



深圳市商务发展促进中心  
(深圳市世贸组织事务中心)

# 2025 年上半年 深圳市遭遇贸易摩擦情况报告

(2025 年第 6 期 总 47 期)

深圳市商务发展促进中心

2025 年 7 月

## 内 容 提 要

### ◆ 美国 337 调查案件情况

2025 年上半年，涉及深圳的新立案 11 起，占比全国案件数超 6 成，多发态势明显；列名被申请人 27 家，涉案企业数量全国第二多。涉及深圳的裁决 9 起，列名被申请人 22 家，裁决结果胜诉 17 家，占比 77.3%。2025 年 6 月，涉及深圳的电子眼镜新立案申请 1 起，列名被申请人 6 家。

### ◆ “两反一保” 案件情况

2025 年上半年，原审立案涉及深圳案件 19 起，反倾销调查 13 起、反补贴调查 5 起，保障措施 1 起；近三年同期来看，涉案数量和金额呈现上升趋势。涉及深圳案件主要由美国发起，墨西哥、秘鲁、巴西等南美国家发起调查较多，被调查产品集中在金属制品行业。从单月来看，1-2 月深圳涉案数量过半，6 月涉案金额达峰值。

### ◆ 案件跟踪——影石创新应对美国 337 调查案例分析

当前，全球贸易格局加速重构，国际经贸形势复杂多变，我市企业遭遇的贸易摩擦、限制措施情况依旧严重，2025 年 1-6 月，涉及深圳市的贸易摩擦案件共 30 起，涉案数量和金额呈现上升趋势。面对当前贸易摩擦形势，我市企业在央地协同、政企联动的应对机制下，充分发挥应对主体作用积极主动应对。近期，我市企业影石创新科技股份有限公司在美 337 调查中获得初裁胜诉，并已同步在国内对美国 GoPro 相关主体提起反诉，从“被动应诉”转向“主动维权”，本期重点分享影石创新成功应对 337 调查的经验做法，为我市其他企业提供应对示范路径。

目 录

一、2025 年上半年深圳市遭遇美国 337 调查有关情况..... 1

    （一）新立案件 11 起，多发态势明显..... 1

    （二）深圳列名被申请人达 27 家，数量全国第二多..... 1

    （三）涉及深圳裁决 9 起，22 家企业七成多胜诉..... 2

    （四）6 家电子眼镜深圳企业新遭遇调查..... 3

二、2025 年上半年深圳市遭遇两反一保案件有关情况..... 4

    （一）原审立案 19 起，涉案数量及金额双升..... 4

    （二）案件主要由美国发起，集中于金属制品..... 5

    （三）前两月深圳涉案数量过半，6 月涉案金额达峰值..... 6

三、案件跟踪——影石创新应对美国 337 调查案例分析..... 8

四、法律变动分析和风险预警..... 23

    （一）美国启动 232 调查对产业链布局及中国企业的影响..... 23

    （二）美国出口管制透明度立法进程及执法趋势分析..... 31

    （三）美国对等关税之原产地规则..... 40

    （四）“大而美”法案的通过对美国能源和经济的影响..... 54

    （五）美欧跨国补贴调查的区别..... 61

    （六）欧盟新兴补贴工具与做法暴露新保护主义倾向..... 65

    （七）中国新能源车企出海墨西哥机遇与挑战..... 69

一、2025 年上半年深圳市遭遇美国 337 调查有关情况

（一）新立案件 11 起，多发态势明显

2025 年上半年，美国国际贸易委员会（ITC）共发起 25 起 337 调查，其中涉及中国立案 16 起，涉及深圳 11 起, 详见表 1。与近年同期相比，2025 年上半年涉及深圳立案数量与涉及中国立案总数中占比（即图 1 中“深圳占比”）均有所增加，深圳企业遭遇 337 调查案件呈多发态势, 详见图 1。

2025 年 6 月，美国国际贸易委员会共发起 4 起 337 调查，其中涉及中国立案 3 起，涉及深圳 3 起。

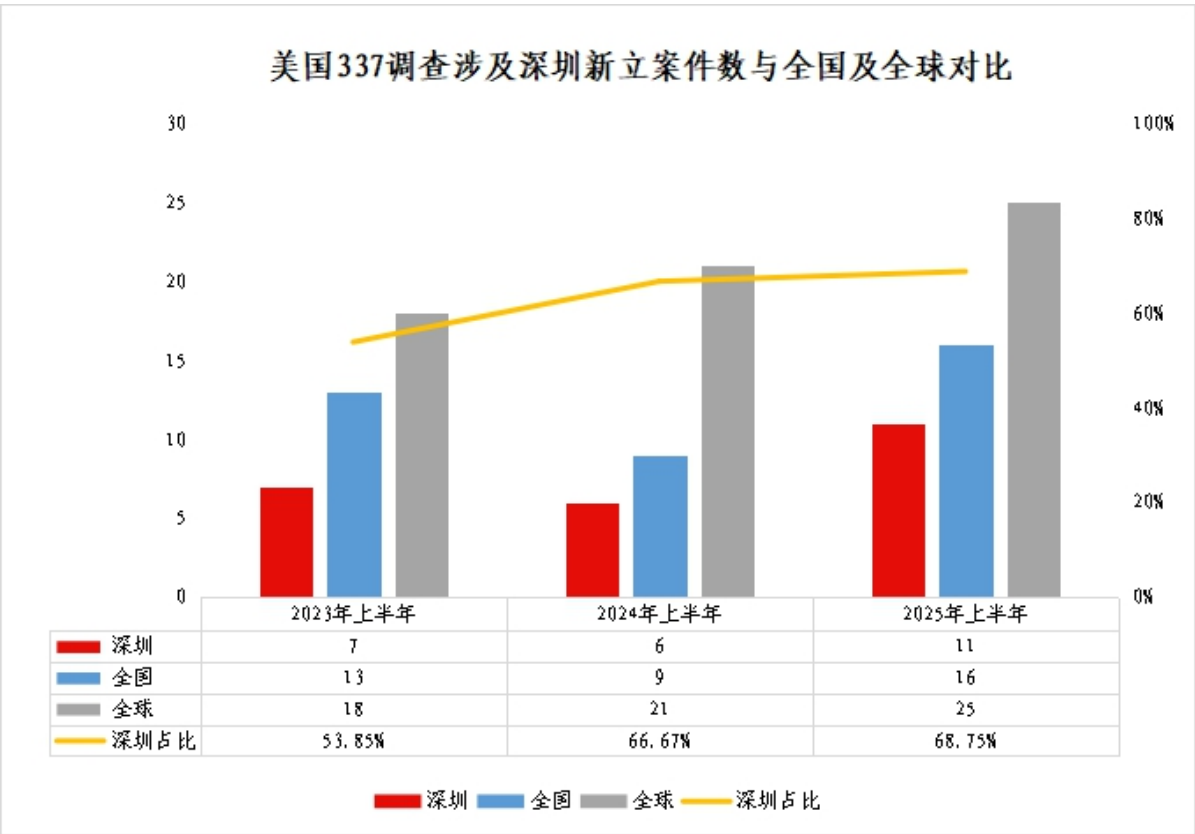


图 1 近年 337 调查涉及深圳案件数与涉全国其他地区及全球案件对比

（二）深圳列名被申请人达 27 家，数量全国第二多

2025 年上半年 ITC 发起的全部 25 起新立案中，共有 164 家

（次）企业或个人成为列名被申请人：其中中国 88 家（不含香港特别行政区 7 家和中国台湾地区 6 家，澳门特别行政区未有涉案），涉及中国占比约 53.7%；另有美国 45 家，墨西哥 8 家，德国 3 家，丹麦 2 家，爱尔兰、法国、韩国、日本、英国各 1 家。

涉及中国列名被申请人中来自除深圳外广东省 31 家，**深圳市 27 家，在全国占比约 30.7%**；浙江省 6 家，福建省 5 家，陕西省 4 家，山东省、安徽省各 3 家，湖北省、江西省各 2 家，上海市、河北省、河南省、内蒙古自治区、重庆市各 1 家。

### （三）涉及深圳裁决 9 起，22 家企业七成多胜诉

2025 年上半年 ITC 发布裁决的 337 调查中，共有 21 起涉及中国的案件，其中**涉及深圳市 9 起**。2025 年上半年裁决共涉及 13 个省市的 73 家企业或个人，其中**深圳市 22 家**、除深圳外广东省 16 家、浙江省 10 家、其余均小于 5 家。

以上涉及中国 73 家企业或个人的裁决中，总计**胜诉 39 家**、败诉 33 家，其他 1 家，**全国积极终裁结果占比 53.4%**。其中，涉及深圳裁决撤回 9 家、和解 6 家、不存在侵权 1 家、同意令与和解 1 家，总计**胜诉 17 家**；涉及深圳裁决被判缺席被申请人 4 家，被发布有限排除令 1 项，总计败诉 5 家。整体而言，**深圳积极终裁结果占比 77.3%**，比全国高出约 24 个百分点，企业主动应对意识提高、应对能力持续增强，337 调查应对总体向好。

2025 年 6 月发布裁决的 337 调查中，共有 1 起中国企业涉案案件，其中涉及深圳市 1 起，涉及深圳企业 1 家，具体裁决为和解。

#### （四）6 家电子眼镜深圳企业新遭遇调查

2025 年 6 月，共有 1 起涉及中国企业的新申请，其中涉及深圳立案申请 1 起。2025 年 6 月 6 日，美国 IngenioSpec, LLC, LLC 根据《美国 1930 年关税法》第 337 节规定向美国国际贸易委员会（ITC）提出申请，主张对美出口、在美进口及销售的特定电子眼镜及其组件和相关充电设备(II)（申请编码：3833）违反了美国 337 条款。该案件已于 2025 年 7 月 8 日由 ITC 正式立案，正式启动 337 调查（调查编码：337-TA-1455），涉及 6 家深圳企业。

二、2025 年上半年深圳市遭遇两反一保案件有关情况

（一）原审立案 19 起，涉案数量及金额双升

2025 年上半年，全球涉及中国贸易救济原审立案 75 起，其中，涉及深圳 19 起，同比增加 26.67%，在全国所有省市及计划单列市中，深圳涉案数量占比为 25.33%。深圳累计涉案金额同比增加 33.37%，在全国所有省市及计划单列市中，深圳涉案金额占比为 2.89%。详见表 1-2。

表 1：2025 年上半年涉及深圳贸易救济出口原审立案列表

| 序号   | 产品中文名称       | 申诉国（地区） | 被诉国（地区） | 立案时间        |
|------|--------------|---------|---------|-------------|
| 反倾销  |              |         |         |             |
| 1    | 活性阳极材料       | 美国      | 中国      | 2025. 1. 7  |
| 2    | 不锈钢洗涤槽       | 秘鲁      | 中国      | 2025. 1. 11 |
| 3    | 渣罐           | 美国      | 中国      | 2025. 1. 21 |
| 4    | 临时钢制围栏       | 美国      | 中国      | 2025. 2. 5  |
| 5    | 纸板           | 墨西哥     | 中国      | 2025. 2. 13 |
| 6    | 聚碳酸酯板        | 墨西哥     | 中国      | 2025. 2. 14 |
| 7    | 陶瓷马桶         | 秘鲁      | 中国      | 2025. 4. 6  |
| 8    | 聚丙烯瓦楞箱       | 美国      | 中国      | 2025. 4. 7  |
| 9    | 头孢氨苄         | 巴基斯坦    | 中国      | 2025. 5. 21 |
| 10   | 太阳能电池板接线盒    | 土耳其     | 中国      | 2025. 5. 25 |
| 11   | 钢角材          | 澳大利亚    | 中国      | 2025. 5. 29 |
| 12   | 热塑性聚氨酯基漆面保护膜 | 印度      | 中国      | 2025. 6. 16 |
| 13   | 热轧不锈钢板卷      | 巴西      | 中国      | 2025. 6. 30 |
| 反补贴  |              |         |         |             |
| 1    | 活性阳极材料       | 美国      | 中国      | 2025. 1. 7  |
| 2    | 渣罐           | 美国      | 中国      | 2025. 1. 21 |
| 3    | 临时钢制围栏       | 美国      | 中国      | 2025. 2. 5  |
| 4    | 聚丙烯瓦楞箱       | 美国      | 中国      | 2025. 4. 7  |
| 5    | 钢角材          | 澳大利亚    | 中国      | 2025. 5. 29 |
| 保障措施 |              |         |         |             |
| 1    | 瓦楞原纸         | 菲律宾     | 中国      | 2025. 2. 11 |

