

特朗普 2.0 对中国经贸政策梳理及应对措施

美国当地时间2025年1月20日，特朗普在国会宣誓就职美国总统并发表演讲，重申要以“美国优先”打造繁荣经济，带领美国走进“黄金时代”，同日发布了名为“America First Trade Policy”（“《美国优先贸易政策》”）¹的备忘录。2月4日，美国宣布对中国输美产品加征10%关税并取消对原产自中国的800美元以下商品适用小额豁免规则。对此，中国迅速予以反击，推出了对美国的各项反制措施，新一轮贸易摩擦的序幕已经揭开。特朗普在其首个任期内（“特朗普1.0”）对中国的贸易政策有哪些？以《美国优先贸易政策》为视角，特朗普在第二任期内（“特朗普2.0”）已经及未来可能会对中国采取哪些措施，会对中国产生何种影响？中国在国家层面采取了哪些措施应对中美贸易摩擦？中国外贸企业又应如何应对？本文将对以上问题进行分析。

一、特朗普1.0对中国贸易政策回顾

1. 提高关税

在特朗普首个任期内，美国贸易代表办公室（USTR）频繁运用301条款，对中国展开一系列调查，并在2018年3月出具调查报告认定中国存在所谓的“不公平”贸易行为，这一结论为特朗普政府出台打压中国的贸易措施提供了法律依据。从2018年6月至2019年12月，美国政府掀起对中国贸易战，先后5次对约5500亿美元的中国商品加征关税，致使对中国平均税率一度高达21%。在2020年1月签署中美第一阶段经贸协议后，税率虽有所下降，但仍维持在19.3%的较高水平。而同一时期，美国对世界其他国家的关税税率仅为3%，这凸显了美国对中国贸易政策的针对性和歧视性。高关税使得中国输美商品成本大幅增加，严重削弱了中国商品在美国市场的价格竞争力，众多中国出口企业订单量锐减，经营压力剧增。



冯晓鹏

合伙人
合规业务部



马聪

律师
合规业务部

¹ 详见<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>

2.出口管制

在出口管制方面，特朗普执政时期采用修订法案与利用原有“限制清单”的方式，不断拓展对中国出口的限制范围，加速高新科技领域脱钩。2018年，特朗普修订《2018出口管制改革法案》，2019年又修订“视同出口”条例，对美国向外国提供的商品、技术、软件进行管制，商务部借此将大量科技技术和中国科技企业纳入黑名单，试图从技术层面遏制中国科技产业的发展，阻碍中国在高新技术领域的追赶步伐。

3.经济制裁

为遏制我国重点科技企业发展，打击特定区域产业链，特朗普政府针对中国企业实施经济制裁，包括对知名头部科技企业发动制裁，限制获取高新技术产品；试图禁止中国互联网科技企业的产品在美国适用；禁止美国主体投资中国大型企业，促使纽约证券交易所强制退市中国三大电信运营商。

总体来看，在特朗普首个任期内，特朗普以“美国优先”为核心战略，逐渐构筑起一套针对中国的打压体系，全面覆盖贸易、科技、投资等关键领域。到特朗普首个任期结束时，美国已搭建起对中国经济贸易全面“脱钩”的基本路线，对中美经济发展和经贸关系以及全球产业链和供应链格局都产生了深远影响，也给未来中美关系的发展增添了诸多不确定性。

二、特朗普2.0可能对中国采取的贸易政策及影响分析

2025年1月20日，特朗普发布《美国优先贸易政策》，要求实施“强劲的贸易政策”“增强美国的工业和技术优势”“维护美国国家安全”，并要求美国商务部、财政部、贸易代表办公室等联邦行政机构在2025年4月1日前报告为实施上述目标可采取的一系列措施。我们认为，《美国优先贸易政策》是特朗普政府在贸易领域的纲领性文件，反映了未来四年特朗普政府在贸易政策方面的大致框架。《美国优先贸易政策》第三节单独提到中国，特别指出要对中美经济贸易关系进行评估调查。根据《美国优先贸易政策》的主要内容，并结合特朗普及其团队在竞选期间的公开表态，我们认为特朗普2.0已经及可能对中国采取的贸易措施和可能造成的影响如下：

