

## 24. U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton

514 U.S. 779 (1995)

林春元 節譯

### 判 決 要 旨

州對其國會議員增加憲法所無的資格限制，違背憲法代議民主的基本原則 -- 人民可以選出其喜歡的人來治理。如果允許各州形成國會議員的資格，將與制憲者所規劃的，由全國一致的立法機關代表美國人民的願景不相容。如果憲法條文設定的資格要修改，則必須透過修憲的方式。

(State imposed restriction on eligible candidate for Congress from appearing on the general election ballot is contrary to the “fundamental principle of our representative democracy,” embodied in the Constitution, that “the people should choose whom they please to govern them.” Allowing individual States to adopt their own qualifications for congressional service would be inconsistent with the Framers’ vision of a uniform National Legislature representing the people of the United States. If the qualifications set forth in the text of the Constitution are to be changed, that text must be amended.)

### 關 鍵 詞

term (任期)；term limitation (任期限制)；congress (國會)；state power (州權)；representative democracy (代議民主)。

(本案判決由大法官 Stevens 主筆撰寫)

## 事實

1992年11月3日，阿肯色斯州的選民通過了73號州憲法增修案。該條文以「任期限制增修條文」為名義，前言指出：

「阿肯色斯州人民認為且主張，選出的官員若在職過久，將因為再選舉而佔據職位並且忽略其作為人民代表的職分。過長的任期將減少選民的參與，並使得選舉制度比起制憲者建立的制度更不自由、更不競爭而更不具代表性。因此，阿肯色斯州的人民行使其保留的權力，限制選舉官員的任期。」

73號增修案適用於三種選舉公職。第1段規定行政部門的選舉官員不得擔任超過兩個4年的任期。第2段適用於州政府立法部門，規定阿肯色斯州眾議員不得擔任超過3個兩年的任期，阿肯色斯州眾議員不得擔任超過兩個4年的任期。第三段涉及本案爭點，適用於阿肯色斯州在國會的代​​表，其規定：

任何從阿肯色斯州選出且擔任美國眾議院眾議員3個任期或以上者，應不再認可為候選人，且沒有資格使其名

字出現在美國眾議員阿肯色斯州代表選舉的候選名單上。

任何人從阿肯色斯州選出且擔任美國參議院參議員兩個任期或以上者，應不再認可為候選人，且沒有資格使其名字出現在美國參議員阿肯色斯州代表的選舉候選名單上。

73號增修案是自動執行且於1993年1月1日後適用於所有參與選舉者。

1992年11月13日被告Bobbie Hill……向阿肯色斯州普瓦斯基郡（Pulaski County）巡迴法院起訴，要求判決宣告73號增修案的第三段違憲且無效。在簡易判決的交互動議（cross motion）上，巡迴法院認定73號增修案違反聯邦憲法第1條。

阿肯色斯州最高法院以5比2的決定支持原判決的見解。多數意見執筆大法官Robert L. Brown結論指出，73號增修案的國會限制是違憲的，因為州沒有權力「改變、增加或減少」資格條款規定的國會任期資格。其指出

「如果有一個標語形容各州

在國會中的代表，那就是一致性。聯邦立法者對影響各州選民的全國議題發聲……憲法第1條資格一致性的要求規定了國會代表的要旨與理路。州零星的限制將此秩序如同虛設。」

大法官 Brown 的多數意見也反對將 73 號增修案理解成「只是對投票過程的修改」，認定 73 號增修案的動機與影響都會限制現任國會議員尋求未來的任期。

## 判 決

原判決確認。

## 理 由

### I

Powell 案對歷史的仰賴

在 Powell 一案中，本院的分析始於英國國會議員資格的經歷，尤其聚焦於 John Wilkes 的經驗。Wilke 在擔任國會議員期間，對與法國的和平條約發表攻擊。……國會宣告 Wilke 失去國會議員資格並且將之驅逐。雖歷經困難，Wilke 還是多次重新選上，卻持續被拒絕其資格。檢視 Wilke 冗長且痛苦的掙扎後……我們在 Powell 的結論認為，「在

