

戰爭對美國人民自由權之影響

楊日青

(作者為本校政治系專任教授)

摘要

論者有謂，「民主政治制度適用於平時，不適於戰時」。觀乎英美史實，似亦歷歷可證。英美是公認的民主先進國家，但在戰爭期間，其民主自由體制亦同樣無法維持，除了政府制度作必要之調整外，其憲法所保障之人民權利，亦因戰爭之故而受到較嚴之限制。

本文即以南北戰爭、一次大戰、二次大戰期間，戰爭對人身自由、居住遷徙自由、言論出版自由所造成之影響為研究對象。至於戰爭對財產權、工作權及其他方面之影響，則另作研究，不在本文討論之列。

美國歷史告訴我們，當戰爭威脅到國家的安全，民衆的生命財產時，「覆巢之下無完卵」的危機意識自然高漲，「安全」的需求自然高於一切。美國總統在戰時所採取之緊急應變措施，雖然有的危害到人民之自由，甚至使少數人類蒙冤受屈，但在「安全」重於「自由」的考慮下，卻能獲得各方之接受與容忍，國會往往主動立法配合，最高法院亦受同仇敵愾氣氛影響，對於某些在平時顯屬違憲之非常措施，在戰時卻予以支持。可見像美國這樣的民主世界領導國家，在戰爭或危急之際，同樣無法維持平時的自由水準。

壹、前言

在研究「美國忠貞安全措施與公務人員免職」問題之過程中，發現美國在戰爭或危急之際，政府為維護國家之安全，不僅對政府官員實施「忠貞方案」，授權機關首長對不忠公務員按簡易程序免職，以防止公務人員勾通敵人，陰謀顛覆；同時也對

人民在平時受憲法保障之自由，加以較嚴之限制，以免敵人利用自由權，陰謀破壞，危害治安。

美國爲民主先進國家，尤其是在評論我國動員戡亂時期之民主自由程度時，似乎特具參考價值。討民主後進國家，尤其是在評論我國動員戡亂時期之民主自由程度時，似乎特具參考價值。

本文之目的，乃在探討下列問題：戰爭對美國憲法所保障之人民自由權究竟有那些影響？總統與國會爲維護國家的安全，曾分別作成那些相關的決定？採取那些具體的措施？而最高法院對於行政與立法機關的行動又持何種態度？爲了解史實真相，主要參考了美國最高法院判例彙編（U.S. Supreme Court Report）、美國法律彙編（U.S. Statutes at Large）、美國國會紀錄、及其他相關學術著作，冀以解答上述問題。

本文之研究範圍，在時間方面，以南北戰爭、一次世界大戰、二次世界大戰的戰爭期間爲限，在必要之處，始擴及戰前與戰後；在討論的主題方面，以戰爭對人身自由、居住遷徙自由、言論出版自由所造成之影響爲對象。至於戰爭對財產權、工作權、兵役與勞役、及其他方面之影響，則將另作研究，不在本文討論之列。

貳、南北戰爭期間

美國的南北戰爭，因採行奴隸制的南方十一州退出美利堅合衆國，另建獨立的美南邦聯（Confederates States of America），並於一八六一年四月十二日首先發兵攻陷北方的薩姆特要塞（Fort Sumter）而揭開序幕。

戰爭爆發時，正值國會休會，林肯等不及國會的召集與授權，即自行以總統的身份，著手其動員行動，以應付緊急狀況。自薩姆特要塞陷落，至國會特別會於一八六一年七月四日召開，在林肯有名的十一週「獨裁」期間，他斷然採取了一連串非常措施。（註1）其中直接影響人民自由權利的措施，主要有禁止郵局遞送「叛國的信件」（treasonable correspondence）；宣布封鎖南方港口；授權軍事機關拘捕潛伏性叛國者，並在若干地區停止人身保護狀（Writ of Habeas Corpus）特權等。（註1）林肯的許多措施，在國會特別會議中，很快獲得批准，唯停止人身保護狀的措施，在十八個月後，才被一八六三年三月三日國會所通過的「人身保護法」（Habeas Corpus Act of March 3, 1863）所肯定。有些措施，林肯從未提請國會追認，如

禁止郵局遞送反叛信件，以及擅用國庫二百萬公款等行動即為其例。（註三）

林肯總統的非常措施並非到此為止。事實上自一八六一年七月四日開始，至林肯被刺以前，為了尋求戰爭的勝利，他又採取了軍事審判、沒收財產、解放黑奴、實施徵兵等攸關人民權益的非常措施。其中若干措施尚引起法律爭議。茲就攸關民權並會引起爭訟的停止人身保護狀、軍事審判平民及限制意見自由等問題，進一步分項說明於後。

一、停止人身保護狀

美國憲法第一條第九項第二款規定「人身保護狀之特權，除遇內亂或外患，於公共安全所必要者外，不得停止之。」此一條款之宗旨，主在保障人民之身體自由，如果人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，有權請該管法院頒發人身保護狀，向拘禁機關提審，若法官審問結果，無犯罪嫌疑，當可獲得釋放，恢復自由之身，免受非法之拘禁。不過如果國家遇有內亂或外患，為了公共安全之需要，自得依憲法規定，停止人身保護狀之特權。但是誰來判斷內亂外患之存在？誰能停止人身保護狀特權？憲法無明文規定。由於此項權力出現在國會權力條款中，故一般認為國會有此權力。對此見解，法院亦從未置疑。（註四）問題是總統是否有同樣的權力？林肯總統是否有權在內戰時，停止人身保護狀特權？卻引起爭議。唯歷史上的事實是，林肯曾依據其創造的戰爭權力理論，不止一次地停止人身保護狀特權，雖然最高法院首席法官（註五）譚尼（Taney）有異議，然不但無實質效果，反而促使國會於一八六三年三月三日通過「人身保護法」，正式授權總統，在叛亂期間，為維護公共安全，在必要時，得於全國或局部地區停止人身保護狀之特權。（註六）

一八六一年四月，林肯因薩姆特要塞陷落，為有效遏止支持南方之不忠活動，他曾授權費城至華盛頓戰線的司令官，停止人身保護狀特權，甚至下令在北部若干州某些危險地區，亦實行戒嚴，停止人身保護狀，並將不忠於聯邦的破壞分子，交付軍事審判。（註七）

最高法院對總統下令停止人身保護狀特權，是否合憲的問題，理應有直接的說明。但在內亂期間，最高法院似刻意避免對此問題作正式判決，故在最高法院判例彙編中找不到一個案例。只有最高法院首席法官譚尼（Roger Brooks Taney）在馬利

蘭州巴第摩爾市主持巡迴庭時，應麥利門（John Merryman）（註八）之申請，向拘禁機關——麥克亨利要塞（Fort McHenry）的司令官卡瓦勒德（George Cadwalader）將軍——頒發人身保護狀，命令卡將軍將麥利門移送法院，以便審判。結果卡將軍以總統曾於一八六一年四月二十七日命令，在費城至華府沿線地區，授權軍方停止適用人身保護狀為理由，拒絕移送麥利門。最高法院院長譚尼乃以藐視法庭罪對卡將軍發出拘票，但法院執達員受阻於要塞之警衛，被禁止進入，因而根本無法執行拘押令，故將軍與法官間的衝突，一時無法解決。最後譚尼對很多在法庭等著看熱鬧的旁聽民衆宣佈了四點意見：①總統在憲法上無法停止人身保護狀；②軍事當局無權拘押公民，總統亦不能使之有權為此；③麥利門應立即獲得釋放；④將在一週內再提出書面說明。（註九）

譚尼的書面意見，就是他於一八六一年五月二十八日對麥利門申請案（*Ex Parte Merryman*）（註一〇）所作的判決文。其主要內容在說明「總統無權停止人身保護狀」，停止適用人身保護狀的權力應專屬於國會，大部分理由是根據馬歇爾法官在波爾門申請案（*Ex Parte Bollman*）（註一一）中之判決意見，即「是否由於公共安全的需要而停止人身保護狀，該由立法機關來判斷。」（註一一）同時譚尼指出人身保護條款乃是列在憲法第一條有關立法權的條款之中。他進而強調，在法院未受內戰干擾而仍能開庭審判的地區，任何叛亂嫌犯即應由地區檢察官按司法程序來處理。在對國家忠誠的地區，不顧此一程序，他斥之為軍事篡權。他說，如果允許這種僭奪，「則美國人民不再是生活在法治政府之下，每個人之生命、自由與財產將可能全視軍區軍官的意志與高興而定。」

最後譚尼在判決的結語中說：「在這個案中，……我已竭盡所能，行使憲法和法律賦予之權力，但遭到強大實力抵制，使我無法克服……故命書記官將副本送達總統。這位負有『維護法律忠實執行』之憲法責任的最高長官，應由他來決定採取什麼樣的辦法，來保證法律程序的受到尊重。」以加強民權之保障。（註一二）

林肯收到這份副本後，作何決定，以及他對整個事件的感想如何，未作直接答覆。直至七月四日，於國會特別會中發表了他有名的咨文。林肯表示，作為行政首長，他有責任維護政府的完整，以及整部憲法的法統。在林肯的觀點中，他並未違憲，因為在叛亂時期，為維護公共安全之需要，憲法允許停止人身保護狀，只是憲法未明確規定由政府那一部門行使此項權力。他

強調，此項規定顯然爲緊急狀況而定。因而他推論，在國會休會期間，總統應該運用其裁量權，而非任由危險自然發展至國會能召集爲止。他經過深思熟慮，堅信當時叛亂確實存在，爲了公共安全，的確需要停止人身保護狀，因此他對戰線司令官授權。他認爲，因公共安全需要而停止人身保護狀，是合憲的。（註一四）

林肯最後辯稱：「是否應該只顧一項法律，而讓一切法律都不能執行？是否應該爲免違反該項法律，而寧可讓政府毀滅？假使在這樣的情形裏（國家處於緊急狀態），在相信不理會單獨一項法律而能保護政府時，假如仍任政府被人推翻，那豈不是違反了就職的誓詞（the official oath）？」（註一五）接著他表示，他將讓總檢察長貝第斯（Edward Bates）發表詳細意見，並使進一步的行動，「完全由國會去考慮。」次日，即七月五日，總檢察長發佈意見書，貝第斯表示，政府的三大部門是同等級的機關，行政機關不該服從司法機關，如果一個最高行政機關的功能，因一種司法機關的令狀而受阻，那就發生行政服從司法的情況了。他強調總統是憲法的支持者、辯護者、保護者，敉平叛亂就是他的特別責任，而法院太弱，無力爲此。貝斯第主張，總統與國會均有停止人身保護狀之權力。尤其是在國會休會的緊急狀況下，總統當然有權採取臨時與非常的措施，包括停止人身保護狀。政府於逮捕叛逆或間諜之後，沒有義務要服從法院的人身保護令。他說，總統得因違背職責而在審理彈劾案的參院受詢答覆，此外，不必在其他任何法院答覆。（註一六）

國會在一八六一年七月的整個特別會議期間，對總檢察長貝第斯的意見一直保持緘默。賽勒雷博士（Dr. Sellery）認爲，國會的長期不採取行動，是表示默認總統的權力。而在封鎖南方港口及召集民兵等方面，國會更通過追認案，積極支持林肯的行動。很顯然，在南北戰爭期間，對於停此人身保護狀問題，總統與國會的意見是一致的。（註一七）

