

## 5. Flast v. Cohen

392 U.S. 83 (1968)

葉俊榮 節譯

### 判 決 要 旨

聯邦法院之管轄權係由憲法第三條加以界定。就本案言，聯邦法院之司法權限於「個案」與「爭議」，具互補但不同之意涵。凡此兩者，無非一方面將聯邦法院之職務專致於當事人雙方所爭辯並得經由訴訟程序所能解決之問題；另一方面界定司法權在三權分立中所扮演之角色，以確保聯邦法院不致逾越其他兩權之固有領域。而「可訟性」一詞，即在表示以前開「個案」與「爭議」原則所加置於聯邦法院之雙重限制。

(The jurisdiction of federal courts is defined and limited by Article III of Constitution. In terms relevant to the question for decision in this case, the judicial power of federal courts is constitutionally restricted to "cases" and "controversies". Words "cases" and "controversies" are two complementary but somewhat different limitations. In part those words limit the business of federal courts to questions presented in an adversary context and in a form historically viewed as capable of resolution through the judicial process. And in part those words define the role assigned to the judiciary in a tripartite allocation of power to assure that the federal courts will not intrude into areas committed to the other branches of government. Justiciability is the term of art employed to give expression to this dual limitation placed upon federal courts by the case-and-controversy doctrine. )

### 關 鍵 詞

controversies ( 爭議 ); Justiciability ( 可訟性 ); standing ( 當事人適格 );

Taxpayer( 納稅人 ); jurisdiction( 管轄權 ); Case-and-controversy doctrine ( 個案與爭議原則 )。

( 本案判決由首席大法官 Warren 主筆撰寫 )

### 事 實

上訴人以聯邦納稅人的身分，要求法院禁止聯邦政府對教區學校的諸項支出，宣稱此乃違反了憲法增修條文第一條的禁設國教條款。原審法院認為：依照 Frothingham 此一判決先例，上訴人欠缺原告當事人適格性。

### 判 決

原審判決廢棄。

### 理 由

論者曾試圖決定 Frothingham 案究竟是納稅人訴訟所遭遇的憲法上障礙，抑或僅只是法院的自我節制而已。由法院的意見來看，上述兩種說法均能成立。

聯邦法院之管轄權係由憲法第三條加以界定。具體表現在「個案」與「爭議」這兩個用語上；兩者除了程度上的不同外，尚且具有互補的功能。這兩個要件在一方面界定了法院職務範圍僅得處理有爭議性的問題，以及從歷史上來看，得由

司法程序加以解決的問題。在另一方面，這兩個要件也界定了司法權在三權中所扮演的角色，以確保聯邦法院不會侵犯到其它兩權的固有領域。而「可訟性」一字，即代表了此一雙重的限制。

在這種背景下，本案所顯現的原告當事人適格性問題必須加以檢視。政府(被告)主張，基於憲法權力分立的體制，以及在憲法的架構上司法權必須尊重其它兩權的考量，納稅人不得起訴質疑聯邦支出計畫的有效性。

原告當事人適格問題是「可訟性」的一環，而且也遭遇到「可訟性」問題先天含有的複雜。除此之外，在實際應用原告當事人適格原則時，基於許多錯綜複雜的因素，也傾向於將政治上的考量與憲法上的限制結合在一起。

原告當事人適格性的核心意涵，係著眼於尋求法院救濟的一造當事人，得否將其主張提出於法院，而非著重其主張本身的適切與否。原告當事人適格問題的要點在於主張個人的利害關係，以確保存有一具體的對立狀態，使得法院所處理的爭點，能呈現出尖銳化，足

