

7. National Endowment for the Arts v. Finley

524 U.S. 569 (1998)

劉靜怡 節譯

判 決 要 旨

藝術與人文國家基金會法 (The National Foundation on Arts and Humanities Act) Section 954(d)(1) 並未限制言論自由，也未違反禁止法律不明確原則，因而並無自表面直接判斷即屬違憲的問題。

(The Supreme Court concluded that Section 954(d)(1) is facially valid, as it neither inherently interferes with First Amendment rights nor violates constitutional vagueness principles.)

關 鍵 詞

The National Foundation on Arts and Humanities Act (藝術與人文國家基金會法)；First Amendment (憲法增修條文第1條)；Fifth Amendment (憲法增修條文第5條)；discrimination on the basis of viewpoint (基於觀點所為之差別待遇)；void for vagueness (因法律模糊不明確而無效)。

(本案判決由大法官O'Connor主筆撰寫)

事 實

藝術與人文國家基金會法
(The National Foundation on Arts

and Humanities Act) 規定藝術獎勵國家基金會 (National Endowment for the Arts, 簡稱 NEA) 具有實質裁量權，決定如何發給獎助來支持藝術活動。該

基金會僅標舉最廣泛的先後順序標準，包括「具有藝術上和 cultural 上的重要性、強調...創造力和文化差異」，「專業上的優越表現」，和鼓勵「藝術公共化……藝術教育……以及藝術鑑賞力」等。該基金會設有由相關藝術領域的專家組成諮詢小組 (advisory panel) 負責審查工作，諮詢小組則進而向國家藝術委員會 (National Council on the Arts) 提出報告，而該委員會則職司向基金會董事長提出建議之責。在1989年時，藝術獎勵國家基金會兩個補助作品出現爭議性攝影作品，激起大眾對於該基金會補助審查和決定程序的抗議和批評，於是，國會便在1990年修法回應此一爭議，修正國會對藝術獎勵國家基金會的授權。修正過後的Section 954(d)(1)，要求藝術獎勵國家基金會的董事長，必須確保以作品的優異表現與藝術價值，作為審查申請案的審查標準，以決定獎勵哪個申請案應該獲得補助。在進行補助與否的審查時，並應審酌端莊合宜 (decency) 這個一般性的標準，和尊重一般大眾的不同信仰和價值。藝術獎勵國家基金會並未針對上述規定發布任何正式解釋，但是，國家藝術委員會決議透過

確保諮詢小組成員在地理、種族、審美標準等層面的多元性此一方式，執行Section 954(d)(1)。

本案四位被上訴人是在上述立法制訂通過之前，便向藝術獎勵國家基金會申請補助的表演藝術家。諮詢小組通過每一上訴人的計畫，並建議予以補助，但委員會隨後向董事長提出不予通過的建議，否決補助案。上訴人以憲法增修條文第1條和相關立法為依據，提起訴訟請求回復諮詢小組所建議的補助，或者重新審查其補助申請案。同時，全國藝術家組織聯盟 (National Association of Artists' Organizations) 也加入被上訴人的行列，修訂其原先的主張，以禁止法律模糊原則和禁止基於觀點進行差別待遇原則兩者為依據，挑戰系爭立法。

地方法院的簡易判決和第九巡迴上訴法院均認為系爭立法從表面上判斷即違反聯邦憲法增修條文第1條之規定，違背禁止基於觀點予以差別待遇原則，也違反禁止法律不明確之原則。換言之，本案主要爭點在於：根據系爭立法制訂指導準則 (guidelines)，要求藝術獎勵國家基金會審酌藝術卓越性和「合宜端莊與尊重」之一般標準，是否過於模糊而且是基於觀點進行

差別待遇，因而違反憲法對言論自由的保障？

判 決

本院在本案中以8比1的比數，判決系爭立法既未因基於觀點進行差別待遇而限制言論自由，也未違反禁止法律不明確原則，所以Section 954(d)(1)並非表面判斷即屬違憲。

理 由

本院在本文中必須審查的重點是：上訴法院認定系爭立法的內容從表面上來判斷，是基於觀點進行差別待遇，而且過於模糊而違背法律明確性原則，因而違憲的判決立場，是否應予以維持？本院認為：Section 954(d)(1)和政府直接針對言論進行管制的情況不同。在本案的情況下，國會在設定政府預算的先後優先順序上，雖然可能間接影響到某些言論表達的類型，但是國會仍應享有寬廣的決定空間。相信某一活動符合公共利益而予以補助的結果，排除其他類型的活動，並不構成基於觀點的差別待遇。再者，基於系爭立法而訂定的指導準則，因為其所涉及者乃是選擇

