

17. Baker v. Carr

369 U.S. 186 (1962)

湯德宗 節譯

判 決 要 旨

1. 本案原告於其訴狀中所為州法關於州議員席次分配之規定，剝奪原告依法應享有之平等保護，有違憲法修正案第十四條之主張，已呈現憲法上之訴因，得由法院加以裁判，且原告所主張之權利，係屬憲法修正案第十四條司法權所保護之範圍，因此本案並非法院所不得裁判之政治問題。

(That complaint containing allegations that a state statute effected an apportionment that deprived plaintiffs of equal protection of the laws in violation of the Fourteenth Amendment presented a justiciable constitutional cause of action, and the right asserted was within reach of judicial protection under the Fourteenth Amendment, and did not present a nonjusticiable political question.)

2. 於判斷某一問題是否得歸類為政治問題時，系爭活動委由政治部門做最後決定於我們的政治制度下是否妥當，及令人信服的基準可供法院裁判是否欠缺，成為首要考量。政治問題之所以不宜由法院來裁判，係權力分立作用之當然結果。

(That in determining whether a question falls within the political question category, the appropriateness under our system of government of attributing finality to the action of the political departments and also the lack of satisfactory criteria for a judicial determination are dominant considerations. The nonjusticiability of a political question is primarily a function of the separation of powers.)

3. 任何經本院判認涉及政治問題之案件，無不清楚宣示系爭事由或經憲法明文委由某一與本院平行之政治部門處理者；或法院得以察悉

並適用之裁決基準有所欠缺者；或非先作成顯然不屬於司法裁量的初步政策決定，法院即無從為審查者；或法院如獨立解決，勢必造成對於其他平行的政府部門之不尊重者；或有特別必要，應無異議地遵循已作成之政治決定者；或就同一問題可能形成政府不同部門發表不同聲明之尷尬局面者。

(Prominent on the surface of any case held to involve a political question is found a textually demonstrable constitutional commitment of the issue to a coordinate political department; or a lack of judicially discoverable and manageable standards for resolving it; or the impossibility of deciding without an initial policy determination of a kind clearly for non-judicial discretion; or the impossibility of a court's undertaking independent resolution without expressing lack of the respect due coordinate branches of government; or an unusual need for unquestioning adherence to a political decision already made; or the potentiality of embarrassment from multifarious pronouncements by various departments on one question.)

關 鍵 詞

jurisdiction (管轄權) ; standing (當事人適格) ; justiciability (可裁判性) ; nonjusticiability (欠缺可裁判性) ; political question (政治問題) ; republican form of government (政府的共和體制)

(本案判決由大法官 Brennan 主筆撰寫)

事 實

Tennessee 州選民向聯邦地方法院(田那西中區) 提起本件訴訟，挑戰該州一九 一年通過將州議會席次分配給所轄九十五個郡的法律。該法係以各郡所擁有的合格選

民人數作為分配的標準。但原告們認為：從一九 一年到一九六一年 Tennessee 州人口顯著成長，分布狀況也顯著改變，原來的分配制度已變得「恣意而武斷」，「毫無邏輯或合理的公式可言」。原告們認為其投票的價值因而貶低，請求法院頒布

禁制令，禁止州政府再按該法舉辦選舉，並命依聯邦人口普查數字重新分配席次，或改以全州為選區進行普選。地方法院由三位法官組成法庭，判決原告敗訴，原告直接上訴至聯邦最高法院。

判 決

原判決廢棄，發回更審。

理 由

本院以為：a)法院就本案繫爭事項擁有管轄權；b)上訴人等業已提出了有為法院裁判的訴因，有權請求適當的法律救濟；c)上訴人等為適格之當事人可挑戰系爭 Tennessee 州選舉區劃分立法。除說明吾人於此階段並無理由懷疑，如地方法院認定憲法權利遭受侵犯時，應可給予適當的救濟之外，現在不宜考慮何者為上訴人等獲得勝訴時之最適當救濟。

本案繫爭事項的管轄權

地方法院無法確定本院究係基於缺乏聯邦管轄權，還是基於繫爭事項不適用於法院裁判——即所謂「欠缺可訟性」——為理由，而在一些案例中對提供司法救濟一點有所保留。這兩種理由的區別很重要。當欠缺可訟性時，法院並非完

