

# 美国履行世贸组织规则义务情况报告

2023年8月

# 目录

前言.....	1
摘要.....	3
一、美国履行世贸组织规则义务总体评价.....	4
(一) 多边贸易体制破坏者。.....	5
(二) 单边主义霸凌行径实施者。.....	7
(三) 产业政策双重标准操纵者。.....	9
(四) 全球产业链供应链扰乱者。.....	12
二、对美国政策措施的具体关注.....	15
(一) 关税和非关税壁垒。.....	15
1. 关税高峰和关税升级。.....	15
2. “301 条款”。.....	15
3. “232 条款”。.....	17
4. 电信设备。.....	21
(二) 产业补贴。.....	22
1. 电动汽车。.....	22
2. 半导体。.....	26
3. 光伏。.....	26
4. 清洁能源。.....	28
5. 关键矿物。.....	29
6. 航空。.....	31
7. 生物技术和生物制造。.....	32
8. 补贴通报。.....	33
(三) 农业补贴。.....	34
1. 农业补贴力度。.....	34
2. 黄箱补贴水平。.....	36
3. 特定产品补贴。.....	36

4. 农业补贴通报。 .....	37
(四) 贸易救济。 .....	38
1. “替代国”做法。 .....	38
2. 分别税率。 .....	39
3. 公共机构。 .....	40
4. 外部基准。 .....	41
5. 归零。 .....	42
6. 不利事实推定。 .....	43
7. 日落复审。 .....	44
(五) 标准、技术法规和合格评定程序。 .....	45
1. 室内空调节能标准。 .....	46
2. 民用航空安检设备认证。 .....	46
3. 境外企业参与标准化工作。 .....	47
4. 海产品进口监测计划。 .....	48
(六) 服务贸易。 .....	49
1. 电信业服务。 .....	49
2. 数字服务和互联网服务。 .....	51
3. 航运和海运服务。 .....	53
(七) 知识产权。 .....	54
1. “特别 301 条款”。 .....	54
2. “337 条款”。 .....	55
3. 窃取知识产权和数据。 .....	56
4. 生物剽窃。 .....	57
5. 版权保护不足。 .....	58
(八) 出口管制与经济制裁。 .....	59
1. 出口管制。 .....	59
2. 经济制裁。 .....	63

(九) 投资审查政策。 .....	65
(十) 购买美国货。 .....	67
(十一) 国际经贸合作中的歧视性安排。 .....	71
1. “毒丸条款”。 .....	71
2. “近岸/友岸外包”政策。 .....	72
3. 技术合作与管制。 .....	75
<b>三、纠正美国违规及破坏多边主义行径的努力.....</b>	<b>78</b>
(一) 坚持真正的多边主义。 .....	78
(二) 推动恢复上诉机构。 .....	79
(三) 维护发展中成员合法权益。 .....	80
(四) 用好世贸组织审议监督职能。 .....	82
(五) 维护争端解决机制权威性。 .....	83
<b>结语.....</b>	<b>85</b>

## 前言

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

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

美国是世界第一大经济体，对外贸易一直处于全球领先地位，是多边贸易体制的重要创立者和主要受益者。然而，自2017年以来，美国以“美国优先”为出发点，阻挠世贸组织上诉机构成员遴选并致上诉机构“瘫痪”，任意加征关税，滥用贸易救济措施和出口管制措施，实施歧视性补贴，挑动“脱钩”“断链”，实施各类经济胁迫和经济制裁，严重削弱世贸组织的核心价值和基本原则，也严重违背遵守世贸组织规则的国际义务，给多边贸易体制带来严峻挑战，损害世贸组织成员共同利益。

为敦促美国遵守规则、践行承诺，发挥主要成员的表率作用，维护多边贸易体制的权威性和有效性，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，中国商务部特发布本报告。

## 摘要

本报告除前言与结语外，主要包括以下三个部分。报告第一部分从四个方面对美国履行世贸组织规则义务情况进行总体评价。美国作为多边贸易体制的重要创立者和主要受益者，理应发挥表率作用，遵守规则、履行承诺、维护多边贸易体制的权威性和有效性。然而，自2017年以来，美国为了转嫁国内矛盾，以“美国优先”为出发点，无视世贸组织规则与成员的期待，大搞单边主义、保护主义和霸凌主义，对多边贸易体制造成严重冲击。

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

报告第三部分阐述了中国与其他成员共同纠正美国违规及破坏多边主义行径的努力，包括坚持真正的多边主义、积极推动恢复上诉机构、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。

## 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第二大货物贸易国，对外贸易投资一直处于全球领先地位。美国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均有贡献。

美国是多边贸易体制的重要创立者。美国在二战后推动达成《关税与贸易总协定》（以下简称GATT），在上世纪八十年代领导发起乌拉圭回合谈判，作为世贸组织创始成员之一，对世贸组织规则的建立曾发挥关键影响。在世贸组织成立后，《信息技术协定》及其扩围、《贸易便利化协定》等重要协定的达成及服务贸易国内规制、电子商务等新议题的积极进展和成果，离不开美国的引领和推动。2022年，世贸组织第12届部长级会议（以下简称MC12）取得一系列成果，美国也作出贡献。美国曾积极利用多边机制解决与成员之间的贸易纠纷，曾是世贸组织争端解决机制的重要维护者。

美国是多边贸易体制的主要受益者。金融、互联网、高科技巨头和跨国公司以及美国农场主等均从自由贸易中获取了巨大利益。然而，美国并没有合理的利益分配机制，没有处理好国内各阶层收入和就业机会的不平等问题，导致国内各阶层受益不均。另外，作为一个低储蓄、高消费、高债务的国家，美国长期储蓄不足，需要依靠经常账户赤字和贸易逆差来实现经济增长。美国政府将造成国内问题的原因归咎于所谓“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“美国优先”原则，采取一系列单边主义和贸易保护主义措施，违背多边贸易体制的核心价值和基本原则，违反世贸组织规则义务，破坏多边贸易体制的权威性和有效性，扰乱经济全球化进程，对全球经济和贸易的稳定发展造成极大的损害。

### **（一）多边贸易体制破坏者。**

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

**破坏争端解决机制。**争端解决机制是世贸组织“皇冠上的明珠”，以其具有约束力的裁决为世贸组织规则的有效实施提供了重要保障。2017年以来，在争端解决机制上诉机构成员任期陆续届满并出现空缺的情况下，美国以上诉机构存在一系列体制性问题为由阻挠上诉机构成员遴选，致使上诉机构陷入“瘫痪”。截至2022年12月，美国已连续60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。在绝大多数成员支持尽快启动上诉机构成员遴选程序的情况下，美国仍继续以美国的体制性关注没有得到解决为由，拒不支持启动遴选<sup>1</sup>。

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）第17.2条关于“上诉机构成员空额一经出现即应补足”的规定。美国一方面竭力阻挠上诉机构成员遴选并导致上诉机构“瘫痪”，另一方面充分利用上诉机构成员空缺

---

<sup>1</sup> WT/DSB/M/472.

的状态，就对自身不利的专家组裁决提起上诉，恶意阻止专家组报告通过和生效。截至2023年2月，处于上诉待审状态的案件有29起，其中美国提起的上诉待审案件有11起，占比37.93%。

**选择性执行DSB裁决。**全面和充分执行DSB裁决是每个世贸组织成员的基本义务，也是所有成员的共同期待，但是美国在执行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。自世贸组织成立至今，美国在世贸组织被诉案件有157起，其中因美国执行裁决不力发生争端的案件有28起，占有所有美国被诉案件约20%，DSB授权起诉方对美采取报复措施的案件有9起。更令成员担忧的是，2022年12月，专家组发布了中国、挪威、瑞士和土耳其诉美国“232条款”钢铁和铝产品关税措施的报告（DS544、DS552、DS556和DS564）和中国香港诉美国原产地标签案的报告（DS597），认定美国的“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。在2023年1月召开的DSB会议上，中国、挪威、瑞士、土耳其、中国香港五个成员要求DSB通过专家组对上述五起案件的裁决，并要求美国撤销违规措施，但美国却在会议前对上述五份裁决全部提起上诉。美国贸易代表办公室（以下简称USTR）声称美国将不会执行专家组的裁决，并对世贸组织争端解决机制妄加指责<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> 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>.

**挑战发展中成员特殊和差别待遇。**在世贸组织中，发展中成员身份由成员自我认定。与发达成员相比，发展中成员享有特殊和差别待遇，这也是世贸组织赋予所有发展中成员的合法权利。但美国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<sup>3</sup>。2019年起，美国连续9次向世贸组织总理事会提交提案<sup>4</sup>，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，违背世贸组织中发展中成员自我认定的惯例。

## **（二）单边主义霸凌行径实施者。**

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

**滥用国家安全例外。**2017年以来，美国以“国家安全”为由对来自全球的钢铁、铝等产品发起“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，加拿大和墨西哥被豁免钢铁和铝产品“232条款”关税的前提是同意与美国达成《美国—墨西哥—加拿大协定》（以下简称USMCA）<sup>5</sup>；韩国获得一定数量的钢铁产品配额是因为其在《美国—韩国自由贸易协

<sup>3</sup> WT/MIN(17)/ST128.

<sup>4</sup> WT/GC/W/764/Rev.1.

<sup>5</sup> 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>.

定》的谈判中作出让步<sup>6</sup>。美国甚至将针对土耳其钢铁产品的“232条款”关税从25%提高到50%，以惩罚土耳其在某些政治问题上与美国的分歧<sup>7</sup>。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，撤销相关电信企业在美国运营通信业务的牌照<sup>8</sup>，阻止来自中国的投资。美国不断扩大对外国投资进行安全审查的范围和权限，甚至准备对美国企业的海外投资业务启动所谓的“安全审查”<sup>9</sup>。欧洲贸易政策分析网站—Borderlex在2023年2月发表评论员文章，称“美国最近拒绝执行专家组关于特朗普时期就钢铝加征关税的裁决，这表明华盛顿可以在任何问题上以‘国家安全’为由，拒不执行规则”<sup>10</sup>。

**实施经济胁迫。**为巩固在半导体和新能源等高科技领域的优势地位，美国不惜动用国家力量胁迫相关企业提交核心机密信息，逼迫相关国家、地区或实体“选边站队”。美国商务部曾于2021年9月要求半导体供应链企业在45天内“自愿”提供相关信息，包括库存、产能、供货周期、客户信息等26

---

<sup>6</sup> 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/>.

<sup>7</sup> 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/>.

<sup>8</sup> 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>.

<sup>9</sup> National Security Strategy, 33, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

<sup>10</sup> 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/>.

项核心数据<sup>11</sup>，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<sup>12</sup>。

**滥用出口管制和制裁措施。**出口管制制度本来是为了防止大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散，但是美国却将其作为限制其他国家发展、打击他国企业的黑箱。美国的《2018年出口管制改革法》甚至明确要求通过出口管制手段来增强美国的产业基础，保持美国在科学、技术、工程和制造领域的领先地位<sup>13</sup>。美国还以“国家安全”“人权”等为由，将中国大量实体列入出口管制“实体清单”与“特别指定国民和被封锁人员名单”，并采取数量限制措施，导致有关中国企业的正常对外经贸往来遭到严重阻碍。

### **（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”。美国一方面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，通过大规模提供涉嫌违反世贸组织规则的补贴，造成产能过剩，扭曲相关产品的全球市场。另一方面，美国却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。

---

<sup>11</sup> 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>.

<sup>12</sup> 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>.

<sup>13</sup> Export Control Reform Act of 2018, Sec. 102, available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5040/text>.

**长期实施产业保护政策。**美国立国之初即奉行幼稚产业保护理论，强调通过关税和政府补贴等手段保护国内产业。二战后，美国产业竞争力全球领先，为了帮助美国产品更好进入全球市场，美国推动GATT纳入产业补贴规则，限制或禁止其他成员通过补贴支持国内产业。但是，美国并没有因此减少产业政策的使用，而是将补贴等支持手段以更加隐蔽的方式转向互联网、电子信息产业、国防与航空航天等高科技产业，以扶持此类产业的发展。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相关产业。

**出台强力的高科技产业政策。**在《2022年芯片与科学法》中，至少有390亿美元将直接用于“制造业激励”，并给予投资半导体先进制造设施的纳税人总投资额25%的税收抵免；该法还将为科学研究提供约2000亿美元的资金。另外，《2022年芯片与科学法》还纳入了“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”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等措施，限制或禁止芯片向可能与美国有竞争的成员出口，限制其他成员的产业发展。美国商务部长雷蒙多于2023年2月公开表示，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美国企业都拥有大量研发和大规模产能的国家，并希望到2030年，美国将在岸设计和生产世界上最先进的芯片<sup>14</sup>。

---

<sup>14</sup> Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo: The CHIPS Act and a Long-term Vision for America's Technological Leadership, available at:

以减缓“气候变化”为名大规模补贴扶持国内产业。为在清洁能源市场中占据主导地位，美国政府以应对气候变化为名制定了《2022年通胀削减法》，将提供高达3690亿美元的可诉补贴甚至是禁止性补贴，以支持电动汽车、关键矿物、清洁能源及发电设施的生产和投资。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，关键矿物含量必须有一定比例是在美国或与美国有自由贸易协定的国家提取、加工或回收，电池组件需在北美地区生产和组装，且关键矿物和电池组件的生产不得由“受关注的外国实体”完成，新电动车的最终组装也要在北美境内进行等。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，才可能获得税收抵免。

**频繁指责其他成员合理产业政策。**美国在通过产业政策大肆补贴自身国内产业的同时，却以市场经济体制的“捍卫者”和“主裁判”自居，频繁指责其他成员利用产业政策支持和发​​展本国经济。如2018年以来，美国政府以对中国出口产品加征高额关税为威胁，执意要求中国取消支持科技研发、落后地区发展等合理的产业政策。在美国主导的多份美国、欧盟和日本三方贸易部长声明中，美国还提出要扩大禁止性补贴的范围，并为其他“有害补贴”建立举证责任倒置机制等<sup>15</sup>。

---

<https://www.commerce.gov/news/speeches/2023/02/remarks-us-secretary-commerce-gina-raimondo-chips-act-and-long-term-vision>.

