

20. *Burdick v. Takushi*

504 U.S. 428 (1992)

蘇彥圖* 節譯

判決要旨

1. 在審酌一項州選舉法的合憲性爭議時，法院必須權衡「依原告之見，其試圖主張其受憲法增修條文第 1 條與第 14 條所保障之權利，因系爭規制而受損害的性質與程度」以及「政府據以正當化其規制所施加於個人之負擔的確切利益」這兩件事情的輕重，同時還要考慮到「在何種程度上，增加原告權利之負擔，係為那些利益之追求所必要。」在這項審查標準底下，本院對一項州選舉法規定之合憲性所為審查的強度，取決於系爭規制對憲法增修條文第 1 條與第 14 條保障之權利所施加之負擔的輕重程度。……當那些權利受到了「嚴重」的限制時，系爭規制必須是為增進一項重大政府利益所切實必要。「可是當一項州選舉法規定僅對選民依憲法增修條文第 1 條與第 14 條所享權利進行『合理的、非歧視性的規制』時，『重要的政府管制利益通常已足以正當化』該等規制。」

(A court considering a challenge to a state election law must weigh “the character and magnitude of the asserted injury to the rights protected by the First and Fourteenth Amendments that the plaintiff seeks to vindicate” against “the precise interests put forward by the State as justifications for the burden imposed by its rule,” taking into

* 本案判決與不同意見書之節譯範圍的取捨選擇，主要參考 Samuel Issacharoff, Pamela S. Karlan, and Richard H. Pildes, *The Law of Democracy: Legal Structure of the Political Process* 68-75 (4th ed., 2012) .

consideration “the extent to which those interests make it necessary to burden the plaintiff’s rights.” Under this standard, the rigorousness of our inquiry into the propriety of a state election law depends upon the extent to which a challenged regulation burdens First and Fourteenth Amendment rights. [W]hen those rights are subjected to “severe” restrictions, the regulation must be narrowly drawn to advance a state interest of compelling importance. “But when a state election law provision imposes only ‘reasonable, nondiscriminatory restrictions’ upon the First and Fourteenth Amendment rights of voters, ‘the State’s important regulatory interests are generally sufficient to justify’ the restrictions.”)

2. 選舉程序的作用在於「經由淘汰落選者而篩選出最後的當選人」，……，而非提供管道讓選民抒發「短程政治訴求、憤怒、或者私人恩怨。」……倘若選舉被交付一個較為一般性的表意任務，政府恐將難以公正而有效率地舉辦選舉。

([T]he function of the election process is “to winnow out and finally reject all but the chosen candidates, not to provide a means of giving vent to ‘short-range political goals, pique, or personal quarrels.’” Attributing to elections a more generalized expressive function would undermine the ability to operate elections fairly and efficiently.)

3. 夏威夷州對於票選選民自填選項之禁止，作為一項對候選資格取得所為管制無違憲之虞之選舉制度的一部分，並未對夏威夷州選民受憲法增修條文第1條與第14條保障之權利，施加憲法所不容許之負擔。

(Hawaii’s prohibition on write-in voting, considered as part of an electoral scheme that provides constitutionally sufficient ballot access, does not impose an unconstitutional burden upon the First and Fourteenth Amendment rights of the State’s voters.)

關 鍵 詞

write-in voting (票選自填選項)；ballot access (候選資格取得)；election process (選舉程序)；election law (選舉法)；the right to vote (投票權)；the First Amendment (憲法增修條文第1條)；the Fourteenth Amendment (憲法增修條文第14條)；nomination (提名)；primary elections (初選)；general elections (大選)；protest vote (抗議票)；ore-loser candidacies (輸不起的初選落選者之參選大選)；party raiding (政黨被敵對政黨偷襲)。

(本案判決由大法官 White 主筆撰寫)

事 實

本案上訴人是在 Honolulu 市與 Honolulu 郡完成選民登記的一位選民。在 1986 年夏威夷州眾議院議員的選舉，於上訴人所屬選區，僅有一位候選人登記參選。上訴人就夏威夷州是否容許選民投票給其在選票上自行填寫之候選人 (write-in voting；以下簡稱「票選(選民)自填選項」)一事函詢州政府官員。夏威夷州檢察總長辦公室函覆上訴人：州選舉法並無票選選民自填選項之相關規定。

