

21. New York Times Co. v. Sullivan

376 U.S. 254 (1964)

陳昭如、曾文亮 節譯

判 決 要 旨

1. 州法院於民事訴訟中適用法規 - 不論其是否為制定法 - 作成判決，均屬憲法增修條文第十四條所稱之「國家行為」。
(Application by state courts of a rule of law, whether statutory or not, to award a judgment in a civil action, is "state action" under the Fourteenth Amendment.)
2. 意見表達並不因為其以付費廣告之形式呈現，即喪失其原享之憲法保障。
(Expression does not lose constitutional protection to which it would otherwise be entitled because it appears in the form of a paid advertisement.)
3. 事實的錯誤、內容損及官員名譽，或兩者兼具之言論，除非經證明具有「真實惡意」(明知言論不實或因重大過失而忽視真實)，不足以判給不實言論之損害賠償。
(Factual error, content defamatory of official reputation, or both, are insufficient to warrant an award of damages for false statements unless "actual malice" - knowledge that statements are false or in reckless disregard of the truth - is alleged and proved.)
4. 州法院根據陪審團未區分於州法經證明真實惡意下之懲戒性賠償及於類此案件經推定之補償性賠償之一般性裁決而作成之判決，使本院無從於陪審團裁決之基礎上為任何判斷，且其惡意之推定與聯

邦憲法意旨不符，不得不廢棄原判決。

(State court judgment entered upon a general verdict which does not differentiate between punitive damages, as to which under state law actual malice must be proved, and general damages, as to which it is "presumed," precludes any determination as to the basis of the verdict and requires reversal, where presumption of malice is inconsistent with federal constitutional requirements.)

5. 由於未能證明係爭廣告聲明係在真實惡意下所為或與被上訴人有關，因此尚無足夠之憲法上證據，以支持被上訴人之勝訴判決。
(The evidence was constitutionally insufficient to support the judgment for respondent, since it failed to support a finding that the statements were made with actual malice or that they related to respondent.)

關 鍵 詞

First Amendment (憲法增修條文第一條); Fourteenth Amendment (憲法增修條文第十四條); freedom of speech (言論自由); freedom of press (出版自由); actual malice (真實惡意); chilling effect (寒蟬效應); defense of truth (真實抗辯); fighting words (挑釁言論); fair comment (合理評論); self-censorship (自我事前審查); punitive damages (懲戒性賠償); general damages (補償性賠償)。

(本案判決由大法官 Brennan 主筆撰寫)

事 實

被上訴人為阿拉巴馬州 Montgomery 郡 (Montgomery county) 的民選官員 (elected official)，他在州法院提起訴訟主張受到法人上訴人 (corporate

petitioner) 的報紙中一則廣告的誹謗，該則廣告中出現了四名上訴人以及其他許多名字。這則廣告中的聲明 - 其中有些是不實的 - 是有關警方被指稱 (alleged) 針對參與民權示威活動的學生以及民權運動領袖所採取的行動。被上訴

人主張這些聲明指涉到他，因為他的職務包括對警察部門的監督。初審法官（The trial judge）指示陪審團這些聲明是「本質上誹謗的」（libelous per se），這隱含了不用證明具體損失的法律上損害（legal injury），加上在補償性損害賠償（compensatory damages）中，惡意是被推定的，因此只要這些聲明被確定是由上訴人等所刊登，並與被上訴人有關，上訴人等即應負擔損害賠償責任。至於懲戒性損害賠償（punitive damages）方面，法官指示單純的過失不足以證明具有真實惡意（actual malice），因此無法構成懲戒性損害賠償之理由；但是他拒絕指示陪審團在決定判給懲戒性損害賠償時，須確定傷害的真實意圖或過於輕率疏忽（reckless），或如果評決被上訴人勝訴，應該區分是補償性或懲戒性損害賠償。陪審團評決被上訴人勝訴，而且州最高法院也維持判決。上訴人不服，分別由 Herbert Wechsler 代表紐約時報（第三十九號案上訴人）提起上訴；William P. Rogers 與 Samuel R. Pierce, Jr. 代表四名牧師（第四十號案上訴人）提起上訴。

判 決

州不能根據聯邦憲法增修條文第一條與第十四條判給公務員與其職務行為有關毀損名譽不實言論（defamatory falsehood）之損害賠償，除非該公務員能夠證明對方具有「真實惡意」－亦即該聲明是在明知（with knowledge）其不實或因過於輕率疏忽而不顧其是否真實的情況下被作成。阿拉巴馬州最高法院判決應予廢棄，本案發回該院依據本判決意見重新審理。

理 由

我們在這個案件中第一次被要求決定憲法對言論自由（freedom of speech）與出版自由（freedom of press）的保障，在多大的程度上限制了州在由公職人員對其職務行為之批評所提起的誹謗訴訟中判給損害賠償的權力。

被上訴人 L. B. Sullivan 是阿拉巴馬州的 Montgomery 郡的三名民選警察局長（Commissioners）之一。他在作證時指出他是「公共事務首長（Commissioner of Public Affairs），他的職責是監督警察部門（Police Department）、消防部門（Fire Department）、公墓部門（Department of Cemetery）以及地政部門（Department of Scales）。」

他對四名個人上訴人 - 他們都是阿拉巴馬州的黑人牧師 - 以及上訴人紐約時報公司 - 一家位於紐約 出版日報紐約時報的公司 - 提起民事誹謗訴訟。在 Montgomery 郡巡迴法院 (the Circuit court of Montgomery county) 的陪審團判給他每個上訴人應負五十萬美元的損害賠償 - 被上訴人主張的全額 而阿拉巴馬州最高法院維持原判決。

被上訴人在起訴狀 (complaint) 中主張, 他遭到刊登在一九六〇年三月二十九日紐約時報上一份全頁廣告聲明之誹謗。在「傾聽他們發出的聲音」的標題下, 該廣告以這樣的聲明開頭「如今全世界都知道, 數以千計的南方黑人學生正在進行一項全面的非暴力示威活動, 以積極主張聯邦憲法與人權法案保障下符合人性尊嚴生活的權利。」接著該廣告指控, 「在他們努力爭取這些保障的過程中, 他們遭遇到史無前例的恐怖浪潮, 這股浪潮來自那些否定全世界視之為建立近代自由模式的那份文件之人。」接下來的幾個段落藉由描述某些被指稱的事件闡明「恐怖浪潮」的內容。文件最後以三項用途的募款訴求收尾: 支持學生運動, 「為投票權而奮鬥」以及為當時尚在 Montgomery

郡審理中的這項運動領導人馬丁路德博士 (Dr. Martin Luther King, Jr.) 被控偽證罪進行法律辯護。

在這份文件上總共出現了六十四個人的名字, 其中有許多人因為活躍於公共事務、宗教、貿易協會以及表演藝術各領域而享有盛名。在這些名字以及「身為每天為尊嚴與自由而奮鬥的南方人, 我們熱切支持這項呼籲,」這樣一行字的下方, 出現了四名個人上訴人 (individual petitioners) 以及其他十六個人的名字, 而除了兩人以外, 其他全都在南方各城市中擔任牧師。這則廣告最底下的署名是「捍衛馬丁路德金與為南方自由奮鬥委員會」, 並列出委員會的幹部姓名。

在這則廣告正文的十個段落中, 第三段與第六段的一部份是被上訴人主張誹謗的根據。它們的記載如下:

第三段:

「在阿拉巴馬的 Montgomery 郡, 當學生在州議會大廈 (State Capitol) 前的台階上唱完『我的國家, 也是你的』(My Country, 'Tis of Thee) 之後, 學生領導人隨即遭校方退學, 而且大批配備全副武裝與催淚瓦斯的警察, 包圍住 (ringed) 阿拉巴馬州立學院校區。當全體學生以拒絕重新註冊向

州政府當局抗議時，他們被封鎖在餐廳裡頭，警方試圖透過挨餓的方式迫使他們投降。」

第六段：

「一次又一次，南方暴力人士用威脅與暴力的方式回應金恩博士的和平抗議。他們炸掉他的家，幾乎殺死他的妻兒。他們對他進行人身攻擊。他們曾經七度逮捕他——用『超速』、『游蕩街頭』（loitering）以及類似的『犯行』（offenses）而現在，他們又控告他『偽證』——一項足以讓他被判十年徒刑的重罪。」

