

试论美国法之社会立法的平等权审查标准

郑旭文

(福州大学 法学院, 福建 福州 350108)

[摘要] 传统上美国法院对于社会立法内容违反平等权的问题都采取审慎的态度,一般尊重立法者的判断,避免做实质性介入。但随着社会民众福利权意识的不断提高,美国法院逐步强化了社会立法内容的合理性审查标准,检验立法目的与手段之间的合理关联性,强调差别待遇的坚实理由,限制立法的自由裁量,从而实现社会立法的平等保护。

[关键词] 社会立法;平等权;审查标准;美国法

[中图分类号] D911

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-117X(2012)06-0057-06

On Standards of Judicial Equality Right for Social Legislation in U. S.

ZHENG Xuwen

(School of Law, Fuzhou University, Fuzhou, 350108, China)

Abstract: The court of U. S. traditionally take a cautious attitude towards whether social legislation violate the right to equality and respect for the judgment of legislators to avoid giving substantive intervention. However, with the improvement of consciousness of the social public in welfare rights, the US court take some measures gradually, such as strengthening the standard of judicial review to the reasonableness of social legislation content, examining reasonable correlation between the legal ends and legal means, requiring substantial reason of the differential treatment, restricting the discretion of the legislative, in order to achieve the equal protection of the social legislation.

Key words: social legislation; equality right; standards of judicial review; U. S constitution

现代福利国家大都透过大量的社会经济立法来改善社会弱者的生存条件,增强他们在社会上的竞争力,藉此消减社会矛盾和阶级对抗,维持社会的和谐环境和宪法秩序的安定性。立宪主义要求国家透过社会立法对人民进行给付通常应该遵循宪法上的平等权。换言之,国家所为给付应该相同情况相同对待,不同情况则基于社会正义原则给予不同对待。由于人民生存权保障依赖于立法者的积极立法行为或特定的给付请求,这就产生一个问题,即当国家的社会立法存在资源分配不公,所为

给付侵害到未受到平等对待的其他弱势群体时,受侵害方是否可依据宪法上的生存权保障规定,诉诸司法裁判请求权利救济?而法院是否会因介入社会领域的政策决定,从而损及立法者的自由形成空间?本文通过分析美国法上的社会经济领域事项的差别待遇的审查标准的演变,考察现代福利国家社会立法对于人民平等受益权保障问题,并期冀它山之石对于我国社会立法和社会政策的实质内容及其制定过程有可供借鉴之处。

在美国法上,传统上法院在处理社会经济领域

收稿日期: 2012-09-05

作者简介: 郑旭文(1977-),女,福建福州人,福州大学讲师,主要从事外国法和宪法史研究。

事项的立法内容平等权问题通常会采取较为审慎的态度。由于美国宪法一直未确立社会基本权的宪法地位,因此在涉及社会立法事项时,也不能将其归类为基本权利范畴,社会立法涉及立法者的能力和国家财政资源的配置问题,法院对其可操作性望而却步,因此强调尊重立法者的判断,避免对社会经济立法作实质性介入。随着福利权意识的不断强化和深入,法院在涉及社会立法的平等权审查时虽然仍避免采取合法性审查标准,但考量人民既得权利的维护,对过去的合理性审查标准进行了某些修正,在允许立法者采取“一次一步走”的情形下,对社会立法是否违反平等权给立法者施加影响和压力,在一定程度上限缩立法者自由裁量的空间,以此确保社会立法的平等性。

