

## 特朗普「關稅戰 2.0」的新特點及其戰略意圖之初步研判

### 一、事件回顧

特朗普於 2025 年 1 月 20 日(美國當地時間)再次履新美國總統，就職當日便簽署備忘錄，表示要審查美國與中國、加拿大、墨西哥等地區的經貿關係。在時隔幾天的 2 月 1 日，特朗普簽署行政命令，宣布對來自加拿大、墨西哥的進口產品加徵 25% 的關稅，其中對加拿大的能源資源加徵 10% 的關稅；同日亦宣布對中國進口商品加徵 10% 關稅，有關措施定於 2 月 4 日生效(美國政府近期關稅政策的大事件見「附表 1」)。

然而，經過美、加、墨三國元首電話溝通後，特朗普於 2 月 3 日決定暫緩一個月的時間對加拿大和墨西哥兩國進口產品加徵關稅；但對華加徵關稅的措施則會如期生效。美國海關及邊境保衛局的通函指出，根據總統特朗普於 2020 年 7 月發布的行政命令，此次對華徵收 10% 額外關稅的措施將適用於所有由香港製造以及經香港轉口的中國商品。

在 2 月 4 日美國對華加徵關稅生效之後，中國政府亦在第一時間推出多項反制措施，包括向世界貿易組織提出上訴、對美國特定的商品加徵 10% 和 15% 不等的額外關稅、對多種稀有金屬實施出口管制、對美國谷歌公司(Google)發起反壟斷調查，以及將兩家美國企業納入「不可靠實體」的清單等(見「附表 2」)。

特朗普於 2 月 1 日簽署的行政命令還涉及取消「小額豁免」(De minimis)條款，意味著價值 800 美元(約 6,240 港元)以下的小額包裹入境美國可獲免除關稅的政策將被撤銷。美國郵政隨即宣布，自當地時間 2 月 4 日起暫停接收從中國內地及香港寄出的包裹，而信件則不受影響；但不足一日，又改口恢復接收來自中國內地及香港郵政的所有入境包裹及郵件，並表示正與海關與邊境保護局密切合作，擬設立針對中國新關稅的有效徵收機制，將包裹投遞所受的干擾降至最小。特朗普於 2 月 7 日再發表聲明，指示暫緩有關取消中國低價包裹免稅待遇的命令，以便執法部門有足夠的時間為執行指令做好準備。

2 月 10 日，特朗普再度簽署行政命令，宣布從 3 月 12 日起對進口美國的鋼鐵和鋁徵收 25% 的關稅，並取消過往對主要供應國的豁免和免稅配額。他還向媒體「放風」，指將在本周內宣布對所有對美國商品徵收關稅的國家徵收「對等關稅」<sup>1</sup>，並聲稱他還考慮對汽車、半導體芯片和藥品等徵收關稅。

<sup>1</sup> 「對等關稅」(Reciprocal Tariffs)指針對向本國產品徵收關稅的國家施加相等稅率的報復性關稅。但特朗普在 2 月 13 日的記者會中又表示，不排除最終會實施全球統一稅率的關稅政策。

2月13日，在特朗普召開記者會宣布已簽署備忘錄，以推動引入「對等關稅」制度，但可能會在幾周或幾個月後才生效。商務部長盧特尼克將領導研究小組，規劃各國適當稅率，預計可於4月1日之前完成。特朗普表示，「對等關稅」會優先針對那些「輸入商品量遠高於國內需求的國家」(美國前十大商品進口來源地可參考「[附圖1](#)」)，不會有豁免或例外，通過其他國家運送商品以規避徵稅的做法也將不被接受。相關部門會在這期間研究與各國之間的雙邊貿易關係，目標是反制增值稅、政府補貼行為、匯率政策等不利美國商貿的現況。

## 二、「關稅戰 2.0」的特點

相比起首個總統任期，特朗普在第二次就任總統後便迅速發布一系列行政指令，以兌現競選期間就加徵關稅所作的承諾；這被外界形容是挑起了「關稅戰 2.0」。初步看來，特朗普發動的此輪關稅戰有以下幾個特點：

