业上遭受了较大损失。

三是许可程序复杂且难度大。近年来，美国不断增列管制物项，扩大管制范围，限缩“许可例外”适用，导致许可要求不断增加。企业在出口前需完成 29 个确认步骤，手续复杂繁琐，给正常贸易带来诸多障碍和不便。即便经过了复杂

¹⁴⁰ The Diplomat, Europe's Misgivings About Sanctions Don't Bode Well for US Export Controls: <https://thediplomat.com/2023/02/europes-misgivings-about-sanctions-dont-bode-well-for-us-export-controls/>.

的许可步骤，企业也未必能获得出口许可。美国对华大量贸易因许可被否决而无法实施。根据 BIS 统计，2021 年和 2022 年 BIS 否决和退回的申请分别为 1933 项和 1304 项¹⁴¹。

四是对贸易造成广泛限制。除了出口管制清单，美国政府还对特定的出口管制规则进行修订，以限制有关国家实体从世界任何地区获取先进技术和产品的能力，最典型的就是针对中国或中国相关实体专门修改外国直接产品规则（以下简称 FDP）。BIS 曾直接针对中国通讯行业头部企业及关联公司定向修改 FDP，使得任何主体基于特定美国软件或技术设计、开发或生产的物项，将不能任意提供给该中国企业，无论是供该企业生产、开发或是使用，均需获取 BIS 签发的出口许可证¹⁴²。2022 年 10 月，BIS 发布临时最终规则¹⁴³，对先进计算集成电路（以下简称 ICs）、包含此类 ICs 的计算机产品以及特定半导体制造物项实施新的管制措施，扩大对相关物项向中国大陆、中国香港及中国澳门出口的限制，另外还特别对支持中国半导体开发和生产的“美国人”提出许可管制要求。BIS 还实施最终用途和最终用户控制，以核不扩散及其它事项为借口，限制相关物项向中国大陆及中国澳

¹⁴¹ 2021 Statistical Analysis of US Trade with China:
<https://www.bis.doc.gov/index.php/country-papers/2971-2021-statistical-analysis-of-u-s-trade-with-china/file>;
Analysis of U.S. Trade with China, 2022:

<https://www.bis.doc.gov/index.php/country-papers/3420-2022-statistical-analysis-of-us-trade-with-china/file>.

¹⁴² Addition of Huawei Non-U.S. Affiliates to the Entity List, the Removal of Temporary General License, and Amendments to General Prohibition Three (Foreign-Produced Direct Product Rule):

<https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/20/2020-18213/addition-of-huawei-non-us-affiliates-to-the-entity-list-the-removal-of-temporary-general-license-and>.

¹⁴³ Implementation of Additional Export Controls: Certain Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Entity List Modification:

<https://public-inspection.federalregister.gov/2022-21658.pdf>.

门地区出口、再出口和转让¹⁴⁴。

五是实施机制和过程不公开、不透明。近年来，美国频繁利用 EAR 第 744.21 条 (b) 款的“特定通知”制度，仅通过单独知会或另行通知相关实体的方式，规定受 EAR 管制的任何物项的出口、再出口或国内转让需申请并获得许可。由于这种通知并不公开，利害关系方往往只能通过新闻或其他渠道得知，不仅无从提出异议，而且也没有机会发表评论意见。例如，美国在发布相关出口管制规则前，就以“告知函”的方式要求美国头部供应商不得向中国供应 14 纳米及以下的制程设备，除非供应商获得了美国商务部的许可¹⁴⁵。

六是实施方式不合理。美国出口管制措施类型繁多，并且每个措施生效的时间要求各不相同，作为贸易法规，不具有基本的可预测性和稳定性。此外，措施的实施方式也不公平合理，给国际贸易造成了严重障碍。这主要体现在两个方面：其一，列入实体清单的决定往往在公布当日生效，被列入清单的实体在公布生效前没有评论或抗辩的机会。其二，美国出口管制措施效力混乱，不利于贸易法规以公平、公正、合理的方式实施，也不利于国际贸易的有效运行。例如，美国出口管制措施中包括“临时最终规则”，该规则在公布之日起生效，但 BIS 等可能会根据公众评论意见对该规则进行修改，是否及何时公布“最终规则”存在极大不确定性。利害关

¹⁴⁴ Expansion of Nuclear Nonproliferation Controls on the People's Republic of China and Macau: <https://www.federalregister.gov/documents/2023/08/14/2023-17243/expansion-of-nuclear-nonproliferation-controls-on-the-peoples-republic-of-china-and-macau>.

¹⁴⁵ Exclusive: Biden to Hit China with Broader Curbs on U.S. Chip and Tool Exports - Sources: <https://www.reuters.com/business/exclusive-biden-hit-china-with-broader-curbs-us-chip-tool-exports-sources-2022-09-11/>.

系方往往需要较高的时间成本以确认规则的生效状态和生效日期，导致国际贸易难以顺利和高效地进行。

综上所述，美国出口管制措施表面上是为了“国家安全”，但实际上已经远超国家安全概念的边界，违背了国际法的善意、比例等原则。研究认为，美国对“外国对手”实施肆无忌惮的出口管制，将扰乱全球投资、生产链和技术工人的流动，给美国私营公司带来负担¹⁴⁶。美国跨党派智库新美国安全中心（Center for a New American Security, CNAS）的报告指出，美国的出口管制是过时的政策，它是为美国拥有压倒性技术主导地位的时代而设计的，如今继续实施出口管制会损害美国的经济和技术竞争力¹⁴⁷。中国已向世贸组织就美国对华半导体出口管制措施提起争端解决（DS615）。

2. 经济制裁。

美国依托其强大的霸权实力，成为全球经济制裁的最主要实施国。截至 2024 年 5 月，OFAC 共管理 38 个制裁项目。这些制裁项目主要和区域相关，如巴尔干相关制裁项目、伊朗制裁项目、古巴制裁项目、叙利亚制裁项目、中国香港相关制裁项目等。根据美国财政部《2021 年制裁评估报告》，截至 2021 财年，美国已生效的制裁措施累计达 9400 多项¹⁴⁸。

美国以“长臂管辖”为手段滥施单边制裁尤其是次级制裁。美国通过行使司法权，并综合运用行政、经济、金融等

¹⁴⁶ Hideki Tomoshige, “The Unintended Impacts of the U.S. Export Control Regime on U.S. Innovation,” July 25, 2022:

<https://www.csis.org/blogs/perspectives-innovation/unintended-impacts-us-export-control-regime-us-innovation>.

