

美國華盛頓聯邦地方法院

關於中美防禦條約訟案之判決

一 判決主文

當代
國際
文獻
選載

美國華盛頓聯邦地方法院判決

(民事訴訟第七八——二四一二號)

原告：參議員高華德等人

被告：卡特總統等人

判決主文

本庭經考慮原告所提修改本院於一九七九年六月六日所作判決的要求，以及贊成與反對這一要求的聲明理由，以及在開庭時雙方訴訟代理人的辯論，以及整個案情紀錄，並且根據本庭於上述日期所作判決理由，本院於一九七九年十月十七日下達下述判決：

裁定原告所提修改本庭一九七九年六月六日判決的要求有理，進而

裁定一九七九年六月六日判決的主文及判決理由應予修改；進而

裁定不接受被告所提駁回這一訴訟，或是立即判決本案的要求；進而

裁定接受原告所提，立即判決本案的要求，進而宣布：

本庭判決被告卡特總統提出終止一九五四年中美共同防禦條約的通知，必須獲得美國參院三分之二同意，或是國會兩院多數同意，才能依據美國憲法有效的終止這一共同防禦條約，進而

命令被告國務卿范錫及其屬下官員，除非總統的止約通知獲得上述方式批准，在此之前，不得採取任何履行該通知的行動。

二 判決全文摘要

本案原告根據聯邦民事程序第五十九(E)條規定，要求改變或修正本庭一九七九年六月六日對本案的判決。本案由八位美國參議員、一位前任參議員和十六位眾議員提出，要求宣佈及命令被告卡特總統取銷終止一九五四年中、美共同防禦條約的通知。原告要求本庭宣告，沒有美國參院的建

議與同意或參眾兩院的批准，終止一九五四年條約不合法完成，也不能發出意圖廢約的通知。原告認為：總統片面通知廢約，侵犯了他們的咨商和對廢約表決的立法權利，同時也侵奪了以前投票批准一九五四年共同防禦條約的效力。

根據一九七九年六月六日的備忘錄——命令：法院駁回原告們的抗告。所持的理由是原告們缺乏依據。根據當時的情況，法院相信：原告們事實上並不會遭到可支持他們立場所必需的傷害。法院現今判定：除前參議員柯蒂斯以外，所有原告們的議員身分都曾受到過、而且正在遭受司法上可以認知的傷害。因此，法院乃改變和修正其一九七九年六月六日的判決，認為原告們確有理由尋求對總統片面廢止一九五四年中美條約行動是否合乎憲法一節，作司法上的宣判。法院更進一步判定：本案並非提出一個不受法院管轄的政治問題，因此，條約廢止的問題應根據是非曲直加以決定。

法院認為：未獲美國參院諮詢及同意、或未經國會兩院通過，一九五四年中美共同防禦條約的廢止在憲法上不能完成。法院作六月六日的判決時，關於終止一九五四年中美共同防禦條約的權力及通知終止條約的問題，至少有三項議案尚須美國參院審議，而且顯然正由美國參院積極考慮中。法院特別擔心一項過早的司法宣告，可能阻礙批准或否決總統終止條約通知的立法行動。法院相信，此一終止條約權的最後問題首先應由立法機關處理。法院聲稱，其司法權只有在立法機構獲得行動的機會，才能運用。在無跡象顯示參院或兩院是否有意執行其參與條約終止過程的權利，也未表明是否可能採取行動時，司法宣告將對此有所干預。

立法機構現已有更進一步機會採取行動。一九七九年六月六日法院對此案初步裁決的數小時內，美國參院以五十九票對卅五票，通過參議員勃德所提的一項修正案，包括相當於參院的第十五號原決議案，作為參院外交委員會所提替代修正案的一項替代。

隨着該次投票，參議院外交委員會主席邱池和本案原告參議員高華德均另提修正案。沒有任何一個修正案交付表決，而由參議員勃德修正的參議院第十五號決議案乃被退回參議院議程組，而沒有進一步地審議。雖然勃德修正案乃是參議院對於其在憲法上就止約程序所應擔任之角色的最後表明，可是投票對勃德修正案有利，並不等於勃德修正案成為參議院的最後決定。那次投票，參議院對於外交委員會所提的代替案——明示地贊同總統終止該條約所採取的行動，加以拒絕。參議院對於終止條約權力沒有採取進一步的步驟。