儘管在這些聲明中都沒有提到被上訴人的姓名，但是被上訴人主張第三段中「警察」一詞指涉到他這位負責監督警察部門的蒙哥馬利警察局長，因此他被指控動用警力「包圍」校園。他進一步主張這一段文字會被解讀為將學生鎖在學校餐廳中以挨餓方式迫使學生投降的作法是警方的錯誤，也因此是他的錯誤。至於第六段的文字，他主張既然逮捕一般是由警方所執行的，「他們曾經七度逮捕[金恩博士]」這樣的陳述將會被解讀為在指涉他；他進一步主張進行逮捕行為的「他們」，會被跟從事其他行為的「他們」以及「南方暴力人士」劃上等號。因此，他認為這段文字會被解讀為指控蒙哥馬利

警方——也因此就是指控他，以「威脅暴力」回應金恩博士的抗議行動，炸掉他的家，對他人身攻擊，並控告他偽證罪。被上訴人與其他六名蒙哥馬利居民作證指出他們閱讀了指涉到他這位警察局長的部分或全部聲明。

無可置疑地，在這些段落中的某些聲明並沒有精確描述發生在蒙哥馬利的事件內容。雖然黑人學生在州議會大廈前的台階上發成一場示威活動，但是他們唱的是國歌而非「我的國家，也是你的」。雖然有九名學生遭到州教育委員會（State Board of Education）開除學籍，但原因不是他們領導了議會大廈前的示威活動，而是在另外一天，他們想在 Montgomery 郡法庭大廈的餐廳裡用餐。抗議開除學籍的也不是全體學生，而是大部分的學生，抗議的方式也不是拒絕註冊，而是選擇某一天罷課；事實上所有的學生都完成了新學期的註冊。校園餐廳從來沒有被封鎖過，而且只有極少數學生可能因為未填寫註冊前的使用申請或請求發給臨時餐券而被禁止在那邊用餐。儘管警方曾經在三個場合中部署大量警力於校園附近，但他們從未曾「包圍」過校園，而且他們也不是如第三段中所暗示的，因為在州議會大廈前階梯上的示威活動

而被調集到學校附近。金恩博士並未遭逮捕過七次，而是只有四次；而且儘管他宣稱在數年前一次因為在法院外遊蕩（loitering）而被逮捕的過程中，曾經遭到攻擊（assaulted），但是執行逮捕的其中一位警官否認曾經發生過這樣的攻擊行為。

在第六段的指控可能被解讀為指涉到被上訴人的前提下，被上訴人被准予證明他沒有參與該段所描述的事件。雖然金恩博士的家曾經被炸彈攻擊過兩次，而且兩次他的妻兒都在家，但是兩次事件都是發生在被上訴人擔任警察局長之前，而且警方不只未曾牽連進爆炸事件中，還盡力逮捕實際肇事份子。在金恩博士的四次被逮捕記錄中，有三次是發生在被上訴人出任警察局長之前。雖然金恩博士確實被依兩條偽證罪起訴（事後獲無罪開釋），每一條都有可能涉及五年有期徒刑，但是被上訴人與此一起訴事件完全沒有關係。

被上訴人完全沒有證明他因為所宣稱的誹謗行為而有遭受任何實際金錢損失。他的證人之一——以前的老闆——作證表示如果他相信聲明的內容，他會懷疑自己是否「願意與涉及廣告中所陳述這些事情的當事人中之任何一人扯上關係」，而且如果他相信「被

上訴人確曾允許警察部門去作報紙上所說他作過的這些事情」，他將不會重新雇用被上訴人。但是不論是這位證人或其他證人，在作證時均表示並沒有真的相信他們認為在指涉被上訴人的聲明內容。

廣告的費用約四千八百美元，由紐約一家廣告經紀商代表連署委員會（signatory Committee）向紐約時報訂購版面刊登。這家經紀商在送出這項廣告的同時，並附上一封委員會主席 A. Philip Randolph 的信函，以保證姓名出現在廣告上的人均已授權同意。紐約時報的廣告受理部門（Advertising Acceptability Department）深知 Randolph 先生是一位負責任的人，因此他們認可該信為符合其常規所要求的充分授權證據。有證詞指出附有該信件廣告版本上，正文下方只列了六十四個名字，至於「身為南方人，我們熱切支持這項呼籲，」這段陳述，以及這段陳述下方所列，包括本案個人上訴人在內的名字，是在收到第一份廣告文案後才加上去的。每一位個人上訴人均作證表示，並未授權使用他們的名字，而且他們都是在收到被上訴人要求撤回廣告的通知後才知道他們的姓名被使用在廣告上。廣告受理部門的經理作證表示他同意刊登該則廣告是因為他相

信廣告裡沒有不實的內容，而且該廣告還有「一群知名人士」背書，他「完全沒有理由懷疑這些人的聲譽」。不管是他或時報公司內的其他人，都努力確認過廣告的正確度，包括將廣告中所提到的一些事件與最近時報上的新聞報導進行核對，或用其他方式。

阿拉巴馬州的法律規定，公務員因為出版品中有涉及對其公務行為誹謗而提起訴訟者，除非事先透過書面要求對方公開撤回而對方未能或拒絕照做，否則即不能獲得懲罰性損害賠償。Alabama Code, Tit. 7, 914。被上訴人針對每一位上訴人均提出了這樣的要求。四位個人上訴人中沒有人對此要求有所回應，主要是因為每個人都認為他並未授權該廣告使用自己的名字，因此並不構成發表如被上訴人所宣稱的誹謗言論。紐約時報對於這項要求，並未以刊登撤回聲明作為回應，但是曾經寫了一封信給被上訴人，信中除了其他事情外，還提到「對於您為什麼會認為該項聲明影射到您一事，我們感到相當困惑」，而且「如果您願意，您可以告訴我們在那個層面上您認為廣告中的聲明在影射您。」對於這封信被上訴人並未予以回應，而是在幾天之後提起了這項訴訟。但是，紐約時報事後的確曾經在阿拉

巴馬州州長 John Patterson 的要求下，刊登了撤回廣告聲明，因為州長認為這則廣告指控他「瀆職（grave misconduct）」。在擔任阿拉巴馬州長以及之前擔任該州教育委員會主席任內行為失當而且失職」。當被問到為什麼回應州長的撤回請求，卻沒有回應被上訴人的請求時，時報公司的秘書表示：「我們這麼做是因為我們不希望刊登在紐約時報上的任何文字變成在影射阿拉巴馬州，而根據我們的理解，州長就是阿拉巴馬州的化身，也是州的代表，此外，我們那時候對於廣告中所提到的事件已經掌握了較多的事實真相，最後，在該廣告中確實提到了州當局以及教育委員會的行動，而州長正是教育委員會的前任主席。」另一方面，他也作證表示他不認為「廣告中有任何文字指涉到 Sullivan 先生。」

初審法官將案件提交給陪審團，並指示廣告中的聲明是「本質上誹謗的」而且是不受保護，因此如果陪審團認為上訴人等刊登了廣告而廣告中的聲明「針對且關係到」（of and concerning）被上訴人，上訴人即可能構成誹謗。陪審團受到指示，因為聲明內容本質上是誹謗的，「法律」隱含了因為單純的出版事實本身造成法律上

損害，」「不實與惡意是被推定的，」「一般損害賠償（general damages）不需要被主張或證明，而是被推定的，」以及「即使不確定確實的損害數額，陪審團還是可以判給懲罰性損害賠償。」根據阿拉巴馬州法律，要判給懲罰性損害賠償 - 有別於補償性質的「一般」損害賠償 - ，顯然必須證明對方具有真實惡意，而法官要求「只有過失或粗心（negligence or carelessness）事實上並不構成真實惡意或惡意，因此不構成懲戒性（exemplary）或懲罰性損害賠償之理由。」但是，他拒絕責成（charge）陪審團必須「確信」（convinced）對方具有惡意，亦即具有傷害的「真實動機」或「重大過失與過於輕率疏忽（gross negligence and recklessness），」才能判給這類損害賠償，而且他也拒絕要求（requires）陪審團在評決被上訴人勝訴時，必須區別補償性損害賠償與懲罰性損害賠償。該法官駁回（rejected）上訴人關於他的裁定限制了聯邦憲法增修條文第一條所保障的言論與出版自由之主張。

