

15. Lakewood v. Plain Dealer Publishing Co. 486 U.S. 750 (1988)

劉靜怡 節譯

判 決 要 旨

1. 被上訴人可以直接針對上述法令提出挑戰，不須先申請許可且遭駁回後，才能起訴。

(Appellee may bring a facial challenge to the ordinance without first applying for, and being denied, a permit.)

2. 系爭法令賦予行政部門該市市長幾乎無限制的裁量權限，得以核發或拒絕發給執照，在核發上述執照附加條件方面，其裁量也幾無限制，已經違背憲法保障言論自由和新聞自由的規定。

(The portions of appellant city's ordinance giving the mayor discretion to deny a permit application and authority to condition a permit on any terms he deems "necessary and reasonable" are unconstitutional.)

關 鍵 詞

freedom of speech (言論自由) ; freedom of press (新聞自由) ; licenses and permits (執照和許可制度) ; unlimited discretion (無限制的裁量) ; severable (可分開處理且互不影響效力) 。

(本案判決由大法官 Brennan 主筆撰寫)

事 實

在一九八三年之前，Lakewood

市透過立法禁止在公共財產 (public property) 上設置任何設施 (structure)，該市因而拒絕本案當事人 Plain Dealer Publishing Company

在該市的人行道上放置投幣式的報紙販賣機的申請。Plain Dealer Publishing Company 便在俄亥俄州北部地方法院提起訴訟，挑戰上述法令，該地方法院判決此一法令中所訂定的絕對性禁止措施是違憲的作法，但是其在判決中也決定暫時延後對該市發出永久禁制令（delayed entering a permanent injunction），而是賦予該市修訂該法令的機會。

在地方法院做成上述判決之後，儘管 Lakewood 市可以對地方法院的上述判決提起上訴，但是其仍然決定以通過兩個法律修正案的方式，在特定的條件下允許在市有財產上放置設施。該市通過的法令中，有一個法令特別是和報紙販賣機有關，該法令賦予市長針對報紙販賣機每年的設置申請擁有准駁與否的權力，如果市長駁回申請，依法須說明駁回理由，倘若市長同意准許其申請，則市政府在核准申請時，可以附加數項條件和附款，發給年度許可執照。上述條件和附款內容如下：（一）必須取得該市建築審查委員會就報紙販賣機設計型式所為的許可；（二）報紙販賣機所有人須依約對該市負擔任何因為報紙販賣機所引起的賠償責任，同時必須提出投保十萬美元的保險，來擔保此一賠償責任

的履行；（三）市長認為必要且合理的任何其他條件和附款。換言之，上述法令授權給該市市長有權准駁在公共財產上設置報紙販賣機的申請案件。換言之，上述法律所規定的申請准駁，和市長認為哪些條件和附款是屬於必要且合理者，息息相關。

由於不滿此一新法令的內容，當事人 Plain Dealer Publishing Company 選擇不根據新法令內容去申請設置報紙販賣機執照的作法，而是修改其原先在地方法院所提出的控訴內容的方式，質疑該新法令的合憲性。地方法院在審理後認為，上述法令整體而言是合憲的，因而做了該市勝訴的判決。經上訴後，上訴法院第六巡迴上訴法院則駁回地方法院的判決，認為上述法令賦予屬於行政權的市長過於寬廣的裁量權，因此是違憲的法令。第六巡迴上訴法院所持的看法，是認為上述法令在三個方面出現違憲問題。首先，第六巡迴上訴法院認為上述法令賦予市長幾乎不受限制的裁量權，得以准駁設置報紙販賣機的申請，並且可對許可的核發無限制地附加條件和附款，是違憲的。第二，在對報紙販賣機的設計型式沒有一套明確管理標準的情況下，上述賦予建築審查委員會針對報紙販賣機的設計

型式進行審查和發給許可的規定，實際上是給予建築審查委員會毫無拘束的裁量權去否決設置報紙販賣機的申請。最後，第六巡迴上訴法院的多數意見認為，上述法令針對設置報紙販賣機附加必須所有人投保保險和負擔賠償責任的規定，違反了憲法增修條文第一條保障言論自由的規定，因為，針對其他放置在公共財產上的設施所有人，並未施加此種類似的負擔。第六巡迴上訴法院認為，由於前述法令各條款之間具有不可分割的 (not severable) 性質，因此系爭法令在適用於管制商業區內的報紙販賣機的範圍內，都是違憲的，Lakewood 市政府針對第六巡迴上訴法院的判決不服，提起上訴。

