

美國忠貞安全措施與公務人員免職之研究

楊日青

一九一三—一九六〇

(作者爲本校政治系專任教授)

摘要

美國政府中文官多數受「文官法」及「職位分類法」保障，依法不得無故免職，亦不得以政治考驗方式任免。唯自一次大戰後，爲維護國家安全，防止公務員勾通敵人，陰謀顛覆憲政體制，故歷任總統先後發佈「忠貞安全」命令，而國會亦曾通過保障國家安全之法律，授權機關首長對不忠者予以「即決免職」。

本文即在探討前述之「忠貞安全」法令有無違憲？是否有背美國立國精神？最高法院在公務員因忠貞問題引起之免職爭訟中持何態度？偏重個人自由權利？或着重國家安全之考慮？實施忠貞安全法令的利弊如何？學者專家有何意見？擬依時序先後，就威爾遜、羅斯福、杜魯門及艾森豪等四位總統任內，所訂頒之主要忠貞安全法令，及法院對忠貞問題所作之判例，加以分析研究，冀以了解史實真相，解答有關問題。

前言

美國自一八八三年由國會通過「文官法」(Civil Service Act)之後，常任文官之職位即受法律之保障，除非依照法定之原因與程序，否則不得無故免職，亦不得以政治考驗 (political test) 之方式決定常任文官之任免。後經一九三二年「職位分類法」(Classification Act) 之補充，至一九六七年時，政府機關中百分之九十以上之文官，其職位受「文官法」與「職位分類法」之保障。(註一)

但第一次世界大戰以來，由於國際情勢險惡，美國政府爲維護國家之安全，防止政府官員在冷戰或熱戰期間，勾通敵人，陰謀顛覆憲政體制，故威爾遜、杜魯門、艾森豪等總統均先後發佈「忠貞安全」(loyalty-security)命令，而國會亦通過種種保障國家安全之法律，分別授權機關首長對不忠「常任文官或雇員」(以下通稱其爲公務員)予以免職。類此旨在防止公務員受敵人滲透利用，以免危害國家安全的法律與命令，概稱之爲「忠貞安全」法令。在杜魯門之忠貞方案下，公務員因涉及忠貞安全問題而遭免職處分或拒予任用者達五百六十人，國防部、國務院、原子能委員會等「敏感」(Sensitive)機關予以免職者，尚不包括在內。(註二)至艾森豪總統時，他將妨害國家安全之原因，由顛覆犯罪行爲，擴及品性不良行爲，故在艾森豪就職爲總統的兩年半內，即有三千餘人因忠貞安全問題遭到免職，另有五千餘人因被列入不利於安全之名單而辭職。(註三)

美國爲當今強國，以民主自由爲其立國之基本精神，被公認爲具有高度民主政治水準之國家。但是美國政府爲保障國家之安全、民主政體之持續，對於可能危害民主憲政體制之政治組織與份子，尤其是擅於滲透顛覆的共黨，仍然加以頗嚴的限制，並特別實施忠貞安全方案，禁止共產黨員在政府機關任職。

然而此類忠貞安全法令有無違憲？其中禁止法西斯主義者及共產黨員在政府機關任職，是否有背政治參與平等及信仰自由等憲法原則？公務員之職位是否爲其憲法權利？是否未經「適當法律程序」或「司法審判」不得免職？最高法院在公務員因忠貞問題引起之免職爭訟中持何態度？偏重個人自由權利？抑着重國家安全之考慮？國會除制訂法律，規定官員之免職標準外，是否具有直接的免職懲處權？如果機關首長依法按簡易程序，將忠貞有嫌疑之屬員即刻免職，且法院亦確認其免職權之行使並無違法之處，但其結果不僅使被免職者失去政府機關之職位，且將使其生存權利亦遭受威脅；此種嚴重傷害有無補救之道？實施「忠貞安全」法令之利弊如何？學者專家有何意見？這些問題實有進一步研究之價值。

本文擬就自威爾遜總統以迄艾森豪總統約五十年期間，美國立法與行政機關所制訂與執行之「忠貞安全」法令，及法院在公務員因忠貞問題引起之免職爭訟中所作之判例爲研究之資料，依照時序先後分別加以研究分析，冀以瞭解史實真相，獲得上列數個問題的解答。至於艾森豪以後之忠貞安全措施引起的免職爭訟問題，將以另文探討。

一、威爾遜時代

一次大戰期間，俄國無產階級革命成功，建立了共產主義的蘇維埃聯邦共和國。此時美國的國際勞工聯盟 (International Workers of the World 又名 Wolbies) 在美國西北部地區發生數次大罷工，而蘇聯同情者亦在東岸各兵工廠舉行數次大罷工，這種情勢，使美國朝野首次警覺到「共產主義」之危險。同時，美國因五艘商船被德國潛艇擊沉，威爾遜總統於一九一七年四月二日親自到國會宣讀咨文，要求對德宣戰，指責德國為「自由的公敵」。四月六日，美國國會通過宣戰案後，正式對德宣戰。(註四) 威爾遜政府為保障國家安全，曾發佈了一連串與忠貞安全有關之法令。

(一) 行政之行動：在對德宣戰的前一日，文官委員會為防止法西斯獨裁主義者之破壞，以及共產極權主義者之滲透顛覆，曾於四月五日致函威爾遜總統，建議採取積極行動，以保衛國家之安全。函中有云：「本委員會認為，在國家危急之時，為保障公共利益，有責建議總統下達命令，將不忠於政府的人員，予以免職。」(註五)

威爾遜總統根據此項建議，乃於對德宣戰的次日，即一九一七年四月七日，發佈一項未經編號之機密行政命令，授權「各部會首長」，將「有害公益」(inimical to the public welfare) 之公務員免職，只要他認為，政府留任其人將「有害公共福利」。「此種免職，除將免職之理由作一機密案卷，以備文官委員會之調查外，無需特別程序。」(註六) 另一行政命令授權文官委員會，對申請公職者加以調查，如果認為其人之忠貞可疑，任命後可能危害公共利益，得取消其考試資格，或不予推薦。(註七) 由於上述兩個行政命令均未公佈，所以在第一次大戰期間，並未引起批評和爭訟。

(二) 國會之行動：一九一七年四月六日，美國對德宣戰之後，國內出現了反戰不安的狀況。及四月十一日俄國爆發共產革命，對擾攘不安的社會更造成強烈衝擊。國會為維持社會秩序、國家安全，乃於一九一七年六月十五日通過「間諜法」(Espionage Act of 1917)，以管制妨害國家安全的反戰言論，懲罰故作不實傳播而妨害作戰、企圖引起軍隊反抗或叛亂、或妨害徵兵工作等言論。由於該法所禁止的祇是直接妨害戰爭的言論，仍不足肆應戰時實際需要，是以國會復於一九一八年五月十五日將「間諜法」予以修訂通過，將所禁止的言論，由原來的三項，增加為十二項，諸如妨害出售公債，反抗美國或為敵張目，

鼓動軍需物資的減產，散播不忠或侮辱政府、政體、憲法、國旗或軍服的言論，都在禁止之列。（註八）並加重其罰則，最高可處以美金一萬元以下的罰款，或二十年以下的徒刑。同時針對不忠公務員特別規定：「美國政府之任何官員或雇員，凡有不忠之行爲，或發表任何不愛國或不忠貞之言論」，有關之機關首長得將此等屬員免職。（註九）此等規定，顯示國會支持威爾遜的行政命令。

（三）司法之審判：在威爾遜總統時代，雖有若干公務員因涉嫌係德國同情份子而被免職，甚至有些因具有德國姓名和德國祖先的公務員而被免職，但並未因不忠公務員之免職而引起爭訟。（註一〇）姑以一般人民因違反忠貞安全法令引起之爭訟案件爲例，略作說明，以瞭解最高法院當時對國家安全及忠貞法令所持之態度。

甲、史克肯案 (Schenck v. U. S. 1918)：史克肯 (Comrade Schenck) 是美國社會黨總書記，他負責散發一萬五千張反戰傳單，有的已郵寄給被徵召之士兵，傳單中宣稱「徵兵是違反人性的巨大錯誤，完全是爲了華爾街選出的少數人之利益」，呼籲人們「不要向威脅屈服」，鼓動人們「反對徵兵」。是以他被控在美國對德意志帝國作戰時，企圖造成軍隊反抗，妨碍徵兵工作，利用郵政傳遞不法郵件，違反了「間諜法」(Espionage Act) 第三十節之規定，被賓州東區地方法院判決有罪。史氏不服，認爲這種宣傳屬於憲法所保障的言論自由，而「間諜法」與「徵兵法」乃是違憲之法律，故提起上訴。（註一一）

荷姆斯法官 (Oliver Wendell Holmes) 代表最高法院宣判，被告在傳單中之言論，若在平時，尙堪劃入憲法保障之自由權利的範圍，但每種行爲的性質乃因行爲時之環境而定。「當國家在戰爭之際，許多在和平時期可以發表的言論，在戰時即構成了作戰努力的障礙，只要前方士兵在作戰，這種言論是不能容忍的。沒有一個法庭會認爲這種行爲是應受憲法保護的權利。」是以最高法院支持地方法院之判決，而宣判史克肯有罪。（註一二）可見，最高法院對言論尺度的態度是因時代環境而異的，即在平常時期，對言論自由的範圍，擬從寬解釋，但在戰時，爲求國家的安全與利益，則言論自由就受到比較嚴格的限制了。

乙、阿布拉姆案 (Abrams v. U. S. 1919)：被告阿布拉姆 (Jacob Abrams) 等五人均在蘇俄出生，皆受過相當教育，分別在美國居住五至十年，都未歸化爲美國公民，他們分別承認爲叛亂份子 (rebels)、革命份子 (revolutionists)、無政

府主義者 (anarchists) 、或社會主義者 (socialists) ，並共同承認曾於一九一八年八月二十二日聯合印刷並散發五千份傳單。他們在傳單中攻擊威爾遜總統，呼籲全世界的工人覺醒，打倒並埋葬資本主義敵人。其意圖顯然在喚起美國工人發動總罷工，甚至激勵叛亂，以武力推翻美國憲政體制。(註一三) 是以他們被控在對德作戰時，對美國不忠、鼓動反戰、陰謀以語言文字煽動工人抵制軍用品及彈藥之生產，違反了「間諜法」之規定，被地方法院判決有罪。(註一四) 但被告不服，認為「間諜法」之規定，違背憲法所保障之言論及出版自由，故提起上訴。(註一五)

最高法院在審查阿布拉姆等人之傳單後，維持地方法院之原判，確定上訴人之罪狀成立。(註一六) 此亦足證，最高法院對於戰時的言論自由亦是從嚴解釋，即使是煽動工人抵制軍需用品生產之類語言文字，亦在禁止之列。否則即構成危害國家安全，而有協助敵人之嫌，乃屬違法行爲。