在維持原判決上，阿拉巴馬州最高法院支持初審法官所有的裁定與指示。該院認為「只要刊登的文字有可能對個人名譽、專業、交

易或營業方面造成誹謗，或指控他觸犯公訴罪（indictable offense），或可能造成公眾對個人的輕視，因而造成個人之損害的話，就是屬於『本質上誹謗的』」；「根據上述之原理，本案中原告所控之事，如果被刊登出來而且關係到原告的話，即屬本質上誹謗的」；並認為這種事情是無須「證明有金錢損害」即可控告（actionable），「因為損害是被隱含的（implied）」它肯定原審法院的判決，亦即陪審團可以決定（find）這些聲明的作成是否「針對且關係到」被上訴人，指出：「我們認為，像警察或消防隊等市府執法人員（municipal agents）是接受市府執政團隊控制與指揮的，更具體而言是在特定首長之控制指揮下，這是一般人都知道的常識。在衡量這些團隊的表現或缺點時，讚美或批評總是歸屬於全權負責這個團隊的官員。」在確認（sustain）初審法院認為陪審團評決並未過度的裁判（determination）一事上，該院表示紐約時報的惡意可以從下列幾件事情推論得知，包括「自己的檔案庫裡明明有已經刊登過的報導可以證明廣告中的不實指控，」卻「不負責任」地刊登該廣告；紐約時報沒有為被上訴人撤回廣告，卻為州長撤回廣告，而且當時紐約時

報已經知道有某些指控是不實的，乃至「廣告中的事情對雙方當事人而言都是不實的」；還有紐約時報的秘書的證言，除了有關餐廳被封鎖的陳述外，他認為這兩段文字「大致上是正確的」。該院重申了其在稍早一項判決意見中的看法（statement），即「在這種性質的案件中，損害賠償沒有法定的計算方式。」對於上訴人的憲法上主張，它只用簡短的陳述加以駁回：「聯邦憲法增修條文第一條並不保護誹謗性出版品」以及「增修條文第十四條只針對國家行為（State action），而不及於私人間之訴訟。」

由於本案所涉及憲法議題之重要性，我們同意個人上訴人與時報公各別的移送文件（certiorari）聲請。我們廢棄原判決。我們判決認定阿拉巴馬州法庭所適用的法律規則因為無法在公務員對其職務行為之批評提起誹謗訴訟時保障憲法增修條文第一條與第十四條所規定之言論自由與出版自由，因此具有憲法上缺失。我們進一步判決認定在適當的保障下，本案中所提出來的證據在憲法上並不足以支持被上訴人勝訴。

I

首先，我們希望處理主張阿拉

巴馬州法院這項判決不受憲法審查（constitutional scrutiny）的兩個理由。第一項理由是州最高法院所根據的主張 - 「增修條文第十四條只針對國家行為，而不及於私人間之訴訟。」那樣的主張並不適用於本案。儘管這是一個私人間之民事訴訟，但是阿拉巴馬州法院適用了一條州的法律規則（a state rule of law），而上訴人等主張該規定強加了無效的限制於他們的憲法上言論與出版自由之上。問題不在於那項法律被適用於民事訴訟中，也不在於那只是普通法上的規定 - 儘管是以成文法的形式出現。應予審查的不是州的權力以何種形式發揮作用，而是不管以何種形式，這樣的權力實際上是否被行使。

主張憲法上言論與出版自由的保障不適用於本案的第二項理由，至少就紐約時報的情況而言，在於所指稱的誹謗性言論是以付費「商業」廣告的形式刊登。這項論點的根據是 *Valentine v. Chrestensen*, 316 U.S. 52, 在該案中本院判決認定禁止在街頭散發商業廣告物品的都市法令，並不構成對憲法增修條文第一條自由的限制，即使該法令適用於一面刊登商業訊息，另一面刊登抗議官方行為之傳單亦然。這項引據完全錯

誤。本院在 Chrestensen 案中重申了憲法保障資訊傳播 (communicating information) 與意見交流的自由；該判決結果乃是根據事實推論的結果而來：傳單是「純粹商業廣告性的」，至於抗議官方行為只是純粹為了規避法令而附加上去。

根據 Chrestensen 案中所使用文字之意義以觀，本案中的出版品並非「商業性」廣告。它傳播資訊、表達意見、列舉不滿 (recited grievances)、抗議濫權 (protested claimed abuses) 並代表一項在存在與目的上具有高度公共利益與關懷的運動尋求金錢支援。紐約時報接受付費刊登這則廣告這件事，在這項連結關係上，就像銷售報紙或書籍一樣的無關緊要。任何其他的結論都將會造成阻止報紙刊登這類「社論型廣告」(editorial advertisements)的結果，因而關閉了本身無法接近使用出版設備者——他們雖然不是出版業者，卻希望能夠行使他們的言論自由——宣傳普及資訊與想法的一個重要途徑。如此一來，結果將會是束縛住憲法增修條文第一條所試圖確保的「來自多元而對立來源的最大可能資訊傳播」。為了避免在表達自由上設置這樣的障礙，我們判決認定如果這些被指稱的誹謗性言

論能夠在其他地方受到憲法保障而免於遭受眼前的判決，它們不會因為是以付費廣告的形式刊登而喪失該項保障。

II

根據本案中所適用的阿拉巴馬州法律，一項出版品的文字如果「傾向於傷害一個人的名譽」或「[為他]帶來公眾的輕視」，則它是「本質上誹謗的」；初審法院表示如果這些文字「對他的公職造成傷害，將行政疏失歸咎於他的職務，或欠缺公務操守，或欠缺對公眾信任的忠誠」，則已該當其要件。陪審團必須判定 (find) 這些文字「針對且關係到」原告，但是原告既為公務員 (public official)，他在政府階層中的位置已足以支持其名譽業因這些非議他所負責指揮機構之聲明而受到影響。一旦「本質上誹謗的」被確定，除非被告能夠說服陪審團這些聲明在各個細節上都是真實的，否則對於這些事實即無置辯餘地。他的「合理評論」(fair comment) 意見表達的權利，有賴於其所評論事實之真實性。除非他能夠擺脫舉證真實之責任，否則可能被推定應負一般損害賠償責任，而且可能在沒有金錢損害證據的情況下判賠給

對方。真實惡意顯然是獲得懲罰性損害賠償的要件，因此被告無論如何均可透過符合法規要求的撤回行為，來阻止懲罰性損害賠償的發生。善意動機（Good motives）與相信真實（belief in truth）並無法否定惡意的推斷，只有在陪審團選擇賦予其重要性時，方有助於減輕懲罰性損害賠償。

我們眼前的問題是，在公務員針對其職務行為之批評所提起之訴訟中所適用的這項誹謗規定，是否構成對聯邦憲法增修條文第一條與第十四條所保障言論與出版自由之限制。

被上訴人與阿拉巴馬州法院一樣，大量仰賴本院過去的看法，認為憲法並不保護誹謗性出版品。那些看法並不影響我們對本案進行探究。在那些案件中，沒有一件支持使用誹謗法來處罰對公務員職務行為之批評。在 *Pennekamp v. Florida* 案（328 U.S. 331, 348-349）中的名言「當言論內容構毀損名譽時，法官就像其他公僕一樣，可以獲判誹謗之損害賠償，」並未暗示判給公務員什麼樣的賠償是合憲的。在 *Beauharnais v. Illinois* 案（343 U.S. 250）中，本院維持了伊利諾州的一項刑事誹謗法（criminal libel statute），該法被適用於一項出版品被判損害某

個種族團體（racial group）之名譽而且「造成暴力與失序。」但是本院也小心地指出了它「保留並運用權限，廢棄任何假藉處罰誹謗之名侵犯言論自由領域之判決」；因為「公眾人物本身就是公共財產，」而「討論不能被否定，且批評的權利——就跟義務一樣——不能被抑止。」在唯一一件涉及憲法對判給公務員誹謗損害賠償權力之限制議題的案例 *Schenectady Union Pub. Co. v. Sweeney*, 316 U.S. 642 中，本院正反意見各半，因此這個問題並未得到解決。在決定這個問題的判決上，我們既未受到判決先例，也未受到政策之影響，而是將「誹謗」這個罪名看得比其他州法上的「純粹標籤」（mere labels）更重要。就像叛亂（insurrection）、藐視、教唆非法行為、妨害治安、猥褻、司法黃牛（solicitation of legal business）以及其他曾經在本院中受到挑戰的鎮壓言論自由之名目一樣，誹謗並不能主張豁免於憲法之制約。它必須接受符合增修條文第一條之標準審查。

針對公共議題的意見表達自由受到增修條文第一條所保障，這樣的主張早已為本院之判決所確立。本院曾經表示過，憲法上的保護措施「其用意在於確保想法

(ideas) 之自由交換，以促進人民所期待的政治、社會變遷。」為了讓政府能夠回應人民的期望，並經由合法管道達成改革，而維持一個自由討論政治的機會 - 一個確保共和民主所必備的機會 - 是我國憲法體制的一項基本原則。」能夠說出個人對所有公共機構的想法 - 儘管不是都具有完美的品味 - 是美國人彌足珍貴的權利，而且這項機會也能被提供給「強力鼓吹行為」(vigorous advocacy)，而不只是「抽象的討論」(abstract discussion)而已。Learned Hand 法官曾經說過，憲法增修條文第一條「預設從眾多的意見討論中，比透過任何形式的權威選擇，更可能得出正確的結論。對許多人而言這可能是 - 而且永遠都是 - 愚蠢的；但是我們全力支持這樣的看法。」大法官 Brandeis 在 *Whitney v. California* 案 (274 U.S. 357, 375-376) 的協同意見書中，為這項原則提供了經典的說明：