一 “双重基准理论”与合理性审查标准

在20世纪以前,美国联邦最高法院恪守传统自由主义立场,强调确保个人自由是宪法的首要任务,拒绝为了保障福利权而赋予个人自由相应的义务。在1905年的“洛克纳诉纽约案”^[1]中,美国联邦最高法院判决认为,契约自由属于宪法第十四条修正案中“正当法律程序”条款所保护的自由,认为纽约州一项旨在保护工人健康的法律所规定面包工人最高工时制,乃是侵害了劳资双方之间的契约自由,因而违宪无效,开启了所谓的“洛克纳时代”。此项判决受到了社会各界的广泛批评,认为联邦最高法院无视在自由放任资本主义经济条件下社会弱势阶级所处的劣势地位,契约自由和私法自治意味着资本的任意宰割。虽然“洛克纳案”的判决与社会民意脱离,但联邦最高法院仍不改初衷。直到1937年,在罗斯福总统“法院填塞法案”的政治压力下,联邦最高法院才于“西岸宾馆诉帕里什案”^[2]中强调契约自由并非绝对而毫无限制的自由,仍须受到合理的限制。它不能损及人们的健康、安全、道德和福利,为防止势力薄弱的妇女和未成年人被迫在较低工资的条件下工作,即使规定最低工资也难说不合理,因此华盛顿州《妇女最低工资法》并没有违宪。此项判决终结了“洛克纳时代”,罗斯福政府的一系列的社会经济干预措施也

陆续受到后来法院判决的支持。

以此为契机,美国联邦最高法院在1938年的“合众国诉卡洛琳制品有限公司案”^[3]中确立了所谓的“双重基准理论”,对于涉及民主政治程序的自由权与纯属社会经济事项的自由权进行了明确的划分,对那些以后者为规制对象的各种社会立法的合宪性审查,采取比前者为规制对象的各种立法的有关审查更为宽松的审查标准。其理由是那些规制社会经济生活的立法,如果法院以自己的社会哲学对抗民选产生的国会多数决定,就可能有悖于民主精神。根据“双重基准理论”,凡是单纯涉及社会经济领域的事项争议,皆采取低度的审查标准,政治部门的社会经济立法几乎都可通过合宪性的检验。然而,此后“双重基准理论”受到了冲击,特别是1970年代以后出现了合理性审查标准宣告违宪的案例,法院不再完全无条件地顺从立法者的决定。那么,美国联邦最高法院在运用合理性审查标准时,其实际操作模式如何?以及经济管制与社会给付领域是否又存在不同?以下将对其进行进一步分析。

在1949年的“铁路快运代理公司诉纽约州案”^[4]中,涉及纽约州规定任何人驾驶的业务车辆都不得登载与其业务无关的广告。换言之,只要该车辆涉及车主的通常业务,而该业务与车辆载有的广告毫无关联或大多无关联,即要受到处罚。纽约一家铁路快递公司拥有1900多辆卡车执行其业务,并同时出售车体外的空间刊登其他公司的广告。因其所刊登的广告与其自身的业务并无关联,从而触犯了纽约州的该项法律。该案的争议点在于车主刊登自身业务相关的广告与刊登其他一般的广告,受到了该法律的差别对待。法院判决认为,车主刊登自身的业务广告所引起的可能危险相比车主刊登其他一般的广告所引起的危险应显得轻微,这种差别待遇乃是实务经验上的考量,超出了法院能力所及,因此该案所涉及的差别待遇并无违反第十四条修正案的正当程序和平等权条款。值得注意的是,杰克逊法官在其协同意见书中强调,当诉诸正当程序条款时,必须对人民造成重大影响才可以将所涉及法律宣告无效;以正当程序宣

告法律无效会造成无法规制的行为,这是人们所反对的。然而,当适用平等权时,并不无造成政府的无能力,因为平等权只是意味着禁止或管制必须有较为广泛的影响,原则上政府部门必须一视同仁地行使其权力,除非某些合理区别切实与其管制目标相关。如果允许政府部门可以选择一群少数人以实行法律,藉此逃避其政治责任,那就会开启其恣意行为的大门。任何适用于所有这种广告的规制措施,比起只适用于少数者的情形,在制定时要求具有更明确的正当性。

