

贸易救济与贸易壁垒之辩

胡加祥 石莹

摘要：贸易救济是多边贸易体制允许 WTO 成员为保护自身正当、合法权益而采取的救济措施。贸易救济措施有长期措施和短期措施之分，前者的实施没有期限，后者有明确期限。长期救济措施主要源于保护国家安全利益和宗教、文化意识形态，以及保护人类、动植物生命健康与濒危枯竭资源等原因；短期救济措施一般源于经济原因，包括进口产品倾销、含有出口国政府补贴或者对进口国相关产业造成严重损害以及进口国短期内出现收支不平衡。美国政府近期推出的“对等关税”政策名义上是为了保护国家安全利益，实际上既不符合 WTO 贸易救济措施的有关规则，也不符合美国国内法有关保护国家安全利益的相关规定，是一种彻头彻尾的关税壁垒，也是特朗普总统滥用行政权力的具体表现。为防范贸易救济措施演变为贸易壁垒，国际社会应当从多边贸易体制的基本原则出发，重新建立对合法贸易救济规则内涵的共识，防范贸易救济规则被滥用，提振多边贸易的信心。

关键词：贸易救济；贸易壁垒；权力滥用

〔中图分类号〕D996.1 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2096-6180（2026）01-0039-20

引言

2025 年 1 月 20 日，美国总统唐纳德·特朗普在他的第二个总统任期就职演说中将“对等关税”（Reciprocal Tariffs）作为本届政府的核心贸易政策。随后，白宫官方网站发布一份名为“美国优先贸易政策”（America First Trade Policy）的文件，提到要采取“全球补充关税措施”（Global Supplemental Tariff）来纠正贸易逆差对美国的不利影响。^{〔1〕}4 月 2 日，白宫发布另一份名为“特朗普总统宣布国家紧急状态”的情况说明书，宣称特朗普总统援引《1977 年国际紧急经济权力法》（International Emergency Economic Powers Act of 1977, IEEPA）赋予总统的权力，认为贸易逆差已经造成国家进入紧急状态，从 2025 年 4 月 5 日起，美国对所有国家加征 10% 的“基础关

〔作者简介〕胡加祥，上海交通大学凯原法学院教授，法学博士；石莹，上海交通大学凯原法学院 2024 级博士研究生。

〔1〕 *America First Trade Policy*, White House (20 January 2025), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>.

税”。⁽²⁾同日,特朗普在白宫的讲话中称4月2日为美国“解放日”,并发放一份“对等关税”表格,宣布将于4月9日对其主要的57个贸易伙伴征收额外、不同水平的“对等关税”。换言之,“对等关税”是在外国政府向美国出口的商品基础价格之上,由被加征的10%基础关税和各国与美国贸易逆差为基准计算的附加关税两大部分构成。

以中国向美国出口的商品为例,在4月2日的“对等关税”发布前,特朗普总统已于2025年2月1日和3月3日连续两次依据IEEPA授权,以“芬太尼”问题为由对华输美商品加征10%的基础关税,在这一阶段累计对中国出口商品加征20%的双倍基础关税。4月2日后,中国除已受美国《1962年贸易扩展法》第232条关税约束的钢铝制品、汽车零部件、铜制品、药品、半导体和关键矿物、能源产品外,其余商品在原20%的关税基础上再次叠加至54%的关税税率。此外,已经被征收《1974年贸易法》第301条关税、反倾销关税、反补贴关税的商品均不在本次“对等关税”的豁免名单中,如电池部件的输美关税率的计算公式将为:25%(301条款)+10%(2月4日全面基础关税)+10%(3月4日全面基础关税)+34%(4月9日附加关税)=79%。⁽³⁾

中国方面对此迅速作出回应。4月2日,国务院关税税则委员会发布第4号公告,自4月10日起对原产于美国的所有商品加征34%的关税,作为对美国“对等关税”的反制。⁽⁴⁾4月8日,美国政府再次宣布将其针对中国的特殊“附加关税”提高到84%⁽⁵⁾,中国随之发布第5号关税税则委员会公告,将反制措施调整为对美商品加征84%的关税。⁽⁶⁾中国商务部分别于4月4日、4月9日将多家美国实体列入不可靠实体清单及出口管制管控名单,并在世界贸易组织(WTO)追加起诉美国升级对华关税措施(“中国诉美国对进口自中国的商品征收通用和特定国家/地区附加关税案”,DS638)。⁽⁷⁾

“对等关税”并非对等。事实上,该政策披着符合美国国内法贸易救济政策的外衣,行贸易保护之实。不难看出,其主要目的是为重塑国际经贸规则秩序并强化美国霸权主义地位,试图将

(2) *President Donald J. Trump Declares National Emergency to Increase Our Competitive Edge, Protect Our Sovereignty, and Strengthen Our National and Economic Security*, White House (2 April 2025), <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-declares-national-emergency-to-increase-our-competitive-edge-protect-our-sovereignty-and-strengthen-our-national-and-economic-security/>.

(3) 徐姗姗、潘晓婷:《特朗普“对等关税”政策的三大谜思和一个建议》,载微信公众号“中伦视界”2025年4月5日。

(4) 关于对原产于美国的进口商品加征关税的公告,国务院关税税则委员会公告2025年第4号。

(5) *Amendment to Reciprocal Tariffs and Updated Duties as Applied to Low-Value Imports from the People's Republic of China*, White House (8 April 2025), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/amendment-to-reciprocal-tariffs-and-updated-duties-as-applied-to-low-value-imports-from-the-peoples-republic-of-china/>.

(6) 关于调整对原产于美国的进口商品加征关税措施的公告,国务院关税税则委员会公告2025年第5号。

(7) *United States-Universal and Country-Specific Additional Duties on Imports from China*, DS638, 16 April 2025; 中华人民共和国商务部2025年第21号、第22号公告。

二战后建立的多边贸易体制拖入以盟友制为核心的“小多边主义”体制的泥潭。⁽⁸⁾“对等”(reciprocity)的含义并不是等价的算数规律,除了在能被量化的关税收益层面对等,还应当将“规则收益”“制度收益”的对等纳入其中。现行具有确定性的多边贸易规则,其主导者恰恰是二战后期的美国、欧盟、加拿大、日本,其中,美国又以“华盛顿共识”(Washington Consensus)⁽⁹⁾完全主导了《关税与贸易总协定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)的谈判及生效。各成员在美方的推动下,于 GATT 第 1 条、第 2 条中合意“将关税优惠普惠地给予所有成员”和“不得随意提高关税税率”,并同意设置有限的贸易救济工具等制度保障措施和具有强制性的争端解决机制,用以防范个别成员对全球范围内实现自由贸易的终极目标产生损害。可以说,美国最大的收益并非是关税的优惠,而是这套贸易规则本身带来的制度收益。在全球范围都在适用美国主导的规则时,美国作为最大、最成熟的经济体在稳定的全球市场中获益显然是最显著的。⁽¹⁰⁾比如美国通过多边贸易组织,在最短的时间内抢占了大部分的知识产权、服务、高端科技产品贸易的市场份额。

美国试图通过“对等关税”弱化现有的多边贸易制度规则,先是推翻自身在 GATT 第 23 条中“在权益受到损害时首先诉诸争端解决机构”的承诺,而后以单边制裁的方式绕开以 WTO 规则为核心的多边贸易体系,披着所谓符合国际法“安全例外”的特殊贸易救济形式和符合美国国内法对于总统征收关税授权的“合法外衣”,再一次筑起全球贸易壁垒。有观点认为,这是美国自由主义向重商主义的转变,通过对两项关键共识,即最惠国待遇原则和关税减让原则的彻底违反,将美国的政策转向零和博弈。⁽¹¹⁾亦有观点认为,美国此举是试图利用 GATT 第 28 条⁽¹²⁾,撤回自己的关税承诺并迫使其他成员与美国重新谈判形成新的减让平衡,从而实现在原有关税待遇之上,至少增加 10% 的基础关税,并根据美国与各国双边贸易的情况决定是否加征附加关税。⁽¹³⁾然而,

(8) “小多边主义”(Minilateralism)是指由少数强国自我选择组成小型集团,针对特定问题进行合作。这个概念最早出自美国加州大学圣地亚哥分校教授米尔斯·卡勒的一篇文章。Miles Kahler, *Multilateralism with Small and Large Numbers*, 46 International Organization 681, 681–682 (1992), <https://www.jstor.org/stable/2706992>. 普林斯顿荣休教授罗伯特·基欧汉认为,小多边主义是非正式、排他的小集团,难以获得广泛的认可和服从,其规则和决定的权威性存疑。Buchanan A, Keohane RO., *The Legitimacy of Global Governance Institutions*, 20 Ethics & International Affairs 405, 405–437 (2006)。

(9) “华盛顿共识”出自 Williamson John. 他以此形容美国 20 世纪 80 年代末期增加市场竞争、全球化、私有化、放松管制的自由主义经济策略。Williamson John, *The Strange History of the Washington Consensus*, 27 Journal of Post Keynesian Economics 195, 195–206 (2004)。

(10) Professor Petros C., *Mavroidis on Tariffs and the WTO*, Columbia Law School (14 April 2025), <https://www.law.columbia.edu/news/archive/professor-petros-c-mavroidis-tariffs-and-wto#:~:text=From%20a%20legal%20perspective%2C%20the,the%20initiative%20to%20rewrite%20>.

