

特朗普能否命令美国企业撤出中国？

一、引起恐慌的推特

自 2018 年以来，中美之间的贸易争端愈演愈烈。2019 年 8 月 23 日，在中国政府宣布对美国部分出口至中国的商品加征关税的当天，美国总统特朗普在其个人推特中“命令美国公司开始寻找替代中国的选择，包括将公司迁移回美国并在美国生产产品”。面对质疑，特朗普随后在其推特中援引 1977 年《国际紧急经济权力法》（International Emergency Economic Powers Act，以下简称 IEEPA），作为他上述行政权力的来源。

尽管特朗普的高级顾问表示特朗普目前并无使用这种权力的计划。但特朗普在其推特中作出的这一表态仍引起了两国企业的一片恐慌。

IEEPA 是否赋予了特朗普下令干涉自由贸易的权力？美国总统的这一权力是否有任何限制？本文拟通过对 IEEPA 的历史适用情况及相关条款内容进行整理，分析“美国总统要求美国公司撤出中国”情况发生的理论、实际可能性及其潜在后果。

二、何为 IEEPA？

IEEPA 即《国际紧急经济权力法》，于 1977 年由时任美国总统吉米·卡特签署通过成为美国联邦法律。这一法案授予美国总统在宣布国家进入紧急状态后，通过阻止交易、冻结资产或没收与紧急状态相关的国家或个人在美国管辖下的资产等制裁方式来应对任何在外国发生的对美国不

利的异常状况和特殊威胁（unusual and extraordinary threat）。举例来说，如果美国公司在中国投资建厂，美国对美国公司的海外资产拥有管辖权，该投资很可能成为“在美国管辖下的资产”。

在 IEEPA 之前，美国国会曾在 1917 年美国加入第一次世界大战之后，通过《与敌国贸易法》（Trading with the Enemy Act，以下简称 TWEA）赋予总统在战时规范美国与敌国之间国际贸易状况的权力。1933 年至 1973 年间，国会不断拓宽总统在 TWEA 下的权力范围，允许总统在和平时期宣布国家进入紧急状态，并有权干涉国内及国际贸易。TWEA 也因此成为了美国在冷战期间总统对敌国施以制裁的重要权力来源。此后，为了合理限制总统宣布紧急状态的权力，国会于 1976 年通过了《国家紧急状态法》（National Emergencies Act，以下简称 NEA），对有关宣布国家紧急状态的规程、时间限制等程序性事项进行了规定。1977 年 IEEPA 作为 NEA 中一个条款中的实施细则予以颁布，主要负责解决国际层面的威胁。¹

自 IEEPA 通过以来，截至 2019 年 3 月，包括卡特、里根、克林顿在内的六任美国总统根据 IEEPA 宣布了 54 次国家紧急状态。根据 IEEPA 规定，国家紧急状态在宣布后需要每六个月进行

¹ Congressional Research Service, *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use*, 2019 年 5 月 20 日。

更新维持，上述 54 项紧急状态中的 29 项仍在持续。²在这 54 项国家紧急状态中，绝大多数是由于战争、政府动乱、恐怖主义以及侵犯人权等事件所引发，目前并无由于两国之间的贸易纠纷问题而出现国家紧急状态的先例。

三、特朗普能否/会否宣布国家紧急状态并采取相应措施？

特朗普曾表示他在 IEEPA 下对命令美国企业撤出中国拥有“绝对的权力”。那么美国总统宣布国家紧急状态的权力是否“绝对”？

一方面，NEA 和 IEEPA 均没有对何为国家紧急状态进行详细的定义。IEEPA 规定国家紧急状态应基于对美国国家安全、外交政策和美国经济存在“异常状况和特殊威胁的事件”。但是 IEEPA 也没有定义何为异常状况和特殊威胁。正因为实体法对国家紧急状态没有详细的定义，所以美国总统在宣布国家紧急状态一事上的自由裁量权确实很大。

另一方面，总统宣布国家紧急状态在程序上也没有实质性的限制。虽然总统在作出宣布之前应当向国会咨询，同时提交报告解释原因，但却无需得到国会的批准和同意。因此，程序角度对于美国总统宣布国家紧急状态的限制较为有限。

