

13. Mathews v. Eldridge

424 U.S. 319 (1976)

劉靜怡 節譯

判 決 要 旨

聯邦最高法院指出，正當程序是具有彈性的，而且，正當程序所要求的程序保障，必須視具體情況所需而定。聯邦最高法院認為：對於終止傷殘補助的決定，目前已經設有多種關卡，以避免錯誤發生；此外，在某些情況下，考量受到行政行為影響的個人所獲得的福利或者額外保障，以及對於整個社會來說，行政行為的公正性的確因此更能為之確保，這些因為額外福利或安全保障而必須付出的成本考量，可能會比上述福利與保障，更來得重要。

(The court noted that the due process was flexible and called for such procedural protections as the particular situation demands. The Court found that there were numerous safeguards to prevent errors in making decisions to terminate disability benefits and argued that at some point the benefit or an additional safeguard to the individual affected by the administrative action and to society, in terms of increased assurance that the action is just, may be outweighed by the cost.)

關 鍵 詞

procedural due process (程序性正當程序); social security (社會安全); welfare benefits (福利津貼); right to a hearing (聽證權); disability benefits (傷殘補助)。

(本案判決由大法官 Powell 主筆撰寫)

事實

本案當事人 George Eldridge 患有長年的焦慮症以及背疾，過去多年來均享有傷殘補助。某日當事人接到社會安全局通知，告知其已不符合傷殘狀態，傷殘補助即將終止。依據社會安全的行政程序，在福利終止的最後決定作出之前，社會安全局會充分告知當事人，並且給予當事人證據聽審（evidentiary hearing）的機會。然而，在聽審舉行之前，Eldridge 的福利已經先遭到終止。Eldridge 認為在聽審未舉行之前，不應停止其傷殘補助的社會福利，因此提起訴訟。

判決

在終止傷殘補助之前，證據聽審並非必要。本案之行政程序，完全符合正當程序原則之要求。原判決維持。

理由

本案的爭點是，憲法增修條文第 5 條的正當程序條款，是否要求在社會安全的傷殘補助給付終止之前，讓受補助者享有證據聽審的機會。

程序性的正當程序，乃是針對那些剝奪在憲法增修條文第 5 條及第 14 條定義下的個人「自由」或「財產」利益的政府決定，施加限制。

聯邦最高法院過去至今一貫的判決立場，認為在個人的財產利益遭到最終剝奪之前，必須經過某種形式的聽證程序，方得為之。

最近幾年來，聯邦最高法院也有越來越多機會，得以思考在何種程度以上，正當程序要求政府在剝奪某些財產利益之前，必須給予證據聽證的機會，即使法律事後已經提供聽證的機會，亦然。在 *Goldberg v. Kelly* 一案中，聯邦最高法院的判決立場是，提供近似司法審判性質的聽證程序，是必要的。聯邦最高法院最近也在有關聯邦雇員因故遭到解職的 *Arnett v. Kennedy* 一案中，認定該解職程序有效。該解職程序的內容，包括發給行政處分的通知、說明解職理由的文件、給予當事人書面回應的合理時間、口頭辯解的機會，以及解僱之後的證據聽審程序。

聯邦最高法院在先前的判決也曾指出，決定是否需要適用特定的正當程序時，必須考量三個各自獨立的因素：第一、政府

行為將會影響的私人利益。第二、適用該程序會造成的錯誤剝奪利益風險，以及運用其他額外或替代措施可能獲致的價值。第三、政府的利益，包括額外或替代程序的功能，以及因正當程序要求而衍生的財務及行政負擔。

由於獲得社會福利補助者的主張最後若是被採納的話，該獲得社會福利補助者可追溯當初遭到終止的全額福利。因此，該受補助者的唯一利益，便是到最終行政決定作成之前，其傷殘補助收入的來源得以不受間斷。從這個觀點來看，其可能遭受的潛在傷害，和 Goldberg 案中福利接受者的性質、Arnett 案中處於觀察期中的聯邦雇員性質、以及 Sniadach 案中的受薪者性質，均屬類似。

只是在 Goldberg 案的判決中，聯邦最高法院要求政府在暫時性剝奪福利之前，必須給予證據聽證的程序保障。聯邦最高法院在該判決中特別強調，社會福利的補助，是提供給生活處於能否持續的邊緣的人。

不過，相反地，傷殘補助的適格與否，卻不是視財務上的需要而定。事實上，傷殘補助與受雇勞工的其他財務或收入來源，諸如家庭成員的所得、工傷

賠償、侵權賠償、私人保險、公家或私人退休金、退役軍人福利、食物券、政府補助或是其他針對勞動力受到相當程度損害的人士提供的傷殘補償等公私部門給付，概與傷殘補助適格無關。