參議院所採取的行動公認為沒有決定性的。不過，此舉至少表明有些國會議員要參與共同防禦條約廢止程序之決心，而且顯非贊同總統終止中美共同防禦條約所作的努力。同時，國會也沒有表示它不同意個人提出訴訟，而且目前似乎也沒有擬議中的行動，要干涉司法的裁定。不過，吾人必須強調，當卡特總統沒有提請國會同意而通知中美共同防禦條約的另一方止約，則有效的立法參與因而被延遲。人們固然可以說，由於憲法已經限制了一個協調部門在一個特殊方面行動的權力，所以，國會在這些情況下，從理論上來說，可以透過一種肯定性的行動，來尋求另一項政治性的補救辦法，而這種辦法在事實上和它憲法上權力之受損與否，不一定會有關係。如果不採納後一項立場，人們當然可以說，由於總統片面的行動，終止條約之事比國會可以用立法來解決的其他事件更難為國會所控制。

因此，原告尋求另一項政治上的補救方法的努力，以及法庭預先認可此項補救方法的危險，必須從國會不採取行動必然將有問題發生這項評估來觀察。在本案中，法庭確信，根據事實所作的一項判決，顯然沒有欺騙或逃避立法程序的危險。

因此，法院的結論是：原告在終止一九五四年協防條約的行動上，其應被諮商或行使表決的立法權利已受到損害。被告不加詰難，事實上，關於原告符合有關權益、原因及補償的其餘三項要件這方面，不可能有嚴重的爭論。原告以個別的國會議員身分符合提出控告的標準。所以，除非原告提出一項不受法院管轄的政治問題，法庭可根據事實裁決此案。

被告辯稱，即使原告立場確立，他們仍無權評斷此事，因為本案乃一項不受法院管轄的政治問題。政治問題之意，反映一項觀點，即根據本國權能分立的政府制度，某些問題不能以司法解決，而是政府的政治權責之一。因此，如果一項真正的政治問題送到法庭裁斷，那應該以不受法院管轄為由而不予受理。

傳統上，政治問題一向被闡釋為受憲法條文明文規定或經由合理推斷，須由一個協調機構自行控制。

的確，憲法賦予行政與立法機構執行美國對外關係權力是明顯的，而在運用此一政治權力時，所採行動是否適當，並不受司法質詢或裁決。這是最高法院在判決傳統上被視為引起政治問題的外交案例的依據。在這些案例中，沒有一項是法院拒絕考慮總統的行動是否超過他的憲法權力的。相反的，法院的結論是，總統的決定是屬於他權力範圍內的事，因此對法院有拘束力。在對外關係方面，和在任何其他方面一樣，如憲法並未規定將問題交由一個政治協調機構解決，或假如受到詰難的政府行動是屬於其權限之外的，一般而言，法庭不應將一個案子視為政治問題。除非案子引起其他慎重考慮或基本性質的關切，否則在這些情況下的解決，只需要作憲法上的解釋——這無疑是屬於法庭的責任。

被告辯稱，外交事務的行政權代表着憲法責任，總統依共同防禦條約發出止約通知的行動，是在此種權力範圍內。憲法仔細描述行政與立法機構在條約締結中所扮演的角色，聲稱，總統「有權在參院建議和同意下締結條約」。然而對條約終止問題，憲法未規定。雖然被告辯稱，總統執行外交事務是其公認的憲法責任，而條約的執行，包括中止條約的權力。但他們必須承認這種權力，憲法並無明文規定。他們認為此種責任已有暗示的說法，是不令人滿意的，因為它也可能暗示在止約過程中，需要立法機構擔任一角。因此，政治問題學說的「條文規定」方式並不能阻止司法機構對原告的要求作一解決。

被告並辯稱，本案是一個政治問題，主要因為對早已做成的一項政治決定，有毫無疑問予以貫徹的不尋常的一種必要。各部門對一問題的種種聲明導致尷尬的可能性，以及對一件顯然非屬司法裁量的事，若無初步的政策決斷，則不可能做決定。法院發現，有關政治部門之間對條約終止程序所分享的權力，依憲法的解釋，並沒有這些審慎及職掌上的顧慮。而且構成一個政治問題的任何其他理由，沒有不可與法庭審理的本案分離。對於本案，法院並無意評估這項基本的政治決定是否明智，或以其意見取代政治部門的決定，而只是在確定條約的終止是否係依憲法所規定的方式完成。

在我們國家的歷史上，有許多次，法院曾審理並解決有關立法與行政部門之間的權限爭議，但未發生法院審理政治問題之事。我們國家憲法對終止協防條約所要求的程序，應依事實來決定。法院面臨的此一爭議，是兩個政治部門之間權限的衝突，而且是適合於司法解決的一種情形。

