

# 低收入社會救助給付與設籍限制之違憲 審查——*Saenz v. Roe* 一案判決之分析\*

雷文攻

中原大學財經法律學系

e-mail: wenmay@cycu.edu.tw

## 摘要

本文根據一九九九年聯邦最高法院對 *Saenz v. Roe* 一案之判決，檢視州政府限制新到居民受領低收入社會救助給付時，州民基於聯邦國民基本權所得主張之權利，以及聯邦最高法院介入違憲審查所適用的審查基準。本文認為，此一問題牽動到政治主體的成員，對於「我們／他們」的想像與抉擇，而聯邦最高法院在 *Saenz* 案引用權利或豁免權條款所保障的聯邦國民基本權，適用嚴格審查基準，限制州政府在社會福利政策上之主權行使，固然難脫過度保障低收入福利的嫌疑，但透過這樣的連結，也開發了遷徙自由作為聯邦國民基本權的地位在聯邦制度與民主政治的重要意義，並且設定了近年來聯邦最高法院限制州權的一個重要的底線。

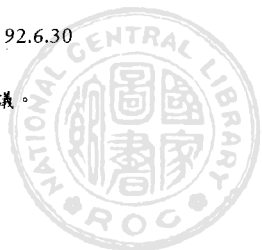
**關鍵詞：** 設籍限制、遷徙自由、社會救助、聯邦主義

---

投稿日期：91.11.4；接受刊登日期：92.6.17；最後修訂日期：92.6.30

責任校對：黃錦香、林碧美

\* 作者感謝黃昭元教授、張文貞教授以及兩位審查委員的寶貴建議。



## 壹、問題之提出

近代民主國家的理念，上溯至社會契約論，隱涵著人民放棄自己一部分的自由與財產，同意接受國家行使公權力，以換取國家對於自己的保護與照顧。在這樣的結構之下，每個國民在國家的範疇之內，不再是孤立的個人，而是這個國家的一個成員，一方面效忠於其所屬的國家，一方面享受這個成員的身分伴隨而來的各種權利義務(membership)(Smith, 1997: 13)。這些權利以國民基本權的形式存在，通常包括國民平等參與政治過程、自由從事經濟活動以及基本生活需求免於匱乏的權利。本文所要探討的主要是福利國家中的國民基本生活需求免於匱乏的權利，尤其是低收入的福利津貼的部分。

在一個福利國家之中，基於每個國民歸屬於一個集體所擁有的權利義務，每個國民無論是鰥寡孤獨、老弱殘病，都能夠依賴其他成員基於社會連帶關係所形成的安全網，有尊嚴地維持其生活的基本需求。雖然所有成員之間彼此不可能全都認識，但一種相互連結的意象活在每個成員的心中，因此每個國家或社會，一如一個範圍有限的「想像的共同體」，<sup>1</sup> 形成「我們」的範疇，成員彼此發展出一種互相扶持的同胞愛，願意為其他成員犧牲奉獻。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 「想像的共同體」一語來自人類學宿儒班納迪克·安德森(Benedict Anderson)對於「民族」如何形成的解釋：他認為民族是一種範圍有限的、具有主權的「想像的共同體」。參見吳叡人(1999: 10-12)。本文雖然不是討論民族的起源，但福利國的國民彼此間的社會連帶關係，也有類似的性質，因為僅僅是生活於同一領土上的事實，或者法律上的國民身分，並不當然保證彼此間能夠享有社會連帶關係。以 Saenz v. Roe 一案為例，雖然新到居民在法律上已經是同一州的州民，但由於前述「相互連結的意象」並不存在於既有州民與新到州民之間，州法對於新到州民進行設籍期間的差別待遇。

<sup>2</sup> 相較於志願性的慈善團體，福利國無論是以前收或強制性社會保險來維繫，均以法定義務的形式，課予每個國民扶助其他人的義務，因此彼此為彼此犧牲奉獻未必是出於主觀意願，除非這些社會立法是透過民主程序立法通過，因此本文假設這些福

但憲法也保障地方自治，同一國家不同縣市的成員，有權根據其需求、資源、價值觀以及參政權的行使，構築出不同的地方法令、在地文化與生活形態。因此，同一個民族國家之中，歸屬於不同政治主體的成員間常會出現「我們／他們」的分野，例如在地方自治事項上，有本縣(市)民眾與外縣(市)民眾之分別，外縣市或外州民眾不得選擇當地的首長，也不得享受當地民眾的福利。然而，在不同地方自治主體之間區分「我們／他們」，卻可能抵觸了一個國家之中，全體國民基於社會連帶關係對於「我們」的想像，並損及國家成員的團結意識與社會連帶關係。

本文所要探討的問題即是，當州政府限制新到州民受領低收入社會救助的權利時，聯邦最高法院如何平衡國民基本權與州主權之間的齟齬？民主國家保障國民在國家之內，可以自由地遷移到不同的縣市或州。不過，新到居民在尚未遷移以前，不可能參與該州立法對於新到居民進行差別待遇的決策過程，爭取一個對自己有利的社會立法，即使定居之後，新到居民相較於舊居民處於少數，在參與政治過程作第一重的價值判斷上，也位於結構上的弱勢。倘地方政府基於憲法保障地方自治，對於新到居民受領低收入社會救助給付進行差別待遇，新到居民是否得以憲法對國民基本權的保障對抗之？國家有何權力並根據何種標準介入？

美國聯邦最高法院一九九九年的 *Saenz v. Roe*<sup>3</sup> 一案，提供一個檢視上述問題的機會。該案涉及加州限制新到州民必須設籍<sup>4</sup> 滿一

---

利國均是民主國家，而不處理共產極權國家的社會福利制度。

<sup>3</sup> *Saenz v. Roe*, 526 U.S. 489 (1999).

<sup>4</sup> 美國各州並沒有如我國一樣的戶籍制度，因此嚴格說來，要成為一個特定州的州民，並不需要向某一個行政機關辦理設定戶籍之要式。但由於州民往往可以享有州立大學學費之優待或參與州政府公職等權利，倘若一個人要主張自己屬於某一州之州民，當事人除了需要證明自己有居住該州之客觀事實以外，還必須證明其具有永久居住該州之主觀意圖，提出其已在該州辦理投票登記、取得該州駕照或專門技術

年以上，才能受領加州的低收入社會救助給付。聯邦最高法院以保障「國民」的遷徙自由為由，罕見地引用美國聯邦憲法增補條文第十四條的「權利或豁免權條款」(privileges or immunities clause)，判決加州州法違憲。

這個判決在近年來引起美國學界熱烈討論，不是因為它的結論，而是因為法院達成結論所採取的手段與審查基準，有兩個值得注意的特點：首先，該判決引用早已形同具文的「權利或豁免權條款」，這個條款在一八七三年的「屠宰場判決」(Slaughterhouse Cases)以後，已經鮮少被用來宣告任何政府行為違憲，長期以來被視為沒有實際作用的條文，*Saenz* 判決一經公布，重新引發了學界對於該條意涵與功能的研究興趣。<sup>5</sup> 第二，與前面一點有關的是，學者開始揣測「權利或豁免權條款」是否會取代備受爭議的「實質正當法律程序」(substantive due process)，成為法院揭示憲法上不成文基本權的依據。

*Saenz* 一案顯現美國聯邦制度下，州的權限與聯邦國民基本權間發生之齟齬。但作為一個台灣學者，由於我國體制屬於中央集權而非聯邦制度，<sup>6</sup> 抑且憲法第二十二條作為不成文基本權的依據，向來並無疑義，因此本文對 *Saenz* 案感興趣的焦點，主要不在於大法官有關聯邦主義的立場，毋寧在於：倘若州就憲法所保障州權限事務，對於新到州民受領低收入社會救助進行差別待遇時，新到州

---

人員等證照、與繳納該州州稅等事實之佐證，因此雖然本文「設籍」所指稱之原文為「resident」，但為了區別設籍與單純居住之客觀事實，仍有所不同，本文仍將其譯為「設籍」而非「居住」，謹此說明。

<sup>5</sup> 由於屠宰場判決是憲法增補條文第十四條增訂以後，聯邦最高法院首度適用該條的判決，經過這樣的限縮與不當解釋，使得該條款從此以後鮮少被人引用。參見 Newsom(2000: 698)，及 Tribe(2000: 1320-1331) 的說明。

<sup>6</sup> 聯邦制度是指根據憲法，某些事項完全屬於地方之權限，中央政府無權干涉；某些事項則完全屬於中央之權限。參見 Linz(1997: 13) 的說明。

民是否可以基於聯邦憲法之國民身分主張任何權利？大法官如何平衡國家、地方與人民三者之間的權力／權利？審查基準為何？

上述的問題意識有兩個面向：一個是有關社會福利法的實體面向，另一個是有關違憲審查的制度 (institution) 面向。在實體面向的問題意識，如前所述，一個政治主體內部成員的社會連帶關係，事實上是一個「想像的共同體」，在區分出「他們」的同時，也強化了對於「我們」的向心力與歸屬感。不過，當社會福利主要由各州立法與執行時，一個外州的州民在國家的層次上固然是「我們」，但在地方層次上就成了「他們」。州對於新加入成員受領低收入社會救助增加設籍期間之限制，攸關究竟「誰」對於「我們」的「想像」優先：是國民還是地方人民？*Saenz* 案引用塵封已久的「權利或豁免權條款」重新引發了人民兼具州民與國民的雙重身分，對於地方自治的福利津貼的意義，值得深入檢討。

延續前述實體面向有關「誰的想像」的問題意識，本文對 *Saenz* 案制度面向的問題意識，是「如何想像」的問題。這個問題所關心的是，「有權」作決策的個人或機制「如何」運作，即：將違憲審查制度視為一個決策制度 (decision-making institution)，基於聯邦最高法院獨特的審查成員組成、審查程序與審查基準等決策條件，關心其民主政治中制衡「多數決」的角色。由於基本權違憲審查的案件，往往涉及意見無法在政治決策過程獲得代表或支持的弱勢個人，挑戰民主多數決通過的法律，以確認憲法對個人基本權保障的界限與內涵 (Hart, 1980: 73-183)，職司違憲審查的大法官對於憲法解釋所採取的論述方式、架構與基準，往往決定了弱勢個人是否／如何能夠在此政治結構獲得法律上的救濟。當美國憲法充其量僅對社會福利提供保障程序，<sup>7</sup> 而低收入社會救助在憲法的聯邦制度下

<sup>7</sup> 有關社會福利給付在美國憲法上所受的程序保障，參見 *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970); *Mathews v. Eldridge*, 424 U.S. 319 (1976)。另請參見雷文政 (2000:



又屬於各州州權下，聯邦最高法院如何在 *Saenz* 案建立違憲審查的架構，達成迂迴保障新到低收入州民的目的，十分富有啟發性。

爲了檢視 *Saenz v. Roe* 對於上述問題的啓示，本文分析三個層次的問題：首先是，從社會福利理論與政策而言，對於新加入地方自治團體的成員，是否可以因爲其新來者的身分，對其行使權利與負擔義務進行任何差別待遇？其次，從聯邦制度而言，當州政府基於地方自治，對於新加入成員受領低收入社會救助給付進行差別待遇時，這些新到州民基於聯邦國民的身分，是否得主張任何權利？<sup>8</sup> 第三，職司釋憲的聯邦最高法院應該根據何種審查基準審查上述的問題？

以下首先略述 *Saenz v. Roe* 之梗概，再檢討低收入社會救助設籍限制之理論與政策的正當性。由於設籍限制的正當性攸關國家、地方與人民三者間權力／權利的角力，因此本文繼而檢視 *Saenz* 案中，被法院引用爲折衝三者權力／權利的遷徙自由在聯邦與民主憲政的獨特意義與功能。不過，單單遷徙自由，仍然無法完全解釋 *Saenz* 案大法官限制州法不得對新到州民進行差別待遇的原因，因此本文第五節分析大法官根據美國聯邦憲法增補條文第十四條「權利或豁免條款」所提出的「國民基本權」之範疇以及審查基準。

---

119-122) 相關的討論。

<sup>8</sup> 這些問題，對照我國社會福利與憲法，饒富意義：不同於美國，我國憲法第十條明文保障遷徙自由，憲法第一〇八條則將「社會立法」列爲中央立法並執行，或交由省縣執行之事務，但縣市則就當地之公益與慈善事項，享有立法並執行的權力，除了中央立法之社會福利以外，對於當地社會福利的執行，以及超出中央社會福利的立法，享有廣泛的裁量空間。因此，我國各縣市往往基於地方自治之權限，就其所辦理之社會福利，限制設籍一定期間以上之市民，方得受領。不過，對於中央立法且授權其執行之社會福利，地方不得增加中央立法所無之限制，否則逾越法律保留原則而無效。參見我國最高行政法院八十九年度判字第2995號判決。限於本專刊之主題，以及本文之篇幅，筆者將另行為文檢討我國的相關問題，但 *Saenz* 一案之判決，值得我國參考。

