

美國最高法院與就業上年齡 歧視爭議之解決

焦興鎧

中央研究院歐美研究所
11529 台北市研究院路二段 128 號
E-mail: chiao@sinica.edu.tw

摘要

本文之目的，是要對美國自 1967 年起所建構禁止就業上年齡歧視之法制，做一簡要之說明，並對該國聯邦最高法院過去四十多年所做之三十則相關判決，以三個階段為期做一全面之檢視，藉以評析其已解決之爭議，並找出未來仍可努力之空間，以供我國未來在處理相關問題時參考攻錯之用。全文主要內容共分五大部分：第一部分說明 1967 年就業年齡歧視法之制定背景、立法經過、重要條款與嗣後之修正及執行機構等。第二部分探討自聯邦最高法院在 1976 年做出第一則判決後，至 1985 年為止，在十一則判決中所處理之相關爭議。第三部分檢視 1989 年至 1998 年這段期間之另十一則判決。第四部分則是延續前二部分之作法，討論該院自 2000 年至 2008 年所做成之八則判決。第五部分試圖對該院在這些判決中所能發揮之作用，做一綜合性之評析，並提出美國在這方面之經驗可供我國攻錯援引之處。

關鍵詞：就業上年齡歧視、1967 年就業年齡歧視法、1964 年民權法第 7 章、平等就業機會委員會、美國最高法院

壹、序言

在美國，自從 1967 年就業年齡歧視法 (Age Discrimination in Employment Act [ADEA] of 1967)¹ 制定後，禁止就業上年齡歧視之相關爭議，隨著人口老化之情形日益明顯後，已有逐年遞增之情形。根據負責執行該法的平等就業機會委員會 (Equal Employment Opportunity Commission; EEOC) 所發布之資料顯示，在 2000 會計年度，共有 16,008 件此類申訴案件被提出，占所有就業歧視申訴案件 20%，但到 2008 會計年度，已增加至 24,582 件，幾占所有申訴案件 25.8% (U.S. Equal Employment Opportunity Commission, 2010)。雖然目前此一數量尚無法與較常見之種族及性別歧視之申訴案件相較，但隨著美國勞動人口之持續老化，此一趨勢將不會有太大之變化。根據美國商務部人口普查局 (Bureau of the Census) 之數據，在 1995 年，該國超過六十五歲之人口，占全國 12.7%，早已超過聯合國所訂 8% 之高齡化社會門檻 (U.S. Department of Commerce, 1996: 15)，而到 2025 年，則估計會提高至 18%，使得美國成為該部前部長皮特森 (Peter G. Peterson) 所戲稱之「由佛羅里達州所組成之國家」(a nation of Floridas) (Peterson, 1996: 56)。事實上，在目前美國全部勞工人口中，雖然有近半數是屬第二次世界大戰後嬰兒潮世代 (boomer generation)，但到 2006 年，就連此一世代最年輕者也已達不惑之年，而正好得以適用就業年齡歧視

¹ 29 U.S.C. §§ 621-634 (2006). 在美國，有些禁止就業歧視之法律，由名稱上並無法看出有任何禁止之字樣。舉例而言，在 1978 年所制定之懷孕歧視法 (Pregnancy Discrimination Act of 1978)，即是禁止雇主對懷孕、分娩或其他相關醫療情況之婦女有任何歧視之情形，關於此點，參見焦興鎧 (1997a: 132-133)。但亦有某些禁止就業歧視法律，在名稱上即可看出不得加以歧視之字樣。舉例而言，美國國會某些自由派之議員，希望禁止對特殊性傾向者有就業歧視之情形，自 1994 年起，即曾提出就業歧視禁止法 (Employment Non-Discrimination Act) 之草案，而可由名稱中看出禁止之字樣，關於此點，參見焦興鎧 (2009a: 42-44)，而此一在 1967 年所制定之法律，雖是以禁止就業上年齡歧視為主要內容，但在名稱上卻並無禁止之字樣，合先敘明。

法。如果再加上該國超過六十五歲者越來越不願退出勞動市場之現象 (R. F. Gregory, 2001: 16-17)，可以想見此類爭議將來只會有增無減。

一般而言，美國最高法院在處理各類就業歧視之爭議上，一直扮演舉足輕重之角色，² 而就業上年齡歧視問題之解決亦是如此，尤其它堪稱是所有歐美先進國家中第一個以公平就業法律 (fair employment statute)，來保障中高齡者之就業權利者 (Friedman, 2003: 189)，雖然在處理上有 1964 年民權法第 7 章³ 所規範之種族、膚色、性別、宗教及原始國籍等歧視經驗可資援引，但由於年齡此一法定禁止項目，與這些所謂「第一代」就業歧視所保護對象之與生俱來無法改變特質 (immutable characteristics)，究屬有所區別，它往往並不是出自於雇主之頑固偏執 (bigotry)，而有時甚至與隨著年齡增長工作表現即受到影響之合理認定有關 (Lindemann & Kadue, 2003: 5)。因此，在實際審理時所遭遇之難度即相對提高，尤其是雇主在採取相關之僱用措施時，並不像前述第一代就業歧視那樣，往往並無明顯之惡意，從而益增認定之困難。⁴ 所幸經過超過四十年之

