

## 35. Clinton v. City of New York

524 U.S. 417 (1998)

黃昭元、陳履寧 節譯

### 判 決 要 旨

1. 系爭法案授權總統刪除「新增直接支出」中之某一項，並明定總統之行使此項刪除阻卻該規定發生法律上效力。據此，不論在法律上或實際效果上，總統所為系爭部分之刪除，無異以廢止一部份之方式修正國會通過之二項法案。

( The Act empowers the President to cancel an "item of new direct spending" , specifying that such cancellation prevents a provision "from having legal force or effect." Thus, in both legal and practical effect, the presidential actions at issue have amended two Acts of Congress by repealing a portion of each. )

2. 本院拒納政府兩項論點：第一、認總統所為之刪除僅屬裁量權行使之主張，要不具說服力；第二、認刪除權不大於傳統上法律授予總統之 權限之主張，亦不成立，蓋系爭法律， 賦予總統單方面變更有效制定之法律本文之權利。

( The Court rejects two related Government arguments. First, the contention that the cancellations were merely exercises of the President's discretionary authority , is unpersuasive. Second, the contention that the cancellation authority is no greater than the President's traditional statutory authority fails because this Act, gives the President the unilateral power to change the text of duly enacted statutes. )

### 關 鍵 詞

item veto ( 條項否決 ); Presentment Clause ( 呈送條款 ); authorize、

delegate (授權); discretionary authority (裁量權); separation of powers (權力分立)。

(本案判決由大法官 Stevens 主筆撰寫)

## 事 實

總統依條項否決法所授予之權力，刪除 1997 年平衡預算法第 4722 條第 C 項，因而免除聯邦政府補助紐約州對醫療補助提供者所徵高達 26 億的稅收，以及 1997 年納稅義務人減免法第 968 條，該條允許特定食品煉製及加工者如果出售其股票予合格的農產合作社，得展期確認其資本利得。本案被告主張其受有傷害，因而控告總統及其他政府官員，主張該刪除行為係屬違憲。第一個案子的告訴人是紐約市、兩個醫療協會、一家醫院，以及代表健康照顧員工的兩個聯盟；第二個案子的告訴人是蛇河農產合作社及其個別成員。地方法院將之併案，肯定兩案的告訴人均有當事人適格，並判決該法刪除規定在程序上違反憲法第一條第七項第二款的呈送條款。

## 判 決

地方法院判決應予維持。

## 理 由

I、II、III  
(略)

## IV

「條項否決法」賦予總統權力，使其得“悉數刪除”已經其簽署而通過的法律中的三種規定類型：「(1) 裁量性預算授權 (discretionary budget authority) 的任何金錢數目；(2) 新增指定支出 (direct spending) 的任何項目；或 (3) 任何有限的租稅優惠 (limited tax benefit)」。毫無疑問的，依該法條文字敘述之定義，紐約案涉及的是“新增指定支出的任何項目”此一類型，而蛇河案涉及的是“任何有限的租稅優惠”此一類型。同樣毫無疑問的是，這兩個規定在被刪除前，均已依據憲法第一條第七項經簽署而成為有效的法律。

本法要求總統行使其刪除的權限時，應遵守其嚴格的程序。在

確認欲刪除之特定條項時，他必須考量該條項之立法史、立法目的、以及其他涉及該條項的相關資訊。他必須確認對於各個條項所為之刪除，「將 (i) 減少聯邦預算赤字；(ii) 不損及任何聯邦政府的基本功能；且 (iii) 不傷害國家利益。除此之外，他必須在法律制訂通過後的五個工作天內(星期日除外)，向國會提出一個特別咨文，告知哪些條款被刪除了。毫無疑問的，總統在這些個案中均嚴格遵守此些程序要件。

當國會收到總統提出的特別咨文時，系爭刪除即發生效力。然而，如果一個伴隨著特別咨文而為總統所「不支持的法案」業經制訂成為法律，則該咨文所稱的刪除將是「無效且應作廢」。針對總統認定「不支持該法案」時應做如何之考量，本法提供一套詳盡且迅速的程序，但這些個案並沒有任何法案被認為涉及上述兩種刪除的類型。兩院的多數決足以使一個總統所不支持的法案生效。本法並未授予總統刪除其所不支持的法案之權力，但他當然可保留其憲法上的權力來否決該法案。

刪除的效果明文規定在 §691e，該條係關於本法用詞定義之規定。在涉及新增指定支出的項目以及有限的租稅優惠的類型，該

刪除規定使該條項「不發生法律上的效力或作用」。因此，在法律的明文規定下，總統在系爭案件中遭挑戰的兩個行為，致使 1997 年預算平衡法及 1997 年納稅義務人減免法的部分條文「不發生法律上的效力或作用」。這些法律的其他條款，除了後者的第二個被刪除的條項外，在經簽署成為法律後，仍然有其原應有的相同效力或作用。

就法律上及實際上的作用而言，總統已經透過撤銷兩部法律中的部分條文而修正了國會所通過之法律，而依 *INS v. Chadha* 案，「即使是撤銷而非制訂某一法令，仍須遵守憲法第一條之規定。憲法中並無任何條文授權總統得制訂、修改、或撤銷法令。憲法第一、二條對於總統在直接涉及立法程序事項上所應負的責任已有規範，但二者均未論及本案中所涉議題。憲法第二條第三項規定，總統「應隨時向國會報告美國國務情形，並以其所認為必要且妥適之政策咨送於國會」，因此，他可提起或影響立法提案。更進一步，當法案經兩院通過，但在「成為法律之前」，該法案必須呈送總統。依憲法第一條第七項第二款規定，如果他支持該法案，「他應該簽署之，否則應將該法案併同他的異議書退回提

出該法案的議院，該院應將該異議書全部刊載於議事錄，並著手覆議的程序。他將法案“退回”的行為，一般稱作“否決”，會因兩院分別以三分之二的多數票而被推翻。

總統依據憲法第一條第七項將法案“退回”，與總統依據條項否決法行使刪除的權力，兩者之間有重要的差別。憲法上的退回係在法案成為法律之前即發生；而對法律所為之刪除則在法案成為法律後才發生。憲法上的退回須就整部法案為之；而對法律所為之刪除則只就其中一部份為之。雖然憲法明文授予總統在法律制訂程序中扮演一定的角色，但對於總統得否片面撤銷或修改已經完全有效施行的法律，憲法則保持沈默。

在這相當重要的議題上，有強而有力的理由認為憲法的沈默，應解釋為等同於明示禁止。憲法第一條關於法律制訂程序的文字規範，就如同憲法本身的制訂一般，係經過激烈的辯論與妥協的產物，許多熟悉的史料提供了相當豐富的佐證，認為制訂法律的權力，只能“經由單一的、精鍊的、以及詳盡考量的程序加以行使”。我們的首任總統瞭解呈送條款的文義，係要求他“如不支持法案的全部，就應整體予以拒絕”。然而，呈現在我們面前的這

些案件中的兩部法案，卻是總統行使其法律刪除權後，扭曲了原國會兩院所通過的版本，他們並非制憲者所設計，須經由“精鍊的”程序之產物。

在言詞辯論中，政府一造主張這些個案中所爭執的刪除行為，並不影響對被刪除的條項再予以“撤銷”，因為根據本法特殊的“鎖盒（lockbox）”規定，經刪除的條項仍保有其真正、合法預算的效力，只是在此範圍內其阻止國會及總統動支該筆經刪除的金額。然而，本法的文字已明確規定，一旦經刪除後，該筆直接花費或租稅優惠規定即“不發生法律上效力或作用”。故經鎖盒程序使被刪除條項仍保有其真正、合法的預算效力”的說法，並不改變總統透過刪除這些個案中的系爭條項，對被告而言，已使被告所主張的法律全部無法運作的事實，即納稅義務人減免法第 968 章不再提供租稅優惠，1997 年平衡預算法第 4722 條（c）不再補助紐約州對於意外責任（contingent liability）的支出。如此重大的差異不會僅因被刪除的規定對政府仍繼續保有部分財政上的效力而被忽略。對於法律中某一部分所為的刪除，與部分撤銷具有相同的作用，即使其中另有部分未被刪除。

