

70. New York v. U.S.

505 U.S. 144 (1992)

王玉葉 節譯

判 決 要 旨

1. 美國國會制定之一九八五年低輻射廢料政策修正法，課各州處理其境內所產生核廢料之義務，並設有三套獎勵辦法以使各州遵循該項義務。(Congress enacted the Low-Level Radioactive Waste Policy Amendments Act of 1985 imposes upon State the obligation to provide for the disposal of waste generated within their borders, and contains three provisions setting forth 'incentives' to States to comply with that obligation.)
2. 低輻射廢料政策修正法之「取得所有權」規定，其旨在提供各州就接受其境內所產生廢料之所有權或依國會指示予以管制間為選擇，已逾憲法中所列舉之國會權限，侵害州主權，有違憲法增修條文第十條之規定。(Low-Level Radioactive Waste Policy Act's 'take title' provision, offering states choice of either accepting ownership of waste generated within their borders or regulating according to instructions of Congress was outside Congress' enumerated powers and infringed upon state sovereignty in violation of Tenth Amendment.)

關 鍵 詞

the Low-Level Radioactive Waste Policy Amendments Act of 1985 (一九八五年低輻射廢料政策修正法); Guarantee Clause, Const. IV, § 4 (保證條款); Cooperative Federalism (合作聯邦主義); Commerce Clause, Const. Art. I, § 8, cl. 3 (通商條款); Spending Clause, Const. Art. I, § 8, cl. 1 (開支條款); state law preempted by federal regulation (聯邦法優先於州法適用)

(本案判決由大法官 O'Connor 主筆撰寫)

事 實

美國面對國內三十一個州逐漸呈現缺少低輻射核能廢料貯存場所之隱憂，國會於一九八五年制訂低輻射廢料政策修正法 (the Low-Level Radioactive Waste Policy Amendments Act of 1985)，課各單獨的州或數個州區域聯盟提供其境內所產生的廢料處理場所義務，並設有三套獎勵辦法 (incentives) 鼓勵各州遵守義務。第一套為金錢的獎勵 (the monetary incentives)，分成三步驟：(一)授權提供處理場所的州得向利用其場所貯存低輻射廢料的其他州收取費用；(二)能源部長 (Secretary of Energy) 得將此費用提存一部分作為專用帳戶基金；(三)在開發新場所有重大系列進展的州得獲取部分此專戶基金。第二套為接近廢料場所的獎勵 (the access incentives)，授權設有處理核廢料場所之州或區域聯盟逐漸調高接收廢料之費用，然後至終對那些不在聯邦指定期限內自行開發完成核廢料處理場所之州完全拒絕接收其廢料。而所謂第三套獎勵 - 取得所有權規定 (the take title provision) - 即指那些單獨的州或區域聯盟無法在指定日期前提供所有其區域內產生之廢料處理場所，在廢料產生者或其所有人之要求下，取得所有權並持有該廢料，如果該州不立即持有該廢料，應對所有該產生者或所有人因該

州不立即持有所遭致之損失負責。上訴人紐約州及其所屬兩個郡對美國政府訴請確認裁判，宣判該三套獎勵辦法與憲法增修條文第十條所宣稱的「本憲法所未授與聯邦或未禁止各州行使之權力，皆保留給州。」與憲法第四條第四項保證條款 (Guarantee Clause) 所宣示的「合眾國應保證全國各州實行共和政體」之意旨不符。地方法院駁回其訴，上訴法院維持其判決。

判 決

低輻射廢料政策修正法中前二套金錢的獎勵與接近核廢料場所的獎勵符合憲法上聯邦與各州政府權力分配的規定，但第三套取得所有權的辦法與憲法規定不符。取得所有權辦法得與法案其餘部分分開，其餘部分仍得有效執行。上訴法院判決部分維持，部分廢棄。

理 由

I

(a) 要確定被挑戰的法案規定是否有逾越聯邦與各州權力的分界，法院必須決定國會制定該法時是否係根據憲法第一條通商條款 (Commerce Clause) 及開支條款 (Spending Clause) 獲得肯定之授權，或該法是否侵犯到憲法增修條文第十條所保留的州主權的範圍。

(b)雖然管理州際低輻射廢料處理市場屬國會通商條款的授權範圍內，而且只要國會願意，在此範圍內得排除全部州法，優先適用國會制定法，但檢查本法院之判例（參見 *Hodel v. Virginia Surface Mining & Reclamation Assn., Inc.*, 452 U.S. 264 (1981)），及憲法會議（Constitutional Convention）之歷史，顯示國會不得徵用州立法程序，直接強制州立法機關立法並執行聯邦計畫，國會行使立法授權只能直接及於個人。