上訴人隨後提起本件訴訟，主張他盼望在本次初選與大選中

票選一個未嘗登記參選的人，而且在往後的選舉，他也想要把票投給姓名並未列於選票上的其他人選。聯邦地方法院認同上訴人的主張，兩度依上訴人所請作出簡易判決以及強制令。不過，聯邦第九巡迴上訴法院廢棄了地方法院的判決，判定夏威夷州之禁止票選選民自填選項—作為該州整體選舉法制的一個環節—並未構成對於投票權的違憲限制。聯邦第九巡迴上訴法院的這項判決，明白地拒絕採納聯邦第四巡迴上訴法院先前就票選自填選項所作判決的見解。為了解決關於這項重要問題的歧見，本院接受了上訴人所提移審聲請。

判 決

聯邦上訴法院之判決應予維持。

理 由

II

上訴人的立論基礎是：對投票權加諸有任何負擔的法律，均必須接受法院的嚴格審查。這項命題是錯誤的。本院以往的案件並不是這麼判的。

毫無疑問的，「投票，在我們的憲政體制下，是極其根本的大事」。然而，我們不能推論認為，要怎麼投票的權利以及經由選票進行政治結社的權利，從而是絕對的。聯邦憲法明定各州得規制「聯邦參議員與眾議員選舉之時間、地點以及方式」，而且本院向來據此肯認，各州仍擁有規制其自身之各類選舉的權力。依常理以及憲法而言，政府在選舉程序的形構上必然要扮演著積極的角色；「基於現實需要，如果我們要的是公平而且誠實的選舉，如果我們的民主程序要有某種秩序可言而不是一團混亂，那麼選舉程序必然要受有相當程

度之規範。」

選舉法勢必會對個別選民加諸一些負擔。在一部選舉法典中的每一項規定，「不論其所規範的是選民之登記及其資格條件、候選人之選任及其資格取得、抑或是投票程序本身，都無可避免地會（至少在某種程度上）影響到個人的投票權以及他與其他他人為了政治目的而聚合在一起的權利。」就此說來，一旦法院對於每一項針對投票的規制都要進行嚴格審查，並且要求系爭規制是為追求一項重大政府利益所切實必要，那麼這種做法—如同上訴人所建議的—將會讓州政府在尋求確保選舉程序適正而且有效率地運作的過程中寸步難行、動輒得咎。有鑑於此，增修僅論及一州之（選舉）制度「創造障礙……設法縮限選民所得圈選之候選人的多寡……這個事實本身，並無法證立『針對系爭規制的』嚴密審查。」

這類案件所適用的，……，毋寧是一個比較有彈性的審查標準。在審酌一項州選舉法的合憲性爭議時，法院必須權衡「依原告之見，其試圖主張其受憲法增修條文第1條與第14條所保障之權利，因系爭規制而受損害的性質與程度」以及「政府據以正

當化其規制所施加於個人之負擔的確切利益」這兩件事情的輕重，同時還要考慮到「在何種程度上，增加原告權利之負擔，係為那些利益之追求所必要。」

在這項審查標準底下，本院對一項州選舉法規定之合憲性所為審查的強度，取決於系爭規制對憲法增修條文第 1 條與第 14 條保障之權利所施加之負擔的輕重程度。準此，一如本院向來所肯認的，當那些權利受到了「嚴重」的限制時，系爭規制必須是為增進一項重大政府利益所切實必要。「可是當一項州選舉法規定僅對選民依憲法增修條文第 1 條與第 14 條所享權利進行『合理的、非歧視性的規制』時，『重要的政府管制利益通常已足以正當化』該等規制。」本院即是以這項審查標準審酌原告對於夏威夷州之禁止票選選民自填選項一事所為合憲性質疑。

A

夏威夷州的選舉法，就跟所有選舉法規一樣，無疑會對投票權有所影響。不過，我們很難說系爭法律違憲地限制了政黨或獨立參選人取得候選資格／列名於選票的權益（access to the ballot），或者不合理地干涉了選

