

辛里奇学者讨论美国 301 条款的独特威力

在 IEEPA 关税被上诉至最高法院后，许多专家都在分析特朗普政府要继续维持其“关税高墙”的后续工具选项。2 月 20 日美国最高法院明确裁决 IEEPA 关税超越了法律对总统的授权之后，特朗普政府的最新行动表明执政团队已经决定了关税法律工具的替代路径——即引用 122 条作为维持高关税的临时性应对措施，同时第 122 条关税仅有的 150 天有效期内援引法律稳定性、司法挑战风险更小的 301 条款对所有贸易伙伴完成系统性调查，从而最终实现维持高关税的法律依据转换。

在 USTR 分别对 16 个重点贸易伙伴和几乎涵盖美国全部进口的 60 个贸易伙伴正式发起两项 301 调查之后，辛里奇基金会贸易政策部主任黛博拉·埃尔姆斯于 3 月 17 日发表评论。在这篇题为《超凡与特殊：美国<301 条款>的独特威力》的文章中，作者认为 301 条款是美国贸易政策体系设计中保留的推行扩张性、强硬型行政单边主义的独特武器；特朗普政府最新发起的两项调查表明，301 条款将成为特朗普迅速重建美国关税壁垒计划的核心政策工具。同时，调查也表明 301 条款的适用范围即将扩大，因此人们现在需要重新审视其历史、深入理解这一美国贸易政策工具之威力，贸易伙伴和企业绝对不能对此掉以轻心。

以下是文章主要内容，供参考！

继 2026 年 2 月 20 日美国最高法院裁定推翻特朗普总统主要关税授权的决定后，许多评论员认为特朗普快速灵活征收关税的能力已受到限制。事实并非如此。3 月 11 日，美国贸易代表办公室（USTR）针对 16 个最重要的贸易伙伴——即中国、欧盟、新

加坡、瑞士、挪威、印度尼西亚、马来西亚、柬埔寨、泰国、韩国、越南、中国台湾、孟加拉国、墨西哥、日本和印度——启动了一项新的 301 条款调查，以应对其制造业产能过剩问题。仅仅一天后，美国贸易代表办公室又针对强迫劳动问题启动了第二项调查，调查对象涵盖 60 个国家，其中包括前一批的全部 16 个国家。

301 条款曾在 20 世纪 70 年代至 90 年代初被大量使用，本应在 WTO 成立后逐渐淡出使用，但在特朗普首个任期内又被重新启用。在决心扩大监管权限的政府手中，第 301 条如今包含令人担忧的条款，允许在案件启动后反复扩大和修订调查范围。甚至已结案的案件也能被重新启动。由于它为行政部门提供了更大的法律确定性，第 301 条比此前被推翻的《国际紧急经济权力法》（IEEPA）更为有力。

为何一开始就选择 IEEPA？

当特朗普于 2025 年 1 月重返白宫时，他显然计划动用关税手段。他提出了在美市场周围筑起关税壁垒的多重目标，包括增加财政收入、将制造业投资回流或扩大投资、增加美国国内制造业就业岗位、重新平衡贸易流向、限制特定产品或特定贸易伙伴的贸易、为广泛的潜在谈判结果争取筹码，以及重构全球贸易秩序。他还愿意以独特且新颖的方式运用现有的法律授权。

特朗普首个任期内未曾动用的政策工具包括：针对国际收支危机的《1974 年贸易法》第 122 条，以及针对歧视美国商业行为的《1930 年关税法》（又称《斯穆特-霍利关税法》）第 338 条。第三项是《国际紧急经济权力法》（IEEPA），这是一部独立的

1977 年法案。IEEPA 对特朗普的吸引力可能在于该法案的标题以及动用这一武器所需的程序。该标题强化了特朗普的论调，即贸易失衡和其他挑战构成了迫在眉睫的紧急状况，需要采取紧急贸易行动。尽管关税在该法案中并未被明确授权，但理论上可用于调节贸易。

对特朗普而言，同样耐人寻味的是，《国际紧急经济权力法》的法律文本并未明确界定“经济紧急状态”的具体内涵。这意味着该条款具有弹性，既可适用于针对其他国家助长美国毒品贸易的指控（如芬太尼进口问题），也可适用于货物贸易失衡，甚至可用于表达对贸易伙伴国内法律程序的不满。此外，《紧急经济权力法》并未内置调查授权或确保公众意见征询期的规定。该法既未设定措施的实施期限，也因未提及关税，故未对可征收的关税总额设定任何上限。

第 301 条简史

简而言之，第 301 条的产生源于经济形势的变化。作为 1947 年成立的《关税及贸易总协定》（GATT）的早期倡导者，美国在战后时期将由美国主导的全球贸易政策建立在两个关键原则之上：多边主义和无条件的“最惠国”（MFN）待遇。随着一轮又一轮谈判的推进，迅速扩大的关贸总协定成员国纷纷开展市场开放或自由化，重点放在削减作为贸易障碍的关税上。

