

美國軍人政治參與規範之研究 - 兼論美軍制度對我國的啟示*

陳佳吉

政治系

副教授兼資訊圖書中心主任

摘 要

全民普遍參與政治不僅是民主政治所揭櫫的理想，更是多元開放社會所共同具備的特徵。美國是典型軍隊國家化、專業化、民主化與法治化的國家，對於軍人的政治權利不僅非常重視，而且對於軍人履行國民義務也非常鼓勵。本文研究的目的，旨在透過美國法規對軍人政治參與的規範經驗，以作為我政府制定或修正軍人政治權利法律規定的參考，俾使我國軍人政治參與權利獲得應有之保障。

本文研究發現，我國雖自民國 89 年《國防法》通過後，對於「軍隊國家化」與「軍隊中立」的要求有較具體的規範，尤其是民國 90 年國防部頒定的《注意事項》也提供了國軍官兵參與政治活動具體的行動準據。惟與美國相較，我國在軍人政治參與觀念的灌輸、軍人缺席投票制度的建立，以及軍人政治參與規範法律位階的提昇，都有待我們再努力改進的地方。最後建議政府儘速制定軍人缺席投票相關法規及《軍人法》。

關鍵詞：軍人、政治參與、缺席投票、國防法、國防部指令

* 本論文發表於「第七屆軍事社會科學學術研討會」，民國 93 年 11 月 4 日由政戰學校軍事社會科學研究中心假劍潭青年活動中心舉辦。感謝兩位匿名審查人及論文評論人謝信堯教授提供之寶貴意見，在此謹致謝忱；然文責由作者自負。

壹、前言

政治參與 (political participation) 是指一般公民以合法性的行動，或多或少直接嘗試影響政府的決策；¹ 或指政治成員選擇領袖與直接或間接影響公共政策形成的自願性行動。² 政治參與雖遠自古希臘城邦政治時期就有公民 (自由民) 參與政治的事實，但其普遍的流行，卻是十八世紀以來，許多政治理論家，如盧梭 (Jean Jacques Rousseau)、約翰彌爾 (John Stuart Mill) 等人的自由主義思想，特別強調政治參與、普及乃是政治進步的表徵。³ 這些思想激發了人民的參政意識，且隨著工業社會的出現，都市中產階級的興起，參與權也日益普及。

民主思潮伴隨著民主革命運動，帶動更多的社會成員投入政治參與的過程中，從專制到立憲、從王國到共和、從有限選舉權 (財產、學歷、性別等限制) 到普遍選舉權，從歐美國家到世界各個角落，促使政治被賦予新的參與形式 (form of participation) 和更多、更公平的參與機會。逢至二十世紀，全民普遍參與政治不僅是民主政治所揭櫫的理想，更是多元開放社會所共同具備的特徵。尤以開發中國家，擴大政治參與是一項重要發展目標，也是政治發展過程中最重要的指標之一。⁴

政治參與雖是政治發展的重要指標，又為民主政治的必要條件，但在實務上，政治參與及政治影響力仍有程度上的不公平現象，軍人便是其一。軍人為了保國衛民的軍事勤務所需，自應對其政治權利作必要之限制，但基本上這種對軍人政治權利之限制乃是局部性的，而非全面剝奪。因為軍人是國家的國民，也是法治國家的組成人民之一。就政治權利享有的角度而言，軍人實和一般公民一樣，受到憲法基本政治權利的保障，所以軍人乃是「穿著軍服的公民⁵」 (staatsbürger in Uniform)。

¹ Herbert McClosky, "Political Participation," in International Encyclopedia of the Social Science (New York: Macmillan Company, 1968), pp.252-253.

² Sidney Verba and Norman H. Nie, "Political Participation," in Fred Greenstein and Nelson, eds., Handbook of Political Science, Vol.4, Nongovernment Politics (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1975), p.31.

