

2025 年美国履行世贸组织规则义务 情况报告

2025 年 10 月

目录

序 言.....	1
摘 要.....	3
(一) 本报告的篇章体例.....	3
(二) 2025年报告的主要内容.....	4
一、美国履行世贸组织规则义务总体评价.....	7
(一) 多边贸易体制破坏者.....	8
(二) 单边主义霸凌行径实施者.....	11
(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. “对等关税”.....	21
2. “芬太尼问题”关税.....	25
3. 关税高峰和关税升级.....	25
4. 小额包裹税收政策.....	26
5. “301条款”.....	27
6. “232条款”.....	29
7. 电信设备.....	33
(二) 产业补贴.....	34
1. 电动汽车.....	35
2. 半导体.....	38

3. 光伏.....	39
4. 清洁能源.....	41
5. 关键矿产.....	42
6. 航空.....	43
7. 生物技术和生物制造.....	44
8. 补贴通报.....	45
(三) 农业补贴.....	46
1. 农业补贴力度.....	47
2. “黄箱”补贴水平.....	47
3. 特定产品补贴.....	48
4. 农业补贴通报.....	49
(四) 贸易救济.....	49
1. “替代国”做法.....	50
2. 分别税率.....	51
3. 公共机构.....	52
4. 外部基准.....	53
5. 跨国补贴调查.....	54
6. 不利事实推定.....	57
7. 日落复审.....	57
(五) 标准、技术法规和合格评定程序.....	60
1. 室内空调节能标准.....	60
2. 民用航空安检设备认证.....	61
3. 境外企业参与标准化工作.....	61
4. 海产品进口监测计划.....	62

5. 99—30号进口预警.....	63
(六) 服务贸易.....	64
1. 电信服务.....	65
2. 数字服务和互联网服务.....	67
3. 航运和海运服务.....	69
4. 生物、医药和化学技术.....	71
(七) 知识产权.....	73
1. “特别301报告”.....	73
2. “337条款”.....	74
3. 窃取知识产权和数据.....	75
4. 生物剽窃.....	76
5. 版权保护不足.....	77
(八) 出口管制与经济制裁.....	78
1. 出口管制.....	78
2. 经济制裁.....	84
(九) 投资审查政策.....	86
(十) 购买美国货.....	90
(十一) 国际经贸合作中的歧视性安排.....	94
1. “毒丸条款”.....	94
2. “近岸/友岸外包”政策.....	95
3. 技术管制.....	98
4. “对等关税”大棒下的歧视性安排.....	100
三、纠正美国违规及破坏多边主义行径的努力.....	103
(一) 坚持真正的多边主义.....	104

（二）推动恢复上诉机构.....	106
（三）维护发展中成员合法权益.....	107
（四）用好世贸组织审议监督职能.....	109
（五）维护争端解决机制权威性.....	110
结语.....	112

序 言

国际贸易是促进全球经济增长的重要引擎。世贸组织是多边主义的重要支柱和全球经济治理的重要舞台。以世贸组织为核心的多边贸易体制为世界经济提供了开放、稳定和可预期的制度基础，是经济全球化和国际贸易的基石。1994年《马拉喀什建立世界贸易组织协定》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。

世贸组织是成员驱动的国际组织，主要成员的榜样作用不容忽视。当前多边贸易体制面临巨大挑战，主要成员更应发挥好表率作用。遗憾的是，美国作为世界第一大经济体及多边贸易体制的重要创立者和主要受益者，近年来罔顾多边规则与成员期待，以“美国第一”为出发点，任意实施所谓“对等关税”等各类单边关税措施，阻挠世贸组织上诉机构成员遴选并致上诉机构“瘫痪”，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”“降依赖”政策将经贸问题政治化、武器化和泛安全化，严重背离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和各国人民福祉，拖累全球经济复苏进程。

为维护世贸组织成员共同利益和国际公平正义，敦促美

国发挥世贸组织成员应有作用，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自 2023 年起发布年度报告。

本年度报告所述内容的截止期为 2025 年 7 月 15 日。

摘要

（一）本报告的篇章体例。

本报告除序言和摘要外，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，美国出于转嫁国内矛盾、维护自身霸权等原因，以“美国第一”为出发点，无视世贸组织规则与成员的期待，大搞单边主义、保护主义和经济霸凌，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违反世贸组织规则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。

（二）2025年报告的主要内容。

自2023年发布本报告后，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。2025年是世贸组织成立30周年，美国在《世贸组织30年与美国利益》报告中称，“在乌拉圭回合中，我们是世贸组织的重要创建者。自1995年以来，美国一直深入参与世贸组织的各方面工作。”但是，美国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。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。2025年度报告，除延续以往板块并进行相应更新外，突出列出了所谓“对等关税”等美国新政府实施的一系列单边措施。

2025年1月，美国发布《“美国第一”贸易政策》备忘录。2月，美国发布《“美国第一”投资政策》备忘录。4月，美国宣布对所有贸易伙伴实施所谓“对等关税”政策，设立10%的“最低基准关税”，甚至将无人居住的“企鹅岛”纳入征税范围，并针对部分贸易伙伴实施更高税率。在所谓的“对等关税”清单中，美国对多个世贸组织成员甚至最不发达国家滥施关税的税率高达40%以上。其中包括最不发达国家莱索托为50%、柬埔寨为49%、老挝为48%、马达加斯加为47%、缅甸为44%，其他发展中国家中，越南为46%、斯里兰卡为44%、毛里求斯为40%。对中国的“对等关税”税率从34%不断上调至125%，使个别产品加征关税税率累计甚至高达245%。7月，美国陆续公布致部分国家领导人信函，称将从8月1日起对自

日本、韩国、南非、孟加拉国、柬埔寨、缅甸等国家进口商品征收20%—50%不等的关税。

美国所谓“对等关税”严重侵犯各国正当权益，严重违反世贸组织规则，严重损害以规则为基础的多边贸易体制，是典型的单边主义、保护主义和经济霸凌行径。

美国在下列领域的违规风险也值得持续关注。在关税和非关税壁垒方面，美国挥舞关税大棒，滥用“国家安全”借口，制造新的贸易不公；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；在标准、技术法规和合格评定程序方面，美国违反世贸组织规则限制其他成员产品对其出口；在服务贸易方面，美国动用政府力量干预企业正常商业运营，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，美国无视世贸组织规则，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、干预其他成员投资审查等措施；在购买美国货方面，美国不顾世贸组织成员关切，相关措施严重扭曲相关行业的全球贸易和投资；在国际经贸合作中的歧视性安排方面，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，美国出于国内政治考虑和自身短期利益不断采取

的单边行为，站在世贸组织规则的对立面，对全球产业链供应链的安全稳定造成了严重破坏。对此，中国和其他世贸组织成员一道坚定维护以规则为基础的多边贸易体制，捍卫国际公平正义，反对单边主义和霸凌行径，推进世贸组织必要改革，为全球经济注入更多确定性和可预测性。

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 20 世纪 80 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》、《渔业补贴协定》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、美国农场主和广大消费者等均从自由贸易中获取了巨大利益。根据彼得森国际经济研究所的一项研究估计，1950年至2022年间，美国贸易受益累计达2.6万亿美元，贸易扩张使美国人均收入增加7800多美元¹。根据世界银行数据，以2015年不变价美元计算，自1995年世贸组织成立以来，美国GDP增长远超其他发达国家及主要发展中

¹ America's payoff from engaging in world markets since 1950, Gary Clyde Hufbauer

国家。然而，对于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，美国政府却将之归咎于所谓“不公平贸易”造成工人失业和贸易逆差，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“美国第一”原则，采取一系列单边主义和贸易保护主义措施，尤其是 2025 年美国政府的《“美国第一”贸易政策》《“美国第一”投资政策》，指示有关部门呼应国会立法提案研究取消中国的永久正常贸易关系（PNTR），4 月推出所谓“对等关税”措施，严重违背世贸组织核心价值和基本原则，严重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。

美国公然将国内法凌驾于国际规则之上，罔顾多边经贸规则和其他世贸组织成员关切，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所谓“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 2025 年 6 月，美国已连续 88 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，美国仍继续以其所谓“体制性关注”未得到解决为由，拒不支持启动遴选²。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蓄意提起上诉，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，美国贸易代表（以下简称 USTR）办公室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³。

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 30 年中，截至 2025 年 6 月，美国在世贸组织被诉案件有 164 起，其中因美国执行裁决不力发生争端的案件有 28 起，约占所有美国被诉案件 17%，DSB 授权起诉方对美采取报复措施的案件有 7 起⁴。更令其

² WT/DSB/M/502.

³ Statement from USTR Spokesperson Adam Hodge, available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/december/statement-ustr-spokesperson-adam-hodge>.

⁴ Disputes by Member, available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

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 9 起专家组裁决提起上诉，恶意阻止对其不利的裁决生效执行，为“空诉”最多的成员。

阻碍世贸组织发展议程。一是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并享有特殊和差别待遇，这是由发展中成员发展水平所决定的，是世贸组织赋予所有发展中成员的合法权利，也是世贸组织协定不可或缺的组成部分⁵。但是，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⁶，多次向世贸组织总理事会提交提案，并在双边通过“胡萝卜+大棒”策略向成员施压，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，违背世贸组织协调不同发展水平成员差异、维护国际贸易规则公平的初衷。二是以特殊和差别待遇为借口阻碍谈判进展。美国以特殊和差别待遇义务不平衡为由拒绝在一系列与发展有关的谈判中作出实质承诺，例如拒绝在九十国集团（G90）关于特殊和差别待遇的提案、最不发达国家毕业平稳过渡、发展中国家工业化政策空间议题等方面实质性参与谈判，导致有关发展议题谈判停滞不前。三是拒不履行会费缴纳义务。按时足额缴纳会费是世贸组织成员应尽的义务。美国作为全球第一大贸易国和世贸组织会费第一大分摊成员，

⁵ 世贸组织多次以书面正式方式予以确认，例如2001年世贸组织第四届部长会宣言（文件编号WT/MIN(01)/DEC/1）。

⁶ WT/MIN(17)/ST/128.

是多边贸易体制的主要受益者，理应及时缴纳会费，但却以所谓内部审查为由，拒绝缴纳 2024 年世贸组织会费，迄今也尚未缴纳 2025 年世贸组织会费。世贸组织根据财务规定将美国列入拖欠会费成员名单，并在 2025 年 2 月和 5 月的总理事会上通报。美拖欠会费已对世贸组织秘书处日常工作开展产生严重影响，世贸组织大部分技术援助活动也不得不从线下转为线上甚至取消。

（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，特别是 2025 年以来滥施一系列关税措施。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。

滥施关税。2017 年以来，美国政府频繁对进口产品滥施关税。当前，美国政府更加倚重关税工具打压他国，并将滥施关税的对象扩大到所有贸易伙伴。2025 年 2 月，美国政府发布行政令，以所谓的“芬太尼问题”为由，对中国输美商品在现有关税基础上加征 10% 的关税；3 月，美国再次以所谓的“芬太尼问题”为由，对中国输美商品额外加征 10% 的关税；4 月，美国推出所谓的“对等关税”政策，宣布对所有贸易伙伴设立 10% 的“最低基准关税”，甚至将无人居住的“企鹅岛”纳入征税范围，并大幅提高对美存在较高顺差的贸易伙伴的关税税率。其中，对中国的“对等关税”税率为 34%，此后宣

布对中国累计滥施“对等关税”税率上调至 125%，使个别产品的加征关税税率累计甚至高达 245%；对许多发展中成员特别是最不发达国家加征高额关税，例如最不发达国家中莱索托为 50%、柬埔寨为 49%、老挝为 48%、马达加斯加为 47%、缅甸为 44%，其他发展中成员如越南为 46%、斯里兰卡为 44%、毛里求斯为 40%。7 月，美国陆续公布致部分国家领导人信函，称将从 8 月 1 日起对自日本、韩国、南非、孟加拉国、柬埔寨、缅甸等国家进口商品征收 20%—50% 不等的关税。截至目前，美国滥施关税的步伐并未停止，未来可能仍将出台更多滥施关税措施。

滥用国家安全例外。2017 年以来，美国以“国家安全”为由对来自全球的钢铁、铝等多种产品发起多项“232 条款”调查并采取加征关税的措施。在美国的胁迫下，部分世贸组织成员与美国达成协议以换取关税豁免。例如，加拿大和墨西哥为获得钢铁和铝产品“232 条款”关税豁免，不得不与美达成符合美国利益的《美国—墨西哥—加拿大协定》（以下简称 USMCA）⁷；美国在修订《美国—韩国自由贸易协定》的谈判过程中，滥用钢铁产品配额作为筹码向韩国无理施压⁸。美国甚至将针对土耳其钢铁产品的“232 条款”关税从 25%提

⁷ Commerce Secretary Ross: Tariffs are ‘motivation’ for Canada, Mexico to make a ‘fair’ NAFTA deal, available at: <https://www.cnbc.com/2018/03/08/commerce-secretary-ross-tariffs-are-motivation-for-canada-mexico-to-make-a-fair-nafta-deal.html>.

⁸ President Donald J. Trump is Fulfilling His Promise on the U.S. – Korea Free Trade Agreement and on National Security, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-fulfilling-promise-u-s-korea-free-trade-agreement-national-security/>.

高到 50%，以惩罚土耳其在某些政治问题上与美国的分歧⁹。自 2018 年开始，美国还以“国家安全”为由禁止使用来自中国相关企业的电信和通讯设备¹⁰，撤销相关电信企业在美国运营通信业务的牌照¹¹，阻止来自中国的投资。美国不断扩大投资审查中的“国家安全”范畴，歧视性限制部分世贸组织成员涉美投资，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“受关注国家”，意在结合出口管制、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美国政府就钢铝加征关税的裁决，表明美国政府可以在任何问题上以“国家安全”为由，拒不执行规则¹²。

广泛实施经济胁迫。一是胁迫企业提交商业机密。为实现自身在半导体和新能源等高科技领域的领先地位，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”。2021 年，美国商务部要求半导体

⁹ Statement from President Donald J. Trump Regarding Turkey's Actions in Northeast Syria, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-regarding-turkeys-actions-northeast-syria/>.

¹⁰ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, Sec. 889 9(a)(1)(B), available at: <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>.

¹¹ FCC REVOKES AND TERMINATES CHINA TELECOM AMERICA'S AUTHORITY TO PROVIDE TELECOM SERVICES IN AMERICA, and FCC REVOKES CHINA UNICOM AMERICAS' AUTHORITY TO PROVIDE TELECOM SERVICES IN AMERICA, available at: <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-376902A1.pdf>; see also: <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-379680A1.pdf>.

¹² Perspectives: Adjusting to a new world of trade rules, Borderlex, available at: <https://borderlex.net/2023/02/02/perspectives-adjusting-to-a-new-world-of-trade-rules/>.

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。二是以关税威胁其他成员接受其非经贸条件。2025 年,美国政府将加征关税与非经贸问题挂钩。例如,以威胁加征关税迫使哥伦比亚接受美遣返非法移民,以加征关税为威胁在芬太尼和非法移民问题上对加拿大、墨西哥施压,威胁对与委内瑞拉有经贸往来的成员征收次级关税。三是滥用出口管制和制裁措施。出口管制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成员发展、打击他国企业的工具。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。2025 年美国商务部产业与安全局(BIS)发布新规称使用华为昇腾芯片等中国先进人工智能芯片可能被视为违反美国的出口管制规定¹⁶。美国还滥用“国家安全”,以“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清单等制裁清单,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。

¹³ Notice of Request for Public Comments on Risks in the Semiconductor Supply Chain, available at: <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, available at: <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, available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5040/text>.