「那些為我們贏得獨立的人相信 公共討論乃是一項政治義務；而且這是美國政府的基本原則。雖然他們承認所有的人為制度都有可能面臨某些風險，但是他們知道，社會秩序的維持不能只憑藉人們對於嚴刑峻法的恐懼，如此只會妨礙思想、希望與想像力，因而

有其弊病；恐懼會導致對於自由的壓抑，長期的壓抑將導致怨憤；而怨憤則將威脅到政府的安定；長治久安之道，就在於必須讓人們有機會自由討論既存的不滿以及應該如何解救的方法；而對於有害意見的適當補救措施，即良善之意見。由於他們信任公共討論時所運用的理性力量，因此避免藉由法律來強迫保持沈默 - 這是一種最糟的權力 (force) 論理形式。在認知到有時候會出現多數統治的暴政下，他們制訂了憲法增修條文，以確保言論與集會自由。」

因此我們考慮本案時的一個背景是，國家對於公共議題的辯論曾經有過一個具有深遠意義的承諾，即這樣的辯論應該是不受拘束的 (uninhibited)、充滿活力的 (robust) 而且完全開放的 (wide-open)，而且這些辯論也應該包括對於政府以及公務員激烈的、刻薄的乃至有時候令人不愉快的尖銳攻擊。本案中的廣告，既然是對當前重大公共議題表達不滿與抗議，顯然應該受到憲法的保障。問題在於，它是否因為其中某些不實的事實陳述以及被指稱的對被上訴人之名譽損害，而喪失該憲法上的保障。

關於增修條文第一條保障的權威解釋，向來拒絕承認在例外的

情況下可以進行真實檢驗 (test of truth) - 不管是由法官、陪審團或行政官員來進行 - 特別是將舉證責任置於表意人 (speaker) 一方的檢驗方式。憲法上的保障並不是基於「被提出來的想法或信念的真實性、流行 (popularity) 或社會效益 (social utility)」。誠如 Madison 所言：「不管是什麼東西，其合理的使用總是會伴隨某程度的濫用；而這在出版事業中尤其明顯。」在 *Cantwell v. Connecticut* 案 (310 U.S. 296, 310) 中，本院表示：

「在宗教信仰以及政治信仰的領域中，會出現明顯的差異。在這兩個領域中，一個人所信仰的主義在他的鄰人看來可能是嚴重的錯誤。為了說服其他人接受他的觀點，我們知道，這位辯論者有時候會訴諸誇大之言辭，或中傷教會或國家的 - 過去或現在 - 重要人物，甚至訴諸不實言論。但是這個國家的人民根據歷史經驗，制定法律 (ordained that) 認為，儘管過度或濫用有其可能性，但是長遠觀之，這些自由還是一個民主國家公民要擁有明智的意見與正確的行為所必備的要件。」

在自由的辯論中，是無法避免錯誤的；而且如果要讓意見表達自由擁有「能夠賴以生存」的「呼

吸空間」，這樣的錯誤應該受到保障，而這樣的看法也在哥倫比亞特區上訴法院 (the Court of Appeals for the District of Columbia Circuit) 的 *Sweeney v. Patterson* 案 (76 U.S. App. D.C. 23, 24, 128 F.2d 457, 458 (1942), cert. denied, 317 U.S. 678) 中得到承認。

Edgerton 法官曾經負責主筆一項全體一致維持駁回由某位國會議員所提起的誹謗訴訟判決 - 該訴訟的起因是有一篇新聞報導以該議員反對某項司法任命案而指控他具有反猶太主義 - 之意見。他寫道：

「要求對於官員職務行為的錯誤報導負擔責任的案件，反映了被統治者不得批評其統治者這類過時的觀念。在本案中，公眾的利益比上訴人或其他任何個人的利益更為重要。對於公眾的保護，除了要求討論之外，還包括資訊在內。某些人贊同而其他人譴責的政治行為或觀點，往往被歸咎於國會議員。事實的錯誤是無法避免的，特別是關於一個人的思考狀態與過程。不管在誹謗的領域中加入了什麼東西，都不適用於自由辯論的領域。」

對官員名譽的傷害，並不比事實的錯誤更具有鎮壓原本自由之言論的正當理由。在涉及司法人員

的案件中，本院業已判決認為對於法院尊嚴與名譽之考量，並不能合理化用刑事上的藐視罪處罰批評法官或其判決者之作法。這個原則也在言論中含有「片面真實」（「half-truths」）或「錯誤消息」（misinformation）時，也同樣適用。只有在出現阻礙審判的明顯而立即之危險（clear and present danger）時，這類壓制言論的行為才能算是合理的。如果法官被認為是「堅毅之人，能夠在困難的環境中奮起，」同樣的看法當然也適用於其他的政府官員，像是民選的市警局局長。對於其職務行為之批評，不會僅僅因為它是有力的批評並因而影響他們的公職名譽，就失去憲法的保障。

如果事實的錯誤與損害名譽的內容都不足以剝奪憲法對於批評公務行為言論之保障，則兼具此二者之言論也應受到憲法之保障。這是從有關一七九八年謀叛法（Sedition Act）－該法規首度凝聚了國人對於增修條文第一條的核心意義之注意－的激烈爭辯中所得到的教訓。根據該項法規之規定，「任何人寫下、印刷、散佈或出版任何有關聯邦政府、兩院、或總統之不實、誹謗性或惡意之文件，意圖詆毀或藐視、破壞他們或他們其中之一的名

譽，或引起聯邦人民對他們或他們其中之一的仇視者，」均屬於犯罪行為，得處以五千元以下罰金以及五年以下有期徒刑。該項法規允許被告提出真實抗辯（defense of truth），並規定陪審團可以同時就法律與事實為判決。儘管有這些限制，這項法規仍然被包括 Jefferson 與 Madison 在內的許多人譴責為違憲。在有名的一七九八年維吉尼亞決議案（Virginia Resolutions）中，維吉尼亞州議會（General Assembly of Virginia）決議該議會「特別抗議國會在上一會期中所通過的『外僑與謀叛法』（Alien and Sedition Acts）等兩件議案中明顯而令人憂心的違憲情形，[謀叛法]所行使的權力，不僅未得到憲法授權，而且恰恰相反，正是聯邦憲法增修條文其中一條所明文禁止的對象－此項權力，較諸其他權力更應喚起普遍的警覺，因為它不但限制了人民自由審查公共人物與措施的權利，也限制了人民自由傳播這些事物的權利，而這項權利正是其他權利能否得到保障的唯一守護者。」

Madison 為支持這項抗議而準備了一份報告書（Report）。他的前提是，在憲法所創造的政府形式下，是「人民而非政府，擁有絕對的主權。」政府的組織採取分權

的方式，反映了人民對於權力集中以及權力本身的不信任。這樣的政府形式「完全不同於」英國的形式，因為在英國，國王是主權者，而人民則是臣民。他問道，「在這樣不同的情況下，構思一個不同程度的出版自由，難道不是自然而必要的嗎？」同上，at569-570。稍早，在眾議院的一場辯論中，Madison 說道：「如果我們注意到共和政府（Republican Government）的性質，就會發現所謂的檢查權（censorial power）是人民檢查政府，而非政府檢查人民。」他的報告書說道，關於媒體對該項權力的行使，「很可能在合眾國（the Union）下的各州，媒體能夠自由地討論公眾人物各方面的功過是非，而不受普通法中嚴格規定的限制。在這一點上，出版自由似乎已經有了一席之地；但是從其根據來看，卻還不算確立」。因此，在 Madison 的看法下，自由而公開地討論公務員職務表現的權利是美國式政府中的一項根本原則。

雖然謀叛法從未接受過本院的檢驗，但是對其有效性的攻擊已經讓它接受了歷史的審判。根據該法起訴而課處的罰金，已經根據國會制定的法規——以該課處罰金之行為違憲為由——而歸還原

主。在一八三六年二月四日向參議院進行報告時，Calhoun 即認為該法無效一事「現在已經沒有人會懷疑」。Jefferson 在當選總統後，特赦了那些因為該法而遭到判罪服刑的人，並歸還他們的罰金，他表示：「我赦免了所有因為謀叛法而受罰或遭起訴的人，因為我從過去到現在都認為，該法是無效的，就像如果國會命令我們匍匐崇拜偶像一樣的絕對而明顯無效。」該法之無效力也為本院大法官所採（assumed），這些看法反映了一個明確的共識，即該法因為限制了人民對政府及公務員的批評自由，因而違反憲法增修條文第一條。

