

# 逆全球化下的制度博弈：美国《通胀削减法案》新能源汽车补贴条款的 WTO 合规性分析及中国因应

龚洮滔

西南交通大学 四川成都

**【摘要】** 本文旨在分析美国《通胀削减法案》中新能源汽车补贴条款的 WTO 合规性和全球影响，并探讨中国的应对策略。研究表明，该法案中购买新能源汽车的补贴规定，通过本地含量要求等歧视性措施，本质上构成了《补贴与反补贴措施协定》（SCM 协定）所禁止的进口替代补贴，违反了 1994 年《关税与贸易总协定》（GATT 1994）下的最惠国待遇和国民待遇原则，且难以安全例外条款豁免。此举加剧了单边主义和逆全球化的趋势，扭曲了全球供应链分工，并对中国新能源汽车产业的长期发展构成挑战。因此，中国应通过 WTO 争端解决机制维护自身权利，加强国内产业链韧性，扩大国际合作，积极推动多边主义以应对对全球贸易体系的影响。

**【关键词】** 《通胀削减法案》；WTO 合规性；最惠国待遇；国民待遇；新能源汽车；逆全球化

**【收稿日期】** 2026 年 4 月 19 日

**【出刊日期】** 2026 年 5 月 7 日

**【DOI】** 10.12208/j.ssr.20260161

## Institutional game under anti-globalization: WTO compliance analysis of the new energy vehicle subsidy provisions in the U.S. Inflation Reduction Act and China's countermeasures

Taotao Gong

Southwest Jiaotong University, Chengdu, Sichuan

**【Abstract】** This paper aims to analyze the WTO compliance and global impacts of the new energy vehicle subsidy provisions stipulated in the U.S. Inflation Reduction Act, and explore China's coping strategies. The research indicates that the subsidy rules for new energy vehicle purchases under the Act adopt discriminatory measures such as local content requirements, which essentially constitute import substitution subsidies prohibited by the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement). They violate the most-favored-nation treatment and national treatment principles under the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994), and cannot be exempted by security exception clauses. This move has exacerbated unilateralism and the anti-globalization trend, distorted the division of global supply chains, and posed challenges to the long-term development of China's new energy vehicle industry. Accordingly, China should safeguard its legitimate rights and interests through the WTO dispute settlement mechanism, strengthen the resilience of domestic industrial chains, expand international cooperation, and actively promote multilateralism to address the impacts on the global trading system.

**【Keywords】** Inflation Reduction Act; WTO compliance; Most-favored-nation treatment; National treatment; New energy vehicles; Anti-globalization

### 1 引言

近年来，传统多边贸易体系正经历深刻变革，多边贸易体制的权威持续弱化，产业链供应链从“全球布局”转向“区域集聚”甚至“安全优先”的重构。2022 年美国《通胀削减法案》的出台，正是这一逆全球化策略的集中体现。该法案表面上以“降低财政赤字”“推进绿色转型”为目标，实则仍奉行美国优先的策略，通过

带有排他性的补贴政策，将贸易利益与地缘政治捆绑，系统性地推进产业回流、技术脱钩与贸易保护。在此背景下，深入剖析《通胀削减法案》的 WTO 合规性及中国的应对策略，有助于深刻理解美国贸易政策对全球贸易秩序的冲击，同时为中国新能源产业发展及全球经济治理提供理论支撑。

### 2 《通胀削减法案》购车补贴条款的主要内容

美国《通胀削减法案》为消费者购买新型清洁能源汽车提供最高 7,500 美元的税收抵免优惠。然而，获取全额税收抵免资格须满足多项条件，实际申请门槛较高。根据该法案第一编 D 章第四部分第 13401 条(a) 款(2) 项，电池所使用关键矿物的开采或回收须有一定比例发生于北美地区或与美国签订自由贸易协定的国家。针对 2024 年前投入使用的车辆，该比例要求不低于 40%，并计划逐年递增 10%，至 2027 年及以后需达到 80%。同时，依据该条(a) 款(3) 项，若车辆电池组件一定比例在北美完成，可进一步获得 3,750 美元税收抵免<sup>[1]</sup>。具体为：2024 年前该比例不低于 50%，之后每年提升 10%，最终于 2029 年全面实现电池组件的本土化生产。此外，法案还要求整车在美国本土组装，否则将无法享受任何税收优惠。

从上述条款可以看出，美国《通胀削减法案》中提供的新能源购车补贴既是消费补贴，也是投资补贴。在消费端，该政策促使消费者选择符合美国生产链利益的车辆，利用高达 7500 美元的税收抵免来保护当地新能源产业。在投资端，通过逐步增加本地化份额，促进资本持续流入北美矿产开发、电池生产和其他领域，迫使企业重构全球供应链。此类补贴可能构成对非北美产品的歧视，其 WTO 合规性受到质疑。

