

## 5. Dandridge v. Williams

397 U.S. 471 (1970)

雷文玫 節譯

### 判 決 要 旨

於經濟與社會福利領域中，州不致僅因法律就未成年子女補助所為分類未臻周全，即被認定違反憲法平等權保護條款。若此項分類有其合理之基礎，不因其欠缺算理上之精準或實施中可能導致之不公平而構成違憲。

(In the area of economics and social welfare, a state does not violate the Equal Protection Clause merely because the classifications made by its laws are imperfect. If the classification has some "reasonable basis," it does not offend the Constitution simply because the classification "is not made with mathematical nicety or because in practice it results in some inequality.")

### 關 鍵 詞

equal protection clause(平等保護條款)；aid for family with dependent children(未成年子女家庭津貼)；underinclusive(過度狹隘)；overreaching(過度廣泛)；Federal Social Security Act(聯邦社會安全法)

(本案判決由大法官 Stewart 主筆撰寫)

### 事 實

Maryland 州的未成年子女家

庭津貼 (Aid for Family with Dependant Children)依照子女人數計算補助金額,但由於該州補助每

戶之金額最高限定 250 美元，因此當子女人數超過一定人數之後，較小的子女等於無法受到 Maryland 州的補助。原告均來自領取本津貼之大家庭，主張 Maryland 法令對來自大家庭之未成年子女構成不利之結果，有違憲法上平等權之保障。

## 判 決

Maryland 州法令不違憲。

## 理 由

### I

在 King v. Smith 382 U.S. 309, 334 一案，我們曾經強調，州政府對於設定福利津貼的水準及認定申請者的需求上，有絕對的權力。聯邦國會在推動這個福利方案的一開始，即體認到各州的資源有限。聯邦社會安全法有關本方案的第一部份即規定，

「為了鼓勵未成年子女在自己或親戚的家庭中成長」，本法的意旨在於「協助各州在可行的範圍內，提供津貼、重建、及其他服務方案給有需要的父母、親屬及其撫養的未成年子女，以維護及鞏固家

庭生活，並且幫助這些父母或親戚儘可能自立，並且儘可能提供子女穩定的關懷與照顧，」

因之，分析本法，首先必須確認聯邦政府給予每一州極大的裁量空間去分配它的經費

而針對聯邦法令確保未成年子女在家庭環境中成長的立法意旨，各州政府則必須有所因應。以 Maryland 州有限的資源而言，必然選擇性地對某些家庭提供較充分的補助，對其他家庭則較不充分，或者就只能對所有家庭均提供不充分的補助。我們看不出來聯邦法令有意禁止州政府在無法充分補助每個家庭的情況下，用等比級數減少的方式，來平衡預算，因為大家庭較大的經濟規模較能夠適應每人等比級數減少的補助

原告的主張，十分強調聯邦法律中要求津貼必須「在可能的情況下盡快地提供給任何有資格的當事人」42 U.S.C. 602(a)(10)(1964 ed., Supp.IV) 但既然該法將津貼補助額度交由各州裁量，法條的意旨不可能要求州認定每個家庭中每名成員的需求必須要完全相同

因此我們認為 Maryland 州法令並不違反聯邦社會安全法之意旨。

## II

雖然州政府可以合法地以設定補助上限的方式來核發未成年子女家庭津貼,但其所建構的制度當然不可以構成恣意的歧視,而有違憲法增修條文第十四條有關平等權的保障。地方法院雖然認同某些州政府所提出的理由,但是仍然認定該限制由於適用範圍「過度廣泛(overreaching)」而當然地違反憲法平等權之保障,「因為當該法一視同仁地適用於全體有資格受領未成年子女家庭津貼的人口時,該法構成一種過度限制。」  
297 F.Supp., at 469.