二、羅斯福時代

政府爲忠貞問題而撤免公務員的措施，因一次大戰結束而隨之停止。至德國納粹政權興起，歐洲又陷入另一次大戰時，美國又感受到納粹、法西斯及共黨對國家安全之威脅，於是亦恢復其忠貞調查行動，此次行動之主角實爲國會。

(一)國會之行動：國會鑒於危害國家安全的滲透顛覆活動日趨嚴重，於是開始採取防範行動。首先，衆院於一九三八年成立「非美活動委員會」(House Committee on Un-American Activities)，對威脅美國安全的非美活動進行調查。接着國會於一九三九年八月二日，通過「海奇法案」(Hatch Act of 1939)，該法第九項規定：聯邦政府任何機關所任用之人員，無論其能力如何，若鼓吹或擁護以「推翻美國憲政體制 (overthrow …… constitutional form of government in the United States) 爲目的之政黨或政治組織」，即爲非法，可予免職。(註一七) 次年六月，第七十六屆國會通過決議案，明確授權陸軍部長與海軍部長得因國家安全之利益，撤免任何雇用人員 (employee) ，「無需顧慮與此規定相反的法令規章。」(註一八) 一九四一年，第七十七屆國會於緊急救濟撥款法 (Emergency Relief Appropriations Act of 1941) 中增列附則。其中第十五項規定：「任何外國人、共產黨員、或納粹組織之會員，均不得在任何救濟工作中加以任用。」第十七項規定，禁止將所撥

經費用作薪俸，支給「擁護以武力推翻政府或參與此類組織之人員。」（註一九）自此之後，國會常援例於撥款法案中增列附則，禁止將撥款支薪給不忠人員。

在羅斯福總統任內，國會所通過的有關忠貞安全法律中，以一九四〇年的「史密斯法」（Smith Act）——該法又稱「外僑登記法」（Alien Registration Act）——最為重要。該法不但規定外國僑民須向政府登記，而且規定所有美國公務員與一般國民也要受該法的限制。該法第一節第二項規定，凡從事或意圖鼓吹、唆使、或教導以武力顛覆美國各級政府，或暗殺政府官員者，均屬非法，而組織或加入從事上述活動之會社為會員、或與之交往者，亦屬非法。（註二〇）第五項規定，凡違反第一節規定者，處一萬元以下罰金，或十年以下徒刑。此項規定，於一九五六年修訂之後，加重處罰為兩萬元以下罰金，或二十年以下徒刑，或二者併罰。（註二一）「史密斯法」生效之初，政府很少適用。至二次大戰結束之後，蘇俄勢力日益擴張，共黨的滲透顛覆活動日益嚴重，「史密斯法」始成為法院管制人民言論自由及防止並制裁共黨顛覆活動的主要依據。（註二二）唯未見行政機關適用該法以撤免公務人員。故公務人員免職所引起的爭訟案件中，亦未見該法成為爭議的對象。

國會於通過一連串法案與決議案後，為了確保國家的安全，衆院非美活動委員會乃進一步對聯邦公務人員展開忠貞調查。一九四二年，戴斯與其領導下之非美活動委員會，提出一份一千一百二十一名公務員名單，指控他們是「共產黨員」或為「顛覆」政府的官員。但當時國會與有關部會首長均未採取任何實際行動，至一九四三年二月一日，戴斯於國會演說中，指控三十位聯邦官員為「共產黨員」或「不負責任、瘋狂、激進的官僚。」（註二三）五月間，經克爾委員會（Kerr Committee）調查，確定其中三人「不忠」於政府——此三人即為聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission）之華森（Goodwin B. Watson）和陶德（William E. Dodd jr.），及維琴羣島（Virgin Islands）的秘書羅維特（Robert M. Lovett）——判定他們意圖顛覆美國政府，不宜留任公職，因而建議行政機關處理。但此三人之直屬長官不僅不予以免職，反而發表官方文書為之辯護，因而觸怒衆院議員，致使衆院撥款委員會於「緊急追加撥款法案」（Urgent Deficiency Appropriation Bill）中增列第三〇四節，規定該法所撥款項不得用以支薪給羅維特等三人。參院審議前述法案時，由於羅維特的上司——內政部長艾克斯（Ickes）的有力陳述，對於衆院之行動，初不同意，後經折衷妥協而於三〇四節規定：除非總統將該三人依法再送參院徵

求同意，否則自一九四三年十一月十五日起，不得由本法案之撥款中支薪給羅維特等三人，是為「克爾附則。」（註二四）此一規定之結果，無異自一九四三年十一月十五日起，禁發羅維特等人之薪俸，並欲藉參院同意權以達免職之實際目的。

後來，由於聯邦通訊委員會主管未依撥款法案規定，將其兩名「不忠」屬員免職，致使國會憤而於該委員會之撥款法案中，裁減其經費百分之二十五；同時於內政部的撥款法案中，根本裁撤羅維特所居之職位。（註二五）

國會針對羅維特等「不忠」官員的一連串行動，實不僅在制訂法律，且在直接強制執行免職權，比較過去以法律規定審計長及田納西流域管理董事得由國會決議免職之方式，實更進一步，（註二六）因此引起各方之批評指責。

（二）行政之行動：在羅斯福時代，行政機關對於公務員忠貞問題之處理，實處被動地位，羅維特案之發展經過，即為顯例。羅斯福總統對於國會以立法方式執行免職權之極端行動，頗為不滿。他曾於簽署該法案時附帶聲明，「克爾附則」之規定，「不僅為不智，為差別法律，且屬違憲。若非因為應付戰爭急需經費，他將否決整個撥款法案。不過總統並不反對有關機關採取行動，以防止不忠人員危害國家的安全。一九三九年底文官委員會根據「海奇法」的授權以及其傳統的調查權，將公職申請書之內容加以修改，增列一項申請者必須忠貞的條件，規定「凡對美國政府的忠貞有相當理由可懷疑者，得拒絕任用。」此項原則後復規定於一九四二年的「戰時公務員服務法」(War Service Regulation of 1942)。在戰爭期間，文官委員會的行動，一直得到羅斯福總統之授權與支持。（註二七）

文官委員會亦已意識到共黨滲透的威脅，而於一九四〇年開始，拒絕推薦共黨份子為公務員，同時擴充委員會的組織，加強進行公務人員的忠貞調查。一九三九年該委員會的調查人員為三十九人，到一九四五年，增加了十倍。被調查的人，一九三九年為七、八〇六人，於一九四五年增至一一八、〇三六人。在這六年中共調查了三五六、五三七人。其中大約有百分之十一的人因某些原因不能任用，但因忠貞問題而不能任用者僅有百分之零點五。（註二八）

此外，司法部聯邦調查局，應非美活動委員會之要求，對該會列出之二千一百二十一名在職官員進行調查。司法部長（Attorney General）為適應此一要求，曾因而設立一個部際調查委員會（Interdepartmental Committee on Investigations），作為協調機關，將證據和情報送請被調查者之主管作最後決定，惟成效有限。（註二九）故羅斯福總統於一九四三年二月五

日發佈第九三〇號行政命令，設置專責部際調查委員會，以取代司法部長主持之委員會。但此一新機構之主要任務，在於規劃調查裁決的程序，並為各部會之顧問機構，仍無最後決定權，故亦成效不著。(註三〇)

(三)免職之爭訟：僅以羅維特案 (U. S. V. Lovett, 1946) 及弗雷德門案 (Friedman V. Schwellenbach, 1947) 為例，說明最高法院在「不忠」問題所引起之免職爭訟案中，所持之態度。

甲、羅維特案：一九四三年，衆院非美活動委員會指控羅維特等三人是共產黨員，後來國會於撥款法中增列附則，規定自一九四三年十一月十五日之後，不得支薪給前述之三人，除非在該日之前，再經總統提名，並經參院同意。(註三一)但總統認為該項規定違憲，故未依規定再提名，亦未將該三員免職，只是三人之薪俸於十五日後被停發。是以羅維特等三人向求償法院提出訴訟，要求補發其薪俸。(註三二)求償法院之法官認為「克爾附則」係褫奪公權法案，侵奪行政權，故為違憲，應屬無效。(註三三)

國會不服，上訴至最高法院，最高法院支持求償法院之判決，確認國會增列之「克爾附則」違憲。依憲法第一條第九項第三款規定：國會「不得通過褫奪公權法案或追溯既往之法律」(No Bill of Attainder or ex post facto law shall be passed)。所謂褫奪公權法案，依最高法院於一八六七年坎明斯密蘇里州 (Cumings V. Missouri, 1867) 一案中的解釋，乃是「不經司法審判而規定處罰的法律。」(註三四)而國會以「克爾附則」指名羅維特等三人從事「顛覆活動」，並剝奪其薪俸，實際上與未經司法審判，即對該三人處以數千元的罰鍰無異，故「克爾附則」係一項褫奪公權法案，應屬違憲無效。亦因而不能阻止補發羅維特等人之薪俸。(註三五)

羅維特等人之免職，雖因「忠貞」問題而引起，惟最高法院並未就「忠貞」與「免職」之觀點，解釋此一爭訟，而在強調國會沒有免職權，亦無懲罰權。

行政學者庫雪門 (Robert E. Cushman) 認為，國會為保障國家之安全，要求官員「忠貞」，固屬正當。但國會應限於訂明顛覆活動的客觀標準，而法律之執行，則應授權適當的行政或司法機關負責，國會非執行機關，不應親自審判、或強制執行。否則國會將有集立法、行政、及司法三權於一身之嫌。(註三六)縱使國會發現行政主管無視法定之免職原則，明顯袒護其

屬員，國會也應留待司法機關來審判，或以憲法賦予國會的行政監督權——彈劾權，來彈劾有關的違法官員，使其受到免職等應有之制裁，而不應以削減撥款或刪除某人薪俸之方式，損害政府的正常功能。

乙、弗雷德門案 (Friedman V. Schwelienbach, 1947)：上訴人弗雷德門 (Morton Friedman) 為勞工部戰時人力委員會官員，一九四四年九月十二日因文官委員會確認，他的忠貞有合理之理由令人懷疑 (reasonable doubt)，故建議勞工部採取行動，結果被勞工部長雪雷藍貝克 (Schwellenbach) 免職。弗氏不服，向哥倫比亞地方法院提起訴訟，要求法院判決他被不當免職應予復職；並要求法院禁止勞工部長執行文官委員會之建議。但為地方法院所拒絕，弗氏不服，向哥倫比亞區巡迴法院提起上訴。(註三七)

