

# 美國總統公費選舉之立法沿革、 法律規定及其合憲性之研究\*

焦 興 鎧\*\*

## 第一章 緒 論

### 一、背景說明

爲避免私人或利益團體之金錢介入選舉，而對民主政治之運作，產生不當之影響，美國對選舉經費制度（campaign finances），設有極嚴格之法律規範。以聯邦級選舉（federal elections）<sup>1</sup>而言，由於早期制定之聯邦不正當活動法（Federal Corrupt Practices Acts），並不足以遏阻金元政治之弊端，國會乃在一九七一年，另行制定聯邦競選法（Federal Election Campaign Act of 1971）<sup>2</sup>，以期能對候選人之選舉經費，作更嚴格之管制。該法在一九七四年，一九七六年及一九七九年曾歷經三次重大修正<sup>3</sup>，對選舉活動中有關選舉捐贈（contributions）之限制，選舉開銷（expenditures）之限制，以及申報與公開

\* 作者感謝鄭哲民博士之評論與指正。

\*\* 中央研究院美國文化研究所助理研究員。

<sup>1</sup> 所謂聯邦級選舉，一九六四年之民權法案（Civil Rights Act of 1964）第一〇一條曾加明定，是指有關選舉總統或副總統，總統或副總統之選舉人（Electors），國會參眾兩院議員之任何大選、特選及初選而言。

<sup>2</sup> Public Law 92-225, 86 Stat. 3.

<sup>3</sup> 聯邦競選法三次修正，均與選舉經費之管制，有相當之關聯，其詳可參見拙撰美國選舉訴訟判例之研究（一九七七年～一九七九年）一文，載美國研究，第十一卷第一期（民國七十年三月）第三頁至第六頁之說明。

(reporting and disclosure) 選舉經費來源等事項，均設有極週密之規定，現已成為規範聯邦選舉活動最重要之法律依據。然而，這些對選舉經費加以限制之條款，在本質上，多屬消極性質<sup>4</sup>。為求積極防杜私人或利益團體之金錢，在選舉過程 (electoral process) 中，繼續扮演重要角色，以及對籌款能力薄弱之候選人，提供公平參與競選之機會，乃有所謂公費選舉制度 (public financing or public funding of elections) 之產生。

公費選舉一詞，顧名思義是針對私費選舉(private financing) 而言，關於其確切之定義為何，甚難作統一之說明，但其最廣義之解釋，應是指「候選人參與競選活動之全部或部份費用，由國家經由法定之程序，以政府補助之方式加以負擔」<sup>5</sup>。這種以公費來補貼政治活動之情形，在民主先進國家，是相當普遍之現象，至於補助之方式，有由政府直接以金錢補貼者(例如德國)，亦有由政府就某些選舉事項，提供免費服務者（例如英國、日本等），或有兼採兩種補助方式者(例如法國、瑞典等)。在美國，對聯邦級選舉活動，提供公費補助之構想，雖可遠溯自本世紀初期，老羅斯福總統 (President T. Roosevelt) 之主張，但是由國會直接以立法程序，來促使這種制度之實際施行，則是相當晚近之事(有關公費選舉制度之詳細立法沿革，將在本文第二章說明)。在一九六六年，由於詹森總統之支持，以及朗恩參議員 (Sen. R. Long) 之努力，國會首次在修正外國投資人稅法 (Foreign Investors Tax Act) 時，制定一九六六年總統選舉活動基金法 (Presidential Election Campaign Fund Act of 1966)<sup>6</sup>，規定以納稅義務人所特別指定之所得稅款成立基金，透過國會之撥款，對參與總統選舉之各政黨提供補助。然而，這

<sup>4</sup> 參見 D. D. Polkby, "Buckley v. Valeo: The Special Nature of Political Speech", 文載 *The Supreme Court Review* 1976, at p.2.

<sup>5</sup> 關於此點，可參見荆仁知主編：《公職候選人競選經費之研究》(中央選舉委員會印行)，民國七十一一年六月，第一九五頁之說明。

<sup>6</sup> Public Law 89-809, 80 Stat. 1587。

項法律制定後不及七個月，即因其他國會議員之反對，而告暫緩施行。

國會在一九七一年，除制定前述之聯邦競選法，以求進一步規範聯邦選舉活動外，又對一九五四年之國內稅收條例(Internal Revenue Code of 1954) 加以修正，增設一項副標題H (Subtitle H)<sup>7</sup>，重新設立總統選舉活動基金，而仍以納稅義務人所指定之所得稅款，對參與總統大選 (general election) 之主要政黨 (major parties)，次要政黨 (minor parties) 及新政黨 (new parties) 之候選人，提供公費補助。

一九七四年，國會在制定一九七四年聯邦競選法修正案 (Federal Election Campaign Act Amendments of 1974)<sup>8</sup> 之同時，在同一修正案中，又增設了對總統選舉之政黨提名大會 (nominating conventions) 及初選 (primary elections) 活動，提供公費補助之規定。然而，國會在此次修正中，由於部份國會議員之極力反對，並未能如鼓吹公費制度者之期望，將該項制度之實施，擴展至國會議員之選舉活動。

就在一九七四年聯邦競選法修正案正式生效 (一九七五年一月一日) 之次日，紐約州之巴克萊參議員(Sen. L. J. Buckley)，即聯合其他個人與團體，利用該修正案第三一五條(a)項所規定之特別司法審查 (judicial review) 條款，向哥倫比亞特區之聯邦地方法院提起訴訟，控告整個一九七四年聯邦競選法修正案，一九七一年聯邦競選法，及一九七一年國內稅收條例修正案 (即副標題H) 之重要條款，均屬違憲，此即著名之巴克萊控訴衛里歐 (Buckley v. Valeo) 案。該案歷經一整年之纏訟後，聯邦最高法院在一九七六年一月卅日作成判決，除宣佈部份有關選舉開銷之限制條款，及聯邦選舉委員會 (Federal Election Commission: FEC) 之組成方式違憲外，維持了其他大部份有

<sup>7</sup> 該修正案之正式全名為：Presidential Election Campaign Fund Act of 1971, Public Law 92-178, 85 Stat. 562。

<sup>8</sup> Public Law 93-443, 88 Stat. 1263。

關選舉經費之條款，而且，肯定了關於總統選舉公費補助制度之合憲性（constitutionality），至此，此項制度在一九七六年總統大選時具體實施一事，殆已不成疑問。

聯邦最高法院此項判決，適值該年總統選舉展開序幕之時<sup>9</sup>，由於法院判決聯邦選舉委員會之組成方式違憲，因此，該委員會勢將無法依據一九七四年聯邦競選法修正案之規定，對參與初選活動之總統候選人，提供公費補助。從而，國會不得不在同年二月，積極展開對一九七四年聯邦競選法修正案之重新修正，以求能符合聯邦最高法院之要求。同年四月，一九七六年聯邦競選法修正案（Federal Election Campaign Act Amendments of 1976）<sup>10</sup>正式公布實施，該修正案，除針對聯邦最高法院宣布違憲之聯邦競選法條款，作大幅度修改外，並對總統選舉公費補助制度，作局部之配合修正（其詳可參見本文第六章結論之說明）。在同年舉行之總統選舉中，幾乎各主要政黨之候選人，均選擇接受公費補助<sup>11</sup>，而民主黨總統候選人卡特（Jimmy Carter），更成為美國歷史上第一位藉公費補助之助入主白宮之總統。<sup>11A</sup>

在一九七九年十二月，國會又通過一九七九年聯邦競選法修正案（Federal Election Campaign Act Amendments of 1979）<sup>12</sup>，然對有關總統選舉公費補助部份，僅作局部之修改而已（其詳亦可參見本文第六章結論之說明）。在同年之總統選舉時，各主要政黨之候選人，均又選擇接受公費之補助，由此可見，對

<sup>9</sup> 在同年二月廿四日，新罕布夏州（New Hampshire）之總統初選活動，即為該年之總統選舉活動展開序幕。

<sup>10</sup> Public Law 94-283, 90 Stat. 475。有關此修正案之簡略制定過程，可參見“Court Decision Forces New Campaign Law”一文，載 *Congressional Quarterly Almanac* (1976), pp.459-471。

<sup>11</sup> 唯一例外者，是德州前州長康納利（J. B. Connally），他選擇完全自費選舉，但在共和黨之初選中即告失利，其詳可參見 H. E. Alexander, *Finanining the 1976 Election* (Washington D. C.: Congressional Quarterly Press), 1979, at pp.300-301。

<sup>11A</sup> 關於卡特接受公費補助之詳細情形，可參見 *ibid.* at pp. 231-247, pp.344-346 及 p.358 說明。

<sup>12</sup> Public Law 96-187, 93 Stat. 1339。

總統選舉給予公費補助之制度，在美國已能為候選人及選民所共同接受，而成為一種必然之趨勢。

## 二、研究方法

本文對美國總統公費選舉制度之研究，是分兩大方向進行，即：總統公費選舉之法律規範制度，以及在 *Buckley v. Valeo* 一案，聯邦各級法院對該項制度之合憲性如何所作之判決。在研究過程中，由於資料處理之方式不同，因此，本文針對這兩項問題之研究方法亦有區別。

在總統公費選舉之法律規範方面，本文主要是採用敘述性（descriptive）方式加以處理，亦即依據規範總統公費選舉法規制定期日之先後，依序分別說明各該法規之立法目的，制定過程，及其重要規定條款等事項。所以採取這種方式，主要是因為由本文立法沿革一章之說明中，可以發現由於贊成或反對實施公費選舉制度者，所持之觀點相當歧異，因此，這些法規大多是總統（行政）與國會（立法）間，以及國會內部民主黨與共和黨間激烈抗衡下之產物，從而，在早期，其制定通常並未能完全遵循正常之立法程序進行。例如前述首創總統公費選舉制度之一九六六年總統競選活動基金法之制定，是贊成實施公費制度之國會議員，利用參眾兩院修正一九六六年外國投資人稅法時加入。而在一九六七年決定暫緩實施此項制度，也是在該年修正一九五四年國內稅收條例中，有關投資貸款（investment credit）及加速折舊（accelerated depreciation）之規定時被加入。在一九七一年重新修正國內稅收條例，以便再度對總統選舉實施公費補助制度，以及嗣後在一九七三年修正最高聯邦債法（Debt Ceiling Act）時，取消一九七一年修正之國內稅收條例中，所作納稅義務人得特別指定某特定政黨之總統候選人，為其受款人之規定（其詳後述）等，均屬贊成實施公費選舉制度之國會議員，

利用修改某項重要法律之機會，將毫不相干之規範公費選舉事項之條款（俗稱rider）加入，以便完成立法程序，藉以達成實施此項制度目的之適例。即使在一九七四年全盤改革該國選舉經費，而對一九七一年聯邦競選法加以修訂時，國會兩院對於公費選舉制度，應否擴及至國會議員選舉（congressional elections）一事，直到該修正案完成立法程序，而提出參眾兩院協調會議報告（conference report）之前夕，仍是爭執不休。在這種錯綜複雜之情形下，本文採用敍述性之方式，分別說明這些法規之立法目的，制定過程及重要規定條款等，可說較能兼顧傳統上，分析與解釋某項特定法規所採取之目的論方法（teleological method）（尋求該法規之規範目的），歷史性方法（historical method）（尋求該法規之立法經過）及系統性方法（systematic method）（尋求該法規與其他相關法規間之關聯）之優點，如此處理，或有助於對美國整個總統公費選舉之法律規範制度，有一較完整之概念。

至於對聯邦各級法院在 *Buckley v. Valeo* 一案，就總統公費選舉之法律規範，是否具有合憲性所作判決之研究，本文主要是採用案例研究（case studies）之方式。在說明每一級聯邦法院之判決時，是依下列順序處理：首先是扼要敍述訟爭經過，以及所涉及之憲法爭點（constitutional issues），以期明瞭整個案情。其次，國會在制定規範總統公費選舉之法律時，曾特別設定一套司法審查（judicial review）程序，期能儘早確定相關條款之合憲性，以避免日後實施之困擾。然而，這些條文有明顯不一致之處（參見本文第三章第卅一頁之說明），因此，聯邦各級法院，在作實質之審理前，即發生本案是否應屬聯邦憲法第三條中所指一項案件或爭端（a case or controversy）之間題。為求明瞭該國法院行使司法審查權能之界限，本文對聯邦各級法院就這種管轄權（jurisdiction）問題之裁判，均設法做較詳盡之說明。第三，是詳細析述聯邦各級法院對規範總統公費選舉之法律規定是否合憲之判決及理由。第四，為配合能在一九

七六年總統選舉時，及早實施公費選舉制度，聯邦上訴法院與聯邦最高法院，對本案之實質判決，均是以法庭意見(*per curiam*)之式方為之，以避免不必要之遲延<sup>13</sup>，但兩院之法官，對法院這些法庭意見，亦均有反對意見(dissenting opinions)提出，本文對這些反對意見，亦分別加以說明，藉以反映贊成或反對實施總統選舉公費補助制度之觀念意識。最後，在本文之結論中，列有綜合評論一項，以闡述該國法界人士，對聯邦法院此項有關總統公費選舉制度合憲性判決之評論，同時，並說明此項判決，對下級法院判決之影響等。此外，如前所述，在 *Buckley v. Valeo* 一案判決後，國會在對聯邦競選法嗣後兩次修正中，對總統公費選舉制度之規定，均有局部之增刪，本文亦將一併討論，以便得窺整個制度之全貌。至於公費選舉制度，對該國一九七六年及一九八〇年總統選舉之實際影響如何<sup>14</sup>，以及有關公費選舉制度，應否擴大實施範圍至國會議員選舉之爭議等事項，因其研究應屬政治學之範疇，故本文將不多加討論。

### 三、研究資料

本文之主要參考資料，共可區分為三大部份：第一，與總統公費選舉制度有關之各項聯邦選舉法規；第二，聯邦各級法院在 *Buckley v. Valeo* 一案中，對有關總統公費選舉制度合憲性之判決及其他相關之判決；及第三，該國討論公費選舉制度之專書與專門論著。這些資料，都是取材自中央研究院美國文化研究所

<sup>13</sup> 關於此點，參見 A. J. Rosenthal, "The Constitution and Campaign Finance Regulation after *Buckley v. Valeo*," *Annals, AAPSS* 425 (May, 1976), at p.129。

<sup>14</sup> 關於一九七六年總統選舉之詳細資料，可參見前揭 H. E. Alexander, *Financing the 1976 Election* 一書，其中對公費選舉制度對該次選舉之影響，有詳盡之說明，至於一九八〇年總統選舉之資料，尚無法取得，本文僅以 *Congressional Quarterly Inc.* 所編之 *Election '80* 一書為準，加以說明。

圖書館，中央圖書館法律圖書室，政治大學社會科學資料中心法律圖書室，美國在臺協會文化中心圖書館之藏書與法律成案報告 (law reports)，以及本人委託友人，自美國所蒐集之相關資料。

在聯邦選舉法規方面，為求準確起見，有關法規條文部份，是以美國政府出版品處 (Government Printing Office: GPO) 所出版之美國聯邦法典及補編——United States Codes 及 United States Codes and Supplements (1976, 1979) 為準，而輔以 West Publishing Company 所出版之 United States Codes Annotated: USCA。至於這些聯邦法規立法過程之研討，主要是參考 Congressional Quarterly Inc. 所出版之 *Congressional Quarterly Weekly Report* (週刊) 及 *Annual Congressional Quarterly Almanac 1971, 1974, 1976, 1978, 1979, 1980* 及 West Publishing Company 所出版之 *U.S. Code, Congressional and Administrative News. 1966-67, 1971, 1974-1979* 之說明。有關草案 (bills)，參衆兩院之報告 (reports) 以及聽證會 (hearings) 之資料等，均是以政府出版品處所出版者為準。

至於聯邦各級法院對 *Buckley v. Valeo* 一案之判決方面，在聯邦地方法院部份，是取材自 West Publishing Company 所出版之 Federal Supplement 法律成案報告。在聯邦上訴法院部份，是取材自同公司所出版之 Federal Reporter, 2nd Series 法律成案報告。至於聯邦最高法院部份，則是以美國政府出版品處所出版之 United States Supreme Court Reports 為準，同時輔以 The Lawyer's Corporation Publishing Company 所出版之 United States Supreme Court Reports (Lawyers Edition, 2nd Series)。至於其他與本文相關之聯邦最高法院判例，也都是取材自上述兩種法律成案報告。

有關美國公費選舉制度之專書部份，由於公費選舉，是整個選舉經費 (campaign finances) 制度之一部份，因此，有關之研

究，均是散見於討論選舉經費之著作中。至於專文部份，由於本文較側重於總統公費選舉制度合憲性有關法律問題之探討，因此，除引用有關選舉經費之一般性專文外，主要是參酌該國法學界在 *Buckley v. Valeo* 一案判決後，對有關公費選舉部份加以評論之文章，這類資料，多是根據哈佛大學法學院所編纂之 *Index to Legal Periodicals* 所提供之資料，自美國影印蒐集。

## 第二章 美國總統公費選舉制度之立法沿革

### 一、一九六六年之總統選舉活動基金法

如前所述，在美國，首先對聯邦級選舉提供公費補助之構想者，可遠溯自一九〇七年老羅斯福總統，然而，他這項建議，却因當時國會未對之採取任何行動而作罷<sup>15</sup>。直到一九六六年十月，由於朗恩參議員 (Sen. R. Long) 之努力，以及白宮方面之幕後支持，國會才首次在修正一九六六年外國投資人稅法 (Foreign Investors Tax Act of 1966) 之同時，修改一九五四年之國內稅收條例第六十一章，而制定總統選舉活動基金法 (Presidential Election Campaign Fund Act of 1966)<sup>16</sup>，以便對參與總統選舉之各政黨，提供公費補助。該法之規定甚為簡單，僅有五項條款，其主要之規定事項，約可歸納為以下四點：

(1) 在聯邦財政部之帳簿中，設立一項特別基金——總統選舉

<sup>15</sup> 關於此點，參見 David Adamany & George Agree, *Political Money*, Johns Hopkins University Press, 1975, p.116 之說明。

<sup>16</sup> 關於該法之制定過程，可參見 G. Casper, "Williams v. Rhodes and Public Financing of Political Parties under the American and German Constitutions" 一文，載 *The Supreme Court Review* (1969), pp. 271-272, 及 David Adamany & George Agree, *ibid.*, pp.131-133 之說明。

活動基金 (Presidential Election Campaign Fund)，該筆基金之來源，是由財政部長，根據各個納稅義務人，依據修正後之國內稅收條例第六〇九六條之規定，所特別指定之美金一元所得稅款，轉帳所累積組成。

(2)該筆基金之補助對象，是推派候選人參加總統選舉之全國性政黨。其補助之程序，是由各該政黨之出納，向聯邦主計長 (Comptroller General) 提出有關該黨選舉活動開銷之各類記錄與資料之證明文件，由聯邦主計長，決定其所應受補助之款額後，轉請財政部長，由基金中撥款給各該政黨之財務部門。

(3)該筆基金是依下列數額分配予適格之政黨：

(a)若任一政黨之總統候選人，在前一次總統選舉時，獲得一千五百萬以上之大眾選票 (popular votes) 時，該政黨即有資格獲得美金一元，乘以投票給各該政黨之所有選民數，除以得票超過一千五百萬以上之政黨數，然後再扣減美金五百萬元之公費金額補助。由於在傳統上，只有民主黨與共和黨之總統候選人，能各獲得一千五百萬以上之大眾選票，因此，根據前述之算法，該法所能給予該二政黨之公費補助金額應屬相等<sup>17</sup>。

(b)若任一政黨之總統候選人，在前一次總統選舉時，獲得少於一千五百萬，但超過五百萬以上之大眾選票時，該政黨即可獲得美金一元乘以超過五百萬之選民數之公費金額補助<sup>18</sup>。

(c)若某政黨之總統候選人，在前一次總統選舉時，未能獲得超過五百萬之大眾選票，則該政黨將無法獲得任何公費補助，同時，該法對新政黨，亦不給予任何公費補助。

(d)該項基金在經過分配後，若仍有任何多餘款項，則將由

<sup>17</sup> 根據估計，此法若能在一九七二年之總統選舉時實施，則民主黨與共和黨，約各可獲得美金二千六百萬元之公費補助，關於此點，可參見 G. Casper, *ibid.*, at p.275。

<sup>18</sup> 同樣根據估計，華萊士州長 (G. Wallace) 所領導之美國獨立黨 (American Independent Party: AIP)，約可獲得美金五百萬元之公費補助，此點亦可參見 G. Casper, *ibid.*, at p.275。

財政部長，將之轉入財政部之一般基金（general fund）。

(4)該筆基金，是由聯邦主計長，在總統選舉活動基金諮詢理事會（Presidential Election Campaign Fund Advisory Board）<sup>19</sup> 之輔助下，加以操作。

## 二、一九六七年之暫緩施行

由於一般大眾及國會，對一九六六年總統選舉活動基金法之內容及通過方式深表不滿，因此，在該法制定僅七個月後，國會即在高爾參議員(Sen. Gore)及威廉斯參議員(Sen. Williams)之領導下，不顧來自白宮方面之壓力，在修正一九六七年之投資貸款法(Investment Credit Act of 1967)時，以公共法案第九〇之廿六號(Public Law 90-26)第五條，規定除非國會能通過一項規範這項基金分配辦法之指導法則，否則決定暫緩執行有關總統選舉活動基金之撥款與分配。同時，又規定在前述修正後之一九五四年國內稅收條例第六〇九六條中，有關納稅義務人所得特別指定所得稅款美金一元，充作該項基金之用之規定，亦只有在上項指導法則確定後，始得實施。國會這項新立法，雖未完全廢除一九六六年總統選舉活動基金法之規定，但至少已使該法無法施行<sup>20</sup>。

## 三、一九七一年之國內稅收條例修正案

<sup>19</sup> 根據該法第三〇四條(b)款之規定，該理事會之成員如下：(a) 兩位理事是由前次總統選舉中，獲得一千五百萬以上大眾選票之政黨推薦，經聯邦主計長任命；(b) 其餘三位理事，是經由前面兩位理事選擇，而經聯邦主計長任命。

<sup>20</sup> 參見 G. Casper, *supra*, at p.271.

鑑於一九六八年總統選舉費用之總額，仍呈急劇增加<sup>21</sup>，國會在一九七一年，除制定前述之聯邦競選法，以求進一步規範聯邦級之選舉活動外，又對一九五四年之國內稅收條例作配合修正。該修正案除對小額捐贈者，提供所得稅之優待外（參見 Title VII — Tax Incentives for Contributions to Candidates for Public Office），另增設一項副標題H (Subtitle H)，以期能符合前述國會在公共法案第九〇之廿六號第五條之規定，對總統選舉活動提供公費補助之制度，設定一項指導法則，以利該項制度能早日實施。這項新增設之副標題H共有兩章，第九十五章是有關總統選舉活動基金之事項，而第九十六章則是有關總統選舉活動基金諮詢理事會之規定。這項新立法之內容，與前述一九六六年之總統選舉活動基金法相較，實屬嚴謹週密甚多，現分述其規定之大要如下：

(1) 該法仍在聯邦財政部之帳簿中，設立總統選舉活動基金，其來源，仍是由納稅義務人，在所得稅之報稅單 (returns) 中，指定美金一元累積而成，而在夫婦共同報稅 (joint returns) 之情形，可各別指定美金一元，給予該基金之任一帳戶（即總額為美金二元）。本法與前述一九六六年立法不同之處，是納稅義務人可特別指明，某一政黨之特定總統候選人為受款人，亦可不特別指明受款人，因此，財政部長必須在該基金內，設定兩種不同之帳戶：(a) 個別帳戶 (seperate account)，是供各政黨之各別候選人受款之用；及(b) 一般帳戶 (general account)，是供收取未特別指明受款人款項之用。同時，依該法第九〇〇六條(d)款之規定，一般帳戶之款項，在下列兩種情形，應轉入個別帳戶內：(a) 在總統選舉日前六十日，若各候選人個別帳戶之款項，未能達

---

<sup>21</sup> 根據美國一公益社團 Citizens' Research Foundation 所調查之資料顯示，一九六八年用於總統選舉之費用，為美金五千六百萬元，此項數字較一九六四年之費用，約增加百分之四十八。關於此項數字，可參見 Citizens' Research Foundation, *Politics in America, 1945-1968*, 3rd ed., Congressional Quarterly Inc., 1969, p.114。

到適格候選人所應有資格獲得公費補助之數額時，應將一般帳戶百分之八十之款項，轉入個別帳戶中，由各候選人，依其應得之數額比例分配；(b)在申報選舉開銷期間 (expenditure report period) 截止時，若個別帳戶之款項，不足支持適格候選人應有資格獲得公費補助之數額時，亦應將一般帳戶之款項，轉入個別帳戶中。

(2)總統選舉活動基金之補助對象，與一九六六年之規定相較，亦大不相同，即：不再以全國性政黨，而是以各個政黨之候選人為對象，同時，補助之款項，是由候選人本人加以控制（參見同法第九〇〇六條(c)款之規定）。至於補助之程序，是由各該候選人，向聯邦主計長以書面保證，提供與保存有關選舉開銷之資料，及接受事後稽查，並同意其本人及經其授權之委員會，接受有關選舉開銷與選舉捐贈總額之限制，而由聯邦主計長決定其所應接受補助之金額後，轉請財政部長，由基金中撥付予各該候選人。

(3)該筆基金，是依下列之數額，分配予適格之候選人：

(a)主要政黨 (major parties) —— 即於上屆總統選舉時，獲得大眾選票百分之二十五以上之候選人所屬之政黨（參見同法第九〇〇二條(b)款之規定）——之適格候選人，可獲得美金十五分，乘以在總統選舉年前一年六月一日前，年滿十八足歲（由人口調查局決定）<sup>22</sup> 全美國公民人數之金額補助。

(b)次要政黨 (minor parties) —— 即於上屆總統選舉時，獲得大眾選票在百分之五以上，而低於百分之二十五之候選人所屬之政黨（參見同法第九〇〇二條(7)款之規定）——之適格候選人，可依據上屆總統選舉時，該次要政黨之總統候選人，所獲得之大眾選票，與主要政黨候選人，所獲得大眾選票之比例，取得公費補助，即：以前述主要政黨候選人，所能獲得補助之金

---

<sup>22</sup> 此項年齡之規定，是要配合一九七一年七月五日，所批准之聯邦憲法第二十六修正案。該修正案第一項規定：「美國公民年滿十八歲或以上者，其投票之權利，不得被聯邦或各州，基於年齡之理由，加以拒絕或削減。」

額，乘以上屆總統選舉時次要政黨候選人所得大眾選票，除以同一選舉時主要政黨所得大眾選票之平均值計算<sup>23</sup>。

(c)新政黨 (new parties) ——即凡指非主要政黨，亦非次要政黨之政黨而言（參見同法第九〇〇二條(8)款之規定）——之總統候選人，必須在該次總統選舉時，實際獲得百分之五以上之大眾選票，始得依前述次要政黨候選人之計算補助金額方式，取得公費補助。換言之，即屬一種選舉後 (post-election) 之公費補助方式。

(4)該法仍設總統選舉活動基金諮詢理事會，以襄助聯邦主計長，處理有關本法所加諸之職責與權能。該理事會之成員，較一九六六年之規定範圍為廣，除原有兩位主要政黨所推薦之人選，及三位代表一般大眾之人選外，另外增加參議院之多數黨與少數黨領袖，以及衆議院之議長與少數黨領袖共四人，他們都是該理事會之當然 (*ex officio*) 理事（參見同法第九〇二一條(b)款之規定）。

(5)該法於第九〇一二條，增設有關刑事懲罰 (criminal penalties) 之規定，對接受公費補助者，如有下列七種行為，均科處美金一千元至一萬元之罰金，或科處一年至五年之有期徒刑，或兩者併科：(a)過度之選舉開銷；(b)接受不應接受之捐贈；(c)非法利用接受補助之公款；(d)對聯邦主計長提供錯誤之聲明與資料，(e)接受回扣及其他不合法之給付；(f)未經授權而為選舉開銷及捐贈；及(g)未經授權而透露消息等。

(6)為避免實際施行時所引起之疑義，該法在第九〇一一條，特別增設一套司法審查程序，這種程序共有兩種：

(a)任何利害關係人 (interested person)，對聯邦主計長，依據本法之規定，所為之任何證明 (certification)、決定

<sup>23</sup> 根據同法第九〇〇四條 (a)(2)(B) 款之規定，若次要政黨候選人，在本次總統選舉時，所實際獲得之大眾選票，要較上次總統選舉為多時，可選擇補助金額較多者。

(determination) 或其他行爲，均可向哥倫比亞特區之聯邦上訴法院（按：應即指巡迴法院（circuit court）而言），提出審查之請求<sup>24</sup>，該項請求，應於聯邦主計長為上述證明、決定或其他行爲後卅日內提起。

