

**19. Watchtower Bible and Track Society of  
New York, Inc. v. Village of Stratton  
\_U.S.\_ (70 USLW 4540) (2002)**

黃義豐 節譯

**判 決 要 旨**

史塔頓村的規約中規定：從事挨戶訪問活動者，若未事先向村長登記並取得許可，構成輕罪。此種規定，若適用於宗教的傳教行為、匿名的政治性言論，及分發傳單，違反聯邦憲法增修條文第一條。

(The ordinance of the Village of Stratton's provisions making it a misdemeanor to engage in door-to-door advocacy without first registering with the major and receiving a permit violate the First Amendment as it applies to religious proselytizing, anonymous political speech, and the distribution of handbills. )

**關 鍵 詞**

ordinance (鄉鎮市規約)；Jehovah's Witness (耶和華的見證人)；First Amendment (美國聯邦憲法增修條文第一條)；canvasser (兜攬人員)；solicitation (招攬人員)；free speech (言論自由)；free exercise of religion (宗教自由)；freedom of the press (出版自由)；intermediate scrutiny (中度審查)。

(本案判決由大法官 Stevens 主筆撰寫)

**事 實**

本件上訴人之一為“紐約聖經瞭望台協會”(Watchtower Bible

and Tract Society of New York, Inc. )，它負責協調“耶和華的見證人”(Jehovah's Witnesses)教會在全美國的傳教活動，並出版聖經及宗教出版品，且廣為傳發。另一上訴人為“俄亥俄·威爾斯耶和華的見證人聚會所”(Wellsvill, Ohio, Congregation of Jehovah's Witnesses, Inc.)，它負責監督其下五十九個團體會員的傳教活動，這些會員屬於俄亥俄州的一部分，包括本件被上訴人之一的史塔頓村(the Village of Straton)。上訴人免費提供宗教刊物給有興趣的人閱讀。他們聲稱他們並不要求分攤或訂購任何商品或服務，但他們接受捐款。

上訴人向美國聯邦地方法院(俄亥俄州南區)對史塔頓村及該村村長提起本件訴訟，請求禁止該村第一九九八之五號村規約中數條規定之執行。該號規約係關於在該村內私人財產未經邀請而自行招攬的管理規定。上訴人起訴狀主張：該村之該規約侵犯其憲法上的數種權利，包括宗教自由、言論自由及出版自由。聯邦地方法院開庭審理，並就該規約如何執行及對上訴人有如何影響之證據，加以調查。

該規約第一一六·0一條規定：禁止兜攬人員或其他人，如未

先依第一一六·0三條之規定取得許可，不得進入私人住居所，去推動任何事務(promoting any cause)。該條規定，任何兜攬人員，如有意要進入私人之財產從事促進某一事項，必須先向村長辦公室申請，取得“招攬許可”(Solicitation Permit)。取得此許可，並不收費。通常，任何申請人祇要填載詳細的“招攬人員登記表”後，就會發給招攬許可。如此兜攬人員就可以進入他在登記表所列入的私人財產，但兜攬人員必須隨身攜帶該許可證，且如果警察或居民要求時，應出示該許可證。該規定亦於第一一六·0六條詳列得拒絕發給許可或得將許可撤銷的六種事由，但由記錄顯示，在本院判決前，並沒有任何人被拒絕發給許可，或發給後又被撤銷。上訴人並未曾去申請許可。

該規約另有一條程序規定：縱使持有許可者，居民亦得禁止招攬。此條規定，上訴人並沒有加以質疑。如果居民向村長申請“不得招攬登記表”(No Solicitation Registration Form)，並且掛上“不得招攬”(No Solicitation)牌子在他的財產上，任何未經邀請的兜攬人員即不得進入該財產，除非該“不得招攬登記表”上有特別授權容許。史塔頓村共有二百七十八

位居民，但僅三十二位申請“不得招攬登記表”。依記錄來看，每個登記表上列有十九種建議例外之人員。例如有一個登記表上，有一位居民勾選十七種例外之人員，因此，僅將“耶和華的見證人”及“政治性候選人”排除在受邀請之兜攬人員之外。雖然耶和華的見證人並不將他們自己視為招攬人員，因為他們對於他們的文宣品或教材並不收任何費用，但在審理中，教會的領導人表示，他們尊重村中“不得招攬”的牌子。他們亦表示，由於他們的行為源自聖經中授權他們傳教，所以他們未去申請許可，他們在上訴狀中表示：“如果為了傳教，而向村長申請許可，我們覺得幾乎是對神的一種侮辱。”

