

自由與安全—美國的歷史經驗

嚴震生

國立政治大學

摘要

個人自由與國家安全雖然並非相互排斥，但不可否認地在戰時或緊急狀況時，政府會以國家安全為由，限制或剝奪個人在平時所享有、並視為理所當然的公民自由。即使在長期施行民主政治、特別強調尊重人權的美國，基於國家安全的考量而讓個人自由受到妥協或侵犯的情形，亦經常出現在其歷史中。隨著美國社會的多元化，和公民自由意識的提升，即使是在九一一恐怖攻擊事件後，美國司法單位亦無法以國家安全為由，而為所欲為地限制個人公民自由。

關鍵詞：公民自由、國家安全、多元社會、種族定性

嚴震生 國立政治大學國際關係研究中心研究員，研究專長為美國政治、比較政治、及非洲政治。

(收件：2004/8/2，修正：2004/8/31，接受：2004/9/1)

壹、前言

對一個實施民主憲政長達兩個多世紀的美國而言，在國家安全堪虞之時，其民主體制當然仍有可能被迫妥協（如總統的戰爭權是否會破壞三權分立的傳統，讓國會的制衡力量遭受折損），但更令美國政治和憲法學者關心的是個人自由權利的保障受到威脅。本文限於篇幅，將僅討論後者。

由於美國歷史中不乏在戰時或是平時爲了國家安全而犧牲個人自由的實例，因此這項擔憂絕非毫無根據。非常時期執政者及司法單位以國家安全之名限制個人自由的行爲，往往無法經得起歷史的檢驗，因爲其中不乏有趁機打壓異己的公器私用、偏執心態的種族歧視、藉機擴張權力的短線操作、和不同意識形態的較勁對抗。正因爲美國學界和民間存在著維護公民自由的強大制約力量，自由與安全的討論（Brown, 2003; Chang and Zinn, 2002; Cole and Dempsey, 2002; Freeman, 2003; Goldberg, Goldberg and Greenwald, 2003; International Bar Association's Task Force on International Terrorism, 2003, Leone and Arnig, 2003），方能較爲平衡，不致於向執政者的立場傾斜。本文將探討美國歷史中的個人自由與國家安全相互衝突的實例，分析限制個人自由的背後因素及其必要性，並檢討這些衝突對美國民主政治實踐所造成的傷害。

貳、美國民主政治中的公民自由

若說三權分立、聯邦主義、及兩黨政治是美國民主政治中的骨架，公民自由就是骨上的肉，也就是精髓之所在，是美國民主政治不致淪爲一個空架子的重要元素。究竟什麼是公民自由（civil liberties）？簡而言之，公民自由就是美國憲法前十條的增修條文，也就是所謂的「人權法案」（Bill of Rights）中所揭櫫的個人自由。其中，又以言論自由（freedom of speech）、宗教自由（freedom of religion）、新聞自由（freedom of press）、集會自由（freedom of

assembly)、合理的搜索和扣押 (no unreasonable search and seizures)、一罪不二罰 (no double jeopardy)、不自證其罪 (no self-incrimination)、程序正義的權利 (right to due process)、速審的權利 (right to speedy trial)、辯護的權利 (right to counsel)、陪審團審判的權利 (right to trial by jury)、無過度的保釋金 (no excessive bail)、無殘忍和不尋常的刑罰 (no cruel and unusual punishment)、及隱私權 (right to privacy) 等，為特別受到重視的公民自由。這些公民自由散見於第一、第四、第五、第六、第八及第九條增修條文中，此外第十四條增修條文亦是保障個人公民自由的重要依據。簡而言之，公民自由所涵蓋的是個人不受政府侵犯的權利，就是最基本的人權。

一、言論自由

美國法院對言論自由的定義並不是明訂其正面的構成要素，而是對不該受保護的言論作負面表列。這些負面的言論包括誹謗的言論 (libel or slander)、^① 猥褻的言論 (obscene language)、煽動叛亂的言論 (seditious speech)、或是引發衝突的言語 (fighting words) (Peltason, 1994:199)。基於戰時或危機之時不當的言論有可能會對國家安全造成負面的衝擊，因此言論自由的範圍就成為各方的焦點。在這些不受保護的言論中，僅有猥褻的言論和戰時的國家安全是沒有關連的。構成誹謗言論的基本要素就是在破壞政府官員和公眾人物的名譽 (defamation) 時，懷有實質惡意 (actual malice)。^② 煽動叛亂的言論乃是主張使用武力作為政治手段或是推翻政府的工具 (Peltason, 1994:207)。引發衝突的言論則是指在公共場合對人使用攻擊性或是侮辱的言語。

^① libel 是文字的誹謗，主要是指印刷媒體或視覺媒體對事實作不正確的或陳述或傷害人格的情形；slander 是口頭的誹謗，主要是指用口語作出損傷他人人格的情形。文字誹謗和口頭誹謗只有在表達的媒介上有所不同。參見嚴震生 (1996a:109)。

^② 所謂實際惡意，就是「知道所作的陳述並非事實，或是對是否屬實完全置之不理」 (knowledge that [the statement] was false or with reckless disregard of whether it was false or not) (*New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254, 280 [1964])。

二、宗教自由

宗教自由包括兩個層面，就是「禁止設置條款」(establishment clause)和「自由行使條款」(free exercise clause)。^③前者禁止政府支持教會或對其提供協助，後者則是要求政府保障個人宗教的敬拜自由。在與國內多數信仰的基督教相左之國家發生戰爭時，美國政府或許不見得會特別去支持基督教，而違反了「禁止設置條款」，但是否會侵犯與敵國宗教信仰相同的美國人民之敬拜自由，因而違反「自由行使」條款，是關注的重點。