(b) 聯邦主計長<sup>25</sup>，任何政黨之全國委員會，或任何有資格投票選舉總統者，均被授權向聯邦地方法院提起訴訟，請求法院頒布宣示性（declaratory）之判決，或禁令性（injunctive）之救濟，以便合理實施或解釋本法之任何條款。聯邦地方法院於當事人提起訴訟後，應不顧當事人是否已依法用盡任何行政或其他之救濟程序，即對該訴訟程序有管轄權。同時，法院應依據美國聯邦法典第二十八章第二二八四條之規定，以三人合議庭（three-judge court）<sup>26</sup>之方式，聽審此類案件，對該院判決不服，可直接上訴至聯邦最高法院。同法又規定，法官在處理此類案件時，應在最早期日接案，並以最速件之方式聽審與判決<sup>27</sup>。

#### 四、一九七三年之最高聯邦債法修正案

由於民主黨籍國會議員，對前述一九七一年修正之國內稅收條例中，有關納稅義務人，得特別指明美金一元之所得稅款，給

<sup>24</sup> 關於此點，可比較一九六六年總統選舉活動基金法第三〇三條（C）(4) 款之規定，該款規定：「……聯邦主計長，對任何政黨之任何候選人所獲大眾選票之決定（determination），應屬終局性（final），而不應接受任何審查……。」

<sup>25</sup> 同法第九〇一〇條，對聯邦主計長參與訴訟程序之方式，權限及代表美國政府提起上訴等事項，均設有詳盡之規定。

<sup>26</sup> 美國聯邦地方法院，通常是以一位法官（a single judge）來聽審及判決案件，然而，對某些特殊案件，國會也會規定，組織三人合議庭聽審，而對其判決不服，可直接上訴至聯邦最高法院，藉以防止某些武斷之決定，其詳可參見 *Black's Law Dictionary*, 5th ed. West Publishing Co., 1979, p.1328 之說明。

<sup>27</sup> 參見同法第九〇一一條（a）、（b）兩款之規定。

予某特定受款人之規定極為不滿，因此，在一九七三年七月一日，利用修改最高聯邦債法（Debt Ceiling Act）（Public Law 93-53）之機會，又對有關總統選舉公費補助制度之條款加以修改，而另作以下之規定：

(1)該修正案雖仍在財政部之帳簿中，設立總統選舉活動基金，但取消有關納稅義務人，得特別指明（specific designation）某政黨候選人為受款人，以及設立個別帳戶之規定，因此，任何在一九七三年一月一日以前，根據前述一九七一年修正之國內稅收條例之規定，所特別指明給予某特定政黨候選人帳戶之款項，均應被視為是指定給予此一般性之總統選舉活動基金<sup>28</sup>。

(2)該基金仍是以政黨之候選人，為接受公費補助之對象，即所交付之公費補助，均是由各該候選人加以控制。

(3)當聯邦主計長，根據一九七一年修正之國內稅收條例第九〇〇五條之規定，提出支付證明，而財政部長（或其代理人），認為該基金之款項，實際上或可能不足以為全額之支付時，他可依據各該政黨候選人應得全額之比例（pro rata share），加以扣留而暫緩為該項給付，直至該項基金之累積款項，能充份支付為止。但若該項基金之款項，終究不够支付予適格之候選人時，財政部長（或其代理人），即應依據上述之比例支付之。

(4)在總統選舉結束，該基金於給付予適格之總統候選人後，仍有節餘款項時，財政部長應將之轉入國庫之一般基金（按：此項規定，與一九六六年之總統選舉活動基金法第三〇三條(d)款之規定，及一九七一年修正之國內稅收條例第九〇〇六條(b)款之規定完全相同。）

## 五、一九七四年之聯邦競選法修正案

---

<sup>28</sup> 參見一九七三年修正之最高聯邦債法第六條（d）款之規定。

### (1)進一步改革之需求：

根據前述一九七一年修正之國內稅收條例第八〇二條(a)款之規定，有關納稅義務人，指定美金一元所得稅款予總統選舉活動基金一事，應自一九七三年一月一日起生效，因此，對總統選舉活動給予公費補助之制度，應是在一九七六年總統選舉年時，才開始正式實施。然而，由於一九七二年總統選舉期間之實際經驗，以及嗣後所發生之水門事件醜案，再一次促成美國國會對一九七一年之聯邦競選法加以改革之決心，因此，即有一九七四年聯邦競選法修正案之釐訂。公費選舉，既屬整個選舉經費制度重要環節之一，其實施之必要性與重要性，已逐漸為人們所體認，為求此一制度，能在美國聯邦選舉活動中，扮演積極之角色，自然亦有在全盤改革選舉經費制度時，對之作進一步更張之必要。

在說明一九七四年美國國會對公費選舉制度改革之立法過程，及其實際之規定條款前，本文擬先探討促成此項改革之背景，以便明瞭整個事件之來龍去脈。根據該國兩位研究選舉經費制度之學者專家 David Adamany 及 George Agree 之研究<sup>29</sup>，認為在一九七四年全盤改革選舉經費制度時，同時也對公費選舉制度，作更進一步之改革，其原因，約有以下數端：

(a) 由於前述一九七一年聯邦競選法有關申報與公開選舉經費之規定，使得一九七二年總統選舉時，有關各政黨選舉開銷之紀錄，，已遠較過去歷次之選舉更為完整，然而，這些紀錄所透露之數字，也同時說明各政黨選舉經費之遞增，已至令人吃驚之地步。以共和、民主兩黨總統候選人之開銷為例，尼克遜之選舉活動，共支用美金五千六百萬元，此項數字，約是一九六八年該黨開銷（美金二千五百萬元）之兩倍；麥加文在同年，共動用

---

<sup>29</sup> 其詳可參見 David Adamany & George Agree, "Election Campaign Financing; The 1974 Reforms" 一文，載 *Political Science Quarterly*, Vol. 90, No. 2, Summer, 1975, at PP. 205-208。

美金四千九百萬元，約是一九六八年開銷之四倍<sup>30</sup>。這些數字，除說明一九七一年聯邦競選法之規定，並不足以控制選舉經費之急劇膨脹外，更說明藉由對總統選舉給予公費補助制度之實施，以限制這種政治活動之開銷，實屬勢在必行。

(b)在一九七三年，美國國內稅收局 (Internal Revenue Service: IRS) 首次實施扣除所得稅款美金一元，以充當總統選舉活動基金時，是將納稅義務人自願選擇採行此項制度一欄，放置在一個別獨立之表格中，而該表格，是位在整個報稅表極不明顯處，因此，在實施該項制度之初期，約僅有百分之三之納稅義務人，曾作該項選擇。國內稅收局這種作法，顯然與前述一九七三年修正之最高聯邦債法第六條之規定相抵觸，因為該條規定，納稅義務人作扣除所得稅款美金一元，充當總統選舉活動基金之指定時，應在報稅表之首頁，或在納稅義務人簽名之頁上為之。在該年夏季，國會規定國內稅收局，應將納稅義務人之選擇欄，置於一九七四年報稅表之首頁。經過這種安排後，在該年，即有百分之十五之納稅義務人作該項選擇<sup>31</sup>。此項經驗顯示，只要讓納稅義務人能充份明瞭指定之手續，總統公費選舉制度，是值得繼續推展。

(c)一般大眾對公費選舉所持之態度，已有急劇之改變。根據一九六四年一項意見調查顯示，共有百分之七十一接受調查者，表示反對對總統選舉給予公費補助，而贊成該項制度者，僅有百分之十一而已<sup>32</sup>。在一九七三年，整個情況完全改觀，根據蓋洛

<sup>30</sup> 這些金額之數字來源，可參見 H. E. Alexander, *Money in Politics*, Public Affairs Press, 1972, p.34 及 David Adamany & George Agree 前揭書 p.19 之說明。

<sup>31</sup> 關於此點，參見 “Campaign Fund Tax Check-Off Gains in Users” 一文，載 *Congressional Quarterly Weekly Report*, 32 No. 27 (July 6, 1974), pp. 1742-1744。

<sup>32</sup> 此項一九六四年之數字，是根據密西根大學之調查研究中心 (Survey Research Center)，所作一項全國性民意調查所得，其詳可參見 David Adamany & George Agree 在本文註29前揭一文 p.206 n.17 之說明。

普氏 (Gallup) 在該年秋季所作之意見調查顯示，接受調查者，共有百分之五十八贊同對總統與國會選舉給予公費補助，而僅有百分之廿四表示反對。在一九七四年，同樣一項調查顯示，贊成該項制度者，已增至百分之六十七<sup>33</sup>。

(d) 鼓吹採行公費選舉制度之遊說集團 (lobby groups)，業已逐漸形成並發揮影響力，其中以共同目標 (Common Cause)、公費選舉中心 (Center for Public Financing of Elections) 及婦女選民聯盟 (League of Women Voters) 等社團之活動尤為積極。在一九七三年十二月，公費選舉中心甚至報導，共有十八個類似之公益社團，正在協調制定公費選舉法律規範之立法策略。同時，美國各大報章，在當時亦絕大部份支持制定公費選舉之立法，甚至某些持極端保守立場之報紙，例如洛杉磯時報 (*Los Angeles Times*) 等，也由反對而轉變為支持公費選舉<sup>34</sup>。

(e) 由於一九七一年聯邦競選法之制定，以及嗣後水門事件醜案，所揭露美國選舉經費制度之種種缺失，促使各州紛紛制定改革選舉經費制度之法律。在這些州級選舉法規方面，共有六個州，制定有關公費選舉之法律，其中愛荷華州、明尼蘇達州、羅德島州、蒙太拿州，及猶他州，都是採用扣除所得稅款之方式，來募集公費之基金，而紐澤西州，更採納由州政府對私人捐贈，提供相對基金 (matching grant) 方式之公費補助。這些州選舉法規所顯示之經驗，均可供美國國會制定公費選舉制度時參考之用<sup>35</sup>。

(f) 隸屬共和黨之美國總統尼克遜，秉持該黨傳統一貫立場，堅決反對採行公費選舉制度，但自從水門事件醜案，以及日後彈劾總統案之反對浪潮日高，已使白宮對國會之影響力大為減

<sup>33</sup> 一九七三年及七四年之數字，可參見 George Gallup 所作 “U. S. Financing of Campaigns” 之民意調查，其詳參見 *The Gallup Poll Public Opinion 1972-77*, Scholarly Resources Inc. ,Vol. 1,pp. 146-47 及 p.359 之說明。

<sup>34</sup> *Ibid.*, at p.207

<sup>35</sup> *Ibid.*

少，雖然，尼克遜在一九七四年三月八日，曾警告國會他將否決任何包含公費補助條款之聯邦競選法修正案，但參議院仍在同年四月十一日，以多數通過參議院第三〇四四號草案（其詳後述）。而在衆議院之情形，誠如一位共和黨助理所言：「白宮對衆議院內，就公費選舉制度一事採中間路線之共和黨籍衆議員，將無任何影響力，因為，它已無任何信服力。」<sup>36</sup>

## (2)立法過程：

一九七四年聯邦競選法修正案之整個立法過程極為複雜<sup>37</sup>，本文在此所要說明者，僅為有關公費選舉部份，同時，為便於說明，將依期日之先後秩序，分別敘述其制定過程：

(a)一九七三年七月一日，國會通過前述最高聯邦債法修正案，而對一九七一年修正之國內稅收條例中，有關總統公費選舉制度加以部份修正（參見本文第十五至第十六頁之說明）後，參議院在經過聽證會與辯論後，又在同月卅日，通過參議院三七二號草案 (S. 372)—Federal Election Act Amendments of 1973 (Bill) ——以求對選舉經費事項，能進一步加以規範。同時，並創設一獨立之執行機關 (independent enforcement agency)，以負責有關之選舉事務（按：此即聯邦選舉委員會之前身，用以取代過去聯邦主計長，就聯邦選舉事項之監督權責）。在此草案之全院辯論過程中，民主黨籍之甘迺迪參議員 (Sen. E. Kennedy)，與共和黨籍之史谷特參議員 (Sen. H. Scott)，曾共同對此草案提一修正案，建議對國會議員選舉之大選活動，亦給予公費補助，此項修正案，經參議院以五十三票對三十八票通過，這是參議院有史以來，第一次以多數贊成對國

<sup>36</sup> 關於此點，參見 "Campaign Reform; Public Financing Faces House Test" 一文，載 *Congressional Quarterly Weekly Report*, 32, No. 19 (May 11, 1974), p.1213。

<sup>37</sup> 有關一九七四年聯邦競選法修正案之整個立法過程，可參見 *Congressional Quarterly Almanac* (1974), at pp. 615-633，對該修正案在參、眾兩院之委員會階段，全院辯論階段及兩院協調會議之重要辯論及投票紀錄等，均有詳盡之報導。

會議員選舉及總統選舉均給予公費補助。然而，參議院將此項草案移送衆議院後，卻因衆議院之反對而作罷<sup>38</sup>。

(b) 參議院在一九七三年十一月，利用討論衆議院所通過之暫時延長最高聯邦債法 (HR-11104) 草案之機會，又重施故計，通過一項對總統與國會議員選舉之大選活動，及總統選舉之初選活動給予公費補助之附加條款。嗣後，參衆兩院領袖，雖然能達成協議，保留對總統選舉給予公費補助之部份條款，但却被參議院中部份反對此項改革之議員，以冗長演講 (filibuster) 之方式，達到阻擾通過之目的<sup>39</sup>。

(c) 一九七四年二月，參議院 規則與行政委員會 (Rules and Administration Committee) 之特權與選舉小組委員會 (Subcommittee on Privileges and Elections)，在經過範圍廣泛之聽證會後，再度向參議院提出參議院第三〇四四號草案 (S. 3044-Federal Election Campaign Act Amendments of 1974 [Bill])，同時，並提出一份報告書 (Senate Report No. 93-689)，詳細說明提出此一草案之目的與理由<sup>40</sup>。由於參議院此一草案，在日後終於成為一九七四年聯邦競選法修正案之重要基礎，因此，其中有關公費選舉部份之重要條款，及它在參議院委員會與全體會議之討論過程，自有略加說明之必要。

該草案共有五章，其中與公費選舉制度有關之條款，是第一章（聯邦級選舉之選舉經費）及第五章（國內稅收條例有關條款之修正），在這些條款中，較重要者包括：(i) 對參與聯邦級公職選舉（包括總統選舉與國會議員選舉）候選人之初選及大選

<sup>38</sup> 關於其詳情，可參見 *Congressional Quarterly Weekly Report*, 31 No. 40 (Oct. 6, 1973), pp.2666-2667 及 *Congressional Quarterly Weekly Report*, 31, No. 48 (Dec. 1, 1973), p.314 之說明。

<sup>39</sup> 其詳可參見 "Senator Allen Delays Actions on Campaign Reform Debt Bill" 一文，載 *Congressional Quarterly Weekly Report*, 31, No. 48 (Dec. 1, 1973), p. 3163 及 *Congressional Quarterly Almanac* (1973), p.741 之說明。

<sup>40</sup> 關於此報告之全文，可參見 West Publishing Co. 出版之 *U. S. Code, Congressional and Administrative News* (1974), pp. 4985-5016。

活動，提供公費補助，但這些候選人，必須籌募一定數額之私人捐贈，同時，並應同意遵守選舉開銷最高總額之限制；(ii)此項公費之來源，是在財政部之帳簿中，設立聯邦選舉活動基金(Federal Election Campaign Fund)，由納稅義務人之所 得稅款中，自動扣除美金二元（在夫婦共同申報時，則為美金四元）累積而成，除非納稅義務人另外有所指示<sup>41</sup>。

該草案由規則與行政委員會，提交參議院全院會議辯論(floor debate)時，立刻引發激烈之爭辯，其中重要之爭點，即是有關公費選舉之條款。在歷時十三天之辯論中，共曾舉行五十一次點名投票(roll-call votes)，同時，並就該草案採納廿三項修正案，而拒絕採納廿八項修正案。在這些修正案中，與公費選舉制度有關者是：(i) 將對聯邦級公職人員選舉之公費補助總金額，減少百分之廿；(ii) 對有關草案中公費選舉條款之合憲性如何，提供迅速之司法審查程序（其詳可參見本文第三章第卅四頁之說明）；(iii) 規定總統候選人，至少應在廿個州內，募得美金五千元（其中每人最高捐贈額，不得超過美金二百五十元），始得接受初選相對基金之公費補助；及(iv) 特別規定次要政黨候選人，接受公費補助之標準，是以他在前次總統選舉中，所得大眾選票之總和計算，而不論他是一個或數個小政黨之候選人<sup>42</sup>。

在參議院之全院會議中，保守派之共和黨參議員，及南方之民主黨參議員，企圖再以冗長演講之方式，來阻擾該草案中有關公費補助條款之通過，然而，在同年四月九日之辯論終結交付表決投票(cloture vote)<sup>43</sup>時，該項企圖，以一票之差失敗，這是參議院自一九一七年採用參議院第廿二條議事規則以來，在為

<sup>41</sup> 同時，國會亦得視情形需要，撥付另加之款項。若該筆基金，無法充份支付時，財政部長亦得減少對候選人之支付，其詳可參見 *Congressional Quarterly Almanac* (1974), p.616 之說明。

<sup>42</sup> *Ibid.*, at p.617。

<sup>43</sup> 所謂 cloture (或 closure)voting，是指依據聯邦參議院議事規則第廿二條(Rule 22)之規定，若有全體參議員六分之一聯署，即可請求(petition)參

數七十六次這種類型投票中，第十四次擊敗以冗長演講方式阻擾議案之通過<sup>44</sup>。參議院接著在同月十一日，以五十三票對三十二票，通過參議院第三〇四四號草案，並將該草案移送衆議院。

(d) 同年七月卅日，衆議院之行政委員會 (House Administration Committee)，亦向衆議院提出衆議院第一六〇九〇號草案 (H. R. 16090-Political Campaign Finance Reform Bill)，同時，也提交一份報告書 (House Report No. 93-1239)，詳細說明其提案之理由<sup>45</sup>。在該衆議院草案中，有關公費選舉部份，共有以下幾項重要之條款：(i) 公費補助制度，應僅及於總統選舉，而不及於國會議員選舉；(ii) 對總統選舉之大選，及主要政黨之提名大會提供公費補助，同時，對總統選舉之初選活動，亦以相對基金之方式，給予部份之公費補助；(iii) 此項公費，仍是依據前述一九七一修正之國內稅收條例，及一九七三年修正之最高聯邦債法所規定之辦法處理；及(iv) 次要政黨及獨立總統候選人，若能在總統選舉時，獲得百分之五以上之大眾選票，亦可依主要政黨之百分比例，獲得公費補助，同時，若他們參與初選活動，而能募得一定數額之私人捐贈，亦可獲得相對

---

議院終止辯論，而若此項請求，經全體參議員三分之二通過，則任何參議員對所討論草案之發言，即不得超過一小時，因此，任何企圖以冗長演說 (filibuster) 方式，阻擾草案通過之企圖即無法得逞。其詳可參見 J. C. Plano & M. Greenberg, ed., *The American Political Dictionary*, 2nd ed., 1967, p.131 之說明。

<sup>44</sup> 有關此項辯論之詳情，可參見 U. S. *Congressional Record*, 93rd Congress, 2nd. Sess., Vol. 120, April 9, 1974 p.5531-5565; *Congressional Quarterly Almanac* (1974), pp.621-622 及 David Adamany & George Agree 前揭 "Election Campaign Financing. The 1974 Reforms" 一文 p.209 之說明。

<sup>45</sup> 聯邦最高法院在 Buckley v. Valeo 一案，有關總統公費選舉制度之判決中，曾多次援引衆議院此一報告為判決基礎，參見 Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1976) at 91, 96 及 104 等。然而，本人遍查中央圖書館及政治大學社會科學資料中心有關國會報告 (Congressional Reports) 部份藏書，均無法查得此一報告之全文，因此，本文所提及有關該報告之部份，均屬間接援引。

基金式之公費補助<sup>46</sup>。

該草案由衆議院行政委員會，提交該院全院會議辯論前，即引起該委員會內部之爭議，而該委員會之少數黨，更為此另行提交一份少數黨意見報告書 (minority report)，然而，該報告書對行政委員會所提草案中，有關公費選舉部份之歧見並不多，僅止於反對對總統選舉之提名大會與初選活動等事項，提供公費補助而已。該草案提交衆院全院會議辯論時，適值尼克遜總統涉及水門事件醜案之發展，達到最高潮之階段，因此，在防止未來發生類似非法選舉活動之改革聲中，衆議院在同年八月八日，以壓倒性多數（三百五十五票對四十八票），通過此一衆議院草案，此舉僅在尼克遜總統正式宣布辭職前數小時而已<sup>47</sup>。

(e) 由於參、衆兩院各別通過不同形式改革聯邦選舉活動之草案，因此，國會必須任命一特別之兩院協調委員會 (conference committee)，以解決兩院所提草案之歧見。根據報導，在兩院協調委員集會討論兩院所提出之草案時，他們共需解決為數多達一百卅八項不同之意見<sup>48</sup>，而其中最嚴重者，莫過於是參議院草案中，有關對國會議員選舉，給予公費補助條款之歧見。兩院協調委員，一直到同年十月一日始達成妥協，決定取消該草案有關對國會議員選舉給予公費補助之條款。在同月七日，協調委員會提出協調會報告，分別交由兩院表決<sup>49</sup>，而參、衆兩院分別在同月八日與十日，通過該協調會報告。同月十五日，福特總統雖聲明對該法有關總統公費選舉之部份條款，持保留之態度，但他終將之簽署成法律，此即著名之一九七四年聯邦競選法修正案。

### (3) 重要規定事項：

<sup>46</sup> 其詳可參見 *Congressional Quarterly Almanac* (1974), p.626 之說明。

<sup>47</sup> *Ibid.*, at p.612。

<sup>48</sup> *Ibid.*,

<sup>49</sup> 參議院之協調委員會報告為 *Senate Conference Report 93-1237*，其全文可參見 *U. S. Code, Congressional and Administrative News* (1974), at pp. 5016-5093；衆議院之協調委員會報告為 *House of Representative Conference Report 93-1438*，其內容，實際上就是一九七四年聯邦競選法修正案之全文。

一九七四年聯邦競選法修正案，除修正一九七一年國內稅收條例修正案，及一九七三年最高聯邦債法中，有關總統公費選舉之部份條款外，並另增設對政黨提名大會與初選活動給予公費補助之條款，而為該國總統選舉之公費補助制度，建立相當完整之法律規範體系。這些條款，後被收錄於美國聯邦法典(U. S. Code)第廿六章第六〇九六條及第九〇〇一條至第九〇二六條，第九〇三一條至第九〇四三條中，構成美國聯邦競選法中，有關選舉經費條款之重要部份。根據這些條款，在總統選舉活動基金下，將設立三個個別帳戶 (seperate accounts)，用以補助自一九七六年開始實施之下列有關總統選舉活動之開銷：(a)政黨提名大會；(b)大選活動；及(c)初選活動。由於在嗣後著名之 Buckley v. Valeo 一案，這些條款之合憲性均被提及，因此，現將其各別規定之內容敍述如后：

(a) 對政黨提名大會提供公費補助之規定

聯邦法典第廿六章第九〇〇二條仍將政黨區分為：(i) 主要政黨；(ii) 次要政黨；及(iii)新政黨三種。依據同章第九〇〇八條(b)款之規定，主要政黨有資格獲得美金二百萬元之公費補助，藉以支付其在全國總統提名大會之所有開銷，但必須同時接受兩項特別限制，即：(i) 限制該全國提名大會之所有開銷，在美金二百萬元以內（參見同章九〇〇八條(a)款之規定）；及(ii) 不得將該項公費補助，用於特別補助某一特定候選人或代表（參見同章第九〇〇八條(c)款之規定）。

依據同章第九〇〇八條(b)(5)款之規定，次要政黨有資格獲得對主要政黨公費補助之部份，其比例，是依據其總統候選人，在最近一次選舉時，與主要政黨候選人，所獲得大眾選票之平均值相比而產生。至於其所應受之最高開銷，及不得將公費補助，特別補助某一特定候選人或代表之特別限制，則與主要政黨之規定相同。同條對新政黨之政黨提名大會，未舉辦政黨提名大會之政黨，及所謂獨立候選人等，均未設任何補助之規定。

於此應注意者，是此項對政黨提名大會之公費補助數額，以

及政黨在接受補助後，其所得開銷總額之限制，依據同章第九〇〇八條(b)(5)款之規定，是以一九七四年為基準年（base year），根據通貨膨脹率而調整。

(b) 對總統選舉大選活動提供公費補助之規定：

根據同章第九〇〇四條(a)(1)款之規定，主要政黨之總統候選人，均有資格獲得美金二千萬元之公費補助，藉以支付在大選活動中之所有選舉開銷。然而，亦須遵守下列兩項特別限制，即：

(i) 限制大選活動中之所有開銷總額，不得超過第九〇〇四條(a)(1)款所訂之數額（即美金二千萬元）；及(b)除非公費補助之款項未能達到法定數額，否則，不得接受任何私人捐贈（參見同章第九〇〇三條(b)款之規定）。

次要政黨之總統候選人，依據同章第九〇〇條(a)(2)(A)款之規定，亦有資格獲得對主要政黨此項公費補助之部份，其比例，亦是依據其總統候選人，在最近一次選舉中，與主要政黨候選人，所獲大眾選票數之平均值，相比而產生。至於其所應受之大選活動所有開銷總額，以及不得超額接受私人捐贈之特別限制，則與主要政黨候選人相同（參見同章第九〇〇三條(c)款之規定）。此外，次要政黨之總統候選人，要取得接受此項公費補助之資格，依據同章第九〇〇二條(2)(B)款之規定，尚須至少在十個州內列名於選票上（on the ballot），或保證支持其之總統選舉人（Presidential Electors）列名於選票上。

至於新政黨之總統候選人，依同法之規定，不得在大選前，獲得此項公費補助，但若任一候選人，在該次總統選舉時，獲得百分之五或以上之大眾選票，即有資格取得所謂選舉後（post-election）之公費補助。至於其數額之算定，則依據前述次要政黨所得接受補助之程式計算（參見同章第九〇〇四條(a)(3)款之規定）。同時，新政黨之總統候選人，要接受大選之公費補助，與次要政黨之候選人相同，依據同章第九〇〇二條(2)(B)款之規定，亦必須符合在十個州內列名於選票上，或保證支持其之總統選舉人列名於選票上之適格規定。

(c) 對初選活動提供相對基金式之公費補助之規定

同章第九〇三七條(b)款，在前述總統選舉活動基金中，另創設一總統初選相對基金支付帳目（presidential primary matching payment account），以便對在政黨初選活動中，爭取總統候選人提名之競選者，提供公費補助。依據同章第九〇三三條(b)(3)、(4)兩款之規定，候選人必須在二十個州之每個州內，募得至少美金五千元之款項，而此項款項，是以捐贈予該候選人之每一捐贈者，至多捐贈美金二百五十元為準計算。同時，接受此項相對基金式公費補助之候選人，依據同章第九〇三三條(b)(1)款之規定，尚須同意遵守同章第九〇三五條所規定之最高開銷總額限制（即美金一千萬元）。

至於此項公費補助之提供方式，是依據下列相對程式（matching formula）為之：每一適格候選人，均有資格獲得與他所接受私人捐贈總數同額之公費，而在計算此項私人捐贈總額時，依據同章第九〇三四條(b)款之規定，並不考慮前述有關美金二百五十元之限制規定。又：依據同章第九〇三四條(a)款之規定，此項公費之給付總額，並不得超過該候選人的同意接受之在提名選舉活動中，最高開銷總額之百分之五十（即美金五百萬元）。

### 第三章 聯邦地方法院對總統公費選舉制度合憲性之判決

#### 一、事實摘要

一九七五年一月二日，即在前述一九七四年聯邦競選法修正案正式生效<sup>50</sup>之次日，紐約州共和黨籍之巴克萊參議員（Sen. J.

<sup>50</sup> 參見 S. 410 (a), Federal Election Campaign Act Amendments of 1974。

L. Buckley)，即與其他八位個人與團體聯名<sup>51</sup>，以參議院秘書長衛里歐(F. R. Valeo)等人為被告<sup>52</sup>，向哥倫比亞特區之聯邦地方法院提起訴訟，指控一九七一年聯邦競選法，一九七一年修正國內稅收條例之副標題H，及一九七四年聯邦競選法修正案諸重要條款之規定，均屬剝奪原告言論與結社自由(freedom of speech and association)，隱私權(right of privacy)及法律正當程序(due process of law)等，並對他們有惡意歧視之情形，因此，違反聯邦憲法第一、第四、第五、第六及第九修正案之規定。他們尋求宣示性(declaratory)及禁令性(injunctive)之救濟，以宣布該些繫爭之條款違憲(unconstitutional)，並禁止其執行。同時，原告並請求聯邦地方法院，應依據一九七四年聯邦競選法修正案第三〇五條(a)款之規定，立即向哥倫比亞特區之聯邦上訴法院，提出繫爭之所有憲法問題，此即著名之巴克萊控訴衛理歐案(Buckley v. Valeo)<sup>53</sup>。

<sup>51</sup> 除巴克萊參議員外，其他八位個人及團體原告分別是：前參議員麥卡錫(E. J. McCarthy)、史泰格衆議員(W. A. Steiger)、鉅額政治捐贈者莫特(S. R. Mott)，憲法總統委員會(Committee for a Constitutional Presidency)、紐約州保守黨(Conservative Party of the State of New York)、美國保守聯盟(American Conservative Union)、紐約民權自由聯盟(New York Civil Liberties Union)及人間事公司(Human Events, Inc.)。關於這些個人與團體之詳細背景資料，可參見*Congressional Record*, House, Jan. 16, 1975, pp.483-484.

