



特朗普當選對美國貿易和海外直接投資 領域的潛在影響

特朗普總統曾公開表示，重塑美國貿易政策將會是未來特朗普政府首要考慮的事項。當選之後，特朗普總統曾表態將採取一系列行動，其中包括：

(1) 退出跨太平洋夥伴關係協定 (“TPP”)；(2) 重新啟動《北美自由貿易協定》 (“NAFTA”) 條款的談判，若 NAFTA 成員不同意重新談判，將遞交美國意欲退出 NAFTA 的通知；(3) 尋求雙邊貿易協定；以及(4) 消除不公平貿易行為。本評論將探討特朗普政府是否能夠以及在何種程度上完成其美國貿易政策目標，以及對美國國際貿易和海外直接投資審查的相關影響。

貿易協定

TPP：特朗普總統先前已表示他將發布意向告知書退出由美國和其他 11 個國家於 2015 年共同簽署（但尚待美國國會通過）的 TPP。在 2016 年 6 月的一次競選演講中，特朗普聲稱，“TPP 將給美國製造業帶來毀滅性打擊……它使得貿易競爭對手更加容易

將其廉價的補貼產品進口到美國市場，而允許其他國家繼續對我們的出口產品設置壁壘。”

除了透明化條款、勞工和環境保護以及其他要素，TPP 還包括降低成員國之間貿易的非關稅和關稅壁壘，建立投資者與國家間的爭議解決機制。奧巴馬政府官員一度對 TPP 能夠在 2016 年年底提交國會批准一事持有非常樂觀的態度，但當前已經排除這種可能性，至少從目前形勢來看，TPP 似被宣判死刑。事實上，國會的共和黨領袖近日證實，在“跛腳鴨國會期間”（新任政府已經當選但尚未就任期間），將不會就 TPP 進行投票。

根據其條款，TPP 將在 12 個成員國確認國內批准後的 60 天內生效。如果所有的 12 個成員國沒有在 2018 年 2 月 4 日之前確認國內批准，只要至少有 6 個最初締約方完成國內立法批准程序且這些締約方的國內生產總值（GDP）合計占到全部最初締約方國

內生產總值總量的 85%時，TPP 即告生效。美國國內生產總值佔 TPP 成員國 GDP 總量的大約 62%。因此，如果美國國內沒有批准，當前這一版 TPP 就不可能生效。

美國有可能與 TPP 一個或多個成員國之間關於貿易協定將會有進一步的討論。根據 2015 年通過並有效至 2018 年的《貿易促進授權法案》，美國總統可以將貿易協定交給國會投票決定支持與否。因國會成員無法對協定的任何內容進行修改，這一授權將使得貿易協定更容易在國會獲得通過。

NAFTA：NAFTA 是由加拿大、墨西哥和美國簽訂的自由貿易協定，自 1994 年 1 月 1 日起生效。NAFTA 是當時談判中最全面的自由貿易協定，包含了許多關鍵條款，包括消除貿易壁壘，服務貿易、外國投資、知識產權保護、政府採購和爭議解決。

特朗普總統在就職前就已表示，他將通知加拿大和墨西哥，美國希望立即開啟北美自由貿易協定的重新談判，為美國勞工的福祉爭取“更好的條件”。在競選中，特朗普將 NAFTA 描述為“簽署過的最糟糕的貿易協議”，並且稱該協定持續扼殺了美國國內的工作機會。根據 NAFTA 第 2202 條，成員國可就協定進行重新談判，修改或增加條款。加拿大和墨西哥已經表示願意就 NAFTA 進行重新談判，且一些重新談判已經在 TPP 談判期間開啟了（加拿大、墨西哥、美國均為 TPP 締約方）。一旦啟動，重新談判的過程勢必會非常複雜，因

為各國的立法部門都需要對協議中的修改進行批准認可。

目前尚不明確這些成員國將對 NAFTA 共計二十章中的哪些部分進行重新談判。最有可能的是第三章，該章的重點在於關稅、非關稅壁壘、原產地規則和海關程序。加拿大政府和墨西哥政府可以利用此次機會對它們認為的重要領域開啟重新談判，包括 NAFTA 的可替代性爭議解決機制。在重新談判之後，還將經歷各國冗長的立法修改程序。

特朗普總統之前表示，若加拿大和墨西哥不同意重新談判，美國將遞交其意欲退出 NAFTA 的通知。根據憲法對總統在外事方面的授權以及 NAFTA 第 2205 條，特朗普政府有權這麼做。（NAFTA 第 2205 條規定，“在一方向其他方遞交了書面退出通知的六個月後，該成員國可以退出該協定。如果一方退出，該協定對剩餘成員繼續有效。”）