### 3 《通胀削减法案》新能源汽车补贴条款的 WTO 合规性分析

#### 3.1 构成《SCM 协定》中的进口替代补贴

WTO《补贴与反补贴措施协定》(SCM 协定)第 3.1(b) 条明确规定禁止“除农业协定外，视使用国产货物而非进口货物的情况为唯一条件或多种其他条件之一而给予的补贴”<sup>[2]</sup>，即“进口替代补贴”。《通胀削减法案》新能源购车补贴并非面向所有新能源汽车消费者，而是附加了严格的“本土化生产”前提条件——只有当购买的新能源汽车的关键矿物提取与加工、电池组件制造、车辆组装等核心环节满足“美国本土或与美国签订自贸协定国家产地”要求时，消费者才能享受全额补贴。

尽管美国声称，上述要求也可以通过来自自由贸易伙伴的产品满足，从而不构成“以本国产品替代”，即不符合进口替代补贴的要件。但在加拿大可再生能源案中<sup>[3]</sup>，上诉机构强调，判定是否构成“进口替代补贴”的关键在于补贴是否通过制度设计歧视进口商品，而不仅仅在于是否完全排除进口商品。在印度太阳能电池板案中<sup>[4]</sup>，专家组也指出，条款中允许使用来自少量国家的进口产品并不影响其歧视性本质。虽然《通胀

削减法案》对来自墨西哥和加拿大等国的进口产品也提供了补贴，但同样对其他成员国构成歧视。该法案通过税收抵免引导消费者选择符合要求的新能源汽车，促使更多企业在美国投资开采关键矿产、生产电池、组装汽车等，使本土产业在市场中更具竞争力，从而达到“以国产替代进口”的效果。因此，该做法违反了《补贴与反补贴措施协定》第 3.1 条(b) 款。

#### 3.2 违反最惠国待遇义务

《1994 年关税与贸易总协定》(GATT1994)第 1 条规定，成员方对来自其他成员的同类产品应给予无条件的、非歧视性的贸易待遇。《通胀削减法案》购车补贴条款要求在 2025 年关键矿物至少 50% 来源于美国或与美国有自由贸易协定的国家，电池组件至少 60% 在北美制造或组装。这一规定实质上赋予了北美国家所生产的电动汽车更为优越的待遇，使它们在美国市场上获得了显著的竞争优势。其结果是，对北美以外地区生产的电动汽车形成了歧视性对待，客观上限制了这些车辆进入美国市场，符合最惠国待遇条款中“任何成员方授予来自任何其他国家任何产品的利益、特权或优惠”所指的情形。此外，法案还将中国、俄罗斯、朝鲜等国列为“受关注实体”，排除在清洁车辆税收抵免的合格车企之外，有违最惠国待遇原则。

#### 3.3 违反国民待遇义务

根据 GATT1994 第 3 条规定的国民待遇原则，要求成员国给予进口产品与国内产品同等的待遇。判断一成员国对从其他成员国进口的产品是否给予低于国内同类产品待遇的关键是——该成员国的措施是否改变了相关市场的竞争条件并损害了进口产品的应有待遇<sup>[5]</sup>。《通胀削减法案》的本地含量要求(例如电池和关键矿物的北美比例)通过税收抵免的形式对本土生产的新能源汽车提供歧视性补贴，这导致进口电动汽车面临高达 7,500 美元的价格劣势。这一措施严重扭曲了市场竞争。国际清洁交通理事会(ICCT)报告显示，2022 年第一至第四季度(《通胀削减法案》生效之前)美国新能源汽车进口份额稳定在 35-40%，而 2023 年第一至第四季度则下降至 20-28%，年均仅为 25%<sup>[6]</sup>。与此同时，符合补贴资格条件的特斯拉 2023 年将在美国销售 65.4 万辆汽车，同比增长 32%(2022 年为 49.5 万辆)，其市场份额进一步扩大。上述数据表明，《通胀削减法案》的当地含量要求政策激励提高了本土产品的竞争力，从而使进口电动汽车在价格、市场份额等关键竞争环节中处于不利地位，这涉嫌违反 WTO 和《与贸易有关的投资措施协定》中的国民待遇原则。

### 3.4 能否援引例外条款免责

根据 GATT1994 第 21 条 (b) 项规定, 安全例外条款适用于战时或国际关系中的其他紧急情况, 且需符合“非歧视性”和“比例原则”。《通胀削减法案》虽声称保障美国新能源产业供应链安全, 但目前国际新能源产业供应链并未处于紧急状态, 也没有对美国国家安全构成实质威胁。中国等国家在新能源领域的发展是基于市场竞争与技术进步, 而非军事威胁。再者, 即使存在安全风险, 《通胀削减法案》的歧视性措施也远超必要限度, 美国完全可以通过技术标准而非地域限制来保障供应链安全, 但法案却选择了最具贸易扭曲性的“友岸外包”模式, 暴露了其政策的保护主义本质。因此, 不能援引一般例外条款免责。