¹⁴⁷ Martijn Rasser, “Rethinking Export Controls: Unintended Consequences and the New Technological Landscape,” December 8, 2020: <https://www.jstor.org/stable/resrep27476>.

¹⁴⁸ The Treasury 2021 Sanctions Review:

<https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>.

其他手段，追究未遵守美国制裁法律的域外实体和个人的法律责任，确保美国制裁法律域外效力得以实现。以美国对伊朗的次级制裁为例，如果一个第三国金融机构与伊朗之间的交易符合“重大交易”的标准¹⁴⁹，则该第三国金融机构可能会被美国官方机构制裁。制裁措施包括禁止美国人与该第三国金融机构交易或要求美国的银行冻结或限制第三国金融机构在美国的代理行账户等。美国的次级制裁措施引发了包括欧盟在内的世贸组织成员的强烈不满。欧盟为此通过了《阻断条例》，甚至还启动了世贸组织争端解决程序¹⁵⁰。在“哈瓦那俱乐部”案中，欧盟在世贸组织起诉美国《1998年综合拨款法》第211节，主张其阻碍美国法院认可与已根据古巴法律被没收业务和资产的商标所有人“相同或本质相似”的商标¹⁵¹，而这些商标已被前所有人放弃几十年。世贸组织争端解决机构认定《1998年综合拨款法》第211节(a)(2)和(b)违反《TRIPS协定》项下的国民待遇原则和最惠国待遇原则¹⁵²。

此外，美国泛化国家安全概念，滥用特别指定国民和被封锁人员名单(SDN)、《维吾尔强迫劳动预防法》(UFLPA)实体清单、中国军事工业复合体清单(CMIC)等多个清单，对华实施一系列经贸限制措施，无视国际经贸规则，违反公平竞争原则，破坏国际贸易秩序，不仅损害中国企业的正当权益，也严重影响美国企业的利益，不利于全球经济复苏。

¹⁴⁹ Iranian Financial Sanctions Regulations, § 561.201:

<https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-561>.

¹⁵⁰ DS38: United States — The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds38_e.htm.

¹⁵¹ United States — Section 211 Omnibus Appropriations Act of 1998, para. 3.

¹⁵² DS176: United States — Section 211 Omnibus Appropriations Act of 1998: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds176_e.htm.

其中，美国无视中国法律明令禁止强迫劳动，以及新疆根本不存在所谓“强迫劳动”问题的客观事实，依据所谓《维吾尔强迫劳动预防法》，禁止进口与新疆相关的任何产品，这严重损害了中美两国民众和企业的利益，破坏全球供应链稳定和安全，同时也侵犯了新疆人民的基本权利。

美国政府长期和频繁实施经济制裁不仅没有解决争议问题，反而加剧了世贸组织成员之间的紧张关系，冲击了国际秩序，甚至引发人道主义灾难。特别是近年来，为了维持经济和科技领先地位，美国以“国家安全”“人权”等为名，滥用经济制裁手段对正常国际商业交易和竞争横加干涉，甚至动用次级制裁措施，禁止世界范围内其他企业与被制裁对象发生正常贸易往来。美国的经济制裁与世贸组织的贸易自由化与便利化基本目标之间存在着根本性矛盾，违背世贸组织基本原则和相关规定，引发了诸多成员和相关企业的强烈不满。并且，美国滥用经济制裁也给自己带来了诸多负面影响，并遭到美国社会各界的广泛批评。研究表明，美国对制裁的过度使用反而损害了自身的国际形象和利益¹⁵³。

（九）投资审查政策。

美国是全球范围内最早对外国投资实施安全审查的国家。近年来，美国加紧立法不断拓展外资安全审查的范围，不断推动外资审查的泛安全化，加大对特定国家和地区的压制和打压，严重影响正常的跨境投资。

美国《2018年外国投资风险审查现代化法》（以下简称

¹⁵³ Daniel W. Drezner, “The United States of Sanctions The Use and Abuse of Economic Coercion,” *Foreign Affairs*, Vol.100, No.5, 2021, pp.142-154.

FIRRMA) 不仅拓宽 CFIUS 的审查范围, 而且还要求美国商务部长每两年向国会和 CFIUS 提交中国在美直接投资的报告¹⁵⁴。FIRRMA 授权 CFIUS 给予极少数“例外国家”(excepted foreign states) 及其投资者优惠待遇, 允许其更明确地歧视性对待不同国家¹⁵⁵。研究表明, 由于职权范围广泛, 并且缺乏透明度和问责制, CFIUS 日益成为跨境交易的阻碍者¹⁵⁶。

2022 年 9 月, 美国总统拜登签署了历史上首个针对外国对美投资开展安全审查的总统行政令, 要求 CFIUS 重点关注在特定领域来自“竞争或敌对国家”的投资, 实质上是为 CFIUS 以“国家安全”为借口歧视性加严对受辖交易的审查提供了依据¹⁵⁷。这一行政令进一步加强 CFIUS 对外国投资的监管, 特别是对于“竞争或敌对国家”在微电子、人工智能、生物技术、量子计算等领域的涉美投资交易。无论标的公司是否为美国公司, 只要其在美国境内有实质性业务, 就被纳入 CFIUS 管辖范围, 进而导致交易受阻。

2022 年 10 月, CFIUS 发布了首份《CFIUS 执法和处罚指南》, 宣布将加大对执法和处罚的关注¹⁵⁸。2023 年 7 月, CFIUS 发布的年度报告显示, 2022 年 CFIUS 共审查了 286

¹⁵⁴ Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018: https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf.

¹⁵⁵ Kristen E. Eichensehr and Cathy Hwang. “National Security Creep in Corporate Transactions,” *Columbia Law Review*, Vol. 123, No. 2, 2023, pp. 549–614.

