

28. Goldberg v. Kelly 397 U.S. 254 (1970)

史慶璞 節譯

判 決 要 旨

1. 福利給與乃係基於法律所賦予符合資格者領受之頭銜。其終止涉及州府裁決重要權利之行為，而程序性正當程序適用於福利給與之終止。程序性正當程序須提供予領受人之範圍受其「被迫忍受重大損失」之範圍所影響，亦取決於領受人防免損失之利益是否大於政府即為裁決之利益。正當法律程序之基本要件為聽證陳述之機會，而聽證必須於有意義之時間以有意義之方式為之。聽證陳述機會必須依陳述人之能力及情狀而裁製。

(Welfare benefits are a matter of statutory entitlement for persons qualified to receive them and their termination involves state action that adjudicates important rights, and procedural due process is applicable to termination of welfare benefits. Extent to which procedural due process must be afforded welfare recipient is influenced by extent to which he may be condemned to suffer grievous loss and depends on whether recipient's interest in avoiding that loss outweighs governmental interest in summary adjudication. Fundamental requisite of due process of law is opportunity to be heard and hearing must be at meaningful time and in meaningful manner. Due process requirement of opportunity to be heard must be tailored to capacities and circumstances of those who are to be heard.)

2. 裁決者關於領受人合格性之結論，必須完全本於於聽證中所引用之法則與證據。同時，為顯現已符合此一基本要求，雖然其陳述無須等同於完整之意見，甚或正式的事實認定及法律結論，裁決者仍應

說明其決定之理由與指明其所依賴之證據。

(Decisionmaker's conclusion as to welfare recipient's eligibility to public assistance payments must rest solely on legal rules and evidence adduced at pre-termination hearing. And, to demonstrate compliance with that requirement, decisionmaker should state reasons for his determination and indicate evidence he relied on, though his statement need not amount to full opinion or even formal findings of fact and conclusions of law.)

關 鍵 詞

public welfare benefits (公共福利給與) ; procedural due process of law (程序性正當法律程序) ; hearing (聽證) ; opportunity to be heard (聽證陳述機會) ; rights of confrontation and cross-examination (對質與交互詰問權利) ; property interest (財產利益) 。

(本案判決由大法官 Brennan 主筆撰寫)

事 實

本案系爭問題為州政府未提供聽證機會，即對於特定領受人終止公共援助給付，是否係屬拒絕收受人之程序性正當程序而違反憲法增修條文第十四條之正當程序條款。

本訴訟係於紐約南區地區法院，由紐約市依據聯邦資助撫養子女家庭援助計劃或紐約州一般住居疏困計劃而領受金融資助之居

民所提起。其起訴狀宣稱，紐約州及紐約市辦理上開計劃官員終止或即將終止此類資助，因其未予事前通知及聽證，故而係拒絕其正當法律程序。在起訴時，並無於終止金融資助前應有任何形式的事前通知或聽證之規定存在。然而，州及市於起訴後均採行通知及聽證之程序，原告即被上訴人因而在此對於上述程序之憲法妥當性提出質疑。

紐約州社會服務局修正州社會服務部之行政規則，要求經辦停

止或中止領受人金融資助之地區社會服務官員應遵守修正規則第 351.26 條第 (a) 項或第 (b) 項之作業程序。紐約市選擇第 (b) 項並發布為地區作業程序。該項與本案相關部分規定，地區作業程序必須包括於生效日至少七日前給予領受人計劃內停止或中止之理由之通知，領受人於通知外得要求該計劃由具有較批准計劃內停止或中止之主管更上一級之地區福利官員審查，甚且，為審查之目的，領受人得提出敘明其補助為何不應被停止或中止之書面陳述。審查官員所為停止或中止資助之決定必須儘速以書面通知領受人。該項條文並明確規定，資助不得於決定之通知寄送於領受人或其代表人之前，如有停止或中止計劃生效日，或在其之前，二者擇其較後者，停止或中止之。

依據 (b) 項規定，紐約市社會服務局發布第 68-18 號作業程序。對於領受人繼續合格存疑之辦案人員首先須與領受人討論此事。如辦案人員認定領受人不再合格，他將給予單位主管終止資助之建議。如經後者同意，他將寄送一份陳述計劃終止資助之書面函件予領受人，並告知領受人得於七日以內連同自行檢具或由律師或他人協助之書面陳述請求上級官員

