

行政法

(第五版)

ADMINISTRATIVE LAW TREATISE Fifth Edition

（第二卷）

[美]理查德·J·皮尔斯 (Richard J. Pierce, Jr.) / 著
苏苗罕 / 译

行政法

(第五版)

ADMINISTRATIVE LAW TREATISE Fifth Edition

(第二卷)

[美]理查德·J·皮尔斯 (Richard J. Pierce, Jr.) / 著
苏苗罕 / 译

中国人民大学出版社
· 北京 ·

目 录

第一卷

1 行政过程 3

2 哲学和宪法基础 39

3 法律解释与行政法 127

4 调查 215

5 《信息自由法》与其他开放政府立法 261

6 规则 315

7 规则制定程序 431

8 裁决的法定要求 543

第二卷

9 正当程序 571

10 证据 703

11 裁决的司法审查 753

12 行政迟延 813

13 禁反言、溯及既往、既判力和间接禁反言 845

14 首先管辖权 891

15 穷尽 [行政救济]、最终性和成熟性 933

第三卷

16 原告资格 1075

17 裁量与可审查性 1197

18 救济措施 1283

19 政府及其雇员的侵权责任 1351

附录 1453

附录 A 美利坚合众国宪法 1454

附录 B [联邦] 行政程序法 1464

附录 C 联邦咨询委员会法 1509

附录 D 司法平等法 1515

附录 E 联邦侵权求偿法 1520

附录 F 国家环境政策法 1528

附录 G 文书工作削减法 1532

案例 1549

主要参考文献 1647

术语索引 1663

译者后记 1707

细目

Contents

第一卷

1 行政过程	3
§ 1.1 何为行政法	3
§ 1.2 何为行政机关	4
§ 1.3 行政行为的数量	9
§ 1.4 到 1946 年的历史发展	10
§ 1.5 1946—1970 年间的历史发展	18
§ 1.6 20 世纪 70 年代的历史发展	24
§ 1.7 20 世纪 80 年代和 90 年代初的历史发展	25
§ 1.8 21 世纪的行政法	32
§ 1.9 本书的主要观点	36
2 哲学和宪法基础	39
§ 2.1 分权的政治理论	39
§ 2.2 什么不是权力分立	41
§ 2.3 权力分立：某些现实	42
§ 2.4 作为制衡捷径的权力分立	44
§ 2.5 权力分立与独立行政机关	64
§ 2.6 不授权原则	82
§ 2.7 转授权问题	102
§ 2.8 行政机关的裁决权	108
§ 2.9 行政机关不默认巡回法院的判决	119
§ 2.10 权力分立和分治政府	123
3 法律解释与行政法	127
§ 3.1 1984 年以前的法律规则	127

§ 3.2	Chevron 两步法	129
§ 3.3	Chevron 原则的观念基础	131
§ 3.4	Chevron 案、一致性和连贯性	135
§ 3.5	Chevron 原则的范围	139
§ 3.6	最高法院对 Chevron 原则的适用	172
4	调查	215
§ 4.1	行政调查权的历史概述	215
§ 4.2	《联邦宪法》第四修正案对传票的限制	221
§ 4.3	《联邦宪法》第四修正案对检查的限制	226
§ 4.4	《联邦宪法》第四修正案对获取银行记录的限制	238
§ 4.5	过度宽泛或者增加负担的要求	241
§ 4.6	《联邦宪法》第五修正案的限制	244
§ 4.7	组织的记录	246
§ 4.8	由第三人保管的记录	249
§ 4.9	“未被迫行事者”的个人记录	250
§ 4.10	豁免之后的被迫作证	253
§ 4.11	按照要求保留的记录	255
§ 4.12	强制报告	257
5	《信息自由法》与其他开放政府立法	261
§ 5.1	开放政府立法概述	261
§ 5.2	《信息自由法》概述	263
§ 5.3	向任何人作出的披露	265
§ 5.4	公开的时机	268
§ 5.5	获取信息的成本	271
§ 5.6	什么是行政记录?	273
§ 5.7	豁免条款一: 国家安全	276
§ 5.8	豁免条款二: 内部人事规则	278
§ 5.9	豁免条款三: 其他法律规定免除公开的信息	279
§ 5.10	豁免条款四: 商业秘密	282
§ 5.11	豁免条款五: 行政机关间和行政机关内部的备忘录	285
§ 5.12	豁免条款六: 个人隐私	291
§ 5.13	豁免条款七: 执法记录	295
§ 5.14	豁免条款八: 金融机构的记录	300
§ 5.15	豁免条款九: 油井数据	301
§ 5.16	反信息公开诉讼	301
§ 5.17	《隐私法》	303
§ 5.18	《阳光下的政府法》	305
§ 5.19	《联邦咨询委员会法》	308
6	规则	315
§ 6.1	何为规则	315

