

尊让与监督：美国防疫诉讼 与公共卫生安全治理*

陈长宁

【内容提要】 法治是公共卫生安全治理中的重要组成部分。美国公共卫生安全治理中始终存在一系列权力与权利的矛盾关系。其中主要矛盾是州政府行使治安权保护公共卫生安全与个人权利之间的冲突。要有效落实防疫政策等公共卫生安全治理举措，必须在公共卫生安全利益与个人权利间实现平衡。司法权能够裁决争议、抑止损害，持续对公共卫生安全治理产生重要影响。历史上，美国法院在公共卫生案件中采取司法尊让立场，推动了公共卫生安全治理的发展。当前，法院对政府其他分支机构行使权力的司法监督增强。新冠肺炎疫情下，美国公共卫生安全法治缺乏必要的稳定性，法院难以通过司法方式有效平衡公共卫生安全利益与个人权利。这不仅削弱了美国司法体系对公共卫生安全治理的影响力，也加深了美国公共卫生安全治理的困境。

【关键词】 公共卫生安全；国家安全法治；司法尊让；新冠肺炎疫情；安全管理

【作者简介】 陈长宁，四川大学国际关系学院助理研究员，四川大学美国研究中心主任（成都 邮编：610029）。

【DOI】 10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2022.03.005

【中图分类号】 D815.5；D771.2 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-574X
(2022) 03-0109-21

* 本文系教育部高校国别和区域研究2020年度课题（课题批准号：2020-N27）的阶段性成果。作者感谢《国际安全研究》匿名审稿专家的评审意见和编辑部提出的修改意见，文责自负。

新冠肺炎疫情是罕见的全球性公共卫生安全挑战，对世界各国都造成了显著冲击。2020年以来，美国感染新冠肺炎病毒人数和因新冠肺炎死亡人数两项指标长期居于世界首位，与其医疗水平与科技发达程度极不相称。新冠肺炎疫情凸显了美国公共卫生安全治理困境，也促使我们更深入地思考推进公共卫生安全治理的影响因素。为了应对新冠肺炎疫情的挑战，各国采取了不同防疫政策。防疫政策的落实生效取决于政治、经济、科技、社会和文化等一系列因素。其中，法律的作用不可被忽视。“法律是创造条件使人们能够过上更健康、更安全的生活的必要工具。”^①从公共卫生法治的角度分析，各国防疫政策具有相似的内核，即依法平衡公共卫生安全与个人权利。因此，虽然新冠肺炎疫情带来新挑战，防疫政策的法理分析却并非全新问题。本文首先从法治角度解释新冠肺炎疫情下美国公共卫生安全治理困境的成因，进而回顾美国法院在公共卫生案件中采取的司法尊让及其发展变化，最后通过分析当前美国法院在防疫诉讼中的矛盾立场来揭示美国公共卫生安全治理中的深层问题。

一 新冠肺炎疫情下美国公共卫生安全治理困境

在世界各国中，美国最早将公共卫生安全纳入国家安全体系，从而使公共卫生安全在政治议程中获得更高地位，并试图成为全球公共卫生安全引领者。与之相应，美国已颁布并实施了一整套与突发公共卫生事件应急管理等公共卫生安全治理相关的法律。^②客观来说，美国公共卫生安全治理历史较久、体系成熟，具备相对完善的公共卫生安全法治体系。不过，国内外学者普遍对美国公共卫生安全治理体系在应对新冠肺炎疫情时的表现持负面评价，批评主要集中在公共卫生体系结构能力不足和公共卫生体系运行效果不佳两个层面。^③研究者从多个角度解释了新冠肺炎疫情下美国公共卫生安全治理困境的成因，包括美国政府近年来对美国公共卫生体

^① 劳伦斯·高斯汀、林赛·威利：《公共卫生法：权力·责任·限制》，苏玉菊等译，北京大学出版社2020年版，第4页。

^② 王云屏、樊晓丹、何其为：《美国卫生安全治理体系及其对新冠肺炎疫情的应对》，《美国研究》2021年第1期。

^③ 周康：《新冠疫情下美国公共卫生体系的运行：机制与评价》，《当代美国评论》2021年第1期。

系的重视程度下降、^① 联邦制运转紊乱、^② 政治极化与两党争斗，^③ 以及经济、宗教、社会和文化等因素。^④ 既有研究较少从法治角度来分析美国公共卫生安全治理困境，尤其缺乏对美国司法权的关注。

新冠肺炎疫情下，美国公共卫生安全治理困境源自难以调和的矛盾关系。这意味着美国公共卫生法治纾解矛盾的功能出现失灵。有学者总结，公共卫生法治的核心价值取向是在公众健康权与公民基本权利保护之间求得平衡，必须平衡好三组关系：一是强制隔离与人身自由保障之间的关系；二是征收、征用制度与财产权维护之间的关系；三是公共卫生治理与个人信息保护之间的关系。^⑤ 概言之，公共卫生安全法治的根本目标是保障政府行使权力以保护公共卫生安全，同时防止政府行使权力时非法损害公民自由权、财产权、隐私权等基本权利，并依法对权利遭受侵害者提供救济。美国不仅有较为坚实的公共卫生基础，在应对各类突发公共卫生事件方面也有丰富经验。^⑥ 从常理上看，美国公共卫生法治本不应在处理前述几组关系上出现显著失衡，以至于陷入公共卫生安全治理困境。要解释其成因，则需要超越抽象的价值平衡，从司法权衡的角度来审视“天平”两边各受何种外部因素的影响和干扰。

公共卫生安全治理中的“公众健康权”是一项集体权利，对应“个体健康权”。以上概念中的“公共”在不同语境下有不同含义：一是指宏观的“整体”；二是指某些“群体”；三是指“多数人”。^⑦ 因此，与所指不同的“公共卫生安全”相对应的“公共利益”也存在多种含义，在司法权衡中的“分量”也各不相同。在新冠肺炎疫情中，美国社会对于受疫情威胁的公共卫生安全究竟是关乎整体利益还是某些群体利益产生了分歧。特朗普总统屡次将新冠肺炎疫情形容为“大号流感”，认为

