

美国新关税体系的进展和经济影响分析^{*}

李元琨 石先进 苏庆义

摘要：本文系统分析了特朗普政府构建新关税体系的政策框架、运行机制以及经济效应。该体系呈现出“基准施压—战略关税—条件性豁免”的动态复合三层架构：底层以无差别的全球性附加税确立普遍性施压基准；中层以 301 和 232 等战略条款实施针对特定国家与产品的结构性打压；并建立基于双边胁迫的条件性豁免池，迫使他国进行规则与利益妥协。在影响层面，本文发现该体系不仅引发了全球贸易的短期剧烈波动，还透支了中长期经济增长动能，并使全球经济体出现了结构性分化：一类是面临脆弱豁免且陷入沉没成本困境的达成协议国，另一类是面临高壁垒但积极寻求多边突围的未达成协议国。本文的影响分析表明，美国在账面收窄贸易逆差的同时，付出了通胀中枢上行与出口萎缩的宏观代价，而中国则通过市场多元化调整与不对称反制展现出较强的经济韧性。美国新关税体系不仅显著扭曲全球经济与投资格局，更对未来的国际经贸关系和全球经济治理体系构成严峻挑战。

关键词：对等关税 新关税体系 全球价值链

作者简介：李元琨，中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员；

石先进，中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员；

苏庆义，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员。

DOI:10.16845/j.cnki.ccieeqqh.2026.04.005

随着特朗普政府全面推进“美国优先”2.0 战略，美国的贸易政策逻辑经历了从局部保护到全局重塑的深刻转变。不同于主要依赖反倾销、反补贴等传统贸易救济工具的“行业性保护”，新一轮贸易战略自确立之初，便致力于构建一套将广泛关税施压与地缘政治博弈捆绑的动态新关税体系。实施初期，该体系以《国际紧急经济权力法》(IEEPA)作为征收普遍性关税的核心法律底座。^①2026 年 2 月，遭遇司法审查否决其普遍征税授权后，特朗普政府迅速向《1974 年贸易法》第 122 条款、《1974 年贸易法》第 301 条款等传统救济工具切换。在新关税体系下，关税措施超越了单纯的经济调节手段，演变为服务大国竞争乃至特定地缘政治交易的综合性战略工具。本文将这一体系概括为“基准施压—战略关税—条件性豁免”的动态复合三层架构。其核心特征在于：通过“基准施压”确立不对称

^{*} 本文为国家社科基金重大项目“美国产业链供应链全球布局调整的机制、趋势与影响研究”(项目编号:24&ZD056)的部分研究成果。

^①IEEPA 授权美国总统在宣布国家进入紧急状态后，规范或禁止各种商业交易。在即将再次就任前，特朗普及相关智库(如美国优先政策研究所, AFPI)多次论证，鉴于美国面临的巨额贸易逆差和制造业流失已构成“非同寻常的威胁”，总统有权依据 IEEPA 实施普遍性基准关税，从而绕过国会传统的关税审批权。尽管该法律路径在 2026 年初被美国最高法院否决，但这仅意味着底层授权工具的更替，美国行政当局将关税制定权集中化并构建复合施压体系的政策初衷并未随之改变。

的谈判底线，利用“战略关税”将经济工具延伸至地缘政治领域，将“条件性豁免”机制转化为诱导贸易伙伴做出政策让步的动态筹码。这一架构的出现，标志着美国主导的贸易秩序正从“规则导向”向“权力导向”和“交易导向”加速演变。本文通过系统剖析新关税体系的政策架构与运行机制，并结合 2025 年至 2026 年初的政策演变与经验事实，揭示其对全球供应链与地缘经济格局的影响。

一、美国新关税体系的政策架构与运行机制

特朗普再次执政后，将关税重新确立为“美国优先”战略的核心工具。这一轮美国关税政策试图建立覆盖全球所有贸易伙伴的普遍性关税壁垒。关税逐渐突破单一法律工具的限制，演化为具有“政策理念延续、法律工具切换、实施对象分层、豁免机制交易化”特征的复合体系。换言之，美国新关税体系并不是以某一个固定的法律条款为底座，而是围绕“对等贸易”“国家安全”“纠正不公平竞争”等战略叙事，在不同的法律工具之间进行灵活替换和叠加，从而构建起“基准施压—战略关税—条件性豁免”的三层架构，维持对外施压能力。

（一）基准施压：从 IEEPA “对等关税”到 122 条款临时附加税

新关税体系的第一层架构，是以所谓“对等贸易”理念为先导构建的普遍性施压基准。在政策实施初期，特朗普政府试图扩大 IEEPA 中关于“国家紧急状态”的授权范围，作为在全球实施“对等关税”的法律依据。其核心逻辑在于利用普遍性关税重塑国际经贸规则中的“贸易互惠”，本质是假“互惠对等”为名，行单边贸易保护主义之实。在“美国优先”2.0 战略的框架下，行政部门将多边自由贸易制度下形成的贸易逆差与制造业外流，界定为对美国国家安全“非同寻常的威胁”。由此，IEEPA 关税突破了传统的紧急状态应对范畴，演变为行政机构绕开国会关税审批权，对全球实施普遍性贸易施压的政策工具。

2026 年 2 月，美国最高法院明确裁定，IEEPA 并未授权总统在非战争时期对进口商品征收普遍性附加关税。这一判决直接导致芬太尼关税及基于 IEEPA 的普遍性“对等关税”被迫终止。但要指出的是，最高法院否定的仅是 IEEPA 这一法律载体，并未否定特朗普政府以纠正非互惠贸易为由实施广泛施压的战略导向。IEEPA “对等关税”路径受阻后，白宫迅速调整政策，依据《1974 年贸易法》第 122 条款发布总统公告，宣布对全球进口商品普遍加征 10% 的临时附加税，并提出后续可能上调至 15% 的法定上限。第 122 条款授权美国总统在面临国际收支重大问题时，可实施最高 15%、原则上不超过 150 天的进口限制。尽管该条款在实施期限与税率极值上具有明确的法定约束，但在司法判决后的施压真空期，第 122 条款凭借其明确的贸易法授权迅速填补了政策空白，成为当前美国新关税体系中最为核心的临时基础性附加税工具。