## V

政府一造進一步提出兩點支持其立場的論證，認為儘管本法規定已臻明確，但刪除並不修改或撤銷有效通過的法律而違反呈送條款。第一，根據 Field v. Clark 案，政府一造主張刪除行為僅僅是行使平衡預算法及納稅義務人減免法按照過去制訂之條項否決法所授予總統之裁量權；第二，政府一造提出刪除租稅及支出條項特權的實質意義，認為“究其實質效果而言，只是單純的‘不願意支出’特定幾筆的金錢預算，或‘不願意採用’特定的租稅政策”。但這兩點理由均不具說服力。

在 Field v. Clark 案中，本院肯定 1890 年關稅法之合憲性，該法包含了一份近三百條“除本法有特別規定外”，得以免除進口稅的“自由列舉清單”。第三項是一個特別規定，涉及“一旦”有任何製造及出口糖、糖漿、咖啡、茶、皮革等產品之國家對美國的農產品課稅，導致總統認為“相互比較下屬不平等或不合理”者，則其有權在適當時機凍結該些產品之免稅例外。該項繼之標示在凍結期間，這些產品應被課予之稅目。本院就第三項並未將立法權授予總統之結論曾做成如下之說明：

此一立法程序所涉及之權宜措施或適切運作並非保留由總統決定。當他確信由美國生產之農產或其他製品，被其他生產及出口糖、糖漿、咖啡、茶、或皮革等國家課以相互比較下屬不平等或不合理之租稅或入款時，其即有義務對該國提出凍結令之宣告，這是國會決定要這麼做的。除了關於凍結令之持續期間外，他並無在何等前提下得為裁量之權限。但這僅涉及國會所定政策之執行，即總統一旦確信該特定事實之存在就必須發出凍結令，這不能夠說他為確認事實、提出宣告、遵循立法意旨等行為，係在行使造法之功能。其雖脫離國會之手，但仍屬法律之一部份，故這些原得允許自特定國家自由引進糖、糖漿、咖啡、茶、皮革等完整而詳盡之規定，在特定情況下應被凍結，且在該凍結令下應課以相當之稅賦。

這段話指出了凍結例外免徵進口稅之權力，與刪除完全有效法律中之部份，此二權力間有三點重要的差別。第一，凍結權的行使是當初關稅法通過時並不存在的偶然情況：被他國課徵“相互比較下

屬不平等與不合理”之進口稅。相對的，平衡預算法及稅賦改革法通過後五日內所為之刪除權，則必須是與國會通過這些法規時所為之衡量，立於同一基礎之上。第二，依據關稅法，當總統認定該特定情況已經出現，他就有義務為凍結；相對的，固然本法設了總統在刪除某一規定前應做成三個決定的要件，但這些決定並不必然導出其裁量結果是刪除或不刪除。最後，當總統依關稅法凍結例外情形時，他僅僅是在執行國會透過法律具體化的政策，相對的，當總統刪除一項新增的指定支出，或一項有限的租稅優惠，他是根據他自己的政策判斷來否定國會所作的政策判斷。因此，Field v. Clark 案認為關稅法所發佈凍結令並非行使立法權之結論，並不影響我們認為依據條項否決法所為之刪除，在作用上等同於對國會所制訂之法案為部分撤銷，因而不符合憲法第一條第七項之看法。

政府一造根據 Field 案中所論及其他關於關稅及進口的法律，該些規定與 Field 案中被質疑之標的類似，依相同理由，亦不具說服力。該些法律授予總統在他國廢止歧視性稅賦之課徵時，得依其決定“凍結及終止”法定租稅負擔。有的法律則有些許不同，其規定某些

對外國船隻課稅的條款，在總統做出同樣非歧視性的決定後，“應被撤銷”。

前揭所引的法律都是有關對外貿易事項，且本院亦承認在對外事項之領域，總統有“相當程度的裁量權，以及不受法令限制之自由，這些都是在涉及國內的事項上不被允許的”。“更進一步言，是總統，而非國會，有更佳的機會瞭解遍佈外國的各種狀況”，更重要的是，Field 案中的法律在制訂的過程中，是國會自己做成決定，在該法制訂通過後，如發生怎樣情況，則應凍結或撤銷哪些規定，且只將判斷是否有這些情況發生的決定權保留給總統，但條項否決法卻授權總統以其自己之政策理由，無須遵守憲法第一條第七項所設定的程序，即可達到撤銷法律之目的，縱國會有故意造成如此結果之事實，亦無關宏旨。雖然國會可能猜測到總統應該會刪除平衡預算法及納稅義務人減免法的部分條項，國會也不可以在未經修憲的情形下，改變憲法第一條第七項所設定之程序。

政府一造另主張，總統刪除新增指定支出及租稅優惠條項的權力並不大於其傳統以來即享有的拒絕支出撥款經費的權力，這同樣無法說服我們。政府一造仔細地檢

視了一系列關於國會給予行政部門對於撥款經費的支出享有寬廣裁量權之法律。舉例而言，第一屆國會曾撥出“總額不超過”一定數量之經費，用於各種政府之運作。根據這些法律，在往後的數年，總統被賦予廣泛的裁量權，使其得決定支出的數量以及金錢如何被運用在不同的功能上。因此有主張條項否決法僅係賦予和撥款經費之支出相當的裁量權。然而，系爭法律與所有先例重大不同的地方，在於系爭法律給予總統以其單方的權力，即得改變經仔細思量後所通過的法律文字，這是其他先例所沒有的。所有之前制訂而與本法類似的法規，均無法透過有力的解釋而認為有給予總統此等改變之權力的意思。

## VI

有三點理由雖已隱含於前揭文字中，但基於這些案例相當程度的重要性，再予以強調亦不為過。

第一，關於依條項否決法之授權所為的程序設計是否睿智，我們未置一詞。兩大政黨中許多任職於立法及行政部門的成員，長期以來均主張制訂這樣一套程序，以“確保華府在財政上更能權責相符”。這部法律的文字本身是經國會兩

院充分辯論與深思熟慮後的產物，且該文字亦經總統簽署成為法律。我們自然不能輕易地就說其行為不被憲法所許可。然而，對此問題我們已經經過兩次完整的討論及做成摘要，並在結論中認定我們的責任是明確的。

第二，雖然被告以其他理由質疑該法的有效性，但我們只就我們所關心的，即憲法所要求的“精鍊”的程序予以論述。我們一直將討論的範圍圍繞在國會如將法律制訂權或其他具相同功能的權力讓渡與總統，其範圍究竟多大。兩造當事人所提的出色訴狀以及其法律顧問，均為澄清關於權力讓渡的議題而提供我們相當有價值的歷史文獻，但都與這些案件所涉及狹隘的議題不完全相關。因此，因為我們已經認定本法的刪除規定違反憲法第一條第七項，即無須探究地方法院其他關於本法“未經許可地破壞了三大政府部門間權力的平衡”的論點。

第三，我們的決定是基於一個簡單的理由，即條項否決法所認可的程序，並未得到憲法的認可。多達 500 頁的平衡預算法係經過以下三道步驟之程序後，始成為“公法第 105-33 號”：（1）法案之全部文字經由眾議院多數議員支持；（2）參議院支持完全相同的文

