白宫《大规模转口贸易骗局》报告解读

（2026 年 8 月）

概要

2026 年 8 月 13 日，白宫贸易与制造业政策办公室发布 25 页题为《大转运骗局》（The Great Transshipment Scam）报告，**指控 40 余经济体**构成“全球影子转口网络”（the global Shadow Transshipment Network），协助中国商品规避美国关税。

自从特朗普政府对等关税被最高法院裁定无效后，特朗普转而援引其他法律工具继续推进关税议程。该报告正是在这一轮“制裁拉锯”的背景下出炉的。

白宫正在通过特朗普行政令（EO 14411）、AI 侦探边境、ART 原产地规则等组合工具，将关税执法从“以国别/货物/单据为基础”的体系转变为**“以完整供应链为基础”**的执法体系。这对中国在越南、马来西亚、泰国、墨西哥、印度等第三国转移生产、组装或出口业务的企业具有深远影响——**供应链合规**正在成为出口战略的核心组成部分。

目录

一、转口贸易

二、条例与法理依据

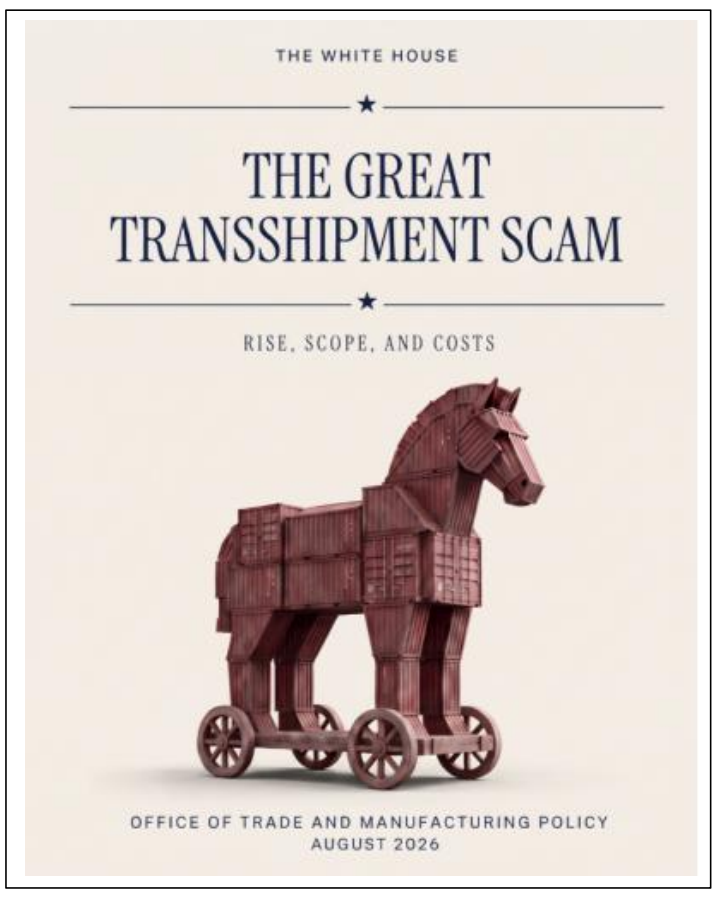
三、数据估算

四、主要国家与风险网络

五、AI“侦探边境”：新一代执法系统

六、各方反应及媒体分析

七、对中国出口企业的影响与建议



本报告为丹鸟策略根据公开资料整理，不构成任何行动或投资决策建议。如需问询，请发送邮件至 ivanhoe.li@rbsone.cn

一、转口贸易

转口贸易（Transshipment）是国际贸易的常态操作——**转口本身并不违法**，问题的关键在于货物在第三国是否发生了足以改变其原产地的“实质性转变”。



☑合法转口	✕非法转口（白宫所指控）
• 货物经第三国中转，未发生改变原产地的操作 • 第三国进行了**实质性转变**（Substantial Transformation） • 如实申报原产地，缴纳应缴关税 • 在第三国有真实投资、建厂和制造活动 例：中国零部件 → 越南完整组装 → 新产品出口美国，如实申报为越南原产	• 重新贴标（Relabeling） • 重新包装（Repackaging） • 重新开票（Re-invoicing） • 轻微加工/组装（Minor Processing） • 文件变更（Paperwork Changes） • 虚假原产地声明（False Origin Claims） 例：中国家具 → 越南重新贴标 Made in Vietnam → 出口美国规避 301 关税。