¹⁶ Department of Commerce Rescinds Biden-Era Artificial Intelligence Diffusion Rule, Strengthens Chip-Related Export Controls, available at <https://media.bis.gov/sites/default/files/documents/05.07%20Recission%20of%20AI%20Diffusion%20Press%20Release.pdf>.

（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，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、实施贸易保护政策铺垫造势。

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，但并没有因此减少产业政策的使用。上世纪 80 年代，美国通过贸易救济、进口配额等方式保护钢铁、纺织等产业。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、清洁能源及发电设施、半导体等产品生产，以扶持相关产业的发展。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。2025 年 7 月，“大而美”法案进一步将在美新建工厂的半导体制

造商税收抵免比例从 25%上调至 35%，加大扶持力度。

以减缓“气候变化”为名大规模提供违规国内产业补贴。
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成员提取、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。美国将与之签署关键矿产品协定的国家视为有自由贸易协定的国家，设立“受关注外国实体”概念限制部分国家产品获得补贴，违反世贸组织最惠国待遇原则。在针对其他清洁能源的补贴中，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生产并且达到一定比例，才能获得税收抵免，构成世贸组织禁止的进口替代补贴。

胁迫企业选边站队。《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，遏制其他国家产业发展。时任美国商务部长雷蒙多公开表示，要确保在《2022 年芯片与科学法》实施结束时，美国是世界上唯一一个每家生产尖端芯片的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¹⁷。

频繁指责其他国家合理的产业政策。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“捍卫者”和“主裁判”自居，频繁给其他国家扣上“非市场经济”的帽子，指责其他国家利用产业政策支持和发展本国经济。美国《2022 年芯片与科学法》等相关歧视性补贴和所谓“对等关税”严重扭曲市场，扰乱国际贸易投资正常秩序，但却不思己过，炒作“产能过剩”遏制打压其他国家优势产业。事实上，“产能过剩”不存在统一公认的判断标准或测算方法，供需不平衡是常态。中国依靠技术创新和协同发展提升产品竞争力，向全球供应比较优势产品，美国却担心自己的竞争力和市场占有率下降，以“产能过剩”为借口制造焦虑，抹黑打压中国，为自身采取单边主义、保护主义措施寻找借口，严重动摇全球为实现经济复苏和绿色转型等目标协同合作的信心。

（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”，严重扰乱了全球产业链和供应链的安全与稳定。从美国自身来看，“脱钩”“断链”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

¹⁷ Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo: The CHIPS Act and a Long-term Vision for America's Technological Leadership, available at: <https://www.commerce.gov/news/speeches/2023/02/remarks-us-secretary-commerce-gina-raimondo-chips-act-and-long-term-vision>.

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

会增强全球产业链和供应链的韧性，反而会导致全球产业链和供应链更加脆弱甚至分裂。

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”和“232 条款”等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或其他国家，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。以“301 条款”为例，2017 年以来，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或第三国获得。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不同幅度的关税，以打压其相关产业的发展。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国家利益。在很大程度上，美国通胀高企等问题也是这些措施造成的直接后果。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。2025 年 5 月耶鲁大学研究显示，即使中美在日内瓦达成共识后，美国平均有效关税税率仍高达 17.8%，短期内将给普通美国家庭增加 2800 美元的成本。但是，美国的这些损

¹⁹ Four-Year Review, Request for Comments in Four-Year Review of Actions Docket, available at: <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, available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/01/19/The-Macroeconomic-Consequences-of-Import-Tariffs-and-Trade-Policy-Uncertainty-543877>.

失并未换来预期的产业链回迁和进口来源替代。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外并未实现减少对中国依赖的政策目标²¹。

以“美国第一”为导向审查供应链。2021年，美国先后发布《关于美国供应链第14017号行政令》和《第14017号行政令项下的百日审查报告》²²，提出重建美国制造和创新能力、加强监控预警等政策建议，并在之后不断扩大投资审查产业的范围。2025年2月，美国发布《“美国第一”投资政策》备忘录，立足狭隘的零和博弈视角和保护主义与孤立主义理念，要求扩大对中国等“对手国家”在美国关键领域开展绿地投资的限制，最终实现美国和“对手国家”之间在战略领域投资的双向脱钩²³。但美国政府威逼利诱的投资政策并不能掩盖其孤立主义政策的本质，也无法掩盖其政策不确定性为投资带来的风险。

以“近岸/友岸外包”和歧视性手段人为割裂产业链供应链。美国政府极力推动的“印太经济框架”（IPEF）、“芯片四方联盟”、“美欧贸易和技术理事会”（TTC）、“矿产安全伙伴关系”以及在拉美地区提出的构建“美洲经济繁荣伙伴关系”，都纳入供应链安全和韧性议题，其根本目标是重新组建美国占据支配地位的、服务于美国霸权利益的“新的”产业链

²¹ 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.

²² Biden-Harris Administration Announces Supply Chain Disruptions Task Force to Address Short-Term Supply Chain Discontinuities, available at: <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/>.

²³ America First Investment Policy, available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>.

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。此外，美国在《2022年通胀削减法》和《2022年芯片与科学法》中提供巨额歧视性、扭曲性补贴，以“国家安全”等为由对某些国家限制或禁止受管制物项的出口，以贴标签方式无端指责所谓“利用非市场政策和做法破坏供应链韧性的行为”，以及反复无常的关税政策也严重扰乱了全球产业链供应链。

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国家的重要手段，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，限制其他国家产品进入美国市场。

1. “对等关税”。

2025年4月，美国宣布对所有贸易伙伴实施所谓“对等关税”，设立10%的“最低基准关税”，甚至将无人居住的“企鹅岛”纳入征税范围，并针对部分国家实施更高税率，在所谓的“对等关税”清单中，美国对多个世贸组织成员甚至最不发达国家滥施关税的税率高达40%以上，其中包括最不发达国家莱索托为50%、柬埔寨为49%、老挝为48%、马达加斯加为47%、缅甸为44%，其他发展中国家中越南为46%、斯里兰卡为44%、毛里求斯为40%。对中国的“对等关税”税率从34%不断上调至125%，使个别产品加征关税税率累计甚至高达245%²⁴。7月，美国陆续公布致部分国家领导人信函，称将从8月1日起对自日本、韩国、南非、孟加拉国、柬埔寨、缅甸等国家进口商品征收20%—50%不等的关税。

美国所谓“对等关税”严重侵犯其他世贸组织成员正当权益。世贸组织成员的关税水平不能超过该成员在世贸组织承诺的约束水平。美国单方面大幅提高关税，阻碍了正常贸

²⁴ Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices that Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits, Executive Orders, April 2, 2025, available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/regulating-imports-with-a-reciprocal-tariff-to-rectify-trade-practices-that-contribute-to-large-and-persistent-annual-united-states-goods-trade-deficits/>.

易往来，损害了贸易伙伴获得正当贸易收益的权利。同时，美国将关税作为贸易谈判的筹码以实施贸易胁迫，使部分贸易伙伴处于更加不公平的境地。面对贸易伙伴为维护自身正当权益采取的应对措施，美国还变本加厉加大关税讹诈，提出更加无理的要求。

美国所谓“对等关税”严重违反世贸组织规则。美国滥施关税是典型的霸凌行为，将自身短期片面的利益凌驾于世贸组织规则义务之上。关税约束是每个世贸组织成员应履行的义务，同时根据世贸组织最惠国待遇原则，一成员应对所有成员一视同仁，给予一贸易伙伴的优惠应立即无条件给予其他成员。这意味着，美国不应突破约束关税税率随意加征关税，也不得对不同成员实施不同的关税税率，在豁免时也要一视同仁，不能因为达成不全面的贸易协定就给予个别成员关税豁免。美国以“对等贸易”为名对不同贸易伙伴施加超过约束关税的差异化关税，明显违反关税约束承诺和最惠国待遇原则。

美国所谓“对等关税”严重破坏以规则为基础的多边贸易体制。作为战后多边贸易体制的创立者之一，美国在维护多边贸易体制权威方面一直将自己视为例外，对多边规则遵从“合则用、不合则弃”的霸权逻辑。近年来，美国更加肆无忌惮推行单边主义，动辄对他国发动经济制裁和挑起贸易摩擦，所谓“对等关税”更是将经贸政策工具化、武器化的极端表现。美国滥施关税的做法罔顾多边贸易谈判达成的利益平衡结果，以霸权取代规则、以单边取代多边，严重违反世贸

组织最惠国待遇和关税约束等基本原则，还试图通过双边胁迫其他成员一同违反规则颠覆多边贸易体制的根基。

美国滥施关税对国际贸易与世界经济造成巨大干扰。美国打着所谓追求“对等”“公平”的旗号搞零和博弈，本质上是追求“美国第一”“美国特殊”，是以关税手段颠覆现有国际经贸秩序，以美国利益凌驾于国际社会公利，以牺牲全世界各国的正当利益服务美国的霸权利益，给全球经济带来了动荡不安和重大损失。据世贸组织预测，“对等关税”和贸易政策不确定性将导致2025年世界商品贸易量下降1.5%。国际货币基金组织也表示，在全球经济增长乏力背景下，有关措施显然对全球经济增长前景构成重大风险。

美国滥施关税无法掩盖政府治理失能。近年来，美国政府债台高筑、政治极化、社会分化、产业空心化等问题不断加剧，不同群体之间的矛盾高位累积，社会动荡和骚乱时有发生。面对这些问题，美国政府并未将提高治理效能作为解决问题的根本途径，而是试图通过滥施关税等手段来转嫁内部危机，其结果不仅不能消除危机，还会孕育更大的危机。2025年4月，国际货币基金组织发布《世界经济展望》，因美国政府关税政策冲击，将美国2025年GDP预计增长率从之前的2.7%下调至1.8%。近年来，美国面临的通胀高企等问题在很大程度上源于美国对外滥施关税手段。这表明，美国滥施关税不仅不能解决自身问题，还会加重已经存在的问题和引发许多新的问题。

美国滥施关税严重损害本国消费者和企业利益。美国滥施关税给自身带来多重负面影响，而主要损失将由本国消费者和企业承受。滥施关税将推高美国通货膨胀，提高民众生活成本和企业经营成本，抑制企业投资意愿，可能引发经济衰退，导致大量失业。其中对物价最为敏感的低收入人群和中小企业主将受到最严重的冲击。

同时，美国有关做法违背基本经济规律和市场原则，罔顾多边贸易谈判达成的利益平衡结果，无视美国长期从国际贸易中大量获利的事实，选择性忽视其在服务贸易中的压倒性优势，对贸易逆差问题进行了夸大和错误归因。世贸组织总干事伊维拉在撰文中揭示，美国不仅是全球贸易体系的受益者，更在服务贸易领域占据绝对优势²⁵。2023年美国服务出口额突破1万亿美元，占全球总量的13%，其中知识产权使用费年收入逾1340亿美元²⁶；2024年美国服务贸易顺差总额近3000亿美元²⁷。

美国“对等关税”政策宣布后，国际社会普遍强烈反对。伊维拉发表声明称，“对等关税”措施将对全球贸易和经济前景产生实质性影响，呼吁各方以负责任方式管控分歧，通过世贸组织框架进行建设性交流并寻求合作性的解决方案²⁸。据世贸组织预测，“对等关税”和贸易政策不确定性将导致2025年世界商品贸易量下降1.5%²⁹。国际货币基金组织总裁奥尔吉耶娃也表示，在全球经济增长乏力背景下，有关措施

²⁵ Available at: <https://insidetrade.com/daily-news/okonjo-iweala-amid-tariff-focus-us-clear-winner-services-trade>.

²⁶ Available at: <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.TradeServCatTotal>; <https://apps.bea.gov/>.

²⁷ Available at: <https://www.bea.gov/>.

²⁸ Available at: https://www.wto.org/english/news_e/spno_e/spno57_e.htm.

²⁹ Available at: https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/tfore_16apr25_e.htm.

显然对全球经济增长前景构成重大风险³⁰。2025年4月以来，世贸组织成员通过世贸组织货物贸易理事会、世贸组织成立30周年纪念活动、世贸组织总理事会、世贸组织服务贸易理事会等多个场合持续批评美国所谓“对等关税”措施，呼吁加强多边贸易体制以有效应对当前贸易动荡局势。5月，美国国际贸易法院认定美国政府所谓“对等关税”超越《国际经济紧急权力法》授权，应全面撤销。

2. “芬太尼问题”关税。

2025年2月，美国政府发布行政令，以所谓“芬太尼问题”为由，对中国输美商品在现有关税基础上加征10%的关税；3月，美国再次以所谓“芬太尼问题”为由，对中国输美商品额外加征10%的关税。美国上述做法是无理的霸凌行径，也无助于问题的解决。事实上，中国是世界上禁毒政策最严格、执行最彻底的国家之一。中国本着人道主义善意，帮助美国应对芬太尼危机，成效有目共睹。然而美国罔顾事实，单方面对中国输美商品加征所谓“芬太尼问题”关税，违反了美国在世贸组织的约束关税承诺和最惠国待遇义务，也严重破坏了双方在禁毒领域的信任和对话基础。

3. 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%的税目处于关税高峰。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%。在高关税产品中，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

³⁰ Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2025/04/03/pr2587-statement-by-imf-managing-director-kristalina-georgieva>.

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%³¹。美国对部分产品设置的关税高峰降低了其他国家产品在美市场的竞争力，增加了进入美国市场的难度。此外，美国关税升级或威胁升级关税的现象仍较为严重，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。

美国的关税结构明显限制了附加值较高的半成品或制成品对美出口，遏制了发展中国家产业升级的路径，对其他国家出口企业和本国民众的利益造成损害，也对世贸组织推动包容性发展造成了阻碍。

4. 小额包裹税收政策。

2025 年 4 月，美国宣布取消对来自中国（包括香港）的 800 美元以下小额包裹免税的政策，同时将邮政渠道跨境小额包裹从价税率提高至 120%，从量税提高至 100 美元/包裹（5 月 2 日起实施），6 月 1 日起从量税提高至 200 美元/包裹。5 月 12 日中美日内瓦经贸会谈联合声明发布后，美国又将邮政渠道中国输美跨境小额包裹从价税率下调至 54%，从量税调整至每件 100 美元，但总体仍处于较高水平。

美国取消小额包裹免税的政策阻碍了贸易便利化，提高从价和从量关税的做法违反美国在世贸组织的约束关税承诺和最惠国待遇义务。上述做法损害了全球纺织业等产业链韧性，同时也加重了本国中小企业和民众的负担。

³¹ <https://hts.usitc.gov/>.

5. “301 条款”。

1974 年—2025 年 6 月，美国依据“301 条款”启动 137 起调查³²。在世贸组织专家组于 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、物流和造船业的“301 条款”调查；12 月，USTR 宣布发起针对中国半导体产业的“301 条款”调查。2024 年 5 月，美国发布对华加征“301 条款”关税四年期复审结果，宣布在原有对华“301 条款”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%提高至 50%。2025 年 2 月，USTR 重启对奥地利、法国、意大利等国数字服务税的“301 条款”调查³³。

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》³⁴（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³⁵。在欧盟诉美国“301 条款”案（DS152）中，美

³² US Congressional Research Services, Section 301 of the Trade Act of 1974: Origin, Evolution, and Use, December 14, 2020, available at :<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46604>; See also: <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations>.