§ 6.2	行政机关发布规则的权力	320
§ 6.3	规则与政策声明之间的区分	328
§ 6.4	立法性规则与解释性规则之间的区分	338
§ 6.5	实体性规则与程序性规则的区分	364
§ 6.6	立法性规则的拘束力	368
§ 6.7	溯及既往的规则	375
§ 6.8	规则与规则制定的众多优点	386
§ 6.9	何时行政机关需要按照规则行事?	391
§ 6.10	对规则制定的请愿	402
§ 6.11	行政机关对规则的解释	407
7	规则制定程序	431
§ 7.1	概述	431
§ 7.2	正式规则制定程序与非正式规则制定的区分	434
§ 7.3	充分告知	441
§ 7.4	评议、依据与目的的说明, 与武断和恣意之间的关系	457
§ 7.5	通过规则制定解决事实争议	484
§ 7.6	规则制定中的单方沟通	496
§ 7.7	国会有时提出额外的程序要求	501
§ 7.8	法院可以要求额外的程序吗?	507
§ 7.9	规则制定的行政控制	511
§ 7.10	规则制定程序的豁免事项	516
§ 7.11	行政机关为何不愿意采用规则制定方式	524
§ 7.12	如何鼓励行政机关采用规则制定	527
§ 7.13	发回重新处理而不撤销, 及重新处理时发布的临时性规则	530
§ 7.14	协商式规则制定	537
§ 7.15	司法审查的诉讼时效	540
8	裁决的法定要求	543
§ 8.1	什么是裁决?	543
§ 8.2	何时行政机关应当提供口头举证式听证?	544
§ 8.3	解决事实争议时才要求口头举证式听证	553
§ 8.4	裁决程序中的单方沟通	554
§ 8.5	何时行政机关必须提供事实认定和理由?	557
§ 8.6	机构决定对个人决定	562

第二卷

9	正当程序	571
§ 9.1	正当程序的意义	571
§ 9.2	正当程序原则是适用于个体化决定	572

§ 9.3	正当程序的简要历史概述	577
§ 9.4	正当程序所保护的利益	586
§ 9.5	什么是正当程序?	619
§ 9.6	暂时性的权利剥夺	647
§ 9.7	改进正当程序的判决的方式	652
§ 9.8	中立裁决者	653
§ 9.9	职能分离	680
§ 9.10	对司法型裁决模式的正当程序限制	690
§ 9.11	正当程序和行政机关对传闻证据的使用	698
§ 9.12	正当程序和律师费限制	700
10	证据	703
§ 10.1	两套证据法体系	703
§ 10.2	《联邦证据规则》是为陪审团审理而设计	704
§ 10.3	《行政程序法》为行政机关而设计	708
§ 10.4	行政机关对传闻证据的依赖	714
§ 10.5	立法性事实的证明	724
§ 10.6	司法认知和行政认知	730
§ 10.7	证明责任	745
11	裁决的司法审查	753
§ 11.1	概述	753
§ 11.2	实质性证据标准	754
§ 11.3	立法机关和司法机关偏离实质性证据标准	779
§ 11.4	武断恣意标准	785
§ 11.5	未作解释的偏离先例	797
§ 11.6	案卷规则	805
§ 11.7	司法审查的诉讼时效	810
12	行政迟延	813
§ 12.1	行政迟延概述	813
§ 12.2	迟延的原因	815
§ 12.3	行政迟延的法律救济	818
§ 12.4	行政迟延的政治性补救	841
§ 12.5	法院在减少行政迟延中的潜在作用	842
13	禁反言、溯及既往、既判力和间接禁反言	845
§ 13.1	衡平法上的禁反言	845
§ 13.2	溯及既往	860
§ 13.3	既判力	866
§ 13.4	间接禁反言	878
§ 13.5	围绕法律争点的针对政府的间接禁反言原则	886

