



從對等關稅的演變透視特朗普「關稅戰 2.0」的戰略邏輯

(美國加徵關稅專題討論之四)

對等關稅事件簿

- 特朗普於 4 月 2 日推出「對等關稅」政策，宣布對全球所有貿易夥伴實施 10% 的基準關稅，同時對多個國家或地區加徵額外關稅。7 天之後，特朗普在 4 月 9 日聲稱調整有關政策，對中國以外其他貿易夥伴暫緩實施對等關稅 90 天，期間僅維持 10% 的基準關稅。隨後，中美在 5 月 12 日於瑞士日內瓦達成共識並發布聯合聲明，決定兩國在未來 90 天內取消或暫緩部分已加徵的關稅。
- 有見於美國對中國以外其他貿易夥伴實施的關稅暫緩期將於 7 月 9 日到期，特朗普在 7 月 2 日率先宣布與越南達成關稅協議，對越南實施的對等關稅稅率從最初公布的 46% 降低至 20%，同時提出對經越南轉口到美國的商品加徵 40% 的關稅。
- 特朗普並於 7 月 7 日簽署行政命令，將對等關稅的實施日期推遲至 8 月 1 日，並從同日起陸續公布對部分國家或地區的對等關稅新稅率¹。經過與日本、韓國、歐盟等的經濟體政府談判並達成初步協議，美國對部分經濟體的對等關稅稅率作了再度調整，例如將日本和韓國的對等關稅從 25% 下調至 15%，以及對歐盟的關稅從 30% 下調至 15%。
- 特朗普於 7 月 31 日簽署行政命令，對約 70 個主要貿易夥伴公布了修訂後的對等關稅新稅率，並定於 8 月 7 日起正式生效。
- 值得一提的是，在特朗普於 7 月 30 日和 8 月 6 日另行發布的行政命令當中，宣布基於不同的理由，分別對巴西和印度在各自加徵 10% 和 25% 的對等關稅基礎上，額外再加徵 40% 和 25% 的關稅，令兩國出口到美國的商品面臨 50% 的累計額外關稅。
- 此外，在中美達成 90 天關稅暫緩期將於 8 月 12 日到期前夕，中美兩國同意再度延長「關稅休戰期」90 天至 11 月 10 日，並表示在未來一段時間內繼續保持溝通和開展談判磋商。

¹ 特朗普於 7 月 7 日在社交平台 Truth Social 上宣布，將對日本、韓國、馬來西亞、突尼斯、哈薩克徵收 25% 的關稅；對南非和波黑徵收 30% 的關稅；對印尼徵收 32% 的關稅；對塞爾維亞和孟加拉徵收 35% 的關稅；對泰國和柬埔寨徵收 36% 的關稅；對老撾和緬甸徵收 40% 的關稅。幾日後(7 月 12 日)，特朗普宣布自 8 月 1 日起對從歐盟、墨西哥進口的商品分別徵收 30% 的關稅。

修訂版對等關稅的變化

- 整體上來看，近期美國對全球主要貿易夥伴公布了修訂後的對等關稅稅率，相比起今年4月初首次公布的對等關稅稅率，除個別國家外，基本上都作出不同程度的下調(各經濟體的對等關稅稅率及其變動情況見附表1)。但對絕大多數國家或地區而言，自8月7日起生效的對等關稅稅率仍然顯著高於此前90天暫緩期內須繳納的10%基準稅率。
- 進一步看，美國公布的修訂版對等關稅稅率可大致分為「低、中、高」三個檔次。最低一檔是10%的對等關稅，包括一早確定且始終未更改稅率的英國、以及未被列入白宮於7月31日發布總統行政命令清單的國家²，例如澳洲、新加坡等。這類享受「最佳待遇」的國家大多為美國的盟友或者有意拉攏的對象，亦因為他們與美國的商品貿易錄得較小的貿易順差甚至是處於貿易逆差的一方。

例如，澳洲和新西蘭同為美國的盟友，在4月初公布的對等關稅稅率均為10%。美國貿易代表辦公室的資料顯示，2024年美國對澳洲的商品貿易維持順差，實際金額為179億美元；但對新西蘭則錄得11億美元輕微逆差。在此次公佈的修訂版對等關稅中，美國便對澳洲維持10%的稅率，而對新西蘭的稅率則從10%提高至15%。