在1955年的“威廉姆森诉李光学有限公司案”^[5]中,该案涉及俄克拉荷马州法律规定,只有具有证照的光学师、眼科医师或者获得二者之一的书面处方者才能进行配置眼镜或复制、更换镜片以及其他视力矫正措施。如果只是更换镜框或在镜片遗落或破损的情况下,要配置镜片,若未获得以上的处方,一般的眼镜制造商也不得进行上述行为。但是根据同一法律的第三项规定,眼镜贩售商却可以在未获处方的情况下贩售已经装配好的眼镜。本案的争议在于第三项规定的差别待遇,眼镜制造商未获得处方即不得配置眼镜或复制、更换镜片,然而眼镜贩售商却可以。联邦最高法院一致意见认为,同一领域内的罪恶也有不同程度的差别,因而需要不同方式的治疗。立法者可以采取“一次走一步”的措施,分阶段地逐步实现其目的。平等权所禁止的乃是造成不公平的差别待遇,而本案尚未达到该程度,从俄克拉荷马州来说,眼镜贩售商的该种行为可能不至于令人担忧,它们与被禁止的行为所引发的可能有所不同,因此该法律合乎宪法。在1961年的“麦格万诉马里兰州案”^[6]中,涉及马里兰州的“周日禁止营业法”规定,禁止在星期天贩售除烟草、糖果、牛奶、面包、水果、汽油、药品、报刊以外的任何商品。联邦最高法院判决认为,马里兰州该项法律根据商品种类所为的差别待遇是合宪的,因为宪法第十四条修正案允许州政府具有广泛的自由裁量权进行差别待遇,只有当差别待遇存在与立法目的的达成毫无关联性时才会有产生违宪的问题,原则上立法行为应该被推定为合宪的,亦即事实上产生某些不平等的结果只要有可想象

到的合理事实,可以使得该差别待遇获得正当理由,即可通过宪法上平等权的检验。从而立法者只有自己找到合理的理由和依据,认为为了民众的健康或者为了增加周日的愉悦气氛,允许特定的商品的贩售是有其必要的。

从铁路快运代理公司案、李光学有限公司案和麦格万案可以看出,在合理性审查标准的要求下,只要社会经济立法的差别待遇是出于一种合法的目的,即可被认为是合宪的。合理性审查标准对何为“合法目的”采取非常宽松的判断标准,法院极力避免对“目的”作任何价值判断,往往对社会经济立法所追求的“目的”进行合宪性推定,而社会立法的“目的”是否具备合法性,其实来自于法院自身的想象、臆测或者是立法者自己提出的说明材料。当立法目的难以确定时,法院就几乎等同于放弃审查,而完全顺从立法者的判断。合理性审查标准下,法院对社会立法的“目的”不作实质性审查,事先推定其具有合法性,而只要社会立法中的差别待遇条款与立法目的具有合理关联,这种差别待遇就不能被认为是违反宪法平等权的。而法院对于立法目的与差别待遇条款之间是否具有合理关联秉持非常宽松的态度,如果不是社会立法中的差别待遇条款属于完全不合理,否则不能仅仅以该项社会立法所采取的差别待遇分类标准不够完善或精确,就认为其违反宪法上的平等保护。换言之,在合理性标准下,手段与目的之间的关联性,既不需要如严格审查标准那样进行较深入的价值判断,也不要求数理上的精确程度,只要存在所谓的合理性即可。而且法院并不要求立法者负有阐明义务,也不依赖相关的立法材料作为判断的依据,只要凭据法院自身主观臆测的合理性即可通过平等权的检验。然而,正如斯蒂文斯法官所言:“难以想象某一种差别待遇,是无法通过可合理想象到的事实作为其正当化的依据的。如果不要求立法者积极的阐明义务,则无异于放弃审查。”^[7]

二 严格合理性审查标准:手段与目的的合理关联性

从20世纪70年代开始,法院逐渐强调社会立

法的立法手段须实质上促进立法目的,即手段与目的之间必须具有合理关联性。70年代以前仅根据“臆测的事实佐证”或“可想象的立法目的”所彰显的司法抑制实际上就是法院为立法者行为的一种背书。但是从1970年代以后,法院在判断立法手段与目的之间的关联性时,强调立法必须具有相当的事实基础,并且必须将相关的立法材料提交给法院,而不是由法院进行单方面的推测和想象,法院对于社会立法开始进入了强化合理性审查阶段。必须指出的是,法院所谓的强化合理性审查标准仍然只及于手段而不及于目的,而且手段上的审查要求仍低于严格审查标准。加重合理性审查仍允许政府部门拥有较大的自由裁量空间去选择其所追求的目的。

