



以對等關稅規範進口 川普政府矯正導致美國貿易逆差的貿易行為

根據美國憲法及法律，包括《國際緊急經濟權力法》(50 U.S.C. 1701 及以下條款) (IEEPA)、《國家緊急狀態法》(50 U.S.C. 1601 及以下條款) (NEA)、經修訂的《1974年貿易法》第604條 (19 U.S.C. 2483) 以及《美國法典》第3編第301條所賦予我作為美國總統的權力，

我，美利堅合眾國總統唐納·J·川普，認定當前的基本條件，包括我們雙邊貿易關係中的缺乏互惠、不均衡的關稅率與非關稅壁壘，以及美國貿易夥伴壓抑國內工資與消費的經濟政策，導致美國出現大規模且持續的年度商品貿易逆差，這些因素構成對美國國家安全與經濟的異常和重大威脅。這一威脅的根源全部或大部分來自美國以外，源自主要貿易夥伴的國內經濟政策及全球貿易體系的結構性失衡。因此，我在此宣佈美國進入國家緊急狀態，以應對這一威脅。

2025年1月20日，我簽署《美國優先貿易政策總統備忘錄》，指示政府調查我國年度商品貿易逆差規模大且持續存在的成因，包括這些逆差對美國經濟與國家安全的影響與風險，並對其他國家可能存在的不公平貿易行為進行審查與識別。2025年2月13日，我簽署題為《互惠貿易與關稅》的總統備忘錄，進一步指示政府審查美國貿易夥伴的不互惠貿易行為，並強調這些行為與貿易逆差之間的關聯。2025年4月1日，我收到這些調查的最終結果，並基於調查結果採取行動。

美國大規模且持續的年度商品貿易逆差已導致國內製造業基礎遭到削弱，限制了我國擴展先進製造能力的的能力，破壞了關鍵供應鏈，並使美國的國防工業基礎依賴外國對手。這種貿易逆差的主要原因在於我們雙邊貿易關係缺乏互惠。具體表現為不均衡的關稅率與非關稅壁壘，導致美國製造商更難將產品銷往海外市場。同時，這也反映在美國主要貿易夥伴的經濟政策上，這些政策壓制國內工資與消費，從而降低對美國出口產品的需求，同時人為提升其產品在全球市場上的競爭力。這些因素共同導致當前的國家緊急狀態，本行政命令旨在緩解並解決這一問題。

自1934年以來，美國的貿易政策一直圍繞互惠原則制定。國會指示總統與主要貿易夥伴簽訂雙邊貿易協議，以降低互惠關稅，並在全球貿易體系下推動這一原則。1934年至1945年間，美國行政部門談判並簽署了32項雙邊互惠貿易協議，以對等方式降低關

稅。1947年至1994年間，各國參與了八輪貿易談判，促成《關稅與貿易總協定》（GATT）及隨後的七輪關稅減讓談判。

然而，儘管承諾互惠原則，美國與貿易夥伴之間的貿易關係近年來變得極不平衡。戰後國際經濟體系建立於三個錯誤假設之上：第一，美國若率先放寬關稅與非關稅壁壘，全球其他國家將會跟進；第二，此舉最終將促使美國貿易夥伴的經濟趨於一致，並提升其國內消費，使其消費佔比接近美國水準；第三，因此，美國不會產生大規模且持續的商品貿易逆差。

這一框架推動了一系列事件、協議與承諾，然而最終並未實現互惠，也未能提升外國經濟體的國內消費水準，使其接近美國的國內消費比例。相反，這些因素使得美國年度商品貿易逆差成為全球貿易體系的一個固定特徵。

簡而言之，雖然世界貿易組織（WTO）成員同意按照最惠國待遇（MFN）原則約束其關稅率，並向所有WTO成員提供其最優惠的關稅待遇，但各國並未承諾在同等低的關稅水準上約束自己，也未同意以互惠方式適用關稅。因此，根據WTO資料，美國的單純平均最惠國關稅率僅為3.3%，在全球處於最低水平之一，而美國的主要貿易夥伴如巴西（11.2%）、中國（7.5%）、歐盟（5%）、印度（17%）及越南（9.4%）的單純平均最惠國關稅率則顯著較高。