中間一檔的對等關稅稅率介於15%至20%，涵蓋了最大最多的經濟體。這些國家或地區主要包括與美方已達成初步協議，或者在過去一段時間積極配合美方進行貿易談判兼且進度「理想」的經濟體，包括被徵收15%關稅的歐盟、日本、韓國等經濟體，被徵收19%關稅的馬來西亞、菲律賓、泰國、柬埔寨、印尼等東南亞國家，以及被徵收20%關稅的越南和台灣等。

被徵收較高一檔的對等關稅稅率(25%至50%)的主要是尚未與美國達成貿易協議、或者談判受阻，以及美國有意施壓的經濟體，例如瑞士(稅率39%)、巴西(稅率50%)和印度(稅率50%)³。

雖然最近公布的修訂版對等關稅清單中並未提及中國的關稅稅率，但根據中美隨後達成的協議，目前美國對中國的對等關稅為30%(10%對等關稅 + 20%芬太尼關稅)，在較高一檔的關稅中處於偏下限的水平。

- 值得一提的是，在美國對全球經貿夥伴加徵的對等關稅中，歐盟的對等關稅在計算方法上最為特別；換言之，**僅歐盟的15%稅率以無需疊加的方式徵收，而其他經濟體的對等關稅則是在原有關稅的基礎上額外計算。**

根據白宮網站的資料，歐盟出口到美國的商品中，如果屬於現有關稅稅率低於15%的種類，美國加徵的對等關稅為現有稅率與15%之間的差額，即

² 特朗普於7月31日簽署行政命令，規定任何未列入附件清單中的外國貿易夥伴的商品，除非另有明確規定，否則將額外徵收10%的從價關稅。

³ 美國對印度和巴西基於不同的理由實施額外關稅，該關稅不分商品類別劃一徵收，在性質上與對等關稅相類似，故可將有關額外關稅亦計入對等關稅作一併評估。

確保商品進口到美國的關稅達到 15%；對於現有稅率已經超過 15% 的商品類別，則不會疊加對等關稅，即相關商品進口美國的關稅稅率將維持於原來的水平。簡言之，美國對歐盟徵收的關稅以 15% 或原有稅率的較高者「封頂」，當中屬於加徵的對等關稅的「真實稅率」其實要遠低於 15% 的名義水平。

美國關稅戰具多重動機

- 特朗普自今年 4 月初向全球發起貿易戰以來，在隨後三個月的關稅暫緩期內與主要貿易夥伴進行了密集式的雙邊談判，並於近期陸續公布修訂後的新關稅稅率；種種行為的背後越來越清晰地顯露特朗普發動關稅戰包含多重目的，包括增加政府財政收入、縮減美國貿易逆差以及加快製造業回流美國等。
- 第一，美國對外發動關稅戰後，外地進口到美國的商品關稅稅率顯著上升，加之主要經濟體的出口商在美國的關稅威脅下出現「搶出口」的效應，促使美國政府的關稅收入在短期內出現明顯上升。2025 年上半年，美國關稅收入達 872 億美元，是去年同期的 2.4 倍；若以季度來看，今年首季度的美國關稅收入為 228 億美元，到第二季度已倍升至 644 億美元。

美國從 8 月 7 日起對主要貿易夥伴實施新的對等關稅，稅率較 4 月初的方案有所下調，對不少海外經濟體而言將更具可行性和持續性，加之新的對等關稅稅率比起過去三個月關稅暫緩期所徵收的 10% 基準稅率為高，相信今年下半年美國關稅收入仍將進一步提升。財政部長斯科特·貝森特(Scott Bessent)表示，預計 2025 年全年美國關稅收入將可能超過 3,000 億美元。

- 第二，美國通過與主要貿易夥伴的關稅談判，迫使對方承諾削減美國商品進入當地市場的進口關稅和非關稅壁壘，並增加從美國採購商品及能源的金額，藉此縮減對外商品貿易的巨大逆差，以推進達致平衡貿易的目的。