^① 王聪悦：《美国公共卫生治理：沿革、经验与困境》，《当代世界》2020年第4期，第55页。

^② 李海东：《美国联邦制运转紊乱导致疫情泛滥》，《人民论坛》2020年第17期，第27页。

^③ 宋国友：《党派斗争阻碍美国抗击疫情：表现、原因及影响》，《人民论坛》2020年第17期，第21页。

^④ 张家栋：《美国发达的医疗卫生体系为何阻挡不了疫情》，《人民论坛》2020年第17期。

^⑤ 申卫星：《公共卫生法治建设：意义、价值与机制》，《暨南学报（哲学社会科学版）》2022年第1期。

^⑥ 张业亮：《美国应对突发公共卫生事件的机制及其启示》，《美国研究》2020年第2期，第10页。

^⑦ 参见陈云良：《促进公共卫生法律体系向公共卫生法治体系转化》，《法学》2021年第9期，第23页。

疫情对大多数人影响有限。这类言论之所以阻碍了美国公共卫生安全治理，原因在于其混淆了公共卫生安全利益的具体所指。

作为法律事实的公共卫生安全利益通常还需要冠以特定形容词，从而决定其能够产生的法律效果。司法实践中常用的定语包括“紧迫的”“重要的”“法律认可的”等。若某项公共利益具有紧迫性，意味着政府的考虑时间很短，保护该项利益的举措一般难以替代。例如，2014年西非暴发埃博拉（Ebola）疫情，由于美国内出现外来输入性病例，美国海关和边境保护局（CBP）对经由几内亚、利比亚和塞拉利昂等国的国际旅客采取入境限制措施。^① 埃博拉病毒潜伏期2—21天，平均病死率约为50%，由埃博拉病毒引起的烈性传染病足以引发公众恐慌。因此，对经由疫情严重国家的国际旅客施以入境限制属于“紧迫的”公共利益。相较而言，“重要的”公共利益一般不具有如此强烈的时间紧迫性，有多种办法或举措可供选择，但这类公共利益的重要性也绝不容忽视。例如，降低婴儿的死亡率是一项“重要的”公共利益，政府可采取的措施包括改善医疗机构的条件和医疗水平、加强教导父母正确照顾婴儿、提供安全的食品等。“法律认可的”公共利益是进入司法视域的最低标准。其对应概念是指不足以成为法律问题的公共利益。例如，熬夜或作息不规律可能导致健康受损，公共卫生机构可以提倡规律作息，但却无法强制个人遵守。新冠肺炎疫情下，由于政治极化与两党争斗，加之宗教、社会和文化等因素，使美国社会对于受疫情威胁的公共卫生安全的重要程度缺乏共识。这是造成当前美国公共卫生安全治理困境的根本原因。

此外，公共卫生安全利益是由政府所代表的整体公共利益的组成部分。政府需要将公共卫生安全与其他公共利益相权衡，例如经济发展与公共卫生安全之间关系复杂。一方面，经济发展，尤其是工业化产生了一系列公共卫生安全问题，如环境污染、职业病等；另一方面，经济发展是应对和解决公共卫生安全问题的根本保障。经济发展对于提高社会整体生活水平与健康状况有关键作用。当严重传染病大流行等公共卫生危机发生时，政府采取的防疫政策必须在公共卫生安全利益与经济利益之间达成相对合理的平衡。以关停、限制商业活动为例，限制不足将无法有效保护公共安全，限制过度可能导致经济凋敝。两种情况都会损害民生。受政治极化影响，美国两党对于受疫情威胁的公共卫生安全的重要程度都缺乏共识，则必然在权衡防

^① Nicole J. Cohen et al., “Travel and Border Health Measures to Prevent the International Spread of Ebola,” Centers for Disease Control and Prevention, July 8, 2016, <https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/65/su/su6503a9.htm>.

疫措施与其他公共利益时产生严重分歧。

作为集体权利的“公众健康权”并非是“个体健康权”的简单叠加，而是一项完整的权利，由政府尤其是美国各州政府代表民众行使。两者之间有时也会出现冲突。从个体角度来看，疫情下政府为保护公共卫生安全的举措未必都有利于个体健康。例如，疫苗虽能够保护公众健康，但也可能对某些个体的健康造成损害。公共卫生安全治理传统上是由州政府和地方政府负责的事务。相较联邦政府，州政府和地方政府更加贴近民众日常生活，尤其是面对公共卫生安全危机时，州政府和地方政府往往更能根据当地实际情况及时作出决策。州政府拥有的治安权(*police power*, 又译“警察权”)是其推进公共卫生安全治理最重要的法律工具。《布莱克法律词典》对治安权有三条解释。第一，治安权是主权政府固有的、完全的权力，用以制定一切必要且适当的法律来保护公共安全、秩序、卫生、道德与正义。治安权是政府必备的基本权力，既不得被立法者放弃，也不能被政府永久地出让。第二，治安权是州政府根据宪法第十修正案享有的权力，但受到正当程序等限制。州政府行使治安权立法与执法，以保护公共卫生、公共安全与公共福利，并可将治安权授权予地方政府。第三，在符合土地征用权的规定下，政府可行使治安权干预私有产权。^① 美国最高法院在解释法律时，对州政府治安权有一系列阐释。总结来说，司法视域中的州政府治安权有如下特点。首先，治安权是州政府拥有的一项最基本的权力，是各州加入联邦时没有出让的权力，也是联邦与州双轨体制的基础。在美国联邦制下，相较州政府治安权的内涵宽泛，联邦政府的权力必须来自宪法明确授权。这种宪法设计反映出制宪时期“联邦主义者”与“反联邦主义者”的辩论与妥协。“至于权力，总体政府将拥有一切核心权力，至少理论上如此，而各邦则沦为权力的影子。因此，人民如果不付出极大的努力，为邦政府保留自己的权力，比如管理内部治安的权力……那么，平衡将不再延续，各邦政府必将消亡，或者形同虚设。”^② 其次，州政府行使治安权受到的限制较少，但仍存在一定限制。最后，州政府治安权内涵宽泛，边界较模糊，但肯定包括公共卫生安全治理。

州政府在公共卫生安全治理方面承担了主要责任，但并不拥有该领域的垄断性权力。保护公共卫生安全是典型的由联邦政府和州政府共同承担的职责。在美国历

^① “Police Power,” in Bryan A. Garner, ed., *Black's Law Dictionary* (11th edition), MN: Thomson Reuters, 2019, p. 1401.

^② 默里·德里、赫伯特·J.斯托林编：《反联邦论》，马万利译，浙江大学出版社2021年版，第49-50页。

史上，“联邦至上”与“州权至上”是一对始终在拉锯的观点。与之相对应，美国历史上既有“权力向联邦集中的时期，也有权力向州下放的时期，权力在联邦政府和州政府之间的流动，对公共卫生法制体系的构建产生了深远影响”。^① 20世纪以来，联邦政府的能力稳步提升，联邦政府与州政府之间的关系相较建国之初或内战后的重建时期已不可同日而语。联邦政府通过扩张宪法“贸易条款”（Commerce Clause）授予的州际贸易管理权等权力，逐步加强对公共卫生安全治理的干预。公共卫生安全治理的复杂性不断增加也助推了联邦政府地位的趋强。如今，虽然州政府仍是公共卫生安全治理中的主角，但在财政支持、立法规制、研发投入、资源调配和指导评估等方面，联邦政府都发挥了重要作用。应对全国性公共卫生危机更离不开联邦政府的支持与协调。

此外，全球化发展使得疫情等公共卫生危机更容易上升为全球性问题，因此公共卫生安全治理领域国际合作的重要性也更加突出。“实践证明，在全球化背景下维护卫生安全，远非任何一个部门、一国政府和某个国际组织的能力所及，而是各国政府和国际组织开展国家治理和全球治理的重要议题。”^② 有学者总结了美国联邦层面防疫立法历程中的三个阶段，即20世纪前联邦防疫立法权缺位、20世纪初联邦逐步建立起以州际和边境防疫为管辖对象的立法权以及21世纪初联邦扩张防疫立法权。^③ 从另一个角度看，联邦政府在公共卫生安全治理领域权力扩张的过程，也是州政府治安权逐渐面临更大挤压与限制的过程。新冠肺炎疫情下美国联邦制运转紊乱，很大程度上产生于联邦政府与州政府用以开展公共卫生安全治理的法律工具之间发生摩擦与碰撞。