到一八六三年三月三日，國會終於通過了「人身保護法」（Habeas Corpus Act），其中規定，「在當前叛亂期間美國總統有權依其判斷，基於公共安全之需要，在美國全境或某一地區，停止人身保護狀。」（註一八）

至於最高法院，除了上述首席法官譚尼，就麥利門申請案，在巡迴法院作成判決意見外，最高法院本身一直未作任何有關的正式判決。（註一九）

歷史的事實告訴我們，譚尼的異議毫無實際效果，因林肯仍依據其創造的戰爭權力理論，在其他地區下令，停止適用人身

保護狀。而麥利門在軍事機關被拘禁一段時間後，被移送普通法院審理，是基於行政命令，而非由於譚尼法官的判決及其發佈的人身保護狀。（註二〇）譚尼法官的異議，不但無實際效果，反而促使國會於一八六三年通過「人身保護法」。

在南北戰爭結束之後，最高法院對於停止人身保護狀問題，曾在米里根申請案中（*Ex Parte Milligan*），表示了明確的異議，此案將於下節軍事審判平民的問題中探討，在此不贅。

就內戰時期的實際先例來觀察，已非常明顯，將「停止人身保護狀」付諸實施的是總統，縱使「停止權」由國會授權或追認，但卻由總統以宣告的方式行使，而且得依總統的判斷，於公共安全需要時，停止人身保護狀。就法律效果言，他的行動並未受到國會或最高法院之限制。如果進一步思索，我們將發現，停止人身保護狀這個論題，基本問題不是誰行使停止權，而是緊急狀況下是否即可按簡易程序拘捕，以及逮捕拘禁人犯時是否要注意必要之規則（rule of necessity）的問題。

美國名律師懷亭（W. Whiting）對於停止人身保護狀問題，曾表示了十分深刻的見解，值得引述。他認為，如果在戰時按簡易程序逮捕拘禁間諜或叛徒，停止人身保護狀等措施，被認為違背憲法所保障之人民權利——違背憲法修正案第五條所規定的「正當法律程序」——則美國將無法防止敵國入侵及內部的叛亂，軍隊與民兵亦無法合憲地用於對付內亂或外患。如果未經正當法律程序，不能合憲地剝奪個人之生命或自由，則政府有何權利逮捕並監禁叛國者？軍隊有何權利殺死武裝叛徒？如果處理武裝叛徒的唯一合憲途徑是訴諸於法律，則總統應將軍隊改變為律師、和平法官與警察，給叛徒傳票，使其答辯控訴，而非傳送招降命令。相反地，作為統帥的總統主張「正當法律程序」應作不同的適用。在戰時，他的命令是叛徒應放下武器，他的需要是砲兵連與砲艇，他的辯論是實彈射擊，藉此來保護國家的安全。（註二一）

懷亭認為，憲法所保障之人民權利，只適用於平時，而不能適用於戰時。在戰爭之際，平時神聖的人民權利，必須讓位給更高的權利——即保衛國家免受國內外敵人侵害的公共安全的權利。總統在戰時以命令停止人身保護狀及監禁叛徒的權力，可能是危險的，但戰爭本身就是危險的，且危險並不使其構成違憲。懷亭認為，憲法要求總統，在平時做一位行政首長，注意平時法律的忠實執行，在戰時則要求總統作一位統帥，注意戰時法律的忠實執行。（註二二）為使戰時法律有效執行，平時神聖的人民權利，就不得不受相當限制了。

一、軍事法庭審判人民

人民除現役軍人外，不受軍事審判，亦為民主國家保障人身自由的重要制度。美國憲法與法律對此卻無明確規定，更未授權總統決定。但在南北戰爭時，林肯總統不但下令封鎖南方港口，在重要地區停止適用人身保護狀，且授權軍事當局在法院仍在執行職務的地區審判平民。林肯在一八六二年九月即會發佈命令：

「在……適用普通法律程序不足以制止叛民……支助叛亂的情形下，現在命令：(1) 在叛亂時期，須以必要的方法加以鎮壓，凡是國內的謀反者、叛亂者、及其協從者與教唆者，……以及抵制民兵召集、或犯有支助叛亂、或反抗美國權威等任何不忠實罪行的人犯，皆適用戒嚴法，並受軍事法庭或軍事委員會的審判；(2) 對於所有被逮捕的人犯，及在叛亂期間曾為軍事法庭或軍事委員會判罪，被囚禁於軍營……或軍獄的人犯，停止人身保護狀之適用。」（註一三）

在南北戰爭期間，國會對於總統這項命令未作任何反應，縱使在國會制訂的一八六三年人身保護法中，亦未對軍事委員會有所授權。戰時對平民的軍事審判，完全是根據總統統帥身分的權力。

法院對軍事審判平民則持反對立場，但在內戰期間，最高法院對此問題始終未作正式判決。因為①在普通法院能執行職務的地區，此類軍事審判極少，當時對付叛亂嫌疑犯的一般方法是無拘票而逮捕，未審判而監禁，不處罰而釋放。②多數聯邦法院極力避免與軍事當局衝突。③最高法院在一八六四年二月作了一個很特別的決定，因而減輕了對軍事審判是否合憲問題的攻擊。（註一四）

一八六四年二月的特別決定，就是有關范倫廸罕申請案（*Ex Parte Vallandigham*）。（註一五）范倫廸罕（Clement L. Vallandigham）為俄亥俄前國會議員，因發表同情敵人、打擊士氣言論而被捕，並被在辛辛那提的軍事法庭判處徒刑。范氏曾向巡迴法院聲請頒發人身保護狀，但遭拒絕。范氏進而向最高法院提出申訴，謂其審查軍事法庭之判決，但最高法院以軍事法庭並非憲法上及一七八九年法院組織法所規定之法院，最高法院無權審查軍事法庭審判案為由，而將申請撥回，拒絕受理。其時，范氏早已獲得自由，其實在軍事法庭判刑後數天，總統已減輕其刑，並將其逐返叛亂區，他並在半年之內輾轉回到俄

州。

自此以後，直到內戰結束，關於軍事法庭審判平民是否合法問題，很少進入法庭，更未再見最高法院對此問題表示意見。直至一八六六年四月三日，即在內戰已結束，林肯被刺後的三百五十三天，最高法院在米里根申請案 (*Ex Parte Milligan*) (註二六) 中一致宣判，在普通法院能執行職務的地區，總統所設置之戰時軍事法庭的審判為違憲。按米里根 (Lambdin P. Milligan) 不僅以言詞，且以實際行動反叛聯邦政府，並教唆人民拒絕徵兵等，於一八六四年十月五日，被印第安那州軍區司令下令逮捕，並被軍事法庭判決有罪，將於一八六五年五月九日執行絞刑。後經強生總統 (President Andrew Johnson) 減刑為無期徒刑，軍事判決乃告確定。但米里根不服，於一八六五年五月十日向巡迴法院申請人身保護令。巡迴法院召集大陪審團討論之，討論後大陪審團未予起訴。根據一八六三年人身保護法規定，聯邦法院對大陪審團不予起訴的嫌犯，應以司法命令予以釋放。但是米里根是被軍方羈押，根據范倫廸罕的判例，連最高法院亦無權過問軍事法庭之審判案件，巡迴法院是否可以違反判例，而依法頒發命令，逕予釋放，無法作成決定，乃將全案移送最高法院。最高法院於一八六六年三月開庭審判，於四月三日作成判決，但延至十二月十七日始行公佈。

最高法院在米里根案中，採取了完全不同於范倫廸罕案中的態度。最高法院以五比四票通過判決書，由戴維斯 (D. Davis) 法官宣判，判決書首段表示，戰時無法作冷靜的司法判決，戰爭結束後，可不受感情、安全等因素影響，而作較周詳及審慎的司法判斷。接著全文宣告了六個重點：(一)對於米里根之討論將不憑先例，只依據憲法與法律；(二)不僅總統授權設置軍事法庭為非法，縱使國會亦無權在遠離戰爭，而普通法院未關閉的地區，設置軍事法庭審判平民。因為這將侵犯憲法修正條款——權利典章中所保障的人身自由，及非依法定程序不得審問處罰人民之憲定權利。除非是民政機關已解體，普通法院已關閉之地區，軍隊是唯一合法權威時，基於必要原則，軍事法庭才具備合法地位以審判平民；(三)憲法固然規定，戰時得停止人身保護狀，停止人身保護狀並不意謂政府得適用戒嚴法，實施軍事審判平民。戒嚴法只能在遭遇實際且立即 (actual and present) 侵襲，而民政機關不能行使職權時，始能適用，而不能在僅有侵襲威脅的情況下適用戒嚴法；(四)一八六三年的人身保護法，雖授權總統得於叛亂期間，停止適用人身保護狀，但也規定聯邦法院有權釋放大陪審團不予起訴之嫌犯，印州巡迴法院所召集的大陪審

團，對米里根既未起訴，自應釋放米氏；(五)憲法為政府與人民及戰時與平時均須遵守的法律，倘政府藉詞有緊急危難來臨而予停止，可能直接導致無政府狀態或專制政治；(六)憲法明文規定，司法審判權屬於最高法院及國會所設置之法院。而憲法同時規定，非依法定程序不得審問處罰人民。米里根既非軍人，亦非叛亂州居民，而為印第安那州公民。在印州，政府未受敵人攻擊，法院照常開放下，米里根被非終身職之法官在未經國會設立之軍事法庭審判時，即違反憲法之明文規定，故須宣告全部程序無效。(註二七)

米里根案的判決，雖曾引起廣泛的爭論與批評。但該案對戰時人權保障的影響仍然有限。米里根在內戰時被審，獲得釋放，則是戰爭結束以後的事了。戰爭期間，類似米里根被軍事法庭審判處刑者，均未能得到最高法院的救濟。戰後，受米案影響，亦只有少數相關人犯提前出獄，實則他們離刑期屆滿恢復自由之日，多已相去不遠。(註二八)

美國名政治學者羅思達(C. Rossiter)認為，米里根案所建立的重要原則是，在遠離戰線，普通法院仍能執行職務的地區，設置軍事法庭審判平民是違憲的。軍事機構如果不信任法院，只能將嫌疑犯加以監禁，直到危機過去為止，事實上，這也是處理這類案件常用的方法。換言之，內戰期間，軍方可拒絕米里根適用人身保護狀的特權，但進一步將他置於軍事法院的審判之下，則無必要。(註二九)

不過，我們可以發現，整個林肯時代，像范倫迪罕與米里根這樣的案子是很少的。大部分軍事委員審判人民的案子，是在軍事地區內涉及軍事犯罪的人民。這些人是因為接近聯邦軍隊，從事狙擊或游擊戰，他們炸毀橋樑、破壞道路或電報線路，這些軍事犯罪行為，受軍事審判，是他們罪有應得。雖然此類案件，數以百計，但這類軍事審判是合法的，很少受到批評。換言之，在和平地區，對非軍事犯罪的人民進行軍事審判，絕不是林肯時代軍事審判人民的典型例子。(註三〇)