以今年 7 月初以來首個與美國達成貿易協議的越南為例⁴，特朗普宣稱美國出口越南的商品將適用全面的零關稅待遇，並提到越南將為包括大排量汽車在內的美國商品提供優惠的市場准入條件。據報道，越南政府準備簽署一項價值 80 億美元的 50 架波音飛機採購協議，以及購買價值 29 億美元的美國農產品的諒解備忘錄。

日本是另一個近期與美國達成貿易協議的國家，承諾將進一步放寬多個領域美國商品的市場准入條件，並增強從美國市場的採購力度。根據白宮網站介紹⁵，在農業領域，日本承諾將增加 75% 的美國大米進口配額，並購買總計 80 億美元的農副產品，包括玉米、大豆、肥料、生物乙醇和可持續航空燃料。在能源領域，美日正探討阿拉斯加液化天然氣的新承購協議，大幅擴大美國對日本的能源出口。在航空和國防領域，日本承諾將購買美國製造的民用飛機(包括 100 架波音飛機)，以及每年額外投入數十億美元購買國防

⁴ 特朗普(7 月 2 日)在社交平台上宣布與越南達成貿易協議，但白宮網站尚未同步發布正式的框架內容。

⁵ White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Secures Unprecedented U.S.–Japan Strategic Trade and Investment Agreement”, July 23, 2025

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/05/modifying-reciprocal-tariff-rates-to-reflect-discussions-with-the-peoples-republic-of-china/>

設備。此外，日本還會為美國的工業消費品提供更廣泛的市場准入機會，例如美國汽車標準將首次獲得日本的認可，可更順暢地進入日本的消費市場。

另據報道，在中美表示願意就經貿問題持續溝通之際，特朗普近日(8月10日)在社交平台上發文指，「希望中國能迅速將從美國的大豆訂單量增加四倍，作為大幅減少美國對華貿易逆差的一種方式」。

- 第三，美國在與多個經濟體的貿易談判中，還逼迫對方承諾大幅新增對美國本土投資，希望以此帶動部分產業回流美國，增加美國製造業的就業機會。

根據白宮網站的介紹⁶，美歐達成的經貿協議顯示，歐盟承諾將在特朗普總統任期內累計新增在美國本土 6,000 億美元的投資；日本承諾對美投資 5,500 億美元，主要投向美國的能源基建和生產、半導體製造及研究、關鍵礦物開採、加工及精煉、製藥及造船等行業；韓國則承諾對美投資 3,500 億美元，其中 1,500 億投向美國的造船業，餘下的 2,000 億投向一些科技行業，包括半導體、電池、生物、能源等領域。

然而，上述承諾大多為美國單方面公布的資訊，部分內容與協議國釋放出來的資訊並不完全一致。例如，日本首席談判代表赤澤亮表示，日方計劃在特朗普任期內完成的 5,500 億美元投資中，僅 1%至 2%為股權投資，其餘 98%為日本國內金融機構所提供的出口信貸和擔保金額，並不屬於傳統意義上的外商直接投資。至於美歐協議中的投資金額，歐盟官員亦澄清，6,000 億美元的資金將完全來自私營部門投資，歐盟委員會對此沒有管轄權，因此亦無法保證是否能完成額度目標。此外，美國與韓國之間達成的貿易協議至今尚未出現在白宮的官方網站上。可以說，特朗普與多個經濟體宣稱達成的協議內容不排除有誇大其辭的成分，尤其是當中承諾的對美投資金額估計會有較多的「水分」。

對當前形勢的研判

- 美國在 90 天關稅暫緩期結束後正式公佈修訂後的對等關稅新稅率，主要經濟體最終被加徵關稅的稅率相較於 4 月的初步方案均有所下調。這一調整顯然是經過更為精密計算的結果，在實施層面上朝更可持續的方向發展，相信亦更容易獲得其他國家的妥協與接受。這一轉變有助於消除美國關稅方面的不確定性，緩和近期因關稅暫緩期到期後而高度緊張的國際經貿局勢。
- 中美兩國的談判代表先後在瑞士日內瓦、英國倫敦和瑞典斯德哥爾摩進行了三輪談判。儘管尚未達成最終協議，但雙方同意繼續保持磋商，並將彼此的關稅暫緩期再次延長 90 天。「休戰期」得以延長，凸顯了中美經濟高度相互依賴的客觀現實；特別是自 4 月以來，雙方經歷了一段互加關稅的激烈博弈與對峙，這對各自經濟而言都如同以「七傷拳」過招，不可避免造成了兩敗俱傷。也正是這段經歷，讓雙方徹底認清在貿易領域「脫鉤」並不現實，

