

## 22. Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer

343 U.S. 579 (1952)

蔡懷卿 節譯

### 判 決 要 旨

1. 憲法授與國會，而非總統，立法功能。總統之角色僅限於經由明智否決其認為窒礙難行之法律而對立法作出建議，並忠實執行經適當制定之法律。

(The Congress rather than the President, is vested by the Constitution with lawmaking function, and President is restricted to recommending laws thought wise, vetoing of laws considered bad, and seeing to the faithful execution of laws properly enacted.)

2. 國會可授權為公益徵收私人財產，亦可立法管制僱用人與受僱人之間關係、制定解決勞資爭議之規則、並於特定經濟領域管制工資與勞動條件。

(Congress can authorize taking of private property for public use, and it can make laws regulating relationships between employers and employees, prescribing rules designed to settle labor disputes, and fixing wages and working conditions in certain fields of our economy.)

3. 避免勞資爭議導致生產停頓之職責在於國會而非軍事首長。使用扣押技術解決勞資爭議不僅未有任何國會法律授權，在本案爭議之前，國會已經拒絕採納該方法解決勞資爭議。因此縱使擴大「戰場」概念，總統以軍隊統帥身分行使軍事權所發布之行政命令，指示商業部長占有並接管涉及勞資糾紛之鋼鐵工廠，將無法成立。此行政命令逾越總統憲法權力無效。

(The job of keeping labor disputes from stopping production is one for the nation's lawmakers rather than one for its military authorities. The use of the seizure technique to solve labor disputes was not only unauthorized by any congressional enactment; prior to this controversy, Congress had refused to adopt that method of settling labor disputes. Therefore, notwithstanding expanding concept of "theater of war", Executive Order directing Secretary of Commerce to take possession of plants of steel companies involved in labor dispute could not be sustained as exercise of President's military power as commander in chief of armed forces. The Executive Order was invalid as exceeding constitutional power of President.)

### 關 鍵 詞

seizure (扣押) ; possessory orders (占領令) ; Executive Order (行政命令) ; labor disputes (勞資爭議) ; collective bargaining (集體談判) ; executive power (行政權) ; legislative power (立法權) ; Presidential powers (總統權力) ; vetoing of laws (否決法律) ; inherent power (固有權力) ; unenumerated powers (未列舉權力) ; President's military power (總統軍事權) ; Commander in Chief of the Armed Forces (最高軍事統帥) ; theater of war (戰場) ; necessary and proper (必要與適當) ; taking of private property for public use (公益徵收) 。

(本案判決由大法官Black主筆撰寫)

### 事 實

1951年末，數家鋼鐵公司與

其受僱員工勞資雙方就新集體談判協議書之內容與條件發生爭議，冗長持續之協商並未能解決爭執。1951年12月18日勞方代

表—美國聯合鋼鐵工人工會發出意向通知，將於12月31日現有談判協議書期滿日發動罷工。聯邦調解部門旋即介入談判，企圖使勞資雙方達成協議未果。總統於12月22日將此勞資爭議移送聯邦穩定工資委員會調查，責成該會就公平之和解條件作出建議；該會之調查報告與建議書並未能導致雙方和解。1952年4月4日工會發出通知，訂於4月9日凌晨12時01分發動全國性之大罷工。鑒於鋼鐵乃所有武器及其他軍用物品不可或缺之成份，總統確信此一提議之罷工將立即危害國防安全，政府有必要扣押鋼鐵工廠並接管營運，以確保鋼鐵原物料之持續供應。總統於其行動聲明中重述了以上之考量後，在罷工開始前幾小時下達10340號行政命令，該命令指示商業部長接管大多數之鋼鐵工廠並維持其運轉。商業部長旋即下達其自身之占領令，並命各被接管公司總裁擔任美國政府指派之營運經理，他們被要求依部長之指示與命令行事。次日上午總統報告國會其所採取作為。