<sup>52</sup> 其他列名之被告為：衆議院秘書長、聯邦主計長、聯邦首席檢察長及聯邦選舉委員會等，他們都是以公務資格(in official capacity)而擔任被告，關於其詳細背景資料，亦可參見前揭*Congressional Record* p. 484 之說明。

<sup>53</sup> 本案之詳細訴訟過程，可參見本文第三章以下之說明。它在聯邦地方法院訟爭時之案號為：Buckley v. Valeo, 387 F. Supp. 135 (1975) 及 Buckley v. Valeo, 401 F. Supp. 1235 (1975)。在聯邦上訴法院訟爭時之案號為：Buckley v. Valeo, 519 F. 2d. 817 (1975) 及 Buckley v. Valeo, F. 2d. 821 (1975)。至於在聯邦最高法院訟爭時之案號則為 Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1976)。聯邦最高法院在一九七六年一月判決確定後，當年參加總統選舉之候選人如卡特、傑克遜、雷根及華萊士等人，曾在同年四月間，向聯邦最高法院提出以第三者身份參加訴訟之請求(motion for leave to intervene)，但遭最高法院拒絕(其詳可參見本文第六章結論之說明)，此案之案號為 Buckley v. Valeo, 425 U. S. 946 (1976)。

## 二、原告之爭點

在 *Buckley v. Valeo* 一案，原告所提出之憲法爭點，共多達廿六項，其中與總統公費選舉制度之合憲性有關者，共可歸納為以下六項：

(1) 美國聯邦法典第廿六章第九〇〇八條規定，接受總統選舉公費補助者，若已違反或將違反有關申報與公開選舉經費之規定者，均會被聯邦政府提起刑事懲戒之控訴。原告認為，此種控訴之危險，將會對原告發生阻碍作用，而在某些情況，更會對他們行使言論與結社之自由，構成一項事前之限制(*prior restraint*)。因此，這些條款違反聯邦憲法第一修正案之規定，同時，並剝奪原告之法律正當程序，而違反聯邦憲法第五修正案有關之正當程序條款<sup>54</sup>。

(2) 有關總統選舉公費補助之規定，是將聯邦之稅收，用於支援某些政治性運動及組織，這種做法，是違反聯邦憲法第一修正案對聯邦課稅及開銷(*taxing and spending*)權能<sup>55</sup>所加諸之限制，而剝奪原告之憲法權利(*constitutional rights*)。

(3) 總統公費選舉制度，是以聯邦之稅收，來補助某些特定之

---

<sup>54</sup> 在聯邦憲法修正案中，有關正當程序條款共有兩項，一是第五修正案，有關聯邦政府之正當程序，一是第十四修正案，有關州政府之正當程序。所謂正當程序共有兩種意義，在程序法上，是要保障有關某人之公正程序(*fair procedures*)，在實體法上，則是要保障某人之財產，不為(聯邦或州)政府所不當干涉或取得。

<sup>55</sup> 所謂課稅權能(*taxing power*)，是指聯邦憲法第一條第八項第一款前段所定：「國會有權規定並征收所得稅、關稅、進口稅及其他稅收……。」，至於開銷權能(*spending power*)，則是指同款後段所定：「……用以償付國債，建立國防及舉辦國家一般福利……。」，其詳細說明可參見 *Edward S. Corwin's: The Constitution And What It Means Today*, 14th ed., Revised and Edited by H. W. Chase & C. R. Ducat, Princeton University Press, 1978, pp. 38-39, pp.43-44 之說明。

政黨，這種做法，也是違反聯邦憲法第一修正案對聯邦課稅及開銷權能所加諸之限制，而剝奪原告憲法權利。

(4)現行之總統選舉公費補助制度，並不允准納稅義務人，特別指定他們所優先支持之政黨或候選人，這種做法，是違反聯邦憲法第一修正案所保障之言論與結社自由，而剝奪原告之憲法權利。

(5)依據現行總統公費選舉之補助辦法，等於是創立官方支持之政黨，而對下列政黨，或候選人構成惡意歧視：(a)次要政黨及獨立候選人；(b)在少於十個州內支持某一總統候選人之政黨；(c)在少於廿個州內參與競選，但擁有相當實力之候選人；(d)不舉辦政黨提名大會及初選活動之政黨；及(e)未被政黨提名大會提名，或參加初選活動之獨立候選人。這些條款，均屬違反聯邦憲法第一修正案所保障之言論與結社自由，同時，也違反聯邦憲法第五修正案所保障之法律正當程序之權利。

(6)一九七四年聯邦競選法修正案第四標題 (Title IV) 中，有關對一九七一年修正之國內稅收條例之修正條款部份，其字義均屬過份模糊不清及含意過廣(excessively vague and overbroad)，等於剝奪原告受聯邦憲法第一修正案所保障之言論與結社自由，及第五修正案所保障之法律正當程序之權利，同時，該些條款，也剝奪原告受聯邦憲法第九修正案所保障之保留權利 (retained rights)<sup>56</sup>。

### 三、訟爭經過

爲了避免實際施行時引起疑義，一九七四年聯邦競選法修正案，設有一套特別之司法審查程序，該法第三一五條(a)項規定：

---

<sup>56</sup> 聯邦憲法第九修正案規定：「本憲法所列舉之若干權利，不得被解釋爲是否認或藐視人民所保留 (retained) 之其他權利。」

「聯邦選舉委員會、任何政黨之全國委員會，或任何有資格在美國總統選舉時投票者，均得向適當之聯邦地方法院提起訴訟，包括申請宣示性判決（declaratory judgment）在內，俾便解釋本法之任何條款，及美國聯邦法典（U. S. Code）第十八章第六〇八、六一〇、六一一、六一三至六一七等諸條款<sup>57</sup> 之合憲性。聯邦地方法院於接獲控訴後，應立即向該當聯邦上訴法院之巡回法院，提交（certify）有關本法……之所有合憲性問題，而該上訴法院即應以全體出席（sitting en banc）<sup>58</sup> 之方式，聽審整個案情。」，同條(b)項又規定，對上訴法院有關此項憲法問題之判決，可直接上訴至聯邦最高法院請求審查，同時，該項上訴，應在上訴法院為判決後廿日內為之。

然而，前述一九七一年修正之國內稅收條例第九十五章，在設立總統選舉活動基金之同時，又在同章第九〇一一條(b)(1)款規定：「聯邦主計長<sup>59</sup>，任何政黨之全國委員會，或任何有資格在美國總統選舉時投票者，均得被授權提起訴訟，包括申請宣示性判決，或禁令性救濟辦法，以便合理實施或解釋該章之任何條款。」，同條(b)(2)款又規定這類案件，應由聯邦地方法院，依據美國聯邦法典第廿八章第二二八四條之規定，以三人合議庭（three-judge court）之方式，聽審與判決，對該項判決不服，可直接上訴至聯邦最高法院，同時，並規定此類案件應以最速件之方式聽審與判決（參見本文第十五頁之說明）。

<sup>57</sup> 本條所提及之聯邦法典第十八章第六〇八條及以下諸條款，均是有關違法之政治捐贈（political contributions）及選舉開銷（campaign expenditures）之刑罰規定，因與本文所討論者無關，故茲不贅述。

<sup>58</sup> 在聯邦上訴法院之巡回法庭（Circuit Courts of Appeals），對通常上訴案件，均是由小組之法官（panels of judges）聽審，但對特殊重要案件，往往得將法官之人數擴充，規定以全體出席之方式聽審，其詳可參見 *Federal Rules of Appellate Procedure* p.35 之說明。

<sup>59</sup> 根據一九七四年聯邦競選法修正案第四〇四條（C）(21) 款之規定，聯邦主計長此項職責，已由聯邦選舉委員會（Federal Election Commission. FEC）所取代。

由於一九七四年聯邦競選法修正案，除將聯邦主計長一詞，修改為聯邦選舉委員會外，並未將一九七一年修正之國內稅收條例第九〇一一條之規定加以廢止，因此，當原告向聯邦地方法院提起訴訟後，聯邦地方法院，就整個訴訟事件，有關總統公費選舉部份之合憲性，應如何判決，由於相關條文有明顯不一致之處，其管轄權如何，即首先滋生疑義。因為，它必須要先決定下列幾個問題：(a)聯邦地方法院，應否對總統公費選舉制度之合憲性，為一初步之判斷？(b)若必須為此判斷，它是否應依原告之申請，依據前述一九七一年修正之國內稅收條例第九〇一一條之規定，以三人合議庭來做決定？(c)聯邦地方法院，應否對涉訟兩造有無當事人適格 (standing)<sup>60</sup> 等初步事項加以調查？

在一九七五年一月廿四日，聯邦地方法院，作成以下之判決：(a)拒絕原告所提，由聯邦地方法院組成三人合議庭，以判決應否給予宣示性與禁令性救濟之申請；(b)承認原告就本案，確有當事人適格之條件，同時，亦提出相當之憲法上問題 (Substantial constitutional questions)，因此，應依據一九七四年聯邦競選法修正案第三一五條(a)款之規定，立即移交在哥倫比亞特區之聯邦上訴法院之巡迴法院加以審理。

聯邦上訴法院於接獲本案後，認為一九七四年聯邦競選法修正案，雖對該法院審查該法條款之合憲性，設有特別程序，然而，它仍在同年四月十四日，判決將全案發回 (remand)<sup>61</sup> 聯邦地方法院，以便由它：(a)認明 (identify) 原告在控訴中，所

<sup>60</sup> 有關原告就本案之當事人適格問題，該國學者曾作相當詳細之分析，其詳可參見本文第六章結論中綜合評論一節之說明。(作者按：限於篇幅，有關此問題，將另以專文討論)

<sup>61</sup> 聯邦上訴法院為發回之判決，主要是依據聯邦最高法院在 *Lowden v. Northwestern National Bank & Trust Co.*, 298 U. S. 160 (1936), at 162; *Altas Insurance Co. v. Southern, Inc.*, 306 U. S. 563 (1939), at 572-573 及 *Emsheiner v. New Orleans*, 186 U. S. 33 (1902) 等三個案例中，有關應如何向聯邦最高法院提出 (憲法) 問題 (certification of

提出之憲法爭點 (constitutional issues)；(b) 蒐集必要之證據；(c) 發現所有之事實；及(d) 提交並答覆該案所引起之憲法問題。同時，為避免聯邦最高法院在日後，可能會對本案根據前述一九七一年修正之國內稅收條例第九〇一一條之規定，判決聯邦地方法院，應就有關總統公費選舉制度之爭端，以三人合議庭之方式審理，聯邦上訴法院並命令聯邦地方法院，應向該巡回法院之首席法官，提出有無組成三人合議庭必要之說明，以便由聯邦上訴法院及聯邦地方法院，以平行程序 (parallel proceedings) 之方式，來共同審理該項爭點。

聯邦地方法院於接獲上訴法院所發回之案件後，即在同年四月廿五日，特別指派該法院之科可蘭法官 (H. F. Corcoran, J.)，根據聯邦上訴法院之指示，著手蒐集證據並發掘有關之事實，同時，並提出有關之憲法問題。科可蘭法官在同年五月廿八日，向聯邦地方法院提出報告，並說明有關總統公費選舉制度之憲法問題。由於本案涉訟兩造，對該法官所提之報告，均未提出任何爭議，因此，聯邦地方法院乃在同年八月十五日，就本案做成第二次判決。在該判決中，聯邦地方法院，除完全 (*in toto*) 採納聯邦上訴法院在同日，就本案所作之判決（其詳參見本文第四章之說明）外，為避免日後有關管轄權之疑義，並決定以三人合議庭方式，提出並答覆有關總統公費選舉制度是否合憲之問題。

基於以上之說明，可知聯邦地方法院就本案，共曾作兩次不同之判決，由於此二判決，均與總統公費選舉制度是否合憲，有相當關聯，因此，雖其判決內容所涉及者，僅是有關管轄權 (jurisdiction) 之問題，但對其判決理由，仍有詳加說明之必要。

---

questions) 所樹立之原則，即：這些問題，必須有相當嚴謹之結構，同時，必須是針對特別之問題而提出。對於聯邦上訴法院此項判決，該巡回上訴法院之首席法官白澤龍 (Bazelon, C. J.)，曾以避免不必要之遲延為理由，提出反對意見，其詳可參見 *Buckley v. Valeo*, 519 F. 2d. 817 (1975), at 819-821.

## 四、聯邦地方法院第一次之判決與理由

如前所述，聯邦地方法院在第一次判決中，首先拒絕以三人合議庭之方式，來初步決定本案所牽涉之合憲性問題，而認為應將全案，直接移送聯邦上訴法院加以審理。其中有關總統公費選舉部份，法院之判決理由，約可歸納為以下幾點：

(1) 聯邦地方法院認為，根據一九七四年聯邦競選法修正案第三一五條規定之字義解釋，其主要目的，是要作一迅速之司法審查，該條(a)款規定，聯邦地方法院應立即將有關之合憲性問題，提交聯邦上訴法院，而聯邦上訴法院根據同款之規定，應以全體出席之方式聽審，而不依通常分庭裁決(panel determination)之方式處理。同時，根據同條(b)款之規定，對上訴法院之判決不服，應在判決後廿日內，向聯邦最高法院提起上訴。再者，同條(c)款又規定，聯邦上訴法院與聯邦最高法院，應在最大可能之範圍內，儘速處理此類案件。這些特別之審查程序，很明顯是要排除聯邦地方法院在聽審過程中，所可能造成之遲延。

(2) 聯邦地方法院認為，由一九七四年聯邦競選法修正案第三一五條規定之立法過程加以分析，亦可證明該條款之主要立法目的，就是要儘量避免任何之遲延<sup>62</sup>：

在前述參議院第三〇四四號 (S. 3044) 草案（參見本文第廿一至第廿三頁之說明）中，原先並未包括對該修正案所引起之憲法爭點，行使司法審查之特別程序條款在內，但在同年四月十日，參議院就該草案舉行全院辯論時，紐約州之巴克萊參議員 (Sen. J. L. Buckley)（即本案之原告之一），提出一項修正案，建議在該草案中，增列迅速審查憲法問題 (expeditious review of constitutional questions) 一欄，而作以下之規定：

---

<sup>62</sup> 參見 Buckley v. Valeo, 387 F. Supp. 135 (1975), at 138-141.

「(草案)第四〇七條：(a)聯邦選舉委員會，任何政黨之全國委員會，以及適格投票選舉總統者，均被授權提起訴訟，包括申請宣示性判決，或禁令性救濟，以便合理實施或解釋本法律……之合憲性。聯邦地方法院於接獲控訴後，應即將本法所有合憲性之間問題，提交巡迴區之聯邦上訴法院，而上訴法院，即應以全體出席之方式，聽審該案。」

「(b)任何有關前(a)款之判決，均應直接上訴至美國聯邦最高法院，該項上訴，應在聯邦上訴法院判決後廿日內為之。」

「(c)聯邦上訴法院與聯邦最高法院，均應在最大可能之範圍內，處理有關檔案，及根據前(a)款所提交之任何憲法問題。」

根據巴克萊參議員本人，就提出此一修正案之聲明，他認為：「……本修正案，僅是為本人所提出之憲法問題，提供一套迅速之審查程序而已，本人確信吾輩均認為，本立法在事實上，有極其嚴重之合憲性問題存在，若能讓聯邦最高法院在最快期間內，對此一問題有所判決，相信對任何人均屬有利。」<sup>63</sup>

巴克萊參議員此項修正案，並未經參議院投票即被採納，而隨同整個參議院第三〇四四號草案移交至衆議院。同年七月廿四日，在衆議院所提出之衆議院第一六〇九〇號草案(H. R. 16090)中，巴克萊參議員所提出有關特別司法審查程序之條款亦包含在內，而直到衆議院全院會議結束，該條款仍然是未被更動。

然而，在嗣後參、衆兩院所舉行之聯席協調會議中，巴克萊參議員所提之修正案，曾被稍加修正，除有關實施該法之字樣被刪除外，並增列審查美國聯邦法典第十八章第六〇八、六一〇、六一一、及六一三至六一七條諸法條合憲性之字樣。而在參衆兩院舉行此項聯席協調會議時，范澤衆議員(Rep. Frenzel)，

---

<sup>63</sup> 關於巴克萊參議員此段聲明，可參見 *Congressional Record, Senate 5707 (daily ed.)*, Apr. 10, 1974.

也曾就在修正案中，有關司法審查程序之規定加以說明，他認為：「依據本草案，任何人均可向法院直接提出有關之憲法問題，而由聯邦最高法院儘速考慮這些問題……。」<sup>64</sup>

基於以上之說明，聯邦地方法院認為，國會在制定此一司法審查特別程序時，其立法目的，即是要儘速審查，以避免不必要之遲延。

(3) 聯邦地方法院認為，一九七四年聯邦競選法修正案第三一五條(a)款所規定之司法審查程序，與一九七一年修正之國內稅收條例第九〇一一條(b)(2)款所規定之司法審查程序相較，有明顯之不一致，即：前者並未規定聯邦地方法院應以三人合議庭聽審，而後者則規定應以三人合議庭聽審。既然此兩項法律均是針對同一事項 (*pari materia*)——即規範聯邦級之選舉活動——而言，因此，在條文規定有矛盾之情形，自應求得兩者之一致。就本案之情形而言，有關總統公費選舉是否合憲之判斷，聯邦地方法院認為，基於後法優於前法之原則，應經由一九七四年聯邦競選法修正案第三一五條(a)款之程序，來加以處理<sup>65</sup>，方屬允當。

(4) 最後，聯邦地方法院認為，在本案之情形，若一定要採取三人合議庭之方式，來聽審有關總統公費選舉制度之合憲性問題，在實際處理上，亦有困難之處，因為，哥倫比亞特區聯邦地方法院之法官中，通常至少應有一位法官，必須兼任該特區聯邦上訴法院巡迴法院之巡迴法官 (circuit judge) 之職，若該兼為巡迴法官之聯邦地方法院法官，參與聯邦地方法院之三人合議庭聽審，而在該案移送該巡迴區之聯邦上訴法院後，該法官就該上訴案件，勢必申請迴避 (rescue himself)，在這種情形下，將無法符合一九七四年聯邦競選法修正案所規定，聯邦上訴法院，必須以全體出席聽審之方式。

基於上述之分析，聯邦地方法院判決，它並不須就本案作初

<sup>64</sup> 關於范澤象議員此段說明，可參見 *Congressional Record, House of Representative, 10336* (daily ed.) Oct. 10, 1974。

<sup>65</sup> 參見 *Buckley v. Valeo*, 387 F. Supp. 135 (1975), at 141.

步決定，而應將之直接移送聯邦上訴法院，同時，也不須組成三人合議庭，以判決本案之合憲性問題。

再者，聯邦地方法院認為，原告就本案確曾提出相當之憲法問題，同時，至少四位個人原告，就本案為適格之當事人。至於其他五個團體原告（organizational plaintiffs），是否亦為適格之當事人，却有相當之疑問。聯邦地方法院認為，這些組織顯無投票選舉總統之資格，至於將來是否能演進成為某一政黨之全國性委員會，而成為提起此類訴訟之適格當事人，亦屬未定之數。因此，頗有進一步調查之必要。然而，聯邦地方法院認為，為避免不必要遲延，此類事項宜交由聯邦上訴法院加以審理。

## 五、聯邦地方法院第二次判決所提出之憲法問題

如前所述，聯邦地方法院在第二次判決中，是遵守聯邦上訴法院之指示，以三人合議庭之方式，來提出並答覆有關一九七一年聯邦競選法，一九七一年修正國內稅收條例之副標題H，及一九七四年聯邦競選法修正案中，有關選舉經費制度之規定是否合憲之問題，藉以避免日後上訴至聯邦最高法院後，可能發生管轄權方面之疑義。現分別說明聯邦地方法院在該判決中，對有關總統公費選舉制度，所提出之憲法問題與答覆如下：

(1) 在本案中，一九七一年修正之國內稅收條例第九〇一一條(b)款規定，由美國聯邦法院提供諮詢性意見（advisory opinions），是否違反美國聯邦憲法第三條第二項有關一項案件或爭端（a case or controversy）<sup>66</sup> 之規定？

聯邦地方法院之答覆：否。

<sup>66</sup> 所謂案件或爭端（case or controversy），是指聯邦憲法第三條第一項規定，聯邦法院僅得就一項案件或爭端所引起之問題——即可裁判（justiciable）之案件——加以考慮而言，其詳可參考 Chase & Ducat 前揭書 pp. 213-218 之說明。

(2)在下列問題中，每一原告之憲法權利（constitutional rights），是否受到充份之侵害（sufficient injury），而足以構成聯邦憲法第三條所訂一項憲法上之案件或爭端（a constitutional case or controversy）？

聯邦地方法院之答覆：是，但是應受成熟原則<sup>67</sup>之考慮（subject to the consideration of ripeness）。

(3)有關對總統或副總統之政黨提名大會、初選活動或大選活動提供公費補助之任何法律條款，是否違反原告受聯邦憲法第一、第九或第五修正案所保障之權利？或是否違反聯邦憲法第一條第八項第一款（有關一般福利條款）<sup>68</sup>之規定？

聯邦地方法院之答覆：否。

(4)一九七一年修正之國內稅收條例副標題H之某些特定條款，規定以聯邦之所得稅收，來補助某些政治候選人、政黨、政治性運動及政治性組織等，以及其所規定之補助方式等，這些規定，是否剝奪原告受聯邦憲法第一或第九修正案，或聯邦憲法第一條第八項第一款所保障之權利？

聯邦地方法院之答覆：否。

(5)一九七一年修正之國內稅收條例第九〇〇二條第(2)款（有關候選人〔candidate〕一詞之立法定義）、第(9)款（有關政治委員會〔political committee〕一詞之立法定義）；第九〇〇

<sup>67</sup> 所謂成熟原則（ripeness doctrine），在美國法上，共有兩種意義：一是指訴訟行為，已進行至相當之階段，所有初步（preliminary）或有爭端（disputed）之事項，均已告解決，而法院不得不為此作一適當判決之情形。另一是指在上訴法院（appellate court），若上訴案件所涉及之所有法律問題等已極端明顯，而法院不得不就該案件，作一適當判決之情形，其詳可參見 *Black's Law Dictionary*, 5th ed., 1979, pp. 1192-1193 之說明。在本案之情形，聯邦地方法院，對此項憲法上問題，雖為肯定之答覆，但仍判決應受成熟原則之支配，參見 *Buckley v. Valeo*, 401 F. Supp. 1235 (1975), at 1236，而聯邦最高法院對此項問題，則為直接肯定之答覆，因此，其判決自具有終局性，參見 *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976), at 12, n.9。

<sup>68</sup> 美國聯邦憲法第一條第八項第一款規定：「國會得規定並課徵所得稅……，用以……舉辦國家一般福利。」，此項條款通稱為一般福利條款（general welfare clause）。

六條第(d)款（有關由總統選舉活動基金之一般帳戶轉入個別帳戶之規定）；第九〇〇八條第(d)(3)款（有關例外條款〔exception〕之規定）；第九〇三二條第(2)款（有關候選人一詞之立法定義）、第(4)款（有關捐贈〔contribution〕一詞之立法定義）、第(8)款（有關政治委員會一詞之立法定義）及第(9)款（有關適格之選舉費用〔qualified campaign expenses〕一詞之立法定義）；以及第九〇三七條（有關對適格候選人給付初選活動公費補助款項之規定）之各項規定，是否因所規定之事項，過份模糊不清（excessively vague），而違反原告之憲法權利？

聯邦地方法院之答覆：就該條例第九〇〇二條第(2)款，第九〇〇八條第(d)(3)款，以及第九〇三二條第(2)與(4)款等規定而言，否。

就該條例第九〇〇二條第(9)款，第九〇〇六條第(d)款，第九〇三二條第(8)與第(9)款，及第九〇三七條等規定而言，因尚未符合成熟原則，因此，法院在此並不加考慮。

## 第四章 聯邦上訴法院對總統公費選舉制度合憲性之判決

### 一、聯邦上訴法院有關實質問題之判決

#### (一)法院對上訴人所提一般性爭點之判決及理由

哥倫比亞特區之聯邦上訴法院，在第二次判決中，認為上訴人就總統公費選舉制度，所提出之一般性憲法爭議，共可歸納為下列兩項：(1)國會對總統選舉，及政黨提名大會活動提供公費補助，是超越其根據聯邦憲法第一條第八項第一款所訂課稅及開銷(taxing and spending)之權能。(2)即使國會對總統選舉

活動，有權提供公費補助，整個制度，對次要政黨，新政黨及獨立候選人等而言，均有惡意歧視之情形。針對此兩項一般性爭點，聯邦上訴法院均加以駁斥，現分別說明其判決理由如下：

(1) 對國會是否有權提供公費補助部份：

聯邦上訴法院首先對上訴人所提，國會僅將公費補助制度局限於總統選舉，而不及於其他類型之選舉活動，是不當否認其基本權利 (fundamental rights) 之爭點加以駁斥。法院認為，上訴人此項爭點，並無須經過最嚴格之司法審查，因為其所爭論者，僅屬國會之某項改革措施，即：要消除行使投票權利之一項現存障礙而已。至於國會本身，是否有權對改革措施加以限制？聯邦上訴法院認為，根據聯邦最高法院在著名之 *Katzenbach v. Morgan* 一案，早已確立幾項重要之憲法原則，即：「(a) 某項法規，並不僅因它可能超越其所欲改革之範圍，而被認為是違憲而無效；(b) 某項立法，並無須在同一時間內，對所有之惡事，均加以攻擊；及(c) 某項改革措施，可在某一時期內循序漸進，它可針對立法者心目中最迫切之間題而制定……。」<sup>69</sup> 基此，上訴人此項爭點，顯屬無法成立。

其次，上訴法院認為，根據聯邦最高法院過去之案例加以觀察，通常是認為，國會行使課稅及開銷權能，以促進該國一般福利事，是有相當廣泛之範圍，例如根據 *United States v. Butler* 一案之判例<sup>70</sup>，聯邦最高法院甚至認為，該項權能並不僅限於聯邦憲法所直接賦予之立法權 (direct grants of legislative power)。上訴法院認為，在本案之情形，若國會本身認為，對總統選舉活動之三項過程 (即：初選、政黨提名大會及大選) 提供公費補助，即能降低總統候選人，對鉅額捐款者之依賴，從而，減少這些捐贈者，對選舉結果及政府運作之影響，是足以促進美國一般福利之舉，法院即無從對國會這種判斷加以非議。

<sup>69</sup> *Katzenbach v. Morgan*, 384 U. S. 641 (1966), at 641,, 關於此點，聯邦最高法院，亦持相同之見解，其詳可參見本文第五章第七十五頁之說明。

<sup>70</sup> *United States v. Butler*, 297 U. S. 1 (1936)。

最後，對上訴人所提，國會規定將納稅義務人之所得稅款，分配予總統選舉活動基金之方式並不妥當，因為在名義上，納稅義務人，是自願扣除所得稅款美金一元，充當該項基金之用，但在實際上，他並無法特別指定他所偏好之政黨或候選人為其受款人之爭議，聯邦上訴法院亦加以駁斥。法院認為，其他某些人士所提議之公費補助方式——例如憑單制度(voucher system)<sup>71</sup>——的確能予納稅義務人，特別指定受款人之機會，而若國會果真採納這種型式之公費補助制度，則將不會引發任何憲法爭議，然而，上訴法院認為，並不能據此，即得主張聯邦憲法規定納稅義務人有這種選擇權，因為，法院認為，如果確認國會有權依據聯邦憲法第一條第八項第一款之規定，可將公款用以補助總統候選人之選舉活動此一事實，則國會自可逕將該筆款項撥交予總統選舉活動基金，而無須給予個別納稅人任何之控制。上訴法院更進一步指陳出，國會在制定這項公費補助制度時，確已給予納稅義務人某些選擇之權，即：他們可以影響該筆基金之總額，如果納稅義務人，要避免他們所扣除之美金一元款項，可能會被用去支持他所不喜好之總統候選人，他自可選擇不扣除即可。

(2) 對上訴人所提，總統公費選舉制度，是惡意歧視次要政黨、新政黨及獨立候選人部份：

在本案，聯邦上訴法院，首先確認聯邦法院一向尊重次要政黨及獨立候選人在美國政治制度上重要性之一貫態度，此由聯邦最高法院在 *Sweezy v. New Hampshire* 及 *Williams v.*