14 首先管辖权	891
§ 14.1 首先管辖权的一般效力	891
§ 14.2 与法定管辖权的关系	909
§ 14.3 与 Chevron 原则的关系	914
§ 14.4 与联邦制的关系	916
§ 14.5 与反垄断法的关系	923
§ 14.6 与迟延的关系	929
15 穷尽 [行政救济]、最终性和成熟性	933
§ 15.1 三项原则的概述	933
§ 15.2 穷尽原则的主要内容	935
§ 15.3 法定的穷尽行政救济义务	951
§ 15.4 与实质审查的关系	971
§ 15.5 宪法权利的例外	974
§ 15.6 穷尽行政救济原则的豁免	978
§ 15.7 未获承认的例外	981
§ 15.8 未向行政机关提出的争议	984
§ 15.9 § 1983 案件中的穷尽原则适用	993
§ 15.10 穷尽行政救济原则与行政迟延	999
§ 15.11 最终行政行为	1003
§ 15.12 成熟性原则的主要内容	1023
§ 15.13 对法律的执行前审查	1032
§ 15.14 对规则的执行前审查	1041
§ 15.15 非正式行为	1058
§ 15.16 行政项目	1066
§ 15.17 三项原则的融合	1070

第三卷

16 原告资格	1075
§ 16.1 初步概览	1075
§ 16.2 历史变迁	1079
§ 16.3 现代的两部制标准	1084
§ 16.4 损害的性质	1087
§ 16.5 因果关系和可救济性 (Redressability)	1127
§ 16.6 为了确定因果关系而举行的举证式听证	1152
§ 16.7 普通法上的原告资格与法定的原告资格	1156
§ 16.8 法律对于该标准所有两项内容具有的重要性	1158
§ 16.9 解读法律的不同方式	1162
§ 16.10 参与行政程序的当事人资格 (standing)	1174

§ 16.11	行政法上广泛可得的原告资格的重要性	1178
§ 16.12	团体主张其成员之利益的原告资格的重要性	1181
§ 16.13	主张他人权利的原告资格	1185
§ 16.14	原告资格与联邦制	1187
§ 16.15	政府官员和行政机关的原告资格	1189
17	裁量与可审查性	1197
§ 17.1	裁量问题	1197
§ 17.2	司法审查作为潜在的解决方案	1202
§ 17.3	构成问题之一部分的司法审查	1204
§ 17.4	其他解决方案	1211
§ 17.5	可审查性的判例法之历史演变	1215
§ 17.6	可审查性的推定	1221
§ 17.7	这一推定的部分侵蚀 (Partial Erosion)	1231
§ 17.8	可审查性推定 vs. 对司法审查的法定限制	1263
§ 17.9	涉及宪法权利时的可审查性推定	1273
18	救济措施	1283
§ 18.1	对联邦行政行为的法定审查	1283
§ 18.2	巡回上诉法院的审查 vs 地区法院的审查	1287
§ 18.3	管辖地	1301
§ 18.4	确认救济和禁令救济	1303
§ 18.5	私人诉权	1312
§ 18.6	主权豁免和对联邦政府的损害赔偿诉讼	1338
§ 18.7	联邦法院对州行政行为的审查	1343
19	政府及其雇员的侵权责任	1351
§ 19.1	概述	1351
§ 19.2	从政府雇员到政府的责任转移	1353
§ 19.3	政府雇员的豁免范围	1358
§ 19.4	《联邦侵权求偿法》	1389
§ 19.5	Bivens 诉讼	1419
§ 19.6	§ 1983 诉讼	1428
§ 19.7	公共侵权法的过度混乱与复杂	1446
附录		1453
附录 A	美利坚合众国宪法	1454
附录 B	〔联邦〕行政程序法	1464
附录 C	联邦咨询委员会法	1509
附录 D	司法平等法	1515
附录 E	联邦侵权求偿法	1520
附录 F	国家环境政策法	1528