此外，這些平均關稅率掩蓋了不同經濟體在特定產品上適用的巨大關稅差異。例如，美國對進口燃油乘用車徵收2.5%關稅，而歐盟（10%）、印度（70%）和中國（15%）則對同類產品徵收更高的關稅。對於網路交換機和路由器，美國關稅為0%，但印度對類似產品徵收10%關稅。巴西（18%）與印尼（30%）對乙醇徵收的關稅也遠高於美國的2.5%。針對稻穀，美國的最惠國關稅為2.7%（從價稅），而印度（80%）、馬來西亞（40%）和土耳其（平均31%）的關稅明顯更高。蘋果進口至美國時免稅，但土耳其（60.3%）與印度（50%）則對該產品徵收高額關稅。

同樣地，非關稅壁壘也剝奪了美國製造商在全球市場上獲得對等市場准入的機會。

《2025年國家貿易估計報告》（NTE）詳細列出了美國出口所面臨的大量非關稅壁壘，並按貿易夥伴逐一分析。這些壁壘包括進口限制與許可證規定、海關壁壘與貿易便利化的缺失、貿易技術壁壘（如不必要的貿易限制標準、合格評定程序或技術法規）、無助於提高安全標準卻無端限制貿易的衛生及植物檢疫措施、不完善的專利、版權、商業機密及商標制度，以及知識產權執法不力、歧視性的許可要求或監管標準、跨境數據流動的障礙、影響數位產品貿易的歧視性做法、投資壁壘、補貼、反競爭行為、對本國國有企業的歧視性優惠待遇，以及政府未能保護勞工與環境標準、行賄及貪腐等問題。

此外，非關稅壁壘還包括我國貿易夥伴的國內經濟政策與做法，例如貨幣政策與增值稅，以及相關的市場扭曲，這些因素抑制了本國消費並推動了對美國的出口。這種缺乏對等性的情況顯而易見，例如美國的消費占國內生產總值（GDP）的比重約為68%，但在其他國家卻遠低於此水平，如愛爾蘭（27%）、新加坡（31%）、中國（39%）、南韓（49%）及德國（50%）。

與此同時，美國為解決這些失衡問題所作的努力停滯不前。貿易夥伴一再阻撓多邊及多方合作解決方案，包括新一輪關稅談判及規範非關稅壁壘的努力。與此同時，由於美國經濟對進口的開放程度遠高於其他國家，美國貿易夥伴在雙邊貿易談判中，對美國出口提供對等待遇的動機微乎其微。

這些結構性不對稱導致了美國每年龐大且持續的貨物貿易逆差。即使對於美國與某些國家偶爾出現的雙邊貿易順差，對美國出口徵收的關稅及非關稅壁壘的累積，仍可能使這些順差比沒有這些壁壘時小得多。在當今的經濟與地緣政治環境下，允許這些不對稱情況持續下去是不可持續的，因為它對美國國內生產造成的影響極為嚴重。一個國家在國內的生產能力，是其國家安全與經濟安全的基石。

早在我於2017年的第一屆政府，以及拜登政府在2022年時，都認識到提升國內製造業對於美國國家安全至關重要。根據2023年聯合國的數據，美國製造業產出占全球製造業總產出的比例為17.4%，相比2001年達到的28.4%峰值大幅下降。

隨著時間推移，美國製造業產出的持續下降，削弱了美國的製造能力。在某些先進工業領域，如汽車、造船、製藥、科技產品、機械工具以及基礎與加工金屬等產業，維持強大且有韌性的國內製造能力尤其重要，因為一旦競爭對手在這些領域獲得足夠的全球市場份額，美國的生產能力可能會遭受永久性削弱。此外，擴大國防工業部門的製造能力至關重要，以確保我們能夠生產必要的國防裝備與物資，以維護美國國內外的利益。

事實上，由於美國向其他國家提供了大量軍事裝備，目前美國的軍備庫存已降至無法滿足國家防務需求的水準。此外，美國國防企業必須在生物製造、電池、微電子等關鍵領域開發新型先進製造技術。如果美國希望維持有效的安全屏障，來保護其公民、國土及盟友與夥伴，就必須擁有龐大的上游製造與產品生產體系，以確保這些產品能夠在不過度依賴進口關鍵零組件的情況下生產。

美國對外國生產商的依賴加深，亦削弱了美國的經濟安全，使美國供應鏈更容易受到地緣政治干擾及供應衝擊的影響。近年來，美國經濟在這方面的脆弱性已經暴露無

遺，例如在新冠疫情期間，美國民眾難以獲取基本產品，以及後來當胡塞武裝開始在中東攻擊貨運船隻時，美國的供應鏈也受到了嚴重影響。

美國製造業能力的下降，還以其他方式威脅著美國經濟，包括製造業就業的流失。從1997年到2024年，美國共損失了約500萬個製造業工作機會，經歷了歷史上最大規模的製造業就業下滑。此外，許多製造業工作流失集中於特定地區，在這些地區，製造業崩潰導致家庭組成率下降，並助長了某些社會問題，例如鴉片類藥物濫用，這些現象對美國經濟造成了深遠影響。