² 關於美國最高法院在這方面所扮演之角色，參見焦興鎧 (1995: 344-361, 371-372)。

³ 42 U.S.C. §§ 2000e-2000e-17 (2006)。

⁴ 在美國，所謂「第一代就業歧視」，是指前述 1964 年民權法第 7 章所規範在職場上之種族、膚色、性別、宗教及原始國籍之歧視而言，他們主要可以根據社會學者或者勞動經濟學者所發展出之傳統就業歧視理論來加以詮釋。舉例而言，就業上之性別歧視，通常即可援用社會學者所提出之社會風俗或慣例理論 (theory of social customs and rules) 來詮釋，而勞動經濟學及勞資關係學者所提出之統計歧視理論 (theory of statistical discrimination)、偏好歧視理論 (theory of taste for discrimination)、分隔市場理論 (segmented labor market theory) 或雙方市場理論 (dual labor market theory) 及人力資本理論 (theory of human capital) 等，也通常得以用來解釋勞動市場發生種族、性別或宗教歧視之情形，至於勞動法學者所研議出之差別待遇歧視 (disparate treatment discrimination，又稱直接歧視)、差別影響歧視 (disparate impact discrimination，又稱間接歧視) 及混合動機歧視 (mixed-motive discrimination) 等理論，也對處理這些第一代就業歧視爭議發揮一定之作用。然而，這些理論雖可適用在前述與當事人與生俱來無法改變特質之就業歧視問題，但對因年齡、性傾向或身心障礙所引起之第二代就業歧視，即常會有無法充分詮釋之困境，而有賴另行立法來加以解決。關於這類就業歧視理論之說明，參見焦興鎧 (2002:

施行後，該國最高法院已累積超過三十則判決，⁵ 無論是在司法審查及法條詮釋方面，都發揮一定之澄濁揚清功效，不但有助於該國對中高齡者就業權之保障，而且還成為歐洲聯盟及其他國家建構相同法制時師法之對象 (Friedman, 2003: 189; 焦興鎧, 2007a: 393)。我國在 2007 年 5 月修正就業服務法第 5 條時，亦曾將年齡歧視增列為法定之禁止項目，但因立法設計過於簡單，致造成各直轄市及縣市政府就業歧視評議委員會處理之困擾 (焦興鎧, 2008a: 42)。美國制度固非十全十美，而該國最高法院之相關判決亦不盡能完全適應我國之本土需求，但鑑於此一問題已成為不可避免之趨勢，再加上就業歧視之禁止，又成為全球勞動者所應享有基本人權之一環，⁶ 我國既有心從事此類法制之建構，則對美國最高法院之相關判決，自亦應深入加以探討。

本文之目的，是要對美國自 1967 年起所建構禁止就業上年齡歧視之法制，做一簡要之說明，並對該國聯邦最高法院在過去四十多年所做之三十則相關判決，以三個階段為期做一全面之檢視，藉以評析其已解決之爭議，並找出未來仍可努力之空間，以供我國未來在處理相關問題時參考攻錯之用。除序言及結語外，全文共分五大部分：第一部分說明 1967 年就業年齡歧視法之制定背景、立法經過、重要條款與嗣後之修正及執行機構等，以期對該國此一法制有一初步之瞭解。第二部分探討自聯邦最高法院在 1976 年做出第一則判決後，至 1985 年為止，在十一則判決中所處理之相關爭議。第三部分是以 1989 年至 1998 年這段期間之另十一則判決，來檢

135-137)。至於這些理論無法完全適用在身心障礙或性傾向之困境，則參見焦興鎧 (2007b: 305-309, 345-348) 及焦興鎧 (2009a: 35-44)。事實上，就業上年齡歧視之情形也是如此。

⁵ 事實上，美國最高法院在 2009 年 6 月，又曾在 *Gross v. FBL Financial Services, Inc.* 一案中做出相關判決，但因限於篇幅，且此案之判決影響亦屬深遠，故將另以專文加以說明。