(11) Richard Baldwin, Giorgio Barba Navaretti, *US Misuse of Tariff Reciprocity and What the World Should Do About It*, VoxEU Column (10 April 2025), <https://cepr.org/voxeu/columns/us-misuse-tariff-reciprocity-and-what-world-should-do-about-it#:~:text=Second%2C%20these%20violations%20are%20especially,Hirschman%201945%2C%20Clayton%20et%20al>.

(12) GATT 第 28 条规定,任何成员在其关税减让已执行满 3 年后,可就该减让与其他成员进行谈判,修改或撤回该减让,但须向受影响方提供相当的补偿。

(13) Pauwelyn, Joost, *How the US Reciprocal Tariff Plan May Save the Global Trading System*, 24 World Trade Review 509, 509–514(2025).

特朗普政府既没有通过 WTO 程序向受影响方通报,亦没有履行谈判义务,同时拒绝受影响方依据 WTO 授权的报复措施采取对等撤销关税承诺的反制。由此可见,“对等关税”其实是一场对规则的错误解读和滥用,是对多边贸易体制的系统性破坏。

一、多边贸易体制下的贸易救济与贸易壁垒

美国政府本次加征关税是打着“公平贸易”的幌子,伪装成多边贸易体制中的“贸易救济措施”表象,是将经济议题外溢到政治领域的博弈。二战以后,美国分别在政治和经济上依靠其建立并主导的雅尔塔体系和布雷顿森林体系,在国际权力结构中牢牢占据霸权地位,并为国际社会提供公共产品,如符合美国当下政治和经济利益的现行国际规则。⁽¹⁴⁾

多边贸易体制是伴随着《关税与贸易总协定》的成立逐渐形成的,“开放、非歧视、可持续发展”是其基本特征和发展的根本宗旨,其中蕴含着对终极目标——公平、自由贸易的向往。多边贸易体制的各项基本原则,如最惠国待遇原则、非歧视原则、国民待遇原则、透明度原则等,都是以追求公平自由贸易为先决条件,对各成员加诸许多义务。然而在现实中,各成员的实际情况往往是错综复杂的,如何弥补实质上不平等的贸易所造成的损害就成为 WTO 规则设计的重要一环。

GATT 1994 针对各成员履行义务时可能面临的特殊情况作出例外规定,如 GATT 第 2 条规定了“关税约束”义务,即 WTO 成员在作出关税承诺后,除非对受影响方进行补偿,否则不得提高关税。⁽¹⁵⁾ GATT 第 6 条反倾销税与反补贴规则、第 12 条外汇管制规则、第 19 条保障措施规则、第 20 条一般例外规则、第 21 条安全例外规则均可以视为对关税约束义务的例外规定。⁽¹⁶⁾ 换言之, WTO 规则是致力于促进公平竞争,构建公开、公平和不受干扰的国际贸易规则。⁽¹⁷⁾ 在推动自由贸易的同时, WTO 规则通过合法的贸易救济措施、例外条款、非关税壁垒规则三大制度设计,为成员保留了必要的实施国内管制的政策空间。

(一) 多边贸易体制下国际贸易管制措施的分类及成因

从历史角度看,任何国家在任何时期都未曾实行过简单、绝对的自由贸易政策。有学者认为, WTO 主张的“公平贸易”本质上是一种自由贸易和贸易保护主义理论在国家政策中的结合。⁽¹⁸⁾ 国际贸易管制是国家基于主权利力,为自身政治利益、经济利益以及保护文化历史传统等原因,从国家宏观经济利益、国内外政策需要以及为履行所缔结或加入国际条约的义务出发,对涉及本国的进出口贸易进行有效管理的政策和制度。因此,要实现自由贸易目标,首先要突破国家主权

(14) 王义桅、唐小松:《从霸权稳定论到单极稳定论——冷战后新现实主义的回归》,载《世界经济与政治》2000年第9期,第14—19页。

(15) Glossary Term, https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/tariff_binding_e.htm.

(16) The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1994), Article VI, Article XII, Article XIX, Article XX, Article XXI.

(17) 杨国华:《世界贸易组织与中国》,清华大学出版社2016年版,第50页。

(18) 郭寿康、韩立余:《国际贸易法》(第2版),中国人民大学出版社2005年版,第256页。

限制, 在多边统一的贸易体制下建立对贸易进行管制的约束性规则, 从而实现国际贸易管制措施的简化和统一。

国际贸易管制措施的立法渊源包括国际条约和国家立法。⁽¹⁹⁾ 根据不同的分类, 国际贸易管制措施主要可作如下解读。

按管制的目的分类, 国际贸易管制措施主要有常规型和非常规型两种。常规型贸易管制是一种长期或短期的经济管制策略; 非常规型贸易管制则是非法、非正常的管制措施, 此类措施既不符合多边贸易规则亦不符合国内法要求。⁽²⁰⁾

按管制的成因分类, 国际贸易管制措施主要包括政治、经济、文化、宗教等方面原因。政治原因主要出于与他国的敌对状态, 经济原因主要为遏制不公平贸易现象或自身原因需要限制进口, 文化宗教等方面原因主要包括意识形态或宗教信仰上的差异导致的贸易限制措施。

按被管制贸易的流向分类, 国际贸易管制措施主要包括进口贸易管制和出口贸易管制, 分别通过关税措施或非关税措施(如补贴、配额、许可证、保障措施)等手段实施。

按管制的对象分类, 国际贸易管制措施主要包括对货物贸易、技术贸易、服务贸易的管制。《中华人民共和国对外贸易法》第2条明确将对外贸易形式划分为货物进出口、技术进出口和国际服务贸易, 分别针对这三类贸易出台不同的贸易管制措施。

按管制的期限分类, 国际贸易管制措施可以分为临时性管制和长期性管制。临时性管制措施一般为应对突发事件不得已采取的贸易限制措施。就WTO规则而言, 临时性管制措施主要基于以下原因:(1)反倾销或反补贴目的;(2)因外汇收支不平衡而限制进口;(3)短期内进口商品大量增加而导致国内相关产业严重受损。临时性贸易管制措施不仅在适用时须符合多边贸易体制的程序性要求, 同时要在规定时间内施行。长期性管制措施包括对特定领域、特定产品、特定国家的进出口贸易实施限制或者禁止措施。采取长期性管制措施的主要原因包括:(1)保护人类和动植物生命健康、维护公共道德和保护濒危枯竭资源;(2)对本国幼稚产业或敏感部门的保护;(3)国家安全利益的考量。⁽²¹⁾

(二) 多边贸易体制下的贸易救济机制

“贸易救济”(Trade Remedies)一词在《贸易政策术语词典》中被解释为“用于应对他国贸易行为影响的反倾销措施、反补贴措施和保障措施”。⁽²²⁾ 一般而言, 合乎多边经贸规则的贸易救济措施表现为“经国内产业申请或一国当局认为有必要而发起的反倾销、反补贴或者保障措施调查, 并最终确定采取加征关税或施行配额管理的管制措施”。⁽²³⁾

(19) 郭寿康、韩立余:《国际贸易法》(第2版), 中国人民大学出版社2005年版, 第207页。

(20) 郝颖:《国际贸易管制抬头与中国企业社会责任的政策调适》, 载《商业经济研究》2020年第15期, 第131-135页。

(21) 胡加祥主编:《国际经济法》, 高等教育出版社2008年版, 第144-145页。

(22) Walter Goode, *Dictionary of Trade Policy Terms* (4th ed.), Cambridge University Press, 2003, p. 358.

(23) 苑涛:《WTO贸易救济措施》, 清华大学出版社2007年版, 第22页。

从上述解释理解,贸易救济主要指临时性管制措施。然而,《贸易政策术语词典》特别指出:“在美国,该术语还指根据贸易法实施的措施,以应对被认定的他国不公平贸易做法或快速增长的进口所造成的损害,措施包括提高关税、实施进口配额、采取反补贴措施、进行报复等。”⁽²⁴⁾由此可见,美国法语境下的“贸易救济”包含WTO规则中的三种主要救济措施,但同时外延明显扩张,将关税措施、配额制度、报复措施均纳入贸易救济范畴。

上述解释源自美国《1974年贸易法》第301条的相关规定,该法授权美国贸易代表办公室可以调查确认外国与美国贸易中是否存在不公正、不合理、差别待遇与违反国际贸易协定的情况,美国总统可采取提高关税、限制进口、停止有关贸易协定等报复措施。⁽²⁵⁾美国的霸权主义行为已经影响了WTO规则中贸易救济措施的原本含义,使其由狭义的“两反一保”措施扩张到广义的成员为保障其境内贸易秩序而实施的抽象或具体的行政行为。⁽²⁶⁾为此,本文探讨的“贸易救济”也不限于狭义的救济,而是在当下全球贸易争端频发、保护主义抬头的趋势下为维护本国贸易秩序和推动经济发展的广义贸易救济措施。

