

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体察看本文
阅读次数: 735

从贝克诉卡尔案看美国政治问题的法治化

程 洁

特聘导师

一、 贝克诉卡尔案情述要

贝克诉卡尔 (Baker v. Carr) 一案是贝克等田纳西州公民对该州1901年的一项大选议席分配立法所提起的违宪审查诉讼。其中, 贝克 (Charles W. Baker) 和其他原告都是该州有选举权的公民, 卡尔 (Joe C. Carr) 是该州经法定程序选举产生的州政务卿, 他负责为郡县选举委员会制作空白表格、套封及选举信息、确认选举结果, 并负责掌管选举记录。与卡尔一起被起诉还有该州的司法总长、州选举协调官, 以及州选举委员会等, 他们也都分别承担一部分选举工作。在该案当中, 原告认为田纳西州1901年的立法对该州95个郡县的大选议席的分配是专断而任意的, 并且明显无视该州几十年来的经济发展和人口变迁, 致使原告“选举权受到贬抑”, 从而不能实现宪法修正案第十四条所规定的法律的平等保护。他们由此诉请法院判决1901年立法违宪, 并请求法院发布一项禁令, 要求该州的有关官员不再根据该法组织选举。

被告所在地纳什维尔联邦区法院对此案进行了初审并驳回了原告的诉讼请求。其理由如下: 第一, 法院对案件所涉事由没有管辖权; 第二, 原告的诉讼请求缺乏进行司法救济的法律依据。联邦最高法院在对该案进行上诉审时将之归结为案件的管辖权问题和案件的可诉性问题。

进行初审的区法院认为, 根据宪法第三条以及其它有关管辖权的立法, 本案的事实和原告所受到的侵犯不属于联邦区法院的权限范围之内; 其次, 尽管本案事实清楚、原告的权利确实受到与联邦宪法相违的州立法行为的侵害, 但是法院依然不能作出裁决, 因为该案“是以立法为目的而进行的政治权力分配”, 不属于司法裁量的范围, 同时法院对于原告权利受到侵犯这一事实“有心无力”。[1]

由此可见, 该案的争点有二: 首先, 法院对于议院选举当中的议席分配方案是否具有管辖权? 第二, 法院能否对于此类争议提供司法救济?

二、 联邦最高法院的判决: 政治问题的展开

这样一起有关议会议席分配的宪法争议在联邦最高法院的判决当中不乏先例。例如Col egrove v. Green[2], Smiley v. Holm[3], Koening v. Flynn[4], Carroll v. Becker[5], 最终都以涉及政治问题而被法院驳回。贝克诉卡尔案在承认众多先例的前提下, 反其道而行之, 却最终能够成为美国宪法史上一起里程碑性的案件[6], 正是得益于其对于违宪审查权当中“政治问题”原则的缜密阐述。

在判决当中, 最高法院首先肯定了区法院对于案件的管辖权。最高法院认定, 联邦宪法第三条第二款以及联邦司法法第1343条都可以视为联邦区法院对案件管辖权的法律依据。其中宪法第三条规定, “司法权的适用范围包括: 由于本宪法、合众国法律和根据合众国权力已缔结或将缔结的条约而产生的有关普通法和衡平法的一切案件……”。本案当中, 原告认为田纳西州1901年立法违反了宪法修正案第十四条, 因此可以认定是“由于本宪法……而产生的”案件。根据有关先例, 符合此条件的争议, 除非“确属细枝末节”(“frivolous”)[7]、“稀松平常”(very plain)[8]、“完全没有价值”(absolutely devoid of merit)[9], 否则均应受理。此外, 最高法院认为, 司法法当中曾就联邦区法院对于各州立法或条例侵害联邦宪法性权利的初审管辖权进行了专门的规定[10], 由此确认了联邦区法院对本案的管辖权。

在回答本案是否具有可诉性这一问题时, 布伦南大法官对政治问题原则的具体含义进行分析, 提出了具有里程碑意义的政治问题理论。

联邦区法院初审裁定驳回原告诉讼请求的理由之一就是该案属于“政治问题”, 不具备“可诉性”, 因此法院不能为本案提供适当的司法救济。对此, 布伦南大法官指出, 要求保护政治权利的案件并不等同于“政治问题”案件。[11] 所谓不具有可诉性的政治问题案件, 应当主要限于宪法第四条所规定的“保证条款”, 即“合众国保证本联邦各州实行共和政体”(美国宪法第四条第四款)。最高法院认为, 本案与保证条款无关, 因此不属于保证条款所指向的“政治问题”。由布伦南大法官执笔的判决意见书进一步提出了