⁶ 舉例而言，禁止就業歧視 (包括年齡歧視在內)，即是國際勞工組織 (International Labor Organization; ILO) 近年來所倡議核心國際勞動基準之一，關於此點，參見焦興鎧 (2008b: 8-10, 28-29, 33)。

視在該院逐漸由立場保守之大法官們主導後所採取之立場，以及國會之具體回應。第四部分則是延續前二部分之作法，討論該院自 2000 年至 2008 年所做成之八則判決。第五部分試圖對該院在此三十則判決中所能發揮之作用，做一綜合性之評析，除說明已獲解決之爭議外，並根據該國勞動法及人力資源學者之看法，列舉未來可能著力之處，並提出美國在這方面之經驗可供我國攻錯援引之處。

貳、美國禁止就業上年齡歧視法制之建構

本文此一部分將依序簡要說明 1967 年就業年齡歧視法之制定背景、立法經過與嗣後修正、重要規定條款及執行機關等，以期對該國此一重要法制有一初步瞭解。

一、本法之制定背景

一般而言，美國對就業上年齡歧視問題之重視，並非始自聯邦政府，而是由各州所首先倡議。舉例而言，科羅拉多州早在 1903 年，即曾以立法禁止工作場所之年齡歧視，嗣後麻州在 1937 年也制定類似之法律。而到 50 年代末期及 60 年代初期，各州更開始紛紛效尤，其中較重要者為：紐約州 (1958 年)；康乃狄克州與威斯康辛州 (1959 年)；加州、俄亥俄州與華盛頓州 (1961 年)；紐澤西州 (1962 年)；以及密西根州與印第安那州 (1965 年) 等。到了 1997 年，阿拉巴馬州也制定相關之法律後，美國五十州及哥倫比亞特區，都有專法來保障中高齡者不致因年齡因素而在就業市場遭受不利對待之法律 (R. F. Gregory, 2001: 16)，就連聯邦政府自 1956 年起，也禁止在招募階段時對應徵者採取任何年齡歧視之舉 (Friedman, 2003: 176)。

事實上，當美國國會在制定前述 1964 年民權法第 7 章，藉以禁止就業上種族、膚色、性別、宗教及原始國籍等因素所產生之就業歧視時，即曾有議員在參眾兩院提議應將年齡此一項目列入，但

均因未能獲得多數支持而失敗，⁷ 主要是因為國會認為，並沒有辦法得到充分之資訊，來知曉此類歧視之本質及嚴重情形，於是它特別訓示勞動部長應提出一份完整之全面報告，藉以瞭解造成就業市場年齡歧視之原因，以及對經濟與利害關係人之負面影響等 (Lindemann & Kadue, 2003: 5)。在次年 5 月，勞動部長即針對國會此一指示提出一項報告，指出工作場所歧視年長者 (ageism) 之情形在該國普遍嚴重，而有必要在前述 1964 年民權法第 7 章以外，另行制定一個別之聯邦立法來加以匡正 (U.S. Department of Labor, 1965: 111)。國會根據此一報告，即訓令勞動部長應提出一禁止就業上年齡歧視之草案，而該部就在 1967 年提出該項草案，並獲得詹森總統 (President Lyndon B. Johnson) 之全力支持 (Lindemann & Kadue, 2003: 7)。

二、本法之立法經過與嗣後修正

事實上，在進行對該草案逐條討論之前，美國國會參眾兩院都曾舉辦範圍相當廣泛之聽證會，⁸ 發現各州前述州法之相關規定寬嚴不一，造成適用之困難；且年齡限制確實對較年長者為不利。此外，年齡歧視主要根源於刻板化印象，而不為客觀之事實所支撐。同時，雇主採取此類歧視措施，往往並不是基於某些敵意 (animus)，所以也應與其他類型之就業歧視有所區分。再者，這些聽證會也發現，根據實證研究顯示，任意區分年齡層並沒有任何根據，而中高齡者之整體工作表現，在事實上並不會比年輕勞工為差。最

⁷ 關於此類提案在參眾兩院未能過關之情形，參見 110 Cong. Rec. 2596-2599, 9911-9913, 13490-13492 (1964).

⁸ 關於這些聽證會之內容，參見 The Age Discrimination in Employment: Hearing Before the Subcomm. On Labor of the Senate Comm. On Labor and Public Welfare, 90th Cong. (1967); Age Discrimination in Employment: Hearings Before the General Subcomm. On Labor of the House Comm. On Education and Labor, 90 Cong. (1967); Hearing on Retirement before the Senate Select Comm. On Aging, 90th Cong. (1967).

