

## 74. Perpich v. Department of Defense

496 U.S. 334 (1990)

王郁琦 節譯

### 判 決 要 旨

美國憲法第一條就其整體加以閱讀，明示國會為訓練為目的，得令美國國民兵於美國境外執行聯邦任務，無需事前取得州長之同意或經國家緊急狀態之宣告。

(Plain language of Article I of United States Constitution, read as whole, established that Congress could authorize members of National Guard of United States to be ordered to active federal duty for purposes of training outside United States without either consent of state governor or declaration of national emergency.)

### 關 鍵 詞

governor (州長); gubernatorial veto (州長否決權); militia (民兵); national guard (國民兵)。

(本案判決由大法官 Stevens 主筆撰寫)

### 事 實

本案爭議在於國會是否可以在未得州長同意或國家並未進入緊急狀態的情形之下，授權總統於和平

時期動用國民兵於海外進行訓練任務。

於一九五二年通過之法律要求須經州長同意之規定，已經有部份於一九八六年的「Montgomery 增補

條款」中遭到廢止。該增補條款規定：「州長的同意權的行使，不能因為反對該任務的地點、目的、型態或時間表，而針對美國境外的任務進行部份或全部的保留。」

本案中明尼蘇達州州長（以下統稱為「明州州長」）挑戰 Montgomery 增補條款的合憲性。明州州長質疑該條款違反憲法第一條的「國民兵條款」（該條款由兩個憲法的條文所組成）。

明州州長認為根據明州法律，「明尼蘇達國民兵」是明州所組織的國民兵。根據聯邦法律，該國民兵的成員也同時是「美國國民兵」。州長認為 Montgomery 增補條款已使其無法對明尼蘇達國民兵成員於一九八七年一月在中美洲進行的某項訓練任務行使保留同意權。因此希望對任何未經他同意的相同任務申請禁制令。

地方法院法官拒絕該州長的要求。他表示國民兵是由「兩個重疊但法律上完全不同的組織」所組成。國會依其憲法所賦予的職權創造了「美國國民兵」，這是一個由州國民兵及其成員所組成的聯邦組織。至於這些成員同時也具有州國民兵的身分，並不會因此就限制國會對其「進行適當訓練以進行聯邦所需之服務」的絕對職權。該法官因此表示，從憲法的觀點來看，州長不能對其行使否決權。既然「州長否決權」的要求是由國會授予州

的權力，而不是憲法上的要求，國會自可以在不違反憲法的情形之下撤銷該權力。

但第八巡迴上訴法院在承審法官意見不一致的情形下作出相反的決定。該法院認為憲法的國民兵條款是為了保留訓練國民兵及其成員的權力給州，除非國會認為有緊急或特別的需要必須行使聯邦的權力。只有在這樣的情形之下，國民兵條款才會將調度國民兵的權力保留給聯邦政府。

因應擴大重審 (rehearing en banc) 聲請之下，擴大重審該案的巡迴上訴法院撤銷原判決並維持地方法院原判。在兩位法官反對之下，該擴大審理的法庭同意地方法院的見解，認為國會的軍事權是絕對且排他的。州行使訓練國民兵的權力並不會與國會為國防需要建立軍隊與控制聯邦儲備武力的訓練權力互相衝突。

因為上述爭議具有明顯的重要性，本院同意審理本案。

## 判 決

維持巡迴上訴法院原判。上訴人敗訴。

## 理 由

本院認為憲法第一條的條文從整體來看將維持巡迴上訴法院的判

決。而對於現行法律條文演進的簡短描述將有助於解釋本院的決定。

## I

在制憲會議與下一個世紀關於軍事政策的許多辯論中存在著兩種互相衝突的看法，此種衝突導致憲法文字中的妥協以及隨後相關法律的制定。一方面眾人普遍地恐懼一個國家軍隊將對個人自由與各州主權造成無可忍受的威脅。但另一方面，大家也認識到依賴未經適當訓練的士兵作為進行國防任務的主要來源所可能造成的危險。因此，國會被授權建立與支援一支國家軍隊，並同時組織「國民兵」。