（二）战略关税：基于特定战略目标的结构性干预与地缘工具切换

如果说第 122 条款临时附加税承担的是短期、无差别的普遍施压功能，那么美国新关税体系中的战略关税层则表现出高度的选择性与定向性。战略关税是美国为了实现特定的战略目标，针对特定产品或特定国家实施的精准关税干预。在 IEEPA 普遍施压受挫后，特朗普政府将战略关税的实现路径迅速向《1962 年贸易扩展法》第 232 条款、《1974 年贸易法》第 301 条款以及酝酿撤销“永久正常贸易关系”（PNTR）等结构性工具转移。

1. 232 条款关税：针对特定产品的产业保护与供应链重组

第 232 条款的核心逻辑在于评估特定产品的进口规模是否对美国国防工业基础构成实质性威胁，

从而通过关税壁垒实施进口限制与产业保护。在特朗普第一任期，该条款主要用于限制钢铁和铝等基础原材料的进口；在第二任期以来的关税政策实践中，其适用范畴呈现向高技术核心领域扩张的结构性特征。2025 年 4 月，征税范围正式扩展至汽车及零部件领域（设定全球基准税率为 25%）。随后，美国商务部同步启动了针对半导体及制造设备的 232 调查，并于 2026 年 1 月正式对先进计算芯片实施 25% 的加征关税。这种从大宗原材料向高附加值制造领域的适用扩展表明，232 条款关税已成为美国推动特定关键供应链本土化，引导国际资本与先进产能“回流”的制度性干预工具。

2. 301 条款关税：针对特定国家的制度性博弈与议题扩张

与第 232 条款侧重产品进口不同，第 301 条款的战略性体现在针对特定国家的宏观经济政策与制度安排进行定向加征。在此框架下，加征关税主要作为促使目标国调整国内政策的惩罚性机制与谈判筹码。2025 年以来，美国贸易代表办公室频繁运用 301 调查对华施压。2025 年 10 月，发起了针对中国履行第一阶段经贸协议情况的调查。2026 年 3 月，调查重心进一步向深层次的结构性议题转移，相继启动面向多个国家关于结构性过剩产能、未有效禁止强迫劳动产品等议题的专项调查。此外，针对中国半导体产业政策的 301 条款关税评估，也被列入 2027 年的政策议程。这种高频的立案与调查议题的拓展表明，第 301 条款承担着将大国贸易摩擦制度化、常态化的功能，旨在通过对新能源、重型装备、核心科技等特定国家的优势产业施加关税壁垒，削弱其比较优势。

3. 面向特定战略目标的地缘经济工具

美国试图将关税工具泛化为实现特定地缘政治与非传统安全目标的筹码。自就任至 2026 年初，特朗普政府频繁利用 IEEPA 的紧急状态授权，强行将关税与非贸易议题挂钩。例如，以禁毒和移民为由，对中国、墨西哥和加拿大征收关税；以地缘领土争议等外交分歧为由，威胁对部分欧洲国家加征惩罚性关税；以互联网监管及国内管辖权分歧为由，威胁对巴西的出口商品实施关税报复；针对与俄罗斯、委内瑞拉和伊朗有特定商业往来的国家，威胁实施次级关税制裁。随着最高法院裁定 IEEPA 未授权总统征收关税，美国行政当局丧失了将地缘议题转化为关税制裁的法律捷径。但服务于特定战略目标的干预诉求并未消失，转而寻求更具耐久性的替代性法律工具。一方面，试图通过第 301 条款，以劳工标准、产能过剩等议题为借口，服务于地缘政治打压目标；另一方面，加速酝酿撤销对华 PNTR 地位。若 PNTR 地位撤销，意味着美国对中国的关税将彻底脱离世界贸易组织（WTO）的最惠国待遇框架，大幅跃升至较高的法定基准税率。

（三）条件性豁免：以双重机制重塑全球供应链权力逻辑

为缓解关税高压体系对国内宏观通胀与核心供应链安全的冲击，诱导其他经济体在双边谈判中妥协提供政策筹码，美国构建了产品筛选和伙伴国谈判的双重豁免机制。该机制将关税豁免权转化为可随时评估与撤回的行政特许权，在微观与宏观层面深刻影响了全球供应链的资源配置逻辑，^①且豁免机制并未因底层法律工具的更替而中断。2026 年 2 月，在新关税体系的法律依据由 IEEPA 向第 122 条款转换的过程中，原有的核心豁免框架被实质性平移与保留。

1. 产品豁免：基于供应链安全的防御性筛选

在关税实施过程中，美国政府始终维持着对特定关键投入品的防御性豁免逻辑。在 IEEPA 实施阶段，2025 年 4 月与 9 月美国政府先后发布两批次豁免清单，将计算机核心部件、稀土、关键矿产、能

^①传统的贸易协定通常提供稳定、长期的关税减让预期。特朗普政府的“条件性豁免”机制具有高度的自由裁量权和临时性。美国通过保留随时恢复关税的权利，迫使贸易伙伴和企业时刻处于审查压力之下，从而在边境管控、外交立场等非贸易议题上确立对他国的长臂管辖能力。

源产品及医药原料等国内产能不足或短期内难以替代的战略物资排除在加征范围之外。随着法律依据的切换,在2026年2月发布的第122条款临时附加税总统公告中,白宫通过附件形式明确延续了上述核心产品的豁免安排。^①这一政策的连贯性表明新关税体系内嵌了供应链漏洞修补功能,意图在维持对外宏观施压的同时,降低关税壁垒对本土高技术产业与基本民生支出的反噬效应。