对贸易管制措施和贸易救济机制进行分类讨论的目的在于更加直观地体现两者之间的内在联系。实际上,各国可以基于主权采取或长或短、或多样或单一的管制措施,但这些管制措施并不能完全地适配新自由主义主导的、现行多边贸易规则中的贸易救济措施。贸易管制措施在运用不当的情况下是极易变成贸易壁垒并削弱资本和商品在全球范围内的流动性的。例如WTO规则下允许基于某些特殊原因采取的临时性、有限制的、必要性的、非歧视性的贸易管制手段,如果错误理解这一贸易救济的本意,将带有歧视性、非必要性、含有数量性限制、不具有透明度和不提前通知受影响成员的贸易管制措施以“例外原则”或“安全例外”的形式实施,纵使符合国内法,也是属于贸易壁垒而非多边贸易中的紧急救济,因为合法的贸易救济是对临时性、突发性、无法预见的贸易不公平现象或某些特殊的情况进行“一事一议”,这一制度设计本意并非为随意提高市场准入门槛和搭建贸易壁垒行方便。美国的贸易管制措施类型繁多,实施方式也各不相同,却试图将自身全部贸易管制行为的国内法合法性推导至国际规则下的合法性,这是极不利于国际贸易稳定的,也将导致多边贸易的可预测性大大降低。⁽²⁷⁾

如果说WTO体制下的贸易救济措施设计背后的法理基础是“无救济,无权利”(Ubi jus, ibi remedium),其积极影响是确保多边贸易中的各项义务能在成员境内得到遵守,那么其带来的消极

(24) 古德:《贸易政策术语词典》,上海人民出版社2013年版,第237页。

(25) 该条文的原文表述如下:“The Trade Representative shall take action authorized in subsection (c), subject to the specific direction, if any, of the President regarding any such action, and shall take all other appropriate and feasible action within the power of the President that the President may direct the Trade Representative to take under this subsection, to enforce such rights or to obtain the elimination of such act, policy, or practice. Actions may be taken that are within the power of the President with respect to trade in any goods or services, or with respect to any other area of pertinent relations with the foreign country.” Trade Act of 1974, SEC. 301 (a) (1) (B).

(26) 蔡春林、高维新、杜耀武、陈炳瑞:《贸易救济法》,对外经济贸易大学出版社2006年版,第23页。

(27) 中华人民共和国商务部:《2025年美国履行世贸组织规则义务情况报告》,第78-83页, https://sms.mofcom.gov.cn/gzdt/art/2025/art_0dab37af69844355b8a4a905bfdd3ce1.html。

影响则是为新的贸易壁垒提供了可乘之机。这一制度设计本意为确保全球贸易的“公平竞争环境”，但由于各成员行政机构的自裁性特点，“公平贸易”的概念变得不甚明确，如何判定外国企业采取“经济上具有竞争力”的行为是否对多边贸易体系造成破坏性影响，标准并不清晰。某些国家和利益集团出于自身政治考量，往往会滥用贸易救济措施、高筑贸易壁垒，这使得贸易救济措施促进公平竞争的立法本意有时沦为具有极强政治吸引力的贸易壁垒，从而使本就处于弱势地位的广大发展中国家在多边货物贸易中进一步受到限制。^{〔28〕}

二、“对等关税”的国际法检视

如前所述，特朗普政府推出的“对等关税”是披着“贸易救济”的外衣，实则构成新的贸易壁垒。按照 WTO 规则，各成员实施的贸易救济措施无论是宏观层面的管制还是微观层面的管制，都应该遵守相关多边贸易协议的程序性和实体性规定。宏观层面的管制包括海关管制、原产地管制、商品质量管制、外汇管制等。WTO 规则要求实施此类措施须遵守透明度原则。微观层面的管制要求符合相关多边贸易协议的具体规范要求。^{〔29〕} 特朗普政府的“对等关税”政策不仅不符合多边贸易体制下临时性贸易管制措施的约束性要求，还通过其国内贸易政策的安全化扩张试图长期扭曲公平的国际贸易市场竞争规则。

（一）“对等关税”不是临时性贸易救济措施

美国白宫在 2025 年 4 月 2 日发布的情况说明书中指出，特朗普总统对美国存在最大贸易逆差的国家实施差异化的对等更高关税，“这些关税措施将一直有效，直至特朗普总统认定贸易逆差及潜在的非对等待遇构成的威胁得到解决、消除或缓解为止”。^{〔30〕} 上述表述表明，特朗普政府此次加征关税并非狭义的“贸易救济措施”，而是一种没有期限约束的关税，不符合 WTO 规则中有明确时效限制的“两反一保”救济措施中的任何一种。如前所述，有时效性的短期贸易救济措施大多源于不公平贸易、外汇收支不平衡、保护本国幼稚产业等经济原因，WTO 制度框架也为此类合法、适度、有限的贸易救济措施提供了必要途径和窗口。

GATT 1994 第 6 条、第 19 条规定了征收反倾销税、反补贴税和实施保障措施的具体程序性要求，其中对于各临时性贸易救济措施的时限性问题均作出了详细规定。倾销、补贴事实在经过进口国当局调查、举证、公告并作出最终裁定后，反倾销、反补贴措施实行期限最长不超过 4 年。^{〔31〕} 保障措施的实施期限最长不超过 5 年。乌拉圭回合谈判采用美国贸易法中的“日落审查制度”，要求各成员在反倾销或反补贴税发布后 5 年内进行复审，并确定是否撤销该项措施，以避免临时性

〔28〕 John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations* (2nd ed.), The Massachusetts Institute of Technology Press, 1997, p. 25–28, 32–39.

〔29〕 胡加祥主编：《国际经济法》，高等教育出版社 2008 年版，第 145 页。

〔30〕 *President Donald J. Trump Declares National Emergency to Increase our Competitive Edge, Protect our Sovereignty, and Strengthen our National and Economic Security*, White House (2 April 2025), <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-declares-national-emergency-to-increase-our-competitive-edge-protect-our-sovereignty-and-strengthen-our-national-and-economic-security/>.

〔31〕 Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Article 7: Provisional Measures.

反倾销和反补贴措施成为新的贸易壁垒。⁽³²⁾ 保障措施在《保障措施协定》中规定有明确的实施期限。⁽³³⁾ 为了避免成员将某些“灰色措施”伪装成贸易救济措施,《保障措施协定》在第11条第1款b项中明确“WTO成员不得寻求、采取或维持任何自愿出口限制、有序市场安排或任何其他类似措施,无论是在出口还是进口方面”。《保障措施协定》鼓励成员进行贸易谈判,第8条第3款规定了“在符合协定法律要求并且在因进口水平绝对增加而采取的保障措施前三年内,不存在报复权”。⁽³⁴⁾ 临时保障措施在初步调查确定损害或威胁后不得超过200天,而最终保障措施亦不得超过5年,任何超过1年的保障措施都应以“定期自由化”的方式逐渐放松管制。⁽³⁵⁾ 另外,《保障措施协定》还要求采取措施的进口国通过“公开听证会或其他适当方式”,以便于各利益方提交证据和意见。

多边贸易体制为各成员在紧急情况下提供了减少和免除其义务而不必承担责任的途径,这不仅尊重了国家主权,更作为市场这只“看不见的手”失灵时的兜底条款,对各成员减少贸易争端、降低贸易壁垒起到积极作用。特朗普政府对各国加征关税,既无确切的实施期限和逐渐放松管制的审议机制,又未遵守临时性措施所规定的程序性要件,如“为受影响方提供提交证据和意见的渠道”与“证明其国内产业正在遭受严重损害或严重损害威胁”,完全不符合多边贸易体制下实施临时性贸易救济措施的标准。

(二)“对等关税”是对国家安全利益的不合理扩张解释

既然“对等关税”并非狭义上的贸易救济措施,那么这一长期性贸易管制措施是否属于“国家安全例外”的不合理扩张?答案是显而易见的。长期性贸易管制措施的成因包括国家安全、文化宗教、意识形态等因素。特朗普总统在其公开说明中指出,本次加征关税的理由是美国长期的“商品贸易年度赤字”和在国际贸易中被他国关税以及非关税壁垒的“不平等对待”。⁽³⁶⁾ 特朗普认为美国在多边贸易关系中并未得到互惠待遇,并以“芬太尼滥用”危机为借口,宣布美国进入国家紧急状态。由此可见,“对等关税”的出台并非源于美国与特定国家的文化宗教或意识形态不合,而是出于“经济和国家安全利益”的考量。

在多边贸易体制下,WTO成员可以依据以下几种特定情形免除自身义务,采取长期性贸易管制措施:(1)GATT第20条列举的“一般例外”情形;(2)GATT第21条列举的“安全例外”情形;(3)GATT第18条列举的对本国幼稚产业或敏感部门的保护。从关贸总协定到世界贸易组织,自由贸易“安全阀”制度已经成为布雷顿森林体系下国际经贸活动中必不可少的原则性规定。⁽³⁷⁾

(32) The Tariff Act of 1930, 19 U.S.C. 1675 (c), Section 751 (c), Five-year (Sunset) Reviews.

(33) 《保障措施协定》第7条。

(34) Alan O. Sykes, *Trade Remedy Laws*, Chicago, 240 Jogn M. Olin Law & Economics Working Paper 1, 4-7 (2005).

(35) Agreement on Safeguards, Article 6-7.