¹⁵⁶ Irene Yu, “Foreign Investment and National Security Challenges in the Data Age: An Assessment of the Current Regime and Recommendations,” *Hastings Law Journal*, Vol. 74, No. 3, 2023: https://repository.uchastings.edu/hastings_law_journal/vol74/iss3/9.

¹⁵⁷ President Biden Signs Executive Order to Ensure Robust Reviews of Evolving National Security Risks by the Committee on Foreign Investment in the United States: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/15/fact-sheet-president-biden-signs-executive-order-to-ensure-robust-reviews-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states/>.

¹⁵⁸ The Department of the Treasury, CFIUS Enforcement and Penalty Guidelines, October 20, 2022: <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-enforcement-and-penalty-guidelines>.

份受管辖交易，创历年最高水平，比 2016 年增加了 66.3%¹⁵⁹。CFIUS 审查以“国家安全”为借口，不断扩大其管辖范围和权限以加大对正常跨境投资并购行为的干预，并将特定国家和科技行业作为重点审查对象，根本目的是维护美国在科技创新领域的主导地位，打压其他国家新兴科技领域发展。

美国的外国投资风险审查规则充满了任意性、随意性和歧视性。研究指出，FIRRMA 对“关键基础设施”“关键技术”“敏感个人数据”等术语界定模糊不清，给外国投资者带来了不确定性；CFIUS 如何解释和执行 FIRRMA 的公开材料不足，投资审查缺乏透明度¹⁶⁰。CFIUS 泛安全化的外资审查对其他世贸组织成员的服务提供者进入美国市场构成了障碍，严重干扰了国际贸易投资的自由化、便利化，也损害美国吸引投资、促进就业的自身利益，更为其他世贸组织成员提供了不良示范。考虑到美国在世贸组织 GATS 项下作出的广泛承诺，美国滥用国家安全进行投资审查，与其在世贸组织所作的市场准入和国民待遇承诺相悖。

令人担忧的是，美国在加严外国对美投资审查的同时，还强化了美国对外投资的审查。2023 年 8 月，美国政府发布《关于解决美国对受关注国家的特定国家安全技术 and 产品投资的行政令》（以下简称第 14105 号行政令），要求对美国向中国内地及香港和澳门特别行政区涉及半导体和微电子、量子信息技术、人工智能领域技术和产品的相关投资建立特

¹⁵⁹ CFIUS, Annual Report to Congress – CY 2022, July 2023: https://home.treasury.gov/system/files/206/CFIUS - Annual Report to Congress CY 2022_0.pdf.

¹⁶⁰ J. Russell Blakey, “The Foreign Investment Risk Review Modernization Act: The Double-Edged Sword of U.S. Foreign Investment Regulations,” *Loyola of Los Angeles Law Review*, Vol.53, No.4, 2020, pp. 981-1014.

别审查机制¹⁶¹。为实施该行政令，2024年6月，美国财政部投资安全办公室发布《关于美国在受关注国家开展涉及国家安全技术 and 产品领域投资的规定》拟议规则（以下简称 NPRM）¹⁶²，提供了完整的法规草案和有关拟议规则意图的解释性讨论¹⁶³。美国对国际投资的双向审查直接干预和扰乱了正常的国际融资和技术交流。美国加强投资审查引发了国际社会对美国过度干预合法商业交易的担忧，也影响了国际商业环境的稳定性和可预测性¹⁶⁴。

（十）购买美国货。

近年来，通过使用联邦资金提升采购美国国产商品和服务的力度是美国政府投资国内生产、重振国内制造业的一项主要举措。早在2009年，美国就颁布了《美国复兴与再投资法》，并在第1605节“使用美国铁、钢和制成品”中规定获得美国经济刺激法案资金支持的公共建设和公共工程项目，除某些例外情况外，必须全部购买美国生产的铁和钢。

美国上述做法招致了美国制造业、商业界人士和主要贸易伙伴的广泛争议和关注。欧盟、加拿大等贸易伙伴对此予

¹⁶¹ Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern, August 9, 2023: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/08/09/executive-order-on-addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern/>.

¹⁶² Office of Investment Security, Department of the Treasury, Provisions Pertaining to U.S. Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern, August 9, 2023: https://home.treasury.gov/system/files/206/Provisions_Pertaining_to_U.S._Investments_in_Certain_National_Security_Technologies_and_Products_in_Countries_of_Concern.pdf.

¹⁶³ Provisions Pertaining to U.S. Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern, July 5, 2024: <http://www.federalregister.gov/documents/2024/07/05/2024-13923/provisions-pertaining-to-us-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in>.

¹⁶⁴ Christopher W. Jusuf, “Investments and Security: Balancing International Commerce and National Security with Expanded Authority for the Committee on Foreign Investment in the United States,” *Catholic University Journal of Law and Technology*, Vol.29, No.1, 2020, pp.145-175.

以强烈抨击，甚至一度威胁诉诸世贸组织争端解决机制¹⁶⁵。同时，既未加入世贸组织《政府采购协定》，也未与美国达成双边安排的广大发展中成员仍被排除在外，无法参加美国庞大的经济刺激计划¹⁶⁶。

2017年，时任美国总统特朗普曾签署行政令，要求所有相关政府机构在该行政令发布之日起监督、执行和遵守“购买美国货”相关法律，并就如何最大限度地采购和使用“美国货”提出建议。“购买美国货”相关法律是指与联邦采购或联邦拨款有关的所有法规、条例、规则和行政令，包括要求或优先考虑“购买美国货”的法律、法规、规则和行政令。同时，该行政令还要求美国商务部和 USTR 对美国已经签署的所有自由贸易协定和世贸组织《政府采购协定》中可能影响“美国优先”的相关内容做出评估。此外，该行政令还要求对豁免和例外条款的使用情况作出全面评估，并对豁免和例外条款的适用条件提出更加严格的要求¹⁶⁷。

2021年以来，美国政府更是不遗余力地加强“购买美国货”政策。美国总统拜登就任仅五天就签署了《关于确保未来由美国工人在美国制造的行政令》，不仅要求联邦政府在未来四年时间内，以 4000 亿美元的预算购买美国生产的产品与服务，而且对联邦政府采购外国产品进行了更为严格的限

¹⁶⁵ Buy American Plan Hurts U.S. Leadership: EU, Canada:

<https://www.reuters.com/article/canada-us-usa-buyamerican-idCATRE5115PM20090202>.

