DOI:10.14114/j.cnki.itrade.2025.02.007

美欧跨境电商零售监管政策变化的新趋势与中国应对

刘　斌　　崔楠晨　　潘　彤

内容摘要：相较于传统贸易，跨境电商零售具有大量新手贸易主体和海量低值包裹等特征，这些特征与传统贸易监管体系不相适应，给各国监管带来了新的挑战。近年来，美国和欧盟通过前移产品安全风险防范关口、讨论取消跨境小包裹免税政策、强化平台打击知识产权侵权的责任以及提升包装绿色标准等边境措施或边境后措施，应对海量低值跨境零售包裹在通关、征税和知识产权保护等方面带来的压力。作为中国跨境电商出口的主要市场，美欧针对跨境电商零售监管政策的调整必然对中国跨境电商企业的市场准入、经营策略及合规成本等产生深远的影响。文章对上述问题进行了深入剖析，并基于政府和企业的双重视角，从积极建设海外仓、建立健全再生塑料应用规范体系、做好风险预案等方面，为中国跨境电商出口提出了应对策略。

关 键 词：跨境电商零售　监管政策　“小额豁免”规则　中国应对

跨境电商已经成为中国外贸发展的重要有生力量。跨境电商这一贸易新业态、新模式改变了生产者、销售者和消费者营销、销售以及购买商品的方式，提供了多样化的商品选择和创新的运输、支付和交付选项。通过降低准入门槛和经营交易成本，跨境电商为中小企业提供了进入国际市场的机会，并推动其成为全球供应链的重要参与者(鞠雪楠等，2020；马述忠等，2021)。海关总署统计数据显示，2024 年中国对美国和欧盟 27 国的个人跨境电商商品出口额分别为 8.36 亿元和 5.84 亿元，两大市场合计占中国个人跨境电商商品出口总额的 21.63%。然而，一国的出口增长不仅依赖于国内政策环境的支持，还受到贸易伙伴监管政策的影响。近年来，美欧针对跨境电商零售①的监管政策不断收紧，这一趋势可能对中国跨境电商出口构成主要障碍，中国亟需予以应对。

一、跨境电商零售的特征与监管挑战

(一)跨境电商零售的特征

跨境电商是指分属不同关境的交易主体通过电子商务手段达成交易的跨境进出口贸易活动。按照买卖双方交互类型的区别，跨境电商可以划分为企业对企业(business-to-business，简称 B2B)、企业对消费者(business-to-consumer，简称 B2C)和消费者对消费者(consumer-to-consumer，简称 C2C)等若干模式，其中 B2C 和 C2C 均面向最终消费者，因此又被称为跨境电商零售。与 B2B 模式相比，跨境电商零售展现出与传统贸易监管体系不相适应的特征，本文总结归纳为以下四个方面：

1. 大量的新手贸易主体

在传统的外贸企业通过跨境电商平台将商品出

[课题信息]本文是对外经济贸易大学国际经贸规则实验室培育项目(KYSYS-06)、对外经济贸易大学研究生科研创新基金项目“小规则，大作用：美国最低限度阈值的调整对中国出口的影响”(202401)以及 2024 年度青岛市社会科学规划研究项目“对接高标准数字贸易规则驱动青岛市人工智能产业发展路径研究”(QDSKL2401169)的阶段性成果。

[作者信息]刘斌，对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院研究员，政府管理学院副院长、博士生导师；崔楠晨，对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院博士研究生；潘彤，青岛科技大学经济与管理学院特聘副教授。通讯作者：崔楠晨，电子邮箱：cuinanchen@163.com。作者感谢匿名审稿专家们的宝贵意见和建议，当然文责自负。

① 本文的跨境电商零售监管政策既包括边境措施(如关税)，也涵盖边境后措施(如知识产权保护)，主要针对通过电商平台销售的零售进口产品。

中国知网　https://www.cnki.net

口到海外的同时，越来越多的中小企业甚至个体卖家选择转型入局跨境电商，由此出现了一类“小白”卖家。一方面，与传统外贸业务员相比，复杂的海关条例和关税政策成为这类贸易主体在跨境电商实际操作中的一大难题。他们对商品的进出口流程了解有限，合规管理较为薄弱，对各种潜在风险（如产品描述不完整或申报价值不准确）的认知度较低。另一方面，相比以往的外贸企业，这类贸易主体对海关当局而言也是“未知”的。在跨境电商零售模式中，涉及大量这些“未知”的企业或个体发送的“一次性”订单，导致海关难以逐一识别其中可能存在的违法行为（OECD et al.，2021）。

2. 海量的低值包裹

低值包裹的激增使海关监管资源捉襟见肘。与大批量、少批次且以吨计的大贸货不同，个体消费者通常高频次地少量购买，因此跨境电商零售模式下的订单大多是小批量、低价值的生活消费品，在运输时也以小包裹为主，由此掀起了一场“小包裹的海啸”。2016—2022 年间全球包裹数量由 640 亿件快速增长到 1610 亿件，增长约 1.5 倍（Pitney Bowes，2023）。小包裹汹涌而至，海关的监管业务量数倍增长，然而与飞速增长的跨境包裹数量相比，包裹本身的价值却显得“微不足道”。海关总署数据显示，跨境电商的进口清单数量是同期货物报关单数量的 56 倍，但是每单的平均价值不足货物报关单的万分之三（国务院新闻办公室，2023）。

3. 对物流时效性的要求增加

在 B2C 模式下，跨境电商企业直接面向个体消费者，主要满足零售层面的消费需求，消费者对物流时效性和可追踪性的要求显著增加。麦肯锡 2020 年发布的报告显示，约有 53%的美国消费者愿意为更快的运输和配送支付额外费用（Ecker et al.，2020）。然而，如图 1 所示，2023 年约 50%的跨境 B2C 包裹需要 8 天或更久才能运抵目的地（Statista，2024）。漫长的交货时间与消费者当日或次日收到包裹的期望相冲突。跨境电商企业只有提高物流效率，提升消费者体验，才能在激烈的竞争中留住消费者。考虑到物流成本已在跨境电商经营总成本中占据了较高比重，跨境电商企业需要在缩短交货时间和降低物流成本之间取得平衡。对海关当局而言，消费者对时效性要求的不断提升迫使海关保持顺畅、高效的清关流程。但是单价低而总量大的 B2C 订单导致海关监管业务量大幅增加，海关需要在确保安全和减少延误之间进行权衡。

4. 退换货流程复杂

跨境电商出口包裹的退货比例约为 5%，其中服装等部分品类商品的退货比例可达 10%以上（海关总署，2020）。不同于国内的快递物流，跨境电商物流距离远、时间长、成本高，且流程更加复杂。如图 2 所示，跨境电商物流涉及快递公司、船运或航空公司、清关公司和目的国的第三方物流服务商，涵盖启运国出口报关和目的国进口清关等中间环节。此外，商品在漫长退运途中可能发生损耗，这进一步加剧了“退货难”问题。综合考虑退运成本后，跨境电商企业通常会选择在海外降价促销、海外仓维修或销毁等方式处理退货商品。