本文認為，*Saenz* 案之結論，由於涉及國民維持生活的基本需求，以及參與地方自治的基本憑藉，大法官判決州法違憲的結論十分允當。抑且，由於低收入的新到居民，在參與該州的政治決策過程上，具有結構上的弱勢，因此大法官採取嚴格審查基準的手段，也深具意義。然而除了基本生活需求以外，「權利或豁免權條款」指涉「國民基本權」的外延廣度將決定聯邦法院介入州主權的範圍，而聯邦最高法院又具有反多數決的特質，因此除非涉及地方自治弱勢者基本生活需求的滿足，否則聯邦最高法院認定國民基本權的範圍時，所採取的審查密度不宜過寬，以免斷傷地方自治住民自決的權利。

## 貳、*Saenz v. Roe* 判決梗概

一九九二年加州通過一項法律，限制從美國國內其他州遷移過來的新居民，倘若設籍未滿十二個月，最多只能領取其在原州所領取福利津貼的額度。本案涉及兩個爭議：(1) 加州法是否合憲？以及，(2) 一九九六年聯邦社會安全法授權各州作這樣的設籍限制，是否會影響違憲之認定？相較於聯邦最高法院近年來維護州主權的一貫立場，<sup>9</sup> *Saenz v. Roe* 罕見地引用了「權利或豁免權條款」，以七票對二票的比數判決州法侵害了州民同時作為聯邦公民的權利，而且聯邦國會本來就不得授權各州作出違憲的行為，因此加州

<sup>9</sup> 自從一九三五年新政以來，美國聯邦最高法院向來對於認定國會的權限十分寬鬆，尤其是當國會引用州際通商條款時，更是如此，例如 *Wichard v. Filburn*, 317 U.S. 111 (1942); *U.S. v. Darby*, 312 U.S. 100 (1941)。這個趨勢長達半世紀。但自一九九五年的 *U.S. v. Lopez*, 514 U.S. 549 (1995) 開始，最高法院一連串的判決均宣告聯邦法律侵犯州的主權，例如 *Alden v. Maine*, 527 U.S. 706 (1999); *Coll. Sav. Bank v. Fla. Prepaid Postsecondary Education Expense Board*, 527 U.S. 666 (1999); *Printz v. U.S.* 521 U.S. 898 (1997); *Seminole Tribe v. Florida*, 517 U.S. 44 (1996) 以及 *U.S. v. Morrison*, 529 U.S. 598 (2000)。

法違憲而無效。<sup>10</sup>

主筆該判決的史蒂芬斯大法官 (Justice Stevens) 認為，雖然聯邦憲法並未明文保障遷徙自由，但是聯邦最高法院早在一九六九年的 *Shapiro v. Thompson* 判決，即已承認遷徙自由受憲法保障。該判決認為遷徙自由為憲法保障國民不受政府侵害的基本權之一，所有國民均得自由活動於國家領土之範圍，不受其他法律或行政命令非法之限制。因此，假如某州制定最低設籍期間 (durational residency requirements) 而限制進入該州之國民的遷移權利，則為憲法所不允許。聯邦最高法院進一步認為，對州民與新到移民作分類之差別待遇，已經構成對國民行使遷徙自由的處罰，並且違反平等條款 (Equal Protection Clause) 之規定，未符合增進政府利益之必要，因此該法違憲。

加州政府辯稱，不同於 *Shapiro* 案，法律限制設籍期間之目的並非限制他州居民遷徙自由，因為他們移入後之第一年內，並非完全不能領取任何福利津貼，只是不得高於過去其在他州領取的額度而已。加州政府主張，因為他們並沒有侵害任何基本權，聯邦最高法院審查本案應依較寬鬆的合理基準審查。在此審查基準之下，由於該法為加州每年節省一億零九百萬美元之支出，有助於加州財政的健全，並且可以遏止外州民眾貪圖加州比較高的福利津貼，移居到加州來，這與重要之政府利益具有實質關聯性，該法應屬合憲。

聯邦最高法院並未接受加州政府的主張。主筆的史蒂芬斯大法官界定本案所適用的審查基準，他認為新移民具有兩種政治地位：

<sup>10</sup> 根據論者的研究，*Saenz* 一案是聯邦最高法院有史以來第二次引用該條款判決州法違憲。第一次引用該條款宣告州法違憲的判決是 *Colgate v. Harvey*, 296 U.S. 404 (1935) 在該判決中，法院認定對居住該州民眾的外州收入課徵所得稅之州法是違反該條款，因而無效。但該案所立下的先例，在五年後被 *Madden v. Kentucky*, 309 U.S. 83 (1940) 一案推翻。參見 Zietlow (2000: 296, 註 90) 的說明。

一個是州民身分、一個是國民身分，「這使得新移民主張應該享有和其他州民相同的權利，特別有力，僅僅是合理或中度的審查基準，都不足以作為審查居住未滿一年的新移民是否受到歧視的基準。比較合適的審查基準或許比 *Shapiro* 案所揭櫫的基準更屬於特定類型，但絕對不會更不嚴格。」<sup>11</sup>

在上述的審查基準之下，史蒂芬斯大法官質疑加州對於新到州民設籍期間長短進行差別待遇，對於行使遷徙自由的人民已達到一種「處罰」的效果，而構成對遷徙自由之限制。基於下列三個理由，大法官認為，此種對基本權的限制，無法通過違憲審查的檢驗，因為加州限制新移民領取全額之社會救助給付，並沒有重要的政府利益：首先，雖然加州之福利津貼較其他州為高，但其生活費亦不便宜，因此意圖藉由遷徙來領取較高的福利津貼之人並不多，不能以此理由而加重無此動機之人的負擔。

其次，加州以維護財政健全為由，認為執行該法每年可為加州節省一億零九百萬美元之支出。法院的多數意見認為，問題不在加州節省預算之動機是否合理，而在於為達成此一目的而採取差別待遇本身就違憲，因為憲法增補條文第十四條並不允許政府因為居民居住時間長短而給予不同待遇。

最後，一九九六年聯邦國會通過之聯邦社會安全法雖然授權各州基於「最低設籍期間」發放津貼，但這種授權並不能夠使加州法

<sup>11</sup> 526 U.S. 489, 502 史蒂芬斯大法官判決原文為“the appropriate standard may be more categorical than that articulated in *Shapiro*, but it is surely no less strict”，其中“categorical”一字，作一般用語時為「明確」之意，但相較於 *Shapiro* 判決究竟是否屬於聯邦最高法院判決先例適用嚴格審查基準的類型，迭有爭議，史蒂芬斯大法官隱然認為 *Saenz* 一案更符合特定類型，而其所適用的審查基準並不比 *Shapiro* 所適用的嚴格審查基準寬鬆，因此此處作上述翻譯。至於 *Stevens* 大法官所謂的類型，究竟為何？本文認為當指 *Saenz* 判決引用「權利或豁免條款」所保障的「遷徙自由」，由於其屬於聯邦憲法所保障的「基本權」的類型，向來即適用嚴格審查基準。參見本文第五節第三點的討論。

合憲。史蒂芬斯大法官認為，倘若此種立法違憲，縱使是國會授權，也不會改變州法抵觸憲法增補條文第十四條的事實，因為憲法除了拘束州之外，也拘束聯邦，最高法院一再強調，國會不得授權各州作出違反憲法增補條文第十四條的行為。<sup>12</sup> 職是，*Saenz* 案的判決最後以七票對二票的票數，認定加州州法違憲無效。

雖然這個判決的結論符合 *Shapiro* 案判決先例，並不令人意外，但主筆的史蒂芬斯大法官所選擇的違憲審查架構，卻衍生了幾個問題，值得進一步檢討：首先，地方限制新到居民受領低收入社會救助給付在政策上的利弊得失究竟如何？其次，本案涉及加州低收入社會救助給付，原則是屬於州權之範疇，聯邦最高法院代表聯邦政府介入的正當性為何？第三，聯邦最高法院進行審查時採用的嚴格審查基準，其根據為何？是否妥當？下節首先檢視第一個問題，第四節與第五節進一步分析第二、三個問題。

## 參、美國聯邦主義與低收入社會救助給付設籍限制之理論與政策

美國聯邦憲法對於州的主權原本有十分明確的保障，除了聯邦憲法明文例示的事項以外，均屬州的權限，聯邦政府不得侵犯之。聯邦憲法第一條第八項臚列了聯邦國會立法的權限，包括爲了提供美國國防與社會福祉的需求而課稅或舉債的權力、管制國際與州際通商的權力、訂定移民歸化美國的統一法令、鑄幣的權力等十八項。其他未例示的權力，則屬州的權限。

在聯邦與州這樣權限劃分之下，美國聯邦憲法的立憲者所想像的美國，不僅僅是美國境內各州的集合體，<sup>13</sup> 而是一個獨立於各州

<sup>12</sup> *Townsend v. Swank*, 404 U.S. 282, 291 (1971).

<sup>13</sup> 美國獨立革命成功以後，各州代表原本考慮過邦聯制度 (confederation)，由原本即



之外，直接由聯邦公民組成的單一政治共同體。<sup>14</sup> 因此，每一個美國人民不但具有居住該州的州民身分，就前開憲法列舉之外的事項，直接受到州法與州政府的管轄；每一個美國人民也具有美國國民的身分，就前開憲法列舉的事項，直接享受聯邦法令與聯邦政府的管轄。

不過，究竟哪些事項屬於聯邦、哪些事項屬於州的主權，由於事涉聯邦與州間權力的角力，並不是沒有爭議，往往隨著聯邦與州的權力消長、以及聯邦最高法院的態度而呈現拉鋸的狀態。在一九三〇年代新政時期以前，聯邦最高法院大體維持聯邦與州權限均衡的局面，在許多判決中宣告聯邦政府許多積極的施政與立法侵害州權而違憲。<sup>15</sup> 一九三五年，當羅斯福總統推行新政，試圖挽救因為經濟大蕭條而崩潰的經濟與社會秩序，通過許多大幅擴張聯邦政府權限的法律後，聯邦最高法院即開始對於「州際通商條款」等聯邦權限，作十分寬鬆的認定。<sup>16</sup> 這股趨勢直到近年又轉趨保守，判決結果往往偏向保障州權。<sup>17</sup>

聯邦政府與州政府權限的這種拉鋸，也表現在社會福利的議題

---

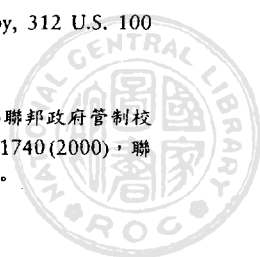
具有自治傳統的各州組成一個鬆散邦聯，不過無論外交上或軍事政策上，卻難以取得各州團結一致，因此在一七八七年所公布的憲法前言中，即以「我們美國人民 (We the People of the United States)」之名，而非「各州」之名，成立聯邦。參見 Stone et al. (1996: 147-148) 的說明。

<sup>14</sup> 參見史蒂芬斯大法官在 *U.S. Term Limits v. Thornton*, 115 S. Ct. 1842 (1995) 中的論證；Marshall 大法官在 *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316, 435-436 (1819) 的論證；另請參見 *FERC v. Mississippi*, 456 U.S. 742, 791 (1982) O'Connor 大法官的部分協同、部分不同意見書。

<sup>15</sup> 例如參見 *Wickard v. Filburn*, 317 U.S. 111 (1942); *U.S. v. Darby*, 312 U.S. 100 (1941)。

<sup>16</sup> 參見 *NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937)。

<sup>17</sup> 例如參見 *U.S. v. Lopez*, 115 S.Ct. 624 (1995)，聯邦最高法院認為聯邦政府管制校園槍枝的立法侵害州的主權而違憲。*U.S. v. Morrison*, 120 S. Ct. 1740 (2000)，聯邦最高法院認為聯邦政府有關家庭暴力的立法因侵害州權而違憲。

