

## 18. Reynolds v. Sims

377 U.S. 533 (1964)

湯德宗 節譯

### 判 決 要 旨

美國聯邦最高法院判認：阿拉巴馬州關於州議會兩院議員席次分配之法律，原採用之分配方式及該州議會擬改採的兩種新分配方案，由於其分配方式，並非以人口為基礎，皆有違平等保護條款而無效。(The Supreme Court held that the existing and two legislatively proposed plans for apportionment of seats in the two houses of the Alabama Legislature are invalid under the Equal Protection Clause in that the apportionment is not on a population basis.)

### 關 鍵 詞

apportionment (分配); reapportionment (重新分配); equal protection (平等保護)

(本案判決由首席大法官 Warren 主筆撰寫)

### 事 實

Baker v. Carr 案宣判後，一年內出現了三十件挑戰州議會席次分配法律的訴訟。本案例原告主張 Alabama 州的立法對於那些自一九六〇年以來人口成長較快的郡構成歧視。原告指出現行席次分配係以

一九六〇年人口普查為基礎，然該州憲法明文規定議會席次之分配應以人口為基礎，且每十年應重新分配一次。下級聯邦法院判定該法原採的分配方式和該州議會擬改採的兩種新分配方案皆違反平等權保障條款；並命令暫時以該州議會所提出的兩種方案折衷後之新方式重新

分配議席。原、被告皆不服兩提起上訴。

## 判 決

維持原判決，並發回更審。

## 理 由

當然，Gray v. Sanders 372 U.S. 368 (1963) 及 Wesberry v. Sanders 376 U.S. 1(1964)兩案對於州議會席次分配的爭議，都不具有直接支配的力量。但是上述兩案也非全然無關。Gray 案建立了州選民平等的基本原則，宣示依照憲法，至少在州際選舉中，選民不得因居所所在不同而受到不同的待遇。Wesberry 案明白確立：所謂代議政府的基本原則，乃在於平等選民人數的平等代表，不因其種族、性別、經濟地位或州內之居所而受到歧視。本案的爭點則在於確認：憲法中有無可以辨識的原則，可支持州立法悖離上述原則。認定州議會席次分配法律是否違反平等權保障條款的關鍵因素在於，所謂受侵害的權利，在本質上是否專屬於個人者。無疑的，投票權是自由民主社會裡的基本事項。尤其，選舉權須能自由、無礙的行使，才足以確保其他的公民權與參政權；任何侵害公民投票權的訴訟，本院無不詳細而嚴謹的加以審查。

立法者代表的是人民，而非樹木或土地。立法者由人民選舉產生，而非由農夫、城市或經濟利益選出。只要我們的政府是代議政府，則選舉權之自由、無礙的行使，便是我國政治制度的基石。所稱原本合格的選民完全不能投票選舉州議員一事，幾乎無從否定其為一項憲法主張。如有州規定其部分公民投票的份量應兩倍、五倍甚或十倍於該州其他的公民，則幾可斷言那些住在不利地區的公民，其投票權已經貶值了。當然，以選區劃分的方法將等額的席次分配給不同數量的選民，也可以達到相同的效果。不論用什麼方式，單純因為居住所在之不同而對公民投票給予不同的衡量，幾乎無法認為是正當的。

邏輯上說，一個表面上以代議政府為基礎的社會，由一州大多數的人民選出該州大多數的議員，似是一件合理的事。如認可少數人控制州議會，無異於以一種遠勝過其他可能奏效的方式，來否定多數人的權利。平等權保障的概念傳統以來即被視為：繫爭的政府活動，對於所有的個人應一視同仁。就議席分配而言，所有的選民，作為一州的公民，不論其居所所在，應立於相等的關係。任何區別公民的基準，都不足以使區別投票價值的歧視變為正當。因為保障所有公民獲得公平而有效的代表，乃是以法律分配議席的基本目的，吾人因而認

定憲法平等權保障條款應保障全體選民在州議員選舉中具有平等的參與機會。因其居住所在之不同而貶低其投票的價值，乃是對其憲法增修條文第十四條所保障的憲法權利的侵害，正如因為種族或經濟地位而歧視個人一般。姑且不論使多數人得以控制州議會這一點，我國的憲法實載有許多保障少數人的規定。

