

16. Local Number 93, International Association of Firefighter

v. City of Cleveland

478 U.S. 501 (1986)

焦興鎧、陳柏宇¹ 節譯

判 決 要 旨

1. 依民權法第7章的「施行條款」之規定，當員工在工作上遭受不利的待遇，但該待遇並非出於種族、膚色、宗教、性別或原始國籍的歧視時，法院不得發布「命令」要求雇主對該員工提供補償救濟，但該條款並未禁止在此情況下作成「和解命令」，即使該和解命令可能優惠某些實際上並非受到雇主歧視行為侵害的員工。

(Title VII enforcement provision which precludes court from entering order requiring employer to give relief to employee who suffered adverse job action if action was taken for any reason other than discrimination on account of race, color, religion, sex or national origin does not preclude entry of consent decree that may benefit individuals who are not actual victims of employer's discriminatory practice.)

2. 「和解命令」在定義上並非民權法第7章的「施行條款」中所規定的「命令」。

(Consent decree is not "order" within meaning of enforcement provision of Title VII.)

¹ 陳柏宇 中國文化大學勞工研究所碩士

3. 參加訴訟的工會同意與否，皆非法院核可「和解命令」是否成立的絕對要件。

(Intervening union's consent was not required to obtain court approval of consent decree.)

關 鍵 詞

affirmative action (積極行動方案)；consent decree (和解命令)；Title VII of the Civil Rights Act (民權法第7章)；racial discrimination (種族歧視)；employment discrimination (就業歧視)；voluntary compliance (主動遵從)；make-whole relief (損害填補)；specific victim (特定的受侵害者)；intervention (訴訟參加)。

(本案判決由大法官Brennan主筆撰寫)

事 實

1980年10月23日，一個主要由克里夫蘭市消防局內所僱用的黑人及西班牙裔組成的協會，名為「克里夫蘭先鋒」(Vanguards of Cleveland)，根據憲法增修條文第13、14條以及民權法第7章，向俄亥俄州北區聯邦地方法院提出集體訴訟，要求克里夫蘭市消防局，補償其在弱勢族群升遷上的就業歧視行為。「克里夫蘭先鋒」宣稱，該市在以下三個部分，採用歧視性的升遷政策：(1) 採取不公平的筆試測驗及年資計

算點；(2) 修改退休時間，致使原本合格的升遷名單失效；(3) 克里夫蘭市從1975年3月後，便未再檢視升遷制度。此外，「克里夫蘭先鋒」更進一步主張，晉升小隊長及以上職位的消防員中，只有4.3%為弱勢族群。就此，在原告請求補償的訴求中，除了希望確認該市確實曾涉及就業歧視外，並請求法院發布禁令，禁止該市繼續從事相關的歧視行為，以及更進一步的，請求在升遷及僱用措施上建構「積極行動方案」，以清除過去的就業歧視行為所產生的影響。

本案訴訟提起後不久，雙方

即接受建議，展開謀求調解的協商。隨後，在1981年4月「國際消防員協會第93號分會」(International Association of Fire Fighters Local Number 93, 後稱Local 93)，主張其代表該工會所有在克里夫蘭市消防局的員工，以及所有將因本案訴訟而受影響的工會會員，向地方法院提出參加訴訟的要求，並在同年6月獲得同意。該工會進入訴訟後，同時亦提出主張，認為倘若升遷的政策，係依據「能力」以外的標準(based upon any criterion other than competence)，例如種族配額，不僅可能將最有能力者拒於門外，也很有可能驅逐在原本職位上表現良好的人。

最後，在1982年11月，「克里夫蘭先鋒」與克里夫蘭市，在地方法院達成了一項「和解命令」(consent decree)，由於過程中Local 93與其他兩位當事人間的不同調，然而又無法忽視弱勢族群，在該市消防局內職位上比例不公平的現況，故此和解命令並未與Local 93協商。此「和解命令」的主要內容，包含了對黑人及西班牙裔的消防員，在升遷上