2. 贸易伙伴国豁免: 基于双边交易的动态调节与“套牢”效应

在国家宏观层面,美国通过建立“一致伙伴潜在关税调整”(PTAAP)及双边磋商机制,将美国市场的准入条件转化为促使贸易伙伴国单向让利,甚至让渡核心经济主权的政策杠杆。2025年下半年以来,美国不仅要求英国等国家在数字贸易规则等国内政策上妥协,更迫使日本、韩国等国家承诺新增对美国的巨额直接投资以及庞大的大宗能源采购计划,作为换取在特定领域获得关税减让的前提条件。然而,这种基于双边交易的豁免承诺缺乏制度稳定性。以2026年2月IEEPA关税被美国最高法院判定违宪为例,前期与美国达成协议并获得税率下调的贸易伙伴国,其“差别化豁免特权”随着底层法律工具的更替而大幅失效。在随后实施的第122条款全球无差别临时附加税框架下,这些国家不仅未能维持相对的关税竞争优势,反而因前期已让渡的对美国巨额投资承诺与规则对齐成本,陷入了沉没成本的“套牢”困境。同时,面对第122条款150天的法定时效,美国试图通过威慑启动新的301调查和232调查,强制贸易伙伴国继续履行前期协议。法律底座坍塌而单边强制交易存续的现象表明,豁免实质上是一种随时可重置的结构性干预机制。这种高度的随意性与不确定性削弱了传统自由贸易协定中规则稳定与预期明确的基本契约精神,加速了全球供应链的碎片化趋势。

二、美国新关税体系对全球经济的冲击路径

美国新关税体系的影响并非限于贸易领域,而是通过价格传导、政策博弈与市场预期重构,对全球宏观经济、贸易投资格局以及产业链供应链造成了多重冲击。

(一) 宏观经济: 增长预期下调与阶段性修复

美国新关税政策造成贸易成本增加和政策不确定性上升,短期内显著抑制了全球经济增长预期。2025年上半年,主要国际机构普遍下调了全球经济增长预测。这不仅是因为关税带来的直接成本,更来源于其“普遍施压”与“选择性豁免”机制所带来的高度不确定性。这种不确定性迫使全球企业暂停或推迟投资与生产决策,从而对宏观经济活动产生显著的抑制效应。

进入2025年下半年,随着部分关税豁免协议的达成以及主要经济体宏观韧性的显现,市场预期呈现出阶段性修复特征。根据国际货币基金组织(IMF)2026年1月发布的《世界经济展望》,2025年全球经济实际增速初步估算为3.3%,明显高于2025年4月因关税恐慌而大幅下调的2.8%的预期值,呈现经济短期受挫后有限修复的特征。报告明确指出,实际增速的企稳主要归因于各种分化力量的对冲:贸易政策剧变带来的显著负向影响,关税正式生效前的进口前置效应,部分经济体达成豁免协议后的有效关税边际税率降低,以及人工智能等科技领域相关投资的激增。世界银行同期发布的《全球经济展望》指出,全球经济在贸易冲突中表现出超预期的短期韧性,掩盖了中长期的结构性脆弱。

总体而言,新关税体系对宏观经济增长的冲击呈现明显的阶段性特征。2025年上半年,受贸易成

^①美国白宫2026年2月20日发布的总统公告“Imposing a Temporary Import Surcharge to Address Fundamental International Payments Problems”,其附件I和附件II明确列举了不受第122条款10%附加税约束的特定能源、关键矿产及农产品清单。

本上升、供应链扰动等负面供给冲击影响，国际机构普遍下调全球经济增速预期，释放悲观信号。进入 2025 年下半年，政策环境缓和与经济韧性因素推动经济增速小幅回升。这一“先抑后扬”的态势表明，关税政策的短期冲击具有阶段性，全球经济韧性与政策调整空间支撑了经济增长修复。

（二）国际贸易与投资：短期扭曲与长期抑制

在国际贸易层面，关税政策的影响表现为全球贸易流量的短期剧烈波动和长期增长预期下调。2025 年 4 月，WTO 将全球商品贸易量增速大幅下调；由于企业的“抢出口”行为，2025 年下半年全球贸易量出现超预期反弹。这种异常反弹是一种典型的“需求透支”。IMF 2026 年 1 月发布的《世界经济展望》指出，随着前期“抢出口”效应消退和关税壁垒固化，2026 年全球贸易增速将进一步放缓至 2.6%；WTO 2026 年 3 月发布的《全球贸易展望与统计》也认为，前期反弹提前释放了贸易动能，2026 年全球贸易将面临需求透支与壁垒持续的双重压力。

这种贸易波动的更深层原因在于，突然宣布的保护性关税政策及其复杂的执行机制，显著抬升了贸易政策的不确定性，而持续高位的贸易政策不确定性对全球投资的抑制作用尤为显著。它迫使跨国公司重新评估全球供应链布局，从过去的“效率优先”转向“安全与韧性优先”。这不仅抑制了短期的外国直接投资（FDI），更可能在长期推动全球价值链的区域化和集团化，对全球贸易的长期增长潜力构成持续性抑制。

在国际投资层面，政策不确定性显著抑制了全球 FDI。联合国贸发会议（UNCTAD）2026 年 1 月发布的《全球投资趋势监测报告》显示，受关税引发的全球贸易紧张局势和地缘经济割裂影响，剔除全球金融中心中转的资金之后，2025 年全球实际外国直接投资依然疲软。这种由关税引发的投资抑制效应，正推动全球价值链向更具韧性但效率更低的“友岸外包”或“近岸外包”模式演变（李元琨、苏庆义，2025）。