实质性转变（Substantial Transformation）（适用于非 USMCA 国家）：

美国海关法（19 C.F.R. § 134.1(b)）规定：加工只有在使产品获得**新的名称、特征或用途**时，才构成实质性转变（substantial transformation）并改变原产地。美国海关和边境保护局（CBP）采用**个案全面审查**原则，综合考虑零部件来源、加工程度、新名称/特征/用途、生产资源、设计开发、测试和工人技能等因素。**白宫报告强调，不存在“在第三国增值达到 30%就自动变成第三国原产”**的固定增值百分比公式；**“在越南做最终组装”**也并不自动等于**“越南制造”**。

“实质性转变”规则不适用于美墨加 USMCA。**USMCA 国家则按 Part 102 规则判断。**普通情况下（非 USMCA 国家），海关用“实质性改变”标准。这个标准比较模糊，需要个案分析。但美墨加 USMCA 协定要求三国之间用统一、可预测的规则来确定原产地，特别是用于原产地标记（Country of Origin Marking）时。于是美国在《联邦法规》里专门制定了 Part 102 这套规则。

Part 102 规则（适用于 USMCA）：

根据美国海关法（19 C.F.R. § 102.11）规定，货物的原产地按以下顺序判断：完全在某国获得或生产的或完全用该国国内材料生产的 → 原产地就是该国。 使用了外国材料，但这些外国材料经过了**关税分类变化（tariff shift）**，并且满足 Part 102.20 里针对具体产品的详细规则 → 原产地变成加工国。

这套规则主要依靠税号（HS Code）的变化来判断，比“实质性改变”更精确、更可预测；查究“赋予产品基本特性的材料”来自哪里。比如，一个产品在中国生产了主要部件，运到墨西哥组装。 如果按普通“实质性改变”标准，可能仍算中国原产地。 但如果它是 USMCA 货物，且墨西哥的加工满足了 Part 102 的税号转换要求，就可能被认定为墨西哥原产地，标记为“Made in Mexico”。

本报告为丹鸟策略根据公开资料整理，不构成任何行动或投资决策建议。如需问询，请发送邮件至 ivanhoe.li@rbsone.cn

二、条例与法理依据

美国打击非法“转口贸易”依靠的是美国贸易、海关和关税的一整套组合法律和法规，包括原产地规则、关税法律、海关申报要求以及反逃避执法等。

法律 / 规则	核心内容	对中国出口企业的影响
19 C.F.R. § 134.1(b) 实质性转变标准	定义原产地，适用实质性转变测试：加工须产生新名称、新特征或新用途	将中国货物转移至第三国不会自动改变原产地
19 U.S.C. § 1304 《1930 年关税法》第 304 条	要求进口商品显著标注英文原产地国名	虚假标注 Made in Vietnam/Mexico 可构成违法
19 U.S.C. § 1592 虚假申报处罚	对通过欺诈、严重疏忽或疏忽进行的虚假申报处以民事处罚，罚金可达漏缴关税的数倍	虚假原产地声明可导致巨额罚款；责任链条可延伸至制造商、贸易公司、货代等
19 U.S.C. § 1517 / EAPA 海关《执行与保护法》	授权 CBP 调查反倾销/反补贴（AD/CVD）令的规避行为，包括通过第三国转口	对中国受 AD/CVD 令约束的产品（如胶合板、黄原胶等）尤为重要；CBP 可暂停清关
Section 301 《1974 年贸易法》第 301 条	对指定中国原产产品征收额外关税（2018 年起，覆盖约 3700 亿美元商品）	原产地转移可能被用于试图规避 301 关税；中国原产商品经第三国转口仍适用中国税率
Section 232 《1962 年贸易扩展法》第 232 条	对钢铁、铝等特定产品征收额外关税	原产地是决定是否适用 232 关税的关键
USMCA 原产地规则 美墨加协定	严格的特定产品原产地规则（关税转换、区域价值含量等）方享优惠税率	中国商品不能仅经墨西哥过境即获得 USMCA 原产资格
EO 14411 特朗普《加强海关执法》行政令（2026 年 6 月 3 日）	强化进口商责任：国内资产、保证金、所有权/关联关系披露、良好信誉要求、加重处罚、海关透明度	使进口商和供应链更易被 CBP 审查；优先打击非法转口、误分类、低报价格、强迫劳动及 EAPA 违规
对等贸易协定（ART）	首创条款：允许签约方“制定必要的原产地规则”以防止协定利益“实质性地流向第三国”	从协定层面堵住通过转口获取优惠关税的漏洞
《海关现代化法》(1993)	对进口商施加“合理注意”义务，要求准确申报包括原产地在内的信息	进口商承担首要合规责任和法律责任
《维吾尔强迫劳动预防法》（2022）	原产地/强迫劳动关注可与转口问题交叉适用	涉及新疆供应链的产品面临额外的原产地和合规审查

