

美国小额免税政策的最新变动、影响与中国应对

秦若冰¹ 崔楠晨² 刘 斌³

内容摘要：2025年特朗普重返白宫后，以强化进口监管为名，通过行政手段强势取消了面向低值商品的小额免税政策。美国此次政策调整看似顺应了全球强化跨境电商税收征管趋势，但在调整速度、执行力度及对华针对性方面均超过其他经济体。本质上，美国此举旨在保护本土产业与就业、增加关税收入，并将其作为新一轮对华遏制与施压的政策工具。作为中国跨境电商零售的最大出口市场，美国取消小额免税待遇不仅削弱了中国出口商品的成本竞争力，推动跨境电商出口模式发生结构性调整，还促使其他国家采取跟进措施，对中国出口产生连锁冲击。尽管特朗普政府的关税政策仍面临司法挑战，征税细节尚存不确定性，但其在2027年全面废除小额免税政策的决定已获得立法确认。对此，中国需提前应对，通过强化贸易政策支持、拓展多元化市场及加快推进品牌出海等措施，有效化解外部政策风险。

关键词：跨境电商税收政策 小额免税政策 中美经贸关系 中国应对

中图分类号：F741

文献标识码：A

文章编号：1000-1052 (2026) 01-0092-16

DOI:10.16407/j.cnki.1000-6052.2026.01.005

一、引言

在数字经济时代，跨境电商已成为中国对外贸易增长的重要动能。2024年，中国跨境电商进出口规模达到2.63万亿元，同比增长10.8%，远超同期货物贸易5%的增速。然而，跨境电商在成为中国外贸新增长点的同时，也面临主要出口市场监管政策不断收紧所带来的挑战（刘斌等，2025）。现阶段，强化跨境电商税收征管已成为各国政策调整的重点方向。特别是2025年，美国在短期内两度强势取消对华低值商品的小额免税

收稿日期：2025年6月19日

作者简介：1. 秦若冰，对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院副研究员。研究方向：国际贸易。北京，100029。

2. 崔楠晨（通讯作者），对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院博士研究生。研究方向：国际贸易。北京，100029。

3. 刘 斌，对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院研究员、国际贸易规则研究院特邀专家。研究方向：国际经贸规则。北京，100029。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“贸易开放、国内运输成本与南北经济差距”（72173020）、国家自然科学基金青年项目“碳关税与国际贸易分工调整：政策设计、效应评估与对策研究”（72203038）、国家社科基金一般项目“美国制裁对我国经济安全的影响测度及应对研究”（23BGJ091）。

待遇 (De Minimis Exemption)^①，这一举措引发连锁反应，促使多个经济体重新审视本国的有关政策。

区别于传统货物贸易，跨境电商贸易（此处特指企业对消费者模式，即B2C）具有碎片化、小额化和高频次的特征（李志远和刘丹，2022），这恰好适用于部分国家为避免不成比例的行政负担而出台的小额免税政策。凭借为阈值以下的包裹提供免税与通关便利的双重优势，这项政策在跨境电商贸易中被广泛应用。2022财年，美国约83%的电子商务进口以免税申报模式入境。看似“微不足道”的小额免税政策，实则助推了跨境电商贸易的快速发展。

尽管小额免税政策在降低海关执法成本和消费者购物成本等方面发挥了积极作用，但海量的进口包裹也引发了国内零售商和政府对不公平竞争及税收流失的担忧与批评（Fang和Ma，2024）。特别是近年来，美国国内关于取消进口商品小额免税待遇的呼声愈来愈高，推动美国跨境电商税收政策由适度宽松向严格监管转变。美国作为全球主要的消费市场，其跨境电商税收政策的任何变动都将对中国跨境电商发展产生显著影响（房超和唐玲，2025；秦若冰等，2025）。然而，不同于传统的作用于大额货物贸易的关税自由化与贸易便利化这类显性议题（Bas，2012；Djankov等，2010），学界对于与低值货物贸易密切相关的小额免税政策的关注度仍然不足。现有研究主要基于成本—收益分析框架，利用美国（Hufbauer和Wong，2011）、加拿大（Latipov等，2018）和欧盟（Hintsa等，2014）的相关数据，粗略地估算了小额免税阈值变动后，各国潜在的税收损失与交付链上各方节省的货币化成本，并一致认为一个相对较高的阈值可以为进口国带来净经济效益。就研究视角而言，上述研究普遍基于进口国的立场，考察小额免税政策调整对国内各利益相关方福利的影响。关于进口国小额免税政策变动对出口国贸易的影响研究仍较为有限，尚缺乏从出口国视角出发的系统性探讨。本文在梳理美国小额免税政策最新修订动态与未来走向的基础上，重点分析了政策调整的动因、与其他经济体在政策变动上的差异及对中国出口的影响，并据此提出中国政府和企业的应对策略。

二、美国小额免税政策的历史演进与最新动向

美国针对跨境电商的税收主要是关税与销售税。其中，关税由联邦政府统一征收，但在小额免税政策下，跨境电商进口的低值商品无须缴纳关税；销售税由州政府和地方政府自主决定是否征收及具体税率，但根据1992年“Quill公司诉北达科他州”案确立的“实体存在原则”，若远程销售商未在买方所在州设立实体，也无须缴纳销售税。2018年6月，美国最高法院裁定各州有权对未在本州设立实体但与本州存在经济关联（Economic Nexus）的电商卖家征收销售税^②。尽管这一政策调整终结了部分州针对跨境电商的销售税豁免，但800美元以下的进口电商包裹继续受益于小额免税政策下的关税豁免。美国海关及边境保护局（United States Customs and Border Protection，CBP）数据显示，2018—2024年享受小额免税待遇的进口货物总值由292亿美元增至646亿美元，

年均增长率高达20.2%。直至2025年，随着特朗普政府将小额免税政策的取消范围逐步扩展至全球，跨境电商进口商品长期享有的税收优惠才彻底终结。小额免税政策调整是近年来美国跨境电商税收监管趋严的集中体现，本文将对该项政策的历史演进和最新动向进行梳理分析。