以表彰出困難的憲法上問題。換句話說，當在一案件中討論到原告當事人適格的問題時，係指其地位受到質疑的此一當事人，就某一特殊的爭點，是否得請求法院加以裁判，而非此爭點本身是否具有可訟性。因此，某一當事人或許在某一個案中具有當事人適格性，然而聯邦法院卻仍然拒絕做實質審理。涉及政治問題即是適例。某一當事人得否為適當的一造來起訴，並不當然涉及權力分立的原理當中，司法權不當干涉其它兩權的基本問題。此類問題，只能透過當事人的實質主張予以顯現。從憲法第三條對於聯邦法院管轄權設定限制的觀點來看，當事人適格性問題只與以下的考量有關：亦即尋求法院裁判的爭點，是否為一具有爭議性的問題，或者由歷史觀點來看，是否得由司法程序加以解決的問題。職是之故，當事人適格問題所置重者，為發動聯邦司法管轄權之一造「對於其爭議的判決結果有無切身利害關係」，以及其爭議是否關於「具有對立訴訟利益的當事人之間的法律關係」。一個納稅人對判決結果有或沒有「切身利害關係」，必須視個案而定。吾人不能從憲法第三條中得出絕對禁止聯邦納稅人起訴爭執聯邦課稅或支出舉措違憲的結論。所應審酌的問題仍然是在何種情況下聯邦納稅人可被認為其具有必要的具體對立狀態的切身利害關係，從而

使得聯邦納稅人以納稅人身分起訴即可具備憲法第三條所要求之當事人適格要件。因此，欲規範原告當事人適格性問題時，必要而且適當的任務是要檢視實質爭點，以決定在當事人所主張的法律身分，以及其所訴求的救濟間，存有一邏輯上的關聯，以確保起訴人為得請求聯邦司法權保護的適當當事人，如此方能滿足憲法第三條的要求。

對聯邦納稅人必須具備必要關聯的要求，具有兩層意義。首先，納稅人必須在其所主張的法律身分及其所攻擊的法律之間，建立起一項邏輯上的關連。因此，納稅人必須適當地主張國會依據憲法第一條第八項的課稅與支出條款所行使的權力違憲。倘若只是主張一項本質上屬於管制性法律的運作所引起的偶發性支出違憲，則是不夠充分的。這點要求跟聯邦法院在 *Doremus* 一案中對於州納稅人的原告當事人適格性所加的限制，有其一致性。其次，納稅人必須在其法律身分及其所宣稱受侵害的憲法權利兩者間，建立起一項關聯。基於此項要求，納稅人必須證明：系爭法律超越了憲法對國會行使課稅及支出權力的特定限制，而不僅只是主張該法律超越憲法第一條第八項對國會的一般性授權而已。當兩項關聯均已建立時，此造當事人即可謂已經證明就其爭議的判決結果具有納稅人的利害關係，從而可以成

為適當的訴訟當事人以發動聯邦司法管轄。

本案中之納稅上訴人滿足上述兩個關聯要求。其係針對國會依照憲法第一條第八項的授權所為之一般福利性支出，提出憲法質疑，而系爭計畫則涉及聯邦稅收的實質支出。再者，上訴人主張系爭支出違反憲法第一增修條款的禁設國教條款及信仰自由條款。課稅及支出權力倘若被用來資助某一宗教或者一般性地支持宗教，則宗教自由終將被犧牲。這點歷史殷鑑所在多有，也是制定該條款的起草人所恐懼之惡。憲法增修條文第一條中的禁設國教條款及信仰自由條款，即為對國會課稅及支出權的特定限制。

Frothingham 案中的納稅人所攻擊者乃是一項聯邦的支出計畫，他具備了第一項關聯要求。然而其主張國會制定系爭法律超越了憲法第一條第八項的一般授權，因此國會侵犯了憲法增修條文第十條中保留給州的立法權限。

Frothingham 女士並且主張：其稅負將因系爭違憲法律的存在而增加，故而此乃對於人民財產的剝奪，違反憲法上正當法律程序的保障。但是，憲法增修條文第五條中所謂的「正當法律程序」，並非用來保障納稅人得拒絕稅負的增加。