³ 呂亞力 (民 72)，《政治學》(台北：五南圖書出版公司)，頁 62。

⁴ 朱雲漢 (民 68)，《台灣地區政治參與模式之研究》(台北：台灣大學政治所碩士論文)，頁 1-2。

⁵ 此理念是由德國軍事學家包狄辛 (Wolf Graf Von Baudissin) 將軍於 1953 年所提出，之後此用語已變成西德公法學界對軍人權利地位認知的通說。資料參考：陳新民，〈法治國家的軍隊－由德國的法制探討〉，《台大法學論叢》，第 21 卷第 2 期，民國 81 年 8 月，頁 195。

美國是典型軍隊國家化⁶、專業化、民主化與法治化的國家，對於軍人的政治權利不僅非常重視，而且對於軍人履行國民義務也非常鼓勵。⁷本文研究的目的，旨在透過美國法規對軍人政治參與的規範經驗，以作為我政府制定或修正軍人政治權利法律規定的參考，俾使我國軍人政治參與權利獲得應有之保障。

政治參與的概念與內容，因學者的認知與界定而有不同的詮釋，但總括而言，政治參與可界定為：「社會中一般公民乃至於人民團體、決策制定者，採各種方式如四權行使、政黨活動、利益團體活動、大眾傳播、群眾運動等，試圖透過選舉或罷免公職人員，以取得政治職位，或對政策、法令表示支持、反對，以提出政治要求，由直接或間接途徑影響政府機關的人事與政府決策之各種作為。」⁸本文擬從美國軍人的參政權、言論權、結社權、集會權等政治活動做說明，最後再略述我國法規對軍人政治參與的規範情形及美國經驗對我國的啟示。

本文分析的內容，主要是參考美國及我國政府對軍人政治參與規範的法規，所以係採用「文件分析法」（Document Analysis Method），並運用「法制研究途徑」（Legal-Institutional Approach），以宏觀（Macro）的角度，檢視美國軍人政治參與規範的內容，以及對我國建構此相關法令的參考。

貳、美國軍人參與選舉的規範

選舉、罷免、創制與複決統稱為參政權（political rights），是人民處於主動地位，參加國家統治權行使的權力。參政權並非任何人民皆可享有，而須以取得公民資格為其先決條件，故參政權亦稱之為公民權。⁹參政權的內容，各國規定不一，在許多國家，參政權僅指選舉權而言；惟亦有些國家，除選舉權外，尚包括罷免權、創制權及複決權。前者如英國、後者如瑞士。

選舉權是具有公民資格的人民，以書面或非書面的方式選舉其代表或官吏等公職人員的權利。根據美國第 26 條修正案規定：「美國或任何一州不得因年齡

⁶ 何謂「軍隊國家化」並不是單指政黨退出軍隊而已，其實那只是表明「軍隊國家化」的部份意義，就時代意義而言，係指建立一種符合憲政體制的黨政軍關係，亦即依據憲法積極建立一個由政府（包括行政、立法、司法、監察等部門）領導軍隊之制度。資料參考：鄭曉時，〈論軍人干政與軍隊國家化〉，《中國時報》，民 79 年 5 月 5 日，第 4 版。

⁷ 資料參考：鄧定秩，〈美國軍人基本權利之研究〉，《國防雜誌》，第 14 卷第 6 期，民 87 年 12 月，頁 41；邱文智（民 88），〈美國軍人的政治權利—由聯邦最高法院釋憲判例及國防部相關規定以觀〉（台北：政戰學校政治所碩士論文），頁 108。