第一，**援引的法律基礎不同，令對外關稅施壓更具靈活性**。特朗普在首個任期內對華加徵關稅主要是援引《1962年貿易擴展法》第232條和《1974年貿易法》第301條等法案，需要由美國商務部、國際貿易委員會或貿易代表辦公室啟動所謂的貿易調查，然後再根據調查結果加徵關稅；從總統提出加徵關稅的建議到落地實施往往需時數月。然而，特朗普此次援引美國國內法《國際緊急經濟權力法》(IEEPA)，無需進行調查便可立即對外開徵關稅。美國對華加徵10%的額外關稅，從特朗普發布行政命令後不到一個禮拜便已正式生效。

第二，**對華實施無差別的額外關稅，加徵關稅所涵蓋範圍更為廣泛**。特朗普在首個任期內對華實施額外關稅，採取的是分批加徵的方式，對清單內不同類別的輸美產品加徵從7.5%至25%不等的關稅，更允許進口商經特定程序申請關稅豁免。但此次美國對華加徵的10%額外關稅，則是涵蓋輸美的所有產品。

第三，**首次同步將香港納入對華加徵關稅的適用範圍**。此次對華10%新增關稅，除包括經香港轉口的中國商品外，更首次對香港原產貨品亦一併予以加徵，令香港不再享有與中國內地有別的待遇。香港作為國際著名的自由港，是以規則為本的多邊貿易制度的堅定支持者，一直與包括美國在內的世界各貿易夥伴保持互惠互利的貿易關係。在2023年，美國是香港第三大貿易夥伴，雙邊商品貿易總額為603億美元；香港是美國第二十七大貿易夥伴。過去十年，美國對香港的貿易順差累計高達2,715億美元，在美國的全球貿易夥伴中位居第一。顯而易見，美國對香港施加額外關稅缺乏合理的依據，不但違反世界貿易組織的規定，更無視香港在一國兩制下享有的單獨關稅區地位，純粹是一種基於美國國內政治需求的無理打壓和蠻橫之舉。

第四，**將對外關稅打壓從一般貿易項下進口擴闊至跨境電商進口**。近年經「小額豁免」的規則進入美國市場的包裹數量迅速增加，特別是美國在2016年放寬對「小額豁免」的認定標準從200美元到800美元之後，進口美國的小額包裹到2024年達到約14億件，比2015年約1.39億件增加近十倍；當中，來自中國內地及香港的小額郵包佔全美總數約一半。特朗普劍指小額包裹，其實亦是「意在沛公」，藉此打擊近年在美國市場上急速冒起的Temu、SHEIN等內地電商龍頭的企圖昭然若

揭。

第五，特朗普近日宣布對所有進口美國的鋼鋁加徵 25% 的關稅，取消對部分國家的關稅豁免和免稅配額；並積極推動「對等關稅」的實施。美方擺出一副「敵友不分，通殺勿論」的姿態，擬向海外經濟體實施無豁免的結構性關稅，標誌著「關稅戰 2.0」的全面化推進，亦代表著又一次的戰情升級。

### 三、透視「關稅戰 2.0」戰略意圖

特朗普甫一上任便發起了猛烈的「關稅戰 2.0」，高舉「關稅救國」<sup>2</sup>的旗幟，更肆意地將關稅視為對外談判與施壓的重要籌碼；與其首個任期相比，現時美國關稅政策的目標亦顯得更為多元化。除了追求貿易平衡(即縮小對外貿易逆差)、保護本土製造業企業和推動「再工業化」(包括吸引製造業回歸本土及增加外資在美投資)等經貿目標之外，特朗普更將關稅升級為對外談判的「殺手鐮」，作為向他國進行政治要挾、彰顯政治企圖的強硬手段；關稅幾乎成了美國對任何國家皆可頤使氣指、任其予取予奪的「萬能工具」。

從另一個維度看，正如有分析<sup>3</sup>指出的，當下特朗普的關稅政策兼具「交易性」與「功能性」或者說「保障性」的雙重作用。前者主要作為對外談判中的施壓工具，一旦短期目標達成，便可能隨之撤銷；後者則著眼於關稅的貿易保護主義本質，旨在實現諸如減少貿易逆差、保護本土產業等中長期目標，故此並不會輕易取消。