實際上，林肯總統的行政部門，在內戰期間，其戰爭措施顯得相當的謹慎寬大，而且政府對個人的自由亦表現了高度的關注。雖然某些軍官背離了林肯的精神，誤認為戰爭已破壞法律統治，應代之以武力統治；而且由於中央對下級官員的控制不良，造成很多輕率的逮捕拘禁，使成千的公民未經司法程序被囚禁。(註三一)但整體看來，林肯政府非常權力的行使，相當節制，例如對觸犯叛亂法、間諜法、妨礙徵兵等所謂「戰犯」的處罰，並不嚴厲。最嚴厲的處罰規定，實際上並未加以執行。例如

叛亂法並未付諸實施，甚至將這種犯罪的刑罰，亦由死刑軟化為罰金或監禁。其他的嚴厲措施，像沒收私產，也只是低度行使。○（註三一）

內戰期間，隨時隨地可以發現嚴厲的法規被溫和地執行。逃兵從死刑中免死；對付不忠份子的命令被謹慎的執行；環境因素被作為減輕罪刑的重要考慮；效忠宣誓可能足以逃過刑罰；對法律的無知常被接受為合理的辯白；罪犯常被寬恕，甚至間諜在接受約定的條件後立即釋放。（註三二）這些情形固然說明林肯政府的仁慈寬大，以及欲降低對立與仇恨的緣故。但亦顯示，當時的法治精神尚未落實；另方面亦說明，人民的自由權利更難保證不因戰爭關係而受到侵犯。

II、言論出版自由之限制

美國人民之意見自由，主要規定於憲法修正案第一條，「國會不得制定法律，以剝奪人民言論自由與出版自由，……。」意見自由雖受憲法保障，但它並不是一項絕對的權利。對於動機與目的險惡、作用與後果嚴重的言論，基於維護私益與公益之需要，自得加以限制。（註三四）尤其是戰爭之際，美國政府為防止敵人利用言論自由，危害人民及國家之利益，曾對人民之言論及出版自由採取限制措施。

一七九八年間美國不斷發生海戰，美國面臨了與法國正式作戰的危險，以及法國革命思想傳播的恐懼。為了防止外人報刊濫用言論自由以反對政府，國會於一七九八年七月十四日通過了「叛亂法」（The Sedition Act of 1798）。（註三五）該法規定：凡意圖侮蔑政府、國會或總統，而著作、出版、發行虛偽不實、惡意中傷、誹謗之作品，或煽動人民憎恨政府、抗拒法律，或協助他國以對抗美國者，得處以二千元以下罰金，或兩年以下有期徒刑。

該法公佈後，曾受到在野的民主共和黨激烈批評，指其違反憲法修正案第一條所保障之言論出版自由，而且表面上在防止外人，尤其是法國人濫用言論自由，實則有打擊在野黨，維護執政黨政治權力之意圖。所謂「項莊舞劍，意在沛公」。一八〇〇年美國大選，執政的聯邦黨大敗，競選連任的亞當斯（John Adams）落選，民主共和黨的傑佛遜（Thomas Jefferson）當選為總統。傑佛遜於一八〇一年就職總統之後，乃依「叛亂法」第四節中關於有效期間至一八〇一年三月三日為止之規定，依

然終止，並進而赦免該法有效期間被判刑及被起訴之人犯，甚至將所科之罰金一併退回。由是，因美法戰爭威脅，制訂「叛亂法」以管制言論所引起之爭論，亦隨之平息。（註三六）

美國南北戰爭期間，若干不忠的報紙諸如俄亥俄州克倫布市的危機報（Crisis）、紐約的每日新聞（Daily News）、紐約的世界報（World）等，曾激烈抨擊聯邦政府的釋奴與統一政策，大致上林肯政府仍能尊重出版自由、新聞自由，容忍了很多不忠記者傷害性的報導，但亦有箝制的案例。（註三七）如一八六二年愛力斯案（The Case of Edmund E. Ellis, 1862），（註三八）愛力斯為密蘇里州哥倫比亞城標準報（The Boone County Standard of Columbia, Missouri）之老闆兼編輯及發行人，由於該報曾作某項軍情報導，而於一八六二年二月遭軍方逮捕拘押，被控刊載足以資敵之消息，並鼓勵反抗聯邦政府與法律；違反戰爭法（War Act）第五十七條規定：凡直接間接對敵通訊，或以軍情資敵者，均得由軍事法庭科處死刑。所幸聯邦法院表示，所謂資敵，需能證明該一消息確已落入敵人手中。結果因無法獲得確實證明，而未遭極刑。唯最後仍被軍事法庭判以逐出密蘇里州，直到戰爭結束為止，其報紙及一切有關設備則被沒收。

其他禁止某些出版品，壓制某些報紙，逮捕某些編輯等情事為數仍然不少。但當時並無真正的檢查制度，且若干報紙顯然捲入傷害政府的活動，卻並未受到阻止。而林肯本人曾公開勸告政府各部門，不要干涉報紙的報導。足見言論自由與新聞自由，在總統戒嚴令下，確曾受到軍方某些限制，但一般而言，林肯本人對意見自由仍十分尊重。（註三九）

美國憲法所保障之言論出版自由，平時被認為是近乎神聖不可限制的絕對權利，但在內戰期，為了國家安全，仍有報館被查封、設備被沒收、編輯被逮捕等情事發生。因為如果間諜的謠言與陰謀不能被抑制，將危及國家的生存；如果出版自由不能加以限制，則軍事計劃或情報可能被出賣給敵人。懷亭認為，為了保衛國家免受國內外敵人、間諜、陰謀者、叛國者之侵害，平時神聖的言論出版自由，在戰時應退居次位，讓位給更高的權利——即國家安全的權利。（註四〇）

參、一次大戰期間

第一次世界大戰與內戰比較，除了派往前線的軍隊人數是相近的之外，其他很多方面都不相同。當然一個是內戰，一個是

橫跨三千哩的海外戰爭，而且武器的殺傷力大為強化，但內戰經歷的時間是美國參與一次大戰的兩倍，而且死亡的人數更多。很多林肯令人矚目的行動，事先未經國會的立法授權，而大多數威爾遜的權力則是源自國會的授權。然這許多方面的比較，是徒勞無益的。值得我們注意的是，一次大戰是一種「現代戰爭」、「總體戰爭」，需要動員全國的人力物力，才能克敵致勝。由於戰爭的需要，使威爾遜政府的權力廣泛擴張，尤其是在經濟方面，引發了「經濟動員」的觀念，使政府控制基本物資的權力擴大到過去夢想不到的地方。（註四一）相反地，人民自由權利的範圍，自然難免受到影響。不過由於第一次世界大戰期間，戰爭是在遠離美國的地方進行，美國本土實際上並無實彈射擊發生；復以威爾遜總統尊重國會，與國會關係良好，對不忠與破壞事件，由國會制定適當的法律加以規範，且由法院嚴格執行。一切違法案件均依法定程序處理，故在一次大戰期間從未發生停止人身保護狀、軍事審判平民等容易引起妨害民權的爭訟問題。茲就一次大戰期間，有關人身自由、言論自由等問題之一般狀況，分項略述於後。

一、人身自由之限制

從一八六六年的米里根案，至二次世界大戰發生後的第二年，在這七十五年期間，對於停止人身保護狀問題，在司法上未再有所討論。整個第一次世界大戰期間，從開始至結束，亦未予法院任何機會，就人身保護狀、軍事審判、戒嚴及動用軍隊等事項，來批評總統、指責政府。（註四二）

威爾遜總統應付戰爭的方法與林肯總統大不相同。林肯總統認為，他對逮捕、拘禁、釋放「政治性罪犯」（political prisoners）具有控制權，無需依據國會制定的法律執行，亦無需由法院判決。這些事情實際上是在林肯的指揮之下，由不合常規的、混亂的、不健全機構所處理。（註四三）威爾遜總統一開始就明白地反對由軍事法庭審判暴動及間諜案件。他認為這是不好的政策，而且是違憲的。（註四四）因此他儘量避免以行政權處理不忠事件，他以充分的立法與健全的機構，完全依照法定的程序來處理。（註四五）

在主管不忠事件的行政機構方面，我們發現內戰與一次世界大戰有極大的不同，一個是組織簡陋粗疏，一個則是精密龐大

法任其自。一八六四年時，林肯總統的總檢察長貝第斯的辦公室只有八員部屬，尙未高升至部的地位。在處理不忠事務方面，尙無重要作用。其全年的薪俸總數不過一萬八千二百六十四美元。（註四六）一九一八年，威爾遜政府的司法部其全年薪俸支出去五十三萬美元，足徵該部已成爲一個組織精密的龐大機構。一九一八年時，該部聯邦調查局已擴大至一九一六年的五倍。除了正式的人員外，司法部尙指揮二十五萬志願民衆工作。一九一八年司法部長格里格雷（Thomas W. Gregory）曾報告說，「在這個國家的歷史上，從未有過如今天這樣的良好治安。」很自然，這個高度發展的部門，在處理不忠事件時，負起了主要的角色。（註四七）

在威爾遜總統時代，這些不忠事件是由法院按照法律來處理，而未採取停止人身保護狀方式。一九一七年時，處理不忠事件，可資採用的法律武器（legal weapons），不過是叛亂法（treason statutes）、各種陰謀法（the various conspiracy statutes），以及關係外敵的一七九八年舊法。（註四八）當時政府在叛亂法中未能獲得處罰權，陰謀法亦同樣不切實際需要，因而呈現了類似林肯時代的有趣情況，恰如司法部長格里格雷所說的，一七九八年的對付外敵法，在處理外敵活動上，亦未能提供有效的工具。不過這些法律上的缺點，很快由國會加以補救。國會於一九一七年制訂了「間諜法」（Espionage Act）、「選役法」（Selective Service Act），以及所謂的「叛亂法」（Sedition Act of 1918，亦即「間諜法」修正案），爲處理不忠事件，提供了有效的法律根據。（註四九）這些法律對任何煽動不忠或反叛，或誣謗政府，或圖利敵人，均規定了嚴厲的罰則。這使得普通法院能按照法律規定，對不忠活動作有效壓制，而不必採取法外的方法。至於那些被政府逮捕的人，他們所受的處罰，遠比林肯時代的「政治犯」（political prisoners）爲嚴厲。（註五〇）

雖然有不少忠貞有問題的美國人，在一次大戰期間曾經受到粗暴的待遇，但每一件案子最後都送到普通法院，並由人民組成的陪審團，依據「間諜法」及「叛亂法」等法律合法地審判。最高法院在阿布拉姆控美國案（Abrams V. United States）中，強力支持國會有權制定這些法律，司法部有權執行這些法律。（註五一）

阿布拉姆控美國案（Abrams V. U. S.），係一次世界大戰末期，美國曾派遠征軍赴俄，阿布拉姆等人因散發傳單，攻計美國政府爲資本主義政府，派軍赴俄旨在謀殺俄國人民，從而不但要求停止此種行動，並煽動用罷工手段以達此一目的。政府