⁸ 齊光裕（民 85），〈中華民國的政治發展：民國卅八年以來的變遷〉（台北：揚智文化事業有限公司），頁 106。

⁹ 同上，頁 110。

而否定或剝奪 18 歲以上美國公民之投票權。」¹⁰ 軍人既為「自願執干戈的公民」(Freier Waffentragenden staatsbürger)、「執行勤務的公民」(Staatsbuerger in Dienst)，其投票權理應受到保障。因此，美國國防部早於 1980 年 11 月 25 日頒布國防部 1000.4 號指令《聯邦投票協助計劃》¹¹ (Federal Voting Assistance Program, 簡稱 FVAP) 及 1986 年 9 月 25 日頒布國防部 1344.10 指令《現役軍隊政治活動》(Political Activites by Members of the Armed Forces) 來規範保障軍人的投票及政治活動權利。此二指令最近分別於 2004 年 4 月 14 日及 2000 年 2 月 14 日修正重新頒布的《聯邦投票協助計劃》(名稱不變，以下簡稱《投協計劃》) 及《現役軍隊成員政治活動》(以下簡稱《政治活動》)¹² (Political Activites by Members of the Armed Forces on Active Duty) 指令所取代。

以下僅就《聯邦投票協助計劃》(FVAP) 及《現役軍隊成員政治活動》指令最新修正內容，摘錄重要規定以剖析美國軍人投票及參與其他政治活動的規範。

一、登記選民及選舉行為的規定

根據美國國防部《政治活動》及《投協計劃》指令規定，現役軍人可以登記為選民、投票並表達對政治候選人及政治議題之個人意見，但不是代表軍隊立場。此一述說表示了軍隊成員擁有關於投票的政治權利之外，也確保合格選民得以獲得登記程序和選舉相關的訊息，這些訊息包括有選舉日期、所涉及的選舉職位、憲法的修正及其他的選務建議等，並維護選舉過程時的完整和選票的秘密性。而且國防部各級首長應鼓勵其單位內合格選民參加各級政府的選舉，除非有礙於軍事任務的需要，每一位合格的選民應有登記為選民的機會。另外如當地情況允許合格選民參與選舉過程時，應提供親自投票或缺席投票 (absentee voting)¹³。

¹⁰ 條文內容參考自：鄒文海譯 (民 85)，〈美利堅合眾國憲法〉，收錄於國民大會秘書處資料組編，《新編世界各國憲法大全〈第三冊美洲、澳洲國家〉》(台北：國民大會秘書處)，頁 417 或 cf：《The United States Constitution》取自〈<http://www.house.gov/Constitution/Constitution.html>〉(民 93 年 7 月 1 日摘取)。

¹¹ cf：《DoDD1000.4：Federal Voting Assistance Program (FVAP), April 14, 2004》取自〈<http://web7.whs.osd.mil/text/d10004p.txt>〉；中譯文可參見：邱文智，《美國軍人的政治權利》，前揭文，附錄一，頁 141-146。

¹² cf：《DoDD1344.10：Political Activites by Members of the Armed Forces on Active Duty, February 17, 2000》取自〈<http://web7.whs.osd.mil/text/d13341p.txt>〉；中譯文可參見：洪陸訓 (民 88)，《武裝力量與社會》(台北：麥田出版社)，附錄四，頁 527-540。

¹³ 所謂「缺席投票」是指選舉人因故不能親自到投票所投票，得以用其他方法行使投票權者。

美國國防部為因應防止欺騙和保護投票人免於受到脅迫，而採取一些防範措施，這些措施包含有：¹⁴

(一) 現役軍人不得試圖去影響他人去投票或不投票；或是要求任何人在投票所遊行。但不禁止對相關議題或是角逐公職的候選人自由討論。

(二) 任何人不得在國防部各單位內或服現役的任何合格選民，在其投票前或投票後進行民意調查 (poll)。

(三) 上述防止措施不得阻礙經由指示 (美國法典第 42 篇 1973ff-1973ff-6 條) 授權的官方調查，此調查是為向美國總統和國會報告提供給合格選民協助的效能，包含對投票參與的統計分析和描述州與聯邦的合作情形。

