



針對川普總統的《美國優先貿易政策報告》執行摘要

根據2025年1月20日川普總統關於《美國優先貿易政策》(AFTP)的總統備忘錄，該備忘錄指示國務卿、財政部長、國防部長、商務部長、國土安全部長、管理與預算辦公室主任、美國貿易代表、經濟政策總統助手及貿易與製造業資深顧問，總統指示財政部、商務部及美國貿易代表於2025年4月1日向總統報告備忘錄中列出的相關議題，報告包含24個章節，涵蓋總統備忘錄第2(a)至第4(g)節中列出的回顧、調查、發現、識別和建議。報告還包括2025年2月13日總統備忘錄《對等貿易與關稅》中指示的非對等貿易行為擴大工作範圍。報告中還納入了2025年2月21日總統備忘錄《保護美國公司和創新者免受海外勒索及不公平罰款和處罰》中第3(c)、3(d)和3(f)節的發現。這份統一報告已根據要求提交給總統。

引言

《美國優先貿易政策》將釋放國內的投資、就業和增長；加強我們的產業和技術優勢；減少我們破壞性的貿易赤字；增強我們的經濟和國家安全；並為美國工人、製造商、農民、牧場主、企業家和企業帶來實質性利益。《美國優先貿易政策報告》(報告)為貿易政策行動提供了基礎和資源，這些行動將使美國再度偉大，並將美國放在首位。報告提出了涵蓋貿易政策和挑戰的綜合建議，從市場准入和最小稅額免稅到出口控制和對外投資限制。

《美國優先貿易政策》的必要性不言而喻。數十年來，美國失去了就業、創新、財富和安全，這些都被外國以不公平、非對等和扭曲的手段剝奪，並利用這些手段在我們國內生產商面前獲得優勢。沒有什麼比美國龐大且持續的貿易赤字更能表現這一危險狀況，2024年貿易赤字激增至1.2萬億美元。在過去四年艱難的地緣政治背景下，美國無法對國際經濟和產業政策問題採取消極態度。我國未來的繁榮和國家安全需要一種協調且具有戰略性的方法，充分利用聯邦政府的權力和專業知識，以確保美國在經濟、技術和軍事上的持久優勢。

正因為如此，川普總統在宣誓就職後的幾小時內便迅速啟動了《美國優先貿易政策》。隨後的幾周內，他擴大了工作的範圍，包括非對等貿易行為——貿易赤字的主要原因——以及外國對美國企業，特別是領先的美國科技公司的勒索。對於大多數政府而

言，報告中討論的24個獨立工作範疇中的任何一項取得成功，都將代表國際經濟史上最重大的變革之一。每一項可能需要數十年才能解決。事實上，正是因為這些問題長期未解決，今天才需要迫切行動。美國不能再浪費數十年的時間在國際經濟問題上進行微調，當前情勢的緊迫性要求立即採取大膽行動。

今天——4月1日——在僅僅71天的工作時間內，川普總統的政府已經交出了其工作的成果。報告為總統提供了變革性行動的建議。報告為總統的任期指明了重新塑造美國貿易關係的方向，將經濟和國家安全置於首位，並恢復讓美國再次成為生產者和建設者的能力。

具體來說，報告包括每一個AFTP備忘錄中的子章節，並為《總統備忘錄：保護美國公司和創新者免受海外勒索及不公平罰款和處罰》中第3(f)節另設章節；根據後者第3(c)和3(d)節的報告包含在第3章中。儘管提交給總統的完整報告不公開，但以下是每一章內容的簡要公開總結。

處理不公平與不平衡的貿易

第一章：大規模且持續貿易赤字對經濟與國家安全的影響（AFTP第2(a)節）

報告開篇討論了大規模且持續的貿易赤字對經濟與國家安全構成的威脅，並強調其規模與緊迫性。尤其是，貿易赤字展示了美國在與貿易夥伴的關係中存在的基本不公平性和缺乏對等性。數十年來，儘管美國維持低關稅並開放經濟，我們的貿易夥伴卻對美國商品和服務徵收嚴重的關稅和非關稅壁壘。這些不公平和非對等的貿易行為削弱了美國的競爭力，導致企業關閉、失業、錯失美國出口商的市場機會、工業能力流失以及我們防衛工業基地和國家安全姿態的萎縮。這些非對等貿易行為的總和使得美國出口商在國外的競爭力下降，而外國進口產品在美國市場上則變得人為地更具競爭力。因此，形成了我們龐大且持續的貿易赤字。報告向總統提出了減少貿易赤字的建議，其中包括對某些進口商品徵收關稅，以實現對等貿易和貿易平衡。