從 NAFTA 中退出本身不會提高從加拿大和墨西哥進口到美國的貨物關稅。在 NAFTA 之前，針對來自墨西哥進口貨物的平均關稅大約為 4.3%。[3] 在美國退出 NAFTA 後，提高對加拿大或墨西哥進口貨物的關稅需要頒布總統聲明。以前的總統聲明降低過關稅。無論是通過發布新的總統聲明，或者是撤銷早前克林頓總統為執行 NAFTA 發布的消除關稅的總統聲明，[4] 特朗普總統可以依照《北美自由貿易協定實施法案》的第 201 條增加關稅，該條授權總統在與國會磋商之後，宣布增加關稅，以必要且恰當地保持與加拿大和墨西哥互惠關稅的總體水

平。 [5]但任何該類行為都會面臨來自國會的批評以及受影響方通過法院發起的挑戰。考慮到美國是世界貿易組織（“WTO”）的成員因而也受到 WTO 協定下“最惠國（“MFN”）條款”的約束。特朗普政府將需要適用美國協調關稅表中列明的優惠稅率，如果拒絕，將會導致加拿大或墨西哥在 WTO 中提出抗議。

TTIP：特朗普總統尚未公開討論正在與歐盟進行的跨大西洋貿易與投資夥伴協議（“TTIP”）。鑑於特朗普總統表示其將審閱和重新談判所有貿易協定，TTIP 談判的未來同 TPP 一樣尚不清晰。在可以預見的未來，在各方面反對的聲音包圍下，對談判成功的希望似乎變得更加渺茫。有鑑於此，在選舉之後，歐盟貿易專員稱，TTIP 將會在“相當一段時間內”被“雪藏”。

雙邊貿易協定：雖然如上所述，特朗普政府是否支持多邊貿易協定（即涉及美國和多個其他國家的協定）尚不確定，但是特朗普總統曾經表示他將致力於雙邊貿易協定（即美國和另一個國家之間的協議）。 [6]例如，如果美國退出 NAFTA，特朗普政府可尋求與加拿大和/或墨西哥的雙邊貿易協定。此外，在英國退出歐盟之後，特朗普政府可能尋求美國和英國之間的雙邊貿易協定。

貿易救濟措施和關稅

特朗普總統在就職之前便表示，他將指示商務部長和美國貿易代表判定出所有不公平地影響美國勞工的外國貿易濫用行為，並指示他們使用所有美

國法和國際法下的工具來立即結束這些濫用行為。 [7]特朗普總統亦表示，他將使用每一項總統權力來糾正所有貿易糾紛，包括關稅的適用， [8]來打擊不公平貿易。根據下述的一個或多個法律授權，特朗普總統可無需國會批准採取貿易救濟措施，他已經明確表示將行使其中的某些權力。儘管如此，任何這些措施都可面臨國會的批評，受到不利影響方也會通過法院發出挑戰，受影響的貿易夥伴亦會在 WTO 採取措施。

- 《1974 年貿易法》（“貿易法”）第 122 條授權總統可對進口貨物附加上限為 15% 的臨時進口附加費或附加臨時配額，或同時實行兩者，來應對美國“巨大且嚴重的貿易支付赤字”。這類附加費用加之於現有美國關稅上，將只持續 150 天，除非獲得國會延長。
- 貿易法第 125 條授權總統可以在終止美國為成員國的貿易協議（例如 NAFTA）後，提高美國關稅或採取其他進口限制措施。不過任何關稅增長不得超過對 1975 年 1 月 1 日設定的關稅增長 20% 到 50%。因此，任何根據此法條規定的關稅增長幅度將非常小，特朗普總統可能將依照其他法律授權來施加高於此水平的關稅。
- 貿易法第 301 條授權美國貿易代表在總統的指示下來應對不公平的貿易行為。在此授權下，總統可以指示美國貿易代表對進口貨物施加更高的關稅，以應對例如給美國商業帶來負擔

或限制的其他國家違反貿易協定、不合理或歧視性的行為。

- 《1962年貿易拓展法》第232條（b）授權美國商務部調查進口是否對美國的國家安全造成威脅。根據該類調查的結果，總統可以對合同進行談判，來限制或約束進口或者採取其他必要措施來調節進口使其不再威脅或損害美國的國家安全。
- 《國際緊急經濟權力法案》（“IEEPA”）授予總統廣泛的權力處理“那些整體上或實質上來自美國境外的，對美國國家安全、外交政策或經濟造成異常且特別的威脅”。雖然歷史上總統曾使用該權力來維持美國出口控制系統以及出台經濟制裁措施，但IEEPA的授權並不僅限於這些行動。儘管總統需要與國會磋商並向其提交報告，但法案並未要求國會批准根據IEEPA採取的行動。
- 雖然仍需要滿足某些條件並且需要走完一般的行政程序，當選後特朗普總統已經表示他將指示美國貿易代表在美國和在WTO提起（即自發啟動）針對中國的貿易案件。^[9]特別是，當國內產業因進口激增而遭受嚴重損失或受到嚴重損失的威脅時，特朗普政府可對進口貨物施加例如反傾銷或反補貼關稅，或者採取保護措施臨時限制進口。舉例來說，為了要施加反傾銷關稅，除其他方面外，美國政府需要證明產品在美國以低於公允價值出售，並對美