三、新聞自由

新聞自由在美國有其悠久的歷史傳統，也是美國民主政治的特色。在二十一世紀的今天，一般美國人已將新聞自由視為當然。儘管如此，當新聞自由和國家安全有衝突時，若是在非緊急狀況時，不一定會遭到限制(*New York Times v. United States*, 403 U.S. 713 [1971])；在戰時，新聞自由受到妥協則是常見的情形。在1990年代初期的波灣戰爭中，報導美國軍事行動的新聞自由就形成爭議(Cloud, 2003:259-63)。在目前的反恐戰爭中，美國主要電視網都被國防部要求不播放未經處理過的賓拉登(Osama bin Laden)及其黨羽之談話(Holt, 2002:9)。

四、集會自由

憲法增修條文第一條中的集會自由條款規定政府不得通過法律，限制人民和平聚集的權利。由於美國社會不乏反戰的團體，因此在美國捲入許多戰爭

^③ 原憲法條文為「國會不得制定確立宗教或禁止信教自由的法律」(Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof)。雖然英文原文或是一般憲法及政治學者稱其為「確立條款」或「設置條款」(establishment clause)，但其原意乃是禁止政府設置國教，因此中文翻譯為「禁止設置條款」。參見嚴震生(1998:20-21)。

時，和平抗議的訴求是疏導異議的重要管道。表面上看起來，這項基本的公民自由應該不致於受到任何威脅。不過，在1920年代的紅色恐怖時期、1940年通過的史密斯法，以及1950年代的麥卡錫主義時期，集會自由都受到限制（參見後續的討論）。因此，在美國忙於反恐戰爭的今日，阿拉伯裔或是伊斯蘭教信徒有可能會覺得政府對他們的和平聚集充滿敵意。至於美國司法單位以種族定性（racial profiling）^④ 做為執法的手段，更容易讓這類族群因擔憂樣板化（stereotype）的負面作用，而不願有太積極的聚集，這當然是對他們集會自由的侵犯。

五、增修條文第四條

美國憲法增修條文第四條明定「人民有保護其身體、住所、文件與財物之權，不受無理拘捕、搜索與扣押，並不得非法侵犯。除有正當理由，經宣誓或代誓宣言，並詳載搜索之地點、拘捕之人或收押之物外，不得頒發搜索票、拘票或扣押狀」。^⑤ 儘管在一般的認知中，本文所指的人民乃是美國公民，但美國法院則是視此增修條文的對象，亦包括住在美國的外國人（Peltason, 1994:250）。本增修條文最引發爭議的部份乃是構成「不合理」（unreasonable nature）或「相當理由」（probable cause）的要素究竟為何（Galloway, 2002:921-74）？這項爭議在戰時或是國家安全堪虞時，特別令堅決主張公民自由人士擔憂，因為執法單位可以用「國家安全」為正當理由，無理拘捕可疑人士，搜索其住處或工作場所，並強行扣押其財物。更者，在科技相當發達的今日，透過電子設備所進行的搜索，更是讓一般人民防不勝防。

^④ 這是指政府司法執行人員按不同種族的犯罪傾向鎖定犯罪嫌疑人之作法，如在美國西南邊界一帶看到操西班牙語的拉丁族裔，就假設他們有可能是來自墨西哥的非法移民，或是認為在紐約的義大利移民與黑手黨有關，或是將中東裔移民視為恐怖份子。中文譯名包括「種族輪廓」、「種族側寫」、「種族偏見」、「種族標籤」、「種族特徵」、「種族另冊」等，個人認為「種族定性」最能反映英文的原意，故捨其他譯名而就之。

^⑤ 有關此條文的綜合討論，參見嚴震生（1996b:73-95）。

六、增修條文第五條

此條文與公民自由相關條款包括「大陪審團起訴」、^⑥ 「一罪不二罰」、^⑦ 「免於自證其罪」，^⑧ 其中「一罪不二罰」比較不易引起爭議。在大陪審起訴方面，若是檢察官將拘禁的嫌犯送交軍事法庭，他的「大陪審團起訴」權利就被剝奪了。軍事法庭應該審判的是軍人而非一般平民，但在戰時司法單位有時會容忍軍事法庭審判非軍職人員，因而引發爭議。在九一一後，被拘禁的嫌犯大都是平民而非軍人，因此公民自由團體非常關切這些人是否能夠獲得增修條文第六條的快速審判權利，而不是無限期受到拘禁。至於「免於自證其罪」部份，則是牽涉到嫌犯的口供或自白是否出於自願，還是會有逼供的情形。^⑨

七、增修條文第六條

此增修條文規定被告可以獲得快速審判、陪審團審判和擁有律師協助辯護的權利。不過，快速審判所指的是時間乃是由被告正式遭到起訴開始，而不是由他被捕時算起 (*Doggett v. United States*, 505 U.S. 647 [1992])。因此政府若是以國家安全為理由，需要透過與嫌犯探查其同夥或組織，只要不正式起訴，就可以無限期地拘禁嫌犯。

八、增修條文第八條

與被懷疑參與恐怖活動而遭拘禁人士有關的條文，還包括增修條文第八條的不得要求超額保釋金，以及不得處以殘忍和不尋常的刑罰。不過，由於九一

^⑥ 原憲法條文為「非經大陪審團提起公訴，人民不受死罪或辱罪之審判」(No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a Grand Jury)。

^⑦ 原憲法條文為「受同一犯罪處分者，不得令其受兩次生命或身體之危險」(nor shall any person be subject for the same offence to be twice put in jeopardy of life or limb)。

^⑧ 原憲法條文為「不得強迫刑事罪犯自證其罪」(nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself)。

