

【国外学者专论】

特朗普动用紧急权力征收关税是一种权力滥用

[美] 詹妮弗·希尔曼
胡加祥 石莹 译

摘要：本文针对2025年2月特朗普总统援引《国际紧急经济权力法案》(IEEPA)对加拿大、墨西哥以及中国加征关税的合法性问题展开分析。通过援引“重大问题原则”，结合宪法分权框架与IEEPA立法沿革，本文指出，美国国会未明确授权总统通过IEEPA实施全面关税措施，特朗普总统临时加征关税与其宣称的“公共卫生危机”国家紧急状态之间缺乏合理关联，构成紧急权力滥用。特朗普总统的此类关税政策可能引发国际贸易体系动荡，损害美国经济与法治根基。

关键词：国际紧急经济权力法案；重大问题原则；分权原则

作者简介：詹妮弗·希尔曼 (Jennifer Hillman)，曾任世界贸易组织上诉机构成员，现任美国乔治城大学法学院实务教授、包容性贸易与发展中心联合主任。作者感谢玛德琳·庞伯格 (Madeleine Pumberger) 与克里斯蒂娜·约佐娃 (Kristina Iotzova) 的宝贵贡献。

译者简介：胡加祥，上海交通大学凯原法学院教授（上海 200030）；石莹，上海交通大学凯原法学院博士研究生（上海 200030）

DOI 编码：10.19941/j.cnki.CN31-1957/F.2025.03.007

一、问题的缘起及事件背景^①

2025年2月1日，美国总统唐纳德·特朗普宣布对来自加拿大^②、墨西哥的进口商品征收25%关税^③，并对从中国进口的商品在现有基础上额外加征10%附加关税。^④加拿大与墨西哥对此迅速作出回应，通过与美方协商，争取到将上述决定推迟至3月4日生效。针对中国的关税已于2025年2月4日生效。中国随即采取反制措施，对进口自美国的煤炭、液化天然气产品加征15%关税，对原油、农业机械及大排量汽车等产品加征10%关税，并启动针对谷歌公司的反垄断调查，将美国时尚品牌Tommy Hilfiger、Calvin Klein的母公司以及一家生物科技公司列入“不可靠实体清单”（Unreliable Entity），同

① 本文原文刊登于美国乔治城大学包容性贸易与发展中心（Center on Inclusive Trade and Development）网站。

译者已获得作者授权将本文翻译成中文发表。为了阅读方便，译者加了小标题。

② 对来自加拿大的能源产品征收低于10%的关税。

③ Exec. Order No. 14193, 90 Fed. Reg. 9113 (Feb. 1, 2025); Exec. Order No. 14194, 90 Fed. Reg. 9117 (Feb. 1, 2025).

④ Exec. Order No. 14195, 90 Fed. Reg. 9121 (Feb. 1, 2025).

时限制国防建设与电动车电池制造所需的五种稀土的出口。^①此外，中国已向世界贸易组织（WTO）提起申诉（案号 DS633），指控美国加征 10% 关税的行为违反了最惠国待遇原则下的非歧视义务以及美方此前作出的关税承诺。^②

美国辩称：加征关税的正当性在于非法移民和毒品（包括芬太尼）泛滥构成了严重威胁，这一情况属于《国际紧急经济权力法案》（International Emergency Economic Powers Act，美国法典第 50 编第 1701 节及以下，以下简称 IEEPA）定义的“国家紧急状态”（National Emergency）。^③虽然 IEEPA 赋予总统在宣布国家紧急状态情况下管制某些国际经济交易的权力，但是此前这一权力从未被用于征收关税。因此，特朗普总统近期的关税措施及威胁对汽车、半导体和药品进一步加征关税的行为引发了一个核心法律争议：IEEPA 是否授予总统征收或威胁征收关税的权力？这一分析聚焦两个关键问题：

（1）美国国会的立法本意是不是希望将广泛征收关税的权力通过 IEEPA 授予总统？（2）如果存在此类授权，（特朗普）总统行使这一权力的方式是否符合法定要求，尤其是总统是否证明了其采取的行动（加征关税）与其所宣称的“紧急状态”（毒品和移民问题）之间存在合理的关联性？

美国宪法（第一条第 8 款）明确将管制对外贸易和征收关税的权力赋予国会，而非总统，总统征收关税的权力仅可来自国会的明确授权。历史上，此类权力曾多次由国会通过立法形式授予总统，包括依据《1930 年关税法案》第七章授权总统征收反倾销和补贴税、依据《1974 年贸易法案》第 201 节授权总统采取保障措施，或者在经过调查并获得证据认定存在威胁国家事实的情况下，依据《1962 年贸易扩展法案》第 232 节授权总统采取反制措施，或者在经过调查并有证据证明别的国家违反贸易协定或采取给美国贸易带来负担的歧视性和不合理的做法，可依据《1974 年贸易法案》第 301 节授权总统实施贸易制裁。在上述各项授权中，国会均要求每一项授权都必须遵循严格的程序，包括但不限于对特定产品、行为或国家进行调查，加征关税前必须获得某些基本事实证据。

