

## 23. Bowsher v. Synar

478 U.S. 714 (1986)

劉靜怡 節譯

### 判 決 要 旨

國會在平衡預算和緊急赤字控制法（the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985）中賦予主計長的職權，違反憲法權力分立原則，因而應判定系爭立法為違憲。首先，就規定主計長的系爭立法規定內容，以及國會可決定主計長去職與否的免職權力來看，本院認定主計長是隸屬於立法權的機關，其次，就主計長根據系爭立法所得行使之功能來看，主計長所執行者為執行法律的行政權功能，因此侵犯了行政權的固有權力領域。

（ The Court found that the duties which the Congress delegated to the Comptroller General did violate the doctrine of separation of powers and were unconstitutional. First, in exploring the statute defining the provisions of the Comptroller General's office relating to the Congress's power of removal, it was clear to the Court that this officer was subservient to the legislative branch. Second, in examining the functions that this officer would carry out under the Deficit Control Act, the Court concluded that the Comptroller General was being asked to execute the laws and, thus, was intruding on the perogatives of the executive branch.）

### 關 鍵 詞

Separation of powers（權力分立）；Comptroller General（主計長）；the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985

（1985年平衡預算和緊急赤字控制法）；power of removal（免職權）；bicameralism（兩院共同行使權力制度）；presentment（送呈總統簽署）。

（本案判決由大法官Burger主筆撰寫）

## 事 實

主計長為聯邦政府主計處（General Accounting Office，簡稱GAO）的首長，此一職位乃是1921年的預算會計法（the Budget and Deficit Control Act of 1921）所創設，此一立法賦予主計長針對和公共預算有關的所有事項進行調查，並且向國會和總統提出報告的權限。換言之，主計長的主要職權，在於分析及稽核聯邦政府機關之職權行使及經費支出，查察其有無瀆職、浪費或不當情事。因此，主計處經常派員赴各政府機關辦理稽查，並且就其稽核結果，連同被稽查機關之答辯內容或改善措施，向國會提出其稽核報告。此外，主計長對於機關所擬訂之預算支出認有不正當或不合法者，該機關原定支出計畫之執行亦受影響。同時，透過國會之立法授權，主計處就政府機關減少財政赤字計畫、法

規命令草案之審查及採購合約爭議等事項，均有與聞之權限。雖然主計長的提名權屬於總統，而總統則是自參議院議長所推薦的3位候選人當中，諮詢參議院意見後擇一任命，任期15年。但主計長只有在國會主動採取行動的情況下，才有可能使之去職。主計長可以因為彈劾而去職，也可以透過國會參議院和眾議院兩院在主計長出現無效率、怠忽職責、違犯重罪或涉及重大道德瑕疵等情事時，作出聯合決議——總統仍可透過否決權的行使，予以否決一的方式，使之去職。

本案的爭議涉及主計長在削減政府預算赤字過程中所扮演的角色，是否違背權力分立原則的問題。為削減政府預算赤字，國會於1985年制訂平衡預算和緊急赤字控制法（the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985），也就是通稱的Gramm-Rudman-Hollings Act。該立法規定自1986年到1991年，應該為全

國每個會計年度的支出，設定最高赤字額度，以便依照預期規劃，在1991年時透過逐步減少的方式，使預算數字達到零的地步。

管理與預算局（the Office of Management and Budget，簡稱OMB）的首長和國會預算局（Congressional Budget Office，簡稱CBO）的首長，每年都必須各自獨立地以個別計畫為單位，評估下一個會計年度的預算赤字，並且將他們的赤字預估結果，以及如何縮減預算方能達到當年度赤字削減的目標，作成報告，呈交主計長。主計長在審閱上述報告後，撰寫結論報告，呈交總統。雖然主計長依法必須適當尊重管理與預算局首長和國會預算局首長兩者所提出的共同報告，但1985年平衡預算和緊急赤字控制法此一系爭立法，則規定主計長必須以其獨立之判斷，評估上述報告。在收到主計長的報告之後，總統接著必須發布命令，要求依照主計長所提出的報告，進行預算刪減。而且，除非國會在一定時間內透過立法方式要求進行其他預算的刪減，以排除該命令，否則即成終局之預算刪減結果。另外，系爭立法中尚有一「後備」條款（fallback

provision），規定上述程序若被宣告為違憲無效，那麼國會參眾議院兩院可以採取兩院聯合決議——總統仍可透過否決權的行使，予以否決——的方式，提出國會的報告，和上述報告具有同樣的法律效力。在參眾兩院聯合決議通過之後，將視同此一聯合決議和上述主計長之報告具有同等之效力。