在國家建立之初，國會兩者都沒有做。一七九二年時，國會的確通過建立一個「全國性統一國民兵組織」，要求每一個十八至四十五歲身體狀況良好的男性必須進行登記並配置適當武器。但該法律幾乎被忽視了超過一個世紀，因為這段時間中國民兵被認為是非常不可靠的戰鬥武力。這個法律最後在一九一一年被撤銷。當時的羅斯福總統宣稱：「我們的國民兵法律是陳舊且毫無價值的。」而將各州的國民兵轉型成一支有效戰鬥武力的程序也隨之展開。

Dick 法案將十八至四十五歲身體狀況良好的男性區分為有組織的各州的國民兵，剩餘的人員則被稱

為「儲備國民兵」或是在後來的法律中被稱為「未組織的國民兵」。該法案依據正規軍隊的組織建立了國民兵的對應組織，並且要求聯邦經費與正規軍隊的教官必須被用來訓練國民兵成員。對於國會依據憲法的國民兵條款制定 Dick 法案此點並無爭議。此外，該法律的立法歷史顯示國會認為該國民兵的服務範圍僅限於美國境內及其領土。但在一九一八年時，該法律被修正為該國民兵可以在美國境內或境外進行任務。

當陸軍決定行使該權力而計畫於墨西哥邊境以南使用國民兵時，司法部長 Wickersham 表示憲法的國民兵條款禁止於國境外使用國民兵武力。為了回應該意見以及逐漸擴大的歐洲地區衝突，一九一六年國會決定將國民兵「聯邦化」。除了增加更多的聯邦控制與聯邦經費之外，法律要求每一個國民兵進行雙重宣誓 - 除了支持國家之外也要支持各州，除了遵從總統的指揮之外，也要遵守州長的命令。同時該法亦授權總統抽調國民兵執行聯邦任務。該法律明白表示美國軍隊不單指正規軍而言，同時包含為美國服務的國民兵。當國民兵被總統徵調執行聯邦任務時，「從徵調當天開始，視為從國民兵部隊退役，同時開始適用正規軍的一切規定。」

在一次世界大戰中，總統行使該權力徵調國民兵進入正規軍隊。

該權力與強迫平民服兵役的權力一樣，都在「選擇性徵兵法」，相關案件中獲得合憲性的確認。特別在上述案件以及 *Cox v. Wood*, 247 U.S. 3 (1918), 等案中，本院認定國會建立軍隊的絕對權力並不由國民兵條款所認證或限制。

一次大戰期間將國民兵成員徵調至正規軍中幾乎等於摧毀了國民兵成為一個有效的組織。徵調的動作終結了該成員的國民兵資格，但該法律並未提供他們於正規軍退役之後可以回復其國民兵的身分。一直到一九三三年修法後這個問題才終告解決。新法中創造了本案地方法院所謂的「兩個重疊但各自獨立的組織」，亦即各州國民兵與美國國民兵。

自一九三三年之後，在各州列冊的國民兵成員即等於同時在美國國民兵中列冊。身為美國國民兵，他們變成美軍預備部隊的一部分，但除非正式徵召於軍中服務，他們仍然保有州國民兵的身分。在一九三三年法案之下，他們可以在國會宣布國家進入緊急狀態並授權使用正規軍隊以外武力的情形之下被命令執行軍事任務。該法律清楚地說明了該命令的效果：

「所有被徵召進行美國的軍事任務成員，自命令該日起並至該任務終結之日止，免除其身為各州國民兵之任務並適用關於美國軍隊的各項法規。該成員於徵召之日時所

屬原組織必須儘可能地維持其完整。」

「自美國軍隊中退役之後，所有的成員與單位即回復其國民兵身分。」

因此，自從一九三三年制定該「雙重列冊條款」之後，國民兵成員一旦被徵召進行聯邦任務後，在整段為聯邦服務期間即喪失其州國民兵的身分。

一九五二年之前，命令國民兵進行軍事任務的情形僅限於國家緊急狀態的期間。但是在當年，國會廣泛地授權不限於國家緊急狀態期間進行「軍事或訓練任務」的命令，但附帶該命令必須得到州長同意的條件。從此國民兵組織變成整體國家軍事武力中的相當部份。例如陸軍國民兵構成了全陸軍百分之四十六的戰鬥部隊以及百分之二十八的支援部隊。在一九八五年之前，州長例行性地會對訓練任務的進行同意。但該年加州州長拒絕同意四百五十位加州國民兵於宏都拉斯進行訓練任務，且緬因州州長亦隨即拒絕同意上述任務。這些事件導致 *Montgomery* 增補條款的制定以及本訴訟的法律爭議。