如今，特朗普总统援引 1977 年通过的《国际紧急经济权力法案》向美国最大的三个贸易伙伴全面加征关税，引发了国会授权立法本意的争论：国会在近 50 年前制定这一紧急权力法案时，是否就已经明确将征收关税的权力让渡给总统？抑或是否允许其以如此宽泛和程序简化的方式行使这一权力？^④

① Ken Moritsugu, Huizhong Wu, “China Counters with Tariffs on US Products”. 中方亦对谷歌公司展开调查，AP NEWS, (Feb. 4, 2025), <https://apnews.com/article/china-tariffs-us-trump-150fab3a44ec055845e47c82bde544c2>。

② Request for Consultations by China, United States–Additional Tariff Measures on Goods from China, WTO Doc. G/L/1561, WT/DS633/1 (Feb. 5, 2025). 美方称：虽然美国同意与中国磋商，但本案涉及的问题为国家安全问题，不属于世界贸易组织的管辖范围。Communication from the United States, United States–Additional Tariff Measures on Goods from China, WT/DS633/2 (Feb. 19, 2025).

③ Fact Sheet, The White House, “President Donald J. Trump Imposes Tariffs on Imports from Canada, Mexico, and China” (Feb. 1, 2025), <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-imposes-tariffs-on-imports-from-canada-mexico-and-china/>.

④ 对 IEEPA 更加详细完备的立法沿革与实践分析，参见 Peter E. Harrell, “The Case Against IEEPA Tariffs”, LAWFARE (Jan. 31, 2025), <https://www.lawfaremedia.org/article/the-case-against-ieepa-tariffs>。

二、法律分析

（一）重大问题原则

首先，美国最高法院的判例可能为特朗普总统新一轮的关税征收设置了障碍。美国国会经常会将一些社会管理权力授予行政部门行使，但在近期作出的一系列裁决中，美国最高法院强调，如果某一行政机构试图认定一事项具有“重大国家意义”，需要事先获得国会的明确授权。2022 年，审理“西弗吉尼亚诉 EPA”（West Virginia v. EPA）案的法庭将美国最高法院的上述决定称为“重大问题原则”（The Major Questions Doctrine, MQD）。该原则要求国会必须以清晰的法定语言授权行政机构处理“具有重大经济和政治意义”的“非同寻常的”事项。^①在随后的“拜登诉内布拉斯加”（Biden v. Nebraska）案中，法庭指出，历经数十年，MQD 原则已经通过“一系列有重大影响的案件”逐渐发展成一个“可以识别的法律条文”。^②

正如最高法院在“西弗吉尼亚诉 EPA”一案中所解释的，当“行政机构所主张权力的历史和内容以及该主张在经济和政治层面具有的重要意义都会引发国会是否有意授予行使此项权力的顾虑”时，便出现了援引 MQD 原则的特殊情况。^③最高法院对政府机构声称在长期存在的法条中发现一项未被明确写明的管制“相当一部分美国经济”的权力持怀疑态度。^④最高法院希望国会澄清“它是否希望将具有重大经济和政治意义的决定权授予某个行政机构”。^⑤

迄今为止，援引 MQD 原则的案例大多聚焦在“国会是否将特定权力授予某个行政部门，而非直接授予总统”这一问题，但是支持这一理论并强调宪法分权原则的人士认为，MQD 原则应当适用于解决“国会将宪法明确赋予其的权力授予总统时，是否需要明确授权”这样的问题。正如 Gorsuch 和 Alito 两位大法官在“西弗吉尼亚诉 EPA”案中的联合意见所指出的，“重大问题原则在保护宪法的分权原则时发挥作用”。宪法第一条明确规定：“人民”将“所有”联邦“立法权授予国会”。^⑥两位大法官补充道：“允许国会剥离部分立法权给行政机构，这将会‘摧毁整个分权体系’，立法将沦为总统意志的体现。”^⑦

宪法第一条明确将征收关税的权力赋予国会，特朗普总统援引 IEEPA 征税的方式将会引起让关税政策实现“现任总统个人意志”这样的质疑。美国宪法的制定者有充分理由不将征收关税的权力赋予总统，因为这样做，总统就有机会回报他的支持者，或者保护他青睐的公司，或者惩罚其他人。这样会增加不同纳税人之间不平等的税收负担，从

① West Virginia v. EPA, 142 S. Ct. 2587, 2595 (2022).

② Biden v. Nebraska, 143 S. Ct. 2355, 2374 (2023) (quoting West Virginia, 142 S. Ct.).

③ West Virginia, 142 S. Ct. at 2608.

④ Utility Air Regulatory Group (UARG) v. EPA, 573 U.S. 302, 324 (2014) [引用 FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp. 案, 529 U.S. 120, 159—60 (2000)].

⑤ Id.

⑥ West Virginia, 142 S. Ct. at 2617.

⑦ Id. at 2618 (引用 Department of Transportation Association of American Railroads, 575 U.S. 43, 61 (2015) (Alito, J., concurring)).