判 決

系爭法令違憲，本案發回上訴法院，由該法院審理決定系爭法律內容是否可分開處理，並且進而採取和本院的判決意見一致的判決結果。

理 由

第六巡迴法院判決的基礎，乃是在於認為規範報紙販賣機設置

地點的系爭法令，賦予市長過於廣泛而不受拘束的裁量空間，而本案首先面對的爭議，便是當事人 Plain Dealer Publishing Company 可否就系爭法令的表面字義逕行提出質疑要求釋憲。本院認為這個問題的答案是肯定的。

美國聯邦憲法增修條文第一條的內容，對於言論發表者和新聞專業賦予明確的保護，本院的判決，長久以來都認為，當規定核發給許可證 (或執照) 的法律 (licensing statute)，給予政府官員無限制的裁量權，可以決定具有表達性質的活動 (expressive activity) 的准許或駁回時，受此種法律規範者，不需要先踐行申請許可證的程序，以及其申請許可證的要求遭到駁回，就可以直接針對該等法令的表面文義提出挑戰 (facial challenge)，本院在諸如 *Freedman v. Maryland*, 380 U.S. 51, 56 (1965)、*Thornhill v. Alabama*, 310 U.S. 88, 97 (1940)、*Shuttlesworth v. Birmingham*, 394 U.S. 147, 151 (1969) 和 *Lovell v. Griffin*, 303 U.S. 444, 452-53 (1938) 等處，都表達過此一基本立場。

以上這一長串的判決先例，都是經過時間檢驗的知識，這些知識告訴我們，在言論自由的領域裡，如果規定核發給許可證的法律賦

予政府官員或行政機關無限制的裁量權，那麼就會構成事前限制（prior restraint）措施，並且可能會導致內容審查或內容檢查制度（censorship），本院在以上所述的 *Shuttlesworth* 案，以及 *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 536（1965）、*Staub v. City of Baxley*, 355 U.S. 313, 321 22（1958）、*Kunz v. New York*, 340 U.S. 290, 294（1951）、*Niemotko v. Maryland*, 340 U.S. 268（1951）和 *Saia v. New York*, 334 U.S. 558（1948）這些判決中，均採取此一看法，而本院也認為，會造成言論自由危機的罪惡，只能藉由准許受系爭法令限制的當事人直接針對該等法令的表面文義提出挑戰的方式，予以緩和。首先，單單是由政府官員或行政機關做為內容審查者而具有無限制的裁量權此一事實的存在，加上事前限制的力量，即使這些行政裁量權和力量實際上並未遭到濫用，便會導致迫使當事人自行檢查或自行審查他們自己的言論內容的結果。這種自我檢查或自我審查的作法，無從因為針對系爭法令之適用（as applied）提出挑戰而得到紓解，因為這種就內容做自我檢查或自我審查的行為模式，是個人的行為，而不是政府力量的濫用。我們不難想見一份非常仰賴單一發行銷售

量的報紙，因為感受到壓力之故，而採取為在即將到來的選舉中競選連任的市長背書的作法，或者避免批評這個市長，以便能夠在許可證的申請過程中獲得比較有利的考量，或者快速順利地取得發行許可證；所以，只有設定標準，去限制政府官員或行政機關無限制的裁量權，為內容自我檢查或自我審查加上確定性此一致命因素，才能消除此一危險，而也只有允許受系爭法令限制的當事人直接針對該等法令的表面文義提出挑戰，才能有效檢驗系爭法令是否符合此等標準。

第二，如果缺乏明確的標準，我們便很難區分在適用層次上的「核發許可證者的正當否決權」和「核發許可證者不正當的濫用檢查內容權限的權力」兩者之間的區別。倘若有明確的標準，那麼這些標準便可以提供一些指引，讓我們去監督檢驗這些掌握許可證核發權限者，同時讓法院可以迅速且方便地判斷掌握許可證核發權限者，到底有無歧視其所不喜歡的言論。如果沒有這些可以拘束具有許可證核發權限者的裁量權標準的話，那麼，掌握許可證核發權力者可以在個案上予以事後的合理化，而且很容易地便可以運用變動不定或者不具有正當性的許可證