³³ Available at: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-issues-directive-to-prevent-the-unfair-exploitation-of-american-innovation/>.

³⁴ Statement of Administrative Action on The Uruguay Round Trade Agreements, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CREC-1994-10-08/html/CREC-1994-10-08-pt1-PgE143.htm>.

³⁵ Panel Report, United States – Sections 301–310 of the Trade Act of 1974, para. 7.112.

国也明确、正式、反复和无条件地确认该承诺³⁶。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³⁷。

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、政策和做法存在不合理或歧视性，并对美国商业造成阻碍和限制。美国政府发布备忘录，要求 USTR 对中国采取包括加征关税在内的三方面行动³⁸。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。2025 年 4 月，USTR 发布对中国海事、物流与造船业“301 条款”调查最终措施³⁹，明确将分阶段实施港口服务费措施，并新增拟对中国港口设备加征关税的提案，具有明显的歧视性色彩。

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国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下，针对“301 条款”关税措施提起多起磋商请求（DS543、DS565 和 DS587 等）。2020

³⁶ Ibid., paras. 7.114-7.126.

³⁷ Ibid., para. 7.136.

³⁸ 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, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-03-27/pdf/2018-06304.pdf>.

³⁹ Available at: <https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2025/april/ustr-section-301-action-chinas-targeting-maritime-logistics-and-shipbuilding-sectors-dominance>.

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⁴⁰。这一限制措施不仅违反了世贸组织规则、损害了他国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 条款”关税清单豁免产品范围⁴¹。

6. “232 条款”。

自 2017 年以来，“232 条款”⁴²在沉寂了 16 年后成为美国政府发动“贸易战”的重要工具；2025 年以来，美国重拾“232 条款”发起贸易调查。美国政府已经针对钢铁和铝及其衍生品、汽车及零部件、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、钕铁硼磁铁、铜及其衍生品、木材和木制品、药品和药物成分、关键矿物及衍生品、半导体及其制造设备、商用飞机及发动机等多项产品发起调查，任意扩大衍生品范围，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。2017 年至 2025 年 6 月，美国政府共发起 16 起“232 条款”调查(见表 1)，超过 1962 年以来美国政府发起的所有“232 条款”调查的三分

⁴⁰ Panel Report, United States — Tariff Measures on Certain Goods from China, para. 8.1.

⁴¹ Available at: <https://insidetrade.com/daily-news/importers-tell-ustr-they-need-longer-move-supply-chains-out-china>.

⁴² 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论，美国总统被授权在认为从其他成员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。

之一⁴³。

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	相关行动
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。
汽车及零部件	2018	商务部依职权发起	造成威胁	USTR 与欧盟、日本及其他贸易伙伴协商解决进口汽车及零部件对“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	美国政府决定不对铀进口作出限制，但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。
海绵钛	2019	Titanium Metals Corp.	造成威胁	美国政府决定不对海绵钛进口作出限制，同时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	美国政府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	美国政府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	美国政府未在法定期限内采取任何行动。
钹铁硼磁铁	2021	商务部依职权发起	造成威胁	美国政府决定不对钹铁硼磁铁进口作出限制。
铜及其衍生品	2025	商务部依职权发起	造成威胁	商务部以对美国国家安全造成威胁为由针对未经开采的铜、铜精矿、精铜、铜合金、废铜

⁴³ The US Congressional Research Service, Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress, August 24, 2020, available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45249/30>; <https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations>.

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	相关行动
				以及衍生品开展调查。
木材和木制品	2025	商务部依职权发起	造成威胁	调查确定进口木材、木材及其衍生品对国家安全的影响。
半导体和半导体制造设备	2025	商务部依职权发起	造成威胁	商务部针对进口半导体和半导体制造设备及其衍生品对国家安全的影响展开调查。
药品和药物成分	2025	商务部依职权发起	造成威胁	发起调查，以确定药品和医药成分进口对国家安全的影响，包括药品成品、医疗对策、活性药物成分等关键投入物、关键起始原料以及这些物品的衍生品。
加工的关键矿物和衍生品	2025	商务部依职权发起	造成威胁	发起调查，以确定加工关键矿物及其衍生品进口对国家安全的影响。
卡车	2025	商务部依职权发起	造成威胁	发起调查，以确定进口中型卡车、重型卡车、中型和重型卡车零部件及其衍生品对国家安全的影响。
商用飞机和喷气发动机	2025	商务部依职权发起	造成威胁	发起调查，以确定进口商用飞机和喷气发动机以及商用飞机和喷气发动机零部件对国家安全的影响。

资料来源：美国国会研究服务（The US Congressional Research Service）及美国商务部（U.S. Department of Commerce）。

“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。2025 年 3 月，美国对所有进口钢铁和铝产品征收 25% 的附加关税。

同月，美国政府宣布将根据“232 条款”对汽车及部分汽车零部件征收 25% 的关税。此外，该公告称如有必要将采取措施对更多零部件加征关税。5 月，美国商务部对进口商用飞机、喷气发动机和飞机零部件发起了“232 条款”调查。调查重点包括外国政府对国内公司的补贴支持和出口限制等内容⁴⁴。6 月，美国政府宣布对钢铁、铝税率提高至 50%。6 月 12 日，美国商务部宣布，于 6 月 23 日将洗碗机、洗衣机、冰箱、烘干机等 8 种家用电器纳入钢铁衍生品范畴，按照相关产品所含钢铁成分价值征收 50% 的“232 条款”关税。

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国措施提出质疑。自 2018 年 4 月起，10 个成员先后将美国钢铁和铝产品的“232 条款”关税措施诉诸世贸组织争端解决机制⁴⁵。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”关税约束的承诺⁴⁶；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⁴⁷；并且，“232 条款”关税措施不符合 GATT 1994 第 21 条“安全例外”的规定⁴⁸。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

⁴⁴ Available at: <https://www.supplychaindive.com/news/us-232-probe-tariffs-aircraft-industry/747812/>.

⁴⁵ 这些争端解决案件包括：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），DS635（加拿大）。

⁴⁶ Panel Report, United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products, para. 7.47.

⁴⁷ Ibid., para. 7.59.

⁴⁸ Ibid., para. 7.149.

护主义的“避风港”。

7. 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 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⁴⁹。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⁵⁰。其后，FCC 将 9 家中国企业列入“不可信供应商清单”。2025 年 3 月，FCC 再次对 9 家中国通讯行业头部企业进行调查⁵¹。

为了进一步禁止中国生产的电信设备进入美国市场，美国将限制范围从“使用联邦资金”扩展到“民间资金或非联邦政府资金”⁵²。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⁵³。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

⁴⁹ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, Sec. 889(a)(1)(B), available at: <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>.

⁵⁰ Secure And Trusted Communications Networks Act of 2019, Sec. 2, available at: <https://www.congress.gov/bills/116/congress/house-bill/4998/text>.

⁵¹ Carr Announces Sweeping New Investigation into CCP-Aligned Entities, available at: <https://www.fcc.gov/document/carr-announces-sweeping-new-investigation-ccp-aligned-entities>.

⁵² 2 CFR § 200.216, available at: <https://www.ecfr.gov/current/title-2/subtitle-A/chapter-II/part-200/subpart-C/section-200.216>.

⁵³ Secure Equipment Act of 2021, Sec. 2, available at: <https://www.congress.gov/bills/117th-congress/house-bill/3919/text>.

对美出口或在美国市场销售⁵⁴。美国《2025 财年国防授权法》被指向本国电信公司提供 30 亿美元，作为其替换中国供应商设备的补偿⁵⁵。

2025 年 5 月 22 日，FCC 以 4 比 0 的投票通过了 FCC 25—27 草案，禁止被认为对美国国家安全构成威胁的外国实验室（国资占比超过 10%）获得 FCC 授权，并提议将禁止范围扩大到有关国家的所有实验室。这导致相关国家电信企业不得不将设备运往境外完成 FCC 认证，大幅增加检测成本，延长上市周期，降低产品竞争力。

美国以威胁信息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，增加相关国家电信设备检测成本，与美国国内以及其他国家的电信设备可以获得认证进入美国市场相比，中国和相关国家企业生产的设备明显遭受不利待遇。美国相关措施对中国和相关国家产品进入美国市场构成了歧视，对正常国际贸易造成了障碍，违背世贸组织相关原则。

（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。

⁵⁴ FCC Bans Authorizations for Devices That Pose National Security Threat, available at: <https://www.fcc.gov/document/fcc-bans-authorizations-devices-pose-national-security-threat>.

⁵⁵ Available at: <https://www.reuters.com/world/us/us-house-vote-provide-3-billion-remove-chinese-telecoms-equipment-2024-12-08/>

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⁵⁶。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⁵⁷。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⁵⁸。“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有一定比例在美国、加拿大或墨西哥制造或组装⁵⁹。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；二是新电动车的最终组装要在北美境内进行⁶⁰。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，

⁵⁶ President Biden's Economic Plan Drives America's Electric Vehicle Manufacturing Boom, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/14/fact-sheet-president-bidens-economic-plan-drives-americas-electric-vehicle-manufacturing-boom/>.

⁵⁷ Inflation Reduction Act of 2022, Sec. 13401, available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text>.

⁵⁸ 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。

⁵⁹ 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%。

⁶⁰ Electric Vehicle (EV) and Fuel Cell Electric Vehicle (FCEV) Tax Credit, available at: <https://afdc.energy.gov/laws/409>.

要求所有《2021 年基础设施投资和就业法》⁶¹(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%⁶²。

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。IIJA 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,美国在上述项目上的拨款已超过 85 亿美元⁶³。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⁶⁴和电池制造与回收资助项目⁶⁵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)不会使用由“受关注的外国实体”⁶⁶提供或源自“受关注的外国实体”的电池材料。2025 年 1 月,美国交通部宣布拨款 6.35 亿美元用于继续建设电动汽车充电和用于替代性燃料的基础设施⁶⁷。

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

⁶¹ Infrastructure Investment and Jobs Act, available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3684/text>.

⁶² Fact Sheet: Biden-Harris Administration Announces New Standards and Major Progress for a Made-in-America National Network of Electric Vehicle Chargers, available at: <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/>.

⁶³ Bipartisan Infrastructure Law Grant Programs, available at: <https://www.transportation.gov/bipartisan-infrastructure-law/bipartisan-infrastructure-law-grant-programs>; Clean School Bus (CSB) Reports to Congress, available at: <https://nepis.epa.gov/Exe/ZyPDF.cgi?Dockkey=P1019JFZ.pdf>.

⁶⁴ *Supra* note 52, Sec. 40207(b)(4).

⁶⁵ *Ibid.*, Sec. 40207(c)(4).

⁶⁶ *Ibid.*, Sec. 40207(a)(5).

⁶⁷ Available at: <https://www.transportation.gov/briefing-room/investing-america-biden-harris-administration-announces-635-million-awards-continue>

面看，内华达州、加利福尼亚州、得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⁶⁸。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⁶⁹。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⁷⁰。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⁷¹。

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国家的电动汽车进入美国市场。另外，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。同时，这些要求还可能使美国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相悖。

⁶⁸ Elon Musk's growing empire is fueled by \$4.9 billion in government subsidies, available at: <https://www.latimes.com/business/la-fi-hy-musk-subsidies-20150531-story.html>.

⁶⁹ Tesla is taking Nevada for a ride, available at: <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, available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-tesla-motors-nevada-idUSKBN0H704A20140912>.

⁷⁰ Tesla Annual Report-FY23, September 29, 2023, available at: <https://goed.nv.gov/wp-content/uploads/2024/01/NRS-360.975-3.5B-Annual-Tesla-ReportV2.pdf>.

⁷¹ Biden Administration Launches \$2.5 Billion Fund to Modernize and Expand Capacity of America's Power Grid, available at: <https://www.energy.gov/articles/biden-administration-launches-25-billion-fund-modernize-and-expand-capacity-americas-power>.

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⁷²。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 10 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⁷³。2024 年 10 月，美国政府确定了一项针对半导体制造项目的 25% 税收抵免规定，在《2022 年芯片与科学法》基础上进一步扩大了符合条件的企业范围⁷⁴。

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资 50 多亿美元，以提升美国在半导体研发领域的领导地位⁷⁵。美国国会已向政府拨款 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国通讯市场⁷⁶。时任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

⁷² Chips and Science Act, available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4346>.

⁷³ CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China, available at: <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/>.

⁷⁴ US Extends 25% Chip Tax Credit to Wafers, Including Solar, available at: <https://www.bnnbloomberg.ca/business/company-news/2024/10/22/us-extends-25-semiconductor-tax-credit-to-chip-and-solar-wafers/>.

⁷⁵ Available at: <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/>.

⁷⁶ Available at: <https://www.washingtonpost.com/technology/2024/02/12/oran-biden-china-huawei-technology/>.

以让美国重新获得半导体供应链的领导地位，美国需要第二部“芯片法案”（CHIPS Two）以引领世界⁷⁷。

美国政府持续通过《2022 年芯片与科学法》向半导体行业提供大规模产业补贴，以推动本土制造、增强供应链韧性，并减少对外国芯片的依赖。截至 2025 年 3 月，美国商务部已宣布向 48 个项目的 32 家公司提供 325.4 亿美元的赠款奖励和高达 58.5 亿美元的贷款。根据相关公司与美国商务部的约定，当项目达到某一目标时，美国商务部将发放资金以补偿相关公司为达到该目标所花费的资金。2024 年 9 月，英特尔公司确认从美国政府获得高达 30 亿美元的直接资助用于“安全飞地”计划⁷⁸。

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，对正常经贸关系进行不当干预，对全球经贸环境带来不利影响，也损害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以规则为基础的多边贸易体制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⁷⁹。

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”为借口打压其他国家的光伏产业外，美国政府还积极补贴自身的光伏产业。就太阳能电池

⁷⁷ Available at: <https://asia.nikkei.com/Business/Tech/Semiconductors/U.S.-needs-another-CHIPS-Act-to-lead-world-says-Raimondo>.

⁷⁸ Available at: <https://www.semiconductors.org/chip-supply-chain-investments/>.

⁷⁹ 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.

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⁸⁰。纽约州向美国一新能源企业集团计划在布法罗建造的太阳能电池板工厂拨款 7.5 亿美元，其中约有 3.5 亿美元用于设施建设，4 亿美元用于设备制造⁸¹。

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⁸²。同时，该法还设有“额外的本地含量奖励”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⁸³。2025 年 1 月，美国财政部发布了关于《2022 年通胀削减法》中“清洁电力生产和投资税收抵免”的本地含量奖励指南，旨在鼓励使用美国制造的太阳能组件和材料⁸⁴。

这些补贴可能取代或阻碍其他国家的光伏产品进入美国市场。同时，部分补贴项目设置的“额外的本地含量奖励”

⁸⁰ Elon Musk's growing empire is fueled by \$4.9 billion in government subsidies, available at: <https://www.latimes.com/business/la-fi-hy-musk-subsidies-20150531-story.html>.

⁸¹ Tesla promises to help build solar panels in New York — but only if the SolarCity merger passes, available at: <https://www.businessinsider.com/tesla-solarcity-panasonic-buffalo-billion-solar-2016-10>.

⁸² Inflation Reduction Act Could Provide Major Boost for Renewable Energy and CleanTech Industries, available at: <https://www.globalxetfs.com/inflation-reduction-act-could-provide-major-boost-for-renewable-energy-and-cleantech-industries/>.

⁸³ *Supra* note 46, Sec. 13101.

⁸⁴ Available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2788>.

