

## 13. Shaw v. Reno

509 U.S. 630 (1993)

黃昭元、陳履寧 節譯

### 判 決 要 旨

1. 上訴人主張系爭選區重劃方案表面上如此地不合理，以致其區隔缺乏足夠之正當性，且其已於平等保護條款下陳述合法之訴求。  
( Appellants have stated a claim under the Equal Protection Clause by alleging that the reapportionment scheme is so irrational on its face , and that the separation lacks sufficient justification. )
2. 在更審程序中，如對種族性畸形選區劃分之主張未予反駁，地方法院必須裁定該計畫是否經仔細審酌，以促進重大之政府利益。  
( If, on remand, the allegations of a racial gerrymander are not contradicted, the District Court must determine whether the plan is narrowly tailored to further a compelling governmental interest. )
3. 關於上訴人是否如司法部長所稱之得以成功地挑戰某一選區，或於其他憲法規定下另為訴求，本院不表意見。  
( The Court expresses no view on whether appellants successfully could have challenged a district such as that suggested by the Attorney General or whether their complaint stated a claim under other constitutional provisions. )

### 關 鍵 詞

voting right( 選舉權 ); gerrymandering( 畸形選區劃分 ); equal protection ( 平等保護 ); narrowly tailored ( 仔細審酌 ); compelling government interest ( 迫切的政府利益 ); one person, one vote ( 一人一票 ); vote dilution ( 選票稀釋 )

( 本案判決由大法官 O'Connor 主筆撰寫 )

## 事 實

北卡羅萊納州呈送司法部長一份含有一個黑人選民占多數的國會選區重劃計畫，司法部長反對這項計畫，理由在於應該可以在該州的中南到東南部創設第二個有利於少數團體投票力量的選區。州重擬的計畫包含了在中北部創設第二個少數黑人占多數的選區。上訴人是五名北卡羅萊納州的居民，起訴控告州及聯邦官員，主張州創設了違憲的種族性畸形選區，因而違反增修條文第十四條。他們宣稱此二選區恣意地將多數黑人選民集中，而不考慮到選區的緊密性、連續性、地理疆界、或次級行政區，其目的只是為了沿著種族分佈線創設國會議員的選舉區，以確保必有兩位黑人代表當選的選舉結果。地方法院以該計畫並不會導致白人選民的代表不足為由，駁回該訴。

## 判 決

本案發回，重新審理。

## 理 由

我們所面臨的問題是，原告是否提出了可為裁判的主張。

本案涉及兩個本院近年來所面臨最複雜且最敏感的議題：憲法上選舉「權」的意義，以及為有利於歷史上受不利益對待的少數族群團體成員所為的基於種族的州立法設計之適當性。根據 1990 年的人口普查，北卡羅萊納州在美國眾議院中享有第 12 個席次，州下議院乃制訂選區重劃方案，其中包含了一個黑人佔多數的的國會議員選區，在聯邦司法部長訴諸 1965 年選舉權法第 5 條反對該方案後，該州下議院通過了新的立法，創設了第二個黑人佔多數的選區。原告宣稱該修訂過後的方案，其選區界限的形狀極端地不規則，構成違憲的種族性畸形選區劃分。

## I

( 本案事實經過，同上事實部分，略 )

## II

### A

「依個人選擇自由地投票給候選人的權利，是民主社會的基礎。」( Reynolds v. Sims, 377 U.S., at 555 ) 但我國歷史上絕大部分的

時間，該權利很不幸地曾因種族的原因而被否定，在歷經血腥的內戰後，於 1870 年通過的增修條文第十五條，明確地承認“美國公民之選舉權”，將不再「被任何的州，以種族、膚色、或過去的奴役狀態等為由，加以否定或剝奪。」

但「有一些州，拒絕停止採用這些手段，且透過使用狡猾的或粗糙的方法，繼續迴避增修條文第十五條的禁止規定，使遍佈各地的種族歧視醜陋類型繼續存在。」表面上種族中立的設計，諸如“祖父”條款（grandfather clause）及「良好聲譽」條件（good character provisos）等識字能力的測驗，皆是設計來剝奪黑人選民之參政權。州眾多管制利器中的另一項武器，就是種族性畸形選區劃分——「一種基於種族目的，對於選區界限所為蓄意且恣意的扭曲。」舉例而言，在 1870 年代，反對密西西比州內戰重建計畫的人，「將大多數的黑人人口集中在沿著密西西比河，像“鞋帶”般狹長的國會選區，而其他的五個選區則由白人佔多數。」大約 90 年後，阿拉巴馬州重新劃定塔司凱吉市的邊界，「把一個正方形變成一個二十八邊的奇怪形狀」，在某種程度上被認為是要排除該城市內的黑人選民，且只是為了要排除該城市內

的黑人選民。

阿拉巴馬這種幾何圖形的選區劃分，僅僅是這個國家的部分地區，在增修條文第十五條通過將近一個世紀後，仍在選舉中為種族歧視的一個例子。在某些州，合格的黑人選民登記投票者，不到白人選民的 50%。國會乃制訂 1965 年選舉權法（the Voting Rights Act of 1965），作為對這種情況激烈且嚴厲的回應。該法很快就證明了其能有效地確保少數種族得以進入投票亭行使其投票權；到了 1970 年代初期，在一些被指摘的南方州，黑人與白人為投票登記的差距已降至 10% 以下。

但不久後，僅僅確保得平等參與投票顯然已不足以徹底根除其他具種族歧視的選舉競爭方式。透過“一人一票”原則，本院承認「選票力量的稀釋與絕對禁止投下選票，均為影響選舉權的原因。」在少數種族的成員都能團結一致地投給自己人的地方，採行諸如複數選區（multimember）或全境不分區的選舉制度，將會減少甚至消滅少數選民以一個團體的身分，得以「選出他們所想要的候選人」的可能性。因此，本院認定這種制度如果是基於歧視的目的，且具有稀釋少數族群選票力量的效果而被採用，即違反增修條文第十四條。國

會對於選票稀釋的問題亦有所回應。在 1982 年，其修正了選舉權法第二條，不論立法者的目的為何，均禁止會造成稀釋少數團體選票力量結果的立法。

### B

本案我們所面臨的問題與前述背景並不相同。就我們的觀點而言，地方法院駁回原告控訴聯邦被告的主張，這部分是正確的。我們的焦點應集中於原告認為州涉及違憲的種族性畸形選區劃分的主張。該主張攻擊一個強而有力的歷史難題：關於北卡羅萊納州的選區劃分方案，究竟與過去最惡劣的種族性畸形選區劃分有多類似，這個問題至今仍紛擾未決。

理解原告主張的根本問題，對於我們解決本案相當重要。在其訴求中，原告並未主張州下議院的選區重劃方案違憲地“稀釋”了白人的選票力量，他們甚至未基於白人的身分而為主張。相反的，原告的訴求主張這種基於種族而將選民刻意隔離到不同選區的作法，侵犯了他們參與“色盲的”選舉程序的憲法上權利。

儘管其訴諸一個“色盲的”憲法理念，原告似乎退而承認基於種族意識的選區劃分並不全然是違

憲的。這種讓步是明智的：本院從未曾主張州基於種族考量所為的政策決定，在所有的情況都是不被允許的，原告所反對的是表面上看起來就如此極端不規則的選區重劃立法，以致於吾人只得合理地認為其是為了選舉的目的而為種族之隔離，完全不慮及傳統上之選區劃分原則，且不具備足夠迫切的正當性。基於以下之理由，我們認定原告所提出的主張得依平等保護條款予以救濟。