本案由對系爭立法投下反對票的國會議員Synar和全國財政人員聯合會（National Treasure Employee Union）向聯邦地方法院提起訴訟，挑戰系爭立法的合憲性。聯邦地方法院認為：主計長於該法預算縮減程序中所行使之權力，乃屬行政權之功能，違反憲法所訂權力分立條款，其原因在於系爭立法規定主計長僅能依國會兩院聯合決議或彈劾而去職，以及國會保留行政權官員去職權之行使。本案上訴至哥倫比亞特區巡迴上訴法院，哥倫比亞特區巡迴上訴法院並進而上訴至本院。

## 判 決

本院判定系爭立法違憲。

## 理 由

從憲法內容看來，針對負責執行國會所通過的法律的官員，憲法並未賦予國會積極監督此類型官員的權力。根據憲法 Article II, §2 的規定，總統在獲取參議院的諮詢和同意之後，可以任命官員，然而，一旦官員予以任命並確認之後，憲法明文規定只有透過國會彈劾程序，方得使官員去職。

從 Myers 和 Humphrey's Executive 兩個判決先例的內容來看，本院已經作成這樣的結論：除非透過彈劾程序，否則國會不得針對負責執行國會所通過的法律的官員，保留給國會自己使官員去職的權力。就務實的角度來看，要求執行法律的官員，只對國會負責，事實上是保留給國會控制法律到底應該如何執行的權力。然而，憲法的架構並不容許國會執行法律，因此，國會不得將不屬於國會自己的權力，賦予歸屬國會監督控制的官員去行使。

讓受國會監督控制的官員執行法律，實質上等於讓國會掌握了否決權。國會可以透過對執行法律的官員予以免職的手段，甚或透過威脅將不能使國會感到滿

意的官員予以免職此一方式，便達到控制效果。從 INS v. Chanhna 此一判決，我們可以得知，國會對於負責執行法律的官員作這種類型的國會控制，在憲法上是不容許的作法。

上訴人主張主計長乃是獨立行使職權，不隸屬於國會，本院同意地方法院的看法，此一主張並不至於導出應該適用嚴格審查標準的結論。

1921 年的預算會計法規定：國會參議院和眾議院兩院在主計長出現無效率、怠忽職責、違犯重罪或涉及重大道德瑕疵等情事時，作出聯合決議的方式，使之去職。憲法則規定在行政官員出現「叛國、賄賂或者其他犯罪行為」時，方可對之行使彈劾權，而避免使用在行政官員出現「怠忽職務」的情形時，便對之行使彈劾權的用語。因為，使用如此模糊的用語，很可能導致行政官員將會隨著參議院的任意決定，無限期留任該職位的結果。

很明顯地，國會從過去至今一直將主計長視為隸屬於立法部門的官員。例如，分別出現於 1945 年和 1949 年的重整立法（Reorganization Acts），都規定主計長及聯邦政府主計處是「聯邦政府立法部門的一環」。同樣

地，在1950年的會計與稽核法（the Accounting and Auditing Act of 1950）當中，也規定主計長是基於「國會代理人」的地位，發揮其稽核功能。同時，過去至今，擔任主計長此一職務者，也將自己視為行政部門的一部分。

就系爭立法內容來看，主計長被賦予的權力，違反憲法中國會不能直接執行法律的規定。在權力分立的基本原則下，除了彈劾程序之外，國會不得將撤換負責執行法律之官員的權力，保留給國會自己行使。倘若允許僅向國會負責的官員職司法律執行的任務，那麼，就法律規範的意義而言，無異於使國會保留執行法律的控制權。然而，依憲法的架構觀之，並不允許國會掌握執行法律的控制權，此可進一步推論出：國會不能將不屬於國會自己的權力，授予其控制權限內的官員。

從上述背景脈絡來看，本院認為應該作成以下的結論：因為國會已經為自己保留對主計長的免職權，因此，主計長不可以被賦予行政功能。於是，剩下來必須解決的問題，便是根據系爭立法，主計長是否受到國會賦予行政權力。

上訴人主張：根據系爭立法

的規定，分派給主計長的職責，實質上是行政性和技術性的職能。所以，主計長所發揮的功能，並不足以在任何有實質意義的層次上，形成「執行法律」的意義。不過，相反地，本院認為：這些功能在憲法的意義下，根本就是涉及法律執行的功能。為執行國會的立法要求而去解釋國會所通過的法律，正是法律「執行」的本質。根據系爭法律的規定，主計長必須針對系爭立法的適用所涉及的事實問題，行使判斷的權力，主計長也必須解釋適用系爭立法的規定，決定預算結果，此一類型的決定，正是被賦予執行國會立法的職權的官員所作的典型決定。