附录 G 文书工作削减法	1532
案例	1549
主要参考文献	1647
术语索引	1663
译者后记	1707

第二卷

正当程序

§ 9.1 正当程序的意义

□ 正当程序原则很少被适用

在每年数以百万件的行政案件中，法院只对极小一部分适用正当程序条款，以确定行政机关作出决定时应该采用的程序。而在绝大多数的案件中，对于行政机关所采用的程序完全根据行政机关自身制定的程序性规则确定。在第二多数的案件中，行政机关所采用的程序是根据调整行政行为法律确定。

□ 正当程序的理由影响立法机关和行政机关的程序选择

但是，与对案件数量的简单相加可能具有的意义相比，适用正当程序的司法判决是判断行政决定程序的更重要得多的因素。只有 36 份左右最高法院的判决意见，对各种不同的行政决定情形适用了正当程序，对每年数以百万计的行政案件中所采用的程序产生了巨大的影响。这些判决意见最终会通过对下列因素的影响，成为影响行政程序的重要因素：（1）立法机关起草法律中的程序性条款；（2）法院对法律中模糊的程序性条款进行的解释；（3）行政机关制定调整不同类型案件的程序性规则。立法机关和行政机关，当然可以选择比正当程序要求更高的程序，但是它们对于正当程序条款所要求的程序的认识，会对它们作出的程序选择产生深刻的影响。一旦行政机关通过制定规则的方式采纳了一系列程序，行政机关必须遵守其自身的程序性规则，即使行政机关所采纳的程序超出了正当程序所独立要求的程度。^①

735

^① 例可参见 *Vitarelli v. Seaton*, 359 U. S. 535 (1959); *Service v. Dulles*, 354 U. S. 363 (1957); *United States ex rel. Accardi v. Shaughnessy*, 347 U. S. 260 (1954)。

□ 正当程序理由影响法院的法律解释

在 *United States v. Florida East Coast Ry.* ① 案中, 最高法院的判决意见说明了正当程序理由对法律中程序性条款之解释具有强大的影响。国会授权行政机关“经听证后”作出特定行为, 于是, 法院所面对的问题就是国会使用“听证”一词时所指的是什么程序。行政机关认为, 法律只要求它提供书面交换意见的机会; *Florida East Coast* 认为行政机关需要提供口头举证式听证的机会。七名大法官出具的多数意见同意行政机关的法律解释。九位大法官都同意“听证”这一法律术语的宽泛程度足以容纳这两种解释中的任何一种。多数意见和不同意见都高度依赖正当程序推理, 以及根据正当程序条款所裁判的案件作为依据, 支持对法律中模糊的“听证”要求作出各种不同的解释。

□ 有关正当程序理由影响的实证性研究

一份非正式裁决程序的实证研究, 说明了正当程序推理对于行政机关的程序选择具有的强大影响。“大量”的行政行为是通过非正式裁决的形式作出的。② 但是, 当行政机关采用非正式裁决的方式作出行为时, 《行政程序法》并没有明确要求提供多少程序性保障。③ 《行政程序法》§ 555 只要求行政机关 (1) 允许当事人由律师或者经授权的代理人代理; (2) 允许个人复制任何他所提供的数据或者证据; (3) 对否定申请或者申诉作出简要的理由说明。最高法院从《行政程序法》§ 706 (2) (A) 推导出一项默示性的要求, 即行政机关通过非正式裁决程序所作出的任何行为, 如果当事人对该行为提出司法审查的要求, 行政机关应当对其行为提供理由说明。④