新执法架构：EO 14411+AI 侦探边境

白宫报告提出了 AI 驱动的新的执法工具及架构“Detective Border”，称其用于把运输、原产地申报、产品分类、零部件内容、生产能力、所有权关系及计算机视觉等信息结合起来进行风险识别：**EO 14411** → 扩大进口商/供应链信息披露与海关数据 → **侦探边境（Detective Border）** AI 异常检测与风险识别 → CBP 人工调查 → 要求补充证明/重新核定原产地 → 征税/处罚/追缴 AD、CVD/排除及其他执法措施。

这一架构使美国的贸易执法从传统的“单据→货物→企业或原产地证明”模式，升级为“企业→供应链→工厂→零部件→货物→目的地”的**全链条追溯模式。**这意味着“第三国有工厂”本身已经不一定足够证明供应链合规。

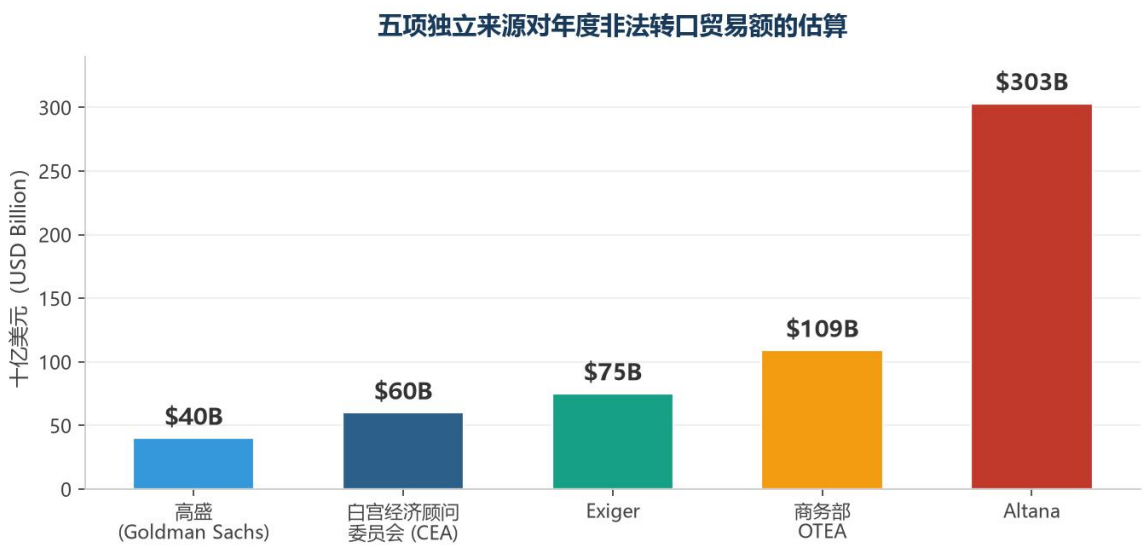
本报告为丹鸟策略根据公开资料整理，不构成任何行动或投资决策建议。如需问询，请发送邮件至 ivanhoe.li@rbsone.cn

三、数据估算

白宫报告援引政府机构及私营部门的五项研究与估算（下图），将美国每年潜在非法转口贸易规模的估算范围列为**约 400 亿美元至 3030 亿美元**，并以 750 亿美元作为基准估计值（central estimates）。