12天後總統再度行文通知國會。國會迄未採取任何相應作為。

各鋼鐵公司一面於抗議下遵

守命令，一面於聯邦地方法院對商業部長提起訴訟；其訴狀指控扣押工廠之行政作為未獲國會法律或任何憲法條文之授權，請求聯邦地方法院宣告總統及部長之行政命令違法無效，並請求法院下達初步及永久禁制令，限制政府強制執行該行政命令。美國政府回應主張，即使短期之罷工亦將擾亂鋼鐵生產和供應，危害國防安全與全民福祉，總統擁有由「憲法、歷史前例、和法院判例」所支持之「固有權力」，可以採取此一行政作為。聯邦地方法院於4月30日下達初步禁制令，禁止商業部長「繼續扣押和占有工廠，並依照10340號行政命令行事」。同日聯邦上訴法院凍結聯邦地方法院之禁制令。本院有鑒系爭問題應迅速獲得解決，於5月3日發出調卷審查令，並排定5月12日舉行言詞辯論。全案於6月2日作成判決。

## 判 決

原聯邦地方法院判決確定。

## 理 由

總統若有任何權力得以下達系爭行政命令，必源自一國會制

定之法律或憲法本身。目前並無制定法明白授權總統得以本案之方式占有人民財產，亦無任何可資注意之國會法律默示授權此種權力。的確有兩種法律授權總統於某些情況下可占有人民之動產與不動產，然而政府承認其並不符合要件，且總統之命令亦非依據該法；政府認為這些法律之扣押相關規定「就解決眼前之危機而言，太過於繁瑣、深入、和費時」。

更且，使用扣押技術解決勞資爭議和避免罷工，不僅未有任何國會法律之授權，在此爭議之前，國會已拒絕採用這種方法解決勞資爭議。於審議1947年之Taft-Hartley法時，國會拒絕一項於緊急情況下授權政府扣押之修正案。就如同強制仲裁一般，扣押技術顯然地被認為將會妨礙勞資集體談判之過程。在該方案中取而代之者，是以慣常之斡旋、調解、委員會之調查和公開報告來促成和解，在某些情況下得以臨時禁制令提供降溫期，但當這些都失敗時，工會可自由罷工。

明顯地，如果總統有權下達此一命令，必係見諸於某處憲法規定之授權，而政府並未主張有憲法條文明示授權總統。政府辯稱由總統之憲法權力匯集可默示

承認有此權力存在，特別是憲法第2條規定：「行政權應授與總統...」；「總統應確保法律被忠實執行」；「總統應為美國陸海軍之最高統帥」。

該命令並不能以行使總統作為最高軍事統帥之軍事權為由，而得到適當之法源依據。政府企圖引用一些支持軍隊統帥於戰場指揮作戰廣泛權力之判例。我們毋需考慮這類案例；即使「戰場」為一廣泛概念，本院如忠於我國憲政制度，亦不能宣告軍隊統帥有此等終極權力，可占有私人財產，以避免勞資糾紛，導致生產停頓。這是我國立法者，而非軍事首長之職權。

該扣押命令亦不能由幾個授與總統行政權力之憲法條文得到支撐。在我國憲法架構下，總統用以確保法律被忠實執行之權力，否定了其可以作為立法者之觀念。憲法限制總統於立法過程之角色功能，僅止於建議其認為明智之法律，並否決其認為窒礙難行之法律。憲法就誰應制定由總統來執行之法律一事，既不沈默亦不模糊。憲法第1條第1項規定：「所有立法權授與美國國會....。」於授與國會多項權力之後，憲法第1條繼續規定：「為執行前述權力，以及所有本憲法賦

予美國政府、任何部門、或官員之權力，國會得制定所有必要與適當之法律。」

總統之命令並未指示政府官員，依國會規定之方式執行一項國會政策——它指示政府官員依總統規定方式執行一項總統政策。命令之前言本身，如同許多制定法之立法前言，闡釋為何總統確信應採行某些政策之理由，宣示這些政策是應遵行之作為準則；並且，就如同制定法一般，它授權政府官員頒布更多與政策一致之規則和法令以落實該政策。國會有權採納該命令內所宣示之公共政策，這一點無庸置疑；它可以授權為公益徵收私人財產、可以立法管制僱用人與受僱人之間法律關係、制定規則解決勞資糾紛、並於特定經濟領域管制工資與勞動條件。憲法並未使國會此一立法權力受制於總統或軍事監督或控制。

有謂先前曾有其他前任總統未得國會授權，即占有私人企業以達成勞資糾紛之和解。但即使此事為真，國會並不因此而喪失其憲法專屬之制定必要與適當法律之權力，以實現憲法賦予「美國政府、任何部門、或官員」之執行權力。

