

26. City Council v. Taxpayers for Vincent

466 U.S. 789 (1984)

李念祖 節譯

判 決 要 旨

1. 法律本身對可能損及訴訟當事人以外第三人受憲法增修條文第一條保障之權利須存有真實之危險時，則因其規範之涵蓋過度廣泛，始受合憲性之挑戰。
(There must be a realistic danger that a statute itself will significantly compromise recognized First Amendment, U.S. Constitution protections of parties not before the court for it to be facially challenged on overbreadth grounds.)
2. 政府法令如係於憲法權限內所訂定，其目的如係為促進重大政府利益，且此項政府利益無關於自由言論之箝制，而對憲法所保障自由之附隨限制並未超越促進政府利益所必要之程度，足以認為係正當。
(A government regulation is sufficiently justified if it is within the constitutional power of the government; if it furthers an important or substantial governmental interest; if the governmental interest is unrelated to the suppression of free expression; and if the incidental restriction on alleged First Amendment, U.S. Constitution freedoms is no greater than is essential to the furtherance of that interest.)
3. 城市企圖改善市容訂定法規，就表意自由有所限制，對意見表示之時間、地點或方式為合理規範，若其係為達成公益而量身裁製者，自應認為正當，與憲法保障言論自由之意旨無違。
(The incidental restriction on expression which results from a city's

attempt to eliminate visual clutter is considered justified as a reasonable regulation of the time, place, or manner of expression if it is narrowly tailored to serve that interest.)

4. 憲法並不保障人民對公產有接近權。此種公產接近權之存在否及如何評估就該項接近設限，自因公產之性質而有異。

(The First Amendment, U.S. Constitution does not guarantee access to government property simply because it is owned or controlled by the government. Rather, the existence of a right of access to public property and the standard by which limitations upon such a right must be evaluated differ depending on the character of the property at issue.)

5. 祇要法令對言論之規範適當合理，並非僅因政府官員反對表意者之觀點而箝制言論，非屬公共論壇之公產自得由州政府為其所欲達成傳播性或其他之目的予以保留。

(Public property which is not by tradition or designation a forum for public communication may be reserved by the state for its intended purposes, communicative or otherwise, as long as the regulation on speech is reasonable and not an effort to suppress expression merely because public officials oppose the speaker's view.)

關 鍵 詞

aesthetic (市容、美學的); visual clutter (視覺侵擾); public property (公共財產); overbreadth (限制過廣); handbill (傳單); street (街道); expressive activity (表意活動); traffic (交通); medium (媒介); message (資訊); billboard (告示板)

(本案判決由大法官 Thurgood Marshall 主筆撰寫)

事 實

1979 年 3 月，R. Vincent 為

L.A. 市議員候選人。一群支持者，以「支援 Vincent 之納稅人」(簡稱「納稅人」) 名義與從事政治標

誌服務的候選人戶外圖象服務公司（簡稱「COGS」）簽約，由其製作與張掛載有 Vincent 大名的標語。COGS 製作了 15 吋寬 44 吋長的紙板標語，將之懸吊在不同地點之公共管線的桿柱繩纜上，並將紙板尾端定著於桿柱。標語上寫著「Roland Vincent - 市議會」。市府街道維護局人員依據 L.A. 市法第 28.04 節規定，定期移除該法規定範圍所及之公共管線桿柱或類似設施上的所有張掛物，包括 COGS 標語在內。在 1979 年 3 月 1 日至 7 日一週內從公共財產上移除的 1207 件標誌中，有 48 件為 Vincent 的標語。其他的標誌絕大多數看來是商業標語。1979 年 3 月，納稅人及 COGS 於聯邦地方法院起訴，以 L.A. 市、市府街道維護局局長以及市議會議員為被告，請求法院禁止被告執行該項法令，並給付懲罰性損害賠償。進入證據開示程式時，兩造均請求法院逕就法律責任問題做成裁判。地方法院接受雙方認可之事實，判認是項法令合憲。原告向聯邦第九巡迴法院提起上訴，上訴法院認為系爭法令一望即知為違憲。被告則上訴至聯邦最高法院。