法学所导航
走进法学所
机构设置
《法学研究》
《环球法律评论》
科研项目
系列丛书
最新著作
法学图书馆
研究中心
法学系
博士后流动站
学友之家
考分查询
专题研究
五四宪法和全国人大五十周年纪念专栏
最新宪法修正案学习与思考
公法研究
电信市场竞争政策
证券投资基金法
法律与非典论坛

不具有可诉性的“政治问题”的实质和标准。他指出，保证条款之所以不具有可诉性，是因为裁决将涉及法院与其它平行的联邦政府职能部门的关系，而无关于联邦法院与各州之间的关系。因此，“在判定某一问题是否属于政治问题时，首要的考虑是看该问题是否已交由其它政治部门进行终局性裁决，以及是否缺乏司法裁量的适当标准”[12]。他在判决当中列举了传统的属于政治问题范畴的事项，其中包括：（一）对外关系；（二）与敌对国的敌对时间；（三）立法的实效，包括宪法修正案议案的效力和普遍立法的程序等；（四）对印第安部落的法律地位的确定；（五）共和政体的形式等。

他由此确立了“政治问题”案件的“五项基本原则”，认为只有符合以下五项要件之一的争议才能被认定为不属于法院管辖的“政治问题”：

1. 宪法已明文规定这一事项属于另一平行的政治部门管辖；或者
2. “缺乏司法上可发现的和可以掌握的解决争端的标准”；
3. 或者在不预先从政策上确定显然属于非司法部门斟酌决定的情况下，不可能进行判决；
4. 或者“非常需要毫无异议地恪守已经作出的政治决定”；最后，“潜在着出现各部门对同一问题有种种不同意见的尴尬局面之可能”。

据此，最高法院以6：2的多数票裁定[13]：原告以未适用宪法修正案第十四条平等保护权利为由提起的诉讼请求成立，区法院的判决被撤销，并要求区法院按照最高法院判决的意见对本案进行重新审理。

贝克诉卡尔案明确了“政治问题”的内容和判断政治问题的标准。然而，在美国的司法实践当中，“政治问题”概念的提出，却一直可以追溯到确立司法审查制度的马歇尔大法官。研究马伯里诉麦迪逊案件的学者往往注意到它对确立美国司法审查制度的重大作用，[14] 因为马歇尔大法官在判决意见书当中指出：“在这两者之间没有中间道路。宪法要么是优先的至高无上的法律，不得以普通立法改变；要么与普通立法法案处于同等的地位，象其它法律一样，立法机关可以随意加以修改。”对于选择了以成文宪法为国家根本法的国家来说，其合乎逻辑的选择必然是“与宪法相抵触的立法机关法案是无效的”。可是，仅仅在理论上宣告违宪的立法无效是不够的，如何在法律上宣告，并使得这种宣告获得实效呢？这就涉及到了宣告者与被告者之间的“真情互动”。这种互动包括两个方面：第一个方面是立法机关对于司法权威的承认，即承认立法机关不是唯一的权威，尽管它是公认的民意代表机关，承认由司法机关认定为违宪的立法不得再予以执行。第二个方面与“政治问题”原则的关联更为紧密，即承认司法权力也并不是“放之四海而皆准”，承认司法权力在政治问题领域内，在应当由立法机关和行政机关享有专有权力的领域内，司法的长臂将不会触及。这两方面相辅相成，第一个方面与《联邦党人文集》所宣示的“有限政府”原则相一致，马歇尔大法官意味深长地指出，“立法机关的权力是限定和有限制的，并且这些限制不得被误解或忘却。……假如这些限制随时有可能被所限制者超越，假如这些限制没有约束所限制的人，假如所禁止的行为和允许的行为同样被遵守，则有限政府和无限权力之间的区别就消失了。这是一个显而易见的道理，要么宪法制约任何与之相抵触的立法机关制定的法律；要么立法机关可以以普通法律改变宪法。”[15] 然而，假如仅仅有司法机关对立法机关和行政机关的司法审查，再加上美国遵循先例的“法官造法”传统，那么也许美国早就会成为一个“司法独裁”的国家，然而，尽管学者们不时会将美国式的三权分立定义为“司法至上”的三权分立，[16] 联邦司法系统的整体形象始终保持了法院应有的矜持，这恰恰得益于司法机关对待自身权力的审慎态度，正如马歇尔大法官在马伯里诉麦迪逊案件当中所指出的，有一类案件联邦法院是不能审查的，因为“所涉及的问题是政治性的”。[17]

