

55. Clark v. Community for Creative Nonviolence

468 U.S. 288 (1984)

法治斌 節譯

判 決 要 旨

1. 遊行中之夜宿行為即使屬於受憲法增修條文第一條某程度保障之表現行為，國家公園管理處此項禁止夜宿之命令，仍符合就對於表現(無論以口頭、書面或行為表達)自由所設合理時間、地點及方式之要件。
(Assuming that overnight sleeping in connection with the demonstration is expressive conduct protected to some extent by the First Amendment, the regulation forbidding sleeping meets the requirements for a reasonable time, place, or manner restriction of expression, whether oral, written, or symbolized by conduct.)
2. 政府以禁止夜宿方式維護公園設施，具有無涉壓抑表現自由之實質利益。
(There is a substantial government interest, unrelated to suppression of expression, in conserving park property that is served by the proscription of sleeping.)

關 鍵 詞

expressive conduct (表現行為); the First Amendment (憲法增修條文第一條); a reasonable time, place, or manner restriction of expression(對於表現自由合理之時間、地點及方式之限制); substantial government interest (實質政府利益)

(本案判決由大法官 White 主筆撰寫)

事 實

內政部國家公園管理處係負責國家公園的管理及維護，並被授權依據所設立之目的發佈公園使用之命令及規則。該國家公園係位於華盛頓特區中心，其範圍包括紀念公園、拉法葉公園及其步道，在美國人民心目中，上述範圍係屬於聯邦政府所特有之資源。拉法葉公園佔地大約七英畝，橫跨地座落在連結白宮的賓西凡尼亞大道上。原本屬於白宮花園的一部份，傑佛遜總統將其劃歸為公園供居民及遊客使用。它是一個擁有標準花木景觀、噴泉、步道和長椅的花園公園。而該步道從國會大廈向西延伸近二公里，可到達林肯紀念堂。途經華盛頓紀念碑、幾個水潭、樹林、草坪以及許多綠樹。值得一提的是，它緊鄰著史密斯梭尼安機構及國家美術館。拉法葉公園及該步道本都屬於首都 Major Pierre L'Enfant's 原始計畫的一部。而二者都有來自國內的許多遊客以及華盛頓市區之居民的到訪。

依據本案所涉及之行政命令，在國家公園紮營，僅有在指定的紮營區域內才受許可。而在拉法葉公園及其步道，並不存在上述受指定紮營之區域。所謂紮營，係指將公園的土地做為居住設施使用，諸如夜宿活動，或準備夜宿（包括以夜宿為目的而躺於草墊上），或儲藏個

人用品，或生火，或使用帳棚或其他設施進行夜宿，或挖掘土地，或進行烹飪。

同上，若出現行政命令所規定之上述活動時即構成所謂紮營，從整體環境的觀點，從事此等活動之行為人事實上即形同將該區域當作居住設施使用，不論行為人主觀之意圖，或行為人同時間從事其他活動的事實。

同上，為公開觀點及苦情而在紀念公園進行遊行是被許可的，但限於經國家公園管理處所規劃許可之範圍。為達遊行之目的得設置暫時性之設施，但不得進行紮營之活動。

一九八二年管理處簽署一可更新之許可給被告（創造和諧團體 Community for Creative Nonviolence），允許其於冬季在拉法葉公園及其步道進行一無住屋者遊行。該許可並允許設置二個由帳棚所組成之城市。在拉法葉公園的二十個帳棚可容納五十個人，在步道上的四十個帳棚則可容納近一百個人。然而管理處依據上述行政命令，明白否決創造和諧團體夜宿於象徵性帳棚之請求。

隨後創造和諧團體及幾個被上訴人，主張該預定之遊行非該行政命令所涵蓋之範圍，因此向法院提起訴訟，以阻止不得紮營之行政命令適用於該預定之遊行。並向法院主張該行政命令之規定存在著不合

憲的模糊，並產生有差別地適用，因此依據該行政命令而禁止於帳棚中夜宿，將違反憲法增修條文第一條。地方法院亦維持管理處所為之決定。上訴法院卻將地方法院判決廢棄。上訴法院之十一位法官計有六種意見。其中六位法官認為，依據該行政命令而禁止夜宿於帳棚將侵害憲法增修條文第一條所賦予遊行者的表現自由。其餘五位法官則不同意上述說法，而支持將創造和諧團體所申請之遊行適用於該行政命令。