判 決

上訴法院原判決撤銷廢棄，發回更審。

理 由

Los Angeles 市法第 28.04 節規定禁止在公共財產上張掛標誌。本案系爭問題為此項禁令是否侵犯被上訴人依憲法增修第一條保障的言論自由。地方法院的事實認定非在解決事實上的爭執；法院只是將卷內兩造看來不爭的事實主張加以整理。地院認定的事實是，移除違反系爭法令的標語傳單，主要是市府街道維護局街道稽查組的責任。法院發現違法張掛的標語，政治性與非政治性的都有，均未因其內容為何而同遭移除。

地方法院先解釋市府都市區域使用限制規畫的立法目的，並以為系爭 28.04 節規定符合該等立法目的，之後進一步認定非法張掛的標語中，多數「構成髒亂與視覺妨礙」。地方法院特別指出懸掛在公共管線桿柱繩纜上的 COGS 標語，「多少增加視覺妨礙，勢將高度鼓勵人們在其他未經授權以及不雅觀的地方張掛標語。」

而且，地方法院認定在公共管線桿柱上張掛標語形成一種潛在的安全威脅，構成第 28.04 節規定

的其他行徑，「遮擋視線並且也造成交通危險。」最後，地方法院的結論是標語禁制規定並不妨礙納稅人或 COGS 在公共街道或其他公共場所行使言論自由。他們仍可自由地舉牌示威與遊行、散發傳單、攜帶標語、在他們的車內或經產權主同意的私有財產上，張掛標語或傳單。

總結其法律分析，地方法院將「減除髒亂與視覺障礙」視為追求市容美化「正當迫切」的審美與經濟上利益。此等利益，與保障攀爬公共管線桿柱人員的安全利益，還有排除交通危險的利益合計，足夠支援標誌禁令構成影響表意時間、地點及方法的合理管制。

上訴法院並不質疑地方法院對於事實的認定，但不接受其法律上的結論。上訴法院的推論以為，系爭法令應被假設為違憲，因為此中涉及憲法增修第一條的重大利益。它發現 L.A.市提出三項支援是項法令的正當理由，但其結論是無一夠稱正當。上訴法院認為該市未能成功舉證，該市主張防止視覺髒亂的審美法益確屬堅實，因為該市並未證明它在全面努力消除工商業區域裡其他不利環境美觀的因素。該市減少交通危險的法益不被接受，則是因為准許在系爭法令所及之公共財物上張掛標語，顯然

不會造成實質的交通問題。最後，上訴法院固然知道完全禁止在特定公物，例如防火栓或交通號誌上張掛標語，屬於防阻妨礙公物合法利用的正當手段，規範標語的尺寸、型式以及結構或是將之移除，均為合理的方法，但仍做成結論認定，該市全面禁止張掛的規定缺乏正當性。

該市上訴本院，質疑上訴法院對於第 28.04 節規定一望即知為違憲的判決。納稅人及 COGS 支援該項判決，並且主張，系爭法令適用於其懸掛於公用設施桿柱繩纜上的政治競選標語，係屬適用違憲。一項法律或命令，有兩種不同的情形會被認為「一望即知」為無效，或者因為其無論如何適用皆構成違憲；或者因為其規範受保障行為的範圍太過廣泛以致於違憲地「規範過廣」。我們應先分析主張系爭法令「一望即知」的質疑，再討論其適用於被上訴人的部分。

I

初期本院認為州法「一望即知」為違憲的案例，並未脫離當事人只有資格主張自己憲法權利的基本原則。在 *Stromburg v. California*, 283 U.S. 259 (1931) 及 *Lovell v. Griffin*, 303 U.S. 444 (1938) 兩案

中，系爭法律適用於被告之行為係屬違憲，但也構成一望即知為違憲，因為執行系爭法律顯然產生箝制思想而難被接受的危險。在這樣的案例中，宣告系爭法令一望即知為無效，意在揭示相關法律無從合憲適用的結論。此種判決宣告整體法律違憲，但並未就一般原則創造例外，合乎憲法要求的裁判，必須審查針對本案當事人舉止所為的法律適用。