我國開國元勳將立法之權力

只單獨信託予國會，無論是承平或困難時候。回溯他們作此選擇時所發生之歷史事件、對於權力之恐懼、以及對自由之渴望，均不能改變我們的決定，這種回顧只使本院更加確信此扣押命令無法成立。

原聯邦地方法院判決確定。

### 大法官Frankfurt之協同意見書

不久之前，主張我國制衡制度有礙於政府效率被認係一時尚學說。嘲笑制度過時並不必費力——其乃舉手之勞。但當代全球所歷之經驗使吾人深刻體認，我國制憲者並非毫無經驗之理論家。這些有先見之明的政治家並不幻想我國人民具有生物學、心理學、或社會學免疫力，可以免於權力集中的危險。從密西西比流域堅牢民主傳統的代議制度中，產生一位獨裁者將是件荒謬的事。危險權力之累積非一朝一夕可成，但它可從一股毫不起眼的弄權之起源力量被忽視未受克制，慢慢開始累積。

指引憲法裁判的極星是John Marshall偉大的司法聲明「我們所解釋的是憲法」。此有賴以宏觀運用一部「為無限延伸的將來打造」之政府文件，同時將憲法爭議限縮於當時情況所允許解釋之

範圍。從他們不欲拘束未來後世之寬闊胸襟，我們見到制憲者所展示之偉大政治風範。

在法院被要求保護憲法原則－權力分立時，Marshall「我們所解釋的是憲法」之告誡顯得特別重要相關。「憲法之條令並非黑白逕渭分明」。

因此我們必須一方面考慮總統將擁有什麼權力，如果沒有任何法律授權政府所主張之扣押權；或是如果扣押僅是一短暫、明確之期間，除非國會批准否則將自動終止。

系爭問題係發生於此種背景下：國會經常就生產、運輸、通訊、或倉儲設施之扣押制定特別規定，從1916年起至少已經有16次；每一次國會於授權扣押時，皆加上限制和保護機制。這些法律顯示國會視扣押權為一種手段劇烈之權力，當總統被授與此種非常權力時，必須小心謹慎地加以限制。

無論如何，國會已於一錯綜複雜、充滿狀況之領域，依其立法責任作出一些有意之政策抉擇，此點殆無疑問。在形成對付產業衝突之立法時，國會保留權力之意旨是沒有比1947年立法再明顯、斷然不過了。

如國會已於先前之立法明示

排除此種權力，我們就無需再爭論總統有權下達此扣押令；而國會已多次表達其欲限制總統此種權力之意志。

除進行外交關係之廣泛責任外，總統之主要功能在於「他應確保法律被忠實執行……」－憲法第2條第3項。我認為大法官Holmes詮釋該權力之性質最為透徹。「總統確保法律被執行之義務是一種不超越法律之義務，它並不要求總統達成比國會認為適合保留給總統之權力者為多。」Myers v. United States, 272 U.S. 52, 177. 總統之權力未若國會權力一般特別詳述，但未列舉權力並不意謂著不受限制之權力。

當然，政府三部門權力之內容並非從抽象分析導出；其領域有一部分彼此互動，並非完全獨立分離。憲法是政府之架構，因此該架構能互相一致地運作，證明它必然是依照其真正本質運作。深植於傳統之政府運作方式不能取代憲法或法律，但它們賦予法條文字意義或提供解釋。將解釋限制於憲法文字本身而忽視生活所附加於文字上之色澤，這是美國憲法學所不允許的狹隘概念。簡言之，一種有系統的、從未中斷的行政實務作法，由宣示效忠憲法的總統所踐行，久為國

會所知亦從未被質疑，使得此種權力之行使似已成為我國政府架構之一部份，可以視為憲法第2條第1項賦予總統「行政權力」之修飾註解。

直到第二次世界大戰期間，類似本件系爭之案例是很少見的。於1943年6月戰時勞資爭議法通過前羅斯福總統所下達之十二次扣押令，三次係有既存法律依據，其他六次係發生於國會在1943年6月宣布進入戰時狀態之後。司法部法律諮詢總長於本案已經令人讚賞地聲明政府並無意主張戰時權力，因此類似本案行政部門主張扣押權之前例，只剩下1941年6月至12月間三例。基於不告不理原則，我們對其效力不予置喙，但我們可以說的是，這三個前例並未替憲法之行政詮釋在數量、範圍、期間、或正當化事由上有任何加分效果。它們亦非國會長期默認之作法，使其於詮釋行政權力時具有決定性份量。無疑地，一個權力分散、可在法院被挑戰質疑、法院並有足夠時間周慮裁判的政府，係在別國政府免於同樣限制之不利競爭下辛苦地運作。但羨慕他國政府並非我們的傳統。無論如何，我們的政府設計就是有這些限制。就這些限制所能提供之基本權利