在1969年的“夏皮罗诉汤普森案”^[8]中,涉及康涅狄格等3个行政区的法律规定,凡是在该行政区内居住满一年的居民,不得提出社会福利金的申请。本案所争议的差别待遇在于同样具有申请资格的人,居住满一年的人可以提出社会福利金的申请,而未满一年者则不能提出申请。法院判决认为,根据一定居住期限所为的差别待遇,侵犯了宪法上所保障的迁徙自由,因此将审查标准提高为严格审查标准,而政府部门所提供的理由如果不是符合急迫的政府利益,就是与差别待遇不具有合宪性的关联。法院多数意见认为,即使采用过去的合理性审查标准,该法律也难逃违宪的命运。因为政府部门所提出法定期限的附加是为了确保公共救助计划的财政健全,因为这样会减少外地穷人迁入该行政区的诱因,以避免外地穷人大量涌入该区,而政府便有较为充足的预算来照顾长期居留的穷人。但是法院指出,虽然该立法的差别待遇对立法目的具有实质性促进,但是禁止外地穷人的迁入并非宪法所允许的目的。政府部门提出的第二个目的是为了减少那些只为获得较优厚福利的穷人迁入的诱因,但法院认为此目的所排除的群体显然过于宽泛,毕竟大部分移民并非只是为了得到更优渥的福利,而州政府在没有任何证据材料显示新迁入的移民单纯为了获得更优厚福利的目的。更为关键的是,州政府不应禁止那些为了获得更好福利的

穷人迁入,法院并不认为当一位母亲为了自身及其子女享有一个新的生活,便要受到低度的评价,其迁入的动机,无论是基于获得更为优厚的福利金,还是基于该州较好的教育设施,都应该受到同等对待。至于政府提出的第三个目的乃是着眼于新旧居民的缴税的多寡,法院认为如果此种目的可以成立,那么州政府亦可基于这一逻辑禁止新移民利用学校、公园和图书馆,并排除对其在治安和防火安全上的保护,而这些行为正是平等保护条款所禁止的。法院虽然肯定州政府维持其财政健全的努力,但是福利成本的降低并不能使此种差别待遇正当化。总之,法院认为州政府所为之差别待遇没有相当的事实基础,且与目的之间并不具有合理关联性。

在1973年“美国农业部诉莫雷诺案”^[9]中,涉及美国1964年颁布的“食品券法”规定,低收入家庭可以通过购买食品券的方式,从而可享受购买食品优惠,但如果家庭成员中有无血亲关系的人存在,那么该家庭便无法购买食品券。联邦最高法院判决认为,该法将家庭成员中有血亲关系的人排除在外的差别待遇违反了宪法上的平等保护。联邦最高法院指出,该法当初规定这一排除条款是为了防止所谓“嬉皮士”参与食品券优惠计划,而在平等权的保障下,仅仅为了不让那些政治上不受欢迎的群体获得利益,不能使一立法目的正当化的。虽然政府所提出的目的意在减少欺诈的情形,但该法已经在其他条文已经就此进行了规范,且在实施效果上,该法条真正排除了并非是那些滥用食品券优惠的家庭,反而是那些确实需要救助的人。因此该法所为的差别待遇已并非单纯的不够精确的问题,而是根本欠缺合理的基础,因而违反宪法上的平等保护。

在1980年“美国退休职工委员会诉弗里兹案”^[10]中,涉及1974年以前的联邦法律曾经允许在铁路局与曾经在铁路局工作过的职工在退休后可以同时领取铁路局的退休金和社会福利金。然而在联邦政府财政负担越来越大的情况下,国会于1974年通过法律限制领取双份津贴的主体资格。依据该联邦法律,1975年1月以前不具备领取铁路