然而，之後本院曾經承認基本原則有項例外：法律規定極度廣泛以致禁制了第三人受到憲法保障的言論。此一「禁制過廣」的理論發源於 *Thornbill v. Alabama*, 130 U.S. 88 (1940)。該案中本院認定某些內容過於寬廣的法律一旦存在，可對言論自由形成嚇阻效果以致它們可被本身行為不受保障者挑戰。本院曾一再判認此種法律可被質疑為一望即知違憲，即使更經仔細草擬的法律可以合憲地適用於涉案當事人的案情時亦然。此項基本原則的例外，乃是基於「一種司法的預測或假設，相關法律只要存在就可形成法院以外之人不敢發表憲法所保障的言論或思想」參閱 *Broadrick v. Oklahoma*, 413 U.S. 601, 612 (1975)。

發展「過於廣泛」理論的過程中，本院相當注意此項理論本身可

能涵蓋過廣的危險，形成當事人適格原則的例外可能反噬原則本身。為了決定「過於廣泛」的例外是否適用於個案，我們會評估相關法律的存在即足禁制言論自由的可能性。

「有時出現一種狀況，法律的效果或是對效果的預測，不足以形成確信，宣告法律一望即知為無效，進而禁止某州執行該項法律以限制該州有權規範的行為。換言之，特別是涉及行為而非單純涉及言論時，我們深信，認定某項法律過於廣泛不但要符合實際，而且純從該項法律正當的規範範圍判斷，也必須實質上確實過於廣泛。」參閱 *Broadrick v. Oklahoma*, 413 U.S. at 615。

「實質上過於廣泛」的概念，尚未達到可以歸納出確切定義的程度。但是，甚為明顯的是，一個人可以想像出某種法律適用不能見容於憲法的事實，並不足以使得該法受制於規範過廣的挑戰。相對地，「實質過廣」的要件恰恰源自於規範過廣之例外所以正當的基本理由-避免無效的法律禁止法院外第三人之言論自由。

實質過廣的要件，直接從此一理論的目的及本質中衍生而出。當一項包羅至廣的法規，或是一項漫無邊際的法規，可能一再地讓許多

人在表達意見上噤若寒蟬時，減低此項法規涵蓋的範圍，當然就會減少其威脅言論的程度。

簡言之，一定要有真正的危險存在，亦即一項法律會嚴重地折損訴訟當事人以外第三人的憲法增修第一條權利，才能主張它是一望即知過度廣泛而違憲。

上訴法院認為系爭法令禁不起規範過廣的質疑，是因為它在交通問題上反應「過度」，並非防止妨礙公共財產正當使用的最小限制。此一結論應從此項法令對於第三人產生何種效應加以評估，而非基於此項法令對於訴訟當事人發生具體不利影響的顧慮。但是，本案不是認定一望即知規範過廣的適當案例，因為我們在卷證中看不出任何跡象：系爭法令會對任何第三人的言論產生與對納稅人及 COGS 不同的影響。

納稅人及 COGS 都會同意，類似系爭法令禁止在公有財物上張貼標語的規定，是完全合理的。因此，他們並非爭執該市有權力禁止在人行道、穿越道、檔車道、燈柱、消防栓或救生設備上黏貼傳單。他們對於公共設施桿柱的立場並不十分明確，但是確實主張，在競選期間禁止他們將標語版固定在支撐設施桿柱的水平繩纜上是違憲的。簡言之，他們並未指明，

認為此項法令規範過廣而違憲，與主張此一法規適用於他們的政治標語為違憲，有何不同。具體地說，納稅人與 COGS 未能提出證據，此一法令會適用在比他們在繩纜上的標語更值得受到憲法增修第一條保障的舉止。事實上，卷證資料顯示，違反此項法令的標語張貼的方式，足以增加 COGS 想要迴避的安全或交通問題。準此，從卷載資料已可看出，如果此一法令可以有效地適用於 COGS，它也可適用於所有，如非全部的話，法院外第三人的標語。被上訴人完全不能證明真正的危險存在，此項法令會嚴重的斷傷訴訟外第三人之增修條文第一條權利。在本案中，因此並不適合採納限制過度的質疑。