保障以觀，我們所付之之代價並不算太昂貴。

[以下略去冗長之歷史回顧]

### 大法官Jackson之協同意見書

就像行政顧問一樣，當面對行政權力具體問題時，法官也許會訝於真正有用且不模糊法律之貧乏。我國開國元勳之權力觀點，或如果其可預見現代情況時將會有之看法，必須從如同約瑟被要求為埃及法老王解夢般難以理解的題材中去推敲。一世紀半之政黨辯論以及學術臆測並未能導致任何實質結果，只不過為雙方之任何爭論問題徒增一些或多或少適切之權威引經據典，但大體上雙方是彼此抵消。法院判決是不明確和無決斷力的，由於司法實務只以最限縮之方式處理最大之問題。

在我國憲法下之實際統治藝術並不，亦無法，符合司法根據憲法個別句子或單一條文對三權任何部門所作之權力界定。雖然憲法將權力分散以保障自由，憲法亦企圖藉此將分散權力整合成一切實可行之政府。憲法規定各政治部門分離但相互依存，自主但彼此對等。總統之權力並非固定而是變動的，端視其與國會權力之分離或結合。我們可以從一

實際情況之簡化分類開始檢討，總統可質疑或他人可挑戰其有無權力，並約略區分此相對因素之法律後果。

1. 當總統根據國會明文或默示授權行動時，其權力係處於最大極限，因為它包括所有總統本身所擁有之權力，加上所有國會得授與總統之權力。於此情況下，且亦僅限於此情況之下，總統可說是象徵聯邦主權。如果在此狀況下，總統之作為被宣告違憲，它通常意味著聯邦政府整體欠缺權力。總統依國會授權所行之扣押，其合法性將得到法院最強之推定與最寬鬆之解釋，挑戰者必須負擔說服法院之責任。
2. 當總統的作為沒有國會之授權或禁止時，總統只能依賴自己本身之獨立權力；但有一模糊地帶，總統與國會可能有同時權力、或權力分配並不確定。因此國會之不作為、不關心、或沈默，如非誘導總統作為，有時至少在實務上會使總統獨立行使職權之措施發生效力。於此領域範圍內，任何權力之實際判斷繫於事件之急切性和不可估計性，而非抽象法律理論。
3. 當總統採取不符國會明示或默

示意思之作為時，其權力係處於最低點，因為此時總統只能依賴其自身所有之憲法權力，扣除任何國會擁有之憲法權力。倘法院承認總統對此案之專屬控制權，僅能排除國會對系爭標的之管制能力。總統此種決定性、排他性之權力主張應受到謹慎詳查，因其所牽涉的是我國憲法制度之權力均衡。

本案對鋼鐵工業之行政扣押屬於那一類別？當事人本身之證詞已將其從第一類別排除，因為當事人坦承並無此扣押之國會授權存在。

那麼是否可以適用第二類之彈性檢驗標準？它似乎也明顯地從此一類別排除，因為國會並未將私人財產之扣押置於開放領域，反倒是以三種與此扣押不同之法律政策涵蓋之。

這使得本案之扣押只能透過第三類最嚴格檢驗標準合法化，它只能從行政權扣除國會對此擁有之剩餘權力得到依據。簡言之，只有當認定扣押此罷工產業係總統之權限，且不在國會控制之下，本院才可判決總統勝訴。

司法部法律諮詢總長欲從憲法之行政權條文的三個句子中，尋找其扣押之權力。其第一句規



定：「行政權應被授與美國總統」。茲引用其訴訟書狀中對此句之詮釋：「從本部觀點，此句構成授與政府所有其有能力行使之行政權力。」如果那是真的，那我們就很難解釋為何制憲者又須增加數個特定項目於後，包括一些瑣碎的項目。最讓制憲者印象深刻的無限行政權力之例，當推英皇喬治三世所行使的特權，而獨立宣言中關於其弊端之種種描述，使我懷疑制憲者會依喬治三世輪廓塑造他們未來新行政首長的形象。而如果我們試圖從當代尋找指示，我們也只能在我們所輕視的極權主義政府中，找到與它們對應之例。我無法接受此句代表所有可想像的行政權之整批授權，但又視其授與總統隨後所稱一般權力的觀點。