736 行政机关在实施非正式裁决时几乎总是采用比《行政程序法》所规定的要求更高的程序。有人对通过非正式裁决程序实施的 42 个行政项目进行的实证研究, 结果发现大多数行政机关所采用的程序都包括了四项程序性保障: (1) 对争议问题提出的通知; (2) 以书面或者口头形式提出资料或者主张的机会; (3) 由中立裁决者作出裁决; (4) 对裁决说明理由。⑤ 上述这些程序, 完全可以解释为行政机关适用正当程序标准的产物。没有包括这些基本的程序性保障的少数项目, 则主要依赖对产品和场所的物理性检查作为行为的依据。在情况适合的时候, 物理性检查 (physical inspection) 总是被认为完全可以替代更正式的程序。⑥

§ 9.2 正当程序原则是适用于个体化决定

□ 正当程序并不适用于宽泛的政策决定

只有在政府对涉及个人的事实争议所作裁决剥夺了个人的“生命、自由或者财产”

① 410 U. S. 224 (1973).

② Attorney General's Committee on Administrative Procedure 35 (1941).

③ 参见第 8 章。

④ *PBGC v. LTV Corp.*, 496 U. S. 633 (1990).

⑤ Verkuil, "A Study of Informal Adjudication Procedures", 43 *U. Chi. L. Rev.* 739 (1976).

⑥ 例可参见 *Ewing v. Mytinger & Casselberry*, 339 U. S. 594 (1950); *North American Cold Storage Co. v. Chicago*, 211 U. S. 306 (1908)。

时，正当程序条款才要求某种形式的听证。当政府的政策决定对同一类型的所有个人或者企业（例如所有铁路公司或者所有享受社会保障福利的人）产生不利影响时，则不适用程序性正当程序，即使这一决定对于该团体所有成员的利益产生的不利影响可以等同于个体化的（individualized）权利剥夺。个体化的、可以享受程序性正当程序保障的权利剥夺，与政策性的、针对一类群体的利益的、不能享受程序性正当程序保障的权利剥夺，两者之间的区分是理解美国法律体系的关键。至少作为第一近似值（first approximation），它构成了立法与司法审理之区分，以及规则制定和行政裁决之区分的基础。个体化的基于事实进行的权利剥夺，与基于政策的权利剥夺，对于这两者之间的重要区别，最高法院在 20 世纪之初所作出的两份判决意见可以提供很好的说明。

□ Londoner 案/Bi-Metallic 案的区别

Londoner v. Denver^① 案和 Bi-Metallic Investment Co. v. State Board of Equalization^② 案都涉及丹佛（Denver）市进行的地产税评估。在 Londoner 案中，最高法院判定地产所有人被剥夺了正当程序权利，因为市政府拒绝提供听证机会以允许地产所有人质疑街道铺 737 设税的特别评估和分摊结果。这一评估是根据个体化的纳税人地产价值的确定。

当州的立法机关不是直接规定纳税事项，而是将确定是否征税、征收多少，向谁征收，以及纳税评估和分摊等问题托付给某些下属机构时，法律上的正当程序要求在税收确定并不可撤销之前，纳税人在程序的某些阶段应当得到听证的机会……^③

在 Bi-Metallic 案中，地产所有人主张，在其质疑对所有应税地产的重新评估价值时整体上调 40% 的做法时，丹佛市拒绝给予听证机会——这违反了正当程序。Holmes 大法官驳回了这一主张。他将该案与 Londoner 案进行了区分，理由是“该案涉及的人数相对较少，他们都是受到特别的影响并且分别基于不同的理由”^④。相比之下，Holmes 大法官判定，在类似 Bi-Metallic 案的情形中：

在行为规则适用于较多数人时，要求人人在规则制定过程中直接表达自己的意见是不切实际的。《联邦宪法》并不要求所有公共法案（public acts）都是通过市民会议（town meeting）或者市民大会制定。属于州权限的、影响个人的人身或者财产的一般性法律，就其具有的影响力而言，其通过时并未给受影响的个人以听证的机会……如果政府要正常运作，在这类事务上提出的个人主张就必须有所限制。^⑤

□ 最高法院在现代时期对 Londoner 案/Bi-Metallic 案区别的采纳

Londoner 案和 Bi-Metallic 案的区分至今仍然可行。最高法院在最近几十年里作出的大多数重要判决继续采用这一区分。^⑥ 例如，在 1984 年作出的 Minnesota Board for Community Colleges v. Knight^⑦ 案判决意见中，最高法院强调指出：

① 210 U. S. 373 (1908).