（一）从行政成本控制到贸易便利化措施

美国的小额免税政策可以追溯到1938年（Casey，2025）。当时为了减轻不必要的行政负担，美国在《1930年关税法》（Tariff Act of 1930）中新增第321条（Section 321），规定对低于特定阈值的进口物品给予关税豁免，以避免政府对低值物品征税所产生的行政开支与潜在的税收收入不成比例。因此，第321条的立法初衷主要在于保障美国财政收入，并非以推动贸易便利化为目标。1993年，为应对不断增长的通货膨胀，美国颁布《海关现代化法案》（Customs Modernization Act），将免税阈值提高至200美元。2016年，在FedEx、UPS等快递公司及亚马逊、eBay等大型电商平台的积极游说下，奥巴马政府进一步将免税阈值提升至800美元，并将其重新定义为一项贸易便利化促进措施。此后，美国的小额免税阈值一直维持在800美元，是全球范围内关税豁免阈值最高的国家之一。

（二）小额免税政策收紧趋势下的立法僵局

受益于800美元的豁免阈值，运往美国的小额免税包裹数量连年攀升。根据CBP的统计，2013至2022财年，小额免税进口包裹数量从约1.2亿件增至6.85亿件，增幅达470%左右。这一庞大的贸易规模引起了美国多位议员的高度关注，由此发起了多项旨在修订小额免税政策的立法提案^③。不同法案虽然在数据收集和违规处罚等具体要求上有所不同（见表1），但其核心目标均是收紧或取消中国商品的小额免税待遇。不过，由于美国国内复杂的利益博弈，多项改革法案长期未能取得实质性进展。鉴于短期内通过立法方式调整小额免税政策并非易事，美国的政策思路由立法方式转向行政手段。2024年9月，拜登政府宣布，将采取措施限制低值商品的免税进口，以应对免税进口包裹数量的激增，拟定的主要行动有：取消对受到201、301和232条款贸易执法行动约束的产品适用小额免税的资格和提供小额免税货物的具体信息。为响应并落实拜登政府宣布的行政措施，2025年1月，CBP发布了“改革小额免税入境申报程序”和“设定小额免税适用范围”的两项拟议规则制定公告。

表1 拜登政府代表性立法提案的政策细节

提案	额外清关费用	数据收集	违规处罚
《结束中国滥用小额免税规则法案》	×	10位 HTS 编码	首次 5000 美元； 后续 10000 美元
《打击非法商品、帮助值得信赖的进口商和美国净收益法案》	2 美元/每票货物		
《进口安全与公平法案》	×	适当的 HTS 编码	

续表

提案	额外清关费用	数据收集	违规处罚
《2023 年小额免税互惠法案》	×	至少 4 位 HTS 编码	×
《关闭小额免税漏洞法案》	×		引入处罚

资料来源：作者根据提案文本整理。“×”表示提案中未包含有关内容。

（三）以行政手段强势收紧对华小额免税政策

不同于拜登政府循序渐进的改革思路，2025 年特朗普上任后，通过行政手段推进小额免税政策改革的进程明显加快。2 月 1 日，特朗普直接援引《国际紧急经济权力法》（International Emergency Economic Powers Act, IEEPA）签署行政令，对自中国进口的商品加征 10% 的额外关税。行政令第 2 条第（g）款规定，此次被加征关税的中国商品不再适用于 800 美元的小额免税待遇，由此将中国商品排除在免税政策适用范围之外。不过，由于执行层面准备不足，美国被迫暂时恢复了针对中国商品的小额免税待遇。然而，特朗普在 4 月 2 日再次发布行政令，宣布自 5 月 2 日起正式取消对价值 800 美元以下中国小额包裹的关税豁免政策（屠新泉等，2025）。

如表 2 所示，根据白宫 2025 年 5 月 12 日发布的修正案，美国要求通过非国际邮政网络^④进口的中国小额包裹，必须缴纳所有适用关税（“最惠国关税”+“301 条款关税”+“芬太尼关税”+“对等关税”）。而通过国际邮政网络进口的中国小额包裹，则由国际邮政承运人代收代缴关税。承运人要么按照 54% 的税率缴纳从价税，要么按照每件 100 美元的税额缴纳计件税。美国实施差异化的监管措施，旨在解决邮政渠道征税难、监管弱的问题。

表 2 2025 年 5 月以来美国小额免税政策的主要变动

时间 \ 来源地	中国内地和中国香港	其他国家或地区
2025 年 5 月 2 日之前	享受关税豁免	
2025 年 5 月 2 日起	通过国际邮政网络寄送的包裹,需缴纳:从价税 54% 或从件税 100 美元以及保证金;通过非国际邮政网络寄送的包裹,缴纳现行货物税	享受关税豁免
2025 年 8 月 29 日起	通过国际邮政网络寄送的包裹,需缴纳:从价税按原产国适用的 IEEPA 有效关税率征收/从件税 80 美元(原产国 IEEPA 有效关税率低于 16%)、160 美元(原产国 IEEPA 有效关税率在 16%~25% 之间)或者 200 美元(原产国 IEEPA 有效关税率高于 25%);通过非国际邮政网络寄送的包裹,缴纳现行货物税	
2026 年 2 月 28 日起	一律征收从价税	

资料来源：作者根据白宫行政令整理。

（四）立法与行政并举，全面终止小额免税政策

在相关立法进展缓慢的背景下，特朗普政府选择绕开立法程序，援引 IEEPA，依靠行政手段快速推动取消中国低值商品适用的小额免税待遇。但该策略性举措被认为超越法定权限，并引发了司法挑战^⑤。

作为回应，特朗普政府在立法和行政两个层面采取行动：在立法层面，将终止小额免税待遇的条款纳入“大而美”税收与支出法案（One Big Beautiful Bill Act），并于2025年7月4日签署生效，从而为自2027年7月1日起终结对所有国家商业货物的小额免税待遇提供了明确的法律依据，使司法挑战所带来的不确定性仅限于免税政策正式废除前的过渡期；在行政层面，特朗普发布行政令，宣布自2025年8月29日起全面暂停针对800美元以下小额包裹的免税政策，将此前仅适用于中国内地和中国香港的贸易限制措施扩展至全球范围。值得注意的是，此次行政令中特别设有可分性条款（Severability），明确规定即便此前根据IEEPA所设定的任何关税未来在法庭上受到质疑乃至最终被裁定无效，终止小额免税待遇的决定仍将保持独立有效。这为在持续的法律争议中阻止各国商品在过渡期内继续享有小额免税待遇提供了保障。