---

<sup>71</sup> 麥特卡夫參議員 (Sen. L. Metcalf)，首先在一九六七年，提倡這種憑單制度，其方式，是由每一納稅義務人，在其所得稅報稅單之某一特定小格中作記號，即可接獲一價值美金一元之憑單，然後，他可將此憑單，交予任何他所偏好之總統候選人，而該候選人可憑此憑單，向美國財政部兌換現款，其詳細辦法，可參見 H. E. Alexander, *Money in Politics*, Public Affairs Press, 1972, p.241 及 D. Adamany & G. Agree 前揭 *Political Money* 一書 pp.189-192 之說明。

Rhodes 等諸案例之判決中可以明見<sup>72</sup>。而在更晚近之案例如 Lubin v. Panish，聯邦最高法院更進一步強調，雖有維護選舉過程公平完整之合法政府利益 (legitimate governmental interests) 之必要，然而，也必須以對次要政黨或個別候選人，獲致同等重要之政治機會，不得加諸任何不公平，或不必要負擔之方式達成<sup>73</sup>。為達成這項目標，聯邦最高法院，通常均會對各州管制列名於選票 (access to the ballot) 之法規，予以最嚴格之司法審查，若發現該些選舉法規，有任何加諸政黨或候選人不合理障礙之情形，則該些選舉法規，通常會被宣布為違憲而無效。例如在前述 Williams v. Rhodes 一案，俄亥俄州一項禁止社會勞工黨 (Socialist Labor Party) 及美國獨立黨 (American Independent Party)，列名於一九六八年總統大選選票上之規定，即被認為違反聯邦憲法第十四修正案法律平等保護之規定而違憲<sup>74</sup>。而在較晚近之 Bullock v. Carter 一案，德州一項選舉法規，並未規定其他替代性列名於選票上之辦法，而僅規定要參與該州民主黨郡級選舉之初選者，必須先繳納一定數額登記競選費 (filing fees) 之條款，亦被宣布為違反聯邦憲法第十四修正案法律平等保護之規定而違憲<sup>75</sup>。

聯邦上訴法院更進一步指陳出，有關對總統選舉活動提供公費補助之條款，與規範列名於選票上 (access on ballot) 之條款相同，通常都會對已有相當基礎之政黨 (established parties)，提供較多之便利，這種情形，容易減少如聯邦最高法院在 Jenness v. Fortson 一案判決中所稱：「美國政治生活

<sup>72</sup> Sweezy v. New Hampshire, 354 U. S. 234 (1957)，尤其是華倫首席大法官 (Warren, Chief Justice) 之意見，at pp. 250-215。Williams v. Rhodes, 393 U. S. 23 (1968), at 31。

<sup>73</sup> 參見 Lubin v. Panish, 415 U. S. 709 (1977), at 716。

<sup>74</sup> Williams v. Rhodes, *supra*。其詳可參見 G. Gerhard 前揭 “Williams v. Rhodes and Public Financing of Political Parties under the American and German Constitution” 一文 pp.279-282 之說明。

<sup>75</sup> Bullock v. Carter, 405 U. S. 134 (1972), at 141。

之潛在流通性（potential fluidity）」<sup>76</sup>，而對國家利益有損。因此，聯邦上訴法院強調，在本案，確有對整個總統選舉公費補助制度之規定，作一詳盡調查之必要。然而，法院認為，根據整個總統公費選舉制度之立法原義觀之，國會在制定這些條款時，已承認在該國各政黨中確有合理之區別存在，但是，在同時，也允許某些伸縮餘地與改革措施存在，可說是在大眾支持之合理範圍內，「允准新政黨成長茁壯，而讓舊政黨自然凋零」（It allows for new parties to grow and for old ones to wither and die）<sup>77</sup>。

同時，聯邦上訴法院認為，根據美國聯邦法典第廿六章第九〇〇四條(a)款之規定，國會在決定對總統大選活動予以公費補助，是以過去與現在之獲票水準（voting levels）為權衡標準；而根據同章第九〇三三條(b)款及第九〇三四條之規定，對初選活動之公費補助，則是在相當限制範圍內，以捐贈水準（contribution levels）為權衡標準。這些規定，均可說具有相當之客觀性，因此，聯邦上訴法院認為，在本案訴訟過程中，總統公費選舉制度尚未具體實施，而這些規定條款，至少就表面上（on their face）觀察，尚未發現有任何惡意歧視之情形存在。然而，法院認為，任何與這項制度有利害關係者，均應在日後，對其具體實施之情形詳加審視<sup>78</sup>。

#### （二）法院對上訴人所提個別性爭點之判決及理由

至於上訴人認為，總統公費選舉制度之規定，在大選、初選及政黨提名大會三個階段，對次要政黨及新政黨之候選人，會產生惡意歧視，以及在初選及政黨提名大會兩個階段，對獨立候選人，會產生惡意歧視之個別性爭點，聯邦上訴法院亦分別加以駁斥，現分述其判決理由如下：

##### （1）對次要政黨及新政黨之歧視部份：

<sup>76</sup> 參見 Jenness v. Fortson, 403 U. S. 431 (1972), at 439。

<sup>77</sup> 參見 Buckley v. Valeo, 519 F. 2d. 821 (1975), at 881。

<sup>78</sup> 參見 Buckley v. Valeo, 519 F. 2d. 821, at 880。

## (a) 有關大選活動之規定：

聯邦上訴法院首先確認：國會在決定對總統候選人提供公費補助時，當然有權決定，不必對所有宣布參加總統選舉之候選人，提供相等之輔助金額，因為，法院認為如此作，不但會造成美國國庫之損失，同時，也會造成黨派傾軋不當之蔓延。關於此點，上訴法院主要是引用聯邦最高法院在前述 *Bullock v. Carter* 一案之判例作為依據，在該案中，聯邦最高法院認為：「某一州政府，為維護政治過程之公平完整，而排除微不足道(*frivolous*)或許欺性(*fraudulent*)之候選人，是有其利益存在，縱使這不是其一項責任……。」<sup>79</sup> 聯邦上訴法院認為，州政府既有這種利益存在，則聯邦政府自亦應有這種利益存在。同時，聯邦最高法院又在 *Storer v. Brown* 一案中曾明示：某州為維護其政治體系之安定，有極其重要之利益(*compelling interest*)存在，以防止鼓勵「分歧之政黨與無限制之黨派思想」<sup>80</sup>。再者，聯邦最高法院又曾在前述 *Jenness v. Fortson* 一案中指出：「有時最嚴重之歧視待遇，可能會產生在對事實上不相同之對象，而硬要給予相同之待遇，就當作它們是完全相同一樣。……」<sup>81</sup> 聯邦上訴法院認為，基於聯邦最高法院上述三個有關之判例，國會當然有權在制定總統公費選舉制度時，將政治運動受大眾支持之程度是有所區別此一明顯事實列入考慮，而為了反映這項區別，國會自有權採用在 *Jenness* 一案中，喬治亞州所用來規範列名於選票上之制度，即：以選民在過去最近一次選舉時支持之程度，來作為規範有關在大選活動中，給予公費補助之標

<sup>79</sup> 參見 *Bullock v. Carter*, 405 U. S. 134 (1972), at 145, 聯邦最高法院此項判決，主要是以它在前述 *Jenness v. Fortson*, 403 U. S. 431 (1972), at 442 一案之判決為基礎。

<sup>80</sup> *Storer v. Brown*, 415 U. S. 724 (1974), at 736, 聯邦最高法院主要是引用美國第四任麥迪生總統(Pres. J. Madison)，在聯邦主義者(*Federalist*)一書第十篇(No. 10)所提出之見解。

<sup>81</sup> 參見 *Jenness v. Fortson*, 403 U. S. 431 (1972), at 442，關於此點，聯邦最高法院，主要是依據它在前述 *Williams v. Rhodes* 一案所樹立之準則，作為判決之依據。

準<sup>82</sup>。

其次，聯邦上訴法院承認，根據大選活動給予補助之規定，對選舉前之補助數額，完全是取決於候選人所隸屬之政黨，在四年前所得大眾選票之票數，而此項數字，在反映候選人受支持之程度上，是否較具客觀性，實屬可疑。然而，上訴法院認為，其他決定候選人受支持程度之方式，亦均各有潛在之缺失存在，例如：(i)意見調查 (opinion polls) 之方式，雖較具客觀性，但是由於支持某一候選人之程度，在選舉之初步階段，通常是相當淺薄，因此，這種調查之真實性如何，即易引起爭議，反而會產生本末倒置之現象。(ii)簽名請願之方式，雖具有客觀性，且能反映較晚近階段，對某候選人之支持程度，但是這種運動耗時費力，將會產生過份消耗候選人之競選精力與資源之後果。(iii)根據候選人接受私人捐贈之程度，而在大選活動中，給予相對基金輔助之方式，雖亦屬可行，但是這種方式，往往過於繁瑣，同時，也與國會欲免除候選人在提名競選後，籌募選舉經費負擔之立法原義不符。因此，聯邦上訴法院認為，雖然目前有各種替代性方式，來作為認定候選人受選民支持程度之標準，但是，根據總統公費選舉制度之立法過程加以探討，國會在制定本制度時，確實是要依據聯邦最高法院在前述 *Jenness v. Fortson* 一案之判決為基礎，而以過去選舉 (prior elections) 之結果，作為判明各個候選人受支持程度之標準，而給予不同之待遇<sup>83</sup>。聯邦上訴法院認為，由於國會是遵循 *Jenness* 一案所確立之標準而立法，而該案又曾經聯邦最高法院全體無異議維持，因此，聯邦上訴法院自無法認為，國會所採納之標準為不當。

<sup>82</sup> 根據該項喬治亞州選舉法規之規定，任何政治組織之候選人，只有在最近一次州長選舉或總統選舉中，獲得百分之廿或以上之大眾選票時，始得被認為是一政黨。

<sup>83</sup> 關於此點，可參見 *Senate Report, No. 93-689, 93rd. Congress, 2nd Sess.* (1974), p. 9; *U. S. Code, Congressional and Administrative News* (1974), p.4993 之說明。

最後，聯邦上訴法院認為，次要政黨及新政黨之總統候選人，依據對總統大選活動提供公費補助之規定，仍可以私費之方式，來補充公費之不足，藉以傳達其政見予選民，這種方式，固較全額公費補助為不便，但是，由於主要政黨候選人，必須接受選舉開銷最高總額之限制，而這項總額之數目（美金二千萬元），遠較一九七二年該二主要政黨總統候選人之所有開銷為低<sup>84</sup>，因此，就此點而言，次要政黨與新政黨之候選人，即居於較有利之地位。

根據以上之分析，聯邦上訴法院確認，對總統大選活動給予公費補助之制度，並未對次要政黨及新政黨之候選人有任何惡意歧視之情形。至於有關兩大政黨之候選人，均可獲得相同數額之公費補助，而次要政黨候選人，却必須依據其過去之表現，按照比例獲得補助，此一事實是否亦構成惡意歧視？關於此點，聯邦上訴法院認為，此一事實，只是反映出國會承認，根據美國之歷史傳統，只有這兩個政黨能相互抗衡，因此，對它們兩者，提供同額之公費補助，是可以降低，至少不致提昇執政政黨所享有之優勢<sup>85</sup>。

#### (b) 有關政黨提名大會之規定

由於國會是選擇與大選活動相同之方式，來補助主要政黨、次要政黨及新政黨之提名大會（nominating conventions）活動，從而，聯邦上訴法院認為，它在先前維持對大選活動，給予公費補助制度合憲性之判決理由，亦可同樣援引到有關這一部份之規定，因為，聯邦上訴法院認為，這些條款都是在合理範圍內，承

<sup>84</sup> 根據聯邦上訴法院之統計，一九七二年總統選舉活動之花費，為美金九千四百餘萬元，較一九六八年（美金五千六百餘萬元），增加百分之六十七，較一九六四年（美金三千八百餘萬元），增加百分之一百四十八，而較一九六〇年（美金二千七百餘萬元），增加百分之二百四十七。在一九七二年，尼克遜申報之花費，為美金五千五百餘萬元，麥高文則為美金三千八百餘萬元，其詳可參見 Buckley v. Valeo, 519 F. 2d 821 (1975), at 882, n.154。

<sup>85</sup> 參見 Buckley v. Valeo, 519 F. 2d 821 (1975), at 883, n.155 之說明。

認各個政黨之實力有所差別，因此，有關政黨提名大會之公費補助規定，並未對次要政黨及新政黨有惡意歧視之情形。

於此應注意者，是對政黨提名大會給予公費補助之制度，並不允准次要政黨或新政黨取得選舉後補助之資格，無論其在該次總統選舉之表現有多好，此種情形，與同法允准次要政黨或新政黨，在總統大選活動時，獲得大眾選票超過一定比例後，即可獲得選舉後補助之規定，可說大相逕庭。關於此點，聯邦上訴法院認為，該法對此事項所以未設選舉後補助之規定，可以認定是國會改革措施之一，因此，自可遵循聯邦最高法院，在前述 *Katzenbach v. Morgen* 一案判例所樹立之準則處理，而不應將之視為無效。

最後，聯邦上訴法院援引聯邦最高法院在 *American Party of Texas v. White* 一案之判例，在該案中，法院認為，某州可對主要政黨選擇參與大選候選人所舉辦之初選活動之費用給予補助，但並不能要求必須對每一個新生政治團體（nascent political group）參與大選之努力均給予補助<sup>86</sup>。因此，聯邦上訴法院認為，任何有關對政黨提名大會給予公費補助條款之疑義，均可因聯邦最高法院在此一判例所持之見解而掃除。

#### (c) 有關初選活動之規定

上訴人對初選活動公費補助制度之攻擊，主要是針對參與初選活動之候選人，必須先符合某些適格要件，始得接受相對基金式之公費補助而起。即：根據美國聯邦法典第廿六章第九〇三三條(b)項(3)、(4)兩款之規定，候選人必須證明他 (i) 正尋求某一政黨之提名；及(ii) 在廿個以上之州內，每州已接受美金五千元之捐贈，而這項捐贈，是以每一捐贈者，不超過美金二百五十元計算。聯邦上訴法院認為，上訴人這項爭議並無法成立，而一九七四年聯邦競選法修正案這些條款中，並無惡意歧視之情形存在。法院認為，這些適格要件之條款，只是規定某一候選人，在取得

<sup>86</sup> 參見 *American Party of Texas v. White*, 415 U. S. 767 (1974), at 794.

此項公費補助資格前，必須表現出他能獲得聯邦最高法院，在前述 *Jenness v. Fortson* 一案所稱之相當程度之支持(a significant modicum of support)<sup>87</sup>。由於參與初選之候選人，與主要政黨或次要政黨之候選人，在大選及提名大會活動之情形不同，是無法以過去一次選舉之投票結果，來權衡其受支持之程度，因此，國會不得不採用不同之認定標準，來保證只有真正意欲參與競選之候選人，才有資格獲得此項補助。對國會在此所決定採用之補助方式，聯邦上訴法院認為應是可行，而且尋求小額捐贈，亦顯然是每一候選人所能有效取得。至於所謂相對基金之補助方式，法院亦認為無任何奇特之處，因為，在美國，由聯邦政府以相對基金之方式，來補助各州或地區之計劃，可說已屬司空見慣之事。

再者，聯邦上訴法院更進一步指陳出，對初選活動提供公費補助之制度，並未在主要政黨、次要政黨或新政黨之候選人間，產生任何不公平現象，因為，只要符合適格要件後，主要及次要政黨候選人，所能獲得公費補助之比例均屬一致，即：美金一元之公費，對美金一元之私款，直到每一捐贈者，達到美金二百五十元之最高捐贈額為止。至於國會所訂此項公費補助適格要件之私人捐贈總額——美金十萬元，聯邦上訴法院亦認為，就絕對幣值而言，是一十分合理之數額，因為，此數額僅及一九七四年聯邦競選法修正案所定，初選活動開銷最高限額——美金一千萬元——百分之一而已。由於總統選舉之開銷，逐次急劇增加，因此，法院認為，國會以美金十萬元之捐贈值，來作為權衡某一候選人，是否能表現出前述相當程度支持之標準，自屬合理允當。

上訴人又對必須在至少廿個州內，每州募集美金五千元私人捐贈之適格要件提出攻擊，他們認為若某一候選人，僅能在少數人口密集之州內，獲得相當之支持，他極可能無法獲得這種類型

<sup>87</sup> 參見 *Jenness v. Fortson*, 403 U. S. 431 (1974), at 442.

之公費補助，因此，他們極力援引聯邦最高法院在 *Moore v. Ogilvie* 一案之判例<sup>88</sup>，認為法院應判決此項初選公費補助之條款為違憲。關於此點，聯邦上訴法院並不同意上訴人所提之事實，而作以下極為精闢之解析：在 *Moore* 一案，聯邦最高法院宣布伊利諾州有關列名於選票上之選舉法規中，一項參與全州性職務之候選人，在爭取提名請願運動 (nominating petition) 時，必須獲得相當廣泛地區選民簽署之法條為違憲。該法條除規定候選人必須獲得法定之簽名總額外，尚須在該州每五十個郡內，獲得至少二百位以上選民之簽署。聯邦上訴法院認為，在 *Moore* 一案，該州選舉法規規定，候選人必須獲得該州地理分區 (geographic sub-divisions) 將近百分之五十之支持，而在本案之情形，表面上似乎只需要百分之四十之支持（即全美五十州內之二十個州），即可獲得初選活動之公費補助。然而，聯邦上訴法院認為，不得機械式運用 *Moore* 一案之判決於本案之情形，因為前者所牽涉者，是有關一州之公職選舉，而本案則是有關總統之選舉。同時，根據聯邦上訴法院之意見，有關本案所涉及廿個州之規定，顯然要較 *Moore* 一案所涉及五十個郡之規定要負擔較輕，因為在本案，每一個州只要有廿位捐贈者即為已足，而這些捐贈者，並不一定要是登錄之投票者<sup>89</sup>，反之，在 *Moore* 一案之伊利諾州選舉法規，則至少需要二百位登錄之投票者簽署方可，而根據統計，將該州五十三個小郡聯合計算，也不過僅占全州登錄投票者百分之六點六而已<sup>90</sup>。再者，根據聯邦地方法院及聯邦上訴法院在 *Irish v. Democratic-Farmer-Labor Party of Minnesota* 一案之判決：「總統選舉與州選舉並不相同，而就某種意義而言，應是自成一格 (*sui generis*)。」

<sup>88</sup> 參見 *Moore v. Ogilvie*, 394 U. S. 814 (1969)。

<sup>89</sup> 根據美國人口調查局 (U. S. Bureau of the Census)，在一九七〇年所作之調查，美國每一州之人口，均未少於三十萬人，參見 *Statistical Abstract of the United States: 1973* (94th ed.) p.14。

<sup>90</sup> 關於此點，可參見 *Moore v. Ogilvie*, 394 U. S. 814 (1969), at 819。

<sup>91</sup>，而聯邦上訴法院在此認為，這兩種選舉最主要之區別，在於美國總統是由總統選舉人團(Electoral College)所選舉產生。

聯邦上訴法院更進一步指陳出，Moore 一案是屬於所謂選區劃分 (reapportionment and redistricting) 之案件，它與聯邦最高法院在著名之 *Gray v. Sanders* 及 *Reynolds v. Sims* 等案例<sup>92</sup>性質相同，均是宣布某些給予特定地區選民(指白人而言)，較重份量投票權之州選舉法規為違憲而無效之判例，而 Moore 一案，只是更進一步將前述兩個案例所確立之平等保護原則，擴張解釋至可以應用到有關列名於選票 (ballot access) 之州選舉法規上，而該項州選舉法規，是給予某些特定地區選民之簽名請願，有較重之份量。聯邦上訴法院認為，Moore 一案所確立之平等保護原則，不應同等適用於有關總統選舉之情形，因為，總統選舉人團制度，是由聯邦憲法本身所規定<sup>93</sup>，而該項制度，並不是完全根據人口平均分布之情形而制定。聯邦上訴法院認為，根據聯邦最高法院過去之案例觀之，它向來對州級選舉與總統選舉之區別，以及總統選舉人團制度產生之特殊歷史背景極為重視<sup>94</sup>。此由聯邦最高法院在前述 *Gray v. Sanders* 一案中，不允准各州比照援引總統選舉人團制度，藉以給予某些特定地區選民較重份量投票權<sup>95</sup>之判決可見一斑。

<sup>91</sup> 參見 *Irish v. Democratic-Farmer-Labor Party of Minnesota*, 287 F. Supp. 794 (1968), at 803, 此判決後經聯邦第八巡回區之上訴法院加以維持，其詳可參見 *Irish v. Democratic-Farmer-Labor Party of Minnesota*, 399 F. 2d. 119 (1968)。

<sup>92</sup> *Gray v. Sanders*, 372 U. S. 368 (1963); *Reynolds v. Sims*, 377 U. S. 633 (1964)。

<sup>93</sup> 參見美國聯邦憲法第二條第一項，此項規定，後經聯邦憲法第十二修正案(在一八〇四年認可)加以修正。

<sup>94</sup> 有關美國總統選舉人團制度產生之簡要歷史背景，可參見 Chase and Ducat 前揭 *The Constitution and What It Means Today*—書 pp.150-153 之說明。

<sup>95</sup> 關於此點，可參見 *Gray v. Sanders*, *supra*, 372 U. S. 368, at 378-379, 同時，亦可參見 *Wesberry v. Sanders*, 376 U. S. 1 (1964), at 9-14 之說明。

最後，聯邦上訴法院認為，根據它在 *Bode v. National Democratic Party* 一案，曾判決全國性政黨，在劃分各州參加提名大會代表時，得不須嚴格依據所謂人口平均分布之原則辦理，而可以依據某州在總統選舉人團中，所能反映出之實力，另行制定分配辦法<sup>96</sup>。上訴法院認為，政黨提名大會代表集會之目的，「是要提名候選人，其所爭取者，並不是州級或郡級之公職，而是總統與副總統，至於此二職位之產生方式，則純由總統選舉人團加以決定……。」<sup>96A</sup>而在本案之情形，聯邦上訴法院認為，全國性政黨在分配提名大會各州代表席位時，既然可以將總統選舉人團制度之因素列入考慮，則國會在制定對總統初選活動提供公費補助之制度時，當然亦得將該因素列入考慮。聯邦上訴法院認為，一九七四年聯邦競選法修正案中，此項有關廿個州之適格要求，僅僅是要反映美國總統選舉之特質而已。基於以上之分析，聯邦上訴法院認為，此項適格要求規定之立法原義，是要限制將公費僅撥付給那些真正意圖參加競選之全國性候選人，因此，並沒有任何惡意歧視之因素存在<sup>97</sup>。

#### (2) 對獨立候選人之歧視部份：

上訴人認為，現行總統選舉公費補助制度之規定，在政黨提名大會及初選活動兩個階段，會對所謂獨立候選人產生惡意歧視之現象，因為，根據其定義，獨立候選人，是不參加政黨初選活動，也不為政黨提名大會所提名，因此，並無資格獲得該二項公費補助。關於此點，聯邦上訴法院認為，上訴人此項指控並無依據，法院承認具有黨籍之候選人，在由政黨初選，經過政黨提名

<sup>96</sup> 參見 *Bode v. National Democratic Party*, 452 F. 2d 1302 (1972), at 1308-1309，該案曾上訴至聯邦最高法院而未果，其詳可參見 *Bode v. National Democratic Party*, 404 U. S. 1019 (1972)。

<sup>96A</sup> *Ibid.*, 參見 *Buckley v. Valeo*, 519 F. 2d. 821 (1975), at 885。

<sup>97</sup> 同時，聯邦上訴法院認為，基於上述之分析，有關美國聯邦法典第廿六章第九〇〇二條(2)(B)款所作，候選人必須至少在十個州內列名於選票上，方有資格接受總統大選公費補助之規定亦不違憲。關於此點，可參見 *Buckley v. Valeo*, 519 F. 2d. 821 (1975), at 886, n. 162。

大會，直到大選活動之階段，確有可能獲得公費補助之實益，而此項實益，也確是獨立候選人所無法享有，然而，上訴法院認為，獨立候選人，却可運用簽名請願運動之方式，以參與十一月之總統大選。黨籍候選人，經由初選、提名大會直到參與大選，獨立候選人，經由各州之簽名請願運動，而直接參與大選這兩種途徑，可說是各有本身特具之利弊得失<sup>98</sup>。聯邦上訴法院認為，國會在合理之範圍內，是有權選擇對較具一般性之途徑，給予公費補助，而將對另一途徑之補助，留待日後考慮。上訴法院此項認定，是以聯邦最高法院在前述 *American Party of Texas v. White* 一案之判決為基礎，在該案中，德州一項選舉法規規定，主要政黨（即在前次選舉時，獲得廿萬以上之大眾選票者）必須以初選（primary election）之方式，來提名其候選人，至於其他政黨及獨立候選人，則必須以其他之方式——如舉辦區（precinct）、郡（county）或州提名大會（conventions），或簽名請願運動等——取得列名於選票上之權利，而不得以舉辦初選活動之方式，提名其候選人。同時，該州法又規定，德州政府應支付主要政黨在初選活動之開銷，但是不得支付其他政黨或獨立候選人之提名大會或簽名請願運動之開銷。聯邦最高法院在該案，維持此項選舉法規之合憲性，它認為：「……次要政黨，在舉辦提名大會及爭取簽名運動時，勢必有所花費，然而，我們並不認為，德州政府拒絕支付這些費用一事，是對次要政黨及獨立候選人構成任何歧視，也不是要對它們拒絕給予法律之平等保護……。我們不認為，因為州政府償付主要政黨初選活動之開銷，即應認為它也必須對任何新生之政治團體（nascent political

<sup>98</sup> 舉例而言，黨籍候選人選擇經由初選、提名大會而至大選之途徑，通常都會花費較鉅，同時，在每一次初選活動競爭，總會遭到直接之反對，這也會影響他在提名大會之立場，而對其大選活動產生不利之影響。反之，獨立候選人以簽名請願運動方式參與競選，則不會遭逢這類困難。然而，由於主要政黨之候選人，經由初選、提名大會而參與大選，通常都會較獨立候選人占盡優勢，因此，候選人通常都是要極力爭取政黨之提名。

group)之組成，及參與大選活動所支出之費用，均給予補助。」<sup>99</sup>。基於以上之分析，聯邦上訴法院不認為，現行總統公費選舉制度，對獨立候選人在初選及提名大會兩階段不提供補助一事，是一種惡意之歧視。

聯邦上訴法院認為，上訴人在本案，雖未曾就獨立候選人參與大選接受公費補助之部份提出爭議，然而，法院認為該部份之條款，却有潛在問題存在。因為，根據該些條款之文義 (on their face) 觀之，它們只規定對候選人之政黨——無論是主要、次要或新政黨提供公費，同時，在所謂選舉後公費補助之情形，也只限於在該次選舉時，獲得百分之五或以上大眾選票之次要政黨或新政黨而言。上訴法院認為，若對這些條款僅作狹義之解釋，而要防止獨立候選人獲得公費補助，無論其在該次總統選舉時表現如何良好；或者規定獨立候選人，必須創設某種類型之政黨組織，方有獲得公費補助之資格，則根據聯邦最高法院在前述 *Storer v. Brown* 一案之判決觀之，這些條款，很有可能將會引發極其嚴重之憲法問題<sup>100</sup>。然而，聯邦上訴法院認為，有關公費補助制度之條款，不應作如此狹義之解釋，因為，在整個一九七四年聯邦競選法修正案中，所謂政黨一詞，並未在有關公費補助部份加以界說，因此，法院認為，聯邦選舉委員會，或負責分配這些公費之相關人員，自可對政黨一詞從寬認定，而認為甚至某些獨立候選人之非正式委員會，亦可視為是政黨，有資格接受公費補助<sup>101</sup>，如此，或可消除這種可能發生之憲法問題。

<sup>99</sup> 按：在本案之情形，那些初生之政治團體，並未能在大選中列名於選票上，其詳可參見 *American Party of Texas v. White*, 415 U. S. 767 (1974), at 793-794。

<sup>100</sup> 參見 *Storer v. Brown*, 415 U. S. 724 (1974), at 745-746。

<sup>101</sup> 關於此點，聯邦上訴法院認為，根據美國聯邦法典第廿六章第九〇〇二條 (8) 款之文義觀之，在對主要政黨及次要政黨為界定後，隨即規定：「就任何總統選舉而言，新政黨一詞，即指非主要政黨，亦非次要政黨之政黨而言……。」由此可明顯看出對新政黨一詞，應作廣義之解釋，而包括如本案之原告，如麥卡錫等獨立候選人在內。

## 二、對聯邦上訴法院判決之反對意見

聯邦上訴法院之田恩巡迴法官 (Tamm, Circuit Judge)，對該法院有關總統公費選舉制度部份之判決，提出反對意見<sup>102</sup>。他認為，這些相關之條款，除侵及納稅義務人之個人自由，而有違聯邦憲法第一修正案之規定外，更因整個公費選舉制度，對次要政黨及新政黨之候選人，確有加諸不必要之歧視，而違反聯邦憲法第五修正案之規定。現分述其反對意見之理由如下：