（二）跨境电商零售贸易带来的监管挑战

Statista（2023）数据显示，2021 年全球跨境 B2C 电商市场规模为 7850 亿美元，预计到 2030 年将达到 79380 亿美元以上。跨境电商零售进口的迅猛增长以及不同于传统贸易的新特征对各国原有的监管体系提出了挑战。

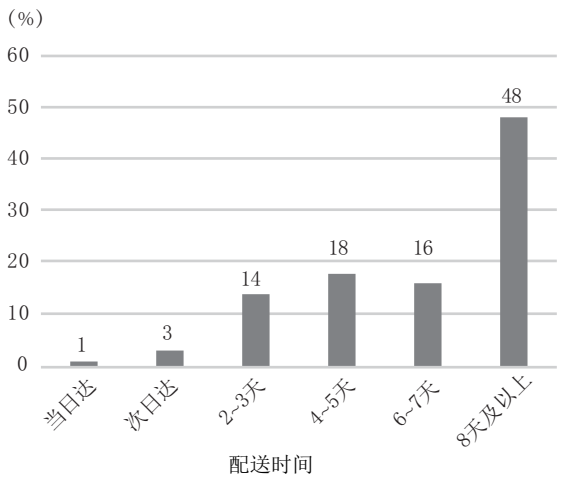

图 1　2023 年按配送时间划分的跨境 B2C 订单份额

资料来源：Statista（2024）。

中国知网 https://www.cnki.net

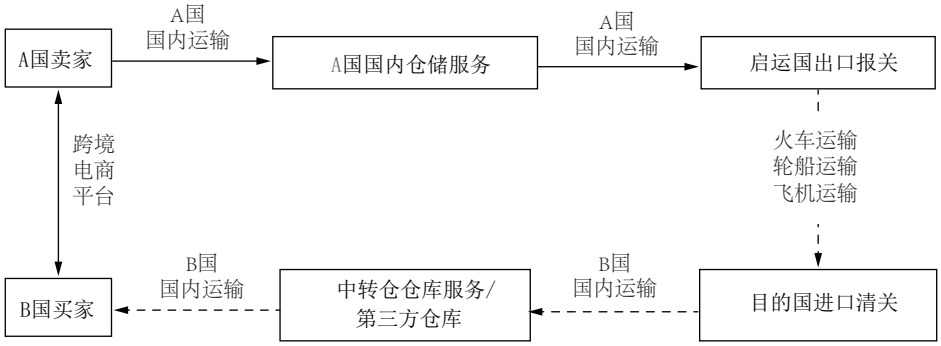

图 2　跨境电商物流基本流程

资料来源：根据相关资料整理。

1. 通关速度与监管效率不协调

加快包裹的通关速度是推动跨境电商发展的关键，也是海关面临的一项重大课题。对原本习惯于处理大型集装箱的海关监管部门而言，现在必须适应频次更高、价值更低的货物的清关，需要管理更多的包裹、处理更多的申报，并评估更多的进口文件资料。海关要提高监管效率，基于大数据对包裹开展更为科学、准确的风险评估，并根据违规风险的程度对入境的跨境包裹进行排序，集中资源处理那些高风险的货物。然而，由于跨境电商零售贸易中存在大量未被充分记录或监管的贸易主体，海关缺乏准确评估这些参与者行为特征的有关信息，难以识别其中的异常行为。为了应对潜在的包裹风险，海关通常会提高抽检频率或加强审查程序①，这种“增强型”监管容易造成海关延误或堵塞，与快速通关的目标相抵触。另外，个体商家或小型电商企业缺乏出口合规意识，经常在商品的 HS 编码、价值和数量等关键信息上出现申报错误，从而导致海关在监管过程中获得的包裹数据存在误差。依托这些历史数据开发的风险数据模型的预测准确性随之大大降低，因而建立可靠的风险评估指标体系成为一项极具挑战性的任务。这进一步加剧了海关监管难度和通关延误问题。海关想要在安全与效率之间取得平衡，必须掌握有关包裹、贸易商的准确信息以及能够可靠、精准地检测和识别危险的技术。其中，保证收集数据的准确性和充分性是实现这一目标的关键。

2. 难以有效地征收关税和其他税款

无论是传统贸易还是跨境电商，纳税人(报关人)都需提交跨境销售商品的申报价值、HS 编码和预计的关税税率等信息，海关则需要审定商品的价格、征收相应的税款并评估是否满足其他进口要求(如原产地要求)。在国际贸易中，部分国家认为花费时间精力评估和征收低价值货物的关税和税款是没有意义的。为了加快低价值进口商品的清关速度，部分国家会设定最低限度阈值(de minimis threshold，简称 DMT)②，允许价值不超过该阈值的进口货物免征关税和其他税款(如增值税)，并简化与之相关的进口清关手续。DMT 随国家或地区不同而有所差异(见图 3)，目前美国是全球范围内 DMT 最高的国家之一。

DMT 对跨境电商零售具有重大影响。不同于传统贸易，跨境电商零售具有碎片化、小额化和高频次的特征(李宗和等，2022)，这恰好适用于“微不足道”的 DMT 规则。以 B2C 模式出口的货物能有较高的比例依据 DMT 规则免税进入目标国家，并以更快的速度完成当地的海关和边境清关流程，因而跨

