

21. Kramer v. Union Free School Dist. No. 15

395 U. S. 621 (1969)

堯嘉寧 節譯

判 決 要 旨

要求選舉人應有納稅人資格，並不違反憲法增修條文第 14 條的宗旨，但其他附加條件，則等同於同意州以立法的方式，排除個人受到平等的保護。若容許以選擇性的基準對居民的投票權設限，將會使得某些公民無法表達他們對政府事務的聲音，且實質影響他們的生活，因此絕對有必要適用嚴格的審查。在本案中將某些人除外無助於確實提升優位的州利益，無法正當化為何排除了上訴人及其團體成員的投票權。

([I]t's not disobeying the Equal Protection Clause of the Fourteenth Amendment by asking the voters to be taxpayers; however, it denies the franchise to some, which means it's allowing for the State's law to deprive some citizens from equal protection. Using the unequal standard to some members avoided their expressions for the public affairs, and hence brought substantial influences to their lives. It must be under a strict examination standard. The state shall not deny the franchise of some members, if the exclusions are not necessary to promote a compelling state interest.)

關 鍵 詞

franchise (投票權)；taxable realty (應課稅之不動產)；compelling state interest (優位的州利益)；equal protection (平等保護)；

classification（區分）；judicial examination（司法審查）。

（本案判決由首席大法官 Warren 主筆撰寫）

事實

紐約州法律基本上提供地方上 3 種方式以選舉教育委員會。在某些較大的城市地區，教育委員會應由市長或市議會指派。而在某些城市（主要是指人口少於 125,000 人的城市），教育委員會則由普選產生，或由市舉辦的選舉產生（所有符合資格的市民皆可參與投票）。最後一種是指在某些鄉下或郊區的地區（例如本案所涉及的地區），教育委員會是由符合資格的學校地區投票者在每年一次的會議中選出。

產生爭議的法令只適用於每年舉行會議的地區。每年舉辦的地區性會議中，地區居民中符合投票資格的人必須為：(1) 此地區中應課稅之不動產的所有人或承租人，(2) 擁有或承租符合資格之不動產者的配偶，或 (3) 在去年的特定時間內，在地區內的學校入學之學童的父母或監護人。

雖然紐約州教育局負責州內

的教育事務，但確實操作地方性學校地區事務的，則是學校位於的地區。一般來說，基本上由教育委員會負責地方上學校的運作，包括規定學校課程、決定要使用的教科書，甚至可以改建或整建之前的校舍，讓它成為公共圖書館。除此之外，在每年該地區投票選舉教育委員會的成員時，地方上的投票者也會直接決定其他的地區性事務。例如，他們必須同意教育委員會所提出的學校預算。而如果預算一旦通過，學校所在地的村莊主管機關就須籌措必要的「教師薪水及一般性的（學校）非正規開銷」。投票者也可能「授權類似行為和以投票同意徵稅，以權宜…用於整建舊校舍作為博物館…（和）購買土地以及建物，以供作農地、體育、操場或社交中心之用……。」

上訴人為 31 歲、受過大學教育的證券經紀人，住在父母親的家中（位於 Union Free School District No. 15），這是一個適用教育法第 2012 條的區域。上訴

人為美國公民，自 1959 年開始即可在聯邦和州選舉中投票。但是，因為上訴人並無子女，且並未擁有或租賃可課稅之不動產，因此無法註冊成為地區性學校區域選舉中的投票人。學校地區駁回其於 1965 年的申請之後，上訴人提起此共同訴訟，主張州法律對於選舉者的資格要求為違憲。

紐約州東區美國地方法院召集由三位法官組成的合議庭，拒絕接受上訴人的請求（依據 28 U.S.C. s 2281），並同意被告，駁回上訴人的控訴。經上訴之後，第二巡迴法庭撤銷原判決，准許為上訴人的控訴組成三人合議的法庭。在發回更審之後，三人合議庭認為第 2012 條合憲，並駁回上訴人的控訴。因此上訴人向本庭提出直接上訴；本庭已注意到可能的管轄權。