### III

#### A

平等保護條款規定「無論何州 在其轄區內，對於任何人均不得拒絕給予法律上的平等保護。」其中心目的在於避免州基於種族之考量而刻意地在人與人之間做出歧視。法律如在人與人之間基於種族的理由做出區別，即屬該條款所欲禁止之核心事項。

當基於種族之分類明顯出現在法條上時，即無須進一步探究立法目的，明顯以種族作區分將立刻被認定有歧視的嫌疑，因為「如果沒有嚴格的司法介入，則完全沒有辦法去決定什麼樣的分類是“善意的 (benign)”或“以矯治為

目的的 (remedial)”，以及什麼樣的分類事實上是基於種鄙視某種族或純粹是以族群為號召的不法動機。」

僅基於種族對人民所為的分類，「對於一個根基於平等原則之傳統的自由民族而言，是先天上就會予以嫌惡的。」這種分類迫使個人將因其身為某一種族的成員而被烙以印記，亦將引起種族間的仇恨。因此，我們已肯定涉及基於種族而在人民間作明顯區別的州立法，應依據增修條文第十四條之要求予以仔細地審酌 (narrowly tailored)，以判斷其是否具備迫切的政府利益。

這些原則不只在含有明顯的種族區別的立法上有所適用，在“少數的”一些法規中，雖然表面上看來是種族中立的，但實際上是「除了種族外，別無他由」。就像我們在 Feeney 案中所做的解釋：

「基於種族所做的分類，不論其可能的動機為何，將被推定無效，且只有在相當特殊的情況下，才得以承認其正當性。」這個規則同樣適用於表面上中立，但實際上是做為種族歧視藉口的分類。

## B

原告爭執系爭表面上看起來

就很奇怪的選區重劃立法，符合“除種族外，別無他由”之要件，故要求採取與之前我們適用於基於種族而分類的州法相同的嚴格審查。我們關於選舉權的先例支持此一結論。

在 Guinn v. United States 案，有法律加諸選民識字能力要件，但又含有僅“於 1866.1.1 或之前”享有投票權之個人及其直系後裔始得適用的“祖父條款”，本院乃依增修條文第十五條宣告該法律無效。本院所考量的關鍵點，在於該法雖然表面上是種族中立，但一見即知其除了迴避增修條文第十五條的禁止規定外，「不包含任何可供判斷的空間，亦無任何可供依循的辨識理由。」換句話說，該法之所以無效，是因為其表面上看來就是除了種族外，找不到其他可解釋的理由。

本院基於同一理由處理 Gomillion 案中有“二十八邊的畸形”市界的議題。雖然該法重劃塔司凱吉的市界表面上看來是種族中立的，原告仍主張該法在效果上不被允許地移動市內幾乎所有的黑人選民，但白人選民卻不受影響。本院說理如下：

「如果這些訴訟上的主張依然不衝突或已完整，則該立法只是為了藉由把黑人逐出城外，剝奪其

原享有的自治投票權，以在白人與有色人種間做一隔離的這樣一個結論，是無法予以否定，且它其有實際上的目的亦得到相當於數學般精確的證明。」

多數意見依增修條文第十五條解決了這個案子。然而，Whittaker 大法官認為，「對於人民間之不同種族所為非法的隔離」，使其分處於不同的選區，係屬應以平等保護條款予以處理之事項。從本院之後關於增修條文第十四條的案子均依循 Gomillion 之原則，可見得 Whittaker 大法官的觀點是正確的。Gomillion 案認為若選區界限之劃定明顯地係為了種族的考量而區隔選民，不論採用此方案背後的動機為何，均須依平等保護條款為仔細的審查，因而支持了原告的主張。

本院將 Gomillion 案的論理擴張到 Wright v. Rockefeller 案所涉及的國會選舉選區劃分。在 Wright 案中所涉及的是紐約選區劃分法中所包含的四個選區。原告主張該法將其中一個選區中的非白人選民，劃分到其他三個選區。本院所有成員皆認為，原告主張該法「基於種族及出身地隔離合格選民」，已陳述了其受侵害的憲法上權利。大法官們只是對於原告是否已盡其訴訟上的舉證責任未能達成

共識，反對意見認為該選區界限不正常的形狀只能「以其事涉種族加以解釋」，然而，多數意見接受地方法院的調查結果，認為原告未能證明該選區事實上是依種族分佈線劃定，雖然該界限有些許的不規則，但多數意見認為它們還不至於太過奇怪，因而仍繼續維持該結論。的確，因為大部分非白人選民都居住在同一地區，故在劃定選區時不將這些非白人選民放在一起，是有困難。

Wright 案顯示了在單一選區中，基於種族之考量刻意地將選民作區隔，這種決定之做成有其困難性。一部選區重劃法一般而言並不對人民做分類；而是基於土地的區塊或地址而做分類。更進一步言，選區重劃不同於州所做其他種類的決策，因為當立法者在劃定選區界限時，其總是意識到種族的問題，就如同其會意識到年齡、經濟狀況、宗教及政治信仰，以及其他人口統計學上的各種因素。這種種族上的考量並不必然導致不被允許的種族歧視，就像 Wright 案所說的，當同一種族團體的成員一起居住在同一社區時，將該團體成員集中於某一選區並將他們排除在其他選區之外的選區重劃方案，其目的有可能是完全正當的。舉例而言，該選區界限的劃定，可能是為

了讓相鄰的地域湊成一個密接的選區，或為維持政治上次級行政區的完整性。

當然，證明上的困難並不意味種族性畸形選區一旦劃定後，相較於其他基於種族對人民為分類之州立法，僅需受平等保護條款較為寬鬆的審查。更進一步探究，對我們而言似乎十分清楚的是，有時候證明也不會有什麼困難。在一些特殊的案例，一個選區重劃方案可能是相當的不規則，以致於其表面上看來就是除了認為是為了基於種族而“隔離選民”外，無其他的理由可以合理地加以理解。Gomillion 案所涉及為排除黑人選民所為扭曲的市區界限劃定，就是這樣的一個案子。所以，如果州將散佈各地的少數族群集中於單一選區，而不考慮傳統的選區劃分原則，諸如緊密性、連接性、依循政治上次級行政區等，也同樣屬於前揭之種族性畸形選區劃分。我們強調這些標準的重要性，並不是因為他們是憲法上的要求-事實上也不是-而是因為他們是得以對抗過去認為選區一向是基於種族分佈線而劃成奇怪形狀之主張的客觀要素。

換句話說，我們相信選區劃分方案是一個須考量外形的領域。一個選區重劃方案，如將屬於同一種族

的個人劃歸同一選區，但這些人卻分屬不同地理上及政治上的疆界，且他們除了膚色外，幾無任何的共通性，則該方案將被認為與政治上的種族隔離同樣有令人不悅的類似性，這種選區劃分強化了一種印象，即同一種族團體的成員 - 不論其年齡、教育程度、經濟狀況 或其所居住的社群 - 都有相同的想法、分享同樣的政治利益、並在大選中認同相同的候選人。我們曾在其他地方表示拒絕接受這種不被允許的種族刻板印象。如果這種觀念一直持續下去，種族性畸形選區劃分將會使種族取向的集體投票行為（racial bloc voting）更加惡化，而這種投票模式卻又是一些少數族群占多數的選區劃分（majority-minority districting）宣稱要去扭轉的。

這種選區劃分傳達給其所選出之代議士的訊息，亦是有害的。當一個選區之劃定只是為了滿足某一種族團體共同接受的一般利益，則當選人將更可能相信其首要義務只在於代表該團體的成員，而非該選區之全體選民。這完全違背了我們的代議民主制。就像 Douglas 大法官在將近三十年前的 *Wright v. Rockefeller* 案之不同意見所說的：