美国社会将个人权利尤其是个人自由权利放在价值体系中极为重要的位置。但是，受宪法保护的个人权利并不是绝对的。在公共卫生安全治理中，个人权利也将在一定程度上受到限制。面临公共卫生危机情况时，政府在紧急状态下具有更大的自由裁量权，可以对个人权利施加更严格的限制。为避免个人权利遭受非法侵犯或不合理的限制，当事人可以寻求司法救济。在公共卫生安全法治视角下，疫情下公民基本权利的可诉性是一个关键问题。根据美国联邦制，公民身份具有二元性，即

^① 田芳：《国家纵向结构对公共卫生法制构建的影响——美国经验与教训》，《兰州学刊》2021年第4期，第147页。

^② 王云屏等：《美国卫生安全治理体系及其对新冠肺炎疫情的应对》，《美国研究》2021年第1期，第9-10页。

^③ 陈希：《美国防疫法规权力结构研究》，《山东社会科学》2020年第9期，第182页。

某一州的公民同时也是联邦公民。美国宪法及《权利法案》（前十条修正案）的根本目标都是为创造一个“有限的”联邦政府，防止其滥用权力对公民权利造成侵犯。这反映了美国在建国之初的基本观念，即保护公民权利的责任主要由美国各州政府承担，而联邦政府的权力更有可能侵犯公民权利。这种观念在历史中逐渐发生了变化。美国南北战争后生效的宪法第十四修正案标志着联邦政府与州政府在保护公民权利方面的角色转变。“第十四条修正案的目的不是否认州对公民权利的管理和保护，而是将对公民权利进行保护的原则加以联邦化（federalized）和宪法化（constitutionalized）了，使其不仅成为州政府的责任，也成为联邦政府的责任。”^①因此，联邦政府更加积极地承担起保护公民基本权利的职责。政府在公共卫生安全治理中限制个人权利需要符合正当法律程序要求。美国宪法第五、第十四修正案规定：“未经正当法律程序，不得剥夺任何人之生命、自由或财产。”其中第五修正案针对联邦政府，第十四修正案针对各州。“经联邦最高法院诸多判例的发展，第十四修正案逐渐脱离了其原初目的，逐渐发挥着使《权利法案》列举权利渗透至州以限制州政府权力的功能。”^②最初用以限制联邦政府的宪法列举权利，例如第一修正案所列举的宗教活动自由权利，也逐渐在司法中被用作针对州政府。因此，州政府行使治安权推动公共卫生安全治理时，必须更加注重在保护公共卫生安全利益和个人权利之间达成平衡。这也提示我们，美国司法体系在公共卫生案件中采取的衡量标准对于实现平衡发挥着关键作用。

二 公共卫生安全治理中的司法尊让

从公共卫生安全法治的角度观察新冠肺炎疫情下美国公共卫生安全治理困境，不能忽视美国司法权本身。我们除了观察天平两边之物，还需要了解天平本身，尤其是它的衡量标准。

（一）司法尊让的实践逻辑

司法权能够裁决纠纷、救济损害，美国法院还能在司法中解释法律、创造判例，这些功能对促进公共卫生安全治理措施落实生效有重要意义。美国司法权之所以能

^① 王希：《原则与妥协：美国宪法的精神与实践》（增订版），北京大学出版社2014年版，第279页。

^② 余军：《正当程序：作为概括性人权保障条款——基于美国联邦最高法院司法史的考察》，《浙江学刊》2014年第6期，第161页。

持续对公共卫生安全治理产生影响，动因在于公共卫生安全治理中始终存在一系列权利与权力之间的矛盾。其中的主要矛盾是州政府行使治安权保护公共卫生安全与个人权利之间的冲突。美国司法权的被动属性使其在公共卫生安全治理领域中的角色与立法和行政部门截然不同。这种被动性体现为司法体系不能主动干预公共卫生安全治理，而只能等待诉讼案件出现。

美国法院在历史中建立并发展了关于公共卫生安全与个人权利争议的司法审查标准，其中最重要的判例是 1905 年“雅各布森诉马萨诸塞州案”（Jacobson v. Commonwealth of Massachusetts，以下简称为“雅各布森案”）。在该案中，美国最高法院支持州政府根据公共卫生安全需要，即使执行过程中会导致个人权利受到一定限制，也要行使治安权颁布法规，强制要求居民进行天花免疫接种。^① 最高法院在“雅各布森案”判决中建立了用以判断政府在公共卫生安全受到威胁的情况下行使治安权限制个人自由权利是否正当的审查标准——政府颁布的法规与其目标所指的危险之间是否“缺乏真实或实质的关系”，或者“毫无疑问是对基本权利的明显侵犯”^② ——如果不符以上条件之一，法院就应该恪守分权原则，尊让其他政府分支行使治安权以保护公共卫生安全的举措，包括立法机关创制法规与行政机关的执行。“‘雅各布森案’为美国现代司法系统审理公共卫生与个人权利案件奠定了基础。”^③ 美国法院一般把由“雅各布森案”建立的司法审查标准称作“尊让标准”（deferential standard）。从狭义上讲，“雅各布森案”是关于州政府在天花疫情中强制要求免疫接种的支配性先例。经过一系列判决的发展，最高法院不断拓宽“雅各布森案”的适用范围，首先支持了政府在日常情况下推动多种疫苗接种的合宪性，例如儿童入学前免疫接种要求；^④ 进而拓展至食品安全、饮水安全、违禁药品管制等公共卫生安全治理的广泛领域。

美国法院在公共卫生安全治理领域采取司法尊让主要有三重逻辑。第一，司法向其他政府分支的合理举措与自由裁量权采取尊让。法院恪守分权原则，防止司法审查实际上变成对其他政府分支决策过程的重复。过去的百余年里，美国法院在公

① Jacobson v. Commonwealth of Massachusetts, 197 U.S. 11 (1905).

② Jacobson v. Commonwealth of Massachusetts, 197 U.S. 11, 31 (1905).

③ 李晶：《美国公共卫生管理权与民众自由权利的博弈——基于“雅各布森诉马萨诸塞州案”的解读》，《世界历史》2020年第5期，第41页。

④ Zucht v. King, 260 U.S. 174 (1922); Prince v. Massachusetts, 321 U.S. 158 (1944); Boone v. Boozman, 217 F. Supp. 2d 938 (E. D. Ark. 2002); Workman v. Mingo County Bd. of Educ., 419 F. Appx 348 (4th Cir. 2011); Whitlow v. California, 203 F. Supp. 3d 1079 (S. D. Cal. 2016).