^⑨ 相關的爭議，參見嚴震生(1996c:120-41)。

一恐怖攻擊活動對美國人民造成相當嚴重的創傷和衝擊，被拘禁、起訴或是判刑的相關人士之「不得處於殘忍和不尋常的刑罰」似乎並不會太引人重視。

九、隱私權

雖然在「人權法案」中並沒有明文規範「隱私權」，但透過增修條文第一條、第三條、第四條和第九條，隱私權已成為美國憲法保障的權利（嚴震生，1996a:117-20）。最著名的隱私權是用來讓墮胎合法化，其憲法依據乃是因為此項決定為女性個人的隱私。至於在司法調查方面，個人的私領域愈來愈受到重視。這些私領域涵蓋了個人的住處、與他相關的資訊和包括他個人所攜帶以及在其工作場所和其他地點的私人財物。與增修條文第四條息息相關者，就是在高科技時代情治單位可以輕易取得許多有關個人隱私的資料，包括個人的消費習慣，如借閱的圖書、租借的錄影帶或光碟、漫遊的網站等（Whitaker, 2003:63-66）。

十、增修條文第十四條和平等保護

雖然增修條文第十四條中的「平等保護」原先是特別針對州政府所採取的行動而設立的，但這必不表示它就不能適用於聯邦政府的層次，因為我們「無法想像同樣的憲法會對聯邦政府賦予較輕的責任」（It would be unthinkable that the same Constitution would impose a lesser duty on the Federal Government）（*Bolling v. Sharpe*, 347 U.S. 497 [1954]）。在先前的集會自由中，我們對種族定性有所介紹，但基於「平等保護」的原則，種族定性的執法手段將會與憲法抵觸。種族定性的作法，乃是執法人員根據過去的犯案記錄中某一種族所占的比例偏高，而有意無意地將這些人視為嫌犯（Siggins, 2004）。在美國目前的反恐戰爭中，種族定性的作法甚至還包括了「宗教定性」（religious profiling），因為許多伊斯蘭教的信徒或團體往往成為反恐行動鎖定的目標。

過去由於實際的執法責任是在州政府和地方政府，因此侵犯公民自由的威

脅是來自這個層次的政府，而聯邦政府則被視為是公民自由的保護者。增修條文第十四條讓人權法案納入州和地方的層次，在州和地方政府受到歧視的人民，可藉由此憲法條文上訴到聯邦政府，申請救濟。在九一一恐怖攻擊事件發生後，美國國會通過「愛國法」(USA PATRIOT Act) 並設立「國土保安部」(Homeland Security Department)，聯邦政府在公民自由的爭議方面，有可能會由過去的保護者轉成侵犯者。

參、公民自由與國家安全的平衡

若說公民自由乃是個人不受政府侵犯的權利，這樣的權利在國家安全受到威脅時是否可以妥協？換句話說，政府是否能夠以國家安全為理由，限制憲法中所保障的個人自由權利？這兩者之間之所以有可能發生衝突，乃是因為從積極層面而言，個人可以藉著公民自由如言論自由、宗教自由、新聞自由和集會自由的行使，對國家安全造成威脅。另外從消極層面來看，政府若是必須遵守程序正義的原則，來蒐集相關的情報或是搜索可疑對象，則很有可能因為受到限制而無法有效達成保障國家安全的基本目標。現任美國最高法院首席大法官芮恩奎斯特 (William Rehnquist) 在他 1998 年所著的《超越眾法之上：戰時公民自由》(All the Laws But One: Civil Liberties in Wartime) 中，就對此特殊的矛盾作了精闢的詮釋。他指出：「在承平時期的，公民自由佔有一個相當有利的地位，但在戰時這不僅是不該有的想法，也不可能會發生。我們該有的想法和有可能發生的情況是，法院會根據政府限制公民自由所宣稱的必要性為基礎，給予更為周延的注意力」(Rehnquist, 1998:224-25)。在此原則下，芮恩奎斯特作出以下的結論：「即使在戰時，法律仍不會是緘默的，不過它們將會以不同的聲音發言」(Rehnquist, 1998:224-25)。芮恩奎斯特的這段文字，雖然強調了公民自由的重要性，但似乎也為政府可以在戰時或緊急狀況下限制這些自由權利，提供了合理的辯護。芮恩奎斯特的主張，代表了對公民自由認知光譜上較

為保守的一端。以下來自曾任大法官的布仁南（William J. Brennan）的談話，最能反映光譜另一端的自由派的主張：

當我們反思在戰時或是認為國家安全有可能遭遇威脅狀況下，公民自由在美國所受到的不堪待遇時，我們實在沒有什麼可以誇耀之處，反倒是有許多讓人覺得羞愧的地方。……。在每一個國家安全有可能遭遇威脅的危機結束後，美國就應認識到對公民自由的破壞並非必要，而有所後悔。不過，事實證明在下一次危機來臨時，美國無法避免自己犯同樣的錯誤（Brennan, 1987）。

布仁南大法官對美國政府破壞公民自由的批判，確實是可以在美國歷史中獲得佐證。雖然公民自由應當是不分族群背景，不過在戰時除了反戰人士外，公民自由遭到妥協或破壞的對象，往往是多元社會中的少數族群，因此我們的討論將由這一部份開始，再進入相關的實例。

肆、美國的戰爭、多元社會及戰時對公民自由的限制

一、美國歷史中的主要戰爭

美國是一個戰爭的國家，在它短短兩百二十八年的歷史中，參與戰爭的次數算是相當頻繁，其中有海外作戰的美西戰爭、一次大戰、韓戰、越戰及波斯灣戰爭，也有在本土作戰者，如自獨立前就展開一直到十九世紀末期與印第安人的戰爭、1812年戰爭、美墨戰爭及二次大戰。九一一之前，美國在其兩百多年的歷史中，僅有兩次本土遭到攻擊。二次大戰期間日本曾轟炸美國的珍珠港，不過當時夏威夷是美國的領土而非一州。美國本土唯一遭到攻擊的就是1812年的戰爭，當時英軍已攻入首都華盛頓。由於九一一美國本土近兩百年來首次遭到攻擊，而恐怖主義的攻擊方式又有別於傳統軍隊的武力侵犯，因