（五）司法挑战下特朗普政府小额免税政策的走向

2025年8月，美国联邦上诉法院裁定美国总统特朗普实施的大部分关税政策非法（仅指“芬太尼关税”和“对等关税”）。法院认为，特朗普援引IEEPA加征关税超越了其职权范围。特朗普政府随即向美国最高法院提起上诉。2025年11月，美国最高法院已就特朗普大规模加征关税的合法性举行口头辩论，但最终裁决时间尚未确定。鉴于2027年全面废除小额免税政策的决定已通过立法程序予以确认，预计最高法院不会推翻特朗普政府提前终结各国小额免税待遇的行政令。然而，若最高法院维持上诉法院的裁决，美国进口商品的关税税率将回归至特朗普第二次就任之前的水平。尽管特朗普仍可援引其他法律条款加征关税（如《斯姆特—霍利关税法》第338条），但其在关税加征幅度和适用持续时间方面均受到限制。

三、美国取消小额免税政策的动因分析

与其他经济体相比，美国的小额免税政策呈现出“高阈值+宽准入+简流程”的组合模式。这一制度设计虽为美国消费者带来了极大的便利，但同时引起了本土零售商的强烈反对，认为该政策削弱了本地企业的市场竞争力。此外，该政策也加剧了美国政府对非法货物流入与税收流失的担忧。

（一）保护本地产业与就业，回应利益相关方的诉求

尽管在过去的近百年中，小额免税政策一直用于免税进口“小商品”。但直到近年，由于小额免税进口额的快速增长，这一政策才引起美国社会的广泛关注。如图1所示，2012—2020年间，美国小额免税进口额从0.5亿美元增至670亿美元，占总进口比重由0.01%升至2.8%；在消费品进口中，其占比从0.01%上升至9.3%；在电商销售额中的占比则从0.0%增长至8.3%。

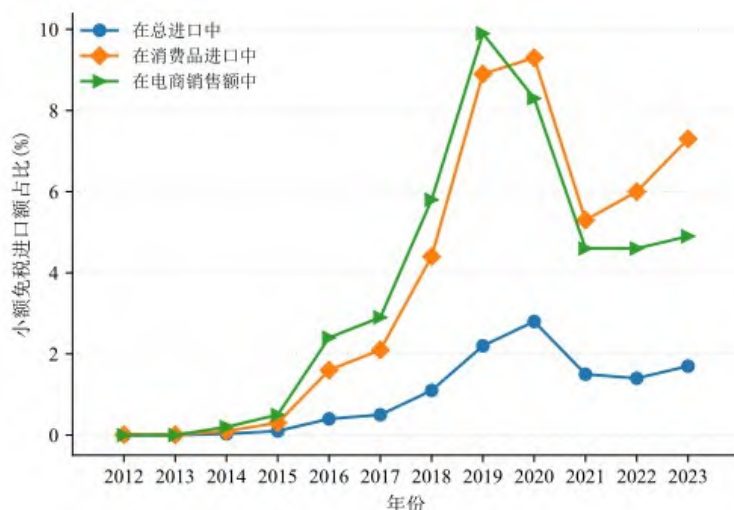


图1 2012—2023年小额免税进口在美国进口贸易中的占比变化

资料来源：根据Fajgelbaum和Khandelwal（2024）、CBP和UN Comtrade数据库数据计算编制。

不断涌入的小额免税包裹引发了美国社会对不公平竞争的担忧。由于关税豁免阈值设定为800美元，美国消费者的日常跨境消费普遍享受免税待遇，从而使海外制造商相较于美国本土企业在价格上获得了相对优势。美国纺织服装制造商和零售商一直是反对800美元小额免税政策的主要群体。他们认为，希音（Shein）在美国的迅速崛起，正是借助小额免税机制，使服装等商品能够直接从中国工厂和仓库配送至美国消费者手中，从而规避关税与监管，并凭借价格优势削弱美国纺织服装业的竞争力，冲击美国就业^⑥。美国纺织组织全国委员会（National Council of Textile Organizations，NCTO）的数据显示，受小额免税政策影响，近两年间美国已有28家纺织工厂关闭^⑦。为了促使国会和政府尽早修改第321条，NCTO一方面联合其他利益相关方组建了“关闭小额免税漏洞联盟”（Coalition to Close the De Minimis Loophole），并积极推动《进口安全与公平法案》的立法进程；另一方面持续致信美国政府，呼吁尽快堵住小额免税这一政策“漏洞”，并警告称，若仅提高进口关税而不同步解决小额免税问题，将会刺激更多商品借此机制进入美国市场，从而使国内纺织与服装制造业在不公平，甚至具有破坏性的竞争环境中艰难运营。

（二）强化进口商品监管，遏制非法货物入境

针对800美元以下的进口货物，美国不仅提供免税优惠，还配套了高效便捷的进口通关程序——免税申报（§ 321申报）。与简易申报和正式申报相比，免税申报模式更具成本和时间效率优势：一方面，免除商品处理费（约2.22至9.99美元）、经纪人费用（约20.97美元）以及保证金；另一方面，大幅简化了海关检查程序，并减少了国际货运所需的文书工作，从而提高了通关速度。然而，批评者指出，原本旨在便利低值商品进口的通关程序反而助长了非法货物（如假冒伪劣商品、未获批准的健康和美容产品）进入美国。小额包裹的激增使有限的海关监管资源愈发捉襟见肘，只有极少的小额包裹会被拦截并进一步筛