第二章：外部收入機構（AFTP第2(b)節）

通過商務部（DOC）、財政部和國土安全部（DHS）的協作，創建一個外部收入機構（ERS）為改善關稅徵收提供了機會。歷來，關稅在聯邦收入徵收中扮演著核心角色。美國可以通過建立一個集中化系統來優化收入徵收，即外部收入機構（ERS），最大化收入回收並遏制詐騙和不公平貿易行為。通過關閉監管漏洞並現代化收入徵收機制，美國可以重申其對強大、公正且可執行貿易體系的承諾，這將有利於美國企業和納稅人。

第三章：不公平與非對等的外國貿易行為審查（AFTP第2(c)節）

美國的貿易夥伴採取了各種不公平和非對等的貿易行為。在審查中，美國貿易代表辦公室（USTR）識別了500多項這類行為，並且在公開評論過程中，利益相關者還報告了更多的貿易行為。許多國家對美國出口商品徵收的關稅高於美國對這些國家進口商品的關稅。美國的平均適用關稅為3.3%。然而，歐盟（5%）、中國（7.5%）、越南（9.4%）、印度（17%）和巴西（11.2%）的平均關稅均較高。在具體產品上，差異更為明顯。美國對乘用車的最惠國（MFN）關稅為2.5%，而歐盟、印度和中國對汽車的關稅分別為10%、70%和15%。美國對蘋果不徵收關稅，但印度對蘋果徵收50%的關稅，土耳其則徵收60.3%的關稅。

我們貿易夥伴的非關稅壁壘通常是更大的障礙。歐盟僅允許從兩個州——麻薩諸塞州和華盛頓州進口貝類，但美國卻允許歐盟進入無限制的美國貝類市場。英國保持不以科學為基礎的標準，這不利於美國的安全、高品質牛肉和家禽產品出口。非關稅壁壘還包括壓抑國內消費的國內經濟政策。雖然美國的消費占國內生產總值（GDP）的68%，但愛爾蘭（24%）、中國（38%）和德國（49%）的比例要低得多。這是因為我們的貿易夥伴推行有意的消費削減政策（例如，壓低工資、勞動、環境和監管套利），以對美國獲取不公平的貿易優勢。這進一步促成了我們的貿易赤字。USTR建議了幾種可以利用現有法律權限解決這些不公平行為和貿易壁壘的方法。

第四章：重新談判美國-墨西哥-加拿大協議（AFTP第2(d)節）

在他的第一個任期內，川普總統結束了對美國造成職位流失的北美自由貿易協議（NAFTA），並用美國-墨西哥-加拿大協議（USMCA）取而代之。USMCA為美國出口商提供了新的市場准入，並採取規則激勵將製造業重新引回美國。它還包括一個創新的審查機制，以確保協議能夠應對變化的經濟環境。根據USMCA實施法案，USTR有法定義務在2026年7月的最後期限前啟動審查過程。許多變更是必要的，例如加強產地規則，以減少來自非市場經濟的內容流入美國，擴大市場准入——特別是對加拿大乳製品出口的准入，以及採取行動應對墨西哥的歧視性做法，尤其是在能源領域。

第五章：審查外匯操控（AFTP第2(e)節）

財政部長根據《美國法典》第19篇第4421條和第22篇第5305條，負責評估主要貿易夥伴的貨幣政策和實踐，特別是它們的貨幣匯率與美元之間的關係。財政部將加強其持續的貨幣分析，並解決外國政府在貨幣市場中的不透明問題。

第六章：審查現有貿易協定（AFTP第2(f)節）

美國與20個國家有14個全面性的貿易協定正在生效。現有的美國貿易協定有相當大的空間可以進行現代化，以便使貿易條件與美國利益相符，同時解決不平衡的根本原因。這包括降低美國出口商面對的外國關稅、改善外國監管體系的透明度和可預測性、改善美國農產品的市場准入、加強產地規則以確保協定的利益適當流向各方，並改善我們貿易夥伴在經濟安全和非市場政策及實踐上的對接。

第七章：確保市場准入的新協定識別（AFTP第2(g)節）

與貿易夥伴談判新貿易協定為美國提供了機會，可以打破對美國出口，尤其是農產品的非對等壁壘，並重新塑造全球貿易體系，促進供應鏈韌性、製造業回流以及與夥伴國的經濟和國家安全對接。報告識別了可能適合談判「美國優先協定」的國家和行業。

第八章：審查反傾銷和反補貼政策（AFTP第2(h)節）

由商務部（DOC）管理的反傾銷和反補貼關稅（AD/CVD）是解決不公平貿易和支持國內製造業的關鍵工具。建議包括考慮將新國家加入非市場經濟國家名單、改進反傾銷和反補貼法的執行方法，以及更積極地自發啟動新的調查。

