



特朗普当选后对政府合同的影响

唐纳德·J·特朗普总统将引起政府承包商的许多变化。在竞选中的声明以及他的《与美国选民的合同》中，特朗普总统已经确定了多个计划行动，这些行动将影响联邦政府处理业务的方式。本评论将探讨这些潜在的变化。

撤销大量影响政府承包商的行政命令

奥巴马总统颁布了关于政府合同的一些行政命令和总统备忘录。这些行政命令对政府承包商施加了诸多额外的要求或限制。面对这些额外的、有的甚至是高代价的要求，许多政府承包商转而反对行政命令。在 2015 年，美国国防工业协会、航空航天工业协会、专业服务委员会、及公共部门信息技术联盟四家组织联名向白宫致函，表达“殷切希望政府在可以预见的未来，不再发布主要针对政府承包商的总统命令。”这封信中指出，这些额外的要求需要承包商在时间和系统上进行大量投入，然而它们的实际影响“超常得小”，这给目前的承包商造成了

许多问题，并为潜在的政府承包商设置了壁垒。

在《与美国选民的合同》中，特朗普声称，他将“取消由奥巴马总统颁布的每一项违宪的行政行为，备忘录和命令”。与此相似的，特朗普的竞选网站主张“立即取消所有非法和管控过多的行政命令。”虽然特朗普总统尚未就哪些是他认为违宪、非法或管控过多的行政命令发表意见，他的计划将可能导致解除施加在政府承包商身上的大量限制。影响政府承包商的行政命令包括：

- 《政府合同中的经济》[1]：要求联邦机构“不允许”联邦承包商“用以说服雇员……行使或不行使……组织和集体谈判权利”的任何活动经费。
- 《在服务合同下不替换适格工人》[2]：要求当新承包商取代根据服务合同进行工作的公司时，一些特定的提供服务的员

- 工必须拥有在其适格的职位上优先受雇佣的权利。
- 《通知员工联邦法下的权利》[3]：要求受到《全国劳动关系法》规制的联邦承包商（以及分包商）必须明确通知员工关于其在联邦劳动法律（包括《全国劳动关系法》）下的权利。
 - 《联邦建设项目采用项目劳动协议》[4]：鼓励行政机构在政府总开销在 2500 万美元或以上的建设项目上考虑要求采用项目劳动协议。这一行政命令同时也列出了针对项目劳动协议的一些要求。
 - 总统备忘录《致执行部门和机构负责人关于承包商税务违约的备忘录》[5]：指示美国国家税务局局长对联邦承包商提交的没有拖欠税款的证明进行审查，并报告这些证书的准确性。它还指示机构负责人提交关于流程改进的建议，以确保拖欠税款的承包商不会获得新合同。
 - 《联邦合同中加强打击贩运人口》[6]：施加了一些要求，包括：对联邦承包商的合规计划，认证和报告的额外要求，以加强对打击贩运人口的法律的遵守。
 - 《设立承包商的最低工资》[7]：自 2015 年 1 月 1 日起，将政府合同的工人最低工资提升至每小时 10.10 美元，同时要求应当由劳工部长每年决定该类员工的最低工资。
 - 《对薪酬信息的泄露不施与报复》[8]：禁止联邦承包商歧视或报复与其他工人讨论他们的薪酬的员工。
 - 总统备忘录《通过收集薪酬数据推进薪酬平等》[9]：指示劳工部长在 120 天内制定一项规则，要求联邦承包商和分包商向劳工部提交关于支付员工薪酬的汇总数据，包括按性别和种族分类的数据。
 - 《对规定联邦政府的平等就业机会的 11478 号行政命令以及规定平等就业机会的 11246 号行政命令的进一步修改》（《进一步修改的行政命令》）[10]：扩大了对平等就业机会的保护，除了原先禁止的事由之外，还增加了禁止基于性取向和性别认同的歧视。
 - 《公平薪酬和安全工作场所》[11]：要求联邦承包商报告其遵守的 14 项劳动法律，包括《Davis-Bacon 法案》、《美国残疾人法案》、《家务和医疗休假法案》、《国家劳动关系法案》和《职业安全与健康法案》。[12] 该行政命令还确定了工资透明度要求，根据该要求，承包商必须向受该行政命令保护的员工提供关于其工作时间、加班时间、工资以及对工资作出的任何增加或扣除的信息。
 - 《未来十年联邦可持续发展计划》[13]：要求各机构在适用的收购的规划、授予和执行阶