「此時個人才是重要的，而非

其種族、信仰、或其膚色。平等原則與 A 選區應由黑人代表的這種見解有所衝突，同樣也與 B 選區應由白人代表、C 選區應由猶太人代表、D 選區應由天主教徒代表等等 的見解有所衝突。該制度，不論它的名稱為何，是一種社群中的分裂力量，強調候選人與選民間的差異，這是不符合憲法常識的。

當國家劃定了種族間或宗教間之界限，這些我們憲法試圖去合而為一的多種族、多宗教的社群將會分裂；因種族或宗教，而非政治議題，所產生的敵對意識將會增長；社群所要的將不是最好的代議士，而是最強硬的種族或宗教派閥。因為該制度與民主理念有所衝突，在此即不應有其容身之處。」

基於這些理由，我們認定原告依據平等保護條款挑戰選區重劃法，宣稱該立法雖然表面上看來在種族議題上保持中立，但這麼做除認為是僅基於種族以將選民劃分到不同的選區外，別無其他理由得予以合理地理解，故該劃分缺乏足夠的正當性。至於一個表面上看來能夠以不涉及種族的辭令加以成功地解釋的選區重劃方案，其是否應或如何加以挑戰，對此我們無須予以判決。因此，我們對於「單純為了刻意製造少數團體佔多數的

選區」是否總是涉及平等保護的主張，則不表意見。基於本案的事實，我們只肯認原告已經提出了足以擊敗並駁回州被告之抗辯的主張。

### C

反對意見認為本案所涉及的情況與複數席位或全境不分區選舉制度“在功能上密不可分”，較粗略的講法是其均為“其他類型的畸形選區劃分”。我們在其他增修條文第十四條的案件曾考量過此類制度之合憲性，並曾要求原告須證明系爭制度在目的上及效果上會稀釋某一種族團體的選舉力量。然而，全境不分區或複數席位的選舉制度，並非基於種族而在選民間作劃分，就像我們在前面所說的，以種族對人民作分類，其可能造成的特別傷害，遠非我們之前選票稀釋的案件所可比擬。因此，應採不同的分析方式。

大法官 Souter 顯然相信種族性畸形選區劃分除非稀釋了某一種族團體的選舉力量，否則是無害的。然而，就像我們之前解釋過的，除以基於種族而分類、區隔選民外，無法以其他方式加以理解的選區重劃立法，係以不同的方式對選民造成傷害。這種立法傳達給民



選代表一個訊息，即其僅代表某一特定種族團體，而非其整個選區，因而強化了種族的刻板印象，並可能侵蝕我們代議民主制的根基。大法官 Souter 並未適當地解釋為何這些傷害不受增修條文第十四條所保障。

不同意見提出了兩個與我們之前判例不相一致的論點。第一，他們認為本案所涉及之種族性畸形選區劃分，與其他非基於種族目的的畸形選區劃分，如政治性畸形選區劃分，有功能上的類似性。本院曾認定政治性畸形選區劃分依平等保護條款，具可司法裁判性。但我們的判例法並未得出這樣的結論，認為種族與政治性畸形選區劃分均適用完全相同的違憲審查標準。事實上，從我國長期且持續的關於選舉中種族歧視的歷史，以及我們增修條文第十四條在基於種族所為歧視的案件中，均適用最嚴格審查標準的法理，可知似乎會導出完全相反的結論。

第二，大法官 Stevens 辯稱當種族性畸形選區劃分之選區線是為有利於少數族群，非多數族群而劃定時，則不涉及任何的憲法問題。然而，我們已經說得很清楚了，平等保護的分析，「並非根據某種族因為某種特別的分類而受到負擔或享有利益，而分別做不同

之判斷。」的確，種族分類須接受嚴格的審查，即使該分類宣稱其對各種族均一視同仁地加諸負擔或施予利益。

最後，本院在 UJO 案所作高度分裂的判決 - 地方法院即幾乎毫無保留地依賴該判決，反對意見也明顯地相信應受其拘束 - ，亦無法反駁我們今天所認可的主張。UJO 案涉及紐約一個選區重劃方案的修訂，要求納入一個額外的少數族群占多數的選區，以回應司法部長依第五條之行政事前許可權（administrative preclearance）所做的否決。就此而言，該案與本案相當類似，但在其他方面這兩個案子則有相當大的差異。UJO 案的原告 - 猶太哈西德（Hasidic）教派社群的成員，被依紐約的選區重劃修正方案分割成兩個選區 - 並未主張該方案表面上看來是高度的不規則，以致於只能合理地認為其僅以種族為考量而對選民作隔離。的確，該案的事實尚不支持這樣的一個主張。三位大法官（大法官 White 主筆，大法官 Stevens、Rehnquist 參與）部分支持紐約之立法，完全是因為其符合傳統的選區劃分原則：

「我們認為 州得採合理的選區劃分原則，像是緊密性或人

口數相等，來創設一些選區，提供那些少數種族團體的成員，只要其有足夠數量的選票，且其住居地的態樣能提供創設該團體佔多數的選區的機會，使其能選出相當的代表，以避免少數族群持續地在選票上處於劣勢。」

就像多數大法官對訴狀的分析，UJO 案的原告提出了不同的主張：紐約的方案不被允許地“稀釋”他們的選舉力量。八位參與該判決的大法官中的五位，採取本院過去在選票稀釋案件的架構來解決此案。三位大法官則以紐約的法律「並未顯視其有對白人或其他任何種族為種族性的中傷或烙印」，及使白人選民享有超過其人口比例的席次為由，駁回原告的主張。另外兩位大法官認為該法並未減少或消滅少數團體的選舉力量，且依司法部的解釋，因為州的目的是為了符合選舉權法，「故得以反駁關於州的行為存有歧視白人之不公平目的跡象」。

地方法院接下來依據 UJO 案的這些部分來反駁原告的主張。我們認為，該法院用錯了分析方法。在涉及一個被認為從表面上看起來就不合理，以致於立刻抵觸種族平等原則的選區重劃方案，如同本案，UJO 的架構並不適用。UJO 案建構了一套標準，以判斷白人選

民在什麼情況下會構成違憲的選票稀釋，但其並未刻意去推翻 Gomillion 案或 Wright 案。該判決並未阻止白人選民(或其他任何種族的選民)在該選區劃分方案無足夠的正當性時，得提出經精密分析地區別主張，認為某選區劃分方案除認為是僅基於種族而無足夠的正當性基礎，以將選民劃分到不同的選區外，別無其他理由得予以合理地理解。因為原告在本案中已聲明了這樣的一個主張，地方法院駁回其訴求，顯然有所錯誤。

#### IV

大法官 Souter 批評，依增修條文第十四條對種族性畸形選區劃分採嚴格的審查標準並不適當，因為選區重劃“幾乎總是基於合法目的而將種族納入考量”。他辯稱，“一旦種族團體有利益上的共通性”，且“發生種族取向的集體投票行為”，“立法者即必須將種族納入考量”，以符合選舉權法。大法官 Souter 的說理是有瑕疵的。

本會期初，我們一致地再次確認種族取向的集體投票行為以及少數團體的政治凝聚力，不能以推定的方式，而必須特別在每個個案中加以證明，以確認選區重劃的方案確實違反第二條，稀釋了少數者