1.调查中美经贸关系并提高关税

特朗普在竞选期间和上任后多次提到要对中国商品加征关税。在竞选期间，特朗普曾表示会对中国产商品加征60%甚至更高的关税，并表示如果金砖国家通过创造新的货币，或支持其他替代货币来削弱美元的主导地位，将对金砖成员国与美国开展的贸易征收至少100%的关税。此外，特朗普在1月20日《美国优先贸易政策》中特别提出了对中美经济贸易关系的调查评估，包括审查中美之间有关经贸的相关协定，评估中国是否按照相关协定行事，调查中国是否存在对美国经济造成不利影响的行为，评估此前对中国加征关税的情况等，并多次提到将根据调查情况采取征收关税等措施。2月3日，特朗普签署行政令，正式确认自2月4日起对所有自中国进口的商品在现有关税的基础上加征10%的关税。综合特朗普及其团队的言论和《美国优先贸易政策》的内容，我们认为特朗普政府特别重视对中国贸易行为的评估，此次加征10%的关税很可能并非特朗普加税的终点，不排除后续会进一步对中国加征关税。

结合特朗普上一轮加征关税的情况，美国对中国加征关税的幅度有较大概率会以循序渐进的方式而非一次性大量加征，并以加征关税作为筹码与中国进行贸易谈判。另外，特朗普在竞选中也提到，除了对中国出口的商品直接加关税外，还将对中国出海设厂生产并经由墨西哥出口美国的汽车征收高额关税，因此不排除特朗普未来可能会针对中国企业在第三国设厂的情况对相应产品加税。美国市场是许多中国企业重要的海外市场，加征关税使得中国外贸企业在美市场竞争处于不利地位，市场份额面临被竞争对手抢占的风险。另外，有经济专家分析，综合历史经验，美国加征关税可能会通过贸易和投资渠道影响国际收支平衡和外汇供求关系，可能带来人民币汇率贬值风险。

2. 评估和修订小额关税豁免规则

《美国优先贸易政策》要求对目前实施的De Minimis Rule (“小额关税豁免规则”) 进行调查，评估该政策是否造成关税收入的损失以及导致假冒产品和违禁药物进入美国，并提出对该规则的修改建议，以保护美国的财政收入和公众健康。此前，根据美国《关税法》第321条规定的小额关税豁免政策，每人每天可以进口不超过800美元的商品而无需缴纳关税，且在办理通关手续时可以更加简化的形式报关。但CBP经调查认为，向美国申请小额关税豁免的货物数量从2015年的1.39亿件增加到2023年的10亿件，增幅超过600%。到2024财年，小额关税豁免货物数量再次上升至超过13.6亿件，这给CBP的执法和输美产品质量、知识产权和消费者保护带来了挑战。因此，美国海关与边境保护局 (“CBP”) 于1月21日针对小额关税豁免规则发布了一项拟议规则²。根据该新规则，需要征收201条³、232条⁴和301条⁵关税的货物将被禁止适用小额关税豁免规则，受影响的商品包括受201条款关税影响的洗衣机和光伏产品、受232关税条款影响的钢铁制品和铝制品以及受301关税条款影响的服装和电子产品等。另外，所有申报进口的小额关税豁免货物还需要向CBP提供10位美国海关编码。2025年2月3日，CBP根据特朗普的行政命令发布通知⁶，进一步明确原产自中国 (包括中国香港) 的所有商品都不能适用小额豁免规则。

中国对美国出口贸易中，通过小额关税豁免渠道进入美国的商品占一定比例。政策修订后，中国企业对美国的出口贸易量可能出现下滑，特别是服装、纺织品等劳动密集型 and 低价值产品受到的冲击可能更为明显。中国跨境电商企业也将直接受到冲击，此次政策调整后，跨境电商企业为维持利润可能将提高售价，这将削弱其价格竞争力，影响消费者购买意愿。成本上升和价格上涨将使中国企业，特别是跨境电商在美国市场份额受到挤压。