當局以其違反「間諜法」提起公訴，聯邦地方法院及最高法院均以被告於戰爭危急之際，造成軍需減產，激起不滿與騷動，以致妨害作戰，結果判決被告有罪，並處以重刑。（註五二）最高法院確認，為應付不忠活動，國會有權制訂「間諜法」，對於可能引起軍隊反抗、叛變或拒絕職務的不忠分子，政府有權依「間諜法」加以處罰。

一、言論出版自由之限制

一九一七年四月六日，美國國會通過對德宣戰案，由於戰爭所引起之反對、恐懼與不安，以及蘇俄一九一七年無產階級革命成功的衝擊，社會上出現了不少反對戰爭、反對徵兵，甚至鼓吹無產階級武力革命的言論。美國政府為了管制妨害國家安全的反戰及不忠言論，國會於一九一七年六月十五日通過了「間諜法」（Espionage Act of 1917）（註五三）以管制戰時之言論。其管制之方式主要有二，一為列舉應受處罰的言論，二為建立郵件檢查制。

在應受處罰的言論方面，列舉了三項：①傳播虛偽的報告或不實的聲明，意圖妨礙美國陸海軍的作戰，或協助敵人者；②企圖引起美國陸海軍部隊抗命、不忠、叛變或拒絕職務者；③故意妨礙軍隊之徵集，及妨礙兵役者。任何人在戰時違反上述規定者，得處以一萬元以下之罰金或二十年以下徒刑，或兩者併科。在郵件檢查方面，該法授權郵政局長檢查一切信函、報刊、書籍及文件，對於違反該法規定之郵件，得拒絕郵寄。

由於「間諜法」所禁止的都是直接妨害戰爭的言論，不足以因應戰時的實際需要，故國會於一九一八年將該法加以修訂，於五月十五日通過，並更名為「叛亂法」，將所禁止的言論，由三項擴增為十二項，進而將妨害發售公債，反抗美國或為敵張目，鼓勵軍需減產，對政府不忠，或侮辱政府、憲法、國旗或軍服的言論，都包括在禁止和處罰之列。不過一九一八年增加的九項罪行，在戰爭結束後，於一九二一年三月三日即告廢止。而一九一七年之「間諜法」則仍繼續有效。（註五四）

「間諜法」與「叛亂法」是管制戰時言論的立法，其是否合憲曾引起爭論。一次大戰期間，有關此類之訟案，多達一千九百件以上。（註五五）被判刑者達二千人以上，後來竟因批評紅十字會和男青年會也受到處罰。（註五六）此類訟案，絕大多數由聯邦地方法院審理判罪。最高法院對此類上訴案件的審理，也是採取支持下級法院的態度，而將違法者判刑。

一次大戰期間，最高法院所審判的有關言論自由的案件，以鮮克控美國案(Schenck V. U.S.)、史區弗控美國案(Schaefer V.U.S.)以及皮爾斯控美國案(Pierce V.U.S.)較為有名，茲就三案略作進一步說明於后：

鮮克控美國案(Schenck V.U.S.)，(註五七)是由於社會黨秘書長鮮克與其友人共同向應召役男寄發反對徵兵傳單，不但是抨擊徵兵為違憲虐政，且煽動應召役男應維護他們的權利抵制徵召。這種言論與行為被政府當局認為意圖於軍中引起反抗，阻撓兵員徵募，顯然直接而危險地妨害了國會徵募軍隊的權力，因而以違反「間諜法」對其提起控訴。雖然鮮克等人辯稱，「間諜法」在本案的適用，抵觸了憲法第一條修正案，有關言論出版自由的保障，係屬違憲與不當。但最高法院在審理本案時，則全體一致認為，被告之傳單，確有造成實際禍害(Substantive evils)的明顯而即刻之危險，故判決被告有罪。

鮮克案由最高法院法官何姆斯(Oliver W. Holmes)主稿判決書，並負責宣判全體法官一致確認的判決意見，其中有云：「我們承認上訴人所寄發的傳單之言論，若在平時，均屬憲法所保障的權利範圍。不過一切行為的性質，應視行為時所處的環境情況而定。對言論即使要作最周全的保障，但總不能保障一個人在戲院中妄呼火警，而引起恐慌。一切有關言論自由的訟案，其問題在於言論當時所處的環境及其性質，是否有造成實際禍害的明顯而即刻之危險。……當國家在戰爭期間，許多平時可以容許的言論，則因其妨害作戰，不能不加以限制，即法院亦不能以其為憲法上的權利而予保障。」(註五八)可見，憲法第一條修正案的言論出版自由，不是一項絕對的權利，國會可因國家的安全需要予以限制，況且，一九一七年的「間諜法」並不違憲。

史區弗控美國案(Schaefer V. U.S. 1920)(註五九)是由於史區弗等人發行德文報紙(Philadelphia Tageblatt)，一方而盛讚德國之軍威與成就，另方面則對美國的參戰詆謔抨擊，並轉載柏林報紙一篇題為「美國人之虛聲恫嚇」(Yankee Bluff)之報導，嘲諷美國支持協約國的誠意與可能性。史區弗等人被控違反「間諜法」，並被聯邦地方法院判決有罪。史區弗不服上訴，巡迴法院維持地方法院之判決，最後上訴至最高法院。最高法院以上訴人之言論有「惡劣傾向」(bad tendency)，而支持下級法院之有罪判決。

皮爾斯控美國案(Pierce V.U.S. 1920)(註六〇)是由於皮爾斯等三個社會主義者，發行時事論文小冊——「我們所付的代價」(The Price We Pay)——批評徵兵，抨擊詆謔戰爭，亦被聯邦地方法院以違反「間諜法」而被判有罪。巡迴法院與最

高法院亦以其言論有「惡劣傾向」，而支持下級法院的有罪判決。

綜觀最高法院的上述判決意見，顯示了兩點意義，第一，憲法第一條修正案所保障的人民言論自由，不是絕對的權利，國會得因維護國家安全及公共利益之需要，予以限制，第二，一九一七年的「間諜法」並不違憲。由於最高法院對戰時限制言論的支持態度，所以美國各州亦有各種管制言論的州法制定。

一次大戰期間，威爾遜政府不但處罰了反戰的不忠行為，即使反戰的言論與出版亦在處罰之列，這當然是戰爭的環境及戰時的社會心理使然。在全國同仇敵愾的氣氛下，使得任何反戰的意見，都會受到遣責與懷疑。政府內部當然亦無法免於這種情況，因而對不忠言行採取了種種嚴厲的措施。威爾遜政府一方面根據憲法統帥權條款及國會的種種委任立法，設置了「公衆新聞委員會」(Committee on Public Information)、「戰時工業委員會」(War Industries Board)，以及「戰時勞工委員會」(War Labor Board)以實施新聞檢查及個人工作的調整，並採取關閉美國境內之德國無線電臺、德國保險公司，以及終止各種專利權。此外，一切有線電話電報，及無線電報公司，均需遵守「收聽或發佈國外消息之法規」(註六一)。另一方面，威爾遜政府採取了有系統的合法的起訴措施，使不忠的言論與出版品，由法院依法定訴訟程序，經陪審團陪審，依據法律的規定，予以嚴厲處罰。(註六二)

在林肯政府時代，類似的不忠言論，不是予以忽視，就是由行政部門根據戒嚴法加以處理——例如由某一軍事單位下令某報紙停刊。威爾遜時代則不同，其政府完全依照法律規定加以處理。雖然威爾遜政府一切依法行事，但為了對付所謂的德國間諜，無辜的人民受到傷害與壓迫的情事，仍在所難免。(註六三)當威爾遜總統在為世界自由而戰的同時，其自己的政府卻因戰爭而傷害了人民的自由，這對美國來講，似乎是一大諷刺。其實，這也是任何一個國家，在戰時所無法避免而必須付出的代價。

肆、二次大戰期間

二次大戰時，由於日本偷襲了珍珠港，美國本土有遭受直接攻擊之危險。為了國家的安全、公眾的利益，美國政府曾採取

了若干非常措施。有些措施嚴重侵害到憲法所保障的人民權利，其中尤以撤離美國西海岸日裔美國人、在夏威夷羣島實施戒嚴、管制經濟及接管工廠等行動，影響最為深廣。在美國憲政史上，是史無前例的事件，雖為多數人所熟知，但仍值得作進一步說明。此外，有關二次大戰時之言論自由問題，亦影響戰時之人民權利，故亦分別略作說明於後。

I、日裔美國人集體放逐案

一九四一年十二月七日，珍珠港遭襲後，美國全國輿論沸騰，羣情激昂，羅斯福總統在軍方、國會及新聞界之巨大壓力下，於一九四二年二月十九日發佈九〇六六號行政命令，賦予陸軍部長（Secretary of War）及由其指派的軍事指揮官廣泛的自由裁量權，為防範間諜的破壞行動，得劃定軍事區（Military Area），將其中任何人或所有的人逐離。（註六四）

次日，陸軍部長史汀生（Henry L. Stinson）即正式授權西海岸防衛司令戴維特中將（Lieutenant General J. L. De Witt）採取行動，戴維特將軍於是將加州、俄勒岡、華盛頓等三個沿西海岸的州及部分亞利桑納州劃為兩個軍事區，接著他發佈了一〇八個命令，在軍隊的武力及一九四二年三月十八日總統令設的戰時徙置局（War Relocation Authority）協助下，將這兩個軍區內的十一萬二千餘日裔美國人加以管制，首先命令這些人於晚間八時至翌晨六時不得外出，實施宵禁，繼則命令彼等向控制中心報到，接著將他們撤離其住家、農莊、牧場，安置於位在阿利桑那、猶他、懷俄明、阿肯色斯等州的沙漠地帶及三角洲中的十個徙置中心（relocation center），被軍隊集中看管，猶如被封鎖在一座接一座的集中營中。在這些受害人中，其中有七萬人是出生於美國的公民，在法律上、憲法上及道德上皆應享有其他美國公民應享的權利。但在政府基於「軍事上的需要」，因彼等不僅人數衆多，且因與敵國同種，一旦日本攻擊西海岸，恐裏應外合，將使國家蒙受嚴重損害，加之時間緊急，無法作個別的審查，將忠貞與不忠加以區分，遂不得不採取集體放逐措施。（註六五）

國會為配合總統的九〇六六號撤離命令，曾於一九四二年三月二十一日通過只有一條的法律，國會在這僅僅十二行的法律中規定，任何違反總統、陸軍部長及軍事指揮官所禁止或命令的行為，為犯罪行為，得依法處以一年以下有期徒刑，或五千元以下罰金，或兩者併科。（註六六）

在日裔美人集體撤離行動中，曾引發訴訟，最高法院會作成三個重要判例，即一九四三年六月二十一日判決的平林控美國案（Hirabayashi V. United States），一九四四年十二月十八日判決的唯松控美國案（Korematsu V. United States）及同日判決的遠藤申請案（Ex Parte Endo）。茲分別簡述於后：

一 平林控美國案

平林是美國公民華盛頓大學的四年級學生，他被控違反戴維特將軍頒布的兩個命令，一是違反命其在某一日期向「民政管制站」（Civil Control Station）報到，另一是違反宵禁令，結果被聯邦地方法院判處三個月有期徒刑。平林不服上訴至巡回法院，巡回法院受理之後，因有法律上的疑問，乃將全案移送最高法院。（註六七）

