

## 21. Davis v. Bandemer

478 U.S. 109 (1986)

湯德宗 節譯

### 判 決 要 旨

美國聯邦最高法院判認：關於議員選區劃成不規則形狀所引發之案件，依據平等保護條款，法院得為審理。但違反平等保護案件之前提要件，原告必須證明其投票受到差別待遇，且其所投選票之價值遭到削弱。本件地方法院雖發現原告（被上訴人）之投票，因選區劃分受到不利之影響，但尚不能認為已達上述要件。因此地方法院之判決應予廢棄。

(We hold that political gerrymandering cases are properly justiciable under the Equal Protection Clause. We also conclude, however, that a threshold showing of discriminatory vote dilution is required for a prima facie case of an equal protection violation. In this case, the findings made by the District Court of an adverse effect on the appellees do not surmount the threshold requirement. Consequently, the judgment of the District Court is reversed.)

### 關 鍵 詞

equal protection ( 平等保護 ); political gerrymander ( 將議員選區劃成不規則形狀 ); political question ( 政治問題 ); reverse ( 廢棄 )。

( 本案判決由大法官 White 主筆撰寫 )

## 事 實

本案以平等權保障為由，對印第安那州議會基於政治利益的考慮而將議員選區劃成不規則形狀的做法，提出挑戰。雖然由共和黨所控制的州議會將州議員選區劃分為人口大致相等的區域，但民主黨人認為選區的劃分實際上故意削弱民主黨的投票力量。乃向美國聯邦地方法院（邱第安那南區）起訴，主張此種不規則形狀選區劃分違反憲法增修條文第十四條之平等權保障條款。地方法院由三位法官組成之法庭同意此一看法，並命提出新的劃分方案。被告直接上訴至聯邦最高法院。

## 判 決

原判決廢棄。

## 理 由

本院如果處理這個問題，並不至於因而涉入一件更適合由其他與本院平行的政府部門處理的事務。在此也沒有外交或內政混亂的危險可言；惟參酌自 Baker 案以來的判決先例，本院不認為此間存有法院

可資辨識及運用的標準，可用以裁判政治性選區不規則劃分的問題。

的確，在 Baker v. Carr 案裡出現的那種主張，已經由本院按「一人一票」的原則給解決了。本院也許不再以類似的數學假設看待本案的單純事實，並不足以認定本案之主張乃法院不宜裁判的事項。在本院裁判 Baker v. Carr 案時，還沒有一人一票的原則。當時本院並非以可能發展出這麼一個原則，而認定法院可以審理該案。本院所考慮的其實只是依照可資運用的憲法基準，能否裁判劃分選區的法律。

按大法官 O'Connor 的不同意見書，將把 Baker v. Carr 案精心界定的狹隘的「政治問題」範疇，轉化成隨機式的限制判準，亦即，由本院視各種主張是否值得裁判，以及法院運用憲法或法律標準之必要性，來決定是否受理。她的結論是，因為政治性選區不規則劃分問題是一「自我設限的事業」，法院沒有介入的必要。她還擔心本院今日的判決會導致「政治的不安定與司法的鬱悶」，因為今後將無從阻止其他特定團體提出類似主張。其實，大法官 O'Connor 的事實認定自始就是錯誤的：政治性選區不規則劃分是否為一自我設限的事業，或者在必須

舉證確有歧視意圖的前提下，其他團體是否還有更大的意願提起政治性選區不規則劃分的訴訟，還是一件未知的事。然而，從更根本的層次上說，大法官 O'Connor 的分析是錯誤的，因為她把關注的焦點擺在法院審查的必要性和允許法院審查所可能遭遇的實際問題上。這麼一個捉摸不定而牽涉因素廣泛的考量方式，一旦付諸實行將大大地改變本院在 Baker v. Carr 案所建立的分析架構，吾等不願依從大法官 O'Connor 的暗示，從那個途徑去思考問題。

從憲法的觀點說，某個團體的選舉實力，不至單純因為採用了一種使贏得選舉變得更加難的選區劃分方案，而遭到削弱；單純未採用比例代議制度，也不構成違憲的歧視。欲證明明確有違憲的行為，挑戰選區劃分方案的當事人須舉證：該選舉制度的安排將一慣地削弱某一個選民或某一群選民對於整個政治過程的影響力。

大法官 O'Connor 主稿，首席大法官 Burger 及大法官 Rehnquist 聯署的意見書，對該院有關本案是否自由法院裁判一點，提出不同意見

本院今日所做的是個重大的判

決，如果循此以往，將導致政治的不安定與司法的鬱悶。如謂多數黨的黨員依平等權保障條款應享有選票實力不被削弱的保障，則每一個具有明確利益且試圖以此為基礎參選的特定團體，都可以提出類似主張。聯邦法院勢必得在兩造對峙的具體情況下，嘗試再創造複雜的議員選區劃分過程，以求調和各政治、宗教、民族、種族、職業及社經團體之間相互衝突的主張。如此，原本使各個結合的政治團體獲得大致合乎比例代議的要求，將因缺乏明確界限而難免逐漸腐蝕。

依本席之見，本院介入選區劃分的爭議自始就是一項錯誤。平等權保障條款並未提供法院可資運用的標準，以解決純然因政治利益的考慮而將選區劃成不規則形狀的爭議。制憲者制定憲法增修條文第十四條時根本無意使任何團體獲得平等分享政治權力的權利。

吾人有充分的理由相信，政治性選區不規則劃分問題是一自我設限的事業。為了要進行政治性選區的不規則劃分，議會的多數黨勢必要削弱本身部分安全的席次，因而使該黨在任者於尋求連任時須冒較大的失敗風險——這種風險超過一定限度時將不為多數黨所接受。更

概括地說。吾人可假定各主要政黨都握有足夠的武器，遂行經常導致偏私的選區劃分，但如此也經常導致兩黨競爭的局面。沒有證據顯示，政治性的選區不規則劃分問題是一項不能由人民或政黨本身加以節制或矯正的惡害。

本案相對多數意見書所提出的標準，正反映出根據平等權保障條款衍生法院可資運用的標準，以裁判政治性選區不規則劃分問題時，所遭遇的難以克服的困難。依本席之見，隨著時間的經過，該標準會變得無法駕馭、恣意或演變為較寬鬆形態的比例關係。

在比例關係沒有標準可循的情形下，本案相對多數意見書所提出

的探討方式是那麼漫無標準，以至無從裁判政治性選區不規則劃分問題。

當然，不論是寬泛或絕對的比例代議要求，從某個意義上說，都是法院可以運用的標準。如本院執意宣示平等權保障條款要求採用容許一定變通程度的比例代議制度，本席相信各地方法院一定能夠執行這項訓令。但是這麼宣示的結果，等於是以前以平等權保障條款作為工具，從事根本的政策選擇；此乃是違背制憲先賢初衷與共和國傳統的舉動。Baker v. Carr 一案所建立的政治問題原則，正確地要求吾人避免從事這樣的政策選擇，以避免法院原本缺乏裁判標準的情形。