¹⁶⁶ American Recovery and Reinvestment Act of 2009:

<https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/1/text>.

¹⁶⁷ Presidential Executive Order on Buy American and Hire American:

<https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-buy-american-hire-american/>.

制¹⁶⁸。2022年3月，美国总统拜登再次为“购买美国货”措施加码，正式宣布将逐步提高美国制造的零部件在联邦政府采购的美国货中的占比，2022年将占比提高到60%；到2024年和2029年，这一比例将分别提高到65%和75%。此外，美国政府还表示将为联邦政府采购国内生产的关键产品制定新的“价格优惠”政策，相关关键产品包括半导体、关键药物成分、先进电池等¹⁶⁹。2023年2月，美国总统拜登在2023年国情咨文中宣布了一项新标准，要求联邦基础设施项目中使用的所有建筑材料都要在美国制造。2024年1月，拜登总统否决了国会提交的取消电动汽车充电设备国内制造标准的法案，并声称该法案将允许联邦资金用在购买“竞争对手”制造的充电设备上，因而不符合“购买美国货”的要求¹⁷⁰。

除上述措施外，美国政府还在其为拉动制造业而颁布的各项法案之中，大量植入使用联邦资金“购买美国货”的要求，或者将在美国生产或销售作为获取政府补贴的条件。例如，IIJA第七部分第九章《建设美国、购买美国货法》中明确规定了优先采购本国产品的要求，并指出，在美国境内建设、改造、维护或维修基础设施时，若使用的资金来自美国联邦财政援助计划，则必须优先采购产自美国的钢铁、制成品和建筑材料¹⁷¹。其中，钢铁从最初的熔化阶段到涂层的应用必

¹⁶⁸ Executive Order on Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/25/executive-order-on-ensuring-the-future-is-made-in-all-of-america-by-all-of-americas-workers/>.

¹⁶⁹ Biden-Harris Administration Delivers on Made in America Commitments: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/04/fact-sheet-biden-harris-administration-delivers-on-made-in-america-commitments/>.

¹⁷⁰ <https://files.constantcontact.com/ef5f8ffe501/30458c40-b9ab-4da5-99b8-fabae58e2183.pdf>

¹⁷¹ *Supra* note 52, Sec. 70914(a).

须在美国进行¹⁷²；制成品不仅要在美国生产，而且在美国境内开采、生产的零部件成本须超过总成本的 55%¹⁷³；建筑材料的制造过程必须发生在美国¹⁷⁴。

美国国内及其贸易伙伴对美国历届政府“购买美国货”政策的质疑不断。美国知名智库卡托研究所发布研究报告指出，强制购买美国产品的措施表面上有利于美国，但实际上提高了美国政府购买商品的成本，导致可采购的商品数量变少和额外的财政赤字压力¹⁷⁵。并且，“购买美国货”的审查在给美国政府带来监管负担的同时，还会增加高昂的执法成本和延缓项目建设进程，无益于实现美国政府增加基础设施的目的¹⁷⁶。世贸组织成员对“购买美国货”的政策也持续表达关切。欧盟曾指出，“购买美国货”的要求是欧盟供应商参与美国联邦政府与州政府采购中遇到的重大障碍¹⁷⁷。

美国政府还出台针对中国的法律法规。《2019 财年国防授权法》禁止美联邦政府机构采购部分中国企业的通讯设备和服务。《2020 财年国防授权法》要求，禁止将联邦资金用于购买中国国家所有、控制或补贴的企业生产的轨道交通车辆或通勤公交车，即使中国企业产品符合联邦本地化采购要求。《2021 财年国防授权法》禁止国防部自部分中国军事企业采购任何产品或服务。《2022 财年国防授权法》禁止国防部在未取得豁免权的情况下从中国等国家购买个人防护用

¹⁷² *Ibid.*, Sec. 70912(6)(A).

¹⁷³ *Ibid.*, Sec. 70912(6)(B).

¹⁷⁴ *Ibid.*, Sec. 70912(6)(C).

¹⁷⁵ Rethink “Buy America” and other U.S. Procurement Mandates: <https://www.cato.org/blog/cato-trade-teams-2022-policy-wish-list>.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Government Procurement Performance requirements for non-services, including LCR (TRIMs): https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pt/barriers/details?barrier_id=11190&sps=false.

具。《2023 财年国防授权法》要求，自 2027 年起禁止美国政府机构采购或使用部分中国企业生产的半导体或半导体产品。《2024 财年国防授权法》规定，自 2027 年 10 月起，国防部不得使用拨款采购部分中国企业生产、加工和组装的电池。在此背景下，在美相关领域的中资企业在参与美政府采购中不断受到打压。

作为世贸组织成员，美国需要确保“购买美国货”政策符合美国在世贸组织协定项下承担的义务。“购买美国货”有关歧视性的做法不符合《政府采购协定》关于非歧视待遇等基本原则，对相关行业的全球贸易和投资造成严重扭曲。对于《政府采购协定》非参加方而言，相关措施适用范围仍有待观察，若超出政府采购范畴，则可能违反美国在世贸组织其他协定中应遵守的承诺。

（十一）国际经贸合作中的歧视性安排。

近年来，美国在国际经贸合作中推出了一系列的歧视性安排。一方面，通过将“毒丸条款”等规则嵌入区域协定，阻止其他贸易伙伴深入开展经贸合作，不利于国际经贸规则朝着贸易投资自由化便利化方向发展；另一方面，美国以所谓“价值观”为纽带，挑动“近岸/友岸外包”，以歧视性和排他性手段扰乱全球产业链供应链。