性的補貼，而非刑事層次或管制層次的禁止措施，所以也沒有過度模糊的問題可言。

被上訴人在挑戰系爭立法從表面上判斷是否具有合憲性此一問題時，應該負擔的是相當沈重的舉證責任。然而，被上訴人在本文中並未證明適用Section 954(d)(1)的結果，會引發造籍制言論自由的實質風險。被上訴人主張的前提，必須是Section 954(d)(1)限制該機關選擇對某些類型的藝術表達予以補助的權限。然而，Section 954(d)(1)的規定，卻只是要求機關在作成是否給予補助的決定程序中，應該增加某些「考量條件」，此一規定並未排除對於可能被視為「不端莊合宜的」(indecent)或「無禮的」(disrespectful)的申請計畫提供補助的可能性。同時，系爭規定也不是對提供補助的決定附加條件，甚或是具體指明在審查申請案時，應該就系爭規定所述的那些因素，賦予特別比重的考量。

更進一步言之，系爭立法所規定的考量因素，並不至於引發會促使本院宣告系爭立法從表面上判斷即屬違憲，具有針對性的觀點差別待遇的疑慮。雖然Section 954(d)(1)規定中所列舉的

考量因素，可以作多重不同的解釋，尤其是藝術獎勵國家基金會是透過具有多元性的諮詢小組去審查申請案，所以，從實際運作層面來看，系爭規定實際上並不至於排除掉或者處罰到特定觀點的表達。

無論藝術獎勵國家基金會認為多元化諮詢小組的組成，已經足以符合國會立法所要求的程度此一看法，實際上是否屬於合理的解讀，Section 954(d)(1)的規定內容，的確是並未明訂應該符合類型化的要求。進一步言之，制訂「得體與莊重」條款的政治背景脈絡，和被上訴人的主張所述是不一致的。系爭立法是由兩黨共同提出，其目的在於平衡會削減藝術獎勵國家基金會的基金預算，甚或實質上限制其補助權限的修正案。Section 954(d)(1)僅要求藝術獎勵國家基金會將「得體與莊重」此一因素列入考量，而且，本院在本案中也無法察知到此一考量因素的加入，會被利用來排除或者處罰特定觀點的表達此一實質風險。當系爭立法具有比較明確且或比較實質的風險時，本院向來是選擇將表面判斷即屬違憲的法律，宣告違憲。由於兩黨均強力要求應該對於「得體與莊重」的判斷標準，賦予多

元化的解釋，而系爭條款又僅僅模糊地告誡「這些標準要列入考慮」而已，因此，Section 954(d)(1)似乎不可能會嚴重危及憲法增修條文第1條所保障的價值。

雖然系爭條款理論上有可能在適用時發生違反言論自由保障原則的情況，不過，本院並不願意基於並未具體呈現在法院面前的假設案件，作為宣告系爭立法的依據。尤其，正如同本案的情況一樣，「端莊合宜」和「尊重」這兩個標準，的確是有一些合憲的適用情形。換言之，藝術獎勵國家基金會的組織法為Section 954(d)(1)中所規定的「端莊合宜」與「尊重」兩者，提供一些絕對合憲的適用方式。依據該組織法的規定，當背後的考量是「教育上具有適當性」時，「端莊合宜」是個可以接受的因素。而且，該組織法也規定該藝術獎勵國家基金會必須將「文化差異」列入考量之內。換言之，藝術獎勵國家基金會組織法賦予該基金會實質的裁量空間，使其可以決定如何以及是否對某一申請案提供補助。單單以某些考量因素下所核准的申請案為例，並不足夠支持該組織法，然而，以其他申請案為例，也不足以說服

本院認定Section 954(d)(1)本身的用語，會造成箝制應受保護的表意自由此一結果。

本院認為：在藝術補助的決策過程中，或許會將基於內容的觀點納入考量，是藝術獎勵的自然結果，藝術獎勵國家基金會所擁有的資源有限，其必須拒絕大多數來申請藝術獎勵的申請者，是必然的結果。藝術獎勵國家基金會必須負擔將有限的資源分配給許多「藝術優異性」的作品的責任，甚至可能必須拒絕不少具有「藝術優異性」的作品申請者。而且，該基金會在進行此一資源分配時，所根據者乃是相當寬廣且多樣化的主觀標準。換言之，藝術獎勵國家基金會可能會決定要提供補助給一些特定申請計畫，而其根據的理由，則相當寬廣多樣，例如：該藝術家的技巧流暢性、該作品的原創性、該作品可預期的公共利益或其受欣賞的可能性、該作品的現代相關性和教育性、該作品對於特定閱聽人族群（例如兒童或身心障礙者）的訴求度或吸引力、該作品對於偏遠地區或與世隔絕的社區所提供的服務等等，甚至很可能只是因為該作品可以增進公眾對於該種藝術形式的理解此一理由，都包括在內。假設藝術獎勵