的「積極行動方案」，以及其他具有種族意識的救濟方式，詳細地說，在該協議的「和解命令」中，主張建立一項過渡性的程序(interim procedure)，此程序主要針對該消防局，過去在升遷上的歧視，而執行一項「兩階段的暫時性矯正」(two-step temporary remedy)，第一階段要求，在現有原本預計要升遷的名額當中，保留一定的數額給弱勢族群²；第二階段則要求，建立一項「合理的弱勢族群升遷目標」。隨後，地方法院對所有的當事人，諭令其對此「和解命令」表達意見的機會，於是Local 93以法律應禁絕一切「種族配額」(racial quota)為由，反對本案的「和解命令」。

地方法院經過上述的聽證後，最後依然採用了原本的和解命令，並進一步的認為：從文件、統計數據、當事人的證詞來看，克里夫蘭市消防局在升遷的措施上，的確有「歷史性的歧視結構」存在(historical pattern of racial discrimination)。法院更進一步的認為，內含於該和解命令的「積極行動方案」，從處理歧視訴訟案件的角度來看，並非一

² 例如：在預計升遷的40名副隊長(Lieutenant)名額中，保留16名；在預計升遷的20名隊長(Captain)中，保留3名；在預計升遷的10名大隊長(Battalion Chief)中，保留2名；在預計升遷的3名助理局長(Assistant Chief)中，保留1名。

種不合理的矯正措施；反之，該和解命令的內容，對本案而言，是一種相當「公平、合理且適當」的解決方式，而法院在適用和解命令時，得基於確實執行該和解命令的目的，對任何一方的當事人表示，法院對「和解命令」所做的任何「執行、調整及修正」(enforcement, modification, amendment)，皆保有一「排他性的管轄權」(exclusive jurisdiction)。隨後，Local 93便就此提出上訴。

關於地方法院在核准本案的「和解命令」時，棄置了Local 93的反對，於是Local 93就此提出上訴。就此，上訴法院仍肯定地方法院的想法，認為該統計上的證據，足以顯示該消防局「歷史性的歧視結構」。而本案和解命令所建構的「積極行動方案」，不但係法律下可允許的，其所提出的「目標」也是相當適當的。另外，對於該市而言，在可以預見的未來內，此「積極行動方案」也是促進該消防局達到憲法上目標最有效的手段，並且不會要求該市，僱用任何不合格的消防員，或是藉此解僱任何非弱勢族群；也不會對非弱勢族群的升遷，造成任何絕對性的障礙(absolutely bar)。最重要的是，該

「積極行動方案」對該消防局所生的影響，最多也僅只維持四年的期間，而非永久性的。故而，地方法院在本案和解命令的核准上，並未超出其適當的裁量範圍。

判 決

原判決維持。

理 由

I

1. 本院已有許多判決，認為國會在制訂民權法時，即希望以「主動遵從」(voluntary compliance)民權法的方式，來達成其立法目的；換言之，民權法希望藉由罰則的規定，促使雇主們「自我檢視」(self-examine)及「自我評估」(self-evaluate)其就業行為，並盡其可能地消除過去過往歧視所遺留的痕跡。此外，「平等就業機會委員會」亦採此看法，在其所發布的「指導綱領」(guideline)中闡述：「國會強烈的鼓勵雇主，對於構成有礙於平等就業機會的行為，應予主動地修正；不僅只針對過去

歧視的影響，或現在的歧視，甚至未來可能產生的歧視，亦應注意」。

2. 除了國會的立法目的外，同樣不證自明的是，雇主及工會為了清除就業歧視，在其所得採取的「自願性行動」(voluntary action)中，亦應包含「具有種族意識的合理救濟」(reasonable race-conscious relief)，且即使該救濟的受益人，並非實際上曾受歧視侵害，亦無不可，此點已為 *Weber* 案所採用。本院審理該案時認為，民權法第7章原則上允許雇主或工會，主動採用「具有種族意識的合理積極行動方案」，至於什麼是合理可允許的「積極行動」，則為法院他日的另一個任務。
3. 雖然，*Weber* 案所爭執者為一「純粹私法上的契約性協定」（按：指雇主與工會的團體協約），與本案所涉及的「和解命令」有所不同，但是在形成「積極行動方案」的本質上，皆屬自願性的行動。本院在 *Carson* 一案中認為，拒絕當事人成立「和解命令」並不恰當，因為其違反了民權法鼓勵訴訟當事人，自動解決紛爭的立法目的。故而，縱上所述，在 *Weber* 案中已受認定為可允