- 段，在最大可行范围内尽可能包括环境绩效和可持续性因素。
- 《为联邦承包商设立带薪病假制度》[14]：要求在与联邦政府签订的合同和分包合同当中，包含一项条款——所有根据合同履行义务的员工每工作 30 个小时应当获得不少于一个小时的带薪病假，同时规定了其他关于员工带薪病假的要求和限制。

这些行政命令大多数涉及劳工权利或环境政策，在这些领域，特朗普总统持有与奥巴马总统不同的观点。[15] 因此，特朗普政府可能会争取全部废除这些行政命令。然而，废除奥巴马总统的行政命令可能不是发布新的行政命令废除所有先前的命令那么简单。奥巴马总统几乎所有的行政命令都是通过正式的规则制定程序实施的。[16] 对于那些已被最终规则确立的行政命令，废除它们的过程可能会慢得多。特朗普总统可以命令行政机构开始替换前一届政府的规则，但这样的过程将花费更多的时间，可能无法在总统就职的“第一天”或甚至在前 100 天内完成。

此外，取决于行政命令是否已经实施已久且已经改变了承包商的做法，废除这些行政命令的影响可能会各有差别。例如，两份行政命令的最终执行规则——13665 号行政命令《对薪酬信息的泄露不施与报复》和 13672 号行政命令《进一步修改行政命令》——于 2016 年 1 月生效。13673 号行政命令《公平报酬和安全工作场所》的

最终执行规则于 2016 年 10 月生效，但在最终规则生效前一天发布的临时禁令终止了对该最终执行规则的执行。13706 号行政命令《为联邦承包商建立带薪病假》的最终执行规则直到 2016 年 11 月 29 日才生效。

由于执行这些行政命令的最终规则并没有到位很久，承包商不太可能就此作出了重大改变。因此，如果命令被废除，承包商受到的影响较小。相较而言，13494 号行政命令《政府合同中经济》、13496 号行政命令《通知员工联邦法下的权利》和 13502 号行政命令《在联邦建设项目采用项目劳动协议》的最终执行规则，均已在 2010 年和 2011 年到位。由于承包商有更多的时间来调整他们的做法以应对这些命令，这些命令被撤销将带来更大的影响。

拒绝奥巴马政府的部分采购政策

奥巴马政府在 2009 年 3 月 4 日《致执行部门和机构负责人的备忘录》中公开和明确地阐明了“对固定价格类型合同的偏好”，这可能被针对公共承包专业人员有效实施《联邦采购法规》第 16 部分（关于选择适当合同类型）的要求所取代。与奥巴马总统的备忘录相似，特朗普政府也可能希望成本补偿合同只可在以下情况下使用：当联邦机构不能充分确定其需求因此无法缔结固定价格类的合同，或者当合同履行中涉及到的风险和不确定因素致使成本的估计不够精确，因此无法采用任何一种类型的价格固定合同。然而，特朗普总统将重点关注问责制

和鼓励高效，在选择开支类型的合同时，对成本效益表现的关注将可能取代奥巴马政府不鼓励使用开支型合同的态度。

相似地，当前《联邦采购法规》第 15 部分的经谈判的采购中采用“价格最低，技术上可接受”（“Lowest Price, Technically Acceptable”）合同的热度预计将会衰退，而传统上最优价值的谈判合同——建立在合理和充足的技术/开支权衡基础上的合同——将得到复兴。根据特朗普总统，公共采购亦可能在谈判采购的产品和服务中确保获得质量、交付、价格和能力的最佳组合，避免受到价格至上观念的驱使常常采用不合适或表现不佳的解决方案。随着最佳价值采购策略的复苏，特朗普政府可能倾向于采用创新的方法购买产品和服务。例如，采用分享节省成果合同的方法和技术可能会在新政府管理下重新振兴。当创新助力政府，深谙私营经济且实际的政策者们出于利润率的考虑将会制定更好地吸引来自硅谷等地区创新者的政策。