共卫生案件中采取司法尊让的实践，也可视为在一个国家崛起、行政权主导国家治理的大背景下，法院适应自身角色定位的过程。“以司法中心主义的信条视之，行政权的过度膨胀已经逾越了权力分立的界限，冲击了司法控权的底线，理当予以反对和制止；但在实践中，如果法院以扩张性的姿态直接介入复杂的社会经济治理领域，处处限制或否定行政机构的自由裁量权，显然也不具备可操作性。”^①从公共卫生史的角度来看，美国最高法院裁判“雅各布森案”正值第一次疫苗革命方兴未艾之时，也是美国向城市化、工业化国家转型以及公共卫生安全治理体系蓬勃发展阶段。^②革新与进步同时引发新的争议与纠纷。美国法院采取司法尊让，为公共卫生安全治理排除了一系列障碍，鼓励并保障了其他政府分支行使自由裁量权，创造性地应对层出不穷的公共卫生安全挑战。

第二，司法向专业化治理采取尊让。司法权避免过度介入复杂、广阔且高度专业化的公共卫生安全治理领域。法院缺乏公共卫生安全治理所需的工具手段、应急能力与创造力，介入不当反而会自陷于被动境地，损害司法公信力。此外，在涉及公共卫生安全治理的案件中，法院即使能够裁决争议，但往往不具备根除问题的能力。如在“雅各布森案”中，虽然最高法院支持了马萨诸塞州强制要求天花免疫接种，但社会中对疫苗安全性、有效性的疑虑并不会因为最高法院的判决而消失。“除非医学界和公共卫生界获得多元化社会的信任，‘雅各布森案’的法律力量不足以保障公共卫生安全。”^③事实上，是西奥多·罗斯福（Theodore Roosevelt）总统签署《生物制品管制法》（Biologics Control Act）及随后一系列执法举措提升了疫苗质量与安全性，从而减少了民众对于强制免疫接种的抵触情绪。^④

第三，司法向主流民意采取尊让。美国司法机关是政府分支中唯一的非民选机构，法院既然无需对民众负直接政治责任，则不应担纲保护公共卫生安全这一政府核心职权。公共卫生案件中的司法尊让不等于“弃权”，而是在符合标准前提下的尊让。司法尊让本身就是一种裁决意见，与法院回避审理案件不同。值得注意的是，美国法院在公共卫生安全治理领域对主流民意采取尊让的另一面是以司法方式“确

^① 张佳俊：《通往机构主义：司法尊让与美国司法一行政关系的重构》，《美国研究》2021年第1期，第135页。

^② 参见乔治·罗森：《公共卫生史》，黄沛一译，译林出版社2021年版，第446-447页。

^③ Wendy E. Parmet et al., “Individual Rights versus the Public’s Health—100 Years after Jacobson v. Massachusetts,” *The New England Journal of Medicine*, Vol. 352, No. 7, 2005, p. 654.

^④ Michael Willrich, *Pox: An American History*, New York: Penguin Books, 2011, pp. 206-210.

认”了主流民意，实际上对凝聚社会共识发挥了积极作用。这也推动了政治问题司法化，使公共卫生安全治理领域中无法从根本上解决的矛盾在司法中获得一定程度的纾解，从而实现形式上的平衡。

（二）司法尊让的判例发展

司法先例是美国公共卫生安全法治的重要组成部分。因此，要全面审视司法尊让对公共卫生安全治理的影响，就必须对相关重要判例进行一番梳理。为了防治传染病或防控疫情，对所有可疑人员进行一定时间的隔离、观察与检疫是历史悠久的公共卫生措施。^① 在“吉本斯诉奥登案”（Gibbons v. Ogden）等早期判例中，美国最高法院已明确州政府治安权包括颁布隔离法规。^② 2014 年，一位曾在西非埃博拉疫情中护理感染者的护士乘机返回美国。入境时，她被要求进行约 80 个小时的隔离观察。因反对隔离要求，该护士对新泽西州州长及相关政府部门提起诉讼，包括主张由宪法第四、第十四修正案保护的权利遭受侵犯。^③ 新泽西联邦地区法院采取司法尊让，认为在入境时对外表健康者采取隔离措施属于合理行使治安权。^④ 对照感染埃博拉病毒潜伏期，其实这位护士被隔离的时间并不算太长。令她不满的原因还包括：在她第一次血检结果为埃博拉病毒阴性后，卫生部门仍继续对其进行隔离。联邦地区法院法官在判决书中写道：“我同情她的境遇，但我不认为隔离措施明显违反相关判例中的宪法性原则。”^⑤ 美国法院也将“尊让标准”用于强制检疫案件。1992 年，两名刑事被告人因在伊利诺伊州卖淫而被定罪。根据州法规定，该两名被告人需接受人类免疫缺陷病毒（HIV）强制检疫。被告人认为强制检疫是不合理的搜查与扣留（search and seizure），对其宪法性权利造成侵犯，并主张州法规定违宪。伊利诺伊州最高法院采取司法尊让，支持了州法律中强制检疫规定。^⑥ 法院认为，本案中州政府保护和促进公共卫生具有紧迫的利益，采取的措施是合理行使治安权，具有宽泛的自由裁量权。^⑦

随着公共卫生范围的扩大，司法尊让逐渐渗入广泛的公共卫生安全治理领域，深刻地影响了现代生活的诸多方面。食品安全是公共卫生安全治理与日常生活的重要

^① 参见乔治·罗森：《公共卫生史》，黄沛一译，译林出版社 2021 年版，第 133-135 页。

^② Gibbons v. Ogden, 22 U.S. 1, 67 (1824).

^③ Hickox v. Christie, 205 F. Supp. 3d 579, 584 (D. N. J. 2016).

^④ Hickox v. Christie, 205 F. Supp. 3d 579, 591 (D. N. J. 2016).

^⑤ Hickox v. Christie, 205 F. Supp. 3d 579, 592 (D. N. J. 2016).

^⑥ People v. Adams, 149 Ill. 2d 331, 333 (1992).

^⑦ People v. Adams, 149 Ill. 2d 331, 343 (1992).

要交集。美国是乳制品消费大国，从涉及乳制品安全的诉讼案件中能管窥美国公共卫生安全治理发展历程。在 1905 年“纽约州人民诉范德卡案”(People of State of New York v. Van De Carr) 中，纽约市规定凡在市内销售或运输的牛奶必须由市卫生局颁发许可。最高法院采取司法尊让，判决纽约市这一规定有效，是正当行使治安权。^① 在 1911 年的“博登炼乳公司诉蒙特克莱尔镇卫生局案”(Borden's Condensed Milk Co. v. Board of Health of Town of Montclair) 中，新泽西州蒙特克莱尔镇卫生局要求凡在当地出售乳制品，奶牛必须通过结核菌素试验，除非卫生局以特别许可的方式准予乳制品经过巴氏消毒后出售。^② 本案中的炼乳企业认为卫生局的规定不合法。新泽西州最高法院沿循“尊让标准”，支持了当地卫生局的规定。值得注意的是，本案原告挑战当地卫生局规定的理由包括声称该规定非法阻碍了州际贸易。法院对此主张不予支持，指出若当地政府为保护公共卫生安全的规定“与政府意图达成的目标之间具有真实且实质的联系，且并非过分随意、不合理或超出必要限度”，则是正当行使治安权，并不构成非法阻碍州际贸易。^③ 新泽西州最高法院在本案中强调，在“尊让标准”下，法院不应该将全部事实进行一番仔细审视后得出结论，而应避免介入由其他政府分支来判断的事务，即便两种思路会得出同一结论。

20 世纪 40 年代，美国社会围绕在自来水中加氟问题产生了激烈辩论。氟化水被认为能够有效预防龋齿。但此举争议很大，反对者强调水中加氟剂量失当会导致中毒。在 1953 年的“克劳斯诉克利夫兰市案”(Kraus v. City of Cleveland) 中，原告因反对克利夫兰市自来水加氟而提起诉讼。本案原告认为氟化水会损害健康，但又无法在城市中避免使用不加氟的自来水，因而对其自由权利构成了侵犯，包括“有权按照自认为最佳的方式对待自身健康”的权利。原告强调当前案件不应适用“尊让标准”，因为“雅各布森案”中政府强制要求天花免疫接种是为了抵御现实存在的公共卫生危机。“高于一切的公共目标”使得州政府行使治安权限制个人权利具有正当性，而本案所讨论的自来水加氟与防控天花疫情的紧迫性或必要性难以相提并论。^④ 法院指出公共卫生危机使州政府治安权与个

^① People of State of New York v. Van De Carr, 199 U.S. 552 (1905).