國家基金會是「絕對中立」的，乃是不可想像之事。

於是，本院將本案和 *Rosenberger v. Rector and Visitors of Univ. of Va.* 這個判決區分開來，其主要依據即在於：在藝術補助的情況下，和許多其他類型的補貼形成明顯的對比，政府並非絲毫不做差別待遇地鼓勵來自於個別言論發表者的多樣性觀點。藝術獎勵國家基金會根據立法授權所職掌的事務，乃是自美學觀點出發，針對申請作品進行判斷，而且，要獲得藝術獎勵國家基金會的補助，所須跨越的門檻，本質上乃是該作品內容「優異」與否的門檻，這使得本案系爭補助金和 *Rosenberger* 案所爭執的補助相較之下，有所不同。因此，被上訴人援引 *Rosenberger v. Rector and Visitors of Univ. of Va.*, 515 U.S. 819, 837 此一判決，來支持自己的論證，並不足採。該案所涉及的補貼爭議，乃是州立大學應該以何種方式提供補助給「和大學的教育目的有關」的所有學生組織。在該判決中，本院所推翻的是一所大學拒絕提供補助給任何在社論意見中出現宗教性評論意見的主觀判斷，被上訴人以此一判決做為依據，根本是錯誤的援引比附。

此外，雖然憲法增修條文第1條在補助金的脈絡下仍有適用，但是國會有相當程度的立法裁量空間，去決定補助金的優先排列順序。除非Section 954(d)(1)的適用方式，會導致不受歡迎的觀點遭到箝制之結果，否則本院仍然判定系爭規定合憲有效。

下級法院在宣告 Section 954(d)(1)的規定違反禁止法律模糊原則而違憲無效時，也犯了錯誤。憲法增修條文第1條和第5條兩者，的確是要保護言論發表者免於模糊標準專斷恣意和歧視性的執行後果。不可否認地，Section 954(d)(1)所使用的用語，的確是有晦澀之處，假如此用語出現在刑事法規或者管制性立法當中時，可能會引起法律規定過於模糊的嚴重關切。然而，在本案情形下卻未必如此。在本案的藝術獎勵國家基金會發給補助金的背景脈絡下，言論發表者因此必須被迫使其言論內容避開不清楚不明確的禁制領域的情況，不可能發生。究諸實際情況，藝術家為了要獲取藝術獎勵國家基金會的補助金，或許可能會讓他們的言論遵循他們相信應該是藝術獎勵國家基金會所採行之決策標準的要求。但是，當政府是扮演資助者的角色，而不是扮演統治

者的角色時，不精確的結果，在憲法層次上並不是嚴重的瑕疵。在選擇性補助的脈絡下，國會制訂明確清楚的立法，並不必然是可行的處理模式。如果本院真的接受上訴人從禁止法律過度模糊原則出發所提出的論點，會導致許多基於如「藝術優異性」這種主觀標準而准許的政府獎助金和補助金計畫，都出現憲法層次的疑問。

本院強調其在本案中並無機會去處理拒絕提供補助金，可能是有害的觀點差別待遇結果的情形，亦即法律適用結果（as-applied）違憲的問題。假使藝術獎勵國家基金會以主觀的判斷標準作為基礎，利用自己發給補貼的權力，對於不為其所喜的觀點施以懲罰，那麼，本院所面對的，便會是個完全不同的案件。即使是在提供補貼的情況下，政府也不可以將危險的理念當做壓制的對象；同時，倘若某一補貼被「操弄」成具有「強制效果」時，那麼便應該對其提供救濟。另外，正如同藝術獎勵國家基金會自己所承認的一樣，如果政府提供補助的結果，導致將不成比例的負擔加諸某些意見之上的預期結果，將某些理念或觀點逐出言論市場，那麼便會引發比較嚴