### (1) 有關總統公費選舉制度違反聯邦憲法第一修正案之規定部份：

田恩法官首先表示，他並不否認國會依據聯邦憲法一般福利條款之規定，有對總統選舉活動，提供公費補助之權能，他只是反對國會所決定採行之方式，即：納稅義務人在決定將其所得稅款捐交總統選舉活動基金時，並無權決定某一特定之候選人或政黨為其受款人。田恩法官認為，在這種規定下，納稅義務人等於是事先放棄從事聯邦憲法第一修正案所保障之政治性活動，即：基於候選人所稟持之信念，對其加以支持或反對。關於此點，田恩法官特別引用該國名政治家傑佛遜 (Thomas Jefferson) 之名言：「若強迫某人從事捐贈，用以支持其所不相信及厭惡意見之傳播，純屬罪惡與暴虐……。」<sup>103</sup>，來支持其論點。

他接著進一步調查，國會在制定此項公費補助制度時，是否曾考慮到，運用其他對納稅義務人之基本權利較不具限制性之替代辦法，然而，他強調在作這種調查時，聯邦上訴法院，並不是

<sup>102</sup> 關於總統選舉公費補助部份，聯邦上訴法院之威爾基巡迴法官 (Wilkey, Circuit Judge) 亦表示相同之反對意見，其詳可參見 *Buckley v. Valeo*, 519 F. 2d. 821 (1975), at 922。

<sup>103</sup> 參見 Padouer, *The Complete Jefferson*, 1942, p.946, *Buckley v. Valeo*, 519 F. 2d. 821 (1975), at 918。

要代替國會另作主張，而只是要審查國會在決定總統公費選舉制度之資金來源時，是否曾盡最大努力，保障納稅義務人之基本憲法權利。根據其調查，國會在制定本制度時，顯然是拒絕採用其他幾種替代性方法，以讓納稅義務人有較大之政治性選擇。例如麥特卡夫參議員 (Sen. Metcalf)，就曾建議一種憑單制度，由納稅義務人，向他所選擇之總統候選人寄發認可書 (authorizations)，而由候選人據此認可書，換取補助之公款，此外，麥提艾斯參議員 (Sen. Mathias) 亦曾建議，應允准納稅義務人，在所得稅報稅單上，特別指定受款之政黨或候選人。田恩法官認為，國會既然決定拒絕採用這兩種較不具限制性之替代辦法，則必須有極其重要之理由存在始可。然而，他認為，根據整個總統公費選舉制度之立法過程觀察，提倡不須由納稅義務人特別指定受款人之參議員，除了是要維護兩黨政治此一立場外<sup>104</sup>，並未能提出任何令人信服之見解。基於上述之分析，田恩法官認為，總統公費選舉制度中，有關代扣 (check-off) 之條款應屬無效，因為，它不但無法合理保障合法之利益，同時，也不當地限制聯邦憲法第一修正案所保障之政治選擇自由。

#### (2) 有關總統公費選舉制度違反聯邦憲法第五修正案之規定部份：

田恩法官認為，總統公費選舉制度中，所訂定之分配公款辦法，是對次要政黨及新政黨作不必要之歧視，他這項立論，主要是以聯邦最高法院在前述 *Lubin v. Panish* 一案之判決為依據，在該判例中，最高法院認為，要判斷政府在選舉過程中，是

---

<sup>104</sup> 關於此點，田恩法官特別提出朗恩參議員 (Sen. Long) 之論點，朗氏認為：「不特別指明受款者，將會使人們不再迷惑，為了解免提及偏好民主黨或共和黨，納稅義務人，只要在報稅表上做個記號即可……。」關於此段談話，可參見 *Congressional Record, Senate 12196* (daily ed.) Jun. 27, 1973, Vol. 119。同時，巴斯多爾參議員 (Sen. Pastore) 也認為，允許納稅義務人指定候選人或政黨為受款人，「將是不公平的，因為我們所做的，是給雙方（民主黨與共和黨）相同數額之款項……。」，關於此段談話，可參見 *Congressional Record, Senate 18891* (daily ed.), Nov. 17, 1973, Vol. 119。

否有效保障其重要之利益，其審查之標準應是：「要保障合法之政府利益……必須以不對某一次要政黨，或個別候選人在追求同等重要之政治機會時，加諸不公平或不必要之負擔而達成。」<sup>105</sup>。田恩法官認為，現行公費補助之分配辦法，是顯然無法通過該項司法審查標準，因為：(a)次要政黨，只能根據它們上次總統選舉之表現，取得主要政黨部份之公費補助，而新政黨，僅能獲得選舉後之公費補助；(b)現行之公費補助制度，雖對政黨提名大會及初選活動提供補助，但對列名於選票之必要活動，却未提供任何公費補助。

同時，田恩法官認為，整個公費補助之分配辦法，有時可說是對某些日益衰微之政治活動過份補助，而對某些方興未艾之政治運動，却未予足夠之補助。舉例而言，他認為，根據現行分配公費辦法，則美國獨立黨 (American Independent Party) 之總統候選人華萊士 (G. Wallace)，在一九六八年總統大選前，可能沒有資格獲得任何公費補助，但是，由於他在該年總統大選表現優異，使得一九七二年總統大選時，該黨之總統候選人席米茲 (J. G. Schmitz)，却極有可能獲得相當數額之選舉前公費補助，雖然，席氏可說絕非一位認真爭取總統職位之候選人<sup>106</sup>。再者，現行公費補助制度並未對新政黨提供選舉前之公費補助，雖然，這種補助對新政黨之選舉活動，無疑是最有助益者，反之，任何總統候選人，為爭取政黨提名而參與初選活動，只要他能募得法定之私人捐贈額，則無論其競選活動是如何微不足道，或其對手是如何居於壓倒性優勢，他却都有資格獲得公費補助。關於此點，田恩法官認為，若再以一九六八年之總統選舉為例，華萊士或麥卡錫參議員 (Sen. E. McCarthy)，可能均將無法

<sup>105</sup> 參見 Lubin v. Panish, 415 U. S. 709 (1974), at 716.

<sup>106</sup> 根據統計，席米茲在一九七二年總統選舉中，僅獲得一百零九萬餘大眾選票，得票率僅有百分之一點四，關於此項數字，可參見 Congressional Quarterly Inc. 所編 *Presidential Elections Since 1789*, 2nd ed., 1979, p.101。

獲得任何公費補助，而史特森（Harold Stassen）<sup>107</sup> 却極有可能獲得公費補助。基於以上之分析，田恩法官認為，現行公費補助制度之分配辦法，正如聯邦最高法院在前述 *Lubin v. Panish* 一案所言，是對非主要政黨或個別候選人，在尋求繼續性政治機會時，加諸不公平或不必要之負擔。

最後，田恩法官認為，即使援引聯邦最高法院在前述 *American Party of Texas v. White* 一案之判決，亦無法認定現行之公費補助制度，並未對非主要政黨，有任何惡意歧視之情形。聯邦最高法院雖然在該案中曾判決：「（州）政府在制定選舉法規時，承認各類型政治運動，會有固有區別（*inherent differences*）存在此一事實，並不違反聯邦憲法第一修正案之規定，同時，也未拒絕給予法律平等保護。」。但田恩法官認為，聯邦最高法院這項判決，顯然不應作過份擴張之解釋，而適用到本案之情形。因為，該案所涉及之德州選舉法規，是規定只有主要政黨，才能舉辦初選活動，而其費用則應由州政府償付。但是，同法又規定，所有之政黨（包括主要政黨在內），都必須要舉辦提名大會，而其費用並不須由州政府加以償付，因此，聯邦最高法院認為，在該案中，不對次要政黨所舉辦之簽名請願運動及提名大會之費用，給予任何之償付一事，並非不公平的。而在本案，並沒有這種對規定之費用加以償付之情形存在。同時，該案是判決州政府無須對每一新生政治團體之組成，而未能在大選活動中，列名於選票上之努力，加以財政補助。而在本案之情形，現行之公費補助制度，是拒絕在適當時期，對某政黨加以支持，雖然，該政黨是在每州，均能成功取得列名於選票上之權利，但是，同時却對任何一位爭取主要政黨提名者，提供公費補助，雖然，其所能獲得之支持程度，可說是極其平庸。兩個案例所針對之事實，顯然是大相逕庭，因此，聯邦最高法院在

<sup>107</sup> Harold E. Stassen 曾任明尼蘇達州州長，是美國有史以來最年輕之州長，他曾參加一九八〇年共和黨總統提名未果，參見 *Who's Who in America (1980-81)*, Vol.2, p.3152。

American Party of Texas v. White 一案之判決，自是無法完全適用於本案之情形。

基於以上之分析，田恩法官認為，現行之總統公費選舉制度，不應被認為是合憲（constitutional）而可加以維持。

## 第五章 聯邦最高法院對總統公費選舉 制度合憲性之判決

### 一、上訴人之爭點

#### (1)一般性爭點：

在本案，上訴人對一九七一年修正之國內稅收條例副標題H及一九七四年聯邦競選法修正案中，有關總統公費選舉制度條款之合憲性如何，共提出以下三項一般性之爭點：

(a) 現行之總統選舉公費補助制度，是將補助之公款款項，直接交予政黨及候選人，這種作法違反聯邦憲法第一條第八項第一款所訂之一般福利條款（general welfare clause）之規定。

(b) 對總統選舉活動給予公費補助，即與聯邦憲法第一修正案有關宗教條款（religious clause）<sup>108</sup>之規定相類似，無論其動機是如何純正，均屬違反聯邦憲法第一修正案之規定而違憲。

(c) 現行之總統公費選舉制度，是惡意歧視某些特定之利益，因此，違反聯邦憲法第五修正案所保障之正當程序條款之規定而違憲。

#### (2)個別性爭點：

(a) 有關對總統選舉之大選活動，提供公費補助部份，上訴人認

---

<sup>108</sup> 此條款，又稱為 establishment clause，美國聯邦憲法第一修正案規定：「國會不得制定任何法律涉及：確立宗教或禁止信教自由……。」此項條款禁止聯邦或州政府，建立一個官方教會，或通過法律支持某一或所有宗教，或對某一教會給予特別優待，或強迫信仰或不信仰任何宗教。

爲，現行之制度有下列之缺陷，而應視爲違憲：

(i) 僅對主要政黨之總統候選人，提供數額較大，且較平等之公費補助。

(ii) 對選舉前之公費補助，僅是以最近一次投票之水準，作為唯一之認定標準。

(iii) 限制次要政黨及新政黨之總統候選人，僅能取得選舉後之公費補助。

(iv) 對獲得少於百分之五大衆選票之政黨候選人，拒絕給予任何之公費補助。

因此，美國聯邦法典第廿六章中相關之條款，均構成對次要政黨及新政黨之惡意歧視，違反聯邦憲法第五修正案之規定而違憲<sup>109</sup>。

(b) 有關對政黨提名大會活動，提供公費補助之條款，上訴人認爲，與對總統選舉之大選活動，提供公費補助之情形完全相同，亦構成對次要政黨及新政黨惡意歧視，而有違聯邦憲法第五修正案之規定。

(c) 有關對初選活動提供公費補助部份，上訴人認爲，現行制度有下列兩點缺陷，而應視爲違憲：

(i) 對未參加政黨初選活動之候選人，並未提供任何公費補助。

(ii) 美國聯邦法典第廿六章中所規定適格程式 (eligibility formula) 之條款，在實際上，是增加而非降低金錢在選舉過程中，所能發揮之影響力。

## 二、聯邦最高法院就管轄權方面之判決

---

<sup>109</sup> 由於在本案上訴時，總統公費選舉制度尚未具體實施，因此，上訴人可說是僅指控，一九七一年修正之國內稅收條例副標題H之有關規定，是表面上無效 (facially invalid)，而無法以具體之事例，來加以證明，關於此點，聯邦最高法院亦認爲，在未來之案例中，可能確會有這種歧視現象產生，其詳可參見 *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976), at 97, n.131 之說明。

聯邦最高法院首先認為，在本案之情形，它必須要確認此案件，究竟是否屬於聯邦憲法第三條所指稱之一件訴訟或爭議（*a case or controversy*），以便決定它就本案是否有管轄權（jurisdiction）存在。因為，聯邦最高法院認為，根據它過去在 *Aetna Life Insurance Co. v. Haworth* 一案<sup>110</sup> 所作之判決，曾確認國會不得規定聯邦最高法院，就非訴訟事件或非爭議事項表達意見，因此，聯邦最高法院認為，根據 *Baker v. Carr* 一案之判例<sup>111</sup>，它必須首先要確定上訴人就本案而言，是否對爭議之結果，有其個人利益（personal stake）存在，以便能符合前述聯邦憲法第三條之要求。關於此點，聯邦最高法院認為，國會在制定一九七四年聯邦競選法修正案時，既已在第三一五條(a)款明白規定，法院就該法之有關規定（包括總統公費選舉制度之條款在內），有司法審查之權能，因此，聯邦最高法院就本案加以審理，自屬符合聯邦憲法第三條之規定。

其次，聯邦最高法院更進一步分析，在上訴人（包括個人與團體）當中，何者就該項爭議之結果，具有充份之個人利益存在，以便在決定繫爭條款之合憲性時，能符合法院在前述 *Aetna* 一案所樹立之原則，即：能「表現一項真正且具實質性之爭議，而該項爭議，能允許經由一項具有終局性質之判決（*a decree of a conclusive character*），予以特定之救濟……。」<sup>112</sup> 關於此點，聯邦最高法院就上訴人之個人部份，並未表示意見，顯然並不構成任何問題。至於團體部份，法院根據它過去在 *NAA CP v. Alabama* 一案之判決，認為某團體（organization），「得代表其成員，主張其本身為一適當之人選（personal），以保障其成員，不被強制公開其隸屬關係（affiliation）……。」<sup>113</sup>

<sup>110</sup> 參見 *Aetna Life Insurance Co. v. Haworth*, 300 U. S. 227 (1937), at 240-241。

<sup>111</sup> 參見 *Baker v. Carr*, 369 U. S. 186 (1962), at 204。

<sup>112</sup> 參見 *Aetna Life Insurance Co. v. Haworth*, *supra*, at 241。

<sup>113</sup> 參見 *National Association for the Advancement of Colored People*

同時，聯邦最高法院在 *Palmore v. United States* 一案，以及較早期之 *Glidden v. Zdanok* 與 *Coleman v. Miller* 諸案<sup>114</sup>，均已確定某些團體，若有充份利益為適格之當事人，則可提起有關分權（seperation of powers）之憲法問題，以便決定某一經特別指定之機構，是否有權來裁決其權利。因此，聯邦最高法院認為，就本案而言，提起上訴之團體性上訴人中，至少有某些團體，是具有充份之個人利益存在，殆亦無庸置疑。

再者，聯邦最高法院認為，根據以上之分析，即足以答覆聯邦地方法院就本案所提出之下列兩項憲法問題：

(1)就本案之情形而言，一九七四年聯邦競選法修正案第三一五條(a)款第一段規定，由美國聯邦法院提供諮詢性意見（advisory opinions）一事，是否違反美國聯邦憲法第三條第二項有關一項案件或爭端之規定？

聯邦最高法院之答覆：否<sup>115</sup>。

(2)在以下列舉之諸問題中，任一原告所宣稱其憲法權利，受到充份之損害一事，是否足以構成聯邦憲法第三條有關司法權之規定部份，所指稱之憲法案件或爭端？

聯邦最高法院之答覆：否<sup>116</sup>。

最後，如前所述，聯邦上訴法院與聯邦地方法院，是同時聽審本案，而共同作兩項判決：一是聯邦上訴法院以全體出席之方式所作之判決，一是聯邦地方法院以三人合議庭之方式，對總統公

---

(NAACP) v. Alabama, 357 U. S. 449 (1958), at 458。關於此點，亦可參見 *Bates v. Little Rock*, 361 U. S. 516 (1960), at 523, n.9 之說明。

<sup>114</sup> 參見 *Palmore v. United States*, 411 U. S. 389 (1973); *Glidden v. Zdanok*, 370 U. S. 530 (1962) 及 *Coleman v. Miller*, 307 U. S. 433 (1939)。

<sup>115</sup> 參見 *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976), at 12, n.9 之說明，聯邦最高法院針對此憲法問題所作之答覆，與聯邦地方法院在第二次判決中，所作之答覆完全相同，關於此點，可參見本文第三章第三十七頁之說明。

<sup>116</sup> *Ibid.*, 聯邦最高法院針對此憲法問題所作之答覆，與聯邦地方法院在第二次判決中，所作之答覆不盡相同，聯邦地方法院，雖給予肯定之答覆，但認為應受所謂成熟原則之考慮（consideration of ripeness），現聯邦最高法院在此既已作完全肯定之答覆，則其此項判決當具終局性。

費選舉制度之合憲性問題所作之判決，而上訴人對聯邦下級法院這兩項判決都提起上訴，在這種情形下，聯邦最高法院針對此二項判決，究竟應以何著為準加以審查，即易滋生疑義。關於此點，聯邦最高法院認為，既然聯邦地方法院在其所作第二次判決中，完全採納聯邦上訴法院之見解<sup>117</sup>，再者，聯邦最高法院針對本案之任一件上訴，均有明顯之管轄權，因此，有關聯邦上訴法院與聯邦地方法院共同審理（joint sitting）本案，而產生之管轄權疑義（jurisdictional ambiguities）問題，即無庸再加深究<sup>118</sup>。

### 三、聯邦最高法院之實體判決及理由

#### (一)法院對上訴人所提一般性爭點之判決及理由

聯邦最高法院在判決中，對上訴人就總統公費選舉制度之合憲性，所提出之一般性爭議，均一一加以駁斥，並提出其理由，現分述其判決與理由如下：

(1)有關上訴人所提，現行總統公費選舉制度，是違反聯邦憲法上一般福利條款之爭議，聯邦最高法院是以下列之理由加以駁斥：

(a)法院認為，在本案之情形，聯邦憲法第一條第八項第一款之一般福利條款，並不是對國會權能加以限制，反之，應將之視為是聯邦憲法對國會之一項授權（a grant of power），且其授權之範圍相當廣泛，尤其是基於對聯邦憲法第一條第八項第十八款所謂必須與正當條款（necessary and proper clause）作擴張之解釋，國會更應擁有此項授權<sup>119</sup>。

<sup>117</sup> 參見 Buckley v. Valeo, 401 F. Supp. 1235 (1975)。

<sup>118</sup> 關於此點，可參見 Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1976), at 10, n.6 之說明。

<sup>119</sup> 所謂必須與正當條款，又稱為合作條款（co-efficient clause），關於其確切含義為何，曾由著名之馬歇爾首席大法官（Marshall, Chief Justice）在

(b) 聯邦最高法院認為，根據它過去之判例觀察，法院一向確認國會有權對總統選舉活動，及總統初選活動之方式，以立法來加以規範<sup>120</sup>。

(c) 聯邦最高法院認為，國會要對總統選舉活動設立一套公費補助制度，藉以對選舉過程加以改革，顯然是在聯邦憲法之授權範圍內，因為，只有國會有權決定何種政府開銷（governmental expenditures），最能增進國家之一般福利，在此，最高法院主要是引用它在 *United States v. Butler* 及 *Helvering v. Davis*<sup>121</sup> 兩案之判例，認為：「國會以公款（public money），來作公共目的開銷之權能，並不以聯邦憲法中，所直接授予之立法權能為限……。」，因此，聯邦最高法院認為，任何對國會行使該項經授權權能（granted power）之限制，必須在聯邦憲法之其他部份，有明確之規定始可。在本案之情形，法院認為，國會的確是在為一般福利而立法，藉以：「減少在美國政治過程中，鉅額捐贈所產生之不良影響，並增進候選人與選民之交流，以及減輕候選人籌措選舉經費之困難。」<sup>122</sup>。至於國會所選擇採行之方式是好是壞，或是否可行，均非法院可得置喙。因此，聯邦最高法院不認為，國會此項有關總統公費選舉之

---

*McCulloch v. Maryland* 一案中加以闡述，即：「國會立法之目的，必須為合法，必須是在（聯邦）憲法範圍之內，而所有達到此目的之方法，都要為適當，都要與目的相適合，且要與憲法之文義與精神相吻合，而非為其所禁止，只有如此，方屬合法。」，參見 4 L Ed. 579 (1819)。

<sup>120</sup> 例如根據 *United States v. Classic*, 313 U. S. 299 (1941) 一案，聯邦最高法院確認法院對總統選舉活動有規範之權，而在 *Burroughs v. United States*, 290 U. S. 534 (1934) 一案，聯邦最高法院更確認其對總統選舉之初選活動（primaries）亦有規範之權，其詳可參見 J. L. Fleishman, "Public Financing of Election Campaigns: Constitutional Constraints on Steps Toward Equality of Political Influence of Citizens" 52 North Carolina Law Review 347 (1973), at pp. 370-372。

<sup>121</sup> 參見 *United States v. Butler*, 297 U. S. 1 (1936), at 66; *Helvering v. Davis*, 301 U. S. 619 (1937), at 640-641。

<sup>122</sup> 關於此點，可參見前述 *Senate Report, No. 93-689*, 93rd. Congress (1974), pp. 1-10, 文載 *U. S. Code, Congressional and Administrative News* (1974), pp. 4985-4994。

立法，是未經聯邦憲法第一條第八項所授權。

至於上訴人認為，一九七一年修正之國內稅收條例第六〇九六條所訂，由納稅義務人在所得稅報稅單中，指定美金一元或二元，充作總統選舉活動基金之用之條款，亦屬違憲之爭議，聯邦最高法院也以相同之理由加以駁斥。上訴人認為，國會應當允許納稅義務人，指定特定之候選人或政黨，為該筆款項之受款人，然而，聯邦最高法院却認為，國會對該項基金之撥款 (*appropriation*)，就如同由聯邦政府之一般歲入 (*general revenue*) 中加以撥款一般，唯一區別，僅在於該基金款項之總額，是由納稅義務人，在所得稅報稅單中，所授權之數額累積而成，而此項區別，絕不構成該項基金之款項，並非由國會加以撥款，同時，最高法院認為，任何國會撥款之行為，總會有某些納稅義務人加以反對，因此，上訴人此項爭議立論之謬誤，可說是顯而易見。

(2) 對上訴人所提，對總統選舉活動提供公費補助一事，與聯邦憲法第一修正案所規定宗教條款之情形相類似，是違背該修正案規定之爭議，聯邦最高法院亦加以駁斥。它首先引敍它在過去其他案例之見解，例如在 *Abington School District v. Schempp* 一案<sup>123</sup>，聯邦最高法院確認國會在宗教事務上，應保持中立之立場（在州政府之情形，則是根據聯邦憲法第十四修正案之規定）。同時，也肯定政府不得援助某一宗教，而有害於其他之宗教；或對某一宗教，設定特別負擔，而不及於其他宗教；甚或不得對所有宗教加以援助之立場<sup>124</sup>。然而，聯邦最高法院認為，這些有關宗教條款之原則，是無法類比適用在本案之情形，因為，法院認為，本案所涉及者，僅是有關聯邦憲法上言論自

<sup>123</sup> 參見 *Abington School District v. Schempp*. 374 U. S. 203 (1963), at 222-226.

<sup>124</sup> 參見 *Everson v. Board of Education*, 330 U. S. 1 (1947), at 15-16。關於此點，亦可參見 P. B. Kurland "Of Church and State and the Supreme Court", 一文，載 29 *Chicago Law Review* 1 (1961), at p.96。

由條款 (speech clause)<sup>125</sup> 之問題。宗教條款與言論條款兩者，無論是就歷史淵源，及所欲保障之標的而言，均有明顯之差異。鑑於西洋歷史上層出不窮之宗教迫害事件，促使美國聯邦憲法之制憲者 (the Framers)，堅持宗教信仰之自由，必須嚴受保護，而免於政府之干涉，可說是一種絕對性之自由 (absolute freedom)<sup>126</sup>。至於言論自由 (包括新聞自由在內)，則是要保證在一個社會裏，有關公益事項之公開辯論能蓬勃進行，因為，唯有在這種社會裏，一種健全之代議制民主政體 (representative democracy) 才能順利成長<sup>127</sup>。聯邦最高法院認為，在美國，由國會以立法來增進這種言論自由之價值是一種常態，而美國聯邦法典中，有關保障並促進言論自由之條款，更可說是汗牛充棟<sup>128</sup>，然而，論其性質，仍屬一種相對性之自由 (relative freedom)。因此，法院認為，上訴人主張本案之情形，可類比適用聯邦憲法第一修正案宗教條款之見解顯屬不當<sup>129</sup>。況且，聯邦憲法第一修正案之言論自由條款雖然明定：「國會不得制定法律……以縮減言論自由或新聞自由。」，但是，聯邦最高法院認為，由整個總統公費選舉制度之立法精神觀之，國會並不是要縮減、限制或檢查言論，而是要以公款，來便利與增進公共討論，及大眾對選舉過程之參與，可說是自治者

<sup>125</sup> 聯邦憲法第一修正案規定：「國會不得制定任何法律涉及……剝奪言論或出報之自由…。」，此即俗稱之言論與新聞條款 (speech and press clauses)。有關此類自由之權威著作，可參見 M. R. Konvitz, *First Amendment Freedoms*, Cornell University Press, 1963。

<sup>126</sup> 關於此點，可參見 *Reynolds v. United States* 98 U. S. 145 (1878) 及 *Engel v. Vitale*, 370 U. S. 421 (1962), at 432。

<sup>127</sup> 參見 *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U. S. 254 (1964), at 270。

<sup>128</sup> 舉例而言，美國聯邦法典第四十七章第三九〇條至第三九九條，對公共廣播 (public broadcasting) 及其他教育性新聞傳播媒體，設有財政援助之規定。同時，根據同法典第十五章第一八〇一條至第一八〇四條，對新聞報紙之郵資，設有優待之規定，且使其事業，免受防止資本兼併 (antitrust) 法規之管制。

<sup>129</sup> 關於此點，勃格首席大法官並不表贊同，其詳可參見 *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976), at 248，及本文第七十八頁至第七十九頁之說明。

(self-governing people) <sup>130</sup>一項極其重要之目標。因此，聯邦最高法院認為，在本案之情形，總統公費選舉制度是要增進，而非縮減聯邦憲法第一修正案所要保障之相關價值。

(3)針對上訴人所提，現行總統公費選舉制度，會造成對次要政黨或新政黨惡意之歧視，而違反聯邦憲法第五修正案規定之爭議，聯邦最高法院則提出下列之見解：法院首先引用著名之 Weinberger v. Wisenfeld 一案 <sup>131</sup> 之判例，肯定聯邦憲法第五修正案有關法律平等保護之分析，亦可同等適用於聯邦憲法第十四修正案之規定，然後，法院再進一步說明，聯邦最高法院在過去若干有關選舉之案例中，經已確立一項極為重要之原則，即：任何對選舉過程所附加之限制，必須要經過極其審慎嚴密之司法審查程序方可，而這種限制，通常唯有要增進一項極其重要之政府利益 (compelling governmental interest) 時，才有可能為法院所維持<sup>132</sup>；同時，為達成上述之目的，所使用之方式，必須不得對次要政黨或個別候選人，加諸不公平或不必要之負擔始可，因為，法院認為，他們也有追求繼續存在之政治機會 (continued availability of political opportunity) 之同等重要利益存在 <sup>133</sup>。然而，聯邦最高法院以上所援引之案例，

<sup>130</sup> 上訴人認為，總統公費選舉制度，將會導致政府對政黨內部之事務加以控制，從而，造成失去政治自由之嚴重後果。關於此點，聯邦最高法院則認為，上訴人這項見解，純屬猜測性質 (speculative)，而認為根據參議院在前述報告中曾指出，國會亦將竭盡所能，防止這種可能性之發生，參見 *Senate Report No. 93-689 (1974)*, at pp.9-10。對法院這種見解，該國學者 D. D. Polsby 則持相反之看法，他認為，政府藉由公費補助制度，而對選舉事項之過份牽扯 (excessive entanglement) 此一事實，絕不應掉以輕心，其詳可參見氏前揭 *Buckley v. Valeo: The Special Nature of Political Speech* 一文 pp.32-35 之說明。

<sup>131</sup> 參見 *Weinberger v. Wisenfeld*, 420 U. S. 636 (1975), at 638, n. 2。

<sup>132</sup> 關於此點，可參見 *American Party of Texas v. White*, *supra*, at 780-781 之說明。

<sup>133</sup> 聯邦最高法院作此項判決，主要是援引它在前述 *Lubin v. Panish*, 415 U. S. 709 (1974), at 716; *American Party of Texas v. White*, *supra*, at 780, 及 *Storer v. Brown*, 415 U. S. 724 (1974), at 729-730 等案例之見解。