全成立即停止考慮訴因的問題；而是法院必須考慮：當事人所主張的義務可否由法院確認、其違反可否由法院認定，以及法院能否提供當事人所請求的權利保障等問題。至於缺乏管轄權時，訴因或非基於憲法、法律或條約(或非依憲法第三條第二項所列舉之情況之一)而產生；或非為該條項所稱之「個案或爭議」；或非為任何管轄法律所規定的範圍。當我們得出結論，認定本案訴因並非欠缺可訟性的政治問題時，只解答了其為個案或爭議的質疑。在前面「本案繫爭事項的管轄權」標題之下，我們只說本件繫爭事項確是基於憲法而發生，並係在規定聯邦管轄權的立法範圍之內。

可訟性

本院認為本件挑戰議會席次分配法律的訴訟，並不存在任何不適宜由法院裁判的政治問題。

當然，單就本件訴訟係為尋求保護政治權利的事實而言，並不構成政治問題。然而被告辯稱：凡涉及議會席次分配的案件，不論原告主張的用辭如何，都不可能牽涉聯邦憲法上的權利，除非是關於政府共和體制的確保問題；而關於政府共和體制的確保問題，已經被法院判定為不適合由法院裁判的政治問題。

本院認為本案原告約主張既非

依據所謂「保障條款」，也不涉及該條款。要說明本院何以認為原告的主張並非依據保障條款，吾人必須檢視依據該條款所做的判決。不過，因為有關這些判決何以構成政治問題似乎還有一些不明確的地方，本院以為有必要先就「政治問題」原則的輪廓加以澄清。

為了闡明政治問題原則的屬性這些屬性在各種不同的情況下分、合、隱、現，儼然雜亂無章——吾人有必要回顧一些有關的判決。

本院曾宣示：「在認定某個問題是否歸類為政治問題時，主要的考慮在於，第一，在我們的政治制度下，將繫爭活動委由政治部門做最後決定是否妥當；其次，有無令人信服的基準可供法院裁判。」政治問題所以不適宜由法院來裁判，主要是因為權力分立的作用。許多混淆實來自「政治問題」這個標籤把個案審酌的必要性給模糊了。判斷憲法是否已將某一事項劃歸給其他的政府部門，或該部門的活動是否已逾越了憲法所賦予的界限，乃屬憲法解釋微妙運作的問題，且是本院作為憲法終局解釋者無可旁貸的職責。

外交關係：從來的見解以為，一切涉及外交關係的問題都是政治問題。不僅因為這類問題的解決經常取決於法院所不能運用的標準，或牽涉到憲法明白授與行政或立法部門裁量權的行使問題；而且因為

許多這類問題特別需要整個政府表達一致的觀點。但因而假定所有涉及外交關係的爭議一概不屬法院審查的範圍，則是錯誤的看法。本院有關的判決似是一向針對個案中的問題，採用不同的分析，諸如由政治部門處理這類問題的歷史，以及此等問題在個案中的性質、角色是否適宜由法院判決，法院裁判可能的後果等加以考量。

敵對狀態存續期間：本院過去雖曾廣泛宣示：「有權宣告進行敵對之必要者，即有宣告敵對狀態結束及其條件之權」。有關案件的分析也顯示，本院所以認定其為政治問題而拒絕判定戰爭何時結束、是否結束，都有具體的理由。主要的理由在於，這些事情最後必須由政治部門決定，因為緊急狀況本質上需要「立即而毫不猶豫的服從」。然而，清晰可辨的判決基準也可能存在。此時，政治問題的障礙便消失了。

立法的有效性：在 *Coleman v. Miller* [30 U.S. 433 (1939)]一案中，本院認為一項憲法修正草案在多長的期間內可由各州批准；以及，其州先前曾予否決，嗣後又予批准時，究竟應該發生如何效力等，皆應由國會決定，其決定的基準也必然超越法院的控制。類似的考慮也適用於立法的過程；「基於彼此平等而獨立的尊重」，並鑒於某一法案的地位最後終須由國會來決定等考