判 決

撤銷原判決並發回更審。

理 由

II

本案的關鍵一開始便須注意

到本案未爭執的焦點是什麼。第 2012 條要求學校地區的投票者必須是：(1) 美國公民、(2) 學校地區的善良居民，且必須 (3) 年滿 21 歲，這三點並未受到爭執。上訴人同意州政府有權為投票權附加合理的要求，例如公民權、年齡和居住地。本案中唯一的爭點，第 2012 條所附加的其他要求是否違反憲法增修條文第 14 條——該要求並非年齡與公民權，但卻禁止某些地區居民參與地方上的會議和教育委員會投票，而憲法增修條文第 14 條的宗旨是要禁止州以立法方式排除個人受到平等的保護。

「若要決定州的法律是否違反平等保護條款，我們必須衡量法律背後的事實和情況、州聲明要保護的利益，以及因為區分而遭到不利益者之利益。」我們也必須用確實而嚴格的標準來檢驗法律。「既然其他基本公民權及政治權保障人民可以在自由而未受侵害的環境下行使投票權，則任何對公民投票權造成侵害的主張，都應該經過嚴格而確實的審查。」有關投票權的法令構成我們具有代表性之社會的基礎，所以這種嚴格的審查是絕對必要的。在決定誰可以參與政治事務或選舉公職時，如果有任何不當

的歧視，就是破壞代表政府的合法性。

因此，州的法令若削弱某些公民投票權的有效性，將受到本院的嚴格監督。如果是限制公民投票權的法令（且此公民在居住地及年齡上都已經達到投票權的要求），便不可適用稍微寬鬆的檢驗標準。若是法令容許以選擇性的基準對居民的投票權設限，將會使得某些公民無法表達他們對政府事務的聲音，且實質影響到他們的生活。因此，如果系爭的州法令容許某些符合年齡及公民資格限制的善良居民享有投票權，但卻排除其他居民享有投票權，那麼本院必須審查這些除外的規定，是否為提升優位的州利益所必需。

而且對於立法者決議的遵從，並未延伸到可以決定哪一位公民可以參與立法者或其他公職的選舉。本院必須嚴格審查這些決定，以判斷各位公民是否在選舉中均可於最大限度內公平發聲。因此，當我們在審查某些讓居民無法享有投票權的法令時，對於州法令合憲的一般性假設、以及州所作的區分在傳統上獲得的認可（如果本院可以為此區別找到「合理基礎」），都是無法適用的。合憲性的假設和他種法

規中所同意的「合理」區分是根據下列假設：州政府的組織架構是為了公平地代表所有人民。但，如果對法令的質疑就是因為對此基本假設發生懷疑，那麼合憲性的假設便不再成立。而且不會因為立法機關（其決定誰可以參與不同等級的政治選擇）是經過公平的選舉所產生，這個假設就不會面臨攻擊。如果組成立法機關的立法者僅由部分具有資格者所選出，那麼，此立法機關所作出的決定將導致不公平的代表結果。這種立法機關在作決定時，會將少數族群投票者的聲音排除在外，因為實際作出決定的立法者並非由少數族群選出的。

並不因為在不同的法令制度之下，由選舉產生的官員也可能是由委派產生，對於有關投票權的法令進行司法監督的需求便因此減弱。州有權決定某些公職是否由選舉產生，或由委派產生，以及各種問題是否交付公投。事實上，我們知道有的郡教育委員會是一個行政組織（而非立法組織），它們的成員並不是由選舉產生。但是，「一旦選民已經享有投票權，便不應在選民之間作出區分，否則有違憲法增修條文第 14 條的平等保護條款」。

對於確實司法審查的需求也

不受影響，因為地區會議和教育委員會都沒有「一般性」立法權。確實的審查不必然出自選舉的理由；因為有些居民被允許參與選舉，而有些不行，所以才需要進行審查。例如，市的憲章可能規定由投票選出的市議會可以任命市長，而市長擁有廣泛的行政權。假設市議會的選舉符合平等保護條款的原則，對市長的委任權便不須受到本院的確實審查。但是，如果市的憲章規定市長由投票選出，而此選舉僅有居民中的部分公民可以參加，那麼，此選舉就必須經過本院的確實審查。

III

除上訴人與其他同樣住在父母家中的人外，此法令也剝奪下列人的投票權（除非他們是該地區公立學校中入學學童的父母或監護人）：老年人與其他與子女或親戚一起同居的人；神職人員、軍職人員，與其他免稅人員；寄宿者與寄居者；並未擁有或租賃符合規定之財產的父母，且其子女尚未到達就學年齡；並未擁有或租賃符合規定之財產的父母，且其子女就讀於私立學校。