此對美國社會自然會造成相當大的衝擊。

二、美國的多元文化移民社會

美國是一個多元文化的移民社會，早期的移民來自英國、西歐及北歐，十九世紀末有移民由南歐、東歐及東亞湧入美國。自1960年代以降，亞洲、拉丁美洲、中東及非洲的移民大量移入美國後，改變了美國人口的族群分佈情形。美國可以算是一個多民族的國家，人民來自世界各個不同的角落。如果我們視全球化為今日世界最重要的發展，美國可以說是人口全球化的縮影。儘管美國歷經這樣多元社會的演進，許多美國人並沒有接受多元種族的觀念—視亞裔或中東裔的歸化公民、甚至是第二代或第三代的美國公民為真正的美國人。

美國的政治圈長期以來為白人所掌控，但近來少數民族的代表性已大幅提升，少數民族的聲音及其權益受到重視的程度亦超過歷史中的任何一個時期。儘管如此，美國的種族歧視情形仍然存在，而這種情緒在美國和其他國家發生衝突或戰爭時，就更容易高漲爆發。舉例來說，在越戰期間和結束後的初期，美國白人對中南半島的移民就懷有不滿的情緒；在1979至1981年的伊朗人質危機期間，美國民眾對來自中東地區的移民具有高度的敵意；在九一一事件後，許多對任何看起來像是穆斯林、南亞或阿拉伯人所進行的私下報復行為更是時有所聞。

三、戰爭期間對公民自由的限制

在戰爭期間，政府以國家安全為理由，對公民自由作出限制，並視其為合理的預防措施。在美國內戰期間，林肯總統中止人身保護令（Writ of Habeas Corpus）；一次大戰期間，美國國會通過了煽動叛亂法（Sedition Act），對言論自由加以限制；在太平洋戰爭爆發後，美國於1940年代初期將日裔美國公民由西岸遷徙到內陸，並加以拘禁。根據這些歷史的佐證，美國會在九一一事件發生後所產生的高度愛國情緒，並隨後通過對外國人作預防措施的愛國法，

就不足為奇了。

即使沒有正式宣戰時，政府有時也認為外國人或外國的意識形態會對國家安全造成威脅，而通過法律作為應對措施。1920年代的紅色恐怖（Red Scare）和1950年代的麥卡錫主義（McCarthyism），就是明顯的例子。不過，這方面最早的例子是大家比較陌生的外國人與煽動叛亂法（Aliens and Sedition Acts），也就是兩百年前美國和法國在雖沒有正式宣戰卻處於戰備狀態時，所通過的國內法律，我們對美國歷史中公民自由受到限制或侵犯的討論就由此開始。

伍、美國歷史中公民自由受到限制或侵犯的實例

一、1798年的外國人與煽動叛亂法

在華盛頓總統兩任作滿退休時，曾在其告別演說中提到年輕的美國應避免捲入歐洲混亂複雜的國際政治中，他這樣的告誡是有所根據的。1970年代初期，革命中的法國希望能爭取美國的支持，對抗英國。華盛頓總統維持中立立場，但支持法國的民主共和黨（Democratic Republican）社團卻在美國各地成立。繼任的第二任總統亞當斯是一位聯邦主義者（Federalist），而他的勁敵傑佛遜副總統則是民主共和黨的領導人。亞當斯察覺到法國移民強力支持傑佛遜的反對力量，因此特別制訂了一連串的法律來遏阻更多的法國移民來到美國，並防止民主共和黨的坐大。這些法律包括了歸化法、外籍友人法、外籍敵人法及煽動叛亂法。^⑩

^⑩ 有關這些法律的背景和執行，請參見 Smith（1956）；Miller（1951）；Lawson（1952）。

(一) 歸化法 (The Naturalization Act)

此法將美國公民的資格，由原先居留時間的五年延長到十四年。

(二) 外籍敵人法 (The Alien Enemies Act)

此法授權總統在戰時可以無須提出公訴，或是提供上訴機會，逕行拘捕、監禁或驅逐有敵意的外國人民。

(三) 外籍友人法 (The Alien Friends Act)

此法授權總統有極大權力，能將任何他視為對國家「和平與安全構成威脅」的外國人遣送出境。

(四) 煽動叛亂法 (The Sedition Act)

根據此法，任何公民或外國人若是陰謀反對任何政府的措施，或是協助任何叛亂、暴動、非法集會，都會被視為是嚴重的小罪，得科以罰金或監禁。罰金或監禁也適用於「撰寫、印刷、發表、或出版……任何錯誤、誹謗及惡意的論述」，讓國會或是總統的名譽受損。

這其中的前三條法律是聯邦主義政府針對那些懷疑是民主共和黨同情者的移民而通過的。由於美國始終沒有對法國正式宣戰，「外籍敵人法」並沒有實施。雖然亞當斯總統從未使用在「外籍友人法」所授與的權力，但此法律讓政府可以要求所有的外國人進行登記的條款，已讓許多法國移民離開美國。

最後一條的「煽動叛亂罪」則是要對公民和外國人進行監控。根據此法共有十五個定罪的案件及十個起訴的案件，是針對那些被視為是同情民主共和黨的發行人及編輯而提出者。不過，第一個被判刑的是一位用文字攻擊亞當斯、來自愛爾蘭的國會議員。

以上這幾條法律是否違憲從未在法庭中受到挑戰，而是透過選民在1800年的總統大選中作了決定，就是聯邦主義份子失去了政權。新當選的民主共和

黨總統傑佛遜在就任後，對那些在「煽動叛亂法」下被判刑者進行特赦，並撥款給那些被科以罰金者。不過，最高法院仍不忘提醒美國民眾，在歷史的審判中，這些法律還是與憲法抵觸的（*New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254, 276 [1964]）。

二、1860 年代林肯中止人身保護令

對美國歷史或公民自由議題較為熟悉的學生，大都知道林肯總統曾在美國內戰中曾中止人身保護令（Writ of Habeas Corpus），就是政府不能未經審判而監禁人民的保護令。不過，我們比較不熟悉的部分是林肯這個決定的目標原先是在南北邊界的幾個州，而不是針對全國。因此，它是在1861年由馬里蘭州開始，然後在1863年時逐漸適用於全國（Neely, 1991:4）。在這段期間，大約有一萬五千至兩萬美國公民因涉嫌不忠行為而遭逮捕。