就如同聯邦最高法院在 Goldberg 案中所闡述，考慮任何行政決定程序的有效性時，該決定可能會造成的利益剝奪程度，是考量的因素之一。在本案中，當事人利益可能遭受剝奪的程度，大體上看來應該可能會比 Goldberg 案所涉及的情況輕微，雖然，兩者之間的差異，在本案中或許受到過度的強調。正如同本案的地方法院特別指出者，若受福利補助者要維持享有福利的適格性，該受補助者必須是「無法從事獲得基本所得的活動」。因此，與 Arnett 案裡遭到解職的聯邦雇員不同的是，在本案中遭到終止傷殘補助命運的受補助者，幾乎沒有機會找到可以減少過渡期間損失的暫時性工作機會。

就如聯邦最高法院在上一院期所作成的 *Fusari v. Steinberg* 案判決中所指出者，「評估政府行為對於私人利益造成的衝擊時，重要的考量因素之一，是該

錯誤剝奪福利的行為的可能持續期間」。在本案中，健康福利教育部也承認，當事人提出由行政法官聽審的要求，與該要求的結果決定兩者之間，目前大約須經過十或十一個月的時間。而由於被終止社會福利的受補助人又必須先取得再審的決定結果，才能行使證據聽審的權利，那麼，自其社會福利實際被終止之日起，至聽審後獲得終局決定之間，其期間將會超過一年。

從這種行政覆議所需的冗長程序，以及身體傷殘工作者一般僅具有相當有限的家庭資源等角度觀之，遭遇錯誤終止傷殘補助的受補助者，將會面臨相當不利的困境。然而，傷殘勞工的需要，還是可能少於接受社會福利救助的受補助者。除了可能可得的私人資源之外，當傷殘補助終止的受補助者或其家庭所得低於生存水準時，受補助者還是可以另外得到政府其他補助。有鑑於這些可能的暫時收入來源，與 Goldberg 相較之下，依然比較無理由讓本案偏離聯邦最高法院從過去的判決中已經建立起來的原則，亦即在不利於當事人的行政行為中，低於證據聽證的程序保障，其實便已足以保護本案受補助者的權利。

本案另一個需要考量的重點是，終止社會福利前的程序，其公平性及可信賴性如何，以及如果有額外的程序保障措施的話，該程序保障措施可能維護的價值為何。評估行政程序時很重要的一部分，是相關調查的性質為何。傷殘勞工為了保持接受福利補助的適格性，必須以「醫學上被接受的臨床和實驗診斷技巧」，證明其「因為醫學上被判定的身體或心理傷害，無法從事任何可獲得基本所得的活動」。簡言之，勞工須提出有關其身體或心理狀況的醫學評估。比起可否請領福利津貼的典型決定，傷殘補助的決定更具有特定性，也更容易提出證明文件。就福利津貼而言，許多資訊都可以被視為具有相關性，而在決定程序當中，證人的可信度與誠實與否，通常也是很重要的因素。聯邦最高法院在 Goldberg 案當中便指出，在這種情況下，「光是以書面文件當做決定的基礎，是完全不能令人滿意的」。

相對地，在大多數情況下，在作成是否應該停止傷殘補助的決定時，則會視「例行政程序、標準，以及醫學專家公正的醫學報告而定」。在 *Richardson v. Perales* 案判決中，聯邦最高法

院肯定了「書面醫學報告的可信賴性和證明價值」，並且特別強調，雖然「醫學結論可能會在專業上有不同看法」，但是「其可信度以及真實度，確非問題所在」。的確，可信度和真實度，在某些極端的傷殘評估中，可能會是重點；但是，程序性的正當程序原則，卻是由發現真實程序中內蘊的錯誤風險型塑而成，並不是由特例決定的。因此，本案給予當事人證據聽證的機會，甚或給予其向決策者進行口頭說明的機會，其所能實現的潛在價值，還是少於 Goldberg 案的情形所能彰顯的價值。

Goldberg 案據以為判決基礎的聯邦最高法院結論，是認為書面文件的提出，並不足以取代口頭說明，因為書面文件無法提供有效的方法，讓受補助者就其個人情況，與決策者進行溝通。書面文件的提出因此被認為是不切實際的選項，因為大多數受補助者人缺乏「能夠從事有效書寫的教育」，也無法負擔得起專業協助。除此之外，Goldberg 案中的書面提出程序，也無法提供「口頭說明所提供的彈性」，或者是「允許受補助者人得以就決策者顯然認為重要的議題，形成其主張」。然而，在傷殘補助的