審查案卷。如不合格之決定經審查官員確認，資助隨即停止，領受人經由函件告知此一作為之理由。被上訴人對於此一作業程序之質疑，乃著重於領受人於審查官員之前的親自出席，證據的口頭提示，以及與對立證人的對質和交互詰問等規定之欠缺。然而，上述函件確實告知領受人得請求一個終止後之「公平聽證」。這是一個由一位獨立之州府聽證官員主持之程序，於該程序中，領受人得親自出席，提出口頭證據，與不利於他之證人對質及交互詰問，以及製作聽證筆錄等。領受人如於「公平聽證」中獲勝，他將受付所有違誤扣發之資金。Hew Handbook, pt. IV, § § 6200-6500; 18 NYCRR § § 84.2-84.-23. 未依公平聽證之決定而回復其資助的領受人，得提請司法審查。N.Y. Civil Practice Law and Rules, Art. 78 (1963). 領受人獲得如上所述之告知。18 NYCRR § 84.16.

判 決

原判決確定。

理 由

I

本案應予決定之憲法爭點乃限縮於在終止給與前，憲法正當程序條款是否要求應給予領受人一聽證之機會。地區法院宣告惟有終止前之聽證始符合憲法的要求，同時拒絕州府及市府官員所提終止後「公平聽證」與終止前審查告知之混合足以處理掉所有正當程序主張之論辯。該法院表示：縱使終止後之審查有所關連，但仍有一個掌控本案之壓倒性事實存在。假設一位福利領受人貧窮無資產，單就停止在表面上「急迫需要」之福利領受人而未給予某種形式之前聽證即屬不正當，除非有優勢之考量正當化前述之不當。Kelly v. Wyman, 294 F.Supp. 893, 899, 900 (1968)。該法院拒絕為保護公共歲入所必要而作為「優勢性考量」要件之爭辯。「保護公共資金之正當化需求，必須權衡個人在此特殊情況下不受不當剝奪其資助之優勢性需要。雖然額外經費之問題須謹記在心，該問題仍無法使拒絕符合正當程序通常標準之聽證正當化。基於所有情狀，吾等宣示於終止福利給與前，正當程序要求一個適當之聽證，而有一個後續的憲法公平程序之事實，並不足以改變此一結果。」Id. at 901。雖然州府官員於本訴訟中為共同被告，惟僅紐約市社會福利局長提起上訴。吾等

註記相當管轄權以裁決本案為三位法官在原則上意見不一致之重要爭點。吾等確認之。

上訴人並未爭論程序性正當程序不適用於福利給與之終止。此種給與乃係基於法律所賦予符合資格者領受之頭銜。其終止涉及州府裁決重要權利之行爲。憲法上之疑義無法藉由公共資助給與係為「特權」而非「權利」之論辯而獲得答案。Shapiro v. Thompson, 394 U.S. 618, 627 n. 6 (1969)。相關憲法限制多適用於因喪失失業補償資格所為公共資助給與之扣發、否決稅則減免或解除公共聘僱等。Sherbert v. Verner, 374 U.S. 398 (1963); 357 U.S. 513 (1958); Slochower v. Board of Higher Education, 350 U.S. 551 (1956)。程序性正當程序須提供予領受人之範圍受其「被迫忍受重大損失」之範圍所影響，亦取決於領受人防免損失之利益是否大於政府即為裁決之利益。Joint Anti-Fascist Refugee Committee v. McGrath, 341 U.S. 123, 168 (1951)。茲此，考量在任一特定情狀下應給予何種程序性正當程序，須從決定政府所涉職能及受政府行爲所影響私人利益之確切本質著手。Cafeteria & Restaurant Workers Union, etc. v. McElroy, 367 U.S. 886, 895 (1961);