字；且（3）該文字經總統簽署成為法律。憲法明白要求一個法案需嚴格遵循此三道步驟後，始能成為法律。如果文字中的一個段落在三個階段中的任何一個階段被忽略了，該公法 105-33 將不能生效。如果條項否決法是有效的，其將授予總統一種權力，使其得創造一部不同的法律，一部文字非經由國會兩院投票通過或經呈送總統簽署的法律。這種情況會被認為是“經總統修正後的公法第 105-33 號”，這樣也許好，也許不好，但可以確定的是，這絕非依據制憲者在憲法第一條第七項設計之程序所認為可以“成為法律”之文件。

如果有一個新的程序，規定總統對於可能即將“成為法律”的法案，可以扮演不同的角色以決定其最終之文字，則此一改變必不得透過立法程序，而須透過憲法第五條所設置的修憲程序為之。

地方法院判決應予維持。

判決如上。

大法官 **Kennedy** 主筆之協同意見書

國家欲掠奪國庫，首須將其憲法及其生存置於危難中。因而，呈現在我們面前的法律，具高度的重要性，因為該法具有抑制持續性過度支出的效果，似乎很難予以否認。然而，依 **STEVENS** 大法官所

撰多數意見的數點理由，該法必須被認為是無效的。違憲的補救措施並不因其係為彌補政治考量的失策而得予以正當化。

我撰寫協同意見的目的，是為了回應大法官 **BREYER** 認為該法並未限制人民自由之主張，對於這點我不表贊同。這論點與他先前的主張有關，他認為本案例中應限縮我們的角色扮演，因為兩個政治部門間可以自我調整其權力。政治部門在某種程度上有調整各自權限之自由空間的說法，似乎必須先接受兩個前提：第一，有公共利益上的需要，以及第二，不會危及自由。前一前提是不被許可的。憲法結構對穩定性的要求更勝於便利性的要素。後一前提同樣也是有瑕疵的。當三權中有一個或以上試圖逾越權力分立之分際時，自由總是會出現危機。

權力分立設計之目的是為了一個基本的想法：權力集中於單一部門對自由是一種威脅。聯邦論中的一段格言明確指出：「立法、行政、司法等權力如果合而為一，置於單一部門之下，那就可以說是不折不扣的暴政了。」（聯邦論第 47 號。）另一個同樣具說服力的理由是，制憲者最初認為個人自由的保障已涵融於權力分立的結構中，故認為並無考慮列舉權利保障清單

之必要。(聯邦論第 84 號。 ) 之後是因 Madison 的堅持，第一屆國會才將權利清單制訂通過。然而，如僅因 Madison 當時提出權利保障清單的方案或現在流行的憲法理論為由，而認為權力分立原則已失其重要性，那就大錯特錯了。

近年來，也許我們認為自由的定義就是憲法增修條文第五條及第十四條文字所寫的那樣，並經由權利清單等其他規定予以發揚光大，但制憲者對自由概念的理解則非如此狹隘。他們使用權力分立原則以及聯邦主義，來保護基本政治常識下所謂之自由，而不僅僅限於避免政府行為過度介入此一理念下之自由。此一理念與承諾，係指當人民將某種程度的統治權授予距離遙遠的中央權責機關，則政府中的任一部門不應在未經其他兩個部門的充分制衡下，即以其所握有的權力形塑人民的命運。在此觀點下，自由要求對任何單一一個部門即得影響基本政治決定的能力應有所限制。聯邦論引用孟德斯鳩的理論，以下述方法實踐這個觀點：

「他說“當立法與行政權統一於同一人或同一機關，自由即不可能存在，因為擔心類似過去君主或元老院會制訂殘暴的法律並以殘暴的手段

執行之的恐懼感，必將油然而生。”同樣的，“如果裁判的權力與立法權相結合，權利主體的生命與自由將面臨恣意的統治，因為法官將同時扮演立法者。如果裁判權與行政權結合，法官的所作所為將與迫害者同樣暴力。”」（聯邦論第 47 號。 )

接下來的問題是，如果是由行政權單方面決定稅收的多寡或做成支出的決定來對公民課稅，而未經公民選出的國會代表為適當的控制，自由將受到威脅。金錢是實現政策的工具，而政策影響人民的生命。如果此一工具不受傳統上憲法的抑制，個人將失去具真實意義的自由。

固然，本法的原則性目的並非強化總統的權力，使其得獎賞某一團體、懲罰另一團體，幫助某一類納稅人、傷害另一類納稅人，偏好某一州、忽視另一州，然而這卻是無法避免的結果。本法設置了一套新的機制，給予總統獨一無二的能力去傷害一個目標清晰可見的團體，以造成該團體之不利益或使國會做出更多的讓步。這個法律與條項否決在功能上實無二至，並強化了總統超出制憲者所授予的權力。

當然，關於國會是否藉由自己

的手斬斷其特權，吾人不得而知；亦沒有足夠的理由指出，一部經總統簽署或未經否決而有效實行的新法，可以將國會現在想要放棄的權力，再還給國會。國會並不因其所為之權力讓渡具自願性就全然無害。憲法具完整且永續性，過了我們這一代後仍繼續存在，國會當不能放棄自己的權力，使後繼的國會所享有的權力越來越少。放棄責任並非憲法設計的一部份。

權力分立有助於確保每一部門得以堅定維護其正當權限的能力。就此觀點而言，以水平式的權力分立設計去運作，可確保立法、行政、與司法權間適當的平衡，垂直的權力分立也是一樣，透過各個部門權力之發揮以保障人民之利益，公民在管制政府權力的執行上有重要的利益。如果這點在 Chadha 案之前不清楚，在該判決做成後應該就清楚了。雖然 Chadha 案涉及將某人驅逐出境，而本案涉及金錢支出或給予租稅減免，但這情形並不意味垂直式權力分立的運作與本案全然無關。該法藉由增加總統超乎制憲者想像的權力，該法犧牲了我們人民所應享有的政治自由，而該自由卻是權力分立所要保護的。

憲法對短視近利的支出並非放手不管。聯邦主義是一道防衛措

施，因為政治責任在州內較之於全國更容易被落實。當然，另一個重要的機制，是藉由有充分資訊及有責任感的全體選民來控制政治部門。不論聯邦主義或選民控制是否有助於手頭上問題的解決，他們畢竟是制憲者設計來解決本法所要克服的問題的兩種方法。制憲者無法掌握各種政治實況，他們只能從可能浮現的問題中提供解決的架構。這些機制加上權力分立本身功能的正常發揮，縱使未被採用或經證明還不夠用，仍然不能因而使其他違憲的制度設計即被認為有效。基此觀察，我加入法院的多數意見。

大法官 Scalia 主筆、大法官 O'Connor 支持及大法官 Breyer( 針對第三部分 ) 部分支持之部分協同及部分不同意見書

### I

( 討論當事人適格問題，略 )

### II

( 討論當事人適格問題，略 )

### III

我支持多數意見認為紐約被告有當事人適格，得以挑戰總統刪

除 1997 年平衡預算法第 4722(c) 係一“新增指定支出的條項”。依紐約法所課予他們的租稅負擔是具體且明確的傷害，可完全歸因於總統的行為，且如不為該行為，該傷害是可避免的。然而，與多數意見不同的是，我並不認為行政部門對於此指定支出條項所為之刪除有違呈送條款。