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

(37) Bernard M. Hoekman, Petros C. Mavroidis, *World Trade Organization (WTO), Law, Economics, and Politics* (1st ed.), Routledge Press, 2007, p. 14-28.

近年来,随着地缘政治冲突加深,俄乌局势不断演化,巴以冲突不断升级,“国家安全”的概念不断扩张,从简单的政治、军事安全发展为涵盖经济、文化、社会、信息、生态、资源安全等全方位保障国土、社会、民生的总体国家安全观。随之而来的是国际经贸领域“国家安全利益条款”适用范围的不断扩大,并在 WTO 争端解决中多次引发争议。美国自早期筹备成立国际贸易组织(ITO)的多边谈判以来,始终主张设立“完全自裁性”的安全条款:一个独立于自由贸易承诺之外的条款作为保障其国家安全利益的例外存在,且这一条款的含义应当完全根据不同时期美国的安全利益需要而变化。这不亚于在多边自由贸易体系中捅出一处明显的“漏洞”,成为美国逃避多边贸易义务的护身符。⁽³⁸⁾

“俄罗斯-乌克兰过境运输案”(DS512)专家组报告认为,国家采取的救济措施与其所要保护的国家安全利益之间应当存在“最低合理要求”(Minimum Requirement of Plausibility)。该案专家组报告同时认为,“国家紧急状态”通常表现为“武装冲突、潜在武装冲突、紧张局势或危机加剧或国家普遍处于不稳定状态”等情况。⁽³⁹⁾在审理“美国钢铝措施系列案”(DS544等)中,美国与多个贸易伙伴因 GATT 第 21 条的适用问题产生争议,专家组认为援引安全例外需要符合非歧视原则。换言之,所采取的贸易管制措施需要在各成员之间非歧视性地实施,而美国区别对待的方式显然违反了非歧视原则和最惠国待遇原则。⁽⁴⁰⁾

与“国家安全利益”解释问题相关的争议并不仅仅出现在 WTO 争端解决案件中,美国自己在解释这一概念时也存在前后不一、首鼠两端之相。有关自由贸易和公平贸易的争论历来是美国大选时两党争议焦点,自由贸易政策一度在二战后成为恢复经济和打击与资本主义意识形态不符的敌对国家的重要手段。20 世纪 50 年代,美国对“国家安全利益条款”的援引仅限于管制重要战略军事物资的对外贸易事项。⁽⁴¹⁾自特朗普总统第一届任期开始,美国已经多次以国家安全为由对中国发起贸易调查和关税战,包括对钢铝产品征税和基于 301 条款的四轮加税。⁽⁴²⁾这不仅反映了美国当前陷入害怕他国经济崛起而威胁其自身霸权地位的“修昔底德陷阱”,更体现了美国对多边贸易体制中“国家安全利益条款”的错误解读和滥用。国际贸易中的“安全”概念不应当被曲解,美国一再主观臆断地认为其他国家的能力上升是对本国的威胁,这种论断是片面且武断地将安全利益最大化,忽视了各国在贸易交往中合作共赢的可能性,说到底还是“零和博弈”思维。⁽⁴³⁾

如前所述,在 WTO 争端解决机构已经作出的专家组报告中不难看出,援引“国家安全利益条款”的贸易管制措施不属于纯粹可以“自我裁定”的事项。特朗普以国家安全利益为由,援引 IEEPA 宣布国家紧急状态,对与美国存在贸易逆差的国家加征歧视性、差异化的关税,在其政策

(38) 马忠法、徐子淳:《论 WTO 安全例外条款的解释路径及其对中国的启示》,载《国际商务研究》2024 年第 6 期,第 38-51 页。

(39) Russia-Traffic in Transit, Report of the Panel, WT/DS512/R, 29 April 2019.

(40) United States-Certain Measures on Steel and Aluminum Products, Report of the Panel, WT/DS544/R, 26 January 2023.

(41) Thomas D. Willett & Merhrdad Jalalighajar, *US Trade Policy and National Security*, 3 Cato Journal 717, p. 717-741(1983).

(42) 屠新泉、陈美合:《特朗普贸易政策对 WTO 和全球化的影响》,载《开放导报》2025 年第 2 期,第 7-15 页。

(43) Stephe Walt, S. M., *Alliance Formation and the Balance of World Power*, 9 International Security 3, 13-21(1985).

文件中丝毫不提所宣称的国家安全利益或贸易逆差、供应链缺失与所采取的歧视性关税政策的合理联系。符合多边自由贸易体制精神的“善意履行”要求 WTO 成员采取的贸易救济措施应当是“得体、公平、合理”的⁽⁴⁴⁾，而且是非歧视性的和有期限的贸易管制措施。

世界贸易组织总干事伊维拉在 2025 年 3 月 22 日发表的“美国贸易的重大胜利”署名文章中详细论述了美国在多边贸易中不应当采取保护主义和加征关税的重要原因：美国是全球服务贸易市场的最大受益者。特朗普政府加征关税具有很强的随意性和报复性，实际参考的指标仅有“货物贸易逆差额”和“财政赤字”，却只字不提美国在服务贸易市场的垄断性地位。2023 年，美国服务出口额突破 1 万亿美元，占全球总量的 13%，2024 年更是增长了 8%。美国在金融服务、法律服务、娱乐和知识产权贸易市场远超亚洲、欧洲等主要贸易国，2024 年的服务贸易顺差额更是达到 3 000 亿美元。⁽⁴⁵⁾

经济全球化和自由贸易中供应链的多元化、分散化是符合经济学原理和资源配置最优化理论的，供应链过度集中会导致有限资源的浪费。在贸易逐渐数字化和绿色化的当下，货物贸易与服务贸易市场是相辅相成的，甚至服务贸易的增速更胜一筹。美国如此着眼于短期利益，肆意采取贸易管制措施，以单边霸凌践踏、违反多边贸易体制下贸易救济的原则要求，势必导致其与 WTO 其他成员在货物贸易和服务贸易市场的全面脱钩。届时，不仅无法化解其所宣称的贸易逆差导致的国家经济紧急状态，更会加剧美国国内的供给与消费失衡，无法履行其在地多边贸易体制中的承诺，从而也将使其丧失国际信誉和在全球市场的服务贸易顺差优势地位。

三、“国家安全名义”下的总统权力滥用

如前所述，美国本次的“对等关税”，实际上有两个组成部分：其一是对所有国家加征的 10% 基础关税，也就是 2025 年 2 月 3 日特朗普总统以“芬太尼滥用”为由，宣布美国进入国家紧急状态，并依据 IEEPA 的授权所加征的关税⁽⁴⁶⁾；其二，根据美国自己测算的与其他国家的贸易逆差水平，在基础关税之上设置差异化的附加关税。也就是说，依据 IEEPA 征收的基础关税，是这次“对等关税”危机的起因，IEEPA 下的总统权力滥用也是特朗普政府彻底背离多边贸易体系和美国宪法分权精神的开端。

将“对等关税”分为两部分讨论：首先具有歧视性的附加关税。如前所述，这部分附加关税是违反以 WTO 基本原则为代表的多边贸易规则的，是违反美国关税约束承诺和最惠国待遇承诺的，尽管在征收附加关税时，特朗普政府并未援引 IEEPA，而是通过撤回自身的关税减让承诺，在表象上是依据 GATT 第 28 条赋予成员的“终止关税减让”权力，来胁迫其他成员与美国签订

(44) Byran A. Garner, *Black's Law Dictionary* (11th ed), Thomson Reuters Press, 2019, p. 701.

(45) Ngozi Okonjo-Iweala, *America's Big Trade Win*, The Manila Times (22 March 2025), <https://www.manilatimes.net/2025/03/22/opinion/columns/americas-big-trade-win/2077703>.

(46) Exec. Order No. 14193, 90 Fed. Reg. 9113 (1 February 2025); Exec. Order No. 14194, 90 Fed. Reg. 9117 (1 February 2025).