^② Borden's Condensed Milk Co. v. Bd. of Health of Town of Montclair, 81 N. J. L. 218, 218-220 (Sup. Ct. 1911).

^③ Borden's Condensed Milk Co. v. Bd. of Health of Town of Montclair, 81 N. J. L. 218, 227 (Sup. Ct. 1911).

^④ Kraus v. City of Cleveland, 116 N. E. 2d 779, 794-795 (Ohio Com. Pl. 1953).

人权利的矛盾凸显，但采用“尊让标准”并不以存在公共卫生危机为前提。该案原告不服判决并上诉，俄亥俄州上诉法院、州最高法院均维持了原判，也都在说理中支持采取司法尊让。^① 俄亥俄州上诉法院在判决书中指出，判断自来水加氟是否有利于公共卫生是该市立法者的责任，法院该做的是将本案事实比照“尊让标准”的两个要件。鉴于条件均不符合，则应判决上诉人败诉。尤其是上诉人无法说服法院该市政府举措“毫无疑问”是对其基本权利的明显侵犯。法院还特意在判决书中将“毫无疑问”（beyond all question）的字体突出，以强调在“尊让标准”下启动司法审查的难度。^②

1954年，华盛顿州最高法院在案情相似的诉讼中采取了与“克劳斯诉克利夫兰市案”一致的说理逻辑，即一方面认为当政府行使治安权保护公共卫生时，司法应给予尊让；另一方面反对将“尊让标准”的适用情况局限于公共卫生危机——“保护公共卫生既包括预防传染病，也包括防治非传染性疾病”。^③ 1956年，俄勒冈州同样在关于自来水加氟争议的诉讼中支持了市政规定。值得注意的是，该案原告反对自来水加氟的理由不仅是氟化水损害健康，还包括侵犯由宪法第一修正案保护的宗教信仰自由。原告还提出自来水加氟只对预防儿童龋齿有效，对成年人并无益处，因而是对成年人群体的歧视性待遇。不过，以上反对理由均被法院驳回。^④ 除了引证“雅各布森案”及前述相似判例，法院还强调，“个人不得以宗教信仰为由自行决定是否应遵守州政府保护公共利益的法规”。^⑤

司法尊让不仅支持了公共卫生安全治理中的积极措施，也支持了相关的禁止性规定。在1910年“劳瑞尔山墓园诉旧金山案”（Laurel Hill Cemetery v. City and County of San Francisco）中，原告是一座有四十余年历史的墓园，建立时位于城市之外。随着城市规模扩大，该墓园逐渐被纳入城市范围之内，附近建造了不少住宅。政府随后颁布一项规定，禁止在旧金山市区范围内埋葬遗骸。受制于该项规定，原告无法继续出售墓地，故将政府诉至法院，认为政府侵犯了其第十四修正案权利。在诉讼中，被告政府辩称该规定是为保护公共卫生安全。原告则

^① Kraus v. City of Cleveland, 121 N. E. 2d 311, 314 (Ohio Ct. App. 1954); Kraus v. City of Cleveland, 163 Ohio St. 559, 561-562 (1955).

^② Kraus v. City of Cleveland, 121 N. E. 2d 311, 314 (Ohio Ct. App. 1954).

^③ Kaul v. City of Chehalis, 45 Wash. 2d 616, 622-623 (1954).

^④ Baer v. City of Bend, 206 Or. 221 (1956).

^⑤ Baer v. City of Bend, 206 Or. 221, 229 (1956).

援引科学观点，认为“墓地会对公共卫生造成损害”的观点是一种迷信。^①由奥利弗·霍姆斯（Oliver Wendell Holmes, Jr.）大法官代表最高法院撰写的判决书遵循“尊让标准”，支持了被告政府规定的合宪性。在霍姆斯大法官看来，无论法官们是否认为市区内的墓地会影响公共卫生安全，都不应仅凭自身观点来判断政府规定是否有效。^②霍姆斯大法官强调，法院在类似情况下试图推翻当地政府行使治安权来保护公共卫生安全的决定时必须高度谨慎，毕竟本地立法者更加贴近民情。本地立法者限制财产权的合宪性不只关乎抽象理论，“社会传统和习惯比逻辑更重要”。^③这与霍姆斯大法官另一句广为流传的名言——法律的生命不在于逻辑，而在于经验——思路相仿。

在 1990 年“俄勒冈州人力资源部就业处诉史密斯案”（Employment Division Department of Human Resources of Oregon v. Smith）中，史密斯等人因吸食致幻剂而被解雇，他们向州政府申请失业补偿金遭到拒绝，因为其被解雇的原因是“与工作相关的不当行为”。史密斯等人辩称他们是出于宗教原因而吸食致幻剂，认为州政府拒绝其失业补偿金申请侵犯了其由宪法第一修正案保护的宗教活动自由权利。最高法院受理了此案，由安东宁·斯卡利亚（Antonin Scalia）大法官撰写的法院多数意见驳回了史密斯等人诉求，支持了州政府行为的合宪性。^④斯卡利亚大法官强调，州政府是为了重要公共利益而禁止持有致幻剂，不必允许基于宗教原因的例外。为论证这一观点，他援引了“雅各布森案”的观点。^⑤值得注意的是，作为宪法原旨主义者，斯卡利亚大法官应当知道“雅各布森案”其实并未直接提及宗教活动自由权利。但是，州政府强制要求全体居民进行天花免疫接种和禁止持有致幻剂都是为保护公共利益所需要的整齐划一之举，虽然前者是州政府强制要求去做某事，后者是禁止去做某事。在这种情况下，即使可能对宗教活动自由等个人权利造成一定限制，州政府也不必容许例外情形存在。法院不应轻易去干涉州政府的决定，以免使重要公共利益目标落空。

^① Laurel Hill Cemetery v. City and County of San Francisco, 216 U.S. 358, 363-364 (1910).

^② Laurel Hill Cemetery v. City and County of San Francisco, 216 U.S. 358, 365 (1910).

^③ Laurel Hill Cemetery v. City and County of San Francisco, 216 U.S. 358, 366 (1910).

^④ Employment Division Department of Human Resources of Oregon v. Smith, 494 U.S. 872, 872 (1990).

^⑤ Employment Division Department of Human Resources of Oregon v. Smith, 494 U.S. 872, 905-906 (1990).