抵免条件，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⁸⁵，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。2025 年 1 月，美国财政部和国税局发布了关于《2022 年通胀削减法》中技术中立税收抵免的最终规则，涉及清洁电力生产税收抵免（PTC）和清洁电力投资税收抵免（ITC）⁸⁶。美国国税局于 2025 年 1 月宣布将为该计划第二轮提供总额达 60 亿美元的税收抵免支持⁸⁷。这些税收抵免措施不仅扭曲了市场，而且由于涉及“本地含量”而带有歧视性色彩。

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。

以本地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的并且达到一定比例。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

⁸⁵ 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。

⁸⁶ Available at: <https://www.paulhastings.com/insights/client-alerts/irs-and-treasury-issue-final-rules-for-technology-neutral-clean-electricity-credits-under-sections-45y-and-48e>.

⁸⁷ Available at: <https://eco.energy.gov/48C/s/>.

钢、铁和制成品中，实际上是鼓励可再生能源生产设备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。2025 年 1 月，美国国税局发布了首批非燃烧或气化设施名单，包括风能、水电、太阳能等设施，被认定为温室气体排放率不大于零的可适用相关抵免⁸⁸。《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⁸⁹。美国国防部的“工业基础分析和维持计划”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⁹⁰。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⁹¹。

美国能源部把根据 IIJA 获得的高达 1.56 亿美元的资金，

⁸⁸ Available at: <https://www.paulhastings.com/insights/client-alerts/irs-and-treasury-issue-final-rules-for-technology-neutral-clean-electricity-credits-under-sections-45y-and-48e>.

⁸⁹ Budget of the U.S. Government Fiscal Year 2025, available at: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2024/03/budget_fy2025.pdf.

⁹⁰ Securing a Made in America Supply Chain for Critical Minerals, available at: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/22/fact-sheet-securing-a-made-in-america-supply-chain-for-critical-minerals/>.

⁹¹ 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, available at: <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, available at: <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>.

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，以改变美国目前 80% 以上的稀土元素从海外供应商进口的现状⁹²。2024 年 12 月，美国能源部宣布将投资 1700 万美元援助 14 个项目，涉及锂、镍、钴、稀土元素、铂族金属、碳化硅、铜和石墨等关键材料，旨在降低关键材料创新风险，加快商业化项目落地和推广⁹³。2025 年 3 月，美国政府发布一项行政令，旨在提升国内关键矿产和稀土的生产能力。该行政令允许动用美国《国防生产法》，为提升国内关键矿产产能提供资金、贷款和其他投资支持⁹⁴。美国政府以拨款的方式给予关键矿产行业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国家的關鍵矿产进入美国市场，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。根据薪资支持计划（PSP），美国财政部分三轮（PSP1、PSP2 和 PSP3）向国内航空业提供了 590 亿美元的财政援助。截至 2024 年 5 月，财政部已为约 641 家根据 PSP 获得财政援助的大型和小

⁹² Biden-Harris Administration Announces \$156 Million for America's First-of-a-Kind Critical Minerals Refinery, available at: <https://www.energy.gov/articles/biden-harris-administration-announces-156-million-americas-first-kind-critical-minerals>.

⁹³ Available at: <https://www.energy.gov/articles/us-department-energy-invests-17-million-shore-americas-energy-security-robust-supply-chain>.

⁹⁴ Available at: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/03/fact-sheet-president-donald-j-trump-takes-immediate-action-to-increase-american-mineral-production/>.

型企业完成了收尾工作⁹⁵。

在欧盟诉美国民用大飞机补贴措施案（DS353）中，世贸组织上诉机构认定美国以联邦政府部门研发资助、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其补贴政策，以使其措施符合世贸组织协定的要求⁹⁶。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⁹⁷。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惩罚性关税暂停五年，但是这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⁹⁸。美国对航空产业的补贴也给自身带来了负面影响。一项关于美国政府对波音 7E7 项目（后定名为波音 787 项目）补贴的研究表明，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引发贸易争端等问题⁹⁹。

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，

⁹⁵ Airline and national security relief programs, available at: <https://home.treasury.gov/policy-issues/coronavirus/assistance-for-american-industry/airline-and-national-security-relief-programs>.

⁹⁶ One-page summary of key findings of DS353, available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds353_e.htm.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ USTR Announces Joint U.S.-E.U. Cooperative Framework for Large Civil Aircraft, available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/june/ustr-announces-joint-us-eu-cooperative-framework-large-civil-aircraft>.

⁹⁹ 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.

促进国家生物科技和生物制造计划的新投资。2022 年 9 月，美国政府发布行政令，制定生物技术的发展规划。2025 年 2 月，美国国防部战略资本办公室发布 2025 财年投资方向，重点集中在影响美国国家安全的 15 个行业领域，其中包括生化产品、生物能量学、生物质研究、合成生物学¹⁰⁰。美国能源部生物能源技术办公室宣布将提供高达 2300 万美元的资金，以支持从生物质和废物资源中生产国内化学品和燃料的研发¹⁰¹。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国家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领域、通信领域的做法，以“国家安全”为由限制其他国家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。

¹⁰⁰ Office of strategic capital announces release of fiscal year 2025 investment strategy, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/4020461/office-of-strategic-capital-announces-release-of-fiscal-year-2025-investment-st/>.

¹⁰¹ Funding notice: U.S. department of energy announces up to \$23 million to propel renewable chemicals and fuels, available at: <https://www.energy.gov/eere/bioenergy/funding-notice-us-department-energy-announces-23-million-propel-renewable-chemicals>.

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”等补贴项目未通报具体金额¹⁰²，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，2024年美国农产品出口额为1759.8亿美元，居全球第1位¹⁰³。美农产品出口约占产量的20%。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¹⁰⁴。

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ 2024 United States Agricultural Export Yearbook, available at: <https://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2025-05/2024-Final.pdf>.

¹⁰⁴ 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.

1. 农业补贴力度。

2018 年 12 月，美国出台《2018 年农业提升法》¹⁰⁵，农业补贴预算较《2014 年农业法》大幅增加，继续实施并加强价格损失保障计划和农业风险保障计划等具有市场扭曲作用的“黄箱”补贴，允许农业生产者在价格损失保障计划和农业风险保障计划之间选择，补贴方式更为灵活。《2018 年农业提升法》原定于 2023 年到期，后多次延期。2024 年，美国国会通过了《2025 年美国救济法》，除将《2018 年农业提升法》延期外，还对 20 种农作物提供 98 亿美元的市场救济补贴，玉米、大豆、小麦为主要补贴对象，预计占补贴总额的 80%左右¹⁰⁶。

《2018 年农业提升法》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。据美国国会测算，2019—2028 财年农业补贴预算高达 8672 亿美元¹⁰⁷。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“黄箱”补贴始终处于较高水平。根据美国向世贸组织提交的通报，2022—2023 市场年美国“黄箱”补贴（含“微量允许”补贴）为 189 亿美元，2020—2021 市场年高达 373 亿美元。除“微量允许”外，美国还拥有 191 亿美元的综合支持量（以下简称 AMS）空间。2019—2020 市场年，美国 AMS 高达 182 亿

¹⁰⁵ Agriculture Improvement Act of 2018, available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2>.

¹⁰⁶ Available at: <https://www.agweb.com/news/policy/ag-economy/breaking-down-2025-american-relief-act-what-it-means-you>.

¹⁰⁷ The 2018 Farm Bill (P.L. 115-134): Summary and Side-by-Side Comparison, available at: <https://www.congress.gov/bill/crs-product/R45525>.

美元，接近191亿美元的承诺上限¹⁰⁸；2020—2021市场年仍超过163.6亿美元¹⁰⁹。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、棉花和玉米等主要出口产品，可能构成变相出口补贴。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，占大豆产值的比重高达 23.08%，较既往年度的 16 亿美元大幅上升¹¹⁰。2022—2023 市场年，美国对棉花的补贴为 15.67 亿美元，占棉花年产值的比重高达 20.78%¹¹¹。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¹¹²。

上述补贴间接促进了美国主要农产品出口持续增长。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¹¹³。2022 年美国玉米出口 185.7 亿美元，较 2019 年增长了 1.4 倍¹¹⁴。2022 年美国棉花出口 89.1 亿美元，较 2020 年增长 45.1%¹¹⁵。

¹⁰⁸ G/AG/N/USA/157.

¹⁰⁹ G/AG/N/USA/166/Rev.1.

¹¹⁰ G/AG/N/USA/150.

¹¹¹ G/AG/N/USA/173.

¹¹² G/AG/N/USA/150, G/AG/N/USA/166/Rev.1

¹¹³ Foreign Agricultural Service, U.S. Department of Agriculture, available at: <https://fas.usda.gov/data/commodities>.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

4. 农业补贴通报。

美国农业补贴通报主要存在以下两类问题：

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“黄箱”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“黄箱”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”中的“基础设施服务”补贴的做法提出质疑。如将上述补贴归为特定产品“黄箱”补贴，美国 AMS 可能超出其承诺水平。

二是规避有关“微量允许”的规定，避免 AMS 超出承诺上限。美国将涉及部分不同产品的特定“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，但其中包括肉牛、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¹¹⁶。

（四）贸易救济。

美国在针对部分成员的反倾销与反补贴调查中歧视性地适用贸易救济规则，将贸易救济措施武器化为削弱他国经济竞争力的工具，导致在多个贸易救济调查中，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。

¹¹⁶ G/AG/W/226.

1. “替代国”做法。

依据美国《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：货币的可兑换程度、工人自由谈判工资的程度、外资准入程度、政府控制生产要素的程度、政府控制资源分配的程度和其他因素。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”为由在反倾销调查中对其他成员使用歧视性做法。美国的“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”。类似地，2024 年 8 月美国商务部宣布继续维持越南的“非市场经

济地位”¹¹⁷，在 2025 年 7 月美越双方达成的贸易协议中也未承认越南“市场经济地位”。

第三，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，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，远远高于使用世贸组织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”（Rebuttable Presumption）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，越南和中国曾先后就美国“分别税率”问题提起诉讼。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

¹¹⁷ Available at: <https://www.trade.gov/press-release/department-commerce-final-decision-review-non-market-economy-status-vietnam>.

定》第 6.10 条和第 9.2 条¹¹⁸。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，世贸组织裁定中国在货物贸易领域每年可对美国实施不超过 35.79 亿美元的贸易报复¹¹⁹。美国国际贸易法院的法官也在具体司法审查的案件中，明确对该政策提出质疑和批评意见，并要求美国商务部对华 2015—2016 年度木地板行政复审中的裁决方法进行改正，给予中国企业分别税率，美国商务部最终不得不基于该意见，认定中国涉案企业的倾销幅度为零。然而，美国商务部迄今拒不执行已经生效的世贸组织 DSB 裁决，未能系统性纠正其在分别税率问题上的违规做法。

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至争端解决机制 (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¹²⁰。上诉机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”¹²¹。

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ US — Anti-Dumping Methodologies (China), available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds471_e.htm.

¹²⁰ Appellate Body Report, US - Anti-Dumping and Countervailing Duties (China), para. 317.

¹²¹ *Ibid.*, para. 318.

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的举证负担，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“低价提供原材料”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%。事实上，针对中国产品认定的所谓“低价提供生产投入”项目完全是美国虚构的补贴项目。又例如，在美国商务部对原产于中国的不锈钢板带材作补贴调查一案中，以中国企业不配合为由使用“不利事实”推定所有原材料供应商为“公共机构”，进而认定存在补贴并计算出高额税率。

4. 外部基准。

《SCM 协定》第 14 条第（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，滥用不利事实推定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，而需要依据国际市场价格等其他外部基准来计算被调查企业所获得的补贴金额，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商务部在所有争议案件中都简单认定因政府通过国有实体在相关货物市场的显著或占支配地位的存在就直接拒绝使用国内价格作为基准，而未能解释这些价格是否是由市场决定或这些价格是否被政府扭曲¹²²。

在本案的执行之诉中，上诉机构认为，《SCM 协定》第 14 条第（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¹²³。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，世贸组织裁定中国在货物贸易领域每年可对美国实施暂停 6.45 亿美元的减让或其他义务¹²⁴。

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。这种错误的做法甚至被滥用到了所谓的“跨国补贴”调查中，并通过人为构建外部基准，计算出了畸高的补贴幅度。

5. 跨国补贴调查。

所谓跨国补贴，即由一国政府或公共机构在境外提供的财政支持。长期以来，美国承认世贸组织《SCM 协定》不适用于跨国补贴的基本原则，对跨国补贴的调查持严格限制态

¹²² Appellate Body Report, United States — Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, WT/DS437/AB/R, para. 4.107.

¹²³ Appellate Body Report, US — Countervailing Measures (China) (Article 21.5), para. 5.141.

¹²⁴ United States — Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds437_e.htm.

度。2012年3月，美国修改《1930年关税法》，正式授权其商务部对所谓非市场经济体实施反补贴措施。2024年4月，美国商务部修订反补贴法规，废除了《联邦法规汇编》第351.527节，完全放开了对“跨国补贴”的调查。此后，美国商务部在多起反补贴案中发起跨国补贴调查，主要针对与中国存在产业链关联的国家及行业。

2024年4月，美国商务部依据新修订法规正式对柬埔寨、马来西亚、泰国和越南四国的光伏产品启动反倾销与反补贴调查，并将中国对上述国家光伏产业的投资与支持纳入调查范围。2025年初，美国商务部在对泰国光伏组件进行反补贴调查时，将中国对泰国光伏厂提供的所谓补贴纳入跨国补贴审查。此后，美国商务部在未经充分举证和论证情况下，错误地将中国向东南亚四国提供的贷款及原材料认定为财政资助，并就上述跨国补贴作出肯定性裁定，显著提高跨国厂商的反补贴税率。2025年3月，美国商务部宣布对原产于墨西哥、泰国、越南的部分汽车底盘及其组件发起反倾销与反补贴调查，指控其生产依赖中国政府的政策性贷款或低价原材料支持¹²⁵。

美国的上述法规修订和调查实践明显违反世贸组织规则。《SCM协定》第1.1条“一成员领土内”这一限定条件明确指出，其规制的补贴是出口国政府或公共机构对于本国生产商和出口商的补贴。《SCM协定》第2.1条关于专向性的要求规定，补贴的接受者必须属于“授予机关管辖范围”，即授予

¹²⁵

<https://www.trade.gov/commerce-initiates-antidumping-and-countervailing-duty-investigation-certain-chassis-and>

机关须与获得补贴的企业同属一个领土范围。该协定附件四脚注63更明确规定,“接受补贴的公司应为提供补贴成员领土内的公司”。换言之,即使存在一世贸组织成员的政府或公共机构为另一成员领土内生产商和出口商提供财政资助的情形,也不构成《SCM协定》中可采取反补贴救济措施的补贴。在此基础上,《SCM协定》第32.1条同时明确,世贸组织成员不得对不受《SCM协定》规制的补贴采取行动。因此,只有一世贸组织成员向位于其境内的企业提供的补贴才可适用《SCM协定》发起反补贴调查。

从与《SCM协定》相关的条文谈判历史和背景中也可以看出,该协定无意适用于跨国补贴。有研究资料表明,《SCM协定》的起草者有意通过增加“在一成员领土内”这一短语限制第1.1(a)(1)条的适用范围。在20世纪80年代跨国资助盛行的背景下,可以使类似于世界银行贷款、二战赔款、“马歇尔计划”资助等跨国资金资助避免受到《SCM协定》的约束¹²⁶。因此,在《SCM协定》框架下,只有出口国政府给予境内企业的补贴才能成为反补贴措施的适用对象。

美国跨国补贴调查通过扩大“补贴”定义和滥用“不利事实推定”,突破《SCM协定》对补贴地域的传统限定,明显违反世贸组织规则,导致广泛争议。美国发起的跨国补贴调查人为夸大其他成员对美国出口商品的倾销或补贴幅度,扰乱正常的国际贸易秩序和经贸合作,损害包括美国及其企业

¹²⁶ Gary Horlick, ‘An Annotated explanation of Article i and 2 of the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures’, (2013) 8 Global Trade and Customs Journal 297, at 278

和消费者在内的各方利益，更严重损害了其他世贸组织成员在世贸组织规则下的合法权益。

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。

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 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
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。在认定标准方面，美国
在日落复审中认定倾销和损害的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，应诉企业难以有实质性抗辩空
间。

截至 2024 年 2 月，在美国对中国采取反倾销措施且措施
仍在实施的案件中，18%的措施已经实施了 15—20 年，
16.7%的措施已经实施了 10—15 年，21.35%的措施已经实施
了 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%¹²⁷。截至 2025 年，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 47 年有余¹²⁸。
另外，1984 年 1 月对中国大陆高锰酸钾产品采取的反倾销措
施¹²⁹和 1984 年 5 月对中国台湾地区的碳钢管产品采取的反

¹²⁷ 数据来源：中国贸易救济信息网，请参见：<https://cacs.mofcom.gov.cn/>。

¹²⁸ Sunset Review A-588-068, available at: <https://access.trade.gov/Resources/frn/summary/japan/04-10485-1.pdf>.