② 239 U. S. 441 (1915).

③ 210 U. S. at 385.

④ 239 U. S. at 446.

⑤ 239 U. S. at 445.

⑥ 例如 Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. NRDC, 435 U. S. 519, 542 (1978); United States v. Florida East Coast Railway, 410 U. S. 224, 246 (1973).

⑦ 465 U. S. 271, 285 (1984).

不仅如此, Holmes 大法官在 *Bi-Metallic Investment Co. v. State Board of Equalization* 案中确定的实用主义考量因素在今天仍然具有与 1915 年时一样的分量。如果政策制定活动被听取受政策影响者的意见这一宪法要求所束缚, 那么政府现在进行的如此众多的、影响如此多人的政策制定活动就会逐渐陷入停滞。

Londoner 案和 *Bi-Metallic* 案宣布的原则涉及的是行政程序的核心。*Londoner* 案和 *Bi-Metallic* 案形成了行政规则与行政裁决的现代联系的基础, 并且它们仍然是立法机关和司法机关在各种决定背景中确定采用何种程序性保障的关键。

□ 对政策决定与具体决定之区别的例证说明

在 *United States v. Florida East Coast Ry.*^① 案中, 最高法院的判决意见, 可以帮助理解 *Londoner* 案和 *Bi-Metallic* 案的区分。州际商业委员会 (ICC) 发布了一项规则, 要求每家铁路公司对其持有的属于另一家铁路公司的任何货运车厢 (boxcar) 支付每日收费 (per diem charges)。Florida East Coast 认为, 州际商业委员会不能在未经提供口头举证式听证机会的情况下发布该规则, 因为该规则是建立在裁决事实争议 (例如季节性的货运车厢短缺和货运车厢的所有权和地理分布) 的基础之上, 并且因为该规则将要求 Florida East Coast 在每年的按日收费上承担数百万美元的支出。两名大法官认定 Florida East Coast 的主张是有说服力的, 但是加入了反对意见。多数意见判定该案在 *Londoner* 案和 *Bi-Metallic* 案之区分中更接近 *Bi-Metallic* 案一边, 因为“行政机关并未单列任何一个具体的铁路公司, 以便根据其特殊情况进行特别考虑”^②。

□ 适用于一个或者少数个人的政策性决定

两家巡回法院的判决, 对于个体化的决定和宽泛的政策决定之间的区分提供了更多的说明。在 *Anaconda Co. v. Ruckelshaus*^③ 案中, Anaconda 申请第十巡回法院禁止环境保护局制定限制 Anaconda 公司一家工厂的二氧化硫 (SO₂) 排放的一项规则。Anaconda 主张环境保护在发布该规则之前应当举行口头举证式听证, 因为该规则将会影响 Anaconda 的工厂。法院驳回了 Anaconda 的主张。法院指出, 这项规则在形式上是一般性的, 其目的是减少整个区域的二氧化硫浓度。Anaconda 的工厂是这一区域内唯一的二氧化硫排放源, 对于正当程序争议并不是决定性的, 因为还有其他许多人受这项一般性规则的影响。

在 *Air Line Pilots' Ass'n v. Quesada*^④ 案中, 第二巡回法院裁决了一项类似的问题。联邦航空管理局 (FAA) 颁布了一项规则, 撤销了所有超过 60 岁的航空公司飞行员的商业执照, 理由是超过这一年龄的航空公司飞行员对乘客构成过高的安全风险。飞行员协会 (the Pilots' Association) 对这项规则提出质疑, 理由是撤销商业执照所采用的程序违反了正当程序。飞行员协会主张联邦航空管理局需要为每位飞行员提供口头举证式听证的机会, 以确定飞行员的年龄是否构成了过度的安全风险。飞行员协会指出, 只有少数一些超过 60 岁的持证的航空公司飞行员是受该规则影响的。因此, 它主张这一情景更接近于 *Londoner* 案而非 *Bi-Metallic* 案。第二巡回法院驳回了飞行员协会的主张。因为行政机关

① 410 U. S. 224 (1973).