而导致腐败和不公平。^①

一些上诉法院的判决亦强烈支持将 MQD 原则适用于总统行为的合法性分析。^② 美国第十一巡回上诉法院给出的理由是，既然 MQD 原则是在行政系统中普遍适用的解释原则，那么自然可以合乎逻辑地延伸适用于行政部门的最高领导人——总统的行政行为。^③ 这些裁决采用“西弗吉尼亚诉 EPA”案中多数法官的意见，将 MQD 原则视为“对分权原则和立法意图实际理解”的基础。^④ 鉴于 MQD 原则的宗旨是防止那些缺乏明确法定授权并具有巨大经济和政治意义的行动绕过国会，将这一原则适用于总统行为的审查，不仅合乎逻辑且十分必要。通过 IEEPA 大幅度加征关税不仅引发了对行政权力过度扩张的担忧，还直接挑战分权原则和 IEEPA 的立法意图。有学者进一步指出，以“外国事务”为由豁免适用 MQD 原则是行不通的，因为对外政策和国内政策的界限不容易清晰区分。^⑤ 这样的例外会导致行政部门通过将国内政策问题框定在国家安全范围来逃避 MQD 原则的审查。^⑥ 这种做法在确定某种特定税率时尤为不合理，因为关税是由美国进口商承担的国内税种，不同于因国家安全而实施经济制裁的对象是外国实体。

如果我们将 MQD 原则应用于 IEEPA 的解读，几乎可以肯定国会并未“明确授权”总统广泛征收关税。IEEPA 列出了总统在宣布国家紧急状态后可以采取的多项行动，包括有权调查、管制、废止、阻止或禁止获取、持有、使用、转让、进口和出口任何外国政府或外国国民有利益的财产。^⑦ 虽然“管制进口”（regulate importation）的权力可以解读为包括征收关税，但国会并未在 IEEPA 中的任何授权条款中使用“关税（tariff）”“税（duty）”或“国内税（tax）”等词汇。因此，与其他与贸易相关的法案相比，IEEPA 有所不同，因为其他法案明确规定了征收关税行为。^⑧ 这些法案都要求在征收关税之前遵守特定的调查和事实确认程序，或对征收关税的数额和期限设定明确限制。美国最高法院在“西弗吉尼亚诉 EPA”一案中强调，在判断“国会是否会授予此类权力”时应当

① 参见 Edward Gresser, “Tariffs and Their Failings: A Higher U.S. Tariff Would Raise Prices, Erode U.S. Competitiveness, and Endanger Exporters, Testimony Before the Joint Econ. Comm. of the U.S. Congress”, at 7 (Dec. 18, 2024).

② Louisiana v. Biden, 55 F.4th 1017 (5th Cir. 2022); Commonwealth of Kentucky v. Biden, 23 F.4th 585 (6th Cir. 2022); and Georgia v. President of the United States, 46 F.4th 1283 (11th Cir. 2022). 第九巡回上诉法院裁定 MQD 不适用于总统行为，这造成了巡回上诉法院之间的意见分裂。(Mayes v. Biden, 67 F.4th 921, 926 (9th Cir. 2023)) 然而，第九巡回上诉法院的推理是基于 URAG 而非西弗吉尼亚案，后者改变了 MQD 原则并使其正式化。本案还指出，没有在对总统行为的审查中适用 MQD 原则是因为总统行为必须得到国会法案 [此处指《政府采购法案》（The Procurement Act）] 的授权并与授权保持一致，要试图避免在立法中给总统一张“空白支票”。

③ Georgia v. President of the United States, 46 F.4th 1283, 1295—96 (11th Cir. 2022) (引用 West Virginia, 142 S. Ct. at 2608).

④ West Virginia, 142 S. Ct. at 2609 (majority opinion).

⑤ Timothy Meyer, Ganesh Sitaraman, “The National Security Consequences of the Major Questions Doctrine”, 122 Mich. L. Rev. 55, 96 (2023).

⑥ Id.

⑦ U.S.C. § 1702(a)(1)(B).

⑧ 参见 19 U.S.C. § 2411; 19 U.S.C. §§ 1671–1677; 19 U.S.C. § 2251; 19 U.S.C. § 1862; 19 U.S.C. § 2492。

依据“常识”(common sense)。^①在本文所讨论问题的背景下,这一“常识”是指,如果国会希望将征收关税的权力授予总统,那么 IEEPA 法案应使用“关税”或“税”等专业词汇,并规定一套与征收关税配套的程序,用以明确依据何种事实可以征收此类关税且如何计算此类关税的适当税率。

毫无疑问,利用 IEEPA 广泛征收关税的行为应当属于“重大问题”的范围之内。这一行为完全符合美国最高法院在“西弗吉尼亚诉EPA”案中提出的“重大问题”的构成要件:“首次”使用“前所未有”的权力。换言之,IEEPA 在近 50 年来从未被用来赋予总统征收关税的权力。正如 Frankfurter 大法官在 1941 年“联邦贸易委员会诉邦特兄弟”(FTC v. Bunte Brothers)案中所言,“如果既有的法律实践可以阐明概括性法律条文所表达的权力边界,而本应积极行使这一权力的人却长期未主张该权力,这一事实对判断该权力是否被真实授予具有重要参考价值”。IEEPA 自 1977 年颁布以来,历任总统均未据此征收关税的事实能够成为“重要的”(significant)证据证明国会没有向总统授予征收关税的权力。