年度非法转口额（基准估计值）	年度关税收入损失（基准估计值）	估算美国就业岗位流失	被列入风险名单国家/地区
$75B	**$19-26B**	**45 万**	**40+**

不同研究者、政府机构或商业数据公司，用不同方法估算出来的“潜在非法转口规模”。



其中，***Exiger*** 是一家美国的私营公司，核心业务是供应链风险情报、合规和 AI 分析。它已经直接参与美国海关的反转口贸易执法。2025 年 10 月，Exiger 宣布获得美国海关与边境保护局（CBP）的一项数百万美元合同，帮助 CBP 利用 AI 识别全球供应链中的非法转口；***Altana*** 平台覆盖约 6 亿家公司、约 50%的全球贸易，并通过 AI 把企业、产品、供应商和上游价值链连接起来。2025 年 10 月，Altana 宣布，美国 CBP 选择其产品护照（Product Passports），用于增强供应链可视性和可追溯性，帮助海关在货物正式进入美国之前进行审查。

估算来源	估算额	方法与口径
高盛（Goldman Sachs）	$40B	自上而下经济计量模型，产品级贸易流（2023 年数据）
白宫经济顾问委员会（CEA）	$60B	Freund 式国家-产品筛选，342-896 亿美元区间取整中值
Exiger	$75B	货运级分析，27 国优先 HS6 类别，直接筛查 511 亿，系统上限约 1000 亿
商务部贸易与经济分析办公室（OTEA）	$109B	贸易转移基准，459 个 HS6 产品类别，2025 年中国进口下降约 1090 亿
Altana	$303B	设施级供应链暴露度，广泛上限指标
注：Freund 式国家-产品筛选（Freund-style country-product screen）是由加州大学圣迭戈分校（UCSD）全球政策与战略学院院长、前世界银行贸易专家卡罗琳·弗罗因德（Caroline Freund）开发的一种计量经济学方法，用于在双边贸易数据中识别和追踪通过第三国转运来规避关税（如针对中国的 301 条款关税）的行为。该筛选方法通过同时满足特定模式的产品-转运国-年份（product-hub-year）三元组来侦测转运与贸易转移。		

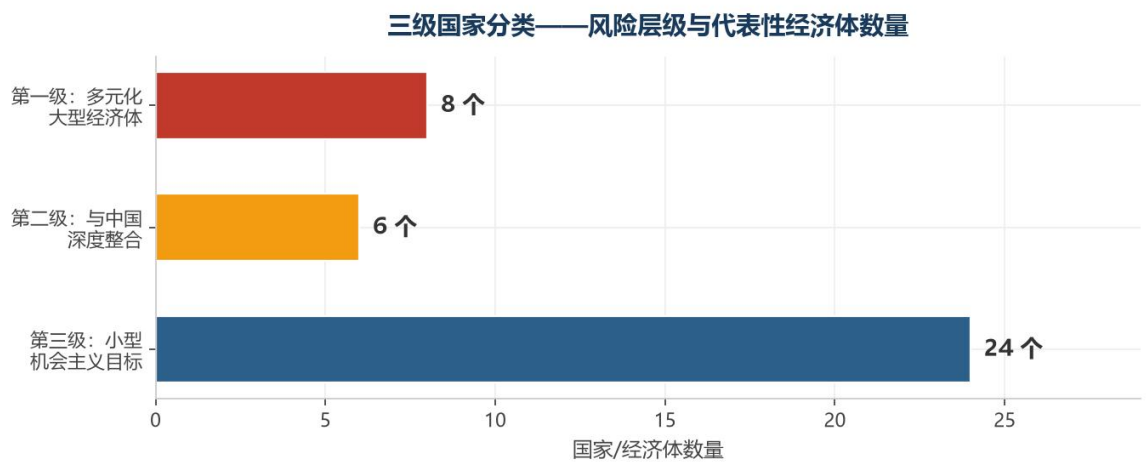
⚠ 数据警示

报告承认：五项估算使用不同的数据集、方法论、产品筛选标准和定义，**不可直接比较或简单相加**。报告在区分“合法生产转移”与“非法转口贸易”方面存在分析弱点——342 亿至 3030 亿美元的巨大区间，反映的是不同方法论测量不同贸易暴露形式的结果，而非对“非法转口”的精确统计。