歧视性的双边贸易协定。比如 2025 年 5 月美国与英国达成的《英美经济繁荣协议通用条款》，虽然暂未生效，但英国承诺的取消对美国特定商品如牛肉的关税配额等条款，实际上使得双方均违反了最惠国待遇原则。⁽⁴⁷⁾ 虽然美国与英国、越南等国达成了暂时性的贸易协议，特朗普政府也仅免除或降低了对对手国的附加关税，对基础关税的部分，特朗普政府仍持保留态度。

其次，在加征的基础关税部分，特朗普利用“毒品泛滥”的借口宣告美国的国家紧急状态，援引 IEEPA 绕过美国国会加征关税，这从美国国内法的视角分析，也并不符合美国宪法规定，IEEPA 此前从未授予总统加征关税的权力。换言之，基于以下两点的分析，特朗普总统以 IEEPA 为由加征基础关税，是违反美国宪法将关税调整权赋予国会的立法本意，是对总统行政权力的滥用。

（一）违反“重大问题原则”

“重大问题原则”（Major Question Doctrine, MQD）是美国最高法院在审理“西弗吉尼亚诉 EPA 案”时确立的。⁽⁴⁸⁾ 该原则要求国会在授权行政机构行使某些具有“重大国家意义”的权力时，应当采取“清晰”的法律语言。重大问题原则基于美国宪法的分权原则确立。《美国宪法》第 1 条第 1 款明确指出：“全部立法权均属于由参议院和众议院组成的合众国国会。”⁽⁴⁹⁾ 《美国宪法》的起草者正是惧怕将征收关税的权力赋予总统会导致官商勾结和腐败，于是这一权力在宪法起草时就被明确赋予国会。重大问题原则正是宪法分权原则和立法本意的合理延伸，用于监管行政机构不得基于“国家安全问题”过度扩张其行政权力。

将重大问题原则套用在特朗普总统利用 IEEPA 征收关税的管制措施上，我们几乎可以肯定，美国国会未明确授权总统可以广泛征收关税。回顾 IEEPA 的文本规定，《美国法典》第 1702 节（a）（1）（B）中列明总统可以基于国家紧急状态采取包括“调查、管制、废止、阻止或禁止获取、持有、使用、转让、进口和出口任何外国政府或外国国民有利益的财产”在内的全部管制措施，但是该条款并未使用“关税”（Tariff）、“税”（Duty）或“国内税”（Tax）之类的表述。

根据常识性理解，如果美国国会希望将征收关税的权力通过 IEEPA 授权给总统，符合重大问题原则的授权应当清晰、明确地使用“关税”的表述。特朗普总统依据 IEEPA 征收关税实属“首次使用前所未有的权力”，在 IEEPA 生效至今的近 50 年间，这一法案从未被用于征收关税。就如 1941 年审理“联邦贸易委员会诉邦特兄弟案”的法官所质疑的：如果行使权力的人早就被授予某项权力，却迟迟未行使该项权力，那么这种授权是否真实有效？征收关税的权力可谓牵连甚广，实施管制或是解除管制都将在很大程度上影响经济和政治，这无疑是一个“重大的问题”。⁽⁵⁰⁾ 特朗普总统以 IEEPA 授权为借口滥用本属于国会的权力，在重大问题原则的审视下是

〔47〕 Policy Paper, *General Terms for the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Economic Prosperity Deal*, GOV.UK (8 May 2025), https://assets.publishing.service.gov.uk/media/681d327d43d6699b3c1d2a9d/US_UK_EPD_050825_FINAL_rev_v2.pdf.

〔48〕 *West Virginia v. EPA*, 142 S. Ct. 2587, 2595 (2022).

〔49〕 The Constitution of the United States of America, §1(1): “All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.”

〔50〕 *FTC v. Bunte Brothers, Inc.*, 312 U.S. 349 (1941).

漏洞百出的。

（二）采取的贸易管制措施与宣称的紧急状态缺乏因果关系

退一步讲，即使 IEEPA 可以被理解为将征收或者提高关税的权力在所谓的“国家紧急状态”时授予总统，特朗普总统此举依旧是越权的行为，其征收关税的决定与所宣称的“国家紧急状态”之间的因果关系未得到证实。

任何权力都应当有边界，IEEPA 在紧急状态下对总统的赋权也规定了法定边界。例如，在“美国诉吉田公司案”中，法庭认为，判断 IEEPA 的前身《对敌贸易法》是否赋予总统加征关税或附加税的权力，这要取决于所宣称的紧急状态与所采取的管制措施之间的因果关系。⁽⁵¹⁾ 这种权力的法定边界避免了国家间的贸易协定因总统的个人意志而成为一纸空文，也约束了总统合理、有限度地行使其行政权。

回顾从《对敌贸易法》到 IEEPA 的立法沿革，在所有听证会和辩论会的资料中，国会从未暗示总统可以征收关税，甚至明确拒绝参议院授予总统在紧急状态下征收关税的提案。⁽⁵²⁾ 通过 IEEPA 授权征收关税，首先，应当证明关税措施是为解决紧急状态所必须采取的，两者之间存在不可分割的因果关系。其次，应当符合 IEEPA 中行使权力的程序要求，即根据《美国法典》第 1703 节（b）款，立即向国会提交报告，说明总统所采取的行动对于应对异常且特殊的威胁具有必要性。

前述“美国诉吉田公司案”同样涉及时任美国总统尼克松依据紧急权力征收附加税，但是该案中的管制措施与特朗普总统本次“对等关税”政策存在本质上的区别。尼克松总统颁布的行政令是临时的、非长期性的，仅针对特定商品设置具体的税率，且加征关税的幅度限制在此前国会已经批准的关税减让承诺的商品和税率范围内，不存在对国际减让承诺的违背和对宪法分权原则的违反。反观特朗普总统对加拿大、墨西哥和中国加征关税的行政令，其中非但没有提及这一管制措施实施的具体时限，也没有附加任何的限制条件，而是对所有商品全部加征关税。特朗普总统的行政令在实际内容和执行程序上均存在漏洞。

IEEPA 的立法本意是要求总统以审慎的形式行使行政权力，程序上要对所采取的关税措施制定依据进行说明并报告国会，执行中要求措施的实施须在合理和必要的限度内。目前尚不清楚特朗普总统是否已经就“芬太尼关税”报告美国国会并说明关税措施与芬太尼滥用危机的因果关系和必要联系，但就白宫发布的行政令而言，特朗普总统并未解释对进口自加拿大和墨西哥的普通商品征收 25% 的关税税率而能源商品仅征收 10% 关税的原因，也没有解释对不同商品实施差别税率与应对芬太尼危机有何关联。

有数据统计，在拜登政府时期，芬太尼滥用危机就已经得到缓解，2023 年起因芬太尼致死的人数已经开始下降。有学者认为，芬太尼滥用危机的根源并非特朗普总统所称的中国、加拿大、墨西哥的非法贩运或出口管制中的不作为，而是源于美国境内的阿片类止痛药物过度推广和预防

(51) United States v. Yoshida International, Inc., 526 F.2d 560 (C.C.P.A. 1975).

(52) Yoshida International, Inc. v. United States, Customs Court, 73 Cust. Ct. 1, C.D. 4550, 378 F. Supp. 1155 (1974) (Maletz, J., concurring).

成瘾措施的缺失。⁽⁵³⁾ 这不得不让人推测美国政府的关税政策纯粹是基于政治目的。加州州长纽森已于 4 月 16 日就关税问题起诉特朗普政府，所采取的论点正是针对特朗普依据 IEEPA 征收关税，且这一措施并未经过国会批准。⁽⁵⁴⁾ 若放任总统滥用 IEEPA 中的权力，设定任意关税水平来应对任何国家紧急状态而不需要证明必要性和因果关系，那么这无异于侵蚀美国宪法所确立的三权分立原则之根基，无限扩大总统的权力。特朗普总统此举也将直接导致美国的国际信誉荡然无存，加剧与贸易伙伴之间的紧张关系，进而引发全球贸易额萎缩、国际商品价格上涨、供应链断裂、工作岗位流失以及来自贸易伙伴的反制和报复。

当前，美国多州政府和多家企业联合起诉特朗普政府依据 IEEPA 征收“对等关税”政策，美国国际贸易法院已经在 2025 年 5 月 28 日作出初审判决，根据美国宪法的分权原则，特朗普政府所征收的“芬太尼关税”和“对等关税”均超越了 IEEPA 中包含的总统授权范围。⁽⁵⁵⁾ 本案上诉至联邦巡回上诉法院后，上诉法院于 8 月 29 日作出了维持下级法院对于“对等关税”及“芬太尼关税”违法的判决，但就“是否采取禁止总统依据 IEEPA 继续征收关税”这一具体事项发回重审。⁽⁵⁶⁾ 本案尚未最终审结，特朗普政府已经上诉至美国最高法院。至少这意味着，美国国内法院多数意见认为，依据 IEEPA 征收的关税并不符合美国宪法的分权原则。就本案而言，这是需要有“特定能够被识别的威胁”方可实施的一种紧急权力。美国最高法院于 2025 年 9 月接受本案的审理，并于 11 月 5 日开庭进行案件事实相关的口头辩论，九位大法官多数对特朗普的征税行为提出质疑。⁽⁵⁷⁾

四、贸易规则的厘清与贸易壁垒的防范和应对

美国于 2025 年 7 月 31 日发布针对各国重新调整的“对等关税”税率，并于 8 月 7 日正式生效，虽然对中国的最终税率尚未公布，但是对中国的转口贸易进行多方面遏制。⁽⁵⁸⁾ 例如，美国虽然给予

(53) *Drug Overdoses, NSC Injury Facts*, <https://injuryfacts.nsc.org/home-and-community/safety-topics/drugoverdoses/data-details/>; CDC Report, Ahmad FB, Cisewski JA, Rossen LM, Sutton P., *Provisional Drug Overdose Death Counts*, National Center for Health Statistics (17 September 2025), <https://dx.doi.org/10.15620/cdc/20250305008>.

(54) *Governor Newsom Files Lawsuit to End President Trump's Tariffs*, California State Portal, <https://www.gov.ca.gov/2025/04/16/governor-newsom-files-lawsuit-to-end-president-trumps-tariffs/>.