巡迴法院認為，美國政府有權規定官員的任用資格與任用條件，「戰時公務員服務法」規定：文官委員會若認為，公務員對美國政府之忠誠有「合理之懷疑」，即構成將其免職之充分理由。(註三八) 而文官委員會經過調查，確定弗氏曾積極參加美國和平運動 (American Peace Mobilization)。而該一運動乃由共黨份子所操縱，該一組織為一親共組織，且參與其組織與活動者，均有同情共黨之現象。是以弗氏被文官委員會認為，他有同情共黨之情事，彼對政府的忠貞令人懷疑，且構成合理之懷疑。(註三九)

巡迴法院認為，文官委員會經調查證明，弗氏不適於在聯邦政府繼續任職，而將其免職，乃文官委員會之法定權限。巡迴法院亦同意，管理性法規及行政官員法定職權內依法行使之事項，法院均不審查，同時亦不以判決取代行政官員之合法判斷。是以巡迴法院支持地方法院之判決。弗氏仍然不服，進而請求最高法院向巡迴法院頒發移送案卷命令，請最高法院作終局審判，但被拒絕而駁回，終告定讞。(註四〇)

可見，巡迴法院及最高法院在本案中均認為，國會有權制訂官員的免職條件，而有關的行政機關或首長有權依法撤免忠貞有疑問之屬員，法院在原則上自行節制，不以判決取代行政官員之合法判斷。

三、杜魯門時代

第二次世界大戰雖然於一九四五年結束，但並未給世界帶來真正的和平。由於蘇俄共產主義的擴張，東歐國家次第變色，中國大陸亦闖入鐵幕，由是世界分裂為二，鐵幕內外出現了民主與共產兩種不同的生活方式，而蘇俄仍繼續運用其影響力，企圖不斷擴張其共產主義的勢力範圍，是以接踵而有韓戰的發生。此時的美國警覺到，它在海外的利益已遭受俄共的侵害，而國內的安全亦因發現某些公務人員為蘇俄政府從事間諜活動；海斯案之衝擊；連串原子間諜案的揭曉；及蘇聯的提前試爆原子彈（註四一），而倍感嚴重威脅。因此，在二次大戰結束之後，美國不僅未放鬆其安全措施，反而更加注意防止共黨的滲透，並重視公務員的忠貞問題。

(一)行政之行動：杜魯門總統鑒於國際共產主義的擴張及國內安全之受到威脅，故在國會之建議及文官委員會的一個小組委員會催促下，於一九四六年十一月二十五日發佈九八〇六號行政命令（Executive Order 9806），設置了一個公務員忠貞臨時委員會（Temporary Commission on Employee Loyalty）由文官委員會、國務院、陸軍部、海軍部、財政部及司法部之代表所組成），對不忠問題進行全面調查研究，並提出適當解決方案。根據此一委員會之報告，杜魯門總統乃於一九四七年三月二十二日，發佈了劃時代的「九八三五號行政命令」——或稱「忠貞命令」（Loyalty Order）。（註四二）此一命令可分為六部份，其要點為：第一，行政機關之職位申請人，由文官委員會負責調查。第二，各部及各行政機關首長應負責組織各機構之「忠貞委員會」（Loyalty Board），以調查並建議因不忠應予免職之案件，各機關首長負責將不忠屬員免職。第三，不服各行政部門忠貞委員會所列舉之證據者，得向任一文官委員會之十四個地區分會提出申訴。第四，文官委員會內設「忠貞審查委員會」（Loyalty Review Board），以審查各機關忠貞委員會所建議之因不忠須予免職之案件。此一委員會具有最後決定權。第五，由聯邦調查局提供有關公職申請人或公務員之一切資料。第六，拒絕任用與免職標準為：「有明確與合理之證據相信其人對美國政府不忠」，而不忠的活動包括：「破壞」、「間諜」、「擾亂治安或叛逆」、「鼓吹以革命或暴力改變美國憲政體制」、「參加或同情經司法部長確定為極權、法西斯、共黨、或其他顛覆性之國內外組織或運動，設法以違憲方法改變美國政體者。」（註四三）

政府宣佈此一命令有兩個目標，第一、在保障政府機關的安全，防止不忠份子的滲透；第二、對忠貞的公務員給予同等的

保護，以防誣告。(註四四)當時共和黨控制的國會勉強通過此一忠貞方案，撥款一千一百萬元，其中約三分之二歸聯邦調查局使用。(註四五)杜魯門的忠貞命令自一九四七年十月一日開始實施，迄一九五三年四月二十七日艾森豪總統廢止爲止，前後將近六年期間，杜魯門政府在聯邦調查局與文官委員會協助下，查核了行政部門所有公務員的忠貞，根據文官委員會於一九五三年五月間的報告，共有四、七五六、七〇五人受到調查，其中有二六、〇〇〇人受到聯邦調查局的全面調查，因忠貞問題受免職處分者計三八四人，因忠貞問題而拒予任用者共一七六人。國防部、國務院和原子能委員會所免職者尚不包括在內。(註四六)這是美國有史以來，第一次在和平時期進行大規模的忠貞調查。(註四七)

(二)國會之行動：國會對於公務人員的忠貞問題，似較行政機關更爲關切積極。早在一九四五年一月衆院已成立常設的非美活動委員會，對共黨的滲透與偵探活動進行調查與蒐證工作，同時在聽政會中指控一些聯邦官員、商會、學校，甚至好萊塢等娛樂世界均遭到顛覆份子的滲透。此外，在杜魯門總統設置臨時委員會之前的四個月，亦即一九四六年七月間，國會已在國務院撥款法案中採用「麥克卡倫附則」(McCarran Rider)，授權國務卿，依其「絕對的自由裁量」，「隨時撤免該院或美國駐外機關的任何官員或雇員，只要他認爲此種免職在美國利益之考慮下是必要的或適當的。」(註四八)一九四七年七月十五日國會又通過所謂「李氏法案」(Rees Bill)，規定一項簡捷的免職程序，以撤免一切文職機關之不忠公務員。(註四九)

儘管杜魯門之「忠貞命令」，適用範圍廣濶，已使公務員因忠貞問題而被免職者人數激增。然國會受到國內外若干事件影響，猶嫌不足。一九四八年海斯案(The Hiss Case)發生，海斯(Alger Hiss)爲哈佛大學畢業生，一九三六年曾任國務院特殊政治事務司副主管，頗受國務卿等政界要人賞識，案發時正擔任「卡內基國際和平贈金會」主席。一九四八年八月，前共產黨員後經自首脫離而任時代雜誌資深編輯的金柏斯(Whittaker Chambers)，在衆院非美活動委員會作證時，曾提出美共地下組織的七名高幹名單，其中之一即爲海斯。海斯堅決否認，並在會中誓言「他從未參加過共黨或其外圍組織，亦未見過金柏斯其人。」但在對質時，他承認見過其人，唯名字不同。不過他仍然極力否認是共產黨員，並且向法院控訴金柏斯誹謗。後來金柏斯提出證據，暗示海斯曾將國務院機密文件複印本交給金柏斯。結果聯邦大陪審團認定，海斯犯有發假誓的罪，因而判刑五年。海斯不服提起上訴，但被駁回而定讞。(註五〇)至此，海斯案宣告落幕，但其影響並未結束，它引起全國保守派與

進步派之間的激辯，使政府與公眾對於共黨の間諜與滲透活動更爲關注。

正當海斯案宣囂塵上之際，原子間諜案亦自英而至。一九五〇年二月三日一位著名的德裔英國原子科學家福克斯博士（Dr. Klaus Fuchs）因間諜罪名在英被捕。他承認自一九四二年起，即將英美之原子發展高度機密提供給蘇聯情報員。他不僅在英國「原子研究中心」工作，而且曾於一九四三年被英國派至美國的「洛薩拉姆（Los Alamos）原子彈研究中心」，參加英美加三國合作研究計劃。美國國會原子能聯席委員會後來報告說：「福克斯一人的間諜活動，不僅是美國歷史中亦是世界歷史中造成損害最大，對人類安全影響最爲深遠の間諜案。」蘇聯的原子彈試爆，所以遠在美國政府預測的時間之前舉行，而且所費遠比預估的低廉，大部份是受福克斯之惠。一九五〇年三月一日他被英國判以法定的最高徒刑——十四年監禁。（註五一）

福克斯案的爆發，導至美國一連串原子間諜的被捕。福克斯在美的首要共謀，是生化學家葛德（Harry Gold），他亦很快認罪，結果於一九五〇年十二月九日被判三十年有期徒刑。葛德的審判又牽連到洛薩拉姆原子研究中心機械師格林格賴士（David Greenglass）之被捕。他將第一顆原子彈的詳細資料交其胞妹及妹夫羅森柏夫婦（Julius and Ethel Rosenberg），後被羅氏夫婦轉送給蘇聯駐紐約副領事。他們都以間諜罪被起訴，結果，葛林格賴士被判刑十五年，羅森柏夫婦被處死刑。（註五二）

由於海斯案及一連串原子間諜案的刺激，復逢韓戰於一九五〇年爆發，致使國會更加注意防範共黨的滲透與間諜。一九五〇年八月二十日國會通過「即決停職法」（Summary Suspension Act），特別授權國務院、國防部、財政部、陸軍部、海軍部、空軍部及原子能委員會等「敏感」機關的首長，對於其認爲在安全上有危險之屬員，有絕對之權力加以停職或免職，受此處分者無權上訴。此即授權「敏感」機關首長以更大自由裁量權，藉以肅清不忠份子，確保國家安全。該法並規定，「爲求國家安全之最大利益，總統若認爲必要，得將本法案擴大適用於其他機關。」（註五三）「即決停職法」之制定，使此後總統之「忠貞」「安全」命令，具有法律上之依據。

一九五〇年九月二十三日，國會進而通過「麥卡倫國內安全法」（McCarran Internal Security Act）。該法規定，所有共產黨員及司法部認爲受共黨影響與指使的組織，須在聯邦政府登記，並須每年就其活動情形、財務狀況、以及會員名冊等

資料提出報告；該法並規定，共產黨員不得受雇於政府及國防工業，亦不得持有美國護照，該法更禁止一切曾與極權組織有過關係的人進入美國。杜魯門總統因國務院、國防部、司法部以及中央情報局等單位強烈反對該法，故立即加以否決。這些機關的官員宣稱，該法將嚴重破壞安全與情報業務之運作。杜魯門自己亦認為該法是無法執行的，因該法的登記規定，「無異要求小偷向警長登記」，而最重要的理由，是該法過於廣泛籠統，可能使非共的忠實人民的合法活動遭受處罰。但國會不願杜魯門的勸告，仍以三分之二的多數，推翻杜魯門的否決，而維持了原案。該法專為管制共黨活動而制定，故對共黨的顛覆活動，及不忠公務員的間諜活動，尚有處罰的明文，該法第四項一、二款規定，凡與外國政府、外國組織、或外人合作，陰謀在美國以非修憲方式建立極權專制政府者，以及公務人員向外國代理人或共黨組織份子洩漏政府機密、影響國家安全者，處一萬元以下罰金，或十年以下徒刑，或二者併科。（註五四）唯該法雖經公佈生效，但並未發揮管制共黨的預期效果。（註五五）

