



特朗普当选对美国贸易和海外直接投资领域的潜在影响

根特朗普总统曾公开表示，重塑美国贸易政策将会是未来特朗普政府首要考虑的事项。当选之后，特朗普总统曾表态将采取一系列行动，其中包括：（1）退出跨太平洋伙伴关系协定（“TPP”）；（2）重新启动《北美自由贸易协定》（“NAFTA”）条款的谈判，若NAFTA成员不同意重新谈判，将递交美国意欲退出NAFTA的通知；（3）寻求双边贸易协定；以及（4）消除不公平贸易行为。本评论将探讨特朗普政府是否能够以及在何种程度上完成其美国贸易政策目标，以及对美国国际贸易和海外直接投资审查的相关影响。

贸易协定

TPP：特朗普总统先前已表示他将发布意向告知书退出由美国和其他11个国家于2015年共同签署（但尚待美国国会通过）的TPP。在2016年6月的一次竞选演讲中，特

朗普声称，“TPP将给美国制造业带来毁灭性打击……它使得贸易竞争对手更加容易将其廉价的补贴产品进口到美国市场，而允许其他国家继续对我们的出口产品设置壁垒。”

除了透明化条款、劳工和环境保护以及其他要素，TPP还包括降低成员国之间贸易的非关税和关税壁垒，建立投资者与国家间的争议解决机制。奥巴马政府官员一度对TPP能够在2016年年底提交国会批准一事持有非常乐观的态度，但当前已经排除这种可能性，至少从目前形势来看，TPP似被宣判死刑。事实上，国会的共和党领袖近日证实，在“跛脚鸭国会期间”（新任政府已经当选但尚未就任期间），将不会就TPP进行投票。

根据其条款，TPP将在12个成员国确认国内批准后的60天内生效。如果所有的12个成员国没有在2018

年 2 月 4 日之前确认国内批准，只要至少有 6 个最初缔约方完成国内立法批准程序且这些缔约方的国内生产总值（GDP）合计占到全部最初缔约方国内生产总值总量的 85% 时，TPP 即告生效。美国国内生产总值占 TPP 成员国 GDP 总量的大约 62%。因此，如果美国国内没有批准，当前这一版 TPP 就不可能生效。

美国有可能与 TPP 一个或多个成员国之间关于贸易协定将会有进一步的讨论。根据 2015 年通过并有效至 2018 年的《贸易促进授权法案》，美国总统可以将贸易协定交给国会投票决定支持与否。因国会成员无法对协定的任何内容进行修改，这一授权将使得贸易协定更容易在国会获得通过。

NAFTA: NAFTA 是由加拿大、墨西哥和美国签订的自由贸易协定，自 1994 年 1 月 1 日起生效。NAFTA 是当时谈判中最全面的自由贸易协定，包含了许多关键条款，包括消除贸易壁垒，服务贸易、外国投资、知识产权保护、政府采购和争议解决。

特朗普总统在就职前就已表示，他将通知加拿大和墨西哥，美国希望立即开启北美自由贸易协定的重新谈判，为美国劳工的福祉争取“更好的条件”。在竞选中，特朗普将 NAFTA 描述为“签署过的最糟糕的贸易协议”，并且称该协定持续扼杀了美国国内的工作机会。根据

NAFTA 第 2202 条，成员国可就协定进行重新谈判，修改或增加条款。加拿大和墨西哥已经表示愿意就 NAFTA 进行重新谈判，且一些重新谈判已经在 TPP 谈判期间开启了（加拿大、墨西哥、美国均为 TPP 缔约方）。一旦启动，重新谈判的过程势必会非常复杂，因为各国的立法部门都需要对协议中的修改进行批准认可。

目前尚不明确这些成员国将对 NAFTA 共计二十章中的哪些部分进行重新谈判。最有可能的是第三章，该章的重点在于关税、非关税壁垒、原产地规则和海关程序。加拿大政府和墨西哥政府可以利用此次机会对它们认为的重要领域开启重新谈判，包括 NAFTA 的可替代性争议解决机制。在重新谈判之后，还将经历各国冗长的立法修改程序。

特朗普总统之前表示，若加拿大和墨西哥不同意重新谈判，美国将递交其意欲退出 NAFTA 的通知。根据宪法对总统在外事方面的授权以及 NAFTA 第 2205 条，特朗普政府有权这么做。（NAFTA 第 2205 条规定，“在一方向其他方递交了书面退出通知的六个月后，该成员国可以退出该协定。如果一方退出，该协定对剩余成员继续有效。”）