<sup>15</sup> Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union, available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union>.

#### **（四）全球产业链供应链扰乱者。**

美国在霸权和冷战思维作祟下，采取多种保护主义做法，比如滥用国家安全、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”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<sup>16</sup>；从全球来看，美国的做法不仅不会增强全球产业链和供应链的韧性，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。特朗普政府对华加征“301条款”关税的重要目的之一就是胁迫美国进口商将采购来源转移到美国或其他国家，实现其所谓“美国制造”的目标。例如，USTR在决定是否给予中国产品“301条款”关税豁免时的重要考虑因素之一是相关产品或类似产品能否从美国或第三国获得。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<sup>17</sup>。

以“美国优先”为导向审查供应链。拜登政府上任伊始就发布《关于美国供应链第14017号行政令》，要求对依赖进口的六大产业进行为期一年的审查和对四大类产品进行为期100天的审查<sup>18</sup>。2021年6月，美国发布《第14017号行政令

<sup>16</sup> 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>.

<sup>17</sup> 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>.

<sup>18</sup> America's Supply Chains, Executive Order 14017 of February 24, 2021, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/03/01/2021-04280/americas-supply-chains>.



项下的百日审查报告》，分别对半导体、关键矿物、药品和活性药物成分、高容量电池供应链进行了审查<sup>19</sup>。2022年2月，美国再次发布针对公共健康<sup>20</sup>、国防<sup>21</sup>、运输<sup>22</sup>、能源<sup>23</sup>、信息通信产业<sup>24</sup>、农产品和食品产业<sup>25</sup>供应链风险评估报告，并提出加大国内基础设施建设投资、增加政府研发投入、扩大关键产品国内生产、与盟友合作保证供应链多元化、打击“不公平贸易”等多种应对措施。

**以歧视性手段扰乱产业链供应链。**美国发展新能源产业的《2022年通胀削减法》以及发展半导体产业的《2022年芯片与科学法》，试图以巨额补贴手段在美国本土或美国“信赖”的伙伴国建立相关产业。这些法律还以歧视性手段限制或排斥其他成员参与全球新能源和半导体供应链，强行改变全球产业格局与市场分工。此外，美国还以“国家安全”等为由限制或禁止受管制物项对某些成员的出口，强行切断其他成员获得来自美国的产品或技术的供应。

**以“近岸/友岸外包”构建排他性产业链供应链。**美国政府极力推动的印太经济框架（以下简称IPEF）、“芯片四方联

---

<sup>19</sup> 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/>.

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

<sup>21</sup> Securing Defense-Critical Supply Chains, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2944488/defense-department-releases-report-on-strengthening-defense-critical-supply-chain/>.

<sup>22</sup> Supply Chain Assessment of the Transportation Industrial Base: Freight and Logistics, available at: <https://www.transportation.gov/supplychains>.

<sup>23</sup> America's Strategy to Secure the Supply Chain for a Robust Clean Energy Transition, available at: <https://www.energy.gov/policy/articles/americas-strategy-secure-supply-chain-robust-clean-energy-transition>.

<sup>24</sup> Assessment of the Critical Supply Chains Supporting the U.S. ICT Industry, available at: <https://www.dhs.gov/publication/assessment-critical-supply-chains-supporting-us-ict-industry>.

<sup>25</sup> America's Strategy to Secure the Supply Chain for a Robust Clean Energy Transition, available at: <https://www.energy.gov/policy/securing-americas-clean-energy-supply-chain>.

盟”、美欧贸易与技术理事会（以下简称TTC），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”产业链和供应链，并排斥美国的非盟友国家，极大破坏全球产业链和供应链的稳定和健康发展。

## 二、对美国政策措施的具体关注

### （一）关税和非关税壁垒。

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

#### 1. 关税高峰和关税升级。

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

#### 2. “301条款”。

“301条款”是指美国《1974年贸易法》第三章第301条至第310条，全称为“对不公平贸易做法的救济”。该法规定，如果USTR应申请或自主发起调查，认定其他国家违反美国的贸易协定或其他国家的法律、政策和不正当做法对美国商业

造成阻碍和限制，USTR可根据“301条款”的授权对其他国家采取包括加征关税或其他进口限制在内的贸易限制措施。自《1974年贸易法》颁布以来，美国曾依据“301条款”启动125起调查，涉及36个世贸组织成员<sup>26</sup>。

美国在《〈乌拉圭回合协定法案〉行政行动声明》<sup>27</sup>（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<sup>28</sup>。在欧盟诉美国“301条款”案（DS152）中，美国也明确地、正式地、反复地和无条件地确认该承诺<sup>29</sup>。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<sup>30</sup>。

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。时任美国总统特朗普发布备忘录，要求USTR对中国采取包括加征关税在内的三方面行动<sup>31</sup>。随后，美国政府先后分四批

---

<sup>26</sup> WT/DSB/M/412.

<sup>27</sup> 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>.

<sup>28</sup> Panel Report, United States – Sections 301–310 of the Trade Act of 1974, para. 7.112.

<sup>29</sup> *Ibid.*, paras. 7.114-7.126.

<sup>30</sup> *Ibid.*, para. 7.136.

<sup>31</sup> 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>.

对来自中国约3600亿美元的进口产品加征7.5%至25%不等的“301条款”关税，大大超出了美国在世贸组织作出的关税减让承诺。

为纠正美国违规做法，中国多次在世贸组织总理事会、货物贸易理事会等多边场合对美措施与其在世贸组织作出的承诺和世贸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（DS543、DS565和DS587）。2020年9月，DS543案专家组报告正式发布，专家组裁定，美国“301条款”关税措施违反GATT 1994第1条最惠国待遇原则和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条规定的“一般例外”<sup>32</sup>。

### 3. “232条款”。

“232条款”是指《1962年贸易扩展法》第232条。该条款要求，为“保护国家安全”，美商务部可应申请、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，授权美国总统在认为从其他国家进口产品数量或情势威胁国家安全的情况下，采取措施对该产品及其衍生物进口进行调整，以使此类进口不会对国家安全造成威胁。

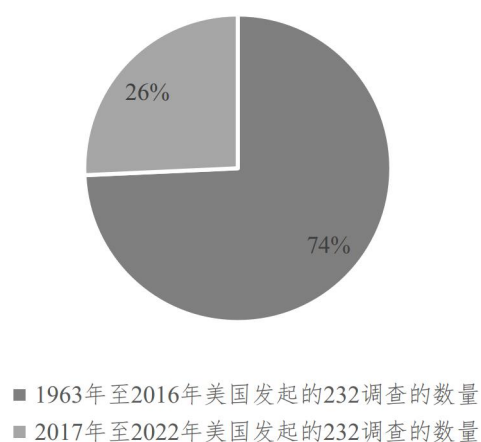
自2017年以来，“232条款”在沉寂了16年后成为了美国政府发动“贸易战”的重要工具。美国政府已经针对钢铁、铝、汽车零部件、铀矿石和铀产品、海绵钛、变压器及变压器铁

---

<sup>32</sup> Panel Report, United States — Tariff Measures on Certain Goods from China, para. 8.1.

芯等零部件、移动式起重机、钒、钕铁硼磁铁等多项产品发起调查，并根据调查结果实施了多项进口限制措施，包括加征关税或进行数量限制。在2017年至2022年期间，美国政府发起的“232条款”调查的数量，约占近60年来美国政府发起的所有“232条款”调查的四分之一。

美国近五年发起的“232条款”调查数量情况



## 美国近五年发起的“232条款调查”情况

被调查产品	发起时间	调查申请人	美国财政部或商务部裁定	总统行动
钢	2017	商务部依职权发起	造成威胁	对从除加拿大、墨西哥之外的所有国家进口的钢铁产品征收25%的关税。
铝	2017	商务部依职权发起	造成威胁	对从除加拿大、墨西哥之外的所有国家进口的铝产品征收10%的关税。
汽车零部件	2018	商务部依职权发起	造成威胁	指示 USTR 与欧盟、日本及其他贸易伙伴协商解决进口汽车零部件对“国家安全”造成威胁的问题。
铀矿石和铀产品	2018	Ur-Energy Inc. 与 Energy Fuels Inc.	造成威胁	总统不同意美国商务部对进口铀进行“232 条款”调查所得出的结论，决定不对铀进口作出限制，但总统要求组建一个工作组，就恢复和扩大国内核燃料生产提出建议。
海绵钛	2019	Titanium Metals Corp.	造成威胁	总统同意美国商务部对海绵钛进行“232 条款”调查所得出的结论，但决定不对海绵钛进口作出限制，同时总统要求与日本组建一个工作组，确保海绵钛的进口。
变压器、变压器铁芯、变压器调节器等零部件	2020	商务部依职权发起	造成威胁	总统未在法定期限内采取任何行动。
移动式起重机	2020	Manitowoc Company, Inc. T	造成威胁	总统未在法定期限内采取任何行动。
钒	2020	AMG Vanadium LLC 与 U.S. Vanadium LLC	造成威胁	总统未在法定期限内采取任何行动。
钕铁硼磁铁	2021	商务部依职权发起	造成威胁	总统同意美国商务部对钕铁硼磁铁进行“232 条款”调查所得出的结论，但决定不对钕铁硼磁铁进口作出限制。

“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，但是该权利并不是没有边界。世贸组织成员应善意和克制地援引安全例外条款，成

员采取的限制性措施与其所要保护的“基本安全利益”之间必须存在必要联系。以美国针对钢铁和铝产品的调查为例，美国商务部在调查报告中认为，因钢铁与铝产品的进口数量和情形正在“弱化美国经济”，对美国“国家安全”造成威胁，美国据此对钢铁和铝产品分别征收25%和10%的附加关税<sup>33</sup>。然而，事实上钢铝进口增加对美国国防安全毫无影响，美国军事工业所需要的钢铁和铝产品的数量仅占其国内总产量的3%<sup>34</sup>。美国采取“232条款”调查实现潜在的贸易保护主义目的显而易见。

美国以所谓“国家安全”为借口实施贸易保护主义、公然违反世贸组织规则的行为引起了世贸组织成员的普遍反对，中国和其他世贸组织成员多次在世贸组织总理事会、货物贸易理事会等多边场合对美措施提出质疑。自2018年4月起，包括中国在内的九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<sup>35</sup>。2022年12月，专家组发布报告认定“232条款”关税措施不符合GATT 1994第2条减让表关税约束承诺<sup>36</sup>；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条最惠国待遇规则<sup>37</sup>；并且，“232条款”关税措施不符合GATT

---

<sup>33</sup> The Effect of Imports of Steel on the National Security, available at: <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/steel/2224-the-effect-of-imports-of-steel-on-the-national-security-with-redactions-20180111/file>; The Effect of Imports of Aluminum on the National Security, available at: [https://www.commerce.gov/sites/default/files/the\\_effect\\_of\\_imports\\_of\\_aluminum\\_on\\_the\\_national\\_security\\_-\\_with\\_redactions\\_-\\_20180117.pdf](https://www.commerce.gov/sites/default/files/the_effect_of_imports_of_aluminum_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180117.pdf).

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> 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）。

<sup>36</sup> Panel Report, United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products, para. 7.47.

<sup>37</sup> *Ibid.*, para. 7.59.



1994第21条“安全例外”的规定<sup>38</sup>。世贸组织专家组的裁决再次表明，国家安全例外不是单边主义、保护主义的“避风港”。

#### 4. 电信设备。

美国近年以“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。2018年8月，时任美国总统特朗普签署《2019财年国防授权法》。该法第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<sup>39</sup>。2020年3月，特朗普还签署《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（以下简称黑名单），一旦供应商或其设备被列入该黑名单，则不得使用FCC管理的项目提供的联邦补贴购买、出租、租赁、获取或维护任何黑名单内的电信设备或服务<sup>40</sup>。FCC于2021年3月将五家中国通讯行业头部企业纳入黑名单<sup>41</sup>。

为了进一步禁止中国生产的电信设备进入美国市场，美国将限制从“使用联邦资金”扩展到“民间资金或非联邦政府资金”<sup>42</sup>。2021年11月，美国总统拜登签署《2021年安全设备法》，授权FCC停止审查或批准黑名单内实体及其提供的相

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, para. 7.149.

<sup>39</sup> 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>.

<sup>40</sup> Secure And Trusted Communications Networks Act of 2019, Sec. 2, available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/4998/text>.

<sup>41</sup> List of Equipment and Services Covered by Section 2 of The Secure Networks Act, available at: <https://www.fcc.gov/supplychain/coveredlist>.