利用 IEEPA 征收关税的行为也完全符合 MQD 原则中“具有重大经济和政治意义”(vast economic and political significance)的要求。虽然最高法院没有明确定义“具有重大经济和政治意义”的具体标准,但是现有判例表明,这类措施包括具有全国影响的大规模行动,并且此类措施管制许多经济部门或解除管制时会引发广泛关注。^②美国对其三大贸易伙伴征收额外关税——对来自加拿大和墨西哥的所有进口产品(除能源产品征收 10% 关税外)均征收 25% 的关税^③,对来自中国的进口商品在现有关税基础上再额外加征 10% 的关税。这是一个具有巨大经济和政治影响的决策。2024 年,美国从加拿大、中国和墨西哥的进口商品总额超 1.3 万亿美元。^④2023 年,美国出口加拿大和墨西哥的商品总额为 6 800 亿美元,加拿大和墨西哥是美国出口商品的第一和第二大市场。美国也是这两个国家的主要出口市场。三国之间的贸易支持了超过 1 700 万个工作岗位。^⑤尽管特朗普总统暂停行使对加拿大和墨西哥的关税行政令,将行政令的生效日期从 2025 年 2 月 4 日推迟至 2025 年 3 月 4 日,但是行政命令仍然有效,对加拿大和墨西哥的征税威胁仍然悬而未决。^⑥至于中国,美国 2024 年从中国进口商品总额为 4 390 亿美元。^⑦本次对中国征收附加关税将影响到智能手机、计算机、家具、鞋类、玩具、食品等众多商品。根据彼得森国际经济研究所(The Peterson Institute for International Economics)估算,这些关税合计将是近

① West Virginia, 142 S. Ct. at 2609.

② Brianne J. Gorod, Brian R. Frazelle, J. Alex Rowell, “Major Questions: An Extraordinary Doctrine for ‘Extraordinary’ Cases”, 58 Wake Forest L. Rev. 599, 618 (2023); Biden v. Nebraska, 143 S. Ct. 2355, 2374 (2023).

③ 如前所述,对加拿大能源产品征收的税率低于 10%。

④ USITC, Dataweb, U.S. Trade & Tariff Data, <https://dataweb.usitc.gov>.

⑤ Joshua Meltzer, “Trump’s 25% Tariffs on Canada and Mexico Will Be a Blow to All 3 Economies, BROOKINGS, (Feb. 3, 2025), <https://www.brookings.edu/articles/trumps-25-tariffs-on-canada-and-mexico-will-be-a-blow-to-all-3-economies/>.

⑥ Exec. Order No. 14197, 90 Fed. Reg. 9183 (Feb. 3, 2025); Exec. Order No. 14198, 90 Fed. Reg. 9185 (Feb. 3, 2025).

⑦ USITC, Dataweb, U.S. Trade & Tariff Data, <https://dataweb.usitc.gov>.

20 年最大的关税增幅，这将给大多数美国家庭每年增加支出超 1 200 美元。^① 不仅如此，支付这些附加关税的负担将主要落在低收入和中等收入家庭。贸易历史学家道格拉斯·欧文（Douglas Irwin）指出，此次依据 IEEPA 加征关税“将构成美国贸易政策史上的一个历史性事件”。^②

可见，特朗普总统通过 IEEPA 征收关税无疑构成了一个“重大的问题”。

（二）因果关系的缺失

即使 IEEPA 可解读为明确将提高某些关税的权力授予总统，特朗普总统还是越权行使了此项权力，因为他征收的关税与他宣称的国内紧急状态没有关联。^③ 通过分析唯一一个和审查紧急状态与行使关税权相关的判例“美国诉吉田国际公司”（United States v. Yoshida International）案，我们可以部分揭示特朗普总统行使 IEEPA 下规定的紧急状态权力的法定边界。

在“美国诉吉田国际公司”案中，美国海关与专利上诉法院认定尼克松总统依据 IEEPA 的前身《对敌贸易法》（The Trading with the Enemy Act，以下简称 TWEA）征收关税的行为符合法定授权的要求，因而具有合法性。尼克松总统所援引的 TWEA 法律文本与 IEEPA 的文本具有一定相似性。^④ 但是，正如彼得·哈雷尔（Peter Harrell）所指出的，在比较尼克松和特朗普总统所采取的措施时，无论是 IEEPA 的立法史还是“美国诉吉田国际公司”案判决所呈现的差异都明显表明，IEEPA 并未授权总统可以广泛征收关税。^⑤ 审理“美国诉吉田国际公司”案的法庭认为，TWEA 规定的“管制进口”权确实赋予征收附加税（关税的一种）的有限权力，但它明确指出，“此类授权是否支持尼克松总统征收的特别附加税，这要取决于此类关税的具体性质、与其他法律的关系以及其与所应对紧急状态的直接联系”（法庭特别强调“以及其与所应对紧急状态的直接联系”这句话）。^⑥ 此类表述同样出现在 IEEPA。

法庭还指出，尼克松总统颁布的关税令是临时的，非永久性的，而且仅针对特定商品设置具体税率，并将征税限制在此前已经国会批准的关税减让承诺的商品和税率范围内。正是尼克松总统的行政令需要满足种种限制性条件，才没有引发人们对这一措施违

① Kimberly Clausing, Mary E. Lovely, “Trump’s Tariffs on Canada, Mexico, and China Would Cost the Typical UShousehold over \$1, 200 a Year”, PIIE (Feb. 3, 2025), <https://www.piie.com/research/piie-charts/2025/trumps-tariffs-canada-mexico-and-china-would-cost-typical-us-household>.