查。因此，寄件人仅需提供不准确或模糊的货物描述，便能使非法货物轻松绕过入境检查。根据CBP的统计，2023财年因健康和安全违规被查获的货物中，85%为小额包裹。部分美国团体和议员更是将本国的芬太尼危机与小额免税政策相挂钩，指责正是这一免税政策导致芬太尼成品及其化学前体大量流入美国。特朗普政府也支持这一观点，并在行政令中强调，取消小额免税待遇是应对由芬太尼及其他合成阿片类药物泛滥所引发的紧急经济状态的必要措施。

（三）增加关税收入，缓解财政赤字压力

2024财年，美国联邦政府财政赤字高达1.83万亿美元，占其国内生产总值的6.4%。持续扩大的财政赤字推动联邦政府债务总额攀升至36.04万亿美元，创历史新高。面对严峻的债务问题，特朗普在其再次上任初期可用于增加财政收入的政策工具却极为有限。一方面，尽管个人和企业所得税是美国联邦政府的主要收入来源，但特朗普致力于延续对这两类税种的减税政策；另一方面，由于联邦债务上限已被冻结在36.1万亿美元，政府通过发行国债融资的空间亦受到限制。在此背景下，特朗普政府将征税重点转向国外，通过加征关税以增加财政收入，并提出了“以高关税取代个人和企业所得税”的政策构想。

随着政府加大利用关税作为增加财政收入补充手段的力度，小额免税政策也逐渐被视为削弱政府征税能力的主要短板。特朗普政府推算，仅在2024年，小额免税政策便导致108亿美元的关税收入损失，约占同期关税收入的12.26%。因此，特朗普政府认为有必要取消该政策，以恢复相应的关税收入。

（四）作为对华遏制与施压的政策工具

此次美国对小额免税政策的调整具有极强的针对性，初期明显指向中国，意在压缩中国低值商品，尤其是跨境电商产品在美国市场的竞争空间，从而削弱中国的出口优势。长期以来，小额免税政策为低值商品进入美国市场提供了关税减免和通关便利。美国方面认为，这一政策为Shein等中国跨境电商平台的迅速崛起提供了关键助力。此次针对中国的政策调整将打破这一格局，使中国企业被迫面临更高的经营成本和更复杂的清关流程，进而达到遏制其在美国市场进一步扩张的目的。同时，这一政策变动也反映出美国持续推进“去中国化”产业链战略（杨勇和胡渊，2025）。中国在全球制造业中占据核心地位，美国长期以来对中国供应链形成了高度依赖。随着地缘政治紧张和全球产业链重塑，美国有意通过限制中国低值商品的流入，迫使本土企业寻找替代供应来源，并推动制造业回流或向友好国家转移，从而降低对华供应链的依赖度。

此外，不断收紧的小额免税政策，既是自2018年以来美国对华加征关税政策的延续与补充，也是中美贸易摩擦升级过程中，美国政府对华遏制与打压的贸易政策工具。美国CBP数据显示，2018—2021年间，经小额免税机制进入美国的包裹累计超过23亿件，其中来自中国的比例高达65%。这一高比例被美国视为中国借助免税政策规避对华

关税的体现。彼得森国际经济研究所（Peterson Institute for International Economics，PI-IE）的数据显示，截至2024年12月，受2018—2019年中美贸易摩擦期间大幅加征关税的影响，美国对华进口商品的平均关税已达到20.8%，远高于最惠国税率水平。美国认为，小额免税机制已成为现行贸易政策体系中的“漏洞”，削弱了其通过加征关税限制中国产品进口的政策效果，因此开始重新审视并调整相关政策安排。2025年特朗普重返白宫后，美国对华小额免税政策的每一次调整均带有鲜明的政治色彩。无论是最初以所谓“芬太尼问题”为由，威胁取消中国小额包裹的免税待遇，还是此后因对等关税引发的贸易摩擦而持续加码针对中国小额包裹的关税措施，其根本目的均在于服务“美国优先”的政治主张。

四、美国小额免税政策变动的国际对比

（一）其他经济体小额免税政策的调整动态及动因分析

1. 其他经济体在美国政策变动前已采取的行动

部分发达经济体与发展中经济体早在美国采取相关行动之前，便已收紧本国的小额免税政策。欧盟、马来西亚、英国、泰国和澳大利亚均为中国跨境电商零售出口的主要目的地。如表3所示，2024年中国对上述经济体的出口额合计占比达38.7%（同期美国占比为24.16%）。截至2025年2月，这些经济体已相继取消低值进口商品的增值税（销售税）免征安排，并按照各自既定税率征税。主要出口市场跨境电商税收政策的集中收紧，已对中国跨境电商零售出口产生显著的负向冲击。例如 Fang 和 Ma（2024）发现，欧盟在2021年取消小额进口商品增值税免征政策后，中国跨境电商卖家的线上销售额降幅接近50%。值得注意的是，尽管部分经济体的小额免税政策同时涵盖关税和增值税（销售税），但相关调整普遍集中于增值税（销售税），而关税方面的小额豁免仍予以保留。

表3 截至2025年2月部分经济体小额免税政策调整动向

经济体 ^①	中国出口额占比/% ^②	增值税豁免(阈值金额)	关税豁免(阈值金额)
澳大利亚*	2.40	2018年取消(1000澳元)并加征10%商品服务税	保留(1000澳元)
欧盟*	19.97	2021年取消(22欧元)并加征对应的增值税	保留(150欧元)
英国*	4.12	2021年取消(15英镑)并加征20%增值税	保留(135英镑)
巴西	1.40	2023年起加征17%流转税	2024年取消(50美元)
南非	0.27	2024年取消(500南非兰特)并加征15%增值税	无
马来西亚*	9.32	2024年取消(500林吉特)并加征10%销售税	保留(500林吉特)
泰国*	2.89	2024年取消(1500泰铢)并加征7%增值税	保留(1500泰铢)
墨西哥	3.28	无	2025年取消(50美元)

资料来源：作者整理。

①*表示经济体的小额免税政策同时涵盖关税与增值税（销售税）。

②参照路透社统计口径，中国对贸易伙伴的跨境电商零售出口额，系低值简易通关商品（HS编码为98040000）、个人跨境电商商品（HS编码为98050000）以及单项记录价值不超过2000元人民币的非税、证进口商品（HS编码为98010010）的加总出口额。中国对贸易伙伴的出口额占比同样据此口径计算编制。后同。