最高法院對平林的兩個犯行，依據兩事競合而判罪的事實，認為只需審查其中一個犯行，若認定其有罪，則可不究其餘。因而最高法院只審查宵禁令是否有效，而不審查撤離日裔美國人行動。（註六八）

最高法院法官一致通過院長史東（Chief Justice Harlan F. Stone）主稿的判決文，裁定戴維特將軍的宵禁令在戰時確屬必要，並不違憲。至於宵禁令對「日裔公民及其他後裔公民」有差別待遇，有違憲法修正案第五條「正當法律程序」這一點，史東認為，就實施宵禁令的特殊戰爭背景及當時情況加以考慮，這些行動是應該許可的。因日本偷襲珍珠港後，在太平洋的戰爭中又佔了優勢，美國西海岸暴露在侵襲之下，而該區國防工廠又特別多，加之當時西海岸日本人顯著團結，而依據日本法律，許多日裔美國人有雙重國籍，其忠貞確實令人懷疑。「在戰爭期間，與侵略的敵人具有種族上關連的居民，比具有不同祖先的居民」，對美國的安全自然構成較大的威脅。因此宵禁令特別適用於日裔美國人並不是種族歧視問題，而是基於國家安全的實際考慮。（註六九）

不過墨菲（Frank Murphy）與盧列奇（Wiley Rutledge）兩位法官在協同意見中特別聲明，他們原則上贊成判決文，但另外表示戰爭狀態並不使憲法所保障的基本自由條款停止生效，而基於祖籍或膚色的區分，係「違反我們的傳統和理想」。他們的觀點，終使最高法院在後來的相關判決中，意見分裂。（註七〇）

二 唯松控美國案

唯松是日裔美國公民，違反不准日裔人民在軍事區內居住的命令，且不服從向該地區集結中心報到的命令，被提起公訴，並被聯邦地方法院判決有罪，緩刑五年。唯松不服，向巡回法院上訴，結果維持原判，仍然不服，最後訴請最高法院調查審查。最高法院終於無法避免對撤離事件所引起的量大憲法問題加以審查，結果以六對三確認有關的撤離或放逐命令合法合憲，故維持原審判決。（註七一）

布萊克（Hugo L. Black）法官代表多數撰擬判決文，其基本論點是，基於國家安全必要原則，在總統與國會合作下所採行的戰時措施，無所謂違憲問題。最高法院拒絕了唯松的辯護律師，對政府違背憲法修正案第四、五、六、七、八條的指控。其理由是，美國珍珠港已遭受攻擊，西海岸正處於受侵襲之危險，而在西海岸的大批日裔美國人中，「已發現有部分不忠貞的情形，軍事當局認為採取行動的需要十分迫切，我們不能有見於步槍標準尺中的平靜景象，而認為這個時候，這些行動不正當。」最高法院不認為撤離行動是因為種族歧視，而認為這是基於反侵略、反間諜、反暴動等軍事安全理由。（註七二）

對於忠貞的日裔美國人所遭受的不幸，雖表同情，但基於戰爭及安全的必要，亦表現了無奈，「我們對大批日裔美國人所受的苦難，並非無動於衷，但苦難是戰爭的一部分，戰爭則是苦難的累積。所有的公民，無論軍人或平民，皆或多或少地受戰爭之衝擊。……」（註七三）

「唯松之被逐出家園，並非由於對其本人或種族之敵意，實因我國其時適與日本作殊死戰，軍事機關恐懼西海岸可能受侵襲，故所有日裔美國人均需自西海岸撤離。……因其時確有若干不忠之證據，而時間上又甚緊急，故不得不出此下策。」判決書中並舉出在徙置中心所作的調查結果為證。在十一萬二千日裔美國人中，約有五千人拒絕放棄對日本天皇盡忠、宣誓對美國絕對效忠，甚至有數千人要求被遣返日本。（註七四）

最高法院基於上述理由，無法於事後回歸平靜之際，認定戰時所採之行為是非法，故判決維持原判。（註七五）

但有三位法官持反對意見，羅勃次（Owen J. Roberts）認為，本案不是像平林違反宵禁令的案子，而是由拒絕忠於祖先關係進入集中營，卻遭受處罰的案子。軍方不僅不准日裔在軍區內居住，且不允許在軍區內之居民自由遷徙至非軍事區居住，而必須遷徙至不毛之地，此無異放逐，遷離僅係全體強制拘禁之一個步驟，此一事實顯然違反憲法所保障之人身自由。（註七六）

墨非法官認為，將全部日裔美國人，不分是否為美國公民，不分忠與不忠，一概逐離西海岸，並非基於軍事需要，而是明顯的種族歧視，違反憲法修正案第五條規定，人民受法律平等保護之權利。同時亦因而違反人民自由選擇其工作及居住遷徙等憲法權利。墨非露骨地指出，真正之原因，乃是多年來對日裔美國人懷有種族與經濟之歧見，此可從力主放逐者，即為平時對彼等最為敵視者之事實，獲得證明。且若干德裔、義裔美國人亦曾從事不忠於美國之行為，但並未因此即認為其集體不忠之證據，而歧視其全體成員。對德裔、義裔美國人採取忠與不忠之調查，作個別之處理，而對日裔美國人，則謂時間急迫，無暇奉行忠貞聽證之程序，顯無充分理由。因第一次放逐令是在珍珠港事變後四個月才發布，最後一個放逐令是在事變後八個月發布，而最後一個被放逐的已是十一個月之後了。在情勢尚未嚴重至需要宣告戒嚴，亦顯示時間及軍事需要之理由，並未達所謂「迫切」之程度。在尚無證據顯示軍方及情報單位已無法應付或掌握間諜及破壞活動之時，即謂無法針對多為老弱婦孺之十一萬二千人，或至少其中七萬美國公民，進行忠貞聽證之程序，實難以想像。墨非無法忍受種族歧視之合法化，故堅決反對法院之判決意見。（註七七）

傑克遜（Robert H. Jackson）法官亦認為，犯罪為個人之事，不得因父母或種族關係，加以處罰。故傑克遜認為應推翻下級法院之判決，並釋放上訴人。（註七八）

三 遠藤申請案

遠藤女士（Mitsuye Endo）是美國公民，曾為加州常任文官，其忠貞應無問題。她在一九四二年被逐出聖克雷門多（Sacramento），被遷至加州杜爾湖（Tule Lake）附近的徙置中心。他曾向該地之地方法院申請頒發人身保護狀，但未成功。她上訴至巡回法院，最後於一九四四年四月二十一日移轉至最高法院。此時，遠藤女士被移送至猶他州的一個集中營（a camp in utah）。最高法院在宣判申請案時，軍事區域已不復存在，徙置區亦已廢置。因此最高法院將重大憲法問題，輕易放在一邊。只表示，遠藤女士應由「戰時徙置局」無條件釋放。換言之，縱可將一忠貞人民從加州逐離，但拘禁於猶他州則未經法令認可，應屬非法。但遠藤女士已被拘禁了二年餘，且已獲得自由、平安離去，對於此事實，最高法院未曾提及。（註七九）

上述最後兩案之判決書是在一九四四年十二月十八日同一天公布，離遠藤於一九四四年被逐已隔二年以上，距離最高法院

在一九四四年四月二十一日受理該案亦逾半年，而放逐計劃於一九四五一年一月二日廢止，離法院之判決，相差僅半個月而已。

可見，依照司法程序，緩慢判刑的結果，對戰時民權的保障，其作用可謂微乎其微。

羅斯達 (Clinton Rossiter) 教授指出，放逐事件確已證明，總統運用統帥權或戰爭權，停止人民人身自由至居住遷徙自由等憲法權利的獨裁措施，在國會合作下，軍隊執行下，沒有一個法院——從最低到最高——能禁止或緩和其行動。在戰時，法院對總統決定採取的軍事行動，是無力防止的，無論提供什麼救濟，以及為自由如何辯護，其作用都是非常有限，且往往為時太晚。(註八〇)

柯爾溫 (Edward S. Corwin) 教授認為，放逐行動不是在西海岸危機日甚一日情況下付諸實施，由於西海岸的反日情緒一天天高漲之故。此種情緒，是由此一社區的歇斯底里症 (Community hysteria)，以及若干利用仇恨想佔取日裔人民財產的自私分子，結合而成的。陸軍部和國會竟與這些情緒化的人變成同路人，實在自毀聲譽。(註八一)

由上所述，可知日裔美國人被集體放逐事件，所造成之對人權的大規模侵害，在美國歷史上可謂空前。總統與國會之此種在平時顯屬違憲之措施，在戰時，最高法院之所以仍予支持，似與美國領土首度遭受外國大規模之侵襲、太平洋上之前衛諸小島亦相繼淪陷、日本侵襲西海岸之可能性增加，不無關係。在驚恐之餘，亦難免反應過度。加之受害者非白人，而是黃種日裔美國人，於是長期以來的種族歧視意識，此時難免會因而加劇。且上述案件判決時，二次大戰仍未結束，為免妨礙政府的作戰力量，並維護國家的安全，最高法院對保障人權的重視程度，因而相對降低，亦就不足為奇了。

II、夏威夷戒嚴案

夏威夷總督潘因逮斯特 (Joseph B. Poindexter)，於一九四一年十一月七日，即日本偷襲珍珠港當天，立刻根據「夏威夷地方組織法」(Organic Act of the Territory of Hawaii, 1900) (註八二) 第六十七條明確授權，下令停止人身保護狀，宣布在夏威夷羣島實施戒嚴，並決定「在目前緊急狀態直至侵略危險消除為止」，將其一切的權力，移交給夏威夷軍事指揮官行使。第二天國會通過對日宣戰案，第三天羅斯福總統核可總督的命令。(註八三)

隨後，夏威夷軍政府成立，軍方掌握了羣島的全部管制權，民政當局雖仍執行職務，但受軍事機關之指揮。刑事案件的處理情形，最足以說明個中情況。軍方接管了法庭及辦公室，廢止了大陪審團的起訴、陪審員的審判、及證據法則，而以簡易程序處理刑事案件。在戒嚴下實施軍事統治的狀況，至一九四三年三月，因新總督史坦貝克（Ingram M. Stainback）的強烈抗議，始見緩和，恢復了民政政府的十八項職權。但戒嚴的重要特徵仍續存在，多數刑事案件仍由軍事法庭審判，直至一九四年十月二十四日，總統宣告終止，才結束軍事統治。（註八四）

夏威夷的地方法院雖已準備就緒，欲恢復執行正常工作，但由於人身保護狀被停止適用，因而對於由軍事法庭依簡易程序所懲罰的數百人民，無力加以救濟。直至地方法院法官邁茲格（Delbert E. Metzger）不耐再等待，於一九四三年八月，對兩名被軍方拘禁的德裔歸化公民，頒發了人身保護狀。（註八五）夏威夷司令理查遜（Robert C. Richardson）中將乃發布命令，禁止夏威夷羣島上任何法官接受人身保護狀之申請。邁茲格則回以尖銳的反擊，以藐視法庭罪科其罰金五千元。這兩位代表著極不相同憲法觀念的當事人間的正面衝突，最後在司法部長拜德爾（Francis Biddle）與陸軍部長史汀生兩位特使的協調下獲得解決。結果由總統減輕罰款為一百，理查遜將軍撤回命令。夏威夷的地方法院於是又有權頒發人身保護狀，唯人犯的釋放仍須訴請上級法院的核准。（註八六）可見一位不畏權勢的法官據理力爭，一樣有維護憲法所保障的民權，及樹立司法威性之可能。當然在前述事件中，司法部長的協調及總統的尊重法治，是司法權能發生效果的關鍵。