被上訴人認為，謀叛法歷史所寓含的憲法限制，只適用於聯邦議會而不及於州政府，這種論證（arguments）並不成立。的確，聯邦憲法增修條文第一條最初的目的只針對聯邦政府的行為，而且 Jefferson 雖然否定國會有「控制出版自由」的權力，卻承認州政府擁有這類權力。但是這個區別已經因為增修條文第十四條的制定以及增修條文第一條的限制適用於各州政府而消失。

州政府所不得透過刑事法規合憲實施之事項，也同樣不能透過其民事誹謗法來加以實施。對於像本案例中阿拉巴馬州法院引用法規

而判給損害賠償金額之恐懼，可能遠較根據刑事法規起訴的恐懼更有遏阻作用。例如，阿拉巴馬州的刑事誹謗法規規定，對於「任何透過談論、書寫或印刷，不實而惡意地指控針對且關係到他人所負責職務涉及重罪，或其他有關道德操守之犯罪者，」可提起告訴，並得於判決有罪的情況下，處以五百元以下罰金與六個月以下有期徒刑。任何被控違反這項法規者，仍然享有一般刑事法上的保障，例如起訴的要件以及超過合理懷疑的證據等。但是在民事訴訟中，被告無法享有這些保障。本案中所判給的損害賠償 - 不需要任何有關實際金錢損失的證據 - 是阿拉巴馬州刑事法規所規定罰金上限的一千倍，也是謀叛法所規定上限的一百倍。而且由於民事訴訟中並沒有「一事不二罰」(double-jeopardy) 的限制，這並不是上訴人因為同一份出版品而可能面臨的唯一一項損害賠償判決。不管一家報社在經歷這些判決之後是否還能夠繼續維持下去，在那些可能發聲進行公開批評之人上方籠罩恐懼與威嚇的黑幕，已經是一個增修條文第一條的自由無法繼續生存之環境。很顯然地，阿拉巴馬州的民事誹謗法是「一個明顯較透過刑事法律對於受保障的自由造成更大傷害的法

規。」

該州的係爭法律並不因其允許真實抗辯而有所不同。在本案中，允許以誠實犯錯的言論作為抗辯，就跟我們在 *Smith v. California* 案 (361 U.S. 147,) 中所判決認為的，要判決書商販賣猥褻作品有罪必須能夠證明其具有犯罪故意 (guilty knowledge) 一樣重要。我們在該案中表示：

「因為如果該書商必須在不知道內容的情況下負擔刑事責任，他可能會將販賣的書籍侷限於他檢查過的部分；而如此一來，州將在限制猥褻品的同時也限制了憲法保障的散佈權。而且書商的負擔也將變成公眾的負擔，因為在限制他的同時，也限制了公眾接近閱讀。他的害怕面對刑事責任，將因此造成公眾無法接觸到那些州政府無法合憲地直接查禁的印刷作品。書商的這種迫於州政府而進行的自我事前檢查，將是一個影響到全體公眾的檢查制度，因此雖然是私下進行的，結果卻幾乎一樣致命。經由自我事前檢查 (self-censorship)，所有書籍 - 不管是猥褻的或非猥褻的 - 的散佈都將受到阻礙。

強迫批評公務行為之人保證其所宣稱之事實俱屬真實之規定 - 而且為達目的，以無限金額之

誹謗判決做為懲罰 - 造成一種類似的「自我事前檢查。」要求被告負擔舉證責任的真實抗辯之允許,並不意味著只有不實言論會被防止。即使是認為這項抗辯為適當保護措施的法官也承認,要舉出合法證據證明誹謗內容在所有事實細節上俱屬真實確有其困難。在這樣的規定下,原本可能對官方行為進行批評的人,會因為懷疑自己能否在法庭上證明所言為真,或因為害怕必須以證明為代價,因而即使他相信自己的言論為真,或甚至其言論確實為真,也不敢發表他的批評意見。他們會傾向於只發表那些「遠離不合法區域」(steer far wider of the unlawful zone)的言論。這項規定因此抑制了公共辯論的活力,並限制了公共辯論的多樣性。這樣的規定違反了憲法增修條文第一條與增修條文第十四條。

我們認為,憲法上的保障需要有一項聯邦法規禁止公務員對有關其職務之毀損名譽不實言論請求損害賠償,除非他能夠證明這些言論是出於「真實惡意」- 亦即,明知道該言論為不實,或因過於輕率疏忽而未注意到該言論之真偽。有一個經常被引用 - 包括一些州法院在內 - 的類似原則,出現在堪薩斯州的 Coleman v. MacLennan 案 (78 Kan. 711, 98 P.

281 (1908)) 中。身兼負責管理州立學校基金會的委員,正在尋求連任的該州檢察總長 (State Attorney General), 控告一家報社發行人在一篇涉及他在學校基金運作中相關公務行為的州政府情況報導中,涉嫌誹謗。被告以基本權作為答辯,而初審法官在原告的抗議下,仍然指示陪審團

「這一篇文章之所以被出版並流傳於選民間,只是單純基於提供被告相信為真的與公職候選人相關資訊之目的,也是為了讓這些選民能夠更明智地投下手中的選票,整件事情都是出於善意而完全沒有惡意,因此這篇文章是受到保障的,儘管文章中所涉及的主要事項實際上可能是不真實的,並有損於原告的人格;而且在這樣的案件中,原告應負擔舉證責任證明這篇文章的出版具有真實惡意。」

在回答一項特別詢問 (special question) 時,陪審團發現原告並未證明被告具有真實惡意,因此陪審團所交回的判決是站在被告這一方的。在上訴中,堪薩斯州最高法院 (Supreme Court of Kansas) 由 Burch 法官所主筆的判決意見,其理由如下:

「人民為了投票而討論候選人的品行與條件,是很自然的結果。由於這類討論對於國家與社會

非常重要,而且其所能產生的利益也非常巨大,它們跟私人行為被牽涉進來所造成的不方便之間並不是處於平衡關係,因此私人名譽的偶然傷害 - 儘管有時候這種傷害可能非常巨大 - 必須屈服於公共利益之下。由於公開報導具有如此重大的公共利益,而對於私人人格的傷害可能性卻很小,因此這類討論必須受到保障。」

該法院因而同意初審法院之指示為正確的法律陳述：

「本案的情況,在下面的限度內產生了一項權利:任何主張名譽因為通訊傳播而受損之人,必須證明對方具有真實惡意或該損害無法回復 (go remediless)。這項權利的範圍適用的對象非常廣泛,而且包括公眾關心的事務、公眾人物以及公職候選人。」

這樣一個批評公務行為的權利,可以跟公務員被私人控告誹謗時的保障相提並論。在 *Barr v. Matteo* 案 (360 U.S. 564, 575) 中,本院判決認定聯邦官員,在其職務「範圍之內」所為之發言,享有完全保障。各州均將這項豁免權賦予其最高層官員 - 儘管有些州對於次級官員作了不同的規定並限制了他們所得享有的保障。但是所有的州都主張除非能夠證明具有真實惡意,否則所有官員均受

保障。官員應受保障的理由是損害賠償訴訟的威脅將會「阻止大膽 (fearless)、活潑 (vigorous) 而有效率的政府政策之實施」而且「抑制所有公務員 - 除了最堅定的或最不負責任的人以外 - 無所畏懼地認真執行職務的熱情」。類似的考量也支持了公民批評政府的權利。就像官員的責任在於推行政務,人民的責任就是批評政府。誠如 Madison 所言,「所謂的檢查權是人民檢查政府,而不是政府檢查人民。」如果對於公務行為的批評,不能享有跟官員一樣的免責保障,將會造成公僕對於他們所服務的人民擁有一個不正當的優越權之結果。

我們的結論是這樣的權利為憲法增修條文第一條與第十四條所要求。

III

我們認為憲法限制了州在由公務員對批評其公務行為之人所提起的訴訟中判給損害賠償的權力。既然本案屬於此類訴訟,要求舉證真實惡意的原則即有其適用。雖然阿拉巴馬州的法律在懲罰性損害賠償中有要求證明真實惡意,但是在一般損害賠償中,惡意