判 決

美國聯邦最高法院將上訴法院之判決廢棄。

理 由

I

關於遊行之夜宿行為屬於表現行為，並屬於憲法增修條文第一條所保障的範圍，我們與上訴法院的觀點相同。上述說法，我們僅將其做為一個假定，並以此開始討論。表現行為，無論是口頭書面或象徵性行為，必須受到合理之時間、地點及方式的限制。我們一再指出上述限制係妥當有正當理由，不因上述限制來以言論之內容做為考量基準、又嚴格限縮適用之範圍，以追

求重大政府之利益，並且保留其他充分足以替代的資訊傳達方式。

事實上，訊息得透過意圖傳達某種內容之行動而傳達給能理解的相對人。而當該行動本身在憲法上係得規制、當行政命令專係為增進政府實質利益而且該利益與限制言論自由不相關時，則諸如上述行動之象徵性表現得加以禁止或規制。

上訴人主張（如同於上訴法院中之主張）禁止夜宿之裁決，乃是針對時間、地點或方式等方面的限制，或是做為規制象徵性行動之限制。我們也同意此一判斷。管理處許可遊行，但是禁止在公園「紮營」的決定引發抱怨。而所謂之「紮營」，即將公園之園區作居住之用，諸如夜宿、儲藏個人財物、生火、挖掘或烹飪。上述條文之規定，包括禁止夜宿在內，已經明白地對遊行所得採取之方式產生限縮。夜宿，如同那些象徵性的帳棚，做為透露該遊行之訊息，並且為該遊行之訊息的一部分。然夜宿，做為該次遊行之方式，同樣應受到該有的限制。此一限制如係合理的時間、地點或方式之限制，即使其目的及效果即為限制意見之表達，仍屬合憲有效。姑且不論夜宿得做為表現行為，相較於口頭或書面等表現行為，夜宿並不因此而應受到較少之時間、地點或方式之規制。反過來說，管理處既非企圖全盤限制夜宿，亦非將整個公園都納入限制之

範圍。管理處已經規劃有得紮營的區域，並禁止在以外之其他區域紮營，拉法葉公園及其步道亦有同樣的情形。綜上所述，我們很難不支持在本案中管理處得禁止在該公園內之夜宿規定。

行政命令必須符合內容中立係無庸置疑的。下級法院亦持此一觀點。禁止紮營，特別是夜宿的決定係內容中立的，而該問題於此處並非爭議之重點。而且亦不致基於對所表達之訊息之不同意而不適用。既非行政命令存在錯誤，也非在該園區除了夜宿以外就沒有其他方式得以表達無住屋者之痛苦。該行政命令以不同的方式讓遊行保持其完整，諸如設置象徵性的城市，標誌以及凡是有意願參與的人可以日以繼夜的輪流徹夜不眠。被告並未主張當時或現在，存在任何向傳播媒體表達，或以其他方式向公眾表達關於無住屋者痛苦之訴求的障礙。

對我們而言同樣也清楚的是，該行政命令主要著眼於政府將位居首都核心的公園保持在吸引人、完整狀態，而且能使數以百萬計欲觀賞及遊憩之人民能容易利用該公園的實質利益。而許可將公園園區供以居住之用，亦即紮營，將有損於上述目標。而這也是很容易被凡是經常進出該公園以及的人所理解的。而且凡是想在指定的區域外進行紮營，都將會發生不方便之影響。

被上訴人極力主張，而且上訴

法院亦持此觀點，那就是，設置由帳棚所組成之象徵性城市已獲得許可，而遊行者只打算夜宿，並以此做為表達希望激起人們對無住屋者之痛苦之訊息的活動，而並不打算從事烹飪、挖掘或紮營之活動。我們無法同意此一論據。首先，我們很懷疑依據憲法增修條文第一條，即得要求公園管理處許可在拉法葉公園及其步道舉行一個設置容納一百五十人之帳棚，並得持續二十四小時之徹夜不眠的遊行。更進一步，縱然我們假定在本案中該受限制之夜宿行為所呈現者已具有表現行為之要素，但該要素之主要價值僅在於提供便利而已。不得夜宿，窮人及無住屋者將不熱衷參與。誠如申請遊行者所指出：「沒有睡覺的空間及熱食，無住屋者將不會來到現場」。因此該夜宿之限制一旦付諸執行，將有效的限縮遊行的實質、範圍及其持續之期間，但如此則將緩和公園所承受之壓力。