許的「積極行動方案」，沒有理由因其為「和解命令」的形式，而反對其成立。

4. Local 93 根據民權法第706條第(g)項提出反對，認為該條已限制法院，在補償措施上的權限，亦即對於非受歧視者，不得提供優惠待遇；而該條所設立的「特別限制」(independent limitation)不僅針對法院，即使提供優惠的主體是雇主或工會，亦作同樣的解釋。Local 93 主張「和解命令」也在民權法第706條第(g)項所規範的「法院命令」的意涵內，因為「和解命令」係經過法院審理後而作成，也同樣的具有法律上的效力(legal force)以及判決的性質(character of judgment)。Local 93 主要基於「和解命令」的以下三項特質而作此結論：其一，「和解命令」在外觀上，及作成的形式上，皆與判決類似；其二，法院在特定的情況下，得不顧當事人的反對，修正「和解命令」的內容；其三，法院對於不遵守「和解命令」者，得以「藐視法庭」(contempt of court)為名執行之。
5. 雖然無可否認的，和解命令在訴訟程序上的確具有某些法院

判決的特徵，但是，「和解命令」也是透過當事人多方協商的合意而成，故其在性質上也相當近似契約。換言之，和解命令具有判決與契約的雙重性格(dual character)，以致於因目的上不同，而需有不同的處理方式。面對此類混種(hybrid)的情況，本案的最大問題在於，應如何詮釋「和解命令」在民權法第706條第(g)項上的適用。

6. 因為法院在過去的實務上，並非始終將「和解命令」視為法院判決的一種，主要原因在於，民權法第706條第(g)項，並未針對此做明確的規定，以致於處理本案爭議時，必須探求國會立法時的本意。依據第706條第(g)項中，「法院命令不得要求...」(no order of court shall require...)等語可知，其不可能在意指「和解」命令，除了「和解命令」所具備的契約性質外，第706條第(g)項所使用的動詞「要求」(require)，由於具有法規命令的強迫性(coercive)，得推知國會在制訂本項時，應非指具有合意性質的契約性「和解命令」。
7. 本院在 *Weber* 案的意見中認為，國會並未禁止所有「自願

性的、具有種族意識的積極性行動」，因為民權法在制訂時，受到國會保守派的反彈，故而極力的避免聯邦權力對私部門的管理權產生不當的干涉，從這段立法背景來看，第706條第(g)項應在保護雇主及工會的管理高權(managerial prerogatives)。因此，該項在適用上的限制，僅只於聯邦法院對於雇主或工會，要求其為（或不為）一定作為的權限上；至於第706條第(g)項本身，並不限制雇主或工會，自願以協議的方式，提供具有種族意識的矯正措施。

8. 由此觀之，「和解命令」非常明顯的，並不在第706條第(g)項所稱的「命令」的範圍內，因為「自願性」是「和解命令」裡最主要的本質；不只是因為「當事人間的協議」(parties' agreement)。是法院作此類命令內容中的要素，更重要的是，「和解命令」所產生的義務，並非出於法律的強制。因為「和解命令」所設立的內容，通常不會違背當事人約定的意思，此與法院單方面(unilaterally)的要求雇主或工會，採取特定的就業措施有所不同。此外，雖然法院在某些

特定的情況下，有權修正「和解命令」的內容，然而，此僅只是一項被動性的權力(unexercised power)，對於「和解命令」的主要內容，還是由當事人所協議，而非因法院的賦予而產生。