上訴人提出一些證據，用以證明該規約係村長敵視其等傳教行為之產物，但聯邦地方法院卻採信村長的證言，村長證稱：該規約之設計，是要保護村內居民的隱私權，尤其是要保護居民免受歹徒的欺騙。聯邦地方法院判決認為：該規約的規定，對於上訴人及商業或政治性的兜攬人員，一律適用。

聯邦地方法院維持該規約大部分的規定，認為規約並非對於言論內容加以管制，並未侵犯上訴人於聯邦憲法增修條文第一條之權

利，因此規約合法有效。但聯邦地方法院亦要求對於下列三點規定，於適用時應做限縮解釋。第一點：第一一六·〇三條(b)項(五)款規定：任何申請人必須列明每一位他想拜訪的居民的特定地址。法院認為此規定可能無效，但因為村同意附加列明有意願之居民的表格，此缺點因此已補正。第二點：法院認為：如果上訴人僅說明他們的目的為耶和華見證人的傳教行為，應得認為已符合規約第一一六·〇三條(b)項(五)款之規定。第三點：規約第一一六·〇五條規定：限制兜攬行為之時間在下午五點以前。聯邦地方法院認為：此種規定形式上即為無效，應改為規定：“於日間的合理時間”。由於村亦同意照改，聯邦地方法院判決：此規約合憲有效，亦適用於上訴人，因而駁回上訴人之訴。

聯邦上訴法院(第六巡迴區)維持聯邦地方法院的判決。聯邦上訴法院認為：該規約並非針對言論內容、且對所有之招攬人員一律適用，因此僅受“中度審查”(intermediate scrutiny)。上訴人曾引用本院一九九〇年的Employment Div., Dept. of Human Resources of Ore, v. Smith案中的意見，主張該規約影響到他們的宗教自由及言論自由。上訴人亦引用本

院，一九九五年 *McIntyre v. Ohio Elections Comm'n* 案的意見為依據，主張該規約太過於廣泛，因為它妨害上訴人得匿名散發小冊子的權利。但聯邦上訴法院均不予採信。對於上訴人前一主張，聯邦上訴法院認為上訴人所引用之 *Smith* 案中之意見，僅為該案中之附隨意見，不具有拘束力。對於上訴人後一主張，聯邦上訴法院之理由為：對於每次挨戶訪問的行為，可以要求兜攬人員表明他們自己的身分。聯邦上訴法院因此判決：村所要促進之利益，即保護居民免於詐欺與不當的干擾，以及村所要避免的危害，即避免嫌犯藉名為兜攬人員欺騙居民，雖非絕對無法予以抵擋，但已足以使該規約具有正當性。聯邦上訴法院亦將本案與以前保護耶和華的見證人傳教行為案例加以區別。因為以前的案例所涉及的，如：一九四三年的 *Martin v. City of Struthers* 案，涉及禁止理念的傳播；一九四〇年的 *Cantwell v. Connecticut* 案，涉及規約中，讓許可證是否簽發，由地方自治團體之官員裁量。

## 判 決

聯邦上訴法院的判決應予廢棄，本案發回後，應依本院之意見

審理、裁判。

## 理 由

### I

本案上訴人主張：上述村規約將其等從事挨戶訪問活動者，如未事先向村長登記並取得許可，構成輕罪，侵害其聯邦憲法增修條文第一條之權利。經由此項質疑，關於挨戶訪問兜攬之規則，我們不但要考慮它是否適用於宗教之傳教行為，亦要考慮它是否適用於匿名的政治性言論及分發傳單。

本案的問題為：村（或自治團體）之規約要求任何人因政治性事由，從事挨戶訪問活動，須事先取得許可，且如對方要求時，即應出示含有其人姓名之許可。此種規約，是否侵犯聯邦憲法增修條文第一條所保障、所賦與之得匿名分發小冊子及匿名與人對話的權利？

### II

過去五十多年來，對於從事挨戶訪問、兜攬或分發小冊子者，若加以限制，本院判決認為該限制無效。或許是歷史上的偶然，大部分此類質疑侵犯聯邦憲法增修條文第一條之案件，係由“耶和華的見證