上訴人主張禁止其參與地區選舉，導致其無法受到法律的平等保護。上訴人聲稱他以及該團體的人對於學校會議的決定確實深感興趣，也深受影響。上訴人表示：其團體的所有成員都對公立教育的品質和結構深感關心，他也極力主張「地方委員會所作的決定……可能對全體居民造成嚴重的後果」。上訴人也主張財產課稅的等級對他也造成影響——雖然他並未擁有財產，因為財產課稅的等級影響社區中的貨物和服務的價格。

我們因此需要檢討：將某些人除外，是否確實有助於提升優位的州利益。被告首先主張州具有合法的利益，以將學校地區的選舉投票權限於「利益團體的成員」——也就是「對於這類選舉基本上有興趣的人」。第二點，被告主張州可以合理導出下列可接受的結論：「被課徵財產稅者」（包括應課稅財產的承租人，他們在付租金時便是共同承擔稅賦）及該地區學校的入學學童的家長，是對於學校事務「最有興趣」者。

我們並不認為被告主張州將投票權限制於「主觀關心」學校事務的人。相反的，被告主張州的立法利益是要藉由此類決定，

只保留在學校事務中「直接受到影響者」的聲音。州明顯指出：既然學校的部分財務來源是地方稅收，那些日常的花費會「直接」受到財產稅變更影響的人，應該被允許有投票權。同理可知，學校學童的父母對於學校事務也有「直接的」利害關係，所以也應該享有投票權。

被告主張應該限制那些「基本上有興趣於」學校事務者的投票權，因為「如果學校的系統和結果在許多互動的層面上愈趨複雜，這會使得全體選民完全無法理解學校系統細節運作的理由和原因」。被告表示：教育委員會和學校經營者的許多訊息都是透過地方上的小學生帶回家交給父母，「並沒有向一般大眾公開」；因此，比起學校的家長，非父母者較無管道得知。被告還主張：因為當地財產而被課稅者（不論是直接被課稅，或是因繳納租金而間接負擔稅金）都有足夠的興趣「透過他們的經濟負擔，了解他們可能需要的資訊」。

我們不需要說明在某些情況下，州是否會限制「基本上有興趣」或「基本上受到影響者」行使投票權。當然，因此我們並未討論這些特定的選舉是否要限制投票權。在此情況下，假設紐約

州合法的在這些學校地區的選舉中，限制「基本上對學校事務有興趣」者的投票權，而對第2012條中之區分的確實審查，顯示其並未確實達到合理化的目的，即無法將拒絕上訴人享有投票權一事加以合理化。

區分被認為限制那些「基本上有興趣」者的投票權，而區分是否會使得這些被排除在外的人無法受到法律的平等保護，則取決於所有這些被排除在外的人，（相較於法令所承認的人）是否確實較無興趣，或受到較少的影響。易言之，區分必須恰當，讓上訴人和他的團體中這些被排除在外的人，確實是符合此階段的目的才被排除在外。第2012條並未符合我們對投票權相關法令所要求的明確性標準。第2012條的區分讓許多頂多只對學校事務有疏遠與間接興趣的人被包括在內，但卻讓其他對於學校會議決議有明顯和直接興趣的人被排除在外。

被告也未提供任何正當理由，說明為何將外觀上有興趣且有能力關心的居民排除在外，被告只有主張第2012條的區分中包括「州可以合理認為其對於教育委員會的行動最具興趣者」，被告也主張「保持有秩序的學校

地區之選舉，社區可以獲得利益，但任何個人均有在選舉中投票所獲得的利益，……平衡這兩種利益應屬於州議會的任務」。但爭議並不在於立法決議是否合乎理性。另有一個更精確的標準。爭點在於第 2012 條的規定是否確實有效提升了優位的州利益，如此才能夠正當化其排除上訴人和其團體成員的投票權。而第 2012 條的規定並未符合目的性，不應限制對於學校事務「基本上有興趣」者的投票權，其無法正當化為何要否定上訴人和其團體成員的投票權。

附 錄

紐約州教育法第 2012 條：

在任何選舉學校地區公職的學校會議中有權投票者，以及有權投票決定在學校會議前應決議的所有其他事務者，應符合下列條件：

1. 美國公民。
2. 年滿 21 歲。
3. 在舉行該投票的投票日之前，在該地區居住 30 天以上；並且具有下列 3 項資格之一者：
 - a. 擁有（或為所有人之配偶）、承租、租借、或因