的選舉力量。當然，縱然在部分案例中可以發現到這種種族取向的集體投票行為或少數團體的政治凝聚力之存在，亦沒有理由就將所有種族性畸形選區劃分與其他種類的種族分類作不同的處理。大法官 Souter 明顯地將本案所涉及的種族性畸形選區劃分視為一種“善意的”種族歧視的特殊類型，而應適用較寬鬆的司法審查。然而，就像我們之前說過的，平等保護條款之所以要求對所有種族分類為嚴格審查的理由，是因為如果不是這麼做，法院將無法決定系爭歧視是否真的是“善意的”。因此，如果原告關於種族性畸形選區劃分的主張與發回更審（on remand）的要件不相矛盾，則地方法院必須決定地方下議院（General Assembly）的選區重劃方案是否滿足嚴格審查標準的要求。我們因此認定在選區重劃的案件中須採此種程度的審查標準。

被告的州認為，在其管轄範圍內為符合選舉權法而創設少數族群占多數的選區以符合選舉權法，係一種迫切的政府利益。為符合不論在解釋上及適用上均合憲而有效的聯邦反歧視法規，州確實有非常堅強的政府利益。但在增修條文第十四條檢驗的脈絡下，法院必須留意法律所允許者與法律所

要求者之間的差異。

舉例而言，在發回更審後，北卡羅萊納可能主張其採取修正方案，係為符合第五條之“反退化（nonretrogression）”原則，依該原則，一個選區變更的提議如果會導致“少數族群因無法有效行使其參政權，造成其地位的退化”，該變更將不被允許。在 Beer 案，我們認為一個以前未曾有過，嗣後經創設產生的少數族群占多數的選區重劃方案，符合第五條的要求，因為他有助於少數種族地位之提升。

雖然本院認定 Beer 案所涉及的選區重劃架構屬非退化，但卻未說該方案即因此得免除憲法的檢驗。但在本案，本院明示不去碰觸這個問題。的確，選舉權法及我們的判例法清楚的指出縱符合第五條的選區重劃方案，仍可能因違憲而被禁止。因此，我們並未基於 Beer 或我們其他關於第五條的案例，而授予有權管轄機關得以反退化為名，全權決定種族性畸形選區劃分。如果州未採避免退化之合理必要手段，則其選區重劃方案在經仔細審酌後，將被認為無法達到避免退化之目標。我們的結論得到 UJO 案中較多數意見的支持，該案的四位大法官認定紐約另外創設一個少數族群占多數的選區是合憲的，因為原告未能有效證明州

的作為“已超越了依 Beer 案之非退化原則，司法部長有權要求其得作為之範圍”。

本案，被告州辯稱地方下議院的修正方案雖不必然能避免退化，但可免於違反第二條而造成黑人選舉力量的稀釋，就像 *Thornburg v. Gingles* 案中所做的解釋。在 *Gingles* 案，本院審理北卡羅萊納州立法的複數席位選區方案。本院認定少數種族團體欲主張採用複數席位選區制構成第二條的選票稀釋，必須證明符合三個門檻要件：該少數團體「要夠大且在地理上要緊密連接，因而在單一席位的選區中可占有多數，」少數團體需具“政治上的凝聚力”，且「白人的多數選票經加總後，亦足以使其經常地擊敗少數族群偏愛的候選人。」我們已指出第二條所適用的同樣前提要件，亦得以之檢驗單一席位之選區。

原告堅稱州下議院的修正方案並未符合第二條的要求，它們批評州內的黑人人口分佈過於分散，以致於無法組成兩個具地理上緊密連接的黑人佔多數的選區，因而必須劃成第 12 選區所顯示的奇怪形狀，而且也沒有證據顯示黑人具政治上的凝聚力。他們亦批評最近黑人在選舉競爭中的勝利，顯示了北卡羅萊納的白人選民願意投

票給黑人候選人，原告指出黑人現已佔據州稽查員 (State Auditor)、北卡羅萊納眾議院議長、以及北卡羅萊納州教育委員會主席等職位。他們又指出，在 1990 年，一名黑人候選人在民主黨內聯邦參議員黨內提名的二輪決選中擊敗了白人對手，雖然他最後在大選中小負於共和黨的現任議員。原告進一步主張，如果第二條的確要求採納北卡羅萊納的修正方案，則第二條在此範圍內即屬違憲。這些論點以下將不會繼續討論，而這些問題仍未有定論，有賴於發回更審後由下級法院繼續審酌。

州被告相對地辯稱州下議院的方案是為了追求一個與選舉權法完全不同的迫切利益。我們先前已經承認了一個重要的政府利益，即為了消滅過去種族歧視所造成的後果。但政府必須要有「堅強的證據基礎，證明補救措施是有必要的」。

州被告提出兩個證據作為州下議院的堅強基礎，讓人相信在本案的情況下補救措施是必要的：司法部長依第五條之事前許可規定對北卡羅萊納的 40 個郡所課予之義務，以及 *Gingles* 地方法院發現在北卡羅萊納的政治體制中，存在長期官方的歧視，以及普遍存在的種族取向的集體投票行為。州被告

宣稱刻意創造少數族群占多數的選區是克服極端種族取向集體投票行為所造成影響的最適方法——且的確也是唯一有效的方法——。這個問題同樣不需要在這個訴訟階段做出判斷。然而，我們必須指出，在 UJO 案中只有三位大法官準備明示州在選舉權法的要求之外，對於減緩種族取向的集體投票行為所造成的影響，亦有重要的利益。且該三位大法官特別認為，基於種族考量的選區劃分，如為因應極端種族取向的集體投票行為，只有在州“採用合理的（sound）選區劃分原則”時，且也只有該受影響的種族團體，其“住居地之分佈型態提供了絕佳的機會，使他們得以創造由其占多數的選區”時，才是憲法所允許的。

## V

任何型式的種族分類，對我們的社會都會有造成長期性傷害的風險，它們強化了一種在我們的歷史不斷地上演，而潛藏在太多人心中的想法，就是每個個人應該基於其膚色而被評價。關於投票行為的種族分類更隱含著特別的危險，種族性畸形選區劃分，即使是為了補償的目的，仍可能分化我們，形成

各種種族間的鬥爭內訌；它可能將我們帶離在政治體制中，種族不再成為問題的目標——一個增修條文第十四條、第十五條蘊含的目標，且是整個國家持續嚮往的目標。基於上述理由，州立法所為基於種族考量的選區劃分，須採嚴格的司法審查標準。

本案，司法部長認為北卡羅萊納應可以在該州之中南部到東南部地區間創設第二個個合理密接的、少數族群占多數的選區，我們對於原告是否已成功地依增修條文第十四條挑戰這樣的一個選區劃分，並不表示意見，我們亦未判斷原告的訴求是否根據增修條文第十四條以外的憲法規定而為主張。今天我們只認定原告已依平等保護條款聲明其主張，宣稱北卡羅萊納的州下議院所採行的選區重劃架構表面上看來就過於不合理，以致於只能認為其是為了將選民依其種族劃分到不同的選區，而此一劃分亦缺乏足夠的正當性。如果此種族性畸形選區劃分的主張可以成立，地方法院必須進一步決定北卡羅萊納的方案是經仔細審酌，而符合迫切政府利益之要件。因此，我們駁回地方法院的判決，並將本案發回，以依本判決意見做更進一步的審理。

判決如上。

大法官 White 主筆，大法官 Blackmun 及 Stevens 參與之不同意見

本案的事實和 United Jewish Organizations of Williamsburgh, Inc. v. Carey 所呈現的事實完全相同，在該案中，本院駁回創設少數團體占多數的選區係屬違憲的主張，不論就其本身而言或基於為何要創設這樣一個選區的各種相關理由。特別有關的是，五位大法官說明道，白人占多數的成員不能似是而非地主張他們在政治過程中的影響力被不公平地抹煞了，或者說是州刻意要去抹煞，因此，他們認定原告無法依憲法平等保護條款請求救濟。基於同一理由，我支持地方法院於本案之情況下駁回原告之訴。