適格評估當中，聯邦最高法院在本案中所審查的行政程序，卻可以完善地回應上述缺失。

在本案中，州政府社會安全局定期寄送給接受福利補助者的詳細問卷，可以得知與適格評估相關的特定訊息，而且，接受福利補助者在填寫問卷時，也可向該地的社會安全局辦公室尋求協助。更重要的是，與適格評估決定有關的重要資訊，多是出自醫學專業資源，例如治療受補助者的醫師。這些醫學專業資源和社會福利的受補助者相較之下，或者是能為社會福利受補助者作證的證人相較之下，的確是比較能透過書面文件進行有效的溝通。醫師的結論，也能夠透過 X 光以及臨床或實驗測試的結果，獲得支持，這些資訊通常也比口頭說明更能經得起考驗。

另一個避免錯誤產生的措施，則是允許接受傷殘補助者的代表能夠絲毫不受限制地取得州社會安全局賴以作成決定的所有資訊。除此之外，在終止福利之前，安全局也會通知受補助者該局作成的暫時性評估，以及決定終止該福利的原因，並且提供該局認為相關的證據摘要。受補助者也有機會提出另外的證據或是主張，直接挑戰社會安全

局所掌握資訊的精確度，以及社會安全局所作成之暫時評估結論的正確性。這些與 Goldberg 案不同的程序，讓受補助者可以針對決策者認為重要的議題，「型塑」其主張，以便據以回應。

在追求平衡適切的正當程序時，最終的考慮因素是公共利益。所謂公共利益，其內涵包括在所有個案情況下，當事人行使其憲法權利，要求在終止傷殘補助之前舉行證據聽審時，因此衍生的行政負擔和其他社會成本。其中最明顯的負擔，就是聽證次數增多所造成的成本增加結果，以及對於正在等待決定的不適格受補助者，提供社會福利的支出。沒有人可以預測負擔增加的程度，但是，可以確定的是，若在大多數的情況下，選擇這個誘人的選項，亦即在聽證之後繼續提供社會福利，那麼資源將會消耗殆盡，即使是利用社會安全局理論上所掌握的權限，也無法透過公共資金，去彌補這些不應當出現的福利支出。雖然本案當事人所提供的各種相當不同的評估意見，預估可能的額外財政成本，但是，我們必須指出的卻只有：根據將政府程序憲法化的經驗，最終的金錢和行政負

擔的額外成本，將會是不小的負擔。

在決定正當程序是否要求在某些行政決定作成之前，給予特定的程序保障措施時，單單考慮財務成本，並不是主要的決定因素。但是，在節省有限的財務和行政資源時，政府利益和一般公眾的利益，卻是一定要考量的因素。在某些層面上，考量到受行政行為影響的個人所獲得的福利或者額外保障，以及對於整個社會來說，行政行為的公正性的確因此更能為之確保，這些因為額外福利或安全保障而必須付出的成本考量，可能會比上述福利與保障，更來得重要。同樣值得注意的是，由於社會福利的資源並不是無窮無盡的，為了保護那些透過初步行政程序認定可能不值得提供補助的人，因此所必須付出的成本，最後卻可能是來自於那些原本值得受補助者的口袋裡。

最終的衡平考量，則是關乎在我們的憲法體系之下，司法程序何時必須加諸行政行為之上，以確保其公平性。我們在此要特別重述 Frankfurter 大法官的訓誡。大法官 Frankfurter 曾經在 *FCC v. Pottsville Broadcasting Co.* 判決裡指出，行政機關的本

質及其功能不同之處，在於其「毋需全面地移植從法律歷史和法院經驗裡演化而來的程序、審判及審理程序規則」。司法形式的證據聽審，並非總是必要，而且也並不是在所有情況下，都是最為有效的決策程序。正當程序的本質，在於其要求「可能會遭受嚴重損失之人，可以有機會知道不利於他的情況，並且有機會處理該等不利情況」。正當程序所要求的，是視其所要作出的決策，「依據受審理人的能力和情況」調整程序，以確保受審理人能夠有實質機

會得以說明其狀況。因此，在評估本判決應該適用何種程序，方屬適切正當時，被國會賦予職司提供社會福利補助任務者，必須確保其程序能夠公平審視個人所提出之請求福利給付的要求，而且必須特別著重於被國會賦予此一職責者的誠實善意判斷，在本案當中，尤為如此。本案的程序不但讓當事人在任何行政行為作成之前，可經過有效的程序提出其訴求，並且也能保障當事人在其訴求遭到被最終駁回之前，得到證據聽審的權利，以及獲得後續的司法審理。