1. “毒丸条款”。

虽然在多边层面推动的所谓“市场经济标准”遭到世贸组织成员的广泛反对，但美国仍将所谓的“市场经济”问题作为“毒丸条款”强行嵌入其主导的区域贸易协定。例如，《美国

—墨西哥—加拿大协定》（以下简称 USMCA）第 32.10 条规定，如果一缔约方拟与其他“非市场经济国家”谈判自由贸易协定，应当于开始谈判前 3 个月通知其他缔约方，并不迟于签署日期前 30 天，向其他缔约方提供审查双边协定全文的机会，以便缔约方能够审查协定文本并评估其对 USMCA 的潜在影响。任何缔约方与“非市场经济国家”签订自贸协定，应允许其他缔约方在通知后六个月内终止 USMCA 并以（新）双边协定取代 USMCA。另外，USMCA 第 14 章附件 D“墨西哥和美国的投资争端”中明确规定，可以提起争端解决的原告不包括在 USMCA 签署之日由另一缔约方认定为“非市场经济国家”的非缔约方所有或控制的投资者。简而言之，USMCA 不允许任何一方与“非市场经济国家”谈判和签署自由贸易协定，否则可能会被逐出该协定，并且在墨西哥与美国的投资争端解决中，由“非市场经济国家”投资的企业不能享有诉权。

这种强迫缔约方进行非此即彼的排他性选择的做法，不仅侵害了缔约方和第三方谈判缔结协定的自主权，也背离 GATT 1994 第 24 条关于世贸组织成员之间建立自由贸易区的初衷，即“各缔约方认识到，宜通过自愿签署协定从而发展此类协定签署国之间更紧密的经济一体化，以增加贸易自由。”时任美国商务部长罗斯甚至毫不避讳地将 USMCA 中新增的这一条款称为“可能会被复制的毒丸”¹⁷⁸。

¹⁷⁸ Exclusive: U.S. Commerce's Ross eyes anti-China 'poison pill' for new trade deals: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-ross-exclusive-idUSKCN1MF2HJ>.

2. “近岸/友岸外包”政策。

美国政府将减少对单一国家特别是“外国对手”的供应链依赖作为实现供应链韧性或供应链多元化产业战略的主要手段。2020年以来，美国在采取多项措施发展国内产业、增强自身产业竞争力的同时，更着力组建以美国为中心的产业联盟，构建排除中国等非盟友世贸组织成员的供应链。美国国际开发署副署长邦尼·格利克在接受媒体采访时公开提出“盟友外包”概念，强调美国需要考虑“近岸外包”和“盟友外包”的方式，激励企业回到美国近土，或者至少与美国的盟友开展业务，以维护美国的供应链安全不受威胁¹⁷⁹。美国政府发布的《第14017号行政令项下的百日审查报告》正式确认了“盟友外包”和“友岸外包”方式¹⁸⁰。美国财政部长耶伦在大西洋理事会发表演讲时大肆宣扬美国应和“值得信赖的国家”开展所谓“友岸外包”（friend-shoring），以在新冠疫情和大国竞争的双重背景下确保供应链安全¹⁸¹。美国政府正在推进供应安全安排（Security of Supply Arrangements, SOSAs），并已与新加坡和韩国等伙伴签订了SOSAs，要求美国和相关伙伴从各自的工业基地优先相互交付关键部件¹⁸²。

美国到处兜售所谓的“价值观贸易”，鼓动具有共同“价值观”的国家或地区共同制定政策，支持企业在这些国家或地区制造产品，以防止“立场不一致”的国家扰乱美国或其盟友的

¹⁷⁹ USAID's Bonnie Glick: Trump's Ultimatum to the WHO for COVID 19 Failures:

https://www.youtube.com/watch?v=_7okwaCoCGM.

¹⁸⁰ 100-Day Reviews under Executive Order 14017:

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

¹⁸¹ Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on Way Forward for the Global Economy:

<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0714>.

¹⁸² <http://asia.nikkei.com/Politics/Defense/U.S.-to-coordinate-defense-supply-chains-with-Indo-Pacific-partners>

经济。在印太地区，美国通过发布《美国对印太地区战略框架》¹⁸³，强调要在整个印太地区宣扬美国的价值观，以保持影响力，从而抵消其所声称的“中国式体制”的影响。2022年5月，美国提出的 IPEF 将经济韧性作为四大支柱之一，并声称要“为印太国家提供面对关键问题时与中国不同的方法”¹⁸⁴。美国还多次举行“四方安全对话”首脑峰会，强调供应链合作，并极力推动构建“芯片四方联盟”¹⁸⁵。在大西洋地区，美国与欧盟组建 TTC，强调要在加强供应链安全、出口管制等方面深化合作¹⁸⁶。2024年4月，第六次 TTC 会议发布声明指出，TTC 致力于创建一个更强大、更可持续、更有韧性的跨大西洋市场，实现战略供应链多元化和减少脆弱性，并深化在出口管制、投资审查等方面的对话与合作¹⁸⁷。在拉美地区，美国提出构建“美洲经济繁荣伙伴关系”¹⁸⁸。此外，美国还主导建立“矿产安全伙伴关系”¹⁸⁹。

美国政府的做法已迫使很多国家选边站队，甚至可能导致世界经济分裂为逐渐相互脱钩的平行体系，使全球化面临更加严峻挑战。“友岸外包”和“近岸外包”可能带来更多的问

¹⁸³ U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific:

<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>

¹⁸⁴ In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity:

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>

¹⁸⁵ US struggles to mobilise its East Asian ‘Chip 4’ alliance:

<https://www.ft.com/content/98f22615-ee7e-4431-ab98-fb6e3f9de032>

¹⁸⁶ U.S.-EU Summit Statement:

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>

¹⁸⁷

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2024/april/us-eu-joint-statement-trade-and-technology-council>

¹⁸⁸ President Biden Announces the Americas Partnership for Economic Prosperity:

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/08/fact-sheet-president-biden-announces-the-americas-partnership-for-economic-prosperity/>