重的憲法問題。

最後，雖然憲法增修條文第1條的確適用於補貼的脈絡下，本院特別指出的是：雖然同一判斷標準在直接管制言論活動，或者涉及刑事法律的處罰時，可能是不被接受的作法；不過，政府若是根據該判斷標準去分配具有競爭性的補助金時，卻是可接受的作法。只要系爭立法不侵犯到其他受憲法保護的權利，國會具有相當寬廣的裁量權。國會在1990年時修改藝術獎勵國家基金會的組織法，規定其所為的藝術補助應該「有助於公眾支持納稅人所支付的稅金的用途，以及對之有信心」，同時，「公共資金最終必須有助於達成國會所定義的公共目的」。所以，國會可以選擇性地決定補助某一申請計畫，而不補助以不同方式去處理同一問題的其他計畫，以鼓勵國會相信國會因而促進公共利益的活動。在採取此一作法時，政府並非基於觀點進行差別待遇，只是選擇補助某一活動，而不補助其他活動而已。

大法官Scalia主筆，大法官Thomas聯署之協同意見書

就系爭規定而言，在某一向藝術獎勵國家基金會申請補助的

申請者表現出對大眾的多元信仰和價值的不敬時，或者其未能符合端莊合宜的標準時，其獲得補助的可能性便會大為降低。毫無疑問地，這當然構成觀點上的差別待遇。此一事實，並不因系爭規定並未「強制規定」必須拒絕某類型的申請案而有所不同。

基於觀點所為的差別待遇此一結論，也不因為何謂「端莊合宜」與何謂「美國人民的多元信仰和價值」，難以清楚界定此一事實，便有所不同。因此，大法官Scalia認為應該詳細探究的重點，應該是諸如此類基於觀點所為的差別待遇，是否違反憲法的規定。

在本案中被挑戰的系爭規定，並未剝奪那些褻瀆公眾的信仰或價值者的言論自由，也並未禁止不端莊合宜的言論出現。對於那些想要創作不端莊合宜或無禮的藝術作品內容的人來說，其所享有的創作自由，和在系爭立法通過之前所享有的自由，並無二致。這些藝術創作者所失去的，只是他們不再能夠獲得公眾納稅為其支付創作費用的滿足而已。將拒絕由納稅人提供補貼一事，和壓制具有危險性的理念一事劃上等號，是相當荒謬的。拒絕某一申請案參與租稅減免或其

他補貼計畫，和直接的限制或禁止不同，並不必然會侵害基本權利的原因是，其一般並不具有重大的強制效果。有人或許會主張：對於申請補助者來說，唯一免費的補助來源，可能拒絕其申請案，這樣的威脅會形成強制效果，因此也可以構成言論自由意義下的「侵害」。然而，即使接受這樣的主張，在本案的情況下，也無適用之餘地。而且，藝術獎勵國家基金會也不是藝術補助的唯一來源——即使是對不端莊合宜、無禮或者根本就是品質低劣的藝術來說，也不是唯一來源。因此，政府可以特別要求藝術獎勵國家基金會所提供的補助，必須提供給其認為符合公共利益要求的作品申請者，這並不至於侵害言論自由。

上訴人引用Rosenberger案主張：除非政府本身便是言論發表者，或是政府分配補助經費給私營組織，以傳達政府本身的訊息，否則，基於觀點進行差別待遇，是不能接受的違憲之舉。然而，實在難以想像何以如此。有人或許會認為：在觀點差別待遇的情況下，直接涉及政府本身，會讓情況愈加惡劣。不過，喜歡或者不喜歡某些觀點，本身就是政府之事，凡是基於常理判斷或

是從憲法層次來說，政府官員透過直接促成的方式（要求政府聘僱的藝術家繪製圖畫），推銷他們（或者，在民主制度下，應該說是我們）喜歡的觀點，或者以正式管道（例如設置藝術欣賞辦公室）去鼓吹其所喜歡的觀點，或者提供金錢給其他去推銷或鼓吹這些觀點（例如補助私人藝術課程）的人。本院在Rosenberger案中，之所以作出違憲的判決，不是因為該案涉及「私人」言論的補助，而是因為政府已經藉由此種模式設置一個有限的公共論壇，而在本案的情形下，藝術獎勵國家基金會具有高度選擇性的補助方式，和Rosenberger案並無類似之處。大法官Scalia指出：多數意見和其協同意見書兩者之間的主要差異，在於Scalia大法官認為限制侵害言論和補助言論兩者之間，具有重大差別，而在補助言論的情況下，憲法增修條文第1條並無適用之餘地。

大法官Souter之不同意見書

系爭立法規定政府在分配補貼時，應該以觀點為基礎，作成決策的要求，而政府也完全未能解釋，何以此一立法應該是政府公權力針對表達性的活動進行觀點上的差別待遇時，會因為違反