表 2：2025 年上半年涉及深圳贸易救济出口复审立案列表

| 序号  | 产品中文名称        | 申诉国（地区） | 被诉国（地区） | 立案时间        |
|-----|---------------|---------|---------|-------------|
| 反倾销 |               |         |         |             |
| 1   | 陶瓷餐具          | 巴西      | 中国      | 2025. 1. 17 |
| 2   | 自行车轮胎         | 巴西      | 中国      | 2025. 2. 19 |
| 3   | 瓷砖            | 海湾合作委员会 | 中国      | 2025. 3. 3  |
| 4   | 陶制餐具          | 哥伦比亚    | 中国      | 2025. 3. 6  |
| 5   | 售后市场替换用汽车挡风玻璃 | 南非      | 中国      | 2025. 3. 7  |
| 6   | 亚麻织物          | 印度      | 中国      | 2025. 3. 29 |
| 7   | 铝型材           | 澳大利亚    | 中国      | 2025. 4. 3  |
| 8   | 儿童自行车         | 墨西哥     | 中国      | 2025. 4. 9  |
| 9   | 汽车玻璃          | 巴西      | 中国      | 2025. 4. 20 |
| 10  | 瓷砖            | 美国      | 中国      | 2025. 5. 1  |
| 11  | 不锈钢洗涤槽        | 墨西哥     | 中国      | 2025. 5. 8  |
| 12  | 低克重热敏纸        | 美国      | 中国      | 2025. 6. 2  |
| 13  | 制冷设备用安全玻璃     | 巴西      | 中国      | 2025. 6. 25 |
| 反补贴 |               |         |         |             |
| 1   | 铝型材           | 澳大利亚    | 中国      | 2025. 4. 3  |
| 2   | 瓷砖            | 美国      | 中国      | 2025. 5. 1  |
| 3   | 低克重热敏纸        | 美国      | 中国      | 2025. 6. 2  |

从近三年同期来看，深圳涉案数量和金额均呈上升趋势。2025 年上半年，全国涉案数量和金额较去年同期都有所下降，而深圳市与全国趋势相反，涉案数量为 19 起，涉案数量、涉案金额较 2024 年上半年分别增长 26.67%和 33.37%。

（二）案件主要由美国发起，集中于金属制品

2025 年上半年，19 起深圳企业涉案的两反一保案件中，反倾销 13 起，反补贴 5 起，障措施 1 起。

从国别/地区分布来看，按照案件数量统计，2025 年上半年，上述 19 起深圳企业涉案的两反一保案件中，主要由美国发起，墨西哥、秘鲁、巴西等南美国家发起调查较多，涉及美国 8 起，澳大利亚、墨西哥和秘鲁各 2 起，土耳其、印度、巴基斯坦、巴

西和菲律宾各 1 起；按照案件金额统计，2025 年上半年，排名前三的国家分别为美国、印度和澳大利亚。

从行业分布来看，按照案件数量统计，2025 年上半年，上述 19 起两反一保案件中，涉及金属制品工业 5 起，占比为 26.32%，钢铁工业、塑料制品业和非金属制品工业各 3 起，占比均为 15.79%，造纸工业 2 起，占比为 10.53%，医药工业、化学原料和制品工业以及电气机械和器材制造业各 1 起，占比均为 5.26%（详见图 2）。按照涉案金额统计，2025 年上半年，排名前三的涉案行分别为塑料制品工业、金属制品工业和非金属制品工业。

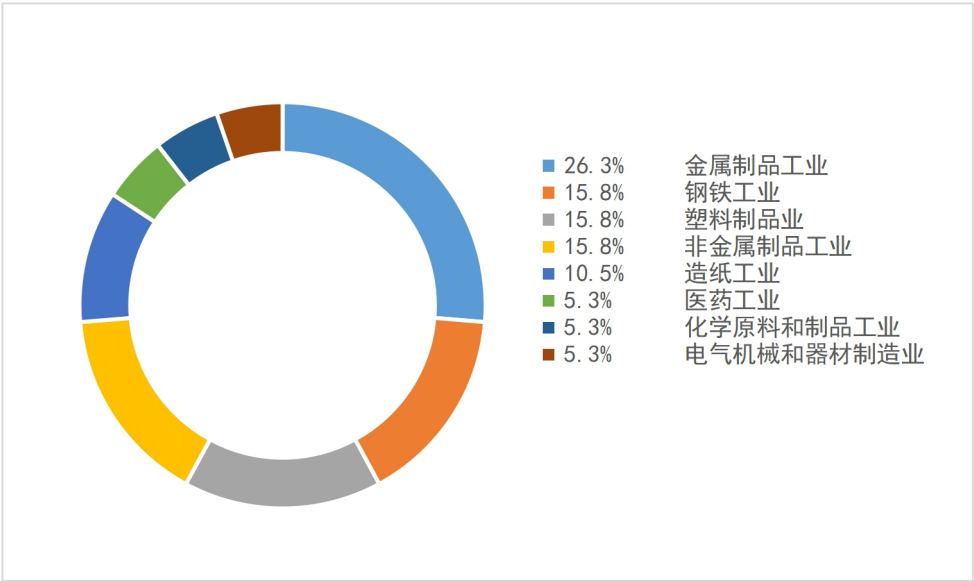


图 2 2025 年上半年深圳出口救济案件统计（按行业涉案数量）

（三）前两月深圳涉案数量过半，6 月涉案金额达峰值

从上半年单月来看，2025 年上半年，涉及深圳的案件集中于前 1、2 月。1-2 月，深圳涉案累计 10 起，占上半年深圳涉案总量的 52.63%，3 月，深圳未涉案，4-6 月深圳涉案数量较 1 月和

2 月有所下降，但是涉案金额却呈上升趋势，于 6 月达峰值，环比增加 30.64%。

2025 年 6 月，全球涉及中国贸易救济原审立案 17 起，其中，涉及深圳 2 起，同比减少 75.00%，在全国所有省市及计划单列市中，深圳涉案数量占比为 11.76%。深圳涉案金额同比减少 44.95%，在全国所有省市及计划单列市中，深圳涉案金额占比为 2.48%，在计划单列市中排名第一。

### 三、案件跟踪——影石创新应对美国 337 调查案例分析

当前，全球贸易格局加速重构，国际经贸形势复杂多变，我市企业遭遇的贸易摩擦、限制措施和贸易壁垒情况依旧严重，2025 年 1-6 月，涉及深圳市的贸易摩擦案件共 30 起，涉案数量和金额呈现上升趋势。其中，337 调查立案数已达 11 起，与往年全年案件数持平。337 调查作为近年来我市企业面临的主要贸易摩擦方式，对企业市场开拓，技术升级，全球布局等方面均造成不利影响。

面对当前严峻复杂的贸易摩擦形势，我市企业在央地协同、政企联动的应对机制下，充分发挥应对主体作用，积极主动做好案件应对，企业主动应对意识提高、应对能力持续增强。近期，我市企业影石创新科技股份有限公司（以下简称“影石创新”）在美 337 调查中获得初裁胜诉，并已同步在国内对美国 GoPro 相关主体提起反诉，从“被动应诉”转向“主动维权”，对于深圳其他企业应对贸易摩擦起着重要示范作用。

#### （一）案件应对情况

2024 年 3 月 29 日，美国 GoPro, Inc. 公司（以下称“美国 GoPro 公司”）向美国国际贸易委员会（以下简称“美国 ITC”）提出 337 调查申请，指控影石创新等公司出口的特定相机、相机系统及其配套使用的附件侵犯其在美国知识产权，申请美国 ITC 签发有限排除令和停止令。2024 年 5 月 1 日，美国 ITC 正式立案启动了本次 337 调查（337-TA-1400）。本次 337 调查涉及六项美国

知识产权，涵盖防抖算法、纵横比转换、水平校正、畸变校正以及运动相机外观专利等技术领域。此外，美国 GoPro 公司还同时于 2024 年 3 月 29 日向美国加利福尼亚中区联邦地区法院（以下简称“加州中区法院”）就本次 337 调查牵涉的六项美国知识产权提起平行诉讼。该诉讼已于 2024 年 6 月 3 日被加州中区法院裁定中止审理。

2025 年 7 月 11 日，美国 ITC 对案件作出初步裁决，针对美国 GoPro 指控的六项专利侵权争议，其中五项不构成侵权或裁定美国 GoPro 专利权利要求无效，认定影石创新未违反“337 条款”；剩余一项外观专利侵权争议，影石创新就所涉及的部分产品提出的新外观设计方案均已获得 ITC 确认，不构成侵权。本次 337 调查结案后，加州中区法院诉讼将恢复审理，影石创新将持续跟进上述事项的进展情况，积极与相关方沟通协商，争取获得最好应对结果。

## （二）案件应对经验总结

### 1. 多方协同，紧密配合积极应诉

影石创新成功应对，离不开企业、政府、律师与行业协会等的多方共同努力：**一是**企业自身积极应对。影石创新设立专项工作组，制定充分的抗辩应对措施以及风险应对策略。除在应诉过程中进行积极抗辩外，公司也准备了新的设计方案，并获美国 ITC 确认新设计方案不构成侵权。**二是**政府主动靠近服务。市商务局在案件应诉过程中全面跟进企业应对，为企业提供应诉坚实保障。**三是**专业机构提供专业意见。影石创新选择专业经验丰富和领域

适配度高的律师团队进行应对，为企业提供专利无效、不侵权、规避设计的专业意见，清晰规划整体诉讼方向。多主体、全流程的紧密协作也为企业的成功应诉提供了打下坚实基础。

## 2. 主动出击，利用规则积极反制

影石创新结合自身掌握的核心技术和专利资源，全面审查美国 GoPro 公司专利的合法性和有效性，寻找无效或非侵权的技术点。当发现美国 GoPro 公司专利稳定性不足，存在被专利无效的可能时，影石创新抓住漏洞、主动出击，在美国针对 GoPro 的涉案专利向 USPTO（“美国专利商标局”）申请 IPR 程序，即要求 USPTO 确认 GoPro 所主张的涉案专利无效并撤销其注册；同时，在中国对 GoPro 在国内的相关主体提起了专利侵权诉讼。影石创新通过多方反制手段，积极争取案件应对主动权。

## 3. 提前布局，运用知产化解危机

影石创新自成立以来，一直坚持自主创新，致力于研究和开发高品质的影像产品，其自身的知识产权实力是避免卷入 337 调查并遏制竞争对手的基石。一是提前布局专利技术，影石创新拥有诸多技术专利，对核心技术掌控成为反驳侵权指控的关键；二是快速迭代设计方案，影石创新在应诉过程中迅速研发新外观设计方案，获得不侵权结果；三是完善知识产权管理，影石创新重视自有技术的研究、开发和管理，完善自身知识产权布局，制定符合自身特点的知识产权保护战略，这为涉案证据的获取提供强有力保障。

## 四、法律变动分析和风险预警

### （一）美国启动 232 调查对产业链布局及中国企业的影响

美国当地时间 4 月 11 日，美国海关与边境保护局修改税则，豁免对智能手机等电子产品和零部件的“对等关税”。随后，以美国商务部长卢特尼克为代表的官员又予以否认，强调“关税只是被转移到其他不同征税类别之中”。美国当地时间 4 月 14 日和 15 日，美国连续公布了三起 232 调查，涵盖了半导体、药品、关键矿产等领域，后续很可能对上述产品加征 232 关税。在今年的 2 月和 3 月，特朗普已要求美国商务部对铜和木材等进行 232 调查，并更新了对钢铁和铝制品的 232 关税政策，以及宣布对汽车和零部件征收 232 关税，特朗普政府在短短数月间已公布七起 232 调查/关税。本文将介绍美国 232 调查的相关背景和流程，梳理近年来美国开展 232 调查和征收 232 关税的情况，分析对中国企业的影响并提出建议。

#### （一）美国 232 调查/关税简介

美国《1962 年贸易扩展法》第 232 条和美国联邦法规汇编第 15 编第 705 部分（15 C.F.R. Part 705）对 232 调查做出了规定。根据上述规定，美国商务部有权就美国进口产品是否影响美国国家安全进行调查，美国总统在听取商务部调查意见后可以决定是否对有关产品进口采取措施，包括对被调查的相关产品被征收 232 关税。

#### （二）美国 232 调查实施流程

根据美国联邦法规汇编第 15 编第 705 部分（15 C.F.R. Part

705) 的规定，美国 232 调查流程主要包括以下几个步骤：

**1. 发起调查：**任何相关方，如美国政府部门或机构的负责人、利益相关方，均可向美国商务部提交调查请求，美国商务部也可以自行发起调查，以确定进口所调查商品对国家安全的影响。

**2. 调查过程：**在调查期间，美国商务部可以在《联邦公报》上发布公开通知，向利益相关方征求与调查相关的信息和建议，也可以通过问卷调查和听证会等方式获取更多信息。商务部还应向美国相关官员寻求信息和建议，并就调查中提出的方法和政策问题与国防部进行协商，国防部应提供相应的国防需求评估。在紧急情况下，或为国家安全利益所需，商务部可以更改或豁免上述调查程序。

**3. 向总统报告调查结果：**商务部应在启动 232 调查后的 270 天内，向总统报告调查结果以及是否应采取相应行动的建议。

**4. 总统决定需要采取的行动：**在收到报告后的 90 天内，总统应决定是否同意商务部的调查结果以及需要采取的行动。总统决定采取相应行动的，应在做出决定后 15 天内实施，并在做出决定后的 30 天内通知国会。如果总统决定采取的行动是与外国就限制该商品进口到美国达成协议，但未能在 180 天内达成此类协议，或已签署的协议未得到执行或未能有效消除对国家安全的威胁，总统应决定是否采取其他行动。