本案的主要問題，是終止與臺灣一九五四年共同防禦條約，憲法規定政府須採何種行動。因為這項條約包含了止約的條款，載明任何一方可通知止約，於是狹隘的問題是，美國總統是否係這一條款的「一方」，能否在通知廢約上採取片面行動。

不像簽訂條約那樣仔細的分配權力，憲法沒有明確規定廢約的方式，也沒有顯示憲法起草人意向的任何明確跡象。從無一個法庭受理過總統在沒有立法部門參與下，廢止一項有效條約，遑論是一項共同防禦條約的權力的嚴重問題。學者與評論家曾經提出廣泛的法律意見，他們對於聯邦政府的那一部門有權代表美國廢約的意見，也不一致。

自從美國在一七九八年以國會法案首次廢除一項條約以來，曾以各種方式廢止條約。但這些案例都不涉及共同防禦條約，也沒有一項條約在國內與國際所具有的重要性可與一九五四年共同防禦條約相比擬，尤有進者，事實上，所有這些條約都可依據本案所未有的某些因素，很容易的予以區分。

在一些涉及共同行動方式的大多數歷史前例中，總統的廢約通知是得到參院或整個國會肯定同意的。整個來說，歷史的前例是支持廢約權力係屬政府各政治部門所分享的立場，而並未減損這一立場。

被告所持總統有權片面廢止這項共同防衛條約的辯辭，係以對外交事務的行政權力為前提。這項權力源於憲法第二條，其中包括授權總統在參院建議及同意下締約以及接見外國代表。

因為總統一向被稱為「在國際關係方面聯邦政府的唯一代表」，被告辯稱：若解釋憲法中要求參議院或國會也有權參與條約的廢止，則將與憲法上所載總統對外交事務的權力不合。

他們進一步指出，參院對締約的諮詢和同意角色，並非立法權的獨立來源，而僅是對總統締約權力的一項限制。他們斷言：類此限制必須嚴加解釋，而不得引伸。

欲以類推邁爾茲理論中最高法院對免職權力的處置的方式，證明總統片面廢止條約權力為正當，是不足取的。免除行政人員的權力，不能與廢止一項重要的國際條約的權力相比。免職權的行使對象限於身負與立法或司法權無關的職責的「純行政官員」。此項權力關係總統對其部屬的行政管理，以及源於總統監督法律被忠實執行的責任。對照之下，條約的廢止將衝擊國會在外交事務方面——尤其是與國會可能行使宣戰權有關的一項共同防衛條約——的重要角色，並且是對總統執行職責的一種矛盾，而非一種自然的結果。揭示總統在行政部門內獨立和管理權的同一權力分割原則，規定總統在與立法部門共同具有的憲法權力方面，不得行使高於其他的影響力。廢止「經參院諮詢和同意」而締成的條約的權力，並不在邁爾茲理論的範圍內。

由於以下列舉的理由，總統作為國家發言人及外交事務代表的身份，也不能作為整個廢約過程係專屬於行政權力的基礎，雖然總統可能是與外國政府連繫的唯一代表，但他明顯的不是外交政策的唯一制定者。簡言之，外交關係的處理不全是行政權力。

被告也指出，總統的承認權直接涉及目前的情況，因為廢止一九五四年協防條約，一般被視為是美國與「中華人民共和國」建立「外交關係」的先決條件。因此，被告力陳總統終止條約的通知為其「消除承認阻礙」的獨有權力所支持。而此項權力則已由最高法院所承認。

被告的辯護缺乏事實依據。廢止一項協防條約的權力不能同樣被形容為「總統應有的權力」。行政權偶而具有訂定解決財產主張的行政協定的權力，及此種協定超越於與其相抵觸的各州法律之上的看法，不能作為總統具有無須國會同意而終止條約的權利。任何行政行動如果附屬於一項承認行動即變成合乎憲法的辯護，缺乏依據。如果其它憲法條款有限制存在，承認權不能用作支持總統終止中美協防條約這一片面行動的配件。

廢約不是憲法交付給我們某一個部門的一個單獨行動。就像條約的成立一樣，廢約也包括尋求維持憲法平衡的一系列行動。首先必須在政策上決定，條約應否廢止，而且要進行適當的談判以實施廢約。這些行動明顯地屬於行政部門的職權。同樣的，傳遞廢約的文件，諸如在此處依協議條款正式通知對方，則規定由總統進行，因其為我們國家在外交事務上的唯一代表。

