

● 比较政治

论美国联邦最高法院司法审查权的平衡作用^{*}

翟 桔 红

(武汉大学 政治与行政学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 翟桔红(1969-), 女, 湖北钟祥人, 武汉大学政治与行政学院政治与行政学系博士生, 中南财经政法大学教师, 主要从事比较政治学研究。

[摘 要] 美国联邦最高法院的司法审查权在解决宪政体制的冲突中发挥了重大的平衡作用。从宪政结构的三个层面即国会与总统的关系、联邦与州的关系、政府与公民的关系上进行考察, 可以充分理解美国联邦最高法院的司法审查权的平衡作用。这种司法审查权保障了三重分权, 维护了宪政结构, 促进了美国政治及政治形态的发展。

[关键词] 美国; 联邦最高法院; 司法审查权; 宪政; 平衡

[中图分类号] D 503 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)05-0605-05

民主是当今世界各国普遍追求的政治理想。但是, 民主在其内涵上具有“本质性的冲突”^[1] (第 30 页), 而冲突都需要平衡, 一旦失去平衡, 民主就不复存在。美国是当今世界各国“民主的范例”, 美国式民主同样也蕴涵着内在的冲突, 而这些冲突的解决在很大程度上有赖于“美国宪政体制中最醒目的特征”——司法审查权的运用。司法审查权是美国最高法院对国会立法和政府行为进行的合宪性审查, 是最高法院用以制衡国会和总统、调整联邦与州的关系、协调政府与公民关系的重要手段。可以说, 最高法院的司法审查权在美国宪政实践中发挥着重要的平衡作用。

一、司法审查权平衡作用产生的体制依据

美国宪法并未明确授予联邦最高法院以司法审查权, 司法审查权是 1803 年马歇尔在马伯里诉麦迪逊案中正式确立的。但是, 最高法院的司法审查权之所以能够通过司法实践逐步确立并在美国宪政体系中发挥重大的平衡作用, 主要是因为美国宪政体制中存在其产生及发挥平衡作用的依据。

首先, 从美国宪法及宪法所框定的宪政结构层面上看司法审查权产生并发挥平衡作用的依据。1787 年, “制宪会议为照顾到各个方面的权益, 就许多重大问题在不同的阶级、集团和地区之间实现了妥协”^[2] (第 68 页)。显然, 美国宪法是各种相互冲突的政治力量斗争、妥协的结果。开国元勋们为了平衡各种相互冲突的权益, 防止国家权力被某一方所垄断而致专横, 在宪法及宪政结构的设计中注重权力的分立, 尤为注重使各种权力(政府与公民、联邦与州、联邦政府内部三部门)之间保持必要的内部张力, 互相牵制与平衡, 从而使冲突的双方发生良性的互动。

虽然 1787 年宪法对国家(政府)权力与公民权利、联邦政府权力与州政府权力、联邦政府内部三部门之间的权力做了初步的界定和划分, 但都只是原则性的, 不甚分明。随着时代的发展, 社会经济关系

的日益复杂,社会权利总量的与日俱增,原先由宪法划定的三大权力界限不断位移,使得原本就不甚明晰的权力界限更显模糊,这样势必引发一系列新的矛盾与冲突,不断出现权力结构的失衡。这些矛盾与冲突的解决、权力结构的失衡,需要独立、公正的机构进行仲裁和平衡,不断对宪法和宪法条文的涵义做出符合时代精神的解释,调整三大权力界限,维护宪法的尊严,保证宪法的实施。而在联邦政府三部门中,惟有最高法院具有独立性,能堪此重任。非选举的终身法官能够保持中立、超然,免受其他任何人或机构的影响、干预,独立公正地解释宪法、裁决上述三大权限争议,解决美国民主实践中各种政治势力的冲突。而最高法院解释宪法、监督和保障宪法实施就是行使司法审查权。可见,最高法院运用司法审查权解决宪政结构中三大权力关系的冲突,发挥政治平衡作用,是美国宪法及宪政结构内在的、必然的要求。

其次,从美国宪政理论及价值层面上看司法审查权产生并发挥平衡作用的依据。美国宪法的主要理论依据——麦迪逊式民主,本身就是一对冲突的、互不相容的原则、观念之间的妥协。麦迪逊式民主既要多数统治,又要保护少数,使个体享有免于多数控制的自由。民主的权威和个体自由的范围既不能由多数也不能仅由少数来决定。如果仅由多数规定,就是多数暴虐;如果单由少数决定,则是少数专制。可见,麦迪逊式民主寻求在多数统治与保护少数这两种冲突的观念之间达成平衡。而一直以来,美国人认为解释麦迪逊式民主(多数权力与少数自由)的涵义,主要是司法部门尤其是最高法院的职能。最高法院依循麦迪逊式民主的逻辑,不仅必须尽力保护个人权利,而且也必须谨慎地承认多数统治的合法权利。那么,最高法院在多数与少数、群体与个体、整体与局部的价值两难中如何求得平衡呢?^[3](P.11)