从 NAFTA 中退出本身不会提高从加拿大和墨西哥进口到美国的货物关税。在 NAFTA 之前，针对来自墨西哥进口货物的平均关税大约为 4.3%。^[3]在美国退出 NAFTA 后，提高对

加拿大或墨西哥进口货物的关税需要颁布总统声明。以前的总统声明降低过关税。无论是通过发布新的总统声明，或者是撤销早前克林顿总统为执行 NAFTA 发布的消除关税的总统声明，[4]特朗普总统可以依照《北美自由贸易协定实施法案》的第 201 条增加关税，该条授权总统在与国会磋商之后，宣布增加关税，以必要且恰当地保持与加拿大和墨西哥互惠关税的总体水平。[5]但任何该类行为都会面临来自国会的批评以及受影响方通过法院发起的挑战。考虑到美国是世界贸易组织（“WTO”）的成员因而也受到 WTO 协定下“最惠国（“MFN”）条款”的约束。特朗普政府将需要适用美国协调关税表中列明的优惠税率，如果拒绝，将会导致加拿大或墨西哥在 WTO 中提出抗议。

TTIP：特朗普总统尚未公开讨论正在与欧盟进行的跨大西洋贸易与投资伙伴协议（“TTIP”）。鉴于特朗普总统表示其将审阅和重新谈判所有贸易协定，TTIP 谈判的未来同 TPP 一样尚不清晰。在可以预见的未来，在各方面反对的声音包围下，对谈判成功的希望似乎变得更加渺茫。有鉴于此，在选举之后，欧盟贸易专员称，TTIP 将会在“相当一段时间内”被“雪藏”。

双边贸易协定：虽然如上所述，特朗普政府是否支持多边贸易协定（即涉及美国和多个其他国家的协定）尚不确定，但是特朗普总统曾经表示他将致力于双边贸易协定

（即美国和另一个国家之间的协议）。[6]例如，如果美国退出 NAFTA，特朗普政府可寻求与加拿大和/或墨西哥的双边贸易协定。此外，在英国退出欧盟之后，特朗普政府可能寻求美国和英国之间的双边贸易协定。

贸易救济措施和关税

特朗普总统在就职之前便表示，他将指示商务部长和美国贸易代表判定出所有不公平地影响美国劳工的外国贸易滥用行为，并指示他们使用所有美国法和国际法下的工具来立即结束这些滥用行为。[7]特朗普总统亦表示，他将使用每一项总统权力来纠正所有贸易纠纷，包括关税的适用，[8]来打击不公平贸易。根据下述的一个或多个法律授权，特朗普总统可无需国会批准采取贸易救济措施，他已经明确表示将行使其中的某些权力。尽管如此，任何这些措施都可面临国会的批评，受到不利影响方也会通过法院发出挑战，受影响的贸易伙伴亦会在 WTO 采取措施。

- 《1974 年贸易法》（“贸易法”）第 122 条授权总统可对进口货物附加上限为 15% 的临时进口附加费或附加临时配额，或同时实行两者，来应对美国“巨大且严重的贸易支付赤字”。这类附加费用加之于现有美国关税上，将只持续 150 天，除非获得国会延长。

- 贸易法第 125 条授权总统可以在终止美国为成员国的贸易协议（例如 NAFTA）后，提高美国关税或采取其他进口限制措施。不过任何关税增长不得超过对 1975 年 1 月 1 日设定的关税增长 20%到 50%。因此，任何根据此法条规定的关税增长幅度将非常小，特朗普总统可能将依照其他法律授权来施加高于此水平的关税。
- 贸易法第 301 条授权美国贸易代表在总统的指示下来应对不公平的贸易行为。在此授权下，总统可以指示美国贸易代表对进口货物施加更高的关税，以应对例如给美国商业带来负担或限制的其他国家违反贸易协定、不合理或歧视性的行为。
- 《1962 年贸易拓展法》第 232 条（b）授权美国商务部调查进口是否对美国的国家安全造成威胁。根据该类调查的结果，总统可以对合同进行谈判，来限制或约束进口或者采取其他必要措施来调节进口使其不再威胁或损害美国的国家安全。
- 《国际紧急经济权力法案》（“IEEPA”）授予总统广泛的权力处理“那些整体上或实质上来自美国境外的，对美国国家安全、外交政策或经济造成异常且特别的威胁”。虽然历史上总统曾使用该权力来维持美国出口控制系统以及出台经济制裁措施，但 IEEPA 的授权并不仅限于这些行动。尽管总统需要与国会磋商并向其提交报告，但法案并未要求国会批准根据 IEEPA 采取的行动。
- 虽然仍需要满足某些条件并且需要走完一般的行政程序，当选后特朗普总统已经表示他将指示美国贸易代表在美国和在 WTO 提起（即自发启动）针对中国的贸易案件。[9]特别是，当国内产业因进口激增而遭受严重损失或受到严重损失的威胁时，特朗普政府可对进口货物施加例如反倾销或反补贴关税，或者采取保护措施临时限制进口。举例来说，为了要施加反倾销关税，除其他方面外，美国政府需要证明产品在美国以低于公允价值出售，并对美国工业造成实质损害或有实质损害的威胁。