② Douglas A. Irwin, “The Historic Significance of Trump’s Tariff Actions”, PIIE (Feb. 4, 2025), <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2025/historic-significance-trumps-tariff-actions>.

③ 在此前援引 IEEPA 的案例中，国会要么明确授权总统的行动（如制裁），要么通过默许[如延长《出口管理法》（The Export Administration Act）]授权总统行使权力。参见 Congressional Research Service, “The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use”, at 22, 33, 45–47 (2022); Jason Luong, “Forcing Constraint: The Case for Amending the International Emergency Economic Powers Act”, 78 Tex. L. Rev. 1181, 1197 (2000).

④ United States v. Yoshida International, Inc., 526 F.2d 560 (C.C.P.A. 1975).

⑤ Peter E. Harrell, “The Case Against IEEPA Tariffs”, LAWFARE (Feb. 3, 2025), <https://www.lawfaremedia.org/article/the-case-against-ieepa-tariffs>.

⑥ United States v. Yoshida International, Inc., 526 F.2d 560, 577 (C.C.P.A. 1975).

宪的担心。审理“美国诉吉田国际公司”案的法庭指出：这种担心是“如果总统基于（《对敌贸易法》）第5节b款宣称国家紧急状态后征收他认为合适幅度的税收，这不仅使我们国家签订的贸易协定成为一纸空文，也将颠覆国会为维护宪法赋予其征收关税权力所做的努力”。^①如今，特朗普总统针对加拿大和墨西哥进口商品（尽管存在30天的缓冲期）征收25%关税（能源产品的关税为10%）以及针对所有自中国进口的商品加征10%关税的行政命令并非是临时措施，也不像尼克松总统采取的关税措施具有特定的限制条件。可以说，特朗普总统的关税措施完全落入了审理“美国诉吉田国际公司”案法庭认为的不应被允许的行政措施范畴：总统根据个人意愿确定所征收关税的税率。

事实上，特朗普总统的行政令存在明显的程序上和实体上的漏洞。这一征税决定既未说明关税税率的制定依据，也没有说明对加拿大和墨西哥加征关税税率高于中国的原因。另外，行政令没有说明为何普通商品的税率为25%，而能源商品的税率仅为10%，也没有解释这一差别与应对芬太尼公共卫生危机有何关联。此外，行政令同样没能解决一个核心争议，即加征关税构成对《美墨加协定》关税义务的直接违反，如何能够避免“使贸易协定成为一纸空文”的困境。^②

在“美国诉吉田国际公司”案中，“管制进口”这个术语是否可解释为“授权征收关税”这一点也引发争议。^③海关与专利上诉法院推翻了下级法院的结论。下级法院认为法条中的表述“总统可以管制进口……”是指总统可以给进口颁发许可证，并不意味着可以征收关税。下级法院的结论是在对TWEA立法历史广泛考察后得出的。下级法院认为，纵观TWEA法案的立法听证会及辩论会历程，国会从未暗示总统可以依据之前的国家紧急状态立法有权征收关税，而且国会还曾明确拒绝参议院关于授予总统拥有在紧急状态下征收关税权力的提案。^④在上诉过程中，海关与专利上诉法院认为，由于TWEA的授权只是偶尔会使用，而且是在国家出现紧急状态下使用，应强调这种授权使用的“重要性”，而非常态下使用的“广泛性”。上诉法院指出，法律并不禁止总统通过征收此类税费行使其“管制进口”的权力，只要这种税费与特定紧急状态有关联。^⑤

需要注意的是，“美国诉吉田国际公司”案的裁决是在最高法院提出MQD原则之前20年作出的，MQD要求国会在授权行使具有“重大经济和政治意义”的权力时必须“以清晰的语言表述”。^⑥若要将MQD原则适用于IEEPA的论证分析，那么审理“美国诉吉田国际公司”案下级法院的立场“未明文规定关税权的法律不得被解读为隐含此类授权”

① Id. (引用 *Yoshida International, Inc. v. United States*, Customs Court, 73 Cust.Ct.1, C.D. 4550, 378 F.Supp.1155 (1974) (Maletz, J., concurring)).

② 《美墨加协定》[The United States–Canada–Mexico Agreement (USMCA)] 承诺美国从加拿大和墨西哥进口，免征新的关税。参见第2.4条：关税待遇“1. 除非本协定有另外规定，关于原产商品，任何一方不得提高现有的关税，或施加新的关税措施”。United States–Mexico–Canada Agreement, art. 2.4, 1, July 1, 2020.