是「被推定存在的」。這種推定違反了聯邦規定。「創設推定的權力並不能因此規避憲法的制約」；「在名譽損害上所要求的具有惡意，不能用推定的，而必須由原告加以舉證」。由於初審法官沒有指示陪審團區別一般性與懲罰性損害賠償，則陪審團的判決可能是兩者的其中之一。但是從陪審團交回來的一般判決中，無法看出究屬何者。因為有這樣的不確定性存在，原判決必須廢棄，而案件則發回重審。

由於被上訴人可能尋求一次新的審判，因此我們認為，基於司法裁判效率（effective judicial administration）的考量，我們有必要重新檢視現有的證據，以決定這些證據能否在憲法上支持被上訴人勝訴之判決。本院的職責不只在於闡述憲法原則；我們也必須在適當的案件中檢視證據，以確保那些原則會被合憲地適用。本案就是這樣的案件，特別是其主要問題點即在於是否逾越了「受到絕對保障之言論與得合法加以規範之言論間的界線」。如果有必要劃定那條線，我們的原則是「獨自檢視與爭點有關之陳述以及這些陳述所產生之各種情況，以觀察這些陳述是否具有受憲法增修條文第一條各項原則——同時為增修條文

第十四條的正當法律程序所規定——保障之性質。」我們必須「對全部的記錄進行獨立的檢查」，以向我們自己保證這個判決不會非法侵入言論自由領域。

經由適用這些標準，我們發現現有關於真實惡意之證據，缺乏憲法標準所要求的足夠明確性（convincing clarity），因此在適當的法治原則下，它無法合憲地支持被上訴人勝訴之判決。至於個人上訴人的部分，不需要太多的討論。即使假設他們確曾授權使用他們的姓名於廣告上，也沒有任何證據顯示他們明知或因過於輕率疏忽而忽略廣告中的不實陳述。因此這些對他們不利的判決無法獲得憲法上支持。

至於紐約時報的部分，我們的結論同樣認為，所有的事實並不足以構成真實惡意。紐約時報秘書的陳述認為除了封鎖的部分以外，他認為整個廣告「大體上正確」（substantially correct）這並沒有提供阿拉巴馬州最高法院之結論任何憲法上根據——該州最高法院認為那是一種「對廣告中不實陳述漫不經心的忽略，據此陪審團自然對於紐約時報的惡意（bad faith）留下深刻印象，而其惡意也能從該事實中推論得知。」這項陳述並未顯示在出版的時候具有惡

意；即使該廣告並非「大體上正確」

— 儘管被上訴人自己的證據顯示它是 — 其意見至少也是合理的，而且也沒有證據可以質疑證人確實抱持這樣的看法。儘管稍後在 Patterson 州長的要求下撤回，但紐約時報沒有在被上訴人要求時撤回廣告，從憲法上目的來看，同樣不是證明惡意的恰當證據。不管此一未能撤回的動作是否能成為這類證據，有兩個理由可以說明為什麼在本案中不行。首先，紐約時報的回信反映了其對於該廣告能否被合理地認為指涉到被上訴人一事表示出合理的懷疑。其次，該信件並非最終的拒絕，因為它請求對這一點提供解釋 — 一個被上訴人選擇忽略的請求。應州長之請而撤回廣告一事也無法提供所需的證據。有人可能會認為，未能撤回本身固然不能構成惡意的證據，但它可以藉由後來對另一當事人撤回，而回溯地變成惡意的證據。但是無論如何，那並不會發生在本案中，因為紐約時報秘書關於對被上訴人與州長的區別，作了很合理的解釋，而且該解釋的善意 (good faith) 並未受到質疑。

最後，有證據顯示紐約時報在刊登這則廣告之前，並未就其正確性與該報社自身檔案中相關的新聞報導進行比對。只是在檔案中有

相關的報導存在，並不構成時報公司「知道」該廣告內容不實，因為真實惡意所要求的心智狀態 (state of mind)，必須回到紐約時報公司內有權決定刊登該廣告的人身上來判斷。至於那些人未能盡到核對真相一事，根據本案記錄，那是因為他們知道廣告贊助者中有許多是社會知名人士，另外還有一封來自他們所認識素有擔當的 A. Philip Randolph 之信函，保證所使用的這些姓名都是經過授權的。有證言指出，處理這則廣告的人看不出在紐約時報拒絕刊登涉及「人身攻擊」廣告的政策下，該則廣告有什麼理由讓它不被接受；在這個基礎上，他們的未能拒絕該則廣告並非不合理。我們認為不利於紐約時報的證據，最多只能證明他們在未能發現錯誤陳述一事上具有過失，但是基本上並不足以證明在裁決真實惡意時所必要的「過於輕率疏忽」。

我們也認為這些證據在另一方面具有憲法上缺失：它並不能支持陪審團認定該所謂誹謗性言論是「針對且關係到」被上訴人。被上訴人依賴廣告內的文字以及六位證人的證詞來建立該廣告與他自己之間的關連性。因此，在他向本院所提出的訴狀中，他表示：

「從廣告的內容來看，很清楚

的它就是在指涉身為警察局長的被上訴人。此外，陪審團曾經聽取過下列證人的證詞：一位報社編輯；一位不動產與保險商；一家男性服飾店的業務經理；一位食品設備商；一位加油站經營者；以及一家被上訴人之前曾經工作過的貨運公司老闆。每一位證人都表示他將廣告中的陳述與被上訴人聯想在一起。

不管從姓名或官職來看，廣告中完全沒有提及被上訴人。部分被認為構成誹謗的陳述——關於餐廳被封鎖、金恩博士的家遭到炸彈攻擊之指控、他自己被攻擊以及以偽證罪對付金恩博士等等的指控——甚至與警察無關；儘管在被上訴人的論辯中巧妙地將這層意義附加到「他們」(they)這個字上，但很清楚的這些陳述無法被合理地解讀為指控被上訴人涉入討論中的這些行動。被上訴人主要是根據兩段與警察或警察職務有關的陳述來證明該廣告指涉到他：分別是在州議會大廈前階梯的示威活動之後，「大批警察包圍了阿拉巴馬州立學院校園，」以及金恩博士曾經「遭到七次逮捕。」這些陳述的不實之處在於警方只有「部署於附近」，而未曾真正「包圍」校園，且其部署也與州政府前

的示威活動無關，以及金恩博士只有被逮捕過四次。認為這些真相與被指稱的內容之間的差異足以造成被上訴人名譽損害之判決，本身就可能造成憲法上的問題，但是我們還無須考慮至此。雖然這些陳述可能被認為指涉到警方，但是從那些文字的字面來看，它們連拐彎抹角地指涉當事人個人都稱不上。因此，支持被上訴人所宣稱的「指涉」(reference)，必須從被上訴人證人的證詞中尋求。但是，在被上訴人的證人中，沒有人提到任何根據可以讓人相信被上訴人本人確實僅僅因為他是警察部門的負責人，應對警方行為負責，即成為廣告中所攻擊的對象；至於有些證人認為被上訴人被指控命令或同意警方的行動或親自涉入其他方面，這個看法並不是來自廣告中的任何陳述，也不是來自任何被上訴人確實曾經如此介入的證據，而完全只是毫無根據的臆測，他們只因為被上訴人的職位，即認為他一定涉入過這些事情。在阿拉巴馬州最高法院時，已經清楚顯示其所根據的只有根據被上訴人官職這項事實。該院在判定初審法院「在駁回[時報公司]關於誹謗事項並未針對且關係到[原告]之抗辯上並無錯誤」時，係根據下述論點：

「我們認為像警察或消防隊

等市府執法人員是接受市府執政團隊控制與指揮的,更具體而言是在特定首長的控制指揮下,這對一般人而言只是普通的常識。在衡量這些團隊的表現或缺點時,讚美或批評總是歸屬於全權負責這個團隊的官員。」

這項論點中含有令批評政府行為者不安的暗示。基於充分的理由 (For good reason),「在這個國家裡沒有任何一個終審法院 (court of last resort) 曾經判決認定,或暗示在美國法律體系中會允許控告誹謗政府」。前述論點則透過下列方式規避這項阻礙:將對政府的批評 - 無論看起來多麼與個人無關 - 轉化為對個人的批評,因而對於組成政府的個人構成潛在的誹謗 (potential libel)。法律沒有所謂的煉金術 (alchemy),州政府不能夠創造出一個在其他情況下會被拒絕的對於出版品之訴因 (cause of action),例如被上訴人稱該廣告「不僅指涉到我,也指涉到其他首長以及整個社會」。由於會提高善意批評政府卻受到處罰的可能性,阿拉巴馬州法院所依據的論點侵犯了憲法所保護的言論自由核心領域。我們判決認定的論點無法被合憲地用於確證一個原本只針對政府施政而無關個人之攻擊,是對於負責那些施政的