慮，法院不願過問國會通過的法案是否已經具備了一切必要的形式要件。

顯然地，此間存有若干公式可用以描述何謂政治問題，這些公式相應於問題發生的背景只有些微的不同，雖然每個公式各有一個或一個以上的要素，可印證其為權力分立作用的結果。每一個被本院認為為涉及政治問題的判決，在表面上都可以清楚地察覺：憲法已明文將該問題的處理委諸與本院平行的某個政治部門；或法院缺少可以依循的裁決標準；或非先做成顯然不屬於司法裁量範圍的初步政策決定，法院無從進行審查；或法院如獨立解決，勢必構成對於其他平行的政府部門的不尊重；或確有非常的必要，宜無異議地遵守已經作成的政治決定；或就同一個問題可能形成政府不同部門發表不同聲明的尷尬局面等等。

除繫爭案件與上述個公式之一具有密不可分的關係外，法院不應以含有政治問題為由，拒絕審查。畢竟，本院所討論的是「政治問題」原則，而非「政治性案件」原則。

不過，被告主張：本家中具有有一些從未考慮過的裁判特徵。亦即，本案涉及憲法保障共和政體一事；而保障條款涉及許多用以界定「政治問題」的特徵，因此法院不能加以審查。尤其，上述不可由法院審查的特性，與本案涉及州政府

組織一事並無關連。

政府的共和體制：Luther v. Borden [7 How. 1(1849)]案，在形式上只是一件非法侵入的侵權索賠案件，但誠如 Daniel Webster 在為被告辯護伊始時所說，實際上乃是一件「不尋常的案子」。被告坦承確曾非法侵入，但試圖以其等乃 Rhode Island 州合法政府的代表人作為辯護的理由。當時該州為救平叛亂而宣告戒嚴，原告等正從事叛亂活動，被告奉命進入拘捕。該案起因於 Rhode Island 州在一八四一至一八四二年間因為不幸的政治分歧，而導致兩個團體競相爭取被承認為合法政府。原告能否由被告獲得賠償，取決於那一個團體被認定為合法政府；但下級法院拒絕就這個問題進行調查或辯論，逕行指示陪審團認定先成立的或按憲章成立的政府為合法政府。陪審團爰作成有利於被告的裁決，上訴時本院維持原判。

其時本院首席大法官 Taney 在代表本院的判決書中有如下的論述：

(1)如有法院以按憲章成立的政府在繫爭期間不存在為由，認定被告的行為不法，則勢必推論出所有政府的行為，如立法、徵稅、發餉、會計、判刑等概屬無效；而「執行政府決定的官員縱使不構成犯罪，也要負起侵權賠償責任。」換言之，為有利於原告的判決勢必造

成嚴重的混亂。

(2) 至今沒有一個州法院認為，解決州政府合法性的爭議乃是法院的職責。誠然，Rhode Island 州的州法院曾經在幾個判決裡宣示：「原來按憲章成立的政府是否已經被取代，應該由政治部門決定」，而該院認為政府並未有變更。

(3) 因為「這個問題，總體而言，與該州的憲法和法律有關」，各聯邦法院除非能在聯邦憲法中找到依據加以推翻外，應尊重州法院的判決。

(4) 除了第四條第四款(所謂「保障條款」)外，聯邦憲法中沒有任何條文可被援引、或曾被援引以推翻州法院的判決。正是因為認識到在缺乏標準的情形下，法院無法獨立地在幾個政府間做選擇，首席大法官 Taney 才進一步依據憲法的條文和實際的理由做成如下的結論：如果「保障條款」確曾授權某個聯邦部門解決這個問題的話，那個部門必定不是司法部門：

「根據憲法的這一條規定，應由聯邦國會來決定孰為某個邦的合法政府。

當總統已經採取行動，徵召國民軍時，聯邦巡迴上訴法院還有權裁判總統上述行動是否正確嗎？如果司法權擴張得這麼大，則聯邦憲法所保障的是一種無政府狀態，而不是秩序。」

顯然地，本院在 Luther 案中，

是因為下列因素而認定其為「政治」問題：確信應由其他部門來決定孰為合法的州政府；總統已明白地採取行動認定孰為合法的州政府；繫爭爭議最後終須由行政部門來決定；以及法院缺乏基準，無從決定何一形式的政府方為共和政府。