¹⁸⁹ www.state.gov/minerals-security-partnership/

题，而不是解决问题¹⁹⁰。美国“友岸外包”政策遭到国际社会的广泛质疑。例如，欧洲复兴开发银行的经济学家海伦娜·施魏格尔认为，从经济角度来看，“友岸外包”没有意义，因为它会降低所有相关方的经济增长，尽可能保持世界贸易开放比新的限制要好。印度央行前行长兼经济学家拉古拉姆·拉詹警告称，“友岸外包”将导致仅与处于类似发展水平的国家进行贸易；然而，全球供应链的优势恰恰在于汇聚了不同收入水平的国家，并让每个国家都能发挥出自己的比较优势。英国全球贸易预警处专家约翰内斯·弗里茨表示：“我理解一些国家对某些关键原材料的兴趣，理解这些国家不想依赖别人。普遍的多样化是必要的。问题是，人们是否应该陷入友敌思维¹⁹¹。”伊维拉在达沃斯世界经济论坛期间对路透社表示，“谁是朋友？你难以确定未来他们还会不会是你的朋友，我们已经看到了这样的例子¹⁹²。”

无论是用“近岸外包”还是“友岸外包”政策，都是基于冷战思维推行所谓“价值观贸易”，目的在于拉拢盟友并将其他国家排斥在贸易体系之外，因此必将导致供应链问题政治化。与其创设的“毒丸条款”一样，美国推行“近岸外包”和“友岸外包”，完全偏离了世贸组织开放、包容等基本原则，有悖于 GATT 1994 第 24 条关于增加世贸组织成员间贸易自由的初衷。另外，“近岸外包”与“友岸外包”将对关键产业提供的

¹⁹⁰ WTO chief says pressure is on amid diverging views on key trade deals:
<https://www.thenationalnews.com/business/economy/2024/02/28/wto-chief-says-talks-are-pressure-cooker-amid-diverging-views-on-key-trade-deals/>.

¹⁹¹ 只和“朋友”贸易？德媒：“友岸外包”不仅无意义还很危险：
<https://cacs.mofcom.gov.cn/cacscms/article/zjdy?articleId=174246&type=>

¹⁹² Davos 2023-Be careful on ‘friend-shoring’, WTO’s Ngozi warns:
<https://www.reuters.com/world/davos-2023-be-careful-friend-shoring-wtos-ngozi-warns-2023-01-19/>.

大额补贴与不向特定国家投资或者与必须在美国国内或特定国家生产相联系，因此对没有被美国“选中”的世贸组织成员构成了区别对待，从而违背世贸组织基本原则。

3. 技术管制。

美国政府不仅出台了大量的技术管制措施，还威逼利诱其盟友加入技术管制阵营。一方面，美国加强与盟友或合作伙伴的出口管制合作，以“国家安全”为由，协调建立多边出口管制清单；另一方面，美国游说盟友或者合作伙伴对“竞争对手”实施同样的技术出口管制措施，限制“竞争对手”使用先进技术并封锁先进生产设备出口。目前，美国技术限制范围已从最初的高端技术扩大到所有被视为涉及“国家安全”的技术及产品，已由“小院高墙”转为“大院铁幕”¹⁹³。

TTC 以“共同的民主价值观”为基础，成立出口管制等十个工作组，旨在推动美欧在出口管制、标准、知识产权等领域深化合作¹⁹⁴。美国联合盟友影响新兴技术标准的制定和新兴技术正常出口，并形成辐射效应，扰乱全球高新技术产业链供应链¹⁹⁵。

在半导体、先进计算、超级计算机和人工智能等领域，美国不断推出和升级出口管制措施。例如，2024年3月，美国政府更新了人工智能芯片和制造工具对华出口限制规则；美国商务部表示，将继续更新对华技术出口的限制¹⁹⁶。2024

¹⁹³ <https://thediplomat.com/2024/04/the-broadening-strategy-of-u-s-technological-restrictions-on-china/>.

¹⁹⁴ U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council:

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/05/u-s-eu-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council/>.

¹⁹⁵ U.S.-EU Summit Statement:

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>.

¹⁹⁶ <https://www.reuters.com/technology/us-commerce-updates-export-curbs-ai-chips-china-2024-03-29/>.

年6月，美国财政部发布 NPRM，进一步推动对中国半导体和微电子、量子信息技术、人工智能领域美国投资的限制和监督。这些措施不仅影响了美国公司和“美国人”，也影响了美国盟友或合作伙伴的出口管制行动。在美国的压力下，荷兰政府拒绝批准其国内半导体制造公司向中国出口最先进的设备¹⁹⁷。

综上，美国不断收紧对华技术出口，同时联合盟友开展出口管制合作，肆意扩大出口管制范围，意图在全球范围内限制其“竞争对手”获得先进技术和先进制造设备并进行全面技术封锁。美国上述出口限制措施，不仅不符合出口管制制度的初衷，严重扰乱了相关产业依据市场规律形成的全球产业格局，而且背离了世贸组织基本原则。

¹⁹⁷ Netherlands plans new curbs on chip-making equipment sales to China -Bloomberg News:
<https://www.reuters.com/technology/netherlands-plans-curbs-china-chip-exports-deal-with-us-bloomberg-news-2022-12-08/>.

三、纠正美国违规及破坏多边主义行径的努力

自 2017 年以来，美国政府变本加厉奉行“美国优先”政策，将自身利益诉求强加于他国，肆意打压主要贸易伙伴，对外采取一系列单边主义和保护主义措施，严重扰乱全球经贸秩序。美国还采取歧视性政策，将矛头对准中国等“全球南方”大国，无视各国在发展阶段与经济制度方面的差异，忽视南北经贸关系对世界繁荣与稳定的关键性作用，频繁挑起经贸摩擦。美国对外采取的各项贸易限制性措施既不利于“全球南方”，也不利于美国，更不利于全球。美国政府不将自由贸易视为动力之源，而将贸易视为弱点或脆弱性的根源，将“安全”置于贸易之上，其以为“美国优先”将恢复其霸权地位的理念是错误的¹⁹⁸。国际社会多次就支持自由贸易达成共识。2023 年二十国集团新德里峰会领导人宣言重申，承诺通过反对保护主义确保公平竞争，为各方营造有利的贸易和投资环境。对美方挑起的国际贸易摩擦与冲突，中国始终践行真正的多边主义，坚定维护多边贸易体制，坚持通过多双边对话与协商，与各方一道努力推进包括中美在内的全球经贸合作进程，共建开放型世界经济。

（一）坚持真正的多边主义。

中国坚持经济全球化正确方向，坚持真正的多边主义，推动以世贸组织为核心的多边贸易体制更好发挥作用。特别是在近年来单边主义和保护主义抬头、多边贸易体制遭受严重冲击的情况下，中方主动采取一系列举措，坚定维护多边

¹⁹⁸ <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/trade-policy/a-return-to-reciprocity-in-us-trade-policy/>.