大多是針對規定候選人必須符合某些要求，方得列名於選票上 (on the ballot) 之各州選舉法規而言，這些州法法規，當然是直接對候選人之競選能力加諸負擔，同時，也是直接對選民就代議政治，及當前爭點發表意見加諸負擔。反之，在本案之情形，聯邦最高法院認為，對某些候選人拒絕提供公費補助，既非對選民之選舉權加以限制，同時，對候選人之限制更屬輕微，因為，總統公費選舉制度，既未阻碍任何候選人列名於選票上，也未阻碍選民投票給自己所屬意之總統候選人。聯邦最高法院認為，如果次要政黨候選人沒有能力有效參與競選活動，其理由應歸諸於他們沒有能力獲得私人捐贈，而並不在於他們沒有辦法得到這種公費補助。因此，聯邦最高法院認為，次要政黨候選人根據現行總統公費選舉制度，唯一不利之處，限於未能達到此項制度之適格程式者，必將較適格之候選人，不能獲得與選民較易接觸交流之機會。然而，法院認為，在這種情形下，適格之總統候選人，也同樣會遭受不利之處，因為，根據聯邦法典第廿六章第九〇〇四條(b)(1)款之規定，候選人若同意接受公費補助，則必須同時接受選舉開銷最高總額之限制，而不適格之總統候選人，則無須受此限制。基於以上之分析，聯邦最高法院之結論是：一般而言，總統公費選舉制度，所會加諸於候選人之限制，要較前述獲得列名於選票上 (ballot access) 之各項限制規定，較少具有拘束性<sup>134</sup>。總之，法院認為，國會設立總統公費選舉制度之目的，是要增進充份重要之政府利益，而這項制度，並未對任何政黨或候選人之政治機會，加諸任何不公平或不必要之負擔。

聯邦最高法院又進一步指陳出，對總統選舉活動給予公費補助，藉以消除鉅額私人捐贈，對選舉過程所產生不正當影響一事，

<sup>134</sup> 聯邦最高法院認為，根據它在前述 *American Party of Texas v. White* 一案之判決——這是該法院首次對州選舉法規中，有關公費補助制度之合憲性如何加以裁判——也認為，有關公費補助之限制條款，要較規範列名於選票上之條款，少具拘束性，關於此點，可參見 *American Party of Texas v. White, supra, at 794* 之說明。

不容否認地，是要增進一項極其重大之政府利益。再者，一九七四年聯邦競選法修正案，既對選舉捐贈加以限制，此種規定，必然會對候選人籌措選舉經費增加額外之負擔，因此，聯邦最高法院認為，國會主張提供公費補助，是足以減輕主要政黨之總統候選人，在爭取私人捐贈困難之見解自屬允當<sup>135</sup>。聯邦最高法院認為，根據它過去判例之一貫見解，都是認為各州有相當重大之利益，要將列名於選票之資格，限於能表現出獲得相當數量大眾支持之候選人<sup>136</sup>。而國會對毫無獲選希望之候選人，不提供大量公款補助之利益，自足以充份支持對未能獲得相當數量公眾支持之候選人，拒絕提供任何之公費補助。因此，聯邦最高法院認為，在本案之情形，國會自得合法要求，以相當程度支持之某些初步顯現（preliminary showing）<sup>137</sup>，來作為要求給予公費補助之適格要件。同時，聯邦最高法院認為，這種規定亦可防阻對「分歧之小政黨及不受限制之黨派傾軋」<sup>138</sup>，提供不自然之鼓勵，而有助於公共利益之維護。

#### (二) 法院對上訴人所提個別性爭點之判決及理由

聯邦最高法院對上訴人就現行總統公費選舉制度，對大選活動、政黨提名大會及初選活動三個階段，提供公費補助之規定，均屬違憲之個別性異議，亦一一提出其見解，現分述其判決及理由如下：

##### (1) 有關對總統大選活動提供公費補助部份：

如前所述，上訴人認為，現行總統公費選舉制度有關此一部

<sup>135</sup> 參見前述參議院報告 *Senate Report No. 93-689(1974)*, at pp.4-5, 文載 *U. S. Code, Congressional and Administrative News* (1974) pp.4988-4989。

<sup>136</sup> 舉例而言，聯邦最高法院，在前述之 *Storer v. Brown; Lubin v. Panish; Jenness v. Fortson* 及 *Williams v. Rhodes* 諸案，均曾作如此之判決。

<sup>137</sup> 關於此點，參見 *Jenness v. Fortson*, 403 U. S. 431, *supra*, at 442 之說明。

<sup>138</sup> 參見 *Storer v. Brown*, *supra*, at 736, 及前述參議院報告 *Senate Report, No. 93-683* (1974), at p.8, 文載 *U. S. Code, Congressional and Administrative News* (1974), at p.4992。

份之條款，共有四項缺陷（參見本文第五十八頁至第五十九頁之說明），足以構成對次要政黨及新政黨之惡意歧視，因此，有違聯邦憲法第五修正案所規定之法律平等保護條款。關於此點，聯邦最高法院不同意上訴人這四項異議，而提出下列之說明：

(a) 有關僅對主要政黨之候選人，提供數額較大，且較平等公費補助金額之爭議部份，聯邦最高法院認為，聯邦憲法中，並未規定國會必須就公費補助之目的，平等對待所有宣布參加競選之候選人，關於此點，法院認為，即使上訴人本身，亦不得不加以承認。同時，最高法院認為，根據它在著名之 *Jenness v. Fortson* 一案之判決，曾經確認：「某一深具歷史傳統，而為廣大羣衆所支持之政黨，與某一新創立，或較小規模之政黨相比較，在其需求與潛能上，當然必有明顯差異之本質存在…而有時，最嚴重之歧視待遇，可能會產生在對事實上不同之對象，硬要給予相同之待遇，就當它們完全是相同一樣。」<sup>139</sup> 聯邦最高法院認為，從美國歷史觀察，自從在一八五六及一八六〇兩次總統選舉，共和黨取代惠格黨 (Whigs)，而成為美國另一主要政黨後，在嗣後之總統選舉中，就從未有第三黨之候選人，能對兩個主要政黨之候選人，產生任何威脅<sup>140</sup>。法院認為，既然次要政黨或新政黨，在籌款與競選兩方面，完全無法與兩個主要政黨相抗衡，國會當然可以對兩個主要政黨，提供全額之公費補助，而僅對其他政黨，比照主要政黨所能享有之數額，給予部份之補助。關於此點，聯邦最高法院完全同意聯邦上訴法院就本案之見解，認為：「……如果對所有政黨均給予完全相同之待遇，不僅容易造成美國國庫之損失，同時，也會不當地造成黨派傾軋之蔓延。」<sup>141</sup>。

<sup>139</sup> 參見 *Jenness v. Fortson*, 403 U. S. 431 (1970), at 441-442。

<sup>140</sup> 在一九一二年，老羅斯福 (Theodore Roosevelt) 曾自共和黨中分裂，以進步黨 (Progressive Party) 總統候選人之身份競選，而較共和黨之總統候選人塔虎脫 (W. H. Taft) 獲票為多——但他們同為民主黨之候選人威爾遜 (W. Wilson) 所擊敗，關於此點，可參見 *Congressional Quarterly Inc.* 前揭 *Presidential Elections Since 1789* 一書 p.86 之說明。除此年之總統選舉外，民主與共和兩主要政黨之總統候選人，即從未較其他政黨之總統候選人獲票為少。

<sup>141</sup> 參見 *Buckley v. Valeo*, 519 F 2d. 821 (1975), at 881。

聯邦最高法院認為，根據它在前述American Party of Texas v. White一案之判例，曾經確認：「聯邦憲法並未規定，僅僅因為國會選擇對主要政黨，均提供財政上之支援，美國政府即必須要對每一個新生之政治團體，均提供財政援助。」<sup>142</sup>。再者，最高法院認為，上訴人並無法表明，非主要政黨之候選人，未能獲得任何公費補助，會較主要政黨候選人，遭受較多不利之處。因為，法院認為，如前所述，這些非主要政黨之候選人，可自由向私人籌措捐贈，同時，新政黨之候選人，也不會受選舉開銷最高總額之限制。反之，任何主要政黨候選人，如果同意接受公費補助，則必須同意選舉開銷最高總額之限制，而其他候選人，因為不受此項限制，自可較主要政黨候選人，作較多之選舉開銷。聯邦最高法院認為，對主要政黨候選人提供公費補助，其目的是要以公費補助款項，來取代私人捐贈；但對次要政黨候選人而言，這種公費補助，可視為是對私人捐贈之一項補充，因為，他們還可以繼續爭取私人捐贈款項，直到所允准之選舉開銷最高總額為止。基於以上之分析，聯邦最高法院認為，現行之總統公費選舉制度，並未對非主要政黨之候選人，構成任何之惡意歧視，因此，並未違憲。

(b) 有關上訴人所提，選舉前之公費補助，僅是以過去一次投票之水準，作為是否適格之唯一認定標準之爭議部份，聯邦最高法院認為，根據它在前述Jenness v. Fortson一案之判決，曾經認定：「計算在過去最後一次選舉活動時，所能獲得大眾選票之總額，是評定是否受到大眾擁護支持之一項合理權衡標準。」。因此，上訴人此項爭議，顯屬理由不充份。雖然，上訴人曾就此提出，他們認為合理之其他認定受支持程度標準之方法，然而，聯邦最高法院認為，國會並沒有接受上訴人這些認定標準之義務，況且，法院認為，上訴人所提議之其他認定標準，均各有內在缺陷存在，例如有關簽名請願運動方式，常有鑑

<sup>142</sup> 參見 American Party of Texas v. White, *supra*, at 794.

定請願人簽名真偽之必要，而必然會牽涉到費用與行政之間問題。如果以意見調查方式，作為認定之標準，則易將政府捲入來查證這些意見是否屬實之工作，或由政府自行舉辦這種類型之意見調查，來查證各候選人受支持之程度，但是，這又會涉及這種調查，是否具有可靠性之嚴重問題<sup>143</sup>。

至於上訴人以聯邦最高法院在以前，對獲得列名於選票上 (ballot access) 之各項判決為根據，而提出如果欠缺其他替代性方法，來獲得選舉前之公費補助，將會導致此項公費補助制度，對次要政黨之政治利益，加諸不合理限制之爭點，聯邦最高法院則認為，在本案之情形，上訴人這種根據是錯誤的。因為，法院認為，在取得候選人資格之情形，若能提供其他替代性方法，來取得適格條件固屬極端重要，然而，若據此即認為，總統公費選舉制度是否合憲，應完全取決在是否能够提供其他之替代性方法，則是忽視可行憲法原則 (operative constitutional principles) 之理論。法院認為，聯邦最高法院在過去，有關需要一項替代性方法之各項判例，主要是針對在沒有提供這種替代性方法時，所加諸於當事人（候選人及選民）負擔之本質與範疇而言，而在本案之情形，聯邦最高法院在先前即曾指陳出，有關對總統大選活動提供公費補助之規定，就當事人之憲法權利 (constitutional rights) 而言，要較對獲得列名於選票上所設定之各項規範較少負擔，且較少具拘束性（參見本文第六十六頁之說明）。再者，聯邦最高法院認為，一九七四年聯邦競選法修正案，對主要政黨及其候選人所加諸之選舉開銷最高總額限制，將會相對增加非主要政黨及其候選人向私人募款，以及增加選舉開銷之機會。同時，最高法院認為，由於目前法院並無法得知這

<sup>143</sup> 參見 Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1976), at 101。至於前述麥特卡夫參議員 (Sen. Metcalf) 所提議之憑單制度 (voucher system)，亦有缺點存在，例如會造成黑市買賣之現象，且在管理上，亦有諸多不便之處，其詳可參見 Buckley v. Valeo, *supra*, at 92, n.125 之說明。因此，聯邦最高法院並不認為，這種制度是有效之替代辦法。

項公費補助制度，所能產生之實際效果如何，因此，上訴人所提這種制度，可能會對次要政黨及其候選人之政治利益產生損害之見解，可說純屬臆測性質。而且，最高法院認為，次要政黨及其候選人，根據現行總統公費選舉制度而受損之私人利益，勢必無法與要避免運用公款，來扶助無關緊要之候選人、產生一種多黨紛爭之制度、以及鼓勵不受限制之黨派傾軋之政府利益相抗衡。最後，聯邦最高法院認為，所有候選人參加競選活動之最重要目的，是要將他們所稟持之信念，傳達給選民，以說服他們在選舉中，投票支持他而獲當選。現行對總統大選活動提供公費補助之制度，無可諱言，僅僅是提供一種選舉前公費補助方法，但是，候選人却仍可以其他方式，成功地推展其選舉活動，因此，聯邦最高法院認為，非主要政黨或其候選人，只能獲得部份之公費補助，甚或全然無法獲得此項補助，純就憲法意義而言，並不足構成違憲。

(c) 有關上訴人所提，限制次要政黨及新政黨之總統候選人，僅能獲得選舉後公費補助之爭議部份，聯邦最高法院亦加以駁斥。上訴人認為，根據聯邦法典第廿六章第九〇〇四條(c)款之規定，候選人僅能使用該筆選舉後撥給之公費款項，來支付其選舉開銷，以及償付為清償選舉開銷之貸款，因此，他們認為，在選舉後所撥給之公費款項，唯一有意義之用途，就是清償貸款。然而，依據聯邦法典第十八章第五九一條(e)款之規定，除由全國性銀行所借貸之款項外，所有之貸款，均應視為捐贈，而受對選舉捐贈之一般限制<sup>144</sup>。再者，上訴人認為，在選舉前，貸予人通常是不願意對非主要政黨或其候選人給予貸款，以支應選舉開銷，因此，就此點而言，所謂選舉後之公費補助，可說是虛無之事。關於此點，聯邦最高法院認為，基於一般常理判斷，貸予人通常會根據選舉前之或然率 (probability)，來推算某一總統候選人

<sup>144</sup> 在美國總統選舉中，常有私人借貸鉅款予候選人，而嗣後並未要求償還，或僅要求為部份償還之情形，例如在一九六八年之總統選舉，民主黨總統候選人韓

及其所屬之政黨，將有可能獲得百分之五或更多之大眾選票，而決定是否給予貸款，若有這種合理之可能性時，則該候選人及其政黨，即屬一可以接受之貸款冒險（loan risk），因為，它們在選舉後，獲得公費補助之希望是相當濃厚。因此，聯邦最高法院認為，上訴人所指稱，選舉後之公費補助，對次要政黨或新政黨候選人完全無用之爭議，自屬不攻而破。

(d) 最後，對上訴人所提有關以獲得百分之五之大眾選票，作為能接受公費補助之最低限度要求（threshold requirement）之爭議，聯邦最高法院亦加以駁斥。上訴人認為，在美國，絕大多數州選舉法中，有關列名於選票上（ballot access）權利之規定，均將最低限度要求之標準，訂在低於百分之五以下。而且，依據他們之推算，聯邦法典第廿六章所訂百分之五之要求，在實際上，要較聯邦最高法院在前述 *Jenness v. Fortson* 一案中所維持者限制為多，因此，這種最低限度要求，即顯屬不合理。關於此點，聯邦最高法院認為，它在先前即已肯定，有關對總統大選給予公費補助制度所產生之限制，在一般情況，要較列名於選票上之規定，所受之限制較少。再者，在前述 *Jenness v. Fortson* 一案，聯邦最高法院所維持有關喬治亞州之選舉法規，是規定候選人，必須要獲得所有適格投票人（qualified voters）百分之五以上之簽名支持，而未提及有關所屬政黨之問題。誠然，根據本案，此項對總統大選活動給予公費補助之規定，任何在上次選舉時，投票給其他政黨之投票人，是不得算入候選人所需百分之五之內，但是，根據同法之規定，任何總統候選人，只需得到百分之五或以上之實際所得選票即為適格，而不是為數較多之所有適格投票人之選票。因此，聯邦最高法院認為，在本案之情形，它實

---

福瑞參議員（Sen. H. Humphrey），即曾向四十三位貸予人，舉債美金三百餘萬元，而嗣後，僅由民主黨之全國委員會（Democratic National Committee）為部份之償還，其詳可參見 H. E. Alexander, *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*, Congressional Quarterly Press, 1976, p.71 之說明。為防止這種變相捐贈之弊端，一九七四年聯邦競選法修正案第二〇一條（a）(4) 款，即將貸款界定為視同選舉捐贈。

在無從認為，有關總統大選活動之公費補助制度所產生之限制，就選票數量上而言，要較前述 *Jenness v. Fortson* 一案規定者所受之限制為多。總之，聯邦最高法院認為，根據它在 *Louisville Gas Co. v. Coleman* 一案之判決，曾經確認：在涉及各種互相競爭之利益（competing interests）相衝突時，選擇一項百分比規定（percentage requirement）來加以權衡，藉以最有效適應各種情況之權能，應該是由國會來加以行使<sup>145</sup>。而聯邦最高法院認為在本案中，國會所做之選擇，可說是在合理範圍以內，因此，上訴人這項爭點自屬無效。

**(2)有關對總統選舉政黨提名大會提供公費補助部份：**

聯邦最高法院認為，它在先前為維持有關對總統選舉大選活動，提供公費補助條款合憲性所作之分析與推理，均可大部份適用於有關對提名大會提供公費補助之規定，同時，也足以駁斥上訴人針對這些條款，所提出之違憲爭議。再者，聯邦最高法院也同意，前述衆議院第九三～一二三九號報告(H. R. Report No. 93-1239)中所指稱：「政黨提名大會之費用，已愈來愈依賴鉅額之私人捐贈」<sup>146</sup>之見解，因此，法院認為要消除這種依賴關係之政府利益，已與要消除個別候選人對私人捐贈依賴關係之政府利益，同具重要性。同時，如前所述，同意接受公費補助之主要政黨，對其選舉開銷最高總額之限制，足以相對提高非主要政黨增加選舉開銷之能力；而且，政黨在爭取私人捐贈，以供作提名大會之費用時，並不受有關對候選人之私人捐贈，不得超過美金一千元之限制。基於以上之分析，聯邦最高法院認為，上訴人此項認為對提名大會提供公費補助之制度是違憲之爭議，亦應予以駁斥。

**(3)有關對總統選舉之初選活動提供公費補助部份：**

針對上訴人所提，現行之總統公費選舉制度，對未參加初選活動之總統候選人，並不提供公費補助之爭議，聯邦最高法院認

<sup>145</sup> 參見 *Louisville Gas Co. v. Coleman*, 277 U. S. 32 (1928), at 41。

<sup>146</sup> 參見 *House of Representative Report*, No. 93-1239 (1974), at P.14。

爲，國會所以要對初選活動予以公費補助，其用意是要改革鉅額之私人捐贈，有逐漸集中在初選活動階段之趨勢。至於決定對未參加初選活動之候選人，不提供任何公費補助，可說只是國會自行限制其改革之範圍而已。至於國會在從事某項改革措施時，是否有權如此做，而不致構成憲法上之惡意歧視呢？關於此點，聯邦最高法院引用它在著名之 *Katzenbach v. Morgan* 一案<sup>147</sup>之判決，認爲：「當要決定某項改革措施，是否具有憲法上之合理限度時，下述幾個爲人所熟知之原則，可供援引：(a)根據 *Roschen v. Ward* 一案<sup>148</sup> 之判決：某項法規，不會僅僅因它可能超越其所欲改革之範圍，而依據聯邦憲法無效；(b)根據 *Semler v. Dental Examiners* 一案<sup>149</sup> 之判決：某項立法，並不需要在同一時間內，對所有之惡事，均加以攻擊；及(c)根據 *Williamson v. Lee Optical Co.* 一案<sup>150</sup> 之判決：某項改革措施，可在某一時間內逐步進行，它可針對立法者心目中，認爲最迫切之問題而制定。」因此，聯邦最高法院認爲，在本案之情形，國會自有權如此做。

至於針對上訴人所提，對初選活動提供公費補助之適格程式，在實際上是會增加，而非減少金錢在選舉過程所產生影響力之爭議部份，聯邦最高法院首先認爲，這項適格條件之規定，是一種權衡某一總統候選人，是否爲大衆所支持之合理方法，同時，亦可達到將這項公費補助，僅局限於用在那些有相當可能會被提名之總統候選人之目的。其次，聯邦最高法院認爲，規定每一筆私人捐贈，只以第一筆美金二百五十元爲準計算，其立法目的，即是要候選人，在多數人中，爭取較小數額之私人捐贈。再者，聯邦最高法院認爲，一九七四年聯邦競選法修正案中，有關必須在至少廿個州內募得款項之規定，其立法目的，是要消除某些只具地域代表性之候選人，因爲，法院認爲，美國總統一職，

<sup>147</sup> 參見 *Katzenbach v. Morgan*, 384 U. S. 641 (1966), at 657。

<sup>148</sup> 參見 *Roschen v. Ward*, 279 U. S. 337 (1929), at 339。

<sup>149</sup> 參見 *Semler v. Dental Examiners*, 294 U. S. 608 (1935), at 610。

<sup>150</sup> 參見 *Williamson v. Lee Optical Co.*, 348 U. S. 483 (1955) at 489。

並不是以大眾選票爲基準計算，而是要在足夠之州內，贏得大眾選票，以便在總統選舉人團（Electoral College）之票數中，占得多數而當選。最後，聯邦最高法院針對上訴人所指稱，對初選活動給予公費補助制度中，有關相對基金之補助方式，僅對有資產之投票人與候選人有利之爭點，亦加以駁斥。最高法院認爲，本項立法之目的，即是消除財產上之障礙（financial barrier），同時，並提高小額捐贈者之重要性。法院認爲，某籌款能力強之候選人，無疑將會向私人籌措大量選舉經費，而對公費補助之需求較少，但對籌款能力較差之候選人而言，他們將可利用這種相對基金之方式，獲得相當之利益。此外，候選人若要獲得相對基金之補助，必須同意接受初選活動最高開銷總額之限制，因而，籌款能力較小之候選人，自可相對增高其開銷之數額。基於以上之分析，聯邦最高法院認爲，一九七四年聯邦競選法修正案此部份之規定並不違憲。

#### （二）可分割性（severability）原則之適用

最後，聯邦最高法院認爲，對整個總統公費選舉制度之條款是否違憲，唯一未決之爭議是：聯邦最高法院就本案，在先前既已判決一九七四年聯邦競選法修正案中，有關對候選人選舉開銷之限制條款爲違憲<sup>151</sup>，則該項判決，是否亦將同時導致有關副標題H之規定爲違憲？聯邦最高法院承認，由於適格接受公費補助之候選人，所自願接受選舉開銷最高總額之數額，與對候選人在大選活動之選舉開銷最高總額之數額，完全相同（同爲美金二千萬元），因此，候選人選舉開銷之限制條款，與公費補助制度之條款間，當然是有相當之關聯存在。關於此點。聯邦最高法院認爲根據它早期在對 *Champlin Refining Co. v. Corporation Commission* 一案之判決，曾經確立一項可分割性（severability）之原則，在該案中，聯邦最高法院曾作以下之判決：「……除非某項立法，不可能在其權能範圍內制定某些條款此一事實極爲明顯，否則，某項立法之無效部份（invalid part），

<sup>151</sup> 關於此點，可參見 *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976), at 39-59。

是屬一獨立部份，而不在其立法權能之範圍內，因此，得加以廢棄，如果所剩餘之部份，仍屬充份可行之法律。」<sup>152</sup>，在本案之情形，聯邦最高法院認為，總統選舉公費補助制度之價值，並不是依賴對選舉開銷加以限制之規定而存在，因此，自可自同案判決違憲部份獨立，而有效存在。<sup>153</sup>

#### 四、對聯邦最高法院判決之反對意見

##### (1) 勃格首席大法官之反對意見：

聯邦最高法院勃格首席大法官(Burger, Chief Justice)，對該院在本案中，維持總統公費選舉制度之合憲性判決表示異議<sup>154</sup>。他所提出之爭點，約可歸納為以下數項：首先，他認為，聯邦最高法院僅將對政治性活動給予公費補助，視為是一種普通之國會撥款(congressional appropriation)行為，而認為根據聯邦憲法第一條第八節第十八款必須與正當條款之規定，國會是有權來規範與改革總統選舉與初選活動之判決，是未經詳細分析，同時，也並未觸及整個問題之核心。他並不否認國會有權來規範選舉活動，同時，他也同意聯邦憲法之一般福利條款，是對國會之授權，而不是限制其權能。但是，他認為，整個問題之爭點，應該是在於判斷對純屬私人性質之個人及政黨政治活動給予公費補助，究竟是不是一種合法之支用公款(a legitimate expenditure of public funds)，因為，根據勃格首席大法官之

<sup>152</sup> 參見 *Champlin Refining Co v. Corporation Commission*, 286 U. S. 210 (1932), at 234。

<sup>153</sup> 關於此點，聯邦最高法院之見解，與聯邦上訴法院之看法略有不同，聯邦上訴法院認為，根據一九七四年聯邦競選法修正案第九〇〇三條(b)(1)款，及第九〇〇四條(a)(1)款之規定觀之，有關選舉開銷之最高總額限制，是整個總統公費選舉制度中不可區分之部份，參見 *Buckley v. Valeo*, 519 F.2d 821 (1975), at 882。

<sup>154</sup> 關於勃格首席大法官對總統公費補助制度之反對意見部份，可參見 *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1(1976), at 247-252。

見解，本案所繫爭之公款，並不僅僅是要用以管制選舉過程之公平完整，或者與提供免費廣播時間之情形相同，是要用來對參與政治性對話者，提供一個論爭之場所。而是要更進一步，由政府自國家之一般歲入中，實際提供款項，來補助一項政治性辯論，然而，由於這項政治性辯論之程序，是要用以直接產生（begets）政府本身，因此，國家是否應介入私人性質之政治活動整個問題，即值得作進一步之推敲。他認為，根據聯邦最高法院過去之判例觀察，由於法院對聯邦憲法第一修正案之詮釋，已為政教分離（seperation of church and state）<sup>155</sup> 及民事與軍事分離（seperation of civilian and military authority）<sup>156</sup> 等重要原則，劃清一明顯之界線。這些界線，主要就是要避免政府（government）與政治（politics）過份結合，而導致政府因為提供某種經費補助後，極易加諸不同程度控制與監視<sup>157</sup>之現象。他認為在過去，聯邦最高法院在處理有關聯邦憲法第一修正案之案件時，對於有所謂棍子總是跟著金錢而來之危險時，總是採取極端審慎處理之態度。而在本案之情形，政府固然是對選舉活動提供公費補助，但在一九七一年修正之國內稅收條例副標題 H 中，同時也規定由政府有關公務人員，對候選人及政黨之財務紀錄加以稽查，而在聯邦最高法院就本案之判決中，對於這點反而三緘其口，由此可見其立論之不當。

其次，勃格首席大法官認為，根據聯邦最高法院過去在 *Cousins v. Wigoda* 及 *O'Brien v. Brown* 等案例<sup>158</sup> 觀察，除非有明顯之惡意歧視情形存在，否則，聯邦最高法院之一貫立

<sup>155</sup> 關於此點，可參見 *Lemon v. Kartzman*, 403 U. S. 602 (1971), at 612 及 *Walz v. Tax Commissioner*, 397 U. S. 664 (1970), at 668-669 兩案之判決。

<sup>156</sup> 參見 *Orloff v. Willoughby*, 345 U. S. 88 (1953), at 93-94。

<sup>157</sup> 參見 *Lomon v. Kartzman*, *supra*, at 621 及 D. L. Polbsy 前揭 *Buckley v. Valeo: The Special Nature of Political Speech* 一文 pp.32-33 之說明。

<sup>158</sup> 參見 *Cousins v. Wigoda*, 419 U. S. 477 (1975) 及 *O'Brien v. Brown*, 409 U. S. 1 (1972)。

場，素來是要避免介入諸如選擇參加政黨提名大會代表等政黨內部之爭端中，這是因為它認為，選舉代表及舉辦提名大會活動等，在本質上，應純屬私人政治事宜，而不應由政府加以干涉。但是，一旦政府允准以公費補助這種全國性提名大會，則很自然會對政黨選舉代表，及舉辦提名大會之方式等事項，制定一系列之規定，在這種情況下，聯邦法院是否應監督這些提名大會活動，藉以保證它們能符合上述之規定，即易滋生疑義。

再者，勃格首席大法官認為，在本案之情形，國會即使有權以公費來補助私人性質之政治活動，但其所決定使用之方式，却並非合憲的<sup>159</sup>。他認為，根據聯邦最高法院在 *Cincinnati Soap Co. v. United States* 一案之判決<sup>160</sup>，認為國會在決定開銷之使用方式時，固然擁有相當之自由裁量權 (wide discretion)，然而，在本案之情形，國會並不是自己本身來撥付一定數額之款項，以求達成一九七四年聯邦競選法修正案之立法目的，而是委交給某些有限度之公民——即那些申報所得稅者——來分配此項一般歲入。在這種情形下，只有極少數人，行使這項撥款權能，其有效性如何，自屬可疑<sup>161</sup>。同時，他認為，根據現行之累積公費辦法，整個公費補助制度所能籌募款項之實際數額如何，以及所累積之數額，是否能達成該法之目的，均屬未定之數，在這種情形下，實在難以認定整個總統公費選舉制度，可以達成其預定之目的。

第四，勃格首席大法官認為，現行之總統公費選舉制度，對次要政黨，的確構成惡意歧視之情形。他認為，若根據現行之制度，則在總統選舉實際舉行前，某些政黨或候選人之募款能力，即會被預先排除或嚴重受阻，然而，在實際選舉時，這些政黨或

<sup>159</sup> 關於此點，勃格首席大法官，主要是引用一九六六年，高爾參議員 (Sen. Gore)，在反對設立總統公費選舉制度時所持之論點，其詳可參見 *Congressional Record*, Vol. 112, 1966, p.28783。

<sup>160</sup> 參見 *Cincinnati Soap Co. v. United States*, 301 U. S. 308 (1937), at 321。

<sup>161</sup> 參見 *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976), at 251。

候選人之政見，或許有可能會反映重要，甚至大多數之民意。他認為，在近兩百多年來，美國兩黨政治制度並未有劇烈之改變此一事實，並不足以對必須要犧牲某些未來之政治運動，以保存現有之制度，提供憲法上之辯解（constitutional justification）。簡而言之，他堅決反對執政之主要政黨，以立法來對次要政黨或獨立候選人，加諸任何不便，他認為，根據聯邦最高法院在前述 Reynolds v. Sims 一案之判決，法院對控制立法權者，欲將其控制權予以永久化一事，一向是採取極端審慎之態度<sup>162</sup>，而在本案之情形，自亦應採取一貫之立場。

最後，勃格首席大法官認為，在初選活動中，以相對基金方式提供公費補助之制度是違憲的，因為，它等於是將候選人籌募私人捐贈之能力，當作接受此項公費補助之唯一適格標準，這一種安排，對某一擁有相當廣泛羣衆基礎，但却相當貧困選區之總統候選人而言，是極端不利。同時，根據聯邦最高法院在前述 Lubin v. Panish 與 Bullock v. Carter 兩案例之見解，認為某一候選人之支持者，對其選舉活動之捐贈或開銷能力，是不能與他們投他一票之意願，相等量齊觀，因此，這種制度當然應認為是違憲。

## (2) 銳恩葵斯特法官之反對意見

銳恩葵斯特法官（Rehnquist, J.）雖然對聯邦最高法院有關總統公費選舉制度之判決，大部份表示贊同，但却認為，現行對總統大選活動提供公費補助之制度，確有對次要政黨及獨立候選人，構成惡意歧視之情形。在此，他主要是以聯邦最高法院過去對聯邦憲法第一修正案及第十四修正案之判決，來說明其反對之理由。首先，他認為聯邦憲法該二修正案，對政府行為所加諸之限制，其寬嚴之程度，常因政府是以何種身份（in what capacity），有所作為而有差別。在政府具有財產擁有者（proprietor）或僱主（employer）之身份時，其作為對被推定受保護之利益（putatively protected interests）或其受僱

<sup>162</sup> 參見 Reynolds v. Sims, 377 U. S. 533 (1964), at 570.