國工業造成實質損害或有實質損害的威脅。

特朗普總統亦表示過，他將指示美國財政部長將中國列為“匯率操縱者”。正如他在2015年11月的華爾街日報專欄當中主張的那樣，“經濟學家估計，人民幣被低估了15%-40%。通過操縱人民幣，中國政府實際上對所有進口貨物徵收了關稅，從而帶來貿易順差。”今年早些時候，奧巴馬總統簽署了《貿易促進和貿易執法法案》，其中包括某些處理匯率操縱的條款。該法律要求：（i）加強對可能的匯率操縱的政府監控和報告，並成立一個由九名成員組成的顧問委員會針對貨幣問題為美國財政部提供建議；和（ii）如果匯率操縱國不在一年內啟動救濟措施，美國將採取措施加強與這些匯率操縱國的雙邊協定。2016年10月美國財政部公佈的報告中已不再說中國是匯率操縱者，但仍將中國保留在匯率操縱活動的觀察名單當中。

在特朗普政府治下，美國政府可以將匯率操縱視作美國貿易救濟法律反對的補貼行為。這對於一些美國製造商是有利的，但同時也會導致對涉及從中國進口貨物到美國的企業產生負面影響。雖然與將匯率操縱視作可抗性補貼的WTO法相一致，但這種規定已經遭到了包括中國在內的一些國家的反對，這些國家可能會通過啟動WTO爭議程序來應對美國的這些行為。

海外直接投資審查

特朗普總統在競選時反復強調美國的貿易夥伴（特別是中國）在貿易中一直利用美國。其中貿易的一個重要方面涉及在美國的海外直接投資。事實上，中國企業向美國輸送大量的資金，在 2016 年帶來了一個“交易爆發年”，[10]併購資金是去年同期的三倍。

中國在美國投資的規模以及偏好某些特定行業投資的行為，[11]已經導緻美國海外投資委員會（“CFIUS”）日益增長的審查。[12] CFIUS 是一個政府機構間委員會，經授權審查外國主體尋求在可能引起美國國家安全或重要基礎設施問題的業務領域獲得控制權的交易。在特朗普政府治下，可以想見（儘管尚不確定）CFIUS 可對“國家安全”或“關鍵基礎設施”的概念採取更加寬泛的界定以擴大可審查的交易範圍。此外，CFIUS 可對交易採取更嚴格的審查，提出緩解措施整改交易，甚至可能禁止交易。

CFIUS 由美國財政部長擔任主席。一旦美國財政部長一職以及 CFIUS 組成機構的其他職位得到任命，我們對特朗普政府將如何審查外國直接投資會有更多的了解。CFIUS 在批准交易和附加緩解措施（包括在威脅國家安全的問題無法得到充分緩解時建議總統阻止或解除交易）方面擁有相當大的自由裁量權，以應對可能出現的國家安全威脅，可能在審查交易時採用更積進的方法。

隨著特朗普政府開始闡明其對於這些問題的看法，我們將關注這一領域相

關的其他進展，其中一些在下文的要點中進行闡述。

- 美中經濟與安全審查委員會（系代表兩黨的國會委員會）於 2016 年 11 月 16 日向國會提交了一份報告。該報告當中呼籲“國會應修改授權 CFIUS 限制中國國有企業併購或獲取美國公司的有效控制權授權的法律條文。” [13]
- 在競選期間，特朗普強調了他希望美國公司能夠獲得更多的機會進入中國持續增長的市場。因此，特朗普政府會鼓勵立法，採納 2015 年美中經濟與安全審查委員會報告中的一項建議，即，將法律修改為，對中國投資者進入美國市場附加條件，即應在互惠的基礎上按行業為美國投資者在中國提供相應水平的施展空間。 [14]
- 先前曾有人提出立法議案允許 CFIUS 審查交易“以確定這種交易是否對美國有淨利益。” [15]這擴大了審查發生在其他國家的海外投資的範圍，例如加拿大。
- 2016 年 7 月，在兩起中國企業併購美國農業領域公司的大規模交易發生之後，有立法提出將美國農業部納入 CFIUS。

對 CFIUS 審查範圍的關注也為政府問責署按計劃正在進行的審查 CFIUS 流程打下了基礎，以確保 CFIUS 擁有履職所需的工具。審查的結果也可能導致法律的變化。一旦法律發生改變，我們將拭目以待 CFIUS 在審查