民所享有的結社自由以及使其所支持之候選人列名於選票上的權利。上訴人並未挑戰夏威夷州政府就候選人資格取得所為管制的合憲性，不是沒有道理的。

要成為十一月大選選票所列名的候選人，一個參選者必須先參加夏威夷州舉辦的開放式初選（open primary）；而在該項初選程序中，「所有完成選民登記的選民，均得選擇其所要參與的是哪一個政黨的初選。」……夏威夷州提供了三種機制，讓選民所支持的候選人得以列名於初選的選票上。

首先，獲得夏威夷州百分之一已登記選民之連署支持的任何由自然人所組成的團體，得於初選日起算的 150 天以前，辦理政黨登記。接著，在初選日起算的 60 天以前，擬參選人必須「向選務機關」提交提名文件（nominating papers），據以陳明「其具備擬任公職之法定資格」，以及「其係在大選中所擬代表參選之政黨的成員」等若干情事。該等提名文件另需取得下列法定數額之已登記選民的連署支持：全州或聯邦公職參選人需徵得 25 位選民連署支持；州議會與郡級選舉之參選人則需徵得 15 位選民連署支持。在政黨初

選中勝出的人即可晉級到大選。準此，如果某政黨主要是為了某特定人士的參選而成立，而且沒有其他人參選該政黨之初選，那麼該特定人士就會以初選獲選者的身分，在十一月大選選票的候選人欄位，取得一席之地。

候選人得以列名於夏威夷州初選選票的第二種方法，是為存在多時並具一定規模之政黨而設的路徑（the established party route）。在連續三次選舉均依法申請取得政黨登記並且在前次選舉中獲有一定比例之選票支持的既存政黨，於10年內得免辦理政黨登記之申請。民主黨、共和黨以及自繇（Libertarian）黨目前均符合夏威夷州就既存政黨所設資格條件。如同新設立政黨的參選人，擬代表既存政黨的參選人也必須在初選日起算的60天以前，提交提名文件。

候選人得以列名於初選選票的第三種機制，是經由無黨籍人士專用之選票。無黨籍人士只要在初選日起算的60天以前，依擬參選公職之類型提出獲有15至25位選民連署支持的提名文件，即得列名於該州提供之無黨籍者初選選票（the nonpartisan primary ballot）。一位無黨籍之初選候選人必須跨越一定之初選

得票數門檻（以「達初選總票數百分之十的得票數」與「有黨籍初選當選人之最低得票數」二者間數字較小者為準），方能晉級成為大選候選人。在本案訴訟提出以前的十年間，共計有26位人士曾經參選無黨籍者初選，其中有8位人士晉級到大選。

儘管夏威夷州並沒有讓其選民在初選及大選中票選自填選項，有意參選者在提名申請的截止日（也就是相當於初選日的兩個月前）以前，並不難依上開方式取得初選的候選資格。從而，只有對那些一直等到了初選前夕才認定誰是自己所屬意之候選人的選民來說，此等規制才有會對選民之選擇自由與結社自由帶來任何不便的效應可言。但是，在 *Storer v. Brown* 一案判決，本院認為，「候選人及其支持者若能晚一點再決定是否尋求獨立參選，其所可能獲得的利益」是無足輕重的。……我們認為，相同的論理也適用於本案，所以認定由夏威夷州之禁止票選自填選項所造成之負擔／不便，如果有的話，其程度也是極為有限的。「如果不這麼論斷的話，那麼將可能犧牲該州選舉制度的政治安定性，並且對其全體公民造成重大影響，而這一切僅僅是為了滿

足特定候選人及其支持者得以即時取得候選資格的利益。」

由於將本案爭點聚焦於投票權而非候選資格取得，上訴人主張：夏威夷州對票選自填選項之禁止，剝奪了他投下一張有意義可言之選票的機會，而且讓他在參與選舉之際必須先行放棄其受憲法增修條文第1條保障之毋須支持自己不認同之意見的自由，甚至還讓他因為其選票所擬傳達訊息的內容而受到了不公平的差別待遇。歸根究底而言，上訴人主張他有權投一張「抗議票」（protest vote）給唐老鴨，而且夏威夷州有義務在開票時列計這樣的一張選票；任何阻礙這項其所主張之「權利」的規制，上訴人認為俱屬違憲。