呈送條款相關部分規定，“所有經參、眾兩院通過之法案，在其成為法律之前，須先呈送合眾國總統；如果他支持，應即簽署，如果不支持即應退回。”毫無疑問地，平衡預算法之制訂完全符合此些要件：眾議院及參議院通過法案，且總統簽署成為法律。只有在呈送條款之要件履行後，總統始得依條項否決法行使其權限以刪除該支出條項。因此，本院應處理本法的問題，並非其得否授權總統先否決法案中的一部份後，再簽署其他部分使之成為法律，而是得否授權總統“刪除”－即阻止其“發生法律效力或作用”－已經完全有效施行之法律的其中部分。

憲法第一條第七項明確禁止總統在未經國會授權前，為刪除法律之行為。系爭刪除行為不可能被視為是執行法律之一部份，且如果如多數意見所主張的，它是一種立法行為，那麼「不只法律之制訂，

包括撤銷亦須符合憲法第一條之規定。」但這在本案並不適用。這是一個相當有爭議的基本問題，即憲法第一條第七項是否亦禁止總統依授權去刪除一項法律。但就如同多數意見所瞭解的，該主張很久以前就被提出且被拒絕採用。在 1809 年，國會通過一部法律，授權總統如英國及法國均撤回其直接對美國所下之禁令時，得取消對其所為之貿易限制。1890 年關稅法授權總統在其認為其他國家課予“在相互比較下屬不公平或不合理”之租稅時，得“藉由公告其效果以凍結”該法之部分規定。本院在 *Field v. Clark* 案中支持該法之合憲性，並詳述自 1798 年以來的法律，授予總統權力，尤其是得以“特此制訂及公告終止相關禁令及限制”、“凍結前述法律之施行”、以及“宣告本法之規定不再施行”。

因此，依前述本院關於憲法第一條第七項之詮釋，該規定並無法得出多數意見之結論。其並未絕對禁止在制訂授權限縮權限的法律的過程中，由國會做成配置，以限縮行政部門的權限，亦未絕對禁止在制訂授權擴張權限的法律的過程中，由國會做成配置，以擴張行政部門的權限－即一般所理解的實質之規則制訂。可以確定的

是，前者與後者一樣，均有其限制，而我準備說明對於前者的限制應更加嚴格。然而，這些限制並非依據憲法第一條第七項一些絕對禁止之規定而來，在我們許多判例的結論中均已予以否定，而是涉及一般所理解的所謂立法權不得為違憲授權他人行使之原理：當授予行政部門使其得以縮減或擴張的權限超過了一定的限度，其將侵犯國會不得授權之機能，且破壞權力之分立。

在 Field 案的意見書中所爭執的是這個原則，而不是呈送條款，而本案系爭法律之主要議題也是這個原則，非呈送條款。這就是為什麼本院將先前關於行政部門得為刪除之授權作區別是正確的，就像在 Field 案提到的，可能是基於其有賴於行政部門的事實認定之理由，或是基於其與對外事務之領域相關的理由，蓋在該領域中，總統有一種特別“程度的裁量與自由”，這些區別與是否恪遵憲法第一條第七項的細節無關，但與依據我們傳統認為應保留給立法部門的具政治性的法律制訂權，是否在程度上過度地移轉予行政部門有關。

接下來，我將討論的重點移轉到本問題的關鍵：國會授權總統得刪除某一支出條項，是否給了他一

個不論從我們的歷史或傳統來看，都顯示必須歸屬於立法部門的權力。首先，我必須指出條項否決法並非第一部授權總統得“刪除”支出條項的法律。在 *Bowsher v. Synar* 案中，我們肯認了 1985 年平衡預算及緊急赤字控制法的合憲性，該法要求總統，在聯邦預算赤字超過一定數量時，得在總監察官（Comptroller General）的指示下，發佈“假扣押（sequestration）”令，命令減少支出。該假扣押的效果為“該被扣押的數額 將被永遠的刪除，”我們之所以認定該法違憲，並不是因為其不被允許地授予行政部門立法權，而是因為其賦予總監察官，一個隸屬於立法部門，且國會保有其任免權的官員，“決定預算是否刪減的最終權力”。總統依條項否決法所享有的裁量權顯然大於總監察官依 1985 年該法所享有的裁量權，但不大於傳統上賦予總統在其執行支出法律時之裁量權。

某種程度上就政治的觀點而言，關於將“法律制訂權”授予行政部門的這個問題，由國會授權總統刪除某一支出條項，與由國會授權總統依其裁量決定某特定條項的經費要如何支出，兩者間沒有絲毫的不同，且後者從建國以來就一直這麼做了。從 1789-1791 年間，第

一屆國會就對政府全體做包裹撥款，其“總數不超過”一定數量，且用途是廣泛的。從很早以前國會也允許對於個別的撥款，總統得依其不受拘束的裁量，決定是否為經費之支出。在 1803 年，其撥出 \$ 50,000 給總統，“在其認為有提供公共服務之需要時，建立不超過 15 艘經武裝、得載人、且裝備完整的砲艇，且依此目的而使用，” Jefferson 總統記述說，“國會撥出建立砲艇的五萬元總數，仍然未曾動用。發生在密西西比的事件已經圓滿且平和的落幕，致使立刻執行該法變得沒有必要。”我們的歷史上有相當多撥款的例子，是委由總統裁量決定的。在內戰期間，有一法律提撥了七千六百萬元，分散在各不同的條項中，“以備緊急提供服務之需”。在大蕭條的期間，國會撥款九億五千萬美元，“當總統依其裁量而提出要求時，為完成特定計畫及/或目的，並符合特定之規則或管制措施，即得動用之。”又撥款四百萬元於一般等級之計畫，由“總統得依其裁量並經其指示”，動用該筆經費。（1935 年緊急纾困撥款法）這些撥款的合憲性從未被嚴肅地質疑過。甚且，“國會在支出規定的細節上有寬廣的裁量權，故其撥款的對象當然必定是相當的廣泛。國會之撥款法律及

其他法律均充滿了各種大規模的一般撥款，而這些撥款則由特定之政府機關主導分配及支出。”

有些總統曾主張即使無明示授予裁量權的情形下，行政部門本身仍有控制撥款經費之權限。舉例而言，1876 年葛蘭特（Grant）總統告知國會其不願支出原為改善特定港口及河川所編列的撥款經費，因為“不論在任何情況下，他均不會讓金錢浪費在非明確地屬於全國性的事務上，”且依其觀點，系爭撥款僅為“全然私人或地方利益之事務，完全不具有全國性，”羅斯福（Franklin D. Roosevelt）總統凍結一筆撥給奧克拉荷馬州蓋一座控制洪水水壩及堤防所需的經費，杜魯門（Truman）總統下令凍結（impound）數億元原欲撥發給空軍的款項，尼克森 Nixon 總統，可說是所有為凍結行為的聖雄甘地（Mahatma Gandhi），在 1973 年一場媒體的會議中宣稱他享有凍結撥款經費的“憲法上權利”，是“相當明確的”。兩年後我們在 *Train v. City of New York* 案中的判決，雖證明他是錯的，但該判決默認了國會得授予行政部門決定保留撥款經費之裁量權，甚至是基於特定目的而存在的撥款經費亦同。在 *Train* 案中，系爭法律授權針對特定計畫之支出“不得超

過”一定數額，並指示該”經授權得撥款的總額 應該由環境保護局之機關首長做成分配”。在執行該法時，總統指示該機關首長只就不超過特定比例的授權數額作分配。就法律解釋的部分，本院認為，該法並未賦予總統保留經費之裁量權，但要求全部數量的分配均須經授權。