（三）美国商务部进行 232 调查时的考量因素以及完成 232 调查后可能会采取措施

《1962 年贸易扩展法》第 232 条授权美国商务部对美国进口

产品是否影响美国国家安全进行调查，尽管该法未对何为“国家安全”作出明确定义，但根据 15 C.F.R. Part 705.4 条规定，美国商务部在确定进口所调查商品对国家安全的影晌时将主要考量美国的国防需求和美国国内生产能力，以及外国竞品对美国产业和国家安全的影晌。

根据美国此前对钢铁、铝和汽车实施的 232 措施，美国可能会在完成 232 调查后根据调查结果对被调查商品施加一定关税，对特定国家，例如美国盟友或与美国达成贸易协议的国家则可能实施一定的豁免政策或关税配额（即特定国家的出口商每年可以在关税配额内向美国出口并免征 232 关税，但超出配额部分仍需负担 232 关税），也可能对特定国家实施额外的加征政策，例如对俄罗斯的部分铝制品及衍生产品额外加征 200%关税。

#### （四）美国近年来征收的 232 关税情况

##### 1. 对钢铁和铝征收 232 关税

美国在 2018 年 3 月发布总统公告第 9704 号和 9705 号，决定自 2018 年 3 月 23 日起对从除墨西哥和加拿大以外的所有国家进口的部分铝制品和钢铁制品分别征收 10%和 25%的 232 关税。2020 年 1 月 24 日，美国发布总统公告第 9980 号，扩大了征税范围至钢铁和铝的部分衍生产品，对该公告所列的特定铝和钢铁制品的衍生产品，自 2020 年 2 月 8 日起加征上述 232 条款关税，但后续对阿根廷、巴西和韩国等国家实施关税配额政策。2025 年 2 月 10 日，特朗普发布总统行政令第 10895 号和 10896 号，宣布自 2025 年 3 月 12 日起，关于铝和钢铁制品所有国家的进口豁免

和进口商排除情形都将被取消，对来源于所有国家的钢铁和铝制品及其下游产品征收 25% 的关税。

## **2. 对汽车及部分汽车零部件加征 25% 的 232 关税**

2025 年 3 月 26 日，美国总统特朗普签署公告宣布自 2025 年 4 月 3 日起对进口乘用车和轻型卡车，自《联邦公告》指定日期（不迟于 5 月 3 日）起对关键汽车零部件征收 25% 的 232 关税，后续如有必要将采取措施对更多零部件加征关税。

### **（五）美国正在进行的 232 调查情况**

#### **1. 对进口铜进行 232 调查**

美国总统特朗普于当地时间 2 月 25 日签署行政令要求对美国铜进口（包括但不限于原矿铜、铜精矿、精炼铜、铜合金、废铜和衍生产品）展开 232 调查。2025 年 3 月，美国商务部启动了对铜的 232 调查并向社会公众征求意见。

#### **2. 对进口木材、木制品及其衍生品进行 232 调查**

美国总统特朗普于当地时间 3 月 1 日签署行政令要求商务部调查进口木材、木制品及其衍生品对国家安全的影响。2025 年 3 月，商务部启动对木材、木制品及衍生品的 232 调查并向社会公众征求意见。

#### **3. 对半导体启动 232 调查**

美国当地时间 4 月 14 日，美国商务部发布公告宣布已于 2025 年 4 月 1 日启动对半导体及半导体制造设备进口对国家安全影响的调查，并向社会公众广泛征求意见。根据该公告的内容，本次调查对象包括但不限于半导体衬底、裸晶圆、传统芯片、先进芯

片、微电子设备以及半导体制造设备组件在内的产品，及其衍生的含有半导体的下游产品，例如含有半导体的各类电子产品。

#### 4. 对药品启动 232 调查

美国当地时间 4 月 14 日，美国商务部工业与安全局发布公告宣布已于 4 月 1 日启动了对药品及药品成分进口对国家安全影响的 232 调查，并向社会公众广泛征求意见。根据该公告内容，此次 232 调查的对象为药品、药物成分及其衍生产品，包括仿制药和非仿制药成品、医疗对策、关键投入（例如活性药物成分和关键起始物料）以及这些物品的衍生产品。

#### 5. 对关键矿产及其衍生品启动 232 调查

美国总统特朗普于当地时间 4 月 15 日签署行政令指示美国商务部对关键矿产资源和衍生产品启动国家安全调查。根据白宫的声明，关键矿物是指美国地质调查局根据《2020 年能源法》所公布的“关键矿物清单”或任何后续此类清单中包含的矿物，衍生产品包括将加工过的关键矿物作为投入的所有商品，包括半成品以及最终产品。

（六）232 调查/关税对中国企业、美国产业链和全球经济的影响

##### 1. 中国企业可能面临成本增加和订单流失的风险

当地时间 4 月 2 日，美国总统特朗普宣布对所有贸易伙伴征收进口关税，对所有进口商品征收 10% 关税（4 月 5 日生效），并对中国等国家征收更高的“对等关税”。尽管根据相关行政令，已经被加征 232 关税的商品（钢铁和铝、汽车和汽车零部件）及

未来可能被加征 232 关税的商品被豁免于本次加征的“对等关税”，但中国出口至美国的受 232 调查的商品仍会在一般关税（最惠国待遇关税）的基础上加征 20% 的额外关税和 232 关税。

而对于特定行业的商品还可能会叠加此前加征的 301 关税、双反税等。高额的关税会转嫁到商品价格上，将降低中国商品的价格竞争力，相关企业的订单量和利润都可能受到一定冲击。以医药行业为例，美国是中国原料药的重要出口市场之一，一旦美国对相关原料药加征关税，则高度依赖美国市场的原料药企业的订单量和营收可能会大幅下滑。

## 2. 美国产业链重建也面临困难

特朗普政府所设想的美国产业链重建也面临重重困难，短期内难以达成制造业回流和产业链重建的目标。美国制造业长期外流导致美国本土基础供应链缺失和制造业空心化，难以支撑完整供应链。美国长期依赖外国尤其是中国的供应，例如半导体材料、电子元件、稀土等关键产品都依赖外国供应，美国所有依赖进口的商品价格在美国国内均可能大幅上涨，而中国作为供应国往往不可替代。

另外，美国也面临技术工人短缺和劳动力成本较高的问题。美国社会长期追求高附加值、高舒适度职业，制造业的体力劳动被视为低端岗位，造成技术工人短缺；另一方面，美国制造业工人的平均时薪远超发展中国家，导致劳动力成本较高，产品缺少价格优势。

## 3. 全球产业供应链震荡，经济增长放缓

需要注意的是，232 关税是对全球特定商品征税除非得到美国的豁免，因此 232 关税将对全球产业链造成影响。特朗普以保护国家安全为名对关键产业实施的 232 调查/关税，其主要目的是重塑关键产业供应链，通过加征关税迫使医药、半导体等关键产业回流美国，重振本土制造业，同时将中国排除在关键产业链之外并限制中国获取相关技术。同时，供应链的不稳定也可能导致中间品短缺和采购成本上升，以半导体为例，中国台湾、日韩等半导体出口地区可能会受到 232 关税的影响，而中国作为全球最大半导体消费市场，相关企业可能因供应链波动面临采购成本上升的风险。世界多边贸易体系震荡还将导致全球经济增长放缓，经合组织预计，美国提高关税引致他国反制，最终可能将导致全球贸易成本上涨 10%，全球贸易量减少 6%。

### （七）中国企业应对策略

#### 1. 动态监测美国关税政策变化，重视合规管理

企业应密切关注美国关税政策的最新动态，包括对美国联邦公报、白宫公告、美国商务部和美国海关网站等官方渠道公布的政策变动，以及专业机构对未来政策走向的分析和判断，结合企业自身情况提前布局，降低贸易政策对企业自身的不利影响。在美国关税政策不断更新的同时，美国海关等相关执法部门也加大了执法审查力度，重点关注转口贸易、原产地变更、品名和价格申报不实等行为，因此企业也需高度重视合规管理，避免违反相关法律法规导致处罚。同时企业也应关注中国政府可能出台的相关应对和扶持措施，例如税收减免措施、补贴政策等。

## 2. 关注关税豁免或排除程序，适用豁免排除程序

根据此前的 232 关税实施政策，美国政府在公布加征 232 关税时，可能会设置相关的商品的关税豁免条款或关税排除申请机制。例如 2018 年对钢铁和铝实施 232 关税后，有数家钢铁企业曾获得豁免 232 关税的批准。因此，企业应关注后续 232 调查相关政策变化，包括美国商务部出台的豁免政策，了解关税豁免范围和申请规则，如发现商品在豁免范围内应及时准备材料提交豁免申请。

美国政府在评估是否给予关税豁免时，一般会考虑以下几个方面：美国国内是否有可替代的生产或供应；对美国国家安全、国家利益或供应链的影响；产品是否具有不可替代性或关键性等。以前美国对钢铁征收的 232 关税为例，一些美国制造企业以需要使用特定钢铁制品且美国国内无法满足需求为由提出申请关税豁免并获得了批准。

## 3. 优化国际贸易合同条款

在目前的贸易政策环境下，美国可能会频繁的改变其关税政策，中国出口企业可能因额外关税成本分担问题与美国进口商引发合同纠纷。为防范此类法律与商业风险，建议企业通过优化国际贸易合同条款，强化权益保障。例如针对关税政策的动态性，可在合同中明确关税成本传导条款，设定基准税率及对应基准价格，约定若美国加征关税超过基准税率，双方按约定重新核定价格；加入单方解除权条款，如关税加征导致合同履行成本增幅超过一定范围，且双方未能达成补充协议，受损方可单方解除合同

且不承担违约责任；采用分阶段预付款机制和违约金条款，降低因关税成本激增导致的美方单方毁约风险等。

#### 4. 构建多元体系突破市场依赖

企业应着力提升产业链的全球联动能力，深化与周边国家及主要贸易伙伴的产业合作，构建区域性供应链和市场网络生态，分散单一市场出口风险，开拓东盟、中东、拉美及非洲等新兴市场，深化与“一带一路”沿线国家的产业链协作，依托 RCEP 等多边贸易机制，降低关税壁垒。例如电子产品和汽车企业可以与东盟国家在电子信息、汽车制造等领域加强合作，实现资源共享、优势互补；加强与欧盟在高端制造、新能源等领域的合作，共同开展技术研发和标准制定，提升双方在全球产业链中的地位。通过构建区域性供应链生态，确保企业产业链的稳健发展，增强企业在全全球供应链中的影响力。

（来源：金杜研究院，作者：冯晓鹏、马聪）

## （二）美国出口管制透明度立法进程及执法趋势分析

近年来，随着美中战略竞争持续加剧，美国国会与行政部门不断加强对关键技术出口的监管，出口管制逐渐从“技术准入工具”演化为服务国家安全和外交战略的重要抓手。在此背景下，美国国会议员持续推动立法，以提升对高风险国家和特定实体的出口许可透明度与监管能力。

2025 年 2 月 13 日，美国国会众议院共和党议员 Ronny Jackson 及 Michael T. McCaul 以及民主党议员 Sara Jacobs 共同提出了《通过提高出口管制透明度保持美国优势法案》，旨在通

过增强国会对特定出口许可和执法活动的审查能力，强化对涉及“涵盖实体”出口行为和执法的监管。

（一）H. R. 1316 法案的主要内容

H. R. 1316 法案在《2018 年出口管制改革法》第 1756 条末尾，新增“商务部部长报告”部分，旨在进一步提升美国国会针对“商务部批准任何涉及‘涵盖实体’的出口许可、出口管制限制行动”所提出的透明度要求，以强化对“涵盖实体”获取美国两用物项可能性的监管。H. R. 1316 法案包括以下主要内容：

**1. 新增报告义务：**要求商务部部长每年向国会的相关委员会提交年度报告，内容涵盖许可证申请及审批情况：商务部需提交涉及“涵盖实体”的出口、再出口、境内转让或披露受《美国出口管理条例》（EAR）管制物项的许可证申请情况，包括：申请主体名称；拟出口物项的简要描述（如适用管制级别）；最终用户名称及所在地；价值评估；审批决定；申请提交日期等。

**2. 执法情况：**商务部需向国会提交其相关执法行动（如最终用途核查）的相关信息，包括日期、地点和检查结果。

**3. 汇总信息：**商务部还需提交所有许可证申请及其他授权请求的汇总统计。

（二）立法进程

H. R. 1316 法案虽于今年提出，但在此之前国会已多次提出类似内容的法案，具体详见下图：

| 版本 | 第 118 届国会法案                                             |                                             | 第 119 届国会法案                                                            |
|----|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
|    | 2023 年 12 月 6 日 <sup>[2]</sup> 引入，<br>众议院版本<br>H.R.6614 | 众议院二读后修<br>改后的版本<br>H.R.6614 <sup>[3]</sup> | 2025 年 2 月 13 日引入，<br>众议院版本<br>H.R.1316                                |
| 阶段 | 法案未进入参议院的最终投票环节，随着第 118 届国会两年立法周期的结束，该法案自然失效，立法程序随之终止。  |                                             | 仍在众议院引入阶段，已完成众议院一读，送交众议院外交事务委员会（House Committee on Foreign Affairs）审议。 |