① 针对值得信赖的贸易商，各国在实际的海关监管中会存在部分灵活性操作，以促进贸易便利化和提高通关效率。

② de minimis 的概念来自拉丁文语“de minimis non curat lex”，表示一些微不足道或小到法律不会考虑的事情。

中国知网　https://www.cnki.net

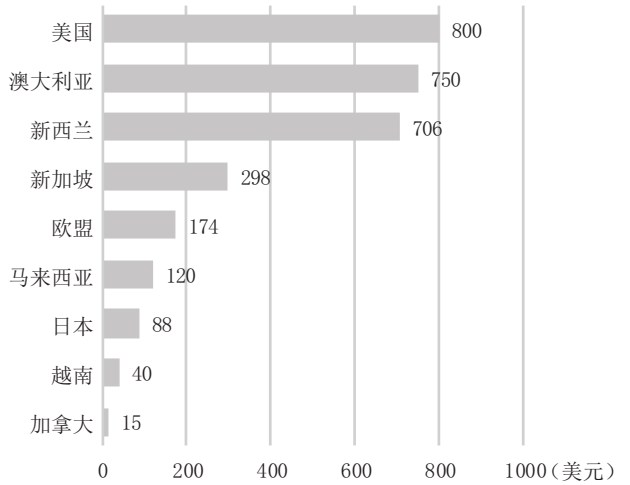

图 3　2021 年部分经济体设定的征收关税 DMT

资料来源：Global Express Association（2021）。

注：图中数据根据 2021 年 10 月 29 日该经济体货币兑美元汇率计算。

境电商出口企业也有机会以更具竞争力的方式向特定市场销售产品。

然而 DMT 规则在为全球 B2C 电商企业的发展提供巨大机遇的同时，也引发了所谓的“最低限度困境”。DMT 之上与之下税率的差异使跨境电商的经营者有强烈的动机将包裹“化整为零”（分割成小批量甚至单件物品），通过物流公司将商品直接运送到消费者手中。虽然法律文本中规定“为避免关税而分批运输的单个订单或合同所涵盖的商品并不符合 DMT 规则的应用条件”，但信息的不完全性[①]限制了进口国海关当局收集有关数据进行分析并识别不符合规则适用条件包裹的能力，存在“滥用”DMT 规则的情况。这一原本旨在加快小批量货物清关速度的条款在一定程度上成为部分跨境卖家“逃避关税的合法方式”，使进口国本地的零售商处于竞争劣势。为了增加税收收入和保护处于竞争劣势的本国企业，近期部分国家开始收紧对跨境电商的税收政策（高运胜等，2024）。

3. 惩处知识产权侵权行为的力度不足

跨境电商的快速发展帮助消费者轻松实现“买全球”，但与此同时滋生了假冒和盗版商品问题。OECD et al.（2021）报告显示，在被欧盟边境查获的假冒商品中，超过 50%是通过跨境电商渠道进入欧盟市场的，在线市场成为不法分子销售假冒商品的新渠道。对个体消费者而言，在线市场并不包含线下市场所具有的危险信号指标（如卖方可疑的位置）。不仅卖家的真实地理位置通常未知或模糊不清，而且其在销售伪劣产品时，还可能使用正品包装的图像误导消费者。由于在线环境下对卖家的审查相对薄弱，因此卖家不仅可以自行建立网站跨境销售伪劣产品，还可以相对容易地渗透到可信的电商平台之中。尽管知识产权所有者和消费者可以举报在电商平台上销售的假冒产品，但这些事后的努力并没有遏制在线非法假冒销售的普遍性。知识产权侵权者利用平台执法措施的漏洞，被删除后也能迅速地再次出现在在线平台上，由此形成了一种“侵权循环”。目前，在线卖家普遍通过包裹形式将商品直接跨境运送至个体消费者手中。然而，当携带假货的小包裹与其他合法交易的包裹混杂在一起时，处于防止知识产权侵权商品进入本国市场第一线的海关就面临着识别和筛查的巨大挑战。即便查获了侵权商品，海关也很难确认在线卖家的真实身份，通常只能扣押相关包裹，难以对知识产权侵权者实施实质性的惩罚措施。

4. 包裹包装废弃物导致塑料污染问题

包装在保护和运输货物中至关重要，但同时也带来了重大的环境问题。目前，欧盟正尝试调整运往欧盟的跨境电商包裹所允许使用的包装材料和类型，以提高包装的可持续性。塑料因其质轻、耐磨、防水和成本低等特性，成为常用的包装材料。欧盟 40%的塑料和 50%的纸张用于包装（European Commission，2022）。然而，塑料包装在跨境包裹中的广泛使用会带来严重的“白色污染”问题。一方面，不同于纸板等材料，塑料包装使用寿命通常较短，大多数为一次性使用，而且不易回收；另一方面，跨

① 因为无需正式申报，导致进口国海关当局对跨境电商进口商品的许多贸易数据元素（如 HS 编码）均不掌握。

中国知网　https://www.cnki.net

境电商运输过程中，为了减少包裹的碰撞挤压或防止被盗丢失，过度使用塑料包装的现象十分严重（比如在箱子中填充大量的气泡膜）。已有研究表明，在消费金额相同的情况下，在线购物产生的包装废物是线下购物的4.8倍（Kim et al.，2022）。

二、美欧跨境电商零售监管政策的最新动向

（一）产品安全风险防范关口在前移

海量的跨境包裹对各国海关在验证产品安全合规方面构成了严峻挑战。为应对这一问题，欧盟将产品安全风险防范的关口前移至跨境电商平台，以改变原先略显被动的监管模式。2024年12月欧盟正式实施《通用产品安全法规》（General Product Safety Regulation，简称GPSR），取代《通用产品安全指令》（General Product Safety Directive，简称GPSD）。作为一项法规，而非指令，GPSR完全适用于在欧盟（及北爱尔兰）市场上通过所有渠道（线上或线下）销售的非食品消费类产品。该法规通过对电商平台规定的一系列保障消费者安全的具体义务，间接强化了商品出口合规的要求①。在GPSR框架下，跨境电商卖家必须确保其销售的所有商品符合GPSR规定的安全标准，为出口到欧盟的商品设立合规性联系人（必须是在欧盟境内注册的人员），并且提供有关联系人、商品制造商和产品安全与其他要求的完整信息。这些信息既需要使用销售国家（地区）的语言，以标签的形式贴在商品、商品包装、商品包裹或随附文件上，也需要在线上商品详情页中进行展示。同时，GPSR还规定电商平台不得向不遵守有关规定的跨境电商卖家提供服务，以保证其可执行性。

GPSR突出了跨境电商平台在进口监管体系中的重要地位。跨境电商平台必须通过一系列尽职调查确保使用其平台的交易者仅销售符合适用法律和法规的产品。GPSR使跨境电商平台在产品安全性方面承担起新的“看门人”角色。通过赋予这些平台更多的监管责任和适当的惩罚权力，监管模式也由海关被动应对存在质量安全风险的进口商品转变为跨境电商卖家主动满足合规要求以规避因产品不安全或不符合法规的要求而被平台强制暂停交易的风险。通过前移风险防范关口，海关监管压力得以有效减轻。但不可否认的是，GPSR将给电商平台和跨境电商卖家增加额外的负担。

（二）跨境小包裹免税待遇或被取消

“小额豁免”规则广泛存在于世界各国的贸易政策中。这一规则的应用虽然有效降低了消费者的购物成本和监管的执法成本，但也引发了进口国关于不公平竞争的忧虑。目前已有多国宣布取消或讨论取消对跨境电商小额包裹的免税政策②。

长期以来，欧盟的增值税规则存在这样一种不对称性：欧盟的企业必须为其在欧盟境内开展的所有交易缴纳增值税，而对于欧盟成员国以外的商家，如果其被进口到欧盟的商品货物价值不超过22欧元，那么这些货物在进口时免征增值税（Fang et al.，2024）。欧盟认为规则上的不对称引致竞争上的不公平，非欧盟商家在低值商品的定价上更具优势。为了统一进口商品和本土商品的税收待遇，自2021年7月起，欧盟取消了价值不超过22欧元的小额货物进口时免征增值税的政策（见表1）。这意味着所有进入欧盟销售的商品（无论价值如何）都必须缴纳增值税，增值税按照客户注明的商品递送目的地成员国设定的税率收取③。