政府主張依據之下一句是「總統應為美國陸海軍之最高統帥……」。這些隱密文字裏暗示了不僅只一個空洞頭銜，但此職稱究竟伴隨何種權力卻困擾著總統顧問；他們不願意因未主張而拋棄或限縮此權力，但亦說不出權力界限之始末。它無疑地置全國軍隊於總統的統帥權之下，因此這個定義寬鬆之職稱，有時被用來支持任何涉及使用武力之總統作為，無論是對內或對外；其

構想是它授權總統於任何地方作任何事情，如果是可以陸海軍所達成者。

看起來那似乎是在本庭所提的一種主張之邏輯－總統基於本身責任出兵海外，繼而從該派兵作為衍生出「積極權力」，可以掌握生產和供應軍需鋼鐵之手段。

如本院贊成這種主張，我無法預見所有法院可能承擔之結果。宣戰權屬於國會，此規定於憲法中是再明確不過。當然，有可能戰爭狀態早已事實上存在，只是尚未正式宣戰。但對我而言，法院可能公布之法律原則似乎沒有一項比讓總統可透過對外軍事冒險，而大幅擴充其對國內事務之掌控更加罪惡與令人不安－總統在對外事務上已擁有如此全然不受節制、甚至是前所未有的權力。然而，我並不認為考慮韓戰之法律地位是有必要或妥當的，只為反對之主張。

假設我們已處於事實上戰爭，無論其是否也是法律上戰爭，這是否使最高軍事統帥有權扣押其認為供應軍隊必要之產業？憲法明文將「募集與支持陸軍」和「供應與維持海軍」之權力置於國會（斜字體係作者所加），這當然課以國會供應軍隊

之主要責任。國會獨自控制財稅收入與預算撥款，並可決定陸海軍採購之方式與作法。

種種跡象顯示憲法並無意使陸海軍最高統帥之頭銜亦同於國家、產業、與居民之最高統帥；他對「戰爭權力」並無壟斷之權，無論其內容為何。

司法部法律諮詢總長主張扣押權所依據之第三句是「總統應確保法律被忠實執行……」，是項權力應與憲法增修條文第5條「任何人不得……未經正當法律程序被剝奪生命、自由、財產」文字對照閱讀。前者授予政府廣泛權力，當有法律授權時；後者賦予人民權利，政府不得僭越。這些全部意味著我們的政府是法治、而不是人治政府；我們服從統治者，只有當其係按照規則統治時。

司法部法律諮詢總長最後主張扣押係依據概念模糊的固有權力，這種權力從未於憲法被明示授與，但被認為是由歷來政府之習慣與權力主張所累積而生。其訴求是一種因應個案需要處理危機或緊急狀況所生之權力，未道出之假設是求生所需不知有法律存在。

鬆散、不負責地使用形容詞，扭曲了所有非法律人、以及

許多法律人關於總統權力的討論。「固有」權力、「默示」權力、「隨附」權力、「完全」權力、「戰爭」權力、以及「緊急」權力等名詞常被交互使用，沒有固定或明確之意涵。

憲法創設總統權力文句之模糊與廣泛性，使其為滋生政府內外壓力之總統作為提供一看似有理之依據，超越職責係於法院為其辯護者所支持之權力範圍。總統擁有某些固有、不受限制權力的主張，長久以來已是一種在政治辯論上具有說服力之辯證武器。雖然律師會適時把握這種未定權力主張並不令人意外，法官卻不應接受任一造律師自我主張之新聞稿可以引為答辯憲法問題之依據，甚至律師就是聲明者自己。但謹慎態度使對這種模糊主張之實際依賴止於引起司法檢驗。

然而，我們宣稱為對付應緊急危難而有固有權力存在的訴求主張，使我們必須作出許多人認為明智、但被制憲者省略之舉。制憲者很清楚緊急狀況是什麼，很清楚它們所生要求政府行動的壓力，也知道緊急狀況如何為篡奪權力提供方便藉口；我們同時也懷疑，他們憂心緊急權力很容易引發緊急狀況。除於內亂或外