官員之誹謗。既然在本案中無法依據此一論點,而且又沒有其他證據能夠將這些陳述與被上訴人連結起來,則顯然沒有足夠的證據可以支持認定這些陳述指涉到被上訴人。

阿拉巴馬州最高法院判決應予廢棄,發回原法院依據本判決意旨更行審理。

原判決廢棄,發回原法院更行審理。

大法官 Black 主筆,大法官 Douglas 參與之協同意見書

本席同意廢棄此一判決紐約時報與四名個人被告五十萬美元的判決。在廢棄原判決的理由中,本院認為「憲法限制了州在由公務員對批評其公務行為之人所提起的訴訟中判給損害賠償之權力」。本席投票同意廢棄原判決的理由在於,我相信憲法增修條文第一條與第十四條不是只有「限制」州判給對「批評公務行為者提起訴訟之公務員」損害賠償的權力,而是完全禁止州行使這樣的權力。本院接著認為如果這些批評的「真實惡意」可以被證明的話,州可以判決批評者負損害賠償責任。但是即使依照本院之定義,「惡意」一詞仍是一個不易理解、抽象的概念,既難以證明,也難以反駁。要求必須

證明具有惡意，所能提供的頂多只是能夠帶點批判性地討論公共事務之細微保護，根本不符合增修條文第一條中堅決保護之標準。因此，不同於本院多數意見，本席投票贊成全面廢棄（reverse exclusively）原判決，理由是時報公司與個人被告等享有絕對、無條件的憲法上權利，可以在紐約時報的廣告中刊登他們對於蒙哥馬利當局及其官員的批評。本席投票贊成廢棄原判決的根據，並不是因為未能證明這些個人被告有在廣告上簽名或他們對於警察部門的批評其實是針對當時擔任 Montgomery 郡警察局長因而對警方行動負有監督之責的 Sullivan；從本案目的以觀，本席認為這些事情均業經證明。本席廢棄原判決的理由也不是因為它是五十萬美元的判決——一個高額判決。如果阿拉巴馬州擁有憲法上權力可以利用民事誹謗法來課以批評公務員執行職務之方式或未能執行職務之媒體損害賠償的話，本席想聯邦憲法上應該沒有任何規定明示或暗示禁止州決定損害賠償數額。

但是，五十萬美元的陪審團評決確實提供了一個明顯的例證，顯示州的誹謗法威脅到那些勇於刊登對於公共事務不受歡迎的看

法，或有足夠勇氣批評公務員行為的美國媒體之生存。本案的事實背景更加強了該項威脅的急迫性與規模。由於許多人——甚至包括一些公務員——為了致力於延續由州政府所推動的在公立學校與其他公共場所進行種族隔離，完全無視於本院業已在數度判決主張州政府這樣的措施為憲法增修條文第十四條所禁止，結果引發了我國最尖銳而高度情緒化的議題之一。蒙哥馬利是一個普遍敵視廢除種族隔離的地方之一。這種敵視態度有時候會被擴大到對支持廢除隔離政策的人身上，特別是對所謂的「外來煽動者」（outside agitators），紐約時報因為是在紐約出刊的報紙，所以正好符合這個詞彙的稱呼。證據中不足以顯示 Sullivan 警長受到任何具體損害，這表示這種敵視的感覺，對於解釋此一五十萬美元陪審團評決而言，至少與評估損害賠償數額一樣重要。從現實的角度來看，本案記錄顯示 Sullivan 警長的政治、社會、財務地位，非但沒有受到損害，反而因為紐約時報的報導而增強。此外，針對紐約時報的同一篇廣告，已經有另一位警長獲得第二個五十萬美元的誹謗判決。在該案中，陪審團對於原告請求數額再度如數判給。我們沒有理由相信不會

再有更多這類鉅額判決正等著時報公司或其他可能敢於批評公務員的報紙或廣播業者。事實上，我們眼前的訴狀顯示，在阿拉巴馬州，目前還有十一件由地方與州政府官員對時報公司所提起的誹謗訴訟正在進行中，其求償金額合計達五百六十萬美元，另外還有五件針對哥倫比亞廣播公司(Columbia Broadcasting System)的此類訴訟，求償金額合計一百七十萬美元。此外，這種騷擾或懲罰新聞業者的手段 - 既然已經被證明是可行的 - 絕對不會只限於種族議題的案件；它也可以被用在那些公眾情緒可以輕易讓地方報紙跟外州報紙成為誹謗判決對象的領域中。

本席以為，聯邦憲法對於此一新聞媒體所面臨的重大危險，只有一種處理方式能夠避免出版自由遭到毀滅 - 即賦予新聞業者對於公務員執行公務之批評絕對豁免權。其他的方法 - 例如本院多數意見所採取者 - 在本席看來都是不夠的。本案記錄中當然不會顯示(indicate)，其他不同的判決會因為本院指責陪審團的「惡意」、「真相」、「善意動機」、「合理目的」(justifiable ends)或其他在理論上可以保護媒體的法律詞彙，而被送到最高法院來。本案記

錄也不會顯示這些法條文字(legalistic words)將促使下級法院駁回或降低五十萬判決的數額。本席同意本院多數意見所認為的，憲法增修條文第十四條使得增修條文第一條得適用於各州。對本席而言，這意謂著自從憲法增修條文第十四條制定之後，州就跟聯邦政府一樣，不再有權利用民事誹謗法或任何其他法律，對公共事務之討論或公務員之批評課以損害賠償責任。本席以為，美國政府完全沒有權力這麼做。當憲法增修條文第一條被制定時，乃至於在那之後，這樣的看法就一直是被普遍接受的。國會方面從未嘗試通過任何民事誹謗法來挑戰這項觀點。雖然它曾經在一七九八年通過謀叛法(Sedition Act)，將批評聯邦官員或聯邦政府的行為視為犯罪 - 「謀叛性誹謗」(seditious libel)。但是誠如本院多數意見所正確指出者，該項法規最後不僅結局不光彩，而且大家一致同意，視其為一個完全不合理的，而且令人遺憾地違反憲法增修條文第一條的法規。既然增修條文第一條已經因為增修條文第十四條而適用於各州，各州即與聯邦政府一樣不再享有課處誹謗損害賠償之權。

本席認為，如果我們能夠主張憲法增修條文第一條至少賦予人

民及新聞媒體有自由批評官員與討論公共事務而免受處罰之權利，將能更忠實解釋憲法增修條文第一條之意涵。我們的國民選出了許多重要的官員；各州、各直轄市（municipalities）、各郡甚至各小鎮（precincts）也都一樣。這些官員就其執行公務之方式，應向人民負責。雖然本院曾經認為某些言論與文字，例如「猥褻言論」（obscenity），或「挑釁言論」（fighting words），不在憲法增修條文第一條所保障的言論範圍之列，但是對於討論公共事務與公務員之自由，從本院今日的立場來看，無疑是屬於憲法增修條文第一條所主要保護的自由討論範圍內之言論類型。對於此一討論公共事務權利之行使，不管是民事處罰或刑事誹謗判決，都會限制或完全關閉此一需求最殷的討論類型。本席懷疑，如果沒有處罰公開討論公共討論與公務員的誹謗訴訟，這個國家能否和平存續。但是本席更懷疑，如果人民可能因為批評其政府、施政或官員而遭受身體上或經濟上的處罰，一個國家能否自由存續。「因為當公務人員想盡辦法推卸他們對於選民責任時，即等於宣告代議民主（representative democracy）之終結；而無論何時，只要選民對於任何公共事務或建

議、執行該事務者意見之發言、書寫或出版可以被用任何方式限制的話，就是發生了這樣的事情。」我認為憲法增修條文第一條的最基本保障，就是讓人民擁有一個可以對公共事務表達任何意見的絕對權利。

對於本院多數意見未能支持這項確保我們的新聞自由免於毀滅所不可缺的權利，本席深表遺憾。

大法官 **Goldberg** 主筆，大法官 **Douglas** 連署之部分協同意見書

本院多數意見今日宣佈了一個憲法上的標準，禁止「公務員因為與其職務行為有關之毀損名譽不實言論而取得損害賠償，除非他能夠證明該陳述係基於『真實惡意』 - 亦即，明知其不實或因過於輕率疏忽而未注意其真實與否」。本院因此判決憲法賦予公民與報紙一項「憲法上權利」，對於涉及政府官員公務行為之非惡意不實言論，得免受處罰。然而，令人印象深刻的歷史發展以及本院過去所形成的判決先例均使本席更加確信，憲法對於公民與新聞媒體行使其公共批評權時所提供的保障，遠大於本院所宣示的標準。