<sup>42</sup> 2 CFR § 200.216, available at:

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

应服务的授权申请<sup>43</sup>。2022年11月，FCC发布禁令，明确禁止对黑名单内企业生产的电信或视频设备进行认证，从而实质上导致相关产品无法对美出口或在美国市场销售<sup>44</sup>。

美国以威胁信息网络安全为由将相关中国电信设备企业列入黑名单，禁止中国产电信设备进入美国市场，与美国国内以及其他成员的电信设备可以获得认证进入美国市场相比，中国电信企业生产的设备明显遭受不利待遇。美国相关措施对中国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、金额之巨大、对市场造成的扭曲效果之严重都远超以往，相关补贴项目甚至公然以使用美国产品或禁止采购他国产品为条件。

### **1. 电动汽车。**

为了发展电动汽车产业，美国出台了大量补贴政策，涉及产品的研发、生产、制造、消费，以及充电装备等方面，意图大力发展国内产业，以实现到2030年电动汽车占美国汽车销售总量50%的目标<sup>45</sup>。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“关键矿物”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

---

<sup>43</sup> Secure Equipment Act of 2021, Sec. 2, available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3919/text>.

<sup>44</sup> 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>.

<sup>45</sup> 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/>.

免<sup>46</sup>。具体而言，根据“关键矿物”要求，获得税收抵免的新电动车所使用的电池中，含有的关键矿物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<sup>47</sup>。“电池组件含量”要求获得税收抵免的新电动车所使用的电池组件必须要有一定比例在美国、加拿大或墨西哥制造或组装<sup>48</sup>。此外，7500美元的税收抵免还需满足其他的限制性条件。一是对于2023年4月18日及其之后投入使用的新电动车，关键矿物的提取、加工或回收，以及电池中的“组件”的制造或组装不得由“受关注的外国实体”<sup>49</sup>完成，二是新电动车的最终组装要在北美境内进行<sup>50</sup>。2023年2月，美国政府发布全美电动汽车充电设施网络最终规定，要求所有《2021年基础设施投资和就业法》（以下简称IIJA）资助的电动汽车充电器必须在美国制造。至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%<sup>51</sup>。

---

<sup>46</sup> Inflation Reduction Act of 2022, Sec. 13401, available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text>.

<sup>47</sup> 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。

<sup>48</sup> 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%。

<sup>49</sup> 根据IRA所援引《基础设施投资和就业法》第40207(a)(5)的规定，“受关注的外国实体”指的是：（1）根据《移民与国籍法》第219条认定的外国恐怖组织；（2）被列入财政部外国资产管理办公室的特别指定国民和被禁止入境人员名单的外国实体，即被美国财政部列入SDN清单的实体；（3）《美国法典》所列的由外国政府所有或控制，或须服从于该外国政府的管辖或指示的外国实体；（4）被美国司法部基于以下法律定罪的实体：《外国间谍法》；构成《美国法典》第18编项下的外国政府的代表或者参与计算机相关的欺诈行为；《1996年间谍法》；《违反武器出口管制法》；《1954年原子能法》第224-227节或者第236节，关于收取、处理、披露受限制的数据，以及破坏核能设施的相关规定；《出口管制改革法》；《国际经济紧急授权法》；以及（5）商务部与国防部和国家情报局协商后，被认定为未经授权参与对美国国家安全或外交政策的有害行为的实体。

<sup>50</sup> Electric Vehicle (EV) and Fuel Cell Electric Vehicle (FCEV) Tax Credit, available at: <https://afdc.energy.gov/laws/409>.

<sup>51</sup> 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/>.

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<sup>52</sup>将拨款186亿美元用于资助已有和新的电动汽车相关项目，其中包括开发和建设电动汽车充电站的全国性网络；建设替代能源基础设施，将校车、公交和客运轮渡转变为低排放和/或零排放的替代品等<sup>53</sup>。IIJA授权美国能源部在2022至2026财年向电池材料加工资助项目<sup>54</sup>和电池制造与回收资助项目<sup>55</sup>分别拨款30亿美元，并规定美国能源部优先考虑向以下实体进行拨款：（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；以及（5）不会使用由“受关注的外国实体”<sup>56</sup>提供或源自“受关注的外国实体”的电池材料。

美国新能源企业长期接受美国政府以税收优惠、政策性贷款等方式给予的高额补贴。据《洛杉矶时报》报道，美国政府的财政资助是新能源企业的重要经济来源。从州政府层面看，内华达州、加利福尼亚州、德克萨斯州都通过减税、发放刺激性补贴和实施优惠政策，吸引新能源企业的汽车制造厂和电池工厂在当地建厂<sup>57</sup>。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，其中包括预

---

<sup>52</sup> Infrastructure Investment and Jobs Act, available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3684/text>.

<sup>53</sup> Guidebook to the Bipartisan Infrastructure Law for State, Local, Tribal, and Territorial Governments, and Other Partners, available at:

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/05/BUILDING-A-BETTER-AMERICA-V2.pdf>.

<sup>54</sup> *Supra* note 52, Sec. 40207(b)(4).

<sup>55</sup> *Ibid.*, Sec. 40207(c)(4).

<sup>56</sup> *Ibid.*, Sec. 40207(a)(5).

<sup>57</sup> 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>.

计7.25亿美元的销售税抵免及其他激励措施<sup>58</sup>。路透社预计，到2024年，新能源企业在内华达州的工厂将节省超过3亿美元的工资税和其他税款<sup>59</sup>。此外，根据美国能源部的先进技术汽车制造计划，美国能源部于2022年7月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<sup>60</sup>。

美国政府以拨款、贷款和税收优惠等方式给予电动汽车行业及其上下游产业巨额财政资助，以帮助美国迅速建立、发展并扩大电动汽车产业及其配套产业。这些补贴的目的在于取代或阻碍其他成员的电动汽车进入美国市场。另外，相关补贴项目中关于“美国成分含量”的要求，如《2022年通胀削减法》关于电池关键矿物区域生产要求、电池组件北美生产组装要求、电动汽车北美最终组装要求等条件，很可能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。同时这些要求还可能使美本土电动汽车获得竞争优势，从而使进口同类电动汽车处于不利地位。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。

---

<sup>58</sup> 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>.

<sup>59</sup> Nevada lawmakers to consider huge tax breaks for Tesla, available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-tesla-motors-nevada-idUKKBN0H514W20140910>.

<sup>60</sup> 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。

美国出台了《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<sup>61</sup>。该法设立的“美国芯片基金”共拨款527亿美元，其中390亿美元将用于“制造业激励”，110亿美元用于“研发和劳工发展项目”，其余27亿美元将拨给另外三项基金，这三项基金均与半导体领域的研发或促进劳动力增长相关。该法还修订了《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。此外，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者之前，应当与美国商务部签订为期十年的协议，在协议规定时限内，不得在中国或者其他“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<sup>62</sup>。

《2022年芯片与科学法》的根本目的就是通过大量补贴以提高美国国产半导体产品的制造能力和市场供应，因此有可能阻碍来自其他成员的半导体产品在美国市场或第三国市场的供应。另外，“护栏条款”非常明确地禁止获得补贴的相关实体与包括中国在内的部分成员进行实质性扩大半导体产能的重大交易，将对相关成员的半导体货物贸易造成严重负面影响。

## 3. 光伏。

除对进口光伏产品采取反倾销、反补贴和保障措施，以及以所谓“强迫劳动”为借口打压其他成员的光伏产业外，美

---

<sup>61</sup> Chips and Science Act, available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4346>.

<sup>62</sup> 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/>.

国政府还积极补贴自身的光伏产业。就太阳能电池板业务而言，2015年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<sup>63</sup>。此外，联邦政府还为在2020年以前加装的太阳能光伏系统提供税收抵免，根据商业内幕网站的预测，该项抵免措施涵盖了消费者安装此类系统成本的26%<sup>64,65</sup>。2016年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<sup>66</sup>。

为了能够在光伏市场中占据领导地位，美国政府推出的《2022年通胀削减法》也将给予美国光伏行业大额补贴。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10年至2032年；二是该法还将以前仅适用于风电场的生产税收抵免扩展到太阳能项目，在该太阳能项目前10年的生命周期里，生产税收抵免额度为每千瓦时0.025美元；三是该法还将税收抵免延伸到光伏生产的全产业链（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<sup>67</sup>。同时，该法关于给予“能源税收抵免”的规定有“额外的国内含量奖

---

<sup>63</sup> 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>.

<sup>64</sup> Elon Musk is speaking out against government subsidies. Here's a list of the billions of dollars his businesses have received, available at:

<https://www.businessinsider.com/elon-musk-list-government-subsidies-tesla-billions-spacex-solarcity-2021-12>.

<sup>65</sup> Homeowner's Guide to the Federal Tax Credit for Solar Photovoltaics, available at: <https://www.energy.gov/eere/solar/homeowners-guide-federal-tax-credit-solar-photovoltaics>.

<sup>66</sup> 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>.

<sup>67</sup> 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/>.

励”，如纳税人可以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，该法案将给予额外10%的抵免额度<sup>68</sup>。

这些补贴可能取代或阻碍其他成员的光伏产品进入美国市场，同时，部分补贴项目设置的“额外的国内含量奖励”抵免条件，可能对国外生产者造成歧视。

#### 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》。该法资金规模为7370亿美元，其中有近3690亿美元资金投向与气候变化有关的行业，并在清洁能源领域设置了九项税收抵免措施<sup>69</sup>，确保政府巨额补贴可以切实注入美国本土清洁能源产业以扶持其快速建立和成长。这些税收抵免措施由于涉及“国内含量”而带有歧视性色彩。

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

<sup>68</sup> *Supra* note 46, Sec. 13101.

<sup>69</sup> 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。



	可再生电力生产税收抵免	/
	能源税收抵免	/
	清洁电力投资抵免	/

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

以“国内含量”为条件的税收抵免措施需要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，所使用的钢和铁必须是在美国生产的，或者制成品的总成本中至少有40%在美国开采、生产或者制造。该规定将税收抵免措施的效应延伸到生产设备所需的钢、铁和制成品中，实际上是鼓励可再生电力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。

## 5. 关键矿物。

美国政府近年来开始对国内关键矿物和材料的生产进行补贴。美国国防部的“工业基础分析和维持计划”将给予美国稀土企业3500万美元，用于支持分离和加工重稀土元素的工厂，以及建立一个完整的“端到端”美国国内永磁体供应链。

在这笔政府“催化资金”加持下，某稀土企业宣布再投资7亿美元用于磁铁供应链建设<sup>70</sup>。

IIJA也对关键矿物和材料进行补贴。一是在2022财年向国家地质和地球物理数据保存项目拨款870万美元<sup>71</sup>，并在2023至2025财年分别拨款500万美元<sup>72</sup>，用于保存样本并通过关键矿物的地球化学特征对其进行溯源追踪。二是要求美国能源部和国家科学基金会进行协调，在2021至2024财年分别拨款1亿美元支持关键矿物开采与回收方面的研究。三是将增加国内生产的关键矿物供应项目纳入能源部的贷款担保项目，增加对确保国内关键矿物供应链和实现能源转型至关重要的项目资金<sup>73</sup>。

美国能源部把根据IIJA获得的高达1.56亿美元的资金，用于建造首个从采矿废物等非传统来源中提取和分离稀土元素和关键矿物的设施，用来缓解美国目前80%以上的稀土元素是从海外供应商进口的现状<sup>74</sup>。此外，如前文所述，在《2022年通胀削减法》中，关键矿物含量是获得电动汽车补贴的重要考虑因素之一，以促进下游产业使用通过巨额补贴建立的关键矿物相关产业。美国政府以拨款的方式给予关键矿物行业的财政资助覆盖了关键矿物产业链每一个环节，包括探测、开采、提取、分离、销售和回收等，属于大规模产

---

<sup>70</sup> Securing a Made in America Supply Chain for Critical Minerals, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/22/fact-sheet-securing-a-made-in-america-supply-chain-for-critical-minerals/>.

<sup>71</sup> *Supra* note 52, Sec. 41003.

<sup>72</sup> *Ibid.*, Sec. 40203.

<sup>73</sup> *Ibid.*, Sec. 40401.

<sup>74</sup> 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>.

业补贴政策。这些补贴可能取代或阻碍其他成员的关键矿物进入美国市场，严重扭曲国际贸易。

## 6. 航空。

航空产业一直以来是美国占据优势地位的产业，美国政府从来没有停止过对这一产业进行补贴。就航空业务而言，美国航空航天公司长期享受来自联邦与州政府层面的高额补贴。在DS353案中，世贸组织上诉机构认定美国以联邦政府部门研发资助、各级政府税收优惠等形式，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、伊利诺伊州等地区长期向美国航空航天公司提供了超过53亿美元的非法补贴。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<sup>75</sup>。由于美国未能充分履行上诉机构裁决，欧盟提起执行之诉。2019年3月，执行之诉的上诉机构发布报告，裁定美国联邦政府和州政府仍存在给予波音公司违规补贴的情况。2020年10月，世贸组织授权欧盟在货物和服务领域每年可对美方实施不超过39.9亿美元的贸易报复<sup>76</sup>。虽然欧盟和美国于2021年6月达成一项合作框架，将双方因补贴争端而相互征收惩罚性关税暂停五年，但是这不表示美国将全面取消给予美国航空公司的补贴，美国仍将对航空产业维持各种形式的巨额补贴支持<sup>77</sup>。

---

<sup>75</sup> One-page summary of key findings of DS353, available at: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds353\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds353_e.htm).

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> 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>.