受上述事件的影響，在一九四四年初，有兩位公民正式向夏威夷地方法院申請人身保護狀。其一是懷特（Harry E. White），因被控侵吞股票，在一九四二年八月被軍事法庭判刑；其二是鄧肯（Lloyd C. Duncan），因被控襲擊珍珠港海軍碼頭兩名陸戰隊哨兵，在一九四四年三月亦被軍事法庭判刑。在此兩案中，地方法院認為軍事法庭無權審判，囚犯應恢復自由。軍方不服，將地方法院的兩個判決併案上訴至巡回法院。巡回法院推翻地方法院判決，維持軍事法庭原判。二人不服，請求最高法院調卷審查。最高法院於一九四五年二月十二日頒發移送令，兩案合併審理，但拖至十二月始開庭審問，聽取辯論，最後在一九四六年二月二十五日始行宣判。這就是鄧肯案（Duncan V. Kahanamoku）與懷特案（White V. Steer）之概況。（註八七）

最高法院以六比二通過判決書，由布萊克法官代表多數宣判，其判決意見之要點，乃是軍事法庭非法審判人犯。夏威夷地

方政府組織法第六十七條所授權的「戒嚴」(Martial law)，在普通法院事實上已充分準備好執行正常職務時，戒嚴不應擴張至軍事法庭審判人民的程度。縱令承認珍珠港事變後，美國有受進一步侵襲的危險存在，但軍方卻未能提出足以支持他們行動的有力事實。其實，自一九四二年六月中途島戰役之後，夏威夷已不受日軍入侵的威脅了。這也是一九四三年總統下令，文人政府恢復部分職權之客觀原因。(註八八)

不過柏爾頓(Harold H. Burton)與佛蘭克福特(Felix Frankfurter)法官持不同意見。他們對於運用過嚴的司法標準來判斷過去的軍事行動，或以軍事上的後見之明來判斷，提出警告。他們指出，在「對日作戰緊要關頭之際，本院會不會頒發人身保護狀，以釋放這些上訴人？……本人亦相信，在總統與夏威夷總督，依據憲法及國會制定之夏威夷組織法所發布的命令，且在仍然實施戒嚴及停止人身保護狀的地區，本院若頒發此種救助令，並企圖在軍事活動頻繁地區貫徹其命令，本院將處於困窘之境。」(註八九)

柏、佛二位法官的此一推論，若與最高法院雖於一九四五年二月十二日頒發移送令，但遲至一年多之後才作判決的事實相對照，愈覺其言非虛。最高法院之所以遲遲不決，是否怕橫生憲法難題，怕軍方再以「必要」之理由，恢復羣島上的軍事統治？

柏、佛在判決書中的不同意見，提示我們，最高法院是在一九四四年十月軍政府正式結束以後，一九四五年二月始頒移送令，一九四五年八月十四號日本宣布無條件投降，鄧、懷二案，拖至同年十二月始開庭審問，聽取辯論，最後拖延至一九四六年二月二十五日始作判決。這種遲延顯示了最高法院不願在戰時，甚至戰爭結束之初，與軍方衝突，以免增加政府處理國事上的困擾，這亦顯示法院的行動，不是支持政府，就是拖到戰爭結束，或已無危險之際，始對自由權利受到侵害之人民，作救濟性之判決，但這種遲來的正義，對受害人而言，可能已無實益。此一判例，再度顯示司法對戰時的民權保障而言，其作用是微乎其微的。

三、言論出版自由之限制

一九三〇年代後期，國會鑒於許多顛覆分子，包括納粹、法西斯，以及共產黨人滲透朝野機構，危害國家安全的威脅日趨嚴重，是以採取了一些積極的防範與管制措施。除了衆議院於一九三八年成立「非美活動委員會」(House Committee on Un-American Activities)，對非美活動展開調查之外，最早的一項重要立法，就是一九四〇年的「外僑登記法」(Alien Registration Act of 1940)，又稱爲「史密斯法」(Smith Act)。(註九〇) 該法以外僑登記爲名，表面是爲了管制二次大戰前夕外國人在美國的破壞活動。但實行外僑登記只是該法的少部分內容，其本質主要是取締危害治安言論的法律，所有美國人的言論與出版，也都要受該法的限制。(註九一) 該法第一項 (Section 2) 規定，任何人有下列行爲者爲非法..

- (1) 明知或故意從事煽動、教唆、勸告，或教導以武力或暴力顛覆或毀滅美國境內之任何政府 (any government in the United States，包括聯邦、各州、屬地、及哥倫比亞特區之政府，以及各該政府所屬之機構)，或暗殺其政府官員者；
- (2) 意圖顛覆或毀滅美國政府，而印刷、出版、發行、出售、散發，或公開陳列任何手寫稿或印刷品，以煽動、唆使或教導以武力或暴力顛覆或毀滅美國政府者。

該法第五項規定：

- (1) 違反本法規定者，得處一萬元以下罰金，或十年以下有期徒刑，或二者併科；
- (2) 依本法被判刑者，五年內不得擔任聯邦政府公職。

「史密斯法」制定時，是在美國參加第二次世界大戰的前夕，而實際上尚未參戰。該法雖在平時制定，但其背景則是因爲納粹及法西斯黨人滲透朝野機構，已對美國構成威脅。故該法制定之目的，旨在對敵人之陰謀破壞作較嚴密之防範，雖屬戰前之預防或準備，但亦可視其爲美國政府的戰時措施之一。

「史密斯法」之制定，雖在針對顛覆政府之破壞分子，但在二次大戰期間，由於政府的節制，甚少引用該法以起訴危害治安的言論。對於共黨的活動，亦由美蘇聯盟的關係，也未嚴格執行該法。至大戰結束，由於美蘇對立，冷戰加劇，共黨之間諜

及顛覆活動日益嚴重，司法部 (Department of Justice) 始適用該法，以檢控共黨。美國共產黨的十二名中央委員，首先於一九四八年七月，被控違反「史密斯法」，被地方法院及巡回法院判決有罪。被告不服，上訴至最高法院，最高法院於一九五一年作成判決，是為有名的「丹尼斯美國案」(Dennis V.U.S.)，(註九二) 最高法院最後以丹尼斯等人違反「史密斯法」，鼓吹教導人們以武力顛覆美國政府，嚴重威脅國家安全。故支持下級法院之有罪判決，認為下級法院適用「史密斯法」於本案，並未違反憲法第一條修正案所保障之言論自由。一九五一年至一九五七年間，司法部曾先後引用該法，在各地對一百五十名共黨次級領袖，以散播顛覆言論之理由，提出控訴，而其中大部分為下級法院判罪。於是「史密斯法」遂成為當時政府遏止共黨散播共產言論、毒素思想、及顛覆活動之有力武器。(註九三) 此乃二次大戰以後的事了，在此不再細述。

美國國會為制裁煽動言論、顛覆活動，復於一九四〇年六月二十八日通過「叛亂法」(Sedition Act of June 28, 1940)。依法規定，「凡意圖……傷害……(武裝部隊) 之士氣者」，即為違法。並明文規定：

- (1) 勸告、鼓勵，或以任何方法導致美國陸海軍任何成員不服從、不忠、叛變，或拒絕任務者；
- (2) 散發任何手寫或印刷之文件，以勸告或鼓勵美國陸海軍成員不服從、不忠、叛變，或拒絕任務者。(註九四)

美國司法部曾據「叛亂法」，於一九四三年一月四日，控告三十人沆瀣一氣，陰謀打擊武裝部隊士氣，散發「我的奮鬥」(Mein Kampf) 等著作四十一種，以圖達成邪惡之目的。不僅此也，他們尚「組織」並「支持」在德國之納粹黨。此即所謂的「哥倫比亞特區叛亂案」(District of Columbia Sedition Case)，該案在法院判例彙編中之正式名稱為「美國控麥克威廉案」(U.S. v. McWilliam)。(註九五)

毫無疑問，被司法部控告的三十人中，多數曾於不同的時間，發表過憎恨猶太人、讚美納粹的言論，並嚴厲批評羅斯福總統及其外交政策。謂羅斯福是「一個戰爭販子、說謊者、與無恥之徒，是猶太人、共產黨及財閥的爪牙」；計劃「利用美國人的生命、金錢和財產，來保衛他們業已衰落的制度」，「日本襲擊珍珠港是美國政府官員為使美國捲入戰爭，刻意誘導造成的一等等。(註九六)

但主要問題是，這些被告是否彼此聯合成與納粹政權共同陰謀作前述事項？假如屬實，他們的行為是「意圖傷害……（武裝部隊）之士氣」？或是他們的目的在更廣泛地影響美國的民意呢？事實上，起訴書亦未明言他們會特別致力於直接向武裝部隊傳播，很明顯地，他們是針對社會大眾散播。而在這些活動被控的同時，美國的書店及圖書館卻在自由地流通「我的奮鬥」一書。關於羅斯福政府誘導日本人襲擊珍珠港的說法，應為當時相當普遍的傳說，甚至還因而引起「珍珠港事變調查委員會」(Pearl Harbor Investigation Committee)的注意，而向證人查詢，最後才否認此一傳說。此外，就兩個以上的人出版及散播相似的觀點，縱使在公共問題上持相當怪異的觀點，或者他們彼此相識，此種事實本身，絕非就是同謀的具體證明。(註九七)

最後被提及的問題是，哥倫比亞特區地方法院究竟係如何獲得該案之審判權？依據一九一七年「間諜法」(Espionage Act)及一九四〇年「叛亂法」(Sedition Act)規定，對於陰謀顛覆罪名的控訴，必須斷定當事人曾在該特區內發生過「外顯行爲」(overt act)或「行爲」(acts)，該地方法院始有審判管轄權。但起訴書並未明白斷定任何人有此行爲，只是概括地聲明，大陪審團告發被告在哥倫比亞特區地方法院審判管轄區內，以及在美國其他各地，從事陰謀顛覆活動。(註九八)

因此，除非政府能證實陰謀確實存在，且該陰謀業已滲入該特區，否則該特區地方法院自始即無審判管轄權。然而事實上，許多被認為的陰謀顛覆者，完全是因被帶往受審，始到達該特區，有的是來自千里之外。但基於告發，被告即被監禁，或准其保釋以維持特區法院對他們的審判管轄權。(註九九)

對陰謀叛亂者(Conspirators)進行集體審判，在擾攘中進行了八個月之後，其間有二、三個被告死亡，最後因主審法官的逝世，而於一九四四年十二月初以誤審(mistrial)結案。(註一〇〇)