林肯的決定並非沒有根據，因為存在於北方的反戰運動，逐漸轉成對徵兵的抗議，導致了1863年在紐約市的暴動。美國的司法體系並未對林肯此項行動是否違憲有所裁決。即使是一位俄亥俄州的支持和平的民主黨員，因譴責人身保護令的中止並建議終戰，而在1863年被軍事委員會下監直到戰爭結束的案子達到最高法院，最高法院拒絕接受此案。

三、一次大戰期間的煽動叛亂法

在一次大戰期間，美國對歐洲國家間衝突的看法及輿論相當分歧，不過基本上存在了一種反德的情緒。部分美國人對德國人或是任何與德國有關的事物有強烈的反感，這樣的情緒可以由戰爭期間許多反德事件得到印證。相關的例子包括強迫德裔美人親吻美國國旗或是背誦承諾效忠美國的誓詞、對德國出生的年輕人施以私刑、將有關德國的書籍由圖書館的書架上移下、更改德國姓名、禁止當代德國作曲家作品的演奏等。在美國對德國宣戰並正式加入歐洲戰場後，美國國會在1917至1918年間通過了與煽動叛亂相關的法律。

(一) 間諜法 (The Espionage Act)

根據此法，任何協助敵人或是製造拒絕服役、不忠、叛變、不聽命服從等問題的美國人，有可能會被科以一萬美元的罰金或是最高可到二十年的監禁。它同時授權美國郵政總署長可以禁止任何他認為是含有主張叛亂或是強力抗拒美國法律的郵件之通行。根據此法，《美國社會主義者》(*American Socialist*)及《群眾》(*Masses*)兩個刊物的發行遭到禁止。

(二) 通敵法 (The Trading with the Enemy Act)

此法律主要的目的是切斷德裔美人和德國的商業關係，並防止他們協助其本身或其祖先的出生地。

(三) 煽動叛亂法 (The Sedition Act)

與間諜法相比，煽動叛亂法對任何使用政府、國旗或軍隊不忠，以及濫用的言論而被定罪者的懲罰要較間諜法嚴厲的多。大約有一千五百名和平反戰人士、社會主義者及其他任何反對戰爭者遭到逮捕。在這些被逮捕者中，最著名的就是被判了十年有期徒刑的社會主義者戴布斯 (Eugene V. Debs)，儘管他遭到判刑，但卻執意繼續參選1920年的總統大選。

當社會黨印發成千上萬反對徵召令的宣傳品時，其總書記沈柯 (Charles T. Schenck) 被控違反間諜法。當此爭議的上訴達到最高法院時，最高法院的判決是間諜法並沒有違憲。在 *Schenck v. United States* (249 U.S. 47 [1919]) 一案中，大法官何姆斯 (Oliver Wendell Holmes Jr.) 提出了相當著名的警告，就是言論自由不包括在戲院中喊失火 (shouting fire in a theater) 及「立即而明顯的危機」(clear and present danger) 之檢驗標準。不過，何姆斯本人在當年的另一個案子 *Abrams v. United States* (250 U.S. 616 [1919]) 中修正了他自己的立場。在此案中，反戰份子因批評美國參與一次大戰，鼓勵反抗並敦促工人不要生產戰爭需用品，而被判罪。何姆斯呼籲美國社會要包容這些異議份子。在另

一個非常著名的 *Giltow v. New York* (268 U.S. 652 [1925]) 一案中，何姆斯又再度持反對意見，認為紐約州的煽動叛亂法與憲法牴觸。

四、1920 年代的紅色恐怖 (Red Scare)

一次戰爭期間對異議份子的鎮壓及戰後發生的紅色恐怖之界線極難劃分，隨著俄羅斯共產革命的來臨，戰爭期間的反德情緒在戰後轉變為反對布爾什維克主義。1919 年大規模的工人示威引起社會的關注，懷疑共產黨是美國工人激化的背後推手。1920 年 1 月，美國司法部長柏默 (A. Mitchell Palmer) 將這種情緒視為是他可以對激進派工人採取行動的依據，因此他差派政府探員在沒有搜索令的情況下，直接闖入工會的聚會場所及工運領導人的住家，並逮捕上千名的嫌犯，其中有六百多位被驅逐出境。

五、1940 年的外籍人士登記法 (The Alien Registration Act)

美國國會在 1940 年所通過的外國人登記法，又稱史密斯法，規定任何贊成用武力或暴力推翻政府的主張或任何加入作如是主張之團體的行動，皆不合法。美國最高法院在 *Dennis v. United States* (341 U.S. 494 [1951]) 一案中，裁定此法未與憲法牴觸。最高法院將共產黨視為「有高度陰謀的組織」，同時當它承認國會議員有權可以用國家安全理由來限制言論自由時，最高法院是將憲法增修條文第一條中所保障這項權力的範圍予以縮小。其結果是美國人因為言論或口號，而不是因為實際的暴力或間諜行為，被判刑或下監。

六、二次大戰期間日裔美國公民遭受拘禁 (Japanese internment)

日本人在二次大戰期間被迫遷徙及集中監禁，可以說是美國歷史上最著名的一個違反公民自由的事件。1942 年 2 月 19 日，羅斯福總統頒布了第 9066 號行政命令 (Executive Order No. 9066, 7 Fed. Reg. 1407 [1942])，將十一萬多日裔美人 (其中有三分之二是在美國出生) 遷徙到西部各州內陸地區的收容