### （三）法案重点变化内容分析

H. R. 1316 法案历经两届国会，内容上作出了一定调整，相关调整意在“强化监管透明度”与“降低执行负担”之间寻求新的平衡。我们将从四个主要变化点出发，系统解析两届法案之间的差异及其政策意涵：

#### 1. 缩小了“涵盖实体”范围

在第 118 届国会法案版本中，“涵盖实体”包括所有被列入实体清单、军事最终用户清单的主体（无论其设立或运营于何地），甚至在一读版本中还包括了 CMC 清单主体；而现有法案版本则在原有标准基础上新增“国家组”限制，明确只有在【D: 5 国家组】中设立或运营的，且被列入【实体清单或军事最终用户清单】的实体，才被纳入监管范围。换言之，只有同时满足“D: 5 国家设立/运营”+“列入特定清单”两项条件，才构成“涵盖实体”。

引入“D: 5 国家组”门槛是两届国会法案版本之间最核心的差异，意味着现有法案适用范围的有意收窄。这一变化的潜在原

因，可能是出于美国在出口管制政策上的战略聚焦——在执法资源有限的背景下，优先将执法力量集中于被认为具有所谓“系统性风险”的国家（如中国、俄罗斯、伊朗等），以实现精准施策、重点执法。此外，这一限定也可视为美国试图在外交层面对不同国家“区别对待”的体现，通过排除非 D: 5 国家相关企业，避免对“与美保持安全或经贸合作的国家”造成不必要的外交摩擦。

与此同时，现有法案版本去除了涉及“CMC 清单”（中国军事企业清单）的许可证申请情况或执法情况的汇报要求，意在更精准地从出口管制管控清单、出口管制执法的角度，审查美国商务部的执法情况，而不要求将针对并非属于出口管制管控清单的 CMC 清单的物项转移情况也纳入审查，更好地明确了商务部执法边界以及关注重点。

## 2. 删除“穿透披露”规则

第 118 届国会法案报告内容中要求报告“母公司以及直接参与的子公司”的名称，意在通过追溯企业控股结构实现更高程度的信息透明。而现有法案版本删除了此规定，即仅需要报告涵盖实体本身的相关信息，不再要求延伸至母公司或子公司。

这一调整可能出于多重考虑：一方面，企业集团结构往往复杂，过度披露可能导致对商业敏感信息和企业隐私的过度暴露，增加企业合规负担；另一方面，从行政执行角度看，过于细致的信息收集与报告要求也可能导致执法机关操作难度上升、数据审核成本增加。因此，现有法案版本在“提升透明度”与“降低执行负担”之间寻求更实际的平衡。

### 3. 删除 EAR99 物项的报告义务

第 118 届国会法案版本规定，若被拒绝的许可证申请中，属于 EAR 99 类物项的价值占总申请价值的比例达到或超过 50%，则需单独提交一份清单，详细列明相关未获许可的物品及其相关信息，该条款原旨在提高对潜在规避行为的识别能力。

在现有法案版本中，该条款被删除，此举可能是出于执行可行度以及效率层面的考量。由于 EAR 99 物项属于较低敏感程度的两用物项，且范围较广（所有未被列入管制清单的 EAR 受控物项均属于 EAR 99 物项），若要求美国商务部专门对 EAR 99 物项进行详尽审查及报告，在出口管制层面上意义有限且可能增加行政负担，删除该条款后可以使商务部将执法资源聚焦于真正具有战略意义和国家安全敏感度的两用技术和产品上。

### 4. 执法检查报告范围

现有版本法案删除了第 118 届国会法案版本中的“现场视察、监察”等更为具体的条文描述，改以“任何相关执法行动”做较宽泛的表述，以使报告范围扩大至商务部执行的任何潜在出口管制执法活动，合理增加报告的关注范围。

#### （四）出口管制立法执法趋势

##### 1. 该法案的未来走向

在本轮立法中，该法案的提案人中包括共和党与民主党两党议员，意味着法案在两党之间达成了一定共识，预示若无其他客观因素阻碍，该法案通过的可能性将大幅提高。

然而，根据近期动态，特朗普政府将给予美国商务部工业与

安全局（BIS）的 2025 财年预算削减了 10.5%，而该法案规定的报告义务前提是“经费允许的情况下”，故预算削减可能成为该法案落地实施的一大障碍，因此，出于该客观因素的阻碍，该法案可能最终无法通过，或，即便该法案最终通过，商务部也可能以“预算不足”为由，推迟或拒绝履行报告义务，从而影响法案实际效果的发挥。

## 2. BIS 执法趋势

在 2025 年 3 月举行的“美国出口管制与政策年度更新会议”上，BIS 高层对未来的出口管制执法重点和趋势作出明确表态。以下为会议释放的主要信号：

（1）中国仍将是首要关注对象：美国商务部长 Howard Lutnick 在开幕致辞中明确指出，中国是当前及可预见的未来中，美国在出口管制领域的“首要地缘政治与经济对手”。他强调，BIS 将继续作为“保卫美国核心技术的第一道防线”，将遏制关键技术流向中国作为优先任务。这表明，美国政府将持续通过出口管制手段对中国实施战略性技术遏制。

（2）执法力度显著增强：BIS 高层官员多次提及“未来将出现执法频率和罚款金额的显著提升”，并鼓励企业积极向 BIS 反馈可疑交易和行业风险趋势，营造“信息共享”型执法生态。这意味着企业面临的执法检查频率将增加，对合规疏漏的容忍度也将下降。

（3）“合规尽调”被进一步强化：BIS 鼓励企业开展更为系统的“了解你的客户”和最终用途核查流程，并将公布更多“风

险信号”供企业参考，促进企业主动识别并阻断潜在违规交易。

（4）多边合作与“美国优先”并行推进：尽管特朗普政府秉持“美国优先”政策，并对盟友征收关税，但在出口管制领域仍致力于与主要盟国保持协调。在本次会议中，欧盟、日本、韩国代表与美方共同重申多边出口管制合作的重要性，认为“真正有效的出口管制必须建立在多边机制基础上”。预计，美国未来会持续评估合作国政策的“对齐程度”，并视需要以关税为谈判筹码推进其出口控制目标。

（5）对伊朗和俄罗斯的审查仍将继续：除中国外，伊朗与俄罗斯仍为美国出口管制重点对象。BIS 官员指出，美方将继续防止具有军事用途的美国产品流入上述国家，特别是针对俄乌冲突、中东冲突中发现的含有美国技术、软件或零部件的无人机等武器系统。美国还将持续加大对“通过第三国转运”行为的打击力度，防止规避行为。

#### （五）对产业与合规实务的影响

经过前文分析，H. R. 1316 法案一旦成为法律，可能导致美国两用物项出口管制政策进一步收紧，企业的合规成本增加，并可能改变全球供应链的布局。具体而言，该法案可能带来的以下影响：

##### 1. 出口许可审批的严格化

随着 H. R. 1316 法案的通过，BIS 将在执行出口管制政策时受到更严格的监督和约束，该法案要求商务部长必须向国会详细报告所有涉及“涵盖实体”的出口许可情况，包括物项描述、最终

用户信息、价值评估及审批决定等。这意味着，未来 BIS 在批准或拒绝相关出口许可时将面临更高的受审查要求，可能会导致 BIS 在发放相关许可时更为谨慎，并间接使得涉及“涵盖实体”的许可审查更加严格。

## 2. “涵盖实体”被进一步孤立

一旦 H. R. 1316 法案通过并生效，与“涵盖实体”相关交易及其许可申请相关信息将会被以年度报告的形式提交给美国国会，这可能导致“寒蝉效应”，即上下游企业由于担心自身敏感信息被过度披露，而选择部分切断与“涵盖实体”的交易，进一步增加交易链的不确定性和风险。

## 3. 企业过度合规

从实践来看，美国出口管制及经济制裁的新规发布往往会导致相关企业采取过度合规措施，以避免违反相关规定。因此，如果 H. R. 1316 法案通过，可能会促使企业在涉及“涵盖实体”的交易时，收集超出申请所需的材料，例如“涵盖实体”的子公司、关联公司等信息，这将为企业带来不必要的合规负担。

## 4. 为美国出口管制立法提供资料 and 方向

若 H. R. 1316 法案通过，美国国会将能够获得更加全面和及时的出口许可及执法数据，此类数据将帮助立法者更清晰地识别在出口管制领域的“潜在风险”，从而提高美国针对“潜在风险”的立法效率，可能进一步对中国等美国所谓的“对手国家”启动更多的管制限制。

### （六）中国企业合规应对建议

为有效应对该法案可能带来的合规挑战与业务风险，中国企业需提前部署相应的合规策略。下列措施可作为中国企业应对该法案的重点合规指引：

### 1. 完善出口许可申请流程

H. R. 1316 法案虽然未直接提出更高的合规要求，但 BIS 的报告义务可能导致出口许可审批更加谨慎。中国企业应加强出口管制合规流程，确保出口许可申请的准确性和完整性，确保在申请过程中及时、准确地提供所有关键信息，包括物项信息、最终用户的名称、地址及估值等，同时妥善保管相关资料，确保合规性。

### 2. 关注立法动态

H. R. 1316 法案目前尚未正式立法生效，仍处于立法审议阶段，后续可能在条文表述、适用范围或报告义务等方面作出调整。中国企业应密切关注其立法进程及关键条款变化，结合自身业务提前研判潜在影响，做到“预判在先、响应及时、调整有据”。

### 3. 搭建并完善出口管制合规体系

中国企业应注意谨慎应对 BIS 的现场核查工作，一旦 BIS 对中国企业开展此类检查，根据 H. R. 1316 法案的要求，BIS 需将相关执法活动的具体情况报告给国会，这将加剧中国企业合规风险的外部关注度，甚至引发额外调查或限制措施。因此，中国企业应通过建立现场核查等美国政府机构执法检查的应急预案，并进行应急演练，以提升面对现场执法检查的响应能力，防范因程序瑕疵或资料不全而引发不必要的额外调查或限制措施。

（来源：大成律师事务所，作者：蔡开明、阮东辉）

### （三）美国对等关税之原产地规则

近日，随着中美贸易摩擦持续升级，美国对原产于中国的商品加征了一系列不合理的高额关税，对全球供应链造成冲击，也为企业参与国际贸易带来了严峻挑战。在此背景下，深入研究美国的原产地规则具有重要的现实意义。原产地规则对关税征收、贸易救济措施以及产业链布局有直接影响，理解美国原产地规则的制定逻辑、适用标准及潜在影响，有助于中国企业应对贸易壁垒、优化全球生产分工。因此，本文旨在系统分析美国原产地规则的核心框架与实践动向，以期为出口贸易企业在新形势下应对国际贸易挑战与战略调整提供理论参考与应对启示。

#### （一）原产地规则概述

原产地规则，是指一国根据国内法或国际协定制定的，用以确定货物生产或制造国家（地区）的具体规定。而为了实施关税的优惠或差别待遇、数量限制或与贸易有关的其他措施，一国海关根据原产地规则的标准来确定进口货物的原产国，给予其相应的海关待遇。为了建立一个公正、透明、简化、一致的原产地规则，关贸总协定（GATT）与海关合作理事会（Customs Co-operation Council）做出了长期不懈的努力，在 1986 年开始的 GATT “乌拉圭回合”的多边贸易谈判中，原产地规则被列入重要议题，1993 年经过多方努力，《原产地规则协议》获得通过。该协议是 GATT 多边贸易体制内第一个关于原产地规则的国际协议，对简化、协调、统一国际间的原产地规则起到积极的推动作用。

目前，国际上普遍将原产地规则划分为优惠原产地规则与非

优惠原产地规则两大类，美国在国内立法与实践中亦遵循这一通行做法。“优惠原产地规则”是指在适用自由贸易协定（FTA）、关税减免安排或特惠制度等贸易政策下，用于判定某一货物是否享有关税优惠待遇的原产地标准。该类规则通常设定特定的原产地标准和累积规则，以确保只有满足特定生产或价值条件的货物，才能在进口国享受关税减免或零关税优惠。而“非优惠原产地规则”是指在不涉及贸易协定或关税优惠安排的情形下，用于确定货物原产国的标准。

## （二）美国非优惠原产地规则

### 1. 一般规则

根据《美国联邦法规》第 19 章第 102 部分第 102.11 条的规定，除第 102.21 条所涵盖的纺织品和服装产品外，下列规则适用于确定进口货物的原产国。《美国联邦法规》第 19 章第 102 部分第 102.11 条第（a）款规定，货物的原产国是指：

该货物完全在该国获得或生产的；该货物完全由该国内材料生产；或该货物中包含的每一种外来材料均会经历第 102.20 条中规定的适用关税分类变化，并满足该部分中的任何其他适用要求，并且这些规则的所有其他适用要求均得到满足。由此可见，美国对于货物的原产国认定的基本原则是（1）完全获得或生产原则；（2）仅由一国国内材料生产原则，以及（3）税则归类改变原则。