欧盟虽然在2021年的新规中维持了免征关税的150欧元DMT，但在2023年5月公布的海关改革提案中明确表示，将计划移除150欧元以下进口商品免征关税的政策。欧盟认为目前的关税豁免政策既会导致进口包裹在报关时被故意低估价值，也会鼓励卖家在

① 作为实际销售产品的主体，跨境电商卖家在GPSR框架下需要确保其销售的产品符合欧盟市场的安全标准和法规要求。

② 例如，巴西取消了关税豁免，欧盟和泰国取消了增值税豁免，而马来西亚则取消了销售税豁免。

③ 欧盟各国现行的增值税税率由欧盟成员国自行决定，税率范围从15%到25%不等。

中国知网 https://www.cnki.net

表 1　欧盟增值税免税政策变动情况

进口商品货物的价值（源自非欧盟国家）	2021 年 7 月之前		2021 年 7 月 1 日起	
	免征增值税	免征关税	免征增值税	免征关税
≤22 欧元	√	√	×	√
>22 欧元，且≤150 欧元	×	√	×	√
>150 欧元	×	×	×	×

资料来源：European Commission(2021)。

注：表中，进口商品不包括应缴纳欧盟消费税的商品，如酒精类产品、香水和烟草等；商品的价值是指货物的申报价值，不包括运费或邮费；进口商品货物的价值并不是单个商品的单价，而是进口包裹的价值。

将大额包裹运往欧盟时，有意拆分为若干个恰好不超过 150 欧元的小额包裹，以上策略性行为将加剧欧盟内部不公平的竞争环境(European Commission，2023)。

无独有偶，2022 年以来美国也开始大量讨论取消 800 美元 DMT 的可行性。2016 年美国将小额免税的最低额度从 200 美元提高到了 800 美元。这一较为“慷慨”的 DMT 使部分商品可以以更低的成本、更快的速度送达美国消费者手中。美国海关与边境保护局(简称 CBP)数据显示，受益于 800 美元 DMT 免税进入美国的包裹数量激增，从 2016 年的约 2.2 亿件快速增长到 2021 年的 7.71 亿件，其中约 60% 的包裹来自中国(U.S. Customs and Border Protection，2022)。即便在中美贸易摩擦最为激烈的时段，美国从中国进口的“小额豁免”包裹数量也在稳步增加(见图 4)。美国各方认为这源于 800 美元 DMT 这一“贸易漏洞”(Chow，2024)。美国正通过降低 DMT 或将某些国家排除在免税待遇之外来修补这一“漏洞”①。

(三)平台须追踪知识产权侵权卖家

电商平台已经成为知识产权侵权的高发领域。为了更好地维护消费者权益，各国陆续明确了电商平台经营者在知识产权保护方面所应承担的责任义务。针对第三方的知识产权侵权行为，现阶段的普遍做法是规定电商平台需要承担连带责任，但提供

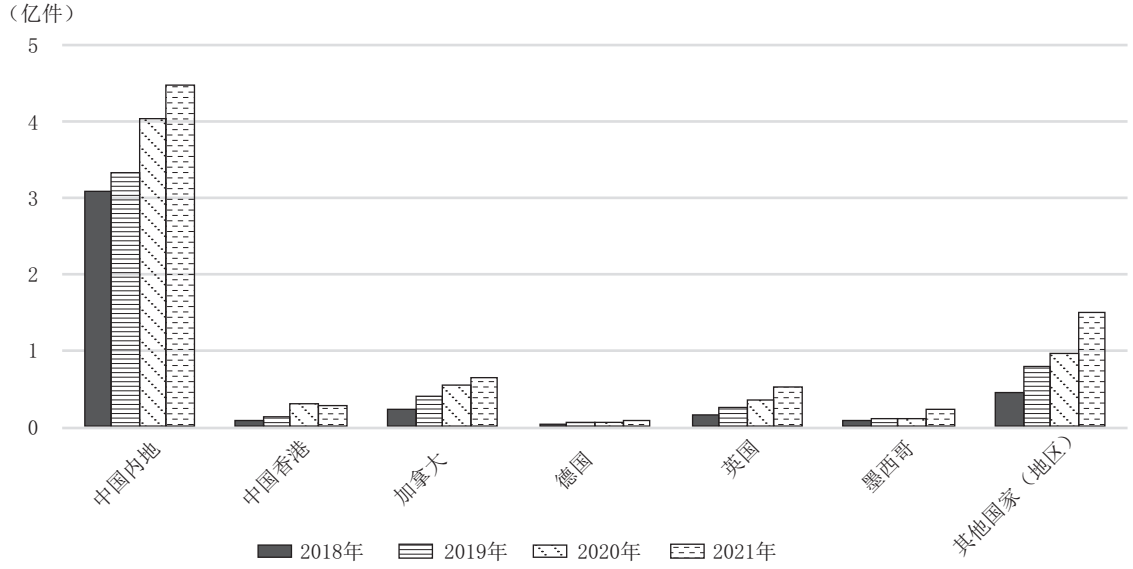

图 4　2018—2021 年按装运国家(地区)统计的美国“小额豁免”进口包裹数量

资料来源：U.S. Customs and Border Protection(2022)。

① 2025 年 2 月 1 日，美国总统特朗普颁布行政令《对中国的合成阿片类药物供应链征收关税》(Imposing Duties to Address the Synthetic Opioid Supply Chain in the People's Republic of China)，以遏制芬太尼及其他合成阿片类药物的泛滥为由，对自中国进口的商品加征 10% 的额外关税。此外，该行政令第 2 条(g)款明确规定，此次被加征关税的中国商品不适用 800 美元的小额豁免待遇，从而将中国排除在该免税政策适用范围之外。

中国知网 https://www.cnki.net

了“避风港”条款。这意味着在法律规定的条件下，电商平台若对其用户的知识产权侵权行为采取了必要措施，就不需要承担连带责任。在打击知识产权侵权行为方面，已经生效的欧盟《数字服务法案》(Digital Services Act，简称 DSA)与美国的立法提案《商店安全法案》(Stopping Harmful Offers on Platforms by Screening Against Fakes in E-Commerce Act，简称 SHOP SAFE Act)均对电商平台施加了更为严格的责任义务，规定电商平台若未能对平台上侵犯知识产权的卖家进行尽职调查，则将面临处罚。DSA 的关键条款之一是要求电商平台审查和追踪侵权的卖家，使重复侵权者在被移除后难以返回平台，从而打破“侵权循环”。SHOP SAFE Act 则进一步明确与细化了“避风港”条款中的必要措施，规定当第三方在电子商务平台上销售假冒产品并对消费者健康或安全构成风险，而该平台未实施最佳实践①时，该平台需要承担知识产权侵权责任。DSA 与 SHOP SAFE Act 都要求电商平台有效监督和管理市场上的侵权者与假冒商品，这可能导致平台需要实施更为严格的合规要求，电商卖家也必然会受到更加严格的审查。