本席認為，聯邦憲法增修條文第一條與第十四條賦予公民與新

聞媒體一個絕對無條件的權利可以批評公務行為 - 儘管過度或濫用批評可能會造成傷害。美國人能夠對公務員以及公共事務「說出個人想法」此一深具價值的權利，需要「能夠賴以維生的呼吸空間」。這項權利不能取決於陪審團對於公民或新聞媒體動機的判斷。我們的憲法理論認為，對於公共事務，每位公民都可以說出他的想法，每一份報紙都可以表達它的觀點，而不會因為政府當局認為其所說的或所寫的是不明智的、不公平的、不實的或惡意的，即被禁止發言或出版。在民主社會中，任何代表人民在行政、立法或司法部門工作的人都應該預期，他的公務行為將會受到評論與批評。根據本席看法，法院不能夠因為公務員以誹謗名義為由，而禁止或限制這類批評。

我們已經承認，「在美國法律體系中沒有允許控告誹謗政府之餘地」。對此本席完全同意。但是，政府不是一個抽象觀念而已；它是由個人所組成 - 由對被統治者負責的統治者所組成。在一個人民可以透過選舉自由決定政權輪替的民主社會中，任何批評政府措施的言論都必然「針對且關係到」統治者，而任何關於統治者公務行為的批評也必然「針對且關係到」政

府。如果要讓憲法中沒有對政府誹謗存在的餘地此項原則具有真正的意義，則同樣不能讓對統治者公務行為之誹謗在憲法中有立足之地。

我們必須承認，我們正在書寫新的歷史。誠如本院多數意見所指出，雖然過去「本院曾表示過憲法並不保護誹謗性言論 (libelous publications) 但那些案件中，沒有一件支持使用誹謗法來處罰對公務員職務行為之批評。」因此，我們應該特別小心，妥適地保護憲法增修條文第一條所賦予的自由權。有人也許會極力主張蓄意或惡意的不實陳述不配擁有自由言論的價值。但是這樣的看法，並未確實回應本案中的真正爭點，亦即：在一個允許以陪審團對言論者心智狀態之評估為基礎而課處損害賠償的規則下，眾人所同意的受憲法保障之言論自由，是否能受到有效的保護。如果個別的公民可能因為強烈的措辭遭陪審團認定其言論不實且具有動機上的惡意，而須負損害賠償責任，則無疑將抑制各種公共辯論與主張。而如果報紙會因為刊登關於公共議題的廣告而有誹謗之風險，則同樣地少數團體 (minority groups) 要刊登他們對公共事務之觀點並尋求支持其理想的可能性，也將大幅降低。本院多數意見在最後結論的地方闡

明了阿拉巴馬州誹謗法對於憲法增修條文第一條的自由權在種族關係領域中所具有的寒蟬效應（chilling effect）。美國先民並不願意——吾人亦然——輕易冒險讓「在他們的政權下傷害並鎮壓人民，而且導致人民的不滿與抱怨的那些人，」也被允許「利用訴訟作為新的鎮壓與起訴之基礎」。如果真的對於公務行為之批判性——儘管是錯誤的或具惡意的——評論課以誹謗責任，將確實導致「被統治者絕不可以批評其統治者此一過時的原理」復生。

歷史經驗告訴我們，鎮壓會導致仇恨，而「仇恨會對穩定的政府體制造成威脅」。我們應該時時謹記首席大法官 Hughes 於 *De Jonge v. Oregon*, 299 U.S. 353, 365 的睿智建言：

「為了讓政府能夠回應人民的意願（will），同時在必要時可以應由和平手段達成改革，首要之務是必須確保言論自由、出版自由以及集會自由等憲法上權利不受侵犯，以維護自由公共討論之機會。此間不僅擁有共和制度之保護機制，亦為立憲政體基礎之所在。」

這並不意味著憲法也保障針對公務員私人行為或一般公民的毀損名譽言論。出版與言論自由確保政府會對人民的意願有所回

應，而且改革可以經由和平手段達成。在一個自我統治（self-governing）的社會中，純屬私人性質的名譽損害與政治目的幾乎完全沒有關連。對於私人名譽損害課以損害賠償責任並不會限制公共的言論自由或憲法增修條文第一條所保障之其他自由。當然，這不能被理解為「在涉及公務員或公共事務時——憲法增修條文第一條的主要功能就是確保人民有足夠的機會決定並解決公共議題。而是，當涉及公共事務時，其相關疑慮應該經由支持言論自由——而非反對言論自由——的方式來解決。」

在許多州（jurisdictions），立法者、法官以及行政官員就其執行公務範圍內所生的誹謗性言論，均享有絕對的免責權。Learned Hand 法官出色地總結了構成這項原則的政策考量：

「一個官員如果有利用權勢，或完全出於與公共目的無關的個人動機，而將其不滿發洩在他人身上這類實際上已經構成犯罪的行為時，他不應該被免除因此而造成的傷害之責任，似乎是理所當然之事。而且，如果在實踐上這類訴訟有可能構成犯罪，則否定其損害賠償也是十分詭異之事。這樣做的正當化理由在於，除非案件經過審

判,否則我們無從得知其請求是否確有憑據,而讓所有的官員 – 無辜的與有罪的 – 都必需承擔審判負擔以及審判結果所可能導致的危險,將會抑制所有公務員 – 除了最堅定的或最不負責任的人以外 – 無所畏懼地認真執行職務的熱情。公共利益常常需要採取一些事後被認為是錯誤的行為,而從這些行為的表面上來看,官員在事後可能會發現他很難圓滿地向陪審團解釋他的善意。事實上一定會有一些處罰怠忽職守公務員的方式;但是跟讓這些誠實犯錯的人去面對任何因為他們的錯誤而受到損害的人所提起的訴訟相比,那完全是另外一回事。就像一般常見的情形,問題的解答就是,在兩種選擇都無法避免的惡果中,尋找出一個平衡點。在本案的情況下,我們最後認為較好的作法是不去矯正不誠實的官員所造成的錯誤,而不要讓那些有心盡責的人處在隨時擔心受到報復的陰影之下。」

「事實上,在法院的一些判決中總會對官員行為所享有的免責權施加一項限制,即其行為必需是在其權限範圍內;而且也主張官員的權限 – 既然他們只為了公共目的而存在 – 並未包括不以公共利益為其目的之情形,因此不正直地行使其權限,必然會超出限

度。然而,在稍經反省後我們會發現如果沒有廢除整個原則,那樣的說法根本就不具有限制的意義。當我們說公務員必須在其權限範圍內行動時,其意義就相當於,當他基於在他看來是為了自己的目的,而利用其權限時,其理由必須能夠正當化其行動。」

如果政府官員應該享有誹謗訴訟之豁免權,以免打擊其服務公共目的的熱忱,並抑制「大膽、活潑而有效率的政府政策之實施,」*Barr v. Matteo, supra, at 571*,則公民與新聞媒體對於公務行為的批評,也應該同樣的享有誹謗訴訟的豁免權。這樣他們作為公民的熱情才不會被打擊,而且他們才能夠自由地「稱讚或批評公務員執行職務 – 從最細微到最重大的事 – 的方式。」如果可以因為政治上的批評 (political criticism) 傷害了公務員的名譽,而對之課以誹謗責任,則任何具批判性的公民,除了無力地對於政府或其官員歌功頌德外,完全沒有安全發表任何意見的餘地。掌握政權的政府官員對於批評的反應,如果不是積極予以回應,而是求助於友善的陪審團以阻止對其公務行為之批評,則新聞媒體與公民對於由現任官員代表現任政府所採取的行為之種種有力批評,很快就會屈服於沈默之下。

憲法提供公民與新聞媒體批評政府行為的絕對權利這項結論，並未因此讓公務員對於毫無事實根據的意見與蓄意的不實陳述，完全沒有反擊的能力。

「在我們的政府體制下，可供揭露這些事情的武器，是交互辯論（counterargument）與教育，而非限制言論自由」。公務員擁有與絕大多數市民一樣的——即使沒有大於——接近使用廣播媒體權利。無論如何，儘管可能會有某些過度或濫權的行為無法得到彌補，但是我們必須承認，「這

個國家的人民根據歷史的經驗，制定法律認為，儘管有過度與濫用的可能性，長遠觀之，[某些]自由還是一個民主國家公民要擁有明智的意見與正確的行為所必備的要件」。就像大法官 Brandeis 所正確觀察到的，「陽光就是最有效的消毒劑。」

基於這些理由，本席堅信憲法賦予公民與新聞媒體批評政府行為的絕對自由。準此，其必然的結果是，在如本案所有人均同意所謂誹謗陳述涉及公務行為之情況下，誹謗判決無法得到憲法支持。