#### （1）完全获得或生产原则

根据《美国联邦法规》第 19 章第 102 部分第 102.1 条定义，

“完全在一国获得或生产”的货物是指：在该国开采的矿产品；在该国收获的蔬菜或植物；在该国出生并饲养的活动物；在该国狩猎、诱捕或捕鱼获得的货物；在该国注册或登记并悬挂该国国旗的船只从海洋中捕捞的货物（鱼类、贝类和其他海洋生物）；使用第（5）款所述货物在加工船上生产的货物，前提是该加工船已在该国注册或登记，并悬挂该国国旗；该国或该国主体从其领水以外的海床或海床下取得的货物，但该国有权开发该海床；从外层空间获取的货物，前提是该货物是由该国或该国人民获得；废物和废料来源于：（i）在该国生产，或（ii）在该国收集的二手货物，前提是此类货物仅适用于原材料的回收；以及在该国仅由第（1）至（10）项所述商品或其衍生物在任何生产阶段生产的商品。

### （2）仅由一国国内材料生产原则

根据《美国联邦法规》第 19 章第 102 部分第 102.1 条定义，“材料”是指因生产另一货物而纳入该另一货物的原材料，包括零件、配料、子组件和部件；“国内材料”是指该原材料根据原产地规则确定的原产国与货物生产的国家相同。在这个规则下，仅由一国国内材料生产的货物，意味着其中一些材料尽管是来自该国以外的国家，但通过满足关税转移或区域价值含量而获得视同该国“原产”的“国内材料”身份。

### （3）税则归类改变原则

根据《美国联邦法规》第 19 章第 102 部分第 102.20 条，若货物生产过程中非原产材料发生了关税税则改变的，即可依据该

条的规定，认定原产地发生改变。海关编码（HS Code）的改变一般涉及前 6 位，对于具体的位数改变，不同产品有不同要求。

## 2. 混合产品的判断

当货物包含多种原材料或在多个国家经历不同加工程序，无法仅通过“完全获得”、“完全由本国材料生产”或“关税分类变化”等标准来明确其原产国时，美国通常采用下列方法作为补充判断依据：

### （1）基本特性判断标准

《美国联邦法规》第 19 章第 102 部分第 102.11 条第（b）款规定：除协调制度（指《商品名称及编码协调制度的国际公约》（缩写为 HS，简称“协调制度”）中明确描述为一套货物或根据一般解释规则归类为一套货物且无法根据本节（a）款确定原产国的货物外：货物的原产国是赋予货物基本特性的单一材料的原产国，或如果赋予货物基本特征的材料是可替代的、已被混合，并且无法直接物理识别混合材料的来源，则可以根据库存管理方法确定原产国。

根据《美国联邦法规》第 19 章第 102 部分第 102.1 条定义，“库存管理方法”是指：平均、后进先出、先进先出、或生产所在地国家公认会计原则（GAAP）所承认的或该国接受的任何其他方法。

《美国联邦法规》第 19 章第 102 部分第 102.11 条第（c）款规定：如果根据本节（a）款或（b）款无法确定原产国，且货物在协调制度中被具体描述为一组货物或混合物，或根据一般解

释规则 3 被归类为一组货物、混合物或复合货物，则该货物的原产国是所有在确定货物基本特征时值得同等考虑的材料的原产国。

## （2）其他判断标准

《美国联邦法规》第 19 章第 102 部分第 102.11 条第（d）款规定：根据本节第（a）、（b）或（c）款无法确定货物原产国的，应当按照下列规定确定货物原产国：如果货物仅经过轻微加工而生产出来，则货物的原产国是每一种材料的原产国，这些材料在确定货物的基本特征时应得到同等考虑；如果货物是通过简单组装生产的，并且值得同等考虑以确定货物的基本特征的组装部件来自同一国家，则货物的原产国是这些部件的原产国；或者如果根据本节第（d）（1）款或（d）（2）款无法确定货物的原产国，则货物的原产国是该货物最后一个生产的国家。

根据《美国联邦法规》第 19 章第 102 部分第 102.1 条定义，“轻微加工”指：仅用水或其他物质稀释，不会实质性改变货物的特性；清洁，包括去除铁锈、油脂、油漆或其他涂层；防腐或装饰涂层的应用，包括润滑剂、保护性封装、防腐或装饰涂料或金属涂层；修剪、锉平或切掉少量多余的材料；卸载、重新装载或任何其他为保持货物良好状况所必需的操作；定量包装、包装、重新包装、装箱、重新装箱；测试、标记、分类或分级；为增强产品的市场吸引力或易护理性而进行的纺织品生产附带的装饰或整理操作，例如染色和印花、刺绣和贴花、打褶、抽丝、石洗或酸洗、永久压制，或附加配饰、配件和饰边；或修理和改造、

洗涤、清洗或消毒。

根据《美国联邦法规》第 19 章第 102 部分第 102.1 条定义，“简单组装”是指将五个或五个以下的部件（不包括螺钉、螺栓等紧固件）通过螺栓连接、胶粘、焊接、缝合或其他方式装配在一起，无需进行过多的加工。

### 3. 最低限度要求

对于无法满足关税税则改变的货物，如果其外国价值不超过货物价值的 7%或协调制度第 22 章货物（饮料、烈酒和醋）价值的 10%，则在确定货物原产国时，应不予考虑。

前述规则不适用于协调制度第 1（活动物）、2（肉类）、3（鱼等水产品）、4（乳制品）、7（蔬菜）、8（水果坚果）、11（面粉类产品）、12（果实类产品）、15（动植物油）、17（糖）或 20（蔬菜、水果、坚果制品）章所规定的货物中所含的外来材料。在不违反前两个规则的情况下，对于无法满足关税税则改变的货物，如果其外国材料总重量不超过货物总重量的 7%，则在确定货物的原产国时，应忽略不计。

### 4. 纺织品的特殊规定

除了涉及以色列原产纺织品外，根据《美国联邦法规》第 19 章第 102 部分第 102.21 条，美国对于纺织品原产地的判断方式如下：

（1）纺织品或服装产品的原产国是该商品完全获得或生产的单一国家、领土或岛屿属地。

（2）如果根据第 1 款无法确定纺织品或服装产品的原产国，

则该货物的原产国是该货物中包含的每一种外来材料均经历适用的关税分类变更和/或满足该法规对该货物规定的任何其他要求的单个国家、领土或岛屿属地。

（3）如果纺织品或服装产品的原产国无法根据本节第 1 或 2 款确定：如果货物是按形状编织而成的，则货物的原产国是编织该货物的单个国家、领土或岛屿属地；或者除第 59 章的织物和税目 5609、5807、5811、6213、6214、6301 至 6306 和 6308 以及子目 6307.10、6307.90、9404.90 和 9619.00.31-33 的商品外，如果商品不是针织成形的并且商品完全在单个国家、领土或岛屿属地组装，则商品的原产国是商品完全组装的国家、领土或岛屿属地。

（4）如果纺织品或服装产品的原产国无法根据本节第 1 或 2 或 3 款确定，则该货物的原产国为发生最重要的组装或制造过程的单一国家、领土或岛屿属地。

（5）如果纺织品或服装产品的原产国无法根据本节第 1 或 2 或 3 或 4 款确定，则该货物的原产国为最后一个发生重要组装或制造过程的国家、领土或岛屿属地。

## 5. 注意事项

需要特别注意的是，在判断税则归类变更或实质性改变时，零售包装、运输容器、附件/备件及间接材料等不纳入原产地资格计算范围。此外，单纯改变最终用途、拆解、简单包装、稀释或零件收集等操作，若未伴随实质性加工，不能作为满足税则归类变更或原产地标准的依据。

### （1）不予考虑的材料

根据《美国联邦法规》第 19 章第 102 部分第 102.15 条的规定，在判定货物是否符合第 102.20 条或 102.21 条规定的税则归类改变的要求或其他适用条款时，下列材料应不予考虑：与货物一并归类的零售包装材料及容器；随货物一并交付、归类且运输的附件、备件或工具；用于货物运输的包装材料及容器；间接材料。

### （2）不适格的改变

根据《美国联邦法规》第 19 章第 102 部分第 102.17 条的规定，外国材料不得仅因以下一项或多项原因，被视为已完成第 102.20 条或第 102.21 条规定的税则归类改变，或满足这些条款的其他适用要求：改变最终用途；拆解或拆卸；简单包装、重新包装或零售包装，且仅进行轻微加工；仅用水或其他未实质性改变材料特性的物质进行稀释；收集零件（按收集状态可依据《解释通则》第 2（a）条归入与组装货物相同的税号），且除轻微加工外未进行任何其他操作。

### （三）美国优惠原产地规则

产品被认定为美国或其自由贸易协定（FTA）伙伴国的原产产品，则需适用 FTA 中的规则判断原产地。截至 2025 年 4 月，美国共与 20 个国家达成了 FTA，分别是澳大利亚、巴林、加拿大、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、萨尔瓦多、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、以色列、约旦、韩国、墨西哥、摩洛哥、尼加拉瓜、阿曼、巴拿马、秘鲁、新加坡。

区域性 FTA 通常以区域价值成分（Regional Value Content, RVC）规则来确定其是否符合享受 FTA 项下优惠关税的条件。区域价值成分（RVC）规则要求商品包含一定比例的自由贸易协定（FTA）成分，产品必须具有来自美国或 FTA 伙伴国的附加值。该附加值可能来自 FTA 采购材料或熟练劳动力的成本。每项 FTA 文本都有其针对特定产品的原产地规则，规定使用哪些 RVC 方法/公式来使产品符合优惠关税条件。常见的方法/公式计算包括：净成本（NC）、交易价值（TV）、递减和递增。

以《美墨加协定》（USMCA）的“区域累计规则”为例，根据 USMCA 第 4 章第 4.5 条，区域价值成分（Regional Value Content, RVC）的具体要求因产品而不同，大部分行业要求 50 %（净成本法）或 60 %（交易价值法），具体的比例要求在附件 4-B 中列明。

交易价值计算公式：区域价值含量  $RVC = (交易价值 TV - 非原产材料的价值 VNM) / 交易价值 TV \times 100$

净成本价值计算公式：区域价值含量  $RVC = (产品的净成本 NC - 非原产材料的价值 VNM) / 产品的净成本 NC \times 100$

#### （四）原产地预裁定

##### 1. 预裁定规则

根据《美国联邦法规》第 19 卷第 1 章第 177 部分的规定，任何将向美国进口某种产品的个人或企业均可向美国海关的法规与裁定部申请行政预裁定。执行方式为美国海关接受申请人的书面要求进行行政判定，行政裁定采用信件的方式签发。

申请签发的裁定分为两种，分别为咨询性裁定和最终裁定。

咨询裁定请求应当以书面形式提出，并应当包含海关能够向请求人提供与特定原产国有关的适用法律原则或公认解释的信息。最终裁定请求应当以书面形式提出，并应当包含以下信息：

（1）请求者的姓名、主要营业地点以及请求者有权根据第 177.24 条的规定提出请求的声明；

（2）请求确定原产国的现有物品的描述；

（3）产品所声称的产地或机构；

（4）使海关能够确定某件物品是否为特定国家或机构的产品的进一步信息；

（5）如果适用，要求作出最终决定的具体采购事项。

## 2. 裁定的效力

咨询性裁定是由美国海关和边境保护局总部法规与裁定司商业和贸易便利化处处长发布的一份不具约束力、不可复审的书面声明，其作用仅限于提醒关注与原产国相关的既定法律解释或原则，而非将其应用于特定的事实。

最终裁定是由美国海关和边境保护局总部国际贸易办公室法规与裁定执行主任根据本分部规定提交的书面请求，作出的具有约束力的、可进行司法审查的声明，该声明旨在解释和适用与原产国相关的法律法规，并将其应用于特定的事实。最终裁定可在商品实际入境前向利害关系人发出。

### （五）原产地违法后果

#### 1. 关税欺诈、重大过失和疏忽

根据《美国法典》第 19 卷第 4 章第 III 分章第 V 部分第 1592

条，对于欺诈性违反关税申报规定的，可处以民事罚款，罚款金额不得超过商品的国内价值。对于重大过失行为违反关税申报规定的，罚款金额不得超过商品的国内价值或四倍关税，以较低者计算；如果违规行为不影响关税评估，则为商品应税价值的 40%。对于疏忽行为，罚款金额不得超过商品的国内价值或两倍关税，以较低者计算；如果违规行为不影响关税评估，则为商品应税价值的 20%。

《美国法典》第 18 卷第 I 部分第 17 章第 542 条规定，在向美国进口货物时，故意通过作为或者不作为导致美国丧失任何合法税款构成犯罪，可以施加最高 2 年监禁并处罚金。