(四)包裹的绿色包装标准不断提升

为了应对废物管理和环境可持续性方面日益严峻的挑战，2024 年欧洲议会通过了《包装和包装废弃物法规》(Packaging and Packaging Waste Regulation，简称 PPWR)，旨在减少包装浪费，促进回收实践，并鼓励在包装中使用可回收材料。根据污染者付费的原则，PPWR 强调了电商参与者在将包装和包装产品投放到欧盟市场时，需要在其整个生命周期中承担的责任与义务。其中，针对包装的回收与利用，PPWR 规定自 2030 年起，至少 40%的运输包装②是可重复使用的，至 2040 年进一步提高到 70%③；针对过度包装的问题，PPWR 明确规定电商包装的空置率不得超过 50%(这一义务不适用于可重复使用的包装)，且在 PPWR 生效后的 3 年内，制造商和进口商还必须确保将空置空间降低到可以确保包装功能(包括产品保护)所需的最低限度。

PPWR 标志着欧盟包装监管方式的巨大转变，这将对欧洲的包装和物流行业产生深远影响，跨境电商企业必须为此做好准备。除此之外，PPWR 也可能会通过“布鲁塞尔效应”④间接影响其他国家的包装法规，进而对跨境电商出口企业形成合规挑战。

三、美欧跨境电商零售监管政策调整对中国跨境电商出口的影响

中国跨境电商企业已经深度融入全球市场。从交易规模看，2022 年中国的 B2C 电子商务交易额处于全球领先地位，在全球占比达到 37.2%(孟妮，2023)；从市场主体看，2023 年中国的跨境电商主体已超过 10 万家，进出口额 1 亿元以上的约 7800 家(张翼，2023)；从贸易伙伴看，美国和欧盟是中国跨境电商出口的核心市场，美欧针对跨境电商零售监管措施的调整必然影响中国跨境电商出口，并对中国跨境电商企业的规范发展提出新要求。

(一)产品的安全合规成本将明显增加

GPSR 旨在缩小线上和线下销售产品之间的安全差距。如表 2 所示，相较于 GPSD，GPSR 通过更加严格的法规框架强化了整个产品供应链中各经济运营者的产品安全责任与义务。作为直接面向消费者的最终销售者，跨境电商卖家在 GPSR 框架下，不仅需履行自身的合规义务(如指定合规性联系人和更新标签等)，还需投入更多资源进行供应链管理，确保供应链上的各环节均符合 GPSR 的合规要求，这将显著增加其管理复杂性和运营成本。

① 电商平台需要严格审核卖家的合法性、移除假冒商品列表，并禁止屡次销售假冒商品的卖家建立新账户。

② 运输包装是指被设计用于便于处理和运输一个或多个销售单元或销售单元的组合的包装，以防止产品在处理和运输过程中受损，但不包括公路、铁路、船舶和航空集装箱。

③ 除了一些例外情况，比如用于运输危险品的包装。

④ “布鲁塞尔效应”是指欧盟事实上通过市场机制将其法律推广至境外，导致其单边监管全球化的过程。出于各种原因，受监管的实体即使处在欧盟之外，也需要遵守欧盟法律。

中国知网 https://www.cnki.net

表 2　GPSD 与 GPSR 的规定比较

对比项目	GPSD	GPSR
产品合规负责人	制造商、进口商、经销商、制造商的授权代表	制造商、进口商、经销商、合规性联系人、在线市场平台提供商、履行服务提供商
产品标签字段	生产商的信息、产品批次号、警告信息(如果适用)	生产商与合规性联系人的信息、产品类型、批次或序列号、商品安全和警告信息(如果适用)
证明文件	说明书、测试报告	说明书、测试报告、技术文件
沟通渠道	无	电话、邮件地址、制造商网址

资料来源：根据 GPSD 与 GPSR 文本整理。

GPSR 合规将成为中国跨境电商卖家在欧盟市场销售商品的通行证。为了顺利地在欧盟市场销售商品，中国跨境电商卖家需要尽早完成商品的合规化布局，积极调整其运营策略和管理流程，避免商品因不符合 GPSR 的规定而被电商平台强制下架或被海关扣留。复杂且严格的合规要求将直接或间接地增加中国电商卖家的经营成本，在一定程度上削弱中国出口产品的竞争优势。

(二)税收政策的调整将削弱竞争优势

“小额豁免”规则的取消将直接削弱中国出口商品的价格优势。“小额豁免”规则提升了中国商品在美欧等主要消费市场上的竞争力，尤其是在价格敏感型消费群体中(Fajgelbaum et al.，2024)。在中美经贸摩擦的背景下，由于美国对超过一半的中国常规进口[①]商品征收 10%～25%的进口关税，因此“小额豁免”规则的贸易促进作用得到了进一步放大。Deng et al.(2024)研究发现，随着中美贸易摩擦的升级，美国从中国进口的“小额豁免”商品总额显著增加。其估算结果显示，2016 年到 2020 年间，来自中国的“小额豁免”商品进口总值从 64 亿美元激增至 455 亿美元。这意味着美国买家在面对高额进口关税时，可能会由常规进口转向“小额豁免”进口。与此同时，中国的跨境电商卖家只需优化出口产品组合，就能将包裹价值固定在 DMT 以下，从而实现有效避税，维持其市场竞争力。由此可见，若美国取消“小额豁免”规则，来自中国的商品将由于高额关税而在价格竞争上处于明显劣势。

此外，取消“小额豁免”规则也意味着来自中国的进口商品不再适用简化的清关流程，清关速度会明显放缓。目前针对低值商品货物的进口，美国根据其价值提供了免税申报和简易申报(也称为“非正式申报”)两种简化的进口申报模式。由表 3 可知，取消 800 美元 DMT 后，原本可以免税进口的包裹若以简易申报的方式进入美国，除缴纳关税外，还需要支出额外的费用(主要为处理费和经纪人费用)。根据 Fajgelbaum et al.(2024)的估算，每件包裹的行政费用约为 23.19 美元。美国已开始对来自中国的“小额豁免”包裹实施更为严格的审查措施。2024 年 5 月，美国 CBP 以存在诸多不合规行为(如在货物申报和数据填写方面故意隐瞒信息等)为由，暂停了多家为中国跨境电商提供服务的报关公司的“小额豁免”清关业务。从短期来看，此举直接导致来自中国的货物因无法清关而被滞留；从长期来看，可能会进一步引发更多的合规审查，造成包裹的清关行政费用显著增加，进而削弱中国跨境电商企业在低值商品出口上的竞争优势。

(三)平台知识产权治理规则或被滥用

知识产权纠纷是中国卖家在跨境电商出口业务中所面临的主要风险之一。这一方面是因为现阶段中国跨境电商出口的主体仍是中小企业与个人，这些贸易主体的知识产权法律意识相对薄弱，导致有意或无意的知识产权侵权行为多发；另一方面是因为随着电商平台在知识产权保护方面的责任与义务日趋严格，这些平台持续完善的知识产权维权机制也存