(c)然而國會仍有許多方法，不經過直接強制，驅策各州採用與聯邦利益相符的立法計畫。猶如與本案相關的，國會得行使其開支權力（spending power），讓各州有條件地收受聯邦經費，只要這些條件符合四項要求（參見 *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987)）。再者，在國會依據通商條款授權得規範私人行為的範圍內，作為「合作之聯邦主義」（cooperative federalism）計畫的一部分，國會得提供各州選擇權，或者依據聯邦標準來規範該行為，或由聯邦法規優先於州法適用（參見前述 *Hodel* 案）。

(d)本法院拒絕上訴人請求解釋法案所規定的課各州有處理自己輻射廢料的義務，為一整體獨立的根據國會指示州立法的命令。如此解釋將擾亂了通例的聯邦與州權憲法上的平衡，法院在選擇可接受的解釋中將儘量避免引起嚴重的憲法

問題，我們將分別逐一審查各辦法之合憲性。

(e)法案上金錢的獎勵正落在國會通商與開支權限範圍內，因之並沒有不符合憲法增修條文第十條。授權設有廢料處理場所之州收取費用是一項非預料之外的行使國會權力，使得各州得以分攤州際通商費用。能源部長抽取某百分比之費用，不過有如聯邦對州際通商之課稅，上訴人並未主張此項為國會無效行使通商或課稅權力。最後，讓各州在達成特定里程碑時有條件地獲得聯邦經費補助，國會並未逾越前述 *Dole* 案本法院所列出的開支權力四條件的授權範圍。上訴人反對開支之形式為非聯邦形式是無效的，因為開支條款從來沒有被解釋為剝奪國會一個獨立之信託基金收取費用並為特定目的支出之權力，而且因為州之能力主要在控制他們是否支出費用至提存的專用戶頭或是接收一部分費用，這些都由國會明文規定作為鼓勵各州根據聯邦計畫規範的方法。

(f)法案中接近場地之獎勵構成有條件地行使國會通商權力，完全根據 *Hodel* 案所核准的範圍，因此並沒有侵犯到憲法增修條文第十條所規定的州主權範圍。這些獎勵提供無廢料場所之州選擇根據聯邦標準規範廢料處理，或者讓其生產廢料居民被拒絕接近處理場所。他們並沒有被強制立法、支出任何經費，或參加任何聯邦計畫，而且假

如他們不願接受聯邦指導，仍得繼續以其自己方式規範廢料處理。

(g)因為法案中取得所有權規定提供各州兩個違憲的強制代替方案—不是接收廢料所有權就是根據國會指示立法—這些規定落在國會列舉權力之外且不符憲法增修條文第十條。一方面，不管是強制廢料所有權從產生者移轉至各州或要求各州對廢料產生者之損害負責，都是命令各州為聯邦立法目的服務。另一方面，要求各州依國會之指示立法，顯示出一個簡單的執行國會立法之違憲命令。因此，各州之選擇完全不是選擇。

(h)美國政府另一選擇性之答辯(alternative arguments)，目的在發現少數的某種情況憲法允許國會強制各州立法—當聯邦利益重大到足以正當化該強制；憲法在某種情況的確允許聯邦指揮州政府；以及憲法賦與國會仲裁州際通商糾紛的權力—這些主張都沒有足夠論證可以支持聯邦可以直接指揮州政府，故都不予考慮。

(i)同樣不予考慮的為設有處理場所之州的被上訴人之主張，他們認為該法案不能被判定為違憲侵害紐約州主權，因為該州官員支持並同意該法案之通過。乖離憲法上有關政府間權力分配之策劃，不可能因州官員同意而被批准為合法，因為憲法是為了個人利益而非為州或其政府之利益保障州主權，而且因為州官員之利益不一定符合憲法之部

署分配。同樣的不能因為紐約州從前之支持即不許其主張此法案違憲(禁反言，estop)。

(j)即使假設保證條款(Guarantee Clause)提供各州及其所屬訴請禁止執行聯邦法案一個法律基礎，上訴人亦不能成立主張該法案之金錢與接近場所之獎勵規定不符合該條款之訴。不管是喪失聯邦經費之威脅或者各州廢料產生者發現有自己被排除接近其他州之處理場所的可能性，在理性上都不能認為紐約州被拒絕實施共和形式之政府。

II

因為取得所有權之規定與法案其他部分分開並不會阻礙法案其他部分之執行，或破壞其鼓勵各州獲得地方或區域性自給自足的低輻射廢料場所之目的；因為法案仍包含兩個獎勵方法鼓勵各州達成原目的；因為當某州之廢料產生者無法獲得接近他州處理場所，即使沒有移轉所有權之規定，也要面對相當的內部壓力促其提供處理場所；而且紐約州無法保證提供場所引起之負擔不能由其他州之居民來承擔，因為設有場所之區域聯盟在最後過渡時期之後沒有義務再接受紐約州的廢料，所以該取得所有權之規定可與法案其他部分分開，而其他部分仍得有效執行。