## 2. 虚假陈述

《虚假申报法》(False Claims Act, FCA) 是美国联邦政府的重要执法工具，明确禁止通过提交虚假信息逃避对美政府的金钱义务。美国司法部官员已表示将积极利用 FCA 打击海关和贸易违规行为。FCA 的“反向虚假索赔”条款规定，故意逃避向政府支付款项的义务也将被追责。该条款已适用于海关违规行为，例如进口商通过低报货物价值、错误归类《美国协调关税表》(HTSUS) 或虚假标注原产地来逃避关税。

FCA 的特点在于，凭借“举报人条款”（又称“吹哨人条款”），FCA 为员工、客户等私人主体提起违规诉讼提供了重大经济激励。举报人条款允许举报人代表美国提起涉嫌违反 FCA 的诉讼。举报人必须以密封方式提交诉状，不得向被告送达或通知。在案件密封期间，美国司法部必须对举报人的指控进行调查。调查后，司

法部可以介入并接管诉讼，此时举报人可获得美国政府追回金额的 15%-25%。如果司法部拒绝介入，举报人可以代表政府继续诉讼，并有权获得追回金额的 25%-30%。胜诉的举报人还有权获得律师费赔偿。关于谁可以担任举报人，法律没有限制。员工、前员工、竞争对手、供应商和客户都提起过 FCA 案件，并成功追回巨额赔偿。甚至有些案件是由举报人仅依靠数据挖掘、在没有直接证据的情形下提起的，最终仍获得了重大赔偿。

FCA 的处罚非常严厉，被告除需按少缴税款的三倍进行赔偿外，每项虚假申报还将被处以高额民事罚金。相关罚金标准定期根据通胀率调整，目前每项索赔的罚款范围为 14,308 至 28,619 美元。

### 3. 走私

《美国法典》第 18 卷第 I 部分第 17 章 545 条规定，禁止将任何货物走私到美国（包括通过伪造文件进口非法货物），并规定最高可判处 20 年监禁和刑事罚款。

根据该法规，走私的行为不仅包括以欺诈手段或明知方式进口或携带任何违法商品进入美国，亦包括在明知该等商品是违法进口或携带进入美国的情况下，接收、隐瞒、购买、销售此类商品，或以任何方式协助运输、隐瞒或销售此类商品。对于前述提供虚假、伪造或欺诈性文件的行为，也应当受到该条款的处罚。

美国司法部官网发布的一则案例显示，2018 年至 2023 年期间，一名迈阿密居民为掩盖轮胎真实原产地，将中国产轮胎经加拿大、马来西亚等第三国转运至美国，并向美国海关提交虚假文

件，制作阴阳发票，并提交了低报价格的虚假发票用于计税。该走私行为导致美国税收损失逾 190 万美元，涉案人员最高面临 5 年监禁。

#### 4. 违反《国际紧急经济权力法》

由于特朗普的部分关税是根据《国际紧急经济权力法》（“IEEPA”）实施的，不排除在未来，通过原产地欺诈故意逃避关税可能被指控违反 IEEPA。违反 IEEPA 可能被判处最高 20 年的监禁并处巨额罚款。

#### （六）企业需关注的重要事项

##### 1. 遵守原产地规则，杜绝关税违规

在当前中美贸易摩擦加剧的局势下，美国海关势必会进一步加强执法力度。建议企业应提前了解和遵守美国的原产地规则，货物的原产地证书、生产记录等文件需与实际情况一致，且有据可循。切勿通过第三国（如越南、马来西亚等）转运并虚假标注原产地。美国海关会通过数据分析和实物检查，追溯真实原产地，一旦发现不满足美国原产地认定标准（例如核心生产环节未在转运国完成）的情况，企业将面临法律风险。其中，伪造相关原产地文件的行为甚至可能面临高额罚款和刑事指控。

##### 2. 优化供应链管理，开展海外投资

企业应深入理解原产地规则，并通过优化供应链设计与国际产能布局，来减轻关税负担。企业可以在海外投资设厂或在海外委托第三方加工，通过在海外对产品进行添付或改变，从而促使其“价值增值”，实现原产地变更。例如，可以选择在享受优惠

税率的国家进行关键制造环节。根据目标市场的原产地规则配置生产资源、调整供应链管理，选择符合优惠原产地规则的供应商或生产基地，将关键制造环节转移至免税或低税地区。但应当注意的是，判定对于原产地的一个重大误区是很多企业认为只要在出口国取得了原产地证书（Certificate of Origin, “CO”），便可以确保商品顺利通关，然而现实并非如此。由于出口国的原产地证书是基于出口国的原产地规则签发的，这些规则可能与进口国的规定存在差异，而美国海关对输美产品的原产地判定结果拥有绝对的权力，进口商所提供的出口国的原产地证书通常只能作为参考。

### 3. 利用美国自贸协定，享受关税红利

根据《通过互惠关税来规范进口，以纠正造成美国商品贸易逆差持续存在且巨大的贸易行为的法令》第三节（d）款，对于符合 USMCA 原产资格的加拿大或墨西哥商品，无需缴纳 25% 的额外从价税率。因此，可以利用美国签署的自由贸易协定，通过在墨西哥、加拿大建立生产基地的方式，获得当地的原产地证书，从而满足美国关税豁免政策。

### 4. 运用预裁定规则，增加确定性

企业可以通过申请原产地预裁定，提前确认是否能够享受关税优惠。例如，在 USMCA 下，符合原产地要求的商品可以享受优惠关税待遇。企业通过提前申请原产地预裁定，可以有效避免商品进入关税区时因原产地问题而产生高额关税，最大化节省进口成本。尤其是在对进出口商品的原产地认定存疑时，企业可以在

实际进出口之前，根据目的国海关相关法律规定，主动申请预先裁定。这有助于企业提前了解可能的原产地认定结果，从而做出更明智的决策，提升贸易效率。

（来源：大成律师事务所，作者：陈芍开、沈靖城、戚薇、朱柏潮、耿安然）

#### （四）“大而美”法案的通过对美国能源和经济的影响

2025 财年预算协调立法通常又称为“大而美”法案（“OBBB”），经特朗普总统签署后成为法律，将对整个美国能源行业和经济产生重大影响。该法案预估将造成美国全国平均家庭能源账单增加 78-192 美元，并导致 2035 年工业能源总支出增加 70-110 亿美元。从 2025 年到 2035 年，“大而美”法案将把新增清洁发电能力削减 53-59%。总之，该法案将造成超过 5000 亿美元的清洁能源和交通投资面临被取消的风险。鉴于美国国内对这些产品的需求大幅减少，这也给生产清洁能源技术的运营设施带来了新的经济压力，并涉及近 1500 亿美元的投资。虽然这些数字与基准数据相比已然发生显著变化，但其影响可能更为深远，具体取决于行政部门的行动如何影响法案的实施。

##### 1. 美国国会最终确定能源税法变更和其他政策优先事项

经过数月的激烈辩论和交易，美国国会共和党人获得了足够的选票，通过了 2025 财年预算和解立法，即“大而美”法案（“OBBB”）。法案中包括一系列政策条款，对医疗补助、食品援助计划、移民和能源相关税收条款做了重大修改，同时延长了最初在特朗普总统第一个任期内的《减税与就业法案》中进行的税

法修改。美国国会预算办公室估计，该法案将在未来十年增加 3.4 万亿美元的国债。

最终的参议院版本后来经签署成为法律，与众议院通过的版本非常相似，两者最大的区别是清洁电力生产和投资税收抵免的变化相对较小。在关键的能源和气候条款中，最终法案规定：

（1）继续快速推进清洁能源汽车、家庭能效和能源地产等领域的众多消费者清洁能源信贷，所有这些信贷将在未来 6-12 个月内到期。

（2）在技术中性的清洁电力税收抵免中为风能和太阳能设定了投入使用的最后期限，要求风能和太阳能设施必须在 2027 年底之前上线（比众议院的期限提前一年）才能申请抵免（但 2026 年 7 月 4 日前开工的设施除外）。

（3）保留其他类型合格设施的清洁电力税收抵免，直至 2032 年底开始逐步取消，这比众议院通过的原始法案的期限更长。

（4）要求自 2026 年 1 月 1 日起开工建设的所有清洁电力设施，在申请抵免时，必须严格限制其所用的制成品的来源，并禁止向特定外国实体和受外国影响的实体支付抵免。

（5）要求自 2026 年 1 月 1 日起申请先进制造业生产税收抵免的所有清洁能源技术制造设施同样满足上述材料采购要求。

（6）在 2027 年底削减清洁氢能的抵免额（比众议院版本多两年），并自 2026 年 6 月起削减替代车辆加油设施的抵免额。

（7）保留碳捕获（碳封存和利用的信用额度相等）和现有核电站的信用额度，并延长清洁燃料生产的税收抵免期限。

与众议院先前通过的法案不同，最终法案并未废除美国国家环境保护局（美国环保局）的车辆标准（参议院议员裁定该行动无效），也未设立电动汽车的登记费。最终法案在废除车辆企业平均燃油标准方面采取了不同的策略，取消了对不合规行为的处罚，而非明确废除，但效果类似。最终法案还大幅取消了《通货膨胀削减法案》（IRA）中规定的气候和清洁能源拨款以及贷款计划办公室的信贷补贴。

## 2. 估计影响

通过将最终法案的变更与现有政策（称为“基准”）的影响进行了比较。在基准和最终法案案例中，都假设主要的能源法规将被取消，特别是美国环保局针对发电厂、车辆以及油气运营设立的各项标准。除其他许多法规外，美国环保局局长李·泽尔丁（Lee Zeldin）还将这些法规列为废除目标。美国环保局已提议废除发电厂的温室气体（GHG）排放标准，管理和预算办公室目前正在审查车辆以及石油和天然气规则的变化。为了解潜在影响的范围，通过使用《2024 年盘点》中报告的三种主要排放情景：将廉价的清洁能源技术与更昂贵的未来化石燃料价格和略有放缓的 GDP 增长相结合的低排放情景；将更昂贵的清洁技术与廉价的化石燃料和预期的 GDP 增长相结合的高排放情景；以及缩小两者之间差异的中等排放情景。

## 3. 最终法案对能源行业和经济做出重大改变

与维持现行政策的基准相比，最终法案中税法及其他能源和气候条款的变更让美国的发展轨迹发生了显著变化。本节中将从

消费者和工业、电网和道路上清洁能源技术部署减少、潜在投资损失以及温室气体排放增加的角度详细介绍这些政策变化给能源支出带来的影响。

### （1）家庭和工业能源支出增加

如果最终法案生效，到 2035 年，美国全国平均家庭能源支出将比基准法案增加 78-192 美元，增幅为 2-4%。其中一半到三分之二的增长源于出行燃料支出的增加，包括车用汽油、柴油和电动汽车充电用电。到 2035 年，由于道路上的电动汽车数量减少，车用汽油消耗量将增加 4-11%，从而推高汽油价格 1-3%。另外 25-50%的支出增长来自电费上涨，因为 2035 年平均家庭电价将上涨 2-4%。法案对能源账单的影响在不同地区差异较大。账单增幅最大的 10 个州的平均家庭能源支出增加了 115-314 美元，比全国平均水平高出 48-64%。根据最终法案，在价格上涨和消费增加的推动下，工业能源总支出也将增加。总体来看，根据最终法案，与基准相比到 2035 年工业领域每年在能源上的支出将增加 70-110 亿美元，增长 3-4%。其中大约一半的增长来自为购买电力而支付的更高费率，另外四分之一到三分之一的增长来自天然气消费和零售天然气价格的上涨。

### （2）电网和道路上的清洁技术减少

最终法案为申请技术中立清洁电力税收抵免的新型清洁发电技术提供了略微提高的灵活性，从 2025 年到 2035 年，预计电网新增清洁容量将较基准减少 57%-62%。这比先前的众议院法案影响程度要小，尽管仍然意味着 2035 年电网结构将发生巨大变

化。维持非风能和太阳能清洁能源的税收抵免政策直至 2030 年代中期（受禁止性外国实体限制的约束），将导致其他类型清洁能源发电量略有增长，尤其是在 2035 年之前，在所有排放情景下新增增强型地热发电装机容量将增加 2-3 千兆瓦 (GW)，而在低排放情景下，新增核电装机容量可能高达 5 千兆瓦，其中包括核电成本大幅下降以及高价天然气成本大幅下降。最终法案中以及整个立法过程中提前终止电动汽车税收抵免政策将导致道路上的电动汽车数量大幅下降。仅税收抵免的取消这一项就会导致 2035 年轻型汽车保有量减少 2700 万至 4100 万辆电动汽车，较基准减少 20%至 34%。

重要的是，该基准已经包括美国环保局车辆标准的回滚以及国会撤销美国环保局对加州的豁免，从而使该州能够自行制定车辆标准。总体而言，到 2035 年，立法和预期的行政行动的协同效应将造成道路上的电动汽车数量减少 3400 万-7000 万辆轻型汽车（减少 37%-65%）。

### （3）清洁能源投资面临风险

由于缺乏政策支持，价值 5220 亿美元的未完成清洁能源投资中仍有一部分面临风险，包括已宣布的清洁发电设施、清洁工业设施以及尚未投入运营的清洁能源技术新制造工厂的投资，这些数据由荣鼎集团和麻省理工学院能源与环境政策研究中心联合开展“清洁投资监测”项目追踪。未完成的投资中超过 2630 亿美元由风能、太阳能和存储清洁电力设施组成。几乎所有未完成的投资（占 84%，为 2220 亿美元）都涉及尚未破土动工的设施。