局退休金的10年服务资格者,就不再能申请领取该退休金;而已退休的人并已在领取退休金的,仍然可以继续领取该退休金,从而依然可获取双份利益。对于那些尚未退休的人员而依据旧法可领取退休金者,只有那些在1974年仍在铁路局工作或者至1974年底其所从事的工作与铁路运输事业有现时相关的人员或已经在铁路局服务满25年的人员方可领取。该法律的争议点在于那些原本依据旧法可申领退休金的尚未退休人员,依据新法便无法领取该退休金。联邦最高法院判决认为,立法者基于逐步限缩受益者范围的目的,在受雇员工中实行差别待遇,并非宪法上所禁止。问题在于立法者所采取的手段是否出于明显的恣意和不合理,而本案并未发生此种情形。因为立法者乃是为了保障员工之间的相对公平性,对于铁路局在职员工提供退休金。立法者可能认为铁路局在职员工或者从事与铁路事业有现时关联的人,相较那些不再在铁路局工作的人更具有享受退休金的正当性。对于退休的员工提供较为优厚的保障乃是一种合法的目的,而以服务期作分类标准具有合理的基础,手段与目的之间存在“相当的而实质”的关联。而布伦南法官在其不同意见书中指出,合理性审查不应是不具有任何瑕疵的,在合理性审查标准的检验下,该项差别待遇不仅与立法目的之间不存在合理关联,甚而妨碍该目的的达成。因为该项立法的主要目的乃是为了原本有资格的退休金保留其退休金,但在实施效果上造成了1974年前即享有退休金资格者,其退休金被剥夺,因此该差别待遇与立法目的之间是相互冲突的。

在1981年“施威克尔诉威尔逊案”^[11]中,美国“社会安全法”下的补充性收入保障计划是提供有需要的老年人、盲人和残疾人生活津贴,但是对于在公立精神疗养机构的需受照顾的老年人、盲人和残疾人则不予提供,除非该机构能替他们代为领取联邦医疗照顾基金。该项计划将受益人分为两类,即公立精神疗养机构中的需照顾的老年人、盲人和残疾人与其他需照顾的老年人、盲人和残疾人,前者必须由疗养机构代为领取津贴,而后者可直接领取。联邦最高法院认为国会对于如何分配有限资

源具有裁量的权限,在进行分配时难免会牺牲某些有需要的人,但关于金钱给付的立法行为应受到强烈的合宪性推定,法院不能因为还存在其他更完善的手段存在。即相关的差别待遇无法合理增进立法目的,法院可通过有限的立法资料,推导出差别待遇乃是国会深思熟虑的产物。然而,由鲍威尔等4位大法官参与的不同意见书则强调,在合理审查标准下,判断相关差别待遇是否流于恣意无法脱离立法目的而独立考察,而所谓的立法目的,法院应秉持独立、怀疑的态度。^[12]如果该立法目的仅仅凭着政府部门的阐述而没有其他坚实的资料佐证时,法院应要求立法手段与立法目的之间具有“相当与实质性的关联”,对立法手段的要求提高后,同时也是间接地审查立法目的的合理性,而不至于落入逻辑上的错误。因此,在本案中,政府拒绝给予福利金没有合理的理由,因为立法者给予了相同情况的低收入老年人、盲人和残疾人差别待遇,这一未予解释的差别待遇无疑是立法者的疏忽。

从诸多案例法院的判决来看,严格合理性审查标准可以说是强度介于合理性审查标准与严格审查标准之间的一种审查模式,它要求当法院采用合理性审查标准时,政府必须承担阐明义务,以检验所为差别待遇的手段与目的之间的关联性。此外,严格合理性审查标准也强化了当代法院的角色。虽然长期以来法院所秉持的司法自我抑制强调对政治程序的尊重,以确保人民将其意见通过选举权的行使体现于公共领域。然而,这并不意味着法院应该完全规避手段与目的之间的关联性审查,因为手段上的审查可以促进人民意志在立法行为的政治领域中得到更为充分地体现,从而提升政治程序的品质。严格合理性审查标准要求法院评估和判断手段与目的之间的合理关联性,而非凭据自身的主观臆断的和猜想的正当性根据。只是关于目的的界定在实际操作中存在一些难题,无论是法院的主观判断,抑或是通过文义解释的方式推衍出来,其实都包含了法院针对立法事实作某种宪法上的判断。而立法事实的评价并不适宜由法院作出,相关立法所涉及的事实问题也会突显出司法功能上的局限,因此由立法者担负事实阐明义务,不仅可