② 410 U. S. at 246.

③ 482 F.2d 1301 (10th Cir. 1973).

④ 276 F.2d 892 (2d Cir. 1960), *cert. denied*, 366 U. S. 962 (1961).

根据所有这类人群的一般性健康特征选择作出该行为，并且最后这类人群可能有望包括数千人，法院判定联邦航空管理局的行为是受 Bi-Metallic 案调整，而非受 Londoner 案调整。

许多其他法院的判决在众多不同类型的情况下适用了 Londoner 案与 Bi-Metallic 案区分作为依据，判定正当程序并不要求政府在对一类个人作出不利行为之前提供听证。^①

□ 有关 Londoner 案与 Bi-Metallic 案之区分的现实主义依据

Londoner 案与 Bi-Metallic 案的区分至少可以以三种方式进行解释。首先，可以基于纯实用主义的依据进行解释，即如果影响众多个人的政府决定也必须采用对于个体化的政府决定所要求的正当程序保障，将是成本过高并且耗时的。这一解释完全符合最高法院经常强调的实用主义考量。最高法院在 Bi-Metallic 案提到了这种担心的根源：740

在行为规则适用于较多数人时，要求在规则制定过程中人人可以直接表达意见是不切实际的……如果政府要正常运作，在这类事务上提出的个人主张就必须有所限制。^②

在 1984 年 Knight 案中，最高法院的判决意见再次强调了 Bi-Metallic 案的实用主义基石：

如果政策制定活动因为宪法要求听取受政策影响者的意见，那么政府现在进行的如此众多的、影响如此多人的政策制定活动就会逐渐停滞。^③

□ 裁决性事实与立法性事实

其次，Londoner 案与 Bi-Metallic 案的区分可以根据政府行为所依据的争议事实作出解释。所有政府行为必然要基于大量的事实认定或者涉及众多事实的推定。政府行为的事实基础常常是存在争议的，但是，争议事实的性质存在广泛的差别。确定某个人实施了犯罪，必须是基于对个人所独有的历史性事实的认定。补贴特定类型的住房的立法性决定是至少默示地，通常明示地基于下列事实判断——将获补贴的这类住房对社会存在特别的价值；在不实施补贴制度的情况下无法达到充足的数量。类似的，最高法院在 Brown v. Board of Education^④ 案中所作出的标志性判决，也是基于对少数民族实施的教育隔离所产生的影响。

个人仅对于涉及该个人的第一类争议事实享有宪法权利。最高法院将这类事实称为裁决性事实，通常回答的是谁在何时、何地，为何，出于何种动机或意图实施了何种行为。裁决性事实大致是在陪审团审理的案件中由陪审团负责裁决的一类事实。与个人存在联系

① 例如 Rea v. Matteuchi, 121 F. 3d 483 (9th Cir. 1997) (立法机关可以通过制定具有普遍适用性的法律而剥夺一类公民法定的财产权)；Sykes v. City of Gentry, 114 F. 3d 829 (8th Cir. 1997) (相同)；37712, Inc. v. Ohio Department of Liquor Control, 113 F. 3d 614 (6th Cir. 1997) (州可以通过公民投票的方式决定剥夺所有一类人群的执照，从而剥夺某个人的执照)；Cifarrelli v. Village of Babylon, 93 F. 3d 47 (2d Cir. 1996) (市可以根据政策性理由取消某一职位，从而剥夺某个人对该职位所享有的财产权)；Dehainaut v. Pena, 32 F. 3d 1066 (7th Cir. 1994) (在总统行政命令禁止雇佣这类人中的任何一位时，行政机关不需要对个人赋予听证权以考虑其工作申请)；Interport Pilots Agency v. Sammis, 14 F. 3d 133 (2d Cir. 1994) (行政机关可以撤销一类群体的执照，而没有给该群体的任何成员提供听证)；McMurtray v. Holladay, 11 F. 3d 499 (5th Cir. 1993) (州可以通过立法的方式剥夺 28 位雇员对其工作所享有的财产权)。

② 239 U.S. at 445.

③ 465 U.S. at 285.

④ 347 U.S. 483 (1954).