特朗普总统亦表示过，他将指示美国财政部长将中国列为“汇率操纵者”。正如他在 2015 年 11 月的华尔街日报专栏当中主张的那样，“经济学家估计，人民币被低估了 15%-40%。通过操纵人民币，中国政府实际上对所有进口货物征收了关税，从而带来贸易顺差。”今年早些时候，奥巴马总统签署了《贸易促进和贸易执法法案》，其中包括某些处理汇率操纵的条款。该法律要求：（i）加强对可能的汇率操纵的政府监控和报告，并成立一个由九名成员组成的顾问委员会针对货币问题为美国财政部提供建议；和（ii）如果汇率操纵国不在一年内

启动救济措施，美国将采取措施加强与这些汇率操纵国的双边协定。2016年10月美国财政部公布的报告中已不再说中国是汇率操纵者，但仍将中国保留在汇率操纵活动的观察名单当中。

在特朗普政府治下，美国政府可以将汇率操纵视作美国贸易救济法律反对的补贴行为。这对于一些美国制造商是有利的，但同时也会导致对涉及从中国进口货物到美国的企业产生负面影响。虽然与将汇率操纵视作可抗性补贴的WTO法相一致，但这种规定已经遭到了包括中国在内的一些国家的反对，这些国家可能会通过启动WTO争议程序来应对美国的这些行为。

海外直接投资审查

特朗普总统在竞选时反复强调美国的贸易伙伴（特别是中国）在贸易中一直利用美国。其中贸易的一个重要方面涉及在美国的海外直接投资。事实上，中国企业向美国输送大量的资金，在2016年带来了一个“交易爆发年”，[10]并购资金是去年同期的三倍。

中国在美国投资的规模以及偏好某些特定行业投资的行为，[11]已经导致美国海外投资委员会（“CFIUS”）日益增长的审查。[12] CFIUS是一个政府机构间委员会，经授权审查外国主体寻求在可能引起美国国家安全或重要基础设施问题的业务领域获得控制权的交

易。在特朗普政府治下，可以想见（尽管尚不确定）CFIUS可对“国家安全”或“关键基础设施”的概念采取更加宽泛的界定以扩大可审查的交易范围。此外，CFIUS可对交易采取更严格的审查，提出缓解措施整改交易，甚至可能禁止交易。

CFIUS由美国财政部长担任主席。一旦美国财政部长一职以及CFIUS组成机构的其他职位得到任命，我们对特朗普政府将如何审查外国直接投资会有更多的了解。CFIUS在批准交易和附加缓解措施（包括在威胁国家安全的问题无法得到充分缓解时建议总统阻止或解除交易）方面拥有相当大的自由裁量权，以应对可能出现的国家安全威胁，可能在审查交易时采用更积进的方法。

随着特朗普政府开始阐明其对于这些问题的看法，我们将关注这一领域相关的其他进展，其中一些在下文的要点中进行阐述。

- 美中经济与安全审查委员会（系代表两党的国会委员会）于2016年11月16日向国会提交了一份报告。该报告当中呼吁“国会应修改授权CFIUS限制中国国有企业并购或获取美国公司的有效控制权授权的法律条文。”[13]
- 在竞选期间，特朗普强调了他希望美国公司能够获得更多的机会进入中国持续增长的市场。因此，特朗普政府会鼓励立法，采纳2015年美中经济与安全审

查委员会报告中的一项建议，即，将法律修改为，对中国投资者进入美国市场附加条件，即应在互惠的基础上按行业为美国投资者在中国提供相应水平的施展空间。 [14]

- 先前曾有人提出立法议案允许 CFIUS 审查交易“以确定这种交易是否对美国有净利益。” [15] 这扩大了审查发生在其他国家的海外投资的范围，例如加拿大。
- 2016 年 7 月，在两起中国企业并购美国农业领域公司的大规模交易发生之后，有立法提出将美国农业部纳入 CFIUS。