除此之外，從我們所受理的案件很明顯地，此一行政命令的妥當性，不需以某一特定將至的遊行做為考量之基準。若不禁止夜宿，很可能將有其他團體要求許可紮營於拉法葉公園以傳達其訴求。其中不乏有一些團體的確有著如同本案之創造和諧團體所提出之主張，而管理處不給予許可同樣也為其帶來困擾。係爭之禁止，就本案而言很明顯的係基於諸如一些沒

有實質意義而持續好幾天的全天候遊行，除此以外則另外有些遊行被限定其範圍及期間，而該等行政命令之目標可以說即是為了追求實質。或許前掲目標，以禁止在該園區之中心設置帳棚並禁止二十四小時熬夜，反而更容易達到。但是管理處所給予不得夜宿之遊行許可，亦符合禁止紮營係做為有效保護公園的方法。如果確定公園的維護對政府而言具有我們所認為的合法利益，而且若相較於禁止夜宿，不禁止夜宿可以明顯的看出公園更容易受到破壞，則該限制依據規範遊行所得採取之方式的行政命令，仍應符合憲法增修條文第一條之合憲要求。

因此，我們很難認同包括禁止夜宿之紮營的禁止，其所依據之行政命令在憲法的審查下，不是一個合理時間、地點及方式的行政命令。換言之，該行政命令在形式上是合憲的。其中並不存在任何一個條文與該行政命令之目的相左。而且適用於凡是想藉由紮營於紀念公園之中心之遊行，以傳達訊息給公眾或中央政府的案件，其妥當性亦值得肯定。該次遊行之遊行者，以及其他由於部分不滿現狀之非該次遊行之遊行者，都會導致公園受到破壞。而上述二種情形，政府均無需忍受。凡是常去公園的人，在使用公園時必須遵守妥當的使用規則，如同必須遵守交通規則，設施

使用規則及其他維持公共秩序的法律一般。很明顯可以再一次確定的是，對於表現行為所為之合理的時間、地點或方式的限制，在憲法上是能接受的。

不同於上訴法院的見解，前掲分析顯示公園管理處所為之規制，從 *United States v. O'Brien*, 391 U.S.367 (1968) 一案的四個主要標準而言，係可受到支持的，亦即說明對表現行為所為之限制，從上述最後之分析中可看出幾乎即是針對時間、地點或方式之限制。沒有爭議的是，除非對言論產生壓制，否則以行政命令禁止紮營或夜宿在公園，係不超出憲法所賦與政府執行之公權力範圍。且基於上述討論之理由，維護公園資產政府有其實質的利益，而該利益必須透過諸如禁止夜宿等方式之執行，用以限制消耗及減損公園之資產。該利益與表意之抑制並不相關。

我們並未認同上訴法院關於系爭行政命令是不必要，並因此而導致其無效之不當見解，因為其中並不存在對言論自由課予較少之限制，並且能滿足政府保護公園利益之其他選擇方式。不可否認阻止夜宿，係避免對拉法葉公園及其步道產生一個實質上或潛在損害的措施。聯邦上訴法院聲稱，公園管理處透過縮小遊行的規模、期間及頻率，以盡力縮小對公園可能造成之損害，但此仍將限縮所有從事遊

行所欲表達之正當的表現自由，不論遊行者係以夜宿或者其他表達行為。聯邦上訴法院上述之說法，透露出其與公園管理處間關於需要多少資源以維護中央公園，或者其要求維護的程度為何有此歧見。然而，我們無法相信，United States v. O'Brien 案或者時間、地點或方式的決定，係授權給司法機關，以取代做為國家公園之管理者的公園管理處，或者授權司法機關擁有決定對公園土地採取如何之保障係屬明智，以及多大程度的維護是可以被接受的。

據上所述，上訴法院的判決應予廢棄。

首席大法官 **Burger** 提出協同意見

吾人完全同意本院之意見。

我個人以為，如果不包括搭帳棚及生火，要想像紮營的意義是很困難的，而不管隨後是否夜宿或者烹飪。探討其癥結，英語，作為在這個國度中使用數個世紀的語言，並且為公園管理處的行政命令所使用之語言，已非常清楚的公告周知群眾，在拉法葉公園內紮營是被禁止的。

系爭行動，被主張為涉及言論而為憲法增修條文第一條所保障者，其實並非言論之性質；反倒比較屬於行為之性質。布萊克大法官，一個從來不能忍受箝制言論的人，在 *Cox v. Louisiana*, 379 U.S.