例如，特朗普於 1 月 26 日以哥倫比亞不允許運載遣返移民的美國航班入境為由，宣布對其加徵 25% 的關稅，後來因與哥倫比亞就此達成協議而取消了這項關稅。2 月 1 日，美國宣布對加拿大和墨西哥加徵關稅，聲稱是為解決美國的非法移民和販毒問題，後來兩國因承諾加強邊境執法而獲美暫緩加徵關稅；在 2 月 13 日宣布「對等關稅」的實施安排時，特朗普亦特地加了個「註腳」，指若對方降低關稅，美方也願意調整，並預計許多國家的關稅將會保持不變。但另一邊廂，特朗普於 2 月 10 日宣布將對進口美國的鋼鐵和鋁統一徵收 25% 的關稅，則信誓旦旦是為了保護美國本土的鋼鋁產業和工人就業，因此不會對外有任何的豁免。

換句話說，特朗普在對外實施關稅措施之際，常常懷揣多樣化的戰略考量，箇中虛實交錯、真假難辨。由於部分關稅威脅實則為談判桌上「漫天要價，就地還錢」的籌碼，而非最終的目的，這其實亦是預留了經由談判與磋商達成關稅暫緩乃至撤銷的可能性。雖然近期中美相繼對彼此加徵關稅及反制措施，且已先後生效；但雙方的舉措仍展現出一定的克制，在某種意義上是為未來的談判預留了周旋餘地，不能排除雙方可透過磋商協調達成協議的可能性。

另一方面，特朗普選擇援引《國際緊急經濟權力法》啟動所謂的關稅戰 2.0，固然有速戰速決、高度靈活等優點；但畢竟這類「急就章」式的措施缺乏前期的周密籌劃及部門間的有效協調和配合，往往陷入施政難行甚至執行層面混亂不堪的窘

<sup>2</sup> 特朗普於 2 月 13 日在旗下社交平台 Truth Social 以全部大寫字母發文預告：「偉大的過去 3 星期，或許是有史以來最棒的，不過今天才是重頭戲：對等關稅!!! 讓美國再次偉大!!!」。

<sup>3</sup> 「如何理解特朗普提出的『對等關稅』？」，《華泰證券宏觀研究報告》，發表於 2025 年 2 月 10 日。

境，甚至不得被迫延期；「無厘頭」的關稅理念和頻密的朝令夕改甚至出爾反爾，妨礙了新政府的管治威信，無形中亦削弱了特朗普對外關稅施壓的威懾效力。近期美方在小額包裹入境免稅政策上的進退失據，便是一個鮮明的例子。

更何況關稅政策本身就有「雙刃劍」效果，殺敵一千，卻自損八百。例如，特朗普對進口小額包裹徵稅，直接損害的是美國本土消費者的利益；加之關稅如同消費稅一樣具累退 (Regressive tax) 性質，而熱衷於從海外網購平價商品的低收入人群又是進口包裹的主要買家，他們無疑會首當其衝。此外，當前美國通脹水平雖已自高峰顯著回落，但仍未達到美聯儲設定的目標區間。倘若特朗普的對外關稅施壓無法在短期內見效而演變成與貿易國相互制裁的持久拉鋸戰，則勢必令美國國內的通脹壓力再度攀升；屆時廣大美國民眾未蒙其利但先受其害，恐怕會動搖關稅政策的國內民意基礎和支持度，內部的反彈可能會成為關稅大棒「未捷先折」的導火索。

#### 四、對香港出口貿易的影響評估

美國對來自香港商品加徵 10% 的關稅措施，公然將香港綑綁上了中美經貿糾紛的戰車，其象徵性的意義既深且遠，短期內對香港的出口貿易亦會造成一定影響，但實際的影響整體上仍屬可控。根據特區政府發布的數據，2023 年香港出口至美國的原產商品總貨值為 8 億美元(約為 61 億港元)，這一數額僅佔香港整體出口額的不足 1% (參考「附表 3」)。同時，當前在香港本土生產的產品較多屬於高增值類別，它們在美國市場上具不俗的競爭力；廠商不但有較大的操作空間來消化關稅引致的成本上升，亦有較強的議價能力，可將部分關稅成本轉嫁給美國進口方，通過與客戶以及供應鏈上合作夥伴的協商來「共付」額外的關稅負擔。