③ *United States v. Yoshida International, Inc.*, 526 F.2d 560 (C.C.P.A. 1975).

④ *Yoshida International, Inc. v. United States*, Customs Court, 73 Cust.Ct.1, C.D. 4550, 378 F.Supp. 1155 (1974)(Maletz, J., concurring).

⑤ *United States v. Yoshida International, Inc.*, 526 F.2d 560 (C.C.P.A. 1975).

⑥ *Georgia v. Biden*, 574 F. Supp. 3d 1337, 1352 (S.D. Ga. 2021).

很可能成为具有主导性的结论。

在“美国诉吉田国际公司”案判决作出两年后，美国国会将 TWEA 修订为 IEEPA，并明确其立法目的：限制授权范围和增加程序性限制条件，包括《国际紧急经济权力法案》中的上述内容，以表明总统行使紧急状态下的权力并非具有绝对性。在所有的修订中，有一条是将国家紧急状态限定在遭受“源于美国境外不同寻常（unusual）和特殊（extraordinary）的威胁”。IEEPA 虽未界定“不同寻常和特殊的威胁”的具体含义，但其立法史表明，紧急状态在本质上是罕见和短暂的，不同于常态化的长期问题。^① IEEPA 还要求总统在依据该法案第 1702 节 (a)(1)(B) 款采取行动前，需要针对此类威胁宣布国家进入紧急状态。

2025 年 1 月 20 日，特朗普总统就“毒贩集团、犯罪团伙、已知的恐怖分子、人贩子、走私犯、未经审查的符合敌对国家军事年龄的男性，以及对美国公民造成危害的非法毒品”等原因，宣布美国南部边境进入国家紧急状态，并指出这些现象“对美国国家构成严重威胁”。^② 尽管如此，一个事实却是拜登总统此前的政策似乎奏效，因芬太尼致死人数以及所有可预防毒品致死人数在 2023 年开始下降^③，同时，南部边境非法越境的人数也从高位开始逐渐减少。^④ 2025 年 2 月 1 日发布关税行政令之前没有单独宣布整个国家进入紧急状态，而是将美国南部边境的紧急状态扩大适用于加拿大和中国。

嵌入相关关税公告的紧急状态声明宣称，墨西哥和加拿大政府“未能逮捕、扣押、拘留或以其他方式拦截贩毒组织、其他毒品和人贩子、在逃罪犯以及非法药物”。^⑤ 对中国则指责“未能逮捕、扣押、拘留或以其他方式拦截化学原料供应商、洗钱者、其他跨国犯罪组织、在逃罪犯及毒品”。^⑥ 将国家紧急状态声明直接嵌入关税行政令是否满足《国际紧急经济权力法案》规定的条件，即宣布紧急状态的权力只有在总统明确了具体的紧急状态，并立即向国会汇报和在《联邦纪事》（Federal Register）上公布后才能行使，这一点并不清楚。IEEPA 是否要求总统在采取行动之前应“就所有事项”与国会磋商，这一点也不清楚。

当国会将 TWEA 修改为 IEEPA 时，进一步增设了程序性限制^⑦，其中尤为重要的是，

① “Unusual”，Merriam Webster online dictionary, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/unusual> (last visited Feb. 21, 2025); “Extraordinary”，Merriam Webster online dictionary, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/extraordinary>。参见 H.R., Report No. 95-459 of the Committee on International Relations, Trading with the Enemy Act Reform Legislation, at 10 (1977), <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2024/04/IEEPA>。

② Proclamation 10886, 90 Fed. Reg. 8327 (Jan. 20, 2025).

③ NSC Injury Facts, Drug Overdoses, <https://injuryfacts.nsc.org/home-and-community/safety-topics/drugoverdoses/data-details/>; CDC, National Center for Health Statistics, Provisional Drug Overdose Death, Counts, <https://www.cdc.gov/nchs/nvss/vsrr/drug-overdose-data.html>.

④ Press Release, CBP, CBP Releases September 2024 Monthly Update (Oct. 22, 2024), <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-september-2024-monthly-update>.

⑤ Exec. Order No. 14193, 90 Fed. Reg. 9113 (Feb. 1, 2025); Exec. Order No. 14194, 90 Fed. Reg. 9117 (Feb. 1, 2025).

⑥ Exec. Order No. 14195, 90 Fed. Reg. 9121 (Feb. 1, 2025).

⑦ Congressional Research Service, “The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use”, at 9 (2022).