我們認為，憲法增修條文第一

條中的禁設國教條款，的確是對國會課稅及支出權的一項特定限制。憲法中是否還有其他特定的限制，則可留待法院在以後的案件中再加以決定。在本案這種情況下，我們確信：問題必然具備應有的特定性；爭點必然具備應有的對立性；而訴訟亦必然可在應有的積極性下進行，而足以確保該憲法上的爭執，係傳統上認為得以透過司法程序加以解決的。在 Frothingham 案中，我們並不具有上述確信，因為該案中的納稅人只不過是將法院當作一個他對政府行為或聯邦制度下權力分配體制籠統的抱怨之場所罷了。

原判決應予廢棄。

#### 大法官 Douglas 之協同意見

我同意並聯署法院的多數意見，我誠難認同 Harlan 法官所採用的分析方法。我認為，其看法將日漸侵蝕、最後必將導致 Frothingham 案的壽終正寢。過去本院利用實質的正當法律程序來決定法律的智慧及合理性，事實上無異於將法院本身，轉換成修法機關，而這正是制憲會議所不允許的作法。會嚴重危及聯邦司法制度的繼續有效運作，乃是法院本身的態度，不是 Frothingham 案中受到拒絕的原告當事人適格性理論。本案中倘若我們所獲致者是個結果與前案完全相反的判決，自將是強調司法權優越

的不祥趨勢。但是，我們已經不再如此越權了。

納稅人可以是一個謹慎的私檢察長。他們對訴訟結果的利害關係，以經濟的觀點而言或許很小，然而從特定憲法規定來衡量，卻是很大的。

長久以來有一派想法是：司法權做得愈少愈好，司法干預應該是偶然性的。但是司法權卻是聯邦體系運行下所不可或缺的一部分。隨著政府事務的複雜性日增，司法往往是人民唯一能得到有效救濟的場所，而特定保障的違反，也會使司法權成為侵害人民權益的地方，法院關上它的大門，就是放棄了它的這種角色地位。

我不會吝於賦予人民私檢察長的訴訟地位。我也不會讓明顯符合憲法第三條管轄權的案件，靜待國會的授權恩賜。等待國會的佳音，等於是將重要的憲法問題懸置不決，並且讓個人的自由無法受到保障。

#### 大法官 Stewart 之協同意見

我加入法院的多數意見。所主張的只是：個別聯邦納稅人有原告當事人適格性，得主張一項聯邦稅款的特定支出違反憲法增修條款第一條中之禁設國教原則。因為該款明白禁止以課稅或支出扶助宗教，每一納稅人皆得主張其具有一項憲法上的權利，亦即不以其所繳納的

稅款資助任一宗教機關。本案很明顯地與 Frothingham 案不同。

#### 大法官 Harlan 之不同意見書

毫無疑問地，聯邦納稅人，以納稅人的身分，可以質疑聯邦法律所課納稅義務的合憲性。當國家起訴要求取得系爭稅負，或對故意不納稅者提起刑事追訴時，納稅人可經由辯護提出前述異議。

本案訴訟和 Frothingham 基本上並不相同。本案中提出一個問題：是否聯邦納稅人，以納稅人的身分，在訴訟中不爭執先前或現存納稅義務的有效性，而可以質疑已經國會授權的公幣在運用上的合理性。人民起訴爭執被課納稅義務的有效性，該訴訟的設制目的係在伸張個人的正當財產利益。

與 Frothingham 案的情況不同的是，本案原告並未主張系爭支出將如何影響自身現存或可預見納稅義務的額度。即使其在訴訟中如此主張，該訴訟也不足以導致原告的納稅責任或稅負標準的適當性獲得裁決。這種原告所得以利用的救濟途徑，完全在伸張由全民所共享的權利。

很清楚地，納稅人在爭執公共支出合憲性時，其權利與利益，包括那些質疑自己納稅責任有效性的納稅人原告，與 Hofeldian 一案中的原告大不相同。我們必須認清，這些非 Hofeldian 類型原告的主張，正