買賣契約而占有（或為承租／租借或因買賣契約而占有者之配偶）該地區因學校用途而須課稅之不動產，但因寄住或寄宿之原因而占有不動產者，不在此限，或

- b. 為學齡兒童之父母，且該兒童須在該地區舉辦會議之學校就讀，且在該會議舉辦之前一年至少就讀 8 週以上，或
- c. 雖非學齡兒童之父母，但永久性與兒童同居，且該兒童須在該地區之學校就讀，且在會議舉辦之前一年至少就讀 8 週以上，

沒有任何人應被認為在此會議中不享有投票權，若出於性別之原因，在本條另有賦與其他資格。

大法官 Stewart 主筆，大法官 Black 與大法官 Harlan 連署之不同意見書

在 *Lassiter v. Northampton County Election Bd.*, 360 U.S. 45 一案中，本法院支持北卡羅萊納（North Carolina）州在防禦所對於合憲性的攻擊時，所提出的教

育水準要求——此要求適用於所有州和聯邦選舉中的投票者。道格拉斯（Douglas）法官將全體一致的意見寫為：「州長期以來都擁有廣泛的權力，可決定要行使投票權的條件，除去憲法所不允許的歧視之外。」

因為本案的上訴人並非任何「憲法所不允許的歧視」之下的受害者，所以本人同意地方法院的判決。

我們可以將本案的爭點作一摘要。紐約州規定在州內的某些地區，公立學校之上的地方上權力應歸屬於「聯合學區」（Union Free School District），* 例如本案中的地區就屬於此例。在這些地區，是由符合資格的投票者，每年選舉出教育委員會的委員，並以投票決定學校體系的基本財政政策：他們通過預算，並實質上決定學校稅收的金額，而學校的稅收是向地區內須課稅的不動產徵收。州和聯邦的補助金會提供額外的資金以供學校體系運作，但該地區如要籌措自己本身的收益，上述的財產稅是唯一的方法。

根據紐約州的法律規定，三種人有資格在這些學校的選舉中投票：(1) 在地區內公立學校就讀之學童的家長或監護人；(2) 在地區內擁有須課稅之不動產者，及其配偶；與(3) 在地區內租賃須課稅之不動產者，及其配偶。上訴人具有學士學位，並與他的父母同居，且未在該地區內擁有或租賃任何不動產，因此不符合上述要件之一，即不具備投票之資格——雖然他符合州法律所規定之一般性的年齡和居住資格之要求。爭點在於上訴人是否因為此失格的規定，而被排除在法律的平等保護之外。

檢驗一項法令在平等保護條款的原則之下是否有效——雖然可以有各種不同的表現方式——傳統以來均有一種類似的方法：如果立法上已經訂出區分，則只在「該區分的基礎完全與法規目的無關」時，才是無效的。依此種檢驗標準，可以確認拉斯特（Lassiter）所主張的對教育程度的要求為有效。我們在決定此案時，前提是州可能依據憲法對公民的投票權附加條件，以有助

* 譯註：Union Free School District 是由一個或多個 Common School District 所組成，Common School District 可以運營初等學校——即幼稚園至 8 年級，而 Union Free School District 則可以有高等學校，通常是由 3 至 9 人所組成的學校委員會經營。

於合理「提升對選票的合理使用」。另有一個類似的假設——州可能將非屬於州之居民排除在選舉之外——也強化這個主張，並獲得本院認可。州的有權當局確實可以為選舉權附加居住的要求，這類居住的要求是為確保投票者對於選舉結果有確實的關聯，而且有機會對於候選者和投票的議題有一定程度的熟悉。上訴人也確實服膺於（而他也必須）對於投票權所附加的要求——如果這些要求是對於居住地、教育程度和年齡方面的要求。因此他主張——而本院則接受這個主張——本案所涉及的投票資格其實造成憲法上身分的差異。然而，本人並不認為其間有任何差異。

州當然可以合理假設在本州所舉行的選舉，本州居民——相較於他州者——與選舉結果有較大的關聯。同樣的，州之立法者也完全可以合理認為本州居民——相較於他州者——既然比較了解本州事務，也比較會在經過審慎思考之後進行投票——相較於他州者。在討論法律上對於投票能力的假設時，同樣的對比（本州者對比與他州者）應該也可以適用於成人與受過教育者，與未成年者與文盲之間。因而作出的區分當然無法代表他們的確實立法功能。例