這簡短說明的重點在於：如果條項否決法授權總統”拒絕支出”任何 1997 年平衡預算法中任何支出的條項，那麼該授權就不會有任何一點憲法上的爭議。如果條項否決法中做相反的規定 - 授權總統去”刪除”一個支出的條項 - 在技術上而言就會有所不同，但這技術上的差異卻與呈送條款的技術性要求毫不相關，何況在本案中，該條款已經被完全遵守；且本案所涉及違憲授權的憲法原則，明顯地不是一個技術性的原則。條項否決法這個名稱，也許是為了用以簡化使得大眾得以理解，也可能只是為了符合競選時所宣示的口號，已經成功的混淆了最高法院。總統經其授權後所為的行為，實際上並不是條項否決，而因此並不抵觸憲法第一條第七項；且到目前為止該行為所涉及的實質問題，與從聯邦成立後國會曾授予總統得做的事情，事實上並沒有什麼兩樣。

## IV

我認為總統對平衡預算法第 4722 條 (c) 此指定支出之個別條項所為之刪除，並不違憲。又因為我找不到本案兩造之任何一方有挑戰總統對納稅人減免法第 968 條所為刪除之當事人適格，故我不論及其是否違憲之問題。

基於前揭理由，謹提不同意見書。

大法官 Breyer 主筆、大法官 O'Connor 及 Scalia (針對第三部分) 部分參與之不同意見書

## I

我支持多數意見所稱本件當事人有當事人適格，但不支持其最終結論。就我的觀點，條項否決法並不違反任何明示的憲法文義要求，亦不違反任何默示的權力分立原則。因此，我深信本法合憲。

## II

我從我所想到的三個一般的思考點切入我們所面臨的這個憲法問題。第一，本法係透過立法行為賦予總統權力，使其得以使單一一部大規模的撥款法案中，部分

(而非全部)支出以及減少收入之條款發生效力,而且其目的在憲法上亦屬正確。

當我們的國家建立時,國會得以輕易地賦予總統此種權力。在那段時間,我們的人口數少於四百萬,聯邦僱員總數不到五千人,年度聯邦預算支出總額約四百萬美元。

在當時,國會如欲給予總統在諸多撥款條文中作選擇的權力時,就可將個別的撥款條文分別編在不同的法案中,使總統得對這些法案分別行使否決權。

然而,時至今日,我們人口數已成長至兩億五千萬,聯邦政府僱用了超過四百萬的員工,年度聯邦預算達 1.5 兆美金,而一部典型的撥款法案可能就有十幾個名稱,數百個章節,以及從頭到尾超過五百頁的條文。國會無法將一部法案切割成幾千或幾萬部個別的撥款法案,由總統一個一個分別予以簽署或否決。因此,問題即在於國會選擇一個特別而新穎的手段來達到相同且具有憲法正當性的目的,是否為憲法所許。

第二,本案有一部分是要我們將討論的焦點置於憲法中一些一般說來屬於結構性的規定上,即關於將全部的"立法"權委由國會,而將全部的"行政"權賦予總統之規

定。當適用這些規定時,本院必須主要從制度安排的觀點,在該些規定所允許的範圍內做成解釋。

的確,首席大法官 Marshall 在一段著名的判決文中解釋道:

"想要規範政府未來應如何行使其權力,會完全改變這套機制的本質,並帶來法典化後所可能產生的問題。試圖藉由一成不變的規則去規定任何緊急狀況,是不明智的,因該緊急狀況即便可預見,但必然不甚明確,且只有在其發生時才能作最適當的預防。"(McCulloch v. Maryland)

這段話,就像我前面所舉的例子,將注意力集中在制憲者實用觀點的精神上,而這個觀點長期以來表現在本院過去所做的,去尋找憲法所容許的範圍,並在該範圍內做成必要的制度創新的案例之中。

第三,我們在此不需要對另外兩權間的紛爭做出裁判,並且就如同多數意見所指:

"當本院被要求廢止一項經國會兩院批准且經總統簽署的法律規定時,特別是一部國會所制訂的法律,所涉及的乃是全國性之問題,並引發了深入地辯論,故必須具備最嚴格的憲法理由,始得為之。(引自 *Bowsher v. Synar*, 478 U.S.

714, 736 (1986) 大法官 STEVENS 之協同意見書) ”

這三個背景事實的說明,指出了當有人認為系爭法律之文字敘述與憲法文義的要求有所衝突時,並不代表該法律即幾乎等同於一個完全不同,且抵觸憲法文義的制度安排。在州際公路上以剛好 65 英哩的時速駕駛,會被認為似乎是一個違反速限規定的行為,但事實上這並不違反速限規定,因為在判斷有無違反法律的字面意義時,超過或剛好六十五英哩函示有點小小的差別,故本法文義亦不違反憲法之字面意義。

這些背景事實也意指我們應從需要“可運作的政府”的觀點,來解釋權力分立原則的非字面意義。如果我們基於此方向來適用這些原則,就如同過去本院亦如此適用該些原則,那麼本法就是合憲的。

### III

多數意見相信本法違反憲法的字面意義。其基本的說明是基於一種簡單的三段論法:

大前提:憲法設計了一套獨一無二的方法,來制訂、撤銷、或修改法律。

小前提:本法授權總統以不同的方法“撤銷或修改”法律,主要是藉由宣告刪除先前制訂通過的法律的其中一個部分。

結論:該法律與憲法不符。

然而,我發現此三段論法不具說服力,因為其小前提是錯誤的。當總統“刪除”本案系爭的兩個撥款措施時,他並沒有撤銷任何法律,也沒有修改任何法律。他僅僅依尋該法律,並保留該法律的完整性,就如同當初所通過的文字。

就文字本身而言,為了瞭解為何不能說總統已經撤銷或修改任何法律,我們可以想像呈現在我們面前的法律,其文字可能如何規定,而非現在是怎麼規定。想像系爭被刪除的紐約健康照顧稅的規定,改成如下的方式敘述:

第一項,由紐約州在 1997.6.1 前從健康照顧提供者所課徵的稅,以及提出豁免支付必要分攤額的要求,都被認為是與健康照顧相關的稅而被允許。總統得在考慮 x、y、z 三個事項後,阻止前揭規定發生法律上效力或作用。(假設 x、y、z 與條項否決法所規定的決定要件相同。)

不管論者對於此想像性法律之合憲性可能怎麼說或怎麼想，有一講法是不會被英語這種語言本身所接受的。論者無法說總統“阻止”該用語發生法律上效力或作用，就認為其已撤銷或修改了此一假設性的法律。更進一步言，總統其實是完全依法律的文義行事。他是在行使該法明示授予他的權力，他是在執行法律，而不是撤銷法律。

即便斜體的但書出現(不是我之前所指的第一項那部分，而是本法該頁最下面特別用星號標示，並有一段敘述說其適用於本法接下來所有有相同星號標示的支出規定)，這個關於語言使用的問題，並不會有什麼重大的不同。以此而論，相反的，如果該但書在較早前制訂的另一部法律中出現，並透過法律用語的使用，使其適用於所有未來的支出規定，只要該規定係依一定的程序所制訂，也不會有什麼不同。

但當然，剛剛最後提到的可能性就是本案的情形。之前的法律，主要是條項否決法，規定“總統得阻止系爭[未來的]預算授權發生法律上效力或作用。”該法定義性規定之條文明確指出其適用於1997年紐約健康照顧規定，這些條文同樣賦予“刪除”這個字一個

特別的法律意義。基於這個理由，我們不能像多數意見一樣，僅以單純字面分析就決定了這個案子。就字義而言，總統並未“撤銷”或“修改”任何東西。他僅僅是行使由國會賦予給他的權力，而該權力則存在於依照憲法獨一無二的方法所制訂的法律中。參 *Field v. Clark*, 143 U.S. 649, 693 (1892) (總統增加關稅稅率的權力，“當其脫離國會掌握後，就成為法律本身的一部份”)