納稅人與 COGS 確也提出一般性的論證，主張市府消除視覺障礙的法益，並未充分有力到可以限縮言論的程度。如果是項法益就是系爭法令唯一的追求，上開論證就可與 Stromberg 案與 Lovell 案中一望即知違憲的質疑相提並論。但如前所述，被上訴人認知到此項法令適用於各種交通法益所及的情況，也因此並不主張此項法令沒有合憲適用的可能。相對地，被上訴人主張他們的標語設置於僅僅涉及市容美觀法益的地方；抑有進者，他們主張他們懂得如何避免

「其標語之設置會冒犯選民或引起支持者反感」，並且強調競選期間自由傳遞資訊特別重要。基於這些論證，被上訴人對系爭法令的質疑，基本上就是挑戰該項法令適用於本案事實時違憲。我們因此只就該命令適用於納稅人及 COGS 表意活動是否無效，加以論證。

II

系爭法令禁止被上訴人以特定的方法與公眾溝通，可能會減低他們在市區內傳遞資訊的數量。將系爭法令適用於被上訴人的表意活動，自然引發系爭法令縮限被上訴人憲法增修第一條「言論自由」的問題，被上訴人當然也具有挑戰系爭法令適用於其表意活動的當事人適格。「但是，所謂系爭法令發生增修第一條的問題，並非即謂該項法令違反增修條文第一條。」從本院最早關於言論自由的判決開始，就已清楚指出，為促進重要且正當州法益之必要，有時可以縮限言論。

有如 *Stromberg* 案與 *Lovell* 兩案顯示者，有些僭稱性的法益-例如打算鎮壓小黨或冷僻主張的支援力量，或是將某種觀點的主張排除於意見市場之外，明顯地缺乏正當性，可使系爭法令立刻被宣告為

無效。這些案例所衍生的一般性原則是，增修第一條禁止政府，以犧牲他種觀點來優待某些觀點或意見的方式管制言論。

此項一般性的原則在本案中不能適用。因為在該市制定及執行系爭法令的過程中，並無絲毫的偏見或箝制意見的作用存在。本案中也沒有人主張系爭法令是在設計鎮壓該市認為沒有水準的想法，或是因為本案當事人表達的觀點而將系爭法令適用於本案。系爭法令的內容是中立的-事實上它對於表意者的觀點完全保持沈默，而地方法院的事實認定顯示，該項法令適用於被上訴人的情形，與適用於其他案件時，並無差別。

在 *United States v. O'Brien*, 391 U.S. 367 (1968) 案中，本院立下審查類此觀點中立法令的一項基本架構：「一項政府管制法令具有足夠的正當性，如果它落在政府的憲法權限範圍之中；如果它是為了達成某種重要而實質的政府目的；如果該項政府目的與箝制自由言論無關；而且如果對於所謂增修第一條自由的偶發性限制並未超越促進該項目的所必需的程度。」

州可以行使警察權力以增進市容，是一項確定的原則。因此，在 *Berman v. Parker*, 348 U.S. 26, 32-33 (1954) 案中，談到議會移

除障礙房舍的權力時,本院注意到這些房舍可能是「一種腐朽的事物,一種會讓社區失去風韻的惡質影響,形成人們轉往他地的所在。」我們的結論是:「公共福祉的概念包羅廣泛,所代表的價值,是精神的,也是物理的,是美學的,也具有財產價值。」

在本案,納稅人及 COGS 並不爭執該市擁有憲法權力改善市容,也不爭執其追求之公共利益基本上與箝制言論無關。因此關鍵的討論在於,該項公共利益是否重要到足可證成系爭法令限制被上訴人言論的效果,以及此一效果是否並未逾越該市公共利益所需的程度。

III

在 *Kovacs v. Cooper*, 336 U.S. 77 (1949) 案中,本院拒絕接受市無權保護市民免於被迫接收足認構成公害的某些表意方法。在認定一項禁止使用宣傳車高聲喧囂的命令為合憲的案例中,本院判決州有實質的政策利益,保護州民免受不受歡迎的聲響侵擾。在 *Lehman v. City of Shaker Heights*, 418 U.S. 298 (1974), 本院支援市府禁止公車上的政治宣傳,認為市府有權保護非自願的觀眾,抵擋侵擾性的廣