核發標準，會使得法院在個案上難以決定是否針對其所偏好的言論，賦予較優惠的待遇，而對其所不喜歡的言論，則是予以壓制。再者，必須等到法令在個案上適用(as applied)之後，才能針對該法令提出質疑和挑戰，從本質上來說，不但困難，而且在時間上將多所拖延，將會導致訴訟之提起受壓抑的結果。一份擁護不受歡迎的觀點而且經費拮据的報紙，可能成為手握許可證核發權力者施以報復而拒絕許可證之申請的對象，但是卻沒有時間或財務手段，足以挑戰掌握許可證核發權力者懲罰該報紙的行為。相對地，該報紙會發現去迎合和表達其所知悉的市長所喜歡的觀點，會比較容易，或者乾脆結束該報社的經營，也是比較容易的事情。即使該掙扎不已的報社願意奮力一搏去嘗試訴訟途徑，並且獲得勝訴，其最終所獲取的救濟卻可能「太少也來得太遲」，因為，直到司法權對拒絕核發許可證的決定做宣告無效之前，該掌握許可證核發權力者所做的拒發決定都是有效成立的，在這段期間內，等於是已經無可挽回地剝奪了該報紙發表言論的機會。簡言之，倘若欠缺標準去拘束掌握許可證核發權力者的裁量空間，在舉證方面的困難，和透過個案方式針對系爭法令

的適用提出挑戰此一本質所衍生的困境，會導致掌握許可證核發權力者絕大部分的權力行使作為實質上不被審查的結果。

上述基本觀念形成了如何區分哪些法律容易受制於針對文字表面意義所提出的挑戰，哪些法律則否的核心所在。以上所述，乃是不受拘束的許可證核發制度為憲法增修條文第一條帶來的兩個危機：一是言論發表者會進行自我檢查或自我審查(self-censorship)以免無法取得執照，另一個危機，則是衡量掌握許可證核發權力者的行為時欠缺標準的情況下，無法有效地發現、審查並矯正以內容為對象的言論審查措施在適用層次上所出現的問題此一困境。當系爭立法相當程度呈現上述風險時，法院必須立即允許對系爭立法的挑戰，所以，只要是規定核發許可證權限的立法，賦予政府官員或行政機關可以針對言論所表達的內容或觀點進行差別待遇，壓抑其所不喜歡或厭惡的言論此一權限，那麼便可以允許針對文字表面意義所提出的挑戰。然而，這並不是說新聞出版業者或者是任何言論發表者不能主張規範其言論發表的法律所涉及的裁量空間，乃是屬於審查或箝制言論的措施，提出挑戰。至於系爭立法，和言論本身或通常

與言論表達有關的行為，兩者之間必須具有緊密的連結關係，以致於會實質帶來其所主張的審查或箝制言論風險。

眼前的個案，在其管制架構上有兩個特徵，至少這兩個特徵結合之後，可以為我們允許針對系爭立法文字表面意義提出挑戰的決定，找到正當化的理由：第一，這個法令規定每年要申請一次報紙許可證，因此，這種作法等於是允許掌握許可證核發權限者這個可以藉由過去一年裡已經發表過的言論內容，去估量申請許可證的報紙未來可能出現的言論內容或觀點。身受此種許可證制度規範的言論發表者，就「獲得許可證」而發表的言論，對於其未來繼續發表言論的能力，是不會抱持奢望的。然而，要證明「獲得許可證」而發表的言論，以及之後遭拒絕發給許可證的決定兩者之間的連結關係，或許根本就是不可能的事情。雖然允許掌握核發許可證權限者去檢查獲得執照或獲得許可的言論內容，不見得是對於言論的直接威脅，不過，要求多重執照或定期換發執照，卻已經具有足夠的威脅性，是應該由司法權介入處理的關切。