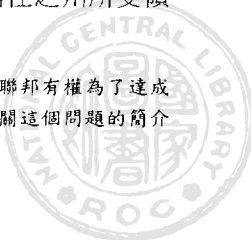


上。基於地方上的各種慈善與公益活動向為濟貧行動主要來源的傳統，所以在一九三五年聯邦政府訂定社會安全法 (Social Security Act) 以前，美國人民低收入社會救助原則上由州政府與郡政府提供 (Katz, 1986: Part I)。一九二九年美國全國發生經濟大蕭條，失業人口與貧窮人口遽增的結果，各地州政府與民間慈善團體無力因應，促使羅斯福總統提出新政，由聯邦政府建立了包括年金、失業保險與低收入救助的全國性社會安全體系 (Katz, 1986: Part II)。不過，基於憲法對於聯邦與州權限的劃分，各州得自行決定是否接受聯邦政府補助，配合聯邦政府提供失業或低收入的社會救助給付。<sup>18</sup>

在前述美國聯邦制度的結構下，低收入社會救助之決策，主要是由州的立法機關作第一重的價值判斷：人民透過選舉州議會的民意代表以及州長的方式，反映當地人民對於低收入社會救助的需求與價值抉擇，包括請領人應具備的資格、請領條件、給付額度與期間等等，以實定法的方式，建構屬於該州的社會連帶關係體系。倘若這些經費來自聯邦政府補助，聯邦政府通常會提供一個框架性的立法，就接受聯邦補助各州的低收入社會救助做最低程度的規範，再經由各州議會與行政機關決定具體內容，接受聯邦補助各州所訂定的法律，不得違反聯邦的框架。倘若人民對於行政機關依法發放低收入社會救助給付的裁量有爭議，得向州法院提起訴訟，尋求救濟。州法院再根據憲法與法律的框架，作第二重的價值判斷。

職是，在聯邦制度下，低收入社會救助是美國各州地方自治的事項，外州的州民原則上無權享有與該州州民同等的待遇。但各州可否限制**新到州民**受領低收入社會救助給付的權利？例如在尚未設籍滿一定期間以前，所領之金額不得多於在先前居住之州所受領

<sup>18</sup> 至於年金的部分，聯邦政府則引用聯邦憲法第一條第八項——聯邦有權為了達成「社會福祉」課稅的依據——逐步強制全國就業人口納保。有關這個問題的簡介與合憲性爭議，參見雷文政 (2000: 107-112)。



的額度？這個問題對於比較富裕、且社會福利給付內容較佳的州是至為迫切。

本質上，這個問題涉及福利國作為一個風險連帶的集體，以及它如何對待不同成員並定義成員彼此間的關係。因此，首先必需先探究何以一個政治主體要提供任何福利給其成員。資本主義的市場經濟在創造利潤與滿足民眾自我實現的同時，也會製造貧窮與相對弱勢的民眾，當後者嚴重到一定的程度，貧窮的人民會鋌而走險，不顧任何法律與道德的約束，進行暴動或革命，造成危及前者的實現，因此英國社會福利學者 T.H. Marshall 提出「平等國民權」(equal citizenship) 的概念 (Marshall, 1977)，來說明福利國家的功能與理論基礎。<sup>19</sup> 不同於帶有貶抑弱勢者意味的殘補式 (residual) 社會救濟，在福利國的理念下，沒有任何人是特別優越或特別低下的，基於人性平等，每個人作為一個成員，都具有相同的價值，也都享有這個團體成員完整的權利義務 (full membership)，包括參與政治的權利、受到法律保障的權利，以及受領社會福利的權利 (Moon, 1988:42)。

受領社會福利的權利和參與政治權利及與其他法律上的權利不同，它通常要求國家積極地對人民提供保護與照顧，因為它是協助人民行使參政權與其他法律權利的憑藉之一；倘若連最基本的生活需求都無法獲得滿足，人民不能夠成為一個積極參與民主政治的公民 (Moon, 1988: 43)。除了這個理由以外，國家還有積極的誘因要提供社會福利，因為對於國家而言，社會福利是一種對於人力資本的投資，確保國民接受適當的教育、醫療與福利，也有助於培養優質國民，進而增進國家明日的競爭力，確保社會秩序安定，凝聚國民對於國家的認同與團結意識，並且滿足人們對於正義的要求

<sup>19</sup> 有關平等國民權的相關討論，另請參見 Moon(1988: 42-51)。



(Fullinwider, 1988: 261-263)。

一個衍生的問題是，各個政治主體是否有義務讓非成員享受這些權利？根據常理推斷，倘若答案是肯定的，將會使各州競相降低社會福利給付水準(racing to the bottom)：一方面避免其他州的成員爲了享受較好的福利水準而遷移過來，增加該州的負擔；另一方面也藉此推卸責任，促使自己州的弱勢民眾自行遷移到福利內容更好的州(Carens, 1988: 42-51)。因此除非是基於人道或平等互惠的例外狀況，否則原則上各個政治主體會儘可能將資源保留給自己的成員，不保障「外人」享受同樣的權利。

前述的答案，建立在一個前提下，也就是說這些遷入的人保留他們原始州民的身分，至少暫時不屬於居住州的成員。問題是，倘若其在遷徙之後，有意識地「選擇」成爲當地的公民，一個州可否限制新到的州民，在設籍未滿一定期間之內，不得完整地享受其他成員所享受的權利(full membership)？這是 *Saenz* 案所關心的問題。

基於前述不照顧「外人」的理由，各州想必要藉著設籍期間或其他限制，來避免「新到的外人」覬覦自己成員所享有的豐厚利益，除了本文關心的低收入社會救助給付之外，其他各州常常對新到州民進行差別待遇的項目包括：競選當地州長或議員的權利、州立大學學費的減免、醫療照護的公費補助以及藉由當地較寬鬆的法令聲請結婚或離婚等，以避免外州居民爲此遷入，瓜分既有州民有限的資源。<sup>20</sup>

從學理上或實證上，限制設籍未滿一定期間之新到居民不得受

<sup>20</sup> 這個清單在台灣還可能包括敬老津貼、三歲以下兒童的醫療補助、托育津貼、身心障礙生活補助、低收入社會救助、天災的補償與撫卹金等等。不過由於我國社會福利大都是中央立法，內政部也會給予地方政府許多補助，因此這些給付行政的性質，是否屬於地方自治？可否設定設籍限制，必須視具體個案而定，限於本專刊探討美國聯邦最高法院的主題，以及本文的篇幅限制，筆者將另外爲文檢討。

領低收入社會救助給付的理由，不勝枚舉。除了前述 *Saenz* 案加州政府所提到的遏止外州民眾單純爲了分享福利而遷徙，以維護本州福利預算以及州民的權益以外，其他的理由還包括：<sup>21</sup> (1) 設籍限制是爲了區分對該州稅收有貢獻的既有州民，以及那些沒有貢獻的新到州民；由於新到居民尚未對該州有任何貢獻，所以無權與其他加州州民平等享受同樣的福利；(2) 設籍限制可以協助州政府比較客觀地確認外州州民是否果真有意定居成爲州民，還是僅是客居此地；(3) 設籍限制可以防止申請低收入津貼的當事人，不法地重複受領二州以上的福利津貼；(4) 設籍限制也可以鼓勵新到居民儘快就業。

但也有論者對上述理由提出反駁：首先，一如州政府的警政與消防不能排除對於新到居民的保護，前述福利國「平等國民權」的理念也禁止州政府對新到居民進行差別待遇。其次，州政府設籍限制的目的，並不是爲了確認當事人定居之真意，因爲縱使當事人的定居真意毋庸置疑，當事人仍會受到設籍之限制。第三，倘若該州政府的目的是爲了防止重複受領津貼，尚有其他侵害性較小的手段可以採取。在設籍限制的政策下，縱使可以確定其沒有重複受領津貼，其在一定期間之內，仍然無法獲得相同給付。最後，倘若該州州政府的目的是鼓勵新到居民儘快就業，沒有理由區分新到州民與既有州民，因爲兩者均應該儘快就業。<sup>22</sup>

<sup>21</sup> 所引理由整理自 *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618 (1969) 一案中加州政府提出的理由。但此一說法未必具有實證研究的根據，因爲研究顯示，人們多半會爲了工作或家庭成員遷徙，很少爲了較高的福利津貼遷徙，抑且福利津貼較高的地方，物價水準也比較高，保障未必比較好，就算設籍限制果真可以遏止有限的人因爲較高的福利津貼而移入，由於這些人在第一年無法獲得救助，往往淪落街頭成爲遊民、犯罪組織的成員或其他更嚴重的社會問題，所節省的經費還不足以解決這些問題。不過，撇開實證研究不談，大法官根本不允許各州基於這種理由歧視新到居民。相關說明參見 *Ellis & Miller* (2000: Part II)。

<sup>22</sup> 整理自 *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618 (1969) 一案中布萊能大法官爲該案主

除了上述政策層面的論證以外，哲學學者邁可·渥澤 (Michael Walzer) 從理論上還歸納出許多設籍限制的理由：首先，假如外人可以自由出入，並享受當地人的權利，將不利於愛國或愛鄉情懷的建立；其次，有限的資源將無法用來提升當地低收入人民生活水準；第三，外來人口過多將造成人口的異質化，這也不利於當地建立屬於自己的道德與智識文化，以及有效率的政治運作 (Walzer, 1983: 37)。

不過，渥澤教授根本反對設籍限制，他認為除非愛鄉情懷有任何道德優越性，否則他看不出來何以州政府有必要爲了這種心理狀態，降低對於新到移民的保障，假如這個理由無法成立，則後面兩個理由也不成立，因爲只有當愛鄉情懷有特殊優越性，當地政府才有必要區分原來的低收入人口與新來的低收入人口，或擔心原先文化無法維持；抑且沒有實證研究顯示一個多元的環境不易培養共同的文化，甚至會癱瘓政治運作 (Walzer, 1983: 37-38)。

究其實，州政府是否要對新到居民進行設限，本質上是「我們」這個政治主體究竟應該要在何種程度上接納「他們」成爲新成員的價值判斷。上述的討論，固然提供了正反兩面在政策上與道德上的理由，但是在一個保障住民自治的民主憲政國家中，兩者最終的取捨，必須置於聯邦主義與保障聯邦國民基本權的憲政架構下檢視，亦即，當正、反雙方各執一詞的時候，究竟誰取得優勢，繫諸於新到居民與州政府在憲法與民主政治上可以主張的權利。

可以確定的是，由於新到居民在尚未遷移以前，由於尚不具有「我們」成員的身分，不可能參與該州立法對於新到居民進行差別待遇的過程，爭取一個對自己有利的社會立法，在政治決策過程的第一重價值判斷上，已然具有結構上的弱勢地位。當其尋求大法官



透過違憲審查予以救濟時，由於美國憲法本身並沒有明文保障人民受領社會福利給付的權利，大法官進行違憲審查時，所選擇的架構與基準，本身就決定了違憲審查的結果。這是 *Saenz* 案違憲審查架構最值得探討的一點。由於各州低收入社會救助給付屬於州之權限，在 *Saenz* 一案中，美國聯邦最高法院選擇以聯邦憲法上沒有明文規定的「遷徙自由」以及塵封多年未用的「權利或豁免權條款」，作為聯邦介入州管轄權的樞紐，並且選擇嚴格審查基準，作為違憲審查的標準，奠定了其認定新到居民有權平等受領福利津貼的基礎。以下將進一步說明。

## 肆、美國聯邦憲法對於聯邦主義與設籍限制之規制

### 一、*Saenz v. Roe* 違憲審查所採取的審查架構

為多數意見主筆的史蒂芬斯大法官在該判決所採用的審查架構如下：基於聯邦與州之間權力劃分的界限，最高法院雖然無權過問「新到州民根據州法受領福利津貼的權利」，但其卻提出了聯邦憲法保障的「遷徙自由」，認定州法侵害了國民受聯邦憲法保障的遷徙自由，違反憲法保障國民「權利或豁免權」不受州的侵害的規定，這使最高法院得以間接保障新到州民平等受領與其他州民相同福利津貼的權利(如圖 1 所示)。這使得「權利或豁免權條款」以及「遷徙自由」變成聯邦「牽制」州主權的「中性工具」：只要不同州的不同規定會增加國民遷移的阻礙或成本，國民即可據此向聯邦法院主張州法違反聯邦憲法而無效。這使得州在憲法所保障的主權範圍之內，對於州民權利的限制，在「一定程度」內仍會受到聯邦政府的限制。