如此一来，是不是表明司法机关对于任何没有明确授予司法机关管辖的案件都本于受理，从而表示对其它平行部门的尊重，并以此获得来自平行部门的尊重呢？如果是这样，那么“政治问题”原则就会成为“司法克制”的代名词，其它国家政权部门也可以借此排除来自外部的监督。事实上，联邦最高法院采取了积极的态度来解释“政治问题”的范围，从而不断地推进了美国政治问题的法治化。早在1821年“科恩诉弗吉尼亚州”一案当中，马歇尔首席大法官就曾经非常艺术地指出，“我们没有权利篡夺未授予我们的权力，同样也没有权利拒绝行使赋予我们的管辖权。”[18] 说他艺术，是因为他为司法权介入政治领域留下了充分的空间，使得态度审慎和态度积极的大法官们都可以从中知道回避或者挑战敏感的政治问题的依据。在1962年的贝克诉卡尔案当中，尽管布伦南大法官作出一副“传统的、职能的和审慎的”姿态[19]，但是其判决的结果却是使司法权成功地介入到原本解决了州代表名额分配不公平的问题。并且，由于布伦南大法官在这一起里程碑性的案件当中规定了判别政治问题案件的标准，实际上就限制了其它部门，包括立法机关和行政机关使用自由裁量权或者行政特权来对“政治问题”进行较为广泛的解释。1974年合众国诉尼克松案再一次发展了政治问题理论，最高法院在判决中认定，总统的行政特权不能豁免其对司法程序作出回答的义务，[20] 换言之，大法官们再一次利用司法权限制了行政特权的范围。

目前，贝克诉卡尔案所确立的政治问题理论标准已经广为接受。外交领域、国家安全事务、战争权力的行使问题和宪法修正案程序问题传统上法院是不涉足的，然而，在传统上属于总统或国会职权的领域内，仍然最有可能援用政治问题理论。同时，学者们还十分强调，“不应仅仅因为案件涉及政治价值观念或政治进程而拒绝行使管辖权”[21]。

三、“政治问题”原则的启示

政治问题法治化是现代宪政国家所面临的共同问题。贝克诉卡尔一

案发生时，也正是美国社会经历着新的社会振荡之时，人们要求以一种新的民主方式代替越来越倾向于集权的既得利益集团所确立的政治构架，而司法审查权对于代议机关的平衡就契合了这种需要。当贝克诉卡尔案进行判决时，持反对意见的联邦最高法院大法官菲利普斯·弗兰克福特大法官曾气愤地谴责这一

判决：“今日之法院推翻了建立在一系列先例基础之上的有关判决的一贯程序，包括那项如今被确定的而仅仅在五年前还遭到一致否决的请求……然而，无论怎样迎合人心，也无论政府政策的制定者以及伟大的政治思想家们曾经多么渴望代表的比例应当按照地理分布来配置，都从未被普遍地实践过……这不是英国的制度，这不是殖民地制度，这不是联邦政府依照宪法而选择的制度，这不是在正式通过第四修正案时美国所实行的独一无二的或者说无比优越的制度。这也不是美国现行的无比优越的制度。”[22] 然而实践证明，正是这一判决符合了美国社会历史的发展，避免了因社会权力分配不公而导致的进一步动荡。它尽管不是英国的传统，但是却超越了英国的传统而树立了新的值得仿效的传统。

贝克诉卡尔案发生在本世纪六十年代，然而其所确立的标准直到今天仍然是界定政治问题的核心。对于一向含混不清的“政治问题”概念来说，1962年这一判决赋予它鲜明的含义。但是，贝克诉卡尔案的意义远不只此，它契合了宪法发展的方向，为美国本土乃至域外提供了政治问题法治化的显例。