轉口貿易方面，香港作為美國與中國內地之間商品貿易的重要轉口港，2023 年經由香港轉口至美國的中國內地商品貨值為 196 億美元(約 1,529 億港元)，這一數額雖然佔香港所有轉口至美國貨物比重的一半以上(57.6%)，但在香港出口總額中的佔比僅為約 3.7%。此外，近年來港商在應對中美貿易摩擦的過程中已經積累了相當豐富的經驗，並紛紛做出積極的預先部署，例如採取「中國+N」的策略增加供應鏈的彈性以及拓展多元化市場等；他們相對於美國進口商的議價能力亦見上升，亦有助減輕美國新增關稅戰對香港整體對外貿易所帶來的衝擊。

但亦需留意，特朗普的「關稅戰 2.0」似乎正朝著無所不用其極的「超限戰」方向發展。例如，最近的鋼鋁加關稅政策「花樣翻新」，表示將實施新的北美標準(要求鋼鐵進口必須在該地區「熔化並倒入」，鋁則須在該地區「冶煉並鑄造」)，旨在限制中國未經充分加工的鋼鐵進口到美國；加之使用進口鋼鐵的下游鋼鐵產品亦可能被納入徵收關稅的範疇，令間接影響或會更為廣泛。而「對等關稅」新戰略更可能將關稅戰的戰線向更多商品和更多地區作「無限」延伸，推動關稅戰步步升級。這不但會破壞國際貿易秩序、攪亂全球供應鏈布局，亦可能導致國際貿易萎縮，甚至拖累全球經濟增長，令香港、中國及一眾對進出口貿易高度依賴的經濟體面臨新的挑戰<sup>4</sup>。

<sup>4</sup> 應美國實施的最新關稅措施，香港貿易發展局已將 2025 年本港出口增長的預測由 4% 下調至 3.5%。

**附表 1：特朗普關稅戰 2.0 大事記**

時間	事件	涉及國家
1月20日	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 特朗普簽署備忘錄，審查美國與中國、加拿大、墨西哥等地區的經貿關係，要求美國貿易代表辦公室和商務部在4月1日之前提交對中美經貿的審查結果。</li> </ul>	中國、加拿大、墨西哥
1月26日	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 鑒於哥倫比亞不允許運載哥倫比亞移民的美國航班入境，對所有從哥倫比亞進口的商品加徵 25%關稅，稅率將在數天後提高到 50%。</li> <li>● 隨後哥倫比亞政府已和美國政府就移民問題達成協議，特朗普暫停此前提出的對哥倫比亞加徵關稅事宜。</li> </ul>	哥倫比亞
2月1日	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 簽署行政命令，對來自加拿大和墨西哥的進口產品徵收 25%的額外關稅，對來自加拿大的能源資源徵收 10%關稅。關稅暫定2月4日生效。</li> </ul>	加拿大、墨西哥
2月1日	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 簽署行政命令，以芬太尼等問題為由，對進口自中國的商品，在現有關稅基礎上加徵 10%的關稅，暫定2月4日生效；新增關稅適用於香港原產的產品。</li> <li>● 同時，取消對中國價值低於 800 美元的小額包裹進口到美國的「最低限度」的關稅豁免。</li> </ul>	中國(包括香港)
2月3日	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 簽署行政命令，向墨西哥和加拿大的商品加徵關稅的計劃將暫緩一個月實施。</li> </ul>	加拿大、墨西哥
2月7日	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 簽署行政命令，暫時將繼續允許來自中國的低成本產品包裹免關稅進入美國，直至商務部「建立足夠的系統來全面、迅速地處理和收取關稅收入」。</li> </ul>	中國(包括香港)
2月10日	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 簽署行政命令，對所有進口美國的鋼鋁徵收 25%的關稅。</li> <li>● 美國將盡快宣布對多個貿易夥伴徵收「對等關稅」。</li> </ul>	所有國家
2月13日	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 簽署備忘錄以推動「對等關稅」，但會在幾周或幾個月後生效；將規劃各國適當稅率，於4月1日前完成。</li> <li>● 特別提到將反制貿易夥伴國的增值稅。</li> </ul>	所有國家