論者也不能不把這種婉轉的用語當一回事，而認為這只不過是在語言的使用上刻意混淆，但事實上總統的行為就某種程度而言，“明顯的”是“等同於”、“近乎於”、或“類似於”撤銷或修改先前制訂通過的法律。而是因為該法所授予總統的權力（退回特定的撥款項目使其不生“法律上效力或作用”），也“等同於”、“近乎於”、或“類似於”另一個不同的法律對抗設計，即授予一種權力，使之得選擇一種法律途徑來對抗諸其他的權力，任命權的行使就是最好的例子。

舉一個簡單的例子，有某法律規定遺囑或信託文件，得賦予受益人有權 (a) 指定“贈予 Jones 其生活所需之財產，其餘則於一旦 Smith 的話，以十年為期贈予

Smith，然後再給 Brown”，或 (b) 指定將同一財產“贈予 Black 及其後代”，或 (c) 不行使其財產分派指定權。如果選擇第二或第三個選項的話，則該法律文件詳細描述的第一個選項的法律效果就不會發生，亦即行使該分派指定權後所做成的前揭選擇，均導致第一個選項的用語不發生“法律上的效力或作用”。但該選擇並未“撤銷”或“修改”該用語或文件本身。該授予指定權之遺囑或信託文件，並未授予修改或撤銷該文件的權力；相反的，其要求該所授予的權力必須依據該文件的文義行使。

這個信託的例子很有用，不僅因為它淺顯易懂，亦因為其闡明了即使當某個執行的權力係由聯邦法而非私人的信託文件所授予時，亦有該邏輯的適用。這不是國會第一次授予總統或其他機關此種權力 - 一種在一定條件下使某特定法律用語不發生作用的權力。

全部的例子，就如同本法，均授予得採取一定行為使法律規定“不生效力或作用”的權力。這些例子中的每一部法律，就像本法，均授予得在兩選項中作選擇的權力，而法律對每個選項的細節均有詳細說明。全部的例子均未授予“撤銷”或“修改”法條，或“創設”一

部新法的權力，本法也未如此規定。甚且，被授予使法律文字無效的權力，其本身也是由國會創設與定義，並與涉及無效規定之章節並列（甚至，成為其內容的一部份），編於同一部法典中。一世紀前賓州法院就提到這個問題：“立法者不得將其立法權委由他人行使；但得立法為權力之授予。”

事實上，分配財產的權力與本案中所為權力的授予，乍看之下似不相干，但事實上提供了更接近的對照。這是因為該法包括了“鎖盒”的特徵，因而使特定撥款條項的制訂，具法律上的重要性，即使如果，或即使之後總統將之退回而使其“不生效力或無效”。基本上，“鎖盒”的特徵如下：(1) Gramm-Rudman-Hollings 法中有一個規定，即當國會制訂一個會導致“預算破產 (budget busting)”的撥款法案時，將自動等比例的縮減一些聯邦計畫的授權支出；(2) 假設沒有這個鎖盒規定，刪除某條項（假設一筆二十億的款項）將抵銷 (neutralize) 掉（最高達二十億）其他法案所可能造成的“預算破產”效果（也因此總統可能會刪除某些條項，以“拯救”其他原被要求砍掉的計畫，以達到無淨赤字的縮減）；且 (3) 因為所謂的“抵銷”將不會發生（即：等比例的縮減僅

在如該筆 20 億的款項未被刪除時才會發生)，所以該被刪除的條項實際上是在 GrammRudman-Hollings 法之外，提供另外一種預算節流的方法。這就是為什麼政府一造說本法有“鎖盒”之規定，且為什麼其似乎公允的指出，儘管本法使用“刪除”之字眼，但本法並未授予總統權力，使其得以真正刪除一個條項的支出（僅將法律現狀回復到該條項從未有效制訂的狀態）。更進一步言，其授予總統依系爭條項之指示，以決定如何使用該筆經費之權力，不論是為了已明示於該條項之特定目的，或僅係基於“鎖盒”之特徵而達到一般赤字縮減之目的。

這些法律的特別規定並不意味該授予的權力是，或絕對是，指定財產分配的權力。但其也不意味這不是，且絕對不是，撤銷或修改法律，或就此而言，就真的是一種條項否決（儘管本法係以此為名），因為吾人不能說總統行使該所授予的權力，就文義而言是撤銷或修改，即認為該法的程序與憲法獨一無二的制訂（或撤銷）法律的程序不同，事實上兩者之間根本毫不相關。該法本身係根據這些憲法程序制訂的，縱其不要求總統滿足那些程序也不至於使該法違憲。

#### IV

因為我不支持多數意見從文義的觀點為違憲之立論，我必須進一步探討本法是否破壞了權力分立原則，即憲法所規定將“執行權”賦予總統（美國憲法第二條第一項），和將“所有立法權”賦予“國會”（第一條第一項）的原則。這涉及三個和權力分立原則相關的問題：（1）國會是否授予總統錯誤的權力，即“非關執行”的權力？（2）國會授予總統權力，是否“侵蝕”了憲法保留給國會行使的領域？（3）國會是否授予總統過多的權力，以致於破壞“禁止授權（nondelegation）”之原理？這三個限制有助於確保“由國會中人民的代表為適當的控制”，這是 KENNEDY 大法官相當堅持的。但就本法而言，這些問題的答案都是“否”。

#### A

從概念上來看，本法所讓渡的權力是一種正確的權力，它是屬於“執行”的權力。就像之前所說的，行使該權力即係“執行”該法。概念上而言，它相當接近於國會經常授予總統的，關於要不要支出撥款 要不要改變關稅稅率等類型的

授權,這之間的不同只有程度上而非本質上的差別。

如果國會自己(藉由修改撥款法案)阻止某個條文發生效力,而論者也認定這種權力亦是“立法權”,這是完全錯誤的。本院已多次認定特定權力的行使,如制訂得以廣泛適用的規則的權力,或做成裁決處分(adjudicate claims)的權利,都會涉及到超過一個政府部門的憲法規範。本院並不“將立法與行政行為以數學般精確的方式加以區別”,或“把各個部門作無懈可擊的切割”,反而像其他觀點所說的,憲法不但將權力“混合”,亦將其“分立”,以創造一個可運作的政府。

本院曾支持國會得將規則制訂權及行政裁決權授予聯邦機關(American Trucking Assns. v. United States; Wiener v. United States),將指導方針制訂權授予量刑委員會(Mistretta v. United States),將檢察官任命權授予法官(Morrison v. Olson)相較於其他類似案件,在本件所爭執之權力與憲法上的相關規定(“執行”)間做調和,就概念上而言容易多了。本院過去許多案例均顯示,經授予的權力與其他部門間之憲法上基本功能,二者在概念上並不會不相協調。

那麼如果本案真的違反權力分立,其必定不是基於純粹概念上的理由,而是基於本法與權力分立之重要目的間的一些嚴重衝突。

## B

本法並未破壞本院經常提及,維持聯邦政府三權之間分立的基本功能,並藉由提供“避免其中一權侵入或擴及其他權之領域範圍的保護”,以保障個人的自由。

相對於前揭案例,吾人不能說國會藉由簡單多數決,把規定本法不予適用的條文訂入任何未來的撥款法案 訂入該類法案中的任何章節 或訂入章節中的任何文字規定,即謂本法“侵犯”國會的權力。國會亦保留“不予支持”,及繼而恢復總統所刪除的事項的權力。一開始就是國會自己起草並執行與本法相關之撥款法律,並從而定義總統刪除權力的外在界限。因此,本法並非 KENNEDY 大法官所擔心的“缺乏足夠制衡”的那種授權。的確,總統的行為完全是回應國會,而且依照國會所制訂的文字行之。