## 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。2022年9月，美国政府宣布了关于促进拜登政府的国家生物技术和生物制造计划的新投资，拟以政府投资或财政补助形式投入20多亿美元扶持资金。其中，10亿美元用于生物制造基础设施建设，2.7亿美元用于军用先进生物基材料开发以替代传统石油基材料，5亿美元用于可持续肥料的生产，2亿美元用于支持加强生物安全和网络安全，超过2亿美元用于促进各州的生物制造产业发展，1.78亿美元用于奖励生物制造技术和产品的创新研发，1亿美元用于生物质转化燃料和化学品的研发，6000万美元用于降低生物技术和生物制造规模扩大的相关风险及促进生物炼制的商业化等，4000万美元用于扩大生物制造在活性药物成分、抗生素以及生产基本药物和应对流行病所需的材料中的作用<sup>78</sup>。

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包括中国在内的其他成员的生物制造产业造成不公平竞争和损害。美国还有可能效仿在半导体领域、通信领域的做法，以“国家安全”为由限制中国生物制造相关产品的正常贸易，违背世贸组织相关原则。

---

<sup>78</sup> Fact Sheet: The United States Announces New Investments and Resources to Advance President Biden's National Biotechnology and Biomanufacturing Initiative, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/14/fact-sheet-the-united-states-announces-new-investments-and-resources-to-advance-president-bidens-national-biotechnology-and-biomanufacturing-initiative/>.

## 8. 补贴通报。

美国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，美国自身在以半导体、计算机、新材料、新能源、生物医药等为代表的高新技术产业方面存在给予税收优惠、直接赠款等多种形式的产业补贴，其中大量产业补贴政策并未根据世贸组织相关规定进行通报，已通报补贴政策也存在诸多问题。

以2021年美国对补贴政策的通报为例<sup>79</sup>，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<sup>80</sup>，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，未通报部分补贴。比如，对比美国预算公布网站所披露的补贴项目<sup>81</sup>，联邦层面，小型企业管理机构主管的“认证开发贷款项目”、能源部主管的“科学办公室经济援助项目”等均未纳入通报；地方层面，密苏里州经济发展部主管的“牛肉生产商补贴项目”等也未纳入通报。

---

<sup>79</sup> G/SCM/N/372/USA.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> 数据来源：美国预算公布网站：<https://www.usaspending.gov/>.

### （三）农业补贴。

美国是全球农业生产力和竞争力最强的国家，2020年粮食总产量为4.17亿吨，国内粮食消费量为3.52亿吨<sup>82</sup>。美国也是世界上最大的农产品出口国，2018年在国际市场占有率以9.3%居世界第一<sup>83</sup>。美国长期以来通过实施高额补贴使其在国际农产品市场上占有优势。美国农业补贴存在以下问题：第一，不断加大农业补贴力度，与世贸组织“持续对农业支持和保护逐步进行实质性削减”的方向不符；第二，黄箱补贴规模不断扩大，可能导致综合支持量（以下简称AMS）超出其承诺水平；第三，黄箱补贴高度集中于大豆、棉花和玉米等主要出口农产品，可能变相构成出口补贴。此外，美国农业补贴通报存在“归箱”问题，涉嫌规避AMS承诺上限。

#### 1. 农业补贴力度。

2018年12月，美国出台《2018年农业法》<sup>84</sup>，较之《2014年农业法》，农业补贴预算大幅增加。根据美国国会预算办公室的测算，2019—2023年实施的《2018年农业法》较《2014年农业法》的支出将增加10.15%，预测总支出将达到4282.47亿美元<sup>85</sup>。

除预算增加外，《2018年农业法》在补贴支付的频率和规模，以及农业补贴的支付方式方面增加了对农业和农民的支持。《2018年农业法》继续实施并加强属于黄箱补贴的价

---

<sup>82</sup> World Agricultural Supply and Demand Estimates, available at: <https://usda.library.cornell.edu/concern/publications/3t945q76s?locale=en&page=54#release-items>.

<sup>83</sup> 数据来源：联合国商品贸易统计数据库：<https://comtrade.un.org/>

<sup>84</sup> Agriculture Improvement Act of 2018, available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2>.

<sup>85</sup> The 2018 Farm Bill (P.L. 115-334): Summary and Side-by-Side Comparison, available at <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45525>.

格损失保障计划和农业风险保障计划。自2021年起，农业生产者可在剩余的三个作物年度中每年改变他们在价格损失保障计划和农业风险保障计划之间的选择，相较于《2014年农业法》规定农民仅能在法案实施初期在两个计划中作出选择，且作出选择后不能更改的做法，加大了对农民的支持力度。

美国还通过名目繁多的临时补贴继续加大对农业的支持。例如，2018年，美国农业部授权120亿美元的计划，以保护美国农民应对不正当贸易报复措施导致的损失<sup>86</sup>。2019年，该计划授权的支持金额上升至160亿美元<sup>87</sup>。为了应对新冠肺炎疫情对美国农业带来的影响，美国政府在农业方面主要采取了“补充性农业拨款”和“冠状病毒粮食援助计划”两项措施。关于“补充性农业拨款”，美国于2020年3月通过了《新冠病毒援助、救济与经济安全法》<sup>88</sup>，为美国农业部提供95亿美元；关于“冠状病毒粮食援助计划”，美国农业部于2020年4月启动“冠状病毒粮食援助计划第一轮直接拨款”，<sup>89</sup>为受2019年新冠疫情影响的农民、牧场主和消费者提供共计160亿美元的财政援助，并且通过食品银行、宗教组织和其他非营利组织分配30亿美元的商品采购。2020年9月，美国农业

---

<sup>86</sup> USDA Announces Details of Assistance for Farmers Impacted by Unjustified Retaliation, available at: <https://www.usda.gov/media/press-releases/2018/08/27/usda-announces-details-assistance-farmers-impacted-unjustified>.

<sup>87</sup> USDA Announces Support for Farmers Impacted by Unjustified Retaliation and Trade Disruption, available at: <https://www.usda.gov/media/press-releases/2019/05/23/usda-announces-support-farmers-impacted-unjustified-retaliation-and>.

<sup>88</sup> COVID-19, U.S. Agriculture, and USDA's Coronavirus Food Assistance Program (CFAP), available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46347>.

<sup>89</sup> USDA Announces Coronavirus Food Assistance Program, available at: <https://www.usda.gov/media/press-releases/2020/04/17/usda-announces-coronavirus-food-assistance-program>.

部宣布了“冠状病毒粮食援助计划第二轮直接拨款”，最高可再增加140亿美元<sup>90</sup>。

美国政府通过《2018年农业法》大幅增加了农业的支持力度，并新增诸多临时补贴项目，使得农民获得政府补贴的概率、频率和金额均显著增加。美国上述做法与世贸组织削减农业补贴的改革方向不一致。

## 2. 黄箱补贴水平。

美国拥有191亿美元的AMS空间，近年来，美国使用AMS规模不断扩大，2019—2020市场年达182.5亿美元，接近承诺上限<sup>91</sup>。部分成员已经表达了担忧，认为美国有悖《农业协定》关于实质性削减农业支持和保护的目标，美国黄箱补贴规模不断上升，2020年达377亿美元<sup>92</sup>。

单位：亿美元<sup>93</sup>

年份	黄箱补贴	其中： 现行综合支持量	黄箱补贴与现行综合支持量的差值 (微量允许补贴)
2017	126	40	86
2018	234	131	103
2019	360	182	178
2020	377	160	217

## 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，可能变相构成出口补贴，涉嫌违反世贸组织规则。

<sup>90</sup> Coronavirus Food Assistance Program 2 Data, available at: <https://www.farmers.gov/coronavirus/pandemic-assistance/cfap2/data>.

<sup>91</sup> Agriculture in the WTO: Rules and Limits on U.S. Domestic Support, available at: <https://sgp.fas.org/crs/row/R45305.pdf>.

<sup>92</sup> G/AG/W/226.

<sup>93</sup> *Ibid.*



2018—2019市场年，美国对大豆的补贴约为85亿美元，占大豆年产值的比重高达23.08%，较既往年度的16亿美元有大幅上升<sup>94</sup>。2020—2021市场年，美国对棉花的补贴为10.55亿美元，占棉花年产值的比重高达18.49%<sup>95</sup>。美国对玉米的补贴从2018—2019市场年的21亿美元上升至2020—2021市场年的49亿美元<sup>96</sup>。

上述补贴间接促进了美国主要农产品出口的持续增加，可能变相构成出口补贴。2019年至2021年期间，美国大豆的出口呈现上升趋势，2021年出口额达到274亿美元，较上一年增长7%，2020年美国玉米出口上升了34.6%。

#### 4. 农业补贴通报。

美国农业补贴通报存在的问题主要包括两类：

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

二是涉嫌规避有关微量允许的规定，避免AMS超出承诺上限。美国将涉及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

---

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> G/AG/N/USA/166.

<sup>96</sup> *Supra* note 92.

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<sup>97</sup>。

#### **（四）贸易救济。**

由于美国在针对中国等成员的反倾销反补贴调查中歧视性地适用贸易救济规则，导致在绝大部分涉及中国等成员的调查中，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。

##### **1. “替代国”做法。**

依据《1930年关税法》第771条（18）项，美国商务部可随时对外国发起市场经济地位的认定程序，如果该国在成本和定价上未采取市场原则，不能反映公平价格，则可以认定被调查国家为非市场经济国家。根据美国的法律，美国商务部应该考虑六个因素，包括：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。但美方的认定过程是单边的、主观的、任意的。例如，美国曾于2002年认定了俄罗斯的“市场经济地位”，并于2021年10月再次予以确认，但却于2022年11月认定俄罗斯为“非市场经济国家”。

认定“非市场经济国家”意味着在反倾销调查中美国商务部可以不使用该国的成本和价格计算正常价值，即采用所谓“替代国”做法。美国商务部于2017年10月通过在对华铝箔产

---

<sup>97</sup> *Ibid.*

品反倾销调查过程中发布备忘录的形式<sup>98</sup>，再次认定中国是一个“非市场经济国家”，并决定继续在针对中国的反倾销调查中使用“替代国”做法。世贸组织规则本身没有对“市场经济国家”做任何界定。美方做法涉嫌违反了世贸规则，背弃了美国应该承担的国际义务。

美国商务部有极大的“替代国”自由裁量权，且选择程序和选择结果都不可预期，其往往选择倾销幅度最大化的替代价格，达到宣称的严格执行反倾销法的目标，从而人为极大提高应诉企业的倾销幅度。在采用“替代国”做法的反倾销案件中，中国企业的平均反倾销税率比所谓“市场经济国家”的反倾销税率往往高很多倍，与客观的经济现实不符。

## 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。但在涉及所谓“非市场经济国家”的反倾销调查中，美国商务部设定了一个可反驳的推定，即在该国的所有企业是受到政府控制的单一实体，因此其应该获得一个统一的反倾销税率。“非市场经济国家”的出口商或生产商只有通过一个所谓的“分别税率测试”，才可以获得一个有别于“非市场经济全国税率”的单独税率。而那些未能证明其在“事实和法律”上不受政府控制的企业，将获得“非市场经济全国税率”。

越南和中国先后就美国“分别税率”问题在世贸组织争端解决机制下提起诉讼。专家组在越南诉美国虾案（DS429）

---

<sup>98</sup> China's Status as a Non-Market Economy, available at: <https://enforcement.trade.gov/download/prc-nme-status/prc-nme-review-final-103017.pdf>.

和中国诉美国反倾销方法案（DS471）中，裁定美国商务部的可反驳推定违反了《反倾销协定》第6.10条和第9.2条<sup>99</sup>。由于美国未能执行DSB的裁决，中国于2018年9月向世贸组织申请授权对美实施贸易报复。2019年11月，世贸组织仲裁员裁定中方在货物贸易领域每年可对美方实施不超过35.79亿美元的贸易报复<sup>100</sup>。

### 3. 公共机构。

认定一个补贴项目存在的重要法律要素之一是由“政府”或任何“公共机构”给予一项财政资助。《SCM协定》没有定义何为“公共机构”。美国于2007年将反补贴法适用于来自中国的产品，并在反补贴调查中将中国的所有国有银行和国有企业认定为“公共机构”，进而将他们向出口商提供的贷款和生产投入认定为财政资助，并采取反补贴措施。

在美国早期的反补贴调查中，美国商务部主要以政府所有权作为认定“公共机构”的标准。为此，中国将美国的做法起诉到争端解决机构（DS379），上诉机构认为美国以所有权为标准认定“公共机构”不符合世贸组织规则，“公共机构”应该是“一个拥有、行使和被授予政府职权的实体”<sup>101</sup>。上诉机构还进一步阐述了认定“公共机构”的几种可能的情况，特别是政府对一个实体及其行为是否存在“有意义的控制”<sup>102</sup>。

---

<sup>99</sup> 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.

<sup>100</sup> US — Anti-Dumping Methodologies (China), available at: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds471\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds471_e.htm).

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

<sup>102</sup> *Ibid.*, para. 318.