所。儘管在此之前，美國國務院特別代表孟森（Curtis B. Munson）的報告指出此族裔對美國國防安全並不構成威脅，但美國政府還是採取了行動。事實上，在孟森的觀察中，日裔美人對歸化成為美國人是相當認真的，同時也具有高度的愛國心，願意在美國對外戰爭中服役效勞。此項報告和美國聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation, FBI）及海軍情報署（Office of Naval Intelligence）的建議大抵採取同樣的立場，但卻未被羅斯福總統所接受，他還是選擇以「保護」日裔美人為名，強迫其遷徙離開西岸。這些日裔美人，許多是第二代（Nisei）或第三代（Sansei）在美國出生的公民，但卻在集中營中渡過了三年多的時間，直到二次大戰結束後方允許返鄉。^①

為了展現他們對美國的忠誠，年輕的日裔美國男性選擇志願從軍。在歐洲戰爭獲贈勳章最多的第442步兵作戰部隊（The 442nd Infantry Combat Team），是全部由第二代日裔美人所組成。然而，在戰爭結束後，許多志願軍英雄還是因政府沒收了他們的財產而失去了家園，必須重新開始。

最高法院在 *Hirabayashi v. United States* (320 U.S. 81 [1943]) 一案中，認為「那些和入侵敵人有族群關係的居民，比那些祖先來自不同族群背景者，更有可能成為危險的來源」，因而裁定政府的拘禁政策並沒有違憲。此外，它在 *Korematsu v. United States* (320 U.S. 214 [1944]) 一案中認定為了防止間諜及破壞的情形，遷徙這些居民是合理的，因此它同意美國政府可以將第二代的日裔美國公民遷徙離開西岸。由這兩個案例來看，最高法院可以說是對這些美國公民的公民自由，未能提供任何保障。

在這個事件發生後的四十多年，美國政府終於承認它的錯誤。1984年時，一位聯邦法官裁定被拘禁者是「受到至少有一位軍事指揮官因種族歧視成

^① 關於此事件和其相關的兩個最高法院判例，請參考 United States Commission on Wartime Relocation and Internment of Civilians (1983)；Yamamoto et al. (2001)；Irons (1984)；Irons (1989)。

見，作了缺乏證據，扭曲事實及誤解的判斷之下的受害者」(Korematsu v. United States, 584 F. Supp. 1406, 1420 [1984])。1988年，雷根總統簽署了公民自由法。根據此法，每一位倖存者獲得美金兩萬元的補償及來自總統的一封道歉信。¹²

對特定的少數族裔而言，日裔拘禁事件是一個相當具爭議性的歷史事實。在九一一後的美國，那些關心公民自由遭到侵犯和限制者，往往引用此事件為戒 (Braber, 2002; Lin, 2003)。這樣的引喻，當然也引起了學術界的辯論 (Herzog, 2002; Tushnet, 2003)。

七、1950年代的麥卡錫主義

當參議員麥卡錫 (Joseph McCarthy) 在1950年開始指控美國國務院遭到共產黨的滲透時，美國的反共情緒早已高漲到讓國會通過了國內安全法 (Internal Security Act)。根據此法，任何對極權專制之建立之捐獻皆不合法，並且要求那些所謂的共產黨之外圍組織的成員，必須向政府登記，而他們也不能擔任與國防有關的工作或是到國外旅行。

不過，在麥卡錫主義及國內安全法甚囂塵上之前，美國就已存在了反共的情緒。杜魯門總統本身就是一位堅決反共的政治領袖，在他擔任總統期間，在媒體界或學術界那些被懷疑是同情共產主義者的公民自由受到迫害，時有所聞。身為美國眾議院非美活動委員會 (House Committee on Un-American Activities) 成員之一的前總統尼克森，則是率先調查有關國務院一位官員在1930年代曾經是共產黨員並擔任間諜的指控。尼克森也指控他的對手在國會中的投票，是長期支持所謂的「莫斯科路線」(Caute, 1978:27)。

在艾森豪總統執政初期，美國的反共情緒在1954年通過讓共產黨員資格

¹² 到1998年時，美國政府付出的賠償金高達十六億美元 (Barkan, 2000:30-31)。

成爲非法的「控制共產黨員法」(Communist Control Act, 68 Stat. 775, 50 U.S.C. & 841) 時到達高峰。艾森豪總統甚至取消了參與二次大戰期間原子彈計畫主持的美國著名物理學家奧本海默 (J. Robert Oppenheimer) 原已通過的忠誠度調查，而所根據的理由並非是他個人有任何對國家不忠的行爲或是對國防安全構成威脅，而是他對1943年間曾與蘇聯友人談及有關原子彈議題一事不夠坦誠。

這些以反共爲名的指控和對公民自由的破壞，導致歷史學家將此時期定爲「麥卡錫主義時代」(Era of McCarthyism)。往後任何類似對公民自由的侵犯，包括九一一後美國政府的一些作爲，也被稱呼爲「麥卡錫主義」(Rothschild, 2002; Cole, 2003)。

八、越戰期間的反戰運動

美國歷史中經常有反戰運動的出現，因此並非新鮮事。一次大戰、二次大戰及越戰期間，皆有強烈的反戰運動。除了傳統的和平主義份子及反對戰爭的宗教團體外，1960年代的反戰運動還有大學生甚至是高中學生的參與。1960年代末期至1970年代初期成千上萬的學生加入反戰遊行，是美國電視中經常上演的戲碼。部分學生披戴黑色的臂章，也有燒毀徵兵令及美國國旗作爲抗議方式的行爲。

美國最高法院對這些「言論自由」的表達方式，作出了不同的裁定。在 *Tinker v. Des Moines School District* (393 U.S. 503 [1969]) 一案中，披戴黑色肩章由於僅是一種靜態及不具破壞性的行爲，與單純的語言較爲接近，因此被裁定爲合法。在 *United States v. O'Brien* (391 U.S. 367 [1968]) 一案中，最高法院認爲美國政府保持徵兵令的規定並沒有壓縮言論自由而與憲法抵觸。在最高法院多數法官的眼中，燒毀徵兵令並不是美國憲法增修條文第一條中所保障的「象徵性言論」(symbolic speech)。在 *Street v. New York* (394 U.S. 576 [1969]) 一案中，美國最高法院宣佈一個焚燒國旗的判刑不成立，因爲其判刑的理由不