如同 Frothingham 中的當事人一樣，並非以納稅人的身分，而是以私檢察長的身分。套用 Jaffe 教授的話，這些必定是用以伸張公眾利益的「公共訴訟」。

然而，這並不意味著非 Hofeldian 類型的原告所提起的訴訟，要被排除在憲法第三條的「個案或爭議」之外。這與其他聯邦法院所反覆主張，個別的訴訟當事人，若以私檢察長的身分進行訴訟行為，可以有「公共利益代表人」的適格。

就我理解所及，本院所採取的立場是，不必決定在何種情形下公共利益可以受到允許，因為我們可能將爭執聯邦支出合憲性之納稅義務人主張的「個人」權利與利益，視為原則上與 Hofeldian 類型原告所主張的完全相同。這個立場如果可以受到支持的話，將理所當然地迴避這案子裏的許多難題。

本院的分析，原則上是由以下觀察所組成的：如果納稅人在訴訟中對於判決結果有必要的個人利害關係，原告當事人適格的要件即已滿足。法院宣稱，如果他們的訴訟滿足二個標準的話，納稅人即應被視為具有必要的個人利益。這些標準的窘境在於，它們根本不是用以度量原告對於判決結果之訴訟利益的方法。

很清楚地，於質疑聯邦支出合憲性的訴訟中，原告於判決結果的

訴訟利益，不因相關的事實——聯邦支出是否偶然出現於一個「本質上為管制性的計畫」——而受影響。

法院的第二個標準，同樣無關乎其對決定當事人適格所設的基準。原告主張的憲法條款是不是對國會支出權的特定限制，不能衡量原告訴訟利益的多寡。我們如何能說，Frothingham 女士的訴訟利益，由於其所選擇的憲法主張不同，必定小於本案中的上訴人所擁有的訴訟利益呢？

雖然法院未完全解釋其立場，但就其推理本質而言明顯可知納稅人基於禁設國教條款的主張「不僅僅是種越權」，而是主張「個人宗教自由遭到剝奪」。首先必須強調者，本院並不是基於偏愛運用憲法增修條文第一條的立場。也不是基於其他原告之未能存在而來。相對地，法院的立場是，由於禁設國教條款的歷史性目的之故，納稅人的訴訟利益大大不同於主張其他憲法條款者。但我尚未發現，並且本院歷來的意見中也未引證，如同法院在本案中所作的，允許法院在禁設國教條款，憲法增修條文第十條、憲法增修條文第五條（即正當法律程序條款）之間，對於國會課稅與支出權的限制，作出區分的歷史證明。

即使如此加以區分可稱為適當，也不必然導出聯邦納稅人有任何「個人的憲法權利」，致使他們在

禁設國教條款之下，有權爭執所有聯邦支出有效性。困難之處在於，納稅人基於禁設宗教條款所提出的訴訟，與其他公共訴訟並無明顯不同之處。這是本院未曾努力解決的。此處唯一的主張是公帑將因不符憲法的目的而花費。納稅人不能請求比例歸還先前所繳納的稅款，不能阻止現存稅捐的課徵，也不能要求針對稅制中任何特殊標準是否適當加以裁決。

我們有充份的理由顧慮，無限制的公共訴訟將會改變聯邦政府三權之間的權力分配。如同Holmes大法官睿智的觀察所示，政府的其他部門是人民自由，福祉的最終守護者，其程度可媲美法院所為。在認知到伴隨我們這種代議政治而來的優點與危險後，只要謹慎

地行使，聯邦司法權將適合擔負起加諸其身的重責大任。

有一個可以完全滿足權力分立原則的解決方法。本院先前曾主張過，儘管欠缺經濟或其他個人利益，如果國會透過法律適當授權此種訴訟，個別訴訟當事人便有代表公共利益的原告當事人適格。本人堅持此一原則。如果公共訴訟已經經由國會或者總統的適當授權，威脅到政府三權間適當權限分配的危險將大幅減少。我同意法院通常不必等待政府其他部門的授權之後，方能採取行動這一點，但是對我而言，公共訴訟的特別性質，以及其對憲法制度正當運作，特別是聯邦司法正當運作所造成的惡果，即使不算是一種危險，亦應該使得司法自製成為智慧的一部分。