目前，美国没有善意履行世贸组织的上诉机构裁定，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。在涉华反补贴调查中，在任意认定“公共机构”基础上裁定的“低价提供原材料”项目成为美国反补贴调查最主要的补贴幅度来源。以美国对华铝箔产品反补贴调查的2018年行政复审案件为例，从国有企业购买生产投入（低于合理报酬提供原铝项目、低于合理报酬供电项目）被认定的补贴幅度占应诉企业总补贴幅度的比例高达76%<sup>103</sup>。事实上，针对中国产品认定的所谓“低价提供生产投入”项目完全是美方虚构的补贴项目。

#### 4. 外部基准。

《SCM协定》第14条第(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。在美国商务部将应诉企业从国有企业购买的原材料或生产投入认定为补贴后，在实际计算补贴利益过程中，美国商务部通常会认为相关生产投入的国内价格因为受到中国政府的干预而被扭曲，因此不适宜用作计算利益的基准，需要依据其他外部基准，比如国际市场的价格来计算中国被调查企业所获得的补贴金额，并依此征收高额的反补贴税。

在中国诉美国反补贴措施案中（DS437），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。本案上诉

---

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

机构推翻了专家组关于可以使用外部基准的裁决，认为在所有争议案件中，美国商务部都简单认定，因为政府通过政府所有的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<sup>104</sup>。美国虽然根据本案上诉机构报告，重新发起调查，但最终仍拒绝使用中国国内价格作为基准。在本案的执行之诉中，上诉机构认为，在选择适当的利益基准时，《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够作为调查机关拒绝使用被调查国国内价格的理由<sup>105</sup>。由于美国拒绝履行上诉机构的裁决，中国于2019年10月向DSB提出贸易报复授权申请。2022年1月，世贸组织仲裁员裁定中方在货物贸易领域每年可对美方实施6.45亿美元的贸易报复<sup>106</sup>。

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

## 5. 归零。

“归零法”是计算倾销幅度的一种特殊方法，人为提高了倾销额，导致了更高的倾销幅度，并且更有可能得出存在倾销的肯定性裁定<sup>107</sup>。在诸多涉及“归零法”的世贸组织

---

<sup>104</sup> Appellate Body Report, United States — Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, para. 4.107.

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

<sup>106</sup> 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](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds437_e.htm).

<sup>107</sup> Appellate Body Report, US — Softwood Lumber V (Article 21.5 —Canada) (2005), para. 142; and Appellate Body Report, US —Zeroing (Japan) (2007), para. 146.

争端解决案件中，专家组和上诉机构反复裁定“归零法”违反《反倾销协定》第2.4条关于公平比较的规定。

一直以来，美国是“归零法”的主要使用者，在美国相关做法被专家组和上诉机构裁定违反世贸组织规则后，仍顽固地在反倾销实践中探索使用“归零法”的新途径。在目前美国反倾销调查实践中，美国商务部继续采用“区别定价法”来确定是否存在目标倾销的情况，并在使用加权平均正常价值与单笔交易的出口价格进行比较的方法计算倾销幅度时进行“归零”，人为提高倾销幅度。

在美国对中国圆锥滚子轴承产品2020年行政复审中，美国商务部运用“区别定价法”比较了中国应诉企业外销美国的产品价格与正常价值，判定存在价格差异，并最终使用“归零法”计算倾销幅度。美国商务部裁定某强制应诉企业的倾销幅度为36.75%，但是在不使用“区别定价法”的情况下，该企业的倾销幅度仅为28.01%<sup>108</sup>。通过“区别定价法”并适用“归零法”，美国商务部人为将该企业的倾销幅度提升了31%。

## 6. 不利事实推定。

《反倾销协定》第6.8条和附件2与《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。《1930年关税法》第776条第(a)款第(2)项也有相似的规定。《2015年贸易优惠延长法》对美国反倾销、反补贴调查中的“不利事实推定”

---

<sup>108</sup> Tapered Roller Bearings and Parts Thereof, Finished and Unfinished, From the People's Republic of China: Preliminary Results and Intent to Rescind the Review, in Part; 2019-2020, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/07/08/2021-14559/tapered-roller-bearings-and-parts-thereof-finished-and-unfinished-from-the-peoples-republic-of-china>.

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。

在针对中国的反补贴调查中,中国政府和企业充分配合,力争最大程度满足调查机关的应诉要求,但调查机关多次无视应诉主体的实际情况,索要海量证据,而不去判定这些信息是否有助于调查机关作出认定,仅以没有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中国政府或中国应诉企业,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。美国在使用替代信息作出裁决时,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或代表基于充分证据提出申请,进行日落复审。世贸组织规则设置“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。但日落复审在实践中已经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,



因此美国的日落复审更容易被发起。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，导致应诉企业难以有实质性抗辩空间。

据统计，截至2022年底，在美国对中国采取反倾销措施且措施仍在实施的案件中，14.8%的措施已经实施了15至20年，25.7%的措施已经实施了10至15年，26.5%的措施已经实施了5至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%<sup>109</sup>。截至2022年底，美国实施措施时间最久的反倾销措施为1978年12月对日本预应力混凝土钢绞线产品的措施，已经持续了44年有余<sup>110</sup>。另外，1984年1月对中国高锰酸钾产品采取的反倾销措施<sup>111</sup>和1984年5月对中国台湾地区的碳钢管产品采取的反倾销措施<sup>112</sup>也历时近39年。

#### **（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中国产品对美出口，与《技术性贸易壁垒协定》（以下简称《TBT

---

<sup>109</sup> 数据来源：中国贸易救济信息网，请参见：<https://cacs.mofcom.gov.cn/>。

<sup>110</sup> Sunset Review A-588-068, available at: <https://access.trade.gov/Resources/frn/summary/japan/04-10485-1.pdf>.

<sup>111</sup> 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](https://www.usitc.gov/press_room/news_release/2021/er1105111843.htm).

<sup>112</sup> 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>.

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可能偏离国际标准,影响国际贸易的正常进行,具体问题包括: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。欧盟及日本、韩国、澳大利亚均已经采用季节性能源效率(SEER)作为对产品性能的评价标准。美国仍然采用综合能效比(CEER)作为评价标准。二是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、制造和物流成本大幅增加<sup>113</sup>。

### 2. 民用航空安检设备认证。

根据《机场安保改善计划》,美国运输安全局(以下简称TSA)对机场安全改善设备进行审批。TSA在实施对中国

---

<sup>113</sup> 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>.

的民用航空安检设备的认证程序时，未公布认证标准，且未说明拒绝认证的原因。但《TBT协定》要求成员实施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，以及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中国企业生产的设备。例如，2022年5月，美国驻墨西哥大使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<sup>114</sup>。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<sup>115</sup>。

### 3. 境外企业参与标准化工作。

美国国家标准化协会（以下简称ANSI）是美国在国际标准化组织的唯一成员机构，该协会不自行编写标准，而是对可开发制定相关标准的组织或机构进行认证。ANSI联合政府系统和民间系统，起到了联邦政府和民间标准化系统之间的桥梁作用。它协调并指导全国标准化活动，协助标准制订、研究和运用机构，并提供国内外标准化信息。ANSI每5年更新《美国标准战略》，为美国标准体系如何支持美国的竞争力、反映美国的国家优先事项等提供建议和指南<sup>116</sup>。

---

<sup>114</sup> 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/>.

<sup>115</sup> 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>.

<sup>116</sup> United States Standards Strategy, available at: <https://www.ansi.org/resource-center/publications-subscriptions/uss>.

原则上，ANSI允许国际会员的加入，但外国企业如拟申请加入需经其审核。实践中，中国企业难以参与到美国的标准制定程序中，也难以对美国的标准制定产生影响，美国的标准制定机构对中国参与标准制定持负面态度，甚至将中国利害关系方排除在标准制定程序之外。例如，美国对中国参与国际标准化工作高度警惕，美国商务部下属的国家标准与技术研究院广泛征求各界对中国标准化工作的负面信息和应对建议，以“削弱中国的影响，巩固美国公共和私营部门对国际标准化机构的参与”<sup>117</sup>。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，限制其参与相关标准化活动。

美国的标准化机构应当遵守《TBT协定》附件3的要求。ANSI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，对所有成员一视同仁。遗憾的是，美国并未遵守相关规则。

#### 4. 海产品进口监测计划。

2016年12月，美国国家海洋和大气管理局（以下简称NOAA）根据《马格努森-史蒂文斯渔业养护和管理法》建立了海产品进口监控计划（以下简称SIMP），并于2018年1月起正式实施<sup>118</sup>。根据SIMP，美国对包括鲍鱼、大西洋鳕鱼、蓝蟹等在内的13个大类约1100项物种的进口海产品规定了

---

<sup>117</sup> 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>.

<sup>118</sup> 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>.

报告和记录保管要求，进行进口监测，以避免非法、未报告和管制捕捞（以下简称IUU捕捞）或假冒海产品进入美国市场。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<sup>119</sup>。2022年12月，NOAA宣布其正在计划将SIMP的进口监测涵盖物种数量从目前的1100种增加到1670种。

SIMP存在以下问题：首先，SIMP监测对象的选择标准不透明，美国没有解释如何判断受监测的海产品属于IUU捕捞。其次，SIMP没有考虑到水产养殖产品与野生捕捞产品之间存在的差异，有关监测缺乏科学依据，没有真正实现打击IUU捕捞的目标，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。另外，作为一种“合格评定程序”，美国也未向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。

## （六）服务贸易。

不论是从服务贸易总金额，还是从服务贸易顺差来看，美国都领先于其他世贸组织成员。美国服务业总体开放程度也较高，但是近年来美国却在相关领域动用政府力量不同程度干扰企业正常商业运营，引发各界高度关注。

### 1. 电信业服务。

在电信与信息通信领域，美国长期以来倡导对外开放。但是近年来，美国政府不适当地将通信设备与服务供应链安

---

<sup>119</sup> Seafood Import Monitoring Program Facts and Reports, available at: <https://www.fisheries.noaa.gov/international/international-affairs/seafood-import-monitoring-program-facts-and-reports>.

全视为美国国家安全战略问题，将供应链安全问题政治化，限制外国信息通信技术企业在美国市场的运营与发展，中国电信企业首当其冲。

作为通信服务的一种监管措施，“214牌照”是指根据《1934年通信法》第214条规定，取得FCC颁发的国际电信业务授权，即在美国与外国之间提供国际公共运营商通信服务，同时基于授权在美国提供国内跨州公共运营商通信服务。FCC以“国家安全”为由，多次拒绝中国通信企业的214牌照申请<sup>120</sup>或撤销已获得的214牌照<sup>121</sup>，导致上述中国企业不再被允许根据《1934年通信法》第214条的规定在美国地区开展运营业务<sup>122</sup>。

美国在世贸组织对增值电信业务和基础电信业务作出了服务市场准入承诺，并且对以跨境提供和商业存在等模式提供的服务均承诺“无限制”<sup>123</sup>。美国的上述做法剥夺了已获取相应电信牌照中国企业在美国正当经营权益，严重影响相关领域电信服务跨境提供，对相应电信服务和产品的提供者和用户造成了巨大成本，涉嫌违反美国在《服务贸易总协定》（以下简称GATS）项下的承诺。

---

<sup>120</sup> FCC Denies China Mobile Telecom Services Application, available at: <https://www.fcc.gov/document/fcc-denies-china-mobile-telecom-services-application>.

<sup>121</sup> China Telecom Americas Order on Revocation and Termination, available at: <https://www.fcc.gov/document/china-telecom-americas-order-revocation-and-termination>.

<sup>122</sup> Communications Act of 1934, Sec. 214, available at: <https://transition.fcc.gov/Reports/1934new.pdf>.

<sup>123</sup> GATS/SC/90, GATS/SC/90/Suppl.2 (1997).

## 2. 数字服务和互联网服务。

2019年5月，时任美国总统特朗普签发《保证信息和通信技术与服务供应链安全》行政令（第13873号行政令）<sup>124</sup>，禁止交易或使用可能对美国国家安全、外交政策和经济构成威胁的外国信息服务技术。2020年8月，特朗普接连签发两道行政令（以下简称“第13942号行政令”与“第13943号行政令”），对两款中国联网软件应用程序实施全面限制，以“国家安全”为由，要求美国境内应用商店将该两款联网软件应用程序下架，并禁止互联网服务商向该两款软件在美运行提供技术支持<sup>125</sup>。2020年8月，特朗普再次签署一项行政令，又以“国家安全”为借口，迫使中国互联网企业在90天内出售或分拆联网软件应用程序的美国业务<sup>126</sup>。2021年1月，美国通过《应对中国公司开发或控制的应用程序和其他软件构成的威胁》行政令（第13971号行政令），禁止与“开发或控制”八款中国联网软件应用程序的主体开展特定交易和活动<sup>127</sup>。2021年1月，美政府发布《保障信息和通信技术及服务供应链安全的临时最终规则》<sup>128</sup>，规定美商务部有权审查美国人与外国人进行的特定交易，以评估交易是否对美国国家安全构成风险，主要

---

<sup>124</sup> Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/17/2019-10538/securing-the-information-and-communication-s-technology-and-services-supply-chain>.

<sup>125</sup> 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>.

<sup>126</sup> 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>.

<sup>127</sup> 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>.

<sup>128</sup> 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-communication-s-technology-and-services-supply-chain>.

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<sup>129</sup>。

美国特朗普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,国际社会更是普遍认为这是“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。随后,美国拜登政府于2021年6月发布了新的行政令<sup>130</sup>,撤销上述针对多款中国应用程序的三项行政令,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。这一举措虽然在一定程度上纠正了上一届政府针对中国企业的不合理做法,但是并没有从根本上改变美国政府对中国科技企业的歧视性态度。新的行政令仍然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。

2022年12月,美国国会通过《2023财年综合拨款法》。该法第102条规定,在其生效60天内,管理和预算办公室主任应当制定一份标准和指导方针,以便行政部门从联邦政府设备中删除本法涵盖的应用程序。根据第101条,该“涵盖的应用程序”是指中国联网软件应用程序,以及由中国互联网公司及其所有的实体开发或提供的后续应用程序或服务<sup>131</sup>。实

---

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> 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/>.