美國競爭力的未來，取決於扭轉這些趨勢。當前，製造業僅占美國國內生產總值的11%，但卻貢獻了美國35%的生產力增長，並占美國出口總額的60%。更重要的是，美國製造業是美國創新的主要動力來源，負責全美55%的專利發明，並占全美70%的研究與開發（R&D）支出。根據數據，2003年至2017年間，美國跨國企業在中國的研發支出年均增長13.6%，而同期在美國的研發支出年均增長僅為5%。這充分證明了製造業與創新之間的緊密聯繫。此外，每一個製造業工作，平均可帶動7至12個相關產業的新工作，對於支撐與促進美國經濟至關重要。

正如一個無法生產製造產品的國家，無法維持其國家安全所需的工業基礎，一個無法生產自身糧食的國家，也無法長久生存。2013年2月12日發布的《總統政策指令21》（關鍵基礎設施安全與韌性）將食品與農業列為「關鍵基礎設施部門」，因為這一領域被視為「對美國至關重要，以至於其癱瘓或毀滅……將對安全、國家經濟安全、國民健康或安全，或這些因素的任意組合產生嚴重影響。」此外，當我離任時，美國在農產品貿易方面仍保持順差，但如今，這一順差已經消失。在我們的貿易夥伴施加的一系列新非關稅壁壘的侵蝕下，這一順差已被預計達490億美元的年度農業貿易逆差所取代。基於這些原因，我在此宣布並下令：

第一節：國家緊急狀態

作為美國總統，我的最高職責是確保國家及經濟安全，維護國家與公民的利益。

我已宣布，由於美國每年龐大且持續的貨物貿易逆差所引發的情勢已構成國家緊急狀態。僅在過去五年間，美國的年度貿易逆差就增加了40%以上，在2024年達到1.2兆美元。這一貿易逆差反映出貿易關係中的結構性不對稱，導致了美國國內生產能力的衰退，尤其是美國製造業和國防工業基礎的萎縮。此外，這些不對稱也影響了美國生產商的出口能力，並進而削弱了其生產誘因。

具體而言，這種不對稱不僅體現在外國貿易夥伴之間不對等的關稅差異，還包括外國貿易夥伴廣泛使用的非關稅壁壘，這些壁壘降低了美國出口產品的競爭力，卻人為地

增強了其自身產品的競爭優勢。這些非關稅壁壘包括貿易技術壁壘、缺乏科學依據的衛生及植物檢疫規定、不充分的智慧財產權保護、壓抑本國消費（如工資壓制）、薄弱的勞工、環境及其他監管標準與保障，以及貪腐等問題。即使美國與某些貿易夥伴擁有相近的關稅水平，這些非關稅壁壘仍會導致嚴重的貿易失衡。

這些貿易失衡的累積效應，導致美國國內資源從本土生產商轉向外國企業，削弱了美國製造商擴展業務的機會，進而導致製造業就業崗位流失、製造能力下降，以及包括國防工業在內的工業基礎萎縮。與此同時，外國企業卻能夠擴大生產規模、加強創新投資，並在全球市場上競爭，從而對美國的經濟與國家安全構成不利影響。

在某些關鍵及先進工業領域，由於美國每年龐大且持續的貿易逆差，美國國內製造能力的不足也削弱了美國的經濟與國家安全，使美國經濟更容易受到供應鏈中斷的衝擊。最後，持續且巨額的貨物貿易逆差，以及隨之而來的工業能力流失，已損害了美軍的戰備能力；要消除這一脆弱性，唯一的辦法是立即採取糾正措施，重新平衡美國的進口貿易流動。這種影響對軍事準備及國家安全戰略的衝擊，在近期海外武裝衝突增加的情況下，尤為嚴重。我呼籲公共與私營部門共同努力，以增強美國的國際經濟地位。

第二節：對等關稅政策

美國的政策目標是通過對所有貿易夥伴的進口商品額外徵收從價關稅，以重新平衡全球貿易流動，除非本命令另有規定。對所有貿易夥伴的進口商品，將最初加徵10%的額外從價關稅，並在此後不久，對附件一（Annex I）中列出的貿易夥伴，按照附件一所載的稅率進一步提高額外從價關稅。這些額外從價關稅將持續適用，直至我判定上述不利條件已獲得解決、緩解或消除。