¹²⁹ USITC Makes Determination in Five-Year (Sunset) Review Concerning Potassium Permanganate from China, available at: https://www.usitc.gov/press_room/news_release/2021/er1105111843.htm.

倾销措施¹³⁰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；一是放宽反倾销“特殊市场情形”规则，只要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更高税率；二是首次引入劳工、环境和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¹³¹。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”。

美国商务部 2024 年 11 月发布公告，对进口自中国大陆、印度、印度尼西亚、泰国、乌克兰以及中国台湾地区的热轧碳钢板作出第四次反倾销快速日落复审终裁，认定若取消现行反倾销措施，将导致相关涉案产品的倾销幅度继续或再度发生。同时，对进口自印度、印度尼西亚和泰国的热轧碳钢板的第四次反补贴快速日落复审终裁得出类似结论。2024 年 11 月 15 日，美国国际贸易委员会对进口自中国、白俄罗斯、印度尼西亚、拉脱维亚、摩尔多瓦、波兰和乌克兰的混凝土钢筋作出第四次反倾销日落复审产业损害肯定性终裁。根据

¹³⁰ Light-Walled Welded Rectangular Carbon Steel Tubing from Taiwan: Final Results of the Expedited Sunset Review of the Antidumping Duty Order, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2022/10/25/2022-23218/light-walled-welded-rectangular-carbon-steel-tubing-from-taiwan-final-results-of-the-expedited>.

¹³¹ Available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>.

终裁结果，本案现行反倾销措施继续有效¹³²。这些日落复审裁决结果对国际贸易秩序造成了危害。

（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在国际标准 ISO 16358 项下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。二是在美国通报的室内空调节能标准项下，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、

¹³² Available at: <https://www.oreaco.com/steel/usitc-extends-anti-dumping-shield-on-rebar-imports-from-seven-nations>.

制造和物流成本大幅增加¹³³。2025 年 3 月，世贸组织公布了一项由美国能源署提交的关于美国计划修订室内空调器产品节能标准的提案。此次形成的草案延续了 2015 版标准对美国室内空调产品的 16 种分类，但重新界定了各类产品的综合能效比，若标准建议被采纳，所有美国制造和进口到美国的房间空调器均需遵循新标准¹³⁴。

2. 民用航空安检设备认证。

美国运输安全局（以下简称 TSA）在实施对民用航空安检设备的认证程序时，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国家企业生产的设备。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安检行李和货物扫描设备，原因是“没有任何中国扫描设备符合美国的质量控制标准”¹³⁵。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”¹³⁶。

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

¹³³ United States - Energy Conservation Program: Energy Conservation Standards for Room Air Conditioners (ID 755), available at: <https://tradeconcerns.wto.org/ES/stcs/details?imsId=755&domainId=TBT>.

¹³⁴ Available at: <https://www.angi.com/articles/hvac-standards-whats-changed-your-region.htm>.

¹³⁵ U.S. urges Mexico not to buy Chinese scanners for the border, available at: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/10/21/mexico-border-china-technology/>.

¹³⁶ U.S. Presses Europe to Uproot Chinese Security-Screening Company, available at: <https://www.wsj.com/articles/u-s-presses-europe-to-uproot-chinese-security-screening-company-11593349201>.

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（National Institute of Standards and Technology, NIST）向社会各界广泛征求信息，以应对中国参与国际标准制定¹³⁷。美国商务部还强行将相关中国企业排除出在美注册的国际性专业标准组织，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。近年来，随着美国对人工智能、半导体等关键技术领域的重视程度不断提高，如这些领域的标准制定过程继续排斥外国企业参与，可能会对包括中国在内的外国企业构成歧视。

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

¹³⁷ NIST Requests Information on Chinese Participation in International Standards Development, available at: <https://www.asme.org/government-relations/capitol-update/nist-requests-information-on-chinese-participation-in-international-standards-development>.

物种海产品进口规定了报告和记录保管要求¹³⁸。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¹³⁹。2024 年 11 月,NOAA 发布行动计划,计划扩大 SIMP 的覆盖范围,重点关注鱿鱼、三文鱼等高风险物种,同时首次正式将“强迫劳动”问题纳入全球海产品供应链的监管视野。NOAA 提出建立两级优先系统,根据物种风险等级优化追溯流程,还将推出预筛选程序,以防止不合规海产品进入美国市场,并且会加强收集海上转运记录和捕捞航次时长等信息¹⁴⁰。

SIMP 主要存在以下问题:首先,对进口产品和国产品待遇不同,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》下应享有的相关权利。

5. 99—30 号进口预警。

2008 年,美国食品药品监督管理局(FDA)发布 99—30 号进口预警《因含三聚氰胺和/或三聚氰胺类似物针对所有中国乳制品、乳源成分、含乳食品实施自动扣留措施》,对来

¹³⁸ Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act; Seafood Import Monitoring Program, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2016/12/09/2016-29324/magnuson-stevens-fishery-conservation-and-management-act-seafood-import-monitoring-program>.

¹³⁹ Seafood Import Monitoring Program Facts and Reports, available at: <https://www.fisheries.noaa.gov/international/international-affairs/seafood-import-monitoring-program-facts-and-reports>.

¹⁴⁰ Available at: https://www.fisheries.noaa.gov/s3/2024-11/SIMP-Action-Plan_final.pdf.

自中国“绿名单”企业（截至 2025 年 5 月 31 日仅有 38 家）之外的所有乳制品、乳源成分和含乳食品（涉及 51 个品种）实施自动扣留措施，并要求相关企业就每批货物提交 FDA 认可的三聚氰胺检测报告。然而，中国已于 2009 年发布《中华人民共和国食品安全法》，明确对在食品中人为添加三聚氰胺依法追究法律责任并处高额罚款。中国奶业协会发布的《中国奶业质量报告（2024 年）》显示，截至 2024 年，中国乳及乳制品中三聚氰胺等重点监控违禁添加物抽检合格率连续 16 年保持 100%。基于中国乳制品质量情况，欧盟、新加坡等均已取消从中国进口乳及乳制品须提供三聚氰胺检测报告的要求。

《中美第一阶段经贸协议》附录二规定，自协议生效之日起，中国海关总署与美国 FDA 应在可行的情况下尽快启动双边技术讨论，审查 99—30 号进口警报，明确取消警报的相关步骤。中国海关总署与美国 FDA 进行了多轮技术磋商，按美国要求提供了各类技术材料，但美国至今仍未给出评估结论，并持续对中国相关产品实行自动扣留。2013 年—2025 年 6 月，大量中国食品企业生产的乳制品、乳源成分、含乳食品进入美国时经历复杂的检测程序。中国已就此多次与美国进行双边磋商并在世贸组织提出特别贸易关注，但一直未得到实质性答复。美国上述措施和做法未基于科学的风险评估，缺乏科学依据，对贸易造成不必要的障碍，违反了世贸组织有关原则。

（六）服务贸易。

与美国政府声称美国在国际贸易中逆差巨大、“利益受损”恰恰相反，美国是全球最大的服务贸易顺差国。世贸组织总干事伊维拉撰文¹⁴¹指出，美国是服务贸易明显赢家。美国以货物贸易逆差为由塑造的“对等关税”叙事具有严重的片面性和误导性。

2020—2024年，美国服务贸易顺差年均超2500亿美元，对绝大多数世贸组织成员长期保持顺差。2023年美国服务出口价值超1万亿美元，占全球总额的13%。2024年美国服务出口额增长8%，顺差接近3000亿美元，其中仅知识产权授权与许可费收入就超1440亿美元。世贸组织预计，2040年服务贸易占国际贸易的比重将达到37.2%，而美国将在此之中占据较大份额¹⁴²。在服务贸易领域已占据竞争优势的情况下，美国仍然广泛设置贸易壁垒，动用政府力量干扰企业正常商业运营，对全球经贸格局产生负面影响。

1. 电信服务。

在电信与信息通信领域，美国曾长期倡导对外开放。但是近年来，美国政府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

¹⁴¹ Ngozi Okonjo-Iweala, America's Big Trade Win, available at <https://www.project-syndicate.org/commentary/us-government-should-recognize-promote-booming-services-trade-by-ngozi-okonjo-iweala-2025-03>.

¹⁴² Ngozi Okonjo-Iweala, America's Big Trade Win, available at <https://www.project-syndicate.org/commentary/us-government-should-recognize-promote-booming-services-trade-by-ngozi-okonjo-iweala-2025-03>.

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，多次拒绝其他国家通讯企业的牌照申请¹⁴³或撤销企业已获得的牌照¹⁴⁴，严重影响有关外国企业在美国地区正常开展运营业务¹⁴⁵。

近年来，美国在电信领域滥用“国家安全”概念的情况愈演愈烈，多次在无实质性证据的前提下对他国电信服务商的正常经营横加限制。2024年12月，美国政府在没有任何实质性证据的情况下，考虑封禁中国电信在美国的业务¹⁴⁶。2025年以来，FCC多次采取限制性举措。1月，FCC宣布实施措施，以保护美国国家通信系统免受重大网络安全威胁，“尤其是来自中国网络行为者的威胁”¹⁴⁷。3月，FCC宣布成立“国家安全委员会”以加强美国的国家安全并应对外国对手的威胁。其核心目标实为减少美国电信部门对他国的依赖和确保美国在和中国的战略竞争中取胜¹⁴⁸。3月21日，FCC以国家安全为由，宣布对9家中国通信设备和服务商展开全面调查¹⁴⁹，影响中国企业在美正常经营活动。

此外，美国政府还于2024年4月发布TikTok“不卖就禁用”法案，要求TikTok母公司字节跳动将其出售给非中国企业，

¹⁴³ FCC Denies China Mobile Telecom Services Application, available at: <https://www.fcc.gov/document/fcc-denies-china-mobile-telecom-services-application>.

¹⁴⁴ FCC REVOKES AND TERMINATES CHINA TELECOM AMERICA'S AUTHORITY TO PROVIDE TELECOM SERVICES IN AMERICA, and FCC REVOKES CHINA UNICOM AMERICAS' AUTHORITY TO PROVIDE TELECOM SERVICES IN AMERICA, available at: <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-376902A1.pdf>; see also: <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-379680A1.pdf>.

¹⁴⁵ Communications Act of 1934, Sec. 214, available at: <https://transition.fcc.gov/Reports/1934new.pdf>.

¹⁴⁶ Biden Administration Takes First Step to Retaliate Against China Over Hack, available at <https://www.nytimes.com/2024/12/16/us/politics/biden-administration-retaliation-china-hack.html>.

¹⁴⁷ FCC Focus on National Security, Public Safety, & Protecting Consumers, available at: <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-408863A1.pdf>.

¹⁴⁸ Chairman Carr Establishes New Council on National Security, available at: <https://www.fcc.gov/document/chairman-carr-establishes-new-council-national-security>.

¹⁴⁹ Carr Announces Sweeping New Investigation into CCP-Aligned Entities, available at: <https://www.fcc.gov/document/carr-announces-sweeping-new-investigation-ccp-aligned-entities>.

否则这款应用将在美国被禁用。上述禁令违背市场经济基本原则，损害在美经营企业正当权益。

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，并且对以跨境交付和商业存在等模式提供的服务均承诺“无限制”¹⁵⁰。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的正当经营权益，严重影响电信服务跨境提供，对电信服务和产品的提供者和用户造成了巨大成本，违反美国在《服务贸易总协定》（以下简称GATS）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号行政令等），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¹⁵¹，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¹⁵²，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¹⁵³。美国政府还发布《确保信息和通信技术及服务供应链安全》规则¹⁵⁴，规定美商务部有权审查美国人与外国人进行的特定交

¹⁵⁰ GATS/SC/90, GATS/SC/90/Suppl.2 (1997).

¹⁵¹ 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), available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/11>.

¹⁵² Addressing the Threat Posed by Applications and Other Software Developed or Controlled by Chinese Companies, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/08/2021-00305/addressing-the-threat-posed-by-applications-and-other-software-developed-or-controlled-by-chinese>.

¹⁵³ Regarding the Acquisition of Musical.ly by Bytedance Ltd., available at: <https://home.treasury.gov/system/files/136/EO-on-TikTok-8-14-20.pdf>.

¹⁵⁴ Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/19/2021-01234/securing-the-information-and-communications-technology-and-services-supply-chain>.

易，以评估交易是否对美国的国家安全构成风险，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、提供的信息和通信技术服务¹⁵⁵。

尽管美国政府发布了新的行政令¹⁵⁶，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，防范某些信息及通讯技术和服务交易构成的危险，但是并未从根本上改变其对外国科技企业的歧视性态度。新的行政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。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套标准和指导方针，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”是指中国互联网软件应用程序，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¹⁵⁷。

值得注意的是，美国两党在打压外国科技企业的歧视性态度上逐步达成深度共识，不断推动立法实现其意图。2024年2月，美国政府发布《关于防止受关注国家及相关人员访问美国敏感个人数据和政府相关数据的行政令》（第14117号行政令），限制美国实体向受关注国家或主体传输敏感数据。随后，美国司法部依据第14117号行政令，于2024年12月发布《关于防止受关注国家及相关人员访问美国敏感个人

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Executive Order on Protecting Americans' Sensitive Data from Foreign Adversaries, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/09/executive-order-on-protecting-americans-sensitive-data-from-foreign-adversaries/>.

¹⁵⁷ Consolidated Appropriations Act, 2023, Sec. 102, available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2617/actions>.