本院現今選擇不去推翻，而是迴避 UJO 案。其方法為掩飾兩案間明顯的相似性，而將焦點集中在表面上的差異性，尤其強調（明顯地不尋常）新設選區的形狀，且為這種行為想像出一個全新的動機。因為該論點僅限於這種例外情形始得適用，故也許不會實質地傷害州為了有利於少數族群所為選區重劃努力的正當性。然而，認為依北卡羅萊納的方案，既然白人在得票數與當選席次不相稱的國會議員選區中仍占多數，以及根

據該方案該州早已於內戰重建（Reconstruction）過後將其第一位黑人代表送進美國國會，故而該方案已侵害原告憲法上權利，這種看法完全是憑空想像而且背離既有的平等保護原則。因為找不到什麼好理由可以支持這兩種看法，我提出不同意見。

## I

### A

我不同意多數意見的理由，簡單地說，就是：原告並未提出可供裁判（cognizable）的訴求，因為他們未曾主張其受到可供裁判的傷害。到目前為止，我們只認可兩種類型的州選舉規定涉及憲法上的權利主張。第一種涉及對選舉權直接且徹底的剝奪，如採人頭稅或識字能力的測驗。明顯地，這一類型並未隱含於原告的主張中，因而我們亦無須進一步費神。第二種違憲規定的類型是因違反平等保護條款而「影響不同團體的政治力量」者。就後者而言，我們曾經堅持系爭政治或種族團體的成員須證明被質疑的政府行為，在目的及結果上，會不法地削減其在政治過程中的影響力。雖然此嚴格的要件限縮了得以成功起訴的數量，其仍

基於堅強的理由而被採用。

解釋的重心應擺在選區重劃程序的本質上。就像多數意見所理解的，「選區重劃與其他種類的州決策不同，因為在劃定選區界線時中，立法者總是意識到（aware of）種族，就像其意識到年齡、經濟狀況、宗教與政治信仰、以及其他許許多多人口統計上的因素。」在此脈絡下所謂的“意識到”，是“把它列入考慮”的簡稱，且幾乎毫無疑問的，立法者持續地在做以團體特徵－種族、族群、或其他相類者－為選舉預測這樣的事情。

就像種族取向的集體投票行為，地理區內的種族組成也是一種生活事實，而被廣泛認知為劃定選區界線的依據，這些立法者相當瞭解他們所創造的選區到底是白人還是黑人佔多數；且因選區內種族組成的關係，各個新選區自會做出這種選擇是無法避免的。（*Beer v. United States*, 425 U.S. 130 (1976)）

我們之前已說過，「瞭解沿著這一條而不是那一條街道劃定選區界線會產生怎樣的政治效果，並不需要特別的智慧。」因為欲在選區劃分的過程中徹底排除這些考量，是不切實際的，所以本院也沒有宣告所有刻意利用種族的方案均屬無效，反而是去探究它們所造

成的影響。

選區重劃方案也會反映團體的利益，且無可避免地含有為政黨利益的目的考量，一旦其發生後均允許司法的介入，將會造成不斷且難以控制的干擾。更進一步言，一個團體得以影響政治運作的力量，並不因一場選舉的失利而自動地消散。因此，我們曾要求一個可特定的團體，如欲提出一有效的畸形選區劃分的主張，不能僅止於舉證其在大選中失利。

在考量上述因素後，我們限縮這類主張得以有效成立之範圍，堅持必須提出「政治運作 無法平等地開放給系爭團體參與－因而其成員相較於同一選區的其他居民，較少有參與政治運作及依其選擇產生立法者的機會。」的確，就像大略檢視過去的一些判決後所顯示的，本院關於畸形選區劃分的案件都環繞著這個主題－不僅僅是因大選上的失利，重要的是在整個政治體系中被歧視了，這才是憲法所關心的。

在 *Whitcomb v. Chavis* 案，我們找不到證據證明黑人選民「比其他 居民較少有參與政治運作，以及依其選擇產生立法者的機會」，更一般地說，我們強調：

「僅僅因為某一或其他利益團體關切該選區的選舉結果後，發

現到自己的票數落後且未贏得任何立法部門的席次，如果沒有跡象顯示這部分的人口被拒絕參與政治體制，則不能作為請求憲法救濟的基礎。」

再一次，在 *White v. Regester* 案，同樣的標準被用來支持地方法院所為關於某選區重劃方案違憲的認定。墨裔美籍社區“自古至今的情況”，是處於一種文化及經濟上的邊陲地位，且立法機關亦無法反應該團體的利益，故得以證明墨裔美籍人士構成“被有效地排除在政治運作之外”，且“被不公平地排除以致於無法有效參與政治生活”。本院其他判決均遵循同樣的標準。

在 *Davis v. Bandemer* 案的相對多數意見中，我把我對這個問題的觀點做了一個總結。因為選區劃分無可避免地是利益團體政治的展現，且因為“影響政治運作的力量不僅止於贏得選舉”，故畸形選區劃分案件的問題在於“某特定團體是否被違憲地拒絕其有效影響政治運作的機會”，因此，只有在選舉制度對於特定選民有效影響政治運作之機會造成實質的傷害時，始被認為違反平等保護，針對這一點，我的意思是該團體必須提出“缺乏政治力以及無法被公平代表的有力指標”，這樣才能說其已

經“被根本地排除在政治運作的大門之外”。簡單地說，即使假設在劃定選區界線時考量種族（或政治）的因素，證明其具有歧視的結果仍是一個“門檻要件”，如果未提出，就沒有違反平等保護的問題，因而也不需要“去探究特定選區是否提出政府利益的問題”。

在提出選區重劃方案在目的及結果上具歧視性或不具歧視性這兩種主張間做區別，與將種族分類區分為“善意”與惡意者——就像多數意見提到的，這種分類方法本院一向對之抱持懷疑的態度——無關，而且，這個問題是關於以種族所做的分類是否藉由拒絕平等參與政治運作而歧視任何人。即使最不願意去支持基於種族所為救濟措失的本院同仁，也能理解這個因素的重要性。

## B

關於本院在今天之前所持的立場，最明顯的是表現在 *UJO* 案，因為它是最直接涉及這個問題點。本院對於該判決呈現“高度分裂”的現象，但這並不能轉移我們對 *UJO* 案中多數意見的注意力，其駁回了政府意圖創設少數團體占多數的選區有違憲法規範的主張。就像先前所說的，五位大法官



所採的觀點是，由於無法證明系爭方案的採納，在目的或結果上違法地削減了占多數的白人的選舉力量，因而不得主張增修條文第十四條。在與本院三位同仁聯名提出的意見書中，我證明了此一結論的正當性，說明如下：

「紐約刻意地在一些選區讓非白人形成多數，以增加在這些選區中選出非白人代表之機會，這是事實。然而，這並未阻止白人人口參與該郡之政治運作，且該方案亦未削減或不公平地排除白人的選舉力量。」

基於同樣的思考脈絡，大法官 Stewart 在其主筆並經大法官 Powell 參與的意見書中寫到：

「提訴者並未指陳種族之分類標準被用以作為拒絕其選舉權的依據，因而違反增補條款第十五條。他們未指陳選區重劃方案被用來當作一種“隔離的設計”；以削減或消滅一個少數階級或利益的選舉力量；或除此之外，尚侵害或限制受影響者參與政治運作的機會。」