三 防疫诉讼中的司法尊让与监督

在过去的一个多世纪中，美国法院在众多涉及公共卫生的案件中采取了司法尊让标准，“雅各布森案”已经融入美国的公共卫生安全治理的历史。但是，司法审查“尊让标准”与后来确立的三种常规司法审查标准——“严格审查”“中等审查”与“合理性审查”产生竞合，导致了适用性疑问。相较“尊让标准”，三种常规司法审查标准更侧重日常性的司法监督，使法院在公共卫生案件中更有效地约束政府行为，保护个人权利，也使法院逐渐加深对公共卫生安全治理的介入。不仅是在公共卫生安全治理领域，美国法院对其他政府分支行使权力的总体立场已逐渐由尊让转向监督，甚至包括涉及外交事务与国家安全的案件。^① 新冠肺炎疫情下的众多防疫诉讼测试了美国法院采取司法尊让的立场。由于“雅各布森案”仍是有约束力的先例，美国法院在防疫诉讼中频繁引证该案，^② 但“尊让标准”适用性的疑问不减反增。由于美国政治极化加剧，防疫诉讼已高度政治化，司法分歧也呈现加深迹象。^③

（一）最高法院在防疫诉讼中的模糊立场

防疫诉讼中是否应当适用“尊让标准”，最高法院的立场至关重要。然而，目前美国最高法院在防疫诉讼案中关于“尊让标准”适用性的立场较模糊，正反两方面的意见均未形成有约束力的先例。新冠肺炎疫情暴发后，加利福尼亚州为防控疫情，要求进入宗教场所者不得超过该场所最大容量的 25% 或 100 人，杂货店等日常商业场所在遵守社交距离、卫生防护等防疫要求的前提下可正常营业。在“南湾联合五旬节派教会诉纽森案”（South Bay United Pentecostal Church v. Newsom，以下简称“南湾案”）中，原告认为限制宗教集会人数侵犯宗教活动自由，并向法院申请临时禁令（temporary injunction）。2020 年 5 月 29 日，美国最高法院以 5：4 的撕裂意见驳回原告申请，维持了州政府防疫政策的有效性。首席大法官约翰·罗伯茨（John Roberts）在他撰写的并存意见（concurring opinion）中援引了“雅各布森案”，认为疫情期间何时应该解除对某特定社会活动的限制

^① 参见斯蒂芬·布雷耶：《法庭和世界》，冯烨译，法律出版社 2020 年版，第 107-108 页。

^② 根据 2021 年 11 月 17 日在 Westlaw 数据库中对“雅各布森案”的检索结果，美国法院共引用“雅各布森案”达 1 046 次。其中 357 次是在新冠肺炎疫情的背景下引用的。

^③ 陈长宁：《美国防疫诉讼：司法视域下的政治极化》，《当代美国评论》2021 年第 4 期。

是一件动态的、复杂的事项，并且不免存在合乎情理的反对意见。宪法主要将人民的安全与健康委托给政治上负责任的官员去守卫和保护。^① 首席大法官罗伯茨进一步指出，当政府官员“在应对医学和科学上的不确定”时，他们的权限“必须特别宽”。^② 当他们没有超越该宽泛权限时，其行为不应由“未经选举产生的联邦司法体系”来评判，后者缺乏评估公共卫生安全所需的背景、能力和专业知识，也不就此对民众负责。^③ 何况在本案所处的疫情背景下，当地官员正在积极应变，要断言政府的防疫政策违宪是不大可能的。^④ 罗伯茨这番说理明确支持在防疫诉讼中适用“尊让标准”。然而，这份并存意见不具备法院意见(*per curiam opinion*)的先例约束力。

克拉伦斯·托马斯(Clarence Thomas)、塞缪尔·阿利托(Samuel Alito)、尼尔·戈萨奇(Neil Gorsuch)和布雷特·卡瓦诺(Brett Kavanaugh)四位保守派大法官在“南湾案”中持反对意见。由卡瓦诺大法官撰写的反对意见指出，州政府限制宗教集会人数而未对工厂、办公室、超市和餐馆等世俗场所施以同等限制，构成了对宗教活动的歧视，违反了宪法第一修正案，故应当批准临时禁令。^⑤ 在持反对意见的大法官们看来，教会同样愿意遵守州政府关于社交距离、卫生防护等防疫要求，“假设采取同等防范措施，进入杂货店通道难道会比教堂条凳座位更安全？”^⑥ 这份反对意见没有提及“尊让标准”，而是认为本案涉及基本权利遭受侵犯，应适用“严格审查”标准。当适用“严格审查”标准来评判政府防疫政策合宪性时，被诉政府必须证明防疫政策“是为实现具有紧迫性政府利益所必需”，并且“被严格缩限以促成该种利益”。持反对意见的四名大法官并不否认加州政府为保护公共卫生安全而采取防疫措施旨在实现“紧迫的政府利益”，但强调存在争议的防疫措施未能做到“严格缩限”。“加州政府有足够的选项做到既控制疫情传播，又不对宗教构成歧视……州政府可以对全部场所施加合理的容纳率上限。”^⑦ “严格审查”对政府

^① South Bay United Pentecostal Church v. Newsom, 140 S. Ct. 1613, 1613 (2020).

^② South Bay United Pentecostal Church v. Newsom, 140 S. Ct. 1613, 1613 (2020).

^③ South Bay United Pentecostal Church v. Newsom, 140 S. Ct. 1613, 1613-1614 (2020).

^④ South Bay United Pentecostal Church v. Newsom, 140 S. Ct. 1613, 1614 (2020).

^⑤ South Bay United Pentecostal Church v. Newsom, 140 S. Ct. 1613, 1614 (2020) (Kavanaugh, J., dissenting).

^⑥ South Bay United Pentecostal Church v. Newsom, 140 S. Ct. 1613, 1614-1615 (2020) (Kavanaugh, J., dissenting).

^⑦ South Bay United Pentecostal Church v. Newsom, 140 S. Ct. 1613, 1615 (2020) (Kavanaugh, J., dissenting).

设置的苛刻条件中，政府利益的“紧迫性”相对容易证成，而政府举措的“严格缩限”常常会被驳倒。证伪后者最有效的方式之一是提出政府本可采取的其他“更优”举措来说服法院。但是，司法者在评判存在争议的政府举措是否做到“严格缩限”时有可能会突破分权原则的约束，越俎代庖地讨论其他政府分支在特定情形下的应有举措。而这正是司法尊让力图避免的情况。

2020年7月24日，美国最高法院在案情与“南湾案”较为相似的“代顿山谷卡尔弗里教堂诉西索拉克案”（Calvary Chapel Dayton Valley v. Sisolak）中支持了内华达州政府的防疫政策，也延续了“南湾案”中5：4的撕裂意见。内华达州政府为防控疫情，规定教堂等宗教场所不论大小，最多只能同时接纳50人。代顿山谷卡尔弗里教堂反对州政府防疫政策，向法院申请禁制令救济，但先后被联邦地区法院、第九巡回上诉法院和美国最高法院驳回。最高法院持反对意见的仍是托马斯、阿利托、戈萨奇和卡瓦诺四位保守派大法官。由阿利托大法官执笔的反对意见指出，内华达州要求赌场等场所接纳人数不超过最大容量50%，对于该州拉斯维加斯市的赌场来说则意味着允许数千人聚集；宗教场所却不得接纳超过50人，防疫政策构成了对宗教活动的歧视性对待。^①他们认为本案应适用“严格审查”标准，在此标准下州政府显然将败诉，故应当批准原告的禁制令申请。^②阿利托大法官写道：“必须从文义上解读‘雅各布森案’，必须牢记该案主要涉及的是针对当地政府要求居民接受天花免疫接种的实质性正当程序（substantive due process）抗辩。”着眼于当前全州范围内期限不明的防疫政策和基于宪法第一修正案的抗辩，若认为“雅各布森案”依然适用则明显属于对先例的扩大解读。^③本案与“南湾案”中的反对意见虽然都不具有约束力，但在一定程度上削弱了“尊让标准”在防疫诉讼中的适用性。

2020年10月26日，由特朗普提名的艾米·巴雷特（Amy Barrett）宣誓就职，填补了美国最高法院因鲁斯·金斯伯格（Ruth Ginsburg）大法官病逝而出现的空缺。保守派大法官的人数优势更加巩固。巴雷特大法官就职1个月后，在“罗马天主教纽约布鲁克林教区诉科莫案”（Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo，以下简称为“布鲁克林案”）中投出关键一票，与前述两案中持反对意见的四位保

^① Calvary Chapel Dayton Valley v. Sisolak, 140 S. Ct. 2603, 2603-2604 (2020) (Alito, J., dissenting).