最后，服务外包尽管总体上不受奥巴马政府的青睐，可能在特朗普新政府之下重获欢迎。虽然联邦执行机构仍可以承担固有的政府职能，但是特朗普总统可能倾向于缩小政府固有职能的范围，以促进更多的服务外包。[17]

重点关注商业项目承包

在特朗普总统治下，预计法律将会再现对商业项目的偏好。承包商可以期待当前的联邦指导将会有重大修改，

以精简属于“商业项目”范围内的产品和服务。将可能强调和提高商业项目定义的“类型”方面，使得联邦机构和供应商一样在确定特定产品和服务为商业项目上拥有很大的自由。再现对商业项目合同的重视可能包括重新审视知识产权权利的分配，以确保知识产权不会成为政府接近和获取新的创新技术的障碍，亦不会对接近和获取基于已有（或“已证实”）技术的产品和服务的造成阻碍。新政府可能会立即着手修改目前许多联邦机构采取的默认态度，即，联邦供应商和承包商主张（某一项目）为商业项目的便会遭到怀疑并会被要求提供大量信息，且不仅仅是成本或定价数据的信息。未来的重点可能是形成一种公开接纳（甚至是积极寻求）商业项目的公共采购风气。提供商和承包商的项目可推定为商业项目，只有在政府机构有可靠消息可以反驳该假设时，或在提供商和承包商不能提供支持商业项目的价格是公正合理的基础性信息时，接纳（或寻求）商业项目这一风气才会受到挑战。

在国防、网络安全、基础设施和移民相关活动方面的开支增加

特朗普总统在就职前就已经给出了愿意在一些领域增加联邦开支的信号。第一个领域是国防开支。例如，总统已经声明将海军的船只和潜艇从 276 艘增加到 350 艘，同时将空军战斗机数量从 1113 架增加到 1200 架。同时他表示，在他就职后，他将尽快着手废除国防部开销的联邦自动减支限制。对承包商来说，可以预见开支会增加

的一个相关领域是网络安全。在去年九月发布的一篇新闻稿当中，特朗普宣称他将“优先发展防御和攻击性网络能力”，这可能意味着网络安全合同方面联邦支出将增加。[18]

在特朗普政府治下另外一个开支可能增加的领域是基础设施。在总统选举获胜演说中，特朗普声称，他计划将“数百万的我们（美国）人民”投入到重建高速公路、桥梁、隧道、机场、学校和医院的工作当中。[19]最后，投入到移民支持和监狱相关的功能的政府合同资金有可能增加。

减少支出

虽然在某些领域可能会增加支出，特朗普总统也表示他想要减少浪费和重复的开支，并对某些机构实施主要的成本做出削减。在一场辩论当中，特朗普阐明削减成本将会针对教育部、环境保护署和国税局，但也会不局限于这三个机构的范围：“如果你审视每个单独的机构，我们可以削减他们的开支，我是说真正的削减和节约。”虽然特朗普总统尚未提供这些削减的具体细节，有可能这些削减将会深刻影响联邦政府合同。

合规将持续成为重点，但关注点会有所不同

特朗普政府将有可能持续强调对承包商的合规，但公司可能会发现承包商合规的重点和关注点将会发生转变。管理责任、承包商责任和道德行为将继续是公共采购的根本期望，但是特朗普总统可能会促使承包商们重新关

注如何根除欺诈、浪费和滥用。这将会反映在越来越多的应对涉嫌受贿，不正当礼品和赠予，和违反旨在保护美国工业和技术基础的采购法律（例如《购买美国产品法案》和《贸易协定法案》）行为的行动上。