患時為公共安全所需暫停人身保護令特權之外，制憲者並未因危機而定有行使非常權力之明文規定。我不認為我們可以正確地修改他們的作品。

鑒於國會可以很容易、迅速、安全地頒授緊急權力，處理此次危機當然是遊刃有餘，我對於主張無需制定法依據即可確定占有之論調並不為所動。此種權力或無起點或無終點，如果此種權力存在，它無需受到任何法律限制。我還不擔心它會直接把我們推入專制暴政，但至少那是朝錯誤方向邁出的一步。

至於這種權力是否為立即必要，我們可注意總統紙上權力與實際權力之差異。憲法並未告知我們現代總統行使實際控制的方法，那部文獻必須被以十八世紀時所希望之政府素描去理解，而非今日政府藍圖。聯邦權力大量累積，侵蝕州政府所保留之部分，已經擴大總統之活動範圍。微妙的權力移動已發生於實際權力之核心，但並未顯示於憲法表面。

行政權有利者乃其權力集中於總統一人，他的意見全國人民皆可參與一份，使他成為公眾希望與期待之焦點；其決策在戲劇性、重要性、以及終局性上遠遠

超越任何其他人士，使得他一個人幾乎填滿大眾之耳目。沒有其他公共人物可在透過現代傳播工具接近和影響公眾想法上與他競爭。經由他國家元首之聲望以及對公共意見之影響力，總統對那些原用以制衡他權力的人發揮一種槓桿力量，經常抵消了這些人的有效性。

更且，政黨制度之興起已成為實際行政權之一種重要的憲法外補充權力。若忽略總統同時是政治系統與法律系統領袖，任何對其權力需求之評估皆不切實際。政黨利益與忠誠，有時比法律拘束力還強，使總統之有效控制擴展至其本身以外之其他政府部門；而作為一政治領袖，他可能經常贏得在憲法下無法作到之駕馭控制。

但我對本院判決可維持權力於國會手上並不抱任何幻想，如果國會未能及時明智地面對問題。一個挑戰總統的危機同樣地，甚至更首要地，挑戰國會。有一普世之智慧，如非良法，存於拿破崙的這句格言：「工具屬於能善用它們的人」。我們可以說緊急立法權是在國會手上，但亦惟有國會自己能防止權力從其手指間滑落。

我們的自由政府核心價值是

「在法律之下，不待聽任任何人指示度日」－我們只接受稱為法律的那種與個人無關之力量統治。我們盡可能以人的手段打造政府來達成這個想法。系爭行政作為源自於總統之個人意志，它代表一種無法律依據之權力行使；沒有人知道，也許總統本人亦不知，總統於本案情形下欲行使權力之界限，受影響之當事人亦無從得知其權利界限。如果我們把它合法化，我們不知道今日尚有什麼其他對勞工或財產之政府權力可以被主張係來自於此一政府之占有行為，有什麼補償權利可被請求或承認，或在什麼條件下它將結束。伴隨它所有的瑕疵、延遲、與不便，除了依法行政以及國會法律保留之外，人們尚未發現有其他長久保留自由政府之技術。

這些制度也許終將歸於消逝，但本院的職責將是最後一個，而不是第一個，放棄它們的人。

#### 大法官Burton之協同意見書

總統是否擁有固有憲法權力可扣押私人財產，使相對應之國會作為變得不需要？在目前之情況之下，我們認為他並無此種權力。目前之情形與一立即外犯或

威脅攻擊並不同，我們並未面對什麼是總統遭遇這種災難性狀況時，所擁有憲法權力之爭議問題。當事人亦未主張系爭扣押是一種軍事命令之性質，由作為最高軍事統帥之總統，向一個全面開戰，或面臨戰爭立即威脅的總動員國家發布。

#### 大法官Clark之協同意見書

憲法並未於嚴重急切之國家緊急狀況時，授與總統廣泛權力。事實上我的想法是，這種授權對於憲法本身之存在也許是有必要的。就如林肯適切地說：「我們是否有可能喪失國家而仍保存憲法？」在描述這種權力時，我並不在意我們稱它為「剩餘」、「固有」、「道德」、「暗示」、「聚集」、「緊急」權力，或其他名稱。