憲法會議當晚，英國先例支持本國法律規定國會中服務成員的資格，而這些資格不是偶然的而是固定的。」

在這樣的歷史背景下，我們認為憲法會議的爭論顯示制憲者意圖使憲法規定的資格是固定的且排他的。我們尤其發現，在制憲會議的起草委員會（Committee of Detail）中提出，欲賦予國會增加財產限制資格權力的建議時，James Madison 認為此種權力會賦予「立法者不適當且危險的權力」，據此立法者「可以某程度顛覆憲法。」Madison 繼續：「一個共和國透過限制可被選舉人的人數與被授權選舉的人數，也可能變成貴族或寡頭政治。」我們注意到「Madison 的觀點與對 Wilke 行為的經歷是相平行的。」

在 Powell 案，我們也發現憲法會議後憲法通過過程中的辯論，確認了制憲者對憲法中資格規定的理解是固定而不能被國會修改的。例如 Alexander Hamilton 寫道：「……選舉人與被選舉人資格，如同在其他情形所展現的，是在憲法中定義且固定的，不能由立法者修改。」

此外，我們回顧州會議的辯論也發現，其所反映的制憲者理

解是，憲法中關於國會成員的資格是固定的。國會行使其判斷成員資格的權力實踐，也確認這樣的理解。我們結論認為，在其（國會）存在的第一個一百年，「國會將其判斷成員資格的能力，嚴格限制在憲法有規定的情形。」

這個簡短的回顧顯示，我們在 Powell 一案中的分析是詳細且具說服力的。我們因此認為，如同我們在 Powell 的決定一樣，歷史顯示在尊重國會的情況下，制憲者意圖使憲法規定的資格條件是固定的。

#### Powell 案對民主原則的仰賴

在 Powell 案中，我們不僅仰賴歷史證據的分析，也以「我們民主系統基本原則的檢驗」分析補充。我們注意到，允許國會施加額外的資格限制會違反「代議民主的基本原則……亦即人民可以選其喜歡的人來治理他們。」我們的意見清楚指出這個廣泛的原則至少包含兩個基本概念。首先，我們強調平等概念，亦即被選舉機會對所有人開放。我們尤其注意到 Madison 在聯邦論（Federalist Paper）的主張「在（憲法規定）的合理限制下，聯邦政府此部分的大門是對所有特

質與優點的人開放的，無論是原生的或是收養的、年輕或老的、也無論其是貧窮或富有、持何種宗教信仰。」類似的，我們發現 Wilson Carey Nicholas 不認為憲法反民主，指出「其考慮對自由的極大保障，非常少數的人可以被排除其被選舉到立法機關的權利。這個憲法正是充分達成此想法。我們發現除了年齡與住居地外，沒有其他的資格要求。」

第二，我們肯認主權在民的基本假設，主權賦予人民自由選擇國家政府代表的權利。我們觀察到，Hamilton 強調「共和的真正原則在於人民應該選擇其喜愛者來治理他們。代表不是完美的，其程度端視於公眾偏好潮流的制衡。公眾選舉是自由政府的偉大基礎，應該完美純粹，且允許最無限制的自由。」引用 1807 年眾議院委員會主席的話，我們注意到「對人民選擇自己代表的限制應該限於那些『對社會安全絕對要的』」。因此在 Powell 一案，我們同意的立場是 Wilke 被國會接納所表達的，亦即：「選民選擇代表自己的人的權利，是維護其他權利的基礎，應該被視為憲法最神聖的部分之一。」

Powell 案建立了兩個重要的

立場。首先相關的歷史資料產出的結論是，至少在關於國會施加的資格限制方面，制憲者欲使憲法明文列舉的資格是排他的；第二，這個結論同樣可以從代議民主最基本的原則「人民應該選擇自己喜歡的人來治理自己」的理解得到。

### Powell 的判決

聲請者主張，Powell 的判決涉及眾議院依據憲法第 1 條第 5 項排除成員的權力，並不及於國會是否有權力增加資格限制的一般性問題。Powell 一案並不容許此等狹隘的理解。國會不能修改或增加憲法規定資格的結論，是我們分析與結果不可分的一部分。

兩個任期前我們在 *Nixon v. United States* 一案中再度確認 Powell 的理解。注意到（憲法）第 1 條第 2 項特定的三個成員資格是「本質上明確而有限」無法由立法者修改的，我們解釋：

「本院在 Powell 結論的基礎，乃憲法第 1 條第 2 項資格規定是固定。眾議院雖然主張其作為「該院議員選舉，選舉結果報告，及議員資格的判斷者」的權力是憲法明文賦予而不受審查權力的承諾，但此主張站不住腳，