此外，為了促使聯邦投票計劃的順利進行，對國防部長辦公室、行政管理局長以及國防部各部門首長加諸了一些責任。(見附錄一) 並鼓勵軍人從事以下選舉時的政治活動：¹⁵

(一) 在未穿著軍服的狀況下，加入政治俱樂部及其會議。

(二) 在不代表政黨、不妨礙軍事任務及不穿著軍服的狀況下，經各軍種部部长或國防部長同意之後，擔任候選人員。

(三) 為特定的法案簽署請願書，或是簽署請願書讓特定候選人列名選票，但此種簽署必須不涉及參與黨派性的政治活動，而且是以私人的公民身份，而非以軍隊代表的身份簽署。

(四) 寫信給報紙編輯表達對特定政治候選人及政治議題之個人意見，但此行動必須不涉及為投票支持或反對某一政黨或黨派的政治動機或候選人之有組織的寫信活動。

(五) 對於喜愛的特定候選人或候選人名單而捐款給政治團體或政治行動委員會。

(六) 在個人的汽車上，張貼政治貼紙。

缺席投票創始於美國南北戰爭之時，其後逐漸普遍施行於美國各州，歐洲各國亦相繼採用。資料參考：謝瑞智 (民 80)，《憲法大辭典》(台北：地球出版社)，頁 235；另「缺席投票」的方式，大致可分為五種：第一種稱為「通訊投票」(Postal Voting)；第二種稱為「代理投票」(Proxy Voting)；第三種稱為「事先投票」(Advance Voting)；第四種稱為「設置特別投票所投票」(Polling Booths in Special Institutions)；第五種稱為「移轉投票」(Constituency Transfer)。詳細內容可參閱：高永光主持 (民 93)，《憲法大辭典》(台北：內政部委託研究報告)，頁 2-5。

¹⁴ cf: 《DoDD1000.4: Federal Voting Assistance Program (FVAP), April 14, 2004》取自〈<http://web7.whs.osd.mil/text/d10004p.txt>〉；中譯文可參見：邱文智，《美國軍人的政治權利》，前揭文，附錄一，頁 141-146。

¹⁵ 同前註。

從上述分析得知，美國對於軍人履行國民義務不僅是非常鼓勵，而且還是一項既定政策，但儘管如此，由於軍人的身分特殊，因此，即使自由度甚高的美國，對於現役軍隊成員參與某些特定的政治活動仍是被禁止的，其重要規定內容摘述如下：¹⁶

(一) 禁止部隊進入投票地區

1. 禁止陸軍或海軍軍官，或美國軍文職人員，以命令、帶領、促成或使其所管轄的部隊或武裝人員，到進行一般選舉的地方，除非此武裝力量是基於擊退美國的武裝敵人之必要，違者處五年以下有期徒刑或併科或科五千元以下罰金，並不再適任何公職。

2. 此條文不應妨礙美國軍隊的軍官或成員，依州法合格在其所屬選區使用選舉權。

(二) 禁止軍隊干預選舉

1. 禁止美國軍隊的軍官或成員，無論以聲明、命令或其他方式，指令或規定，或意圖指令或規定任何州的選舉合格選民之過程；或

2. 禁止美國軍隊的軍官或成員，以武力、威脅、恐嚇、勸告或其他方式，妨礙或意圖妨礙任何州選舉合格選民，完全使用其在一般選舉或特別選舉的選舉權；或

3. 禁止美國軍隊的軍官或成員，命令或強迫，或意圖命令或強迫，任何州的選舉官員接受不合格選民之投票；或

4. 禁止美國軍隊的軍官或成員，強制或意圖強制任何不同於法律規定的規則，於州的一般選舉或特別選舉中行使。

如有上開行為，將處五年以下有期徒刑或併科或科五千元以下罰金，並不再適用任何公職。此條文不應妨礙美國軍隊的軍官或成員，依州法合格在其所屬選區使用選舉權。

(三) 禁止軍隊成員恐嚇選民

禁止美國軍隊成員為干擾他人的選舉權而恐嚇、威脅、強制或意圖恐嚇、威脅、強制他人投票或不投票，選舉總統、副總統、總統選舉人、參議員、眾議員、華府代表、居民委員會等候選人，違者處一年以下有期徒刑或併科或科一千元以下罰金。