告妨害市府維持「迅速、方便、愉快而便宜」公車的目標。這些案例顯示,市享有追求重要而本質上屬於市容美觀的政策法益,據以規範侵擾性的、令人不快的表意模式。

上引的 *Metromedia, Inc. v. San Diego* 案,涉及 San Diego 市禁止某些形式的戶外告示版。本院在該案中考量該市防免視覺障礙的法益,七位大法官得出明白的結論,此項法益足以支撐戶外告示板的禁令。White 大法官撰寫的多數意見,明白指出該市的市容法益實質上具有足夠的強度,提供該市正當理由,制定內容中立的禁令,不許使用告示板;San Diego 市維護市容觀瞻的政策法益,毫無疑問地構成實質正當的政府目的。

我們重申 *Metromedia* 案中多數的觀點。本案系爭法令所處理的問題 - 在公共財產上樹立標語,對 L.A. 市民累積產生視覺侵擾 - 構成該市有權禁止的一項重大實質惡害。「市府維持(或增進)都市生活品質的法益,必須給予高度重視」。

IV

我們再來看看,被上訴人所受表意上限制的範圍,有無實質上超過保障該市消除視覺障礙法益所

需的問題。該市為促進政策法益而對言論形成了偶然的限制，如果係為達成立法目的而量身裁衣者，就可正當地以之為合理的時間、地點、方法限制。地方法院認定系爭法令所禁止的標語，確實構成視覺侵擾與障礙。為了禁止這些標語，市僅僅是對症下藥，消除其欲解決的惡害來源。Metromedia 案中的多數意見說：「不問在那裡樹立或以什麼結構樹立告示板，均可依其性質認定其是否構成『市容傷害』，並不是憑空設想之言。」本案亦是如此。

以禁止隨意丟擲垃圾維護市容為由而將公共街道上散發的傳單看成垃圾，對市民散發傳單的言論自由而言，當然不足以構成預防性限制。在 *Schnider v. State*, 308 U.S. 147 (1939) 案中，本院判決禁止在街道上散發任何傳單的法令無效。本院解釋市可用處罰丟擲垃圾來維護市容，而避免縮限憲法保障的言論自由。納稅人主張他們有權支援 Vincent 競選，也就在憲法上享有在 L.A. 街道上散發競選文宣品的權利，以及在街道邊上的物體上張貼臨時標語而受到平等保障的權利。他們強調，其臨時標語雖然「多少增加」市容上的視覺侵擾，但是不比 *Schnider* 案中街道上傳單散落形成暫時的髒亂

或是清潔街道的負擔，更為嚴重；也同樣不能構成法令予以限制的理由。*Schnider* 案中的論點，在本案的情形並不適用。該案中，個別市民在街道上積極行使言論自由直接與其他資訊的可能接收者溝通，其行為只在表意者或傳單散發者留在現場時繼續進行。本案中，被上訴人樹立了成打的臨時標語，涵蓋整個區域，在被清除以前，都留在現場而無人管理。本院在 *Schnider* 中明白指出，增修第一條並不「禁止市制定法令限制在街道上濫為文字廣播的權力。限制此類行為並不縮限憲法保障的自由，因為此種行為與言論、書寫、印刷、散佈資訊或意見的自由無關。」簡單地說，「處罰在街上丟擲紙張的人」，並沒有憲法障礙。散發傳單的人，沒有將其傳單丟向天空散落各處，或是從高樓或飛機上向下投擲大量紙張的權利。

將此種行為形容為一種特別的溝通方法，並不能減少州將之視為公害行為的權力。*Schnider* 案中承認的權利，乃是將書面資料發給路過的人，由其決定接受或拒絕，之後予以保留或加以處分，甚或因任其掉落地面而受到處罰。在為公眾開放的街道上正常活動的人，「享有與他處一樣，以遵守合理秩序的方式表達其觀點的憲法權