根据《国际紧急经济权力法案》第 1703 节 (b) 款, 总统必须“立即”向国会提交报告, 除其他内容外, 必须阐明“为何总统认为所选择的行动对于应对那些构成异常且特殊威胁的情形具有必要性”。^① 该条款表明, 总统采取的措施(本文指“关税”)必须与依据《国际紧急经济权力法案》所宣告的特殊且异常威胁(本文指“公共卫生安全危机”)直接相关。同时, 通过查阅《国际紧急经济权力法案》第 1701 节和第 1702 节第 (a)(1) 款, 我们发现这些条款也强调这一限制性要求——总统所行使的权力仅以应对所宣称威胁的必要程度为限。就本文所探讨的问题而言, 尚不明确总统是否已经向国会提交了 IEEPA 所要求的报告, 表明为何针对所有商品征收全面关税的措施对于解决仅涉及特定类别商品(芬太尼与阿片类药物)相关问题具有必要性。^②

《国际紧急经济权力法案》的立法史对于执法者强调因果关系的重要性、从而鼓励总统“审慎行使授权”(circumspect use) 提供了进一步佐证。^③ 在立法审议过程中, 有观点认为: TWEA 事实上已沦为“没有限制的授权”, 总统采取的行动与宣告的特定紧急状态缺乏关联。^④ 因此, 无论是从法律文本本身还是结合立法沿革来看, 均要求 IEEPA 项下所采取的措施必须与宣告的国家紧急状态存在必要联系。考察这种关联性, 人们可以对法律条文作出“没有赋予总统不受约束的权力”这样的合理解释。

在审理“美国诉吉田国际公司”案时, 法院承认: 尽管法院通常回避审查“国家紧急状态是否存在”这样的政治问题, 但是法院仍审查总统依此所采取的行动。^⑤ 此类审查重点考察作出决定的前提条件与随后采取的应对措施之间是否存在合理关联。^⑥ 法院维持了尼克松总统为抑制进口而征收附加费的权力, 因尼克松总统采取的措施与所宣告的紧急状态(美国退出金本位制可能引发的国际收支平衡问题)具有“显著的合理关联性”(eminently reasonable relationship)。^⑦ 尼克松总统 1971 年依据 TWEA 实施关税措施之后, 国会于 1974 年亦确认了此种关联性, 并颁布了一项条款, 特别授权总统可以在不超过 150 日的时间内征收不高于 15% 的关税, 以解决国际收支不平衡问题。^⑧ 特朗普总统

① U.S.C. § 1703(b)(4).

② 参见“Letter from Members of the Ways & Means Comm. to President Trump”, at 2 (Feb. 6, 2025), <https://lindasanchez.house.gov/sites/evo-subsites/lindasanchez.house.gov/files/evo-media-document/02062025TariffsLetter.pdf>, 其中提到在行政令中援引法规并不符合实体或程序性要求。

③ H.R., Report No. 95-459 of the Committee on International Relations, Trading with the Enemy Act Reform Legislation, at 9 (1977), <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2024/04/IEEPA>.

④ Id. at 7-9.

⑤ United States v. Yoshida International, Inc., 526 F.2d 560 (C.C.P.A. 1975).

⑥ Id.

⑦ Id.

⑧ Trade Act of 1974, § 122, 19 U.S.C. § 2132. 在 IEEPA 颁布实施的三年前, 国会已经通过《1974 年贸易法案》第 122 节明确授权总统可以采取关税措施应对国际收支平衡问题。这一立法事实表明, 国会已经注意到关税政策与国际收支平衡之间存在特殊关联性, 且在实施上述关税措施的授权时, 必须采用明确的包含“关税措施”的立法表述。然而, 立法者在 IEEPA 中并未植入任何类似“授权采取关税措施”的条款, 却保留了《1974 年贸易法案》第 122 条中的授予总统采取关税措施之权能, 这可以解读为, 国际收支平衡系国会认可并授权总统可直接通过关税措施加以应对的“唯一”国际紧急经济状态。

所采取的关税措施显然缺乏此种必要的关联性。

特朗普总统认为来自加拿大、中国与墨西哥的芬太尼非法贩运构成美国“公共卫生危机”的主要原因，IEEPA 要求其证明为什么对来自这些国家的所有商品征收关税对于解决这场危机是必要的。^①事实上，这一危机并非其他国家造成，而是美国境内阿片类止痛药物的过度推广以及对此类药物预防与成瘾治疗措施的缺失所致。这一危机的形成有诸多与加拿大、中国或墨西哥进口商品无关的因素。^②IEEPA 赋予的进口管制权不是针对国内事务或者国际关系中与经济无关的事情。^③关税措施虽然可能影响贸易以及一个国家的国际贸易地位和国际收支平衡，却无法直接影响非法贸易、国内的麻醉品滥用或非法移民等问题。特朗普总统宣称国家紧急状态是“非法移民与违禁药品的涌入对美国构成严重威胁”，并嗣后扩展为“芬太尼及其他违禁药物滥用致死引发的公共卫生危机，以及（相关国家）在缉捕、扣押、拦截贩毒组织及其他犯罪组织、阻截偷运违禁药物、非法移民以及其他犯罪分子方面没有配合美国做更多事情”。^④

纵观特朗普总统颁布的行政命令，其始终没有就对所有进口商品征税是应对美国公共卫生危机必要与合适的手段给予解释。^⑤事实表明，这一措施的效果适得其反：关税措施导致墨西哥经济严重衰退，非法移民和走私非法物品的问题更加严重。不仅如此，关税也适用于合法、医疗所需的药物及医疗必需品的正常供应，这导致药品和医疗产品价格攀升，最终对美国公众的健康造成负面影响。^⑥

白宫随附行政令发布的“事实清单”不但没有列明所采取的关税措施与公共卫生危机之间的合理或法定的关联性，反而表明其依据 IEEPA 征收的关税是作为（国际政治）交易的手段。^⑦倘若开此先河，允许将立法本意为应对美国国家安全所面临的异常且特殊威胁（并未提及关税制度）的 IEEPA 解释为总统可不论该紧急状态与贸易或进口商品之间的关联，任意设定关税水平来应对任何国家紧急状态，那么这无异于承认总统的征税

① Exec. Order No. 14193, 90 Fed. Reg. 9113 (Feb. 1, 2025); Exec. Order No. 14194, 90 Fed. Reg. 9117 (Feb. 1, 2025).