僅是對國旗所採取的行動，還包括了言論。

相較於之前對公民自由的箝制，越戰時期的美國政府已沒有如過去以國家安全為理由，積極主動地通過一連串的法律，而是對反戰運動的行為作出消極被動的回應。當最高法院在1990年的*United States v. Eichman* (496 U.S. 310 [1990])一案中宣佈焚燒國旗也是言論自由的一種，應受到憲法增修條文第一條的保護時，美國二十多年來在此議題上的辯論及爭議亦告一段落。

九、2001年的愛國法 (USA PATRIOT Act of 2001)

九一一恐怖攻擊事件發生後，美國又歷經了新一波的國防安全之顧慮及愛國情緒。布希政府對此攻擊事件的回應，雖然受到絕大多數美國人民的支持及同意，但也引起少數對公民自由表示關切者的憂心，擔心布希總統的作法會削減美國憲法所保障的公民自由。布希總統對伊斯蘭教信徒、阿拉伯裔及來自南亞中東一帶人民的情緒性談話，間接會有違反美國少數民族公民權利的後果。自九一一事件發生後，美國各地至少有上百件的歧視事件或是對以上這些團體採取直接的暴力行為。

為了防止類似九一一事件的悲劇再度發生，美國已開始在機場及其他公共場所加強安全措施，同時也對校園內的國際學生及外國人維持較為緊密的監控。政府所採取的其他措施有可能會侵犯美國人民的隱私，並且極可能會讓美國最寶貴的價值受到妥協。此外，政府對新移民採取較為嚴格的審查作業 (Davidson, 2001; Goldstein, 2001; Purdy, 2001; Peterson and McDonnell, 2001; Bixler, 2002)，也讓美國的「移民天堂」之美譽受到折損。

在這情況下，美國國會在九一一恐怖攻擊事件發生後不到兩個月，就通過了「美國愛國法」(USA PATRIOT Act)，¹³ 授予總統在國內執法層面新的權

¹³ 英文原文是 *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*，簡稱 PATRIOT。

力，同時也讓過去能夠有制衡作用，避免行政單位濫權的美國最高法院也沒有插手的機會。一時之間，美國似乎有可能回到越戰之前美國處於戰爭期間的情緒狀況，即國家安全是首要考量，而公民權利與公民自由則是輕易地被犧牲了。由於「愛國法」通過的時間極其倉促，因此其是否考量周延，會不會與憲法牴觸，就特別值得注意 (Palmer, 2001:2533)。

在「愛國法」通過的初期，美國各個關心公民自由的團體對司法機構是否會因此濫權極為擔憂 (Krim, 2001:A17)。不過，在愛國法通過兩年半後的今天，雖然有許多獨立的個案^④及被拘禁於古巴關塔納摩灣 (Guantanamo Bay) 美軍基地的好幾百名嫌犯 (Yen, 2002)，美國並沒有發生類似二次大戰拘禁日裔美人的悲劇。

陸、結論

自由與安全並非兩個相互排斥的價值，兩者是可以同時存在的。由於長期關心公民自由的學者和憲法專家在九一一後特別重視此議題的發展，或多或少讓美國的司法部門在執行愛國法時有所顧忌。不可諱言的是，在反恐戰爭中，美國社會仍存在著對某一特定族裔的刻板印象，其中更不乏偏執的歧視。司法單位為求效率，也採取「種族定性」的作法。然而，一個具有系統性及全面性侵犯某一特定對象的作法，並不存在。或許美國人民和政治領袖並不完全如布仁南所言，無法在過去歷史的不幸悲劇中，有所學習。

^④ 比較著名的包括 Rabih Haddad 和他所屬的 Global Relief Foundation 被控使用慈善基金資助恐怖份子、被布希政府歸類為敵方戰士 (enemy combatant) 的美國公民 Jose Padilla、在阿富汗被逮捕幫敵人作戰的另一美國公民 Yaser Esam Hamdi，以及在九一反恐戰爭中唯一被起訴和蓋達組織有聯繫的 Zacarias Moussaoui。

參考書目

- 嚴震生 (1996a)。〈由美國憲法判例看新聞自由、誹謗、及隱私權的爭議〉，《美歐月刊》，第11卷，第3期，頁106-24。
- _____ (1996b)。〈免於無理的拘捕、搜索與扣押：美國憲法第四條修正案之探討〉，《美歐月刊》，第11卷，第10期，頁73-95。
- _____ (1996c)。〈美國憲法對『免於自證其罪』的保障：『米蘭達權利』的爭議〉，《美歐月刊》，第11卷，第6期，頁120-41。
- _____ (1998)。《美國最高法院與宗教自由：「禁止設置條款」與「自由行使條款」的爭議》。台北：志一。
- Barkan, Elazar (2000). *The Guilt of Nations*. New York: Norton.
- Braber, Liam (2002). “Korematsu’s Ghost: A Post-September 11th Analysis of Race and National Security.” *Villanova Law Review*, Vol. 47, No. 2:451-90.
- Brennan, William J. Jr. (1987). “The Quest to Develop a Jurisprudence of Civil Liberties in Time of Security Crisis.” Address given at Law School of Hebrew University, Jerusalem, Israel, December 22. http://www.brennancenter.org/resources/downloads/nation_security_brennan.pdf. (accessed August 2, 2004).
- Brown, Cynthia (ed.) (2003). *Lost Liberties: Ashcroft and the Assault on Personal Freedom*. New York and London: The New Press.
- Caute, David (1978). *The Great Fear: The Anti-Communist Purge Under Truman and Eisenhower*. New York: Simon and Schuster.
- Chang, Nancy and Howard Zinn (2002). *Silencing the Dissent: How Post-September 11 Antiterrorism Measures Threaten Our Civil Liberties*. New York: Seven Stories Press.
- Cloud, Stanley (2003). “The Fog of War: Covering the War on Terrorism.” In Richard C. Leone and Greg Arnig Jr. (eds.), *The War on Our Freedoms: Civil Liberties in an Age of Terrorism* (pp. 259-63). New York: Public Affairs.
- Cole, David (2003). “The New McCarthyism: Repeating History in the War on Terrorism.” *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, Vol. 38, No. 1:1-30.
- Cole, David and James X. Dempsey (2002). *Terrorism and the Constitution: Sacrificing Civil Liberties in the Name of National Security*. New York: The New Press.
- Davidson, Deirdre (2001). “Greater Leverage for INS Causes Some Concern.” *San Francisco Recorder*, September 28:3.
- Freeman, Michael (2003). *Freedom or Security: The Consequences for Democracy Using Emergency Powers to Fight Terror*. Westport, Connecticut & London: Praegers.
- Galloway, Heath H. (2002). “Don’t Forget What We’re Fighting For: Will the Fourth Amendment Be a Casualty of the War on Terrorism?” *Washington and Lee Law Review*. Vol. 59, No. 3:921-74.

