

20. Goldwater v. Carter

444 U.S. 996 (1979)

湯德宗 節譯

判 決 要 旨

本案涉及之基本問題屬「政治性的」，法院對於本案牽涉總統遂行國家外交事務的權力，及參議院或整個國會在什麼限度內可以否決總統決定之問題，不宜裁決。

(That the basic question presented by the petitioners in this case is "political" and therefore nonjusticiable because it involves the authority of the President in the conduct of our country's foreign relations and the extent to which the Senate or the Congress is authorized to negate the action of the President.)

關 鍵 詞

political question (政治問題); the ratification of a treaty (條約批准); the abrogation of a treaty (條約廢止)

(本案判決由大法官 Rehnquist 主筆撰寫)

事 實

韓戰之後，美國與中華民國於一九五四年十二月二日簽訂共同防衛條約，對抗來自中華人民共和國的威脅。當時（及至目前亦然），中華民國與中華人民共和國都主張其

為中國的唯一合法政府，並都認為台灣為中國的一部份。此後，已有一百個國家，包括我國所有北大西洋公約的盟國以及日本，都已正式承認中華人民共和國為中國唯一的政府，而與台灣斷交。一九七八年十二月十五日卡特總統宣布美國將

自一九七九年一月一日起承認中華人民共和國為中國唯一的政府，同時與中華民國斷交。一九七八年十二月二十三日國務院正式通知中華民國將於一九八一年一月一日起終止前述共同防衛條約。原告等國會議員提起訴訟，要求法院禁止被告於獲得參議院或國會同意前終止前述條約。聯邦上訴法院判決總統有權逕自終止條約，不須經國會同意。

判 決

原審判決廢棄，發回地方法院更審，更審時原告之訴應予駁回。

理 由

本席認為上訴人在本案中所提出的基本問題是「政治性的」，法院不宜裁判；因為它牽涉到總統遂行國家外交事務的權力，以及參議院或整個國會在什麼限度內可以否決總統決定的問題。在 *Coleman v. Miller* [307 U.S. 433 (1939)] 案中，Kansas 州州議員因不滿該州參議會投票批准限制童工的憲法增修條文而提起訴訟。其時本院首席大法官 Hughes 在其主稿的判決理由中謂：

「吾人以為，關於州議會批准修憲草案的效力問題，有鑒於通過前曾有反對或試圖撤回等情形，應認係適宜由政治部門處理的政治問題，最終的權力在於國會行使其公

佈經批准的憲法增修條文的控制權。」

因此，首席大法官 Hughes 的結論為：「國會在控制憲法增修條文的公佈時，對於某項修憲草案是否因為擱置過久以至在批准前已經失效的問題，具有最後決定權。」

本席相信，根據 Coleman 案的命題，本案中的爭議乃是不適宜由法院裁判的政治問題，須由行政與立法部門去解決。此處，憲法明文規定締結條約時參議院應參與的方式，但未提及廢止條約時參議院參與的問題。鑒於憲法未有明文，且不同的條約可能有不同的終止程序，故本案，依本席之見，也「應完全受政治標準的控制」。

本席相信，認定本案為政治問題，較諸 Coleman 案有更充分的理由；因為本案牽涉到外交關係，尤其是以條約承諾使用武力來防衛遭受攻擊的外國政府。

本案與 *Youngstown* 案有幾點重大的不同。本案中當事人請求本院裁決兩個平行政府部門間的爭議，這兩個部門都擁有可運用的資源，能保護、主張自己的利益，而這些資源則非私人當事人在法庭以外所能享有的。此外，本案訴訟影響所及的，據吾人所知，乃「全然在美國境外，而屬於外交範疇」。最後，如前所述，本案案情與 Coleman 案酷似，後者憲法只規定修憲案批准的程序，而不及其否決的程序。

大法官 **Powell** 單獨發表了一份協同意見書

本席同意本院多數意見書的結論，但以為本案應以尚未達於可訴訟狀態為由加以駁回。

憲法中並無明文授權總統終止條約。但憲法第二條第二項明文授權總統，得經參議院之建議與同意後締結條約。憲法第四條規定條約應為本國最高法律的一部分。上述規定強化了一個觀點：憲法並非毫無疑問地將終止條約的權力授與總統一人。

本案並非「缺乏法院可得發現和可資運用的裁判標準」；也不是「除非先做成某種顯然不屬於司法裁量範圍的初步政策決定」，法院無從裁判的情形。當事人請求本院裁判的是，總統依照憲法能否不經國會批准而終止條約。這個問題的解決可能不簡單，但是吾人需做的只是將一般憲法解釋的原則運用到本案而已。本案既不審查總統作為三軍統帥的活動，也不構成對外交事務的不當干預。本案「觸及」外交關係，但是有待本院裁決的問題僅是國會與總統的憲法權限分際而已。

解釋憲法並不暗示對於和本院平行的政府部門有所不尊重。如果總統與國會已經到了無法相容的地步，則解決本案爭議的辦法將是消弭，而非創造，多重的憲法解釋。

當總統與國會彼此不相妥協，而導致聯邦政府這個怪物停擺時，終究還是需要由本院一本「闡述何謂法律」之職責，來提供解答的。

大法官 **Brennan** 發表不同意見書

依本席之見，在說明本案構成不宜由法院裁判的「政治問題」時，大法官 **Rehnquist** 嚴重地誤解了政治問題原則於外交事務上的運用。正確的理解應該是：政治問題原則使得法院不能審查與本院平行的政治部門所做的外交政策判斷，而該政治部門係已獲得「憲法授權」從事上述判斷者。但是，當本院面對的是先決問題，即憲法是否已授與某個政治部門政治決策的權力時，政治問題原則是不適用的。決策權力何屬的問題須視為憲法問題，而非政治裁量，來處理；因此，其屬法院的執掌。

本案所提出的憲法問題，可審慎地以狹義的用語解答。廢止與台灣的共同防衛條約乃是行政部門承認北京政府的必然插曲，因為該共同防衛條約原是建立在一個現在已經放棄了的觀點上，即台灣政府乃中國唯一合法的政權。本院的判例已確立：憲法授權總統單獨對外國政權進行承認及終止承認。憲法的指示如此明確，本院審查廢約一事自不能踰越。