① 常规进口是指商品的进口需要遵循标准的海关程序，包括支付关税、提供详细的海关编码和填写必要的文档。

中国知网 https://www.cnki.net

表 3　美国的进口申报模式

申报模式	免征关税	支付商品处理费和经纪人费用	CBP 文书要求
免税申报(≤800 美元)	√	×	×
简易申报(>800 美元，且≤2500 美元)	×	√	表格 7501(在某些情况下，还需要填写表格 5106)
正式申报(>2500 美元)	×	√	表格 7501 与 5106

资料来源：U. S. Food and Drug Administration(2024)。

注：正式申报的商品处理费是从价费率，为进口商品价值(不包括关税、运费和保险费)的 0.3464%。简易申报的商品处理费是固定费用，每批货物的费用为 2.22、6.66 或 9.99 美元不等。除此之外，对比正式申报，简易申报不需要提供保证金(以确保缴纳税费和遵守规定)，且通关速度更快。

在被滥用的风险。恶意投诉已成为电商平台知识产权治理过程中一个不可忽视的问题(毕文轩，2024)。

现阶段，主要的电商平台大多具备相对完善的知识产权纠纷解决机制，能够快速且便捷地处理相关纠纷。权利人也倾向于先通过电商平台的机制解决与在线卖家的知识产权纠纷。由于直接关系到纠纷解决的最终结果，因此保证平台知识产权治理规则的公平性、公正性及其合理执行，对维护知识产权保护的有效性和市场的健康发展至关重要。然而，电商平台规则的制定不可避免地受制于所在国的法律。如果所在国过分保护本国利益，权利人就可以合理地利用相关规则进行恶意投诉，最终通过平台治理规则或平台所在国法律裁决出来的结果也往往对跨境卖家不利。

如图 5 所示，2018 年以来，美国针对电子商务卖家提起的大规模假冒商品诉讼数量呈现快速增长的趋势。这类诉讼被称为“附表 A 案件”(Schedule A Defendants Scheme)或“SAD 诉讼”。具体而言，这类诉讼是指商标权利人以卖家销售的商品涉嫌商标侵权为由，同时大批量地起诉电商平台上的数百名卖家。其中，来自中国的卖家成为主要的被起诉对象，占比达到 70%(Yang，2023)。SAD 诉讼与普通的商标侵权诉讼存在明显区别(Goldman，2023)。从被告身份来看，由于线上卖家的身份与位置具有隐蔽性，为了防止被告在应诉前转移资产或销毁证据，SAD 诉讼中被告的身份通常是被隐藏的；从诉讼程序来看，SAD 诉讼的起诉手段更为简单，权利人只需在起诉状中以高度概括性的语言对事实背景进行描述，就可以使用同一起诉状模板多次起诉大批量的卖家，而无需就每个单独被告商家的具体侵权情况进行详细说明；从法律后果来看，在 SAD 诉讼中，权利人在没有被告参与的情况下，基于一般性主张就能获得法院的支持，并成功地向法院申请到临时禁令(temporary restraining order，简称 TRO)，电商平台为了规避被罚款的风险①，只要收到了法院签发的 TRO，就会立刻冻结被告卖家的账户和资金。一般而言，除非法院下达最终判决或双方达成和解，否则被告商家的电商平台账户将一直处于冻结状态②，在此期间卖家无法通过电商平台出售任何商品(包括未涉嫌侵权的商品)。此时，原告可以以撤回起诉为条件迫使被告商家向其支付和解费用，和解费用约为冻结账户余额的 60%。由于无力承担诉讼费用以及漫长的法律程序，中国的被告很少选择出庭反驳知识产权侵权的指控(易继明，2021)。在此情况下，法院将会做出对原告有利的缺席判决，原告可以依此判决要求法院强制执行被告在电商平

① 电商平台若没有及时执行 TRO，可能会被认定为藐视法庭以及被判定为共同侵权。

② TRO 是一种短期措施。法院通常会在一个较短的期限内安排听证会，允许双方陈述各自的观点。法院在听取双方意见后决定是否发出初步禁令(preliminary injunction)。初步禁令若被批准生效，通常会持续到案件审理结束或法院另行裁定。

中国知网　https://www.cnki.net

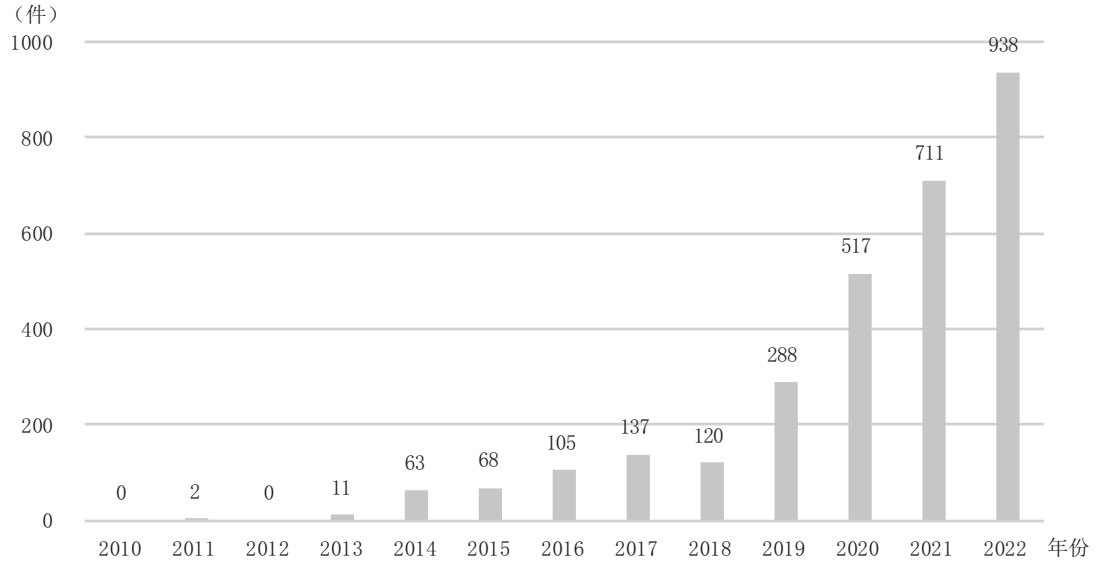

图 5　2010—2022 年美国对电子商务卖家提起的大规模假冒商品诉讼数量

资料来源：Yang(2023)。

台上被冻结的资金。约有 70%的 SAD 诉讼以缺席判决告终。近年来，越来越多的商标权利人将 SAD 诉讼视为有利可图的机会，通过滥用法律程序进行恶意投诉，打击竞争对手，并获取不当利益，俨然成为电商时代的“商标流氓”。