人”所提起，因為他們的宗教強制要求挨戶訪問兜攬。正如在一九四三年的 *Murdock v. Pennsylvania* 案，我們提到，耶和華的見證人主張：“他們要追隨保羅，公開傳教，挨家挨戶去傳”，聖經馬可福音第十六章第十五節說道：“你們往普天下去，傳福音給萬民聽。”耶和華的見證人遵照聖經上述指示，他們如此做，他們相信這是服從神的訓誡。但是由於他們缺乏重要的財務來源，如果有關的規定對於他們挨戶訪問活動造成負擔，將重大的降低他們的傳教活動。

雖然本院過去所涉及耶和華的見證人的案件，一大部分係在第二次世界大戰前不久或大戰期間所判決，該等案件與我們今天所面臨的問題不同，該類案件之判決，雖不能直接適用於本案，但仍可做為本件上訴人主張史塔頓村規約違反聯邦憲法增修條文第一條，本院考量的歷史及分析上的背景。此類案件雖然所涉及的僅為微罪，但卻觸及最重要的憲法問題，此等問題關係到宗教自由、言論自由及新聞自由。以往之判決，有些結論，可以用來指引本院審酌系爭之規約是否合憲。

第一，以往之案件，強調言論之價值。如前述之 *Murdock v. Pennsylvania* 案，本院提到：分送

宗教性的小冊子，是一種古老的傳教方法，其古老的程度猶如印刷史。它亦是多少年來各種宗教運動中強而有力的活動。此種方式的宗教活動，在憲法增修條文第一條中所占之重要性，與在教堂中之禮拜及牧師之傳教，同等重要。它應受保護之程度，應與其他更正統或傳統的宗教儀式一樣。它應受保障之程度，亦應與保障言論自由及新聞自由一樣。

其次，以往的案件亦廣泛的論及，挨戶訪問、兜攬或分發小冊子，做為傳播理念的方法，在歷史上具有相當的重要性。例如：在一九三九年的 *Schneider v. State (Town of Irvington)* 案，上訴人亦是一位“耶和華的見證人”，她因為去挨戶訪問，並留下書刊及印刷品，且無許可，而被判罪。當時為本院撰寫判決的大法官羅勃特（Justice Roberts）說道：“傳播意見，分發小冊子被證明是最有效的方式。而最有效的方法，就是到人們的家中去分發小冊子。對於此種方式之溝通意見，如果規約要加以檢查，而濫用檢查在英國引發爭執，導致在我們的憲法中明文規定新聞自由之原則。如藉由執照許可制度而實施檢查，將使自由或無阻礙的分發小冊子變為不可能，如此將打擊憲法所要保障的核心。”

上述早期的案件，雖然強調挨戶訪問、兜攬及分發小冊子的行爲，在我們自由及公開討論的憲法傳統中，占有重要的角色，但上述早期的案件，另外亦承認：鄉鎮基於某些利益，可以訂立某些規定，特別是對於涉及金錢之招攬行爲。例如：一九四〇年的 *Cantwell v. Connecticut* 案中，本院判決認爲：規約如果要求耶和華的見證人於挨戶訪問、招攬前，須先取得執照，該規約應爲無效，因爲執照是否發給，由市政府官員裁量。我們在該案之意見承認：“州爲了避免其州民被詐欺性之招攬行爲所騙，得要求進入社區的陌生人，在准其以任何目的公開募款前，要表明其身分及其經授權而得爲該行爲。”同樣地，在前述之 *Martin v. City of Struthers* 案，本院承認：防止犯罪可以做爲此類規約的一種正當利益，本院亦提到：“竊賊經常喬裝爲兜攬人員，有時候，他們可以藉此去發現房屋是否爲空屋，如爲空屋則進而行竊，有時候，他們係爲探索房屋狀況，以備下次再來。”雖然承認此等利益具有正當性，但我的判決先例明確表示：對於上述之鄉鎮市的正當利益與規約對個人憲法增修條文第一條之權利之影響，須加以衡量。我們必須仔細檢查受質疑之規定其

影響之情形，也必須衡量所有的情況並評價支持該規定之理由。

最後，上述的案件顯示，耶和華的見證人反對管制言論之各種努力，其爭執的不單是爲了他們自己的權利。如在前述之 *Martin* 案，將各種被廣泛利用做爲溝通的方法加以分類後，本院簡要的認爲：“挨戶分發傳單，對於財務不佳之小老百姓非常重要。”

面對如史塔頓村這種規定，小老百姓 (little people) 可能要面臨沈默以對的危險，這樣的小老百姓，不僅耶和華的見證人而已，本院以往的案例，亦有許多涉及非宗教性的言論者。例如：一九四五年的 *Thomas v. Collins* 案，此案的問題爲：一位勞工領袖，要向其未來的工會會員發表演說，是否須先取得許可。經過審閱上述關於耶和華的見證人之案件後，本院說道：