<sup>131</sup> Consolidated Appropriations Act, 2023, Sec. 102, available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2617/actions>.



际上，美国外国投资审查委员会（以下简称CFIUS）针对中国互联网公司的审查仍在继续。

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中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，涉嫌违反美国的GATS承诺。中方已经并将继续就此在世贸组织服务贸易理事会中向美方提出关注，要求美方停止对中国企业的无理打压，为包括中国企业在内的各成员企业在美经营创造一个公平竞争的市场环境。

### 3. 航运和海运服务。

世贸组织成员长期对美1920年颁布的《琼斯法案》提出关注，认为该法案包含诸多限制措施，影响了产业公平竞争。2022年6月，美国总统拜登正式签署《2022年海运改革法》<sup>132</sup>。该法通篇始终围绕着保护美国货主利益、促进美国出口的原则，出台了多项具体措施。例如，在保障美国出口货物方面，强调承运人不能不合理地优先承运空集装箱而拒绝或限制承运载货重箱，突出对货主利益的保护。该法还出台措施鼓励货主维权，打消其对诉讼成本及船东报复等方面的顾虑。这些措施将导致外国航运企业在处理与客户营销、价格、箱管安排等方面的事项时承担更多的合规义务。此外，该法还加重了承运人的责任，影响承运人价格政策的自由度。例如，该法扩大了承运人需备案的服务合同条款的范围，授权美国

---

<sup>132</sup> 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>.

联邦海事委员会可增加其认为需要及合适的重要合同条款，明确最低合同履约标准<sup>133</sup>。鉴于诸多商业服务依赖于海运服务，美方动向引起各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堪忧。

#### **1. “特别301条款”。**

“特别301条款”是美国《1974年贸易法》中有关知识产权保护的一个特别条款，名称是“确定拒绝为知识产权提供足够保护的國家”。美国单边认定其他国家或地区未对美国知识产权提供有效保护或公平的市场准入机会，或在知识产权保护、执法、市场准入方面存在特定问题，识别“重点外国国家”，并制定“重点观察名单”“观察名单”和“第306节监测清单”，迫

---

<sup>133</sup> *Ibid.*, Sec. 4.

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。另外，美国根据《1974年贸易法》第306条对贸易伙伴执行双边知识产权协议的情况进行监测，并根据第301条对其认为未能实施相应措施履行协议的贸易伙伴采取相应行动<sup>134</sup>。

“特别301条款”一直是美国推行单边政策的工具，是以对美国知识产权提供充分、有效的保护为“名”，行迫使其他国家和地区对美国的产品和服务出口开放市场之“实”。“特别301条款”借助美国的霸权地位，通过单方面设定标准、单方面解释、单方面调查、单方面发布报告、甚至单方面制裁的方式，迫使其他国家或地区遵从美国的知识产权标准，反过来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”。

“337条款”是指美国《1930年关税法》第337条及相关修正案。“337条款”调查是针对进口贸易中的知识产权侵权行为以及其他不公平竞争行为开展调查，以裁决是否存在侵权及是否有必要采取救济措施的一项准司法程序。

由于通过“337条款”这一手段能够有效阻止境外竞争者进入美国市场，在美国企业“空心化”趋势加剧的背景下，非专利实施实体（以下简称NPE）和实体经营不善但却拥有众多专利的“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领域对外国企

---

<sup>134</sup> 19 U.S.C. § 2416, available at: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-1999-title19-section2416&num=0&edition=1999>.

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，中国也是美国滥用这一手段的主要受害者。根据美国国际贸易委员会（以下简称USITC）的“不公平进口调查信息系统库”数据，从1972年美国首次发起“337条款”调查开始至2021年，USITC共对外发起调查1292起，其中涉中国案件354起，占比27.4%。自2001年中国加入世贸组织以来，USITC明显加大对中国出口企业知识产权调查的力度，2002年至2021年间共发起涉中国调查342次，占1972年以来涉中国案件总数的96.61%；2021年中国涉案甚至达到26起，占当年发起调查案件总数的50.98%<sup>135</sup>。

### 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，但实际上，美国长期通过各种方式窃取商业秘密、数据和未披露信息等，严重违反《TRIPS协定》关于保护知识产权的基本原则，未履行《TRIPS协定》第39条有关未公开信息保护义务，对受害成员的国家或区域安全造成严重威胁。

网络攻击、电话监听等是美国获取他国秘密、数据和信息的重要途径，攻击范围广泛，攻击频次高。根据中国国家计算机网络应急技术处理协调中心的统计，2021年上半年，该中心捕获恶意程序样本数量约2307万个，日均传播次数达582万余次，涉及恶意程序家族约20.8万个，其中约半数源自美国<sup>136</sup>。2022年9月，中国西北工业大学遭到美国国家安全

---

<sup>135</sup> 数据来源：美国国际贸易委员会不公平进口调查信息系统库，请参见：<https://pubapps2.usitc.gov/337texternal/>。

<sup>136</sup> 《2021年上半年我国互联网网络安全监测数据分析报告》，请参见：<https://www.cert.org.cn/publish/main/upload/File/first-half%20%20year%20cybersecurity%20report%202021.pdf>。

局的网络攻击，该校关键网络设备配置、网管数据、运维数据等核心技术数据被窃取。据调查，美方先后使用了41种专用网络攻击武器装备。此外，美国国家安全局下属的特定入侵行动办公室多年来对中国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<sup>137</sup>。据报道，美国还曾通过相关情报搜集项目对全球广播、电信和互联网进行监听和信息窃取<sup>138</sup>。根据《环球时报》2022年6月的报道，美国军方和政府网络机构曾在30天内远程窃取超过970亿条全球互联网数据<sup>139</sup>。

#### 4. 生物剽窃。

美国生物科技公司大肆进行“生物剽窃”，利用本国经济、技术优势，从发展中成员低成本获取遗传资源进行商业性开发，并申请专利保护，以攫取巨额利润。1997年，美国农业公司将印度香米与一种美国长粒米杂交后申请了20项专利，严重限制了印度香米出口。美国农业巨头公司利用知识产权国际规则监管不足和发展中成员知识产权保护及利用方面的弱势，大肆窃取生物遗传资源，将大量发展中成员本土优秀作物性状基因据为己有，例如美将原产中国的大豆高产性状基因在全球注册大量专利，利用其技术和市场优势形成垄断后，反过来向包括遗传资源来源国在内的众多国家和地区

---

<sup>137</sup> 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/ARTIHRBJPVBb1QkxfnSMe5Zn220927.shtml>。

<sup>138</sup> 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/20230411/20230411161526\\_0531.pdf](http://www.china-cia.org.cn/AQLMWebManage/Resources/kindeditor/attached/file/20230411/20230411161526_0531.pdf)。

<sup>139</sup> 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>。

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。

不执行《TRIPS协定》相关争端解决裁决。美国《版权法》第110（5）节关于“商业例外”的相关规定已被世贸组织专家组认定为不符合《TRIPS协定》规定，但美国拒不执行专家组裁决，成为迄今唯一不遵守争端解决机构基于《TRIPS协定》作出的裁决和建议的世贸组织成员。美国于1998年对《版权法》作出修订，修订后的《版权法》第110节对版权人的专有权作出限制，在公共场所播放特定类型版权作品无需付费，欧盟就此在世贸组织提出诉讼。专家组认为，美国版权法“商业例外”条款违反《TRIPS协定》相关规定，并建议美国修改法律，与《TRIPS协定》保持一致。由于美国拒不履行专家组裁决，2002年1月，欧盟向DSB申请报复授权，但美国迄今仍未修改《版权法》以符合《TRIPS协定》规定<sup>140</sup>。

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）访问量于最近两年连续稳居全球首位，知识产权保护状况堪忧。2021年1至9月，美国盗版网站浏览量为135亿次。2022年前8个月，美国盗版网站浏览量为155亿次。同期全球盗版网站访问量分别为1320亿次、1417亿次，美国的盗版“爱好者”占全球十分之一以上<sup>141</sup>。

---

<sup>140</sup> 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](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds160_e.htm).

<sup>141</sup> Akamai Research Reveals Extensive Global Piracy Demand, Industry and Regional Trends | Akamai, available at: <https://www.akamai.com/newsroom/press-release/akamai-research-reveals-extensive-global-piracy-demand-industry-and-regional-trends>.

## （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。特别是出口管制和制裁所具有的域外适用效果，严重阻碍了世贸组织成员之间的正常经贸往来，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经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，行打击其他国家及其企业之实。

一是随意将相关实体列入管制清单。美国《出口管理条例》（以下简称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。实践中，大部分被列入清单的中国企业与国家安全并没有任何关系，美国政府往往以打击中国企业为目标，然后寻找与所谓“国家安全”相关的“事实”，将其列入实体清单。

截至2022年底，美国商务部产业安全局（以下简称BIS）管理的实体清单中共有2216家实体<sup>142</sup>，其中521家是中国实体，清单中的中国实体于2019年新增79个，2020年新增147个，2021年新增82个，2022年1月至2023年1月新增68个<sup>143</sup>。

<sup>142</sup> Search the Consolidated Screening List (CSL), available at: <https://www.trade.gov/data-visualization/csl-search>.

<sup>143</sup> 数据整理自：美国政府将相关中国实体加入实体清单的公告。例如：<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/federal-register-notices-1/3199-87-fr-77505-entity-list-rule-0694-aj04-effective-12-16-22-published-12-19-22/file>.

在目前美国的出口管制实体清单上，有70%以上的实体或个人是2017年以来被列入的，广泛涉及中国各高科技领域。在中国实体被列入实体清单的理由方面，最常见的是威胁美国所谓的“国家安全”，此外还涉及“人权”等问题。然而美国没有公布任何事实证据，以表明这些实体如何威胁美国的“国家安全”或参与“侵犯人权”的活动。其他世贸组织成员也对美国出口管制措施表达了质疑。例如，此前美国对伊朗的出口管制措施严重阻碍了欧洲企业与伊朗的交易，大量欧洲企业因担忧美国制裁风险而被迫撤出伊朗市场。这些欧洲企业及其政府已对美国的做法表示了不满<sup>144</sup>。

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 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，即对于实体清单实行“宽进严出”的审查方式。而且，ERC 对于移出申请的决定是终审决定，没有提供给相关实体救济渠道。在实践中，这种管理方式为列入清单的实体移出清单造成了较大的障碍，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，导致许可证要求不断增加。根据美国出口管制规则，企业在出口前需完

---

<sup>144</sup> 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/>.



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。从被BIS否决的许可申请额来看，根据BIS的统计，2021年被BIS否决的对华许可所涉金额达到2911亿美元<sup>145</sup>。另据BIS的统计，2021年美国对华出口额为1511亿美元<sup>146</sup>。数据表明，被美国BIS否决的许可申请额远超出口额，美国对华大量贸易因许可证被否决而无法实施。

四是对贸易造成广泛限制。除了出口管制清单，美国政府还对特定的出口管制规则进行修订，以限制有关国家实体从世界任何地区获取先进技术和产品的能力，最典型的就是针对中国或中国相关实体专门修改外国直接产品规则（以下简称FDP）。2020年8月，BIS直接针对中国通讯行业头部企业及关联公司定向修改了FDP<sup>147</sup>。本次修订的结果是，任何主体基于特定美国软件或技术设计、开发或生产的物项，将不能任意提供给该中国企业，无论是供该企业生产、开发或是使用，均需获取BIS签发的出口许可证。2022年10月，BIS发布临时最终规则<sup>148</sup>，对先进计算集成电路（以下简称ICs）、包含此类ICs的计算机产品以及特定半导体制造物项实施新的管制措施，包括新增ECCN编码，新增针对相关产

---

<sup>145</sup> 2021 Statistical Analysis of US Trade with China, available at: <https://www.bis.doc.gov/index.php/country-papers/2971-2021-statistical-analysis-of-u-s-trade-with-china/file>.

<sup>146</sup> U.S. Trade with China, available at: <https://www.bis.doc.gov/index.php/country-papers/2971-2021-statistical-analysis-of-u-s-trade-with-china/file>.

<sup>147</sup> Addition of Huawei Non-U.S. Affiliates to the Entity List, the Removal of Temporary General License, and Amendments to General Prohibition Three (Foreign-Produced Direct Product Rule), available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/20/2020-18213/addition-of-huawei-non-us-affiliates-to-the-entity-list-the-removal-of-temporary-general-license-and>.

<sup>148</sup> Implementation of Additional Export Controls: Certain Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Entity List Modification, available at: <https://public-inspection.federalregister.gov/2022-21658.pdf>.

品的 FDP 规则，实施新的最终用途和最终用户管制，扩大对相关中国实体的限制范围，另外还特别对支持中国半导体开发和生产的“美国人”提出许可管制要求。

五是实施机制和过程不公开、不透明。美国近年频繁利用 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。比如美国在发布半导体新规前，就以“告知函”的方式要求美头部供应商不得向中国供应 14 纳米以下的制程设备，除非供应商获得了商务部的许可<sup>149</sup>。

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。例如，2022 年 8 月，美国商务部将中国某科技公司列入实体清单，该决定当日生效<sup>150</sup>。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

---

<sup>149</sup> 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/>.