後，根據這些聽證會所獲致之初步結論，這種恣意之年齡歧視之結果，不但會造成國家生產勞動力之損失，而且也會讓失業保險及社會安全之給付大幅增加，造成國庫之壓力大增。同時，這種歧視對個人之傷害也極為鉅大，尤其對個別勞動者之經濟及心理層面之負面影響，更是難以評估 (Lindemann & Kadue, 2003: 7-8)。

在勞動部長提出前述草案後，參眾兩院即著手展開正式之立法程序：首先是由參議院提出第 830 號參議院草案 (S. 830)，而眾議院亦在同時提出第 3651 號眾議院草案 (H.R. 3651)，兩者之內容大多是反應勞動部長前述之報告 (Gold, 2004: 9)。嗣後，參議院勞工及公共福利委員會之勞工小組委員會在對參議院第 830 號草案略作修正後，即將它交由該委員會加以討論，而在獲得該委員會及參議院全院院會之通過後，即送交眾議院續作討論。⁹ 事實上，在國會討論此一法案時，較大之爭議在於該法所應保障年齡之上下限為何？原本草案將最低年齡訂為四十五歲，但後來決定再降為四十歲。至於最高年齡則一直是維持在六十五歲，因為該國社會安全法及一般私人性質之退休計畫，都是將該年齡視為通常退休之基準 (Lindemann & Kadue, 2003: 8)。

在眾議院討論前述第 3651 號草案時，該院教育及勞工委員會之勞工一般小組委員會主席，又提出一眾議院第 4221 號草案 (H.R. 4221)，而還有其他眾議員另提一眾議院第 3768 號草案 (H.R. 3768)，使得整個立法過程略顯複雜化。嗣後，該小組委員會決定採用前述第 4221 號草案，而它的內容事實上與前述勞動部長所提出者幾乎完全一樣 (Gold, 2004: 11)。在眾議院教育及勞工委員會進行討論後，又曾對前述草案略作修正，而重新提出第 13054 號草案 (H.R. 13054)，並向該院全院院會提出。事實上，此一草案之內容，可說與前述參議院第 830 號草案也幾乎完全相同。¹⁰ 在同年 12 月 4 日，眾議院通過該第 13054 號草案，並將它送交參議院，而參議

⁹ 關於此點，參見 113 Cong. Rec. 31257 (1967).

¹⁰ 關於此一立法過程，參見 113 Cong. Rec. 34754-34755 (1967).

院在略作修正後，又將該草案交給眾議院。眾議院在次日即接受參議院所提之修正，並將該經兩院同意之草案，呈交詹森總統，而他則是在 12 月 15 日將它簽署正式之法律，並訂定自次年 6 月 12 日起正式施行 (Lindemann & Kadue, 2003: 8)。

與其他聯邦公平就業法律相較，1967 年就業年齡歧視法在制定後所歷經之修正次數，確屬要頻繁得多，而對適用範圍之擴大、受保障年齡層之提高、某些類型勞動者之排除適用、受僱者相關給付之適用及其他事項等，都有相當程度之修正。雖因本文篇幅有限之故，無法在此加以詳述，但因與後述聯邦最高法院之相關判決息息相關，故將擇其最重要者依修正年份略作說明如下：首先，在 1974 年從事第一次修正時，該法將事業單位之適用人數由二十五人降為二十人，¹¹ 並將適用範圍擴及至各州及市鎮之公部門受僱者，¹² 而且也將絕大多數之聯邦政府受僱者納入加以保護。¹³ 其次，在 1978 年修正時，它除將非聯邦政府受僱者之年齡層由六十五歲提高至七十歲外，並將聯邦受僱者之最高年齡加以取消。¹⁴ 此外，它還將所謂「真實」(bona fide) 之經理及高階政策決定者排除在外，也就是允許對他(她)們採取強制退休之作法 (Lindemann & Kadue, 2003: 8)。同時，在該次修正時，它也允許要求取得終身 (tenured) 任用之大學教授強制退休，但也訂有「夕陽條款」(sunset provision)。¹⁵ 在此值得一提者是，該法為因應聯邦最高法院在後述 *Lorillard v. Pons*¹⁶ 一案之判決，還特別允許私部門之受僱者在提起此類訴訟時，於一定之條件下得以請求陪審團參審。¹⁷ 嗣後，在 1982 年，

¹¹ 關於此點，參見 29 U.S.C. § 630 (B) (2006).

¹² *Id.*

¹³ *Id.* § 633 (a).

¹⁴ *Id.* § 631 (a) 及 § 633a (a).