536, 578 (1965) 案，他的個別意見中曾斷然的指出：

我想，憲法增修條文第一條及第十四條，姑且撇開政府、州及聯邦，其意義應該是適用於言論、出版，以及人們有權利表達者，但示威行動，雖亦被運用但其本身並非言論因此不受憲法增修條文第一條之保障。

被上訴人企圖在公園紮營，係屬於一種示威的形式；那是一種行為，而非言論。然而這個行為，卻將侵害其他人依拉法葉公園設立之目的而使用該公園之權利。拉法葉公園以及相類似之設施係提供給所有人民的，而這些人的權利，是不容藉口要做一些「主張」所侵害。帳棚、生火以及夜宿者，真真假假，都將對其他人使用公園之權利造成侵害。無庸置疑的，憲法的確保障人民有權利表達他們的「主張」，但是華盛頓特區中有數不盡的言論廣場是被上訴人可以用以表達「主張」的。

在此處以憲法增修條文第一條作為應獲得保障之聲明方式係司空見慣的。而這也告訴我們一件事，就是為何法院的時間經常被用來處理一些不重要的程序，以致許多具有正當且合法主張之被上訴人所提出的理由，都被延宕積年累月。單單處理本案就完全花費一個地區法院法官，十一個上訴法院的法庭以及本院九位大法官之寶貴時間。

大法官 Marshall、大法官 Brennan 提出之不同意見書

本院對此一案件之處理有二個相關的問題。首先，大多數人不是不同意，就是不能接納被上訴人主張憲法增修條文第一條之論點。相對於大多數人的想法，被上訴人並非想從政府騙取不當利益之懇求者。他們是透過深切的公共議題，並且適當的經由法院來主張他們憲法上權利的公民。第二，多數人模糊了焦點，將是否限制言論自由的問題描述成是否基於合理之時間、地點及方式的規制。於決定行政命令之合法性時，大多數人並未就政府所主張之利益，而對該利益涵蓋之程度詳為審查，以確定憲法增修條文第一條所保障之表意活動，仍保有不受不必要限制之自由。

依循長久以來的案例，本院支持將象徵性言論列入憲法增修條文第一條所保障之表現自由之範圍。See, e.g., *Tinker v. Des Moines School Dist.*, 393 U.S. 503 (1969) (公立學校學生穿戴黑色臂章，用以反對美國參與越戰之政策)；*Brown v. Louisiana*, 383 U.S. 131 (1966) (一個黑人學生坐在只准白人進入之圖書館內，用以反對種族隔離)；*Stormberg v. California*, 283 U.S. 359 (1931) (飛揚的紅旗，用以表示支持共產主義)。基於本案相關之脈絡或環境，被上訴人主張其活動應符合此一要件。法院

先前已承認脈絡或環境決定一個行動是否應被稱為憲法增修條文第一條所謂之「言論」之重要性，並且引導法院在做該判斷之時，應先「閱讀」其脈絡或環境之後再做出決定。最典型的案件就是 *Spence v. Washington*, 418 U.S. 405 (1974)，在該案中，法院認為懸掛一個貼上和平象徵的美國國旗，係屬於一個受憲法增修條文第一條所保障之行為。法院首先觀察表意者之意圖 - 亦即是否「存在傳達一個特別訊息的意圖」；而且第二需觀察「相對人之認知 - 凡是吸收該訊息的人是否有了解的可能」。在本案，被上訴人很明顯的是企圖要在冬天透過夜宿在靠近美國總統官邸附近，來抗議無住屋之現實。除了透過他們選擇的地點及傳達的模式，來強調他們抗議的政治焦點外，被上訴人也企圖賦予該遊行一個諷刺性的名稱，來凸顯他們的抗議。被上訴人原本計畫將在步道的遊行取名為「國會山莊」，而將在拉法葉公園的遊行取名為「第二號雷根山莊」。

沒有人會質疑，在公園夜宿的政治意涵，對於凡是看到該情形的人而言已經完全具有客觀的理解可能性。當然新聞媒體已經理解被上訴人所進行之活動的意涵；在該郡周遭的報紙及雜誌都已經報導了他們先前所進行的夜宿，以及他們所欲表達的內容。一般公民應該也很容易就能理解被上訴人所企圖表達