但是，Luther 案對於本案而言，有一點是重要的。亦即，「保障條款」並不載有法院可以運用的標準，可據以獨立認定孰為合法的州政府。

最後，本院要探討的是：依據本院有關「政治問題」的判決先例，本案是否已可歸類為政治問題。當然，吾人首先要注意，前述所確認及描述的共同特徵是否已然出現在本案。答案是否定的。本案繫爭的問題在於州的活動是否符合聯邦憲法。本案繫爭的問題並非已經或即將由與本院平行的政治部門決定。本案中本院即使為與 Tennessee 州政府立場相左的裁判，並不至於使政府在國際間難堪，也不至於在國內造成嚴重的不安。又，上訴人想要勝訴，原可不必請求本院就缺乏司法標準的政策決定進行裁判。平等權保障條款的司法標準已經高度發展並為各界所熟知，且自憲法第十四條增修條文制定以來，向由本院依據個案具體事實認定某一不公平措施係為反映政策，或純屬恣意與專斷。

從某個意義上說，本案的確涉

及一州之內政治權力分配的問題；可以理解的，上訴人也可能已經根據保障條款提出了新的主張。當然，如前所述，任何以該條款為依據的主張終將徒勞無功。但是，主張保障條款不能成功，並非意味上訴人不能依據平等權保障條款請求本院審查；事實上，上訴人已如此主張。誠然，該項以憲法增修條文第十四條為基礎所做的主張，自然也不能與那些政治問題因素糾纏過深，以免終致出現政治問題，而如保障條款般使得本院無從審理。本院認為本案中尚無此情形。

大法官 **Frankfurter** 主稿，大法官 **Harlan** 聯署，發表不同意見書

本院今日推翻了十多個判決先例所建立的一致的裁判路徑；其中，本院今日所確定者，正是五年前被本院一致否決者。而本案所推翻的那一群令人難忘的判決先例，正反映著我國有關人口與立法代議制度間的政治史上同樣一致的路徑（但其和以種族、膚色、宗教或性別為由，拒絕給予個人投票權一事，全然無關）。忽視了本院司法權有效行使的本質上限制的結果，不僅注定了司法介入本質上政治力量衝突的結果必將徒勞無功（有關人口與立法代議制度間的關係，自古以來即由政治力量決定，於今亦然）；而且，可能會嚴重損傷本院作為「本國至高法律」最終解釋機關的地

位，因為諸多須由本院裁判的法律問題，常與民眾的感情緊密地糾結在一起。本院既不掌錢又不握劍，司法的權威實在於民眾深刻信賴本院所做的道德制裁。這種信賴感須由本院，在事實上與表面上，完全擺脫政治的糾葛，並且避免介入政治勢力的政治折衝，才能夠培養起來。

本院今日首次針對一項以抽象的假設為基礎所做的假想主張，給予了虛幻的救濟，儘管如此裁判勢必造成更多的困擾。本案的訴訟主張是假想的，其所依據的假設是抽象的，因為本院並未提示下級法院（包括州與聯邦法院）任何準則，可用以塑造明確、特定且全無先例可循的救濟方式，以因應因本院上述乖違判決而可預期在各州將激起的議會席次重分配訴訟。如此情形下，抽象地行使管轄權是毫無意義的。其全然缺乏事實，宛如彌漫在空中的幽思一般，因其完全未暗示地方法院能提供如何的救濟（如果確有救濟的話），迫使立法者無從對法院敷衍了事。然而，果賦予法院權衡潛藏在這些（席次分配）算術謎題背後的各種難以衡量的因素，則無異於諂媚地以為法官是全能的。