随着美国面临越来越多的外国竞争，尤其是来自东亚的竞争，国内要求“公平竞争”的呼声日益高涨。到 20 世纪 70 年代，美国国会越来越关注那些受益于美国主导的贸易规则、但采取不同贸易方式的新兴外国强国的崛起。美国试图在 GATT 正在进行的

多边谈判中，解决配额及其他非关税贸易壁垒、农产品贸易限制以及优惠贸易安排等问题。

1974年《贸易法》的通过为处理贸易问题提供了新的国内工具，但并未消除对贸易开放日益加剧的不安，也未能平息对竞争力的担忧。然而，该法案第301条中的一项内容如今尤为引人注目。

根据最初的草案，第301条授权总统对任何“维持不合理或不公正关税或其他进口限制”的贸易伙伴，或以补贴出口的方式削减美国竞争性产品销量的贸易伙伴采取报复性措施。该授权背后的另一核心理念，是将其作为迫使外国贸易伙伴参与谈判的机制。通过在具有透明时间表和意见征询机会的法律框架下，明确指认令人关切的贸易伙伴及政策，美国官员便拥有了应对贸易伙伴所带来挑战的必要筹码。其目标在于消除贸易壁垒，而非惩罚或造成经济损害。只有当谈判未能取得满意结果时，才会实施制裁。

整个80年代，国会议员们不断调整规则，以确立更紧迫的行动时间表，制定具体标准，并为白宫开辟了一条通道——若私营企业愿意提起诉讼，白宫可自行启动案件（即“自主发起”）。尽管美国在此期间为应对日益高涨的国内不满情绪而扩充了贸易工具，但这些措施的出台、修订和收紧却被美国贸易伙伴斥为“咄咄逼人的单边主义”。

第301条款报复措施的广度

若与贸易伙伴的谈判未能成功，第 301 条款可能导致华盛顿采取重大的报复措施。根据相关规定，美国贸易代表办公室（USTR）有权征收关税或实施其他进口限制，撤销或暂停贸易协定中的让步，与外国政府达成具有约束力的协议以消除相关行为或减轻美国商业负担，或要求对方提供令人满意的贸易利益予以补偿。由于第 301 条不仅适用于货物，因此还允许采取其他报复措施，例如限制条款或条件，或拒绝颁发任何“服务业准入授权”。

报复措施的力度可设定为与美国商业所受负担或限制等值的金额。即使某些商品或经济部门与相关政策或做法并无直接关联，美国贸易代表办公室仍可对其采取行动。虽然第 301 条款案件原则上应在四年后自动终止，但美国贸易代表办公室可在无需国会监督的情况下延长或恢复该期限。

根据第 301 条，美国实际上扮演着法官、陪审团和行刑者的三重角色。

1995 年，多边贸易体系的基础从《关贸总协定》（GATT）过渡到世界贸易组织（WTO），这消除了美国国内要求动用该法规的大部分压力。全球体系的变革——特别是 WTO 内部争端解决机制的显著改善——促使美国将贸易争端推向多边舞台。有一段时间，第 301 条似乎正逐渐成为经济史学家的陈年旧物。