尽管通过从 IEEPA 实体和程序两方面的分析，对于美国总统宣布国家紧急状态权力的限制很有限，但目前来看特朗普实际宣布国家紧急状态的可能性相对而言并不高。首先，虽然国家紧急状态没有详细的定义，但从“异常状况和特殊威胁”（unusual and extraordinary threat）这个标准的字面涵义出发，宣布国家紧急状态应对的不能仅仅是“寻常的威胁”。两国间出现贸易争端并不罕见，美国就与欧盟及日本均曾有过贸易争端，然而单纯的经济争端所带来的威胁从字面意义上较难达到宣布国家紧急状态的门槛。

其次，历史上美国总统宣布国家紧急状态大部分是因为动乱、战争与恐怖主义，纯粹因为经济原因而在 IEEPA 框架下宣布国家紧急状态还未有先例。同时，如果特朗普下令让美国公司从某个国家撤出，这也将会是美国总统首次提出类似和国家紧急状态匹配的举措。

最后，国会在制定 IEEPA 之初的目的就是为了赋予总统权力，通过规制美国与外国之间的交易以更好地维护美国企业的权益，确保国家安全。如果美国停止对华投资或两国之间的贸易往来，可以预见的是这将会对中美双方的经济与企业都产生极大的负面影响，完全违背了立法时的初衷。如果美国的企业联合反对美国总统的决定，或是美国经济因为失去中国市场而面临下行，特朗普也会受到非常大的经济与政治压力。

如前所述，特朗普宣布紧急状态会面临来自国会、政党以及企业各界的多方阻力。但由于从法律本身出发，美国总统在宣布国家紧急状态上享有广泛的权力，因此并不能完全排除特朗普在未来宣布国家紧急状态的可能性。

四、总统在 IEEPA 下的权力范围

根据 IEEPA 规定，³总统有权在宣布进入国家紧急状态后对在美国管辖权范围内的个人或财产（包括美国公司的海外资产）作以下处理（以下为 IEEPA 第 1702 条的部分摘录）：

1. 调查、管制或禁止任何资金、外汇、货币、债券及证券的转移、交易以及货币、债券的进出口等；
2. 调查、冻结和管制美国管辖下的外国资产并禁止或废除此类资产的交易；
3. 当美国面临武装敌对行为（armed hostilities）或袭击（attack）时，授权美国政府没收、处置美国管辖下的外国资产。

²（同上）

³ 50 U.S.C. § 1701-1705.

仅从上述规定的字面意义来看，美国总统一旦宣布国家紧急状态，即可行使包括但不限于阻止未来美国对华投资，禁止资金跨国转移与交易等非常广泛的权力。

具体而言，根据上述第 1 项，美国总统可以对与制裁对象之间尚未发生的外汇、货币及债券和财产的转移和转让进行调查、管制或禁止。更进一步地，根据上述第 2 项，美国总统有权废除（nullify）或作废（void）任何受美国管辖的资产的交易。本项规定理论上可能赋予了美国总统对于过去交易产生影响的溯及性权力。然而，对于美国总统溯及既往地废除交易（例如美国公司对一家中国公司的投资交易）的具体追溯期限和标的范围等问题，IEEPA 并没有进一步的明确规定，但至少仅从字面含义来看，美国总统在上述第 2 项下权力非常广泛。当然，如果届时特朗普真的援引本条命令美国公司“撤出中国”，那么 IEEPA

赋予美国总统的实际权力范围及其实际采取的措施的适当性可能最终还是会受到美国司法系统的审查。

五、结语

由于中美关系的现状与之前历任美国总统对他国宣布国家紧急状态时的情况差别较大，且实行该计划在美国国内也会受到来自国会与企业的空前的阻力，从实际角度出发目前并不需要过分担心特朗普宣布国家紧急状态（以及要求美国公司退出中国所带来的连带威胁）。但 IEEPA 下赋予美国总统的权力确实非常广泛且缺乏限制。实际上，一些参议员已提出通过修改 IEEPA，让宣布国家紧急状态的命令必须通过国会批准，以限缩美国总统在此问题上的权力范围（该法案尚未正式通过）。在中美贸易紧张的情况下，我们也将持续关注这一问题。

杜江 合伙人 电话：1-212 7038703 邮箱地址：duj@junhe.com

汪樯 律师 邮箱地址：wangqiang@junhe.com

杜辰飞 实习生

赵家睿 实习生

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。