利，此一權利包括使用傳單、文字以及語言傳遞意念的行為」。

然而，就被上訴人張掛的標語而言，乃是有體的媒介，其傳達資訊的方式對於景觀具有負面的影響。在 Schnider 案中，禁止丟棄垃圾的法律，可以解決實質的惡害而無須禁止表意的行為；同時該項預防性規範在實際適用時，無故地侵犯了個人與有興趣的聽眾直接溝通的權利。此處，實質的惡害是視覺障礙，不僅只為相關行為的副產品，而是由表意媒介本身所形成。與 Schnider 案不同的是，本案系爭法令，直接確切地針對該市有正當理由加以防制的實質惡害而為適用。系爭法令沒有限制為達成目的所不需限制的言論。

V

上訴法院採納的主張是，如果禁止不美標誌的禁令並非適用於一切同等不美的標誌（不問設在何處），即不能以維護市容做為理由。Metromedia 案認定，與此相似的一種主張乃是不能接受的同種類論證。該案中有人主張，市不能在允許正規廣告告示板的同時又以市容為理由禁止違規廣告，因為此兩種廣告一樣地不夠美觀。但本院的判決是，市可以得出合理的

結論，市容法益與其中一種廣告的法益平衡比較後應該讓步，與另一種廣告的法益平衡比較，則屬不然。同樣地，本案的市容法益具有足夠的效度除去公共財產上的標語，不因私有財產不在禁令範圍所及而受影響。產業主決定如何利用其財產的權利，為區別待遇提供正當理由。抑有進者，不將禁令延伸到所有的地點，維持了使用臨時標示從事溝通的可能性，私有財產主也會顧慮美觀，而將他們產業上的標語維持在合理的限度之內。即使某些視覺障礙仍會存在，局部而內容中立的禁令仍可提昇市容。

進一步說，沒有卷證資料顯示，被上訴人還在尋找設置標語的地點。被上訴人已經在鄰近私有財產上張掛了許多標語，減少被上訴人的標語，對於市所關切的市容法益而言，影響絕非微不足道。簡單地說，在卷證資料中毫無理由得出結論，認為禁止被上訴人的標語不能促進市的市容法益。

VI

憲法增修第一條雖然並未保證一個人在任何時間、任何地點以任何可以想像的方法與人溝通的權利，但若是表意行為的一項限制並未留下足夠的溝通模式空間，此

項限制可能是無效的。L.A.市的法令並不影響任何人在禁止張掛標語的公共財產所在地點，行使發表演論或是散發宣傳品的自由權利。就懸掛於公共財產上的標語比他種形式的言論具有優勢的程度而言，也沒有理由認為不能從其他的方法得到相同的優勢。相反地，地方法院的證據認定顯示，在L.A.還有廣泛的替代溝通方法可以使用。被上訴人在其書狀中，雖然對於政治標語的用處提出一些泛泛的主張，但是卷證中並無任何資料顯示，在公共財產上張掛政治標語具有獨特的價值或是構成重要的溝通模式，也未顯示被上訴人從事有效溝通的能力，因為持續增加的言論限制而受到威脅。

VII

被上訴人主張系爭法令所及的公共財產或者本身構成憲法增修第一條之下的「公共論壇」，也至少應得到與相關財產所在地點的「公共論壇」相同的尊重。「傳統的公共論壇財產在憲法增修第一條上占據了一個特殊的地位」，被上訴人乃認為他們張掛標語的行為，應該得到這樣的保護。

在 *Hague v. CIO*, 307 U.S. 496, 515-516 (1939) 案中，本院確認：

「不論街道與公園的產權誰屬，它們從有記憶之前就已信付給公眾使用，而且從不知道的時間起，被用做集會、市民交換意見以討論公共議題的場所。從古代開始，如此使用街道及公共場所的方法，乃是公民自由、特權、豁免及權利的構成部分。一位美國公民使用街道與公園對國家大事表達觀點的特權，可以為了公益而受規範；它並非絕對的，而是相對的，在行使權利的時候，必須顧及一般性的便利，而且契合正當秩序與公共安寧；但它絕不能以管制為藉口而被縮限與否認。」