中如何解釋新法律。外國投資交易的當事方應密切關注這些發展。

* * *

上述提及的部分潛在行動涉及美國對多邊區域貿易協定條款的重新考慮或拒絕，這將導致再次談判或退出相關協定。任何重新談判的範圍、重點和

時間安排目前難以預測。與之伴隨的不確定性會影響跨境投資方案的風險預測、時間以及內容，或就北美自由貿易協定而言，其會影響現有生產和供應鏈計劃的潛在可行性。此外，上述提及的潛在行動會產生有可能在美國境內或在全球範圍內待解決的法律問題。眾達的國際貿易和國家安全組將繼續監視並報告這些問題。

聯繫律師

如需獲取更多信息，請聯繫您的律所委託代表或以下所列律師之一。普通郵件信息可通過“聯繫我們”表格發送，詳見 www.jonesday.com/contactus/。

殷定

北京

+86.10.5866.1208

dyin@jonesday.com

Laura Fraedrich

華盛頓

+1.202.879.3646

lfreadrich@jonesday.com

Renato Antonini

布魯塞爾

+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

華盛頓

+1.202.879.5470

mpgurdak@jonesday.com

Luis Riesgo

聖保羅

+55.11.3018.3939

lriesgo@jonesday.com

D. Grayson Yeargin

華盛頓

+1.202.879.3634

gyeargin@jonesday.com

Chase D. Kaniecki

華盛頓

+1.202.879.3734

ckaniecki@jonesday.com

Chad O. Dorr

華盛頓

+1.202.879.3795

cdorr@jonesday.com

Lindsey M. Nelson

華盛頓

+1.202.879.3735

lmnelson@jonesday.com

註釋

[1] 參見唐納德·J·特朗普《7 點計劃爭取自由貿易重建美國經濟》。

[2] 參見前註。

[3] 由於美國與加拿大之間已有的自由貿易協定，在 NAFTA 之前，從加拿大進口的貨物關稅與從墨西哥進口的貨物關稅有所不同。

[4] NAFTA 優惠稅率最初由克林頓總統（1993 年 12 月 15 日頒布的 6641 號公告）根據 NAFTA 實施法案第 201 條的規定頒布。

[5] 參見 Marcus Noland, Gary Clyde Hufbauer, Sherman Robinson 和 Tyler Moran，皮特森國際經濟研究所，16-6，2016 年 9 月，《評估美國總統競選中的貿易議程》。在文章當中，“與國會磋商”可能不需要國會批准。此外，“互惠優惠的一般水平”含義模糊，有待解釋。特朗普總統可主張終止 NAFTA 後對從墨西哥進口的貨物需要回到實行最惠國待遇的稅率，因為墨西哥對美國的出口超過美國對墨西哥的出口。參見前註。

[6] 參見唐納德·J·特朗普《7 點計劃爭取自由貿易重建美國經濟》。

[7] 參見唐納德·特朗普《與美國選民的合作》

[8] 參見唐納德·J·特朗普《7 點計劃爭取自由貿易重建美國經濟》。

[9] 參見前註。

[10] 參見 Alex Sherman and Jonathan Browning, 2016 年 11 月 16 日，《特朗普勝利後中國對美國交易的製動》。

[11] CFIUS 最近向國會提交的年度報告中指出，“美國情報團體（USIC）認為，外國政府或公司可能會努力收購那些美國領先行業的涉足生產關鍵技術及研究和開發的美國公司。”參見 CFIUS《向國會提交的年度報告》，報告期間：2014 年。

[12] 當收購涉及的美國公司持有機構接觸機密材料許可且外國實體收購該美國公司百分之五或以上利益時，國防安全局也會審查該交易。

[13] 參見《美中經濟與安全審查委員會 2016 年向國會呈送的報告》，執行摘要和建議，2016 年 11 月，國會第 114 次會議第二次大會。

[14] 參見《美中經濟與安全審查委員會 2015 年向國會呈送的報告》，2015 年 11 月，國會第 114 次會議第一次大會。

[15] 參見眾議院 H.R. 5665:《2016 年海外投資和經濟安全法案》。

以上文章為翻譯版，閱讀英文原版請點擊：<http://www.jonesday.com/potential-us-trade-and-foreign-direct-investment-ramifications-of-the-trump-election-12-08-2016/>

眾達出版物不應被視為針對某事件或情形發表的法律意見。眾達出版物旨在為讀者提供一般信息。未經眾達書面同意，任何人不得在其它出版物或訴訟中引用或引述眾達出版物的內容。眾達保留批准他人引用或引述眾達出版物內容的權利。眾達發表出版物的目的並非試圖與讀者建立律師和客戶的服務關係；讀者收到眾達出版物也不表示律所與讀者之間會構成律師和客戶的關係。眾達出版物中的觀點僅屬於作者的個人觀點，並不一定代表律所的觀點。