对 CFIUS 审查范围的关注也为政府问责署按计划正在进行的审查 CFIUS 流程打下了基础，以确保 CFIUS 拥有履职所需的工具。审查的结果也可能导致法律的变化。一旦法律发生改变，我们将拭目以待 CFIUS 在审查中如何解释新法律。外国投资交易的当事方应密切关注这些发展。

* * *

上述提及的部分潜在行动涉及美国对多边区域贸易协定条款的重新考虑或拒绝，这将导致再次谈判或退出相关协定。任何重新谈判的范围、重点和时间安排目前难以预测。与之伴随的不确定性会影响跨境投资方案的风险预测、时间以及内容，或就北美自由贸易协定而言，其会影响现有生产和供应链计划的潜在

可行性。此外，上述提及的潜在行动会产生有可能在美国境内或在全球范围内待解决的法律问题。众达的国际贸易和国家安全组将继续监视并报告这些问题。

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

lfreadrich@jonesday.com

Renato Antonini

布鲁塞尔

+32.2.645.14.19

rantonini@jonesday.com

Luis Rubio Barnetche

墨西哥城

+52.55.3000.4015

lrubio@jonesday.com

Michael P. Gurdak

华盛顿

+1.202.879.5470

mpgurdak@jonesday.com

Luis Riesgo

圣保罗

+55.11.3018.3939

lriesgo@jonesday.com

D. Grayson Yeargin

华盛顿
+1.202.879.3634
gyeargin@jonesday.com

Chase D. Kaniecki
华盛顿
+1.202.879.3734
ckaniecki@jonesday.com

Chad O. Dorr
华盛顿

+1.202.879.3795
cdorr@jonesday.com
Lindsey M. Nelson
华盛顿
+1.202.879.3735
lmnelson@jonesday.com

注释

[1] 参见唐纳德·J·特朗普《7点计划争取自由贸易重建美国经济》。

[2] 参见前注。

[3] 由于美国与加拿大之间已有的自由贸易协定，在 NAFTA 之前，从加拿大进口的货物关税与从墨西哥进口的货物关税有所不同。

[4] NAFTA 优惠税率最初由克林顿总统（1993年12月15日颁布的6641号公告）根据 NAFTA 实施法案第201条的规定颁布。

[5] 参见 Marcus Noland, Gary Clydge Hufbauer, Sherman Robinson 和 Tyler Moran, 皮特森国际经济研究所, 16-6, 2016年9月, 《评估美国总统竞选中的贸易议程》。在文章当中, “与国会磋商”可能不需要国会批准。此外, “互惠优惠的一般水平”含义模糊, 有待解释。特朗普总统可主张终止 NAFTA 后对从墨西哥进口的货物需要回到实行最惠国待遇的税率, 因为墨西哥对美国的出口超过美国对墨西哥的出口。参见前注。

[6] 参见 唐纳德·J·特朗普《7点计划争取自由贸易重建美国经济》。

[7] 参见唐纳德·特朗普《与美国选民的合同》

[8] 参见 唐纳德·J·特朗普《7点计划争取自由贸易重建美国经济》。

[9] 参见前注。

[10] 参见 Alex Sherman and Jonathan Browning, 2016年11月16日, 《特朗普胜利后中国对美国交易的制动》。

[11] CFIUS 最近向国会提交的年度报告中指出, “美国情报团体 (USIC) 认为, 外国政府或公司可能会努力收购那些美国领先行业的涉足生产关键技术及研究和开发的美国公司。”参见 CFIUS《向国会提交的年度报告》, 报告期间: 2014年。

[12] 当收购涉及的公司持有机构接触机密材料许可且外国实体收购该美国公司百分之五或以上利益时, 国防安全局也会审查该交易。

[13] 参见《美中经济与安全审查委员会 2016年向国会呈送的报告》,

执行摘要和建议，2016 年 11 月，国会第 114 次会议第二次大会。

2015 年 11 月，国会第 114 次会议第一次大会。

[14] 参见《美中经济与安全审查委员会 2015 年向国会呈送的报告》，

[15] 参见众议院 H.R. 5665: 《2016 年海外投资和经济安全法案》。

以上文章为翻译版，阅读英文原版请点击：<http://www.jonesday.com/potential-us-trade-and-foreign-direct-investment-ramifications-of-the-trump-election-12-08-2016/>

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的服务关系；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