供应链合作可能被破坏

特朗普直言不讳他对美国当前的贸易关系的不赞成。在他的《与美国选民的合同》中，特朗普承诺重新谈判或退出《北美自由贸易协定》，退出跨太平洋伙伴关系，并指示商务部长和美国贸易代表“判定出那些来自外国的不公平地影响美国工人的所有贸易滥用，并指示他们利用美国和国际法下的一切工具立即结束这些滥用行为。”这显然将会影响与联邦政府做生意的外国公司，同时也会潜在影响供应链中包括外国公司的美国公司。

工程承包劳动力的减少

在《与美国选民的合同》中，特朗普提到他将冻结联邦雇佣，通过减员来减少联邦劳动力。取决于具体的实施方式，这可能会加剧业已存在的联邦采购专业人员人手不足和缺乏培训的状况，导致更多的合同延误和错误。为了平衡劳动力的减少，特朗普政府可能增加对采购人员培训的重视和资金。

将会影响政府合同的任命

特朗普总统的几次政治任命将会有助于打造政府合同未来的局面。特朗普总统将任命联邦采购政策办公室的下

一任主管，领导该机构为政府范围的采购政策、法规和程序提供总体指导。[20] 联邦采购政策办公室主管将作为美国联邦采购法规委员会的主席供职，监督行政部门对所有与采购相关立法的立场的发展，领导首席采购官委员会，[21]管理政府采购数据系统，制定小型企业合同政策（与小型企业管理局协商），以及担任成本会计准则委员会的主席。[22] 联邦采购政策办公室是管理和预算办公室内的一个办公室；特朗普总统将任命下一任管理和预算办公室的领导，该领导也将会有能力帮助政府合同未来的局面的形成。

此外，所有美国联邦采购法规委员会的成员均为被任命的职位，这些成员由联邦采购政策办公室的主管主持，包括国防部长、美国国家航空航天局的主管和总务管理局长。在这些职位当中，特朗普总统目前只填补了一个位置——在 2016 年 12 月 1 日，他提名退休的海军将军詹姆斯·马蒂斯为国防部长的人选。[23] 挑选出来担任这些职位的人将会在特朗普政府期间对联邦采购政策产生深远影响。