但這些純粹的行政功能，並非廢約的僅有因素。廢止一項條約還涉及因該約而制定的「國家法律」的撤消。在目前的情況下，這便是需要國會參與的領域。總統有權在選擇廢約以及通知外國廢約方面作一初步政策決定這一事實，並未賦予他完成廢約程序，以及實際上廢除一項條約的權力。

這一結論是由幾項憲法要素規定的：條約的地位是國家的最高法律，加上總統忠實的執行這些法律的義務，參院在條約制訂方面由憲法規定所應擔任的角色，以及分權的基本原則。由解釋與執行憲法所得到的歷史經驗，更進一步的支持了這點。

然而，被告辯稱，一九五四年協防條約不是具有最高地位的「國家法律」。他們斷言，只有即刻生效的法律構成「美國最高法律」。仔細考慮過協防條約後可發現，其中許多條款是即刻生效的，尚有其它的條款是經由繼起制定的法案而實施。鑒於此項條約的期限和條件，以及國會和總統繼起採取的行動，現在斷言此項條約根據憲法第六條沒有最高法律的地位，已經過遲。此外，這些因素沒有一項會損及此處所涉及的地位。

憲法第二條第三款要求總統「應注意到法律的忠實執行」，此項憲法權責明白的擴及到所有的美國法律，包括本案中的協防條約。總統廢止這個條約就不能忠實執行這個條約，正如他在行政上失職，就不能忠實執行這個條約一樣。他不能單獨廢止一項由行政及司法機構共同行動所制定的美國法律，不論此項法律是一項成文法或是一項條約。他的權責限制絕不能因為協防條約第十條包括一項廢約條款——即雙方可在通知一年之後廢約——而改變。根據第十條，總統執行條約的權力不包括廢約的權力。廢約條款所指的「雙方」，其一是指美國，並非總統一人。此項廢約行動只能根據美國的憲法程序才能生效。

最高地位條款所規定的各項要件及總統忠誠地執行法律的責任，進一步受到分權學說及附帶的制衡觀念所支持，而這正是我們憲政體制的中心所在。

在締結條約過程中，憲法規定須經參院諮商及三分之二同意，即是限制行政部門在這方面所擔任的角色。憲法這一規定反映出開國先賢關切任一政治部門均不得擁有漫無節制的權力。

司法機構若判斷總統享有廢除條約的單獨權力，將引起相同的關切及產生同樣濫用權力的可能性。假如在外交事務方面的行政權，被解釋為包括廢止條約的單獨權力，將與我們的制衡制度不相容。

總統無權修改條約條款是無可爭議的。任何這種修改必須提交參院諮議及同意。假如總統連這種修改條約的較小權力都沒有，則廢除條約的更大權力也應該沒有。在目前的情況中，總統也許正在實現美國人民的願望，但由於立法機構未參與終止條約的過程，所以沒有方法探知這項事實。

美國廢除條約的慣例，包括含有通知條款的條約在內，大多是由行政與立法部門共同行動。大多數的情形是，總統的廢約通知是得到參院或整個國會的肯定同意的。雖然沒有一個曾被接受的憲法解釋，也沒有出現過一個明確的程序，但歷史先例顯然大多支持需要國會某種方式的贊同的觀點。

當面臨憲法權力分配的明顯差距時，法庭必須參考整個憲法的基本精神，並決定如何在這種差距中作最佳的處理。法院認為，在兩種程序中選擇一種，由參院參與廢約，在憲法上都是很健全的方法。重要的是，廢除條約是一種分享的權力，不能由總統專斷獨行。行政與立法部門都沒有廢約的單獨權力。至少本案涉及與一個忠實盟邦簽訂的一項重要共同防禦條約，而且這個盟邦從未違反條約的內容，條約的效力，也未受到其它方面的破壞——美國廢除這一條約的任何決定，必須得到參院的決議與同意，或國會兩院的批准。這項決定不能由總統單獨作成。

鑒於前述種種，本法院茲宣判：總統欲通知廢約，必須獲得美國參議院三分之二或國會兩院的多數通過，才能使廢止一九五四年共同防禦條約在憲法上生效。茲進一步裁決：國務卿及其部屬除非該項通知經此方式通過，而且直到獲得此項通過為止，不得採取執行總統廢約通知的任何行動。

法官蓋許（簽名） 日期：一九七九年十月十七日