(三)法院之審判：在有關公務人員涉及忠貞安全問題之免職爭訟中，對於法理問題探討最精闢，對不忠免職問題建立原則最多的案例，首推杜魯門總統時代的貝萊案 (Bailey v. Richardson et al, 1950, 182F. 2d 46; 341 US 918; 95L ed 1352.)。是以擬對該案作較為詳細的敘述，並略加分析。

貝萊案：貝萊 (Dorothy Bailey) 自一九三九年八月十九日至一九四七年六月二十八日曾擔任職位分類文官，後因裁員而離職。一九四八年三月二十五日復被聯邦安全局僱為臨時人員，五月二十八日予以試用，其復職條件為須通過文官委員會之忠貞調查。文官委員會第四區分會在調查中獲悉，貝萊曾為共產黨員；曾參加共黨之集會；且與很多共產黨員來往；曾為美國和平民主聯盟會員，該一組織曾被司法部長宣佈為顛覆性社團，因此函請貝萊答覆，她是否或曾否為顛覆美國政府之組織的會員或有其他關連。（註五六）貝萊承認她曾參加美國和平民主聯盟，但否認其他各項，她依據九八三五號命令之規定，要求在第四區文官委員會舉行聽證。聽證結果，該會發現有充分理由相信貝萊不忠於政府，故建議其服務機關使其離職，同時禁止她在三年內參加任何文官考試。（註五七）

貝萊不服上訴至文委會之忠貞審查委員會，並要求另行聽證，結果該會支持第四區分會之決定，並要求聯邦安全局將貝萊除名。自一九四八年五月二十八日試用，至十一月三日除名，其職位是人事訓練官。（註五八）

貝萊仍然不服，向哥倫比亞地方法院提起民事訴訟，要求地方法院宣判，使其復職，但遭拒絕，因而貝萊向哥倫比亞巡迴法院提起上訴。以勞工部長 (Beth W. Richardson) 及聯邦安全局與文官委員會等有關官員為被告。(註五九)

巡迴法院法官浦來門 (Prettyman) 代表該院宣判，他在判決書中首先說明歷史的事實，確認純行政性雇用人員之能力與忠貞等問題，全由行政部門決定，除非國會有所規定。而公務人員的去留，除受法律之限制外，均由其主管決定，從來未有如貝萊小姐因免職而要求聽證者。(註六〇)

不過原告指出，九八三五號行政命令規定：「行政機構因忠貞問題而拒絕任用或免職之標準，應有充分理由與證據相信其人不忠於美國政府」。但忠貞委員會所循之程序與此規定不符，且就司法的標準而言，「證據」並不包括秘密透露的消息。但法院 (本家中所稱法院均指哥倫比亞巡迴法院) 表示，該項命令同時亦規定，密告者的姓名應保持秘密。故此處所謂之「證據」，不是指司法程序中之證據，而是指對文官委員會提供之消息而已。(註六一) 同時由於貝萊是在試用階段被除名，而非在擔任文官期間被免職，故亦不受拉弗烈法 (Lloyd-Lafollette Act) 所規定的免職程序之保障。(註六二) 總統拒絕任用某人，當然無須任何理由或解釋。

退而言之，縱使承認貝萊具有文官之身份，但自一九一二年以來始終有效的拉弗烈法亦規定，職位分類文官之免職，「無須任何審判或聽證，而由有權免職之長官自由裁量。」(註六三) 此一規定亦為最高法院所支持，該院於邁爾斯案 (Myers case) 與韓福雷案 (Humphrey case) 即確認，執行純行政職務之行政人員的免職，乃是一種行政功能，無須經過司法審判。(註六四) 而且，憲法修正案第六條雖然規定，刑事被告有權要求公平的「公開審判」、「獲悉被控之罪名與理由」以及「與原告之證人對質」，但並未規定撤免行政屬員須依司法程序。故法院宣稱，修正案第六條所定之司法程序，並非撤免公務人員的先決條件。(註六五)

原告方面復指出，修憲案第五條規定，「未經適當法律程序，不得剝奪任何人的生命、自由或財產」。但各級法院一再且持續地在判例中表示，政府職位不是財產，亦非契約，更非自由與生命。因此適當法律程序條款並不適用於保持一個政府職位

原告方面再指出，原告之被免職乃侵犯了修憲案第一條所保障之言論與集會自由，因為免職乃因言論集會等政治活動而起。唯法院認為，實際上憲法並未禁止因政治關係撤免公務人員。且史實顯示，共和黨總統撤免民主黨官員，或民主黨總統撤免共和黨官員，自始即已存在，只是免職範圍有程度上之不同而已。後來，其所以未繼續大規模地撤換，乃是由於人們逐漸相信，此非良好政府應有的現象。是以規定行政機關人事制度者不是憲法，而是後來的國會與總統。（註六七）

國會在一九三九年通過的海奇法（Hatch Act）中規定：「聯邦政府行政部門或機關的官員或雇員，不得積極從事政治管理或政治競選」。（註六八）這條規定等於否定公務人員的政治言論與集會自由。一九〇七年六月三日的六四二號行政命令，對職位分類文官有類似規定。最高法院基於「國會與總統對有效的公共服務負責」，亦支持前述法令。最高法院在 *United Public Workers v. Mitchell* 案中宣判，「如果國會與總統判斷，政府得因禁止分類文官積極參與政治——諸如擔任黨務工作——而充分獲得行政效率，則此種禁止之規定，並不違憲。」（註六九）

法院表示，政府雇用人員與私營企業雇用人員在增進效率方面所處的地位並無不同。一位報紙編輯具有自由發表的憲法權利，但憲法並未保障他必可在與其政治觀點不同的報上發表的權利。同理，貝萊小姐具有終生致力於人事訓練的完全權利，但並不具有既要政治活動自由，又要她所選擇的雇主必須雇用她的權利。（註七〇）相對地，政府當然沒有必要任命每一位或所有合格的人擔任政府中的職位。

原告方面進一步指出，不忠近乎叛逆，免職近乎定罪，貝萊之被免職無異已被判定不忠。自法律的觀點而論，並無充分證據證明她有罪，她只是因為政府當局認為適當的理由而被拒絕雇用。但一般民衆並不區分所謂「不忠」與「叛逆」之差別，她已被烙上污名，將嚴重地傷害到她謀生的機會。這種辯護很能得到一般人的同情。但法院表示，久已建立的原則乃是，政府依法行使權力而損害到某一個人時，受害人並無救濟可言，除非官員之行動超越其權限範圍，或違反個人的憲法權利，法院始得加以制止或變更。然而貝萊小姐對於政府職位並無憲法權利，且行政當局有權加以免職，是以她雖因免職遭受重大損害，但徵諸慣例，法院既無法使其復職，亦無法給予任何救濟。正如一個人可能受到議會中之言論的公開誣毀或損害，而無機會在講壇上否認或反駁，法院亦無法補救一樣。此類原則雖然有背「對個人公正」的格言，但却被認為是制訂公共政策、維護公共利益

，以及不妨礙公務之執行所必須。(註七一)

原告方面最後指出，不得以犯罪嫌疑而定罪，乃是憲法權利，以不忠的嫌疑而將貝萊免職「定罪」，仍屬違憲。不過法院特別強調，允許不忠的嫌疑份子服務於政府，透露偵查的方法以及證人的姓名，是一件引起公共關切的事情。因為當前的世界，不僅存有兩種意識型態，而且存有兩種潛在的敵對力量，在滲透與顛覆已成爲敵對勢力的主要策略時，我們當然不能要求總統與國會予以忽視。法院認爲憲法所保障的個人權利，並不意謂一個政府必須致力於保障這些權利，而不能在當今世界中設法保全政府本身。在目前環境下，對於共產黨員在政府中工作的問題，採取一種小心的政策，不能說是憲法所禁止的。如果總統認爲，在當前環境下，只有忠貞毫無嫌疑的人始可被政府任用，總統有權作這樣的決策，司法部門不能指令他必須留用他所懷疑的人們在政府中工作，或指令他公開透露偵查不忠的工具與方法。(註七二) 因此哥倫比亞巡迴法院判決，撤免貝萊分類文官職位之行動，應屬有效。雖然貝萊不服，上訴至最高法院。但最高法院於一九五一年四月三十日宣告之終局裁判中，仍然支持下級法院之判決。(註七三)

吾人綜觀此案，可知貝萊因不忠之嫌疑，而被免職，其個人所受傷害極大，她甚至可能因被烙上「叛逆」罪名，而喪失就業謀生的機會。但在韓戰正熾，共黨之滲透顛覆活動增強，又有連串原子間諜案發生之際，法院似不得不更加重視國家安全與公共利益的維護，相對地則降低了對個人權利的保障。

在判決主文中，一再出現「在目前環境下」這樣的詞句，可見主審法官在判決時受環境因素左右之深。同時似亦在暗示，若是在另一環境下——如在沒有韓戰、沒有原子間諜案、沒有東歐及中國大陸的變色、沒有蘇聯擴張的威脅——他的判決也許會有所不同。此似可說明社會的內外環境，會影響法官對事實的認識，同時亦會影響法官對訴訟案的判決。

四、艾森豪時代

一九五三年一月，艾森豪就職爲總統時，海斯案與原子間諜案餘波盪漾，韓戰仍在進行，東西冷戰的情勢仍無改善，美國仍面臨共黨滲透顛覆的威脅，因而艾森豪的政府亦採取進一步之安全措施。

(一)行政機關之行動：艾森豪為維護國家之安全，且確認「忠貞」和「安全」問題為行政部門之事務，故毫不猶豫地於四月二十七日依據「即決停職法」，發佈一〇四五〇號行政命令，更改杜魯門之忠貞命令，擴大官員免職之理由，更進一步謀求政府與國家之安全。艾氏之安全命令，要點如下：第一、一九五〇年八月二十六日所公佈之「即決停職法」，適用於政府所有機關。第二、採分權的方式，由各機關首長完全負責本機關的安全。第三、凡經停職或免職的公務員，如無積極證據，判定其復職顯能符合國家利益者，各機關首長不得將其復職。第四、公務員是否免職，以是否「符合國家的安全利益」為標準。此令調查的範圍擴及：不道德的行為；習慣性的酗酒或有其他使個人易受威脅和壓力的情事；間諜和擾亂治安；與曾犯間諜罪、內亂罪、或與鼓吹以武力推翻美國政府者有同情的結合；參加極權主義、法西斯主義、共產主義、顛覆性團體、或與此等團體有同情之結合；未經授權而洩漏機密；為其他國家利益而工作；在調查洩密或不當行為的案件中，引用「不自證其罪」原則而拒絕在國會之委員會作證。（註七四）