^② Calvary Chapel Dayton Valley v. Sisolak, 140 S. Ct. 2603, 2608 (2020) (Alito, J., dissenting).

^③ Calvary Chapel Dayton Valley v. Sisolak, 140 S. Ct. 2603, 2608 (2020) (Alito, J., dissenting).

守派大法官共同站在了多数一方，以 5：4 实现逆转。为防控疫情，纽约州采用红色、橙色、黄色来区分疫情风险等级，并对相应区域施以不同程度的限制，包括对宗教活动场所的最大容纳人数施以限制。但是，属于“生活必需”类型的商业场所即使处于风险等级最高的红色区域，也不受最大容纳人数的限制。这一区别对待引发本案中的宗教组织不满，故将州长安德鲁·科莫（Andrew Cuomo）告上法庭。最高法院在本案法院意见中适用了“严格审查”标准，否定了州政府防疫政策的合宪性。不过，最高法院在法院意见中并未明确否认“尊让标准”的适用性，而是由戈萨奇大法官在其撰写的并存意见中详细讨论了“雅各布森案”的适用问题。后者不是具有约束力的先例。戈萨奇大法官认为，首席大法官罗伯茨在“南湾案”的并存意见中一开始便引证“雅各布森案”是错误的，“‘雅各布森案’难以支持在疫情下放松宪法约束”。^① 他指出，“雅各布森案”的判决早于当代司法审查标准的确立，但在“雅各布森案”中，最高法院本质上适用了“合理性审查”标准。然而，在当下的“布鲁克林案”及此前的“南湾案”中，原告受州政府防疫政策侵犯的是由宪法第一修正案保护的权利，因此法院应适用“严格审查”标准。^② 总的来说，“布鲁克林案”虽然没有直接推翻“雅各布森案”，但一方面法院意见没有适用“尊让标准”，而是采用了常规司法审查标准中的“严格审查”标准；另一方面，戈萨奇大法官在并存意见中对“雅各布森案”的适用情形特殊化，甚至将“尊让标准”与“合理性审查”标准相混同。加之此前阿利托大法官明确地将“雅各布森案”的适用性限于特定情况下，以上一系列因素叠加，导致“尊让标准”的效力被削弱。此外，戈萨奇大法官还警告称，对“雅各布森案”的错误适用会招致严重后果，包括未来无法约束行政部门的防疫政策。^③ 其实保守派大法官们自从“南湾案”就一直试图扮演维护宪法权威、监督政府防疫措施、保护民众自由权利免受非法限制的角色。值得思考的是，“布鲁克林案”的判决意见似乎在“明示”挑战州政府防疫政策的最有效办法和路径。

（二）联邦下级法院对不同司法审查标准的适用

在遵循先例（stare decisis）原则的支配下，最高法院的判决对于整个美国司

^① Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo, 114 S. Ct. 63, 70 (2020) (Gorsuch, J., concurring).

^② Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo, 114 S. Ct. 63, 70-71 (2020) (Gorsuch, J., concurring).

^③ Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo, 114 S. Ct. 63, 72 (2020) (Gorsuch, J., concurring).

法体系都具有约束力。“雅各布森案”在新冠肺炎疫情下被频繁引用和讨论，但由于最高法院本身对该案的立场不够明确，导致下级法院在防疫诉讼中缺乏稳定而有效的先例，客观上也导致“尊让标准”面临更多质疑甚至反对。美国法院在判决中对“雅各布森案”的“负面性引用”(negative treatment)主要集中于联邦下级法院，占全部“负面性引用”的85%。^①根据联邦下级法院在防疫诉讼中对“尊让标准”持有的不同立场，可以细分为以下五种情形。法院在防疫诉讼中五种不同立场并存，反映了当前美国公共卫生安全法治中的深层问题——缺乏一致的司法审查标准。

第一种情形是法院明确支持在防疫诉讼中适用“尊让标准”。虽然时过百年，但“雅各布森案”至今仍是有效的先例，美国法院在防疫诉讼中对州政府保护公共卫生安全举措采取司法尊让占据主流。这一结论不仅是来自笔者的观察，也时常被美国司法者承认。^②在防疫诉讼中，最常见的场景是起诉者声称自身权利遭受州政府防疫政策的侵犯而向法院申请禁制令救济。法院批准禁制令的法定条件之一是起诉者证明自己“很可能胜诉”，而起诉者关于自身权利遭受侵犯的主张首先就会遇到“雅各布森案”的诘难。从既有的判决来看，起诉者最有可能取胜的方式就是主张由宪法第一修正案保护的宗教活动自由等基本权利遭到侵犯，但这一方式也未必总能奏效。在“埃利姆罗马尼亚五旬节派教会诉普利兹克案”(Elim Romanian Pentecostal Church v. Pritzker)中，原告认为州政府为防控疫情限制公众集会人数不得超过10人侵犯了其宗教活动自由权利。伊利诺伊州北区联邦地区法院和第七巡回上诉法院适用“尊让标准”，支持了州政府的防疫政策。^③

第二种情形是法院在防疫诉讼中明确否认“尊让标准”的适用性。2020年9月，在“巴特勒县诉沃尔夫案”(Cty. of Butler v. Wolf)中，宾夕法尼亚西区联邦地区法院判决州政府防疫政策违宪。原被告在法院是否应当采取司法尊让问题上针锋相对。原告认为本案应适用常规司法审查标准，被告则主张适用“尊让标准”。^④最终，

① 数据来自笔者2021年11月17日在Westlaw数据库中对“雅各布森案”的检索结果。

② “As relevant here, courts across the country have nearly uniformly relied on Jacobson’s framework to analyze emergency public health measures put in place to curb the spread of coronavirus,” Page v. Cuomo, 478 F. Supp. 3d 355, 366 (N. D. N. Y. 2020).

③ Elim Romanian Pentecostal Church v. Pritzker, 962 F. 3d 341 (7th Cir. 2020).

④ Cty. of Butler v. Wolf, 486 F. Supp. 3d 883, 895 (W. D. Pa. 2020).