本报告为丹鸟策略根据公开资料整理，不构成任何行动或投资决策建议。如需问询，请发送邮件至 ivanhoe.li@rbsone.cn

四、主要国家、地区与风险网络

40 余经济体按贸易规模与中国经济整合度分为三级（下图）。



层级	特征	代表国家/地区
第一级：多元化大型经济体（8 个）	体量大、工业基础多元、对美出口平台大，转口风险嵌入在广泛合法贸易流中	加拿大 · 欧盟 · 印度 · 以色列 · 日本 · 墨西哥 · 韩国 · 中国台湾地区
第二级：与中国深度整合的规模经济体（6 个）	转口量显著，且在供应链、投入采购、制造平台、物流系统或区域转口渠道方面与中国深度整合	巴西 · 印尼 · 马来西亚 · 泰国 · 土耳其 · 越南
第三级：小型机会主义目标（24 个）	体量较小但具特定弱点优势：低劳力成本、自由区、港口/边境通道、保税仓、小众组装能力、对美优惠准入或海关执法力弱	阿根廷 · 阿塞拜疆 · 孟加拉 · 柬埔寨 · 智利 · 哥伦比亚 · 哥斯达黎加 · 多米尼加 · 格鲁吉亚 · 约旦 · 哈萨克斯坦 · 肯尼亚 · 老挝 · 摩洛哥 · 缅甸 · 阿曼 · 巴拿马 · 秘鲁 · 菲律宾 · 新加坡 · 斯里兰卡 · 瑞士 · 阿联酋 · 乌兹别克斯坦

另按功能角色分为七大集群（也就是报告提到的“影子转口网络”）：

功能集群	核心角色	代表国家/地区
东南亚微型枢纽	轻组装、出口加工区、重新贴标、再出口中国关联商品	孟加拉 · 柬埔寨 · 老挝 · 菲律宾 · 斯里兰卡
中东欧加工带	欧盟内部代工制造、保税仓储、区域重新贴标	捷克 · 匈牙利 · 波兰 · 罗马尼亚
海运门户	自由区再出口、深水港中转、集装箱拼装、重新开票	哥斯达黎加 · 多米尼加 · 马来西亚 · 阿曼 · 巴拿马 · 阿联酋
“一带一路”陆路节点	铁路/干港转运、拼装、陆海转换	阿塞拜疆 · 格鲁吉亚 · 哈萨克斯坦 · 乌兹别克斯坦
拉美走廊	太平洋与大西洋转口、保税仓储、区域组装	阿根廷 · 巴西 · 智利 · 哥伦比亚 · 秘鲁
非洲外围枢纽	新兴港口和自由区中转站	肯尼亚 · 摩洛哥
发达物流平台	先进海关、港口、贸易行、保税仓和全球再出口体系	比利时 · 加拿大 · 荷兰 · 新加坡 · 瑞士 · 土耳其

本报告为丹鸟策略根据公开资料整理，不构成任何行动或投资决策建议。如需问询，请发送邮件至 ivanhoe.li@rbsone.cn

丑姐妹城市：外国转口枢纽 vs. 美国制造走廊

报告第六节介绍了“零和博弈中的‘丑姐妹城市’”（Ugly Sister Cities）。它们不是通常意义上的文化交流或友好城市关系，而是把外国的高风险转口枢纽/制造中心与对应的美国制造业城市或产业带比照看待，凸显转口贸易导致的美国本土就业**“此消彼长”**的零和替代效应。

外国转口走廊	产品 / HS 编码	受压美国制造业走廊
墨西哥（瓜纳华托-克雷塔罗）	电动机、发电机、变压器、静态变频器 / HS 8501-8504	底特律-大急流城-印第安纳波利斯
韩国（京畿道）	集成电路 / HS 854239	凤凰城-奥斯汀-波特兰-圣何塞
越南（胡志明市）	电路保护与开关装置 / HS 8536	芝加哥-密尔沃基-罗克福德
印度（浦那-古吉拉特-金奈）	泵与压缩机 / HS 8413-8414	辛辛那提-代顿-哥伦布
马来西亚（槟城-古林）	塑料制品 / HS 392690	阿克伦-坎顿-南卡罗来纳州北部
印尼（贝卡西-巴淡）	塑料箱、盒、板条箱及包装品 / HS 392310	休斯顿-莱克查尔斯-博蒙特-塔尔萨
泰国（大城府-北榄府）	恒温器 / HS 903210	明尼阿波利斯-圣保罗
多米尼加（考塞多-海纳）	绝缘导线及带连接器线缆组件 / HS 854442	波特兰-西雅图-斯波坎
哥斯达黎加（利蒙-莫因）	电动机及发电机零件 / HS 850300	达拉斯-沃斯堡-俄克拉荷马城