艾森豪的一〇四五〇號行政命令，使部會及各機關首長享有充分的免職權，且免職的原因不限於顛覆因素，而擴及易於被人利用威脅的不良行為和不良習慣，亦即將公務員的品性問題也包括在「安全」的範圍之內。此外，免職的原則由調查有罪者始予免職的立場，改為符合國家利益之公務員始予留任，與國家利益不一致者即予免職之新規定。是以，艾氏之命令較之杜魯門之忠貞命令，實更為積極，更為嚴厲。

在此同時，艾森豪命令聯邦調查局對涉及聯邦公務人員忠貞問題之一切案件，採取公正但嚴格的政策。接着，他又命令聯邦調查局對全部載有不良紀錄人員之檔案，再行檢查。

受艾森豪安全方案影響的第一位名人，是二次大戰時洛薩拉姆原子彈研究中心的主任——當時的原子能委員會顧問歐本漢莫（J. Robert Oppenheimer）。政府在重新檢查歐氏檔案資料之後，艾森豪於一九五三年十二月二十二日命令原子能委員會主席史特勞斯（Lewis S. Strauss），吊銷這位物理學家進出原子研究機關的出入證，並接受其立即辭職。但歐氏不願不知就裏即被取消出入證，寧願被調查，以明真相。因而原子能委員會成立了五人特別小組，以調查其案情。一九五四年四月開始，調查小組聽取了政府的指控，其中要點有二，第一、歐氏進入政府服務的一九四二年之前，他曾與很多共產黨人交往，並曾支

持他們的若干目標。歐氏承認此乃事實，不過歐氏表示，自該年之後，他與共產黨員再無關係，而且不再同情他們的任何觀念。第二、他曾反對氫彈的發展，並對一九五〇年杜魯門總統的全面製造氫彈的指令，未作有效的合作。此一指控，經過歐氏前加州大學同事，及負責氫彈計劃的主要物理學家之一的特勒 (Edward Teller) 的證實，遠較其他的指控嚴重。調查小組在衡量各種證據之後向原子能委員會提出了報告，並以四比一之投票作成建議。原子能委員會接受了調查小組的建議，宣布歐氏是「忠貞」的，但由於他過去與共產黨人的關聯，已超過可以忍受的謹嚴限度，故拒絕發回他的出入證。(註七五)

艾氏在白宮的第一年行將結束時曾宣佈，有二千二百名對安全構成危險的人員被排除於政府工作崗位之外。至一九五五年六月三十日約有七十二萬七千人受到安全調查；在三萬七千被免職的人員中，有三千二百人涉及安全問題；在將近五十萬辭職的人員中，有五六八四人被列為不利於安全。不過政府不像麥卡錫 (Joseph R. McCarthy) 參議員，未有證據即公開指責。政府拒絕透露這些人的姓名以及他們犯罪的性質。(註七六)

當然，艾森豪的安全方案，亦受到一些報紙的強烈批評，其批評重點是將不相關的不當行為，諸如酗酒，以至於對共產黨人表示同情，均列入威脅安全的範圍，因而使得所有離職的公務人員被誤解，而背上不忠的黑鍋；不過艾氏認為新法規是正當公平的。(註七七)

一九五三年春，艾森豪政府曾試圖與麥卡錫、及參院的國內安全委員會與衆院的非美活動委員會合作，對他們所指控之不忠份子，曾以調查行動及更嚴的「忠貞命令」來配合。但是，這些措施並未滿足麥卡錫，亦未緩和調查委員們忙於探索麥卡錫所認為滲透在全國各校及娛樂界的很多共黨份子。(註七八) 儘管艾森豪的新安全制度已在各個聯邦行政部門中發生效果，但國會仍在採取進一步的措施。

(二)國會之行動：一九五四年六月二十七日，韓戰雖然停止，但由於美國有限軍力策略的運用，其結局並不理想，在付出十三萬餘官兵傷亡的代價之後，韓國仍陷於分裂的境地，戰爭的火種仍然存在，因而美國國內，有成千成萬的人感到失望，甚至懷疑在高階層中，有着出賣政府、背叛國家的陰謀份子，在抵制着壓抑共黨擴張的政策。像馬歇爾將軍、艾契遜國務卿，這些能幹和熱忱的人物，都受到麥卡錫等政治煽動家與共和黨極右派保守份子的阻咒。杜魯門雖已派軍赴韓抵抗共黨侵略，但仍被

責爲「對共黨過於軟弱」。(註七九) 在這些巫婆似地鼓噪聲中，國會於一九五四年八月廿四日進一步通過了「共黨控制法」(Communist Control Act of 1954)，該法正式規定共產黨爲非法組織。該法第二節規定：「國會宣佈……美國共產黨雖聲稱是一種政黨，但事實上是一個陰謀顛覆美國政府的工具。它在一個共和國中形成一個極權獨裁體，要求具有一般政黨的權利，但却否認其他政黨具有憲法所保障的自由。一般政黨的政策及方案乃透過公衆討論的途徑，由各種觀點經過磋商而產生，然後將此等政策方案交付選民批准或否決；但共黨不同，其政策與方案乃由世界共產運動的外國領袖們所秘密擬定，其黨員無權決定其黨的目標，且對黨的目標不准表示異議。……共黨是一個相當少數的團體，缺乏以合法政治途徑實現其目標的能力，然而它不承認憲法或法律對其政黨及黨員的限制作用，故其危險的性質不是來自其人數，而是源自它的活動不受任何限制，而且又極力主張當前的美國憲政體制最後必須加以毀滅，其方法甚至包括武力及暴動。由於共黨抱持這樣的主義，因此它的角色猶如一個敵對的外國強權的代理，對美國的安全造成即刻及持續的危險。……所以共產黨應不受法律之保護，應屬非法」(Communist Party should be outlawed)。故其黨員及團體受有特別限制，在第四節中接着規定，共產黨員須受一九五〇年國內安全法之規定及處罰之限制。(註八〇)

當參眾兩院仍有一些議員欲進一步推動整肅共黨同情份子之際，麥卡錫參議員的不負責任態度，引起了多數議員及國人的普遍不滿，因而亦無形中緩和了國會對忠貞安全的要求。

歷史學家派克斯(Henry Bamford Parkes)與卡羅梭(Vincent P. Carosso)等人事後說，麥卡錫過於無的放矢，毫無證據即公開指責政府官員、軍事首長、甚至演藝人員爲共產黨員、或共黨同情份子、或危言聳聽，聲稱強大的潛在敵人已密遣顛覆份子登陸美國海岸等等，造成人心惶惶，同時使朝野人士爲若干「間諜案件」陷於激辯，使人民對政府失去信心，無形中削弱了整個政府的尊嚴與效力，亦使美國在國際上之聲譽大受打擊。(註八一)最後，當麥卡錫攻擊裝甲兵旅長席克爾(Ralph Zwicker)爲「無知」「掩護共黨陰謀份子」時，陸軍軍部與麥卡錫展開了激烈的爭論，一九五四年四月二十二日，參院常設調查委員會(Senate Permanent Investigating Committee)並爲此舉行聽證。在陸軍軍部與麥卡錫互相指控的五週聽證中，透過電視轉播，使國人清楚地看到麥卡錫對美國傳統所維護的個人人權的蔑視與惡意攻擊，因而亦暴露了麥卡錫的人

格缺失而使他自我毀滅。數月之後，參院以其行動違反參院傳統，時常捏造證據，謊言欺騙，使得參院聲名狼藉，結果以六十七比二十二票通過對麥卡錫之遣責案。從此，麥卡錫之名譽掃地，他在迷惘中被大家遺棄。他雖然仍為參議員，仍可像從前一樣地自由發言，自由投票，但其所得的反應是不肖為伍的冷漠與敵視，直至他任滿離開參院。他在參院的力量幻滅後，他在國內的附和力量，也就跟着消失。參眾兩院非美活動委員會之調查活動，隨之緩和，在行政與司法機關原就自限於沉默執行法律之情形下，忠貞問題所引起之舉國緊張、尖銳爭論的熱潮，亦隨着麥卡錫之沒落而很快冷卻。（註八一）

（三）法院之審判：當恐懼共黨滲透的低氣壓逐漸消退時，對於個人自由權利及公務人員利益之保障，則漸受關注。最高法院在艾森豪任命自由派的華倫（Earl Warren）為首席大法官之後，更顯示出對個人自由權利的極度尊重，而對國會兩院揭發共黨陰謀之調查活動，則有了限制性的判決。（註八二）例如在一九五七年的瓦金斯案（Watkins V. U. S.）中，最高法院雖確認國會有調查權，但強調國會的調查權並非毫無限制，且「按國會的功能言，它並不享有無正當理由而可揭發個人私事之權。」（註八四）

在公務員涉及忠貞安全之免職爭訟中，最高法院在華倫法官及其他因素影響下，對國家安全之範圍亦從嚴解釋，機關首長對屬員因不忠而即決免職時，限於敏感性職位，或其行動直接影響國家安全。否則不得按「即決停職法」依簡易程序免職。於此，可藉柯爾案（Kendrick M. Cole, Petitioner, V. Philip Young, et al. 1956, 100L ed 1936, 351 U.S. 536）及維塔雷利案（William V. Vitarelli, Petitioner, V. Fred A. Seaton, Secretary of Interior, et al, 1959, 3L ed 2d 1012, 395 U.S. 535）兩案為例，作為說明。唯在華倫未參加判決的奈爾森案（Thomas Nelson & Arthur Globe, Petitioners, V. County of Los Angeles, et al. 1960, 4L ed 2d 494, 362 U.S. 1）中，最高法院又作了重視國家「安全」，支持政府懲處「不忠」公務員的判決。茲以此三案之判決內容，分別敘述分析於後：

甲、柯爾案：對忠貞安全法令最為不利的判例，首推本案。按柯爾為退伍軍人，一九四四年，依照退伍軍人優待法（Veteran's Preference Act, 58 Stat. 387），他被任用為分類文官，分派在衛生教育福利部工作。

一九五三年十一月，他因同情共產黨，與共產黨人為友，甚至捐獻基金，提供服務，參加共黨社交集會，因而被其首長停

薪停職，是否免職，則將視衛教部調查結果而定。在調查過程中，他有權答辯或出席聽證，但他拒絕。後來，衛教部長在研判「一切有關文件」後，認定其留任「顯然與國家安全利益不符」，因此下令免職。柯爾不服，向文官委員會提出訴願，為文委會所拒絕。繼而向地方法院提起訴訟，要求地院宣判免職無效、文委會之拒絕其訴願不當，並要求該院發佈令狀使其恢復原職，結果均被拒絕。上訴法院維持地方法院之原判。最後，柯爾向最高法院提起訴訟，由於該案涉及政府之雇用問題，故為該院所受理，以下即為最高法院對本案之判決。（註八五）