不過在本案的被告方面，他們已遭受重大的痛苦，對他們多數人來說，首先是以陰謀叛亂罪名被送到遙遠的地方，然後負擔交付保釋金費用，或在獄中呻吟等待審判。何姆士法官在半個世紀前便曾指出，「陰謀叛亂」這一罪名是一種非常危險的法律武器(legal weapon)，應小心使用。他亦提到，憲法修正案第六條亦規定，被告「應獲知其被控罪名之性質及理由」。(註一〇一)但是「哥倫比亞特區叛亂案」的起訴、審理均相當草率。

美國政府學權威教授柯爾溫對本案的譏評是：任何聯邦法院應有同感，像這樣的陰謀叛亂控訴案，對於被告於何時、何地

及如何從事其被控之主要罪行，以完全缺乏詳細記載的起訴書，即草率提出控訴，而法院竟據以進行審判，實在令人驚訝。

(註一〇一)

根據庫敘曼 (David Cushman) 與柯爾溫教授的研究，二次世界大戰對言論與出版自由的不利影響，遠比一次世界大戰時緩和，同時因意見自由問題引起之訴訟案件亦不多見。其所以如此，庫敘曼曾列舉五點理由，其中三點為：

- (1) 上次大戰後，美國人民便對「公民自由有所覺醒」(civil liberty conscious)。那次戰爭，發現我們對各種影響公民自由的突發問題，毫無準備。關於對言論及出版自由所加的緊急限制，我們的立法機關並無起草的經驗，我們的行政官員亦無執行的經驗，我們的審判法院面臨新而困難的公民自由問題，既無已定的原則，亦無有關的最高法院判例使他們有所遵循。從那時起，最高法院在大約二十次重要判決中，曾闡釋並加強了我們憲法上的公民自由。……
- (2) 軸心國控制下的國家，對公民自由的徹底壓制，成了一種使人震撼而深刻的具體教訓。……
- (3) 行政當局透過羅斯福總統及司法部長拜德爾不斷地宣布，決心不重蹈上次世界大戰時政府過於壓制的覆轍。政府的紀錄可能並非毫無瑕疵，不過它確實已奉行一種有節制的政策。……(註一〇三)

柯爾溫大致贊成庫敘曼的觀點，他在分析二次世界大戰對言論及出版自由的影響亦表示，羅斯福政府是相當自我節制的。

(註一〇四)

伍、結語

論者有謂「民主政治制度適用於平時，不適用於戰時」。觀乎英美史實，似亦歷歷可證。英美是公認的民主先進國家，但在戰爭期間，其民主自由體制亦同樣無法維持，除了政府制度作必要之調整外，(註一〇五)其憲法所保障之人民權利，亦因戰爭之故而受到較嚴之限制。在本文所分析之「戰爭對美國人民自由權的影響」中，我們可以得到下列幾點認識。

一、戰爭對美國人民人身自由及居住遷徙自由之影響程度與範圍，常因戰爭之性質、戰況之急緩而有明顯之差異。南北戰

爭在美國歷史上，是少有的大規模內戰，當時派往戰線的軍隊人數與第一次世界大戰的人數相若，但內戰經歷的時間是美國參與一次大戰時間的兩倍，而死亡人數則遠超過一次大戰犧牲人員的總數。林肯為應付此一美國史上前所未有的大規模叛亂，曾實施了十一週的獨裁政治，他下令在紐約至華盛頓戰線附近地區實施戒嚴，授權軍事機關按簡易程序拘禁潛伏的叛亂分子，並停止適用人身保護狀。林肯為求有效打擊叛徒，隨後又採取了軍事法庭審判人民、接收財產等措施。這些未經「正當法律程序」而採取的非常行動，當然亦嚴重侵害到憲法所保障的人身自由及居住遷徙自由。但在內戰期間，除了受到零星的批評，國會並無正式反對行動，反而立法加以追認，最高法院也從未判其違憲。直至戰爭結束，林肯去世之後，最高法院始在米里根申請案中，對軍事法庭審判平民一事，表示了異議。但就美國歷史的發展來看，每當戰爭來臨，美國政府仍援引林肯時代的先例，採取非常措施，以保國家之安全。

第一次世界大戰雖經國會通過宣戰案，由總統正式對德宣戰，但這是一個橫跨三千哩的海外戰爭，美國本土並未遭到战火波及，故無立刻採取非常措施之迫切需要，是以威爾遜總統應付戰爭的方法亦比林肯總統來得緩和，對於國內的間諜活動、不忠事件，他避免以行政權力逕行急速處理，而由國會立法、司法部嚴格執法、法院依法處罰等方式，加以壓制。故在一次大戰期間，並無因停止人身保護狀、人民受軍事審判、限制居住遷徙自由等情事而引起之批評、指責與爭訟。

第二次世界大戰是因珍珠港受到偷襲，美國本土有遭受攻擊之慮的情況下，經國會通過，由總統正式宣戰的戰爭。為防止敵人進一步侵襲及間諜的破壞活動，羅斯福總統曾採取了若干激烈的非常措施，他命令陸軍部長及其授權之軍事指揮官劃定軍事區，並將軍區中之某些居民逐離。國會緊接著通過只有一條的法律，規定任何違反總統或軍事指揮官所禁止或命令的行為，為犯罪行為，得依法處以徒刑及罰金。結果軍方依據法令，強制將十一萬二千餘日裔美國人逐離其家園，集體放逐至十個類似集中營的「徙置中心」集中看管，其中有七萬人是土生土長的美國公民，但由於他們與敵國同種，恐其裏應外合，危害國家安全，而又迫於情況緊急，無暇區分忠奸，故遭到集體放逐命運。其中平林與唯松不服，曾提起訴訟，最高法院在該兩訟案中，仍然支持總統及軍方之行動，認為此乃基於反侵略、反間諜、反暴動等軍事需要與國家安全之理由，並不違憲。但很多學者如柯爾溫、羅思達等人認為，集體放逐事件所造成之對人權的大規模侵害，在美國歷史上是史無前例的。

二、林肯總統在內戰時，除對人身自由作嚴格的限制外，對於言論、出版及新聞自由是十分尊重的，他曾公開勸告政府各部門不要干涉報紙的報導，故當時政府容忍了很多不忠報紙的偏激言論，及不忠記者傷害政府的報導。不過箝制言論、出版自由的事件在戰時仍然未能全免，如一八六二年之愛力斯案。不過樂度（J. G. Randall）教授表示，此類案件不多，亦不嚴重。（註二〇六）

一次世界大戰時，由於對德戰爭帶來的恐懼及蘇聯無產階級革命成功的衝擊，社會上出現了不少反戰、反徵兵，甚至鼓吹無產階級武力革命的言論，對政府與整個國家的安全都構成極大威脅，故威爾遜政府對言論、出版亦採取了嚴格的限制，除了依法設置專責機構以實施新聞檢查，授權郵局檢查一切信函、報刊、書籍及文件，對違法郵件得拒絕郵寄外，並且對意圖妨礙徵兵、煽動軍隊抗命、妨礙作戰，甚至侮辱政府、憲法或國旗之言論，均以「叛亂法」明文禁止，對於違法者均由司法部依法嚴格檢控，因而起訴的案件將近二千，而被法院判刑者多達一千人以上。

二次大戰時，行政部門對言論出版自由的限制相當節制。一則因上次大戰之後，美國人民的自由意識升高，二則因軸心國家對人民自由的徹底壓抑，予人恐怖的教訓，三則因言論之危害，終不如破壞行動直接危害之嚴重，故行政或軍事機關無逕行處理之必要。但國會對危害治安之言論，反應比較強烈，仍然制定了「史密斯法」與「叛亂法」，對人民之言論與出版自由作了遠較平時嚴格的限制。

行政機關的執行雖較節制，但在戰時難免仍有少數不尋常的措施，如麥克威廉案中之三十名被告，即因讚美納粹、憎恨猶太人、批評羅斯福總統的言論，在司法部推動下，被大陪審團指控意圖傷害軍隊士氣、鼓勵兵變而違反「叛亂法」。後來法院雖以誤審結案，未予判刑，但被告均已因而失去行動自由將近一年。這種情事，在平時是不可能在美國發生的。

三、人民除現役軍人外不受軍事審判的原則，自南北戰爭以迄二次大戰，歷來均獲得最高法院之肯定與極力支持。除非是戒嚴時期，接戰地區的民政及司法機關因戰火而無法運作，軍事機關成為打擊敵人、防止破壞、維持社會秩序之唯一權力機關時，軍事法庭始有權審判人民之犯罪案件。如南北戰爭時，紐約至華盛頓戰線附近地區實施戒嚴；二次大戰時，珍珠港遭襲擊夏威夷宣布戒嚴之初期，即實施軍事統治。人民違法案件由軍事法庭審判，最高法院始終未宣告其違憲。

然而，在遠離戰線地區，或當戰爭情勢緩和，普通法院能正常執行審判職務之時，軍事法庭若仍然審判平民，即被最高法院判為違憲。如南北戰爭時之米里根申請案，二次大戰時之懷特案與鄧肯案，均為顯例。

軍事機關為求戰爭之勝利，防止嫌疑分子之破壞活動，在遠離戰線，並無槍砲交火之地區，軍事機關對於涉有重嫌的平民，最多只能不依法定程序加以逮捕，不經正當法律程序加以拘禁，直至戰爭結束危險消除為止，而不得由軍事法庭加以審判、處罰。

四、國家在戰爭之際，危機意識高升，同仇敵愾的氣氛自然瀰漫全國，法院法官亦難免不受感染，即使是平時被視為人權保護者的美國最高法院亦不例外。最高法院對於涉及「安全」與「自由」相衝突的訟案，其所持之態度常隨時空與環境之不同而迥異，它像一個鐘擺，隨著戰時與平時而左右來回擺動。

從美國內戰及一、二次大戰時之情形可以了解，美國政府所採之某些在平時屬於違憲的非常措施，在戰時卻能獲得最高法院的支持。如內戰時之范倫廸罕申請案，一次大戰時之阿布拉姆控美國案、史區弗控美國案、皮爾斯控美國案，及二次大戰時之平林控美國案、唯松控美國案，均為其例。尤其是在鮮克控美國案中，最高法院曾明白表示：「當國家在戰爭期間，許多平時可以容許的言論，但因妨害作戰，則不能不加以限制。」足見美國人民在戰時可享之自由，與平時大有差異。

有時縱使最高法院不支持政府的某些非常措施，認為其行動侵害人民之自由，但在維護國家安全及避免妨害政府作戰能力之考慮下，通常亦會拖延至戰爭結束或無危險之際，始對受害人作救濟性之判決，如內戰時之米里根申請案，二次大戰時之遠藤申請案，皆是如此。這種拖延的司法救濟及遲來的正義，對受害人而言，往往已無實益，其失去之自由，也已無法彌補。故柯爾溫與羅思達等教授認為，就最高法院對戰時民權的保障來說，其實際作用是相當有限的。

不過，一旦戰爭結束，最高法院的態度常隨之改變，對政府的非常措施，往往不再予以支持，而急欲恢復其平時所扮演的維護人民自由權利的角色功能，如最高法院於二次大戰結束後所宣判的懷特案與鄧肯案，已暗示了此一趨勢。最明顯的例證當推杜魯門總統下令接管楊斯頓鋼板鋼管公司 (Youngston Sheet and Tube Co.) 案件，這類接管工廠行動，在一、二次大戰期間經常發生，從未被最高法院宣判違憲，但在二次大戰結束之後，杜魯門的接管行動，竟被最高法院宣判為違憲，而迫使總