2. 其他经济体取消增值税豁免政策的动因分析

维护公平竞争、增加税收收入与阻止非法商品入境，已成为多数经济体推进跨境电商增值税（销售税）改革的普遍共识。首先，对于提供进口商品增值税小额免征待遇的国家而言，其增值税规则实际上存在一种不对称性：本土企业必须为其在境内开展的所有交易缴纳增值税，而对于跨境电商卖家，如果其向境内消费者交付商品的货值不超过特定阈值，这些商品则免征增值税。规则上的不对称性进一步导致了竞争上的不公平：跨境电商卖家在低值商品的定价上更具优势。为了确保公平的竞争环境，保护本地零售商，多国已取消增值税小额免征政策，并对进口商品设定了与本土商品一致的增值税税率。其次，由于只有低于阈值的进口商品才能免征增值税，跨境电商卖家因此有动力故意低估和虚报商品价值，使其货值刚好低于免税阈值，从而逃避缴纳增值税（即增值税欺诈）。随着全球跨境电商的迅猛发展，滥用小额免税政策造成的税收流失问题愈加凸显^⑧。为了有效遏制此类税收欺诈行为，多国通过扩大税基，将所有跨境包裹（无论其价值大小）统一纳入征税范围，从而堵塞现有税收漏洞。最后，多国认为小额免税渠道已经成为非法商品流入本国的潜在隐患。OECD（2025）报告显示，由于多数经济体对小额包裹的筛查不严，大多数侵权假冒商品正是以小包裹形式运输。为了更有效地逃避检查，这些非法商品逐渐被分散到更多、更小的包裹中，进一步增加了监管部门的检测难度，形成了逃避监管的恶性循环。此外，部分经济体认为小额包裹的大规模运输还对环境和气候产生了显著的负面影响。

（二）美国与其他经济体在小额免税政策变动上的主要区别

从整体趋势来看，自2018年以来，为应对跨境电商快速发展所带来的税收流失及市场不公平竞争问题，多个中国跨境电商零售出口的主要市场均强化了跨境电商的税收征管。因此，美国此次取消小额关税免征政策并非孤例，其政策动机与其他经济体高度一致，且同样以彻底终止特定税种免税待遇的方式实施。

然而，从具体行动来看，美国的政策调整在税种选择、实施力度以及适用对象等方面，与其他经济体存在明显区别。首先，在税种选择上，其他经济体主要调整增值税或销售税，对关税的小额豁免仍予以保留，而美国此轮政策调整聚焦于关税。不同于以交易金额为基础、计征规则明确且可由电商平台代征代缴的增值税，关税征收涉及原产地判定、商品归类和价值评估等复杂环节，必须由海关办理，这导致取消关税豁免的行政成本或大于潜在的税收收入。因此，多国在推进取消关税豁免政策时反复权衡^⑨。而特朗普政府在短短七个月内，便确定取消小额关税豁免、搭建能够全面且快速处理关税收入的系统，并通过立法程序予以确认。其政策逆转之迅速、力度之彻底，远超其他国家。其次，美国的政策调整呈现出鲜明的针对性。以“大而美”税收与支出法案的签署为分界：在前一阶段，美国仅针对中国跨境零售电商，在保留其他国家关税豁免待遇的同时，先后两次通过行政手段取消中国商品的小额免税待遇；在下一阶段，特朗普政府通过立法明确将于2027年全面

废除小额免税政策，并利用行政手段，将终止免税政策提前扩展至全球范围。与美国不同，大多数经济体在调整小额免税政策的实际行动中，并未针对特定国家，而是面向所有国家统一取消豁免待遇。最后，美国不但取消了既有的关税豁免，还对跨境电商进口商品征收更高的差别化关税。特朗普政府将IEEPA关税适用于跨境电商进口，不仅大幅提高了征税力度（截至2025年11月，美国平均关税已从2025年初的不足2.5%提高至15%以上），还对不同贸易伙伴实施差异化关税（如对日本和韩国商品征收15%的关税、对越南商品征收20%的关税），明显违背了世界贸易组织的非歧视原则。

五、美国取消小额免税政策对中国出口的影响

长期以来，美国都是中国跨境电商零售出口的最大市场。2020—2024年间，中国对美国的跨境电商零售出口额由393.1亿元迅速增长至1640亿元，呈现持续扩张趋势。然而，受美国取消小额包裹免税政策的影响，2025年5月至10月，中国对美国的跨境电商零售出口额只有449.41亿元，同比下降44.37%。具体而言，美国政策调整通过推高贸易成本、改变物流与竞争模式，并引发政策外溢效应，对中国跨境电商零售出口造成多重冲击。

（一）贸易成本攀升挤压对美出口空间

1. 关税成本相对增加

随着美国将小额免税政策的取消范围扩展至全球，表面上看，中国商品似乎与其他来源国的商品回到“同一起跑线”，但实际上，由于美国将IEEPA关税适用于跨境电商小额包裹，中国商品适用的关税进一步上升，与其他国家的平均税率差距已从17.7%扩大至36.8%。其中，作为中国对美跨境电商出口的主要品类，纺织品和服装类产品面临高额关税，企业出口利润空间明显压缩，只能通过提高产品售价，将部分成本压力转嫁给消费者^⑨。尽管终端消费者在国际贸易中的税收敏感度远低于企业（马述忠等，2025），但在较高的涨幅下，美国消费者可能会转向来自关税较低国家的替代产品。

2. 非关税贸易成本上升

取消小额免税政策使进口商品无法享受简化清关流程，进而推高三类非关税贸易成本。一是合规成本。一方面，简易申报和正式申报均要求提供原产地证明和完整的10位HTS编码。另一方面，“大而美”税收与支出法案对违反低值货物入境规定的行为引入了罚款措施（首次违规最高可罚5000美元，后续每次违规最高可罚1万美元）。为避免因申报不准确带来的罚款风险，电商卖家必须提前规划并投入必要资源以加强合规管理，这对资源有限、缺乏专业合规团队的中小企业构成额外负担。二是清关费用成本。原本可以免税并快速通关的包裹，如今即便通过简易申报进入美国，也要在缴纳关税的同时支付约23.19美元的行政费用（Fajgelbaum和Khandelwal，2024）。小额免税包裹的平均价值仅为56美元，而新增清关费用占包裹价值的比重将高达41%，这会大幅削弱甚至完全抵消原有价格