⁶ White House, “Fact Sheet: The United States and European Union Reach Massive Trade Deal”, July 28, 2025
<https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/07/fact-sheet-the-united-states-and-european-union-reach-massive-trade-deal/>

彼此均有迫切需要回到談判桌前，以尋求妥善解決方案。

同時，中美在關鍵領域亦均有令對方「求之若渴」或者說「投鼠忌器」的籌碼，例如美國的半導體等高科技產品仍為不少中國企業所亟需，而中國則擁有稀土這一極具戰略價值的「王牌」。可以說，雙方在日後的談判中都需要作出適當的妥協和讓步，才有望達成最終協議。

- 從另一個角度看，鑒於中美經貿問題的複雜性和外延性，當前中美談判的內容應不局限於關稅本身，還有可能涉及市場准入、貿易平衡、出口管制等多個重要領域。一旦達成協議，將會是一份全面性的中美經貿協議。

補充分析

美國對外加徵關稅的幾種主要形式

當前美國對外加徵關稅的形式呈多樣化趨勢，特朗普不僅依據美國的《國際經濟緊急權力法》對特定國家實施稅率不等的「對等關稅」，還利用多部國內法對海外市場加徵其他類型的關稅，甚至是出於非經濟因素、地緣政治等「莫須有」的理由，對選定的海外國家肆意施壓；這值得出口美國的企業多加留意。

例如，根據美國《1974 年貿易法》第 301 條以及《1962 年貿易擴展法》第 232 條等法律依據，美國貿易代表辦公室或商務部有權進行前期調查，並在此基礎上宣布對特定行業或產品類別實施特定稅率的關稅。由於這類關稅政策往往披著「維護國家安全」的幌子，在後期執行時面對美國司法挑戰的風險相對較低，並且徵收的關稅稅率通常較高，一般不對海外國家給予豁免。

特朗普除了在首個總統任期內基於「301 條款」對華加徵多輪關稅外，更基於「232 條款」選擇對部分行業加徵額外關稅，例如已生效的鋼鋁及其相關製品的關稅、汽車及其零部件關稅等。7 月 30 日，特朗普簽署行政命令，宣布自 8 月 1 日起對所有銅及銅製品加徵 50% 的關稅。目前，仍有多項基於「232 條款」擬徵收的行業關稅正處於醞釀或推進階段，包括對藥品、半導體等行業；其中，特朗普明確提及可能對外國製造的藥品和半導體分別徵收高達 200% 和 300% 的新關稅。這些被重點提及的行業後續面臨加徵關稅的風險實不容低估。

另一方面，美國最近宣布了兩類新的關稅形式。美國在 7 月份與多個國家達成的雙邊協議中均提出「轉運關稅」，明確提及對經第三國轉運(Transshipping)而企圖規避美國入口關稅的商品加徵 40% 的關稅，並追究相應的罰款或處罰。有關規定出現在越南、印尼等多國的協議中，被認為是劍指中國出口商可能存在的「洗產地」行為。美國海關至今尚未對如何執行「轉運關稅」作出明確說明，廠商需密切留意其對中國商品出口及供應鏈海外布局可能造成的影響。

8 月，美國以印度直接或間接購買俄羅斯石油為由，宣布對印度徵收 25% 的「次級關稅」(或稱為「二級關稅」)。據報道，美國正考慮對中國採取與印度相似的關稅措施，以回應中國購買俄羅斯石油的行為。