鉴于开工期限（风能和太阳能）以及外国实体物质援助法律的变化，这些已宣布的项目面临的取消风险最大。在税收抵免的背景下，获得更长的运营时间，项目开发商将争分夺秒地在 2026 年 7 月 4 日前开始这些设施的建设。未能按上述日期开工建设的设施必须在 2027 年底之前投入使用。

虽然风能和太阳能的部署在 IRA 通过前就已经在加速，但直到该法案通过后清洁能源制造业才开始真正实现规模化发展。在 IRA 通过之前的两年里，对太阳能组件、电池和电动汽车等清洁能源技术制造设施的投资平均每年约为 90 亿美元。自 IRA 颁布至 2025 年第一季度，这一数字增长了 4.5 倍，平均每年接近 420 亿美元，相当于制造业总投资额达到 1460 亿美元。与 IRA 出台前相比，制造业投资相当于增加了 1150 亿美元。这与已宣布但尚未上线的制造业投资金额（1100 亿美元）基本相同。这 1100 亿美元是在 IRA 和其他气候政策保持不变的情况下可能推动的剩余投资的高度保守估计。在税收抵免和监管政策的推动下，为满足美国国内对清洁技术的需求，美国国内清洁能源制造产能仍有相当大的扩张空间，尤其是在太阳能和电动汽车领域。

鉴于先进制造业生产税收抵免、清洁电力抵免和清洁汽车抵免的变化，这些投资中有多少将流失目前尚不清楚。但我们预计相当一部分未完成清洁技术制造业投资可能会缩减、推迟或直接取消。风险最大的是已宣布但尚未破土动工的约 600 亿美元设施。此外，还有 500 亿美元的设施正在建设中，但尚未竣工。考虑到这些技术的预计部署水平，即使是已经投入运营的设施也可能会

大幅减产或完全停产。

#### （4）清洁技术部署放缓，排放量增加

能源系统的这些变化的最终结果是温室气体排放量增加。我们估计，最终颁布的法案将导致 2035 年温室气体排放量较 2005 年水平低 27-44%，与基准相比，当年排放量增加 3.15 亿-5.74 亿吨。排放量的增加主要集中在电力行业，根据最终法律，电力行业的排放量较基准高出 19%至 79%。但根据最终法案，交通、工业和碳清除部门的排放量也将显著增加。

#### 4. 当前关注点

随着立法活动的结束，如今行政部门必须执行美国国会通过的法律。其中的几个部分将需要美国财政部提供新指导，最复杂的部分涉及到在大多数现有税收抵免中加入对被禁止外国实体的新限制。美国财政部需要发布指导意见，说明项目所有者如何证明其没有违反禁止某些外国实体申请抵免的规定。同样，希望申请清洁电力和先进制造业税收抵免的清洁能源开发商和制造商也需要了解证明其遵守针对被禁外国实体的物质援助限制的规则。

早期迹象表明，特朗普政府正试图利用这些行政手段进一步推进其政策议程，使其超越美国国会已在法律中确立的范围。本周早些时候，特朗普总统发布了一项行政命令，指示美国财政部长“严格执行”清洁电力税收抵免的终止规定，并可能发布新的或修订后的关于“开工”定义的指南。尽管长期以来始终都有关于开工建设的行政指导，但为了进一步推进特朗普政府的目标，

指南财政部可能采取更为严格的措施。如果事实如此，我们预计投资水平将低于本报告中的预期，而账单影响将高于本报告中报告的水平。本报告中假设太阳能和风能开发商通常可以按照与目前类似的开工方式获得抵免。

（来源：SCCWTO 快讯，作者：荣鼎咨询）

## （五）美欧跨国补贴调查的区别

2025 年 4 月 22 日，美国商务部发布对来自东南亚四国光伏产品反补贴调查的结果，其中对来自柬埔寨的光伏产品征收高达 3403.96% 的反补贴税。这是美国自 2024 年修改反补贴法规以来，针对跨国补贴作出的首例裁决。其实早在 2019 年，欧盟就已经开始发起跨国补贴调查，相关裁决也引发诸多争议，特别是《补贴与反补贴措施协定》是否可以适用于跨国补贴的问题。

### 1. WTO 的规定

在《补贴与反补贴措施协定》条文中，可以发现本协定不适用于跨国补贴，因为该协定要求补贴的提供者与接受者必须位于同一世贸组织成员境内。比如，《补贴与反补贴措施协定》第 1.1(a)(1) 条规定补贴是“由一成员领土内”的政府或任何公共机构提供的财政资助，第 2.1 条要求具有专向性的补贴是指在补贴“授予机构的管辖范围内”给予某一企业或行业或某些企业或行业的补贴。实际上，该协定附件四脚注 63 更是明确规定，“接受补贴的公司应为提供补贴的成员领土内的公司”。因此，原则上只有当世贸组织成员向位于其境内的企业提供的补贴时，

其他成员国才可以依据《补贴与反补贴措施协定》对其发起反补贴调查。

当然，美国和欧盟针对第 1.1(a)(1) 条和第 2.1 条也有不同的解读。比如美国和欧盟都认为“a Member”的表述并未明确将财政资助范围限定于提供资助的成员国的领土内；美国还认为“管辖范围”不限于地域管辖，还可能包括其他法律形式的“属人管辖”。

## 2. 欧盟的规定与做法

欧盟是首个在反补贴调查实践中将《补贴与反补贴措施协定》适用于跨国补贴的世贸组织成员。截至目前，欧盟在针对埃及、摩洛哥、印度和印度尼西亚等国的反补贴调查中，进行跨国补贴调查，并做出裁定，涉及到的补贴项目包括政策性贷款、资本投入支持、信用保险和低价提供货物等。

如果读一下欧盟《反补贴条例》第 3.1(a) 条，可以惊讶的发现该条例甚至明文规定“财政资助”是由“原产国或出口国政府”提供的（there is a financial contribution by a government in the country of origin or export）。这实际上进一步坐实了补贴提供者与补贴接受者必须位于同一国或同一领土范围内的要求。

然而，即使欧盟法自身存在这样的限制，也难不住欧委会聪明的创意做法。在 2020 年 6 月，欧盟在对自埃及进口的玻璃纤维织物反补贴调查中针对“跨国补贴”第一次作出裁定。欧委会援引了国际习惯法以及《国家对国际不法行为的责任条款草案》

中关于国家责任归属的规定，认为通过政治声明、经济区合作协议、以及埃及政府在该经济区内对经营活动的积极参与，埃及政府“承认并采纳”了来自中国政府的财政支持并作为自己的行为，因此，中国对埃及境内企业提供的财政资助可“归属于”埃及政府，这些财政资助可视为埃及政府所提供，并最终认定中国政府提供的相关跨国补贴为可诉性补贴。2023 年 3 月 1 日，欧盟普通法院在涉案中资企业诉欧委会关于该反补贴调查的判决中明确认可了欧委会将中国政府给予的财政资助归属于埃及政府的做法。2024 年 11 月 28 日，欧盟法院在上诉中驳回了原告请求，支持了欧盟普通法院的判决。

通过“归属”做法，欧委会认定补贴的最终提供者（被归属的埃及政府）与接受者（埃及中资企业）仍然位于同一世贸组织成员境内，似乎并没有完全突破《补贴与反补贴措施协定》不适用跨国补贴的规定。

### 3. 美国的规定与做法

美国长期以来对“跨国补贴”的调查持严格限制态度，但是自 2024 年新法规修订以来，已经完全放开了对“跨国补贴”调查的限制。截至目前，美国商务部在对来自东南亚和墨西哥等多国的光伏产品、纸质文件袋、浮法玻璃、拖车底盘等案中，对政策性贷款和低价提供原材料等项目发起跨国补贴调查。

在美国商务部于 2024 年 4 月 24 日对反倾销和反补贴税条例进行正式修订以前，美国《联邦法规汇编》第 351.527 节规定，除《1930 年关税法》第 701(d) 条（向国际财团提供补贴）和第

771A 条（上游补贴）另有规定外，如果确定补贴是接收公司所在国以外的国家政府根据下列援助方案或项目的一部分提供的，则不存在补贴。然而，美国通过修订删除了该节关于禁止发起跨国补贴调查的规定。美国商务部认为《1930 年关税法》第 701 节并没有针对反补贴调查设置任何地理限制；另外，二十五年前的立法所面临的贸易环境与现在相比有很大的变化，当时主要针对的是跨国交易中的对外援助，当今的跨国补贴更多以跨国资本注入、提供资金和贷款等形式出现，因此有必要删除第 351.527 节的限制，以给美国产业提供更全面的保护。

《1930 年关税法》第 701 节关于财政资助的定义与第 771(5A)(D) 关于国内补贴的专向性的定义与《补贴与反补贴措施协定》基本一致，均有“一国领土内”和“授予补贴机构的管辖范围内”等表述。当然，正如前文所述，美国商务部并不认为，这些表述存在任何地域方面的限制，而是强调补贴授予机构和补贴接受者不必在同一领土范围。

在近期针对东南亚四国的光伏反补贴调查中，与欧委会的做法不同，美国商务部直接将中国的公共机构提供给东南亚四国的贷款和原材料认定为财政资助，并没有尝试通过“归属”的理论来论证这些财政资助是由东南亚四国授予的。在认定专向性问题上，为了论证这些东南亚的中资光伏企业属于“授予补贴机构的管辖范围内”，美国商务部引用了一个失效的关于中央管理企业对外投资的暂行办法，试图说明“管辖”并不需要通过“属地管辖”来实现，也可能通过此类法律文中可能存在的“属人管辖”

来实现。然而，这一暂行办法不仅失效，即使是后续更新的办法也只适用于中央管理的国有企业，与这些在东南亚投资的民营光伏企业没有任何关系。美国商务部甚至以这些民营光伏企业的中国母公司存在的极少量的、可以在市场上自由流通的、国有基金持有的股份为理由，就将这些光伏企业统统认定为国有企业。

#### 4. 小结

欧盟关于跨国补贴的裁定相对巧妙和富有创意，然而这一做法能否得到专家组的认可尚无定论。美国的商务部关于跨国补贴的裁定方法既简单又粗暴，甚至不惜以刻意扭曲事实的方式做出跨国补贴存在专向性的认定，在法律上存在很大的瑕疵，有待通过国内法院或多边机制发起挑战。

（来源：国际贸易救济法律评论，作者：管健）

### （六）欧盟新兴补贴工具与做法暴露新保护主义倾向

近年来，欧盟在经贸政策多方面均体现出强烈的新保护主义倾向。在补贴和反补贴领域，欧盟频繁通过了新兴政策工具，并实施了非传统经贸规制手段，其结果具有歧视性，扭曲了正常的经贸往来，呈现出对新保护主义的典型体现。

#### 1. 欧盟持续强化并扩张补贴规制工具与手段

欧盟在补贴与反补贴领域通过扩大传统反补贴措施的适用范围，将其延伸至“跨境补贴”问题的处理，并创设“外国补贴”审查制度以限制跨国投资，形成了新旧工具叠加的规制体系，其中凸显出诸多非传统经贸规制特征。

首先，在针对进口贸易的反补贴调查中，欧盟不断突破传统

规则边界，通过一系列非传统方法肆意扩大反补贴措施的适用范围，显著增加了调查裁量的任意性与歧视性色彩。其突出表现为将“补贴适格提供者”的认定范围从国有企业向民营企业不当延伸，在新能源电动汽车等重点产业的反补贴调查中，欧盟将我国民营锂电池供应商、商业银行等市场主体强行归类为“公共机构”，仅凭企业响应产业政策、参与行业协会等市场化行为，便推定其具备政府职能或受政府“委托与指示”，进而将正常商业交易定性为“补贴”。更为甚者，欧盟在计算补贴幅度时拒绝采用企业实际成本数据，转而沿用“外部基准”这一歧视性做法，即便在我国紧固件等民营主导产业中，仍以“市场存在严重扭曲”为由，选用第三国替代数据作为计算依据，导致反补贴税率被不合理抬高。这种将商业自主行为政治化、将市场竞争问题意识形态化的操作，不仅背离世界贸易组织（WTO）规则对“公共机构”认定和对计算利益授予的要求，更以主观推定取代客观证据，彻底破坏了反补贴措施应有的公平性与可预期性。

其次，欧盟将反补贴调查规则扩张适用于“跨境补贴”场景，实质为国际投资设置隐性壁垒。在针对埃及玻璃纤维编织物的反补贴调查中，欧盟认为中国政府通过中埃苏伊士经贸合作区向区内企业提供了融资支持，将中国政府和企业的行为强行归因于埃及政府，认定埃及出口到欧盟的产品是受补贴的贸易。这种将第三国乃至其市场主体行为“嫁接”至出口国的逻辑，即违背 WTO 法理确立的“政府职权标准”，也无视了 WTO 规则所要求的补贴提供者和接收方需在同一领土内方具备专向性的要求。此类做法