负责该报告的贸易和制造业高级（鹰派）顾问彼得•纳瓦罗（Peter Navarro）在报告中以越南的胡志明市（Ho Chi Minh City）与芝加哥等美国城市为例，说明转口贸易如何在他的话术中对应到美国制造业岗位损失。

*“每一美元因这场所谓的‘**大规模转口贸易骗局**’而流失，都意味着美国工人、制造商和纳税人损失了一美元。当电源、控制面板、铝板、阀门、塑料制品或家具零部件从中国经由墨西哥、越南、马来西亚、波兰或阿联酋转运进入美国时，它们会导致密尔沃基、克利夫兰、托莱多、希科里、菲尼克斯、扬斯敦以及美国其他数十个制造业社区的就业岗位被削减甚至消失。”*

本报告为丹鸟策略根据公开资料整理，不构成任何行动或投资决策建议。如需问询，请发送邮件至 ivanhoe.li@rbsone.cn

五、AI“侦探边境”（Detective Border）：新一代执法系统

CBP 正在构建融合异常检测、关联分析、产能验证和镜像流比对的 AI 预测平台。它更像是一个“风险筛选器/调查助手”。美国海关强调利用 AI 和分析能力辅助人工决策，把“查货”推向“查供应链”。

系统运作原理

持续摄入和分析全球贸易数据，算法将**申报原产地、路由历史、零部件含量**与预期模式进行比对，揭示人工难以大规模发现的异常。这一架构使美国的贸易执法从传统的“单据→货物→企业或原产地证明”模式，升级为“企业→供应链→工厂→零部件→货物→目的地”的全链条追溯模式。这意味着“第三国有工厂”本身已经不一定足够证明供应链合规。

AI 可检测的异常类型

- ✓ 可疑运输路由
- ✓ 原产地申报不一致
- ✓ 不合理生产产能（工厂是否真正具备制造能力）
- ✓ 可疑提单
- ✓ 包装异常
- ✓ 零部件原产地不一致
- ✓ 实际货物与海关申报的物理差异
- ✓ 90 天停留时间阈值（过境而非制造信号）

执法模式转型

传统模式： 单据 → 货物 → 企业

新模式： 企业 → 供应链 → 工厂 → 零部件 → 货物 → 目的地

这意味着美国海关执法将从“查验单据”升级为“全链条供应链追溯”，关注的不仅是“哪个国家出口了这件商品”，而是“谁制造了零部件？在哪里加工的？谁拥有工厂？实际产能是多少？材料来源何处？运输路线为何改变？”

本报告为丹鸟策略根据公开资料整理，不构成任何行动或投资决策建议。如需问询，请发送邮件至 ivanhoe.li@rbsone.cn

六、各方反应及媒体分析

- 中国驻美使馆发言人表示坚决反对过度扩展国家安全理由打压中国企业。中国专家强调，全球供应链多元化时的正常生产转移不应被污名化为“关税逃避”。

- 欧盟委员会发言人表示其规则框架和监管自主权“不可谈判”。

- 新加坡贸工部重申“认真对待贸易合规”。

- 自 2018 年首轮关税以来，许多企业已合法地将供应链通过越南、墨西哥等第三国进行最终组装。这些活动涉及一定增值，海关执法通常将最终产品视为第三国而非中国原产（**Fortune**）。

- 报告指责从日本到约旦的数十个国家，帮助中国实施规避美国关税的计划。尽管这一说法荒谬至极，但这份报告却非常直观地暴露了特朗普政府在贸易问题上的混乱思维（**The Economist**）。