因為憲法存在獨立條文限定可施加於眾議員資格。

不意外的，州法院與下級聯邦法院也對 Powell 一案有類似的結論，認為其終局地解決國會是否有權增加資格限制的議題。

## II

我們對 Powell 案的重新確認，未必解決本案呈現的特殊議題。因為聲請者主張，無論國會施加額外資格限制的合憲性如何，Powell 一案的歷史與文義資料，都不能支持憲法限制州施加額外資格條件的結論。聲請者主張，憲法沒有此種限制，因此憲法增修條文第 10 條與州保留權的原則，使得州可以允許增加這些資格。

聲請者主張憲法沒有明白限制州增加資格條件，因此 73 號增修案增加其選民選擇的額外限制，是州保留權的適當行使。我們基於兩個相獨立的理由並不同意。第一，我們認為增加（國會議員選舉）資格限制不是州的原始權力，因此不是憲法增修條文第 10 條所保留給州的。第二，即使州在此領域擁有原始權力，我們也認為制憲者欲使憲法成為國會成員資格限制的排他來源，

制憲者剝奪了州增加資格限制的任何權力。

從歷史資料、本院見解與憲法增修條文第 10 條文字所啟示的「（制憲）會議計畫」，區分了新創造的聯邦政府權力與既存主權州的權力。如同大法官 Marshall 所解釋「定義州保留的權力既沒有必要也不適當。其擁有的權力，不是來自美國人民，而是來自一些州的人民。因此在憲法通過後，其剩下的權力，就是除了憲法削減的部分之外，先前擁有的。」

如同我們經常注意到的，「州毫無疑問地保有相當的主權。然而，其範圍僅在憲法沒有從其原有權力剝奪而移轉給聯邦政府的部分。」

### 權力的來源

與聲請人的宣稱相反，增加資格的權力並非憲法增修條文第 10 條保留給州主權原始權力的一部分。聲請人誤解系爭權力的本質，因為增修條文僅能保留那些先前已經存在的。如同大法官 Story 指出的「州不能行使任何國家政府存在後所生或憲法未授權的權力。……沒有州可以說，其保留不曾擁有過的。」

至於對國會任職設定條件的

部分，在憲法批准前並不存在此種權利。相反的主張忽略了制憲者構想政府的革命性。……在制憲會議集會後，制憲者最後修改採用的計畫「不僅增修邦聯條約的條文，而是創造一個全新的國家政府，擁有全國行政權、立法權與司法權。在通過該計畫時，制憲者想像的是一個統一的國家系統，拒絕國家是州集合的觀念，而是創造國家政府與美國人民之間直接的連結。在國家政府中的眾議員，其忠誠主要不是對州的人民，而是對全國人民。如同大法官 Story 觀察到的，國會的各個成員是「聯邦的官員，其權力與資格由憲法所生，不是由州所創造、不依賴州，也不由州控制。……這些官員的存在與功能歸於人民全體的一致聲音，而不是歸於部分人民。」

眾議員與參議員，如同總統一樣，是整個聯邦的官員。州對其代表規定新資格的權利，與其對總統擁有的一樣，且沒有更多。……任命眾議員、參議員或總統不是州的原始特權。」

憲法的另外兩個部分也支持我們對制憲者願景的觀點。首先，與大法官 Story 的觀點一致，憲法第 1 條第 6 項規定，代表的薪水「由法律規定其數額，並從

美國國庫支付之。」薪水的條文反映的觀點是代表應該忠誠於人民，而不是州。第二，關於選舉的條文也揭露制憲者的理解，認為聯邦官員的權力必須授權給州，而不是由州所保留。聯邦選舉脈絡中，少數憲法明白要求州行動的規定，亦即憲法第1條第4項第1款規定「舉行參議員及眾議員選舉之時間、地點與方法，應由各州州議會規定之」，並非偶然。此義務與（憲法）第2條第1項第2款規定的「各州應依照各州州議會所定程序選派選舉人若干名」義務相平行。這些條款表明聯邦選舉給州的權力是授權而來的。

這個結論符合我們先前的認知，在有限的脈絡中，管制聯邦系統事件的權力不是州的保留權，而是由憲法授權的。

簡言之，如同制憲者認定的，國家立法機關代表的選舉，是基於憲法制定所生的新權利。憲法增修條文第10條無從得出州擁有保留權，可增加憲法中固定的資格的結論。相對的，州對國會成員設定資格的權力，不是從州主權保留所出，而是由國家主權的授權而來。當憲法沒有授與州權力去增加憲法規定的資格，州就無從擁有這些權力。