可以看出，电商平台在 SAD 诉讼中扮演双重角色：既是被动的命令执行者(必须执行法院签发的禁令)，也是积极的惩罚发起者(未进行充分调查，便可迅速采取行动冻结被告账户)。为了避免因监管不到位而引致的法律责任，被“委以重任”的电商平台有很强的动机“先行一步”，采取过度审查的策略①来确保平台上的商品和卖家符合相关法律要求。在此过程中，不可避免地会导致一些无辜的卖家受到影响，这进一步加剧了中国卖家的知识产权风险，给其出口业务带来额外的挑战。

(四)绿色包装要求有可能演变为绿色贸易壁垒

PPWR 对销往欧盟商品的包装设计提出了更高的要求。其中，对包装中可回收材料占比的严格要求，将有可能演变为绿色贸易壁垒，阻碍中国商品顺利进入欧盟市场。

作为全球最大的塑料制造、消费与出口国，中国对塑料包装污染治理的重点目前集中于减少一次性塑料制品的使用量以及减少电商快件二次包装等源头减量方面，缺少对塑料包装可重复使用模式的关注。不同于发达国家普遍拥有较完善的再生塑料应用规范体系及认证标识，中国既没有对包装中再生塑料的使用比例作出明确的规定，也缺乏针对再生塑料产品使用的统一国家标准。这导致废塑料循环利用规模不稳定，限制了中国再生塑料产业的发展。目前中国 99%的塑料类快递软包装废弃物得不到有效利用，明显落后于 PPWR 中 40%～70%可重复使用的目标。

如果要符合欧盟制定的可重复使用包装高比例要求，中国的跨境电商卖家需要对供应链运营进行重大调整和改进。卖家必须与包装材料供应商密切合作，以确保其产品的包装符合欧盟新的可持续性要求和可回收性标准。但对于资源有限的跨境零售商来说，适应这一政策变化将更具挑战性。如果中

① 如提高新卖家的市场准入条件、频繁封禁卖家账户以及移除商品列表等。

中国知网 https://www.cnki.net

国出口商品的包装无法达到欧盟标准，或因达标导致成本上升至无利可图的程度，卖家可能被迫退出欧盟市场。在这种情况下，PPWR 将削弱小微企业获取和参与跨境数字经济机会的能力。尤其是在政策实施的初期，PPWR 规定的包装可重复使用比例可能会对中国出口构成绿色贸易壁垒，不仅增加中国企业的合规成本，还限制中国企业进入欧盟市场的机会。

四、中国应对美欧跨境电商零售监管政策变化的策略

近年来，美欧各国与跨境电商相关的监管政策与法律法规经历了从几乎空白到不断变化和调整的过程，目前已初具雏形。美欧对跨境电商零售的监管政策日益收紧导致中国对外贸易的压力显著增加。中国的跨境电商企业面临多重合规风险，如何积极应对这些挑战并满足不断变化的合规要求，成为中国政府和跨境电商出口企业共同面临的重大课题。

（一）政府层面

1. 加强面向中小企业的技术援助和能力建设

一方面，政府应当创建面向企业的合规数据库，及时更新目标市场的政策法规和合规要求，为企业提供精准的合规参考；另一方面，政府与行业协会合作，定期组织合规培训，帮助企业了解各国跨境电商监管政策的最新变化，做好企业的预期管理。支持浙江、广东等跨境电商发达地区率先探索建设跨境电商合规出海服务平台，提供具有针对性的技术支持和咨询服务，为企业提供跨境贸易纠纷调解和法律支持服务，帮助企业更高效地解决产品合规或知识产权侵权问题。

2. 积极引导海外仓的建设

若美国取消小额免税政策，采用直邮物流模式的商家将会受到 10%～25% 进口关税的直接影响。同时，日趋严格的海关审查流程也会导致包裹在清关环节滞留时间延长，从而进一步拖慢运输时效。两方面影响交互叠加，将对商家的经营活动带来负面冲击。在当前形势下，利用海外仓来规避潜在的政策风险仍然是一项可行的策略。然而，海外仓建设属于重资产项目，前期资金投入较大，回报周期较长，中小企业往往难以承担高额的建设费用。因此，需要政府采取措施，引导更多社会资本通过市场化方式支持跨境电商企业在海外仓建设方面的发展。

3. 建立健全再生塑料应用规范体系

完善针对再生塑料产品的使用比例和可回收标准的相关政策，通过设立专项基金、技术研发奖项等方式，鼓励企业研发和采用绿色包装材料以及可回收技术，与欧盟对跨境电商包裹的环保标准接轨。此外，着手完善绿色发展相关的法规体系建设。针对电商包裹的回收、再利用标准进行更为详细的规范，明确企业在包装材料选择、生产过程、运输环节中的环保责任。与此同时，积极尝试通过双边或多边对话，与欧盟探讨潜在的绿色贸易壁垒问题，努力为中国企业争取更长的过渡期或合规便利。

（二）企业层面

1. 关注目标市场监管政策的变化，做好风险预案

面对 GPSR 提出的多项产品安全合规要求，企业需及时审查产品在安全方面的合规性；面对小额免税政策不断收紧的趋势，企业要避免通过人为拆分包裹来规避限额，以减少被调查和处罚的风险，同时要加快布局海外仓储，确保有效管理库存，减少因政策变动导致的库存积压风险；面对权利人的恶意投诉，企业应当高度重视，及时向专业人士寻求帮助，或积极应诉或选择和解，切不可置之不理；面对 PPWR 绿色包装标准，出口欧盟的企业应及时与包装生产商联系，提前实施管控措施，以确保包装材料符合相关要求。

2. 减少对单一市场的依赖，转向多元化市场布局

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。目前，中国的跨境电商企业在美欧等主要市场正面临多重合规挑战。未来，由于大国间地缘政治竞争的加剧，贸易政策也逐渐被地缘政治考量所主导，这进一步增加了企业面临的经营风险与不确定性。企业需要

中国知网　https://www.cnki.net

通过多元化布局来增强风险抵御能力。依托于《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)、“一带一路”倡议，持续开拓东南亚这一跨境电商“新蓝海”。

参考文献

[1] 毕文轩．电商平台涉知识产权侵权治理的困境与纾解——基于司法裁判的实证分析[J]．南开学报(哲学社会科学版)，2024(01)：67-80.

[2] 高运胜，张妍，王云飞．欧美实施跨境电商税收新政的影响及应对[J]．国际贸易，2024(07)：69-77.

[3] 国务院新闻办公室．国新办举行“权威部门话开局”系列主题新闻发布会 介绍“守国门、促发展，为推进中国式现代化贡献海关力量”有关情况[EB/OL]．(2023-03-20)[2024-09-10]．http://www.scio.gov.cn/xwfb/gwyxwbgsxwfbh/wqfbh_2284/49421/49725/.