联系律师

若想获取更多信息，请联系您的律所委托代表或以下所列律师之一。普通邮件信息可通过我们的“联系”表格进行发送，详见

www.jonesday.com/contactus/

殷定

北京

+86.10. 5866.1208

dyin@jonesday.com

Laura Fraedrich

华盛顿

+1.202.879.3646

lfraedrich@jonesday.com

Peter F. Garvin III

华盛顿

+1.202.879.5436

pgarvin@jonesday.com

J. Andrew Jackson

华盛顿

+1.202.879.5575

ajackson@jonesday.com

Fernand A. Lavallee

华盛顿

+1.202.879.3486

flavallee@jonesday.com

Andrew D. Ness

沙特阿拉伯 / 华盛顿

+966.13.849.6606 / +1.202.879.7675

adness@jonesday.com

Cherie J. Owen

华盛顿

+1.202.879.3996

cowen@jonesday.com

Grant H. Willis

华盛顿

+1.202.879.3847

ghwillis@jonesday.com

D. Grayson Yeargin

华盛顿

+1.202.879.3634

gyeargin@jonesday.com

注释

- [1] 行政命令 13494 号，联邦公报 74 卷 6101 期（2009 年 1 月 30 日）。
- [2] 行政命令 13495 号，联邦公报 74 卷 6103 期（2009 年 1 月 30 日）。
- [3] 行政命令 13496 号，联邦公报 74 卷 6107 期（2009 年 1 月 30 日）。
- [4] 行政命令 13502 号，联邦公报 74 卷 6985 期（2009 年 2 月 6 日）。
- [5] 总统备忘录：致执行部门和机构负责人关于承包商税务违约的备忘录（2010 年 1 月 20 日）
- [6] 行政命令 13627 号，联邦公报 74 卷 60 029 期（2012 年 9 月 25 日）。
- [7] 行政命令 13658 号，联邦公报 79 卷 9 851 期（2012 年 9 月 25 日）。
- [8] 行政命令 13665 号，联邦公报 79 卷 20749 期（2014 年 4 月 8 日）。
- [9] 总统备忘录：通过收集薪酬数据推进薪酬平等（2014 年 4 月 8 日）。
- [10] 行政命令 13672 号，联邦公报 79 卷 42971 期（2014 年 7 月 21 日）。
- [11] 行政命令 13673 号，联邦公报 79 卷 45309 期（2014 年 7 月 31 日）。
- [12] 德克萨斯州的联邦地区法院临时停止了对《公平薪酬行政命令》的大部分内容的执行。Associated Builders & Contractors of Se. Tex. v. Rung, 案号. 1:16-CV-425（德州东部联邦地区法院，2016 年 10 月 24 日）（命令授予预先禁令）。
- [13] 行政命令 13693 号，联邦公报 80 卷 15871 期（2015 年 3 月 19 日）。
- [14] 行政命令 13706 号，联邦公报 80 卷 54,697 期（2015 年 3 月 19 日）。
- [15] 参见例如 DonaldJTrump.com《规章》（声称特朗普总统将会减少“侵入性的规章”，包括那些与环境保护相关的规章）。
- [16] 参见例如 29 C.F.R. pt. 9（劳工部最终执行规则行政命令 13495 号《在服务合同下不替换适格工人》）；29 C.F.R. pt. 471（劳工部最终执行规则行政命令 13496 号《根据联邦劳动法通知员工权利》，41 C.F.R. pt. 60（联邦合同合规项目办公室最终执行规则行政命令 13672 号《进一步修改的执行命令》；29 C.F.R. pt. 13（劳工部最终执行谷子额行政命令 13706 号《为联邦承包商设立病假制度》））。
- [17] 总体参见《美国联邦采购法规》第 7.5 子部分。根据管理和预算办公室通告 A-76 和《美国法典》第 10 章第 2461 条，新政府可能寻求解除或撤销公私竞争的法定暂停和限制。目前，法律仍然美国国防部将由任何文职人员目前执行的或被指定履行的任何工作转为由私营部门（合同）执行。期望新的行政部门寻求提高效率和成本效益，外包更多由联邦文职人员目前执行的工作。此外，政府当局可能主张对一般不被视为属于《美国联邦采购法规》§7.503（d）所列政府的固有职能范例作广义解释。新政府将不太倾向于将“密切相关的职能”归类为只能由联邦雇员执行的固有政府职能。管理和预算办公室、联邦采购

政策办公室和美国联邦采购法规顾问预计将是主要参与者。

[18] 2016 年 9 月 7 日,《唐纳德·J·特朗普的军事准备讲话》。

[19] 《纽约时报》2016 年 11 月 9 日,文字记录《唐纳德·特朗普的胜利演说》。

[20] 白宫“联邦采购政策局”。

[21] 首席采购官员委员会“促进总统管理议程和总统的具体采购相关举

措和政策”,“是监测和改进联邦采购系统的主要跨机构平台”。白宫“联邦采购政策办公室”。

[22] “联邦采购政策局”,见前注。

[23] 《华盛顿邮报》2016 年 12 月 1 日,《特朗普提名海军退役将军马蒂斯为国防部长》。

以上文章为翻译版,阅读英文原版请点击:<http://www.jonesday.com/government-contracts-ramifications-of-the-trump-election-12-12-2016/>

众达出版物不应被视为针对某事件或情形发表的法律意见。众达出版物旨在为读者提供一般信息。未经众达书面同意,任何人不得在其它出版物或诉讼中引用或引述众达出版物的内容。众达保留批准他人引用或引述众达出版物内容的权利。众达发表出版物的目的并非试图与读者建立律师和客户服务关系;读者收到众达出版物也不表示律所与读者之间会构成律师和客户的关系。众达出版物中的观点仅属于作者的个人观点,并不一定代表律所的观点。