事实上,最高法院的司法审查权在解决宪政结构层面冲突的同时,也在多数与少数、群体与个体、整体与局部等相互冲突的价值观之间进行了选择。可以说,司法审查权是美国宪政体制中用以解决价值观念冲突的制度要求,美国式民主观念上的冲突有赖于最高法院司法审查权的实施运用。以上表明,美国宪政体制(宪法、结构、理论及价值)中蕴涵着司法审查权产生并发挥平衡作用的必然性,司法审查权是美国宪政体制中的政治平衡砝码。

二、司法审查权在国会与总统关系上的平衡作用

司法审查权在美国宪政体制中的平衡作用最直观地表现在联邦政府三部门(主要是总统与国会)、联邦与州、政府与公民等结构层面上。首先从联邦政府三部门的相互关系上看,最高法院是最弱的一环,它“既无军权,又无财权,不能支配社会的力量与财富,不能采取任何主动的行动”^[4](第 391 页)。因此,法院与国会、总统两个部门的关系相对比较简单。而国会与总统在国家重大政策的制定与实施上,常常发生直接的冲突。最高法院在国会与总统的权力斗争中,为了防止权力重心的倾斜,维护三权分立的格局,凭借司法审查权发挥了平衡的作用。

建国初到内战以前,美国社会经济关系相对简单,行政与立法两部门对抗的机会很少,总统与国会之间基本上保持了权力的平衡,较少发生争讼。

内战结束后到 20 世纪初,由于资本主义的迅速发展,美国社会经济关系的巨大变化,要求联邦政府制定政策进行干预和调整。国会是立法机构,利用制定法律 and 政策的主动权(如 1890 年《谢尔曼反托拉斯法》等),掌握了对社会经济发展的调控权,在政治上赢得了对总统的优势地位,导致国会与总统权力关系严重失衡(伍德罗·威尔逊总统称这一时期的政府为“国会政府”)。最高法院凭借司法审查权,限制国会管制和干预经济的权力,从某种程度上抑制了国会权力的过分膨胀。到 1892 年,最高法院在菲尔德诉克拉克案中支持总统行政任意性权力(实际上是一种变相的立法权)增大。从此,总统权力开始上升,总统与国会的权力日趋平衡。

20 世纪初,欧美大国相继完成第二次工业革命,资本主义发展到垄断阶段,社会经济关系错综复杂,需要扩大政府职能,以便对社会各个领域进行干预和管理。社会矛盾的复杂化和多样化要求有一个

富于效率的、权威的行政中心,而国会、最高法院因其性质、结构和功能的限制难以胜任,只有总统具有领导复杂社会的功能,以解决现代社会复杂多样的矛盾。20世纪以来,总统的权力不断扩大,国会的权力日渐削弱,到罗斯福总统执政时,形成了以总统为中心的三权关系的新格局。尽管如此,三权分立的格局并没有被打破,一方面是因为国会仍然拥有制约总统的力量,另一方面是因为最高法院在国会与总统的权力斗争中发挥了平衡作用。例如,1979年最高法院在合众国诉赫尔斯托斯基一案中指出,宪法的自由言论条款就是“保护宪法结构中政府三部门的分立、同等和独立的地位”^[5] (P.15)。

三、司法审查权在联邦与州的关系上的平衡作用

司法审查权的平衡作用不仅体现在联邦政府三部门(主要是总统与国会)的关系上,而且还体现在联邦与州的关系上。从联邦与州的关系上看,联邦宪法并未载明联邦政府与州政府的权力划分原则,直到宪法第10条修正案才做出补充规定:“本宪法既未授予合众国,又未禁止各州行使的权力,皆由各州或人民保留之。”两级政府纵向分权,但分权的界限没有明确划定,结果造成权限不清。随着社会的发展和政府职能的扩大,双方权力界限更加模糊,经常发生侵权行为,因而需要最高法院运用司法审查权进行宪法解释、划清界限、平衡权力。