柯爾為退伍軍人，應受「退伍軍人優待法」之保障。該法規定，唯有「為促進服務效率之原因，始得免職」。而且在程序上，柯爾「有權向文官委員會申訴」，文委會之決定，具有約束任用機關之效力。（註八六）但柯爾之被免職，乃按照一九五〇年八月二十六日公布之新法——「即決停職法」（Summary Suspension Act of 1950）的規定，以簡易程序予以免職。該法明文規定，取消文官因安全問題向文官委員會申訴之權利。（註八七）因而留待最高法院判決之問題，乃是柯爾之被免職，是否業經「即決停職法」之授權。

「即決停職法」第一條規定，國務院、國防部、司法部、商務部、陸、海、空軍部、海岸防衛廳、原子能委員會、國家安全資源委員會、國家航空顧問委員會等十一個機關的首長，對於其認為在安全上有危險之屬員，有絕對之權力加以停職或免職，受此處分者無權向文官委員會申訴。（註八八）而艾森豪總統之忠貞命令（一〇四五〇號行政命令），將「即決停職法」之適用範圍，擴及所有政府機關，授權所有機關首長，對其認為「不忠」的屬員，不論其職位是否與安全有密切關係，一律得按簡易程序，即刻加以免職。（註八九）此一規定被最高法院認為不當，應屬無效。

最高法院以六比三票之多數，推翻下級法院之原判，而判決衛生教育福利部長依據一〇四五〇號行政命令，將柯爾按簡易程序免職，不在「即決停職法」授權範圍之內，而與「退伍軍人優待法」之規定違背，是以應屬無效。其主要理由乃是「即決停職法」所授權之即決免職權，只適用於直接影響國家安全之活動。而柯爾之職位，既非該法所定之與國家安全有密切關係之敏感性職位，且其活動亦未經證明與國家安全有直接關係，故不應按簡易程序免職。（註九〇）

不過，我們亦應注意，縱使在對忠貞安全法令非常不利的此一判例中，最高法院仍未判決「即決停職法」或有關忠貞安全

之其他法令違憲。且參與此一審判的克拉克等 (Clark, Reed, Minton) 三位法官反對此一判決，其所附之相反意見，尤值重視。他們認為，這種判決，將破壞國會制訂「即決停職法」之鮮明目的。該法之明顯用意，乃是授權機關首長，對有害於國家利益之任用或雇用人員，得依簡易程序免職，並未規定其職位必須屬於敏感性質。且該法第三條規定「為求國家之最大利益，總統若認為必要，得將本法案擴大適用於政府其他機關。」而總統為了國家安全之考慮，依據此一授權，發佈一〇四五〇號行政命令，將該法擴大適用於「政府其他機關」，並規定全體公務人員均應完全堅定的忠貞，否則機關首長得予即決免職，乃經國會之授權，法院「不應以未影響國家安全為理由，而宣判於法有據之免職行為無效。」(註九二) 這三位法官的異見，頗受美國政府學權威教授柯爾溫 (E. Corwin) 之讚揚，而對法院之判決主文則頗有微詞。他認為，最高法院否認國會暗示及總統明示授權之衛教福利部長之「即決免職權」，否定他對「國家安全需要」之判斷，有造成行政及立法機關與法院衝突之危險。(註九三)

另有一點值得注意，即柯爾案之判決，適值艾森豪實施嚴厲的忠貞方案之後。前已言及，在艾氏之忠貞命令下，兩年之中就有近萬公務員因涉及安全問題而被免職或辭職。且免職之原因，擴及不良行為與習慣等品性因素。(註九三) 在如此廣泛的授權下，各機關首長難免有借機濫用免職權，排除異己之情事發生，致使對行政效率亦造成不良之影響，是以學者及輿論界不乏改善之主張，期使國家安全與行政效率能兼籌並顧，達到毋枉毋縱的地步。(註九四) 這種輿論似亦無形中影響到最高法院對柯爾案之判決態度。

乙、維塔雷利案：維塔雷利 (William V. Vitarelli) 具有哥倫比亞大學博士學位，於一九五二年被內政部任命為主管托管地教育與訓練事務之官員。於一九五四年三月三十日，前內政部長根據一〇四五〇號行政命令及「即決停職法」之規定，基於忠貞安全之原因，通知維氏自四月二日起停職停薪。因為他被指控與三名共產黨員有同情的關係，且在早先的查詢中，對政府隱瞞此種關係的真相。他是紐約市美國勞工黨的支持者，訂閱蘇聯消息報，顯示他「不可信任」，其繼續任職可能有害國家安全。(註九五)

維塔雷利曾出席一九五四年六月二十二日及七月二日之內政部安全聽證委員會，在答辯指控時，內政部未提出任何證據及

證人以支持其指控，而上訴人却請到四位證人爲其作有利之證明。(註九六)

原告向內政部長要求復職失敗後，遂向地方法院提起訴訟，要求該院宣判其免職無效，並要求頒發令狀使其恢復原職，但被拒絕，維氏不服向上訴法院提起再訴，仍未如願，最後訴請最高法院頒發移送案卷令。(註九七)

最高法院基於與柯爾案相似之理由，推翻了下級法院之判決。因爲維塔雷利所居之職位，亦非「敏感性」之職位，因此不能按「卽決停職法」所定之簡易程序免職。而且根據內政部二七三八號行政命令規定，涉及公務員忠貞問題的免職，須按下列程序：一、在停職通知中須說明被停職的詳細理由；二、在內政部的安全聽證中，所提之問題應有合理之限制；三、應給予和證人對質的權利。但在維氏的免職過程中，其接獲之停職通知書中，僅列舉他與三名共產黨員有同情的關係，其他在聽證中之指控均未提及；在聽證會中詢問之範圍過廣，甚至問及是否信教等私人問題，且在安全聽證時，無一指控之證人出席對質。是以最高法院認爲，維氏之遭免職，與內政部定之免職程序違背，應屬無效，故應給予原告復職之權利。(註九八)

可見最高法院在本案中仍然認爲，只有與國家安全有直接或密切關係之敏感性職位，始能按照「卽決停職法」所定之簡易程序免職。另一值得注意的事實，乃是最高法院在本案的判決中，特別重視免職的過程問題。違背法定程序的免職行動，應屬無效。

丙、奈爾森案：奈爾森 (Thomas Nelson) 與格羅布 (Arthur Globe) 爲洛杉磯郡 (County of Los Angeles) 的常任文官與臨時雇員，他們因涉及顛覆活動，受到衆院非美活動委員會之小組委員會的調查，該郡督察委員會以書面命令，指令他們答覆非美活動小組委員會所提之任何問題。而且加州政府法典第一〇二八·一節規定，任何公務人員均有法律義務提供有關顛覆活動之證詞，違者免職。此一規定，亦於命令書中引述說明。(註九九) 但是上訴人基於憲法所保障之「不自證其罪」條款，對其有些關顛覆活動之問題，仍然拒絕答覆。因而郡政府基於「不服從」及違法之罪名，撤免上訴人之職位。奈爾森與格羅布不服，遂向加州上訴法院提起訴訟，力辯加州法律及他們之被免職，違反憲法第十四修正案「正當法律程序」條款，要求頒發判令，使其復職。但遭加州上訴法院之拒絕，他們不服，再向加州最高法院上訴，仍遭駁回。最後上訴至美國最高法院，經該院受理而向加州最高法院發佈移送案卷令。(註一〇〇)

最高法院在判決中，支持下級法院之原判，決定對奈爾森案不予討論；而對格羅布案，亦肯定其免職並無不法，應屬有效，且進一步說明其審判意見。最高法院審查紀錄後認為，格羅布遭受免職之原因，乃是由於他在聽證中拒絕答覆有關安全之詢問，構成雇員「不服從」之罪名，故被依法「即決免職」。而且格羅布為臨時雇員，「並無受雇於該郡之權利」，是以最高法院認為，格氏被按照簡易程序免職，並非不合理的武斷，亦不違背憲法修正案第十四條「正當法律程序」條款。（註一〇）

在本案之審判中，首席法官華倫 (Earl Warren) 未參加決定。結果以五比三之多數通過判決主文，支持加州法律中有關忠貞安全之規定；確認在忠貞安全調查中，拒絕答覆詢問，即屬「不服從」，得按簡易程序予以免職。同時拒絕上訴人「自證其罪」之憲法權利的主張，亦未考慮其職位是否屬於敏感性質，是否應按簡易程序免職。最高法院在本案中，一反在前述兩案中之態度，又作了有利於忠貞安全法令之判決。此一改變，似乎與自由派首席法官華倫未參與決定，及柯爾案之判決，引起部份學者及輿論之抨擊有關。

最高法院在前述數案中之判決，固然有其法理依據，但吾人若從政治法理學家的觀點來分析，則不難發現，最高法院之所以不同於二次大戰結束初期那樣支持立法與行政機關的忠貞法令與安全措施，而回復到過去更加重視個人權利之情形，其重要原因之一，似乎是受到國內外客觀環境變遷之影響。這種背景有進一步略加說明之必要。

當時世上最有野心、最好戰的獨裁者史大林於一九五三年三月十五日死亡，蘇聯政府開始轉變，願與西方和平共存，並主張結束原子武器競賽。一九五三年六月二十七日，韓戰和談成功，美國與聯合國在韓戰的警察行動因而結束。（註一〇三）接着，周恩來於一九五五年四月十八日，在印尼萬隆召開的亞非二十九國會議中，亦表示了緩和緊張情勢的興趣，次月美匪開始日內瓦會談。同時，美英法蘇亦於一九五五年七月十八日在日內瓦召開「四巨頭會議」。雖然對裁軍的方法及如何恢復德國統一的問題並未達成協議，不過，這次高峯會議也達成了若干交換計劃，科技及演藝人員的互訪日增。艾森豪總統曾說，這種「磋商與合作的新精神」，為未來的世界和平帶來了希望，這亦使得美國人民在心理上自冷戰的緊張中放鬆下來。（註一〇四）儘管在六〇年代的後期，世界上仍有匈牙利革命事件、蘇彝士運河危機、金門砲戰、柏林危機、以及古巴的赤化，但恐怖共黨會滲透顛覆美國政府的情緒，已隨着麥卡錫之垮臺而消逝。到了七〇年代，美國更認清，四〇年代與五〇年代的東西雙方強硬對抗

的情形已經改變，共黨集團已經分裂，西歐各國與日本亦已復興，加上許多新興國家，這個世界已變成一個多元化的世界，因而尼克森政府採取了和解政策。（註一〇五）至卡特總統時代，美國甚至與中共建立了正式外交關係及合作計劃。在這種趨勢下，美國政府對公務員忠貞的要求，以及對共黨滲透的防範，自然都鬆懈下來，亦無怪乎七〇年代以後，公務員因不忠而免職的爭訟案件甚少發生。