的政治訊息。以這種理解很容易就能連想到被上訴人所欲從事之活動，與他們所欲凸顯的社會問題之間的關連性。透過夜宿來做為他們抗議活動的主軸，被上訴人可以透過肢體語言來傳達無住屋的深切痛苦。他們訴諸遊行，以清楚的表達人們疏忽了他們所忍受的，是連牲畜都不如的生活。

事實上睡覺是我們每一個人每天生理活動的一部份，而這也顯示出，睡覺大體上表達出來的是一種生理需要，而非作為表意的工具。但是這樣的屬性並不代表一個平常缺乏表意目的之活動，我們就不能有創意的將它拿來作為新穎的傳達方式。在圖書館中坐著或站著，這是最普通的活動，也是通常基於不牽涉有任何聲明要做的人所做的推論。或許就旁觀者而言，上述坐著或站著，通常也不構成表意之行為。然而在一九六五年，一個黑人，去站在或坐在標明「只限白人」的路易司安納州的圖書館中，則這完全全是一個表意行為；在此特別的環境中，上述行動已經成為反對種族隔離的「抗議圖騰」。

行政機關爭執說，將其所反對認許之夜宿作為一種表現模式，而受憲法增修條文第一條所保障，在行政的遂行上有一個可預見的困難。行政機關所想像的問題其實可以稱為「喬裝問題」：就是從打著受憲法增修條文第一條保障之旗幟，

而實際上是為爭取自己能獲得在拉法葉公園及其步道夜宿之許可的人中能否明白的區別抗議者與非抗議者（簡單的說，例如為了避免昂貴的旅館費用而在此夜宿的人）行政機關主張，若欲做上述之區別則必須探求遊行者的真意，而這樣的探求本身就已侵害憲法增修條文第一條的內涵，因為這將涉及及敏感的內容管制事項。我認為這樣的爭執是沒有說服力的。首先，許多客觀環境都已經要求行政機關對於被上訴人是否真實主張憲法增修條文第一條所保障之權利時，必須以相當慎重的方式加以調查。See, e.g., *Wisconsin v. Yoder*, 406 U.S. 205, 215-216 (1972) (必須係基於宗教團體所強調對於宗教信念之深度忠誠，而非僅是世俗之主觀價值，如此始得將宗教團體的成員排除在強迫入學條款的適用之外。); *Welsh v. United States*, 398 U.S. 333, 343-344 (1970) (符合基於宗教或良心道德而不用服兵役者，係基於其真摯的宗教信仰。) 所以下述行為應不受肯定，亦即當人民以夜宿作為象徵性語言之形式而申請許可時，任何先行詳細審查人民所欲聲明之事項內容的行為，將會附隨增添一些對表意自由不利之新興因素。第二，行政機關所想像之行政上之困難，實際上是一個不清不楚的憂慮。如果許可夜宿，並將夜宿行為當作是憲法增修條文第一條所保障

之活動的一種形式，真的會造成行政機關所想像的行政上的問題，如此即是有一個清楚之實質基礎，足以建立政府所主張之限制的必要性。

行政機關反對被上訴人所從事之活動應受憲法增修條文第一條的任何程度的保障，其最後的理由是被上訴人所主張的環境分析因過度涵蓋，因而具有重大之瑕疵。行政機關主張前揭 *Spence* 案即是過度涵蓋，因為從憲法增修條文第一條而言，任何形形色色的行為，縱使包含表意的成分都可以被禁止的。如同行政機關所言，則諸如暗殺政治領袖以及炸毀政府建築物等行為，都可以公平地被定性為一個企圖傳達能被大眾所理解的訊息。簡單的說，政府的主張將引發一個難題，那就是如何決定一個行為是否構成言論，從而終止有關憲法增修條文第一條適用與否。但是這樣的一個決定並非最後之目的。當一個行為被定義為言論時，仍然必須衡量分析公共利益。憲法增修條文第一條所要求之權衡，使得為保障諸如暗殺，或破壞政府財物等反社會行為得不受政府干涉之任何爭辯無法獲得勝訴，因為在上述行為中公眾利益係高於表現之價值。

II

雖然夜宿行為，在本案中之性

質為憲法增修條文第一條所保障之象徵性言論，而其必須受到合理之時間、地點及方式之限制。我同意大多數人所認可之下述標準：不以言論之內容作為決定之參考，嚴格限縮管制適用的範圍以追求重大之政府利益，並且保有開放的管道得以選擇其他替代傳達其訊息之方式。