## II

明州州長對 *Montgomery* 增補條款的質疑，部分是基於傳統認知上「國民兵僅能使用於三種有限制

的目的之上且不包含國外任務或非緊急狀態的條件」，部分基於憲法中的第二個國民兵條款明白地將訓練國民兵的權力保留給州。州長並未挑戰國會建立「雙重列冊」系統的權力，也沒有主張州國民兵的成員（或任何形式的州國民兵）創造了憲法上免於被徵召進入聯邦軍隊的豁免權。當然，若做上述豁免權的主張，則現在每一個州國民兵都自願地或接受派令成為美國國民兵及美軍預備部隊一員的現象就會變得十分諷刺。

雙重列冊系統既然未受挑戰而繼續有效，則表示明州國民兵成員在被命令成為美國國民兵進行聯邦任務之後，即在該段執行聯邦任務期間喪失州國民兵的身分。如果該任務是一個訓練任務，則該任務是由該成員所服務的聯邦軍隊所執行，而非由該成員原來所屬的州國民兵單位所執行。「每一個被命令執行軍事任務的美國國民兵成員，自該命令之日起至其結束該任務之日止，免除其州國民兵身分的義務。」

若考慮到傳統上將國民兵視為業餘的戰鬥武力的話，這一種身分狀態的改變其實就沒有什麼特別的地方。在 *Dunne v. People* 一案，伊利諾最高法院對「國民兵」一字的理解為：

「字典以及一般性的了解上對國民兵的定義為：『一群為軍事任務而受訓的武裝市民，在特定情況之

下被徵召執行任務，但不像軍隊一樣在平時持續地提供服務。』這就是本案中州國民兵的情形。他們由國民兵所組成，在非演習或其他任務期間，他們回去從事原來的副業，就如同留在國民兵崗位一樣，且隨時等待於公眾急需時接受徵召。」

雖然有一段簡短的期間執行聯邦任務，州國民兵的成員仍然符合此處「國民兵」的描述。就某種意義上來說，他們的衣櫃中必須放著三種帽子-一頂平民的帽子、一頂州國民兵的帽子，以及一頂聯邦軍隊的帽子。在任何時間中，只能戴上其中的一頂帽子。在戴上州國民兵帽子的時候，即是依據憲法國民兵條款執行伊利諾最高法院所謂的「演習或其他任務」。但是當帽子置換成聯邦軍隊那頂時，則憲法的第二個國民兵條款則不再適用。

雖然在一九五二年之前國民兵傳統上不會於平時執行任務，或是於國外進行任務，但上述結論仍然不會受到影響。一九五二年之前的傳統可說部分是源於政治辯論與政治妥協的結果。但縱使這樣的傳統受到憲法文字的確認，它的憲法面向亦僅於州國民兵成員在具有州國民兵身分的服務期間有所相關。而現在這裡的情況完全不同，在這裡州國民兵的身分暫停而在執行任務該成員具有完全的聯邦身分。

這樣的憲法觀點已經在本院

「選擇性徵兵法」案件中呈現出來。雖然州長正確地指出該案件發生的時空背景是在真正的戰爭時期，但是該案所論述的理由卻不須受到上述時空背景的限制。在明白地注意到一九一六年法案將州國民兵整編進入國家軍隊之中，本院即判決憲法的「國民兵條款」並沒有限制國會的權力以「提供國防武力」、「建立並支持軍隊」、「為軍隊制定相關法規」，或制定法律以執行上述權力。本院相反地認定「國民兵條款」並不在於限制國會上述的權力，該條款從憲法的文字上反而清楚地指向提供國會更多的權力。