(55) *United States Court of International Trade, V.O.S. Selections, INC.; Plastic Seives and Products, LLC d/b/a Genova Pipe; Microkits, LLC; Fishusa INC.; and Terry Precision Cycling LLC v. The United States of America; United States Customs and Border Protection; Pete R. Flores in his official capacity as Acting Commissioner for United States Customs and Border Protection; Jamieson Greer, in his official capacity as United States Trade Representative; Office of The United States Trade Representative; and Howard Lutnick, in his official capacity as Secretary of Commerce*. Court Nos. 25-00066 & 25-00077, p. 48–49.

(56) *United States Court of Appeals for the Federal Circuit, Case 25-1812, Document 159*, p. 65–67.

(57) *United States Supreme Court, No. 24-1287 Learning Resources, Inc. v. Trump, Oral Argument 5 November 2025*, http://www.supremecourt.gov/oral_arguments/argument_transcripts/2025/24-1287_097c.pdf.

(58) 2025 年 10 月 25–26 日，中美双方在马来西亚首都吉隆坡举行经贸磋商。商务部新闻发言人就双方达成的共识向媒体作如下介绍：美方将取消针对中国商品（包括香港特别行政区和澳门特别行政区商品）加征的 10% 的所谓“芬太尼关税”，对中国商品（包括香港特别行政区和澳门特别行政区商品）加征的 24% “对等关税”将继续暂停一年。中方将相应调整针对美方上述关税的反制措施。双方同意继续延长部分关税排除措施。《商务部新闻发言人就中美吉隆坡经贸磋商联合安排答记者问》，载中华人民共和国商务部网站 2025 年 10 月 30 日，https://www.mofcom.gov.cn/sywxwb/art/2025/art_e8453c07ce374814ba65bdb6ff5813c4.html。

越南 20% 的直接出口关税，但在另行签订的贸易协议中规定转口贸易将面临 40% 的关税。⁽⁵⁹⁾ 这一系列政策极具政治倾向，对世界贸易组织原则的违反和破坏需要各成员一起防范。

（一）最惠国待遇原则是多边贸易体制的生命线

最惠国待遇是多边贸易体制的基石。乌拉圭回合结束后，WTO 规则将最惠国待遇原则由货物贸易延伸至服务贸易和知识产权领域。GATT 第 1 条规定：“任何缔约方对来自或运往其他缔约方的产品所给予的利益、优待、特权或豁免，应当立即无条件地给予来自或运往所有其他缔约方的相同产品。”《服务贸易总协定》（GATS）和《与贸易有关的知识产权协议》（TRIPS）也有类似规定。这些条款为多边贸易体制确立了“协定内最惠国待遇”（Code MFN）的基本原则。⁽⁶⁰⁾

最惠国待遇实际上是一种平等待遇，这种非歧视理念促进了贸易繁荣，将市场扭曲减少到最低程度。作为 WTO 的基础性规则，最惠国待遇原则要求 WTO 成员平等对待所有贸易伙伴，禁止成员在类似商品或服务进出口上有差别化待遇。根据《马拉喀什建立世界贸易组织协定》（下称《WTO 协定》）第 10 条第 2 款的规定，修改最惠国待遇条款需要全体成员一致同意。⁽⁶¹⁾ 在 GATT 和 WTO 历史上，仅有为数不多的几次成员提出对最惠国待遇原则优惠关税幅度进行修改的相关提案，但均未得到缔约方和成员方的一致同意。⁽⁶²⁾ 在当前国际环境下，修改最惠国待遇条款几乎不具有现实意义，因为这不仅需要提交部长级会议商讨，还须由全体成员批准。经过 GATT 时期的多轮谈判，最惠国待遇原则已经在降低货物贸易市场准入门槛和扩大服务贸易开放方面惠及全体缔约方和成员方。⁽⁶³⁾ 可以说，没有最惠国待遇原则，多边贸易体制也就不复存在。

多边体制下的最惠国待遇原则虽然考虑关税同盟和自由贸易协定等特别关税安排，允许在达成自由贸易协定的情况下实施区域内更优惠关税，但是这些特殊关税安排也是以非歧视性和互惠为基础。以美欧 2025 年 7 月 27 日达成的贸易协议为例，双方互征的关税是具有歧视性的，几乎所有欧盟向美国出口的商品均面临 15% 的关税，而美国部分出口商品（如汽车）则被减免至零关税。这是违背非歧视原则的做法，也属于 WTO 规则所禁止的包括“自愿出口限制”在内的灰色贸易。

化解贸易救济与贸易壁垒之间的矛盾，需要从基本原则以及原则下的例外规则入手。GATT 框架下的最惠国待遇原则被视为多边贸易体制的核心非歧视义务，通过临时性的豁免规则以及例外规则体系，构建起了各成员防范不公平贸易的围墙。为了消除各成员在履行非歧视待遇承诺时产生国际规则侵犯国家主权的担忧，WTO 规则包含了“政府采购”“海关执法”“文化保护”“环

(59) *Further Modifying the Reciprocal Tariff Rates*, White House (31 July 2025), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/further-modifying-the-reciprocal-tariff-rates/>.

(60) John H. Jackson, *The World Trading System-Law and Policy of International Economic Relations* (2nd ed.), The MIT Press, 1997, p. 160-162.

(61) WTO Agreement-Article X (Amendments), “2. Amendments to the provisions of this Article and to the provisions of the following Articles shall take effect only upon acceptance by all Members”.

(62) Analytical Index of the GATT, Part I Article 1 General Most-Favored-Nation Treatment, p. 40-43.

(63) 胡加祥：《从 WTO 规则看中美经贸关系的走向》，载《国际商务研究》2022 年第 1 期，第 77-78 页。

境保护”“国家安全”“关税同盟”等领域的 GATT 第 20 条、第 21 条和第 24 条，这些条款可以暂时免除 WTO 成员在多边贸易体制下的义务，并设置争端解决机构作为中立的第三方就例外规则不清楚的地方进行符合国际法原则的解释。⁽⁶⁴⁾ 这些例外规定在双边合作中一般作为“引而不发”的工具。各成员的审慎和克制有助于多边贸易的顺利运行，从而带来更大效益。成员如果要寻求贸易救济，则需要满足例外规则的程序和实体要件，如基于善意原则援引安全例外或者依据《补贴与反补贴措施协定》发起反补贴调查，并在规定的期限内对国内受损企业进行救济等。此外，如确实因“特殊情况”无法履行最惠国待遇义务，亦可通过 WTO 的豁免机制获得合法救济。《WTO 协定》第 9 条第 3 款规定：“若部长级会议认为存在特殊情形，可以决定豁免成员履行某项义务，如部长级会议未能达成共识，则由四分之三多数成员投票通过。”该条第 4 款亦规定了豁免的期限原则上不超过 1 年，超过 1 年后部长级会议应当重新审议。⁽⁶⁵⁾

WTO 规则并不禁止国家基于主权拒绝执行争端解决机构的裁决，但是这一行为仍然可以被定义为超出了 WTO 规则的边界。甚至可以说，美国多次在争端解决机构败诉，根本原因就是其对 WTO 裁决的抗拒执行之结果。⁽⁶⁶⁾ 最惠国待遇是无条件的扩散对等。对于 WTO 成员而言，任何贸易救济都需要在最惠国待遇的大原则下和例外规则的框架内进行，否则就会将合法的贸易救济演变成非法的贸易保护行为。

（二）合法的贸易救济应是原则下的例外

在“中国诉美国对进口自中国的商品征收通用和特定国家/地区附加关税案”（DS638）中，中国主张的法律依据是 GATT 最惠国待遇条款、关税承诺条款、利益丧失或损害条款、禁止性补贴条款以及海关估价条款和透明度条款。美国在磋商中声称，依据 GATT 安全例外条款，美方采取关税措施是基于国家安全利益，是符合 WTO 例外规则的紧急行为，不属于 WTO 争端解决的审理范围，美国也没有违反 WTO 最惠国待遇原则下应当承担的关税减让义务。⁽⁶⁷⁾

GATT 第 21 条安全例外可以暂时合法豁免某个成员在最惠国待遇原则下的关税减让义务，然而在 DS638 案中，美国依据本国国内法进入“国家紧急状态”是否构成安全例外下合法的豁免情形是极具争议的。在 1986 年“美国影响尼加拉瓜贸易措施案”中，专家组报告认为其无权审理美国援引 GATT 第 21 条措施的有效性，后该报告被推翻不予采用。⁽⁶⁸⁾ 在 WTO 成立后的“俄罗斯—乌克兰过境运输案”（DS512）中，专家组重申对于成员援引安全例外的管辖权，将泛化国家安全利

(64) James Bacchus, *What Happens If the United States Leaves the WTO?*, CATO Policy Analysis (3 June 2025), <https://www.cato.org/policy-analysis/what-happens-united-states-leaves-wto>.

(65) WTO Analytical Index, WTO Agreement-Article IX.

(66) Jeffrey J. Schott & Euijin Jung, *In US-China Trade Disputes, the WTO Usually Sides with the United States*, Peterson Institute for International Economics (12 March 2019), <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/us-china-trade-disputes-wto-usually-sides-united-states>.

(67) United States-Universal and Country-Specific Additional Duties on Imports From China, Report of the Panel, WT/DS638/1, G/L/1567, G/SCM/D141/1, 8 April 2025, para. 7–10.

(68) United States-Trade Measures Affecting Nicaragua, Report of the Panel, L/6053, 13 October 1986, para. 5.1–5.14.