問題是，任何對於新舊州民之差別待遇，都可能妨礙到「遷徙

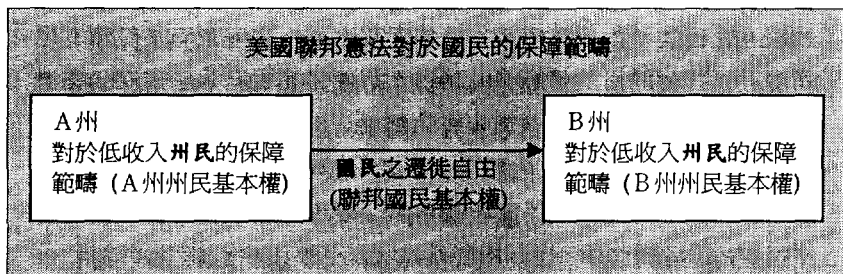


圖 1 州權與聯邦國民遷徙自由關係圖

自由」。究竟何種程度或性質的「阻礙」，才能夠援引 *Saenz v. Roe* 建立之原則，主張州的規定違反聯邦憲法的保障？而差別待遇究竟包含哪些社會福利項目？除了社會福利以外，是否包括大學學費減免？聲請離婚的權利？或其他權利？倘若沒有適當的界限，將使得州政府對於新到居民進行任何差別待遇時，聯邦政府均有權介入，斲傷憲法對於聯邦與州之間的權限劃分。

由此，*Saenz* 案衍生出兩個重要的問題：究竟遷徙自由在聯邦制度或基本權的系譜中，是否有特殊的優越性，得以提供聯邦最高法院介入州主權的正當性？其次，聯邦最高法院結合「遷徙自由」與「權利或豁免權條款」的界限何在？違憲審查的基準為何？以下首先以「遷徙自由」作為分析的標準，檢視聯邦最高法院對屬於州權限之事項進行違憲審查架構的正當性。第五節再從違憲審查基準的角度，分析聯邦最高法院結合「遷徙自由」與「權利或豁免權條款」介入州主權的界限。

## 二、遷徙自由在民主政治上的特殊意涵

「遷徙自由」在美國憲法上並無明文依據。不過，聯邦最高法院早在一八四九年的「旅客判決」(Passenger Cases)中即明示國民有



自由出入美國各州的權利，<sup>23</sup> 其後並且一再提到遷徙自由的概念。史蒂芬斯大法官在 *Saenz* 案進一步將遷徙自由的內涵分為三個面向：第一，遷徙自由保障美國國民可以自由造訪或離開美國境內任何州的權利。第二，其保障美國國民就非關「州民基本權」的事項上，在各州被視為一個「受歡迎」的訪客，而不會因為該州偏好自己州民而受到歧視。史蒂芬斯大法官認為，上述兩個面向的遷徙自由，均屬於聯邦憲法第四條「權利與豁免權」條款所保障。<sup>24</sup> 但這兩個面向涉及他州州民造訪某州，與 *Saenz* 案移民他州但因設籍未滿一年而受到歧視的新到州民不同。雖然憲法沒有明文規定，但前述這兩種遷徙自由的意涵，在一個統一的自由民主國家中，應該是不證自明的。憲法保障人民的遷徙自由，不但有助於維繫與強化聯邦制度下國民彼此對於同屬一個國家的認同，<sup>25</sup> 也可以避免聯邦制度下各州各自為政，進而維繫聯邦國家的統一。

不過，與 *Saenz* 案當事人有關的是遷徙自由的第三個面向：任何美國國民，只要有意定居某州時，即應被該州視為該州的州民，與該州州民一樣，完整地享有該州州民的權利。<sup>26</sup> 史蒂芬斯大法官認為，第三個面向的遷徙自由，受到憲法增補條文第十四條「權利或豁免權條款」的保障，該條款開宗明義地規定：「人民生於美國或歸化美國……即是美國國民以及他所居住之州的州民。任何州不得立法或限制美國國民的權利或特權。」<sup>27</sup> 上述三個遷徙自由的面

<sup>23</sup> *Passenger Cases*, 48 U.S. (7 How.) 283, 492 (1849).

<sup>24</sup> *Saenz*, 526 U.S. at 498.

<sup>25</sup> *Shapiro v. Thompson* 特別引述一八四九年另一個有關遷徙自由的判決指出，「基於吾人建立聯邦政府的所有偉大的理由，我們是同一個民族，擁有同一個國家。」參見 *the Passenger Case*, 48 U.S. (7 How.) 283, 492 (1849) (Taney, C.J., dissenting).

<sup>26</sup> *Saenz*, 526 U.S. at 500.

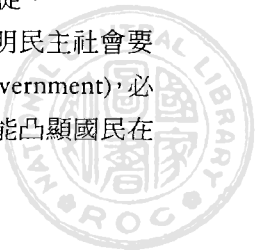
<sup>27</sup> 但該案 *Rehnquist* 大法官的不同意見書認為，由於這已經屬於同一州州民間的不平等，而非不同州人民遷徙之間的不平等，並不屬於遷徙自由的範疇。不過自 *Shapiro* 一案以及本案的多數意見仍然認為此屬於遷徙自由。

向，預設了美國作為一個統一的聯邦國家，雖然各州享有一定程度的主權，但美國國民仍然可以自由出入美國各州，不受各州的不當限制。不過，倘若將上述的遷徙自由視為僅僅在保障人民行動的自由，而忽略了大法官所闡明的遷徙自由——不但涉及人民行動的自由，而且是在各自具有主權的不同州之間遷徙的自由，就忽略了保障人民在不同地方自治團體間之遷徙自由對實現民主政治與責任政治的重要功能。

本文在一開始曾經提到，民主意味著國家基於人民同意而治的理念，以及人民作為國家的成員，享有伴隨著這個成員的身分而來的各種權利義務。不過，實際上除了歸化者以外，大多數的人之所以成為一個國家的國民，並非經過其同意，而是根據出生地或血統等「自然」的因素，直接成為一個國家的國民 (Smith, 1997: 13)。誠然，此種社會契約論僅僅是一個政治學理論上的假設。現代民主國家的人民對於國家行使權力的同意，主要表現在公職人員的定期改選，以及立法決策過程的公民參與，但是不可諱言地，在代議民主制度下，無論是定期改選或立法決策的結果，終究均以人民的多數決為準：至於居於少數意見的人民，縱使不「同意」，也多半只能接受。

要彌補民主政治有關前述不完整的人民「同意權」，正是遷徙自由在實現民主政治上的重要功能，因為人民除了可以用「參與」選舉或立法積極地行使其同意權，也可以用腳投票，以「出走」的方式，加入自己能夠認同的政治主體，消極行使其「同意權」。由於國與國之間的移民門檻比較高，在常態的民主政治中，真正比較能夠實現前述「用腳投票」的是人民在不同州之間遷徙。

憲法學者羅倫斯·特萊博 (Laurence Tribe) 曾經闡明民主社會要實現國民主權 (popular sovereignty) 與住民自治 (self-government)，必須具備的幾個前提 (Tribe, 1999: 110-111)，其論點頗能凸顯國民在



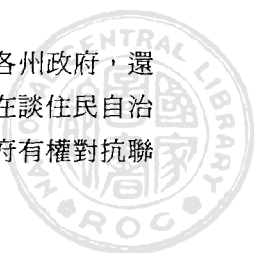
國家內部遷徙自由的重要性，以下本文就他所描繪的圖像，進一步申論遷徙自由對於實現民主政治與責任政治的重要功能。

首先，特萊博教授指出，各州不應該只是一個以地域為單位的權利主體，也應該是一個實踐共和 (republican) 民主的國民主權 (Tribe, 1999: 110-111)。相對於聯邦事務，州比聯邦更容易讓人民在其生活的領域中，較直接地參與公共事務決策的形成，並且透過溝通與論辯，一起尋找其對於生活領域的最大公益，最能夠實踐共和民主的理念。

其次，各州住民自治的意義，在於各州有權利與能力將某些參政權以及當地政府自行提供的福利給付，保留由當地人民享有，不與其他人士分享 (Tribe, 1999: 110-111)。例如選舉地方自治團體公職人員的權利，涉及集體成員對於當地生活與公共政策的價值抉擇，應該保留由其成員行使。又如，州作為一個土地與人口有限的政治主體，也應該有權將屬於州權限內的社會福利或公立學校，保留給自己的成員，而不必負擔外州成員的需求。

第三，由於現代民主國家服膺主權在民的理念，強調政府是人民的政府、由人民選出、並且為人民服務 (of the people, by the people, and for the people)，因此除了外國人歸化以外，地方政府不能選擇性地接納或排斥特定人士成為當地人民 (Tribe, 1999: 110-111)。這種「人民有權選擇成為任何一州成員，但各州不能選擇誰可以參加」的單向選擇權，用意在確保民主國家中，各州無權選擇僅對特定人民負責，而不對其他人民負責。例如，州政府不得僅僅准許有錢的國民遷入某縣市，但拒絕貧窮的人民遷入；或僅僅准許執政黨黨員遷入，但拒絕反對黨黨員遷入。

最後，民主社會中有權自治的「主體」，不僅是各州政府，還包括各州人民本身 (Tribe, 1999: 111-112)。這是人們在談住民自治時，常常忽略的一個面向：住民自治不僅僅保障州政府有權對抗聯



邦政府的越權介入，同時也應該保障各州人民有權界定自己認同的價值與目標，並且透過合法手段實現。這意味著州民除了應該有權自由參與政治決策的過程，也應該有權自由選擇居住在任何一州。惟其如此，州才有可能成為「民主選擇的核心」(Tribe, 1999: 156)。

美國聯邦最高法院在提出遷徙自由時，不只一次地指出上述這些意涵。史蒂芬斯大法官在 *Saenz* 案引述美國憲法增補條文第十四條時，明白指出：「任何美國國民，不論貧富貴賤，都有權在他們所選擇的任何一州定居，成為當地州民。相對地，州卻無權選擇它們的州民。」<sup>28</sup> 傑克森大法官 (Justice Jackson) 甚至認為，假如國民連這點權利的保障都沒有，那麼國民的權利是空的。<sup>29</sup>

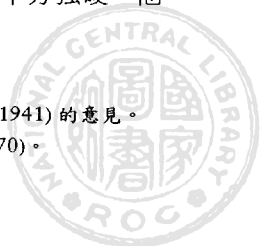
職是，儘管特萊博教授沒有多作著墨，但是他聯結地方自治與保障人民遷徙自由的論述，無形中彰顯了責任政治中政府必須對人民負責的理念，以及國家必須得到人民同意而治的民主理念。由於人民有權自由選擇在不同州之間遷徙與居住，人民除了透過選舉以及行使一般的參政權來發聲 (by voice) 表達自己的意見與不滿外，還可以選擇用「出走」(by exit) 的方式用腳投票，直接選擇與自己價值認同相似的地方生活，使地方政府彼此相互競爭，爭取民眾的認同，增加聯邦制度的優點。<sup>30</sup>

保障遷徙自由對於維繫聯邦國家的統一性，以及實現民主政治與責任政治的重要性，已如上述。不過，保障遷徙自由是否意味著州政府不能對於新到居民作**任何一點點**的差別待遇？*Saenz* 案似乎意味著一旦一個外州移民選擇加入以後，新的州就必須保障其享有與其他州民一樣的**完整權利** (full membership)，不得進行任何差別待遇。史蒂芬斯大法官執筆的多數意見判決書對這點十分強硬。他

<sup>28</sup> *Saenz*, 526 U.S. at 509.

<sup>29</sup> 參見 Jackson 大法官在 *Edwards v. California*, 314 U.S. 160, 183 (1941) 的意見。

<sup>30</sup> 有關兩者對於監督政府的組織與經濟分析，參見 (Hirschman, 1970)。



認為，聯邦憲法增補條文第十四條的「權利或豁免權條款」保障定居國民取得州民身分，這種州民身分是**完整的，不附條件的**，該條款並不承認、也不允許國民根據其設籍期間長短，僅取得「**一定程度**」的州民身分。<sup>31</sup>

這種想法呼應某些社會福利學者對於平等國民權 (equal citizenship) 的論述：由於福利國家預設著人人平等，因此一旦我們允許一個人加入成為這個政治主體的成員，就必須保障其享有和其他成員相同的完整權利 (Walzer, 1983: 52-61; Moon, 1988: 42-44; Carens, 1988: 214-217)。政治學者約瑟夫·凱瑞斯 (Joseph Carens) 借用哲學宿儒約翰·羅斯 (John Rawls) 正義論的論述，也主張人們在不知道自己的能力與限制的「無知面紗」 (veil of ignorance) 下，應會選擇保障遷徙自由，因此為了避免對於遷徙自由構成懲罰，各個政治主體不得加諸新移民任何設籍限制 (Carens, 1988: 215-216)。

不過，理解史蒂芬斯大法官在 *Saenz* 案的強硬語氣，必須掌握 *Saenz* 案聯結了低收入社會救助給付以及遷徙自由這兩種權利。後者儘管並非聯邦憲法明文保障的基本權，向來就被承認。<sup>32</sup> 不過，倘若任何對於新到州民的差別待遇，均可能對聯邦國民的遷徙自由造成一種懲罰效果，那麼最高法院是否在**任何事務上**均能禁止各州不得對新到居民實施任何差別待遇？這是需要進一步討論的。

雖然 *Saenz* 案的判決沒有回答這個問題，但釐清這個問題甚為重要，倘若遷徙自由所聯結的是其他類型的權利，聯邦最高法院也基於權利或豁免權條款介入進行嚴格審查，這將大幅增加國民基本權的範圍，以及聯邦法院介入州主權的範圍。這繫諸究竟聯邦憲法

<sup>31</sup> *Saenz*, 526 U.S. at 504.