州權力的預先排除  
（略）

憲法會議與批准的爭辯

得到的證據顯示，制憲者意圖不讓州參與議員資格的決定。聯邦論第52號關於眾議院的部分，Madison處理了「選舉者與被選舉者的資格」。Madison先注意到使選舉者資格一致的困難，因此制憲者決定僅要求聯邦選舉人的資格必須與州選舉人資格一樣。Madison接著明確地比較州對選舉人的資格控制與州對被選舉者資格控制的欠缺：

「被選舉者的資格，在州憲法規定比較不謹慎而不恰當，且同時容許一致性，適合在制憲會議中被考量且決定管制。美國的代表必須年滿25歲，必須成為美國公民7年以上，在其選舉當時必須在其代表的州居住，並且於在任期間不能兼任美國官職。在這些合理的限制下，聯邦政府此部分的大門是開放於所有性質的人的優點，無論是原生的或是收養的、年輕或老的、也無論其是貧窮或富有、持何種宗教信仰。」

憲法條文關於聯邦選舉的規定也肯認制憲者的意圖是使州沒有增加資格的權力。制憲者擔心

多元的州利益將傷害國家立法機構，因此採用條文意圖減少州對聯邦選舉的干擾。例如制憲者在第1條第2項第1款要求聯邦的選民的資格應該與州相同。如Madison指出的，允許州區分州選民和聯邦選民的資格，「將會使原本應該僅仰賴選民的聯邦政府過度仰賴州政府。」

相似的，第1條第4項第1款雖然賦予州「舉行參議員及眾議員選舉之時間、地點與方法」的管制自由，制憲者創造安全措施，給予國會「以法律形成或修改此等管制」的權力，以防止州權力濫用。制憲會議的辯論清楚顯示，制憲者擔憂州會濫用其權力設定選舉的「時間、地點與方式」。Madison注意到「不可能預見到裁量權力產生的所有濫用。」如同Hamilton後來指出的，「將國家政府管制選舉的排他權交給州立法者，將最能使聯邦的存在仰賴州的慈悲。」

制憲者對於代表的薪資討論，也揭露同樣的擔憂。

該議題第一次提出時，Madison就指出，國會的薪資將在憲法中固定，而不是交給州立法者，因為那樣會「製造不適當的依賴」。制憲會議最後同意將決定薪水的權力交給國會自身。

有鑑於制憲者對於州會嘗試破壞國家政府的明顯擔心，其沒有意圖使州擁有設定資格的權力。的確，聲請人最不協調的論點之一，就是其接受聯邦在決定選舉時間、地點與方式的最高權，卻允許州全權處理國會成員的實質資格。

憲法第5條第1項第1款的規定也可以證實制憲者的意圖，其規定「各議院應自行審查各該院議員之選舉，選舉結果之報告，及議員之資格。」

第1條第5項賦予聯邦法院（federal tribunal）審理成員資格的最終權威，完全符合聯邦憲法資格規定固定的理解，而不應理解成州可以修改。

如果州有權利規定其自身代表的額外資格，例如財產、教育、或職業資格，州法律將會形成審理國會成員資格的標準。如同我們在Murdock v. Memphis案結論指出的，聯邦的問題由聯邦法院回答，因為依據聯邦法的權利「應該各地都一樣」，且其「建構應該是一致的」。審理權利相關問題如果仰賴州法則通常不會指派給聯邦法院。

我們發現批准過程中沒有爭辯過州有無增加資格權力的議題。在相關爭辯中，主要的爭論

問題乃是否限制任期或「輪替」(rotation)。送交批准的草案沒有包括輪替的條款。呼應阿肯色斯州第 73 號增修案的論點，反對者批評欠缺輪替的要求，注意到「毫無疑問的，參議員將永久佔有職位，如此一來他們就會失去其對選民的依賴性與依附性。」