<sup>150</sup> Additions of Entities to the Entity List, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2022/08/24/2022-18268/additions-of-entities-to-the-entity-list>.

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，而如果 BIS 不对规则进行修改，其可能会发布“最终规则”。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，美国对华出口管制措施表面上以“国家安全”为名，但实际上已经超越了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。2022 年 12 月，中国在世贸组织就美国对华半导体出口管制措施提起磋商（DS615）。中国认为，美国对华半导体出口管制措施涉嫌违反世贸组织关于最惠国待遇和普遍取消数量限制等相关规定。

## 2. 经济制裁。

美国依托其强大的实力，成为全球经济制裁的最主要实施国。截至2023年2月，美国财政部外国资产管理办公室（以下简称OFAC）共管理38个制裁项目。这些制裁项目主要和区域相关，如巴尔干相关制裁项目、伊朗制裁项目、古巴制裁项目、叙利亚制裁项目、中国香港相关制裁项目等。另外还有部分制裁项目和特定事项相关，如反恐怖主义制裁项目、网络相关制裁项目、反大规模杀伤性武器扩散制裁项目、全球马格尼茨基人权制裁项目等<sup>151</sup>。根据美国财政部《2021年制裁评估报告》，截至2021财年，美国已生效的制裁措施累计达9400多项<sup>152</sup>。

---

<sup>151</sup> Sanctions Programs and Country Information, available at: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>.

<sup>152</sup> The Treasury 2021 Sanctions Review, available at: <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>.

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<sup>153</sup>，则该第三国金融机构可能会被美国官方机构制裁。制裁措施可以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。另外，美国上世纪90年代出台的《1996年赫尔姆斯-伯顿法》也包含次级制裁措施，引发了包括欧盟在内的世贸组织成员的强烈不满，欧盟于1996年通过了《阻断条例》，甚至还启动了世贸组织争端解决程序<sup>154</sup>。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<sup>155</sup>，尽管这些商标已被前所有人放弃几十年。2002年，世贸组织争端解决机构认定《1998年综合拨款法》第211节(a)(2)和(b)违反《TRIPS协定》项下的国民待遇原则和最惠国待遇原则<sup>156</sup>。

特别指定国民与封锁人员名单（以下简称SDN清单）是美国实施制裁最为重要的名单，由OFAC发布与管理。一旦被列入SDN清单，美国将冻结美国主体或与美国存在联系的

---

<sup>153</sup> Iranian Financial Sanctions Regulations, § 561.201, available at: <https://www.ecfr.gov/current/title-31/sub-title-B/chapter-V/part-561>.

<sup>154</sup> 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](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds38_e.htm).

<sup>155</sup> United States — Section 211 Omnibus Appropriations Act of 1998, para. 3.

<sup>156</sup> 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](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds176_e.htm).

外国主体拥有或控制的SDN主体在美国的一切资产和资产利益，并且禁止美国主体或与美国存在联系的外国主体与SDN主体进行任何形式的交易。根据SDN清单项下的50%原则，被列入SDN清单之后，该实体直接或间接持有50%以上股权的实体，都会被采取同样的措施。如果SDN清单中该个人或实体被加上标注：“额外制裁信息—受到次级制裁”，则第三国的企业与该实体或个人进行交易将面临次级制裁风险。截至2022年底，SDN清单中的中国个人、实体总数是396个<sup>157</sup>。

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，为了维持美国的经济和科技领先地位，美国以“国家安全”和“人权”等为借口，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广泛关切。

### **（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，1975年CFIUS成立，专门负责外资监管。近年来，美国加紧立法以进一步加强外资安全审查。美国通过相关立法和

---

<sup>157</sup> 数据整理自：美国政府将相关中国实体加入SDN清单的公告，例如：<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1154>。

行政令采取了两方面的措施，一是拓展外资审查中国家安全的范畴，二是强化CFIUS的审查权限，要求其重点关注来自特定国别的投资。

《2018年外国投资风险审查现代化法》（以下简称FIRRMA）<sup>158</sup>不仅拓宽CFIUS的审查范围<sup>159</sup>，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<sup>160</sup>。为进一步执行FIRRMA的规定，2018年10月，CFIUS颁布涵盖27个行业的试点计划，以审查在特定行业涉及关键技术的公司中发生的无控制权、非被动性投资<sup>161</sup>。

2022年9月，美国总统拜登签署了历史上首个针对外资安全审查的总统行政令，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审查提供了依据<sup>162</sup>。这一行政令将进一步加强CFIUS对外国投资的监管，特别是对于被点名国家在微电子、人工智能、生物技术、量子计算、敏感数据、网络安全等领域的涉美投资并购交易。

CFIUS审查权限扩大的结果是，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，就有可能落入CFIUS的管辖范畴，进而导致交易受阻。CFIUS审查以“国家

---

<sup>158</sup> 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](https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf).

<sup>159</sup> Summary of the Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018, available at: <https://home.treasury.gov/system/files/206/Summary-of-FIRRMA.pdf>.

<sup>160</sup> *Supra* note 158, Sec. 1719.

<sup>161</sup> Treasury Releases Interim Regulations for FIRRMA Pilot Program, available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm506>.

<sup>162</sup> 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/>.

安全”为借口，不断扩大其管辖范围，并将特定国家和科技行业作为重点审查对象，根本目的是通过干预正常的跨境投资并购行为，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。

不断收紧的外国投资风险审查规则，充满了任意性、随意性和歧视性，影响了包括中国在内的外国投资者在美正常商业活动。根据《2021年度中国对外直接投资统计公报》数据显示，2021年中国对美投资流量为55.8亿美元，较上一年下降7.3%。自2018年以来，中国对美投资流量总体呈下降趋势，特别是2019年较上年下降49.1%<sup>163</sup>。CFIUS审查的任意性、随意性和歧视性对其他世贸成员的服务提供者进入美国市场构成了障碍，严重干扰了国际贸易投资的自由化、便利化，也损害美国吸引投资、促进就业的自身利益。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，涉嫌违反其世贸组织所作的市场准入和国民待遇承诺。

#### **（十）购买美国货。**

近年来，通过使用联邦资金提升采购美国产商品和服务的力度是美国政府投资国内生产、重振国内制造业的一项主要举措。早在2009年，美国即颁布了《美国复兴与再投资法》，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。

---

<sup>163</sup> 数据来源：《2018年度中国对外直接投资统计公报》，《2019年度中国对外直接投资统计公报》，《2020年度中国对外直接投资统计公报》，《2021年度中国对外直接投资统计公报》。

尽管该节在(d)项规定“本节应以与美国在国际协定下义务相一致的方式适用”，美做法仍招致了美国制造业、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<sup>164</sup>。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然被排除在外，无法参加美国庞大的经济刺激计划<sup>165</sup>。

2017年4月，时任美国总统特朗普签署《购买美国货、雇佣美国人行政令》。在“购买美国货”方面，该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、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，“购买美国货”包括购买或收购在美国生产的货物、产品或材料，包括钢铁和制成品。该行政令同时还要求美国商务部和USTR对美国已经签署的所有自由贸易协定和世贸组织《政府采购协定》中可能影响“美国优先”的相关内容做出评估。此外，行政令还要求对豁免和例外条款的使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了更加严格的要求<sup>166</sup>。2020年8月，时任美国总统特朗普再次签署《确保基本药物、医疗对策和

---

<sup>164</sup> Buy American plan hurts U.S. leadership: EU, Canada, available at: <https://www.reuters.com/article/canada-us-usa-buyamerican-idCATRE5115PM20090202>.

<sup>165</sup> American Recovery and Reinvestment Act of 2009, available at: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/1/text>.

<sup>166</sup> Presidential Executive Order on Buy American and Hire American, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-buy-american-hire-american/>.



关键投入品在美国制造行政令》，要求美国政府加速发展国内关键医药品的生产能力，从本国公司采购指定的关键医药品，减少对海外医药品供应的依赖，并确保联邦政府对美国产关键医药品的长期采购<sup>167</sup>。

2021年以来，美国政府更是不遗余力地加强“购买美国货”政策。2021年1月，美国总统拜登就任仅五天就签署了《关于确保未来由美国工人在美国制造行政令》，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<sup>168</sup>。2022年3月，美国总统拜登再次为“购买美国货”措施加码，正式宣布将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%，而到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<sup>169</sup>。2023年2月，美国总统拜登在2023年国情咨文中宣布了一项新标准，要求联邦基础设施项目中使用的所有建筑材料都要在美国制造。

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，

---

<sup>167</sup> Executive Order on Ensuring Essential Medicines, Medical Countermeasures, and Critical Inputs Are Made in the United States, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-ensuring-essential-medicines-medical-countermeasures-critical-inputs-made-united-states/>.

<sup>168</sup> 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/>.

<sup>169</sup> 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/>.

或者将“在美国生产或销售”作为获取政府补贴的条件。例如，美国总统拜登于2021年11月签署的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。其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<sup>170</sup>。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<sup>171</sup>。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%<sup>172</sup>。建筑材料的制造过程必须发生在美国<sup>173</sup>。

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。2022年1月，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，但是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<sup>174</sup>。此外，“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，还会增加高昂的执法成本和延缓项目建设进程。该举措无益于实现美国政府增加基础设施的目的<sup>175</sup>。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在美国联邦政府与州政府采购过程中遇到的重大障碍<sup>176</sup>。

---

<sup>170</sup> *Supra* note 52, Sec. 70914(a).

<sup>171</sup> *Ibid.*, Sec. 70912(6)(A).

<sup>172</sup> *Ibid.*, Sec. 70912(6)(B).

<sup>173</sup> *Ibid.*, Sec. 70912(6)(C).

<sup>174</sup> Rethink “Buy America” and other U.S. Procurement Mandates, available at <https://www.cato.org/blog/cato-trade-teams-2022-policy-wish-list>.

<sup>175</sup> *Ibid.*

<sup>176</sup> 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](https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pt/barriers/details?barrier_id=11190&sps=false).

作为世贸组织成员，美国需要确保“购买美国货”政策符合美国在世贸组织协定下承担的全部义务。“购买美国货”中明显的歧视性政策外溢性不断扩大，涉嫌违反《政府采购协定》关于非歧视待遇等基本原则，对其他《政府采购协定》参加方造成限制，对相关行业的全球贸易和投资造成严重扭曲。对于非参加方而言，相关措施适用范围仍有待观察，若超出政府采购范畴，可能违反美国在世贸组织其他协定中应遵守的承诺。

### **（十一）国际经贸合作中的歧视性安排。**

近年来，美国一方面通过将“毒丸条款”等规则嵌入区域协定，阻止其他贸易伙伴深入开展经贸合作，不利于国际经贸规则朝着贸易投资自由化便利化方向发展；另一方面，美国以所谓“价值观”为纽带，挑动“近岸/友岸外包”，以歧视性和排他性手段扰乱全球产业链供应链。

#### **1. “毒丸条款”。**

虽然美国在多边层面推动的所谓“市场经济标准”遭到世贸成员的广泛反对，但其仍执意将“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。2018年11月，美国、墨西哥、加拿大三国签署USMCA以替代《北美自由贸易协定》<sup>177</sup>。USMCA本来是美国、墨西哥、加拿大的三方协定，但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

---

<sup>177</sup> Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada 12/13/19 Text, available at: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>.

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”<sup>178</sup>。

## 2. “近岸/友岸外包”政策。

减少对单一国家特别是“外国对手”国家的供应链依赖是美国政府强调的供应链韧性或供应链多元化的产业战略。2020年以来，美国在采取多项措施发展国内产业、增强自身

---

<sup>178</sup> 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>.

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国家的供应链。2020年5月，美国国际开发署副署长邦尼·格利克在接受媒体采访时首次使用了“盟友外包”的概念，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<sup>179</sup>。2021年6月，美国政府发布的《14017号行政令项下的百日审查报告》正式运用了“盟友外包”和“友岸外包”概念<sup>180</sup>。2022年4月，美国财政部部长耶伦在大西洋理事会发表演讲，大力倡导美国应和“值得信赖的国家”开展所谓“友岸外包”（friend-shoring），以在新冠肺炎疫情和大国竞争的双重背景下确保供应链安全<sup>181</sup>。

美国大力推行的“价值观贸易”呼吁具有共同“价值观”的国家共同制定政策，鼓励企业在这些国家内制造产品，防止立场不一致的国家扰乱美国或其盟友的经济。针对印太地区，美国于2021年1月发布《美国对印太地区战略框架》<sup>182</sup>，强调要在整个印太地区宣扬美国的价值观，以保持影响力，从而抵消中国式体制的影响。2022年5月，美国提出的IPEF又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”<sup>183</sup>。自2022年3月以来，美

---

<sup>179</sup> USAID's Bonnie Glick: Trump's Ultimatum to the WHO for COVID 19 Failures, available at: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_7okwaCoCGM](https://www.youtube.com/watch?v=_7okwaCoCGM).

<sup>180</sup> 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>.

<sup>181</sup> 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>.

<sup>182</sup> U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>.

<sup>183</sup> 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/fa>

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”<sup>184</sup>。在大西洋地区，美国与欧盟于2021年6月组建TTC，强调要在加强供应链安全、出口管制等方面深化合作<sup>185</sup>。在拉美地区，美国提出的构建“美洲经济繁荣伙伴关系”也包括韧性供应链领域<sup>186</sup>。

美国政府的做法可能进一步迫使各国选边站队，甚至可能导致世界经济分裂为对抗的不同阵营，使全球化进一步倒退。美国“友岸外包”的政策遭到经济学家的广泛质疑。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。英国全球贸易预警处的约翰内斯·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<sup>187</sup>。”2022年11月，世贸组织总干事伊维拉在一场新闻发布会上指出，如果全球经济分化

---

ct-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/.