許可證核發制度的第二個特徵是，許可證核發制度是明確而特

定地針對和言論本身或者和言論表達有關的行為——也就是報紙的發行——而設置的。這樣的管制架構，會出現特別負責審查言論或者和言論有關的行為的行政機關或行政官員，而這種情況也會因而培養出一門偏好對言論內容進行檢查的「專門知識」。因為系爭管制體系具有以上所述的兩個特徵，所以，本院認為，在本案中，允許對系爭法令的文字表面意義提出挑戰，是適當的，而且，控制市長所擁有的裁量權的標準，也應該要加以規定。當然，市政府可以規定定期換照，甚至也可以對那些和言論表達有關的行為，規定特別的發照程序，但是，憲法要求市政府必須建立一套中立的標準，以確保其發照與否的決定，不是基於申請執照者過去已經發表的言論內容或者觀點，做為准駁依據的。

以上的分析，可以解釋何以本判決的不同意見書將報紙和飲料販賣機兩者互相比擬的看法，是不恰當的比喻。報紙所涉及的是意見的表達，而飲料販賣機則是以賣飲料為目的，即使飲料販賣機也被用來從事言論發表活動，該言論也和飲料無涉，所以，禁止設置飲料販賣機可能會處罰到不相關的言論，但是卻不會發生直接導致該言論無從出現的結果。簡言之，一個

賦予市長不受拘束的裁量權限得以決定是否准許在公有財產上設置飲料販賣機的法令，其實並不會讓該市長常常有機會透過壓制言論或者直接控制飲料販賣言論發表能力的方式，去針對該販賣飲料者的言論內容或觀點，行使實質審查的權力。

比較適當的類比，應該是將報紙和傳單兩者互相類比。根據本院過去所累積的判決顯示，散發傳單者可以針對限制其散發傳單的法令，就其文字表面意義提出挑戰，例如 *Tally v. California*, 362 U.S. 60 (1960) 和 *Lovell v. Griffin*, 303 U.S. 444 (1938) 兩個判決都是採取此一立場。本院此一既定的原則，乃是基於和平的傳單散發者「在根本意義上和報紙並無不同」這個正確的前提而產生的，因此，本案不同判決意見所持的理論，將會把本院的既定法則完全推翻，而這種結果卻無法透過本案中的報紙是經由機器販售，而非以人工方式發送這樣毫無意義的區別，予以正當化。

本案不同判決意見另外還針對以上所討論的跟隨檢查制度而來的危險，以及該風險和系爭法令之間的關係以外的問題，做了分析，在該分析中，不同判決意見指出：如果特定的言論方式可以遭到

徹底禁止的話，那麼就沒有所謂的並未遭到徹底禁止的「受憲法增修條文第一條所保護的行為」可言。於是，本案不同判決意見認為，由於系爭法令並未涉及「受憲法增修條文第一條保護的行為」，因此也就不該允許就系爭法令的文字表面意義提出挑戰。

不過，不同判決意見這樣的說理，卻無異於是一場訴諸法律技巧的欺騙遊戲，完全將探討掌握許可證核發權限者不受拘束的言論檢查權力，誤導到系爭法令是否徹底禁止言論的方向。

上述不同判決意見內容的關鍵，在於它所採取的「多者包含少者」此一推論邏輯，然而，此一推論邏輯卻完全無視此一「多者」和「少者」的限制本身所蘊含的劇烈憲法傷害。假設有個法令完全禁止某種特定的表達方式，而從表面上的文字意義來看，該法令無論是內容或是觀點都是中立的。在分析這個假設性的法令時，法院會適用本院早已建立的「時間、地點和方式」審查標準 (time, place, and manner test)，例如 *Consolidated Edison Co. v. Public Service Comm'n of N. Y.*, 447 U.S. 530, 535 (1980) 和 *Police Department of Chicago v. Mosley*, 408 U.S. 92 (1972) 兩個判決都是採取此一立場。會引來憲法增修條

文第一條關切的危險，乃是在於政府會去封閉或限制某一言論表達管道，所以我們便應該探討某一和言論無關的利益，是否足以正當化政府去封閉或限制某一言論表達管道的作法。換言之，探究的重點應該在於「言論表達的方式，基本上是否和某一地點某一時間所出現的正常活動，不相符合」。