聯邦論者對這些批評和建議的回應，主張輪替與人民選擇的權利是不相容的。我們注意到 Robert Livingston 主張：

「人民對誰應該代表他們，是最好的判斷者。去支配或控制他們、告訴他們誰不應該選，是對其自然權利的侵犯。輪替是一種放逐的可笑形式。」

無論那一邊對輪替的爭論是比較好的，值得注意的是在批准過程的延伸討論中，我們沒有發現支持或反對輪替方主張憲法草案應該允許州要求自身選民的代表有輪替。

如果辯論的參與者相信州有施加任期限制的權威，我們無從想像聯邦論者會不用明顯方式回應贊成輪替的勢力。

欠缺對於州施加額外資格權力的任何建議的廣泛討論，無疑地反映制憲者普遍的理解是州欠缺此種權力。

簡言之，如果假定州可以增加額外的資格條件，此種假設將會成為前述論點的有力反駁。有智識與經驗的倡議者未能利用此論點，反映了其普遍同意，這個前提是不健全的，而憲法拒絕賦予州增加資格的權力。」

### 國會的經驗

國會後續對於州施加資格的經驗，提供更多證據顯示一般的共識是國會在此領域欠缺權力。在 Powell 一案，我們檢視這些經驗，並且注意到在國會經驗的第 1 個一百年，「國會嚴格將其審理成員資格的權力限制在憲法明文規定的部分。」國會首次面臨此問題是在 1807 年，關於馬里蘭州眾議員 William McCreey 資格受挑戰的爭議，其被指稱未能符合州施加的資格。眾議院選舉委員會的報告建議讓 McCreey 就任，指出：

「委員會繼續檢視憲法與本案相關的部分，發現成員資格是被決定的，沒有留給州立法者改變或減少資格的權威。因此，依據憲法，國會被建構成對憲法規定資格的唯一審查者，並唯一審查者，並有義務依據憲法的規則判定。」

如同我們在 Powell 一案中

注意到的，國會關於委員會建議的討論傾向集中在「州是否有權力去增加憲法規定資格的狹窄問題」。然而，整個眾議院並非投票支持委員會的報告，而是投票支持單一決定：「決定。William McCreey 有權取得在本眾議院的席次。」

雖然眾議院的辯論是非決定性的，當時的評論家顯然認為 McCreey 的就任等於確認州沒有增加資格的權力。例如 Thomas Jefferson 給 Joseph Cabell 的信中，提到「增加憲法所無的新資格，如同改變而減損這些（資格）」。

相似的，Powell 之前的一百多年，評論家都將 McCreey 的就任當作是眾議院表達州不能增加憲法未規定資格的看法。例如一位評論家引用 McCreey 的討論並指出：「藉由本案的決定（以及另一個有爭議選舉的決定），國會沒有權利有超過或不同於憲法規定資格的要求，似乎是確定的。」

參議院關於州施加資格的經驗進一步支持我們的結論。在 1887 年，參議院使西維吉尼亞的 Charles Faulkner 就任，即使西維吉尼亞的憲法意圖使其欠缺資格任職。參議院的特權與選舉

委員會無異議地認為，「沒有州可以對美國參議院的官員規定美國憲法規定以外的資格。」參議院規則與行政委員會在 1964 年也達成相同結論，面對的是對被任命為來自加州的參議員 Pierre Salinger 的挑戰。

如同在 Powell 一案，我們肯認國會的實踐沒有一定的途徑，而且國會排除的案例中具有先例價值者「相當有限」。然而，這些事件支持我們今日達成的結論。

#### 民主的原則

我們認為州沒有施加資格的權力，維持了我們在 Powell 案中肯認的「代議民主基本原則」，亦即人民有權選擇其喜歡的人來治理他們。」如同我們先前發現的，Powell 法院確認了平等的理想 - 即國家立法者的選舉應該對所有性質的人民開放，構成憲法結構的關鍵基礎。此一平等的主题在整個憲法的辯論中持續被呼應。例如在聯邦論第 57 篇，Madison 寫道：

「誰將是大眾選擇的對象？所有具有優點，可以彰顯國家尊嚴與信心的人民。財富、出生與宗教信仰、市民職業都不允許用來束縛判斷或使人民的偏好失

望。」相似的，John Stevens, Jr. 希望說服紐約選民批准憲法時，寫道：「沒有一個先前存在的政府，在這樣廣大的領域、讓各種階層的個人展現其政治才華與能力。……」Timothy Pickering 也注意到，「雖然有些州規定某程度的財產作為擔任公職的資格，對美國的提議卻是打開入口，開放給讓所有能獲得同胞信心的人。」無論選舉的來源為何，額外的資格限制都會形成開放選舉的障礙。制憲者所珍視的平等理念，因此對州施加的額外資格與國會施加的資格作相同程度的妥協。