在本院法庭上，吾等曾被安慰：不必擔心請求法院裁判州際性選區劃分的抽象憲法權利，一旦劃歸為司法職權時，法院能否提供有

效救濟的問題，因為立法者自會注意本院的忠告。然而，這不但是一種自我陶醉的願望，且無異暗地就司法的重要性作了無奈的自白（而非坦然的承認）：在我國憲法下，並不是每一樁政治上的不幸，或每一件不受歡迎的立法，都能從法院得到救濟。救濟之道必在於具有充分資訊而又好於文明式戰鬥的選民。在一個像我們這樣的民主國家裡，救濟之道必然來自於喚起的民意共識，並由此塑造成民意代表的共識。從司法的角度說，沒有比由本院進行駭人聽聞的裁判、沈迷於空幻的言詞、輕言承諾而篤定令人失望，來得更不得體和更自我否定的了。

本院自最初的判決以來，始終認為有一類判決不能適用司法的標準，不能由司法給予救濟的。

1. 例如，涉及戰爭或外交事務的案件；因為一個國家於此通常有為一致發言之必要，法院乃不宜加以裁判。此一顧慮固然說明了許多判決，但還有其他的判決無法歸入此一類型。尚若本院真的在涉及訴訟當事人之私人交易中，判定戰爭自某日起視為終止，對戰爭的行為只怕不會造成任何尷尬。但是本院一直拒絕這麼做。其中主要的原因在於，此等案件中法院沒有任何標準可以依循，以裁判當事人所爭執的政治問題。

2. 本院尤其不願介入及各州政

治機構的結構與組織問題。本院不願介入這些爭議的程度，較諸本院一般不願審理州政府的活動是否逾越某項空泛的聯邦憲法條款的爭議，猶有過之。

不過，當州立法使得某個聯邦問題在州政府的結構關係下變得具有決定性，而非挑戰州政府的結構關係時，本院向來也在適當的程序中裁決這類狹隘且由法律界定了的問題。在此情形下，州的政策與聯邦司法權的行使並無衝突。

3. 除有聯邦憲法的明文依據外，聯邦法院不應介入州政府事務的原則，即使在黑人被剝奪選舉權的案件也不例外。因為此時關鍵性的聯邦憲法上的指示是明確而毫不含糊的。為了終止對黑人的歧視，乃有內戰後一系列聯邦憲法增修條文的制定。

4. 本院曾拒絕對「有關政治權力、主權、政府等抽象問題」加以裁判。就此而言，「政治問題」反映出「原告適格性」要件所根據的政策；亦即，對政府施政作為提出挑戰的訴訟當事人，必須主張其個人具體而切身的利益受有侵害，而非只是籠統的抱怨政府運作的一般架構（指控政治機構受到扭曲）。法院拒絕審理這類案件並不一定是因為當事人的性質，蓋本院對類似當事人間的其他爭議也曾予以審理；也不是因為繫爭法律問題的本質，蓋同類問題以其他爭議的形

式出現時本院仍予審理。關鍵實在於法院不適合裁判那些本質上涉及政策的重大爭議，尤其當這些爭議傳統上一向在法院以外的場所決戰時為然。

5. 這些顧慮——包括缺乏裁判標準時即不予受理的審慎態度，在缺乏無疑且有效的強制執行方式時避免介入州的事務，不願由法院裁判那些一向委由其他機關決定、而司法程序對之又難以為功的政治組織廣泛問題——匯合作用的結果，構成了一百年來諸多判決先例中既定的原則：聯邦憲法第四條第四項（保障各州「共和政府之形式」）的規定，非可由法院強制執行。

本案具備了所有那些使法院不願受理保障條款案件的各種因素。本案實際上是一件罩上不同標籤的「保障條款」案件。上訴人捨憲法

第四條第四項而主張憲法增修條文第十四條，並不能因而使本案變得適合由法院裁判，因為事實上兩者的核心內容是相同的，除非能證實憲法增修條文第十四條對於上訴人的情況更為貼切。吾等曾被告誡應避免「濫用標籤」。憲法第四條第四項並無拘束國會的明文。憲法第四條第四項所引起的爭議本身，而非其他，在本質上已使得法院不能強制執行。法院無能為力的事實，並非變更援引法條即能挽回的。

上訴人主張投票權，但他們已經可以投票，而且投票也已列入計算。他們所控訴的其實只是議員不夠多或不夠有力。今聯邦法院捲入州議會席次分配的爭執，將會為聯邦與各那間的關係添增衝突與緊張的敵對根源。