不論採取哪一個公式，原告在本訴訟程序中均未能提出有效的主張，這是無可否認的。和紐約的那個案子一樣，有一些北卡羅萊納的次級行政區已阻礙了黑人公民

參政權的有效行使，因而違反選舉權法第 4、5 條。換句話說，北卡羅萊納已被國會發現，其「為達永久選舉歧視之唯一目的，即便是與聯邦法院的標準相左，仍採取創設各式各樣新規則的特別策略」，且因此「在未來“亦可能採取相同的方法，以逃避該法本身為彌補選舉歧視的救濟措施”。」就像紐約一案，北卡羅萊納未能提出令司法部長滿意的證明，即其選區重劃之提案不論在目的或結果上均未基於種族或膚色而剝奪其選舉權。司法部長認為有違第五條而為介入，可被“正確地視為”是“以行政上的手段認定該方案對少數種族構成歧視”。最後，就像紐約案，北卡羅萊納最終仍修正其方案及另外創設少數族群占多數的選區以為回應。

因為有這樣的一個背景，其容易讓人相信北卡羅萊納創設第二個少數團體占多數的選區的目的，是為了藉由“侵害或限制參與政治運作之機會”，以歧視多數團體的成員。該州則透過增加少數團體依其決定選出候選人的可能性，澄清其意圖，以回應司法部長認其違法之認定。我懷疑依本院關於平等保護案例的定義，這是否足以構成所謂的歧視性目的，亦即意圖使“選舉力量的不公平分配”

更加惡化。但即使假設它已構成，毫無疑問的，被告仍未主張必須具備的歧視性結果。白人佔了北卡羅萊納全部人口約 76%，以及全部達投票年齡人口的 79%，然而，依照州的方案，他們仍在十二個國會議員選區中的十個選區（或 83%）佔有選票上的多數，雖然他們可能不滿意於投票給一個不會當選的候選人 – 很多人都會有這種感受，包括相當少數的少數族群選民 – ，但他們當然不能抱怨這種歧視性待遇。

## II

多數意見試圖藉由想像在此之前所未曾有過的憲法上主張的類型，以區別本案與 UJO 之不同。依其所言，UJO 案提出了一套標準，依該標準，白人可以主張選票稀釋構成違憲，在判決中，並沒有排除白人選民（或其他種族的選民）得提出經精細分析後應予區別的主張，即某選區重劃方案，除認為僅係基於種族而無足夠的正當性基礎，以將人民劃分到不同的選區外，別無其他理由得予以合理理解。UJO 案並未支持此一區分，且本院引為判決依據的這些案例，同樣不支持這種見解，更重要的是，多數所提的意見根本經不起

分析。其理論的邏輯指出，以劃定奇怪形狀界線而為“隔離”的具種族考量的選區劃分，與以其他方式影響族群的具種族考量的選區重劃，有本質上的不同。這種區分是沒有根據的。

### A

（分析本案與相關先例之異同，略）

### B

因缺乏本院先例的支持，多數意見主張的新類型亦毫無道理。我對該理論的理解是，透過劃定「奇怪的」界線以利用種族“隔離”選民的這種選區重劃方案是有害的，但如果是基於種族把選民分配到不同的選區則否，因為前者“與政治上之種族隔離同樣的令人不悅”。這種區分是站不住腳的。

種族性畸形選區劃分有各種不同的變化：全境不分區選舉制；將少數團體劃歸不同的選區，“使其無法在任何一個選區形成多數”，或是一般所瞭解的“分餽（cracking）”；將大量少數族群人口集中區“堆疊（stacking）”，放到數量更多的白人人口中；以及

最後，“將少數族群選民集中於一些選區，讓他們在這些選區中形成極端的多數”，亦稱之為“包裹（packing）”。在每一個例子，種族都被立法者有意識地為選舉目的所利用；在每一個例子，我們均要求質疑選區界線的原告負擔證明該方案有意且實際上會排除某一特定種族團體參與政治運作。

顯然地，當透過劃定奇怪形狀的界線而為選區的“隔離”時，就不是這麼回事。在系爭案件，我們被告知不再需要做這樣的證明。相反的，州必須舉證推翻其係將種族納入考量的主張，我認為這就和立法者考量族群、宗教、及其他團體特徵時一樣，是我們早已將之視為理所當然的事實。多數意見部分的解釋方法，也許和其情緒上受到諸如“隔離”或“政治上的分離主義”等字眼的煽動有關，但我擔心今天多數意見不嚴謹且不精確的使用這些字眼，會引導到錯誤的方向。在“隔離”的案件中所為關於隔離的考量，與其他涉及種族考量的選區劃分案件並無任何不同；更進一步言，從受影響團體的觀點而言，界線的劃定都是以類似的方式進行。一個“隔離”的方案因與其他各式各樣的畸形選區劃分在功能上難以分辨，故我們應與過去對原告所要求的相一致：證明在目的與效

果上具歧視性。

多數意見另一個關於其結論的解釋，和其對於不規則形狀選區同時感到不快與疑惑有關。由於缺乏緊密性與連續性，就像奇怪的選區線，明顯地是有助於認定可能構成某種型式畸形選區劃分（種族性或其他）且“可能不太對勁”的指標，但他們卻沒有想過，地理上的分區及緊密性經常是伴隨政黨的畸形選區劃分而生。

但儘管選區的不規則性也許為可能存在的畸形選區劃分提供強烈的指標，但該不規則性所代表的意涵也僅止於此而已，特別是其不影響該方案最終是否違反憲法的判斷。如果有兩個同樣基於種族的理由而劃定的選區，其中一個不會因為其狀似蛇形而將造成較大的傷害，至少到目前為止就憲法而言是這麼回事，而且也沒有證據顯示這會對種族會造成不同程度的衝擊。多數意見的不同觀點由於承認「緊密性或連接性從未被認為在州的選區立法事項上，構成一個獨立的、屬聯邦憲法上的要件」，而令人更加疑惑。這種觀點同樣是目光短淺的，因為一個形狀規則的選區，與一個奇怪形狀的選區，同樣能有效地劃出具種族歧視目的的畸形選區。如果將焦點擺在外觀，而非其所造成的衝擊，多數意見

「一開始就把注意力投射到錯誤的方向-落在表面上的形狀與大小的問題,而未注意到選區組成的政治現實。」

依照多數意見的說法,其所採的分析方法僅限於涉及不尋常形狀選區的案件得以適用,然而這將毫無必要地阻礙州有意嘗試確保至少有一些少數族群代表得以當選的空間,在少數族群人口於地理上散佈各地的區域,事實確是如此,同樣的,在少數族群人口雖非散佈各地,但基於其他非關種族的理由 - 如保障現任者 -, 州將寧可不在其最“明顯”的地方創設少數團體占多數的選區。就像本案所涉及的,當創設一個少數團體占多數的選區並不會不公平地減少其他團體的選舉力量時,憲法並不會肯認,更不會允許阻擾這種作法的障礙存在。我們在 Gaffney 案時同樣說過:

憲法並不允許法院得以在可容許的人口分佈限制內,宣告一個州的方案為無效,因為它所要做的,不是去縮減或消滅任何團體或政黨的政治力量,而是去承認它,並透過選區劃分的方式,提供州的立法殿堂一個大致上符合比例性的代表分佈。412 U.S., at 754.