（三）产业链供应链：投入成本冲击与生产网络承压

新关税体系对产业链供应链的影响首先表现为上游投入价格的上升和关键零部件替代的受限。受新关税体系的影响，2025 年的美国达拉斯联储辖区制造企业投入平均上涨了 5.5%，明显高于 2024 年的 3.8%；同期各行业销售价格平均仅上涨了 2.3%，表明相当部分成本由企业利润吸收。^①根据美联储《褐皮书》的记录，电子元器件、工具、金属和其他原材料价格因关税涨价，部分投入品没有可行的美国替代来源，有限的国内供给又进一步抬高采购价格。^②对依赖进口中间品的汽车、航空航天、机械设备等行业而言，这种成本与替代约束会沿“零部件—组件—整机”链条逐级传导，压缩各环节利润并增加生产延期风险。

其次，新关税体系导致美国企业承担更高的供应商搜寻成本和转换成本，且关税引致的产业链回迁不及预期。美国政府曾寄希望于新关税体系可以显著促进产业链回流，但是达拉斯联储的调查显示，在受关税负面影响的企业中，已将生产或服务迁回至美国的企业仅占 8.6%。供应商的更换和搜寻往往伴随着巨大的经营管理成本。Alfaro 等（2025）基于关税冲击估算，美国进口商建立新的亚洲供应关系，样本内平均每家企业需要承担约 190 万美元的搜寻成本，相当于其年销售额的 5%，并且

^①Federal Reserve Bank of Dallas, Eleventh District Beige Book, January 14, 2026, <https://www.dallasfed.org/research/beige/2026/bb260114>.

^②Board of Governors of the Federal Reserve System, Beige Book, September 3, 2025, https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/BeigeBook_20250903.pdf.

伴随信贷需求和借款成本上升; de Souza 等 (2025) 发现, 在新关税体系下, 美国企业主要将采购源从高关税国家转向低关税国家, 而非将生产回流美国。由此, 新关税体系引致的产业链供应链调整主要是既有全球生产网络的重新配置, 企业要承担供应商搜寻、合同重签、质量认证和库存占用等成本。生产网络虽然发生地理迁移, 但关税成本并未消失, 而是以更高的重组和协调成本继续存在。

三、全球经济体面对美国新关税体系的分化

随着美国新关税体系的全面落地, 全球经济体被迫在“美国优先”的规则下重新“站队”。这一轮关税冲击并未产生普适性的规则后果, 反而导致了全球地缘经济格局的分化。根据各国应对策略及与美国博弈结果的不同, 全球经济体主要分化为两类阵营: 一类是通过主权让渡换取市场准入的达成协议国, 另一类则是面临高壁垒但积极寻求突围的未达成协议国。^①

(一) 达成协议国: 以主权让渡换取“不稳定的豁免”

在美国新关税体系的压力下, 达成协议国指通过与美国达成双边协议, 作出相应政策承诺以换取关税豁免或低税率的经济体。然而, IEEPA 关税被判定违宪致使前期豁免协定悬置的事实表明, 这类协议并非永久性的, 而是建立在动态调整基础上的脆弱性双边妥协安排。根据其既有身份与获益方式, 可分为两类: 一类是作为美国传统盟友的英国、欧盟、日本、韩国、菲律宾等经济体; 另一类则是在全球供应链重构中作为贸易转移受益者的墨西哥、越南、印度尼西亚、巴基斯坦等经济体。尽管缔结协议避免了更高的惩罚性关税, 但达成协议国获得的关税减让均伴随着明显的政策成本。

1. 传统盟友型的达成协议国: 以经济自主权换取关税减让

美国的传统盟友通过妥协达成协议, 虽避免了最坏的关税情景, 但付出了高昂的经济与政策成本。英国作为最早达成框架协议的国家之一, 所受影响相对较小。^② 其他经济体则普遍面临更大规模的利益置换。以欧盟为例, 其获得的关税上限 (15%) 与两项附带承诺相捆绑: 一是额外购买约 7500 亿美元的美国能源产品, 二是承诺 6000 亿美元的对美投资。^③ 此类协议短期内将加深欧盟在能源等领域的对美依赖, 并可能对其中长期的经济自主性构成挑战。^④ 日本、韩国、菲律宾也面临类似的非对称交易: 日本以每年大量采购美国能源和对美进行巨额战略投资换取关税减让;^⑤ 韩国承诺 3500 亿美元的对美投资及 1000 亿美元的美国能源采购;^{⑥⑦} 菲律宾为获得小幅的关税下调, 不得不对美国多种

①本文所称的达成协议国, 是指与美国达成相对完整的贸易—投资框架协议并获得差别化税率安排的经济体; 临时安排不纳入此类。

②J. P. Morgan, US tariffs: What's the impact on global trade and the economy? April 15, 2026, <https://www.jpmorgan.com/insights/global-research/current-events/us-tariffs>.

③Reuters, US and EU Avert Trade War with 15% Tariff Deal, July 28, 2025, <https://www.reuters.com/business/us-eu-avert-trade-war-with-15-tariff-deal-2025-07-28/>.

④CFR, US—EU Trade Deal Avoids Tariff War, Deepens European Dependence, <https://www.cfr.org/article/us-eu-trade-deal-avoids-tariff-war-deepens-european-dependence>.

⑤The White House, Fact Sheet: President Donald J. Trump Implements a Historic U. S. —Japan Framework Agreement, September 5, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/09/fact-sheet-president-donald-j-trump-implements-a-historic-u-s-japan-framework-agreement/>.

⑥Reuters, South Korea Eyes Non-Binding Deal to Steer \$350 Bln in US Investments, August 26, 2025, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/south-korea-eyes-non-binding-deal-steer-350-bln-us-investments-2025-08-26/>.

⑦Reuters, What We Know About South Korea's Trade Deal with US, July 7, 2025, <https://www.reuters.com/world/china/what-we-know-about-south-koreas-trade-deal-with-us-2025-07-07/>.