[4] 海关总署．海关全力支持企业“卖全球”推出跨境电商出口商品退货监管新举措[EB/OL]．(2020-01-06)[2024-08-28]．http://www.customs.gov.cn/customs/xwfb34/302425/2821873/index.html.

[5] 鞠雪楠，赵宣凯，孙宝文．跨境电商平台克服了哪些贸易成本？——来自“敦煌网”数据的经验证据[J]．经济研究，2020，55(02)：181-196.

[6] 李宗和，戴明锋，屈军．跨境电商零售进出口监管模式创新研究[J]．国际贸易，2022(11)：43-49.

[7] 马述忠，房超．跨境电商与中国出口新增长——基于信息成本和规模经济的双重视角[J]．经济研究，2021，56(06)：159-176.

[8] 孟妮．全球数字贸易发展呈现新态势[EB/OL]．(2023-11-23)[2024-09-20]．https://www.gdte.org.cn/content/content_8647549.html.

[9] 易继明．跨境电商知识产权风险的应对——以中国电商在美被诉为例[J]．知识产权，2021(01)：36-53.

[10] 张翼．跨境电商：“跨”入蓬勃生长时代[N]．光明日报，2023-08-31(15).

[11] CHOW A R. The tax loophole that helps Temu and Shein keep prices so low[EB/OL]．(2024-02-16)[2024-09-15]．https://time.com/6695469/temu-shein-de-minimis/.

[12] DENG J P, LI J L, ZHU L K. “De minimis” trade is not minimal: Tax avoidance and US-China trade conflicts [R/OL]．(2024-07-02)[2024-08-22]．https://ssrn.com/abstract=4882406.

[13] ECKER T, HANS M, NEUHAUS F, et al. Same-day delivery: Ready for takeoff[EB/OL]．(2020-01-31)[2024-08-22]．https://www.mckinsey.com/industries/retail/our-insights/same-day-delivery-ready-for-takeoff.

[14] European Commission. VAT: New e-commerce rules in the EU will simplify life for traders and introduce more transparency for consumers[EB/OL]．(2021-06-28)[2024-09-12]．https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3098.

[15] European Commission. European Green Deal: Putting an end to wasteful packaging, boosting reuse and recycling [EB/OL]．(2022-11-30)[2024-09-02]．https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7155.

[16] European Commission. Questions and answers: EU customs reform[EB/OL]．(2023-05-17)[2024-09-08]．https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_2644.

[17] FAJGELBAUM P, KHANDELWAL A. The value of de minimis imports[R/OL]．Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2024[2024-08-22]．https://www.nber.org/papers/w32607.

[18] FANG C, MA S Z. Taxing the online haven: Impacts of the EU VAT reform on cross-border e-commerce[J]．Journal of public economics, 2024, 239[2024-12-10]．https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272724001804.

[19] Global Express Association. Overview of de minimis value regimes world wide[R/OL]．(2021-11-04)[2024-08-29]．https://global-express.org/assets/files/GEA%20De%20Minimis%20Country%20information_4%20November%202021.pdf.

[20] GOLDMAN E. A sad scheme of abusive intellectual property litigation[J/OL]．Columbia law review forum, 2023, 123: 183-207[2024-08-22]．https://www.columbialawreview.org/wp-content/uploads/2023/11/November-2023-Forum-Goldman-final.pdf.

[21] KIM Y, KANG J, CHUN H. Is online shopping packaging waste a threat to the environment?[J]．Economics letters, 2022, 214[2024-08-24]．https://www.sciencedi-

中国知网 https://www.cnki.net

rect. com/science/article/abs/pii/S0165176522000684.
[22] OECD, EUIPO. Misuse of e-commerce for trade in counterfeits[R/OL]. Paris: OECD Publishing, 2021[2024-08-26]. https://doi.org/10.1787/1c04a64e-en.
[23] Pitney Bowes. Parcel shipping index 2023: Featuring 2022 data[R/OL]. (2023-08-09)[2024-08-20]. https://www.pitneybowes.com/content/dam/pitneybowes/us/en/shipping-index/23-mktc-03596-2023_global_parcel_shipping_index_ebook-web.pdf.
[24] Statista. Cross-border business-to-consumer (B2C) e-commerce market value worldwide in 2021 and 2030 [DB/OL]. (2023-01-30)[2024-08-26]. https://www.statista.com/statistics/1296796/global-cross-border-ecommerce-market-value/.
[25] Statista. Average delivery timeline of cross-border online purchases in 2023[DB/OL]. (2024-01-18)[2024-08-25]. https://www.statista.com/statistics/813719/last-mile-delivery-cross-border-delivery-speed/.
[26] U.S. Customs and Border Protection. Section 321: De minimis shipments: Fiscal year 2018 to 2021 statistics [R/OL]. CBP Publication No. 2036-1022, 2022[2024-08-28]. https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2022-Oct/FY2018-2021_De%20Minimis%20Statistics%20update.pdf.
[27] U.S. Food and Drug Administration. Common entry types [EB/OL]. (2024-10-09)[2024-12-10]. https://www.fda.gov/industry/import-basics/common-entry-types.
[28] YANG Z Y. The counterfeit lawsuits that scoop up hundreds of Chinese Amazon sellers at once[EB/OL]. (2023-06-20)[2024-09-12]. https://www.techno logyreview.com/2023/06/20/1075088/chinese-amazon-seller-counterfeit-lawsuit/.

Emerging Trends in Cross-Border E-Commerce Retail Regulations in the US and the EU and China's Response

LIU Bin[①] CUI Nanchen[①] PAN Tong[②]
(① University of International Business and Economics; ② Qingdao University of Science and Technology)

Abstract: Compared to traditional trade, cross-border e-commerce retail features a large number of novice traders and a vast volume of low-value parcels. These features are not well-suited to traditional trade regulatory frameworks, posing challenges for regulators in many countries. Recently, both the US and the European Union (EU) have implemented measures to address the increasing pressures arising from the large volumes of low-value cross-border retail parcels, particularly in areas such as customs clearance, taxation, and intellectual property protection. These border and behind-the-border measures include moving forward the regulatory control points for product safety, removing the *de minimis* threshold, placing greater responsibility on platforms for combating intellectual property infringement, and promoting sustainable packaging. The US and the EU are the main export markets for China's cross-border e-commerce. Any changes in their cross-border e-commerce retail regulations will inevitably have a profound impact on market access, business strategy, and export compliance costs for Chinese cross-border e-commerce companies. This paper provides an in-depth analysis of these issues and, from the dual perspectives of the government and businesses, proposes strategies for China's cross-border e-commerce exports. These strategies include actively developing overseas warehouses, establishing a well-regulated system for the application of recycled plastics, and implementing comprehensive risk management plans.

Keywords: cross-border e-commerce retail; regulations; *de minimis* rule; China's response
JEL Classification: F01, F13, F18

(责任编辑: 汪 沁 王勇娟)

中国知网 https://www.cnki.net