吾人亦不能說本法的實質目的在憲法上是不正確的,因為最早的國會即得以 且經常就支出事項

授予總統此種裁量的權限。而且，如果國會的某一成員主張應援助 A 國而非 B 國，並以總統可能“重寫”一部與其主張相反的撥款法為理由而反對本法，吾人可回應說“但國會多數投票通過他有此權力，你可以投票將本法中關於撥款的規定予以刪除；而且如果你能得到多數的支持，那麼你想要的撥款就保住了。”克服立法怠惰的責任就是國會行使自己的權力，透過法規的制訂以做成決定。這樣的話有什麼侵害可言？

吾人亦不能說本法所授予的權力是“擴大”總統的業務。此一授權只限於預算相關事項，其只限於要不要支出特定撥款條項的權力，以及是否允許原適用於一般情況的稅法中有限的幾個特殊例外規定發生效力。這些權力，就如同我以下將做的詳細說明，類似於總統過去在其他場合曾經行使過的其他權力。將這些權力授予總統，或許可能強化總統之權限，但對於行政部門權限所為的這些改變，相較於過去本院予以認可的其他種類的權限授予所造成的改變，似乎更微不足道。

### C

“禁止授權”原理代表一種對

於國會授予行政部門權力之權限所為憲法外的制衡，且其在此引發了更嚴重的憲法障礙。憲法允許國會“尋求其他政府部門之協助”，而此種協助的“範圍及性質”必須嚴格“符合一般常理以及為了政府合作之本質上需要”。但國會在尋求此種協助的過程中，亦受有部分限制；其“除非是依據明確規定的標準，否則不得將其立法權之任何部分授權他人行使”，或如前首席大法官 Taft 更為人所熟悉的一段話，憲法只允許某些授權行為，即國會“透過立法行為定出一明確的原則，交由其所授權之人或機關去行使，這是被允許的。”

呈現在我們面前的法律試圖以三種方法創造這樣一種原則。第一個是程序上的。本法告訴總統，當其“確定欲刪除之金額或條項時”（當我提到他選擇某些金額或條項，意思就是他想“阻止其發生法律上效力或作用”），他同時“考量”了其他事情，包括，

“系爭包含那些金額或條項的法律，其立法史、體系、與目的，該法所涉及的任何特殊資訊來源，或最容易取得的資訊。”

第二個是目的上的。從本法之立法史可以確信，其背後的明確目的是為了促使承擔“更多的財政責

任”以及”根除浪費的聯邦支出和 特別的減稅優惠。”

第三個是實體上的。總統必須決定如”阻止”該條項或金額”發生法律上的效力或作用”，將有助於”減少聯邦預算赤字； 不損及任何基本政府機能；且 不傷害國家利益。”

這些決定的標準是寬鬆的。但本院曾認可同樣寬鬆，甚至更寬鬆的標準。

的確，本院在歷史上曾有兩次認定國會所為權力之授予違反”禁止授權”之原理。其中一個案例是 Panama Refining Co. v. Ryan，這是一個特殊的個案，因為它被發現到在該案中系爭權力之行使，即依全國企業復甦法（National Industrial Recovery Act）為石油法規之頒佈，其中並未包含任何關於在法律上如何操作的條文。另一個是 A. L. A. Schechter Poultry Corp. v. United States 案，涉及依據全國企業復甦法所為之授權，其標準不僅寬鬆（”公平競爭”），並授權私人團體得頒佈規則以將該標準適用於幾乎所有美國企業。就像 Cardozo 大法官所說的，這種立法乃”製造混亂之授權”的最佳例證，其創造了”得調查罪惡、發現事實、糾正錯誤等球員兼裁判、毫無節制的權限（roving

commission）”。

本案並未涉及任何這種”毫無節制的權限”，也未涉及對私人團體之授權，更未將所有美國企業納入其管制範圍。它只涉及政府的一個領域 - 即預算，而且它只想給予總統就預算中的一小部分，經其認定係有負起財政責任之必要者，即得調整支出以及特別租稅減免。監控其判斷的標準雖然寬鬆，但也不會比監控電視證照核發的標準，即所謂的”公共便利性、利益性、或必要性”等標準更為寬鬆。相反的（a）本法中有許多限制的規定，再加上（b）其明顯是為了削減赤字的目的，和（c）一道得以確保總統必須考量何以要將某特定條文放進一部預算法案之理由等等程序，對之為綜合判斷後，構成總統行使其裁量權之指導方針。

## 1

本案與其他”禁止授權”之案例間的異同點，可以做更有系統地條列如下：第一，就像我剛剛說的，如同授予發給廣播電視證照、或管制證券業 或研擬並執行工作場所安全規則等權力之法律，本法同樣是針對裁量的問題：主要涉及聯邦預算中的一套特別的支出設

計。本法所考量的並非整體的經濟結構，而是年度的聯邦預算，其只適用於在預算範圍內的裁量性預算授權，以及加總後大約占該年度預算支出三分之一的新增指定支出條項，及僅造成聯邦歲入和撥款些微零碎的“有限租稅優惠”（因為每個優惠只有不到 100 人受到影響）。

第二，如同發給電視證照，本案所涉及的特別問題——決定要不要支出一筆特定數額的金錢，或少數個人得否享有稅法上特別的豁免——並無助於輕易地建立一個顯然更為明確的標準。本法清楚的指出總統應考慮和以要有這筆支出的理由。支出所帶來的利益與避免赤字的好處（或創造剩餘）間孰輕孰重，並比較權衡這些相互衝突之目的後做出其決定。國會也許可以以其他的用語表達這件事，但其有可能用顯然更為明確的方式為之嗎？我相信，本法的用語已足以將立法者當初的想法，以一個相當清楚的觀點提供總統和社會大眾，而且大眾亦可公允地評斷總統所做選擇的是否正確。

第三，就涉及金錢支出（但非“租稅支出”）的爭議事項而言，國會授予總統行使裁量權，其正當性可經由歷史加以確認，且亦可從歷史中得知其如何行使本法所為之

授權。

第四，憲法允許國會根據文義及歷史提供行使該所授予權力所必須的標準。但即便根據文義，國會有時也會立法就支出之事項授予總統廣泛的裁量權限，而不提供任何標準。

在另一方面，我必須承認本案之授權與其他對行政機關所為廣泛但仍屬憲法所接受的授權，兩者之間是有重要的差異，且這差異會對我的結論造成影響。特別是，對於行政機關所為廣泛的授權，與本案所涉及的授權不同，因行政機關經常依據法律以擬訂解釋如“公共利益”這種一般用語的輔助規則。這麼做可減少行政機關以授權的幅度為藉口，而行不合理或不公平之事的風險。甚且行政機關終究須經司法審查，而司法審查即提供對於恣意行事之另一道制衡。但總統並未藉由規則之制訂而縮小其裁量權，其行為亦未依行政程序法之規定接受司法審查。

雖然我相信前揭考量是重要的，但並不具決定性。總統不像多數行政機關的決策者，他是經由選舉產生的官員。他向選民負責，而選民會評斷他行使該經授予的權限的行為。舉例而言，總統的支出決定是否恣意為之，在過去主要係屬留給選民判斷的問題。而且本院

過去也清楚指出當涉及總統自己而非行政機關裁量之事項時，司法審查的介入是較不適當的。這些案例部分反映出憲法本身已將“執行權”授予“總統”，因而當適用憲法上禁止授權原則來質疑總統權限的問題時，我們必須將此納入考量。