憲法的第一個國民兵條款授權國會可以徵召國民兵以「執行美國法律、彌平叛亂以及驅逐外敵入侵。」我們可以假設司法部長 Wickersham 正確地推論當一個國民兵的身分狀態仍屬於州國民兵之時，國會不能對其施加任何命令。國會的確在一次世界大戰期間授權總統徵召所有的國民兵部隊執行聯邦任務，雖然在法國執行任務的士兵並不是在進行上述三種特定目的任務。具有州國民兵的身分並無法使他們拒絕接受命令執行聯邦任務，且不論這個聯邦任務是一個戰鬥任務或是訓練任務。國會這樣徵召國民兵的權力在適當的情形之下可以補充其「建立軍隊、提供國防與一般性福利」等更廣泛性權力的不足，但不至於反過來限制國會的

這些權力。

憲法的第二個國民兵條款在三個方面增強了聯邦的權力。第一，它授權國會「組織、武裝、操練」國民兵，且由國會決定如何將平民整編成有組織的單位。過去這些年來，國會已在很多方面行使過這個權力，但目前國會所制定的雙重列冊系統即是和一七九二年時選擇由國民兵自行進行武裝一樣地可以被接受。第二，這個條款授權國會對於為美國執行任務的國民兵部分進行管制，這樣的職權當然包含了執行任務中對其進行持續的訓練。最後，雖然任命軍官與訓練國民兵的權力在於各州，但這樣的限制卻進一步受到「依照國會所制定的法律」的限制。如果一個全球武力的軍隊要有效執行任務需要於海外進行訓練，國會即有權提供這樣的命令。在國會對執行聯邦任務的國民兵規劃操練的要求之後，在國民兵進行聯邦任務前執行實際訓練的下屬權力單位無權修改國會的操練要求。

明州州長質疑上述對國民兵條款的解釋實際上將廢除了憲法明白地保留給州的一項重要權力。本院無法同意此項見解。本院對國民兵條款的解釋僅是認知到聯邦在軍事事務上的至高權力。聯邦政府幾乎提供了所有州國民兵單位的經費、物資、和領導統御。明州國民兵大約有一萬三千位成員，當僅僅幾十個或幾百個士兵在短暫的時間中被

徵調執行任務，僅會對州國民兵產生極微小的影響。該州的基本訓練責任以及在該州進入緊急狀態下依賴州國民兵的能力都不會受到重大的影響。的確，當聯邦訓練任務有可能會影響州國民兵應付州內的緊急狀態時，Montgomery 增補條款賦予州長對該聯邦任務進行否決。此外，國會也立法通過各州除了國民兵之外，亦可以自己的經費建立並維持一支免於被美國軍隊徵召的防衛武力。只要這樣的條文繼續存在，認為明州建立一支本州國民兵的憲法權力受到聯邦法律剝奪的立論即無法成立。

考慮到憲法對於提供國防需求更一般性的規劃，憲法透過現有法律所賦予州的權力則變得極為重要。如同上面所述，憲法中許多關於外國政策與軍事事務的條文均將權力授與聯邦政府所獨享。本院過去在 *Tarble* 一案，80 U.S. (13 Wall.) 397 (1872)，曾經表示憲法在此一領

域的權力分配乃建立在聯邦對軍隊擁有排他性的控制。要不是國民兵條款的存在，甚至可以主張憲法對相關權利的分配根本排除了組織州國民兵的可能。然而國民兵條款的存在，一方面在架構上明白地允許州國民兵的存在，另一方面也明白地指出州國民兵必須受到聯邦的節制。

本院因此決定 Montgomery 增補條款並未與憲法的國民兵條款產生衝突。這樣的做法當然並非代表我們對在軍事事務領域中幾種常常可能改變聯邦與州之間關係的政治選擇的價值進行判決。本案並未針對在一九五二年建立的州長否決權及其一九八六年的相關修正的智慧提出任何爭議。我們只是基於州長否決權既然不是憲法上的強制規定，Montgomery 增補條款則應在憲法上仍屬有效。

維持巡迴上訴法院原判。