益采取的贸易管制措施排除在安全例外条款所允许的范围之外。⁽⁶⁹⁾换言之，GATT 中明确允许成员基于国家安全考虑暂时背离其贸易承诺，该条款对判断安全利益和采取措施的必要性具有一定自由度⁽⁷⁰⁾，但需要满足明确列举的三项“其认为对保护其基本安全利益所必须的任何行动”具体情形之一。⁽⁷¹⁾WTO 成员基于安全利益采取的贸易管制措施应当是基于善意原则，且不得恶意规避贸易互惠义务。

近年来，包括“美国钢铝关税系列案件”（DS544 等）、“美国原产地标记措施案”（DS597）在内，专家组均采纳此观点，其背后的原因不仅在于 GATT 早期谈判历史体现了“善意克制原则”，更是基于维护多边贸易体制稳定性的考量。在 GATT 时期审理的“美国 1930 年关税法 337 条款案”中，专家组就例外条款的解释首次确立“必要性标准”，采取的贸易限制措施应当是贸易限制程度最低的措施，在采取管制之前应当论证是否有对贸易限制更小的替代措施。⁽⁷²⁾WTO 的 DS638 案同样涉及援引例外规则，基于必要性分析，笔者得出以下几点结论。

第一，美国全面加征关税的管制措施与其推动供应链回流、减少美国政府负债、维护美国经济繁荣的目标并无必要联系，且存在对于贸易限制更小程度的举措，如采取短期补贴、保障措施或开放国内市场吸引外资进入、通过内部措施缩小贫富差距等减少贸易壁垒的可行性措施。加征关税对于贸易的限制程度远超多边贸易规则所允许的范围，况且美国自身亦无法预测其他成员对于这一保护主义行为将采取何种反制措施，这样就不能降低供应链对他国的依赖，也不能实现重塑一个仅有利于美国的新贸易规则体系的目标。

第二，就 WTO 的宗旨和目标而言，虽然争端解决机构并非充当“造法者”角色，却是多边贸易体制的保护者。有学者主张 WTO 争端解决机制应具有“温和的司法能动主义”特点，意在允许专家组成员对明显有漏洞或模糊不清的法律规定进行解释。⁽⁷³⁾美国对所有贸易伙伴全面加征 10% 的基础关税，又在此基础上针对不同贸易对手国征收歧视性的附加关税，这显然超出了必要且善意的应有之义。质言之，在 DS638 案中，争端解决机构应当审查美国采取的贸易管制措施与其所声称的“国家紧急状态”有多大程度的联系，加征关税的举措是否符合“善意履行条约义务”的国际法原则和世界贸易组织的立法宗旨及目标。⁽⁷⁴⁾

(69) 鄂晓梅：《WTO 安全例外条款解释与适用研究——以中美半导体措施案为例》，载《国际法研究》2024 年第 6 期，第 86 页。

(70) 徐程锦：《WTO 安全例外法律解释、影响与规则改革评析——对“乌克兰诉俄罗斯与转运有关的措施”（DS512）案专家组报告的解读》，载《信息安全与通信保密》2019 年第 7 期，第 42—44 页。

(71) GATT 第 21 条（b）款规定：“本协议不得解释为组织任何缔约方为保护其基本安全利益对下列事项采取其认为必要的任何行动：（i）有关裂变材料或提炼裂变材料的原料；（ii）有关武器、弹药和军火的运输或直接和间接供军事机构用的其他物品或原料的运输；（iii）战争或国际关系中的其他紧急状态期间。”

(72) United States-Section 337 of the Tariff Act of 1930, Report of the Panel, General Agreement on Tariffs and Trade, L/6439.

(73) 胡加祥：《WTO 法律解释权的错配与重置》，载《法学》2021 年第 10 期，第 190—192 页。

(74) 胡加祥：《国际贸易争端的解决与国家安全利益的保护——以 GATT 第二十一条为研究视角》，载《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2008 年第 4 期，第 20—22 页。

包括反倾销、反补贴在内的 WTO 贸易救济措施均设置了“司法审查”机制⁽⁷⁵⁾，同时规定保障措施成立须证明该措施是“用于阻止或救济成员本土产业因涉案产品进口的增加所导致的严重损害”。⁽⁷⁶⁾然而，泛化贸易救济措施的直接后果是救济程序不清、范围不明。美国当前一手造成的 WTO 合法性危机已迫使各成员不得不将美国排除在 WTO 体系和最惠国待遇原则适用体系之外。

笔者从 WTO 关税与贸易数据库中得到的数据显示，美国的“对等”实际上是利用各成员对其较低的最惠国税率来谋取利益，针对特定国家征收的较高税率使得美国能够获取高昂的税率差，从而有利于产业和制造业回流。例如，瑞士、越南、印度等国对美国 2024 年征收的全部产品加权平均最惠国税率仅分别为 0.2%、2.9%、6.2%，却要面临美国 31%、20%、25% 的“对等关税”税率。⁽⁷⁷⁾在多数情况下，美国对外实施的关税均远超他国依据最惠国待遇原则对美国征收的平均关税。

（三）防范美国政策变成多边贸易体制的“地震源”

贸易政策的法律化和国际化是美国贸易制度的特点，也是美国能够引领世界经济规则制定的主要原因之一。⁽⁷⁸⁾美国多变的贸易政策反映了当下美国国内相关产业的兴衰，在制造业和基础设施产业面临进口竞争时，美国就祭出关税大棒，利用关税和非关税壁垒拉拢或恐吓盟友国家与对手国，从而排斥竞争，使得世界贸易为美国的利益服务。要防范美国多变的外交政策成为多边贸易体制的“地震源”，我们需要从多个层面对美国发起的“对等关税”加以遏制。

首先，防范美国依据国内法扩大关税的征收范围，利用关税搞“小团体”的谈判手段。美国的贸易政策与贸易救济规则最大的威胁在于对贸易救济理解的随意性。质言之，美国将“国家安全”作为一个没有边界的概念多次展开贸易调查和制裁。⁽⁷⁹⁾应当在多边体制框架内达成的共识是：违反多边主义的基石非歧视原则，无论是从既往 WTO 争端解决的案例还是国际习惯法的惯例来看，都是被裁定违法且需要被制止的。⁽⁸⁰⁾

美国认为对于安全例外的唯一救济途径是通过“非违约之诉”，即 GATT 第 23 条规定的“一缔约方认为其在本协定项下直接或间接获得的利益正在因另一缔约方实施任何措施（无论该措施是否与本协定的规定相抵触）而丧失或减损，则可以提起申诉”。然而自 WTO 成立以来，正式进入专家组审理的非违约之诉案件数量不仅极少，审理结果也无一例外是申诉方败诉。通常情况下，非违约之诉的主张成立有较大难度，如在“日本—胶卷相纸案”（DS44）中，专家组指出，证明被诉方采取的措施具有在关税减让谈判中的“不可预见性”和“破坏竞争关系”是困难的⁽⁸¹⁾，此

(75) 《补贴与反补贴措施协定》第 23 条，《反倾销协定》第 13 条。

(76) WTO Appellate Body Report: Indonesia-Iron or steel products, Report of the Panel, DS490, para. 60.

(77) WTO Tariff & Trade Data, Bilateral trade relations, United States of America-Switzerland, United States of America-Vietnam, United States of America-India, <https://ttd.wto.org/en/analysis/bilateral-trade-relations?member1=&member2=>.

(78) 胡加祥：《美国贸易保护主义国内法源流评析——兼评 232 条款和 301 条款》，载《经贸法律评论》2019 年第 1 期，第 4 页。

(79) 胡加祥：《美国贸易保护主义国内法源流评析——兼评 232 条款和 301 条款》，载《经贸法律评论》2019 年第 1 期，第 6-8 页。

(80) 张月姣：《WTO 争议解决机制改革必须坚持守正创新》，载《清华法学》2023 年第 6 期，第 84 页。

(81) Japan-Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper, Report of the Panel, WT/DS44/R, 31 March 1998, para. 10.29.