上訴人的論證是建立在兩個錯誤的前提上。首先，在 *Bullock v. Carter* 一案判決，本院指出，「選民的權利與候選人的權利並無法截然二分」，從而已將涉及投票權議題之案件與涉及候選資格取得議題之案件間的類型差異降到最低。……其次，選舉程序的作用在於「經由淘汰落選者而篩選出最後的當選人」，……，而非提供管道讓選民抒發「短程政治訴求、憤怒、或者私人恩怨。」……倘若選

舉被交付一個較為一般性的表意任務，政府恐將難以公正而有效率地舉辦選舉。

有鑑於此，本院已多次將框限選舉程序所涉表意活動之合理的、政治上中立的規制措施，認定是合憲的。上訴人並未能說服本院捨這些判例不循。對於選舉程序的合理規制並不會迫使選民去支持自己不認同之意見；如果選民盼以選票表達心聲，那麼這些規制的要求毋寧在於一選民應當適時而為。此外，一個全面禁止所有形式之票選自填選項的規制，根本談不上是基於言論內容的管制。

有鑑於夏威夷州的選舉法提供了取得候選資格的適切管道，本院論結認為，該州之禁止票選選民自填選項，僅對選民做成自由選擇以及經由選舉進行政治結社的權利，構成相當有限的負擔。

B

本院接著審酌夏威夷州所主張一據以正當化其禁止票選自填選項所加諸選民之負擔一的政府利益。由於本院業已判定該等負擔是輕微的，夏威夷州並不需要提出一個重大的政府利益才能從憲法的權衡中勝出。在本案，該

州所追求的利益比起上訴人等到投票前一刻才決定自己所屬意之候選人的有限利益來得重要。

夏威夷州主張之「避免大選出現無所節制之派系分化（unrestrained factionalism）」這項政府利益，已為其禁止選民在十一月大選時票選自填選項的作法，提供了適切的正當事由。初選是「整個選舉程序一個不可或缺的環節，」……而且政府本來就可以把「大選的選票保留給……社群中的主要爭執……而不是讓它成為一個延續黨內紛爭的論壇。」禁止票選自填選項是避免輸不起的「初選」落選人在大選中參選攪局（divisive sore-loser candidacies）的正當手段。夏威夷州進一步藉由使在若干初選中同額競選之勝選者得以直接當選就任公職這項作法，來宣揚其所採行之「初選—大選」兩階段選舉程序。這樣的作法讓選民得以集中心力關注有兩位以上候選人角逐的大選競賽。若是沒有禁止票選自填選項，這基本上是做不到的。

夏威夷州也主張，其禁止選民在初選階段票選自填選項，是為防範「政黨被敵對政黨偷襲」（party raiding）使然。……政黨被敵對政黨偷襲一般是指「選

民群體有組織地從一個政黨跳槽到另一個政黨，而其目的是為了操控後者的初選結果。」……上訴人認為，既然夏威夷州採用的是開放式初選，州政府的這項利益主張根本就不知所云。本院不同意「上訴人的見解」。按夏威夷州的選民固然得以自由選擇要參加哪一個政黨的初選，該州仍要求參與一政黨初選的候選人必須是「該黨黨員」，而且也禁止參選者「同時爭取以有黨籍候選人與無黨籍候選人的雙重身分候選」……。在初選階段，一個鼓吹選民把某位未能及時提交提名文件，或者先前不曾動念參選人士的名字，自填在選票上的競選活動，恐將輕易地規避夏威夷州的這項制度。在大選階段，如果選民可以用票選自填候選人的方式，把票投給一位初選的落選者，或一位因未獲足夠初選票而無緣晉級到大選的獨立參選人，那麼夏威夷州選制的立意也無從實現。夏威夷州有防範這類取巧操作的正當利益，而禁止票選自填選項是達成這項目的的合理手段。