产品实行零关税准入。^①

市场机构普遍预测，这种不对等的协议将对达成协议国的特定产业与宏观经济造成负面影响。路透社调查显示，高达 38% 的日本企业认为关税协定将损害其公司绩效。^② 菲律宾对美国贸易逆差将进一步扩大，电子、纺织和食品加工等相关产业将受到抑制。因此，这些协议的本质是在关税壁垒胁迫下，为维持特定产品出口渠道而做出的高昂政策妥协，是在一定程度上让渡了本国的经济主权。随着最高法院裁定 IEEPA 关税违宪，美国转向实施第 122 条款全球无差别附加税，这些国家通过让渡巨额经济利益换取的“差别化豁免特权”瞬间失去了法律依托，陷入了沉没成本的“套牢”困境。

2. 受益于贸易转移的达成协议国：短期出口红利与长期政策依附的权衡

对于受益于贸易转移的达成协议国，协议带来的短期出口增长、长期政策绑定及市场风险并存。部分承接转移的经济体会受益于美国关税体系所引致的贸易转移，Alfaro 和 Chor (2025) 将这一现象定义为全球供应链的“大规模再配置”(Great Reallocation)。通过对美国进口数据的实证分析，他们发现虽然美国减少了对中国产品的直接依赖，但从墨西哥和越南进口的比重激增，实际上伴随着这些国家对中国中间品进口的同步上升，并未真正实现中美供应链的完全“脱钩”。Utar 等 (2025) 针对墨西哥微观数据的研究也证实，受关税影响严重的行业吸引了更多来自美国的 FDI，但这种“近岸”生产高度依赖跨区域的投入品贸易。正是基于这种供应链嵌套的现实，美国在新关税体系下将“防范转运”武器化，作为随时单方面撤销关税让步的政策杠杆。以越南为例，对美国出口在 2025 年前 8 个月激增 26.4%，但美国也并未完全兑现协议中的关税豁免预期，反而以防范转运为由，对越南输美产品统一征收 20% 的“对等关税”，并对涉嫌第三国转运商品加征 40% 的惩罚性关税。^③ 关税减让承诺随时可能被美方以“转运审查”为借口而撕毁。这导致世界银行下调了对越南 2025 年经济增速的预期，并向越南发出警告：对美国市场的过度依赖已成为经济脆弱性的来源。^④

(二) 未达成协议国：在关税壁垒与反制博弈中的突围

在美国主导的关税谈判中，未能或不愿迅速达成协议的国家，不仅面临基于第 122 条款的 10% 基准临时附加税，还面临后续第 301 条款等政策工具的叠加制裁风险。但事实证明，通过坚决的反制与多边突围，未达成协议国能够为自身争取得到战略缓冲空间。

未达成协议国面临着贸易和投资的转移效应。由于达成协议国通过协议获得了低于未达成协议国的关税税率，形成了相对的成本优势，所以可能导致部分国际订单和投资从未达成协议国流向达成协议国。以印度为例，由于在特定外交政策议题上与美国存在分歧，美国不仅对其征收基准施压关税，甚至在 2025 年 8 月还追加了 25% 的惩罚性关税，使其一度面临的综合税率高达 50%。^⑤ 美国关税壁

^①ASEAN Briefing, Inside the Philippines – U. S. Trade Deal: Zero Tariffs for America, 19% for Manila, July 24, 2025, <https://www.aseanbriefing.com/news/inside-the-philippines-u-s-trade-deal-zero-tariffs-for-america-19-for-manila/>.

^②Reuters, Three – Quarters of Japan Firms View US Trade Deal Favourably, Reuters Poll Shows, August 13, 2025, <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/three-quarters-japan-firms-view-us-trade-deal-favourably-reuters-poll-shows-2025-08-13/>.

^③Time, Why the U. S. – Vietnam ‘Transshipment’ Clause Complicates Trade Tensions with China, July 4, 2025, <https://time.com/7300087/trump-us-vietnam-trade-deal-china-transshipments/>.

^④Reuters, World Bank Cuts Vietnam’s Growth Forecast to 6.6% as Tariffs Bite, September 8, 2025, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/world-bank-cuts-vietnams-growth-forecast-66-tariffs-bite-2025-09-08/>.

^⑤The White House, Addressing Threats to the United States by the Government of the Russian Federation, August 6, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/08/addressing-threats-to-the-united-states-by-the-government-of-the-russian-federation/>.

垒对其纺织、工程产品等出口导向型产业造成了冲击。多家机构预测，美国的关税政策将拖累印度经济增长 0.3 至 0.5 个百分点。^①

面对美国的单边压力，以中国为代表的经济体并未被动接受。一方面，中国利用在全球关键供应链中的主导地位进行精准反制。2025 年 11 月，中美达成临时性关税休战协议，美国暂停原定于 2025 年 12 月底生效的关税升级并下调芬太尼关税，换取中国暂停稀土出口管制及恢复农产品采购。这一案例表明，未达成协议国可以通过构建不对称的反制威慑，迫使美国回到谈判桌，从而在战术上实现关税压力的阶段性缓和。另一方面，中国积极寻求多边主义框架下的“突围”。中国在承受对美出口压力的同时，加速拓展与东盟、非洲、拉美等新兴市场的贸易与投资合作。这种市场多元化的努力，结合关键供应链的博弈能力，有效提升了中国经济面对外部冲击时的韧性。

四、美国新关税体系对美国和中国差异化影响

美国和中国受新关税体系的影响显著分化，分别集中反映在两国的宏观经济表现、贸易结构演变与跨境投资重构三个方面。

（一）美国：财政增收与通胀风险的权衡

新关税体系的实施虽为美国带来了阶段性的财政收益，但其福利成本主要由国内消费者和下游企业承担，并使美国在中长期面临更高的通胀压力与衰退风险。2025 年下半年日益严峻的通胀压力与股票市场波动，也成为特朗普政府在 2025 年 11 月寻求对华关税“休战”的部分国内动因。