联邦政府与州政府之间的矛盾尤以1789年到1865年间最为突出,联邦制和奴隶制是这一时期的主要政治问题。建国之初,美国是由13个州组成的松散的邦联。1787年制宪会议后,将邦联制改为联邦制。由于历史的原因,这一时期,联邦权力较弱,州权势力强大。最高法院通过在一些典型案例(如1810年弗莱彻诉佩克案、1819年麦卡洛克诉马里兰州案、1824年吉本斯诉奥格登案)上运用司法审查权,利用联邦法防止和限制州法对公民权利(财产权)的侵犯,不断扩大联邦政府的权利,以达成联邦政府与州政府之间的权力平衡。而奴隶制问题在很大程度上也是联邦与州的关系问题。因为当时的州权派认为保持还是废除奴隶制是州的权力,联邦无权干预。奴隶制问题通过司法途径并未获得解决,最后诉诸武力——南北战争,到1865年才得以解决。之后,联邦政府相继通过宪法修正案第13、14、15条,使之能够合法地干预州权,废除奴隶制,维护联邦的统一和平衡。

内战结束后,尤其是19世纪末,垄断资本主义的发展,美国社会经济关系发生重大变化,要求联邦政府扩大权限,加强对社会经济的干预和控制,以保障社会秩序的稳定。联邦政府从政治和经济上对州权进行干预。但是,最高法院开始仅在政治上支持联邦政府,主张扩大政治自由,尤其是扩大黑人的公民权利;而在经济上,最高法院仍奉行古典自由主义,反对政府管制州的经济自由。直到1936年罗斯福总统进行改组法院的斗争后,最高法院才改变态度,转而支持联邦政府扩大干预经济的权力。二战后的几十年,最高法院在运用司法审查权干预州权方面达到顶点^[6] (P.77)。

虽然最高法院支持联邦政府扩大权力,但当联邦政府过分侵犯州政府的权力时,它也出于维护宪法原则的立场,限制联邦政府的权力不适当的扩大,以保持联邦政府与州政府的权力平衡。例如,从1937年到1980年,最高法院宣布了国会的35项立法违宪。^[7] (P.66)

四、司法审查权在政府与公民关系上的平衡作用

如前所述,司法审查权是政府横向(国会与总统之间)、纵向(联邦与州之间)分权的政治平衡砝码。不仅如此,司法审查权还是公民从外部控制政府、保障自身权利不受政府侵犯的重要武器。公民与政府关系的平衡在很大程度上依靠司法审查权的运用。众所周知,宪法是政府与公民签订的最大的政治契约。从政府权力与公民权利的关系上看,政府权力是人民通过宪法授予的,因此,政府权力从根本上讲是公民权利的派生物,其目的在于保证公民权利的实现。尽管1787年宪法对政府权力与公民权利进行了初步的划分,但只是原则性的,不甚明晰。而且,由于政府垄断了强制权以及实施这种强制权所需要

的政治工具,随着时代的发展,社会经济关系的变动,政府职能的扩大,经常发生政府侵犯公民权利的事件,需要独立的最高法院来重新解释宪法,分清界限,平衡政府权力与公民权利。

长期以来,最高法院主要是私有财产的保护者。内战后到 1937 年以前,最高法院为保守派所控制,虽然也做出了一些支持联邦政府管制私营企业的裁决,但从总体上说,它奉行古典自由主义,主张实行自由放任政策,反对政府干预经济,赞成维护资本的自由,支持财富集中。它的主要做法是利用司法审查权,在维护宪法、保障公民权利的名义下,保护私有财产,制止或削弱政府对经济的干预,来维护资本和垄断资本的利益。它曾经宣称限制童工、采用所得税和强行实施最低工资的法律都是违宪的,这些裁决表明最高法院是以保护私有财产权不受侵犯来维护公司的利益的。罗斯福总统推行新政,大规模干预经济,最高法院反对政府管制经济达到巅峰。从 1935 年 1 月起的 16 个月内,最高法院审理了 10 个同新政立法有关的案子,宣布 8 个新政立法违宪。新政的主要立法几乎全被否决。

1936 年罗斯福总统再次当选。为了排除最高法院对新政的阻挠,他向国会提出了改组最高法院的计划。最高法院迫于外界的压力,转而支持新政立法,从此,最高法院不再成为新政立法和政府干预经济的障碍。最高法院的注意力转移到新的问题:公民自由和公民权利,保护公民权利不受政府侵犯。1937—1979 年,最高法院宣布 49 个联邦法律违宪,其中 47 个是同宪法保障的个人权利有关的。特别是从 1957 年耶茨诉美国案起,最高法院在以后的司法审查和判决中,基本上是维护和扩大公民言论、出版、集会等自由的(1958—1961 年有小的回潮)。在黑人的公民权利方面,战后以来,最高法院则一贯采取反对种族歧视的立场。

五、对司法审查权平衡作用的评价

如前所述,宪法是国家与社会、政府与公民间订立的契约,它划定了国家与社会、政府与公民间的界限,使社会、公民保持免受国家、政府任意干预的自治,由此使国家与社会、政府与公民间保持一种必要的张力。当然,开国元勋们的宪法设计只是一种理想状态,司法审查权在美国现实政治生活中的运用并非总能达致理想状态,让各种相互冲突的政治力量与观念实现平衡。事实上,综观美国的历史发展,其宪政结构等也有失去平衡的时候,依靠政治、法律手段难以奏效,最后不得不诉诸武力解决。比如,南北战争就是联邦的权力受到了州权(维护奴隶制)的强有力挑战,通过司法途径得不到解决,终于引发的联邦与州之间的暴力冲突。