本院就此認為，夏威夷州所主張的這些正當利益，比票選自填選項之禁止加諸夏威夷州選民之有限負擔重要得多。

III

基於上述論證，本院確實認為，當一州規範候選資格取得的法律僅對憲法增修條文第 1 條與第 14 條保障之權利，施加合理之負擔而得以通過合憲性審查—夏威夷州的選舉法即係如此，則對於票選自填選項之禁止，將被推定為是合憲有效的。這是因為此項禁止對選民票選自己屬意之候選人的權利所加任何負擔都是輕微的，而且這些負擔通常是可以被州據以支持其候選資格取得管制的那些政府利益加以正當化。

在這樣的情況下，上訴人就這項票選自填選項之禁止所為反對，不過是相當於執意要求夏威夷州紀錄、計算以及公布針對其選舉制度的個別抗議，抑或是那些積極參與這項程序之人在選票上自行填寫的人選選項。然而，現實上還有其他方式可讓選民表達如此對於選舉程序的通盤否定；而且本院也想不出有任何適當之規範基礎，支持我們要求夏威夷州提供並資助選票中的一席之地給予選民，據以為針對該州合憲有效之選舉法所為抗議留下紀錄。

「在一個自由的國度，沒有權利會比參與選舉出立法者的權利更加珍貴；作為好公民，我們必得在他們所立的法底下討生活。」但是投票權是參與選舉程序的權利，而為了維繫民主制度的公正性，選舉程序必然要受到規制。本院以為，夏威夷州對於票選選民自填選項之禁止，作為一項對候選資格取得所為管制無違憲之虞之選舉制度的一部分，並未對夏威夷州選民受憲法增修條文第 1 條與第 14 條保障之權利，施加憲法所不容許之負擔。

大法官 Kennedy 主筆，大法官 Blackmun 與 Stevens 連署之不同意見書

……在催生本案訴訟的那次選舉中，僅有一人參選上訴人所屬選區之州眾議員選舉，而上訴人並不想投票給這位候選人。由於上訴人無法票選其自填之屬意人選，他無從投下一張有意義可言之選票。在該州之候選資格取得法規的作用下，復由於民主黨在該州一黨獨大，上訴人所面臨的兩難在夏威夷州是屢見不鮮的。……

「在夏威夷州，」民主黨籍的候選人經常是同額競選、沒有

競爭對手的一在州立法部門的選舉中，此種情形尤其顯著。以1986年的大選為例，33%的州議員選舉是同額選舉。在1984年與1982年大選中，同額之州議員選舉所佔比例則分別是39%與37.5%。為數眾多的選民在這種同額選舉中投下了空白票——也就是說，他們寧可讓選票留白，也不願意票選唯一列名在選票上面的候選人。在1990年，有27%的選民僅在他項選舉中投票，而沒有在同額競選之州參議員選舉中投票；29%的選民則未在同額競選之州眾議員選舉中投票。即使是在1990年度的非同額選舉中，也有12~13%的選民投下了空白票。

既然有那麼多的夏威夷州選民並不滿意他們所得圈選的候選人選，我們很難否認，至少會有一些選民，會想以票選自填選項的方式把票投給並未列名在選票上的其他候選人——如果法制上容許他們這麼做的話。準此，系爭之票選自填選項之禁止使得這些選民沒辦法實質地參與夏威夷州的選舉。

民主黨「在夏威夷州」所具有的支配性地位進一步擴大了「選民參與無黨籍初選或第三黨初選的」反誘因，因為對許多公

職選舉來說，初選就已決定了選舉最後的勝負。究其實際，一個想要票選任何獨立候選人的夏威夷州選民，必須在這麼做以及參與將會決定眾多公職當選者的選舉之間，做出抉擇。這樣的兩難對於選民的選擇造成了相當大的負擔。這也解釋了何以甚少獨立候選人能夠獲得晉級大選所需要的足夠票數。一如多數意見所指出的，在過去10年間只有8位獨立候選人曾經順利地晉級大選。換句話說，每年平均只有不到一位的獨立候選人曾經選過夏威夷州的大選。

值此時刻，正當許多國家的新興民主試圖揮別往昔那種選票上只會印有執政黨候選人名字的偽選舉時代，多數意見之肯認夏威夷州所為禁制是十分諷刺的。夏威夷州並沒有對投票權加諸什麼嚴重的限制，但是它所加諸的限制幾近形同嚴懲那些不擬投票給獨大政黨的選民，而這實在無異於對投票權的嚴重限制。