據悉，州立法分配議席是件複雜且牽連甚廣的事。吾人亦被告知，各州可以理性地考慮人口以外的因素。吾人被告誡，不應限制州政府對其公民課加不同的政治哲學觀點。對於涉入政治叢林和數學難題中的危險，吾人也獲得警告。然而，我們的答覆是：憲法保障的權利遭到拒絕時，法院應予保護；我們的誓詞與職責使我們義不容辭。就某個公民的投票權遭到貶損而言，他的公民地位也遭到同等程度的貶損。一位公民投票的份量，不應由其居所所在來決定。人口數必然是判斷議席分配爭議的考量起點和決定性基準。一個公民作為合格的選民，決不因其居住在城市或農莊而有絲毫差異。這正是平等權保障之真諦。也正是法治政府，而非人治政府的概念精髓所在。Lincoln所謂「民有、民治、民享」的精義亦正在此。本院以為，平等權的保障作為一項基本的憲法標準，要求州議會兩院須以人口數為基礎分配

其議員席次。簡而言之，當一個人投票的份量相較於該州其他地區公民的投票份量實質上有所貶損時，其選舉州議員的權力在憲法上說即受到侵害。

本院以為，將州議員選舉的選區劃分與聯邦選舉的選區劃分相類比是不適當的。這樣的類比通常只是為了對不當劃分的州議員選區做一種既成事實的辯護罷了。聯邦國會的兩院制度乃是為建立我們聯邦共和國不可或缺的妥協和讓步，其根本的考慮是為了使得前此獨立的各州結合在一起，建成立成我們這種形式的聯邦制度。至於州以下的政治單位——郡、市或其他——從來沒有被承認為主權實體；而一向被視為各州所建立的下級政府組織。

如果州政府在分配州議會某一院的議席時，能輕易規避人口平等原則的話，則所謂公民在州議會兩院之另一院的議員選舉中應有平等代議的權利，及其投票之價值應與該州其他公民等量的權利，將形同無物。州議會兩院之間的僵局可能在某些議題上形成妥協和讓步。但是在許多情形更可能的結果是：多數人的意志被那個不按人口數來分配席次的另一院(議會)的少數給否決了。吾人不相信，如果州議會兩院同以人口作為主要依據來分配議席，將使兩院制國會的概念變得落伍而無意義。從現代的觀點說，兩院制國會主要是為確保議事的成熟

與慎重，避免輕率的立法。要求議會兩院同以人口作為主要依據來分配議席，並不因而使得兩院的組成和外觀難以區別。

平等權保障條款要求各州以誠心和善意來規劃州議會兩院議員的選區，使得各區人口事實上幾近相等。吾人瞭解，要求各議員選區的居民、公民、或選民數目完全相等，在事實上是不可可能的。數學上的精確或無誤，幾不可能作為憲法上的要件。選區的劃分使和嚴格的人口標準有些出入，只要是由於執行合理的州政策所產生的附帶效果，仍為憲法所允許；但單純的歷史、經濟或其他種類的團體利益因素，則不能作為偏離以人口為基礎劃分議員選區的理由。畢竟，投票的是公民，不是歷史或經濟利益。單純的地域考慮也不足以作為偏離以人口為基礎劃分選區的理由。因為，同樣的，投票的是公民，而不是土地、

樹木或牧場。現代交通及通訊發展和進步的結果，使得為確保人煙稀少地區獲得有效代議，以及防止議員選區過大造成公民難以接觸議員等主張，在一九六〇年代中期的今天看來已顯得相當空洞。倒是為了保障政治上的次級組織，作為政治上的次級組織，保有某些發言的機會，似乎還有幾分理由，可支持州立法偏離以人口為基礎劃分議員選區的制度。在許多州，議會的諸多活動涉及所謂的地方立法，直接反映著特定政治次級組織的利害。州有正當理由，依其政治次級組織的疆界劃分州議員選區，以防止選區劃分淪為政治勢力赤裸角逐而漫無標準的情形出現。但是，縱使採行使政治次級組織能獲得代議的政策，只要人口因素還是潛在的選區劃分主導因素，則一州全體公民有效且等值投票的憲法權利就不至遭到侵害。