有三個法律提供決定本案之指引。事實是，國防生產法或Tarft-Hartley法均未授權系爭之扣押，而且政府無意遵守1948年選擇服役法之程序－該法明示授權扣押，當生產者怠於供應必要之國防物資時。

基於上述理由，我贊同本院之多數判決。

#### 大法官Douglas之協同意見書

總統所採作為之立法性質，對我而言似乎相當明顯。

總統可以扣押，而國會嗣後亦可追認扣押。但除非是直到國會採取行動，沒有任何徵收是合法的。有權給付賠償之政府部門是唯一可授權扣押、或是使總統所採作為成為合法的部門。對我而言，那似乎是憲法增修條文第5條徵收條款規定之必然結果，這與我所連署大法官Black在多數判決闡釋之制衡理論相符合。

如我們認可目前總統所行使之權力，我們將會擴張並改寫憲法第2條，以遷就目前緊急狀況下之政治方便。

我們為三權分立和權力制衡之憲政制度付出代價，對於許多人在今天看來那也許是一個昂貴的代價。今天一位善意的總統運用扣押權力，以達到提高工資和使鋼鐵廠熔爐維持運轉生產之目的，然而明天另一位總統也許可能就使用相同的權力來防止工資上漲、打壓工會、嚴密控管勞工，就像鋼鐵工業現在認為它被此一扣押不公平地控管一般。

### 首席大法官Vinson主筆，大法官Reed與大法官Minton連署之不同意見書

美國總統下令商業部長於緊

急狀況存在時，暫時占領國家之鋼鐵工廠，因為「罷工將立即危及我國以及與我並肩抵禦侵略國家之國防，將持續增加我軍在戰場從事戰鬥任務士兵、水手、以及航空員之危險」。

當決定本案之總統權力時，我們首先必須考慮權力行使之背景。

總統有義務執行法案，而其成功執行取決於持續之鋼鐵生產與穩定之鋼鐵價格。因此，當全國鋼鐵生產廠與其受僱工人之代表－聯合鋼鐵工人公會之集體談判協議書將於1951年12月31日期滿，並威脅發動罷工癱瘓整個基本鋼鐵工業時，總統採取行動以避免鋼鐵生產之全面停頓。

我們於此被要求考慮的並非行政扣押一個農場、街角雜貨店、甚或單一工廠之可能性，這類考慮只發生於當我們無庸正視本案事實之核心－若非政府扣押工廠，全國基本鋼鐵生產將全面停頓。即使暫不考慮總統作為「負責國家外交事務之機關」所可能掌握之機密資訊，本案雙方無異議之證詞已充分顯示「罷工將立即危及我國國防」。

原告並未迂迴提出任何建議，反對總統認為罷工將立即置國家於危險之調查結論。如依原

告之觀點，總統於最需採取行動之際，而且除他之外將無人能立即行動時，將無能為力。在這種觀點之下，他將無能為力，因為憲法未明示授與國會之權仍被認為是專屬於國會；但憲法規定「行政權」之全部屬於總統。

憲法對單一個人之廣泛授權創設於當我國剛才擺脫君王桎梏之時。Madison宣稱，只有透過逐漸灌輸政府之三個政治部門主動權與活力，吾人才能得以避免任何形式之暴政。因此很顯然地，總統係被有意地塑造成有權力與獨立之職位。當然，制憲者並未創造一位有能力隨時擅集權力於己身之獨裁者；但他們亦未創造一無能行使政府權力之機器人，當共和國瀕臨存亡危急之際。

於決定本案重大之憲法問題時，我們不應當忘記首席大法官Marshall之告誡，我們打造憲法「使得以承受未來時代之考驗，因此它必須能適應不同人類事務之需求」且「其手段必須符合目的」。許多案件發生之問題並非制憲者當初所能預見；在這類案件中，憲法被視為一靈活之文件可以適應新的狀況。但我們今日並未被要求擴大解釋憲法以因應新的狀況；因為在本案，我們只須訴求於歷史以及一些歷經時代