主計長根據系爭立法所得發揮的功能，是屬於行政權之性質，讓主計長掌有可以決定應該刪減多少預算，以達赤字平衡此一目標的終極權限。…正如INS v. Chanha此一判決所清楚顯示者：國會一旦在立法過程中作出選擇，其參與便屬告終，接下來國會只能以間接方式—通過新的法律—控制其所通過的法律如何執行。透過將執行平衡預算和緊急赤字控制法此一立法的職責，交到主計長這個只能由國會予以免職的官員手中的方式，國會事實

上已經掌握執行平衡預算和緊急赤字控制法的權力，而且已經侵越立法權的功能。而憲法並不允許此種侵越其他憲法部門權力的作法。

換言之，本院認為：爭執主計長是否應該獨立行使職權，不聽令於國會的指揮，是沒有實質意義的辯論。雖然主計長係由總統提名並經參議院同意，但是，主計長的去職，僅能由國會主動提出。在系爭立法之規定下，主計長的去職不僅可藉由彈劾為之，也可藉由國會在任何時候，基於特定理由，包括主計長出現無效率、怠忽職責、違犯重罪或涉及重大道德瑕疵等情事時，以參議院和眾議院兩院聯合決議的方式，使之去職。以上所述的去職理由，如國會所解釋者，可以支持立法機關對於主計長去職理由之真正或可能立法初衷。此外，就政治現實來看，也無從顯示主計長可以免於國會的影響。根據法律規定，主計長掌理聯邦政府主計處，而主計處則是獨立於行政機關的政府機關，同時，國會向來將主計長視為立法部門的官員。長年以來，主計長也早已被當做立法權的一環。職是之故，既然國會為自己保留使主計長去職的權力，那麼主計長便不

能被授予行政權力。

本院認為：根據系爭立法的規定，主計長被賦予行政權力，此一立法並非妥適。儘管主計長依法必須適當尊重管理與預算局首長和國會預算局首長兩者所提出的共同報告，然而，主計長在審閱綜合管理與預算局首長和國會預算局首長上述報告，進而撰寫主計長本身呈交總統之結論報告時，法律規定其必須獨立進行判斷，而在進行估計之決定時，其所行使者為執行法律者之權力。系爭立法賦予主計長決定可以削減多少預算之權力，而非賦予總統此一權力。國會透過將執行系爭立法之權力，賦予僅能由國會解除職務之官員的方式，國會實質上已經保留給自己對於執行系爭立法的控制權，而且也是以違憲的方式，侵越行政權的功能。

### 大法官 Stevens 主筆，大法官 Marshall 聯署之協同意見書

大法官 Stevens 同意多數意見的看法，也認為從憲法層次來看，系爭立法具有嚴重的瑕疵，所以無法通過違憲與否的檢驗。不過，大法官 Stevens 不同意多數意見所持的理由。換言之，多數意見認為憲法禁止主計長行使系

爭立法賦予主計長的權力，其理由無法獲得大法官Stevens的認同。大法官Stevens認為系爭立法之所以違憲，並不是因為國會精心創設的國會潛在免職權，是憲法絕對不能容許的主要惡害。同時，大法官Stevens既不同意多數意見的結論，也不同意不同意見的結論，也就是認為分析系爭立法是否違憲，繫於系爭立法賦予主計長行使的功能，乃被歸類為「行政權」。相對地，大法官Stevens主張：從主計長長期以來所行使的法定職權來看，主計長應該被歸類為隸屬於國會的代理人；再者，以系爭立法賦予主計長所作的政策決定，對於整個國家均發生拘束力，而此種政策決定拘束力正是典型的國會決策效力此一角度來看，當然必須遵循憲法第1條所規定的程序——亦即必須由兩院均作成決議並送呈總統簽署。

本院作成系爭立法賦予主計長「行政權」，因而違憲的結論，而不同意見則同意「主計長根據系爭立法行使的權力，可以被歸類為行政權，因為其涉及法律的解釋和執行」此一看法，都是大法官Stevens無法同意的看法。大法官Stevens認為此不僅是無從明確推論出來的結論，而且

也是基於一並不具有說服力的潛在前提而來的，這個前提便是：在立法權和行政權兩者之間，有一條相當明確的界限。

大法官Stevens指出：目前需要本院決定的是系爭立法授予主計長、具有變色龍一般性質的權力。地方法院先前非常具有說服力地適當詮釋這些權力何以具有行政權的性質。不過，當國會此一授權被認定為無效時，後備條款便進一步規定原本應該由主計長提出的報告，應該由國會本身提出。在國會作成該決議時，國會報告和原本應該由主計長提出的報告，具有同樣的法律效力。