优势。三是清关时间成本。终端消费者对物流时效性要求普遍较高，而新规下烦琐的海关程序显著延长了运送时间，这会影响消费者的需求偏好，并促使其转向其他购买渠道。服装类商品尤为敏感，其销售受季节和潮流影响较大，若错过关键销售窗口，往往面临库存积压或大幅降价的风险。以上三类成本的叠加进一步压缩了电商企业的利润空间。

（二）重塑中国跨境电商对美出口格局

1. 物流模式：由“小包直邮”转向“海外仓+本地化履约”

2024年，约21.08%的中国对美跨境电商出口是通过跨境小包裹渠道实现。然而，当前关税成本的激增与清关时效的骤降，已彻底动摇了“跨境小包裹直邮”物流模式的经济性与时效性基础。为稳住美国市场份额，电商企业须转向“海外仓+本地化履约”模式，即在当地预先建立或租用仓储设施，将货物批量入库，并通过本地化分拣与配送实现快速交付。然而，从资金压力来看，物流模式的调整不仅重塑了企业的成本结构，使其由“跨境空运+配送”转向“跨境海运+仓储+配送”，更重要的是，它改变了部分成本发生的时间。在海外仓模式下，跨境海运与仓储成本需在交易实际发生前投入，这对企业的资金筹措与管理能力提出了更高要求。从经营风险来看，“企业先备货、消费者后下单”的履约模式会放大需求判断偏差、库存结构失衡及商品滞销等风险。一旦海外市场需求与前置备货不匹配，企业将错失销售良机或面临库存积压等经营风险。从合规挑战来看，海外仓的建设与运营必然涉及目的国的市场准入和监管要求。若企业自建海外仓，则需遵守美国的税务、劳工和环保法规；若租赁电商平台提供的海外仓，则必须遵循平台日益严格的规则（如知识产权保护）；若租用第三方海外仓，则需防范第三方操作不当（如消费者信息泄露）所带来的连带责任。在上述多重压力的共同作用下，跨境电商行业正面临新一轮洗牌，其突出表现便是“马太效应”——资金实力雄厚且拥有合规管理团队的大型企业能够借助“海外仓+本地化履约”模式有效分散风险，进而稳固甚至扩大市场份额；而中小企业则可能因难以负担高额仓储与库存管理成本而被迫缩减业务规模甚至退出美国市场。

2. 竞争模式：由价格竞争转向质量竞争

小额免税政策在2018—2019年中美贸易摩擦期间发挥了重要缓冲作用（Deng, 2024）。中国跨境电商卖家利用该免税申报机制，抵消了加征关税所引致的提价压力，从而得以维持低价竞争策略。然而，随着小额免税政策的彻底终止，这一缓冲作用也不复存在。面对激烈的竞争与不断攀升的贸易成本，惯用低价竞争策略的中国电商卖家必须重新定位。若坚守原有模式，则需在不确定的贸易环境中，接受极低的利润率方能与受保护的美国本土零售商竞争，风险高且不可持续。反之，可行的出路在于提升产品质量，通过技术创新与产品差异化开拓增量市场，从而规避价格战与关税冲击。在此趋势下，企业的竞争模式逐步转向质量导向，一方面不断提升以低价竞争为主的低质产品的质量，另一方面持续开发高附加值和差异化产品，以增强市场竞争力和抗风险能力。

（三）美国政策外溢将形成连锁冲击

在美国宣布取消对中国商品适用的小额免税待遇后，多个经济体启动或加快了本国小额免税政策的调整进程。欧盟于2025年2月5日宣布将尽快废除150欧元以下进口包裹的关税豁免政策，并在11月达成内部一致，决定将原计划于2028年取消的关税豁免政策大幅提前至2026年实施。与此同时，英国、日本和泰国也相继跟进，宣布废除或调整本国针对低值进口包裹的关税或消费税豁免安排。

以上政策调整在很大程度上源于相关政府对贸易偏转效应的防范。他们普遍认为，若继续保留小额免税政策，出口美国受阻的中国跨境电商包裹可能借此转向本国市场，进而对本土产业和就业造成冲击。其中，欧盟是中国跨境电商零售出口的第二大市场，仅次于美国。2024年，约有41.4亿件来自中国的小额包裹免征关税进入欧盟，交易额达191亿美元。自美国正式取消对中国商品适用的小额免税政策后，部分原本出口美国的中国跨境电商小包裹转而大规模涌入欧盟市场。中国海关数据显示，2025年前三季度中国对欧跨境电商零售出口额高达205亿美元，已超过2024年全年水平。为应对跨境小额包裹数量持续攀升所带来的紧迫性，欧盟决定自2026年7月起对所有价值低于150欧元的进口包裹统一征收3欧元的关税，作为在2028年海关系统全面建成前的过渡性安排。

欧盟等主要经济体间这种“以邻为壑”的政策取向，不仅标志着全球跨境小额包裹“免税时代”的全面终结，更是推动全球跨境电商规则体系的深度重构（李宏兵等，2025）。在治理理念层面，各国跨境电商的治理逻辑正由以贸易便利化为核心，转向更加重视税收征管、合规审查与风险防控；在制度实践层面，跨境小包裹被全面纳入各国常规贸易与税收监管框架之中，不再作为“特殊例外”予以对待。在此背景下，中国跨境电商企业面临的已不只是来自美国单一市场的政策冲击，而是多国叠加的系统性合规挑战。企业在应对显性关税成本上升的同时，需不断健全内部合规与风险控制机制，警惕隐性合规风险的持续累积。