### III

雖然我不同意原告的訴求係屬法院審判權限內事項之主張,但本院關於該案所要求之審查標準的討論,值得作一些評論。我不懷疑州依據選舉權法行事明顯地構成迫切的利益。在此,司法部長之所以反對州的方案,理由在於州以看來像是藉口的理由,而不規劃第二個少數團體占多數的選區。北卡羅萊納最終選擇了劃定第二個選區,反而不是去挑戰司法部長的見解。就像 UJO 案所說的,州是可以這麼做的。

本院多數意見在好像同意這個立場的同時,又警告州重劃選區的作法必須“仔細審酌”,以使其所追求的利益與該法相合致。然而,北卡羅萊納的作為早已經精確的審酌,而達司法部長對先前方案所提反對意見之標準,對我而言這是再明白不過的。因此,即便接受多數意見在本案中的基本論證方法,我亦認為完全沒有發回更審之必要。

更進一步言,我也不知道它到底想要怎樣操作這個標準。創造一個不規則的少數團體占多數的選區,會比創造一個緊密但卻傷害其他州利益的選區,如為了保護現任者或為了代表人口已外移的鄉村

利益，須要更加的“仔細審酌”嗎？在下列兩個選項中 - 創設兩個會影響少數團體的選區或創設一個少數團體占多數的選區 - 其中一個須經“仔細審酌”，而另一個不用？一旦司法部長發現選區重劃的變更提案剝奪少數族群的選舉權，因而違反第五條之禁止退化原則，這時所謂的“仔細審酌”僅意指州所能做的最多只是維持現狀嗎？或事實上它可以繼續維持該變更，並同時試圖再以其他方法去強化少數團體的選舉力量？這個簡單的例子只是開始點到多數意見所採標準所產生的問題的表面，但其已足以顯示這是一個與憲法上權利侵害之衡量完全不同的判斷標準，因而根本是無法操做的。就此而言，州對於救濟少數團體選票稀釋所做的努力，完全有別於一般所稱的“優惠性差別待遇”，如果沒有其他的種族團體受害，對於因違反選舉權法所為的救濟就不會涉及優惠性的待遇，反而是會涉及試圖平等對待以及提供少數團體的選民在政治運作過程中有一個有效的發聲管道。可以肯定的是，此時憲法上的平等保護條款並不會成為一個障礙。

#### IV

因為我不同意原告之主張構成平等保護的違反，且因為上訴法院相當有自信地依循本院的先例，故提出不同意見，肯定下級法院的判決。

#### 大法官 Blackmun 之不同意見書

我參與大法官 White 的不同意見，但我不參與他對於 United Jewish Organizations of Williamsburgh, Inc. v. Carey 案所表示之意見的第四部分，因為我覺得就本案判決而言，這個“多餘的部分”是不必要的。然而，我同意劃分選區時，有意識的利用種族並不違反平等保護條款，除非該選區重劃方案會使某特定團體無法平等參與政治運作，或過度地削減其選舉力量。特別諷刺的是，今天多數意見選擇要予以廢棄的法律，以及第一次承認這種經“精密分析後而加以區別”的憲法主張，是因白人對這部曾於內戰重建後第一次將黑人代表送進國會的北卡羅萊納方案的合憲性加以質疑後所提出來的。我提不同意見。

#### 大法官 Stevens 之不同意見書

依據大法官 White 所提出的理由，地方法院的判決應予維持。我另外再加兩點理由強調本案的兩個重要的事實是毫無爭議的：第

一，第十二選區的形狀是如此奇怪，以致於其一定是為了有利或不利於某特定選民組成的團體之目的而劃定；以及第二，不論其形狀為何，這樣劃選區的目的是為了有助於北卡羅萊納選出其第二位黑人代表。

這些毫無爭議，但本院多數意見卻不斷地加以證明的事實，涉及三個憲法問題：關於州應如何劃定其選區，憲法是否要求須符合連續性或完整性的要件？平等保護條款是否禁止州劃定選區界線，以有助於選出隸屬特定團體之選民所支持的成員？以及最後，如果第二個問題的答案大致上是“否”，如該團體是因其屬種族性團體而享有優惠，則答案會有不同嗎？由於我對於這些問題已做過詳盡地說明，因此只簡單地解釋為何我對每個問題的答案均採否定見解。

第一個問題簡單，完整性與連續性並非獨立的憲法要件，且本院多數的意見（儘管其對第十二選區的形狀做了許多的說明）亦未採不同見解。這種奇怪且粗略的選區界線之所以存在，有強而有力證據顯示其背後另有其他目的——經常是為了控制選區劃分的程序以有利於政黨之目的。在缺乏其他證據證明有惡意意圖的案件中，這種證據將會很有用。然而，在本案，我

們知道立法者的目的在於：北卡羅萊納的立法者劃定第十二選區的目的，是為了讓非裔美籍的選民形成多數，因此關於選區形狀的證據雖然具有說服力，但它仍應經累積多數證據後予以綜合判斷，而且與我們的目的無關。

至於第二個問題，我相信當州創設像在 *Karcher v. Daggett* 案這種奇怪的選區界線時，係違反平等保護條款，而在 *Gomillion v. Lightfoot* 案，其唯一的目的更是為了使少數團體的成員更難贏得選舉。當一個在選舉過程中有影響力的團體僅為了犧牲其他較弱勢的團體以加強其自身的政治力量，而劃定選區界線時，即損及政府應公平施政的義務。然而，如果是為了使因長期在州立法機關中未能有足夠代表以致於缺乏力量的團體成員能夠形成多數——不論該團體是基於政治立場、基於共同的經濟利益、或基於宗教、族群、或種族等特徵而結合，則不違反該義務。合憲與違憲畸形選區劃分的差別，與其是否基於哪些團體受到影響的假設無關，而是基於其目的是否是為了使控制選區劃分程序之團體得以犧牲其他少數團體以強化自身力量，以及得因此擴大選舉力量的不公平分佈。假設隸屬特定少數團體的人（不管他們是

因其隸屬於某政黨、宗教、族群團體、或種族而結合)均會循著某種特定的設計去投票,而該制度又是為了嘉惠於該團體時,並不會有任何違憲之問題。政治人物總是依賴某種假設,認為當他們劃定新的選區界線時,隸屬特定團體的人可能會尋這種特定的方式投票,而我不相信這種存在於當下的看法,在未來會有任何的改變。

最後,我們必須要問,是否其他原可被允許,為有利於未被充分代表的少數團體的選區重劃,在所謂的少數團體是指種族時,會變成不被允許。今天本院多數意見對這個問題給予肯定的答案,而這個答案是錯的,如果為了提供鄉下選民、工會成員、哈西德猶太人、波蘭裔美國人、或為共和黨員有足夠的代表而劃定界線是被允許的,則有必要循序認為應允許此種少數團體享有相同之對待,畢竟因為他們在美國歷史上的悲慘遭遇,才會有平等保護條款之誕生。因之一個相反的結論只會被認為是違反常理的。

#### 大法官 Souter 之不同意見書

今天,本院認識到一個新的審查依據,即如州的選區重劃方案的外型“非常奇怪”,以致於其「這麼做除認為是僅基於種族而無足夠

的正當性基礎,以將選民劃分到不同的選區外,別無其他理由得予以合理地理解」時,則適用嚴格的審查標準。在我看來,本院多數意見決定把這一小範圍的案例區隔出來適用嚴格審查標準,以取代習慣上用以處理基於種族而為選區劃分的歧視案件的審查標準,而與我們過去的判決做不同的處理,這是沒有正當根據的。