(四) 禁止部隊投票意見調查

¹⁶ cf: 《DoDD1344.10: Political Activities by Members of the Armed Forces on Active Duty, February 17, 2000》取自〈<http://web7.whs.osd.mil/text/d13341p.txt>〉；中譯文可參見：洪陸訓，《武裝力量與社會》，前揭書，附錄四，頁 527-540。

禁止美國軍隊之內或之外的任何人，對無論是國內或海外的美國軍隊成員，不論是依聯邦或州法律投票前或投票後，對選舉人的選擇或投票，進行投票意見調查；或陳述、公開聲明或透露任何從美國軍隊成員而來的投票意見結果，包括其對選舉候選人的選擇聲明，違者處一年以下有期徒刑或併科或科一千美元以下罰金。

(五) 禁止於軍事場地賄賂

1. 禁止任何人在 1971 年聯邦選舉競選法第 603 條所述的解除正式職責的房間或建築物，或海軍船塢、堡壘、或兵工廠內賄賂或接受任何捐獻，違者處三年以下有期徒刑或併科或科五千元以下罰金。

2. 上段條文並不適用於無賄賂意圖而直接郵寄或遞送捐獻給在前段條文所提的任何房間、建築物或其他設施之參議員或眾議員個人職員、華府居民委員會代表或委員；而且在七天之內開具 1971 年聯邦競選法第 302 (e) 條界定的政治行動委員會之收據。

(六) 禁止運用軍事權威影響軍隊成員投票

禁止軍隊指揮官、非指揮職軍官、士官或下士，運用或意圖運用軍事權威影響軍隊成員投票或要求行軍到投票所，違者處以五年以下有期徒刑或併科或科五千元以下罰金。本條文之規定並不禁止對公職之政治議題或候選人自由的討論。

除上述規定禁止美國軍隊在選舉投票時，採取一些集體性的非法行為之外，對於軍隊中個別成員尚有一些不得從事的政治活動，概述如下：¹⁷

(一) 利用官方權威或影響力干預選舉，影響選舉過程及結果，為特定候選人或議題拉票，或向他人要求捐獻。

(二) 未經授權擔任聯邦、州或地方公職候選人，或公開參與或有組織的向他人拉票，以成為公職選舉或公職提名的黨派候選人。

(三) 參與黨派的管理職務或選舉，或在此期間公開演講。

(四) 捐獻財物給軍隊其他成員或美國文職人員或雇員，以推動政治目標或動機。

(五) 為推動政治目標或動機，而向軍隊成員或美國文職人員或雇員募款。

(六) 允許或使之出版由拉票或反對特定政黨或候選人之人所簽署或所寫的政治文件。

(七) 在黨派性的政治俱樂部擔任任何的正式職位或列名為贊助者。

(八) 在任何宣傳特定政黨或候選人的政治集會中演講。

¹⁷ 同前註。

(九) 參與任何推薦特定政黨或候選人的電台、電視或其他活動或團體的討論。

(十) 進行由黨派政治團體贊助的政治意見調查，或分發黨派性的政治文件。

(十一) 用輕蔑的話語反對《美國法典》第 10 篇第 888 條規定的某些重要公職人員或參與國防部第 5200.2¹⁸及 1325.6 號指令所禁止的活動。

(十二) 在競選期間或選舉日擔任黨派政治委員會的事務人員或其他職務。

(十三) 在聯邦辦公室或設備（包括軍事保留地）之內，為特定黨派政治因素或候選人進行或參與募款活動。

(十四) 參與黨派性的政治遊行。

(十五) 在私人汽車的車頂或各側展示大幅標語、旗幟或海報（不同於立可貼的貼紙）。

(十六) 參與任何由黨派性政黨或候選人所組織或協辦的運輸選民投票的活動。

(十七) 銷售或積極促銷募款餐券或募款票券。

(十八) 以軍隊代表的身份參加黨派性的政治事件。

二、登記候選人與政治任命的規定

相較於《投協計劃》（FVAP）指令中對美國現役軍人行使投票權的積極協助作為；《政治活動》指令中有關於現役軍人擔任公職候選人及公職人員的規定，顯得就比較嚴格很多。這或許由於現役軍人也算是廣義的公務人員，在一人不能兼顧二職的情況下，只能選擇一職去留，否則便違反了指令規定。根據這二個指令對現役軍人擔任公職候選人及公職人員的規範，摘錄重要內容說明如下：