對貿易前景的評估

- 對於亞洲主要經濟體而言，美國公布的新對等關稅稅率大多介於 15%至 20%之間，較最初的稅率有明顯下調。有業界人士認為，這一稅率或屬能夠勉強應付的水平，其中 10%的關稅可以由供應鏈上下游環節來共同承擔，但另外 5%至 10%則可能需要通過美國零售商加價來消化。
- 同時，出口企業紛紛抓住過去 90 天關稅暫緩期，加緊完成手中訂單並趕在限期內出貨。從今年前 7 個月數據(按美元計)看，儘管中國內地直接出口美國的商品金額按年下跌 12.6%，但期間對東盟國家的出口錄得 13.5%雙位數增長，而且內地今年來的整體出口貿易額亦維持 6.1%正增長。同時，一些東盟國家出口美國的商品金額持續強勁上升；例如，越南頭 7 個月對美國出口額達 851 億美元，較去年同期遽增 27.8%。這反映內地企業正透過「中國+1」的供應鏈多元化策略以及轉運等間接方式維持對美國市場的出口增長。

最近，中美兩國政府再度達成 90 天的關稅暫緩期，為中國出口商再次贏得一段出口的「窗口期」，有利於他們準備年底聖誕節前的輸美商品訂單。但須留意的是，隨著連月來輸美商品貿易「搶出口」效應難免會逐漸消退，今年下半年中國的出口貿易增速預計將會有所下滑。

- 在未來 90 天的關稅暫緩期內，美國對華新增關稅 (以特朗普今年來新加徵的關稅計)暫時仍維持在 30%的水平。相比之下，美國對印度加徵 50%關稅，對越南、印尼、馬來西亞、泰國等多個東南亞國家則加徵 19%或 20%關稅。中國目前面臨的新增關稅更低於印度，與主要東南亞國家之間的關稅差距亦處於 10%左右的「窄幅」之內；從另一個角度看，中國內地面臨的關稅挑戰已從「絕對」劣勢轉變為相對兼且「更可管理」(Relatively Manageable)，在某種意義上反而有助於維持「中國製造」產品在美國市場上的價格競爭力。

在接下來的中美雙邊談判中，不排除中國內地出口美國的關稅尤其是 20%的芬太尼關稅或有機會得以下調甚至取消；這將有助於進一步提升中國出口企業的競爭力，並促使中國製造業乃至跨國企業重新審視供應鏈的多元化布局以及產能分配格局。

- 但值得警惕的是，美國在近期與多個國家的貿易協議中，專門制定了被認為是針對中國的轉運條款，對從經各地轉運而間接進入美國的中國商品徵收 40%的懲罰性關稅。特朗普近日來還不斷吹風，指考慮針對中國購買俄羅斯石油而加徵類似印度 25%的「次級關稅」；這除了是對中美談判增添施壓的籌碼之外，亦可以理解為是自製「備用武器」，為兩國談判一旦破滅就加徵關稅埋下伏筆。

美國迄今仍未公布對「轉運關稅」的執行細節，其產生的影響仍需觀察；但鑒於美國一向採用特殊的「自家」商品原產地認定規則，不少在海外設廠的港商和內地企業，在短期內產品出口到美國時或將面臨更高的合規成本。

2025 年 8 月

附表 1：美國對全球主要經濟體加徵關稅的稅率及其變化(不完全統計)

關稅檔次	國家/地區	8 月關稅	4 月關稅	稅率變化
最高一檔	巴西	50%	10%	增加
	印度	50%	26%	增加
	老撾	40%	48%	減少
	緬甸	40%	44%	減少
	瑞士	39%	31%	增加
	南非	30%	30%	持平
	中國	30%	34%	減少
	哈薩克	25%	27%	減少
中間一檔	越南	20%	46%	減少
	台灣	20%	32%	減少
	孟加拉	20%	37%	減少
	柬埔寨	19%	49%	減少
	印尼	19%	32%	減少
	馬來西亞	19%	24%	減少
	菲律賓	19%	17%	增加
	泰國	19%	36%	減少
	歐盟	15%	20%	減少
	日本	15%	24%	減少
	韓國	15%	25%	減少
	新西蘭	15%	10%	增加
最低一檔	英國	10%	10%	持平
	新加坡	10%	10%	持平
	澳洲	10%	10%	持平

資料來源：白宮網站、廠商會研究部整理

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。
電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：research@cma.org.hk