<sup>32</sup> See *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618, 630-631 (1969). 雖然法院沒有明示遷徙自由的憲法依據為何，但布萊能大法官主筆的多數意見書指出，該權利在我們的聯邦理想中具有根本的地位，也是一個根深蒂固並且被一再承認的權利。



增補條文第十四條「權利或豁免權條款」所保障的「國民基本權」究竟範圍有多大？聯邦最高法院以此對抗州的立法權限，是否應受到任何限制，而這些限制為何？

用本文一開始所提出的「想像的共同體」來說：就是當地方自治保障當地的人民相對於外州人民，發展出「我們／他們」不同的想像時，什麼時候當地人民基於同樣一個國家的國民，必須將「他們」想像作「我們」？關鍵在於當憲法增補條文第十四條的「權利或豁免權條款」保障任何州不得侵害國民基本權時，其所指究竟為何？

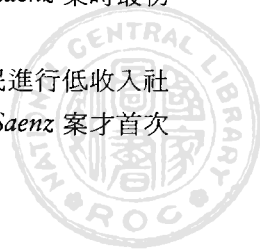
本文認為，上述的答案繫諸於憲法究竟優先保障誰的想像？以及如何想像？第一個問題涉及聯邦國民權與州權的取捨；第二個問題則涉及大法官在不同違憲審查基準與審查密度的取捨。為了釐清上述問題，以下本文繼續分析聯邦最高法院在 *Saenz* 案介入審查州立法所引用的審查基準，以釐清該條款對於國民與州地方自治保障的程度。

## 伍、設籍限制低收入社會救助給付的違憲審查：保障誰的想像？如何想像？

### 一、平等保護條款面向的觀察

在分析「權利或豁免權條款」的意涵以前，首先必須處理的一個困惑是：假如聯邦最高法院要保障的是新到居民不受差別待遇的平等權，何以法院不直接引用遷徙自由與平等保護條款，而要引用遷徙自由與權利或豁免權條款？這是筆者自己閱讀 *Saenz* 案時最初的困惑。

這樣的困惑，其來有自。因為地方針對新舊居民進行低收入社會救助給付的差別待遇，並不是到了一九九九年的 *Saenz* 案才首次



出現在美國聯邦最高法院的法庭辯論。早在一九六九年的 *Shapiro v. Thompson*<sup>33</sup> 一案即涉及康州、賓州等地限制設籍未滿一年之居民，不得領取低收入社會救助給付。聯邦最高法院以六票對三票的票數，判決州法違憲，理由是此種差別待遇「恣意專斷」，懲罰行使遷徙自由的人，而遷徙自由是憲法保障的基本權利。

耐人尋味的是，不同於 *Saenz* 案，法院在 *Shapiro v. Thompson* 一案並未引用「權利或豁免權條款」，而是根據憲法增補條文第十四條的平等保護條款認定州法違憲。法院多數意見認為，「此種專斷恣意的差別待遇違反平等保護條款」，不過如此認定的原因，不是因為受領低收入社會救助的當事人屬於平等權違憲審查上的「可疑類型」(suspect class)，而是因為該法所侵害的是聯邦憲法所保障的國民基本權，法院以此適用嚴格審查基準，要求州政府必須有重要的公益(compelling interest)，並且所採用的手段是能夠達成目標且經過嚴格限制的最小侵害手段。<sup>34</sup>

*Shapiro* 案的法院，在低收入社會救助給付採取嚴格審查基準這一點，在美國憲法的判決先例中是十分值得注意的。不同於我國憲法，美國憲法並沒有明文規定國家一定要實現福利國的制度，因此立法者並沒有法定義務一定要訂定社會立法，提供社會福利。縱使其選擇提供社會福利，除非涉及歧視有色人種、非婚生子女等違憲審查上的「可疑分類」，<sup>35</sup> 否則只要行政機關符合「合理基準」的檢驗，法院原則上也會尊重行政與立法者的裁量。<sup>36</sup>

但 *Shapiro* 案將「平等保護條款」與「國民基本權」並用的審查基準，確實不同於過去的判決先例。哈藍大法官(Justice Harlan)即

<sup>33</sup> 394 U.S. at 618, 630.

<sup>34</sup> 394 U.S. at 634-638.

<sup>35</sup> *Korematsu v. U.S.*, 323 U.S. 214, 216(1944).

<sup>36</sup> *Dandridge v. Williams*, 397 U.S. 471(1970).

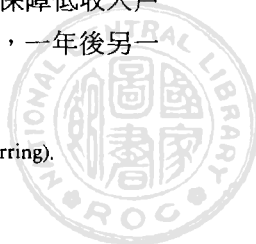


在該判決的不同意見書中直陳，多數意見在涉及「可疑分類」的類型以外，創設了「遷徙自由」與「低收入社會救助給付」結合時適用嚴格審查基準的新類型，這是不智的：倘若其侵害的是一個像「遷徙自由」這樣的基本權，法院根本無須引用平等保護條款，只要州法構成行使該基本權不當的負擔 (undue burden)，法院即可宣告其違憲。哈藍大法官即根據這樣的審查基準認為，由於該法所加諸的負擔具有正當理由，而且所採用的手段也適合達成目的，因此哈藍大法官在該案的協同意見書認為該法合憲。<sup>37</sup>

憲法學者特萊博教授進一步指出 *Shapiro* 案在理論上的不當。他認為政府同時違反「平等保護條款」與其他「基本權」雖然並非不可能，但「平等保護條款」的審查範圍僅限於政府給付行政，或政府妨礙人民「使用」某種救濟的情形，例如政府分配福利服務不公，或政府要求人民提起訴訟所繳納的訴訟費用高到貧窮的人無法使用；至於個人基本權之行使，原本就繫諸當事人自由意願，且其行使原本就屬於個人隱私之領域時，與「平等保護條款」無關，不應該適用平等保護條款的違憲審查原則 (Tribe, 1999: 121-123)。由於大法官在 *Shapiro* 案審查的標的是「國民的遷徙自由」，而不是「州民」受領「低收入社會救助給付」，因此大法官根本不須結合平等保護條款與基本權進行違憲審查，即可適用嚴格審查基準。

學者保羅·貝瑞斯 (Paul Brest) 與桑弗得·李文森 (Sanford Levinson) 則從不同的角度，指出結合遷徙自由與平等權保護兩條款對於保障低收入戶的重要性。由於低收入戶並非「平等權」違憲審查的「可疑分類」，原本不適用嚴格審查基準；多數意見遂合併引用遷徙自由與平等保護兩條款，藉此提高審查基準，保障低收入戶的生活必須 (Brest & Levinson, 1992: 1220)。事實上，一年後另一

<sup>37</sup> *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618, 630 (1969) (Harlan, J., concurring).



個涉及低收入社會救助給付的判決中，布萊能大法官 (Justice Brennan) 在其所主筆的不同意見書中，即明白說明其對於低收入社會救助優先保障的立場：「當一項給付，攸關生存所必要，即使當事人對於該給付沒有公法上主觀的請求權，假如政府要剝奪該給付，法院在實體及程序兩方面，均應該採用更嚴格的審查基準。」<sup>38</sup>

根據上述的討論，雖然大法官保障低收入人民的立意甚佳，但學者普遍認為，*Thompson* 一案引用平等保護條款並非必要，而且也未能充分證立聯邦政府介入州法之規定能保障新到州民受領州政府低收入社會救助給付，而在聯邦與州權劃分上所衍生的衝擊，*Shapiro* 案併用「平等保護條款」與「基本權」的違憲審查原則，因此變成一個特例，並沒有形成一個判決先例，影響後來的違憲審查原則。縱使後來的許多判決還是引用 *Shapiro* 案之原則，宣告許多設籍限制無效，但除了一個案子涉及低收入人民受領政府醫療補助以外，<sup>39</sup> 其他均涉及投票權的判決。<sup>40</sup> 這也顯示聯邦最高法院對於引用遷徙自由限制州權的謹慎，這一點我們將在下文討論遷徙自由的保障範疇時進一步討論。<sup>41</sup>

職是，或許是由於「平等保護條款」作為解決聯邦國民權與州主權齟齬的違憲審查基準，在理論上有缺陷，導致三十年後的 *Saenz* 一案，雖然案例事實相仿，法院也引用 *Shapiro* 的判決先例與遷徙自由，但主要的憲法基礎已經不是「平等保護條款」，而改用「權利或豁免權條款」。值得注意的是，*Shapiro* 判決中，法院也引述到引用「權利或豁免權條款」的判決先例——*Edward v. California*。<sup>42</sup> 以

<sup>38</sup> *Dandridge v. Williams*, 397 U.S. 471, 522-523 (1970).

<sup>39</sup> *Memorial Hosp. V. Maricopa County*, 415 U.S. 250 (1974).

<sup>40</sup> *Dunn v. Blumstein*, 405 U.S. 330 (1972).

<sup>41</sup> 參見本文後揭第五節第三點以下的相關討論。

<sup>42</sup> 394 U.S. 630 n. 8 (citing *Edward v. California*, 314 U.S. 160, 171 [1941]).



下進一步檢視這個條款的意涵，以及其作為解決國民權與州權齟齬的違憲審查的功能與界限。

## 二、權利或豁免權條款面向的檢討

「權利或豁免權條款」是美國南北戰爭後，爲了確保廢奴後，黑人在種族歧視仍深植人心的南方各州能確實享有平等的待遇，於一八六八年所增補的條文。南北戰爭以前，聯邦最高法院曾於一八五七年惡名昭彰的 *Dred Scott v. Sandford*<sup>43</sup> 一案宣告，除非當地州法允許，否則縱使黑奴後裔享有州民的權利，也無權享有聯邦國民向聯邦法院起訴的權利。爲了徹底推翻 *Dred Scott* 的判決先例，憲法增補條文第十四條第一項規定，「所有在美國出生的人，或歸化美國的人，是美國國民，也是其所居住的州的州民。任何州不得立法限制或剝奪美國國民的權利或豁免權……」，<sup>44</sup> 簡稱「權利或豁免權條款」。

上述的條款並非僅只是保護有色人種而已，修憲者同時也希望藉由該條款，確立聯邦政府的地位。因爲自美國立國以來，各州自行其是，對於聯邦政府缺乏認同與向心力，並不僅表現於蓄奴制度而已，還有保障人民的各種民權(civil rights)，<sup>45</sup> 因此修憲者討論增訂該條款時，有意使該條款廣泛地適用於各種民權 (Tribe, 1988: 550; Zeitlow, 2000: 312-313)。論者甚至指出，當時修憲者受到「自

<sup>43</sup> 60 U.S. (19 How.) 393 (1857).

<sup>44</sup> 原文 "All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside." 除了上文所引之「權利或豁免權」條款以外，美國憲法增補條文第十四條第一項接下來規定：「……未經正當法律程序，也不得剝奪或限制任何人的生命、自由與財產；或剝奪人民在其管轄範圍內，平等受到法律保障的權利。」兩段文字分別為著名的「正當法律程序條款」以及「平等保障條款」。

<sup>45</sup> *Slaughter-House Cases*, 83 U.S. (16 Wall.) 36, 123 (1873) (Bradley, J., dissenting).