相似的，我們相信州施加的資格，與國會施加的資格一樣，都會破壞 Powell 案確認的第二個重要理念：主權的一個面向是讓人民有權利選舉其所希望的。資格限制的來源對於評估資格限制的衝擊並不重要。

最後，州施加的資格限制，與 Powell 案爭論的國會施加的限制不同，違反了此基本原則的第三個理念：選擇代表的權利不屬於州，而是屬於人民。從一開始，制憲者肯認了邦聯條約條文中「最大而極端的惡」，就是「州或政府的立法原則，是其聯合與集體的能力，與來自其組成的個

人截然不同。」

制憲者可能最大的貢獻，是構想出一個直接對人民負責的聯邦政府，擁有對人民直接的權力，也直接由人民選出，而不是由州。制憲者在條文中最清楚地展現此理念，從一開始到現在都未消失，要求「眾議員由各州人民每兩年選出」。（憲法第 1 條第 2 項第 1 款）1913 年的 17 增修案通過後，此一理想更延伸到參議員。美國的國會因此不是國家的集合而由各自指派的代表分裂的主權，是由人民代表組成的一個機制。如同首席大法官 John Marshall 觀察到的：「聯邦的政府在強調上與事實上，是人民的政府。在形式與實質上，其產生於他們。其權力由他們授與，而為其利益直接對他們行使。」我們擁有的是一個「民有、民治、民享的政府」。

與這些觀點一致，憲法架構提供了國庫給付的統一薪資，允許州在聯邦選舉上有限的角色，維持對州干預聯邦選舉的嚴格制衡。憲法也規定使各州代表的資格由整個國家的代表審理。憲法因此創造的是一個統一的國家組織，代表一個整體人民的利益。

允許個別州對其代表形成多元的資格規定，結果會是各州資

格的拼湊品，破壞制憲者想要確保的統一性與國家性格。此種拼湊品也會切斷國家政府與美國人民間的直接連結，而這是制憲者認為極端重要的。

### 州的實踐

聲請者企圖克服這些反對州有增加資格權力的廣泛證據，主張在憲法通過後，州的實踐展現其認為自己具有此種權力。論者可能質疑，何種程度上州的實踐是憲法對州限制的可靠指示，尤其是沒有法院曾經支持任何一種州施加的資格限制。聲請者的爭論本身即欠缺說服力。在制憲會議時，「幾乎所有州憲法都要求其立法者擁有相當的財產。」即使幾乎一致，只有一個州，維吉尼亞州，對國會成員施加類似的限制，要求其代表必須是土地所有人（freeholder）。在施加財產限制 15 年後，維吉尼亞取代原有的資格限制，僅要求其代表「必須符合憲法規定的資格」。不僅如此，一些州在憲法制定時修改其州憲法，包括新罕普夏、喬治亞、達拉威和南卡羅來納州。在修改後的憲法中，各個州保有對州選舉公職的財產限制，卻沒有對其國會代表規定財產資格。

同時期，州就任期限制的實踐也是類似的。在制憲當時，州廣泛支持在某些情形下的任期限制。邦聯條約即有任期限制的條款。如同我們注意到的，制憲會議的部分成員欲對國會成員施加任期限制。此外，許多州對州的公職施加有任期限制，四個州對其授權的大陸會議代表（delegates to the Continental Congress）設有限制，幾個州也支持對國會議員的任期限制。儘管有這些廣泛支持，沒有州企圖對其聯邦代表施加任期限制。因此，對同時期州實踐的適當觀察，進一步形成證據，支持當時普遍的理解是，憲法的資格規定不能由州修改。

綜言之，可取得的歷史與文獻證據，在憲法與本院肯認的民主原則解釋下，揭露了制憲者意圖不使國會與州擁有權力增加憲法規定所無的資格限制。

### III

聲請者主張，即使州無法增加資格限制，73 號增修案也是合憲的，因為其並非資格，而是憲法允許州管制「舉辦選舉時間、地點與方式」的權力行使。我們駁斥這樣的論點。

73 號增修案的第 1 項與第 2 項絕對限制長期在任者尋求公職選舉。與之不同，第 3 項僅規定特定參議員與眾議員不該被認證為候選人，且不能使其名字出現在選舉名冊中。這些人仍以非原選舉名單候選人的身分尋求選舉，一旦選上也可以就任。聲請人爭辯，唯有法律對公職服務的限制才會構成不被允許的資格限制，而 73 號增修案是與憲法相符的。