然而我認為，在本案，適用於被上訴人之係爭行政命令，並未遵守上述之標準。根據大多數人之見解，所謂政府重大利益，係指基於維護位於首都中心之公園能處於一個吸引人且完整的狀態，而不准許被上訴人從事夜宿之行為，這也是數以百萬希望看到及使用該公園之民眾所能夠容易理解的。這樣的利益誠然重要。然而，行政機關及大多數人都無法明白解釋，被上訴人所想從事之活動有哪裡會偏離上述利益。多數意見試圖以奇特之陳述來解釋其論理。彼等懷疑的解釋憲法增修條文第一條會要求公園管理處必須許可被上訴人在拉法葉公園及其步道，舉行一個二十四小時通宵，並且設置可以容納一百五十人之帳棚之行為。我無法理解為何法院在此一事件會有所謂「嚴肅懷疑」的說法，而且法院對於此一不確定的說法亦無任何說明。甚至說，即使多數大法官的質疑是合理的，我仍然無法立刻意識到與本案有何關連。本案所引發的問題，與其說在

於行政機關是否基於憲法而被強制許可被上訴人設置帳棚，以及舉行一個二十四小時通宵的持續性活動；不如說是禁止屬於政治示威活動一部份的夜宿行為，是否符合所謂實質之政府利益。

法院或許認為，如果設置帳棚以及二十四小時通宵之行為是被許可的，但非基於憲法的要求而許可的，則被上訴人不具有從事其所追求之活動的表意行為之憲法上權利。以算術方程式來演繹，則法院的意見可以表達成：若 X 是基於恩惠所賜，而非憲法上的強制，則 $X + 1$ 代表政府在限制被保障的活動時，亦得不考慮任何所需符合之要求而否准該活動。這樣的說法，錯誤引導了憲法增修條文第一條的宗旨。憲法增修條文第一條要求政府需正當化每一個剝奪權利的個案。這個要求來自於我們通念上認為憲法增修條文第一條係作為保障「從多元及對立的管道形成資訊最大傳播可能性」之目的，並且「確保人民意見自由的交換，以達到改變政治以及社會現狀之目標」。然而，該需要之重要性並不會因為政府為彌補其他基於恩賜，而非憲法上強制所准許之活動之需要而有所減少。如果政府無法充分地正當化剝奪被保障之表現自由，那也就沒有理由禁止公民直接透過權利法案來行使其中憲法增修條文第一條所保障之權利。

多數意見的第二個論點在於，雖然夜宿包含著表現的成分，「但其主要之價值僅在於便利示威遊行之進行而已」。這樣的觀點確實提供了重要的指標，因此得以瞭解為何法院對被上訴人所主張表意自由保護之理由並未賦予相當之份量。但這與政府是否基於實質的政府利益而禁止夜宿是完全不相干的。

多數意見的第三個論點，係基於二項主張。第一是禁止夜宿可緩和行政機關面臨的壓力。蓋若不斷的禁止，則對於其他基於憲法增修條文第一條，而想要夜宿在公園所提出之其他集會遊行之申請，行政機關核可及駁回之程序將會為公園管理處帶來許多麻煩。第二是禁止夜宿將可增加若干可能性使得一些持續好幾天的通宵遊行結束，其他的類似活動亦將因此而縮減其規模及時間，行政命令追求公園設施維護的目的也將因此而實現。

上述二論點的瑕疵在於二者都未能確切的提出非臆測性，而係實際性的問題事實足以支持其主張。多數意見未能提出任何證據，足以證明若不完全禁止夜宿，將為公園管理處帶來相較於一般情形實際上更難以面對之行政上的問題。關於上述困難的擔憂並不足以限制自由表意之權利。然而，假若為避免上述行政上困難之政府利益果真是「實質的」，人民將期待管理公園之行政機關至少會指出該利益。然

而，此一源自於其他遊行者也可能透過夜宿藉以傳達訊息之行為，所造成之行政上的困難，並非公園管理處制定行政命令之理由。而且公園管理處在駁回被上訴人的特別要求時，亦未對此提出說明。