六、中国的应对策略

（一）政府层面

1. 积极引导海外仓建设

海外仓正在成为中国企业出海的关键助力。然而，作为一项重资产项目，海外仓企业面临融资难、融资贵以及海外投资经营风险较高等问题，这导致企业建仓意愿不强。针对融资困难，政府应发挥财政专项资金的引导作用，缓解企业在建设和运营海外仓过程中的资金压力。与此同时，政府还应鼓励政策性银行充分发挥其国家开发性和政策性贷款的优势，将政策性资源用于支持跨境电商企业的海外仓建设及运营融资；鼓励政策性出口信用保险公司为海外仓投资项目提供增信服务，便利海外仓企业的中长期融资。

针对投资经营风险，政府应为海外仓企业提供目标国家风险咨询、境外投资政策环境分析以及风险监测与预警服务。针对知识产权、税务、关务等企业关注的核心问题，政府应组织专题培训，加强能力建设，提升海外仓企业在出海过程中的合规水平。

2. 提高出口退税效率

美国取消小额免税政策后，中国电商企业的关税负担明显加重，对其在美国市场的跨境电商业务产生了负向冲击。出口退税可以减轻企业因关税上调带来的成本压力。然而，鉴于当前出口退税率进一步上调的空间已十分有限，出口退税政策的着力点应由“提高税率”转向“提升效率”，通过加快退税办理等方式，更好发挥其稳外贸作用。具体而言，政府有关部门需要进一步优化出口退税的申报和审批流程，缩短退税周期，加快资金回流速度，缓解企业的现金流压力。

3. 加强沟通，争取政策缓冲地带

美国国内不同利益群体在是否收紧小额免税政策的问题上持有不同的立场。从消费者的视角来看，若取消800美元的小额免税政策，美国整体福利损失可能高达130亿美元，同时关税负担将向低收入群体倾斜，呈现累退性。由此可见，受政策取消冲击最严重的，正是那些已因通货膨胀而陷入财务困境的美国居民。特朗普在竞选期间曾承诺降低美国民众的生活成本，但取消小额免税政策可能与其承诺背道而驰。从供应链的视角来看，FedEx、UPS和DHL等快递公司积极游说美国政府，争取尽可能保留小额免税政策。此外，大量依赖低价进口商品或原料以维持竞争力的美国中小企业也支持保留小额免税政策。基于此，中国政府可以积极争取美国相关利益群体的支持，对特朗普政府形成反向施压。

4. 助力外贸企业拓展内销市场，推进内外贸一体化

在外部环境日益严峻，尤其是在美国滥用关税措施的背景下，推动外贸企业积极拓展国内市场，已成为缓解外部冲击的现实选择。近年来，尽管中国在推进内外贸一体化方面取得了一定成效，但仍面临诸多限制因素。良性竞争机制缺失、市场销售渠道不畅、品牌影响力薄弱以及国内外标准衔接不足等问题，均在不同程度上制约了外贸企业开拓国内市场的步伐。为进一步推进内外贸一体化，政府应着力整治“内卷式”竞争，引导批发零售企业搭建服务外贸企业的内销平台，支持外贸代工企业加快培育自主品牌，并推动国内外标准体系有效衔接，从而实现渠道、品牌与标准的有效对接。

（二）企业层面

1. 做好风险预案，布局多元化市场

近年来，国际贸易环境复杂多变，保护主义盛行，这给全球跨境电商的发展造成冲击。在充满变数的环境中，主动调整比被动等待更为可取。面对经营风险与不确定性，首先，电商企业需要密切关注美国以及其他贸易伙伴国关税和通关政策的最新变化；其次，有能力的企业应当加快布局海外仓储，加强本地化履约能力，并确保有效管理库

存,降低库存积压风险;最后,企业可以通过多元化布局来减少对单一市场的依赖,增强风险抵御能力。依托于高质量共建“一带一路”,持续开拓中东等跨境电商“新蓝海”。

2. 塑造品牌价值,转向品牌出海

面对不断攀升的关税与非关税贸易成本,企业难以继续依赖价格优势维持其市场竞争力。在此背景下,品牌建设已成为提升产品核心竞争力的关键路径。企业应当从以下三个维度着手塑造品牌价值:其一,加大研发与创新投入,通过提升产品的技术含量与品质标准,满足海外市场对优质产品的多元需求;其二,完善产品与服务体系,企业在海外市场将面临不同的文化背景和消费习惯,因此需要及时调整服务模式,快速响应并妥善处理消费者的反馈与投诉,以此赢得良好的用户口碑;其三,充分利用数字化营销渠道,依托大数据和人工智能技术精准定位目标市场,实现个性化推广与精准内容营销,强化与海外消费者的互动沟通。此外,企业可以通过在社交媒体平台建立品牌账号,开展实时互动交流,进一步提升品牌曝光度和用户黏性。

注释:

①小额免税是指部分国家会对进口商品设定一个免税阈值(De Minimis Threshold),允许价值不超过该阈值的进口货物免征关税或其他税款(如增值税),并简化与之相关的进口清关手续。其中,豁免税种及其额度均属于国内规制范畴,由各国自主决定。

②经济关联是指州外销售商一旦在某州达到一定销售额或交易笔数,就必须进行注册并代收代缴销售税。

③相关法案有《结束中国滥用小额免税规则法案》(End China's De Minimis Abuse Act)、《打击非法商品、帮助值得信赖的进口商和美国净收益法案》(Fighting Illicit Goods, Helping Trustworthy Importers, and Netting Gains for America Act of 2024)、《进口安全与公平法案》(Import Security and Fairness Act)、《2023年小额免税互惠法案》(De Minimis Reciprocity Act of 2023)以及《关闭小额免税漏洞法案》(Closing the De Minimis Loophole Act)。

④国际邮政网络是指国际邮件快递服务。在中国内地,这一服务由中国邮政提供;在美国境内,则由美国邮政服务(United States Postal Service, USPS)提供。其他商业快递公司(如FedEx、UPS、DHL)则为私营实体,并不属于国际邮政网络的范畴。Fajgelbaum和Khandelwal(2024)数据显示,2023年USPS承运了美国8%的小额免税包裹。