然法思想」之影響，所謂「權利或豁免權」的範圍，應該與憲法增補條文第十四條第一項後段提及的「生命、自由與財產」一樣，作廣義的解釋(Zietlow, 2000: 313)。憲法權威學者特萊博教授認為，該條不但保障美國國民在各州得以「平等」享有權利，也要求各州不得剝奪自己州民或其他州民，享有其「屬於聯邦國民得享的權利」(Tribe, 1988: 548)。許多學者引經據典，考證修憲當時的文獻，主張修憲者當時有共識要使「權利或豁免權條款」成為保障國民基本權不受到州政府侵害的主要依據(Amar, 1992: 1193; Amar, 1996: 443; Aynes, 1993: 57)。

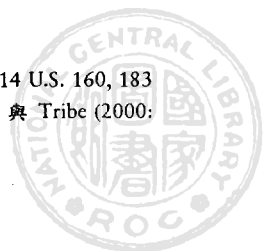
不過，自從聯邦最高法院在一八七二年作成屠宰場判決<sup>46</sup>，嚴格限縮解釋該條款以後，論者咸認，「權利或豁免權條款」形同具文，未曾發揮過任何作用。<sup>47</sup> 該案涉及路易斯安納州(Louisiana)政府立法授權州民壟斷經營屠宰場，是否侵害其他人民根據該條款得主張之國民基本權。該案主筆之米勒大法官(Justice Miller)不當地認為，該條款僅在保障被解放的黑奴，不包括一般人民，抑且，該條款區分聯邦國民基本權與州民基本權，就州民基本權的內容，仍然繫諸州政府的規定，聯邦憲法僅保障原本就屬於聯邦國民基本權的權利。<sup>48</sup> 由於屠宰場的商業管理傳統上屬於州政府管轄權，因此人民無權根據「權利或豁免權條款」，請求聯邦最高法院之保護。

職是，在屠宰場判決對於「權利或豁免權條款」極度限縮的解釋下，州法根本不可能侵害國民基本權。因為米勒大法官在屠宰場案的判決所呈現的聯邦與州的關係，是兩個並立、且互不侵犯的主

<sup>46</sup> Slaughter-House Cases, 83 U.S. (16 Wall.) 36 (1873).

<sup>47</sup> 例如參見聯邦最高法院 Jackson 大法官在 *Edward v. California*, 314 U.S. 160, 183 (1941) 的協同意見；相同意見另請參見 Zietlow (2000: 307-321) 與 Tribe (2000: 1297-1312)。

<sup>48</sup> 83 U.S. (16 Wall.) 36, 77 (1873).



權：每個人民同時擁有美國國民與某州州民兩種身分，同時受到兩個政府的管轄，但兩個政府的管轄權是互補而不重疊的。因此人民可以同時忠於兩個政府：在涉及各個管轄權的部分，遵守相應的法律，倘若相應的權利受到侵害，也依該管轄權向該政府請求救濟。<sup>49</sup>也就是說，該案不承認聯邦政府可以介入拘束原本即屬於州主權的範圍。

這樣的解釋，普遍受到論者的質疑：假如依照該判決的邏輯，修憲者原先希望保障有色人種的意旨，在種族歧視根深蒂固的南方各州根本無法實現。因為倘若根據屠宰場判決的意旨，在州管轄權範圍內，州民的權利由州立法認定，則有色人種在南方各州，就傳統屬於州立法權限之事項，根本不可能獲得任何保障。職是，南北戰後特別增訂的該條款，形同虛設。

米勒大法官的判決忽略了美國各州州民，同時也具有美國國民的身分，享有聯邦國民基本權的保障，因此倘若州法就其管轄事務之立法侵害到州民所享有的聯邦國民基本權，聯邦政府仍然有權介入保障其國民之權利。特萊博教授甚至認為，前述的屠宰場判決混淆了憲法第四條（保障「**州民**的權利與豁免權不受他州侵害」[privileges and immunities of state citizenship]）與憲法增補條文第十四條（保障「**國民**的權利或豁免權不受任何州侵害」[privileges or immunities of national citizenship]）兩個條款（Tribe, 1988: 551-553）。特萊博教授比較兩條同樣提及「權利」與「豁免權」的憲法條文之差異，他認為憲法第四條的「權利與豁免權條款」，旨在規範**各州州民在外州**得享之權利與豁免權，<sup>50</sup>應該等同於當地州民，

<sup>49</sup> 有關該案的分析請參見 Tribe(1988: 552)。

<sup>50</sup> 根據聯邦憲法第四條與增補條文第十四條兩者的一字之差，通稱「權利與豁免權條款 (privileges and immunities clause)」由於其目標在於確保聯邦和諧，又稱“Comity Clause”。



也就是課予各州一種「不歧視」其他州州民的義務，至於各州州民享受何種內容之權利，並非所問。相對地，增補條文第十四條的「權利或豁免權條款」，則旨在保障美國國民在各州得享之權利或豁免權，<sup>51</sup> 要求不但保障美國國民在各州得以「平等」享有權利，也要求各州不得剝奪自己州民或其他州民，享有其「屬於聯邦國民得享的權利」(Tribe, 1988: 548)。

屠宰場判決引發了一個始料未及的後果：由於該案的米勒大法官限縮解釋該條款的結果，使得該條款失去保障國民基本權的功能。不過，由於該判決仍然提到「聯邦國民基本權 (federal citizenship)」，無意間提供了法院承認不成文的「聯邦國民基本權」的空間。嗣後，當聯邦最高法院面對憲法沒有明文規定的基本權，需要引用憲法條文作為依據的時候，遂轉而引用聯邦憲法增補條文第十四條第一項後段「正當法律程序」條款所提到的「非經正當法律程序，州不得立法剝奪人民之『生命、自由與財產』」。

由於「正當法律程序」條款此時的功能不是提供程序保障，而是保障實質的權利，因此學說上以「實質正當法律程序 (substantive due process)」稱之 (Tribe, 1988: 560-567)。但畢竟其原先主要的功能應該是提供程序保障，而不是實質權利，因此以「實質正當法律程序」引進不成文的基本權，雖然成功地保障了不少人民的權利，<sup>52</sup> 但由於在憲法學理上難以證立，許多學者因此力促聯邦最高法院推翻該判決先例 (Tribe, 2000: 1320-1331; Aynes, 1993: 103; Curtis, 1996: 102-105)。

因此，*Saenz* 案重新引用「權利或豁免權條款」宣告州法違憲，

<sup>51</sup> 根據聯邦憲法第四條與增補條文第十四條兩者的一字之差，通稱「權利或豁免權條款 (privileges or immunities clause)」。

<sup>52</sup> 最著名的是 *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905) 的契約自由與 *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973) 的隱私權。



學界咸感振奮。一方面，其無形中推翻了惡名昭彰的屠宰場判決，另一方面也可以作為保障人民不成文基本權的依據，不再需要仰賴理論基礎有缺陷的「實質正當程序」條款。

然而，如前所述，*Saenz* 案的法律事實同時涉及屬於聯邦國民基本權的「遷徙自由」與屬於州主權事項的「低收入社會救助給付」，聯邦最高法院因此認定，新到州民就受領低收入社會救助給付之權利受到聯邦憲法「權利或豁免權條款」的保障，因此宣告州法違憲。但這卻衍生出兩個問題：首先，倘若州的主權不得侵害屬於國民基本權的範圍，而且如前所述，修憲者有意使國民基本權的範疇作廣義的理解，甚至作為承認不成文基本權的依據，那麼「權利或豁免權條款」所保障的國民基本權究竟包括哪些？其次，與此相關的是，倘若州的主權侵害了一個屬於國民基本權的權利，聯邦法院究竟根據何種審查基準來進行違憲審查？這涉及美國聯邦最高法院就聯邦與州權限劃分認定標準的發展趨勢、*Saenz* 一案審查基準的妥當性，以及將來法院在其他類型權利中認定可能屬於國民基本權的範圍，以下進一步檢討之。

### 三、想像的範疇：聯邦國民基本權不受州法侵害的範圍與審查基準

從最高法院過去的判決先例觀之，美國憲法增補條文第十四條「權利或豁免權條款」所保障的國民基本權的範圍究竟有多廣，實在很難界定。米勒大法官在屠宰場案的判決中提出「聯邦國民基本權」概念時，他認為聯邦國民權係指「其存在繫諸聯邦政府之存在、具有全國性、繫諸聯邦憲法、或繫諸聯邦法律」<sup>53</sup> 之權利，例如人身保護令(habeas corpus)。其後的 *Twining v. New Jersey* 一案則列舉

<sup>53</sup> 83 U.S. (16 Wall) 36, 79 (1873).



了六種聯邦國民基本權，包括自由通過各州的權利、向國會請求救濟的權利、選舉全國性公職人員的權利、進入國有土地的權利、在國民兵收押時不受暴力侵害之權利、向聯邦政府機關檢舉不法之權利。<sup>54</sup> 但無論是米勒大法官的屠宰場判決或 *Twining* 判決，都未對國民基本權的範圍提供很具體的要件，因為兩案所列舉的類型其實是聯邦最高法院早就在其他判決先例中明白承認的，並不是根據「權利或豁免權條款」所承認的。

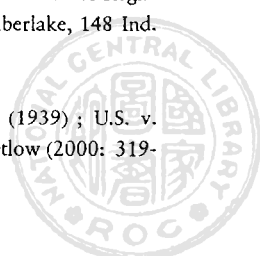
事實上，法院在承認「聯邦國民基本權」上向來十分保守，例如聯邦憲法是否保障女性有投票權一事，十九世紀末的聯邦最高法院與州法院一再持否定見解，<sup>55</sup> 然而在最近卻明確承認聯邦國民權確實保障國民在聯邦選舉中的投票權。<sup>56</sup> 論者歸納聯邦最高法院判決中所承認的「國民基本權」，認為法院僅承認過去已經承認且沒有爭議的，而將討論的重心放在聯邦政府「如何保護」這些權利的相關制度，例如聯邦憲法固然保障人民有權向聯邦國會請求救濟，但法院認為前開權利應該包括集會討論立法議案的權利、向聯邦國會請願的權利等相關制度之保障。<sup>57</sup> 這些例子顯示，倘若「權利或豁免權條款」要取代「實質正當法律程序條款」，作為法院承認不成文基本權的依據，其所面臨的挑戰，不會比引用「實質正當法律程序條款」來得容易，由於聯邦最高法院自 *Saenz* 案積極引用「權利或豁免權條款」的判決至今，歷程才只有三年，所以要釐清最高

<sup>54</sup> 211 U.S. 78, 97 (1908).

<sup>55</sup> 參見 *Minor v. Happersett*, 88 U.S. 162, 177-178 (1874); *Spencer v. Board of Registration*, 8 D.C. (1 MacArth.) 169, 177-178 (1873); *Gougar v. Timberlake*, 148 Ind. 38, 46 N.E. 339, 341-342 (1897).

<sup>56</sup> *U.S. v. Term Limits, Inc.*, 514 U.S. 779, 842 (1995).

<sup>57</sup> 參見 *Hague v. Committee for Indus. Org.*, 307 U.S. 496, 513 (1939); *U.S. v. Cruikshank*, 92 U.S. 542, 552 (1875). 相關說明，另請參見 Zietlow (2000: 319-320)。



法院認定國民基本權的可能要件，還有很長的路要走。

在國民基本權的認定範疇十分狹隘與不明確的情況下，*Saenz* 案毫不遲疑地認定遷徙自由屬於一種國民基本權，判決州法對新到居民進行設籍限制違憲，因此衍生兩個問題。首先，是否只要各州針對新到州民進行差別待遇，均將因為影響遷徙自由而受到聯邦最高法院的違憲審查？其次，由於遷徙自由屬於聯邦基本權，聯邦最高法院是否將之適用於嚴格的違憲審查基準？

第一個問題涉及遷徙自由是否具有優越性，使得其本身單獨存在，或任何與其結合的權益，均能獲得比較高的保障？遷徙自由在確保聯邦制度統一與實現民主政治上，有其重要的意義，已如前述。除非各州直接限制美國其他州民遷移到本州的行動自由，否則單獨限制人民的遷徙自由，並不多見。<sup>58</sup> 一如 *Thompson* 或 *Saenz* 兩案所顯示的，通常各州之所以會侵害遷徙自由，均是因為其他權利的分配涉及到對新到州民的差別待遇。因此第一個必須處理的問題是，最高法院保障遷徙自由的立場，是否意味著州法在任何情形下，均不能對新到居民進行設籍限制，而嚴格要求與原州民一律平等？

從過去聯邦最高法院的判決先例顯示，似乎也未必盡然。由於聯邦最高法院引用遷徙自由時，多半伴隨著其他人民權益，而且判決結果並非一定違憲，因此論者認為，遷徙自由僅具有「工具上的價值」，扮演聯邦最高法院介入保障國民其他權益的藉口，並非聯邦最高法院保障的重點 (Nzelibe, 1999: 461-462)。例如，最高法院曾經判定設籍限制合憲的類型包括：(1) 州長候選人必須在該州設籍

<sup>58</sup> 參見 *Crandall v. Nevada*, 73 U.S. (6 Wall.) 35 (1867) (內華達州州法對搭乘火車離開該州的人課稅的違憲); *Edwards v. California*, 314 U.S. 160 (1941) (加州州法以刑罰處罰進入加州的低收入民眾違憲)。