贸易体制的权威性和有效性。

2018年6月，中国政府发布《中国与世界贸易组织》白皮书¹⁹⁹，全面介绍中国履行加入世贸组织承诺的实践，阐释中国参与多边贸易体制建设的原则立场和政策主张，强调中国坚定支持世贸组织在全球治理中发挥更大作用。2018年11月，中国发布《中国关于世贸组织改革的立场文件》²⁰⁰，阐述中方对世贸组织改革的基本原则和具体主张。2019年5月，中国向世贸组织提交《中国关于世贸组织改革的建议文件》²⁰¹，就四个重点行动领域提出十二个方面建议。2019年11月，中国在上海主办世贸组织小型部长会议，30多个成员部长或代表就世贸组织改革等问题交换意见，为支持多边贸易体制凝聚共识。2022年6月，世贸组织第12届部长级会议（以下简称MC12）召开，中国积极参与各议题磋商，为推动会议达成《渔业补贴协定》《关于世贸组织新冠肺炎疫情应对和未来疫情应对准备的部长宣言》等成果作出重要贡献，有力提振各方对多边贸易体制信心。中国在担任金砖国家主席国期间，还推动达成《金砖国家加强多边贸易体制和世贸组织改革声明》²⁰²。2024年2月，在世贸组织第13届部长级会议（以下简称MC13）上，中国积极发挥建设性作用，推动会议达成《阿布扎比部长宣言》、电子商务工作计划、最不发达国家毕业平稳过渡等“1+10”务实成果，赢得

¹⁹⁹ 《中国与世界贸易组织》白皮书（全文）：

<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1632334/1632334.htm>.

²⁰⁰ 《中国关于世贸组织改革的立场文件》（中英文）：

<http://sms.mofcom.gov.cn/article/cbw/201812/20181202817611.shtml>.

²⁰¹ 中国关于世贸组织改革的建议文件：<http://images.mofcom.gov.cn/sms/201905/20190514094326062.pdf>.

²⁰² 《金砖国家加强多边贸易体制和世贸组织改革声明》：

<http://images.mofcom.gov.cn/gjs/202206/20220610182308761.pdf>.

与会各方高度评价。中国还积极参与二十国集团、亚太经合组织、上合组织等机制讨论，推动发出维护多边贸易体制的共同声音。

（二）推动恢复上诉机构。

中国政府积极推动世贸组织改革，主张改革应该优先处理危及世贸组织生存的关键问题，特别是打破上诉机构成员遴选的僵局。同时，中国还与欧盟等世贸组织成员就世贸组织改革问题进行对话和合作。2018年，中国联合欧盟和加拿大等11个成员，向世贸组织提交了关于争端解决上诉程序改革的联合提案²⁰³⁻²⁰⁴。针对美国提出的上诉机构体制性问题，世贸组织总理事会任命的特别协调员先后向总理事会提交了四份报告²⁰⁵，努力推动打破上诉机构成员遴选僵局。2019年12月，世贸组织总理事会特别协调员散发的“沃克案文”得到了除美国外的广大成员支持，但美国仍罔顾其他成员的普遍诉求，拒不加入共识²⁰⁶。在MC12上，各成员认识到解决上诉机构有关挑战和关注的重要性和紧迫性，承诺进行讨论，以期在2024年之前拥有一个所有成员均可使用的、完整和运转良好的争端解决机制²⁰⁷，MC13重申这一目标，但美国依然拒绝启动上诉机构成员遴选程序²⁰⁸。

在上诉机构僵局难以打破的情况下，中国等成员仍努力维护多边贸易体制，积极推动争端解决机制的有效运行。

²⁰³ WT/GC/W/752.

²⁰⁴ WT/GC/W/753/Rev.1.

²⁰⁵ JOB/GC/215; JOB/GC/217; JOB/GC/220; JOB/GC/222.

²⁰⁶ WT/GC/W/791.

²⁰⁷ MC12 Outcome Document: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc12_e/documents_e.htm.

²⁰⁸ WT/DSB/W/609/REV.21.

2020年4月，中国、欧盟等19个成员正式向世贸组织倡议，依据《关于争端解决规则与程序的谅解》第25条关于仲裁的规定，共同建立“多方临时上诉仲裁安排”（Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement，以下简称MPIA）²⁰⁹，以临时替代因美国阻挠而陷入“瘫痪”的上诉机构。截至2024年5月，MPIA的参加方共包括27个成员²¹⁰。

（三）维护发展中成员合法权益。

为了限制发展中成员合法权益，美国提出取消发展中成员自我认定，并要求对发展中成员按某些标准进行重新认定²¹¹。对此，中国、印度、南非、委内瑞拉、老挝、玻利维亚、肯尼亚、中非、巴基斯坦及古巴等成员于2019年2月联名向世贸组织提交《惠及发展中成员的特殊和差别待遇对于促进发展和确保包容的持续相关性》²¹²分析文件，坚定维护发展中成员在世贸组织中享受特殊和差别待遇的权利。2019年10月，中国、印度、巴基斯坦、非洲集团等53个成员联名向世贸组织提交《关于特殊和差别待遇促进发展的声明》²¹³，坚持发展中成员享受特殊和差别待遇是无条件的权利。

中国在向世贸组织提交的《中国关于世贸组织改革的建议文件》²¹⁴中明确主张世贸组织应全力支持发展中成员融入多边贸易体制，保障发展中成员的发展利益，维护发展中成员应享有的特殊和差别待遇，纠正世贸组织规则中的“发展赤

²⁰⁹ JOB/DSB/1/Add.12.