考驗之憲法學原則。

回顧行政部門過去種種作為，我們可以發現我國總統於許多場合的確表現出制憲者所期待之領導風範，當制憲者使總統成為三軍統帥並託付予「確保法律被忠實執行」之職責。不論有無明確法律授權，總統於處理國家緊急狀況時，多能迅速果斷地執行立法方案，至少能保存這些法案直到國會採取進一步之行動；而國會與法院對於行政部門這類之主動措施，亦多予以持續之肯定。

[首席大法官Vinson討論一些歷史上之作法，包括：]

我們的第一任總統馬上立即展現了制憲者所期待之領導風範。當國家之稅收法律於Pennsylvania某些地方被公然藐視時，總統Washington無待州政府之請，立即召集軍隊，並採取斷然步驟以確保法律之貫徹執行。總統Hamilton為捍衛其於法國大革命時所作出歷經時代考驗之中立宣言，主張行政部門有義務採取維護和平之措施，直到國會做出決定，並指出行政部門應昭告全國民眾現行法律與條約之規定，以作為忠實執行法律之一環。

於一形成本案最適切先例之

行動中，總統Lincoln未有制定法授權即下令扣押通往首都華盛頓之鐵路與電報線路。於其自傳中，總統Roosevelt闡釋總統權力之「主事者原理」，認為「行政權僅受制於人民，當憲法未明白禁止其提供任何服務時，行政權依照憲法理應積極地為民服務」。

在第一次世界大戰時，總統Wilson無待國會特別指示即設立戰時勞工委員會。二十年後，總統Roosevelt又下令扣押全國之煤礦，以排除有效進行戰爭之障礙。

總統Roosevelt所採之程序與總統Wilson的手法非常類似。他以一紙行政命令，成立與第一次世界大戰前身相似之全國戰時勞工委員會，以公平有效地處理影響國防生產之爭議問題。當違反戰時勞工委員會命令時，扣押被認為是有必要的，以確保持續維持動員力量和穩定經濟之方案。

上述這些只是行政領導事例之大略概覽，但它充分顯示總統已採取迅速行動，以執行法律保護國家，無論國會是否事先提供特定執行手段。國會與法院過去持續承認和支持這種行政作為，顯示出這種扣押權力在我國歷史上已被認可接受。

歷史證明我開國元勳之智慧，他們創造了一個法治政府，但需要活力與主動時，又不致流於消極被動。

本案之許多爭辯被轉向於無足輕重之處，我們並非面對一總統全依自己關於公共福祉之觀點恣意行事，亦非涉全然無節制之行政權的問題。當總統向國會報告，無論國會是否同意其扣押作為，他將遵守國會進一步之指示，總統本身已經避免這類指控。於此，總統迅速立即確保國會被充分告知，其所採之臨時作為僅係為保存立法方案免於遭到破壞，直到國會有機會採取行動為止。

欠缺特定立法授權以扣押鋼鐵工廠作為執法模式——無論是軍事採購法案或是對抗通貨膨脹法案——一直到今天並不被認為可以阻止總統執行法律。未若一行政委員會受限於只能執行創設其機關之法律，或一部會首長執行一特定法律，總統乃係一憲法官員被賦以執行「整個立法」之責。為應付緊要關頭之需，彈性執法模式誠乃務實之必要。

表現於六份多數意見書之分歧觀點、欠缺可參考之權威性先例、一再依賴先前判決之少數意見書、全然無視眾所周知緊急狀

況之嚴重性、以及總統所採作為之臨時性質，這些種種都足以顯示本院維持聯邦地方法院之原判決是如何地偏差和離題。

憲法第2條授與一全年無休官員之廣泛行政權力，被認為不能被用以避免災難；而總統被限於只能向國會發送建議作為之訊息。在這種信差概念下之職位，總統甚至不能採取行動保存立法方案免於毀壞，俾使國會尚存留有一些作為空間。法院並未發現總統判定緊急狀況之存在毫無事實根據，因而其行政作為是無依

據的；因為，在這種認定之下，緊急狀況之嚴重性以及威脅災難之立即性，依法都將是無關的。

並無人質疑此一占領非屬臨時性質，且不受國會指示—批准、否決、或加以管制，直到鋼鐵廠物歸原主。總統迅速告知國會其作為，並明示遵從國會意旨之意。從本案事實並無依據可主張此係恣意作為、漫無節制之權力、或獨裁篡奪國會權力。相反地，我國歷史上之司法、立法、及行政前例顯示，總統在本案之作為完全符合其憲法義務。