者 (employees) 有所影響時，該二修正案所能加諸於其行動之限制，必將較政府是對全體人民有所作爲時爲少。在本案之情形，由於所涉及者，是有關言論自由之一般原則問題，因此，根據聯邦最高法院在 *Gitlow v. New York* 一案之見解，聯邦憲法第十四修正案，應包含在第一修正案之範圍內<sup>163</sup>；且因本法所適用之範圍是全體人民，因此，本案上訴人所擁有的聯邦憲法第一修正案所保障之利益，應屬最重要之利益，而國會對之加以規範之立法權能，即最易遭致有關聯邦憲法第一修正案之攻擊，也就是說，必須接受最嚴格之司法審查<sup>164</sup>。

其次，他對聯邦最高法院在本案認爲，現行總統選舉之公費補助制度，對候選人參與選舉過程，所加諸之限制，要較名列於選票上 (access to ballot)，所加諸之限制爲少之意見表示異議。他認爲，法院在本案所引用之列名於選票上之案例，都是由於各州規範次要政黨候選人，及投票事宜而引發，由於各州均應採行共和政體 (republican form of government)，因此，必須要制定規範，以實施大選制度，同時，對這種選舉活動設定某些標準，以便將大衆意志，轉換成對候選人之選擇，基於此一觀察，各州以立法來制定這種規範，即非有選擇性 (option)，而是一必要之任務。從而，各州對將列名於選票上之權利，限於能顯露相當程度大衆支持之候選人一事上，自有其重大之政府利益存在。同時，各州對防止分歧小政黨及無限制之黨派傾軋等事，亦有同等重要之利益。反之，他認爲國會對總統公費選舉制度一事，雖亦有加以規範之立法權能，但並不像各州規範有關列名於選票上之事宜一樣，是一項必須之任務 (mandate of necessity)。因此，聯邦最高法院此項見解之不當，可說是顯而易見。

最後，他認爲在本案之情形，國會固然對不以公款來補助毫無希望獲選之總統候選人一事，有其利益存在，同時，它也能

<sup>163</sup> 參見 *Gitlow v. New York*, 268 U. S. 652 (1952) at 672.

<sup>164</sup> 參見 *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976), at 291.

合法要求候選人初步顯示，他所受某種程度之大眾支持，以便取得公費補助之適格。然而，他認為，國會在本項立法所規定者，並不僅止於此，它不但將民主黨與共和黨，置於永久有利之地位，同時，也對次要政黨及獨立候選人，加諸各種接受公費補助之限制，而兩大政黨，却無須受制於這些規定。他認為，國會基於大眾對兩主要政黨支持之傳統，固可對它們與其他次要政黨或獨立候選人，科以差別待遇，但是，由於前述有關對聯邦憲法第一修正案之觀察，這種差別待遇，即不應僅僅要建立在合理基礎 (rational basis) 為已足。因此，聯邦最高法院所持自一八六〇年以來，即無第三黨對兩大主要政黨之候選人，在總統選舉中構成威脅，從而，國會即得以立法來永遠維持這種形態之判決理由 (reasoning)，實不足令人心服。基於以上之分析，銳恩葵斯特法官認為，有關對大選活動給予公費補助之制度，不但是對兩個主要政黨及次要政黨與獨立候選人，科以差別待遇，而且，是以違反聯邦憲法第一及第五修正案之方式，對兩個主要政黨，給予較佳之待遇<sup>165</sup>。

## 第六章 結 論

### 一、綜合評論

聯邦最高法院對 *Buckley v. Valeo* 一案判決後，由於該案所牽涉之憲法爭端 (constitutional issues) 極為廣泛，因此，曾引起該國憲法學者之熱烈討論<sup>166</sup>。然而，由於總統公費選之規

<sup>165</sup> 參見 *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976), at 294。

<sup>166</sup> 關於此類著述為數甚多，除本文前已提及者外，具有參考價值者約有以下數篇：B. M. Clagett & J. R. Bolton, "Buckley v. Valeo, Its Aftermath, and Its Prospects: The Constitutionality of Government Restraints on Political Campaign Financing", *Vanderbilt Law Review*, Vol. 29, No. 6 (1976), pp. 1327-83; W. Schneider, "Buckley v. Valeo: The

定，在整個聯邦競選法，及其修正案所擬議之改革選舉經費措施中，既不像同法中有關對選舉捐贈及選舉開銷之最高額加以限制之條款，是以對政治性言論加以規範為目的，而會引發有關違反聯邦憲法第一修正案所保障言論自由之爭議。又不似同法中有關公開與申報選舉經費來源之規定，容易涉及敏感之個人隱私權 (personal privacy) 問題，因此，大部份學者，對聯邦最高法院此項維持總統公費選舉條款合憲性之判決，多採較為保留之立場<sup>167</sup>。至於對法院此項判決加以批判之意見，幾乎都是認為現行之總統公費選舉制度，確會對非主要政黨（即非民主黨與共和黨），及其候選人產生惡意歧視，而違反聯邦憲法第五修正案

---

Supreme Court and Federal Campaign Reform"; *Columbia Law Review*, Vol. 76 (1976), pp.852-91; M. A. Nicholson, "Buckley v. Valeo: The Constitutionality of The Federal Election Campaign Act Amendments of 1974," *Wisconsin Law Review* (1977), pp.323-74; D. M. Gillen, "Buckley v. Valeo: Federal Election Campaign Reform at the Expense of First Amendment Rights," *Ohio North University Law Review*, Vol. 4 (1977), pp.77-90; G. Falk, "Buckley v. Valeo and the Freedom of Association," *Beverly Hills Bar Journal*, Vol. 11 (1977), pp.17-25; T. J. Fleming, "Election Law: Regulation of Campaign Financing," *1976 Annual Survey of American Law* (1976), pp.649-86; 及 T. L. Amett, "Current Status of the Federal Election Campaign Act: Buckley v. Valeo and the Legislative Response", *University of Cincinnati Law Review*, Vol. 45 (1976), pp.623-64。這些專文之內容，大多是討論有關聯邦最高法院在本案，對限制選舉捐贈或選舉開銷之判決，所引起之憲法爭點，其中 W. Schneider 及 M. A. Nicholson 兩位，對該案總統公費選舉部份，亦作了詳盡之分析。此外，下列三篇早期有關公費選舉之專文，亦頗具參考價值：J. L. Fleishman, "Public Financing of Election Campaigns: Constitutional Constraints on Steps Toward Equality of Political Influence of Citizens," *North Carolina Law Review*, Vol. 52 (1973), pp.347-416; 同作者，"The 1974 Federal Election Campaign Act Amendments: The Shortcomings of Good Intent," *Duke Law Journal* (1975), pp.851-99 及 T. R. Biden, Jr., "Public Financing of Election: Legislative Proposals and Constitutional Questions", *Northwestern University Law Review*, Vol. 69, No. 1 (1974), pp. 1-70。

<sup>167</sup> 關於此點，參見 D. D. Polsby 前揭 "Buckley v. Valeo: The Special Nature of Political Speech" 一文 p.31 之說明。

有關法律平等保護之規定<sup>168</sup>。這些批評，雖然往往是反映評論者本身對公費選舉制度之好惡，然而，若能對之深入研析，却有助於明瞭他們期望聯邦法院，在整個總統公費選舉制度中，所能扮演之角色。

學者對聯邦最高法院這項判決最嚴重之批評，是針對它在本案所採用之司法審查（judicial review）標準。他們認為，法院在本案，雖然宣稱是採用極其嚴格（strict scrutiny）之程序，來進行對涉訟條款之司法審查，例如它一再援引前述 *American Party of Texas v. White* 及 *Lubin v. Panish* 等有關列名於選票（ballot access）之判例，認為對選舉過程（electoral process）所加諸之各種限制措施，必須通過極其嚴格之審查，而這些措施，只有在推展一項極其重要之政府利益（compelling governmental interest）時，方有可能會被法院所維持，同時，所採用之方法，必須不會對某些非主要政黨或候選人同等重要之政治機會，加諸不公平或不必要之負擔始可（參見本文第六十六頁至第六十七頁之說明）。然而，他們認為，在前述兩案例，法院雖曾提及重要政府利益等用語，但若對其意見深加分析，却可發現法院所採用之審查方式，充其量只是一種較不嚴密之合理基礎（rational basis）標準而已<sup>169</sup>。再者，他們認為，由本案幾段法院意見，可以看出聯邦最高法院，確有過份遷就國會意願，而未採用極其嚴格審查標準之情形：(a) 在維持不對次要政黨或新政黨之提名大會，給予選舉後公費補助條款之合憲性時，法院僅認為，國會可合理決定，不對非主要政黨之提名大會給予公費補助<sup>170</sup>，而未提及不給予公費補

<sup>168</sup> 對聯邦最高法院此項判決提出異議之學者中，以 W. Schneider 及 M. A. Nicholson 兩位之見解，較為有力，關於前者，可參見 W. Schneider, *supra*, at pp.885-90；後者可參見 Nicholson, *supra*, at pp.348-56 及 pp. 373-74 之說明。

<sup>169</sup> 參見 W. Schneider, *supra*, at pp.885-87; Nicholson, *supra*, at pp.353-56。

<sup>170</sup> 參見 *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1, at 103, n. 141。

助，是否要維持極其重要之政府利益；(b)在拒絕上訴人所提，有關對初選給予公費補助之規定，是歧視未參與初選活動之總統候選人之爭議時，法院僅援用前述 *Katzenbach v. Morgan* 一案之判決，認為國會在適用改革選舉過程之措施時，可自由限定其實施之範圍<sup>171</sup>；(c)針對上訴人所提，有關在初選活動，以相對基金給予公費補助之方式，會對受特殊利益集團及富有者支持之總統候選人有利之爭點，法院僅以它認為，有關相對基金公費補助制度，並非不合理為理由，而加以駁斥<sup>172</sup>。最後，他們主張任何法律，若其規定，是對投票權或表達政治觀點等基本權利 (fundamental rights) 加諸限制時，則必須在有極其重要之政府利益存在時，方有可能被法院維持其合憲性。他們認為，在本案之情形，有關公費選舉之法律條款，應歸屬於這種法律，因此，在審查其合憲性時，聯邦最高法院應依據它在較早期之 *Williams v. Rhodes* 一案所樹立之準則，以極其嚴格之司法審查標準行之。而根據他們之看法，如果適用這種審查標準，則現行總統公費選舉制度，至少有關對初選活動給予相對基金之公費補助，以及對大選活動分配公費補助之程式等諸條款，將是對非主要政黨，及其候選人構成惡意歧視，而應被宣布為違憲<sup>173</sup>。

如果純由學術理論觀點而言，這些學者以上所提及之批評意見，可說深具參考價值，然而，若分析近幾年來，聯邦最高法院對有關限制非主要政黨候選人，列名於選票上權利之判例見解，却可發現法院在本案此項維持總統公費選舉制度合憲性之判決，幾乎是可預期的。前述 *Williams v. Rhodes* 一案，是在華倫首席大法官 (E. Warren, C. J.) 時代所判決，當時，適值聯邦最

<sup>171</sup> 參見 *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1, at 105, 106 n. 143。關於此點，又可參見 W. Schneider, *supra*, at pp.886-87, n. 200。

<sup>172</sup> *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1, at 106, 關於此點，亦可參見 Biden, *supra*, at pp.34-36 之說明。

<sup>173</sup> 參見 M. A. Nicholson, *supra*, at pp.373-74。

高法院，對有關選舉權利（voting rights）之事項，採取司法積極干預（judicial activism）態度之最高潮<sup>174</sup>。因此，該案判決後，一般學者均認為，聯邦最高法院在該案所樹立之極其嚴格審查標準，將有助於終止在列名於選票權利上，經常發生歧視非主要政黨候選人之現象<sup>175</sup>。然而，僅僅三年後，聯邦最高法院在 *Jenness v. Fortson* 一案，即以全體無異議方式，判決縮小 *Williams* 一案所樹立之適用範圍，認為除非有關對非主要政黨候選人列名於選票上之限制規定，是要對政治現狀（political status quo）加以凍結，同時，當事人能證明，所加諸於其列名於選票上權利之負擔為壓倒性（overwhelming）者，否則，法院將不適用有關極其嚴格之審查標準。而在較晚近之 *Storer v. Brown, American Party of Texas v. White*, 及 *Lubin, v. Panish* 諸案例中，聯邦最高法院在表面上，雖仍表明是採用極其嚴格之審查標準，而實際上，却是認為只要爭取之對列名於選票上之限制措施，如並未凍結政治現狀，它似乎就會儘量遷就立法機關之立場，認為這些限制非主要政黨之措施，都是為增進政府利益所必須，同時，聯邦最高法院在那些案例，也都沒有提出限制性較少之替代性辦法。在本案，聯邦最高法院既是以這些列名於選票上之判例，來作為審查有關對總統選舉給予公費補助條款合憲性之標準，其結論自可說是不言而喻。然而，於此應注意者，由於聯邦最高法院判決本案時，總統公費選舉制度尚未正式實施，因此，它只是認定一九七一年修正之國內稅收條例中，有關副標題H之條款，在表面上（on its face）是合憲而已。如果這種

<sup>174</sup> 關於這種情形之一般說明，可參見 R. G. Dixon, Jr., "The Warren Court Crusade for the Holy Grail of One Man-One Vote," *The Supreme Court Review* (1969), at pp. 219-270 及 B. L. Friedman & F. L. Israel, ed., *The Justices of the United States Supreme Court 1789-1969, Their Lives and Major Opinions*, Vol. 4, 1969, at pp.2721-2800。

<sup>175</sup> 參見 G. Casper, "Williams v. Rhodes and Public Financing of Political Parties under the American and German Constitutions", *The Supreme Court Review* (1969), at p. 275 以下之說明。

制度具體實施後，法院並不排除當事人可根據事實，提起該制度確有惡意歧視非主要政黨及其候選人訴訟之可能性<sup>176</sup>。

於此要附帶說明者，是有關在美國三權分立之憲法體制下，國會以立法來規範總統選舉權能（authority）之界限問題。關於此點，聯邦憲法並無明顯之授權條款，該法第二條第一項僅規定：「各州應依該州議會所規定之手續，選定總統選舉人（presidential electors）若干人……。」，由此條文之文義觀之，似乎是將該項權能，授予各州決定。然而，在著名之 *Burrroughs v. United States* 一案<sup>177</sup>，聯邦最高法院根據它在 *Ex parte Yarbough* 一案<sup>178</sup> 之判決，曾作以下之判決：「總統被授予國家之行政權，有關選舉總統之重要性，以及該項選舉與國民全體之福祉及安全間之重要關聯，顯屬無庸置疑。如果認為國會無權通過適當之立法，藉以保障此項選舉，不受金錢之不當影響，將是損及國家一項特別重要之自衛權。國會是絕對具有此項（規範總統選舉之）權能……。」<sup>179</sup>。根據此項判決，聯邦最高法院可說賦予國會相當廣泛規範總統選舉之權能。

然而，國會此項權能之明確範圍如何？聯邦最高法院却未再進一步加以界定。在較晚近之 *Oregon v. Mitchell* 一案<sup>180</sup>，曾有多位法官嘗試對國會此項權能之界限，尋求各種不同之根據。例如勃格首席大法官（Burger, C. J.），道格拉斯法官（Douglas, J.），史都華法官（Stewart, J.）及巴萊克門法官（Blackmum, J.）等，均認為國會對總統選舉，雖無絕對權能（plenary authority），但由聯邦憲法第十四修正案，有關

<sup>176</sup> *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1, at 97, n.131。

<sup>177</sup> *Burrough v. United States*, 290 U. S. 534 (1934)。

<sup>178</sup> *Ex parte Yarbrough*, 110 U. S. 651 (1884)，關於此案之詳細說明，可參見 J. L. Fleishman 前揭 “Public Financing of Election Campaigns” 一文 pp. 369-370.

<sup>179</sup> *Burrough v. United States*, 290 U. S. 534 (1934), at 545。

<sup>180</sup> *Oregon v. Mitchell*, 400 U. S. 112 (1970)。

特權與豁免條款 (*privileges and immunities clause*)<sup>181</sup>，以及該修正案所賦予國會之執行權能(*enforcement powers*)，却可發現國會對總統選舉之居所規定<sup>182</sup>，有加以規範之權能。而勃南法官 (Brennan, J.)、懷特法官 (White, J.) 及馬歇爾法官 (Marshall, J.) 等，則都認為，根據聯邦憲法第十四修正案第五項之規定，國會應有充份規範總統選舉之權能<sup>183</sup>。在這些意見中，巴萊克法官 (Black, J.) 所提出之見解，深具參考價值，他認為，根據聯邦憲法第一條第二項之絕對權能規定，再益以同法第一條第八項第十八款有關必須與正當條款 (*necessary and proper clause*) 之規定，「既然國會對國會選舉，有最終極之監督權能(*ultimate supervisory power*)，則國會對總統選舉，自應有相等之權能……。」<sup>184</sup>。

在 *Buckley v. Valeo* 一案，聯邦最高法院等於是再度肯定國會此項規範總統選舉之權能<sup>185</sup>。同時，由於它也援引 *United States v. Classic*<sup>186</sup> 一案之判決，認為國會有權對總統初選活動加以規範，再加上它維持對總統選舉之初選、提名大會及大選活動等各階段，給予公費補助條款之合憲性，因此，聯邦憲法中雖未有明文規定，但由於聯邦最高法院之諸次判決，國會對總統選舉之規範權能，實已無庸置疑。

<sup>181</sup> 所謂特權與豁免權條款，是指聯邦憲法第十四修正案第一項所定：「凡出生及歸化於美國，並接受美國政府管轄者，皆為美國及其所居住州之公民，任何一州，均不得制定或執行減損其特權或豁免權之法律……。」而言。

<sup>182</sup> 關於此點，可參見 *Oregon v. Mitchell*, 400 U. S. 112, at 147-150。

<sup>183</sup> 參見 *Oregon v. Mitchell*, 400 U. S. 112, at 134-144 及 236-239。

<sup>184</sup> 有關巴萊克法官之見解，可參見 *Oregon v. Mitchell*, 400 U. S. 112, at 124。

<sup>185</sup> 參見 *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976), at 90，此外，勃格首席大法官在本案之反對意見中，亦不反對國會有規範一般選舉之權能，關於此點，可參見 *Buckley v. Vales*, 424 U. S. 1, at 248。

<sup>186</sup> 參見 *United States v. Classic*, 313 U. S. 299 (1941), at 310-314。

## 二、聯邦最高法院此項判決對下級法院判決之影響

如前所述，美國國會在制定一九七四年聯邦競選法修正案時，除維持一九七一年修正之國內稅收條例中，原已制定之總統公費選舉制度外，並擴大其實施範圍至初選及政黨提名大會階段，其主要原因之一，是在該修正案制定前，已有六個州，對州級之公職選舉，制定有關公費補助法律之故，而這些州法所顯示之經驗，均足供作制定總統公費選舉制度之參考（參見本文第十九頁之說明）。在 *Buckley v. Valeo* 一案纏訟前後，採行公費選舉制度之州數，更增至十一州之多<sup>187</sup>。這些州法之規定，雖各有不同，但其立法精神，不外都是希望藉由公費補助，來減少私人捐贈或開銷對選舉過程之不當影響，同時，並使募款能力較薄弱之候選人，能有效將其政見傳達於選民。由於採行公費選舉制度之各州，絕大多數與聯邦競選法，及相關法規所規定者相同，是經由各州所得稅納稅義務人，自願扣除所得稅款之方式，來募集此項公費基金<sup>188</sup>，而其分配之標準，亦絕大多數，是以候選人或其所屬政黨，在選舉中，所顯示受支持程度為計算標準，因此，必然也會產生這些州法之規定，是否與聯邦競選法及相關法規中有關總統公費選舉制度之條款一樣，會產生違背聯邦憲法第一、第五及第十四修正案所保障之言論與結社自由，以及法律平等保護條款等合憲性之爭議。由於聯邦最高法院在 *Buckley v. Valeo* 一案，維持總統公費選舉制度之合憲性，從而，這項判決，對州選舉法規中，有關公費選舉制度所引起之爭訟，自有相當之影響。因為，如果各州選舉法所規定者，與聯邦競選法完全相同，則聯邦最高法院這項判決，當然有絕對優先之效力，即使州選

<sup>187</sup> 此項數字可參見 H. E. Alexander, ed., *Campaign Money: Reform and Reality in the States*, 1976, pp.7-8。該書對一九七二年至一九七六年間，各州選舉法規之改革，均有詳盡之說明，頗具參考價值。

<sup>188</sup> 在十一個採行公費選舉之州內，共有八個州是以這種方式，募集州選舉基金（state election campaign fund），關於此點，可參見前揭書 p.8 之說明。

舉法規所規定者，與聯邦競選法不盡相同，則聯邦最高法院在 *Buckley v. Valeo* 一案中，對總統公費選舉制度所宣示之一般性原則，亦當然有助於解決所發生之憲法爭端。現在根據美國聯邦選舉委員會，委託國會圖書館在一九七七年至一九七九年所編纂之選舉個案法 (Election Case Law) 中，選擇兩個與公費選舉有關之案例，來說明 *Buckley v. Valeo* 一案判決，對下級法院判決所能產生可能或實際之影響。

#### (1) 對州級法院判決之影響：*Murray v. Nerberg*<sup>189</sup>

在本案，原告向聯邦地方法院提起訴訟，認為羅德島州一項允准自州個人所得稅中，扣除美金一元捐贈給某政黨，或統一帳戶，然後再分配給各政黨之規定為違憲，因為，該項規定違反獨立候選人，及部份羅德島州納稅義務人，受聯邦憲法第一、第五及第十四修正案所保障之權利。

在該州之聯邦地方法院，並未受理本案，而將之轉交給該州最高法院審理，並促請其注意本案所牽涉兩項重要事實問題：(a)根據前項法規所收取之款項，究竟是應直接用於可認知之候選人，或是必須將該款項分開，而僅用於充抵候選人所代表政黨之一般選舉費用？(b)該州所得稅報稅單 (tax form) 中，有關此事項之指示說明，是否完全符合前項州法之規定？同時，聯邦地方法院認為，各州雖可根據大眾支持程度，及選舉經費之目的，對候選人加以區分，而拒絕對未獲充份支持之候選人，給予公費補助，然而，各州却不能全然拒絕對獨立候選人，給予公費補助，而僅將其提供給有政黨隸屬關係之候選人。

在本案之情形，聯邦地方法院雖未直接引用 *Buckley v. Valeo* 之判決來作自行判決之基礎，而將其轉交給羅德島州最高法院審理（其原因不詳），然而，由於聯邦最高法院在 *Buckley v. Valeo* 一案中，認為公費選舉制度，並不會對次要政黨、新政黨或知名度不高之候選人，產生不公平之影響，也認定公費選舉制度，不但未削減聯邦憲法第一修正案所保障之言論與結社自

<sup>189</sup> *Murray v. Nerberg*, 423 F. Supp. 795 (D. R. I. 1976).

由，而由於公費選舉可促進並擴大選舉中之討論與參與，反有助於言論自由。同時，雖然聯邦最高法院在 *Buckley v. Valeo* 一案，並未就公費選舉制度，是否對獨立候選人，構成惡意歧視部份加以判決，然而，如前所述，根據聯邦上訴法院之見解，認為依據現行之總統公費選舉制度，不對獨立候選人在初選及提名大會兩個競選階段，提供公費補助，並不構成惡意歧視（參見本文第五十二頁至第五十三頁之說明），而在大選階段，負責分配公費款項之聯邦選舉委員會，若能對政黨一詞，作廣義之解釋，則亦有助消除有關之憲法疑義（參見本文第五十三頁之說明）。因此，在此即使因無法取得州級訴訟之成案報告，而無法得知羅德島州最高法院，對本案之實際判決如何，但根據聯邦上訴法院在 *Buckley v. Valeo* 一案之判決，其結果可說是不言而諭<sup>190</sup>。

#### (2) 對聯邦下級法院判決之影響：*Bang v. Chase*<sup>191</sup>

在本案，原告向明尼蘇達州之聯邦地方法院提起訴訟，認為該州之政府道德法 (Ethics In Government Act) 中，有關納稅義務人，得在州個人所得稅報稅單中，扣除美金一元，或特別指定捐贈給某政黨之帳戶，或給一統一帳戶之規定為違憲，因為，他們認為，這種依據納稅義務人之喜好，而分配公費款項之方式，將會使主要政黨候選人，獲得較多之補助款項，從而，是對次要政黨候選人之言論與結社自由，加以不當限制，同時，也會對次要政黨候選人，有惡意歧視之情形。再者，他們也認為，在個人所得稅報稅單上，特別指定某政黨為捐贈對象之規定，是損及納稅義務人結社之隱私權。

針對原告所提有關該項州法違反聯邦憲法第一及第五修正案之控訴，聯邦地方法院均加以駁斥。首先，它引用聯邦最高法院在 *Buckley v. Valeo* 一案之判決，認為有關公費選舉之

<sup>190</sup> 關於此點，參見前揭拙撰：「美國選舉訴訟判例之研究（一九七七年～一九七九年）」一文第廿頁至第廿一頁之說明。

<sup>191</sup> *Bang v. Chase*, 442 F. Supp. 758 (1977)。

條款，非但未損及候選人受聯邦憲法第一修正案所保障之權利，反而是提高他們之權利（參見本文第六十六頁之說明），因此，聯邦地方法院認為，明州政府道德法中，具有相同性質之公費補助條款，自亦應屬合憲。同時，聯邦地方法院引用聯邦最高法院在 *San Antonie Independent School District v. Rodriguez* 一案之見解，認為如果州政府所採取之行動，是具有肯定及改革性質 (*affirmative and reformatory*) 者，且並未產生任何可疑之分類，又未侵及憲法所保障之權利時，則不應對之作極其嚴格之司法審查<sup>192</sup>。在這種情形下，明州之相關法規，若能證明其條款所規定之事項，與某項合法之州政府目的間，確有某些合理關係 (*rational relationship*) 存在，即應加以維持。在本案之情形，聯邦地方法院認為，明州此項有關公費選舉之規定，既能澄清選舉過程，消除私人捐贈所產生不正當之回報現象，並可減少候選人募款之時間與辛勞，當然能符合聯邦最高法院在 *Buckley v. Valeo* 一案所稱，可以增進重要之政府利益，因此，原告所提有關該州公費選舉之規定，違反法律平等保護之爭議自屬不當。

至於原告所提，損及納稅義務人結社隱私權之爭議，聯邦地方法院，亦以下列理由加以駁斥：(a)事實上之困難——除非納稅義務人，事先表示他對某政黨之偏好，否則，勢將無法分配該項公費；(b)聯邦最高法院在 *Buckley v. Valeo* 一案，判決強迫從事私人捐贈者，公開申報其姓名及捐贈數額一事並不違憲<sup>193</sup>。因此，規定納稅義務人在稅單上，表明其對某政黨之偏好，自亦不構成違憲；及(c)對納稅義務人之申報事項（包括其特別指定某政黨為公費受款人），明州法律已訂有相當週全之保障規定，任何隨意洩露者，均會遭刑事懲處<sup>194</sup>。因此，法院認為，原告此項顧慮顯屬多餘。

<sup>192</sup> *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, 411 U.S. 1, at 39-40.