聲請人以 *Storer v. Brown* 一案的文字支持其對資格的限縮解釋。該案中面對的是加州選舉法管制獨立候選人與政黨候選人取得候選資格的程序。該法要求政黨候選人必須獲得初選勝利，而要求獨立候選人必須及時提出至少百分之五選民的提名連署。該法也否定曾參與最近初選或前一年曾經登記合格黨籍的獨立候選人。

在 *Storer* 案中，我們不認為系爭程序創造了「毫無用處」的額外資格。我們注意到聲請人「如果是政黨初選提名或取得足夠獨立聲請書將不會失格，而可以在普選中被選舉。」我們結論指出加州的法律，沒有對眾議院的公職增加額外的資格，僅是要求候選人贏過初選確保其在普選

選舉中的地位，或展現實質的社群支持。聲請人依據 *Storer* 案，主張 73 號增修案不是資格限制。

我們不需要檢視聲請者對資格的狹隘理解是否正確，因為即使正確，73 號增修案仍站不住腳。如同我們經常指出的，「憲法權利如果可以被間接否定，就沒什麼價值了。」侵犯憲法保護者，「無論是透過複雜的或是單純的模式」，憲法都使之無效。

在我們的觀點中，73 號增修案是完成憲法對阿肯色斯州所禁止行為的間接嘗試。

如同阿肯色斯州最高法院肯認的，73 號增修案是「在選舉途徑包裝下處理參與國會資格的努力」，因為「73 號增修案的意圖與影響就是使在位的國會議員無法尋求未來職位。」

我們當然必須接受州法院對其自身法律目的的觀點。我們因此被權威地告知，73 號增修案第 3 項的唯一目的，就是企圖完成聯邦憲法禁止的結果。事實上，很難爭辯 73 號增修案背後的意圖不是防止在任者的參選。73 號增修案前言明白陳稱：「阿肯色斯州的人民…在此限制選舉公職的任期。」第 1 項與第 2 項創造可擔任任期的絕對限制。沒有其他暗示第 3 項有其他的目

的。

聲請者反對阿肯色州最高法院關於增修案有絕對禁止的實際影響的見解。他們認為非選舉名單候選人競選的可能性，創造了勝利的真正可能性，尤其對長期在任者而言。論者可能或質疑此爭辯的效力。事實上，州法院的建議指出，被排除於選舉名單的候選人，只有非常些微的獲勝可能性。

我們之前的案例也顯示非候選名單的候選人只有很少的機會勝出。即使聲請者所稱屬實，在任者可能偶而以非候選名單候選人身分再次勝選，也無法否認選舉的限制使得被限制的候選人實質上更難勝選。

我們認為，一個增修案若公然宣稱其目的是以形成特定類型候選人選舉障礙的方式迴避資格條款，並且實際上有明顯影響的，難以站得住腳。

做不同的主張，等同於建議制憲者花費相當時間精力爭辯且雕琢的條款可以被輕易地迴避。更重要的，允許州「藉由選舉途徑包裝參與國會的資格限制」迴避資格條款，將使得這些條款存立的民主基本原則不再神聖。聲請者的主張不將資格條款當成偉大原則的體現，而只是空洞的形

式主義。「無從想像，美國憲法中確立的保障可以因為操弄而蕩然無存。」

聲請者的相關主張，73號增修案只是對選舉「方式」的管制，因此增修案是憲法第1條第4項第1款允許的州權力。我們無法同意。

聲請者主張的必然結論是國會將擁有權力「製造或修正」如同73號增修案的措施。我們殊難想像制憲者會允許這種結果。如同我們在Powell案的決定以及先前討論澄清的，制憲者特別擔憂賦予國會權力設定自己的資格限制，將無可避免導致國會自我壯大而顛覆憲法精緻的平衡。聲請者希望讓我們相信，即使制憲者謹慎地劃下國會設定資格的權力界限，他們允許國會透過如選舉條款的選舉途徑限制等單純的管制，達成相同的結果。我們否定對選舉條款採用此種可輕易抹去制憲者意圖形成的憲法基本防衛。