#### I

一直到今天,本院對於涉及選區劃分的平等保護主張,與其他類型政府行為的平等保護主張,採不同的分析方式,而在轉向不同的分析方式前,對這種選區劃分與州可能有意識地考量種族的其他特殊情況間的相關性作一理解,是有幫助的。不同於其他我們曾強調過當州有意識的運用種族時的情況,在各種族人口聚居的地方,欲決定選區應如何劃分,幾乎總是需要一些種族的考量作為立法理由。一旦種族團體的成員有利益上的共通性,而得以納入我們所討論的諸如“少數者的選舉力量”和“少數者選票的稀釋”等概念所處理的事項,以及一旦種族取向的集體投票行為發生,立法者即必須將種族納入考量,其目的在於避免

少數者的選舉力量在其所採納的選區劃分方案中被稀釋掉。吾人不必跳脫選舉權法做思考就可以理解這麼做是必要的，且我們必須肯認為了要符合該法，種族因素應在憲法所容許的範圍內被納入考量。

劃分選區與大部分其他以種族為指標的政府決定間的第二個不同，在於其他以種族為標準的決定，經常是在利用種族以嘉惠於某人，其結果必然造成犧牲不同種族的某個成員為代價的情況下發生。因此，舉例而言，基於種族而給予政府合約，其結果是基於種族之理由排除某些公司參與競爭，且當種族被用以決定解雇哪些資深者應被取代，則必定有些人將被解雇而其他人則獲得錄用。同樣的原則在選舉法規中非選區劃分的事項上，其基於種族之歧視造成受到不利益的選民因被排除於選舉競爭且未得到相對的補償而處於劣勢時，亦有適用。

相反的，在選區劃分上，僅僅將某個個人置於其中一個選區而非另一個，並未因此而否定任何人的權利或利益，或將該權利或利益授予他人，所有的公民仍得登記、投票、且被代表。不論在哪一個選區，每個選民均有權在其選區投票，且選舉的結果將產生該選民的代表，就像我們曾說的，某人不會

僅僅因為其所支持的候選人在選舉中失利，或因為其所隸屬的某個團體（包括種族團體）最終由該團體外的人所代表，即認為其憲法上的權利受到侵害，當然，某人選票的影響力可能多多少少會受到同一選區其他人的利益所左右，且我們的先例亦承認同一種族的成員往往有共同的利益此一現實狀況，“稀釋”因而並不是指選區劃分決定造成個人的政治力量被孤立的效果，而是指某個團體的政治力量受到孤立。這就是為什麼某個選民被劃歸到某個選區，即使是基於種族的考量，並不會減少該個人作為一個選民所具有的影響力。

## II

我們對於選區劃分及非選區劃分事項中關於平等保護所採取的不同處理方式，反映出這些差異。如果州在一些會立刻發動至少較高度審查標準（本院每位同仁在此議題上都同意，即使在為符合一些可允許的政府利益而設計以種族而基礎的分類，亦須適用此審查標準）的事件類型中利用種族，往往會有不利益結果或非法目的伴隨而來的特別巧合。然而，當社區是各種族混雜時，也許是因為在選區劃分決定中合法的考量種族，在



選舉權法的要求下經常是無可避免的，也因為其不至於減少任何人的政治影響力，故我們在基於種族所為的選區劃分決定並未採取適用此一常用的較高度的“審查”標準。可以確定的是，就像本院多數意見所說的，在這些案件中適用嚴格的審查標準在邏輯上是有可能的（以及肯定這些利用種族的作法是被允許的），但就因為在選區劃分中利用種族經常是憲法所允許的，例如為符合選舉權法而考量種族（與為彌補因違反該法或憲法所為的種族考量並不相同），則由本院提出經增修條文第十四條嚴格檢證後所承認的特殊結果，以認定怎樣的利用是不被允許的，似乎更為適當。依據我們的先例，為達到增修條文第十四條所要達到的救助目的，一般而言會有一個要求，即在選區劃分的目的及結果上必須降低某個選民相較於其作為某個團體的成員所可能得以享有的影響力。White 大法官在其不同意中提出了我們過去使用的公式，以及關於稀釋選票方法的一般分類。

使用這種方法的結果是，一旦提出系爭選區劃分決定在目的及結果上落入這些類型之一時，即無任何必要再進一步尋找“審查標準”，如果能提出一個可供裁判的法律上傷害，像是選票稀釋或剝奪

在選舉過程中參與的權利，該選區劃分方案即違反增修條文第十四條，依照這個方法，如缺乏這種可供裁判的法律上傷害之主張，就沒有必要為進一步的審查，因為畸形選區劃分的主張如缺乏受到傷害的要素是無法成立的，如果得以證明選票被稀釋了，亦無需為更進一步之違憲審查；從未有認為說這種利用種族的行為，不論依任何型式的審查標準均得予以正當化，因為選舉權的稀釋不會說是為了要達成什麼樣的政府目的。

因此，對平等保護的分析採用兩種不同的方法，一種針對選區劃分，一種針對所有其他類型的州政府決定，在理論上並沒有不一致。也因為這兩種類型間的不同，故以增修條文第十四條來處理選區劃分法，就其本身而言，亦不會有被誤認為是在暗示關於“善意”的種族歧視，或關於應以團體而非以個人為保護對象，或關於採用嚴格或較高度審查標準的適當性等增修條文第十四條的議題上，欲提出普遍適用之審查標準的危險。

### III

本院多數意見顯然接受這個看法，且其並無意以任何方式破壞規範選票稀釋的法律，相反

的,本院多數意見創設了一種新的“經精密分析後的區分”之因果關係,其原則性要素為選區劃分方案“表面上看來就如此奇怪”,或“表面上看來就不合理”,或“表面上看來就極端地不規則”,以致於其“除認為僅係基於種族而無足夠的正當性基礎,以將人民隔離成不同的選區外,別無其他理由得予以合理地理解”,本院多數意見認為,提出此一要素即足以構成增修條文第十四條所承認得提供其救濟之主張,而無須進一步主張其受到傷害。

其可能的結果是此種因果關係之提出,因為在要件上很難滿足,故最終將導致本案脫離常軌。本案系爭選區的形狀的確是相當奇怪,以致於幾乎沒有其他案例有可能引用本院多數意見關於不允許利用種族的明確意涵,其因此亦可能造成另一種結果,即如果原告的主張“不相衝突”時,則幾乎沒有選區劃分的案件有可能適用本院多數意見所主張在審理時所應採的嚴格審查標準。

然而,在那些此種因果關係經充分提出的案件中,國家將必須證明其將種族納入考量的決定是為符合嚴格的政府利益的要求,且其以種族為區別的標準須經仔細審

酌後認為有助於該利益之達成,同時,在其他選區劃分的案例,仍有必要提出並證明造成特別的間接傷害,如果未能證明有此傷害存在,則種族之利用只有在顯示並不是為了要達成什麼樣的合法政府目的時,才可能會被宣告無效。

本院並未提出何以對於奇怪選區主張此一狹隘類型,應與其他選區劃分主張以不同的方法加以處理的適當理由,我唯一能想像得到的正當理由是為了要維持“完整選區原則”,像是緊密性與接續性。但就像 White 大法官指出來的,以及本院多數意見所瞭解的,我們一向認定這些原則並非憲法上必要的,故而結果是今天本院多數意見所建構的這套特殊的憲法制度,將因根本沒有這些原則的存在而無任何的正當性。因為多數意見在毫無任何正當基礎之下,背離了一般而言係根據我們先前案例所持續用以處理選區劃分案的原則,故我不會把這樣一個案件中的種族性畸形選區劃分的概念,從因選票稀釋而造成傷害的概念中解放出來,以適用於我們現在所處理的這個看似罪大惡極選區劃分案。由於沒有主張受有此種傷害,故我肯定地方法院的判決。

謹提不同意見如上。