② Inu Manak, “Trump’s Tariffs Are an Unconstitutional Power Grab”, FOREIGN POLICY (Feb. 7, 2025), <https://foreignpolicy.com/2025/02/07/trump-tariffs>; Carrie Macmillan, “Why Is Fentanyl Driving Overdose Deaths?”, YALE MEDICINE (Mar. 18, 2024), <https://www.yalemedicine.org/news/fentanyl-driving-overdoses>.

③ House of Representatives, Report of the Committee on International Relations, Trading with the Enemy Act Reform Legislation, 10 (1977), https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2024/04/IEEPA-House-Committee-on-International-Relations-report_1977-copy_clean.pdf.

④ Exec. Order No. 14193, Fed. Reg. 9113 (Feb. 1, 2025), section 1, para. 2; Exec. Order No. 14194, 90 Fed. Reg. 9117 (Feb. 1, 2025), section 1, para. 2; Exec. Order No. 14195, 90 Fed. Reg. 9121 (Feb. 1, 2025), section 1, para. 2.

⑤ Aldrin Ballesteros, “What Is Happening with US Tariffs?”, WILSON CENTER (Feb. 6, 2025), <https://www.wilsoncenter.org/article/what-happening-us-tariffs>.

⑥ Medical Economics Staff, “Trump Tariffs and Health Care: Protecting the National Interest or Driving up Prices?” MEDICAL (Feb. 3, 2025), <https://www.medicaleconomics.com/view/trump-tariffs-and-health-care-protecting-the-national-interest-or-driving-up-prices->.

⑦ The White House, Fact Sheet, “President Donald J. Trump Imposes Tariffs on Imports from Canada, Mexico, and China” (Feb. 1, 2025), <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-imposes-tariffs-on-imports-from-canada-mexico-and-china/>.

权力不存在任何限制条件。对这种解释的容忍具有破坏法治原则、侵蚀宪法确立的分权制度的风险，从而加剧贸易伙伴之间的紧张关系，并显著提高美国招致破坏性报复的可能性。

三、结论

判断特朗普总统征收关税的行为是否合法，首先要评估其是否合宪，而美国宪法明确将征收关税的权力排他性地赋予国会。特朗普总统对中国输美的所有商品全面加征关税，对加拿大和墨西哥商品保留全面征税的权力，并威胁对全部汽车、半导体、原油等进口产品以及更多国家的进口商品征收附加关税。这些举措将引发国际商品价格显著上涨、通货膨胀、供应链断裂、工作岗位流失、投资下降、贸易伙伴的反制报复以及国际舆论谴责等风险。更重要的是，这将向全世界传递一个负面消息——美国无法恪守自己的国际承诺并履行自己的义务，甚至不能履行在与加拿大、墨西哥等国所缔结的自由贸易协定中的承诺。这一切措施的源头究竟为何？所谓芬太尼或非法移民引发的公共卫生危机紧急状态与采取的措施明显缺乏实质关联性。由此引发宪制层面的质疑：国会是否依据宪法将其征收关税的权力明确授予总统？是否允许其仅凭宣告国家紧急状态就可以任意设定关税幅度、任意决定课税商品、任意选择受影响的国家？本文认为，就 IEEPA 的适用而言，答案是否定的。尽管 IEEPA 对总统为应对异常且特殊的国际经济紧急状态进行了重要授权，但从未以此为由授予总统几乎不受限制的关税自由裁量权。

Trump's Use of Emergency Powers to Impose Tariffs Is an Abuse of Power

[US] Jennifer Hillman

Translated by HU Jiaxiang, SHI Ying

Abstract: This paper conducts a legal analysis of the legitimacy of President Trump's imposition of tariffs on Canada, Mexico, and China in February 2025 through invocation of the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA). By invoking the Major Questions Doctrine (MQD) and examining the constitutional separation-of-powers framework alongside the legislative evolution of IEEPA, this paper demonstrates that the U.S. Congress has not explicitly authorized presidential implementation of comprehensive tariff measures under IEEPA. The paper further contends that President Trump's emergency tariff measures lack a casual link to the declared "public health crisis" constituting the national emergency, thereby representing an abuse of emergency powers. Such tariff policies risk triggering instability in the international trade system while simultaneously undermining the foundation of the U.S. economic and legal framework.

Keywords: IEEPA; the major questions doctrine; separation of powers doctrine

(责任编辑：陈 彬)