1. 宏观经济：财政增收与通胀风险并存

从财政与外交维度看，美国新关税体系短期内实现了“美国优先”战略的部分预期。在财政方面，关税已成为联邦财政的重要补充。根据美国财政部数据，仅 2025 财年的前 9 个月，美国海关征收的关税总额已创下 1130 亿美元的历史新高。^② 根据美国财政部数据，2025 财年美国海关税收为 2103 亿美元，较 2024 财年明显增加。然而，关税的经济成本也日益凸显，主要表现为通胀上行与经济衰退风险加剧。关税本质上是一种对进口商品征收的消费税，其成本最终也会部分传导至国内物价。Clausing 和 Obstfeld（2025）基于一般均衡模型的测算表明，2025 年以来的广泛关税壁垒虽然在短期内增加了财政收入，但由于效率损失接近收入的 1/3，且具有累退性质，实际上显著推升了美国国内通胀压力并抑制了宏观经济活力。此外，Bianchi 和 Coulibaly（2025）的研究也指出，面对此类关税冲击，最优货币政策往往被迫转向扩张以抵消产出缺口，从而进一步固化通胀预期。耶鲁大学的研究表明，美国实施“对等关税”政策将使每个美国家庭年均消费负担增加 2400 美元，相当于整体物价水平短期提高约 1.8%。^③ 在 2025 年通胀中枢显著抬升的背景下，美国劳工统计局的数据显示，8 月的消费者价格指数同比增长率达到 2.9%，通胀在经历 2024 年短暂回落后重拾升势，持续侵蚀居民购买力。^④ 与此同时，由关税引发的贸易政策的高度不确定性抑制了企业投资信心，制造业活动陷入了萎缩。供应管理协会（ISM）发布的美国制造业采购经理指数（PMI）在 2025 年 8 月为 48.7，连续第 6

① ClearTax, US Tariff on India: Impact, Affected Products, Rates, August 7, 2025, <https://cleartax.in/s/us-tariff-on-india>.

② Reuters, Trump's Tariff Collections Expected to Grow in June US Budget Data, July 11, 2025, <https://www.reuters.com/business/trumps-tariff-collections-expected-grow-june-us-budget-data-2025-07-11/>.

③ Yale Budget Lab, State of U. S. Tariffs: August 7, 2025, <https://budgetlab.yale.edu/research/state-us-tariffs-august-7-2025>.

④ BLS, Consumer Price Index Summary, <https://www.bls.gov/news.release/pdf/cpi.pdf>.

个月处于收缩区间。^①

2. 贸易结构：逆差收窄伴随出口萎缩代价

关税壁垒在账面上收窄了贸易逆差。美国经济分析局（BEA）数据显示，2025 年第二季度美国经常账户赤字收窄至 2513 亿美元，为 2024 年以来最低值（见表 1）。中国在美国进口总额中的份额在 2025 年上半年降至 9.36% 的历史低点。^② 然而，这种结构性调整具有明显的“回旋镖效应”。由于遭遇贸易伙伴的“对等反制”，美国出口商竞争力受损。耶鲁大学预算实验室预测，综合考虑反制措施，美国出口将在长期面临高达 16.1% 的萎缩。^③

3. 投资格局：政策驱动下的扭曲性回流

在投资领域，关税威胁及其配套的条件性豁免机制，短期内刺激了美国制造业 FDI 流入。2025 年第二季度，美国 FDI 环比增长 137%，主要集中在化工、金属和信息技术等受关税保护的行业。^④ 但这并非是市场效率驱动的配置，而是企业为规避关税壁垒而进行的防御性布局。随着 2026 年初关税底层法律工具的更替，加之格陵兰岛问题等政治性干扰因素，国际资本对美国营商环境法治化的担忧正在上升，可能抑制未来的长期投资意愿。

（二）中国：外部冲击下的经济韧性与结构调整

中国虽承受了美国新关税体系的直接冲击，但通过深化市场多元化与加速产业升级予以应对，其宏观经济与经济结构展现出较强韧性。

1. 宏观经济：实现了外部压力下的增长韧性

虽然对美国的出口大幅收缩，但中国通过稳健的国内政策与出口替代战略支撑了宏观经济大盘。2025 年上半年，中国货物出口总额同比增长 7.2%。^⑤ IMF 等国际机构在 2025 年下半年的评估中相继肯定了中国经济的结构性韧性并上调了部分预期。^⑥ 更重要的是，中国并未被动承受关税压力，而是利用稀土等关键原材料的非对称优势进行博弈。2025 年 11 月，中美达成关税休战协议，中国以暂停稀土出口管制换取了美国推迟关税升级。这证明中国已具备运用经济战略主动塑造谈判形势、有效对冲外部施压的能力。

表 1 2024 年至 2025 年上半年美国经常账户余额

季度	美国经常账户余额 (亿美元，经季节性调整)
2024 年第一季度	-2608
2024 年第二季度	-2863
2024 年第三季度	-3262
2024 年第四季度	-3120
2025 年第一季度	-4398
2025 年第二季度	-2513

数据来源：BEA。

①ISM, PMI Reports Roundup: August Manufacturing, September 2, 2025, <https://www.ismworld.org/supply-management-news-and-reports/news-publications/inside-supply-management-magazine/blog/2025/2025-09/ism-pmi-reports-roundup-august-2025-manufacturing/>.

②Z2Data, Seven Telling Statistics on U. S. Tariffs in 2025, August 5, 2025, <https://www.z2data.com/insights/seven-telling-statistics-on-us-tariffs-in-2025>.

③Yale Budget Lab, State of U. S. Tariffs: August 7, 2025, <https://budgetlab.yale.edu/research/state-us-tariffs-august-7-2025>.

④fDi Intelligence, fDi Intelligence Report, <https://www.fdiintelligence.com/content/dbaffa49-ab46-4dd1-aacb-5b12f8953a84>.

⑤数据来源 《国务院新闻办就 2025 年上半年进出口情况举行发布会》，中国政府网，2025 年 7 月 14 日，https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202507/content_7031904.htm.