假如這個案子牽涉的是政府侵害憲法增修條文第一條對於言論自由的保障,認定某種限制「過度廣泛」是十分嚴重的。因為當政府管制因過度廣泛而限制了憲法增修條文第一條對人民的保障,「過度廣泛」本身即當然構成違憲。See, e.g. Shelton v. Tucker, 364 U.S. 479. 但是「過度廣泛」一詞在本案卻沒有意義。

在經濟與社會立法的領域中,州政府並不會僅僅因為法令限制所造成的差別待遇不完美,即違反憲法上平等權的保障。假如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

數理上的對稱或因為它的適用會造成某些不平等即違憲。Lindsley v. Natural Carbonic Gas Co. 220 U.S. 61, 78, 31 S. Ct. 337, 340. \*\*\*

憲法可以要求社會福利行政必須提供某種程序保障 Goldberg v. Kelly, 397 U.S. 254. 但是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受益人時,憲法並不容許本院一再猜忌他們的艱難抉擇。Cf. Charles C. Steward Mach. Co. v. Davis, 301 U.S. 548, 584-585, 889-890; Helvering v. Davis, 301 U.S. 619, 644, 909.

本案駁回。

大法官 **Black** 主筆, 首席大法官參與之協同意見書

假設,在聯邦主管機關也認為州法並不違反聯邦法律的情形下,受領福利津貼的個別受益人仍有權就州法令是否違反聯邦法令,對州政府提起訴訟 -- 最高法院顯然認定如此 -- 本席同意法院的多數意見。

大法官 **Harlan** 之協同意見書

本席同意法院多數意見。但就多數意見會引伸出一個意涵,本席持保留的態度。

一如本席在 Shapiro v. Thompson

394 U.S. 618, 658-663, 1344-1347 (1969)所指出的，本席找不到任何堅強的理由，可以要求某些法律上的差別待遇必須出自「具有優越重要性的政府政策 (compelling government interest)」才能通過合憲的檢驗，而其他的差別待遇則僅需符合傳統的平等基準，就可以通過合憲的檢驗。另請參見本席在 *Katzenbach v. Morgan*, 384 U.S. 641, 660-661, 1732-1733 (1966)。除了有特殊歷史背景的種族歧視以外，see *Shapiro*, 394 U.S. at 659, 89 S.Ct. at 1344，本席相信，不管系爭的差別待遇究竟屬於哪一個類型，憲法上平等權的保障，僅僅要求差別待遇必須符合本院長久以來所要求的合理基準。本席是基於這樣的理由，同意多數意見合憲的認定，而不是因為本案所處理的差別待遇類型，屬於經濟或社會立法。

#### 大法官 Douglas 之不同意見書

本席不認為本案有必要處理違憲的問題，因為 Maryland 州法本身即違反聯邦社會安全法的立法精神及文義。\*\*\*

即使州政府提撥的經費，不需要多到足以滿足所有有資格受領未成年子女家庭津貼受益人的全部需求，這並不表示州政府

核發津貼的方式，可以違反社會安全法的規定。

地方法院在認定 Maryland 州法有違社會安全法時，主要的根據是社會安全法第 402(a)(10)條。該條規定，任何有意申請未成年子女家庭津貼的申請人，均可以申請，而對於任何家庭如有未成年子女，該津貼將儘可能及時予以補助。

這項津貼向來均係針對個別未成年子女，而不是為這些孩子申請津貼的申請人。

社會安全法中，計算聯邦政府應補助州政府金額的相關規定，也向來均排除任何對於家庭大小的限制。

社會安全法有關規定的立法意旨，不僅在於滿足未成年子女的需求，也在於確保未成年子女能夠與他們的母親一同在家庭中成長，而不必另行安置到孤兒院或其他機構。然而，誠如地方法院所言，「州法最高限額的規定，將使得大家庭在需求超過補助金額時，有強烈的經濟誘因，將多餘不受補助的孩子安置到機構中。」

地方法院正確地判定，最高限額這種會造成家庭成員離散的誘因，與本法的基本精神不合。

\*\*\*

聯邦主管機關健康、教育及社會福利部很少正式糾正州政府沒有切實執行聯邦社會安全法。但是缺乏糾正的事實本身，即便可以視為行政機關認定州法有切實執行社會安全法的表示，也決不能在司法審查中扮演決定性的角色。