⑤2025年5月,Detroit Axle向美国国际贸易法院(Court of International Trade, CIT)提起诉讼,指控特朗普政府未经合法程序单方面终止中国商品的小额免税待遇,违反了《行政程序法》(Administrative Procedure Act),并请求法院尽快裁决以恢复原有的免税待遇。7月28日,CIT驳回了进口商关于恢复中国低值包裹关税豁免的请求并搁置此案。CIT认为,由于特朗普在此前已被判违法的行政令中取消了这一豁免,因此在该裁决上诉尚未完成的情况下,单独考虑推翻政策的某一部分是“多余的”。

⑥美国快时尚零售商Forever 21在第二次申请破产保护时,将其倒闭归咎于Shein利用了小额免税政策,称这“削弱了”其业务。

⑦参见NCTO commends Senate for adopting provision ending de minimis in budget reconciliation bill, <https://ncto.org/ncto-commends-senate-for-adopting-provision-permanently-ending-de-minimis-in-budget-reconciliation-bill-today/>。

⑧据欧盟估计,每年因欺诈行为造成的增值税税收损失可高达70亿欧元。

⑨虽然也有部分国家明确提出取消小额关税免征政策,但进展缓慢。如欧盟和巴西,均于2023年提出取消小额关税

豁免，但分别因海关系统建设和国内争议延迟实施。

⑩路透社对Shein美国站上70件服装商品（涵盖女童、男童、男装及婴儿等类别）的价格进行了持续监测（监测区间为2025年4月24日至7月22日）。数据显示，儿童T恤价格上涨68%，男童短裤上涨57%，女童类服装上涨10%。其中，涨幅最大的10件商品，其合计价格由31美元上升至69美元，增幅达到123%。

参考文献：

- [1]房超,唐玲.跨境电商税收政策国际比较与优化路径研究:以De Minimis条款为例[J].国际商务研究,2025(2):102-114.
- [2]李宏兵,孙丽棠,田妮裳.高质量推进跨境电商国际合作:机遇、挑战与路径研究[J].国际贸易,2025(10):47-56.
- [3]李志远,刘丹.跨境电商统计监测体系建设难点与解决思路[J].国际经济评论,2022(2):160-176+8.
- [4]刘斌,崔楠晨,潘彤.美欧跨境电商零售监管政策变化的新趋势与中国应对[J].国际贸易,2025(2):25-37.
- [5]马述忠,杜特,房超.美国电商税法与中国跨境电商出口及其税收负担[J].经济研究,2025(1):91-107.
- [6]秦若冰,宁静馨,马弘.新时期我国外贸发展的新格局、新动能和新风险[J].国际贸易,2025(3):5-19.
- [7]屠新泉,田家琪,李建桐.特朗普第二任期贸易政策震荡、全球影响和中国应对[J].亚太经济,2025(2):13-28.
- [8]杨勇,胡渊.逻辑、策略与影响:安全化理论视角下的美国"去中国化"产业链重塑[J].当代亚太,2025(2):31-59+171-172.
- [9]BAS M. Input-trade liberalization and firm export decisions: Evidence from Argentina[J].Journal of development economics, 2012, 97(2):481-493.
- [10]CASEY C A. Imports and the section 321 (de minimis) exemption: Origins, evolution, and use [R].Congressional Research Service, 2025, No.48380.
- [11]DENG Jianpeng, LI Jialin, ZHU Linke. "De minimis" trade is not minimal: Tax avoidance and US-China trade conflicts [R/OL]. (2024-07-02) [2025-06-12]. <https://ssrn.com/abstract=4882406>.
- [12]DJANKOV S, FREUND C, PHAM C S. Trading on time[J].The review of economics and statistics,2010, 92(1):166-173.
- [13]FAJGELBAUM P D, KHANDELWAL, A. The value of de minimis imports[R].NBER Working Paper, 2024, No.32607.
- [14]FANG Chao, MA Shuzhong. Taxing the online haven: Impacts of the EU VAT reform on cross-border e-commerce [J].Journal of public economics, 2024, 239, No.105244.
- [15]HINTSA J, MOHANTY S, TSIKOLENKO V, et al.The import VAT and duty de-minimis in the European Union - Where should they be and what will be the impact? [R].Cross-border Research Association, 2014.
- [16]HUFBAUER G C, WONG Y. Logistics reform for low-value shipments[R].Peterson Institute for International Economics Policy Briefs, 2011.
- [17]LATIPOV O, MCDANIEL C, SCHROPP S. The de minimis threshold in international trade: The costs of being too low [J].World economy, 2018, 41(1):337-356.
- [18]Organization for Economic Co-operation and Development. Mapping global trade in fakes 2025: Global trends and enforcement challenges[R]. Paris: OECD, 2025.

Recent Trends and Implications of U.S. De Minimis Rule and China's Countermeasures

QIN Ruobing CUI Nanchen LIU Bin

Abstract: After returning to the White House in 2025, Donald Trump revoked the de minimis exemption for low-value Chinese shipments through executive order, ostensibly

in the name of strengthening import regulation. Consistent with the global trend toward tighter tax enforcement on cross-border e-commerce, the U.S. policy adjustment stands out for its rapid implementation, stringent enforcement, and a clearer focus on China relative to other economies. This move aimed to protect domestic industries, preserve employment, increase tariff revenues, and serve as a new tool of pressure against China. As the largest overseas market for China's cross-border e-commerce retail exports, the end of the de minimis exemption in the U.S. not only directly undermines the competitiveness of Chinese exports to the U.S., but also causes structural shifts in China's export patterns and triggers other countries to adopt similar measures, thereby causing a domino effect that further disrupts China's exports. Short-term uncertainty persists over how tariffs will be applied following the elimination of the de minimis exemption due to ongoing litigation challenging tariffs imposed under IEEPA. However, the One Big Beautiful Bill Act has formally confirmed that the de minimis entry privilege for commercial shipments from all countries will be eliminated, effective July 1, 2027. China needs to prepare proactively by strengthening trade-supporting policies, diversifying export markets, and accelerating the transition toward brand-oriented internationalization.

Keywords: Cross-Border E-Commerce Tax Policies; De Minimis Exemptions; China-US Economic and Trade Relations; China's Countermeasures

(责任编辑 金师波)