⑥Global Times, IMF raises China's 2025 growth forecast to 4.8% on stronger-than-expected H1 performance, July 29, 2025, <https://www.globaltimes.cn/page/202507/1339583.shtml>.

2. 贸易结构：对美国出口下降与市场多元化加速

中国加速重构全球贸易网络。2025 年上半年，中国对美国货物进出口总额明显下降，对美国出口占中国出口额的比重同步回落（见图 1）；同期，对东盟和非洲的货物出口额同比分别增长 13.0% 和 21.4%（见表 2）。出口市场的替代性调整不仅对冲了出口美国市场的损失，更通过中间品贸易加深了中国与全球南方国家的价值链嵌套。尽管美国试图“脱钩断链”，但中国作为全球制造业供应链中心的地位并未因单边关税而动摇。中国货物出口额占全球比重从 2018 年的 12.7% 上升至 2024 年的 14.2%。^①

3. 投资格局：价值链的区域化重构

在投资领域，中国企业加快了“出海”步伐。2025 年在共建“一带一路”国家非金融类直接投资同比增长 17.6%，^②主要集中在汽车零部件、家电组装等领域。这种“中国投资 + 当地组装 + 出口美国”的模式，虽然面临美国“反规避”审查的压力，但依然是短期内维持全球市场份额的有效策略。同时，中国在高端产业链环节对外资仍保持着较强的吸引力，高技术制造业 FDI 持续增长。2025 年 1—8 月，电子商务服务业实际使用外资同比增幅高达 169.2%，航空航天器及设备制造业、化学药品制造业和医疗仪器设备及器械制造业也分别实现 37.5%、23.2% 和 19.2% 的外资快速增长。^③

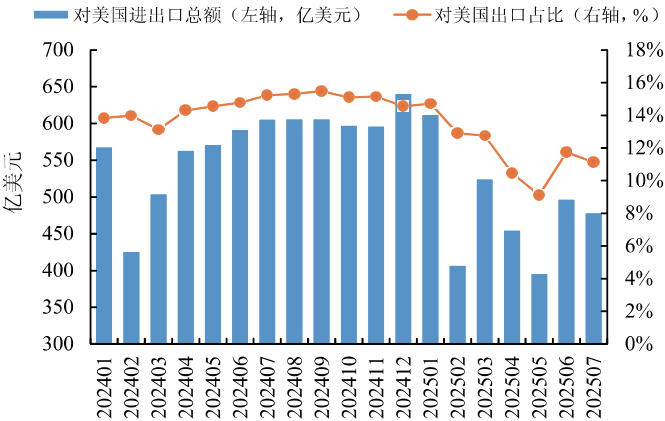


图 1 2024 年 1 月至 2025 年 7 月中国对美国货物进出口总额及出口占比

数据来源：中国海关总署。

表 2 2025 年上半年与 2024 年上半年相比中国主要出口市场货物出口变化

目的地	2025 年上半年出口额 (亿美元)	较 2024 年上半年 变化 (%)
东盟	3225	+ 13. 0
欧盟	2675	+ 6. 9
美国	2156	- 10. 7
中国香港	1503	+ 10. 0
拉美	1410	+ 7. 3
非洲	1030	+ 21. 4
日本	777	+ 4. 9
韩国	709	- 2. 5
印度	653	+ 14. 0
俄罗斯	472	- 8. 7

数据来源：中国海关总署、STATISTA。

五、结论与展望

特朗普再次执政以来，美国实施了以所谓“对等”为理念的新关税体系，标志着其贸易政策从“规则导向”向“权力导向”的加速转换。本文通过对其政策架构、运行机制以及经济效应的剖析，

①Reuters, US - China decoupling is crossing the Rubicon, April 16, 2025, <https://www.reuters.com/breakingviews/us-china-decoupling-is-crossing-rubicon-2025-04-16/>.

②数据来源 《2025 年我国对共建“一带一路”国家投资合作情况》，商务部网站，2026 年 1 月 29 日，https://www.mofcom.gov.cn/tjsj/gwjhzjtj/art/2026/art_261fe839f1b64db0ac582466e2f54021.html.

③数据来源 《2025 年 1—8 月全国吸收外资 5065. 8 亿元人民币》，商务部网站，2025 年 9 月 19 日，https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/rcxwfb/art/2025/art_9158d73384c54ac380d21aeb283b0ce.html.

得出以下核心结论。

第一，新关税体系呈现出“基准施压—战略关税—条件性豁免”的动态复合三层架构特征，且并未因美国最高法院对 IEEPA 的违宪裁决而瓦解，反而迅速向《1974 年贸易法》第 122 条款、《1974 年贸易法》第 301 条款以及《1962 年贸易扩张法》第 232 条款等传统工具的法律底座切换。这表明美国新关税体系不再是传统的贸易保护工具，而是一套交易型的结构性干预工具。其中，“基准施压”用于确立普遍性谈判底线，“战略关税”服务于定向的地缘政治胁迫，“条件性豁免”则是迫使伙伴国单方让利的动态筹码。

第二，新关税体系导致全球经济治理呈现“交易性碎片化”的特征，不仅引发了全球贸易的短期波动与长期碎片化，更导致全球经济体出现结构性分化：一类是以牺牲经济自主权换取市场准入的达成协议国，另一类是面临高壁垒但积极寻求多边突围的未达成协议国。相关事件的经验表明，即便是达成协议国，也往往因美国底层法律工具的单方面更替而陷入沉没成本的“套牢”困境；而未达成协议国（如中国）则通过不对称反制争取到了阶段性的共存空间。

第三，中美两国受新关税体系的影响呈现显著的非对称性。美国在账面上收窄贸易逆差的同时，实质上付出了通胀中枢上行、出口萎缩及国家信用受损的宏观经济代价。中国则通过深化市场多元化布局与提升供应链博弈能力，展现了较强的经济韧性与结构调整效能。