3. 取消与中国的永久性正常贸易关系

特朗普在《美国优先贸易政策》中提到要评估美国与中国的永久性正常贸易关系。作为回应，美国参众两院于2025年1月24日提出了撤销中国永久正常贸易关系的《恢复贸易公平法案》。根据该法案，一旦终止对中国的永久正常贸易关系，中国向美国出口的商品将无法享受最惠国税率，非战略商品最低征收35%从价关税，战略商品最低征收100%关税。该法案规定，对中国关税将分五年逐步提高，第一年增幅为10%，第二年25%，第四年50%，第五年达到100%。

相比于一般的加征关税措施，取消永久性正常贸易关系对中国企业的影响范围更大。目前美国最惠国关税平均税率仅为2.2%，而美国非最惠国待遇的平均税率为42%，如果美国取消与中国的永久性正常贸易关系，中国出口到美国的所有商品将会面临着极高的关税成本，可能会造成中国各个行业的出口整体下滑，总体经济增速下降。

² 详见<https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/21/2025-01074/trade-and-national-security-actions-and-low-value-shipments>
³ 1974年《贸易法》第201条。根据该条规定，如果相关商品经调查并确定进口激增对美国产业构成严重损害的重大威胁，美国政府可以对产品征收关税或其他贸易措施。目前，中国的太阳能电池板、洗衣机及零件等产品已经被征收201条关税。
⁴ 1962年《贸易扩展法》第232条。根据该条规定，美国可以对可能对“国家安全”产生不利影响的产品征收关税或实施配额。
⁵ 1974年《贸易法》第301条。根据该条规定，总统可以采取一切适当行动，包括报复性关税，以应对外国政府不合理、歧视性或给美国商业造成负担或限制的任何法案、政策或做法。
⁶ 详见https://content.govdelivery.com/bulletins/gd/USDHSCBP-3d062f4?wgt_ref=USDHSCBP_WIDGET_2

4. 调查和打击规避关税行为

在此前的贸易摩擦中，中国企业通过转口贸易的方式对美国间接出口，或增加对第三方国家的投资和产业布局，在第三国建立海外工厂进行组装和加工后再出口至美国，改变产品原产地以规避美国加征关税。然而，部分海外工厂生产的产品虽然依据当地法律获得了第三国的原产证，但可能并未满足CBP和商务部对原产地的要求，这也导致CBP加大了原产地调查的力度，并和美国商务部加强了联合执法，近年来美国对原产地和反规避的调查愈发频繁。

对此，特朗普在竞选期间和《美国优先贸易政策》中均提到，要打击中国商品通过第三国出口到美国的行为，CBP可能会进一步对美国进口的商品进行原产地溯源，对中国中转移墨西哥、东盟等国家出口的商品加征关税，或直接对中国企业进行产业布局的第三国国家加征关税，例如对马来西亚、泰国等国家的光伏产品加征反倾销税。这会影响到中国企业的产业布局，以及供应链的规划和稳定性，导致部分企业考虑将部分产能转移到美国本土或其他不受关税影响的国家和地区，以避免高额关税，同时带来了重新投资、劳动力成本高等问题。另外，由于美国政策的不确定性，未来中国企业出口的不确定性和对外投资的风险将会更高。

5. 强化出口管制和经济制裁

《美国优先贸易政策》要求审查美国出口管制制度并提出修改建议，以保持和加强美国的技术优势，消除现有出口管制制度中的漏洞，尤其是在向战略竞争对手及其代理人转移战略物资、软件、服务和技术方面的漏洞。因此特朗普政府在未来可能会进一步加强出口管制和经济制裁的力度，以巩固美国的技术领先地位。

据数据统计，截至2025年1月，已有964个中国实体被列入Entity List（“实体清单”），被列入实体清单的企业会受到出口许可限制，与美国供应商的业务往来将受到限制；586个实体和298个人被列入特别制定国民和被冻结人员清单（“SDN清单”），被列入SDN清单的企业在美国境内或由美国主体占有的财产会被冻结，且与美国主体的交易将受到限制；134个实体被列入中国军事企业清单（“CMC清单”），被列入CMC清单的企业与美国企业的业务合作可能会被终止或受限，且难以获取来自美国的现金技术和产品。总体而言，被列入清单的企业的生产和交易将受到重大影响，只能通过提出申请、诉讼等方式从清单上移除以重新恢复正常的商业贸易地位。