²¹⁰ Statistics from the MPIA website, 参见: https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/.

²¹¹ WT/GC/W/757/Rev.1.

²¹² WT/GC/W/765/Rev.1.

²¹³ WT/GC/202/Rev.1

²¹⁴ *Supra* note 204.

字”，解决发展中成员在融入经济全球化方面的困难，帮助实现联合国 2030 年可持续发展目标。中国进一步建议：一是加强对世贸组织现有特殊和差别待遇条款的执行和监督力度，特别是最不发达国家关注的“免关税、免配额”待遇和服务豁免机制实施；二是增加技术援助的针对性和具体性，确保其有助于发展中成员融入多边贸易体制和全球价值链；三是根据《多哈部长宣言》要求，继续推进特殊和差别待遇条款的谈判；四是在未来贸易投资规则制定中，为发展中成员提供充分有效的特殊和差别待遇；五是鼓励发展中成员积极承担与其发展水平和经济能力相符的义务。

作为发展中国家、“全球南方”的一员，中国始终同其他发展中国家同呼吸、共命运，坚定维护发展中国家共同利益，推动增加发展中国家在全球事务中的代表性和发言权。在运用世贸组织规则方面，中国从未像美国指称的那样主张获得与其他发展程度较低的成员同样的灵活性。中国在加入世贸组织时，享受的特殊和差别待遇就少于一般发展中成员。加入世贸组织后，中国从不以特殊和差别待遇作为拒绝开放市场的“挡箭牌”，而是积极为全球贸易自由化便利化作出贡献。例如，作为《信息技术协定》扩围谈判中唯一的发展中大国，中国为协定达成作出重要贡献；中国早于过渡期提前实施《贸易便利化协定》，未要求享受技术援助；在服务贸易国内规制谈判中，中国也没有要求享受特殊和差别待遇；在新冠肺炎疫苗知识产权豁免谈判中，中国主动宣布不寻求有关灵活性。中国一直积极承担与自身发展水平和经济能力相符

的国际义务，为维护发展中成员合法权益和捍卫多边贸易体制作出了重要贡献。

（四）用好世贸组织审议监督职能。

中国与其他世贸组织成员一直努力通过贸易政策审议机制来监督美国履行世贸组织规则和承诺的情况。在 2022 年 12 月对美国第 15 次贸易政策审议中，中国列举了美国出台大规模歧视性补贴政策、依据“301 条款”单边加征大规模高关税、滥用出口管制措施等单边主义和保护主义做法，指出美国不仅未能发挥多边贸易体制领导者的榜样力量，反而沦为了多边贸易体制破坏者、单边主义霸凌行径实施者、产业政策双重标准操纵者和全球产业链供应链扰乱者，打着“重归多边”的幌子，更加以“美国优先”为出发点，推出了一系列与多边贸易体制的根本原则背道而驰的措施。

在审议过程中，共有 65 个成员发言。除了中国以外，欧盟、韩国、日本、加拿大、新西兰、巴西、南非、土耳其等成员也在发言中就美国相关贸易政策措施对多边贸易体制的系统性影响表达了关注。同时，32 个成员向美国提出超过 2000 个书面问题，涉及美国近年出台的《2022 年通胀削减法》《2022 年芯片与科学法》及其相关措施与世贸组织规则一致性、政府采购政策、泛化国家安全等多个方面。世贸组织成员对美国经贸政策的审议关注存在很多共性。

除了贸易政策审议机制，中国和其他成员还在世贸组织总理事会、货物贸易理事会、服务贸易理事会、与贸易有关的知识产权理事会以及其他委员会会议上，就美国的贸易政

策和违规做法提出质疑和贸易关注。

（五）维护争端解决机制权威性。

中国加入世贸组织二十多年来，一直积极利用世贸组织争端解决机制解决与成员的贸易纠纷。为了纠正美国的违规做法，中国在世贸组织争端解决机制项下发起了诸多案件。截至 2024 年 4 月，中国作为起诉方共发起了 24 起案件，其中，中国诉美国案件共计 18 起，占比 75%。在中国诉美国案件中，有 11 起案件与美国滥用贸易救济措施相关，包括反倾销、反补贴、保障措施和特殊保障措施，1 起案件与美国针对中国禽肉产品实施的卫生与植物卫生措施相关；1 起案件与美国实施的可再生能源补贴相关；3 起案件与美国实施的“301 条款”关税措施相关；1 起案件与美国对中国半导体产品实施的出口管制措施相关；1 起案件与美国《2022 年通胀削减法》有关新能源汽车补贴等措施相关。2024 年 3 月，针对美国在《2022 年通胀削减法》中给予新能源汽车领域有关歧视性补贴等政策，中国政府向美国提出磋商请求（DS623）。中国许多关于法律解释的主张获得了世贸组织专家组和上诉机构的支持，在一定程度上澄清了多边贸易规则。

中国依据世贸组织规则诉诸争端解决机制，纠正美国的违规做法，不仅维护了中国企业合法贸易利益，也有力遏制了美国单边主义、保护主义和霸凌主义的行为，维护了多边贸易体制的权威性，推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展。

结语

近年来，经济全球化遭遇逆流，单边主义和保护主义抬头，以世贸组织为核心的多边贸易体制遭受严重挑战。作为世贸组织大家庭的重要一员，美国理应带头遵守世贸组织规则，维护世贸组织的基本原则和核心价值，增强世贸组织的权威性和有效性，努力使世贸组织在保障自由和开放的国际贸易秩序、推动疫情后全球经济复苏以及维护世界和平发展与稳定方面发挥更加积极的作用。令人遗憾的是，美国的所作所为恰恰与此相反。

希望此份报告有助于敦促美国践行承诺、遵守规则并真正回归以规则为基础的、开放、透明、包容、非歧视的多边主义大家庭，为维护多边贸易体制权威性和有效性发挥应有作用。中国将继续密切关注美国履行世贸规则义务的情况。同时，中国将一如既往地与各方向紧密团结合作，坚定维护多边贸易体制，全面深入参与世贸组织改革，努力推动多边贸易体制在全球经济治理中发挥更大作用，共同致力于实现平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化。