滿七年的州法；<sup>59</sup> (2) 設籍未滿一年的居民就讀州立大學，不得享受州民學費減免的優惠；<sup>60</sup> 以及 (3) 居民必須設籍滿一年才能向該州法院聲請與他州州民離婚。<sup>61</sup> 這三類權利分屬不同的性質：參政權、學費、以及婚姻相關法令的適用，值得進一步分門別類檢視。

就參政權的部分而言，聯邦最高法院雖然允許各州對新到州民參選的權利予以設限，但對其選舉權之限制，則宣告違憲。一九七二年 *Dunn v. Blumstein*<sup>62</sup> 一案，田納西州限制居民必須設籍滿一年才能投票，其所持的理由是，居民必須居住滿一定的期間，對當地才有足夠的認識而得以投票，這也可以防止幽靈人口投票。不過，聯邦最高法院引用嚴格審查基準判決該法違憲，認為新到居民可能持有不同意見，並不構成排除其投票的正當理由，抑且選民登記制度，以及口頭宣誓效忠，已經足以達成防止幽靈人口的目標。<sup>63</sup>

*Dunn v. Blumstein* 一案在 *Shapiro* 判決後三年作成，該案比 *Shapiro* 更明確地凸顯其他權利與遷徙自由連結的重要性：只要州限制新到州民行使投票權，縱使該州法實際上並不會妨礙民眾行使州際遷徙自由，但有鑑於投票權的根本重要性，該法仍會被視為是對州際遷徙自由的侵害，而必須適用嚴格審查基準。<sup>64</sup>

但相較於選舉權與攸關最低生活需求的事項，聯邦最高法院對各州是否得對新到州民享受州法中較寬鬆之離婚要件一事進行差別待遇，則抱持著寬容的態度。在 *Sosna v. Iowa* 一案，<sup>65</sup> 多數意見認為本案不同於 *Shapiro* 或 *Dunn*，設籍限制所造成的影響，並沒有

<sup>59</sup> *Chimento v. Stark*, 414 U.S. 802 (1973).

<sup>60</sup> *Starns v. Malkerson*, 401 U.S. 985 (1971).

<sup>61</sup> *Sosna v. Iowa*, 419 U.S. 393 (1975).

<sup>62</sup> 405 U.S. 330 (1972).

<sup>63</sup> *Dunn*, 405 U.S. at 334-335, 339-346.

<sup>64</sup> *Dunn*, 405 U.S. at 341-342.

<sup>65</sup> 419 U.S. 393 (1975).



充分到可以推翻州政府公益的考量理由，因為此種權利之限制比較不會對當事人造成太嚴重的不利後果。最高法院同時也認為，不同於 *Shapiro* 一案別無其他奧援的低收入居民，離婚會影響到當事人的婚姻、財產甚至子女監護，州政府可以要求向該州聲請離婚的人必須與該州有一定程度的聯繫關係(attachment)，以免該州不當地插手自己不熟悉的事務，而他州對該案件可能有很重要的公益要維護。<sup>66</sup>

此處凸顯了前述與審查基準有關的第二個問題。*Sosna* 多數意見並沒有明確說明適用的審查基準，但馬歇爾大法官 (Justice Marshall) 的不同意見書凸顯了本案適用審查基準與 *Shapiro* 的差異。馬歇爾大法官認為，多數意見審查該案的基準，就像一種視具體個案而定的利益衡量基準，偏離了 *Shapiro* 一案針對設籍限制所建立的審查步驟：先審查離婚的權利是否重要到限制離婚將對遷徙自由構成一種「懲罰」，<sup>67</sup> 再根據嚴格審查基準檢視相關州法是否具有重要的公益。馬歇爾大法官認為，多數意見不由此道，卻採用了類似平等保護條款審查經濟性管制的寬鬆標準。<sup>68</sup>

同樣地，聯邦最高法院在幾個其他類型的設籍限制中，也沒有一貫地適用嚴格審查基準。例如 *Hooper v. Bernalillo*<sup>69</sup> 一案涉及新墨西哥州針對越戰退伍軍人賦予二千美元稅捐抵免，但限定受惠人必須在一九七六年五月八日以前即在該州設籍。法院認定此種設定日期的限制，與鼓勵在該州定居的公共政策之間，並沒有合理關連，<sup>70</sup> 從而認定該法違憲。又如 *Zober v. Williams*<sup>71</sup> 一案法院也僅

<sup>66</sup> *Sosna*, 419 U.S. at 406-409.

<sup>67</sup> 馬歇爾大法官認為離婚的權利與結婚的權利，是國家賦予人民最重要的權利之一。*Sosna*, 419 U.S. at 418-419 (Marshall, J., dissenting).

<sup>68</sup> *Sosna*, 419 U.S. at 419 (Marshall, J., dissenting).

<sup>69</sup> 472 U.S. 612 (1985).

<sup>70</sup> *Hooper*, 472 U.S. at 619.



僅適用合理審查基準，即認定阿拉斯加州以設籍限制人民受領石油收益的分配違憲。<sup>72</sup> 其後，*Attorney General of New York v. Soto-Lopez*<sup>73</sup> 一案涉及紐約市優先讓退伍軍人擔任公務員，但僅限於入伍時設籍於紐約者，聯邦最高法院的判決結果則嚴重分裂。雖然認定該法違憲的四位大法官支持採用嚴格審查基準，<sup>74</sup> 但另外兩位大法官則在協同意見書中認為適用合理審查基準即可認定該法違憲，<sup>75</sup> 另外三位大法官的不同意見書適用合理審查基準，但認定該法合憲。<sup>76</sup>

對照上述聯邦最高法院的判決先例觀之，雖然聯邦最高法院早在一九六九年的 *Thompson* 一案中，即明白承認遷徙自由受到憲法的保障，但從審查基準而言，並不是與遷徙自由結合，聯邦最高法院均會毫無疑義地引用嚴格審查基準。事實上，歸納過去的判決發現，除了前述所提及的選舉權以外，聯邦最高法院似乎僅僅是在有關「基本生活需求」(basic necessity of life)上，才比較一致地適用嚴格審查基準。有關「基本生活需求」權利類型，除了有關低收入福利津貼的 *Shapiro* 案與 *Saenz* 案以外，聯邦最高法院也曾根據嚴格審查基準，宣告州法限制設籍未滿一年的低收入居民不得享有郡政府補助的醫療服務違憲。<sup>77</sup> 雖然前開州法仍然會提供緊急救護給設籍未滿一年的居民，但大法官仍然認為，醫療服務與低收入社會救助同屬於「基本生活需求」，而在違憲審查上，這類的社會福利給付往往比其他給付行政更重要，倘若憲法要求該州必須提供低收

<sup>71</sup> 457 U.S. 55 (1982).

<sup>72</sup> *Zober*, 457 U.S. at 60.

<sup>73</sup> 476 U.S. 898 (1986).

<sup>74</sup> *Lopez*, 476 U.S. at 904-906.

<sup>75</sup> *Lopez*, 476 U.S. at 912-913.

<sup>76</sup> *Lopez*, 476 U.S. at 918.

<sup>77</sup> *Memorial Hospital v. Maricopa County*, 415 U.S. 250, 258 (1974).



入社會救助給付以及適當的居住環境，但可以拒絕給予其生病所需要的醫療服務，將是十分不合理的。

根據上述所討論的聯邦最高法院判決先例，對照選舉權在民主憲政向來所受到的重視，最高法院相當重視低收入者受領社會救助給付一事。如前所述，縱然受領各州低收入社會救助給付並非聯邦政府權限，也不是聯邦憲法保障的基本權，大法官仍數度引用遷徙自由，保障低收入戶受領各州福利津貼的權益 (Nzelibe, 1999: 461-462)。馬歇爾大法官在另一個涉及低收入社會救助給付的不同意見書中，甚至曾經批評 *Shapiro* 案的多數意見根本是將新到居民受領低收入福利津貼當作一種基本權在保障，因此才適用嚴格審查基準。<sup>78</sup>

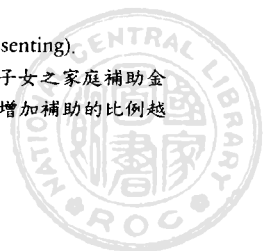
這樣的批評，也揭露了聯邦最高法院在 *Saenz* 案，刻意結合「遷徙自由」與「基本生活需求」的用心良苦。事實上，聯邦最高法院向來十分不願意承認聯邦憲法保障任何經濟與社會上的權利，尤其是低收入社會救助給付的權利。以同樣涉及低收入社會救助給付，且以平等權條款審查的 *Dandridge v. Williams*<sup>79</sup> 為例，法院認為，只要這些差別待遇符合某種「合理基準」，它並不會單純因為沒有滿足數理上的對稱 (mathematical nicety) 或因為它的適用會造成某些不平等即違憲，因為當州政府官員只有有限的福利預算可以分給形形色色有資格受領補助的受益人時，憲法並不容許法院一再猜忌州官員所作的艱難抉擇是否明智。<sup>80</sup>

因此，最高法院在保障新到低收入居民的最低生活需求上，不

<sup>78</sup> *Dandridge v. Williams*, 397 U.S. 471, 520 (1970) (Marshall, J., dissenting).

<sup>79</sup> 397 U.S. 471 (1970). (該案涉及 Maryland 州發放「扶養未成年子女之家庭補助金 (Aid to Families with Dependent Children)」時，使人數越多，增加補助的比例越低，且同一家庭接受補助之總額，最多不得超過 250 美元。)

<sup>80</sup> 397 U.S. 485, 487 (1970).



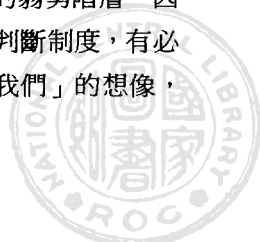
但必須引進比低收入社會救助更具基本權地位的「遷徙自由」才能進行審查，抑且也惟有結合「遷徙自由」，大法官才能適用嚴格審查基準，確保低收入民眾的「基本生活需求」。一向維護弱勢最力的布萊能大法官(Justice Brennan)即不憚其煩地闡明，州政府當然可以提供比其他州更多的公共服務與更低的稅收，以使該州比其他州更吸引人居住，這種州際間的競爭，正是聯邦憲法保障各州主權獨立的原因之一，不過，倘若州決定用設籍期間的長短，作為人民享受低收入社會救助的要件，僅有在極少數的情況下，這些限制才能夠通過違憲審查的檢驗。<sup>81</sup>

## 陸、Saenz 一案在社會福利法與違憲審查制度之意涵

本文在一開始曾經提出探討 *Saenz* 的兩個問題意識：一個是有關社會福利法的實體面向，關心的是當低收入社會救助主要由州立法與執行時，各州的「我們」對於新加入的「他們」進行差別待遇時，是否侵害了聯邦層次上的「我們」的想像？聯邦憲法究竟保障「誰」？另一個問題意識是有關違憲審查的制度面向，問的是大法官透過何種審查基準來回答上述問題，以及其對於民主政治與基本人權的意涵。

經過本文前述的討論，本文認為，社會連帶關係作為一個「想像的共同體」，固然必須由民主決策過程作第一重的價值判斷，決定「我們／他們」的範疇，但由於民主過程的代表性結構以多數決為準，形塑了其決策結果必然是不利於孤立、分歧的弱勢階層。因此違憲審查作為一個捍衛國民基本權的第二重價值判斷制度，有必要重申憲法對於弱勢國民基本權的保障，以確保「我們」的想像，

<sup>81</sup> *Zobel v. Williams*, 457 U.S. 55 (1982) (Brennan, J., concurring).