- 报告“无法令人信服”，未提供任何证据证明印度违反原产地规则或在无增值情况下转口商品。可能是美国另一轮 301/232 关税的前奏，美国在寻找“全球替罪羊”（**The Hindu Business Line**）。

- 彼得森国际经济研究所 8 月 4 日发布的研究表明，美国关税未能完全降低对华供应商依赖，供应链只是经由其他国家转移，许多商品仍含中国零部件。

- 报告存在几个关键点：五项估算使用不同方法论；报告由设计关税政策的同一办公室撰写，发布时机在**习 9 月访美前数周**，一定的筹码考量；报告承认无法确定多大比例的贸易转移是非法转口而非合法生产转移。

- 分析人士指出，当华盛顿将欧盟、加拿大、日本、韩国等**最亲密盟友都列入“影子转口网络”**时，根本问题是：是全世界都在帮中国，还是美国在把单边关税政策强加给全球供应链？

本报告为丹鸟策略根据公开资料整理，不构成任何行动或投资决策建议。如需问询，请发送邮件至 ivanhoe.li@rbsone.cn

七、对中国出口企业的影响与建议

根据企业供应链模式，影响可划分为四个风险等级。

第一级 — 纯中国原产直接出口

直接出口至美国，如实申报中国原产并缴纳适用关税。报告未从根本上改变此模式的合规要求。风险：关税成本高，但合规风险低。

第二级 — 中国商品经第三国转口（高风险）

产品实质上仍为中国原产，但经越南/马来西亚/泰国/墨西哥/印度等国转口。**风险急剧上升。**若第三国加工不足以合法改变原产地，转口本身不保护出口商。须能证明加工已合法改变原产地。

第三级 — 真正的跨国生产（灰色地带）

中国零部件 → 第三国实质性制造 → 成品出口美国。这本身不违法。关键问题：第三国是否实际执行了充分制造以在适用规则下创造第三国原产产品？需强有力的原产地证明文件。

第四级 — 蓄意原产地操纵（危险区）

中国产品 → 第三国 → 重新贴标/重新包装/轻微组装 → 虚假原产地证书 → 美国。面临：关税逃避 + 虚假申报 + 海关欺诈 + AD/CVD 逃避 + 处罚 + 可能被排除市场。

合规建议

供应链合规体系建设

- ✓ 建立完整的 **BOM（物料清单）**和供应商记录
- ✓ 保留生产记录、工厂产能证明、劳动力记录
- ✓ 编制制造工艺流程描述
- ✓ 保存发票、原产地证书、海关申报记录
- ✓ 保留运输记录和所有权信息
- ✓ 建立第三国加工增值的量化证据链

战略调整方向

- ✓ 停止依赖“最终组装在越南=越南制造”的假设
- ✓ 评估第三国加工是否满足“实质性转变”标准
- ✓ 对受 AD/CVD 令约束的产品格外审慎
- ✓ 审查与第三国合作伙伴的关联关系和资金流向
- ✓ 将供应链合规从“海关后台职能”提升为**出口战略组成部分**
- ✓ 关注 AI“侦探边境”系统的检测维度，主动规避红旗信号

⚠ 责任链条延伸

根据美国法律 19 U.S.C. § 1592 的“虚假申报/关税欺诈处罚条款”：如果进口商通过欺诈、重大过失或过失，在进口申报中提供虚假或重大错误信息，导致少缴关税等，美国海关可以据此追缴并处罚。

也就是说，处罚不限于美国进口商。如果美国政府确认参与者**知情参与**虚假申报（比如重贴标签、改原产地），责任可延伸至：中国制造商 → 贸易公司 → 第三国加工商 → 货代 → 美国进口商 → 报关行。欺诈性关税违规处罚可达漏缴关税的**数倍**。

“中国+1”战略

白宫报告点名第三国枢纽（尤其是越南、马来西亚、泰国、墨西哥、印度），是对那些披着“中国+1”外衣的转口贸易构成直接压力。**真正的产能转移**（full production shifts）可以合法改变原产地，但文档、生产记录、增值证据和供应链透明度将成为通关前风险评分的关键。

本报告为丹鸟策略根据公开资料整理，不构成任何行动或投资决策建议。如需问询，请发送邮件至 ivanhoe.li@rbsone.cn