總結而言，我相信本法所授予總統避免某些支出的條項發生作用的權力，並不違反“禁止授權”原理。

2

大部分（但非全部）之前細目中提到須做成的考量，均適用於本法對總統所為權力之授予，使其得阻止“有限的租稅優惠”“發生法律上效力或作用”，而所謂“有限的租稅優惠”，依本法對於特別租稅減免的定義，結果僅使不到 100 人（或在某些例子僅 10 人）受惠，而不及於其他有類似情況的人。然而，在“有限的租稅優惠”與之前提到的支出條項間，有兩個彼此相關的重大差異，因而使得“有限的租稅優惠”的問題顯得更加困難。第一，在歷史上不同。總統得撿選的權限在歷史上並不常見。第二，主要的問題點（增加或減少個人的稅賦）使得在上一段末所討論的總統

所應為之考量（即恣意行使該被授予之權力的危險性）變得更加重要。但這些差異點，就我的觀點而言，仍不足以改變對“禁止授權”原理的認定。

一方面本院已澄清我們必須用以判決法律有無違反“禁止授權”原則的標準，應與其他租稅領域案件相同。在 *Skinner v. Mid-America Pipeline Co.* 案中，本院考量國會在行使其課稅權時，得否授權運輸部長制訂一套管線使用規費的系統。為反駁“規費”實質上就是“稅”，且以法律將國會自己的課稅權讓渡出去是違憲的這兩種見解，本院曾全體一致地認為：

「從古至今，當國會行使其課稅的立法權時，在授予行政部門裁量權之明確度及嚴密度上或有所差異。

但我們找不到任何論據的支持，認為依憲法的文義及國會過去的作法，在國會基於其課稅權而授予行政部門裁量權的案件中，必須適用不一樣的或更嚴格的禁止授權原理，即使認為使用者規費是一種租稅的形式，我們亦認為基於國會的課稅權所為裁量權的授予，不應比我們之前適用於其他禁止授權案件為更嚴格的違憲審查標準。國會可以睿智地要求，依課稅條款所為之授權，必須比依國會所

享有的其他權力所為之授權，更為謹慎，但這種謹慎度的強化並不是憲法所要求的。」

另一方面，本院亦曾以相當寬鬆的標準，支持授予總統改變稅賦權力的稅法規定。舉例而言，在1890年，國會授權總統於其認定其他國家對特定商品課徵“相互比較下屬不公平且不合理”的關稅稅率時，得“凍結”關稅法的規定，進而提高關稅稅率。本院最終支持本法不違憲之主張。在1922年，國會給予總統調整關稅稅率的權力，以“平衡”在國內與國外不同生產成本所造成的差異，本院同樣支持此授權不違憲之主張。

這些授權法規看似不相關，但事實上與我們現在所審理的這部法律相當類似。他們涉及的是進口時所課予的負擔，也就是租稅。這種稅在當時的重要性，猶如所得稅之於現在，因為其提供了當時聯邦政府絕大部分的收入。且那個時候的授權對聯邦收入所造成的影響，其程度遠高於本案對於相當“有限”的租稅優惠所為關於租稅的授權所造成的影響。

先前幾個法律中引起爭議的幾個標準，諸如“不合理的”，經常是模糊且沒有精確的定義。的確，如果之的要做到那麼精確，則1922年那部法律所使用的“平衡”

之字眼將無法操作，因為基於運輸成本的考量，一套嚴格遵循“平衡”國內外生產成本的關稅制度，最終將導致對外貿易的中斷。

我也不能接受多數意見將這些例子作區分的作法。多數意見認為，這些法律課予總統當某一特定事件發生時，必須做什麼樣的事情的特別“義務”。但事實上，其中一些法律根本未課予總統任何義務，其他的法律則是用相當模糊的字眼課予其“義務”，讓總統尚可保有實質的裁量權。

多數意見又試圖從總統在執行了國會的 policy 後，卻又回頭反對該 policy 為理由，去區別這些例子。然而，總統在行使其所授予的權限的同時，並非在反對國會的 policy。相反地，他是在執行一部法律，而該法之意旨係經國會明示謂總統當然有權行使他早就在行使的權力。

多數意見進一步指出這些案子關係到進口事項，而認為這是一個涉及對外政策的領域，因而得以正當化總統可為程度上不同於以往的裁量。然而，國會並未將其課稅權之授予侷限於“對外政策”之範圍，第一屆國會賦予財政部長“在其認為合理的情況或條件下”，“有權得減輕或免除”因不付酒稅之法律制裁。幾年後，為代替課徵國

會所制訂之印花稅，部長又得到授權，得”就此種印花稅每年應徵數額達成協議，抽取各該銀行每年股利的百分之一。最近，國會授權行政部門”制訂執行國內稅入法（Internal Revenue Act）所必須的規則及管制措施，包括涉及國內稅入之相關法規修正時所必須配合調整的所有規則及管制措施。”而且本院亦認為這種規則及管制措施”雖然毫無疑問地會影響納稅人的義務，但也毫無疑問地是國會就撥款事項授予完全地裁量權限的結果。”即使 J. W. Hampton 和 Field 兩案所涉及的是更為明顯的國內事務的領域，我亦不相信本院會認為同樣的授權爭議為違憲。

最後，與租稅相關的授權，已被限縮得足以消滅任何因總統恣意決策所可能爆發的風險：

（1）本法並未給予總統改變一般賦稅政策的權限。這是因為有限的租稅優惠畢竟還是整體租稅政策上的一種例外情形。

（2）本法要求總統在有關這些特別優惠與有關支出條項的事項上，須做成相同類型的政策決定。他必須考量整體預算，他必須考量該租稅優惠規定的特殊歷史背景，且他必須考量該規定所造成收入上的損失到底值不值得，同樣的他亦須決定是不是有必要以額

外的稅收來滿足一個特定條項的支出。

（3）此一授權並未破壞任何個人得享有特別優惠的期待，因為本法係針對可能接受此優惠的少數納稅人而制訂的，也就是說，”納稅人，你或許可以免除一般稅法之適用而得享有優惠，但前提是總統認定預算的損失不會太大”。

（4）”有限的租稅優惠”規定只涉及聯邦預算之一小部分，可能不到全部年度歲出及歲入總數的百分之一。

因為”租稅優惠”的規定只是全部預算規定的一小部份，且因為本法在對這些規定作定義時，將焦點集中在”歲入損失”的租稅規定上，故其認為”租稅優惠”猶如一種特別形式的金錢支出，換句話說，是一種把錢放回一小部分納稅人口袋的支出，而這筆錢最後還是會以”根本（baseline）”的賦稅政策從這些人手中要回來。因此，並無必要認為這個規定好像意味著在既有的預算支出架構外，授權總統依據聯邦的稅務法規制定重要政策。同樣的，從長久以來總統在預算事項上所享有的裁量權來看，也沒有必要認為一旦允許本案中所為的授權，就自動地肯定了非屬本案之其他事項，亦可以更進一步地授權總統改變其他相關法律

的效力。

依我所見，其結論是”有限的租稅優惠”規定與”支出”規定間之差異，並未大到可以得出有違”禁止授權”原理之結論。

### V

總結而言，我承認本法是有新意的，某種程度，它是遊走在憲法的邊緣。但這種邊緣地帶指的是方法、而非結論。各種手段的選擇不必然可依其字面意義即認為是制訂、撤銷、或修改一部法律，就此

點而言，亦不必然就是本法名稱”條項否決法”之字面意義。這些手段並不違反任何權力分立之基本原則。它們並未不當地改變憲法對國會與總統間權力均衡的預設，又因其嚴遵權力分立原則，故亦未威脅到個人之自由。它們只是代表不知道是否有助於代議政府更順利運作的一種試驗。就我的觀點，憲法授權國會及總統得依此去嘗試任何創新的手段。

因此，謹提出我的不同意見如上。