法院决定本案不应适用“尊让标准”，而应适用常规司法审查标准。^① 本案裁决时间早于“布鲁克林案”，说理中援引了此前保守派大法官在相关案件中对司法尊让立场的反对与质疑。本案不仅明确反对在防疫诉讼中适用“尊让标准”，还强调“尊让标准”与常规司法审查标准之间是平行关系。

第三种情形是法院虽未明确否认“尊让标准”的适用性，但对其适用情形予以严格限定。在“布鲁克林案”进入最高法院前，该案原告一方先后折戟于纽约东区联邦地方法院与第二巡回上诉法院。这样的结果属情理之中，因为当“布鲁克林案”的前身进入联邦地区法院时，最高法院已对“南湾案”作出判决。联邦下级法院在裁决案情相似的防疫诉讼时应当遵循先例。^② 然而最高法院在“布鲁克林案”中转变了基本立场，反对州政府防疫政策，并将案件发回重审。第二巡回上诉法院遵循“布鲁克林案”意见，对案件进行了重新审视，指出本案不应适用“尊让标准”。法院强调“雅各布森案”早于三种常规司法审查标准建立，早于宪法第一修正案被用作针对州政府，也没有论及宗教活动自由。^③ 或许是为了纠偏，第二巡回上诉法院在重审该案时分析“雅各布森案”适用性时的措辞较为尖锐，对“尊让标准”适用情形的限制力度甚于最高法院。不过，由于最高法院在“布鲁克林案”有约束力的法院意见中对“尊让标准”的适用性语焉不详，势必会使下级法院遵循先例时面临不确定因素。

第四种情形是法院总体上支持在防疫诉讼中适用“尊让标准”，但同时结合常规司法审查标准对裁判结果进行巩固。在“霍普金斯·霍利公司诉科莫案”（Hopkins Hawley LLC v. Cuomo）中，纽约州为防控新冠肺炎疫情对餐饮场所施以两条限制令：一是自2020年11月13日起，全州餐饮场所营业时间不得超过晚上10点；二是自2020年12月14日起，全州餐饮场所暂停堂食。^④ 由餐馆经营者等原告发起诉讼，挑战州政府防疫政策的合宪性。2021年2月，纽约南区联邦地方法院对本案作出判决，驳回了原告全部诉求，并支持了州政府防疫政策的有效性。本案争议焦点仍是“尊让标准”的适用性问题，法院说理值得高度关注。特别是最高法院和作为受理本案法院上级的第二巡回上诉法院均已在防疫诉讼中对“尊让标准”的适用性作出了不同程度的限制。纽约南区联邦地方法院在本案判决中指出，虽然最高

^① Cty. of Butler v. Wolf, 486 F. Supp. 3d 883, 899 (W. D. Pa. 2020).

^② Agudath Israel of America v. Cuomo, 983 F. 3d 620, 629 (2d Cir. 2020).

^③ Agudath Israel of America v. Cuomo, 983 F. 3d 620, 635 (2d Cir. 2020).

^④ Hopkins Hawley LLC v. Cuomo, 518 F. Supp. 3d 705, 708 (S. D. N. Y. 2021).

法院与第二巡回法院对“雅各布森案”的有效性提出了疑问，但最高法院在“布鲁克林案”中并没有推翻“雅各布森案”，只是直接适用了常规审查标准。而“雅各布森案”与当前审理的案件直接相关，故法院仍应当遵循“雅各布森案”，“尊让标准”也依然适用。^①于是，纽约南区联邦地方法院采取了一种耐人寻味的方式解决本案。法院在说理中先适用“尊让标准”，驳回了原告诉求，支持了州政府防疫政策；随后又在常规审查标准下再次考虑本案，并适用“合理性审查”标准进行了一番逻辑推演。最后，法院总结道：“即便‘雅各布森案’不适用于本案，采用常规审查标准会得出相同的结论。”^②纽约南区联邦地方法院在本案中试图维护“尊让标准”适用性的意图不言而喻，但对不同司法审查标准的“双重适用”或许是画蛇添足，反而会产生歧义。例如，在防疫诉讼中，“尊让标准”与三种常规的司法审查标准究竟何者效力更高？抑或两类司法审查标准将长期并存，法院在特定案情中需要同时适用两类标准？尤其是当适用不同司法审查标准会导致截然不同的结论时，法院该如何抉择？

第五种情形是法院在防疫诉讼中适用“尊让标准”，但倾向于将其与“合理性审查”标准相融合。在“M-O公司诉科莫案”(Moxie Owl, Inc. v. Cuomo)中，原告经营一处提供餐饮、酒水和室内飞斧游戏的场所，因反对纽约州政府防疫政策而起诉。受理本案的纽约北区联邦地方法院也是由第二巡回上诉法院管辖的下级法院。法院在该案中支持了州政府防疫限制措施，指出“雅各布森案”已明确了州政府行使治安权应对新冠肺炎疫情基本不受法院干涉。^③该案紧接着又引用一个月前的“霍普金斯·霍利公司诉科莫案”，指出“雅各布森案”确立了一个多世纪的司法审查标准在过去一年中已不断重申，“特别是在法院应适用‘合理性审查’标准裁判合宪性争议时”。^④这番引证和说理看似是支持“尊让标准”的适用性，实际上是把“尊让标准”与常规司法审查标准中的“合理性审查”标准相混淆。本案说理明显受到了戈萨奇大法官在“布鲁克林案”中的并存意见影响。“合理性审查”标准对政府一方并不算苛刻。然而，“尊让标准”的要义是依形式上的合法性而“尊让”；而“合理性审查”标准要求法院按照具体标准进行“审查”。两种司法审查标准表面上相似，但初衷相去甚远。

① Hopkins Hawley LLC v. Cuomo, 518 F. Supp. 3d 705, 712 (S. D. N. Y. 2021).

② Hopkins Hawley LLC v. Cuomo, 518 F. Supp. 3d 705, 716 (S. D. N. Y. 2021).

③ Moxie Owl, Inc. v. Cuomo, 527 F. Supp. 3d 196, 200 (N. D. N. Y. 2021).

④ Moxie Owl, Inc. v. Cuomo, 527 F. Supp. 3d 196, 201 (N. D. N. Y. 2021).

结 论

美国公共卫生安全治理领域存在着由政府代表的公共卫生安全利益与个人权利之间的持续冲突。结构性的矛盾决定了美国司法体系对公共卫生安全治理始终具有重要影响。美国公共卫生安全法治的核心目标是平衡好政府依法行使权力保护公共卫生安全与保障公民基本权利之间的关系。新冠肺炎疫情下，美国公共卫生安全治理面临严重困境。从法治角度分析，公共卫生安全与个人权利的具体权衡都受到政治极化、社会撕裂等多种外力因素影响，美国司法权也难以超然于外，以至于难以达成有效平衡。历史上，美国法院对公共卫生案件采取司法尊让的基本立场推动了公共卫生安全治理发展。但由于司法尊让对个人权利的保护力度相对较弱，加之美国最高法院整体性转向加强监督政府其他分支行使权力，防疫诉讼中的司法审查标准出现了显著的不一致。然而，司法监督模式的制度刚性过强，可能会束缚政府充分发挥能动性和创造力去应对复杂的公共卫生突发事件，也容易导致滥用，尤其是被党派争斗滥用。新冠肺炎疫情下，美国公共卫生安全法治缺乏必要的稳定性，难以通过司法方式有效平衡公共卫生安全利益与个人权利。这不仅削弱了美国司法体系对公共卫生安全治理的影响力，也加深了美国公共卫生安全治理的困境。

【收稿日期：2021-11-30】

【修回日期：2022-03-15】

【责任编辑：齐琳】