“原則上，要公開演講，若須先登記，與言論自由及集會自由是矛盾的。

如果行使言論自由及集會自由之權利，不得被認爲犯罪，我們亦不認爲行使此等權利，可以藉由要求事前登記之設計做爲行使此等權利之條件，並以此條件做爲事前限制行使此等權利之基礎，且對於違反此限制命令者課以刑罰，而得以實現。祇要行爲人所爲者，不

超越行使其言論自由或集會自由的程度，他應免於受到限制。如果有人因為勞工事由尋求支持，而被要求先登記做為其公開演講的條件，同樣地，若有人因為社會、商業、宗教或政治上之事由而集會尋求支持，亦會被要求先登記。我們認為：要求任何人在他從事公開的演講，就其合法的運動，尋求支持，須先登記者，與聯邦憲法增修條文第一條之規定是相矛盾的。”

雖然此等第二次世界大戰時期的案件，可以指引我們審理此案，但它們卻無法回答本件雙方一爭執的一個初步的爭點，此即本件應採取何種審查標準來判斷該規約是否合憲。但我們發現不必要去解決此一爭議，因為由本件之規約所影響之言論之範圍及其規定之性質，可以很清楚的認定：聯邦上訴法院維持該規約有關之規定是錯誤的。

### III

史塔頓村辯稱：其制定該規約，係基於三種利益：防止詐欺、防止犯罪及保護居民的隱私權。參酌我們以前的判決先例，我們並不難認定：上述三種重要的利益，村可據以制定某些—關於招攬行為之規定。但我們亦要注意該規約所

涵蓋之言論之範圍，及就受影響之言論及村規約所要維護的利益間，是否有適當的加以衡量。

史塔頓村規約規定：禁止兜攬人員為了任何事由進入私人住居所，除非他領得許可，且被拜訪的居民並未掛上“不得招攬”的牌子。如果此種規定，解釋上僅適用於商業活動或募集金錢者，此種規定或許可說符合史塔頓村為保護居民隱私權及防止詐欺之利益，但是，雖然史塔頓說明為了上述利益而制定上述規定，但它亦不爭執此規定應做限縮解釋。相反的，史塔頓村在執行其規約時，無疑地，將此規定適用到許多非商業之兜攬人員，他們係從事各種不同的事由。實際上，因為在提供給居民的“不得招攬表”中，兜攬人員包括“螢火女孩”（Camp Fire Girls）、“耶和華的見證人”、“政治性候選人”、“萬聖節時的湊熱鬧者”（Trick-or Treater During Halloween Season）、“史塔頓教會所屬人員”。史塔頓村的規約不但適用於宗教性之事由者，亦適用於政治性活動。它亦將適用於偶爾向其鄰居拉票的居民，或為了僱請更有效率的垃圾收集員、徵求支持而來按門鈴者。

由於該規約所涵蓋的言論範圍非常廣泛，自然的會與憲法發生

關係。該規約實具有侵犯性，它不但侵犯了聯邦憲法增修條文第一條所要保護之價值，亦侵犯了自由社會的理念，因為，若依該規約，縱使涉及日常公共的話題，任何一位居民若有何話要對其鄰居談，他須先向政府告知，並取得許可，才可以說。縱使村長辦公室簽發許可證，是事務性的工作，發給亦非常迅速，申請人亦不用付費，但此種要求要發表言論者須取得許可之法律，嚴重背離了我們國家之傳承與憲法之傳統。以下三個事例，可以明確的說明此種許可要件之禍果。

第一：從我們以往的案件其中涉及分發未簽名之傳單者來看，顯示有相當大量的人他們匿名的支持某些事項。人們希望匿名的原因，可能懼怕遭到經濟或官方的報復、怕在社交上遭到排斥、或者祇想要儘可能的保持個人的隱私。如果要求兜攬人員在向村長辦公室申請許可時，要表明其身分，且如遇到公開的檢查時，要表明其身分及許可，必然的結果就是放棄匿名。聯邦上訴法院判決中提到，如果有人挺身而出來支持其一事項或分發傳單，且他們願意被居民所知，可以顯示他們對該團體或事項的忠誠，此雖為事實，但聯邦上訴法院卻錯誤的認定：該規約與匿名