結 語

自威爾遜總統至艾森豪總統近五十年時間，總統所頒佈之「忠貞安全」命令，主要有四：（一）威爾遜總統於一九一七年四月七日頒佈一項未編號之機密行政命令，（二）羅斯福總統於一九四三年二月五日發佈之第九三〇〇號行政命令，（三）杜魯門總統於一九四七年三月二十二日頒佈之第九八三五號行政命令，（四）艾森豪總統於一九五三年四月七日頒佈之第一〇四五〇號行政命令。國會在此近五十年期間，所制定之有關國家安全及公務員忠貞的法律，主要有六：（一）一九一八年五月十六日制定之「間諜法」——又稱「擾亂治安法」，（二）一九三九年八月二日制定之「海奇法」，（三）一九四〇年六月二十八日制定之「史密斯法」——又稱「外僑登記法」，（四）一九五〇年八月二十日制定之「即決停職法」，（五）一九五〇年九月二十三日制定之「麥卡倫國內安全法」，（六）一九五四年八月二十四日制定之「共黨控制法」。

根據美國憲法三權分立之原則，國會之職權為立法，總統之職權為執行，法院之職權則為依法審判訴訟。但在本文之研究中顯示，法院之職權實際上不限於審判訴訟、解釋法令，它亦扮演了創制「新法」的角色。恰如政治法理學家 (Political Jurisprudent) 所云，司法機關亦有「司法立法」(Judicial Legislation) 之功能。（註一〇六）前述之「忠貞安全」法令，雖然主要由國會與總統所訂定；關於公務員免職之主要原則，雖亦由國會之法律及總統之命令所規定；但法院在審判有關免職之爭訟時，適用安全法令於具體案件所作之詳細解釋，亦有補充法令含義之作用，有時甚至在實質上創制了有關法令的新原則。法院在公務員因忠貞安全問題引起之免職爭訟中，所確立之免職原則，主要有下列六點：

(一)關於忠貞命令安全法規有無違憲的問題，最高法院似無違憲之判決。雖然在艾塞克爾 (Aptheker Case) 案中，最高法院宣判「國內安全法」第六節禁止共產黨員持用護照之規定違憲，但理由是其文字含義不明，過於寬泛，有違憲法修正案第五條「正當法律程序」條款，有背憲法保障個人自由之基本精神，並不是說國會不能以法律限制旅行自由。換言之，如果國會以內容嚴謹明確且合理的法律加以規定，仍然有權合憲地限制他們的旅行。(註一〇七)此外，在柯爾案中，最高法院認為第一〇四五〇號行政命令有違法情形，蓋其中不問公務員職位是否屬於國防外交等敏感性機關，一概授權機關首長按簡易程序免職，有背「即決停職法」之規定。唯此乃命令違法之判決，與違憲無關。(註一〇八)柯爾溫 (Edward S. Corwin) 教授認為，總統發佈忠貞命令之憲法依據，主要為憲法第二條第三項：總統「應注意法律之切實執行」，總統為使法律確實施行，而要求「執行法律者」「忠貞」，應為「合理且必要之先決條件。」(註一〇九)

(二)人民之言論自由與集會自由，為美國憲法修正案第一條所保障之基本人權。但公務員身份不同，其與政府之間有雇用關係存在，政府為使其有效履行職務，而限制其某些政治言論與政治活動之自由，並要求其對政府忠貞，應屬合理並不違憲。恰如私營企業的受雇人員，須接受雇主為增進效率而訂定之準則一樣。此為前述之一九四七年 United Public Workers V. Mitchell 及一九五〇年貝萊案所確立之原則，亦為九十年前，最高法院首席法官荷姆斯 (J. Holmes) 在麥克安里夫案 (McAuliffe V. New Bedford) 中所持之態度。(註一一〇)

(三)美國憲法修正案第五條規定：未經適當法律程序，不得剝奪人民之生命、自由或財產。但法院在許多判例中表示，「政府職位」不是「財產」，亦非「契約」，更非「自由」與「生命」，因此政府職位不是每個人民必有的憲法權利，將公務員「免職」，毋需經過「適當法律程序」，或「司法審判程序」。是以忠貞安全法令授權機關首長，按簡易程序撤免不忠公務員的規定，是合乎憲法的。所以「適當法律程序」條款，並不適用於保障公務員的職位，此亦為貝萊案所確立的原則。此外，在美國法典中迄今仍然有效的法律規定，「為促進行政效率，於免職理由書面通知其本人」，「得將職位分類之文官免職」，「無須任何審判或聽證對質」。此一法律所規定之公務員的免職程序，似較「忠貞安全」命令及「即決停職法」所規定之程序更為簡易。(註一一一)但此一規定，從未被最高法院判為違憲，在邁爾斯案及韓福雷案中，最高法院曾一再確認，行政官員

之免職，無須經過司法程序。(註一二)

四憲法保障個人權利，但並不意味政府不得設法保全政府本身的生存。在善於滲透顛覆的共黨威脅下，如果國會對共產黨員及其同情者在政府中工作的問題，採取一種小心謹慎的政策，而在「忠貞安全」法律中，取消一般「文官法」與「職位分類法」對公務人員職位之保障，另行規定簡易免職程序，不能謂其係憲法所禁止。如果總統認為，只有毫無不忠嫌疑的人始可被政府任用，而在「忠貞安全」命令中授權各機關首長執行，他有權作這樣的決策，司法機關不能判令行政機關必須留用其所懷疑的人員在政府機關中工作。此乃一九五一年貝萊案中，由哥倫比亞巡迴區上訴法院及最高法院所確立之原則。唯此項原則後被最高法院所修改。該院於一九五六年之柯爾案的判決中確定，「即決停職法」及忠貞命令下所規定之簡易免職程序，其適用範圍應限於對國家安全有密切關係之「敏感」職位。(敏感性機關之首長，對居於敏感職位之官員，得按其自由裁量，行使絕對免職權。)至於其他非敏感性職位之常任文官，則受「文官法」，「退伍軍人優待法」及其他有關法律之保障，須按法定之程序，始得撤免，機關首長不得按簡易程序加以免職。此為柯爾案及一九五九年維塔雷利案中所確立之原則。

最高法院對「不忠」免職所應遵循之程序及適用範圍，態度前後不一，其所以從寬解釋於前，從嚴解釋於後，與客觀環境之變遷(東西冷戰緩和，麥卡錫等極右份子垮臺，恐怖共黨滲透顛覆的情緒消退)，及艾森豪實施嚴厲的「忠貞方案」引起不良反應(造成濫用免職權，排除異己，導致輿論批評)等因素有關。

五國會沒有免職權，亦無懲罰權。此為最高法院在羅維特案中所確定之原則。該院認為，國會通過「克爾附則」，停發羅維特等三人薪俸，裁撤其職位，乃是褫奪公權法案，直接行使懲罰權，有違憲法第七條修正案之規定，是以該項法律規定，應屬無效。

六國會有權制定法律，規定公務員的免職條件，各行政機關首長有權依法撤免忠貞有疑問之屬員。法院對於行政機關依法執行之事項，不加追究，亦不以判決取代機關首長之合法判斷。是以只要機關首長是依法行使免職權，縱使其結果可能嚴重傷害到個人權益——諸如使被免職之公務員被烙上「不忠」的標誌，因而影響其就業機會，甚至在實際上形同剝奪其生存權。但此種傷害，在法律上並無補救可言。除非機關首長之行動越權，或違反個人的憲法權利，法院始得加以制止或變更。此為弗雷

德門案及貝萊案所確立之原則。

關於「忠貞安全」法令實施的利弊，學者見解不一。批評最力者，厥為瞿費 (Zachariah Chafee) 教授及其哈佛大學法學院的三位教授同仁。他們指出，此種以不忠原因而免職的意義，不單純是失去原有的職位，且將使被免職者喪失在聯邦政府或地方政府任職之一切機會，甚至使其在私人機構中謀職也會特別困難，故其意義猶如取消當事人之就業謀生機會，如此嚴厲之制裁，不應輕率運用。是以瞿費等教授建議，有關「忠貞」問題之免職，「須由職位有保障的負責公正之官員」經過充分之「審詢」、「辯駁」、「舉證」之程序，始能裁決。(註一三) 瞿費教授之意，似在建議由法院法官來裁定。但名憲法學教授柯爾溫 (Edward S. Corwin) 認為求助於法院可能沒有效果，蓋法院不能因合憲的法律有損及私人利益之情形，即宣告其人得以例外，並得不受該法之限制。事實上有許多歷史的記錄可以證明，例如在全國實施禁酒時期，酒類製造商之產業雖受嚴重損害，但並無任何賠償，亦無任何例外。又如國家對外宣戰，無數大小企業可能因而被毀，但亦無賠償可言。同理，政府依法按某種程序撤免忠貞有疑問之公務員，儘管可能會對被免職者留下「不忠」的標誌，甚至影響其就業謀生機會，但法院不能因此宣告合法的免職行動無效。柯爾溫認為，「在蘇聯從事廣泛間諜活動的今日，政府要求其雇用人員忠貞，以及要求公務員作忠貞之宣誓，應屬合理。」(註一四) 包威爾 (Norman J. Powell) 教授亦認為，「討伐不忠，猶如討伐罪惡，這種討伐對民主的社會有無限的價值。」(註一五)

總之，爲了國家「安全」，而要求公務員「忠貞」的法令，一般學者認為，其原則並無不當之處，法院對於此類法令的原則，並無違憲之判例。唯部份學者認為，因「忠貞安全」問題，按簡易程序免職，難免有濫權或錯失等情事發生，是以在執行時，應特別注意「公正」、「慎重」，與「忠貞安全」的「統一」標準。

註 釋

註 1 1922 Stat. 403 (1883): Statistical Abstract of the U. S.,

1968, U.S. Department of Commerce, P. 397.

Service (N. Y.: Row Peterson & Co., 1958) Pp. 265-6.

註 2 John D. Millett, Government and Public Administration

註 3 Paul P. Van Riper, History of the United States Civil

(N.Y.: McGraw-hill Book Co., Inc., 1959) P. 340.

註四·Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers* 1787-1957 (N.Y.: New York Uni. Pr., Inc., 4th ed. 1962) P. 101.

註五·Riper, *op. cit.*, PP. 265-6.

註六·The Executive Order of April 7, 1917, quoted in Riper, *op. Cit.*, P. 266.

註七·*Ibid.*

註八·Espionage Act of June 15, 1917, 50 U. S. C. A. §33 (1926). 該法於一九一八年修訂後又稱 Seditious Act of 1918, 40 Stat. 553 (1918)。參閱荆知仁著，「美國最高法院處理懲罰共黨顛覆活動訟案略論」，見政治學論叢——鄭文海先生逝世十週年紀念論文集（國立政治大學政治研究所暨政治系主編，民國六十九年一月初版）頁五四一。

註九·40 Stat. 553(1918), Quoted in Riper, *op. cit.*, P. 267.