特朗普在其首个任期内修订了《出口管制改革法案》，美国商务部将大量商品和科技技术列为管制物项，并将越来越多的中国企业纳入管制清单。拜登则在特朗普贸易政策的基础上在出口和投融资方面对中国出台了大量的限制政策，包括对关键物项施加出口管制措施，对投资中国企业进行限制等，特别是针对半导体、量子技术等高新技术领域。特朗普在新任期内对中国的出口管制和投融资限制可能会继续沿着其首个任期内和拜登政府的做法，强化和细化现有的出口管制措施，并将生物医药、农业科技等领域纳入管制范围。在投融资限制方面，可能会限制美国主体对中国更多领域的投资，同时扩大中国企业在美国投资的限制。

6. 吸引供应链回流美国

特朗普及其团队一直注重于重振美国本土制造业、降低贸易逆差以及巩固经济霸权等多重战略考量，极有可能通过一系列极具吸引力的税收优惠政策吸引制造业回流美国，这一举措会对中国制造业供应链的现有格局产生巨大冲击。

在原材料供应和生产制造环节，中国在原材料的供应与生产领域拥有完善的产业体系以及强大的生产能力和优势。特朗普若推行贸易保护政策，对中国原材料加征高额关税，或限制中国原材料进入美国市场，或通过收优惠和补贴等手段吸引制造业回流美国，将直接影响中国原材料出口企业的订单量和利润，企业也将面临产能过剩、库存积压、外资撤离等问题，进而影响整个原材料生产和加工产业链。

在高新技术研发方面，特朗普在上一任执政期间就通过修订法案、发布行政命令等方式限制中国企业获取美国技术和投资美国关键技术领域，把更多中国科技企业纳入“实体清单”。本次特朗普任期内有较大可能会进一步加大对中国的技术封锁和制裁力度，延缓技术创新速度，限制中国建设高新技术产业供应链。

三、中国采取的反制措施及对中国企业的应对建议

1. 国家层面的反制措施及对美国的影响

近年来，中国积极扩大对外开放和扩大内需，多措并举未雨绸缪积极布局以应对美国的恶意打压。在扩大对外开放方面，中国加快推动高质量共建“一带一路”走深走实，与150多个国家签署合作文件；深化多双边和区域经济合作，高质量实施《区域全面经济伙伴关系协定》，落实最不发达国家零关税待遇；全面取消制造业领域外资准入限制，保障外资企业多方面国民待遇；建设海南自由贸易港，对接国际高标准经贸规则等。在扩大内需方面，国务院发布《扩大内需战略规划纲要（2022-2035年）》，明确要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，推动全国统一大市场建设；推动中国制造业高质量发展，加快建设现代化产业体系；全面促进消费，加快消费提质升级，优化投资结构，拓展投资空间。

在特朗普政府宣布对中国加征关税后，中国第一时间推出对美国的多项反制措施。商务部表示中国已将美国的征税措施诉至世贸组织争端解决机制。商务部和海关总署发布公告对钨、碲、铋、钼、铟相关物项实施出口管制。商务部将美国PVH集团和因美纳公司列入不可靠实体清单。国家市场监管对谷歌公司开展反垄断立案调查。国务院关税税则委员会发布公告，明确自2025年2月10日起对原产于美国的煤炭、液化天然气加征15%关税，对原油、农业机械、大排量汽车、皮卡加征10%关税。