由於 Maryland 州法最高限額補助的制度違反社會安全法，本席認為下級法院認定州法無效的判決應予維持。

大法官 Marshall 主筆，大法官 Brennan 參與之不同意見書

一如 Douglas 大法官所陳，以及本席的個別意見，本席確信多數意見判決 Maryland 州法不違反聯邦法是個錯誤。依本席所信，該州法與社會安全法的基本架構與立法意旨根本互相衝突。

然而，就長遠而言更嚴重的是，多數意見削弱了憲法上保障平等權的條款對於社會福利行政的適用效力。多數意見認為，不管一個差別待遇有多麼地恣意專斷，假如它可以促進任何可以想像出來的公益目的，該差別待遇均應該被視為合憲，即便差別待遇劃分的範圍的「過度狹隘(underinclusive)」或「過分廣泛(overinclusive)」充分凸顯了政府進行差別待遇的真正理由，根本不是政府所宣稱的理

由，或者該差別待遇與政府所欲達成的目標之間，關係十分牽強，亦然。

多數意見承認，本案觸及弱勢人們最基本的經濟需求，因此，多數意見所根據的判決先例與本案的現實情況之間，存在著嚴重的差異。承認這個差異存在，無異坦承法院今天的判決，其實並沒有先例可循。本席無法苟同法院完全不讓平等權條款在這個法律領域裡，扮演任何角色，因此，本席對於多數意見的兩個部份，均提出不同意見。

## I

在檢討最高限額的州法是否符合聯邦法律的規定之前，首先必須強調的是，這其間所牽涉的意涵。\*\*\*

系爭的最高限額制度所導致的實際效果，足以支持該州法是無效的。根據聯邦計算補助給各州未成年子女家庭津貼的複雜公式，聯邦補助是以所有受領人的人數為標準，補助各州政府提供家庭津貼。受領人在同一條法律的定義中，包括未成年人及共同生活且符合受領資格的親戚。聯邦並沒有根據每個家庭受領人數的多寡，限制補助人數。\*\*\*

州法片面設定最高限額的結果是，當家庭越大，州政府將越多的補助責任移轉給聯邦政府負擔。也就是說，當家庭成員多於十一人，州將所有補助的責任移轉給聯邦政府，同時由於其所支付給家庭的費用，最多仍然只有 250 美元，州政府甚至可以從聯邦政府的相對補助款中獲利。

最高限額的第二個效應，更能夠顯示州法與聯邦方案立法意旨不合。一如 Maryland 州執行本方案的結果所示，該法對於大家庭的分裂，提供了強烈的經濟誘因。因為受到每一家庭補助最高限額的影響，大家庭只要將資格不符的孩子安置在其他親戚家中，即可每個月收到額外的津貼。

最後，法院認為國會立法之際，是有意允許最高限額的州法的。倘若果真如此，本案這部份的問題，應該十分容易解決；但它一點也不容易。沒有跡象顯示國會曾經注意到各個家庭的最高補助額度，或者是任何針對個人的限額、或任何這些限制的混合。因此，很顯然地，Maryland 州法有關最高限額的限制，與社會安全法意旨不合，被上訴人有權請求法院下令州政府禁止該措施。

## II

依法解釋，本席認為，已經足以認定地方法院的判決應該予以維持。但是多數意見認為有必要進一步就憲法上的問題進行審查。本席認為，法院的多數意見在推翻了本案的地院判決以及所有涉及最高限額的判決之餘，不但做了一個錯誤的判決，也建立了一個錯誤的違憲審查基準。\*\*\*

根據所謂的「傳統基準」，除非一個差別待遇沒有任何合理性，原則上均不違反憲法平等權之保障。Lindsley v. Natural Carbonic Gas Co., 220 U.S. 61, 78, 340 (1911)相對地，假如系爭差別待遇侵害到基本權，該差別待遇所欲實現的公益必須具有決定的優越性 (compelling)，才能合憲。See e.g. Shapiro v. Thompson, supra; Harper v. Virginia State Board of Elections, 383 U.S. 663 (1966); McLaughlin v. Florida, 379 U.S. 184 (1964).