II

1. Local 93根據*Stotts*案跟*Wright*案的意見，主張本院已採取一項原則，即「和解命令」所提供的補償，不得寬於經實際審判後，法院命令所提供的補償，所以即使民權法第706條第(g)項，並未直接宣告本案的「和解命令」無效，地方法院在民權法第7章的規定下，也無權作此禁令。但本案本院已在前述理由中，闡明了自願性採用的「和解命令」，以「具有種族意識的補償」，而對非實際受歧視受害者給予優惠待遇，並不違反民權法第7章的立法目的，因此我們無法想像，以此第706條第(g)項為基礎，所作成的「和解命令」，為何在該條法令執行上，反而會對此「和解命令」產生排除的效果。
2. 雖然法院是政府的一部分，而

非只是私人契約的紀錄者(recorder of contract)，而「和解命令」的產生及爭議的解決，也必須在法院的管轄權內完成，使得「和解命令」在設計上，必須在訴案件的一般範圍內，且亦必須符合其法律依據的目的。但是，在另一方面，當事人間的合意，也是使「和解命令」成立並有法律效力的重要原因。因此，聯邦法院無須只因「和解命令」所提供的補償，可能寬於「法院命令」所提供的補償，而限制法院作成「和解命令」。

3. 上述意見並非意指，當事人得採取違反或與法規相衝突的行為，換言之，當事人在「和解命令」中，合意而採用的救濟行為，並不因此而免除於民權法第7章第703條，或憲法增修條文第14條的規範外。但是，由於「自願性協議」並不涵蓋在第706條第(g)項之故，所以並不受該條的規範。所以，只要該「和解命令」未違法，法院便不得依第706條第(g)項拒絕其成立。

III

1. 雖然Local 93以其並未同意該

「和解命令」為由，來挑戰該「和解命令」的合法性，因為Local 93認為其既然受允許參與訴訟，則其同意權，應為法院是否認可(approve)此「和解命令」的成立要件。但本院則認為Local 93的認知有所錯誤，因為「和解命令」主要是一種，當事人間為了解決其紛爭，並避免承受金錢上或訴訟上負擔的手段。因而，在此目的下，當事人的一方（包括參加人在內），不可能妨礙其他當事人對共同爭議的處理。以此推論，當某一參加人，被法院允許其於聽證會上提出證據，並得對「和解命令」的認可保留反對意見時，並不代表其有權力，得以僅用「保留同意權」(withholding its consent)的方式，妨礙該「和解命令」的成立。

2. Local 93已經充分利用並參與地方法院在「和解命令」上舉行的聽證會；而法院亦允許Local 93，針對該「和解命令」的合理性表示其反對意見，並得提供相關的證據。嗣後，地方法院亦相當謹慎的審視其反對，並解釋為何駁回Local 93的反對。綜上所述，地方法院已給予Local 93所有

可行的正當程序。

3. 當事人既然決定以調解的方式，處理當事人間的爭議，自然不會處理第三人的主張，更加不會在沒有當事人協議的情況下課予第三人責任或義務。因為地方法院所核可的是當事人間的「和解命令」，所以無法對不同意該和解命令的參加人所提出的主張為處理，即使其主張是合理的，並且參加人日後還是可以就此主張提起訴訟。此外，法院也不可能在當事人沒有同意的情況下，就成立「和解命令」並對當事人課予義務。本案的和解命令不可能要求Local 93，去作或不去作任何事情，因為對該和解命令而言，並沒有任何的律上依據，足以對Local 93課予責任或義務。法院對於未遵守「和解命令」的內容，而以「藐視法庭」(contempt of court)為名執行時，亦僅及於該和解命令的當事人。

4. 更甚者，本案成立的和解命令，並沒有打算處理Local 93所提出的憲法增修條文第14條，或勞動契約上的爭議；就算地方法院打算處理其爭議，Local 93亦未能及時提出任何實質性的主張(substantial

claims)；就算Local 93的提出尚非太晚，其提出的主張有無實益(merit)也是個問題，因為必須該地方法院對此主張有管轄權始可。

大法官O'Connor之協同意見書

雖然本院認為經由達成「和解命令」而提供的救濟，沒有必要與民權法第706條(g)項-「法院判決命令」(court-order)所提供的救濟作相同的限制。但是即使如此，此類「具有種族意識的救濟」(race-conscious relief)的合法性，仍然必須受到民權法第703條（尤其是第703條(a)項及(d)項）的規範。倘若是公部門雇主，可能還要受到憲法增修條文第14條的規範，而此點也同樣地在Weber案中引起爭議。