註一〇·Glenn Stahl, *Public Personnel Administration* (N.Y.: Harper & Raw, 5th ed 1962) P. 350. 參閱楊逢泰著，「美國公務員的忠貞與國家的安全和自由」，見中國行政十二期（民國五八年元月號）頁一三。

註一一·Act of June 15, 1917, 40 Stat. 217, 219; 249 U.S. 47-9; 63 L ed 470-2. 本文使用之美國最高法院判例，以政大社會資料中心法律研究室所藏之 *Lawyer's Edition* 為本，故在附註中以律師協會出版公司之版本卷頁為注脚。唯在 *Lawyer's*

美國忠貞安全措施與公務員免職之研究

Edition 中標有最高法院判決公報 (U. S. Reports) 之卷頁。故本文將兩者之卷頁並列，俾便查閱，並明原始資料之出處。

註一二·249 U.S. 49-53, 63 L ed 472-4.

註一三·250 U.S. 619-24; 63 L ed 1176-8.

註一四·250 U.S. 617; 63 L ed 1175.

註一五·250 U.S. 618-9; 63 L ed 1175-6.

註一六·250 U.S. 624; 63 L ed 1177-8.

註一七·18 U.S. Code, §61 i; 53 stat. 1147-9.

註一八·Digest of Public Bills, 79th Congress, 2nd sess., H.R. 5201, 5400, 5605, 6885; Cited in Corwin, *op Cit.*, P. 103.

註一九·*Ibid.*

註二〇·54 Stat. 670(1940); 18 U.S.C. §2385, 2387.

註二一·54 stat. 670; 70 stat. 623 (1959).

註二二·見前揭政治學論叢，頁五六一一三。

註二三·328 U.S. 308-9; 90 L ed 1255-6.

註二四·House Report No. 448, 78th Cong. 1st. sess., 6; 328 U. S. 305, 311-2; 57 stat. 431, 450(July 12, 1943).

註二五·James M. Burns, *Congress on Trial* (N.Y.: Harper & Row, 1949) VI.

註二六·參閱拙作「美國國會對官員免職的影響」立法院院聞月刊五卷四期（六十六年一月），頁三八一九。

註二七·H. Doc. 264, 78th Cong. 1st Sess., 328 U.S. 313; 90 L ed

- 1258.
- 註二八·*Ibid.*, P.197.
- 註二九·*Ibid.*
- 註三〇·Robert E. Cushman, "The Purge of Federal Employees Accused of Disloyalty," *Public Administration Review*, Vol. 3, Autumn, 1943, P.308-12; see also Report of the President's Temporary Commission on Employee Loyalty (Created November 25, 1946, by Executive order 9806) P.3; 5U.S.C. §663; Cited in Corwin, *op cit.*, P.102.
- 註三一·328 U.S. 303(1946); 90 L ed 1252.
- 註三二·328 U.S. 303-5; 90 L ed 1252-4.
- 註三三·328 U.S. 307; 90 L ed 1255.
- 註三四·71 U.S. 277,3245; 18 L ed. 356,363(1867).
- 註三五·328 U.S. 315-8; 90 L ed 1259-61.
- 註三六·Cushman, *op. cit.*, PP.303-7.
- 註三七·159 F 2d 22-3; 330 U.S. 838; 331 U.S. 865; 91 L ed 1285.
- 註三八·Executive Order No. 9063, Feb. 16,1943, No. 9067, Feb. 20,1942; Civil Service Act, §1et seg., 5 U.S.C.A. §632 *et seg.*
- 註三九·159 F 2d 24.
- 註四〇·159 F 2d 25; 330 U.S. 838; 91 L ed 1285.
- 註四一·Henry Bamford Parkes & Vincent P. Carosso, *Recent American: A History*, Book Two: Since 1933 (N.Y.: Thomas Y. Crowell Co., 1963) PP. 388-91.
- 註四二·Corwin, *op. cit.*, PP. 100-2.
- 註四三·Millett, *op. cit.*, PP. 340-1; Corwin, *op. cit.*, PP. 103-4.
- 註四四·William S. Carpenter, "The Loyalty Issue," *Ideas and Issues in the Public Administration*, ed., Dwight. Waldo, (N.Y.: McGraw-hill Book Co., Inc., 1953) P.215.
- 註四五·Riper, *op. cit.*, P.447.
- 註四六·*Ibid.*, P.448.
- 註四七·Marian D. Irish and James M. Prothro, *The Politics of American Democracy* (N. J.: Prentice-Hall, Inc., 2d ed., 1962) P.503.
- 註四八·次年六月通過之條款，未作太大改變。Public Law 1 No. 490, 79th Cong, Ch. 541; Public Law No. 166, 80th Cong., Ch. 211
- 註四九·H.R. 3813, 80th Cong, 1st Sess.; Corwin, *op. Cit.*, PP. 102-3 此一法案之通過，乃受年前加拿大間諜案之影響和刺激。一九四六年，數名曾受大學教育之加拿大政府官員將國防機密遞交一名蘇聯國會議員，其動機純為推進世界革。此一插曲

，對美國產生既深且巨之影響，國會受其刺激尤深。杜魯門總統之發佈「九八三五號行政命令」，似在防止國會採取激烈的行動。

註五〇：Parke & Carosso, *op. cit.*, PP. 388-90.

註五一：Ibid., P.394.

註五二：Ibid., PP.394-5.

註五三：64 Stat. 476-7.

註五四：64 Stat. 987 (1950); 50 U.S.C. §§781-94, 811-26.

註五五：蓋最高法院在 Communist Party V. Subversive Activities

Control Board, 1961 案中雖判定共產黨須向司法部登記，支持「國內安全法」的規定。但其後的幾個訟案，如 Albertson

V. SACB, 1965 及 U.S.V. Robel, 1967 等案，最高法院則隨其內部人事之變動，環境之變遷，而改變態度。尤其是在 Aptheker V. Secretary of State, 1964 案中，甚至宣判「

國內安全法」第六節違憲無效，致使整個法律的尊嚴與效力受到傷害。判知仁著前揭文，同書頁五八一—九八。

註五六：182 F 2d 49.

註五七：182 F 2d 49-50.

註五八：182 F 2d 50.

註五九：182 F 2d 49-51.

註六〇：182 F 2d 51.

註六一：182 F 2d 51-2.

註六二：37 Stat. 555(1912) as amended, 62 Stat. 354(1948); 5

U. S., C. A. §652; 182 F 2d 52.

註六三：Quoted in 182 F 2d 56; 62 Stat. 354 (1948).

註六四：Hyers V. United States, 1926, 272 U.S. 52; 71 L ed 160; Humphrey's Executor V. United States, 1935, 295

U.S. 602; 79 L ed 1611. 參閱拙作「美國法院對總統免職權爭訟案件之審判」，見幼獅月刊四六卷一期（民國六十六年七月號），頁四一—四，四六。

註六五：182 F 2d 57.

註六六：Ibid.

註六七：Ibid., 59.

註六八：sec. 9(a) of Act of Aug. 2, 1939, Called the Hatch Act, 53 stat. 1148, as amended, 5 U.S.C.A. §118 i(a).

註六九：380 U.S. 99; 91 L ed 754.

註七〇：182 F 2d 60.

註七一：Ibid., 63-4.

註七二：Ibid., 65.

註七三：341 U.S. 918; 95 L ed 1352.

註七四：Millet, *op. cit.*, 343; Ripier, *op. cit.*, P.447, 501.

註七五：Parke & Carosso, *op. cit.*, P. 432.

註七六：Millet, *op. cit.*, P. 343.

註七七：Parke & Carosso, *op. cit.*, P. 431.

註七八：Ibid., P. 428.

註七九：參閱拙作「美國總統的戰時統帥權」幼獅月刊一九卷二期（民國五八年九月）頁五四。Parke & Carosso, *op. cit.*, P.392.

註八〇：Public Law 637, 68 stat. 775-6.

註八一·Parkes & Carosso, op. cit., PP. 391-3.

註八二·Ibid., PP. 428-31.

註八三·Parkes & Carosso, op. cit., P. 432.

註八四·354 U.S. 178; 1 L ed 2d 1273,

註八五·351 U.S. 536; 100 L ed 791.

註八六·58 stat. 390.

註八七·64 stat. 476.

註八八·64 stat. 476-7.

註八九·Exec. Order No. 10450, 18 Fed Reg 2489.

註九〇·351 U.S. 541, 549, 557-60; 100 L ed 1401, 1405, 1409-10.

註九一·351 U.S. 567; 100 L ed 1413-5.

註九二·CorWin, op. cit., P. 109.

註九三·Millett, op. cit., P. 343.

註九四·CorWin, op. cit., P. 106.

註九五·359 U.S. 535-7; 3 L ed 2d 1012-15.

註九六·359 U.S. 537; 3 L ed 2d 1015.

註九七·359 U.S. 537-8; 3 L ed 2d 1015-6.

註九八·359 U.S. 535-45; 3 L ed 2d 1012-21.

註九九·362 U.S. 1; 4 L ed 2d 496. California Gov't Code,

§ 1028, 1.

註一〇〇·362 U.S. 1-8; 4 L ed 2d 494-7.

註一〇一·362 U.S. 3-9; 4 L ed 2d 497-500.

註一〇二·362 U.S. 9-16; 4 L ed 2d 500-4.

註一〇三·Parkes & Carosso, op. cit., P. 448.

註一〇四·Ibid., P. 449.

註一〇五·United States Foreign Policy For The 1970's:

Building For Peace, A Report by President Richard

Nixon to the Congress, Feb. 25, 1971.

註一〇六·Austin Ranney, *The Governing of Men* (臺灣翻印本

• 1966) P.501.

註一〇七·同註五五，頁五九六。

註一〇八·同註八九。

註一〇九·Corwin, op. cit., P. 104.

註一一〇·McAuliffe v. New Bedford, 155 Mass. 216 at 218-220

(1891); Cited in Corwin, op. cit., P.105. 麻州法律禁止警

員參加政治活動，麥克安里夫因違反該法而遭免職，彼不服上

訴至最高法院。首席法官荷姆斯曾有一針見血的雋語，他說：

「原告有談政治的憲法權利，却無當警員的憲法權利」，「規

定一位警員不得參加政治活動，應為合理的條件。」

註一一一·Lloy-Lafollette Act of 1912, 37 stat. 555 (1912), as

amended, 62 stat. 354(1948); 5 U.S.C.A. § 652.

註一二二·參閱拙作前揭文載幼獅月刊四六卷一期，頁四一—四八。

註一二三·Communication to The New York Times, April 13,

1947, by Professor Chafee, Griswold, Katz, and Scot;

Quoted in Corwin, op.cit., P. 106.

註一二四·Corwin, op. cit., P.105.

註一二五·Norman J. Powell, *Personnel Administration in*

Government (N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1956) P.132.