¹⁵ 關於此一規定，參見 29 U.S.C. § 631 (d) (repealed) (2006)，其詳參見本文此一部份後揭三之說明。

¹⁶ 434 U.S. 575 (1978). 關於對此案之說明，參見本文後揭參、三部分。

¹⁷ 關於此一規定，參見 29 U.S.C. § 626 (c) (2) (2006).

國會又對該法作一小幅度之修正，而規定雇主如對其他受僱者提供健康保險計畫的話，則亦應對六十五歲至六十九歲之員工給予同樣之待遇。¹⁸ 此外，在 1984 年之再次修正中，該法之適用範圍甚至擴充至在美國海外公司工作之美國公民，除非這樣做會產生直接違反地主國內國法之情形。¹⁹

再者，在 1986 年，國會更進一步取消在私部門之最高年齡規定，將該國所有超過四十歲以上之受僱者均納入該法之保障範圍，²⁰ 使得該法之適用範圍更為擴充。根據國會之見解，除許多州已取消這類限制外，而勞動部之相關報告也指出，此舉將不致影響年輕人、少數族裔及婦女之就業機會。事實上，雷根總統 (President Ronald Reagan) 也極力支持此一修正 (Lindemann & Kadue, 2003: 12)。此外，同年之修正也將前述取得終身任用大學教授之強制退休年齡延至七十歲，²¹ 而嗣後這些大學教授自 1994 年 1 月起，也完全受該法之保障。²² 在 1988 年及 1990 年，國會還曾制定年齡歧視訴求協助法 (Age Discrimination Claims Assistance Acts of 1988 and 1990)，特別延長提起年齡歧視訴求之時效期間 (statute of limitations)，藉以協助因平等就業機會委員會遲未能及時處理其申訴，以致無法向法院提起這類訴訟之原告。²³

最後，在 1990 年，國會又特別制定一年老勞工給付所得保障法 (Older Workers Benefit Protection Act [OWBPA] of 1990)，²⁴ 藉以推翻聯邦最高法院同年在 *Public Employees Retirement System v. Bett*²⁵ 一案之判決，以減輕受僱者在涉及此類給付計畫年齡歧視案

¹⁸ *Id.* § 623 (g)，在 1984 年，此類保險被擴充至這些受僱者之配偶，關於此一新規定，參見 *Id.* § 623 (g) (1)。

¹⁹ *Id.* § 623 (h)。

²⁰ *Id.* § 631 (a)。

²¹ *Id.* at 13。

²² *Id.*

²³ *Id.* at 16。

²⁴ 關於此法，參見 29 U.S.C. §§ 623, 626, 630。

²⁵ 492 U.S. 158 (1989)，關於對此案之說明，參見本文後揭肆、三部分。

件中之舉證責任 (Lindemann & Kadue, 2003: 15)。在 1996 年，該法曾被做最後一次修正，而准許各州及地方政府針對消防隊員及執法人員等設置強制退休年齡之制度，但也同時規定健康及人群服務部應頒布諮詢指導原則，俾讓雇主每年均得以從事職業表現測試，以便決定願意繼續工作之受僱者，是否在體力及精神上足以勝任 (Lindemann & Kadue, 2003: 14)。

三、本法之重要規定條款

一般而言，本法之實體規定大致是沿襲前述 1964 年民權法第 7 章之立法形式，但在補償及執行機制等程序規定方面，則又大多是取材自 1937 年之公平勞動基準法 (Fair Labor Standards Act of 1937)，²⁶ 堪稱是此二重要勞動法之混合體 (hybrid) (Lindemann & Grossman, 1996: 556)。首先，該法及嗣後之修正案之適用對象，包括年滿四十歲之公私部門受僱者在內，但也特別排除某些特定之對象 (其詳後述)，同時，也適用於在海外設廠美國公司及子公司受僱之美國公民。²⁷ 其次，該法所稱之雇主，是指僱用員工超過二十人以上之事業單位，而這些員工必須在現在或過去歷年內工作至少二十週以上者。²⁸ 而除私營事業單位外，還包括各州、地方次級政府及跨州之機構，至於聯邦政府也在適用範圍，但在實體及程序上仍有某些差異存在。同時，該法也像前述 1964 年民權法第 7 章一樣，也適用於就業服務機構 (employment agency) 及勞工組織 (labor organization)。²⁹

再者，該法對所要禁止之就業措施 (prohibited practices) 方面，也做出相當廣義之規定，它禁止雇主基於年齡之因素，而：(a) 未能或拒絕僱用，或解僱受該法所保護之個人，或在薪資報酬、就

²⁶ 29 U.S.C. §§ 201-219 (2006).

²⁷ 29 U.S.C. § 630 (f) (2006).

²⁸ *Id.* § 630 (b).

²⁹ *Id.* § 630 (c)-(d).