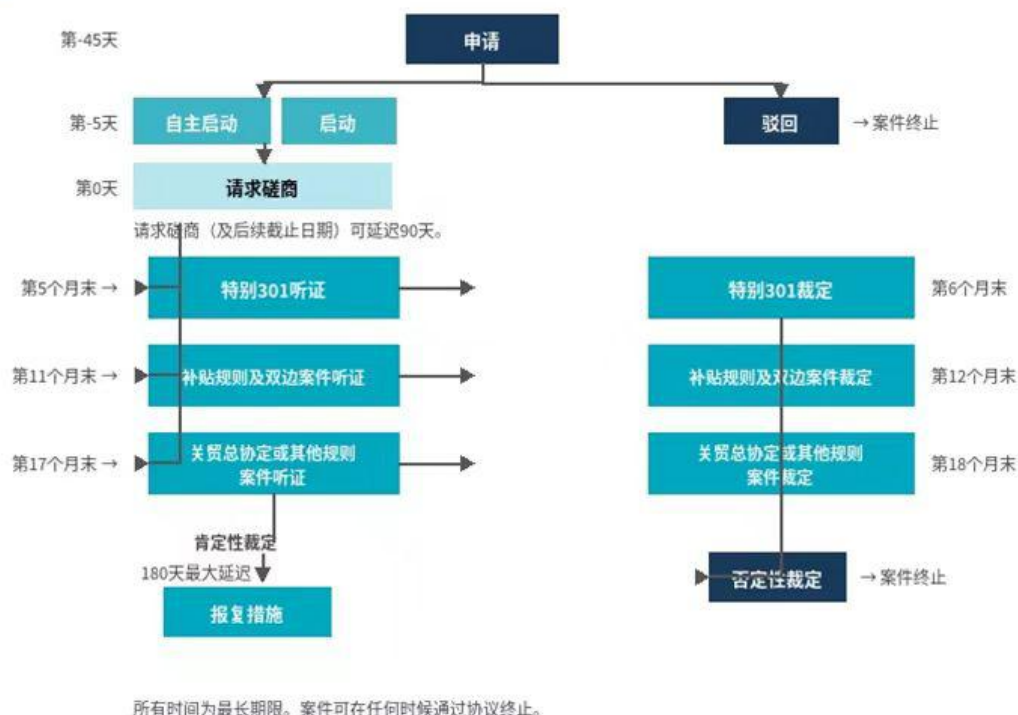
特朗普与莱特希泽治下 301 条款的回归

2016 年特朗普当选总统，标志着激进单边主义的回归。数十年来，特朗普一直抨击外国贸易伙伴，指责他们对他所认为的“不公平地利用美国”的行为。20 世纪 80 年代，他曾刊登整版广告，

抱怨日本的市场行为，此事广为人知。他的当选为撼动全球贸易体制提供了契机。

第 301 条的程序详见图 1：

图1 - 第301条款程序



来源：Bayard and Elliott, 图2.1, 第30页

特朗普在其首个任期内任命罗伯特·莱特希泽担任美国贸易代表办公室主任。莱特希泽不仅是极少数任职直至特朗普任期结束的官员，更因曾在国会担任初级职员期间协助起草第 301 条款而声名显赫。此后在私营部门任职期间，他多次运用现有法律授权为客户维权。重返政府任职后，莱特希泽指示美国贸易代表办公室重新审视《301 条款》的运用——这一工具可解决特朗普所指出的严重且持续的贸易失衡或针对美国企业的歧视问题。世贸组织争端解决机制的弱化（在特朗普任期内因莱特希泽系统地

阻挠世贸组织上诉机构的法官任命而加速恶化)为重启激进的单边贸易行动提供了借口。

莱特希泽领导的机构根据该法案启动了六项新调查，调查对象包括中国、欧盟、法国、一个由 10 个贸易伙伴组成的集团，以及针对越南的两起案件。其中最重大的案件涉及中国。美国贸易代表办公室对中国的调查揭示了四个问题：强制技术转让要求；利用网络手段窃取美国知识产权和商业秘密；歧视性和非市场化的许可做法；以及由国家资助的对美国资产的战略收购。因此，美国在 2018 年至 2019 年间实施了五项关税措施，税率介于 15% 至 25% 之间。在双方谈判并签署《中美第一阶段贸易协议》后，部分 301 条款关税有所下调。

当特朗普和莱特希泽离任时，外界曾预期第 301 条款将不再适用。但事实并非如此。相反，拜登总统维持了对华第 301 条款报复性关税，并将涵盖产品清单扩大至包括半导体晶圆、多晶硅和个人防护装备等特定战略物品，同时调整了太阳能制造设备等其他产品的关税。

通过第 301 条构建“美国优先”

最高法院关于《紧急经济权力法》(IEEPA)的裁决，以及第 122 条的临时性质，进一步凸显了迅速采取替代手段以落实特朗普重振的“美国优先”政策理念的重要性。美国贸易代表办公室(USTR)正积极推进启动第 301 条案件，并将调查范围扩展至新领域。美国财政部长斯科特·贝森特于 2 月 22 日所言，最清晰地揭示了华盛顿未来的行动计划：“在此期间[即新 301 调查正在制定或现有调查正在调整之时]，我们将就 232 条款展开研究，该

研究将由商务部负责；同时就 301 条款展开研究，该研究将由美国贸易代表办公室负责。” 他还补充道：“[在此期间]这些研究极有可能导致更多 232 条款和 301 条款调查,并使我们回到 IEEPA 关税被推翻前的关税水平。”

美国贸易代表杰米森·格里尔也在 2 月 20 日的新闻稿中警告称：“数月来，特朗普政府一直提醒外国贸易伙伴和商界，如果最高法院限制总统根据《紧急经济权力法》（IEEPA）征收关税的权力，将采取替代性措施来解决总统互惠关税计划核心中的诸多问题。” 第 301 条是此次重构的核心。关税授权的变更不应掩盖特朗普继续重塑贸易政策、使其更符合其“美国优先”愿景的意图。正如格里尔所言，贸易伙伴和企业已收到警告。

来源：上海市开放战略研究中心（上海 WTO 事务咨询中心）