Hannah v. Larche, 363 U.S. 420, 440 (1960)。

誠然，某些政府給與得未經給予領受人終止前聽證而在行政上予以終止。但吾等同意地區法院之意見，即唯有終止前聽證可提供領受人程序性正當程序。參照 *Sniadach v. Family Finance Corp.*, 395 U.S. 337 (1969)。對於合格之領受人而言，福利提供獲得基本食物、衣服、住居及醫療照顧之方法。是以，就本文而論，其關鍵因素—不存在於黑名單內之政府承包商、解僱之政府員工、稅則減免經否決之納稅義務人或其他在實質上其政府頭銜被停止者等案件之因素—乃為終止關於合格性爭執尚待解決之資助，得剝奪一位合格領受人在等待期間賴以生活的唯一方法。由於他缺乏獨立之來源，其處境乃隨即變得極為困頓。其集中心力尋找日常生計方法之需要，將因而對其尋求福利機構救濟之能力造成不利地影響。

甚且，重要政府利益得因提供領受人終止前聽證而被提昇。自建國以來，國家之基本責任乃在供給在其領域內所有人民之尊嚴與均足。吾等漸已承認非屬窮人所得控制之力量將助長其貧窮。針對我國傳統背景，此一理解已重大地影響了當代公共援助制度之發展。藉由

滿足生計之基本需求，福利可協助提供給窮人與他人相同的實質參與社區生活之機會。同時，福利可阻擋來自普遍的不當挫折感與不安全感所引發之社會憂鬱。是故，公共援助不僅只是施捨，更是一種「為吾人及後代提昇公眾福利及保障自由權利福祉」之方法。相同的政府利益促成福利之規定，亦同時促成對於合格領受人不中斷福利之規定；終止前聽證為達成該目的所不可或缺之要件。

上訴人並未質疑上述考量之力量，但爭論其為保護財政及行政資源之相對政府利益所勝過。其爭論此種利益使任何延宕至停止給與後之聽證成為正當。於發現足信領受人不再合格之理由時，即為裁決立即止付將可保護公共財政。由於大多數之終止均未經質疑而被接受，即為裁決可藉減少實際召開聽證之次數而同時節省財政及行政上的時間與精力。

然而，吾等同意地區法院意見，即上述政府利益不足以超越福利論述之上。事前聽證要求無疑的將涉及某些較大之經費，且因領受人之資格多傾向於以判決證明，故付予聽證中尚待決定之不合格領受人的給與將無法收回。但是政府並非不具減少所增加成本之武器。多數財政及行政資源之流失，

可藉由研發即時終止前聽證程序及有效使用人員與設施而減少。實際上，紐約住居疏困計劃所提供終止後聽證之特別規定本身，即足以證明該州承認改正合格性決定及因此所定程序性保障的公共利益之優越性。是以，合格領受人無中斷領受公共援助之利益，連同其給付不被違誤終止之州利益，明顯勝過州所提防止任何財政及行政負擔增加之對立考量。如同地區法院所為正確地結論，「允許終止資助前未給予領受人任何機會，該賭注將對福利領受人而言明顯過高，且善意違誤或輕易誤判之可能性過巨，如經其請求，應充分告知針對他的案件，使他得以論爭案件之立論基礎並提示證據反駁之。」

II

然而，吾等亦同意地區法院之見解，即終止前聽證無須採行司法或準司法訴訟之形式。吾等謹記法定的「公平聽證」將提供領受人完整之行政審查。從而，終止前聽證僅有一項功能：提供福利局停止支付基礎合法性之初始決定以保障領受人免受其給與之違誤終止。參照 *Sniadach v. Family Finance Corp.*, 395 U.S. 337, 343. 是故，主要為便利司法審查及引導未來決

定而提示之完整筆錄及整體意見，即無必要於終止前階段予以提出。吾等亦承認福利主管機關及領受人二者均具有相對快速解決合格性問題之利益，他們慣於非正式地與對方打交道，以及某些福利局還負擔非常沉重的案件數量。上述考量可正當化限縮終止前聽證至最低之程序性保障，使其適應福利領受人之特殊性格及待決爭執之特定性質。吾等與不同意見者一致，願意附帶承認在此發展中的法律領域內，不課予州及聯邦政府任何逾越基本正當程序要求的程序性規定之重要性。