在目前多數意見所採用的分析模式下，其結論似乎是：若系爭功能是由主計長所行使，便是屬於「行政權」的功能，若是由國會所行使，便是屬於「立法權」的功能。然而，從大法官Stevens的觀點看來，即使是由主計長或者由行政機關所行使的功能，被歸類為「立法權」，還是有可能的。

雖然聯邦憲法第1條所述為「本條所規定之所有立法權力，應該歸屬於美國國會」，但是，承認獨立機關的確也行使立法性質的權力，卻是一點也不新奇的安排。

因此，大法官Stevens不贊同根據系爭立法的規定，主計長的職責必須被歸類為「行政權力」的看法，即使本院多數意見所使用的用語，並不僅限於此，亦無不同。畢竟，主計長根據系爭立法——無論是根據報告條款或者後備條款——所行使的功能，被貼上何種標籤，地方法院作成國會可以將這些功能授予政府任何其他部門行使的結論，也毫無困難可言。如果將這些權力授予陌生人去行使是可以允許的作法，那麼，國會為何不能將同樣的職責授予他自己轄下的機關行使？這是本院真正應該面對和解決的問題。

系爭立法授予主計長權限去作的政策決定，具有法律的效力…聯邦憲法第1條對於國會作成拘束全權的決定時，應該遵守哪些程序，特別予以規定，亦即其決定必須經由兩院決議，並且送呈總統簽署。簡而言之，即使國會可以將立法權力授予獨立機關或者行政機關去行使，因而將自己某部分的法律制訂權力分離出去，是早已確定之事。可是，當國會選擇自己行使此一權力時，國會還是不可以授權立法部門中比較不具有代表性的一環，直接代表立法部門行使權力。基於此

一理由，大法官Stevens認定系爭立法中的報告條款，乃違憲無效之規定。

### 大法官White之不同意見書

大法官White主張系爭立法應該被認定為合憲。大法官White指出：本院以權力分立之名，宣告系爭立法違憲，乃是將自新政時期以來用以回應全國性危機之最新穎而且影響最為深遠的立法，宣告無效。大法官White認為本院此一作為的基礎，是60多年所通過的另一個法律中的單一旦早已不生實際效力的條款，因此大法官White無法贊同多數意見的看法。大法官White指出：和本院的多數意見一樣，其對於已經被本院宣告為無效的立法所包含的政策智慧，並無多置一詞之意，那是屬於立法權和行政權兩者之間的事務。然而，大法官White進一步指出：對於本院以相當令人感到挫折的形式論權力分立觀點，當作國會之手段選擇和總統根據憲法規定在立法程序中達成政府目標的障礙，應該值得作進一步的分析。

大法官White認為本院的決定所仰賴的基礎，是立法架構中僅具有極低實質重要性，以及對於權力分立的基本架構根本不構成

實質威脅的特色。

在檢驗多數意見主張的實質意義之前，大法官White首先強調多數意見未作成的下述決定，卻是相當具有實質意義且重要的一環：系爭立法授予主計長的「行政」權力，只能由總統可以任意加以免職的官員去行使。不管國會如何立法，這些行政功能的行使，無疑均須由總統可以任意加以免職的官員行使，無論某一特定功能是否屬於此一範疇，或者屬於可以授權給獨立機關官員去行使的更廣範疇的權力，都必須視該職位的特性而定。

很顯然地，本院的意見和此並無相左之處，亦即主計長所行使的權限，包括決定聯邦政府支出多寡的程度，這是屬於立法權功能的一環，而非行政權功能的一環。即使承認此一權限屬於行政權的一環，大法官White也認

為：將此一權力授權給某一機關代為行使，只要國會可以透過送呈總統和兩院共同行使權力條款（the Presentment and Bicameralism Clause）所規定的要件，影響此一機關，那麼，亦無違憲之處可言。就系爭立法而言，國會可以透過參眾兩院共同決議的方式影響主計長，因此應該可以說已經滿足上述要件。

其次，大法官White也主張應該採取比較不強調形式論的取向，來分析本案所涉及的權力分立問題。大法官White認為：究竟有無違憲之判斷關鍵，應該從某一憲法權力部門，是否以犧牲其他憲法權力部門的權力為代價，暴露出其侵越其他部門權力或擴張自己部門的權力之風險，來作判斷，而本案系爭立法並未暴露此一風險，故而不應該判定其為違憲。