第三節：實施

(a) 除本命令另有規定外，所有進口到美國海關區域的商品，應根據法律，徵收額外10%的從價關稅。此稅率應適用於2025年4月5日東部夏令時間凌晨12:01以後，進口消費或自倉庫提取用於消費的商品，但在2025年4月5日東部夏令時間凌晨12:01之前，已裝載於船上並處於最終運輸方式中的商品，進口消費或自倉庫提取用於消費的，則不適用此額外關稅。

此外，除本命令另有規定外，從2025年4月9日東部夏令時間凌晨12:01起，所有來自附件一所列貿易夥伴的進口商品，應根據法律，徵收附件一所列國別的從價關稅。此稅率應適用於2025年4月9日東部夏令時間凌晨12:01以後，進口消費或自倉庫提取用於消費的商品，但在2025年4月9日東部夏令時間凌晨12:01之前，已裝載於船上並處

於最終運輸方式中的商品，進口消費或自倉庫提取用於消費的，則不適用附件一所述的國別從價關稅。這些國別的從價關稅適用於根據美國現有貿易協定條款進口的所有商品，除以下規定外。

(b) 根據法律，附件二所列商品不受本命令所規定的從價關稅的約束：(i) 所有符合 50 U.S.C. 1702(b)條文的商品；(ii) 所有鋼鐵和鋁材及其衍生產品，受1962年貿易擴展法第232條徵收的關稅，並在2018年3月8日的公告9704（調整鋁進口到美國）、公告9705（調整鋼進口到美國）、2020年1月24日的公告9980（調整鋁及鋼衍生品進口到美國），以及2025年2月10日的公告10895（調整鋁進口到美國）和公告10896（調整鋼進口到美國）中規定的調整，經過修訂；(iii) 所有受1962年貿易擴展法第232條影響的汽車及汽車零件，並且在2025年3月26日的公告10908（調整汽車及零件進口到美國）中規定的；(iv) 附件二所列其他產品，包括銅、藥品、半導體、木材、某些關鍵礦物、能源及能源產品；(v) 所有來自貿易夥伴的商品，受美國協調關稅表（HTSUS）第2欄所列稅率的約束；(vi) 所有可能根據1962年貿易擴展法第232條的未來行動而徵收關稅的商品。

(c) 本命令所建立的關稅率為額外徵收的，除非本節下的第(d)和第(e)小節另有規定，否則不影響其他適用於進口商品的關稅、費用、稅收或徵費。

(d) 對於來自加拿大的商品，我已根據2025年2月1日的行政命令14193（徵收關稅以應對來自北部邊界的非法毒品流動），以及2025年2月3日的行政命令14197（關於我們北部邊界情況的進展）和2025年3月2日的行政命令14231（對於應對非法毒品流動的關稅修訂），徵收了某些商品的額外關稅。對於來自墨西哥的商品，我已根據2025年2月1日的行政命令14194（徵收關稅以應對來自南部邊界的非法毒品及非法移民流動），以及2025年2月3日的行政命令14198（關於我們南部邊界情況的進展）和2025年3月2日的行政命令14227（對於應對南部邊界情況的關稅修訂），徵收了某些商品的額外關稅。由於這些邊界緊急情況的關稅措施，所有來自加拿大或墨西哥的商品，根據美國、墨西哥及加拿大協議（USMCA）第11條的一般註釋條款，包括任何依照HTSUS第XXIII章98節和第XXII章99節的條款所列的商品，仍然可以根據這些優惠條件進口美國市場。然而，所有來自加拿大或墨西哥的商品，若不符合USMCA產地要求，則目前需繳納25%的額外從價關稅，其中從加拿大進口的能源或能源資源及鉀鹽，不符合USMCA產地要求者，現適用較低的10%額外從價關稅。

(e) 根據本命令，從加拿大或墨西哥進口的商品，若依照本命令條款徵收從價關稅，則不會再加徵本命令中第(d)小節所列現有命令所規定的從價關稅。如果第(d)小節所列的命令被終止或暫停，所有符合USMCA產地規定的加拿大和墨西哥商品將不再徵

收額外從價關稅，而不符合USMCA產地規定的商品則需繳納12%的從價關稅。然而，來自加拿大和墨西哥的商品將不適用於能源或能源資源、鉀鹽，或符合USMCA免稅待遇的商品，該商品為在美國實質完成的部件或組件。