相对于特朗普对所有中国输美商品加征10%关税的做法，中国本次的反制措施相对克制，范围也相对有限，但精准地针对了美国的相对优势产业和高科技材料所需的关键矿产。对此，美国智库专家表示，美国征税对中国的影响有限，中国在过去20年稳步降低了贸易对经济的重要性，中国对美国的贸易依赖程度逐渐降低，2023年中国对美出口仅占对全世界出口的15%。而随着美国加征关税的生效，美国消费者和企业也可能面临电子产品、鞋子等一系列商品的价格上涨，增加企业和消费者的成本。耶鲁大学预算实验室估计，美国家庭的购买力在短期内将损失1200美元，长期将损失1000美元⁷。另外，中国对关键材料的出口管制也将对美国高科技行业及整体经济产生影响。镓、锗和锑是国防技术的重要原材料。以锑为例，中国是世界上最大的锑生产国，美国国内没有锑生产，库存严重受限。自2024年9月中国实施锑出口限制以来，中国锑出口量下降了97%，而价格却上涨了200%。美国地质调查局最近的研究估计，仅镓和锗供应中断就可能给美国经济造成超过30亿美元的损失⁸。

2. 中国企业的应对建议

（1）优化出口结构，推动多元化布局

在当前复杂多变的国际政治经济局势下，若特朗普再度推行高额关税政策，全球贸易秩序必将受到巨大冲击，中国企业的对外贸易也将面临全新挑战。在这样的严峻形势下，优化出口结构，推动多元化布局，降低对单一经济体的过度依赖，已然成为增强外贸企业抗风险能力的关键之举。随着全球经济格局的变化，新兴市场国家的经济快速发展，需求不断增加，中国外贸企业应积极主动开拓与东盟、以及“一带一路”沿线国家的贸易合作。其中，东盟作为新兴市场也是中国极为重要的贸易伙伴，在电子、机械、农产品等众多领域都有着广阔的合作前景；“一带一路”倡议也为沿线国家搭建起了合作共赢的桥梁。通过积极拓展新兴市场的出口业务，外贸企业能够有效分散来自美国市场的风险，推动外贸市场的多元化布局。

⁷ 详见<https://fortune.com/2025/02/03/americans-brace-trump-tariff-pain-that-could-cost-them-over-1200-a-year/>

⁸ 详见<https://www.usgs.gov/news/national-news-release/usgs-critical-minerals-study-bans-gallium-and-germanium-exports-could>

(2) 提高供应链抗风险能力

企业应与多家供应商建立合作关系，确保原材料和零部件的稳定供应，加强供应链弹性。同时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，构建区域性供应链生态。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，增强企业在全球供应链中的影响力。

企业在海外设厂转移供应链和改变原产地时应注意满足实质性改变原则，避免简单组装加工导致出口商品仍被认定为原产地是中国。另外，在贸易争端背景下美国对原产地的认定可能会进一步趋严，因此企业应关注美国关于原产地认定的最新规定和裁定并及时做出调整。企业在出口前也可以提前向CBP申请原产地裁定，明确原产地及认定标准，确保供应链合规，提前应对美国的新关税政策。

(3) 提高产品竞争力，推动高端制造发展

企业应提高产品竞争力，从中国制造向中国创造转变，加大研发投入，充分借助新兴科技对产业进行迭代升级，提升产品的技术含量和附加值，减少对价格战的依赖。高附加值产品在国际市场上更具竞争力，也更能抵御贸易摩擦带来的冲击。

(4) 熟悉中外法规，加强合规与风险管理

企业不仅需要规避来自美国的管制和制裁风险，也要严格遵守中国出口管制的相关规定。企业在出口时应遵守《中华人民共和国出口管制法》《中国禁止出口限制出口技术目录》和相关公告的合规性要求，开展全面的尽职调查，确认相关产品、技术是否被列入管制清单。在出口两用物项、军品、高敏感限制类技术等受控物项时，应按照规定取得相应资格。企业应完善内部贸易合规体系，熟悉中外出口管制法规及相关政策，并对上下游供应链进行风险评估，关注存在未知最终用户和最终用途的风险，确保企业及相对方运营符合中国和国际规则，降低违规和被制裁的风险。同时密切关注中美贸易政策的变化，及时调整企业战略，对美国可能采取的加税措施提前做好风险评估和应对预案。

版权声明:

©金杜律师事务所2025年版权所有

金杜律师事务所保留对本书的所有权利。未经金杜律师事务所书面许可，任何人不得以任何形式或通过任何方式（手写、电子或机械的方式，包括通过复印、全录音、录音笔或信息收集系统）复制本书任何受版权保护的内容。