值得注意的是, 美国国内立法动态表明, 其保护主义政策仍在持续深化。2025 年 7 月 4 日, 特朗普签署《大而美法案》(One Big Beautiful Bill Act)。该法案对《通胀削减法案》的补贴规则进行了部分修改, 核心内容是引入“被禁止的外国实体”的概念, 这不仅扩大了受限制实体的范围, 还创造性地提出了“受外国影响的实体”(FIE) 这一更严格的标准, 通过审查股权结构、高管任命和财务往来, 将限制范围扩大到第三国的关联企业。此外, 该法案还增设了“实质性援助成本比率”(MACR) 等指标, 对供应链中的每一个环节进行合规审查。这些修改如果实施, 将进一步增强《通胀削减法案》措施的歧视性和排他性, 使其更难以通过“安全例外”等理由获得 WTO 合规性豁免。

## 4 《通胀削减法案》购车补贴条款的全球影响

### 4.1 加剧单边主义扩张, 助长逆全球化倾向

《通胀削减法案》购车补贴条款具有浓烈的单边主义和保护主义色彩, 通过设置区域成分含量要求, 构建隐形贸易壁垒, 排除不信任国家。这种以本国利益为核心的政策制定, 完全无视多边贸易规则和国际合作的原则, 打破了全球自由贸易体系下公平竞争的市场环境, 使得被强制纳入了美国主导的地缘政治与经济框架。在经济全球化时代, 作为世界贸易组织(WTO) 核心的多边贸易体系, 预见到了自由贸易条约将成为推动区域贸易一体化的工具, 并确立了国民待遇原则和最惠国待遇原则, 以最大限度地发挥贸易的益处<sup>[7]</sup>。但美国通过产业立法强化保护主义倾向, 干扰市场自由贸易, 以补贴诱导产业链向美国本土及其盟友集聚。欧盟迅速以《净零工业法案》回应, 计划将绿色产业补贴上限提高 50%, 并酝酿购买欧洲产品等反制措施。德法等国更是联合向美国施压, 要求豁免欧洲车企的

本地化要求, 否则对美国输欧汽车加征报复性关税。这种以补贴对抗补贴的博弈, 正在形成新的贸易壁垒。

### 4.2 严格本地化要求扭曲全球高效分工, 迫使供应链区域化重构

在经济全球化快速发展的时代, 全球供应链以成本效率和资源优化配置为原则, 构建了彼此密切配合的高效分工体系。借助于稀土加工和电池材料合成的优势, 中国牢牢把控了基础原材料供应, 日韩在高精密组件领域享有技术优势, 欧美凭借消费市场的份额主导着整车设计和终端销售。每个环节都通过跨国物流和技术合作实现无缝连接。然而, 《通胀削减法案》的严格本地化要求打破了这一平衡。根据国际能源署(IEA) 的数据, 全球主要的新能源汽车和电池制造商已经宣布, 截至 2023 年 3 月, 北美地区新能源汽车制造的直接投资总额将达到 520 亿美元。这一显著的资本流动趋势有望推动北美自由贸易区进一步覆盖上中下游产业链, 形成更加内生、相对自主的区域新能源汽车生产网络。这种排他性的区域比较优势重组, 大大降低了全球资源配置效率, 破坏了原本高效的跨国分工体系。

### 4.3 对中国新能源产业长期发展构成挑战, 倒逼战略转型

中国新能源汽车供应链企业凭借早期布局形成了显著的先发优势, 产业链成熟完备。从海外布局来看, 这些企业的投资重心多集中在欧洲和东南亚市场, 尚未在美国展开大规模的建厂计划。因此, 美国《通胀削减法案》的推行, 目前对中国新能源汽车企业的直接影响相对有限。不过, 若从长远来看, 随着日本、韩国及欧洲的知名车企受该法案驱动, 纷纷加大在美投资力度, 这一趋势可能导致我国原本在产业链中占据比较优势的企业, 面临被排除在北美核心供应链之外的风险, 逐渐陷入相对孤立的发展境地。与此同时, 在涉及高端技术的关键领域, 如芯片设计与制造等方面, 仍然存在显著的外部技术依赖, 面临核心技术受限的困境。尽管在原材料及部分中间品环节已形成较大规模的产能, 但仅凭此类基础优势尚难以支撑完整产业链的终端输出与自主可控<sup>[8]</sup>。因此, 我们应重视《通胀削减法案》对我国新能源产业发展的冲击, 长远谋划, 做出应对。