<sup>193</sup> *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1, at 64-68.

<sup>194</sup> 關於此點，參見 *Bang v. Chase*, 442 F. Supp. 758 (1977), at 767.

### 三、一九七六年之聯邦競選法修正案

#### (1)背景說明

聯邦最高法院在前述 *Buckley v. Valeo* 一案中，雖然維持了整個總統公費選舉制度之合憲性，但它却也同時判決一九七四年聯邦競選法修正案中，有關聯邦選舉委員會成員之組成方式，因違反聯邦憲法第二條總統任命權條款之分權原則而違憲<sup>195</sup>，並給予國會卅天之期限，以重組該委員會<sup>196</sup>。嗣後，由於國會並無法在該期限內，完成重組之工作，法院又將該項期限延長廿天，直至同年之三月廿二日止<sup>197</sup>。聯邦最高法院這項判決，對整個公費補助制度有直接之影響，因為，它使得聯邦選舉委員會無法順利行使其執行性機能 (executive functions)，例如無法依據一九七四年聯邦競選法修正案第三一三條之規定，發布諮詢性意見 (advisory opinions)，或依同修正案第三一一條及第三一四條之規定，向法院提起民事訴訟，以便執行有關該法所規定之事項。然而，更主要的是，聯邦最高法院雖然在該項判決中，承認聯邦選舉委員會在該項判決前，所有作為之有效性，但却認為，在法院該項判決生效後，委員會即不得再作有關總統候選人，接受公費補助適格條件之認定<sup>198</sup>，同時，法院在該項判決中，並未提及委員會在判決前，若已宣布某些總統候選人，有接受初選活動公費補助之資格，而在該項判決後，它究竟是否仍有向財政部提出證明，請求撥付更多相對基金式補助款項之權利。

<sup>195</sup> 聯邦憲法第二條第二項規定：「……總統有權提名，並於獲得參議院同意後……任命未經憲法特別規定，而為法律所設置之美國其他官員；但國會得就其認為適當之低級官員之任命權，以法律授予總統、法院或各行政部會首長。」，此即總統之任命權條款，其詳可參見 Chase & Ducat 前揭書 pp.176-179 及 pp.187-189 之說明。

<sup>196</sup> 參見 *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976), at 143。

<sup>197</sup> 參見 Alexander 前揭 *Financing the 1976 Election* 一書 p.32 之說明。

<sup>198</sup> 參見 *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1, at 142。

能，即易滋生疑義。而根據聯邦選舉委員會本身之解釋，也認為它已無權再向財政部提出這類證明<sup>199</sup>。因此，實際上，聯邦選舉委員會，在該年三月廿二日，即聯邦最高法院所訂最後重組該委員會之期日後，即停止該項公費補助款項之支付。

在這段五十天之真空期間內，已有五個州——新罕布夏州、麻塞諸塞州、佛蒙特州、佛羅里達州及伊利諾州，舉辦過初選活動，而另有三個州——北卡羅萊那州、紐約州及威斯康辛州之初選活動，亦迫在眉睫，在這種情況下，募款能力較薄弱之總統候選人（通常是民主黨籍），已深感選舉經費不足之壓力，因此，在同年四月廿二日，七位民主黨及共和黨籍之總統候選人，即聯名向聯邦最高法院，及在哥倫比亞特區之聯邦上訴法院提出訴訟，聲請得以新當事人之身份參與訴訟（*for leave to intervene*），以便能撤銷或修正聯邦最高法院在 *Buckley v. Valeo* 一案所作之判決。聯邦最高法院在次日，即以裁定駁回此項聲請，認為 *Buckley* 一案，經已發回至聯邦上訴法院，因此，有關以新當事人身份參與該訴訟之聲請，應向聯邦上訴法院提出<sup>200</sup>。同日，聯邦上訴法院却以裁定，允許該七位候選人，得以新當事人之身份參與訴訟，因此，當事人即請求該聯邦上訴法院，修正聯邦最高法院在 *Buckley* 一案之有關判決，以使聯邦選舉委員會，能繼續對適格之總統候選人，發放相對基金式之初選公費補助。然而，在同月廿八日，聯邦上訴法院却仍判決，由於聯邦最高法院在 *Buckley* 一案中已有決定，該法院勢必無法給予參與訴訟人（*intervenors*）所請求之救濟<sup>201</sup>。

當事人針對聯邦上訴法院此項判決，分別採取下列兩項法律行動：一是對上訴法院，是否有解釋聯邦最高法院判決之權能，向聯邦最高法院提起上訴；另一則是向聯邦最高法院提出有關

<sup>199</sup> 參見 Alexander 前揭 *Financing the 1976 Election*—書 p.31 之說明。

<sup>200</sup> 參見 *Buckley v. Valeo*, 425 U. S. 946, 48 L. Ed. 2d 190.

<sup>201</sup> 參見 *Buckley v. Valeo*, 75-1061 (D. C. Cir. Apr. 28, 1976)。

訴訟中（pendente lite）救濟<sup>202</sup>之聲請，請求聯邦最高法院，對它先前對 Buckley 一案之判決，加以修正或澄清，或允准聯邦上訴法院如此做，以便聯邦選舉委員會，得以繼續發放初選公費補助款項給適格之總統候選人。對於前者，聯邦最高法院一直未加聽審，而直到該年五月十一日，由於一九七六年聯邦競選法修正案之制定（其詳後述），聯邦選舉委員會重組完成，又重新恢復發放公費補助之適格證明後，已使當事人該項上訴案件，失去實質意義。至於後者，聯邦最高法院，在同月卅日，即迅速以裁定駁回<sup>203</sup>。

基於以上之說明，可見總統公費選舉制度之合憲性，雖被聯邦各級法院所肯定，但却因聯邦選舉委員會之組成方式被判違憲，致無法行使其執行機能，從而，影響及公費補助款項之正常發放。由於當時適值美國總統選舉之初選活動進入高潮之際，因此，該國部份學者，甚至因為此項公費未能適時發放，而懷疑整個公費選舉制度之公平性<sup>204</sup>。實際上，某些財力較弱之總統候選人，如民主黨籍之哈里斯(F. Harris)、傑克遜(H. Jackson)、及烏戴爾(M. Udall)等人之競選活動，在四月廿七日所舉辦極具重要性之賓州初選活動後，確因未能適時獲得公費補助而被迫陷於停頓狀態<sup>205</sup>，凡此益增國會應及早重新修正聯邦競選法，以期能與聯邦最高法院在 Buckley 一案之判決內容相符合之重要性。本文以下，將扼要說明國會制定一九七六年聯邦競選法修正案之經過，而特別注意該修正案中，有關公費選舉部份之修正過程。

## (2)一九七六年聯邦競選法修正案之立法過程<sup>206</sup>

<sup>202</sup> pendente lite 是拉丁文，依據 *Black's Law Dictionary* 之英文譯文，是 pending the suit; during the actual progress of a suit 及 during litigation，本文將之試譯作訴訟中。

<sup>203</sup> 參見 Carter v. Buckley, 425 U. S. 955, 48 L. Ed. 2d. 200。

<sup>204</sup> 參見 D. D. Polbsy, "Buckley v. Valeo: The Special Nature of Political Speech", *Supreme Court Review* (1976), at pp.35-38。

<sup>205</sup> 關於此點，參見 H. E. Alexander 前揭 *Financing the 1976 Election* 一書 p. 34 之說明。

<sup>206</sup> 有關一九七六年聯邦競選法修正案之整個立法經過，可參見 *Congressional Quarterly Almanac* (1976), pp.459-471 之說明，甚為詳盡。

如前所述，聯邦最高法院在一九七六年一月卅日宣判之 Buckley 一案中，曾予國會卅天之期限，以重組聯邦選舉委員會，而國會在二月底，即開始著手對一九七四年聯邦競選法修正案被判決違憲部份加以修正。首先，參議院之規則與行政委員會，在三月二日，提出參議院第三〇六五號草案 (S. 3065-Federal Election Campaign Act Amendments of 1976 [Bill])，同時，並附隨提出一份報告書 (Senate Report No. 94-677)，詳細說明提出此一草案之目的與理由<sup>207</sup>。在該草案中，與總統公費選舉制度有關之重要條款，共有下列四項：(a) 規定接受公費補助之總統候選人，不得自其個人基金 (personal funds)，或其最近家屬 (immediate family)<sup>208</sup> 之個人基金中，支用超過美金五萬元之開銷；(b) 廢除有關財政部長應將總統選舉活動基金所節餘之款項，轉入財政部一般基金之規定，而規定應將這些款項逐次累積，以作補助嗣後總統選舉活動之用；(c) 規定總統候選人。在連續兩次舉行之初選活動中，未能獲得有百分之十以上之選票時，則不予該項公費補助，但若在不能接受公費補助後，該候選人，能在以後之任一次初選活動，獲得百分之廿以上之選票時，則仍可再獲得該項公費補助之資格；及(d) 規定有關法律及會計服務 (legal and accounting service) 之費用，不應算入政黨提名大會之總開銷額內。該草案在為期四天之參議院全院辯論中，雖曾因勞工團體，堅決主張應限制公司之政治行動委員會 (political action committee) 之募款能力，引起激烈爭辯，而不得不另尋折衷方案<sup>209</sup>，但對其中有關總統選舉公費補助之條款，却未做任何重大之更動。參議院是在同月廿四日，以五十五票對二十八票，

<sup>207</sup> 有關此報告之全部內容，可參見 *U. S. Code, Congressional and Administrative News* (1976), at pp.1445-1460。

<sup>208</sup> 所謂最近家屬，依據參議院所提草案第三〇一條之規定，是指候選人之配偶、子女、父母、祖父母、兄弟姐妹、半血親之兄弟姐妹及其配偶而言。衆議院所提之草案，則不包括半血親之兄弟姐妹及其配偶在內，其範圍較小，而一九七六年之聯邦競選法修正案第三〇一條 (a) 款，是採參議院草案之見解。

<sup>209</sup> 關於此點，可參見 *Congressional Quarterly Almanac* (1976), p.459 之說明。

通過該項草案。

其次，衆議院之行政委員會在三月十七日，也提出衆議院第一二四零六號草案 (H. R. 12406)，同時，也附隨提出一份報告書(House Report No. 94-917)，說明提案之目的與理由。在該項草案中，與總統公費選舉制度有關，而與前述參議院所提草案不相同之條款只有一項，即規定總統候選人，若在初選活動時自動退出競選，或未再積極從事競選活動，除不得再接受公費補助外，並應將剩餘之公費補助款項，退還財政部長（參見該草案第三〇七條(a)(2)款）。該項草案，在提交衆議院全院辯論前，在該院之規則委員會，即曾遭遇困難，由於波林衆議員 (Rep. Bolling) 之操縱，多項修正案，曾附加在該草案中，其中包括應對國會議員選舉活動，提供公費補助之條款在內。在爲期三天之衆議院全院辯論中，此項對國會議員選舉，提供公費補助之修正案，仍遭被拒絕之命運。衆議院是在四月一日，以二百四十一票對一百五十五票，通過此項草案，同時，並決定以該項草案，取代前述參議院所提出之草案。

最後，參衆兩院之協調委員在四月廿八日，提出協調會議報告<sup>210</sup>，分別提交兩院表決，衆議院是在五月三日，而參議院則是在次日，分別以壓倒性多數，通過此一協調會議報告。同月十一日，福特總統將之正式簽署成法律，使得聯邦選舉委員會之機能，得以重新恢復運作。而在一九七六年總統選舉，首次正式實施公費補助選舉制度一事，總算有一明確之法律依據。

### (3)重要規定條款

在一九七六年聯邦競選法修正案中，與總統公費選舉制度有關之重要規定，共有以下數項：

(a) 該修正案第三〇一條規定，接受公費補助之總統候選人，必須向聯邦選舉委員會提出證明，保證他將不會故意在競選活動過程中，自其個人基金，或其最近家屬之個人基金中，支用超過美金五萬元之開銷，否則他將會受虛偽宣誓 (perjury) 之刑罰處

<sup>210</sup> House Conference Report No.94-1057，其全文可參見 U. S. Code, Congressional and Administrative News (1976), at pp.1462-1508.

分。同時，任何政黨副總統候選人此項經由個人基金之開銷，亦應視為是該候選人所屬政黨，參與總統選舉之開銷。由於聯邦最高法院在 Buckley 一案中，曾判決有關對候選人及其最近家屬個人基金之開銷總額（在總統選舉之情形，是美金五萬元），加以限制之規定為違憲<sup>211</sup>。但在同案，却又判決對接受公費補助之總統候選人之開銷總額加以限制之規定為合憲（參見本文第七十六頁靈第七十項頁之說明）。因此，自有對接受公費補助之總統候選人，或其最近親屬之個人開銷，加以限制之必要，以避免財力雄厚之候選人，將其個人或家屬之基金，作無限制之開銷，而有違公費補助制度之本義。

(b) 該修正案第三〇二條，刪除國內稅收條例第九〇〇六條(b)款有關在舉辦某次總統選舉後，若總統選舉活動基金仍有任何節餘，則應將該款項，轉入財政部之一般基金之規定，以便該筆基金，仍可逐年繼續累積，而供以後總統選舉之用。同時，並規定當總統選舉活動基金所累積之公費款項，若並不足以支付有關初選、政黨提名大會及大選之所有費用時，則財政部長或其代理人，不得動用其他款項，來作此項支付<sup>212</sup>。

(c) 該修正案第三〇三條，將某政黨全國委員會，為舉辦政黨提名大會，所發生之法律及會計服務之費用，不列入舉辦政黨提名大會之開銷總額內。根據國內稅收條例第九〇〇八條(d)款之規定，任一政黨之全國委員會，在接受政黨提名大會之公費補助（在主要政黨之情形，是美金二百萬元）後，即必須限制其所有有關提名大會之開銷，於該項公費補助之限額內。本修正案將該兩項費用，排除於開銷總額之外，旨在防止變相以此類服務代替捐贈之弊端<sup>213</sup>。

<sup>211</sup> 參見 Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1 (1976), at 51。

<sup>212</sup> 關於此點，該國著名法學者 Prof. Fleishman 早已提及，根據其觀察，若以財政部之一般基金，來補足公費補助不足之金額，則將會有不勝負荷之苦，參見氏撰 "Public Financing of Election Campaigns"，文載 52 North Carolina Law Review 349 (1973)。

<sup>213</sup> 根據同條但書之規定，若支付此項服務費用者，並非提供此項服務者之正當僱主 (regular employer) 時，該項服務，即應視為是一種捐贈，而非開銷，應受有關選舉捐贈之一般限制。

(d) 該修正案第三〇六條，對總統選舉之初選活動給予相對基金式之公費補助規定，作以下數項修正：

- (i) 規定已接受此種公費補助之總統候選人，若在政黨提名大會前，即退出選舉，除不得繼續接受此項公費補助外，尚須將剩餘之相對基金，退交給財政部長或其代理人；
- (ii) 規定某一總統候選人，在他所參與連續兩次之初選活動中，若均未能獲得投票予該政黨所有候選人票數之百分之十時，則不能獲得此項公費補助，除非他能向聯邦選舉委員會提出證明，說明他在實際上，並未參與相關之初選活動。
- (iii) 設定一套特別程序，規定根據聯邦選舉委員會之調查，若發現任一總統候選人不適格接受初選公費補助之原因消失後<sup>214</sup>，即可重新取得接受該項公費補助之資格，而聯邦選舉委員會作成此項決定後，該候選人即無需重新為申請適格之手續。

#### 四、一九七九年聯邦競選法修正案

##### (1) 背景說明

一九七七年三月廿二日，卡特總統向國會提出五項重要之改革選舉方案，以便實踐他在選舉期間，所作有關改革選舉制度之承諾<sup>215</sup>，它們分別是：(a) 設立選舉日登記制度 (election day registration)，規定適格之投票人，只要能提出適當之證明文

<sup>214</sup> 例如該候選人在一州以上，又積極從事總統競選活動，或他雖在連續兩次舉行之初選活動中，未能獲得百分之十以上投給該政黨所有候選人之選票，而在嗣後之任何一次初選活動中，獲得百分之廿以上投給該政黨所有候選人之選票時，則可因聯邦選舉委員會之調查，而重新取得受補助之適格。

<sup>215</sup> 關於卡特總統此項方案之全文，可參見 “President Carter's March 22 Message to Congress”，文載 *Congressional Quarterly Almanac* (1977), 17-E-19-F。

件，或經由事先已完成登記手續投票人之保證，即可在選舉當日，在投票處所辦理登記手續；(b)修改一九三九年所制定之哈契法(Hatch Act)<sup>216</sup>，以便聯邦公務人員，能進一步參與選舉及其他政治性活動；(c)提出憲法修正案，以修正聯邦憲法總統選舉人團(Electoral College)之規定，俾便由大眾投票，直接選舉總統及副總統；(d)強化聯邦競選法之規定，以簡化申報與公開選舉經費手續及(e)為國會議員選舉(包括參議員與衆議員)之初選及大選活動提供公費補助。然而，這五項改革方案，在第九十五屆國會中，都曾遭遇到不同程度之反對，而遭致擱置及不通過之命運<sup>217</sup>。本文以下簡要說明在這一連串之改革措施中，有關對國會議員選舉，給予公費補助部份之發展情形。

參議院之規則委員會，在同年六月廿四日，提出參議院第九二六號草案(S. 926)，並附隨提出一項參議院報告(Senate Report 95-300)，說明提案之理由及目的。根據該草案，主要政黨之參議員候選人，除可接受開銷限制總額百分之廿五以內之公費補助外，並可以相對基金之方式，在接獲每一筆最多美金一百元之捐贈後，即可接受相同數額之公費補助，直至參議員競選開銷之限制總額為止。這些公費款項之籌措，與總統選舉活動基金相同，是由納稅義務人之所得稅款中，自動扣除累積而成。至於整個制度，則預定在一九七八年舉行之國會議員選舉時首次實施。參議院這項草案，在委員會階段，即曾遭共和黨籍參議員之激烈反對，而到全院辯論階段，更由於共和黨及南方之民主黨籍參議

<sup>216</sup> 哈契法制定之目的，是要匡正新政時代(New Deal)，聯邦行政體系擴大後，所引發對公務員功績制度(merit system)濫用之弊端。該法主要是禁止利用職務上之權威或影響力，以強迫某人或團體從事政治性活動，例如向在聯邦機構服務之員工，募集選舉捐贈，或要求其積極從事選舉等政治性活動等。該法在一九四〇年，更擴展至包括州政府及地方政府所僱用之員工，若其僱用關係，是經由聯邦政府所支助之活動而引起。關於哈契法之合憲性，曾多次引起爭議，但在著名之 U. S. Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers AFL-CIO, 413 U. S. 548 (1973) 一案中，聯邦最高法院仍維持其合憲性。

<sup>217</sup> 關於卡特此一方案，在一九七七年第九十五屆國會之立法過程詳情，可參見 *Congressional Quarterly Almanac* (1977) pp.798-813 之說明。

員之通力合作，在歷經三次之辯論終結交付表決投票（*cloture vote*）中，均未能擊敗冗長演講（*filibuster*）之阻擾。八月二日，參議院多數黨領袖，同意刪除該草案中公費補助之條款，而僅保留較不易引起爭議，有關減少候選人公開與申報選舉經費作業報表手續部份之條款<sup>218</sup>。

同年十月上旬，衆議院之一百五十五位民主黨籍衆議員，聯名簽署一封信函，建議儘早討論有關對衆議員選舉活動給予公費補助一事，以便能在次年舉辦之國會議員選舉時實施，然而，這項建議，在衆議院之行政委員會討論過程中即被打消<sup>219</sup>。

在一九七八年，衆議院曾兩度考慮將公費選舉制度之範圍，擴展至國會議員之選舉。第一次是在該年三月十六日，衆議院行政委員會之民主黨籍衆議員，提出一項有關選舉經費之草案——衆議院第一一三一五號草案（H. R. 11315），並附隨提出一項衆議院報告書（House Report 95-982），以詳盡說明該提案之目的與理由。該草案之主要目的，是要降低選舉捐贈之最高額，以及降低政黨及政治行動委員會選舉開銷之最高額。此一草案，為共和黨籍之衆議員所激烈反對，他們聯合不滿之民主黨議員，在衆議院全院辯論期間，共同提出一項修正案，建議將對國會議員選舉給予公費補助之條款，加入該草案中。同月廿一日，該項修正案以二百零九票對一百九十八票，九票之差被否決，但却也同時成功地擋置該項草案之被提出<sup>220</sup>。

第二次是在同年五月九日，當衆議院規則委員會提出一項有關聯邦選舉委員會授權草案（Federal Election Commission Authorization Bill: H. R. 11983）時，支持公費補助制度

<sup>218</sup> *Ibid.*, at pp.806-807。

<sup>219</sup> 其原因，是由於戴維斯衆議員（M. J. Davis）所建議，對衆議員選舉之初選活動，亦給予公費補助之修正案被加入，而委員會中之多數議員認為，附加此項修正案之提案，將不可能在衆議院之全院辯論時獲得通過，因為，絕大多數之現任議員，不可能會贊成此一提案，而在嗣後之選舉中，遭遇到更強勁之競爭對手，其詳可參見 *ibid.*, at p.808。

<sup>220</sup> 參見 *Congressional Quarterly Almanac* (1978), pp.771-772。

之衆議員，又企圖將有關對衆議員大選活動，給予公費補助之條款加入。然而，在全院辯論階段，該項修正案，又被以二百十三票對一百九十六票否決<sup>221</sup>。

在一九七九年，有關對衆議員選舉之大選活動，給予公費補助之立法，再次遭受挫敗。在該年五月十五日衆議院行政委員會中，支持公費選舉之民主黨籍衆議員，又提出衆議院第一號草案 (H. R .1)，建議對衆議員選舉之大選活動，給予部份之公費補助，並預定自一九八〇年之國會議員選舉時實施。然而，在同月廿四日，該項草案在委員會議階段，即被以十七票對八票擊敗，致未能提交衆議院全院辯論而告胎死腹中<sup>222</sup>。

#### (2)一九七九年聯邦競選法修正案之立法過程<sup>223</sup>

一九七九年七月廿六日，參議院之規則與行政委員會，通過參議院第一七五七號草案 (S. 1757)，同時，並附隨提出一份參議院報告書 (Senate Report No. 96-319)，說明提出此草案之目的與理由，是在於簡化候選人或其委員會，申報選舉經費之手續，及其他有關修改聯邦選舉委員會之執行事宜。

同年九月七日，衆議院之行政委員會，亦提出衆議院第五〇一〇號草案 (H. R. 5010-Federal Election Campaign Act Amendments of 1979 [Bill])，同時，並也附隨提出一份衆議院報告書 (House Report No. 96-422)，詳細說明提出此一草案之目的與理由<sup>224</sup>。該草案之立法目的，是要修改一九七一年之聯邦競選法，以簡化候選人申報選舉經費之手續，增加各州及地方政黨之機能，減少聯邦選舉委員會之執行程序，以及給予因選舉而被訴者 (respondent) 較多答辯之機會等。同時，在該草

<sup>221</sup> *Ibid.*, at p.773。

<sup>222</sup> 關於此點，參見 *Congressional Quarterly Almanac* (1979), at pp.553-558。

<sup>223</sup> 關於一九七九年聯邦競選法修正案之立法過程，可參見 *Congressional Quarterly Almanac* (1979), pp.558-561，及 *Congressional Quarterly Almanac* (1980), at p.568 之說明。

<sup>224</sup> 關於此一報告書之全文，可參見 *U. S. Code, Congressional and Administrative News* (1979), at pp.2860-2886。

案第三〇六條中，將對主要政黨舉辦總統選舉提名大會之公費補助金額，設定自美金二百萬元，提高至三百萬元之規定。

由於衆議院行政委員會與參議院規則委員會之多數黨及少數黨領袖，曾就前述兩項草案之內容，私下達成協議，而決定以衆議院所提之草案，取代參議院之草案。該項草案所要解決之問題，大部份都是在一九七六年總統及國會議員選舉，以及一九七八年國會議員選舉時，民主黨與共和黨候選人所遭遇之相同困難。從而，草案之起草者，都盡量避免提及容易引起紛爭之條款，例如有關對國會議員選舉活動提供公費補助，或減少政黨及政治行動委員會，對候選人之選舉捐贈與選舉開銷等條款，在該草案中均未出現。因此，該草案在同年十二月十八日及廿日，分別由參議院與衆議院舉行不列紀錄投票時，均是無異議通過。一九八〇年一月八日，卡特總統將之簽署成法律，此即一九七九年之聯邦競選法修正案（Federal Election Campaign Act Amendments of 1979）。

### (3)重要規定條款

一九七九年聯邦競選法修正案中，與總統公費選舉制度有關者，僅有該修正案第二〇二條，對主要政黨舉辦總統選舉提名大會之公費補助金額，由美金二百萬元，提高至三百萬元而已。此項規定之立法理由甚難理解，因為，根據前述美國聯邦法典第廿六章第九〇〇八條(b)(5)款之規定，對主要政黨總統候選人提名大會之公費補助金額，是以一九七四年為基準年，依據通貨膨脹率而調整（參見本文第廿六頁之說明）。依此規定，在一九七六年總統選舉時，民主黨與共和黨之全國委員會，各可獲得美金二百十八萬兩千元之公費補助。然而，兩黨有關提名大會之總開銷，却均未能達此一數額<sup>225</sup>。因此，在一九八〇年總統選舉，

---

<sup>225</sup> 根據美國選舉專家 H. E. Alexander 之統計數字，民主黨在一九七六年總統選舉時，所舉辦之政黨提名大會，其開銷總額為美金二百零一萬六千八百餘

有關兩黨舉辦提名大會之開銷數額尚未取得前，實無法查知國會在此修正案中，增列此一條款之目的何在。

---

元，而共和黨在同年此項開銷之總額，則為美金一百五十八萬一千七百餘元，均未超過財政部所發放之公費補助最高額，而在選舉後均繳回。關於此點，可參見氏前揭 *Financing the 1976 Election* 一書 p.346 及 p.350 之說明。

## A STUDY ON THE CONSTITUTIONALITY OF PUBLIC FINANCING OF PRESIDENTIAL ELECTIONS IN THE UNITED STATES

*Cing-kae Chiao*

### Abstract

The concept of public financing of federal elections had been considered by Congress several times. In 1966, Presidential Election Campaign Fund Act had been enacted which allocated to each major party's national committee about \$30 millions for the general elections expenses. The law never became operative, but five years later public financing was revived in the Revenue Act of 1971. This legislation authorized the tax checkoff scheme whereby, beginning in 1973, taxpayers could designate on their federal income tax form that \$1 of their tax money be paid to the Presidential Election Campaign Fund (those filing joint returns could designate \$2 of their tax money). This revenue would be used to fund presidential general election campaigns.

The Federal Election Campaign Act Amendments of 1974 went further in establishing government funding, providing subsidies for two more different stages of presidential campaigns: the primaries and the nominating conventions. The 1974 Amendments split political parties into three categories to determine eligibility for public funds. Major-party candidates would be eligible to receive the full amount of public funding in each of the three phases of the campaign. Qualified minor parties were eligible for public financing in direct proportion of their share of the vote. If a new party emerged and became successful, the candidate of that party would qualify retroactively after the November election.

While the Federal Election Campaign Act Amendments of 1974 became effective in January, 1975, it was immediately clouded by a legal suit — Buckley v. Valeo — challenging the

constitutionality of most of its major provisions, including those stipulating public financing of presidential election. In this case, the federal courts confronted a difficult judicial task. The problem, in its simplest form, was to balance the First Amendment rights of free speech and free association against the power of legislature to enact laws designed to protect the integrity of electoral process. Involved in this case were questions of public discussion and political dialogue, certainly the highest order of meaning of the First Amendment. Basically, the plaintiffs sought to ensure that the election reform, however well meant, did not have a chilling effect on free speech or on citizen participation.

On January 30, 1976, the Supreme Court ruled in a *per curiam* opinion that upheld the forms of public financing contained in the 1974 Amendments and the Revenue Act of 1971. This ruling has had profound impacts not only on the regulation of presidential election, but also on state and local law as well. In that presidential election year, all but one (J.B. Connally) major party candidates decided to accept public subsidies, and Jimmy Carter, an outsider not familiar with Washington politics, and without access to traditional sources of funds, won the Democratic Party's nomination and subsequently the White House.

The scheme of public financing of presidential elections had undergone two more minor revisions during the subsequent enactment of Federal Election Campaign Act Amendments of 1976 and 1979. In 1980 presidential election, all major-party candidates had once again decided to accept public funding. Obviously, it has been well accepted by the candidates and the general public, and has become an integral and essential part of the whole campaign finance system in the United States.