第九章：審查最低免稅額豁免（AFTP第2(i)節）

目前，每人每天進口價值為800美元或以下的包裹可以免稅進入美國。美國應該結束這一免稅最低豁免。這項豁免在2024年單獨造成了約108億美元的關稅損失。最低免稅包裹也對美國構成了嚴重的安全風險。這一豁免是芬太尼、假冒商品以及各種致命和高風險產品進入美國的途徑，並且審查不充分。每年有無數不符合美國健康和安全的消費產品，例如易燃的兒童睡衣和含鉛的管道配件，通過最低免稅行政豁免進入美國。部分原因是政府未能收集足夠的低價包裹數據來進行針對性的執法。最低免稅豁免還使得進口商可以逃避貿易執法關稅；例如，通過最低免稅豁免進口的商品不需要支付根據1974年貿易法第301條規定的應繳關稅。每天有近四百萬個包裹通過最低免稅豁免進入美國，因此，商務部（DOC）和美國海關及邊境保護局（CBP）必須收回我們應得的關稅收入，並通過結束這一豁免來捍衛我們的國家安全。

第十章：調查境外稅收（AFTP第2(j)節）

美國必須應對外國政府通過徵收各種歧視性稅收和監管體系，從美國企業中非法獲取收入的行為，這些措施旨在攫取美國最成功企業的成功，尤其是我們領先的科技公司。例如，數位服務稅（Digital Services Taxes）經常被設計為讓大多數非美國總部的企業免受稅收影響，而非美國稅收政策（UTPRs）則主要根據稅收管轄區外的因

素來確定稅收。我們需要確保擁有必要的工具來捍衛美國利益，包括提供技術協助，促進新的立法工具，並進一步調查已識別的稅收問題，以確定適當的應對措施。

第十一章：審查政府採購協議（AFTP第2(k)節）

「買美國貨」是常識性的公共政策典範。近幾十年來，美國通過根據世界貿易組織（WTO）《政府採購協定》（GPA）開放我們的採購市場，削弱了國內採購偏好。不幸的是，這種市場准入是不對等的。政府問責辦公室（GAO）2019年關於GPA的報告發現，在2010年，美國報告的GPA範圍為8370億美元，是五個最大GPA成員國（歐盟、日本、南韓、挪威和加拿大）的兩倍，儘管美國的總採購額低於這五個夥伴的總和。此外，一些GPA夥伴將他們的採購市場對非成員國開放，迫使美國供應商爭取他們本應享有的優惠市場准入。為了解決這一缺乏對等性和不公平競爭的問題，美國應該修改或重新談判GPA，如果無法達成共識，則應撤回。

另一個挑戰是，儘管防務採購對GPA夥伴國關閉，但國防部仍通過談判互惠防務採購協議（RDP），向國外供應商開放我們龐大的防務採購市場。令人震驚的是，這些RDP不僅使我們的市場對外國供應商開放，還要求美國企業為了獲得夥伴國市場准入，必須將工業能力移至海外。這些RDP必須進行審查，以確保它們將「美國優先」置於首位。

經濟與貿易關係—中華人民共和國

第十二章：審查第一階段協議（AFTP第3(a)節）

川普總統第一任期的關鍵成就是與中國簽署了第一階段協議。不幸的是，2020年2月協議生效五年後，中國未遵守協議的情況仍然令人擔憂。中國未履行其在農業、金融服務和知識產權（IP）保護方面的承諾。USTR已評估了這一不履約情況，並建議潛在的應對措施。

第十三章：評估第301條四年審查（AFTP第3(b)節）

美國在2018年根據《貿易法》第301條對中國徵收了關稅。該法律要求USTR每四年對第301條行動進行審查。第一次四年審查於2024年5月完成，並導致對部分中國產品徵收更多關稅。USTR已評估這一審查結果，以確保第301條行動依然符合目的。

第十四章：識別新的第301條行動（AFTP第3(c)節）

鑒於中國的非市場政策和做法的廣泛性，可能需要進行更多的第301條調查。USTR審查了中國非市場政策和做法的各個方面，以識別可能需要進行的額外調查。

第十五章：評估永久正常貿易關係（AFTP第3(d)節）

自從中國在2000年獲得美國永久正常貿易關係（PNTR）後，中國充分利用了美國經濟的開放性，通過國家指導的資本投資和補貼、產業過剩、寬鬆的勞動和環境標準、強制技術轉移政策以及無數保護主義措施，從中獲益。美國從中國的商品進口從2000年的1000億美元增長到2024年的4639億美元，而美國與中國的商品貿易赤字則從2000年的838億美元膨脹至2024年的2954億美元。獲得PNTR後的二十多年，中國仍然保持非市場經濟體系。USTR仔細審查了與PNTR相關的立法提案，並根據情況向總統提出建議。