符合憲法希望建構的想像。就此，大法官對於低收入的新到居民，採取結合遷徙自由與保障低收入福利權益等兩項考量，提出保障國民基本權的違憲審查架構與結論，十分值得贊同。但由於低收入福利在美國不被認為是國民基本權，抑且也不具有違憲審查「可疑分類」的地位，加上大法官之產生不具有民主正當性，同時他們的背景通常並不具有社會政策的專業，所以不宜過度介入州主權範圍。爲了說明這一點，以下先談 *Saenz* 案對違憲審查制度意涵的部分，再回到 *Saenz* 案對社會福利法意涵的面向。

聯邦憲法如何保障低收入國民基本生活需求，確實是美國聯邦最高法院進行違憲審查時的難題：一方面其無意賦予低收入福利國民基本權的地位，但另一方面基於人道的要求，大法官有時又不得不設法予以保障。是以，史蒂芬斯大法官在 *Saenz* 案，巧妙結合了屬於國民基本權的遷徙自由，苦心迂迴營造出一個既符合判決先例的違憲審查架構，又能夠達到保障低收入新到居民的目標。然而透過爬梳整理最高法院過去的判決先例，我們可以發現，雖然「遷徙自由」具有基本權的地位，但大法官往往結合其他權益審查州法是否違憲，縱使州法對遷徙自由構成「懲罰」的效果，是否違憲還必須視系爭權利，除了遷徙自由以外，是否涉及選舉權或國民基本生活需求而定。

美國大法官是否會同意上述的結論，仍然有待觀察。因爲 *Saenz* 案的違憲審查架構雖然高高舉起了「遷徙自由」的大纛，但由於「低收入新到居民受領福利津貼」的權利涉及人道要求，縱使在美國聯邦最高法院比較保守的時代，也是一個比較沒有爭議的議題。至於引用「遷徙自由」結合其他權利類型，是否均得主張其屬於「權利或豁免權條款」所保障之國民基本權，以對抗州法的限制，由於涉及憲法對於「我們／他們」想像共同體的圖像，因此仍然有待觀察。

事實上，社會連帶關係涉及「我們／他們」的分野，本質上比

較適合由政治過程作第一重價值判斷。如本文一開始所言，要實現福利國家「平等國民權」的理想，使人們不分貧富貴賤一律平等，即使受領福利的國民也不會因此失去平等受尊重的尊嚴，繫諸團結意識的存在：國民們彼此間雖然互不相識，也沒有血緣關係，但一種相互連結的意象活在每個成員的心中，發展出一種互相扶持的同胞愛，願意為其他成員犧牲奉獻。這種心理上的認知，必然涉及每個人對於這個社會生活方式、價值判斷的抉擇，並且必須發自內心。

不過，倘若任由各地方自治團體的民眾在全國人民之間，無止盡地區分「我們／他們」，將斷傷所有國民共同歸屬於一個政治主體的社會連帶關係「想像」。這是 *Saenz* 案強調要保障「遷徙自由」與「國民基本權」的目的。透過違憲審查的介入，確保全國國民對於「美國」的「想像」，優於加州州民對於「加州」的「想像」，而不至於剝奪了憲法保障加州新到居民的基本權。就此點而論，*Saenz* 案史蒂芬斯大法官苦心迂迴營造的違憲審查架構，也反過來形塑了國民與州民對於共同體的想像。

史蒂芬斯大法官所採取的違憲審查架構，從民主正當性上，還有另一重意義。由於孤立與疏離的新到居民，在代議民主多數決的決策過程中，居於結構上的弱勢地位，不可能在前述第一重的價值判斷中發聲，倘若任由多數決對於新到的居民進行差別待遇，也有違民主正當性。史東大法官 (Justice Stone) 在著名的 *U.S. v. Carolene Products Co.*<sup>82</sup> 第四個註解中即指出，由於「分散又隔絕的少數 (discrete and insular minorities)」比較無法參與政治決策過程，法院應該提高審查密度。<sup>83</sup> 從這個角度而言，*Saenz* 案結合遷徙自由與低收入新到居民受領福利津貼的權利，且提高審查密度的手段，對

<sup>82</sup> 304 U.S. 144 (1938).

<sup>83</sup> *Carolene Product Co.*, 304 U.S. at 151-153. 有關這個註解的引伸另請參見 Ely (1980: 75-77)。



於福利國的建構，深具價值。

誠然，在美國違憲審查相關的討論認為，當史東大法官在 *Caroline Product* 一案的註解中認為應提高審查基準時，所要救濟的對象，一般是有色人種等美國歷史傳統上備受歧視的「可疑分類」，但前述的討論指出，由於保障遷徙自由對於維繫國家統一、實踐民主政治與責任政治上具有重要的意義，抑且新到低收入的居民一如其他孤立、分散的弱勢，難以參與當地設籍限制的立法過程，在代表性上處於弱勢，因此本文認為 *Saenz* 案的違憲審查架構仍可贊同。

但是除了新到低收入居民受領福利的權利以外，*Saenz* 案對於遷徙自由結合其他類型的權利後，究竟可以對抗州法到何種程度，卻留下了「空白」的狀態。這一點頗符合憲法學者凱斯·桑斯坦 (Cass Sunstein) 對於最高法院近年司法極簡主義的觀察與論述；他主張，由於大法官欠缺解決問題的足夠資訊與專業能力，加上其民主正當性不如政治部門，大法官在一個判決中，應該一次解決一個問題，不要試圖在一個案子為太多問題定調，以免事後發現決定錯誤難以轉圜 (商千儀、高忠義，2001: 398-399)。

雖然如此，在聯邦最高法院近年來限縮解釋州際通商條款，改採較傾向保障州權的趨勢裡，*Saenz* 一案的判決重新高舉聯邦國民基本權的大纛，還是界定了一個重要問題的基調：倘若州法侵犯到聯邦國民基本權的時候，尤其是涉及國民選舉權與最低生活需求時，聯邦最高法院將適用嚴格審查基準，嚴格檢視州法是否具有重要的公益，並且所採用的手段是能夠達成目標，且經過嚴格限制的最小侵害手段。就此，聯邦最高法院同時作為一個聯邦機關，以及負責捍衛聯邦與州權界限劃分的機關，其分寸的拿捏，十分謹慎。

## 柒、結論

本文從理論與政策出發，檢視州政府限制設籍未滿一定期間之



新到居民受領低收入社會救助給付的權利，認為其最終涉及一個政治主體的成員，對於「我們／他們」的想像與抉擇。繼而從 *Saenz* 案所採取的違憲審查基準，檢視聯邦法院如何介入州主權與州民間的齟齬，保障國民的權益。本文發現，在一個屬於州權限範疇之事項，屬於國民基本權的遷徙自由被用來作為聯邦法院介入州主權的媒介，固然使得最高法院難脫過度保障低收入福利的嫌疑，但透過這樣的連結，也開發了遷徙自由作為聯邦國民基本權的地位在聯邦制度與民主政治的重要意義。

不過，以 *Saenz* 案有限的爭點，其無法告訴我們將來人民引用「遷徙自由」，是否均能適用嚴格審查基準，以對抗州權。透過爬梳整理最高法院的判決先例，本文發現遷徙自由似乎只有與保障人民基本生活需求或選舉權時，具有懲罰遷徙自由效果的州法才會適用嚴格審查基準。其中「最低生活需求」涉及人道的要求，「選舉權」則涉及新到居民參與地方政治主體的基本憑藉，因此與遷徙自由結合時，受到比較優厚的保障。然而究竟遷徙自由結合其他權利類型，是否足以保障人民對抗州的限制，則仍有疑義。

本文認為，*Saenz* 案從實體面向，提供吾人權衡保障國民受領低收入社會救助給付之權益與保障住民自治權限的絕佳例證。它提醒我們當社會福利主要由地方自治立法與執行時，一個外州的州民在地方的層次上固然是「他們」，但在國家的層次上仍然是「我們」。因此，州對於新加入成員受領低收入社會救助增加設籍期間之限制，攸關一個國家對於「我們」之間社會連帶關係的「想像」，不能等閒視之，必須嚴格審查。

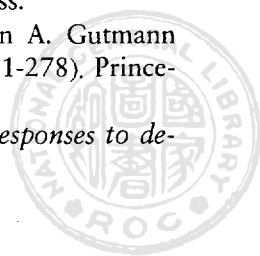
另一方面，在進行前述的價值取捨之際，*Saenz* 案也凸顯了違憲審查制度在民主政治中制衡「多數決」的重要功能：作為捍衛國民基本權的大法官，必須審慎地審查地方自治團體在地方自治事項上界定「我們」的範疇時，可能斷傷不屬於該地方的其他人們對於

同屬於一個國家的「我們」的想像。因此大法官必須善用違憲審查制度，形塑國民成為同一個政治主體的成員，能夠平等享受完整「國民基本權」的權利。

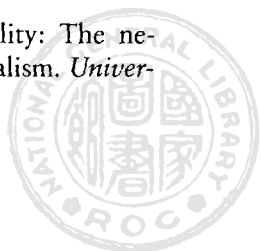


## 參考文獻

- 商千儀、高忠義(譯)(2001)。《司法極簡主義——一次一案的精神與民主政治》(Cass R. Sunstein 著)。台北：商周出版。
- 吳叡人(譯)(1999)。《想像的共同体：民族主義的起源與散布》(Benedict Anderson 著)。台北：時報文化。
- 雷文政(2000)。〈全民健保合憲性之探討——從美國社會安全法制之合憲性基礎看我國大法官釋字四七二號解釋〉，《政大法學評論》，63：105-127。
- Amar, A. R. (1992). The bill of rights and the fourteenth amendment. *Yale Law Journal*, 101: 1193-1284.
- Amar, A. R. (1996). Did the fourteenth amendment incorporate the bill of rights against the states? *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 19: 443-449.
- Aynes, R. L. (1993). On misreading John Bingham and the fourteenth amendment. *Yale Law Journal*, 103: 57-104.
- Brest, P., & Levinson, S. (1992). *Process of constitutional decision-making: Cases and materials*. Boston, MA.: Little Brown and Company.
- Carens, J. H. (1988). Immigration and the welfare state. In A. Gutmann (Ed.), *Democracy and the welfare state* (pp. 207-232). NJ: Princeton University Press.
- Curtis, M. K. (1996). Resurrecting the privileges or immunities clause and revising the Slaughter-House Cases without exhuming Lochner: Individual rights and the Fourteenth Amendment. *Boston College Law Review*, 38: 1-106.
- Ellis, N. & Miller, C. (2000). Welfare waiting periods: A public policy analysis of *Saenz v. Roe*. *Stanford Law and Policy Review*, 11: 343-352.
- Ely, J. H. (1980). *Democracy and distrust: A Theory of Judicial Review*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fullinwider, R. (1988). Citizenship and welfare, In A. Gutmann (Ed.), *Democracy and the welfare state* (pp. 261-278). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice and loyalty: Responses to de-*



- cline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Katz, M. (1986). *In the shadow of poorhouse: A social history of welfare in America*. New York: Basic Books.
- Linz, J. J. (1997, August 17-21). Democracy, mutinationalism and federalism. Paper presented at the Meeting of International Political Science Association, Seoul, Korea.
- Marshall, T.H. (1977). *Class, citizenship, and social development*. Garden City. New York: Anchor Books.
- Moon, D. (1988). The moral basis of the democratic welfare state. In A. Gutman (Ed.), *Democracy and the welfare state* (pp. 27-52). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Newsom, K. C. (2000). Setting incorporationism straight: A reinterpretation of the Slaughterhouse cases. *Yale Law Journal*, 109: 643-744.
- Nzelibe, J. (1999). Free movement: A federalist reinterpretation. 49 *American University Law Review*, 49: 432-469.
- Smith, R. (1997). *Civil ideals: Conflicting visions of citizenship in U.S. history*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Stone, G., Seidman, L., Sunstein, C. & Tushnet, M. (1996). *Constitutional law* (3rd ed.). Gaithersburg, MD: Aspen Law & Business.
- Tribe, L. (1988). *American Constitutional Law* (3rd ed.). New York: Foundation Press.
- Tribe L. (1999). Saenz sans prophecy: Does the privileges or immunities revival portend the future—or reveal the structure of the present? *Harvard Law Review*, 113: 110-198.
- Tribe, L. (2000). *American Constitutional Law* (2nd ed.). New York: Foundation Press.
- Walzer, M. (1983). *Spheres of justices: A defense of pluralism and equality*. New York: Basic Books.
- Zietlow, R. (2000). Belonging, protection and equality: The neglected citizenship clause and the limits of federalism. *University of Pittsburgh Law Review*, 62: 281-334.



# A Judicial Review of the Durational Residency Requirement for Low-Income Social Benefits— An Analysis of the U.S. Supreme Court's *Saenz v. Roe*

*Wenmay Rei*

## Abstract

This article examines the state government's authority in restricting newly-arrived residents' rights for low-income welfare benefits in the U.S. Supreme Court's 1999 *Saenz v. Roe* decision, and the standard of judicial review applied. The author argues that, by setting durational residency requirements, the State of California not only limits federal citizens' rights to travel, but also deprives newly-arrived citizens their full rights (?) and membership in the political community of both the United States and the State of California. Given the significance of the right to travel in federalism and democracy, the author further contends that the Supreme Court was correct in applying strict scrutiny in the review of *Saenz v. Roe*, and that this may establish a baseline in the power struggle between federal and state sovereignty.

**Key Words:** durational residency requirement, right to travel, low-income social benefit, federalism