保障言論自由的基本原則而違憲的例外情況，本院的多數意見也未加以處理。如果可以從憲法增修條文第1條背後找出一個基本原則的話，那麼，政府不可因為社會認為某個理念本身具有冒犯性，或是讓人難以認同的理念，便限制該理念的表達。由於這個基本原則不僅適用於對言論的積極壓抑，也適用於政府提供優惠的情況，所以，國會通常不可以因為某個言論具有冒犯性質，或者其所表達的觀點難以為人接受，便針對該原應受到保護的言論，予以差別待遇。

就系爭規定而言，只要從其字面規定，便可以得到國會立法設定端莊合宜和尊重有禮的判斷標準，便是要避免根據系爭規定獲得補助的藝術作品，傳達出具有冒犯性的訊息此一結果出現，系爭規定從表面上來判斷，便是明顯以觀點作為差別待遇的基礎，其所懲罰的對象，便是對於相當多數的大眾所抱持的意識型態、意見或者確信不予尊重的藝術表達活動，至於若是強化上述價值觀的藝術，則不會受到懲罰。

再者，大法官Souter特別指出：Section 954(d)(1)並未排除將補助金發給可能被認為「不端莊

合宜的」作品和「無禮的」作品，不應該影響系爭規定合憲與否的判斷結果。如果系爭立法要求審查小組將「該藝術家是不是共產黨員的考量，或者是該藝術家是不是持白種優越論的考量」納入審查裁量標準當中，本院還會因為這些考量並非必要條件，或者這些考量並未佔據關鍵性的地位，就判定這樣的考量是從表面上判斷即屬合憲的考量嗎？大法官Souter認為應該多數意見不至於如此判決。在這種情況下，本院應該會認為：憲法增修條文第1條的規定，禁止政府在決定是否要提供補助給私人的言論表達活動時，考量其所表達的觀點為何。

多數意見另一個主要論述，同時也是大法官Scalia所提出的協同意見核心之一，事實上是認定：不管系爭言論是否要求進行觀點上的差別待遇，政府的藝術補助措施，根本不落入憲法增修條文第1條所規範的對象範圍。此一主張所涉及者，乃是政府角色的爭議，也就是政府做為言論發表者（government-as-speaker）和政府做為買受者（government-as-buyer）之間差異的爭議。在後者的情況，政府當然可以根據觀點進行差別待遇：倘若食品及藥物

管制局針對吸煙議題進行廣告宣傳，那麼其當然可以選擇譴責吸煙的習慣，而毋需同時在相對應的頁面上，刊登一幅牛仔抽雪茄的廣告。如果國防部部長希望能夠購買一幅畫像裝飾五角大廈，國防部部長也可以選擇偏好George Washington的畫像，勝過其喜歡George the Third畫像的立場。但是，政府既不是透過藝術獎勵國家基金會所補助的言論表達活動去發表言論，也不是用藝術獎勵國家基金會的補助款去購買任何事物本身。相對地，在本案的脈絡下，政府所扮演的是補助者的角色，政府乃是從財務層面去支持私人藝術家從事藝術生產活動，以供獨立消費。在政府做為言論發表者和政府做為買受者這兩種脈絡之外，本院屢次表明的立場是：國會不可以在提供補貼時進行有害的差別待遇，將該差別待遇當做壓抑某些理念的方式。當政府扮演補助者角色，對表達活動提供補貼時，對於某一合法表達的言論所採取的偏

好，不可以高過於其對另一合法表達言論的喜好。本院在本案多數意見中，嘗試區分本案和Rosenberger案之間的差異，其所提出的主要理由在於：Rosenberger案所涉及的學生活動補助，通常是絕大多數的申請者都可以獲得的補助；相對地，藝術獎勵國家基金會所提供的補貼，是在經過具有選擇性和競爭性的篩選過程後，只能由少數人獲得。然而，當本院在Rosenberger案的判決中，指出政府不能夠用稀少性此一經濟層面的事實，做為針對私人言論發表者進行觀點上差別待遇的正當化基礎時，其特別駁回不採的區別，正是此一區別。當然，稀少的金錢資源，必然引發選擇的問題，基於某些可接受的觀點中立原則，例如藝術上的優越性，來進行篩選，是可容許的作法。但是，在本院過去的判決中，卻找不到稀少性此一理由便可賦予國家權力，進行本來不該容許其發生的觀點上差別待遇的前例。