第十六章：評估知識產權的對等性（AFTP第3(e)節）

中國在對待美國知識產權方面的虐待行為令人震驚。報告列舉了中國對這一制度的濫用行為，並建議採取適當的反應措施，解決中國在知識產權處理上的巨大不平衡。

附加經濟安全事宜

第十七章：識別新的第232條行動（AFTP第4(a)節）

在第一任期內，川普總統利用1962年《貿易擴展法》第232條拯救了美國的鋼鐵和鋁業。上週，川普總統再次引用第232條，對外國汽車及某些汽車零件徵收25%的關稅，以保護我們的汽車產業基地。將關鍵行業的生產業務帶回國是國家安全的重要課題，商務部（DOC）已識別出其他應考慮啟動新第232條調查的產品和行業，包括製藥、半導體和某些關鍵礦產。

第十八章：審查鋼鐵和鋁業的第232條行動（AFTP第4(b)節）

川普總統於2月11日結束了對鋼鐵和鋁產品的所有排除項目和國家豁免。商務部進一步解釋了這一必要行動的依據，並提出了可能採取的鋼鐵和鋁業的額外措施建議。

第十九章：審查美國出口管制（AFTP第4(c)節）

美國必須確保其先進技術不會流入敵對國家。出口管制應更加簡化、嚴格和有效，同時促進美國在人工智慧領域的領導地位，並鞏固全球技術領導權。

第二十章：審查信息與通信技術及服務辦公室（AFTP第4(d)節）

川普總統在第一任期內根據《國際緊急經濟權力法》（IEEPA）創立了商務部下的新的信息與通信技術及服務辦公室（ICTS）。然而，在上屆政府中，ICTS未得到充分利用。商務部審查了ICTS的工作進展，並確定了需要加強和改善的關鍵領域，以使其更

符合ICTS的初衷，其中包括擴展其範疇和職責，以涵蓋由我們的敵對國家控制的先進技術。

第二十一章：審查外向投資限制（AFTP第4(e)節）

川普總統的「美國優先投資政策」為政府如何處理投資政策，特別是對外向投資限制，提供了依據。根據「美國優先投資政策」，國家安全委員會和財政部將評估能讓美國企業蓬勃發展的選項，同時確保這些企業也將美國放在首位，並且不會破壞美國的國家安全利益。政府計劃評估的其中一項事項是，外向投資限制的範圍是否應擴大，以應對技術發展和關注國家策略的變化。

第二十二章：評估外國補貼對聯邦採購的影響（AFTP第4(f)節）

外國補貼可能會使國內產品在政府採購市場中處於不利地位。歐盟已認識到這一問題，並出台了《外國補貼規範》(FSR)，以解決外國補貼對公共採購所造成的扭曲。OMB評估了FSR及其他政策的價值，旨在通過加強國內採購偏好並關閉漏洞，為美國生產商創造有利競爭環境。

第二十三章：評估來自加拿大、墨西哥和中國的非法移民與芬太尼流入（AFTP第4(g)節）

川普總統於2月1日根據IEEPA對加拿大、墨西哥和中國徵收關稅，以制止非法移民和毒品流入美國的威脅。商務部和國土安全部（DHS）詳細闡述了川普總統已採取強硬措施的必要性，並確定了進一步遏制非法移民和毒品流入美國的措施。

第二十四章：電子商務暫停（總統備忘錄《捍衛美國公司和創新者免受海外勒索和不公平罰款與處罰》第3(f)節）

目前，WTO成員已承諾對電子傳輸徵收關稅暫停，這通常被稱為電子商務暫停。換句話說，對數據流無徵稅。然而，一些國家——如印度、印尼和南非——試圖對數據流徵收關稅，從而破壞互聯網，並損害美國企業在全球領導地位的競爭力。USTR評估了數據關稅所帶來的風險，並提出了建議，以確保電子商務暫停得以永久化。

結論

本報告提供了美國貿易政策的廣泛而具體的現狀視角，並描繪出未來發展的路徑。當前的美國貿易政策並未解決長期存在且具破壞性的全球不平衡，也未反映出美國是全球最開放、最具創新力和最具活力的經濟體的現實，因此我們必須努力釋放其全部潛

力。現在正是推動貿易和經濟政策的時候，這些政策將美國經濟、美國工人和我們的國家安全放在首位。本報告為實現這一目標提供了基礎。