迫使企业在跨境投资中需额外应对第三国政策可能引发的反补贴风险，显著增加合规成本与投资不确定性，实质阻碍了正常的国际产能合作与产业链布局。

再次，欧盟通过《外国补贴条例》在跨境投资与政府采购领域创设“外国补贴”审查制度，实质构筑起新型补贴壁垒。该规则将第三国政府对欧盟境内企业的财政资助纳入审查范围，要求企业在并购、公共采购等场景中主动申报补贴信息，否则面临被要求限制交易、剥离资产、开放其建设的基础设施、提供技术许可等限制等后果。根据外国补贴规则，欧盟还将若干种行为推定为“市场扭曲”性的，其后果在于举证责任转移，使得投资者负有极高举证负担。根据现有外国补贴执法案例，调查机构在判定是否“扭曲内部市场”时，享有极大自由裁量权，出海企业负有沉重的举证负担。

## 2. 欧盟补贴规制工具与手段的内核实为新保护主义

欧盟上述补贴与反补贴工具通过赋予调查机构更大的主观裁量权、引入“推定违法”的举证责任倒置规则，以及对中国等特定国家实施选择性适用，显著增强了政策实施的任意性与歧视性，暴露其保护主义本质。

就主观裁量权而言，欧盟为扩大补贴提供者即“公共机构”认定范围，任意扩展 WTO 确立的“政府职权”要素的覆盖面，使得补贴的认定充斥着不确定性。而《外国补贴条例》的配套工作文件进一步模糊“市场扭曲”判定标准，将“未来可能带来消极影响”这样莫须有的标准作为判断“扭曲”的依据之一，给调查

机构的认定带来极大的自由发挥空间。

就举证责任设置而言，在进口反补贴调查中，欧盟以“市场扭曲”为由拒绝采用中国企业实际成本数据，转而选用第三国替代基准，迫使企业承担证明自身“市场化”的过重负担。《外国补贴条例》对于特定类型的“补贴”更将举证责任完全转移，要求企业自证补贴未扭曲市场，若无法在短时间内提交全产业链财务数据，即面临不利推定。这种“有罪推定”逻辑与多边贸易规则中要求调查机构承担举证责任的原则背道而驰。

欧盟对补贴相关规则的适用还具有选择性，这使得该规则可以针对特定国家适用。在进口反补贴中，调查当局对来自中国等地的产业和企业直接预制了“市场扭曲”等标签，即便所涉行业系民营企业为主导，也难逃被列为“公共机构”和被适用“外部基准”的歧视性做法。而《外国补贴条例》虽名义上是为了填补对外欠缺国家援助控制制度的空白，以让企业接受欧盟内部国家援助和外部政府补贴受制于同样的约束，但对于“外国补贴”的调查更具有任意性，且“外国补贴”无法受制于欧盟内部国家援助同样的豁免制度。

### 3. 新保护主义补贴规制政策引发连锁负面效应

欧盟新保护主义补贴规则不仅破坏了市场主体对政策环境的稳定预期，加剧了国际贸易摩擦与投资壁垒，更对以规则为基础的全球经贸治理体系造成系统性冲击，最终将损害全球经济复苏进程。

在对企业的影响上，欧盟补贴规制的新保护主义转向显著增

加合规成本与经营风险。跨国公司在并购、公共采购等领域需投入大量资源应对可追溯过往补贴的审查，部分企业为规避风险被迫放弃欧洲市场。同时，由于“跨境补贴”规制的升级，中国等国家的企业赴第三国投资也面临着“寒蝉效应”，抑制了技术研发与产业升级投入。

在对他国政策的影响上，贸易与投资领域的连锁反应已开始显现。部分经济体纷纷效仿，依赖单边机制来规制所谓补贴问题，全球补贴规则碎片化趋势加剧。这种“以规则之名行保护之实”的做法，正在引发补贴政策的“逐底竞争”，各国为应对审查纷纷强化产业补贴。

在对多边体制的影响上，欧盟单方面将国内法凌驾于国际法之上，绕过 WTO 争端解决机制实施单边制裁，这种新保护主义行径削弱了多边框架的权威性。当新保护主义的多米诺骨牌开始倾倒，没有国家能独善其身。唯有坚守多边规则底线，抵制规则武器化，才能为全球治理和多边合作赢得契机。

（来源：国际贸易法评论，作者：车路遥）

## （七）中国新能源车企出海墨西哥机遇与挑战

2024 年，墨西哥跃升为中国新能源汽车第六大出口目的国，墨西哥正成为中国新能源汽车出海的“新蓝海”。得益于地理位置和成熟的全汽车产业链优势，墨西哥已成为全球重要的乘用车生产国和汽车配件供应国。宝马、奥迪、福特、通用汽车、奔驰、日产、特斯拉和比亚迪等世界知名燃油车和电动车制造商均在此设立生产工厂。根据墨西哥汽车工业协会（AMIA）估计，到 2025

年底，墨西哥将成为全球第五大汽车生产国，届时每年将有超 100 万产业工人生产超过 400 万辆汽车。

面对全球汽车产业电动化转型的浪潮，发展新能源汽车已成为墨西哥推动经济发展、改善民生的关键战略。当前，墨西哥汽车市场仍以燃油车为主导，电动汽车和混合动力汽车的市场份额不足 10%。然而，近年来墨西哥电动汽车市场发展迅猛，年增长率已超过 50%。鉴于此，墨西哥从国家到民间层面均高度重视新能源汽车产业的发展。在国家层面，墨西哥政府于 2023 年 6 月颁布《国家电动交通战略》，该战略明确指出，至 2050 年，墨西哥全国销售的轻型和重型客车均需实现电动化，这一目标为新能源汽车产业发展奠定了坚实的政策基础。

在民间，以墨西哥汽车工业协会为代表的汽车行业协会也在积极促进汽车行业向新能源方向转型。墨西哥汽车工业协会已向政府提交了 10 项转型建议，旨在推动墨西哥电动汽车产业在新时代实现进一步发展，这些建议无疑将为墨西哥电动汽车产业的发展提供重要的智力支持和方向指引。此外，比亚迪、沃尔沃、特斯拉、江淮汽车等多家汽车企业也联合成立了墨西哥电动出行协会（EMA），从新能源汽车生产商角度为墨西哥新能源汽车行业制定相应的协会目标以及规范。

在电动化浪潮下，墨西哥已经成为中国新能源车企出海的重要目的地之一。据统计，2024 年，墨西哥成为中国新能源汽车出口总量的第六大目的国，出口总量为 80552 辆。此外，墨西哥还在 2024 年中国汽车出口同比增量国家中排名第三，共增加了

63499 辆。多家中国车企已在墨西哥新能源汽车市场深耕多年。在众多扬帆出海的中国新能源车企中，比亚迪已成为墨西哥电动汽车销售量增长最快的汽车品牌之一，其成功经历为后来者积累了宝贵的经验，也印证了中国新能源汽车在墨西哥市场的巨大潜力。

2023 年 3 月，比亚迪正式进入墨西哥乘用车市场，并相继上市了多种车型。同时，比亚迪对墨西哥市场的定位进行了战略调整，将其重心转移到开发本地市场，并且针对墨西哥市场制定了低价策略，有效降低了消费者的购入门槛，使其快速在当地市场站稳脚跟，并实现了销量的爆发式增长。2025 年初，比亚迪宣布 2024 年在墨西哥销售了超过 4 万辆电动汽车和混合动力汽车。目前，比亚迪在墨西哥拥有超过 50 家经销商，2025 年预计销售 8 万辆汽车，展现出强劲的市场开拓能力。

中国企业在墨西哥加速布局发展新能源汽车得益于多重有利条件。

首先，墨西哥国家政策的支持和地方政府的积极欢迎。迫于美国压力，墨西哥宣布取消了对中国车企的专项补贴，但地方政府层面仍积极欢迎中国车企投资设厂。2024 年 5 月，阿瓜斯卡连特斯州州长出席了宁波峰梅新能源汽车科技有限公司的投资公告活动，对该公司的投资表示欢迎，并感谢他们对阿瓜斯卡连特州的信任。此外，墨西哥本国的新能源市场仍处早期阶段，墨西哥总统辛鲍姆延续此前担任墨西哥城市长时的政策基调，大力推行环保新政。相较于前任奥夫拉多尔政府，辛鲍姆政府对可再生

能源的转型议题展现出更加积极开放的态度，这为新能源汽车发展提供了更优越的政策环境。

其次，中国对新能源汽车出海的政策支持提供了制度性保障。2023 年 4 月国务院办公厅发布《关于推动外贸稳规模优结构的意见》。其中提到，“组织汽车企业与航运企业进行直接对接，引导汽车企业与航运企业签订中长期协议”，为中国新能源车企出海拓宽了合作之道。

最后，中国新能源汽车产业的领先优势为车企出海墨西哥提供了坚实技术基础。经过十余年政策引导与市场培育，中国已建立全球最完善的新能源汽车产业生态。中国新能源汽车产业在电池技术、智能驾驶系统、充电基础设施建设等领域已积累了世界领先的技术优势，能够为墨西哥市场提供多元化、高性价比的电动汽车产品，满足不同消费层次的需求。作为高度依赖技术创新和规模优势的汽车产业，中国国内的超大规模市场早已形成了技术创新与规模降本形成的良性循环。这一良性循环为中国新能源车企出海提供了显著成本优势，且可进一步转化为价格优势。

另一方面，墨西哥国内的基础设施、地缘政治风险以及劳动力素质等问题，成为今后中企在墨发展的重要挑战。

一是基础设施落后影响新能源汽车的产业布局以及建设速度。电力短缺成为制约新能源汽车发展的瓶颈。随着大规模城市化以及极端高温天气的增加，墨西哥国内工业用电和民众用电需求猛增，使国家电力系统的运行处于饱和且不稳定状态。2024 年 5 月，受到极端高温天气的影响，墨西哥多个州出现长时间停电

的状况。除电力短缺之外，墨西哥相对落后的道路基础设施和物流网络，也可能对新能源汽车的运输、销售及售后服务造成影响。充电配套设施不足也是影响新能源汽车扩大市场占有率的因素之一。

**二是地缘政治风险成为中企在墨发展的一大难题。**自 2025 年 4 月 4 日起，美国对进口墨西哥的产品征收 25%关税措施生效，进口乘用车以及关键汽车零部件受到影响。面对关税压力，墨西哥 2025 年第一季度的电动汽车项目投资额仅为 7860 万美元，与去年同期相比下降了 97.4%。美国对墨西哥进口产品征收关税的措施，无疑增加了中国车企在墨西哥建厂的复杂性。这不仅可能影响产品成本，更可能迫使中国车企在供应链布局和产品策略上进行更审慎的考量。面对美国政府的关税政策，辛鲍姆政府一方面表示将积极与美国政府开展谈判沟通，另一方面将继续加强实施“墨西哥计划”，减少对其他国家的进口依赖，创造新的工作岗位，以推动墨西哥的经济发展，这为中国企业寻求本地化生产和供应链多元化提供了契机。

**三是劳动力不足是困扰墨西哥制造业的普遍问题。**据万宝盛华的统计，2024 年墨西哥汽车行业有 76%的雇主面临着人才短缺的困难。一方面，汽车工业从传统内燃机汽车转型至新能源汽车，将减少传统燃油车生产相关的工作岗位；另一方面，培训新能源汽车生产相关的技术工人以满足制造业的需求也需要时间。苏尔曼集团墨西哥地区总监费尔南多·恩西索（Fernando Enciso）表示，保持电动汽车制造扩张的势头需要熟练的劳动力，而该行业仍然缺乏这种劳动力。

针对上述风险挑战，未来相关中资企业可酌情采取以下应对策略。

**一是主动对接墨西哥产业发展政策，将自身需求融入当地基础设施建设之中。**中国企业应积极与墨西哥政府部门、电力公司及当地合作伙伴沟通协作，参与到当地充电桩、电网升级改造等基础设施建设中，以确保自身生产运营和销售网络的顺畅运行。

**二是关注地缘政治走势，灵活调整发展策略。**密切关注美国对墨贸易政策的变化，积极评估和应对潜在的关税风险。同时，可考虑通过供应链本地化、与当地企业合资合作等方式，规避和降低地缘政治风险。

**三是加强本地人才培养和科技合作。**通过与墨西哥当地职业院校、大学合作，设立新能源汽车技术培训中心，培养熟练的本地技术工人。同时，加强与当地科研机构交流与合作，共同研发适应墨西哥市场需求的电动汽车技术和产品，实现人才和技术的双赢。除了技术工人，也应重视本地管理人才的培养，以实现企业在墨西哥的本土化运营。

**四是深耕本地化发展，构建本土化品牌形象。**除产品和技术以外，中国企业还需在营销策略、售后服务、品牌文化等方面，深入了解墨西哥消费者需求和文化特点，打造符合当地市场偏好、具有亲和力的品牌形象，提升消费者对中国新能源汽车的认知度和信任度。

（来源：中国贸易报，作者：李俊霖、黄洵）