如：「(i) 文盲者也可能是理性的投票者」，在某些案例中，非居民與未成年者也可能有興趣、掌握足夠資訊、並理智的參與投票過程。每天因通勤而經過此州的人，可能與他們就職之州的事務有極大的關聯；某些未滿 21 歲的大學生可能比許多成年人對於政治事務更具有熱情，而且掌握更精準的資訊。但是，當制定法律時，必然要劃出一道標準，訂定標準時，就必定會出現這些區分的矛盾。既然所作出的區分已經依據理性、根據可接受的立法目的而決定，那麼——就像居民、受過教育者及年齡要求等投票權要求一樣——這並不違反平等保護。

因此，本人認為本案所涉及的法令區分明顯有效。紐約州有權決定地方上的教育政策者，應該是對此事務具有直接和明確利益的人，也就是身為學童家長而直接相關的人，或是應課稅不動產的所有人或承租人（他們必須負擔學校地區運營的花費）。當然，不屬於上述團體的人也可能是真心關心學校地區的經營業務——就像來自新澤西州的通勤者很可能關切紐約市的選舉結果。但除非本院認為學校體系在五十州的確實運作其實是智慧的壟斷，

否則，本人實難認為本案中涉及的法條區分有不符合理性的立法目的。「不會有任何團體比必須負擔學校支出的納稅義務人，和就學兒童的家長更關心公立學校的運營和管理。」

基於想當然爾的理由，本院並未確實進行反面的論證。本院只是主張本案不應適用傳統的平等保護標準，因此便否定紐約州的法令，而主張本案應該適用一個嚴格許多的標準——根據此標準，針對「投票權」所作的區分必須經過「確實的司法審查」。但其所聲稱應該適用此標準的理由卻禁不起辯證的分析。

本法院很明確的解釋為何本法應該經過「確實的審查」：「合憲性的假設和對於其他形式的法規中所作『理性』區分的同意，都是根據一個假設——即州政府的組織架構是為公平的代表所有人民。但當對法規的質疑就是對此基本假設產生質疑時，這個假設便不能再作為合憲性的基礎」。

本人無法理解此種推論到底如何與本案產生關聯。系爭的投票資格並不是由 Union Free School District No. 15 所發布，而是由紐約州議會所通過，因此上訴人當然可以參與選舉該組織代表人的選舉。本案中完全沒有

聲明州政府的組織架構並未「公平的代表所有人民」，包括上訴人在內。

沒有任何司法管轄權對本院進行「明確的」平等保護審查。本案並未涉及種族區分，而種族區分才是憲法增修條文第 14 條的立法精神一直以來認為必須「警覺」的問題。且系爭法令並未侵犯憲法所保護的權利，也不是只能用「優位的」州利益才能正當化的法令。由於「美國憲法並未賜與任何人投票權……」。

無論如何，本人認為不論適用何種平等保護標準，均缺少對於憲法授權行使普遍的選舉權之宣示，所以上訴人的主張不應採用。首先應該強調的是一雖然本院並未針對何謂「選舉權」作出區分——我們在處理的本案並不是一般性的選舉，而是一個有針對性的、有特殊目的的選舉。只要有一般性政府政策的許可，上訴人便可以在任何一個州、地方及聯邦的選舉中投票。因此上訴人完全可以參與過程，以決定變更學校地區對於投票者的要求，而且也可以參與決定該地區所擁有的州和聯邦的財務支援層級。上訴人很明顯並沒有被永久排除在選舉過程之外。

第二點，上訴人當然要受到

限制只能主張自己的權利，而不能主張那些可能實現的權利，例如被假設為應該無子嗣的神職人員或學齡前兒童的父母（如果他們也未擁有或租賃不動產）。上訴人的地位只是一位主張自己對於地方上公立學校的事務感到興趣的公民。如果憲法准許他在這些事務中享有決策權，那麼本人認為，任何提出此要求的個人都應該享有同樣的決策權。因此我認為，紐約州要求其域內的聯合

學區選舉對投票者所設的資格限制，和根據年齡、居住地以及教育水準所作的資格限制，這兩者之間沒有任何憲法上可謂之合理的分別。

既定的原則為「州擁有……廣泛的權力以決定行使投票權的條件」，而今日的判決只能視為悖離這個原則。本人完全同意上列原則，所以謹在此陳述與本院判決的不同意見。