(f) 更一般地說，本命令中所列的從價關稅僅適用於非美國內容的商品，前提是該商品的20%以上價值來自美國產地。根據本小節，「美國內容」指的是完全在美國生產或實質轉型的商品價值。美國海關及邊境保護局（CBP），在法律允許的範圍內，有權要求提供進口商品的相關信息及文件，包括在入境申報時，並根據需要協助CBP確定和核實商品的美國內容價值，以及確定和核實商品是否在美國實質完成。

(g) 除符合《19 CFR 146.43》中所定義的「國內狀態」的商品外，根據本命令第2節徵收的關稅，進入外貿區的商品，在2025年4月9日東部夏令時間凌晨12:01後，必須以《19 CFR 146.41》中定義的「特權外國狀態」進口。

(h) 根據《19 U.S.C. 1321(a)(2)(A)-(B)》規定的免稅處理，將繼續適用於本節(a)小節所描述的商品。根據《19 U.S.C. 1321(a)(2)(C)》規定的免稅處理，將繼續適用於本節(a)小節所描述的商品，直至商務部長通知總統，表示已建立充分有效的系統，能夠全面且迅速地處理並徵收本小節所述商品的關稅收入。經通知後，根據《19 U.S.C. 1321(a)(2)(C)》規定的免稅處理將不再適用於本節(a)小節所述的商品。

(i) 2025年4月2日的行政命令（進一步修訂針對中國合成鴉片供應鏈的關稅措施，適用於低價進口）與來自中國的低價進口無關，且所有相關商品的關稅及費用將按照命令中的要求徵收。

(j) 為了減少轉運和逃稅的風險，本命令或任何後續命令所徵收的關稅將同樣適用於來自香港特別行政區和澳門特別行政區的中國商品。

(k) 為確定本命令所述的關稅率，HTSUS已根據本命令的附件進行修改。這些修改將在附件中規定的日期生效。

(l) 除非特別說明，本命令之前的任何總統公告、行政命令或與外國貿易夥伴相關的總統指示或指導，若與本命令的方向不一致，則應被終止、暫停或修改，以充分實施本命令。

第4條 修改權限

(a) 商務部長與美國貿易代表，並在與國務卿、財政部長、國土安全部長、總統經濟政策助理、貿易與製造業高級顧問、國家安全事務助理以及總統國家安全事務助理協商後，如有必要，應向我建議額外的措施，若此項措施無法有效解決上述緊急情況，

包括總貿易赤字的增加或美國貿易夥伴近期在非互惠貿易安排擴展的情況，這些安排威脅到美國的經濟和國家安全利益。

(b) 如果任何貿易夥伴對美國進行報復，通過對美國出口徵收進口關稅或其他措施，我可以進一步修改《美國關稅調和制度》，以增加或擴大本命令所徵收的關稅範圍，以確保此項措施的有效性。

(c) 如果任何貿易夥伴採取重大步驟來解決非互惠貿易安排，並在經濟和國家安全事務上與美國達成充分的對齊，我可以進一步修改《美國關稅調和制度》，以減少或限制本命令所徵收的關稅範圍。

(d) 如果美國的製造業產能和產出繼續惡化，我可以進一步修改《美國關稅調和制度》，以增加本命令下的關稅。

第5條 執行權限

商務部長與美國貿易代表，並在與國務卿、財政部長、國土安全部長、總統經濟政策助理、貿易與製造業高級顧問、國家安全事務助理及國際貿易委員會主席協商後，特此授權使用總統依《國際緊急經濟權力法》(IEEPA) 賦予的所有必要權力以執行本命令。各執行部門及機構應採取所有適當的措施，根據其權限執行本命令。

第6條 報告要求

美國貿易代表，並在與國務卿、財政部長、商務部長、國土安全部長、總統經濟政策助理、貿易與製造業高級顧問、國家安全事務助理協商後，特此授權向國會提交定期和最終報告，關於本命令中所宣佈的國家緊急狀況，符合《國家緊急法》第401條(c)節 (50 U.S.C. 1641(c)) 及《國際緊急經濟權力法》第204條(c)節 (50 U.S.C. 1703(c)) 的要求。

第7條 一般條款

(a) 本命令中的任何內容不得被解釋為損害或以其他方式影響：

(i) 法律賦予的行政部門、機構或其首長的權限；或

(ii) 管理和預算辦公室主任與預算、行政或立法提案有關的職能。

(b) 本命令應根據適用法律執行，並受限於撥款的可用性。

(c) 本命令並不旨在，也不創建任何在法律或衡平法下，任何一方可以對美國、其部門、機構或實體、其官員、員工或代理人或任何其他可執行的實質性或程序性權利或利益。

川普

白宫

2025年4月2日