資料來源：互聯網公開資訊、廠商會研究部整理

**附表 2：中方近期對美國推出的反制措施**

向世貿投訴	將美單邊開徵關稅的措施上訴至世貿組織爭端解決機制
加徵關稅	對美國煤炭和液化天然氣徵收 15%的關稅；對原油、農業機械、皮卡貨車和大排量汽車徵收 10%的關稅
出口管制	對 25 種稀有金屬產品實施出口管制
反壟斷調查	對谷歌(Google)進行反壟斷調查
「不可靠實體」清單	將 Calvin Klein 等品牌的母公司 PVH 公司和美國生物技術公司因美納(Illumina)列入「不可靠實體」清單

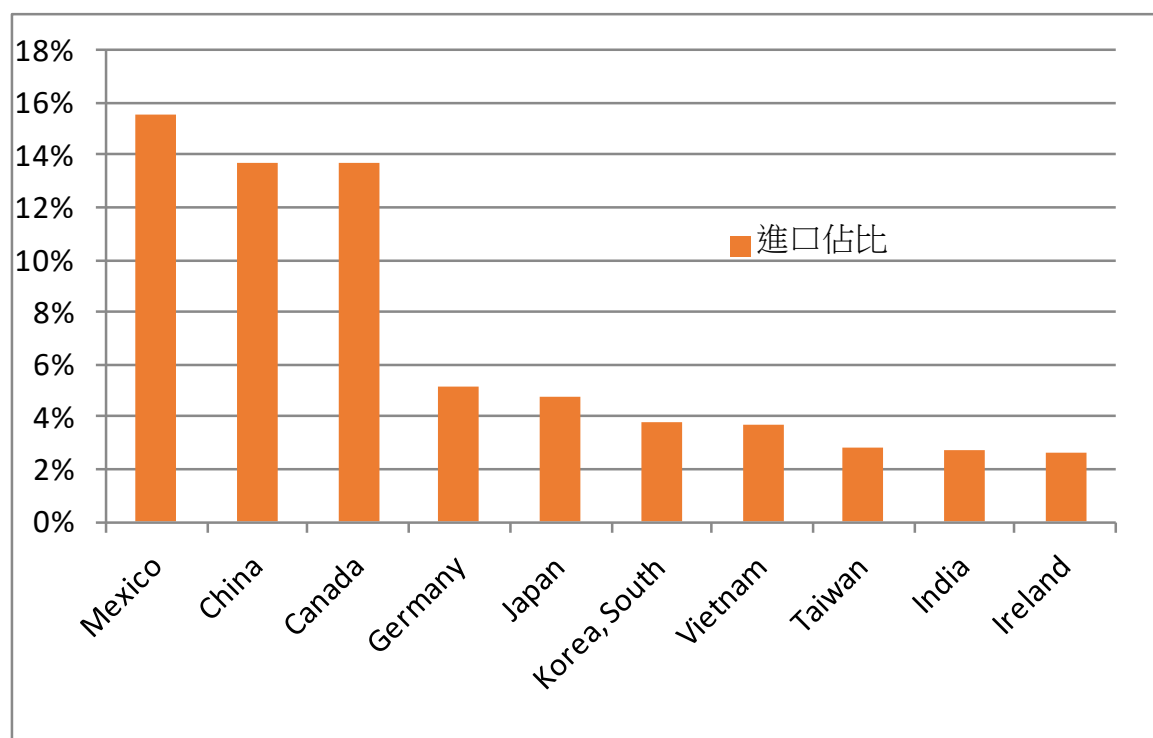
資料來源：互聯網公開資訊、廠商會研究部整理

附表 3: 近年香港與美國的貿易往來情況

以港幣十億元計 (十億美元)				
	香港與美國的貿易摘要			
	2022	2022/2021 的 變動百分比	2023	2023/2022 的 變動百分比
港產品出口	7.4 (0.9)	+1.2	6.1 (0.8)	-17.5
轉口	285.3 (36.4)	-5.6	266.3 (34.0)	-6.6
整體出口	292.7 (37.4)	-5.5	272.5 (34.8)	-6.9
進口	209.4 (26.7)	+1.3	199.7 (25.5)	-4.6
貿易總額	502.1 (64.1)	-2.8	472.2 (60.3)	-6.0

數據來源: 香港特區政府工業貿易署

附圖 1: 2023 年美國前十大的商品進口來源地及其佔比



數據來源: 美國經濟分析局(U.S. Bureau of Economic Analysis), 廠商會研究部整理

2025 年 2 月

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](mailto:research@cma.org.hk)