然而本案根本就全部或部份違反了前述「基準」的審查要件。法院所引用來支持合理基準的判決，e.g. Williamson v. Lee Optical of Oklahoma, Inc., 348 U.S. 483 (1955)根本就是經濟管制與平等權違憲審查的典型案件。法院在審查該領域的行政管制之際，之所以

憑空創造出「合理基準」此種極端，或許係針對法院過去曾經引用平等權來保障一些立法遊說的強勢利益團體，而產生的一種健康的反動。然而本案所牽涉的，卻是弱勢者名幅其實的生存所需 -- 這些弱勢者都是沒有人可以負擔家計的低收入家庭 -- 與經濟管制的差別，一如法院所肯認，不可以道里計。何以那些案件所援用的審查基準，會適用於本案？從法院判決中，吾人只得悉本案涉及「經濟與社會福利領域」，彷彿答案是顯而易見的。

誠如本院最近所判定的，「在決定州法究竟是否有違憲法上平等權之保障，吾人必須審查法律背後的事實及情勢。州政府宣稱要保障的公益以及受到不利差別待遇當事人的利益。Kramer v. Union Free School District No.15, 395 U.S. 621, 626, 1889 (1969), quoting Williams v. Rhodes, 393 U.S. 23, 30, 10 (1968). 而使得本案有別於其他涉及經濟管制的平等權違憲審查的，一如法院所肯認的，正是當事人系爭的利益。未成年子女家庭津貼提供給孩子的，是這些孩子賴以維生的食物、衣服及住所。而本院曾經數度肯認，當一項給付，攸關生存所必要，即使當事人對於該給付沒有主觀公法上

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。而從本案進行差別待遇的根據 -- 家庭成員多寡 -- 並無法明白地推知那些孩子的需求應該獲得滿足，那些不應該。甚至，政府根據一個孩子們自己無從決定的因素，對於孩子進行差別待遇，令人聯想起已被宣告違憲的非婚生子女歧視。

相對地，州政府透過最高限額宣稱要達成的公益，一點都不明確。起初，在地院前半階段中，州政府企圖以節約公帑為由，為最高限額制度提出說理。後來，州政府對本院提出訴狀時，顯然揚棄了財政上的理由，而提出數種說法，比較重要的也受到多數意見肯認的說法包括，最高限額促使受領津貼的申請人設法找到工作、保住工作、並且為受領人與其他僅賺得到最低薪資的人之間，維持一種平等\*\*\*。如此可以吸引人們支持未成年子女家庭津貼方案，或至少減少人們的反對。但假如一個差別待遇違憲，政治上的權宜之計也無法使得該差別待遇合憲。

法院所採納的促進就業這個理由，假如要成立，前提是要有足夠的津貼受領人有工作能力。就此，Maryland 州政府坦承「僅

有極少數的受領人有工作能力」 但要吾人將焦點放在未成年子女的家長。\*\*\*

但即使僅考慮未成年子女的家長，實施最高限額制度也無法提供起碼的理由。地方法院認定，在32,000個領取津貼的家庭中，僅有116個家庭中有成員有工作能力，其中，究竟有多少家庭受到最高限額限制，從卷宗裡難以計算。總而言之，不但州政府無法證明最高限額所限制的家庭中，多數或有相當數目的家庭中，

有成員有工作能力；由於該州法也限制到大多數類似本案被上訴人這種沒有工作能力的家庭，吾人至少可以認定，該限制所適用的範圍有「過度廣泛」的問題。

最後，即使州政府有正當的理由去促進受領人就業，由於最高限額獨獨限制大家庭，這項限制也犯了「過分狹隘」問題。沒有任何理由足以說明，何以這個群體單獨被區別出來以促進就業。\*\*\*

本席維持地方法院原判決。