「正當法律程序之基本要件為聽證陳述之機會。」*Grannis v. Ordean*, 234 U.S. 385, 394 (1914). 聽證必須「在一個有意義之時間及以一個有意義的方式」為之。*Armstrong v. Manzo*, 380 U.S. 545, 552 (1965). 於本論述中，上述原則要求一位領受人應有載明計劃內終止理由的即時與適當之通知，以及一個與任何對立證人對質及口頭提出其論爭與證據之有效抗辯機會。如領受人質疑計劃之終止係植基於不正確或經誤導之事實基礎或不當適用法則或政策於特定案件的事實，則此種權利對於類此案件應屬重要。

雖然在某些案件中，公平理念

將要求給予更長的時間，吾等仍不準備表示紐約市目前所提供七日之通知係為憲法上的當然不足。吾等亦未於通知之內容及格式看到任何憲法上之欠缺。紐約使用信函及與案件承辦人面對面協商二種方式告知領受人引發其持續合格性之確切問題。證據顯示領受人已被告知該局所存疑之法律與事實基礎。此一混合可能是與領受人溝通最有效的方法。

目前市的作業程序不允許領受人在作成最終持續合格性決定的官員面前親自協同或不協同律師出席。是故亦不允許領受人向該官員口頭地提示證據或與對立證人對質或交互詰問。上述疏漏對該程序之憲法正確性而言係屬致命。

聽證陳述機會必須依陳述人之能力及情狀而裁製。福利領受人得經由案件承辦人以書面或二手表述向裁決者表示其情況仍不可謂足夠。對欠缺得以有效書寫所必要之教育成就及無法取得專業協助的大多數領受人而言，書面表件是一種不真實的選擇。甚且，書面表件無法提供口頭表示之彈性；它們不允許領受人針對裁決者顯然視為重要之爭點修正其論爭。特別在當可信度與正確性成為爭點時，由於書面表件必然存在於許多終止程序中，它們乃成為作成決定

完全不足採信之基礎。藉由案件承辦人向裁決者之二手表述本身即有其缺陷；蓋案件承辦人通常會蒐集不合格指控所依據之事實，領受人一方爭執之表述無法安全地任由他作成。是故，領受人必須被允許以口頭方式陳述其情況。非正式的程序即為已足；在本論述中，正當程序並未要求一種特定的證據規則或提示證據之模式。參照 HEW Handbook, pt. IV, § 6400(a).

在大多數重要裁決成為系爭事實之案件，正當程序要求與對立證人對質及交互詰問之機會。ICC v. Louisville & N. R. Co., 227 U.S. 88, 93-94 (1913)；Willner v. Committee on Character & Fitness, 373 U.S. 96, 103-104 (1963)；Greene v. McElroy, 360 U.S. 474, 496-497 (1959)。是以，福利領受人必須被給予與該局所信賴的證人進行對質及交互詰問之機會。

「在許多案件裡，聽證陳述權利將顯得效益不大，如其未包含由律師陳述之權利。」Powell v. Alabama, 287 U.S. 45, 68-69 (1932)。吾等非謂律師必須提供於終止前之聽證，而僅謂領受人如有此需求，必須被允許聘請律師。律師可協助描述爭點，以井然有序地方式提出事實爭論，行使交互詰問，以及概況地保障領受人之利

益。吾等未預期該協助將全然延宕或以其他方式阻礙聽證。參見 45 CFR § 220.25, 34 Fed. Reg. 13595 (1969)。

最後，裁決者關於領受人合格性之結論，必須完全本於於聽證中所引用之法則與證據。Ohio Bell Tel. Co. v. PUC, 301 U.S. 292 (1937); United States v. Abilene & S. R. Co., 265 U.S. 274, 288-289 (1924)。為顯現已符合此一基本要求，雖然其陳述無須等同於完整之意見，甚或正式的事實認定及法律結論，裁決者仍應說明其決定之理由與指明其所依賴之證據。Wichita R. &

Light Co. v. PUC, 260 U.S. 48, 57-59 (1922)。同時，理所當然地，一位公平的裁決者確屬必要。In re Murchison, 349 U.S. 133 (1955); Wong Yang Sung v. McGrath, 339 U.S. 33, 45-46 (1950)。吾等同意地區法院意見，即先前於某些層面涉及本案將不必然阻止福利官員作為一位裁決者。然而，他不應參與作成接受審查之決定。

原判決確定。

(大法官 Black, Burger, Stewart 之不同意見書略)