從多數意見中可看出，法院對於確定合理之時間、地點及方式之限制的標準，在適用上發生嚴重之錯誤，亦即政府的實質利益必須透過夜宿的禁止來達成，因為夜宿將激發「綿延數日之通宵遊行」，而此將與係爭行政命令係為追求防止公園資源受到相當損耗之目的相左。但多數意見卻沒有證據支持其所指稱，若將夜宿當作象徵性言論，則將導致公園資源受到損耗。抑有進者，行政機關在本案中所為禁止夜宿之行為係明顯規範不足的。多數意見承認，一個適當的時間、地點及方式的管制，必須「嚴格地劃定」。然而，在此所謂劃定的要求幾乎是完全被拋棄，因為政府至今仍未對完全禁止夜宿，提供任何的理由，但卻允許被上訴人從事各種活動 - 諸如想像中的夜宿 - 而少有限制。

簡而言之，適用於被上訴人時，並不存在行政機關制定本管制所追求之所謂實質的政府利益。綜合言之，法院先前的決定，乃官僚體系行之有年的特權所表現出對於公民實現憲法增修條文第一條所賦予之權利的嚴重敵視。

III

本案的決定促使我產生另外二個附加的觀點。第一，本案，如同其他涉及時間、地點及方式等限制的案子，一旦決定這些行政規則是內容中立的，法院都戲劇性地降低對政府規則的審查。這樣的結果，導致涉及憲法增修條文第一條的案件有兩種型態：當規則涉及表意之內容時，則依循嚴格的司法審查基準；當規則並非針對表意之事項，則僅受到低度之司法審查。兩種審查型態中的低度審查，已經不當地降低憲法增修條文第一條的保障。這樣的考量，造成規則得以其內容做出區分。然而法院似乎忽略了一點，亦即內容中立的限制，同樣會不當限制應被保障之表意活動。必須知道，禁止針對內容加以規制之作法，係分析憲法增修條文第一條的一個重要工具。它使得一個早已經確立的原則能付諸實行；亦即行政機關不得僅允許表達它所能接受意見的民眾使用言論廣場，但是卻否准人民表達不友善或是爭議性之觀點。然而，法院已經從基於憲法增修條文第一條而賦予所有人民最基本平等自由的思維，轉而以限制人民僅能受到憲法增修條文第一條所謂平等之保障而已。對於全民科加相同的緘默負擔，或許可以實現公平，且內容中立的意旨。但是這樣將抵觸我們所謂「亦即討論公共

議題應該是不受禁止的、強而有力的並且公開的。一項意義深遠對國家基本原則之承諾。

第二，本案的處理顯示，對於行政機關公務人員創設並執行內容中立之行政命令的動機及行為，做了一個錯誤的假設。法院一貫對於行政機關涉及憲法增修條文第一條事件的決定所產生之質疑，突然間，因此一管制係屬內容中立，竟然就完全消失無蹤。法院明顯地假設公務人員的權衡是需要予以尊重，僅需無關內容之歧視即可。法院不願意承認的是公務人員經常有相當強烈的動機做過度地規制，即使不是企圖審查某些特別觀點。這種動機是來自於公務人員必須做兩個不同利益間之衡量 - - 亦即一方面，是普通大眾之利益；另一方面則是基於憲法增修條文第一條，有權去尋求使用特有論壇之人民的利益 - - 前者的政治權力似乎遠比後者來的大。這樣的政治動力似乎引導公務人員以相當特殊的敏感度去做規制，相對於憲法增修條文第一條，從本案之背景，即足以辨識所謂利益之所在。雖然公園管理處說

明已經統一的適用修正後之行政命令，但是本案之記錄卻呈現許多事實證明一個實質的經過，亦即該行政命令修正之理由，甚少係考慮所謂行政上之困難，而且也並非基於維護公園設施之理由，而係另有其他「政治上」之考慮。宣稱需要更多限制之行政命令係來自於法院的決定，而該決定有利於憲法增修條文第一條之主張者，亦即本案之被上訴人。然而基於公園管理處，曾考慮變更規則及被上訴人行為的表意活動意涵，至少曾有一個有力團體主張公園管理處限縮了該行政命令。上述觀點不是質疑公園管理處之公正。然而，我的目的是要具體地證明，行政機關在本質上很容易過度限制憲法增修條文第一條所賦予人民參與公共論壇之權利。因此縱使是一個所倡中立之管制仍免不了會對非主流之意見或表意方式構成不必要之限制，凡此，特別在本案中，具有相當明確之事證顯示，法院在一些情事中寧可依循行政機關之限制政策，而不願做更嚴格之審查。基於上述之種種理由，因此我謹提出不同意見。