数据和政府相关数据的最终规则》（2025年4月8日正式生效），细化明确了禁止与受关注国家开展的具体数据交易范围、相关活动及监管要求。这是美国历史上首次设立个人数据跨境传输审查机制，对美国个人敏感信息数据向所谓“受关注国家”跨境流动实施限制。2024年4月，美国政府发布《防止外国对手获取美国人数据法案》（PADFA）和《保护美国人免受外国对手控制应用程序法案》（PAFACA）。根据PADFA，数据商不得向外国对手或其控制的实体转移美国居民的特定个人可识别敏感数据。而该法对于“数据商”“可识别敏感数据”定义模糊，影响有关国家互联网公司在美正常经营。根据PAFACA，任何被认定为“外国对手控制的应用程序”都可以被要求停止在美国运营，除非其被出售给美国企业并不再由“外国对手控制”¹⁵⁸。

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。中国已经并将继续就此在世贸组织服务贸易理事会中向美国提出关注。

3. 航运和海运服务。

¹⁵⁸ DIVISION H, U.S. Public Law 118-50. DIVISION I, U.S. Public Law 118-50.

美国在海运服务领域保留了大量保护主义措施，与世贸组织致力于推动海运服务开放、减少歧视性措施的目标背道而驰。世贸组织成员对美国于百年之前的1920年颁布的《琼斯法案》诟病已久，认为该法案是美国国内航运保护主义的具体体现，限制外国船舶的市场准入，妨碍公平竞争，推高国际贸易成本，要求美国进一步推动海运服务的自由化。近年来，面对较大的国际竞争压力，美国开始将保护主义从国内航运延伸至国际航运。

2022年美国颁布《海运改革法》，围绕优先保护美国利益出台多项具体措施¹⁵⁹，如优先美国出口货物，通过强制数据报告和合规要求增加外国承运人负担，限制外国承运人灵活性，保护美国出口商和港口，限制外国竞争等。2024年以来，美国国会继续推进海运保护主义立法，如《造船与港口基础设施促进美国繁荣与安全法案》(后简称《SHIPS法案》)，提出通过为美籍船舶提供港口优先权，为远洋船舶建造提供资金支持，对中国实际运营船舶施加歧视性待遇等方式，保护美国航运与海运企业¹⁶⁰。2025年4月，美国政府发布《恢复美国的海事主导地位》行政令，要求“重塑美国海上霸权”，特别对中国的船舶、集装箱、起重机制造和港口运营软件加以关注¹⁶¹，并提出要对中国籍和悬挂中国国旗的船只收取高

¹⁵⁹ Ocean Shipping Reform Act, available at: <https://www.congress.gov/bill/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>.

¹⁶⁰ SHIPS for America Act of 2024, H.R.10493, available at: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/10493/text/ih>.

¹⁶¹ Fact Sheet: President Donald J. Trump Restores America's Maritime Dominance, available at: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-restores-americas-maritime-dominance/>.

额停靠费等歧视性费用。当月，USTR也发布了对中国海事、物流和造船行业“301条款”调查最终措施，提出五方面歧视性措施：一是对中国船舶承运人和船东征收港口费；二是对使用中国建造船舶的承运人和船东征收港口费；三是对非美国建造的汽车运输船运营商征收港口费；四是要求美国液化天然气（LNG）海事运输逐年增加使用美国建造船舶比例；五是提议对中国船岸起重机及相关产品加征关税。鉴于诸多商业服务依赖于海运服务，美国动向引起各利益相关方的高度关注。

世贸组织规则禁止擅自针对某一个世贸组织成员采取措施，而美国无视这些基本规则，频繁挑起事端，是对世贸组织规则的明显违反和肆意破坏，性质恶劣，后果严重。美国政府将自身产业衰落、执政措施失败引发的国内矛盾归咎于他国，通过单边措施无理打压其他航运成员和企业，损人不利己，是单边霸权主义、贸易保护主义的体现，是对世贸组织下多边规则和制度的漠视和公然践踏。在贸易全球化的当下，加强合作才是发展美国航运与造船业的根本之道，霸权主义行径只能适得其反。

4. 生物、医药和化学技术。

2018年以来，美国持续加强对本国生物、医药和化学企业的保护，并通过多项法案，限制包括生物医药及化学科技在内的新兴技术的股权投资及技术贸易。

美国以“国家安全”为由，对生物、医药和化学技术的贸易加以限制。2018年美国《出口管制改革法案》（Export

Control Reform Act of 2018, 以下简称“ECRA”) 生效, 其中“1758 条款”要求确定“新兴与基础技术”(Emerging and Foundational Technologies) 的范围, 并进行更加严格的出口管制。2018年11月, BIS发布拟规制文件(ANPRM), 以所谓“国家安全”的名义, 将14项技术列入初步审查范围, 生物技术(包括纳米生物学、合成生物学、基因组和基因工程、神经技术) 位居首位¹⁶²。此后, 在2019年—2025年6月, BIS陆续发布4项涉及生物、医学与化学技术的出口管制措施¹⁶³, 对生物、医药和化学技术的国际贸易形成限制。除BIS之外, 美国政府还通过其他渠道对涉及生物、医药和化学技术进行动态界定, 要求将相关技术进行出口管制。2020年12月, 美国政府发布《关键与新兴技术国家战略》, 将农业技术、生物技术、医药与公共安全技术等20项技术界定为“关键与新兴技术”, 要求将此类技术充分纳入出口管制¹⁶⁴。2025年4月, 美国国立卫生研究院(NIH) 禁止向中国、俄罗斯、古巴和委内瑞拉等国家的机构提供部分数据库的访问权限¹⁶⁵, 限制正常科学研究工作的进行。

¹⁶² Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Review of Controls for Certain Emerging Technologies, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/11/19/2018-25221/review-of-controls-for-certain-emerging-technologies>.

¹⁶³ Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2023/04/20/2023-08269/section-1758-technology-export-controls-on-instruments-for-the-automated-chemical-synthesis-of>; <https://www.federalregister.gov/documents/2023/01/17/2023-00397/implementation-of-australia-group-decisions-from-2021-and-2022-virtual-meetings-controls-on-marine>; <https://www.federalregister.gov/documents/2021/10/05/2021-21493/commerce-control-list-expansion-of-controls-on-certain-biological-equipment-software>; <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/17/2020-11625/implementation-of-the-february-2020-australia-group-intersessional-decisions-addition-of-certain>

¹⁶⁴ National Strategy of Critical and Emerging Technologies, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/10/National-Strategy-for-CET.pdf#page=13.17>.

¹⁶⁵ National Institute of Health, Implementation Update: Enhancing Security Measures for NIH Controlled-Access Data, available at: <https://grants.nih.gov/grants/guide/notice-files/NOT-OD-25-083.html>.

美国这些对本国生物、医疗和化学行业的保护主义措施，严重影响相关国家企业正常业务的开展，其动向也引起利益相关方的高度关注。

（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，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》下争端解决裁决，且自身版权
保护状况令人担忧。

1. “特别301报告”。

“特别301报告”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
边认定其他国家和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报告”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，2024财年新立案、完成调查和正在调查的案件分别为61起、46起和108起，完成调查的效率显著下降（见表2）¹⁶⁶。

表2 2017财年以来美国“337条款”调查案件

¹⁶⁶ Number of New, Completed, and Active Investigations by Fiscal Year (Updated Quarterly), available at: https://www.usitc.gov/intellectual_property/337_statistics_number_new_completed_and_active.htm.

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
2024	61	46	108

资料来源：USITC。

3. 窃取知识产权和数据。

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，对受害成员的国家安全或区域安全造成严重威胁。

美国军方不断升级和发展其规模庞大的网络安全部队，对全球网络进行系统性攻击¹⁶⁷。美国前网络司令部司令兼国家安全局局长保罗·中曾根（Paul Nakasone）表示，美国网络部队承担“保卫国家”使命中的网络攻击任务¹⁶⁸。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

¹⁶⁷ 中国网络安全产业联盟，《美国对全球网络空间安全与发展的威胁和破坏》，请参见：<https://china-cia.org.cn/home/WorkDetail?id=663874690200340c642b4cc4>

¹⁶⁸ 2023 Posture Statement of General Paul M. Nakasone, available at <https://www.cybercom.mil/Media/News/Article/3320195/2023-posture-statement-of-general-paul-m-nakasone/>.

信息窃取¹⁶⁹。网络攻击、电话监听等是美国获取他国秘密、数据和信息的重要途径，攻击范围广，攻击频次高。美国国安局曾在30天内远程窃取了全球970亿封邮件和1240亿条电话数据¹⁷⁰，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，对德国时任总理默克尔的监听长达11年。美国还对包括联合国秘书长古特雷斯及韩国、以色列等国领导人进行监听¹⁷¹。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，美国先后使用了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国内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¹⁷²。

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，从发展中国家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。

美国农业公司将某国香米与一种美国长籼米杂交后申请了20项专利，严重限制了该国香米出口。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国家知识产

¹⁶⁹ 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》，请参见：http://www.china-cia.org.cn/AQLMWebManage/Resources/kindeditor/attached/file/20230411/202304111161526_0531.pdf。

¹⁷⁰ Exclusive: Report reveals how US spy agencies stole 97b global internet data, 124b phone records in just 30 days, available at: <https://www.globaltimes.cn/page/202206/1268024.shtml>.

¹⁷¹ U.S. eavesdropped on U.N. secretary general, leaks reveal, available at <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/04/15/united-nations-leaked-documents/>.

¹⁷² 西北工业大学遭受美国国家安全局网络攻击的调查报告，请参见：<http://news.cctv.com/2022/09/27/ARTIHRBJPVBb1QkxfnSM5Zn220927.shtml>.

权保护及利用方面的弱势，大肆窃取生物遗传资源，将大量发展中国家本土优秀作物性状基因据为己有。例如，美国将原产中国的大豆高产性状基因在全球申请大量专利，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. 版权保护不足。

美国持续不履行世贸组织DSB裁决。1999年欧盟就美国《版权法》第110（5）条提起申诉，认为其违反了《TRIPS协定》第13条的相关规定。世贸组织专家组最终裁定，美国《版权法》第110（5）条的“商业豁免”条款允许绝大多数餐饮场所和近半数零售场所在不获得许可或支付费用的情况下播放音乐广播，实质剥夺了权利人的经济利益，因此违反了《TRIPS协定》，应在2001年7月27日撤销或修改该条款¹⁷³。然而，2025年6月12日美国向世贸组织DSB提交的执行情况报告显示，美国至今尚未对“商业豁免”条款进行整改¹⁷⁴，成为迄今唯一不遵守DSB基于《TRIPS协定》作出的裁决和建议的成员。此外，美国《版权法》第107条关于合理使用的开放性条款，与《TRIPS协定》第13条对版权例外“限于特殊情形”的要求不符。该条款适用弹性过大，缺乏限制性标准，可能与版权作品的正常利用市场相冲突，并对版权人的合法权益造成不合理损害。

¹⁷³ DS160: United States — Section 110(5) of US Copyright Act, available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds160_e.htm.

¹⁷⁴ UNITED STATES - SECTION 110(5) OF THE US COPYRIGHT ACT: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/160-24A236.pdf>

美国盗版情况严重。根据相关报告，美国的盗版网站（出版、电影、音乐、软件等内容）访问量长期居全球首位，知识产权保护状况堪忧。英国数字盗版检测机构 Muso 的报告显示，2024年美国盗版访问次数仍居于全球首位，高达266.8亿次，占全球总盗版流量的比例为12.33%。其中，美国在出版领域的盗版访问量达82.3亿次，全球占比12.39%；在电视节目领域的盗版访问量更是高达143.3亿次，全球占比14.81%，均为全球盗版流量占比最高的来源国¹⁷⁵。

（八）出口管制与经济制裁。

滥用出口管制和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。美国出口管制条例（EAR）第 744.16 条规定，美国政府有合理理由相信其参与或有重大风险参与违反美国国家安全或外交政策利益活动的个人或实体，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

¹⁷⁵ MUSO, 2024 Piracy Trends and Insights:
<https://www.muso.com/hubfs/MUSO%202024%20Piracy%20Trends%20and%20Insights.pdf>

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2025年6月,BIS管制的实体清单中共有3351家实体¹⁷⁶,其中1065家是中国实体,在2019—2024年6年间,分别有108、412、93、226、166、324家中国实体被列入清单。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达了不满¹⁷⁷。

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

¹⁷⁶ Code of Federal Regulations, Supplement No. 4 to Part 744—Entity List, <https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-744/appendix-Supplement%20No.%204%20to%20Part%20744>.

¹⁷⁷ The Diplomat, Europe's Misgivings About Sanctions Don't Bode Well for US Export Controls, available at: <https://thediplomat.com/2023/02/europes-misgivings-about-sanctions-dont-bode-well-for-us-export-controls/>.

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，至今成功申请移出实体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，对正常贸易带来诸多障碍和不便。即便经过了复杂的许可步骤，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，全球范围内，2021年和2022年BIS否决和退回的申请分别为5531项和4977项¹⁷⁸。

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。2024年起，伴随中美在人工智能、半导体等领域竞争加剧，美国出口管制范围迅速扩张。2024年9月，BIS发布临时最终规则（IFR），升级对量子计算、先进半导体制造、GAAFET等相关技术的出口管制¹⁷⁹。12月，BIS再度发布IFR，对24种半导体设备、高带宽存储器和3种软件实施出口管制¹⁸⁰。2025年1月，BIS连发两项IFR，13日发布《人工智能扩散出口管制框架》，将全球所有国家分为三个层级，对先进人工智能芯片施加许

¹⁷⁸ 2022 Analysis of US Global Trade, available at: <https://www.bis.doc.gov/index.php/country-papers/3403-2022-statistical-analysis-of-us-global-trade/file>

¹⁷⁹ Commerce Control List Additions and Revisions; Implementation of Controls on Advanced echnologies Consistent With Controls Implemented by International Partners, <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/federal-register-notices-1/3521-89-fr-72926-quantum-c-1-ift-0694-aj60-9-6-2024/file>.

¹⁸⁰ Foreign-Produced Direct Product Rule Additions, and Refinements to Controls for Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items, <https://public-inspection.federalregister.gov/2024-28270.pdf>.

可要求，并设定算力出口总配额变相实施数量限制；15日发布规则，新设“白名单”（基本为美国及其盟友相关企业），并通过长臂管辖等手段，对“白名单”以外企业正常获得代工、封测等实施严格限制¹⁸¹。美国政府虽然于5月废除了《人工智能扩散出口管制框架》，但BIS同时表示将出台新规则替代原有规则，并额外宣布三项旨在加强海外人工智能芯片出口管制的指导意见，毫无依据“推定”中国不用美国技术就造不出高端芯片，以此为由对全球企业使用中国相关芯片实施长臂管辖¹⁸²。5月13日，美国商务部发布《关于通用禁令10对中国先进计算集成电路适用指南》《BIS关于可能适用于训练AI模型的先进计算集成电路及其他商品的管控政策说明》《防止先进计算集成电路转移的行动指南》等3项措施，后期又对半导体行业采取新举措，要求美国芯片设计软件厂商停止向中国企业提供服务。这些做法严重限制全球半导体产业链的正常联系，限制了世界各国选择技术合作和芯片产品的自主权。

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管制的任何物项的特定出口、再出口或转让（国内）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在规则

¹⁸¹ Framework for Artificial Intelligence Diffusion, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/15/2025-00636/framework-for-artificial-intelligence-diffusion>. Implementation of Additional Due Diligence Measures for Advanced Computing Integrated Circuits; Amendments and Clarifications; and Extension of Comment Period; Correction, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/02/14/2025-02655/implementation-of-additional-due-diligence-measures-for-advanced-computing-integrated-circuits>.

¹⁸² Department of Commerce Rescinds Biden-Era Artificial Intelligence Diffusion Rule, Strengthens Chip-Related Export Controls, available at <https://media.bis.gov/sites/default/files/documents/05.07%20Recission%20of%20AI%20Diffusion%20Press%20Release.pdf>.