- Goldberg, Danny, Victor Goldberg and Robert Greenwald (eds.) (2003). *Its a Free Country: Personal Freedom in America after September 11*. New York: Thunder's Mouth Press/Nation Books.
- Herzog, Micah (2002). "Is Korematsu Good Law in the Face of Terrorism? Procedural Due Process in the Security Versus Liberty Debate." *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 16, No. 3:685-703.
- Holt, Pat M. (2002). "Will We Win the War, But Lose Our Freedom?" *Christian Science Monitor*, July 2: 9.
- International Bar Association's Task Force on International Terrorism (2003). *International Terrorism: Legal Challenges and Responses*. Ardsley, New York: Transnational Publishers, Inc.
- Irons Peter H. (1984). *Justice at War: The Story of the Japanese-American Internment Cases*. New York: Oxford University Press.
- _____ (1989). *Justice Delayed: The Records of the Japanese-American Internment Cases*. Middletown, CT: Wesleyan University Press.
- Krim, Jonathan (2001). "Anti-Terror Push Stirs Fears for Liberties: Rights Groups United to Seek Safeguards." *Washington Post*, September 18:A17.
- Lawson, Elizabeth (1952). *The Reign of Witches: The Struggle Against the Alien and Sedition Laws*. New York: Civil Right Congress.
- Leone, Richard C. and Greg Arnig Jr. (eds.) (2003). *The War on Our Freedoms: Civil Liberties in an Age of Terrorism*. New York: The Century Foundation.
- Lin, Elbert (2003). "Korematsu Continued, ..." *Yale Law Journal*, Vol. 112, No. 7:1911-18.
- Miller, John C. (1951). *Crisis in Freedom: The Alien and Sedition Acts*. Boston: Little, Brown.
- Neely, Mark E. Jr. (1991). *The Fate of Liberty: Abraham Lincoln and Civil Liberties*. New York: Oxford University Press.
- Palmer, Elizabeth A. (2001). "Terrorism Bill's Sparse Paper Trail May Cause Legal Vulnerabilities." *Congressional Quarterly Weekly*, October 27:2533.
- Peltson, J. W. (1994). *Corwin & Peltason's Understanding the Constitution*, 13th edition. Fort Worth, Texas: Harcourt Brace.
- Rehnquist, William (1998). *All the Laws But One: Civil Liberties in Wartime*. New York: Knopf.
- Rothschild, Matthew (2002). "The New McCarthyism." *The Progressive*, January 1:18.
- Siggins, Peter (2004). "Racial Profiling in an Age of Terrorism." Markkula Center for Applied Ethics, Santa Clara. <http://www.scu.edu/ethics/publications/ethicalperspectives/profiling.html> (accessed August 2, 2004).
- Smith, James Morton (1956). *Freedom's Fetters: The Alien and Sedition Laws and American Civil Liberties*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Tushnet, Mark (2003). "Defending Korematsu? Reflections on Civil Liberties in Wartime." *Wisconsin Law Review*, No. 2: 273-308.

- United States Commission on Wartime Relocation and Internment of Civilians (1983). *Personal Justice Denied*. Washington, D. C.: United States Government Printing Office.
- Whitaker, Reg (2003). “After 9/11: A Surveillance State?” In Cynthia Brown (ed.), *Lost Liberties: Ashcroft and the Assault on Personal Freedom* (pp. 63-66). New York and London: The New Press.
- Yamamoto, Eric K., Margaret Chon, Carol L. Izumi, Jerry Kang and Frank H. Wu. (2001). *Race, Rights, and Reparation: Law and the Japanese-American Internment*. Gaithersburg, Maryland: Aspen.
- Yen, Chen-shen Yen (2002). “Civil Liberties Issues in the Aftermath of the September 11th Terrorist Attacks.” Paper presented at the International Conference on Change of US Government and Policy after September 11th Attacks. Taipei, Taiwan: Institute of European and American Studies, Academia Sinica, December 4-5.

Liberty and Security: Lessons in U.S. Historical Experiences

Chen-shen J. Yen

Abstract

Individual liberty and national security are not mutually exclusive concepts. However, during wartimes or emergencies, with national security as primary concern, government tends to limit or deprive individual civil liberties that have been enjoyed and taken for granted during peace time. Even for a country like the United States that has been an established democracy and which places special emphasis on respecting human rights, cases of compromising and infringing of individual liberties in the name of national security continue to surface in its history. With an evolving pluralistic society and greater consciousness of civil liberties, the law enforcing agencies in the United States, even in the aftermath of the terrorist attack of September 11, can no longer curtail civil liberties at will.

Keywords: civil liberties, national security, pluralistic society, racial profile.

Chen-shen J. Yen is research fellow at the Institute of International Relations, National Chengchi University. His specialized areas include American politics, comparative politics and African politics.