故而，即使本案的「積極行動方案」並未受到本院廢棄，但是非弱勢族群的雇員，仍得對本案就民權法第703條，或憲法增修條文第14條的規定提出質疑。就算非弱勢族群未就此和解命令提出異議，法院在面對提供「種族優惠待遇」而可能徹底違反民權法第703條，或憲法增修條文第14條的「和解命令」時，即不應予以核准。就此，法院便無須再去決定，雇主應該提出何種對弱勢

族群過往歧視的考量，始能擊退非弱勢族群，對該「積極行動方案」的挑戰。

本院處理本案此類不願雇主或工會的異議及反對，在就業上採取偏愛(favor)特定族群，忽略其他族群的「種族意識措施」(race-conscious practice)，雖然其係以「自願性調解」(voluntary settlement)或「和解命令」為之，而非法院的判決命令；但本院卻沒有主張此類措施，未具備一項「必要性的條件」(necessary predicate)。詳言之，如果說在Weber案中，雇主或工會「過往的歧視行為」，是對黑人雇員採取「暫時性補償」(temporary remedy)的「必要性的條件」，則從該案的判決意見可以很明顯的看出，該案本院就此完全不予處理(wholly undisturbed)。故而，雖然本案本院的判決，仍然遺留一個問題未決定，亦即究竟以具有「種族意識的措施」而施行的「和解命令」，是否為民權法第703條所允許。但是，就此依然同意本院的看法：「就本案目前的態勢(posture)來看，並沒有必要去決定此問題」，若欲挑戰該「和解命令」的合法性，得再依民權法第703條，或憲法增修條文第14條或提起訴訟。

大法官White之不同意見書

本案和解命令所提供的「積極行動」，已經遠超過「可允許的救濟」(permissible remedy)的範圍，因為在本案中，那些因為「積極行動方案」，而在升遷上遭到拒絕的非弱勢族群雇員裡，沒有一個被顯示為是必須為本案所稱的歧視行為而負責的。並且，本案「和解命令」所設立的「積極行動」，使該消防局內的弱勢族群成員，大步地跨過了(leap frogging over)那些比他們更資深且更符合資格的白人，其所生影響的效果與解僱無異。此外，法院未經審判便以命令發布的救濟，不應視為合法的救濟，僅只是經過雙方合意(consent)而達成的救濟，亦無法予以合法化。

首先，民權法第7章禁止所有的就業上種族歧視行為，尤其以第703條的規定最為明確且直接，故而不得為了追求勞動力組成上的種族平衡，而將某一族群成員的職位拔去(displace)，虛位予另一族群的成員；即使未拔去任何目前職員的職位，使用「配額制」也在禁止之列。故而本案和解命令所施行的「積極行動」，極有可能違反民權法第7章。雖然在現行的法律制度下，雇主可以

自願採用、或受法院的判決命令，推行種族上的差別待遇，作為補償因為過去的歧視行為，而對事實上(actual)或假定性(putative)的受害者予以優惠。然而，本案本院卻並未對此具有「種族意識的措施」的「必要性條件」作足夠的審查，審視其究竟為司法上所課予的義務(judicially imposed)，還是自願性的採用。本院藉著主張 - 「『協議』(agreement)或本案所系爭的『和解命令』，並沒有民權法第706條(g)項的適用。該條僅在規範違反民權法第7章法院所課予的補償」，作為理由來迴避本案系爭的「和解命令」，究竟有無危害到非弱勢族群雇員，在民權法第7章上的權利，本院此作法不僅忽略了本案參加人Local 93，從未將其主張限制在民權法第706條(g)項上，同時也不合理的將民權法第706條(g)項的適用予以限縮。