更甚者，聲請人對選舉條款的廣泛建構也與制憲者的觀點不一致。制憲者意圖使選舉條款賦予州創造程序管制的權威，而不是賦予州排除特定類型候選人於聯邦公職的執照。

Hamilton 在聯邦論第 60 篇

中有相同的觀點，其為憲法允許國會凌駕州管制權力。Hamilton 清楚地區分設定資格的廣泛權力與選舉條款下的有限權威，注意到，

「除了對選舉者或被選舉者規定財產資格外，沒有方法可以確保富有者的特權。然而此種形式不是賦予國家政府權力的一部分。其權威將明白限制在對選舉時間、地點與方式的管制上。」

如同 Hamilton 陳述所建議的，制憲者理解選舉條款是賦予形成程序管制的權威，不是左右選舉結果、偏好或壓抑特殊類型候選人、或迴避重要憲法限制的權力來源。

在選舉條款下解釋州權力的諸多案例反映了相同的理解。選舉條款賦予州制定，那些在經驗上確保涉及基本權實現所必須的程序與保障各種要求。

然而，管制選舉時間、地點與方式的權力，無法正當化對於基本權的侵犯。州因此只能採用「保護選舉過程本身整全與可信的可行而公平的限制。」

Storer 爭議的條文與其他選舉條款的案件之所以合憲，是因為其管制的是選舉的「程序」，而沒有任何對特定類型潛在候選人參與選舉的資格施加實質

限制。其為了州關於保護選舉過程整全和規律的利益，是獨立利益，與任何企圖迴避憲法禁止施加國會服務額外資格無關。

其也沒有涉及不去看候選人在選舉過程中的支持，而排除候選人選舉權的措施。當州對選取途徑施加限制，試圖達成不利特定類型候選人與迴避憲法資格條款要求時，我們先前支持州對選舉程序管制的案例，難以支持其為合憲的主張。

我們不瞭解，不同意見對我們主要論點的爭執，亦即如果國會的資格是在憲法中固定的，則公然承認以施加額外資格為目的之州措施違反憲法。不同意見挑戰阿肯色斯州增修案有創造資格限制的可能影響，並建議 73 號增修案的意圖不是迴避資格條款，而只是平衡遊戲場而已。這些反對都不值採。

關於第一點，根本與我們今日的判決無關。如同之前所注意到的，我們的前例強烈支持非候選名單上的候選人只有非常少的勝選機會，而阿肯色斯州多數意見也同意。我們明白表示這意見不是基於我們對非選舉名單候選人的觀察。我們主張州的增修案違憲，是因為其有形成特定類型候選人障礙的可能影響，而且僅

以間接創造額外資格限制為目的。因此，不同意見討論受歡迎的在任者，在非候選名單的選舉上勝選可能性的證據，根本是失焦了。

至於第二個主張，我們認為不同意見關於 73 號增修案是設計來「平衡遊戲場」的論點，完全沒有說服力。如同我們先前注意到的，顯然 73 號增修案的唯一目的是在限制選上官員的任期，包括州的和聯邦的，因此 73 號增修案站不住腳。

#### IV

任期限制或「輪替」的優點，從憲法形成時就成為討論的目標，而當時制憲者一致否決了在憲法中增加此等限制的提議。兩種觀點的堅實論點都在批准過程中被仔細討論，大部分到現在都仍有力量。超過一半的州直接或間接對某些官員施加此種限制，而國家整體，透過憲法增修的方式對總統可以擔任的任期施加限制。任期限制，如同其他官

員限制，無疑地會限制選民選出其希望人選的能力。另一方面，此種限制可能會注入新的想法和觀點，而減少代表與其選民疏遠的可能。這個長期的爭論並不是我們要解決的。

然而，我們確實相信允許部分州採用對國會任職的任期限制，將會形成憲法架構根本的變動。這種變動無從由國會或各州的立法為之，而與選舉程序的重要變動一樣，必須是透過（憲法）第 5 條的修憲程序。制憲者決定將國會任職的資格固定在憲法中，並且使全國一致。此決定反映制憲者的理解是國會成員由分別的選民選出，但一旦當選，就成為美國人民的公僕。他們不只是個別主權州的代表，其所佔據的職位是單一國家政府整體而基本的組成份子。如果沒有適當通過的憲法修正案，允許個別州規定國會代表資格將會侵蝕制憲者設計的架構，以我們憲法前言的話來說，這個架構是用來形成「更完美的聯邦」。

判決確認。