展望未来，全球经贸格局将面临更严峻的结构性挑战。从短期看，随着第 122 条款临时附加税 150 天法定时效的临近，美国的关税施压向第 301 条款及第 232 条款等更具耐久性的常态化工具转移；从中长期看，对华 PNTR 地位的博弈或将成为影响中美双边最惠国待遇框架的核心变量。面对新关税体系的影响，中国应继续坚持主动塑造策略，在巩固现有应对成效的基础上，可进一步着力于三个维度深化战略布局：一是继续利用在关键矿产、新能源等优势制造环节构建精准的反制威慑，并在“证据战”与“叙事战”中主动发声，牵制单边经贸政策的落地；二是深耕全球南方市场，通过完善高质量共建“一带一路”合作机制，以及高质量实施“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）并推动扩员和审议进程，构建更具韧性的多元国际大循环；三是加快国内统一大市场建设，以超大规模市场优势对冲外部需求的不确定性。通过底线思维、多边合作以及内部改革的多轮驱动，进一步巩固和提升在大国竞争中的战略主动性。

参考文献:

1. 李元琨、苏庆义 《全球产业链重构：回岸、近岸与友岸的趋势特点分析》，《全球化》，2025 年第 2 期。
2. Alfaro, L. & Chor, D. An Anatomy of the Great Reallocation in US Supply Chain Trade, IMF Economic Review, 2026.
3. Utar, H., Zurita, A. C. & Torres L. The US – China Trade War and the Relocation of Global Value Chains to Mexico, RFBerlin Discussion Paper No. 46/25, 2025.
4. Clausing, K. A. & Obstfeld, M. Tariffs as Fiscal Policy, NBER Working Paper, No. 34192, 2025.
5. Bianchi, J. & Coulibaly, L. The Optimal Monetary Policy Response to Tariffs, NBER Working Paper, No. 33560, 2025.
6. Alfaro, L., Brussevich, M., Minoiu, C. & Presbitero, A. F. Bank Financing of Global Supply Chains, NBER Working Paper, No. 33754, 2025.
7. de Souza, G., Li, H., Park, Z. & Wang, Y. Trade Policy Uncertainty and Supply Chain Disruptions: Firm – Level Evidence from “Liberation Day”, CESifo Working Paper, No. 12285, 2025.

责任编辑：郭 霞

Province, as well as the HBIS Serbia project in Hebei Province, this paper reveals the operational logic and performance differences among three major models, namely the government-led comprehensive platform model, channel-driven hub economy model, and enterprise-led production capacity cooperation model. The findings provide theoretical basis and practical guidance for building a more resilient and coordinated local cooperation network between China and Central and Eastern European countries.

(6) Outward Foreign Investment in U. S. Agriculture: Evolution, Features and Implications for China

Wang Yingjie , Xie Lanlan , Zhang Xuebiao

U. S. agricultural outbound investment is closely aligned with its national strategies and overseas interests. After years of development, the United States has fostered a large number of agricultural multinational corporations with important influences in the global market. Relying on its advantages in capital and technology, the United States has established strong control over the global agricultural and food industrial chains through overseas land acquisition, cross-border mergers and acquisitions, technological monopoly and financialization. Against the backdrop of restructuring international economic and trade relations, accelerated agricultural technological innovation and diversified global market demand, the strategies of U. S. agricultural outbound investment have been continuously adjusted and transformed to adapt to changes in the macro and market environments and enhance the resilience of industrial and supply chains. The experience brings four key enlightenments for China: first, strengthen diversified market layout to disperse risks from single source countries; second, promote the transformation of agricultural “Going Global” strategy from primary product procurement to full-industry-chain overseas investment; third, drive industrial format and model innovation through technological leadership to build core competitive advantages for the agricultural sector; fourth, advance sustainable cooperation with host countries from a long-term perspective.

(7) Progress and Economic Impact Analysis of the U. S. New Tariff System

Li Yuankun , Shi Xianjin , Su Qingyi

This paper systematically analyzes the policy framework, operational mechanisms, and economic effects of the new tariff system established by the Trump administration. The system features a dynamic and compound three-tier structure of “benchmark pressure—strategic tariffs—conditional exemptions”. At the bottom tier, universal indiscriminate global surcharges set a baseline for broad trade pressure. At the middle tier, strategic provisions including Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962 and Section 301 of the Trade Act of 1974 enable targeted structural suppression against specific countries and products. Meanwhile, a conditional exemption pool based on bilateral coercion has been established to compel other economies to compromise on international rules and economic interests. In terms of economic consequences, this study finds that the new tariff system has triggered drastic short-term fluctuations in global trade, undermined medium-and long-term economic growth momentum, and caused structural divergence among global economies. Affected economies are divided into two categories: negotiating countries with fragile exemptions trapped in sunk cost dilemmas, and non-negotiating countries facing high trade barriers yet actively pursuing multilateral breakthroughs. The impact analysis reveals that although the United States has narrowed its trade deficit on paper, it has incurred macroeconomic costs including higher inflation expectations and contracting exports. In contrast, China has demonstrated strong economic resilience through diversified market restructuring and asymmetric countermeasures. The U. S. new tariff system has severely distorted global trade and investment patterns and posed profound challenges to international economic and trade relations as well as the global economic governance system.

(8) The Theoretical Logic, Practical Dilemmas and Implementation Paths of Financial Empowerment for the Construction of Modern People-Centered Cities

Yang Haiyang , Tian Huimin , Liu Yongyuan

This paper first explores the basic requirements for the financial system amid the new stage of urban development, which are mainly reflected in three transformations: shifting from incremental expansion to stock quality improvement to unlock the value of stock assets; transforming from function-oriented to people-oriented development to ensure the sustainable supply of public services; and switching from factor dependence to innovation-driven growth to enhance urban innovation capacity and structural resilience. On this basis, the paper constructs a theoretical empowerment framework for financial support for the construction of modern people-