之利益沒有關係。聯邦上訴法院（第六巡迴區）之理由，若從本院一九九〇年 *Buckley v. American Constitutional Law Foundation, Inc.* 案之判決來看，是不能成立的。在 *Buckley* 案，上訴之傳播人員，面對面的向人尋求簽名，但被要求要帶徽章，本院認為此種須帶徽章之要件應為無效。雖然傳播人員過去需要表明他們的身分，但此一事實，仍不會使我們就因此不審酌傳播人員維持匿名的利益。在史塔頓村，陌生人在面對居民，若一定要堅持隱匿其名，該規約可以阻止這些陌生人從事非普通性質事項的兜攬行為。此種阻止，在某些情況下也許正當，例如：州有特別的利益，以保護創制權行使時投票程序的公正，又如：防止商業上詐欺行為之利益。但本案中，史塔頓村的規約，其所涵蓋的太過廣泛，包括與商業行為無關的非普通性質之事項，或與保護選舉程序無任何一點利益關係的非普通性質之事項。

第二：要求取得許可，做為行使發言權之先決條件，係對於具有宗教或愛國觀點之人士某些言論課以外在的負擔。我們第二次世界大戰時期的一些案件，可以強烈的顯示，有許多人因為宗教上的顧忌，阻止他們去申請這樣的許可。另外，有許多愛國的人士，他們雖

然確信他們有憲法上的權利，可以從事挨戶訪問、不受拘束的討論，但若要向小小的官員申請許可才能發表言論，他們寧可選擇沈默。

第三：有許多自然發生的言論，將被該規約有效地加以禁止。一個人如果他決定利用假日或週末，去積極從事政治運動，通常不會等到先去申請、取得必要的許可，才去開始分發傳單。甚至於一自發性的決定，要誇過街道，去鼓勵鄰居投票反對村長，若未事先向村長取得許可，亦無法合法的實現。從這方面來看，該規約猶如本院一九三六年 *Grosjean v. American Press Co.* 案中，被宣告無效的為發行刊物的執照稅（the circulation licensing tax）。在 *Grosjean* 案，當討論到聯邦憲法增修條文第一條出版自由條款之歷史時，本院說道：“所要防止的弊端，不祇限於村新聞的檢查，亦包括政府的任何行爲，祇要該行爲可能阻止對公共事務之自由及全面性之討論者，均屬之。因為要使人民能很理智的行使他們做爲公民的的權利，自由及全面性的討論公共事務，居於非常重要的地位。”

本件之規約，應被認爲無效，不僅係由於其規範對象太廣及其性質爲史無前例，我們的結論，主要的，認爲此規約不能通過聯邦憲

法增修條文第一條之審查，係由於它並不符合史塔頓村所說的利益。縱使防止詐欺之利益，可以適當地支持該規約可以適用於商業交易或募集金錢之行爲上，該利益仍無法用於支持該規約可以適用於上訴人、政治運動者，以及其他因非普通事項而尋求支持者。

雖然史塔頓村另辯稱：該規約仍應認爲有效，因爲它還有兩種利益，即保障居民的隱私權與防止犯罪。

關於前者，該規約第一〇七條規定，可以掛上“不得招攬”的牌子，此條在本案並沒有被質疑，再加上居民有權拒絕與不受其歡迎的訪客談話，如此，似乎對於無意願之聽者提供充分的保護。不論來訪者是否持有許可，若其爲未受邀請而來敲前門，所造成的困擾都是一樣的。

關於後者，或許有人認爲，由於沒有許可，可以阻止嫌犯來敲門及進行不在規約所涵蓋的談話，但此種看法，似乎不能成立。例如：嫌犯可能藉名來問路，或請求許其使用電話，或喬裝爲地政測量員或人口普查員。他們亦可能以假名登記卻免受處罰，因爲該規約中並沒有規定要查證申請人之身分或請其提出其所屬機關之文件。尤其甚者，在下級審，史塔頓村並未主張

防止犯罪之利益，亦缺乏證據或記錄，以顯示特定的犯罪與挨戶訪問、招攬行為有關。

由本院在第二次世界大戰時期之判決意見，重複顯示，與本件上訴人相同之宗教人士，免於微罪之追訴。該等判決意見，反映本院

對於聯邦憲法增修條文第一條各種自由之評價，此與本案有關。以前具有價值之判決，當時激勵追求民主的人民，起而奮戰，防衛各種自由，以免於受極權主義的攻擊。此一現象，迄未改變。此激勵本院今日的判決。