关于宪政结构等的失衡,究其原因,一方面是因为美国政治的复杂多元,另一方面是因为宪政结构平衡工具——司法审查制度本身也存在着十分明显的问题和缺陷。首先,由于最高法院的大法官非民选、任期终身、优越的生活保障和崇高的社会威望等原因,他们可以不必时时受制于选民的舆论和外界影响,法官们在审理案件时,往往能够更多地显示出自己的哲学思想、政治观点、法学观点、价值观等。而法官们的政治见解、司法哲学各不相同,把握解释宪法的尺度也不一致,因此,司法审查权的运用不能摆脱法官个人政治倾向性的影响。

其次,由于制度本身的制约,法官出现的错误判决极难予以纠正。法院纠正错误判决的方式有两种,一是用后来的判例推翻先前的判例,二是修改宪法。前一种方式必须等待有同类诉讼案发生,但是这种等待可能是几十年的光阴;后一种修宪程序又十分繁琐复杂。因此,一旦法院判决出现错误,就难以解决和协调政府与公民之间、联邦与州之间、政府各部门之间的各种矛盾、冲突,宪政体制就难免失衡。这样,由于法院纠错机制的不健全,使得最高法院司法审查权的平衡作用难以发挥。

最后,最高法院实行的简单多数投票制难以体现公正。最高法院的审判,一般关系到国计民生的重大政策,而最终的决定却常常系于法官一人意见之差。这种情况在司法审查权应用的历史上俯拾即是。如果将投票对比反过来,其判决结果将完全相反。这就不能不使人怀疑最高法院运用司法审查权判定合宪与违宪的标准。这也是最高法院经常引起诟病的地方。

由此可见,这种制度和机制上的缺陷和问题不能保证最高法院运用司法审查权公正地解决政治生活中的各种分歧、争端和冲突,也就不能确保司法审查权履行政治平衡功能、维护宪政体制的稳定。实际上,最高法院由于司法审查权的运用,经常在不同时期甚或同一时期招致各种观念(如自由主义与保守主义)的攻击^[7](第223页),使得原本就激流汹涌的政治海洋怒吼咆哮起来,最高法院因此而成为美国政治海洋的“风暴中心”。但由于法治的传统已获得美国民众的散布性支持,所以每次风暴之后都能平息,并获得治愈的机会,以迎接新的挑战,这正是其力量之所在。因此,无论如何,从总体上说,最高法院通过运用司法审查权,解释宪法并监督宪法的实施,解决并平衡了美国宪政体制内(价值、规范、结构)的冲突。最高法院的司法审查权不仅具有重大的法律意义,保证了司法独立,维护了法制的统一;而且具有鲜明的政治意义,维护了分权制衡的政治结构,推动并促进了美国政治及政治形态的发展。

[参 考 文 献]

- [1] 麻宝斌.论民主的内在冲突[J].政治学研究,1999,(3).
- [2] 张定河.美国政治制度的起源与演变[M].北京:中国社会科学出版社,1998.
- [3] DUCAT, Craig R. & CHASE, Harold W. Constitutional Interpretation, Powers of Government[M]. West Publishing Company, 1992.
- [4] [美] 汉密尔顿.联邦党人文集[M].北京:商务印书馆,1994.
- [5] FISHER, Louis. Constitutional Conflicts between Congress and the President[M]. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- [6] SAYE, A & ALLUMS, J. & POUND M. Principles of American Government[M]. New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1982.
- [7] [美] 维尔.美国政治[M].王合,陈国清,杨铁钧译.北京:商务印书馆,1988.

(责任编辑 叶娟丽)

Power of Judicial Review of Supreme Court of U.S.A.

ZHAI Ju-hong

(School of Politics & Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: ZHAI Ju-hong (1969-), female, Doctoral candidate, School of Politics & Administration, Wuhan University, Teacher, Zhongnan University of Economics & Law, majoring in comparative political science.

Abstract: The article claims that power of judicial review of the Supreme Court of the United States performs significant balancing function. About balancing function of power of judicial review of the Supreme Court, the article analyses from three stratum of constitutional structure: power relation between Congress and President, power relation between federal government and state government, relation between government power and civil rights, and points out that power of judicial review ensure separation of three powers, maintain constitutional structure, and promote the development of American politics and political form.

Key words: the United States; the Supreme Court; power of judicial review; constitutionalism; balance