后的案件，专家组多就案件所涉及的贸易管制措施是否违反 WTO 规则作出裁决，在一定程度上避免对非违约之诉进行审理。质言之，要么成立违约之诉，要么裁决管制措施符合 WTO 规则。目前，WTO 上诉机构虽然处于停摆状态，但 WTO 成员仍可以通过争端解决机构向专家组提出申诉，通过中立的第三方作出裁决，在维护多边贸易体制的基础上团结其他立场一致的贸易伙伴，在 WTO 框架下，与专家组共同推动关于安全例外审理程序以及可裁判性的共识。⁽⁸²⁾

美国政府推出的“对等关税”不仅冲击多边贸易体制，在美国国内也遭到企业和地方政府的反对。美国联邦巡回上诉法院就部分美国企业诉联邦政府案作出二审裁决，维持一审国际贸易法院的部分判决，裁定“芬太尼关税”违法，特朗普政府必定会再次上诉至联邦最高法院。即使特朗普政府最终在联邦最高法院败诉，依据 IEEPA 征收的基础关税和附加关税均被禁止，国际社会依旧需要防范美国总统依据《1962 年贸易扩展法》和《1974 年贸易法》开启 232 条款和 301 条款调查。

如此前所述，美国贸易法体系在逐渐完善过程中已经具备充足的法律工具来避开 WTO 规则适用，并开拓了多种贸易规则之间的灰色地带。WTO《关于争端解决规则与程序的谅解》(DSU)第 23 条明确禁止成员擅自采取反制措施，但是专家组在“欧盟诉美国 301-310 条款案”(DS152)等审理实践中亦明确，成员有依据本国法开展贸易调查的权力。⁽⁸³⁾美国依据本国贸易法开展贸易调查并在调查期间对双边或多边贸易进行限制的行为并不违反 WTO 规则下成员的自主权力。另外，由于美国国内法此前通过了丰富的贸易救济措施，总统仍可以通过《1930 年关税法》第 388 条⁽⁸⁴⁾或《1974 年贸易法》第 122 条⁽⁸⁵⁾等提及总统在征收关税事项上具有的权力，以“狸猫换太子”的手段实现其政治目的。多边贸易体制需要通过重申贸易救济规则的有效性和贸易救济的原则和程序性要件来防范美国对既有规则体系的破坏，在扩大“全球范围内自由贸易合作”的共识基础上推动各国友好协商，以达到弱化矛盾、开辟更多合作机会的目的，践行真正的多边主义。

其次，要防范贸易救济工具沦为单边主义的帮凶。贸易救济工具被滥用，一定程度上应当归咎于 WTO 规则在制定之初存在的漏洞。时代在迅速变化，经济安全的地位也不断上升，WTO 规则需要变革，以适应时代的新变化，采取开放式的诸边谈判、继续在多边轨道下达成多边协定中

(82) 李晓玲：《WTO 安全例外条款：实践演进、路径选择与中国因应》，载《国际法研究》2023 年第 3 期，第 46 页。

(83) 在“欧盟诉美国 301-310 条款案”(WT/DS152/R)中，争端解决机构认为尽管美国《1974 年贸易法》第 304 条对 DSU 第 23 条产生严重威胁，但美国政府提交的声明合理解释了在该条中授予美国贸易办公室调查贸易行为是否威胁到了美国的利益并不违反 DSU 第 23 条，因为这一授权并不是强制美国贸易办公室作出调查结果，而是可以等到争端解决机构作出裁决后再行公布与争端解决机构结果相符的调查报告。

(84) Tariff Act of 1930, Section 338: “(a) ADDITIONAL DUTIES.—The President when he finds that the public interest will be served thereby shall by proclamation specify and declare new or additional duties as hereinafter provided upon articles wholly or in part the growth or product of, or imported in a vessel of, any foreign country whenever he shall find as a fact that such country... (2)Discriminates in fact against the commerce of the United States, directly or indirectly, by law or administrative regulation or practice...”

(85) Trade Act of 1974, Section 122: “...the President shall proclaim, for a period not exceeding 150 days (unless such period is extended by Act of Congress)—(A) a temporary import surcharge, not to exceed 15 percent ad valorem, in the form of duties (in addition to those already imposed, if any) on articles imported into the United States; (B) temporary limitations through the use of quotas on the importation of articles into the United States; or (C) both a temporary import surcharge described in subparagraph (A) and temporary limitations described in subparagraph (B).”

的新共识，并灵活运用既有条款，这不失为一种解决策略。近期，WTO 达成的《渔业补贴协定》正式生效，这说明 WTO 作为最大的经贸合作机制仍旧是具有活力的，也代表多数成员对多边贸易体制仍具有信心，在 WTO 规则下扩大自由贸易依然是多数成员的愿景。⁽⁸⁶⁾《渔业补贴协定》缓解了自由贸易与环境保护的冲突，为 WTO 贸易救济规则提供了新的可持续发展的路径。除了尊重非歧视原则，这一多边协定亦考虑到特殊与差别待遇原则和发展中成员的利益，设立自愿性补偿机制为发展中成员提供援助。⁽⁸⁷⁾ 这为激活世界贸易组织的谈判功能打下基础，为具体议题下的贸易谈判起到推动作用。

WTO 的改革尚存动力，贸易大国的积极参与是重中之重。⁽⁸⁸⁾ 在缺乏美国主导的情况下，如何最大程度地发挥 WTO 决策机制的有效性？笔者认为，WTO 的决策机制存在合理利用的空间。在 WTO 规则中，除了争端解决通过“反向一致”决策程序获得案件管辖权和通过裁决报告的自主性，贸易政策审议机制也依靠“反向一致”通过审议报告，从而保证机制的透明度。但这一机制同时造成了 WTO 的危机，这也是美国威胁从多边贸易体制“退群”的原因之一。

WTO 基于习惯国际法建立，本质上是遵循国际法的自助性和主权不可侵犯原则，各成员通过“平权式”投票享有自主权。在美国不愿意提供全球治理“公共产品”并降低美元流通性以保障本国霸权地位的情况下，此种“平权式”投票标准必然会受到美国的诟病。相比于国际货币基金组织的“加权式”投票，发展中国家和最不发达国家的参与使得对于贸易规则的偏好差距拉大，难以达成符合美国利益的共识。WTO 开放式诸边谈判则试图在已有最大共识范围内商议符合更多经济体的改革方案，针对特定议题达成协议，通过诸边合意率先达成更高标准、更大程度开放合作的方式倒逼多边规则的成长。在“平权式”决策遇冷的当下，保证 WTO 规则仍旧符合大多数成员的利益。

最后，除了在国际合作层面要防范美国滥用贸易救济工具以及一般性单边主义措施，在应对“对等关税”的国内立法层面，我国也应当从完善法律和政策两方面着手，构筑起更加稳固的应对机制。商务部于 2025 年 7 月发布《贸易救济措施反规避调查规则（征求意见稿）》⁽⁸⁹⁾，意在完善我国国内贸易救济立法与执法程序，提高我国规则体系的规范性和透明度，并与高标准、高水平国际规则接轨，其中明确规避贸易救济措施产品的认定标准，并规定调查机关的职权范围及调查方式和期限，这在一定程度上弥补了我国国内法在域外难以被执行的漏洞。

五、结语

美国加征关税是打着“维护国家安全”幌子的单边霸凌行为，既不符合其国内法中三权分立

〔86〕 WTO Agreement on Fisheries Subsidies Enters into Force, World Trade Organizations (15 September 2025), https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/fish_15sep25_e.htm.

〔87〕 李思奇、孙梦迪：《可持续发展视域下的 WTO〈渔业补贴协定〉谈判与展望》，载《太平洋学报》2024 年第 6 期，第 70 页。

〔88〕 屠新泉、刘玥君：《权力转移与秩序变迁：WTO 的历史与未来》，载《国际经济合作》2025 年第 3 期，第 12 页。

〔89〕《关于〈贸易救济措施反规避调查规则（征求意见稿）〉公开征求意见的通知》，载中华人民共和国商务部网站 2025 年 7 月 30 日，https://trb.mofcom.gov.cn/flfg/gnfg/bmgz/art/2025/art_1d093df1ba0a4981b2c57baa8b08c7bd.html。

和保护国家安全利益的基本原则，也不符合多边贸易体制下贸易救济的相关规定，是零和博弈思维下的关税壁垒，我们应当坚决反对。与此同时，我国仍需要吸收 WTO 争端解决实践经验，提升应对信息不对称的能力，继续落实贸易救济国内行政程序的责任主体和责任机关。为提振国际社会对多边贸易体制的信心，我国于近日主动提出在 WTO 当前和未来的谈判中，不寻求新的特殊和差别待遇，这是我国基于自身负责任的贸易大国立场向国际社会发出的加强合作信号，也是我国扩大制度型对外开放、主动对接高标准经贸规则、积极参与国际治理规则制定的重要实践。⁽⁹⁰⁾

The Dialectics of Trade Remedies and Trade Barriers

HU Jiaxiang SHI Ying

Abstract: Trade remedies are measures permitted within the multilateral trading system for WTO Members to employ for the protection of their legitimate interests. Trade remedies can be classified as long-term and short-term remedies. Long-term remedies have no fixed duration, whereas short-term remedies are of a clearly defined duration. Long-term measures are typically justified on non-economic grounds such as safeguarding national security interests, protecting religious or cultural values, preserving human, animal or plant life or health, or conserving endangered or exhaustible resources. By contrast, short-term remedies generally stem from economic factors, including situations involving dumped imports, imports benefiting from government subsidies by the exporting country, imports causing serious injury to relevant domestic industries, or short-term balance-of-payments difficulties in the importing country. The Reciprocal Tariffs practiced by the US government are nominally justified on national security grounds, which in practice neither conform to the WTO's rules on trade remedies nor align with relevant U.S. domestic legal provisions concerning national security. This policy thus operates as an outright tariff barrier and exemplifies an overreach of executive authority by the Trump administration. To prevent such trade remedy measures from evolving into trade barriers, the international community should, guided by the fundamental principles of the multilateral trading system, rebuild a consensus on the legitimate scope of trade remedy rules, and simultaneously restore confidence in multilateral trade.

Keywords: Trade Remedies; Trade Barriers; Abuse of Power

(责任编辑:王乐兵 汪友年)

(90) 《中国在世贸组织谈判中将不寻求新的特殊和差别待遇》，载《国际商报》2025年9月25日，第1版。