从贝克案当中我们不难发现，政治问题法治化不能只停留在政治理论当中，对于进入法律领域的“政治问题”，应当从以下维度来进行审视：

首先，政治问题应当制度化。贝克案以界定什么是不具有可诉性的“政治问题”的方式，实际上完成了对不可诉的“政治问题”的限制。通过将政治问题归结为五个方面，政治问题变得更加制度化，也更方便司法操作了。

其次，法治当中的“政治问题”需要有明确的主体资格，因此需要对分权原则进行充分阐释。布伦南大法官在谈到政治问题理论的基础和前提时说，“政治问题的不可由法院进行审理从根本上说是一种分权功能。”在分权原则之下，虽然“政治问题”可以使得其权力主体享有司法裁量的豁免，但是，对于什么样的案件是不可裁的，仍然应当由法院来判定，因此，不存在绝对的自由裁量，也不存在绝对的“政治问题”。在本案的判决当中，布伦南大法官就曾经多次强调，无论是外交领域、立法程序、还是共和政体问题，尽管法院不能回答“是与否”的问题，但是，政治问题已经消除其不确定状态，司法权就有许多机会介入。可见，确定“政治问题”原则标准的目的在于防止政治自由裁量权的滥用。

第三，贝克案体现了司法审慎与司法权的刚性。在案件的判决当中，对政治问题不可裁的确认体现了司法的审慎考虑，判决还对管辖权与可裁性进行区分，这是司法区别于政治机关的刚性体现。从根本上说，司法权不以民意基础为要件，也缺乏行政部门的武装力量，其权威建立在公众对其道德约束力的持久信任的基础上。因此，司法权应当尽量避免介入政治力量冲突，以免危及公共信任。

最后，司法权的行使应当富有张力。这种张力表现在司法独立与公民权利保障的结合。在本案当中，确保宪法修正案第十四条所规定的平等保护权利是案件的最终目的。因此，放在司法的天平上来进行衡量的，不是司法权与政治权力孰轻孰重的问题，而是在州（甚至国家）权力与公民宪法性权利之间孰轻孰重的问题。当司法权力作为公开、公正、公平的裁判者为保障公民权利而与政府的政治行为相抗衡时，才有可能具备最终的合法性与权威。

（刊登于《面向21世纪的司法制度》，北京：知识产权出版社2001年版，第315—323页。）

[1] 179 F. Supp., at 826 (369 U.S. 182 (1962))

[2] 328 U.S. 549

[3] 285 U.S. 355

[4] 285 U.S. 375

[5] 285 U.S. 380

[6] 〔美〕杰罗姆·巴伦等著《美国宪法概论》中国社会科学出版社1995年版，第39页

[7] Bell v. Hood 327 U.S. 678

[8] Hart v. Keith Vaudeville Exchange, 262 U.S. 271, 274

[9] Newburyport Water Co. v. Newburyport, 193 U.S. 561, 579

[10] 28 U.S.C. 1343 (3)

[11] 369 U.S. 186 (1962)

[12] 369 U.S. 186 (1962)

[13] 联邦最高法院九位大法官中，有一位没有参与投票，两票持反对意见，其他六票为多数意见。

[14] 例如程梧《判例研究〔美国〕马伯里诉麦迪逊》，《外国法译评》1994年第3期；又如徐炳《美国司法审查制度的起源》《外国法译评》1995年第1期

[15] 参见：马伯里诉麦迪逊，李树忠等《宪法教学案例》中国政法大学出版社1999年版，页7

[16] see The Court and the Constitution, by Archibald Cox, Houghton Mifflin Company 1987

[17] see Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803)

[18] see Cohen v. Virginia, 19 U.S. 264 (1821)

[19] 参见〔美〕杰罗姆·巴伦等《美国宪法概论》中国社会科学出版社1995年版，页37

[20] see United States v. Nixon (1974)

[21] 参见〔美〕杰罗姆·巴伦等《美国宪法概论》中国社会科学出版社1995年版，页36—37

[22] 〔美〕邦德《审判的艺术》中国政法大学出版社1994年版，页4

[相关文章：](#)

[立宪主义的三种思想源流](#)

[从贝克诉卡尔案看美国政治问题的法治化](#)

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720