以避免司法判断流于恣意,也具有某种分担政治责任的功能。在严格合理性审查标准下,手段与目的之间必须有切实的关联性,亦即所为的差别待遇必须具有坚实的理由,而法院藉以判断的基础则有赖于政府部门所提出的事实材料,也不再任凭法院的主观想象。严格合理性审查标准在手段要求上的特色,提高了对手段要求的审查强度,赋予了立法者某种立法论证的责任,同时也使得法院的说理、论证渐趋完整。

根据立宪主义的精神,现代福利国家的社会性立法应该符合平等权的要求,避免社会立法出现资源分配不公而侵害社会弱者的平等保护权利的情形。在美国法上,传统上法院对于社会立法内容的平等权审查较为审慎,通常尊重立法者的专业判断,拒绝对社会立法进行合法性审查。但是随着福利国家的发展和权利意识的提高,美国法院开始运用合理性审查标准来进行较低程度的介入,其考察立法目的与手段之间的关联性,但对于目的与手段之间的关联性持较为宽松的态度,只要差别待遇不属于极为不合理,即可认定为符合宪法。从20世纪70年代开始,美国法院逐步强化了合理性审查的标准,强调社会立法的手段必须实质上促进立法目的的实现,立法内容应该具有相当的事实基础,而非凭据法院自身主观臆测的合理性进行判断,立法机关应当承担具体的阐明义务和论证的责任,从而限缩了立法机关的自由裁量权,以确保社会立法的平等权保护力度。

参考文献:

- [1] Lochner V. New York 198 U. S. 45 (1905) [EB/OL]. [2012-07-27]. http://www.pbs.org/wnet/supreme-court/capitalism/landmark_lochner.html.
- [2] West Coast Hotel Co. v. Parrish, 300 U. S. 379 (1937) [EB/OL]. [2012-08-10]. http://www.encyclopedia.com/topic/West_Coast_Hotel_Company_v._Parrish.aspx.
- [3] United States v. Carolene Products Co., 304 US 144 (1938) [EB/OL]. [2012-08-09]. <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/304/144/case.html>.
- [4] Railway Express Agency Inc v New York 336 U. S. 106, 112-113 (1949) [EB/OL]. [2012-08-12]. <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=336&invol=106>.
- [5] Williamson v. Lee Optical Co., 348 U. S. 483 (1955) [EB/OL]. [2012-07-27]. <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=348&invol=483>.
- [6] McGowan v. Maryland, 366 U. S. 420, 466 (1961) [EB/OL]. [2012-08-13]. <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/366/420/case.html>.
- [7] FCC v. Beach Communication, Inc., 508 U. S. 307 (1993) [EB/OL]. [2012-08-20]. <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/508/307/>.
- [8] Shapiro v. Thompson 394 U. S. 618 (1969) [EB/OL]. [2012-08-18]. <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/394/618/>.
- [9] Department of Agriculture v. Moreno, 413 U. S. 528 (1973) [EB/OL]. [2012-08-15]. <http://www.invispress.com/law/conlaw2/moreno.html>.
- [10] United States Railroad Retirement Board v. Fritz, 449 U. S. 166, 174-175 (1980) [EB/OL]. [2012-08-19]. <http://openjurist.org/685/f2d/1041/frock-v-united-states-railroad-retirement-board>.
- [11] Schweiker v. Wilson, 450 U. S. 221, 230 (1981) [EB/OL]. [2012-08-13]. <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/450/221/case.html>.
- [12] 陈雄. 国家权力与公民权利的规范理论[M]. 北京: 法律出版社, 2012: 114.

责任编辑:黄声波