除了涉及候選資格取得的限制以外，票選自填選項之禁止還會以另一種方式限制選民所為選擇。在選戰後期始浮現新議題、或者直到選戰後期選民方知關於某候選人之新資訊這類場合，票選自填選項可以提供一個重要的

保險機制。在這些情形中，選民可能已對檯面上既有的候選人失望至極，可是其他人選若要挺身而出，並且取得列名於選票的候選人資格，卻又為時已晚。禁止選民票選自填選項，將迫使選民去票選一位他們不再支持的候選人，不然就只能投下空白票——這對選民來說，是一項顯著的負擔。藉由容許選民轉而去支持沒有列名在制式選票上的候選人，票選自填選項提供了一個讓選民脫繭而出的辦法。即便理論上還有其他機制可以因應處理選戰後期所生變化這個問題（例如罷免不適任之當選人），容許選民票選自填選項是唯一一個可以讓選民在大選中，仍能行使有意義之投票權的辦法。

因為夏威夷州之禁止票選自填選項，若與該州有關候選資格取得之法律規定一併加以檢討，會對像是上訴人這樣的選民造成顯著的負擔，夏威夷州必須提出據以正當化此等負擔的政府利益，俾供本院審酌。本席不認為在此有必要指出本案所應適用的是何種尺度的審查標準，因為依本席所見，不論是根據哪一種審查標準，夏威夷州都無法正當化系爭之票選自填選項之禁止。該州所主張的政府利益，俱非禁止

票選自填選項這種方式得有所增進的，其中的一些利益還讓人困惑不解。本席以下將逐項檢討這些被提出來的政府利益。

依個人所見，最有可能獲得認同的政府利益，是以防杜輸不起的初選落敗者在大選中參選來維繫政黨初選的適正性。……「然而，」作為因應處理這個問題的一種手段，票選自填選項之禁止的射程過度廣泛；它不僅禁止了輸不起的初選落敗者參加大選這個我們所不樂見的情事，也把「經由選民自填選項的」正當參選活動排除在大選之外。如果夏威夷州真的想要防杜輸不起的初選落敗者，繼續參選大選，它大可採用僅鎖定這項特別問題的窄規定。

夏威夷州所提出的第二項政府利益，在於落實它讓若干初選中同額競選之勝選者得以直接當選就任公職，而毋須再通過大選的政策。多數意見就此指出，「若是沒有禁止票選自填選項，這基本上是做不到的。」這項見解根本沒有道理。誠如上訴人的訴訟代理人在本案的言詞辯論中所言，「在這類情形中夏威夷州既然都不辦大選了，當然也沒有『在大選中』讓選民投票給自填選項這件事情存在的餘地。」如

果真要細究的話，這個論點反而不利於政府，因為這項規定的存在只會讓容許選民在初選時，票選自填選項這件事情來得更加重要——因為初選經常是具有終局決定性的。……

夏威夷州也主張其試圖協助選民，在資訊充分的情況下選擇候選人；這項政府利益，根據該州之說法，可以透過「讓候選人在投票日之前的合理時點均浮上檯面」而獲得增進。本席以為夏威夷州把這個論點背後的道理給搞反了。在我看來，由選民自填之候選人經常沒有從事讓人看得到的競選活動這個事實，反而比較可能意謂著——那些費勁尋覓這些候選人並將他們的名字填在選

票上的選民，其實是有充分資訊的。這項政府利益很可能並不利於政府所持立場。

夏威夷州另提及對抗舞弊，以及執行該州就提名所設規定等政府利益。但是夏威夷州並沒有解釋，何以票選自填選項，在當前的投票所中，會產生選舉舞弊的風險。至於有關政府就確保候選人具備法定資格條件一事所具有的利益，上訴人的訴訟代理人在言詞辯論中指出，大約有 20 個州要求擬以選民自填選項這種方式參選的候選人，在投票日前若干日，必須向主管機關提交候選之宣告（declaration of candidacy）並確認其具備擬任公職之資格條件。