統命令貿易部長放棄接管工作。(註一〇七)

國會在戰時支持政府非常措施的態度，尤甚於最高法院。在戰時，國會往往主動立法，擴大總統的應變權，以肆應危局。但在戰爭之後，亦常迫不及待地恢復其制衡功能，甚至在法案和預算的決策方面，與總統爭權。(註一〇八)

國會與法院的制衡作用，顯然是美國在戰後能迅速恢復民主政治常態，防止專制政治出現的關鍵因素之一。

綜括言之，當戰爭威脅到國家的安全、人民的生命財產時，「安全」的需求自然高於一切，蓋以「覆巢之下無完卵」、「皮之不存，毛將焉附」。在戰爭的恐懼氣氛籠罩下，美國政府爲了保衛國家，免受敵人侵害，所採取之緊急措施，雖然有的危害到人民之自由，甚至使少數人蒙受冤屈，但在「安全」重於「自由」的考慮下，似都變成可以容忍、可以原諒的事了。

不過美國這種戰時的非常狀態，於戰爭結束後很快就會恢復常態，其所以能如此，係因爲存在於美國社會中之各種強大權力中心——如國會、最高法院、政黨、社會團體、輿論——及有高度民主素養的人民，均會在戰後恢復其牽制與監督作用，這些牽制力量形成了一個無形卻強而有力的民主之網，它能防止總統在平時走上濫權獨裁之路，而使政府施政回復到合乎自由、民主與法治的傳統常軌。

附 註

- 註 一…參閱拙作「美國總統的戰時統帥權」，幼獅月刊二十九卷一期（民國五十八年二月），頁五〇。
- 註 1...Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers 1787-1957* (N.Y.: New York Uni. Pr., Inc., 4th ed. 1962) p. 229.
- 註 三...*Ibid.*, pp. 230-1.
- 註 四...Clinton Rossiter, *The Supreme Court and the Commander-in Chief* (N.Y.: Ithaca: Cornell Uni. Pr., 1951, 1976) pp. 18-9. (*Rossiter, I*)
- 註 五...Chief Justice 美國最高法院設法官九人，其中一人爲首席法官，亦有譯稱爲院長者。
- 註 六...12 Stat. 755 (1863).
- 註 一...參閱拙作「美國總統的戰時統帥權」，幼獅月刊二十九卷一期（民國五十八年二月），頁五〇。
- 註 二...在內戰初起之際，馬利蘭州公開反叛情形嚴重，聯邦政府之將領深恐州議會議決脫離美利堅合衆國，故於州議會開會前夕，逮捕了巴第摩爾市市長、警長、警員以及部分州議會議員。此外尚有一些州民因支持南方獨立，依叛國罪名被捕，置於軍方監獄中，麥利門亦是被捕者之一。EX Parte Merryman, 17 Federal Cases, 144 (1861).
- 註 三...17 Fed. Cas. 144 (1861). No. 8497.
- 註 四...Ibid.
- 註 五...4 Cr. 75, 101 (1807).
- 註 六...Ibid.
- 註 七...Ibid.
- 註 八...Ibid.
- 註 九...Ibid.
- 註 十...Ibid.
- 註 一...Ibid.
- 註 二...Ibid.
- 註 三...Ibid.

- 註 1 十四..J.G. Randall, Constitutional Problems Under Lincoln (Gloucester: Peter Smith, reprinted, 1963) p. 123.

註 1 一十五..Clinton Rossiter, The American Presidency (Harcourt, Brace and World Inc., 1960) p. 100. (Rossiter, II)

註 1 六..Randall, op. cit., p. 124.

註 1 七..A.H. Kelly and W.A. Harbison, The American Constitution: Its Origins and Development (N.Y.: W.W. Norton, 1955) p.424; Randall, op. cit., p. 128.

註 1 八..U.S. Statute at Large, XII, 755.

註 1 九..17 Fed. Cas. 144. 美國憲法，長是列在最倫敦憲章
彙編，但見溫戴在迴避憲法的罕密彙編。

註 11 ○..David M. Silver, Lincoln's Supreme Court (Urbana: Uni. of Illinois Pr., 1957) p. 36; Martin Shapiro and Rocco J. Tresolini, American Constitutional Law (N.Y.: Macmillan, 1975) p. 168.

註 11 一..William Whiting, The Government's War Powers Under the Constitution of the United States (New Mexico: The Rio Grande Press, Inc. 1971) pp. 48-50.

註 11 二..Ibid., p. 59, 83.

註 11 三..13. Stat. 730; Rossiter, I. pp. 75-6.

註 11 四..Rossiter, I. p. 76.

註 11 五..1 Wall. 243; 17L. ed. 589.

註 11 六..18 L. ed. 281 (1866).

註 11 七..Ibid. 指參閱短小論據書，頁 115—1。

註 11 八..Rossiter, I. p. 34.

註 11 九..Ibid. p. 36.

註 11 ○..Randall, op. cit., pp. 520-1.

註 11 一..Ibid., p. 45.

註 11 二..Ibid., p. 47.

註 11 三..Ibid.

註 11 四..短小論據書，美國憲法與憲政，頁 115。

註 11 五..又譯憲法與憲政，1 Stat. 596-7.

註 11 六..E.G. Hudon, 'Freedom' of Speech and Press in America (Wash., D.C., Public Affairs Pr., 1963) p. 45, 48.

註 11 七..Randall, op. cit., p. 46.

註 11 八..倫敦著，比較憲法 (111 頁附註，此國五十一年) 論

註 11 九..Randall, op. cit., p. 520.

註 11 ○..Whiting, op. cit., pp. 59-60.

註 11 一..Randall, op. cit., p. 524.

註 11 ..Rossiter, The Supreme Court and the Commander-in-Chief, p. 41.

註 11 二..Randall, op. cit., p. 525.

註 11 三..Rossiter, I. p. 41.

註 11 四..Randall, op. cit., p. 525.

註 11 五..Randall, op. cit., p. 525.

註 11 六..Ibid.

註 11 七..Report of the Attorney General, 1918, pp. 14-5; cited in Randall, op. cit., p. 526.

註 11 八..Revised Statutes of the U.S., Secs 5331-4; 5336; 4067.

註 11 九..40 Stat. 76, 217.

註 11 ○..Randall, op. cit., p. 527.

註 11 一..40 Stat. 76, 217, 411, 553; 249 U.S. 47 (1919); 249 U.S. 211 (1919); 250 U.S. 616 (1919).

註 11 二..250 U.S. 616 (1919).

註 11 三..龍卷飛譜，美國憲政 (臺灣商務印書館) 頁九六一九。

註 11 四..40 Stat. 553 (1918); 41 Stat. 1359-60 (1921).

註 11 五..Z. Chaifee, Free Speech in the United States (Harvard Uni. Pr., 1954) p. 3.

註 11 六..同註 11 。

註 11 七..249 U.S. 47 (1919).

註 11 八..Ibid.

註 11 九..251 U.S. 468 (1920).

註 11 六..252 U.S. 239 (1920).

註 11 一..Randall, op. cit., p. 527.

註 11 二..Ibid., p. 528.

註 11 三..龍卷飛譜，美國全史，頁九六九。

註 11 四..Ibid. Reg. 1407.

註 11 五..Rossiter, The Supreme Court and the Commander-in-Chief, p. 43-4.

註 11 六..56 Stat. 173; U.S. Code (1940), Supp. III, tit. 18,

- 註九 1... 楊知仁，「美國最高法院處理懲罰共黨顛覆活動案緊急報告」，政治學論叢（楊文海先生逝世十周年紀念論文集，臺灣出版事業公司，民國六十九年一月）頁五四三。
- 註九二... A.H. Kelly and W.A. Harbison, *The American Constitution: Its Origin and Development* (N.Y.: W.W. Norton & co., 1963) p. 884.
- 註九三... U.S. Cade, tit. 18, §9, 11.
- 註九四... Ibid., p. 114.
- 註九五... Ibid., p. 115.
- 註九六... Hyde v. U.S., 252 U.S. 347 (1913).
- 註九七... Corwin, Total War and the Constitution, p. 116.
- 註九八... 37 American Political Science Review 49 (Feb. 1943).
- 註九九... Corwin, Total War and the Constitution, pp. 107-111, 104... 如一、二次大戰時，英國和平時內閣改組為五人所組成的戰時內閣；美國小羅斯福總統在一次大戰時亦打破了只能連任一次的政治例規。
- 註一〇〇... Ibid. "ended in a mistrial."
- 註一〇一... Hyde v. U.S., 252 U.S. 347 (1913).
- 註一〇二... Corwin, Total War and the Constitution, p. 116.
- 註一〇三... 37 American Political Science Review 49 (Feb. 1943).
- 註一〇四... Corwin, Total War and the Constitution, pp. 107-111, 104... 如一、二次大戰時，英國和平時內閣改組為五人所組成的戰時內閣；美國小羅斯福總統在一次大戰時亦打破了只能連任一次的政治例規。
- 註一〇五... Garner Anthony, "Martial Law, Military Government and Writ of Habeas Corpus in Hawaii", California Law Review, XXI. (1943), 486ff.
- 註一〇六... Rossiter, The Supreme Court and Commander-in-Chief, pp. 56-7.
- 註一〇七... J.G. Randall, op. cit. p. 46, 520.
- 註一〇八... 詳見拙著，「美國總統的戰時統帥權」，第四章「統帥權所受的限制」，幼獅月刊二十九卷二期（民國五十八年九月），貳五；另見拙著，「美國總統領導國會立法因素之分析」，肆「總統領導立法之變項」第二項「因安危情勢而異」，國立政治大學學報第三十五期（民國六十六年五月出版），頁一三四一六。
- 897a. 註六七... 320 U.S. 81.
- 註六八... Ibid.
- 註六九... Ibid.
- 註七〇... Ibid.
- 註七一... 323 U.S. 214 (1944); 140 Fed. 2d. 289 (1943).
- 註七二... Ibid.
- 註七三... Ibid.
- 註七四... Ibid.
- 註七五... Ibid.
- 註七六... Ibid.
- 註七七... Ibid.
- 註七八... Ibid.
- 註七九... Ibid.
- 註八〇... Rossiter, The Supreme Court and Commander-in-Chief, pp. 52-3.
- 註八一... Corwin, Total War and the Constitution, pp. 99-100.
- 註八二... 31 stat. 141, 153.
- 註八三... 核准電文檔 Duncan v. Kahahamoku, 327 U.S. 304 (1946), 90 L. ed. 688.
- 註八四... 9 Fed. Reg. 12831.
- 註八五... Garner Anthony, "Martial Law, Military Government and Writ of Habeas Corpus in Hawaii", California Law Review, XXI. (1943), 486ff.
- 註八六... Rossiter, The Supreme Court and Commander-in-Chief, pp. 56-7.
- 註八七... 327 U.S. 304 (1946); 146 Fed. 2nd. 576 (1944); 90 L. ed. 688.
- 註八八... 90 L. ed. 688.
- 註八九... Ibid.
- 註九〇... 54 Stat. 670-1; U.S. Code, tit. 18 §10.