生效后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，除非供应商获得了商务部的许可¹⁸³。

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发布生效之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”，该规则在发布之日起生效，但 BIS 等可能会根据公众评论意见对该规则进行修改，是否及何时发布“最终规则”存在极大不确定性。利害关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原则和比例原则等。研究认为，美国对外国对手实施肆无忌惮的出口管制，会扰乱全球投资、生产链和技术工人的流

¹⁸³ Exclusive: Biden to hit China with broader curbs on U.S. chip and tool exports -sources, available at: <https://www.reuters.com/business/exclusive-biden-hit-china-with-broader-curbs-us-chip-tool-exports-sources-2022-09-11/>.

动，给美国私营公司带来负担¹⁸⁴。美国此举实为通过限制他国发展权以维护自身霸权，美国兰德智库（RAND）认为，美国以“国家安全”名义开展关于人工智能的出口管制，却对真正影响人工智能安全的国内数据中心的安全性视而不见¹⁸⁵。美国跨党派智库新美国安全中心（Center for a New American Security，以下简称 CNAS）报告指出，美国的出口管制是过时的政策，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¹⁸⁶。

美国滥用出口管制的做法，是典型的单边霸凌和保护主义做法，严重影响全球半导体产业链供应链稳定，剥夺他国发展先进计算芯片和人工智能等高科技产业的权利，对世界各国利益均造成损害。日本学者的研究显示，美国于 2020 年 12 月扩充实体清单的做法，导致荷兰集成电路制造设备的出口额骤降 44.8%，出口量下降 78.4%，而设备价格上涨 33.6%；美国 2022 年的新出口管制规定，致使荷兰集成电路制造设备的出口额下降 46.8%。因美国在 2020 年和 2022 年收紧“外国直接产品规则”，韩国内存颗粒的出口额分别下降 48.8%和 37.0%¹⁸⁷。美国对中国特定企业的出口管制措施，令

¹⁸⁴ Hideki Tomoshige, “The Unintended Impacts of the U.S. Export Control Regime on U.S. Innovation,” July 25, 2022, available at: <https://www.csis.org/blogs/perspectives-innovation/unintended-impacts-us-export-control-regime-us-innovation>.

¹⁸⁵ Lennart Heim, “Understanding the Artificial Intelligence Diffusion Framework Can Export Controls Create a U.S.-Led Global Artificial Intelligence Ecosystem?” , Jan 14, 2025, available at: <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA3776-1.html>.

¹⁸⁶ Martijn Rasser, “Rethinking Export Controls: Unintended Consequences and the New Technological Landscape,” December 8, 2020, available at: <https://www.jstor.org/stable/resrep27476>.

¹⁸⁷ Kazunobu, Hayakawa. “The Trade Effects of the US Export Control Regulations.” IDE Discussion Paper 911 (2024).

日本企业对华相关产品的出口减少 40%¹⁸⁸。美国的出口管制措施，可能造成日本、韩国和欧盟等经济体的对华出口因被替代而减少 13%至 30%¹⁸⁹。日本智库的估算显示，如果日本加强同美国出口管制措施的配合，将导致日本海外投资的重新布局，这将使得日本的 GDP 下降 2.2%至 2.6%，且 GDP 的下降将难以被投资回流所带来的国内经济增长所弥补¹⁹⁰。

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2025年5月，美国财政部海外资产控制办公室共管理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CNAS的报告，2024年美国“实施了前所未有的金融制裁和出口管制”，美国财政部特别指定国民清单（SDN）新增主体3135个，较2023年增加25%¹⁹¹。截至2025年5月，美国SDN上的被制裁主体超17000个¹⁹²。

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

¹⁸⁸ Hayakawa, Kazunobu, Keiko Ito, Kyoji Fukao, and Ivan Deseatnicov. "The impact of the strengthening of export controls on Japanese exports of dual-use goods." *International Economics* 174 (2023): 160-179.

¹⁸⁹ Park, Do-Joon, and Shuzhi Liu. "A study on the economic effects of US export controls on semiconductors to china." *Journal of International Trade & Commerce* 19, no. 1 (2023): 129-142.

¹⁹⁰ 大和総研，《経済安全保障の新局面における注目点①》，2024年9月26日，https://www.dir.co.jp/report/research/economics/japan/20240906_024600.pdf.

¹⁹¹ Eleanor Hume and Kyle Rutter, *Sanctions by the Numbers: 2024 Year in Review*, available at: <https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-2024-year-in-review>.

¹⁹² Where is OFAC's Country List? What countries do I need to worry about in terms of U.S. sanctions? Available at: <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/where-is-ofacs-country-list-what-countries-do-i-need-to-worry-about-in-terms-of-us-sanctions>.

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¹⁹³，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¹⁹⁴。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¹⁹⁵，而这些商标已被前所有人放弃几十年。世贸组织DSB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¹⁹⁶。

此外，美国泛化国家安全概念，滥用特别指定国民清单(SDN)、“维吾尔强迫劳动预防法”(UFLPA)、中国军事工业复合体清单(CMIC)、中国军事公司(CMC)等清单，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。其中，美国无视中国法律明令禁止强迫劳动、新疆根本不存

¹⁹³ Iranian Financial Sanctions Regulations, § 561.201, available at: <https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-561>.

¹⁹⁴ DS38: United States — The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act, available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds38_e.htm.

¹⁹⁵ United States — Section 211 Omnibus Appropriations Act of 1998, para. 3.

¹⁹⁶ DS176: United States — Section 211 Omnibus Appropriations Act of 1998, available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds176_e.htm.

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美国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加速了美国的衰落，同时也损害了美国的国际形象和利益¹⁹⁷。

（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。

¹⁹⁷ 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.

美国《2018年外国投资风险审查现代化法》（以下简称FIRRMA）不仅拓宽美国外国投资委员会（以下简称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¹⁹⁸。FIRRMA授权CFIUS给予极少数纳入“例外国家”（excepted foreign states）名单的特定国家及其投资者以优惠待遇，允许其更明确地歧视性对待不同国家¹⁹⁹。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障碍²⁰⁰。

2022年9月，美国发布了历史上首个针对外国对美投资开展安全审查的行政令，要求CFIUS重点关注在特定技术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²⁰¹。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。无论标的公司是否是美国公司，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。

¹⁹⁸ Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018, available at: https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf.

¹⁹⁹ Kristen E. Eichensehr and Cathy Hwang, “National Security Creep in Corporate Transactions,” *Columbia Law Review*, Vol. 123, No. 2, 2023, pp. 549–614.

²⁰⁰ 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, available at: https://repository.uchastings.edu/hastings_law_journal/vol74/iss3/9.

²⁰¹ President Biden Signs Executive Order to Ensure Robust Reviews of Evolving National Security Risks by the Committee on Foreign Investment in the United States, available at: <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/>.

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²⁰²。2023年7月，CFIUS发布的年度报告显示，2022年CFIUS共审查了286份受其管辖交易，创历年最高水平，比2016年增加了66.3%²⁰³。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，也导致投资审查缺乏透明度²⁰⁴。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，也损害了美国吸引投资、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项下做出的广泛承诺，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

²⁰² The Department of the Treasury, CFIUS Enforcement and Penalty Guidelines, October 20, 2022, available at: <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-enforcement-and-penalty-guidelines>.

²⁰³ CFIUS, Annual Report to Congress – CY 2022, July 2023, available at: [https://home.treasury.gov/system/files/206/CFIUS - Annual Report to Congress CY 2022_0.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/206/CFIUS_-_Annual_Report_to_Congress_CY_2022_0.pdf).

²⁰⁴ 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.

于解决美国对受关注国家的特定国家安全技术和产品投资的行政令》（以下简称第14105号行政令），要求向对中国内地及香港和澳门特别行政区的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别审查机制²⁰⁵。2024年10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和产品领域投资的规定》的最终规则²⁰⁶，在拟议规则的基础上²⁰⁷，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，以执行第14105号行政令²⁰⁸。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政府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²⁰⁹。

2025年2月，美国发布《“美国第一”投资政策》备忘录，立足狭隘的零和博弈视角和保护主义与孤立主义理念，要求扩大对中国等“对手国家”在美国关键领域开展绿地投资的限制，最终实现美国和“对手国家”之间在战略领域投资的双向脱钩²¹⁰。但美国政府威逼利诱的投资政策并不能掩盖其孤立

²⁰⁵ Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern, August 9, 2023, available at: <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/>.

²⁰⁶ U.S. Department of the Treasury, Additional Information on Final Regulations Implementing Outbound Investment Executive Order (E.O. 14105), available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2690>.

²⁰⁷ 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, available at: 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.

²⁰⁸ Provisions Pertaining to U.S. Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern, July 5, 2024, available at: <http://www.federalregister.gov/documents/2024/07/05/2024-13923/provisions-pertaining-to-us-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in>.

²⁰⁹ 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.

²¹⁰ America First Investment Policy, available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>.

主义政策的本质，也无法掩盖其政策不确定性为投资带来的风险。“美国第一”投资政策将不可避免地促使各国寻找更稳定、波动性更低的贸易伙伴²¹¹。

（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、鼓励“购买美国货”，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其予以强烈抨击，甚至一度威胁诉诸世贸组织争端解决机制²¹²。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²¹³。

2017年，美国政府发布行政令，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“购买美国货法”，并就如何最大限度地采购和使用“美国货”提出建议。“购买美国货法”是指与联邦采购或联邦拨款有关的所有法规、条例、

²¹¹ David Cottam, “Trump’s ‘America First’ stance will harm US interests”, March 4, 2025, available at: <https://www.chinadailyhk.com/hk/article/605997>.

²¹² Buy American plan hurts U.S. leadership: EU, Canada, available at: <https://www.reuters.com/article/canada-us-usa-buyamerican-idCATRE5115PM20090202>.

²¹³ American Recovery and Reinvestment Act of 2009, available at: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/1/text>.

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“美国第一”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适用情况做出全面评估，并对豁免和例外条款的适用条件提出更加严格的要求²¹⁴。

2021年以来，美国政府更是不遗余力地加强“购买美国货”政策。美国政府发布《关于确保未来由美国工人在美国制造行政令》，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制²¹⁵。2022年3月，美国政府再次为“购买美国货”措施加码，正式宣布将联邦政府采购的美国货中美国制造的零部件占比分阶段逐步提高，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²¹⁶。2023年2月，美国政府在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。

²¹⁴ Presidential Executive Order on Buy American and Hire American, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-buy-american-hire-american/>.

²¹⁵ Executive Order on Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers, available at: <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/>.

²¹⁶ Biden-Harris Administration Delivers on Made in America Commitments, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/04/fact-sheet-biden-harris-administration-delivers-on-made-in-america-commitments/>.

2024年1月，美国政府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²¹⁷。

除上述措施，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”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²¹⁸。其中，钢铁从最初的熔化阶段到涂层的应用必须在美国进行²¹⁹；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%²²⁰；建筑材料的制造过程必须发生在美国²²¹。

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²²²。并且，“优先购买美国产品”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

²¹⁷ Available at: <https://files.constantcontact.com/ef5f8ffe501/30458c40-b9ab-4da5-99b8-fabae58e2183.pdf>.

²¹⁸ Supra note 52, Sec. 70914(a).

²¹⁹ Ibid., Sec. 70912(6)(A).

²²⁰ Ibid., Sec. 70912(6)(B).

²²¹ Ibid., Sec. 70912(6)(C).

²²² Rethink “Buy America” and other U.S. Procurement Mandates, available at: <https://www.cato.org/blog/cato-trade-teams-2022-policy-wish-list>.

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²²³。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²²⁴。

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购买部分中国企业通讯设备和服务，以及视频监控设备和通讯设备。《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。《2024财年国防授权法》规定，自2027年10月1日起，美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。

2025年，美国政府将“购买美国货”口号扩大为“美国第一”贸易政策。美国政府声称其“美国第一”贸易政策将带动制造业回流、劳动力工资上涨，从而让美国市场中的商品由美国制造²²⁵。

作为世贸组织成员，美国需要确保其各类“美国第一”贸易政策符合美国在世贸组织协定下承担的义务。“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。

²²³ Ibid.

²²⁴ Government Procurement Performance requirements for non-services, including LCR (TRIMs), available at: https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pt/barriers/details?barrier_id=11190&sps=false.

²²⁵ Tariffs Work — and President Trump’s First Term Proves It, available at: <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/04/tariffs-work-and-president-trumps-first-term-proves-it/>; Manufacturing is Roaring Back Under President Donald J. Trump, available at: <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/03/manufacturing-is-roaring-back-under-president-donald-j-trump/>. Sunday Shows: President Trump’s America First Trade Policies in Action, available at <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/04/sunday-shows-president-trumps-america-first-trade-policies-in-action/>.

（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”，施压盟友以采取统一行动，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，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，并在不迟于签署日期前30天，给其他缔约方提供机会审查双边协定的全文，包括任何附件和附文，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终止 USMCA 并以（新）双边协定取代 USMCA。另外，USMCA 第14章的附件 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”²²⁶。

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。时任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²²⁷。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²²⁸。时任美国财政部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

²²⁶ Exclusive: U.S. Commerce's Ross eyes anti-China 'poison pill' for new trade deals, available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-ross-exclusive-idUSKCN1MF2HJ>.

²²⁷ USAID's Bonnie Glick: Trump's Ultimatum to the WHO for COVID 19 Failures, available at: https://www.youtube.com/watch?v=_7okwaCoCGM.

²²⁸ 100-Day Reviews under Executive Order 14017, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

赖的国家”开展所谓“友岸外包”，以在新冠肺炎疫情和大国竞争的双重背景下确保供应链安全²²⁹。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签订了 SOSAs，要求美国和相关伙伴从各自的工业基地优先交付关键部件²³⁰。

美国到处兜售所谓的“价值观贸易”，鼓动具有共同“价值观”的国家和地区共同制定政策，支持企业在这些国家和地区制造产品，以防止“立场不一致”的国家和地区扰乱美国或其盟友的经济。在印太地区，美国通过发布《美国对印太地区战略框架》²³¹，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 将韧性经济作为四大支柱之一，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”²³²。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”²³³。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²³⁴。2024年4月，第六次 TTC 会议发表声明指出，TTC 致力于创建一个更强大、更可持续、更有韧性的

²²⁹ Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on Way Forward for the Global Economy, available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0714>.

²³⁰ Available at: <http://asia.nikkei.com/Politics/Defense/U.S.-to-coordinate-defense-supply-chains-with-Indo-Pacific-partners>.

²³¹ U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>.

²³² In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, available at: <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/>.

²³³ US struggles to mobilise its East Asian ‘Chip 4’ alliance, available at: <https://www.ft.com/content/98f22615-ee7e-4431-ab98-fb6e3f9de032>.

²³⁴ U.S.-EU Summit Statement, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>.

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²³⁵。在有关框架下，美国持续施压欧盟及成员国排除中国企业参加5G建设，放弃成本低、部署快的中国电信和安检产品。美国还施压欧盟与其谈判建立“绿色钢铝俱乐部”，以产能过剩和碳强度为借口，强行将全球经济体划分为俱乐部内部和外部并征收不同水平关税。2022年6月，美国宣布建立“矿产安全伙伴关系”²³⁶。在拉美地区，美国提出构建“美洲经济繁荣伙伴关系”²³⁷。

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走向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”可能带来更多的问題，而不是解决问题²³⁸。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·拉詹警告说，“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不同的收入水平，从而让每个国家都能发挥出自己的比较优势。全球贸易预警

²³⁵ Available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2024/april/us-eu-joint-statement-trade-and-technology-council>.