再者，本案本院宣稱在Weber案上找到了支持其立場的觀點，但實際上，該案的實質意涵，卻與本院所宣稱的有所出入。在Weber案中，該雇主在過去只僱用具有相關經驗的技職員工，而技職工會也排斥黑人，以致於大部分的技職員工幾乎都是白人。故

而當雇主與工會共同協商出一方案，以求打破此歧視的模式，本院認定其並未違反民權法第7章，因為該公司過去的歧視，提供了此對黑人的暫時性補償手段的「必要性條件」，無論是雇主獨自為之，或與工會協商為之，皆無損其民權法第7章的合法性。然而，本案卻並未具備此條件。由上可見，在現行的法律制度下，雇主只要未被證明其差別待遇的行為，是在民權法第703條的禁止規範內，皆不太可能會被判定違法。然而，此仍無法就此推論，經法院核准發布的「和解命令」，在非經法院審理判決的情況下，得命令雇主採取種族上的差別待遇。在「和解命令」是雙方合意的情況下，由於民權法的制訂，目的在保護受僱者及應徵者，免於受到歧視待遇，而非在保護雇主對抗其自己本身，民權法不可能允許雇主基於種族，對白人予以差別待遇。故而，對於此類行為，除非是針對過去歧視的「可允許的救濟」，否則皆無正當化的事由。

與大法官Rehnquist相同看法的，「和解命令」不應該免除於民權法第706條(g)項的審查之外；同時也贊同大法官Brennan在*Sheet Metal workers*案中的看法，

亦即民權法第7章禁絕差別待遇的行為，而救濟的補償，只能給予過去歧視的受害者，這是不變的通則。倘若其救濟的受補償者，並非實際的受害者，就算該救濟是法院針對惡意的歧視行為而發出，也不能因此而正當化。故而，大法官White對於本案本院所認為的，無須就本案「和解命令」所設立的「積極行動」，決定其是否符合民權法第706條(g)項的限制，深表不以為然。而進一步認為，由於民權法上的限制，以及未有確定的受害者，本案「積極行動」所提供的補償，已經遠遠超過對本案歧視行為的「可允許的救濟」，在事實上及法律上的界限。

大法官Rehnquist主筆，大法官Burger聯署之不同意見書

除了本院在*Stotts*案的判決意見在本案應予同樣適用外，從立法目的上來看，「和解命令」係屬民權法第706條(g)項所規範的「法院命令」內。由於本案地方法院在最初的審理上，並未對本案原告作出其確定為「種族歧視受害者」的認定，所以在處理該市消防局未能給予原告升遷的爭議時，法院不應將其視為係基於種族、宗教、性別或原始國籍的

因素，而認定屬於違反民權法第7章。故而，地方法院就此不應該核准給予原告升遷的命令。在 *Stotts* 案中，對於事實上確定受歧視者，得提供差別待遇作為補償，但對於僅具備「受不利對待的族群」(disadvantaged class) 的身分，並無法因此而給予其補償，必須證明其確實曾受歧視的影響。並且「和解命令」的設定及執行，應在民權法的許可範圍內，亦即須受民權法第706條(g)項的規範。因其為該法唯一規範法院救濟權限的規定，並且該條在文意上，所指稱者為「任何」法院所發布的命令。然而本案本院，不但未要求提出本案和解命令的受益人確為歧視受害者的證據外，並認為和解命令係可完全任由當事人建構，而不須受民權

法的限制，其所主張的理由雖與 *Stotts* 案的不同意見一致，但並不為該案判決所接受。

關於 Local 93 在本案和解命令中的參加人權益 (intervener right)，依據「聯邦民事程序規則第24條」的規定，也應該受到重視與保護，亦即參加人在此調解的過程中，理應具有一「隱含的權力」(implied power) 得以阻止 (block) 該和解命令的成立；唯一使參加人無法阻礙其成立的，只有法院的判決命令。故而，倘若本院認為本案地方法院所發布的命令，為一「和解命令」，則 Local 93 便有權行使其「參加人的權利」，阻礙該「和解命令」的成立，否則，倘若認定其為法院的判決命令，則應須受到民權法第706條(g)項的規範。