## 5 中国应对《通胀削减法案》的对策建议

### 5.1 恰当运用 WTO 相关规则, 维护我国合法权益

《通胀削减法案》中诸多条款存在违反 WTO 规则的嫌疑, 其中以使用国产商品而非进口商品为条件的补贴以及以其他方式歧视原产于中国的商品的补贴条款, 这些规定违背了 WTO 的非歧视原则, 扰乱了正常的国

际贸易秩序，遭到了多国的质疑。欧盟指出，《通胀削减法案》中存在至少九项涉嫌违背国际贸易规则的条款，其中核心争议在于对北美本土制造的电动汽车提供税收抵免，该措施被认定为对欧洲产业构成歧视性待遇，损害了国际贸易中的公平竞争环境。与此同时，韩国此前符合税收抵免条件的电动汽车车型中约 70%因该法案的实施而丧失优惠资格。日本政府亦对该法案中的税收优惠条款提出多项关切，认为法案中补贴资格的设定与日美共建具有韧性的供应链的政策目标存在冲突。2024 年 3 月，中国政府在世界贸易组织（WTO）机制下就美国《通胀削减法案》中提起诉讼，指控其违反 WTO 框架下的最惠国待遇与国民待遇原则<sup>[9]</sup>。在后续的争端解决过程中，中国应做好充分准备，积极寻求与其他受影响国家的合作与支持，深入研究《通胀削减法案》条款与 WTO 规则的冲突之处，收集全面的证据证明美国《通胀削减法案》补贴措施对相关产业造成损害，包括市场份额被挤压、出口受阻、产业发展受到抑制等。

### 5.2 巩固提升本土产业链，同时加强培育国际合作网络

随着《通胀削减法案》的颁布，部分企业可能会因美国的补贴政策和市场吸引力而将其产业迁出，这对中国新能源产业链的完整性和稳定性构成威胁。我国应加快实施促进制造业关键产业链高质量发展的措施，提高新能源产业供应链的韧性和安全水平，加大对薄弱技术和关键零部件研发的投资，集合优质资源，共同应对挑战。同时，要充分利用广阔市场的优势和中国内需力，促进劳动力、资本、技术和数据等要素的流动，通过政策引导和市场机制鼓励企业加大国内投资，加强供应链凝聚力。此外，积极扩大国际合作空间至关重要——一方面，通过加强与“一带一路”国家的可再生能源合作，为中国企业开辟新的市场；另一方面，积极寻求与友好国家和地区建立合作机制，共同应对美国《通胀削减法案》带来的挑战。

### 5.3 积极倡导多边主义，追求互利共赢

随着新兴经济体的出现和发展，传统大国将其视作对自身经济优势地位的冲击，并旨在通过一系列措施破坏多边主义。美国甚至将多边主义视为其利益受损的根源。美国通过实施《通胀削减法案》，在“美国优先”的原则下，通过歧视性补贴和贸易限制等政策，

企图重塑全球可再生能源产业格局，稳固其经济霸主地位，谋求自身利益的最大化。因此，各国应该携起手来，在 WTO 框架下捍卫多边主义规则，共商共建共享，深化全球区域协作，共建和谐美好地球。中国应当继续推动构建人类命运共同体，在开放合作中实现互利共赢，用实际行动捍卫并激活多边主义的生命力，让更多国家认识到，只有摒弃零和思维，才能真正促进全球可再生能源产业的健康发展。

### 参考文献

- [1] Government Publishing Office. Inflation Reduction Act of 2022, H.R. 5376.
- [2] World Trade Organization, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 3.1(b).
- [3] Canada-Certain Measure Affecting the Automotive Industry, WT/DS139/R (11 February, 2000). <https://www.WTO.org>.
- [4] India - Certain Measures Relating To Solar Cells And Solar Modules, WT/DS456/AB/R (September 16, 2016). <https://www.WTO.org>.
- [5] 周凯丽. 美国《通胀削减法案》中购车补贴条款的 WTO 合规性审视[J]. 九江学院学报(社会科学版), 2023, 42(02): 111-117.
- [6] Tesla, Inc., Q4 and FY 2023 Update, investor report (Palo Alto: Tesla, 2024), 7, accessed via Tesla Investor Relations. <https://ir.tesla.com>.
- [7] 阮淑慧, 漆彤. 美国区域价值链规则的路径转向——以《通胀削减法案》新能源汽车补贴条款为视角[J]. 亚太经济, 2024, (04): 76-86.
- [8] 成新轩, 王家琛, 范满江. 《提升中国清洁能源产业链韧性应对美国《通胀削减法案》挑战》, 载微信公众号“经济学派”, 2022 年 12 月 29 日.
- [9] 中华人民共和国商务部. 商务部新闻发言人就诉美《通胀削减法案》补贴措施答记者问[EB/OL]. (2024-03-26) [2024-04-22]. <http://www.mofcom.gov.cn>.

**版权声明：**©2026 作者与开放获取期刊研究中心（OAJRC）所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



**OPEN ACCESS**