²³⁶ Available at: www.state.gov/minerals-security-partnership/.

²³⁷ President Biden Announces the Americas Partnership for Economic Prosperity, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/08/fact-sheet-president-biden-announces-the-americas-partnership-for-economic-prosperity/>.

²³⁸ WTO chief says pressure is on amid diverging views on key trade deals, available at: <https://www.thenationalnews.com/business/economy/2024/02/28/wto-chief-says-talks-are-pressure-cooker-amid-diverging-views-on-key-trade-deals/>.

组织的约翰内斯·弗里茨说：“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²³⁹。”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²⁴⁰。”欧盟在美国施压下排除中国电信产品，使得欧盟运营商不得不承受大量基站搬迁的经济损失，有关成本最终转嫁至消费者。据估计，德国因移除中国企业基站导致人均损失29欧元。

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。“近岸外包”与“友岸外包”将对关键产业提供的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。而对于被“选中”的成员来说，也可能被迫放弃自由贸易带来的收益，造成自身经济损失。

3. 技术管制。

²³⁹ Handelsblatt: Nur noch Handel mit Freunden – Warum das „Friendshoring“ eine gefährliche Idee ist, August 16, 2022, available at: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/serie-die-neue-weltwirtschaftsunordnung-nur-noch-handel-mit-freunden-warum-das-friendshoring-eine-gefahrliche-idee-ist/28568464.html>.

²⁴⁰ Davos 2023-Be careful on 'friend-shoring', WTO's Ngozi warns, available at: <https://www.reuters.com/world/davos-2023-be-careful-friend-shoring-wtos-ngozi-warns-2023-01-19/>.

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”²⁴¹。

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²⁴²。在技术标准、技术出口管制领域，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供应链²⁴³。

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6月，美国财政部发布公告，进一步推动限制和监督对中国半导体和微电子、量子信息技术、人工智能领域的美国投资。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，因为美

²⁴¹ Available at: <https://thediplomat.com/2024/04/the-broadening-strategy-of-u-s-technological-restrictions-on-china/>.

²⁴² U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/05/u-s-eu-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council/>.

²⁴³ U.S.-EU Summit Statement, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>.

国妄自揣测这些设备“可能”用于军事用途²⁴⁴。2025年1月，美国BIS发布IFR，设立“白名单”，大幅加重相关企业尽职调查等合规负担，采取歧视性做法，限制“白名单”以外企业获取代工、封测等²⁴⁵，损害全球产业链供应链的畅通和各国平等发展人工智能技术的权利。此外，美多家上市企业发布公告，称接到美国商务部通知，令其停止对华出口电子设计自动化（EDA）软件，相关服务以及乙烷等纯民用产品，美商务部官员还宣传要暂停对华出口航空发动机等产品，相关举措违反国际法和国际关系基本准则，严重损害中国企业正当权益，严重威胁全球产业链供应链安全稳定，严重冲击全球科技创新。

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。

4. “对等关税”大棒下的歧视性安排。

2025年5月，在美国所谓“对等关税”大棒压力下，英国与美国达成《英美经济繁荣协议通用条款》（以下简称《通用条款》）。《通用条款》相关内容违反世贸组织规则。例

²⁴⁴ Netherlands plans new curbs on chip-making equipment sales to China -Bloomberg News, available at: <https://www.reuters.com/technology/netherlands-plans-curbs-china-chip-exports-deal-with-us-bloomberg-news-2022-12-08/>.

²⁴⁵ Implementation of Additional Due Diligence Measures for Advanced Computing Integrated Circuits; Amendments and Clarifications; and Extension of Comment Period; Correction, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/02/14/2025-02655/implementation-of-additional-due-diligence-measures-for-advanced-computing-integrated-circuits>.

如，在美国施压下，英国将对美国牛肉取消 20%关税配额内税率，并为美国牛肉设立 1.3 万吨优惠免关税配额；美国将现行牛肉关税配额项下“其他国家”配额中的 1.3 万吨分配给英国；英国还将为美国乙醇提供 14 亿升优惠免关税配额；美英双方相互增设仅适用于对方的关税配额，仅对对方取消配额内税率，或将“其他国家”配额分配给对方，均可能对其他成员向美英两国出口造成歧视和影响，违反世贸组织关于最惠国待遇和数量限制非歧视管理等规则。

同时，《通用条款》中很多内容具有明显的歧视其他国家的色彩，是 2025 年的新“毒丸条款”，具体包括协调处理第三国“非市场政策”、强化投资安全措施、强化出口管制及信息技术产品供应商安全措施、非《政府采购协定》参加方不得在美英政府采购中享受非歧视待遇、打击“非法转运”、解决供应链中的“强迫劳动”问题等²⁴⁶。这一做法展现了美国政府将“对等关税”和“毒丸条款”相结合、实施贸易讹诈的本质，如最终落地，恐对其他世贸组织成员带来不利影响。

2025 年 7 月，在美国所谓“对等关税”大棒压力下，越南与美国达成贸易协议。根据美国公布的消息，越南对美出口商品将被征收 20%关税，任何转运货物将被征收 40%关税；越南对自美进口商品实施零关税。美越上述贸易协议相关内容涉嫌违反世贸组织规则。例如，越南单方面给予美货物零关税，美国对越南单独征收 20%关税，双方均对其他世贸组织成员造成歧视，涉嫌违反最惠国待遇原则；美国对越南商

²⁴⁶ US-UK trade deal squeezes China supply chains, available at: <https://www.ftchinese.com/interactive/205246/en>.

品征收“一刀切”的 20%进口关税，将在绝大多数商品上超出美国在世贸组织承诺的约束税率，违反关税约束义务；美国对在越南转运货物征收 40%关税，可能违反关税约束承诺等世贸组织规则和承诺。此外，美国对越南征收 20%的进口关税，也不符合世贸组织关于自贸协定需对实质上所有贸易取消关税和其他限制性贸易法规的要求，无法构成最惠国待遇的例外。

目前美国仍在利用“对等关税”胁迫更多贸易伙伴与其签署歧视性经贸安排，这些安排也可能存在违反世贸组织规则的情况。

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“美国第一”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。美国政府滥用、泛化安全因素，以货物贸易赤字的单一视角衡量安全问题，其解决问题的思路是完全错误的。国际社会多次就支持以世贸组织为核心的多边贸易体制，不断完善全球经济治理达成共识。2024 年二十国集团里约热内卢峰会领导人宣言重申，建设以世贸组织为核心、以规则为基础、非歧视、公平、开放、包容、平等、可持续和透明的多边贸易体制，确保符合世贸组织规则的公平竞争，为所有人营造有利的贸易投资环境。2025 年 7 月金砖国家领导人宣言再次重申，支持以规则为基础、以世贸组织为核心的开放、透明、公平、包容、平等、非歧视、协商一致的多边贸易体制。对美国挑起的国际贸易摩擦与冲突，中国始终奉行真正多边主义原则，坚定维护多边贸易体制，坚决反对美国关税胁迫和贸易霸凌，“打，奉陪到底，谈，大门敞开”。中国希望美国与中国相向而行，彻底纠正错误的单边主义保护主义做法，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，践行真正的多边主义，推动世贸组织等多边机制更好发挥作用。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，中国主动采取一系列举措，坚定维护多边贸易体制的权威性和有效性。

一是积极参与世贸组织改革并提出中国提案。2018年6月，中国政府发布《中国与世界贸易组织》白皮书²⁴⁷，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》²⁴⁸，阐述中国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》²⁴⁹，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，组织成员就世贸组织改革等问题交换意见。2022年以来，中国以单独或联合方式向世贸组织提交约50份提案，涵盖电子商务、投资便利化、农业、渔业补贴、发展、产业链供应链、贸易政策审议机制等各个领域。2025年5月，中国向世贸组织提交《关于当前形势下支持多边贸易体制的声明》，在当前贸易动荡加剧的形势下，提出“稳字当头、发展优先、改革当道”的世贸组织工作思路。中国提出的立场主张为各方凝聚共

²⁴⁷ 《中国与世界贸易组织》白皮书（全文），请参见：<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1632334/1632334.htm>。

²⁴⁸ 《中国关于世贸组织改革的立场文件》（中英文），请参见：<http://sms.mofcom.gov.cn/article/cbw/201812/20181202817611.shtml>。

²⁴⁹ 中国关于世贸组织改革的建议文件，请参见：<http://images.mofcom.gov.cn/sms/201905/20190514094326062.pdf>。

识，推动世贸组织改革进程发挥了积极作用。

二是积极推动部长级会议取得务实成果。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。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务实成果，赢得与会各方高度评价。目前，中国正积极参与各议题磋商，推动即将于2026年3月在喀麦隆举行的世贸组织第14届部长级会议取得务实成果。

三是在贸易动荡加剧背景下提出中国主张，呼吁各方稳住多边贸易体制基本盘。2025年2月18日，在世贸组织年度第一次总理事会上，中国主动设置议程对美国单边加征关税做法及其恶劣影响表达严重关切，欧盟、加拿大、巴西、俄罗斯等超过30个世贸组织成员对美国单边主义做法表达不满。美国宣布实施所谓“对等关税”后，2025年4月9日，在世贸组织货物贸易理事会会议上，中国主动设置议程强烈反对美国所谓“对等关税”措施，欧盟、加拿大、巴西等46个成员发言呼吁美国切实遵守世贸组织规则；4月10日，在世贸组织成立30周年纪念活动上，中国发出反对单边主义、保护主义的正义之声，与瑞士、新加坡等41个中小规模经济体发布的“多边贸易体制之友”倡议相呼应，共同呼吁加强

团结合作、采取大胆的集体行动和深入推进世贸组织改革，有效应对当前全球贸易局势；5月20—21日，在世贸组织总理事会会议上，中国主动设置议程，与欧盟、瑞士和新加坡等成员设置的另外两项议程相呼应，共同批评美国所谓“对等关税”措施，100多个成员发言支持。6月13日，在世贸组织服务贸易理事会上，中国指出美国所谓“对等关税”选择性聚焦货物贸易，忽略自身通过服务贸易获益的误导型叙事和逻辑错误，是只允许自身受益于经济全球化，不允许其他成员特别是发展中成员受益的双重标准。

（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²⁵⁰。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²⁵¹，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²⁵²。在MC12上，各成员承诺对争端解决机制改革进行讨论，以期在2024年前拥有一个所有

²⁵⁰ WT/GC/W/752, WT/GC/W/753/Rev.1.

²⁵¹ JOB/GC/215; JOB/GC/217; JOB/GC/220; JOB/GC/222.

²⁵² WT/GC/W/791.

成员均可使用的、完整的和运转良好的争端解决机制²⁵³，MC13 重申这一目标，经过两年多的谈判，世贸组织成员就改进争端解决效能等达成多项共识，但在恢复二审制这一核心问题上，由于美国反对未能达成共识，争端解决机制未能按既定授权于 2024 年年底前完全恢复运转。同时，美国依然拒绝启动上诉机构成员遴选程序²⁵⁴。

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。2020 年 4 月，中国、欧盟等 19 个成员正式向世贸组织提出倡议，依据 DSU 第 25 条关于仲裁的有关规定，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）²⁵⁵，以临时替代因美国阻挠而陷入“瘫痪”的上诉机构。截至 2025 年 6 月，MPIA 的参加方共包括 56 个成员。参加方积极利用 MPIA 解决上诉纠纷，取得了积极效果²⁵⁶。

（三）维护发展中成员合法权益。

一是就推动世贸组织发展议程提出中国提案。中国分别在 2019 年和 2025 年就世贸组织改革研提提案，为世贸组织发展议程提供新思路。2024 年 5 月，中国向世贸组织总理事会提出发展提案，呼吁成员反思并改进世贸组织发展议题工作方法，为长期未决问题赋予新内涵、新动力，为解决气候变化、粮食安全和数字鸿沟等当前挑战提供务实可行的解决方

²⁵³ MC12 Outcome Document, available at: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc12_e/documents_e.htm.

²⁵⁴ WT/DSB/W/609/REV.21.

²⁵⁵ JOB/DSB/1/Add.12.

²⁵⁶ 数据来源：MPIA 网站统计，请参见：https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/

案。这是中国在世贸组织落实全球发展倡议的一次具体实践。

二是积极贡献公共产品，在南南合作框架下提供促贸援助。2011年，中国与世贸组织秘书处设立“中国项目”，帮助发展中成员特别是最不发达国家加入世贸组织，更好从国际贸易中获益。“中国项目”设立以来，共举行13届加入圆桌会，成功帮助8个最不发达国家加入世贸组织；举办7届南南对话会和多次贸易政策审议后续研讨会，资助50余位实习生，帮助申请加入方和发展中成员更好融入多边贸易体制。在促贸援助资金面临短缺的当下，中国力所能及地提供支持，在2025年4月向全球信托基金捐款50万美元，6月与秘书处签署新一期“中国项目”谅解备忘录，将捐款金额提升至60万美元，还多次就世贸组织改革、投资便利化、电子商务等世贸组织相关议题在华举办培训。此外，中国还在南南合作框架下，开展包括粮食安全、气候变化应对、工业化、基础设施与贸易便利化等相关促贸援助项目。

三是主动承担大国责任，在多项谈判中自主务实选择不寻求使用特殊和差别待遇。为了限制发展中成员合法权益，美国要求澄清发展问题²⁵⁷，提出取消发展中成员的自我认定、对发展中成员按某些标准进行重新认定的主张²⁵⁸。作为发展中成员、“全球南方”的当然一员，中国始终同其他发展中成员同呼吸、共命运，坚定维护发展中成员共同利益，推动增加发展中成员在全球事务中的代表性和发言权，坚决反

²⁵⁷ WT/MIN17/ST128.

²⁵⁸ WT/GC/W/757/Rev.1.

对美国不合理的主张。同时，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大部分发展中成员。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；中国实施《贸易便利化协定》的过渡期短于一般发展中成员，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；在九十国集团（G90）关于特殊和差别待遇提案的谈判中，中国宣布不寻求使用G90当前提案中要求的特殊和差别待遇；中国主动扩大对最不发达国家单边开放，自2024年12月1日起给予所有同中国建交的最不发达国家100%税目产品零关税待遇。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，指出美国不仅没有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，打着推进“有意义的改革”的幌子，更加以“美国第一”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。除中国外，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《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。

（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 2025 年 6 月，中国作为起诉方共发起了 30 起案件，其中，中国诉美国案件共计 20 起，占三分之二。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；2起案件与美国政府2025年开始的关税措施相关。2025年2月以来，针对美国先后以所谓“芬太尼问题”、“对等关税”等为由对中国产品加征关税，中国政府向美国提出磋商请求（DS633、DS638）。在起诉美国违规做法的过程中，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，也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主动诉诸争端解决机制，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、保护主义和经济霸凌行径，更维护了国际公平正义，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，努力使世贸组织在保障自由和开放的国际贸易秩序、推动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，单边主义、保护主义和经济霸凌是“美国第一”贸易政策的鲜明特征。

希望此份报告有助于敦促美国践行承诺、遵守规则并早日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，尽快取消“对等关税”等违规措施，为维护多边贸易体制权威性、完整性和有效性发挥应有作用。中国反对一切形式的单边主义、保护主义和霸凌行径，将继续密切关注美国履行世贸组织规则义务的情况。同时，中国将一如既往地与各方紧密团结合作，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。