<sup>184</sup> US struggles to mobilise its East Asian ‘Chip 4’ alliance, available at: <https://www.ft.com/content/98f22615-ee7e-4431-ab98-fb6e3f9de032>.

<sup>185</sup> U.S.-EU Summit Statement, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>.

<sup>186</sup> 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/>.

<sup>187</sup> 只和“朋友”贸易？德媒：“友岸外包”不仅无意义还很危险，请参见：<https://cacs.mofcom.gov.cn/cacs/cms/article/zjdy?articleId=174246&type=>.

成两个贸易集团，从长远看，将导致全球国内生产总值减少5%。“保护主义、脱钩、碎片化是非常具有破坏性的，将造成非常大的代价<sup>188</sup>。”2023年1月，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<sup>189</sup>。”

无论是用“近岸外包”还是“友岸外包”的概念，这种拉拢盟友将其他国家排斥在贸易体系之外的做法，都是基于冷战思维推行所谓“价值观贸易”，将供应链问题政治化。与其创设的“毒丸条款”一样，美国对“近岸外包”和“友岸外包”的推行，也是其偏离世贸组织开放、包容等基本原则的体现，有悖于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。另外“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，构成了对没有被美国“选中”的世贸组织成员的区别对待，违背世贸组织基本原则。

### 3. 技术合作与管制。

美国政府一方面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，另一方面游说盟友或者合作伙伴对中国实施同样的技术出口管制措施，不仅限制中国使用先进技术，也封锁先进生产设备对中国的出口。

---

<sup>188</sup> IMF and WTO leaders warn don't 'pull the plug' on global trade, available at: <https://www.reuters.com/business/imfs-georgieva-wto-leader-dont-pull-plug-global-trade-2022-11-29/>.

<sup>189</sup> 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/>.

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，美欧将在出口管制、标准、知识产权等领域深化合作<sup>190</sup>。美欧在技术标准、技术出口管制领域的合作有可能相互结合，影响新兴技术标准的制定和新兴技术正常出口，形成辐射效应，扰乱全球高新技术产业供应链<sup>191</sup>。

美国针对中国半导体、先进计算、超级计算机不断出台新的出口管制措施，该措施的影响不局限于美国公司和“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其最先进的设备，因为美国妄自揣测这些设备“可能”用于军事用途<sup>192</sup>。根据路透社2023年2月的报道，美国、日本、荷兰就对华半导体出口管制措施达成协议，就芯片制造设备的对华出口增加新的出口管制要求<sup>193</sup>。

综上，美国不断收紧对华技术出口，同时联合欧盟开展出口管制合作，拓展出口管制范围，并且进一步游说盟友或合作伙伴共同实施出口管制措施，意图从全球范围内限制中国获得先进技术和先进制造设备的能力，对中国实现全面技术封锁。美国上述针对中国采取的出口限制措施，不仅不符合出口管制制度的初衷，而且严重扰乱了相关产业依据市场

---

<sup>190</sup> 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/>.

<sup>191</sup> U.S.-EU Summit Statement, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>.

<sup>192</sup> 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/>.

<sup>193</sup> U.S. official acknowledges Japan, Netherlands deal to curb chipmaking exports to China, available at: <https://www.reuters.com/technology/us-official-acknowledges-japan-netherlands-deal-curb-chipmaking-exports-china-2023-02-01/>.



规律形成的全球产业格局，同时这些做法也与世贸组织基本原则相悖。

### 三、纠正美国违规及破坏多边主义行径的努力

自2017年以来，美国政府始终奉行“美国优先”政策，对外采取一系列单边主义和保护主义措施，对各主要贸易伙伴频频出手，将自身利益诉求强加于他国，扰乱全球经贸格局。美国还特别将矛头对准中国，无视两国在发展阶段与经济制度方面的差异，忽视中美经贸关系对世界繁荣与稳定的关键性作用，频繁挑起中美经贸摩擦。美国对中国采取的各项贸易限制性措施既不利于中国，也不利于美国，更不利于全球。对于中美之间出现的摩擦与波折，中国始终奉行多边主义原则，积极利用多边贸易体制处理中美经贸纠纷，同时坚持通过多双边对话与协商，努力稳定中美经贸关系。

#### （一）坚持真正的多边主义。

中国坚持经济全球化正确方向，坚持真正的多边主义，推动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，中方主动采取一系列举措，维护多边贸易体制的权威性和有效性。

2018年6月，中国政府发布《中国与世界贸易组织》白皮书<sup>194</sup>，全面介绍中国履行加入世贸组织承诺的实践，阐释中国参与多边贸易体制建设的原则立场和政策主张，强调中国坚定支持世贸组织在全球治理中发挥更大作用。2018年11月，中方发布《中国关于世贸组织改革的立场文件》<sup>195</sup>，阐

---

<sup>194</sup> 《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>。

<sup>195</sup> 《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>。

述中方对世贸组织改革的基本原则和具体主张。2019年5月，中方向世贸组织提交《中国关于世贸组织改革的建议文件》<sup>196</sup>，就四个重点行动领域提出十二个方面建议。2019年11月，中方在上海主办世贸组织小型部长会议，30多个成员部长或代表就世贸组织改革等问题交换意见，为支持多边贸易体制凝聚共识。2022年6月，中方在担任金砖国家主席国期间，推动达成《金砖国家加强多边贸易体制和世贸组织改革声明》<sup>197</sup>。中方还积极参与二十国集团、亚太经合组织、上合组织等机制讨论，推动发出维护多边贸易体制的共同声音。

## （二）推动恢复上诉机构。

中国政府积极推动世贸组织改革，主张改革应该优先处理危及世贸组织生存的关键问题，特别是打破上诉机构成员遴选的僵局。同时，中国还与欧盟等世贸组织成员就世贸组织改革问题进行对话和合作。2018年，中国联合欧盟和加拿大等11个世贸组织成员，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<sup>198-199</sup>。世贸组织总理事会任命的特别协调员，针对美国提出的上诉机构体制性问题，先后向总理事会提交了四份报告<sup>200</sup>，试图打破上诉机构成员遴选的僵局。特别是，2019年12月，世贸组织总理事会特别协调员散发的

---

<sup>196</sup> 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>。

<sup>197</sup> 《金砖国家加强多边贸易体制和世贸组织改革声明》，请参见：<http://images.mofcom.gov.cn/gjs/202206/20220610182308761.pdf>。

<sup>198</sup> WT/GC/W/752。

<sup>199</sup> WT/GC/W/753/Rev.1。

<sup>200</sup> JOB/GC/215; JOB/GC/217; JOB/GC/220; JOB/GC/222。

“沃克案文”得到了除美国外的广大世贸组织成员支持，然而美国仍罔顾世贸组织成员的普遍诉求，予以反对<sup>201</sup>。

尽管在2022年6月举行的MC12上，各成员承诺对争端解决机制进行讨论，以期在2024年之前恢复上诉机构的正常运行<sup>202</sup>，但是美国依然拒绝启动上诉机构成员遴选程序<sup>203</sup>。

为维护多边贸易体制，保障争端解决机制的有效运行，在上诉机构僵局难以打破的情况下，2020年4月，中国、欧盟等19个成员正式向世贸组织提交通报，倡议依据《关于争端解决规则与程序的谅解》第25条关于仲裁的有关规定，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）<sup>204</sup>，以临时替代因为美国阻挠而陷入“瘫痪”的上诉机构。截至2023年3月，MPIA的参加方共包括26个成员，自第一起案件DS591以来，参加方积极利用MPIA解决上诉纠纷，取得了一定的积极效果<sup>205</sup>。

### （三）维护发展中成员合法权益。

针对美国要求澄清发展问题<sup>206</sup>、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<sup>207</sup>，2019年2月，中国、印度、南非、委内瑞拉、老挝、玻利维亚、肯尼亚、中非、巴基斯坦及古巴等成员联名向世贸组织提交了《惠及发展中成员的特殊和差别待遇对于促进发展和

<sup>201</sup> WT/GC/W/791.

<sup>202</sup> MC12 Outcome Document, available at: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc12\\_e/document\\_s\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc12_e/document_s_e.htm).

<sup>203</sup> WT/DSB/W/609/REV.21.

<sup>204</sup> JOB/DSB/1/Add.12.

<sup>205</sup> 数据来源：MPIA网站统计，请参见：[https://wtoplurilaterals.info/plural\\_initiative/the-mpia/](https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/).

<sup>206</sup> WT/MIN17/ST128.

<sup>207</sup> WT/GC/W/757/Rev.1.

确保包容的持续相关性》<sup>208</sup>的分析文件，坚定维护发展中成员在世贸组织中享受特殊和差别待遇的权利。2019年10月，中国、印度、巴基斯坦、非洲集团等53个成员联名向世贸组织提交《关于特殊和差别待遇促进发展的声明》<sup>209</sup>，坚持发展中成员享受特殊和差别待遇是无条件的权利。

中国在向世贸组织提交的《中国关于世贸组织改革的建议文件》<sup>210</sup>中也明确主张世贸组织应全力支持发展中成员融入多边贸易体制，保障发展中成员的发展利益与特殊和差别待遇，纠正世贸组织规则中的“发展赤字”，解决发展中成员在融入经济全球化方面的困难，帮助实现联合国2030年可持续发展目标。中国建议：一是加强对世贸组织现有特殊和差别待遇条款的执行和监督力度，特别是最不发达国家关注的“免关税、免配额”待遇和服务豁免机制实施；二是增加技术援助的针对性和具体性，确保其有助于发展中成员融入多边贸易体制和全球价值链；三是根据《多哈部长宣言》要求，继续推进特殊和差别待遇条款的谈判；四是在未来贸易投资规则制定中，为发展中成员提供充分有效的特殊和差别待遇；五是鼓励发展中成员积极承担与其发展水平和经济能力相符的义务。

中国始终是发展中成员，始终坚定不移和发展中国家站在一起，支持发展中国家维护发展权益。中国从来没有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

---

<sup>208</sup> WT/GC/W/765/Rev.1.

<sup>209</sup> WT/GC/202/Rev.1

<sup>210</sup> *Supra* note 196.

灵活性。中国在加入世贸组织时，享受的特殊和差别待遇就少于一般发展中成员。加入世贸组织后，中国从不以特殊和差别待遇作为拒绝开放市场的“挡箭牌”，而是积极为全球贸易自由化便利化作出贡献。例如，中国作为《信息技术协定》扩围谈判中唯一的发展中大国，为谈判达成成果作出了重要贡献；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。实际上，中国一直在根据自身经济发展阶段的水平和能力，积极承担与自身发展水平和经济能力相符的义务，维护发展中成员合法权益，捍卫多边贸易体制。

#### **（四）用好世贸组织审议监督职能。**

中国与其他世贸组织成员也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，指出美国不仅没有能够发挥多边贸易体制领导者的榜样力量，反而沦为了多边贸易体制破坏者、单边主义霸凌行径实施者、产业政策双重标准操纵者和全球产业链供应链扰乱者，打着“重归多边”的幌子，更加以“美国优先”为出发点，采取与多边贸易体制的根本原则背道而驰的措施。

在本次审议过程中，共有65个成员发言。除了中国以外，欧盟、韩国、日本、加拿大、新西兰、巴西、南非、土耳其等成员也在发言中就美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，世贸组织32个成员向美方提出超过2000个书面问题，涉及美近年出台的《2022年通胀削减法》《2022年芯片与科学法》及其相关措施与世贸组织规则一致性、美政府采购政策、泛化国家安全等。世贸组织成员对美国经贸政策的审议关注具有一定共性。

除了贸易政策审议机制，中国和其他成员还在世贸组织总理事会、货物贸易理事会、服务贸易理事会、与贸易有关的知识产权理事会以及其他各个委员会会议上，就美国的贸易政策和违规做法提出质询和贸易关注。

#### **（五）维护争端解决机制权威性。**

中国加入世贸组织二十多年来，一直积极利用世贸组织争端解决机制解决与成员的贸易纠纷。为了纠正美国的违规做法，中国在世贸组织争端解决机制项下发起了诸多案件。截至2022年底，中国作为起诉方共发起了23起案件，其中，中国诉美国案件共计17起，占比74%。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。2022年12月，针对美国频频滥用出口管制

措施打压中国相关实体、损害中国利益的行为，中国政府在世贸组织争端解决机制下向美国提出磋商请求（DS615）。

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、保护主义和霸凌主义的行为，维护了多边贸易体制的权威性。此外，在挑战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。



## 结语

近年来，经济全球化遭遇挫折，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遇严重挑战。美国作为世贸组织大家庭中的重要一员，理应带头遵守世贸组织规则，维护世贸组织的基本原则和核心价值，增强世贸组织的权威性和有效性，以使世贸组织在保障自由和开放的国际贸易秩序、推动疫情后全球经济复苏以及维护世界和平发展与稳定方面发挥更加积极的作用。令人遗憾的是，美国的所作所为恰恰与此相反。

希望此份报告有助于敦促美国践行承诺、遵守规则并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，为维护多边贸易体制权威性、完整性和有效性发挥其应有作用。中国将继续密切关注美国履行世贸规则义务的情况。中国也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，共同努力推动多边贸易体制在全球经济治理中发挥更大作用。