被上訴人引據公共論壇的理論，並不恰當。他們未能指出，與公共街道及公園相當而被承認的傳統接近權利，就利用公共設施桿柱來表達言論的目的而言，同樣存在。清楚的是，「憲法增修第一條並不只因政府擁有或經營某些財產而保證接近該項財產的權利。」相對的，「接近公有財產的權利是否存在，以及依何種標準來衡量此種權利的限制，會因系爭財產的性質而異。」

路燈桿柱當然可以當作標語架子使用，但是僅以是項政府財產可以用做溝通器具的事實，不足以推導出憲法要求此種使用必須加以准許。傳統上，州可將不是也未

被指定為公共論壇的公共財產，保留為「只依其原有之用途而為使用，不論是否涉及溝通性質的用途，只要對於言論的限制合理，並非只因政府官員反對表意者的觀點而企圖箝制其言論即可」。我們分析系爭法令的正當目的，具有的觀點中立性，又有替代溝通管道充分存在，系爭法令依此尺度適用於被上訴人，即屬合憲。

VIII

最後，納稅人及 COGS 主張 L.A.市可以制定對其表意行為影響較為輕微的法令，允許其在某些種類的公共財產上張掛任何標語，或是於現行法令中規定各種具體的例外情形：讓標語刊載某類的訊息（如政治競選標語）、讓標語在特定期間（也許如政治選舉期間）內張掛、在特定地點（也許在鄰近私有財產上已有大量視覺障礙標語的地點）張掛、或讓合乎特定規格型態（如尺寸或顏色）的標語張掛。任何類似的例外，都可以找到加以支援的公共政策理由，但並不能因此即謂其為憲法的要求，我們甚至看不出來這些在建議中出現的例外是否合乎憲法的要求。譬如說，即使政治言論應該儘可能受到最完整的憲法保障，也有

很多其他的資訊交換活動要求同等的保障。主張「耶穌救贖」、「墮胎就是謀殺」、女人都有「選擇的自由」、或者是「酒是毒藥」的人，可能都主張憲法賦予其豁免於系爭法令之適用的權利，而與「Roland Vincent-市議會」標語的份量無殊。只為被上訴人的政治言論創造適用上的例外，卻不及於其他態樣的言論，恐有違憲歧視言論內容之虞。而且，強迫提供適用上的例外，可能招致大量的標語，不免影響系爭法令的效果，以致於完全挫傷其對抗視覺障礙物的目標。

對於該市全面禁止公物上的臨時標語提出適用例外的任何強制性要求，都必須建築在司法的認許之上；或者認定該市交通安全管制的政策法益很難或不能適用於應予例外的言論類型，或者認定市容法益不夠重要以致不能禁止這種言論類型。但是卷證資料並無足以質疑市容法益確實存在的理由，也難以相信某種特別重要的資訊傳遞方法，因為納稅人或 COGS 的表意行為模式而受到縮限。職是，我們接受該市的主張，該市有權決定市容法益需要掃除「視覺侵擾」，而具有正當理由來移除製造或增加是項視覺侵擾的標語。地方法院認定 COGS 標語增加了系爭法令所欲消除的麻煩問題，任其繼

續存在將會鼓勵他人張掛更多的標語，足為該項法令適用於被上訴人的案件提供正當理由。

如已在 Metromedia 案中確認者，如果市有足夠的道理相信告示板是交通障礙而且不夠美觀，「那麼是直接甚至唯一有效的方法來解決它們所製造的問題，顯然就是禁止它們」。依照相同的道理，臨時標語所引起的市容困擾問題，在該市的各個角落都該會存在，包括被上訴人張掛標語的地方在內。本案卷證中沒有足以反駁此項認定

的任何資料。相關的法益是心理上的，也是經濟上的。環境的狀況影響生活的品質，還有住宅區的商業區與財權價值。我們判定這些法益，根據卷證資料足夠重要，可以為內容中立、未遭偏頗執行的禁制提供正當理由，從而不許被上訴人在公共財產上張掛臨時標語。抑且，系爭法令的適用，就「公共議題應許毫無禁忌、活潑開放地從事論辯的原則，國家所曾給予的深重承諾」而言，並未形成不能接受的威脅。