相反地，如果某一法令或政策允許只能以某種方式進行通訊，那麼便會引來進行內容和觀點檢查的陰影。當政府官員掌握了毫無限制的裁量權力，決定誰可以說話，誰不可以說話時，這樣的危險就會達到最高點。因此，即使政府對特定言論方式加諸內容中立的禁止措施，是合憲的作法，還是不能賦予行政官員或政府機關無限制的裁量權，決定是否可以取得許可證或執照。從根本上來說，本案不同判決意見所提出的主張，忽略了我們援用標準去檢驗某一言論表達活動是否完全遭到禁止，和檢驗某一言論表達活動是否可以受制於行政官員或政府機關，兩者的關切重點是有所不同的。

本案不同判決意見的錯誤，因為其以系爭活動發生的時間、地點及方式，來定義何謂「受憲法增修條文第一條所保護的活動」，而顯得更加嚴重。事實上，本案系爭言

論表達活動是報紙的發行，而這正是受憲法保護的活動。畢竟，發行的自由，無論是對言論自由及出版自由，都是同樣必要的；的確，不能發行報紙，出版自由就會變得毫無價值可言。憲法增修條文第一條肯定是和市政府所掌握的報紙發行限制權力有關的，因此，我們必須解決的問題是，憲法增修條文第一條所保護的基本權利，是否遭到限制。

系爭法令賦予市長可以否決許可證申請的權力，也可以針對許可證施加市長認為必要且合理的條件，此一部份的法令規定，是違憲的。

市政府要求法院審酌假設市長只有在基於健康、安全或市民福祉等相關理由時，才會否決許可證的申請，而且，市長所附加的條款，也只會基於類似的理由，才附加上去。這個要求乃是假設市長會基於善意採取其准駁行動，並且，市長會遵守系爭法令表面上之明文所欠缺的標準。然而，諸如此類的假設，卻是禁止不受限制的裁量空間此一原則所不允許的作法，例如，本院在 *Freedman v. Maryland*, 380 U.S. 51 (1965) 這個判決中，便表達了這個立場。禁止不受限制的裁量空間這個原則要求的是，市政府所謂的在其法令中已經隱含

的限制，必須明確地以明文方式納入系爭法令的條文內容裡，以拘束司法機關的法令適用和行政機關的法令解釋，或者拘束長期以來所建立的實務處理方式。

儘管本案不同判決意見否認他們想要使系爭法令能夠輕鬆通過檢驗，但是，很明顯地，不同判決意見無法不針對這個部分的問題，做出回應。首先，不同判決意見堅持認為系爭法令中「要求市長表明其否決許可的理由」這個規定，使本案子不同於其他涉及執照或許可證申請的案件。但是，市長所陳述的否決理由，並不需要達到任何程度的具體性，同時，對於市長可以提出的陳述理由，也沒有任何限制可言。系爭法令如此簡單的規定，並無法提供一個足以確保合乎憲法要求的決策標準，也沒有讓最終的司法審查，得以獲得堅強的判斷基礎。

本案不同判決意見也因為最終具有司法審查可以做為救濟管道，所以感到無不妥之處。然而，司法審查只有在市長和市議會否決許可證的申請之後，才會隨之出現。在本案系爭法令中，無論是針對市長或者市政當局，都沒有規定

其應該以何的合理時程和方式，處理許可申請案，申請案可能會在市政當局面前無限制地拖延下去，而申請許可的報紙只能訴諸司法救濟，就算針對系爭法令所做的司法審查，程序上進行得相當快速，但是，諸如此類的司法審查，還是不能取代那些足以指導行政機關決策者裁量的具體標準。

Lakewood 市的系爭法令賦予市長幾無拘束的裁量權，可以准駁許可證的申請，並且賦予市長幾無限制的權力，得以針對其許可附加任何其認為必要且合理的條件，此一部份的法令內容是違憲的。本院認為自己並不需要去解決當事人所提出的要求要審查的問題，因為，假設這部分的規定和系爭法令的其他部分，是具有不可分離的關係，那麼，光是有關市長裁量權這個部分的判決結果，就足以支持上訴法院原先的判決結果。至於地方法令是否具有可分性問題，是屬於州法管轄的問題，因此，最好是由下級法院加以解決。

（大法官 White 主筆，大法官 Stevens 和 O'Conner 連署之不同意見書略）