原則上現役軍人不得成為公職被提名人或候選人，除非是獲得國防部長的核准或是相關法令規定之授權，否則現役軍人如當選公職，就必須退伍，若不符合退伍條件者，則由國防部長下令解職或從現役退職；但此規定並不適用於當事人已拒絕擔任此公職，或國防部長基於軍種需要而下令當事人無須從現役退職，或是當事人有下列情況者：¹⁹

(一) 有完成現役義務；

(二) 正服役或曾奉命服役於艦上、海外、偏遠地區、戰鬥地區或戰火威脅

¹⁸ 國防部第 5200.2 號指令是指有關「國防部人員安全計劃」的規定。條文可參見：〈<http://web7.whs.osd.mil/text/d52002p.txt>〉（1999 年 4 月 9 日重修頒布）（民 93 年 7 月 1 日摘取）。

¹⁹ 同前註。

地區；

- (三) 身為被調查或被詢問對象而被命令留在現役軍隊；
- (四) 觸犯《統一軍事法典》(以下簡稱《統一軍法》)(Uniform Code of Military Justice) 相關規定而遭起訴或判決；
- (五) 行政解職作業過程中；
- (六) 積欠美國政府債務；
- (七) 宣戰期間、國家緊急狀況期間，或後備軍隊或國民兵應召成為現役部隊之期間；
- (八) 違反禁止擔任公職之命令或規定。

若現役軍人不遵守上述規定，則依各軍種規定辦理紀律處分或行政處分。

只有士官兵(enlisted members)與後備軍官不是在接受超過 270 天的部分或全部公費之教育與訓練之延長現役期間(Extended Active Duty, EAD)，則可擔任黨派性或非黨派性的公職。即使是在接受超過 270 天的部分或全部公費之教育或訓練之延長現役期間的士官兵仍可擔任公證人、學校委員會委員、社區規劃委員會委員或相當級的地方機構的成員。現役軍人除非各軍種禁止，否則可以擔任常備或後備執法單位成員，或擔任消防隊或救難隊成員。上述之兼職只要此公職是因個人能力而來，也不會干預軍事當局的運作，且不會干預其履行軍事職務。另外，現役軍人當指派或選派任職時，只有不是在聯邦政府內(1.選舉性的公職；2.由總統提名而參議院同意任命之公職；3.相關規定之行政主管職務表中第 5312—5317 號之公職)，所規範到的美國政府公職，始可擔任。

從本小節的各項規範觀之，美國政府並不排除現役軍人參與地方非黨派性的政治選舉、創制或複決之權。但是，參與地方的非黨派性政治活動時，現役軍人不得：穿著軍服或利用政府財產或設備、干預或危害軍事任務的執行、或是參與任何會隱含國防部所關切或其各單位已採取正式立場之地方的政治選舉會議題。

現役軍人在參與所允許的政治活動時，如是在執勤時間之內，應完全奉獻於執行軍事任務；並避免外界活動危害到軍事任務的執行或可能造成對軍隊的不信任；尤其穿著軍服時、不參與任何政治活動，或為了進一步的參與政治活動而利用政府設施或資源。可是！任何指令規定都無法面面俱到的訂定，所以在某些無法表明是獲得允許，或是禁止的政治活動，是否違反了軍人不應參與黨派性的政治活動，就只有以理性和常識來判斷了。但其最主要前提是應避免參與任何可能被視為是與黨派性政治黨團或候選人直接或間接的有關活動，以減少為個人帶來的麻煩及部隊的困擾。

參、美國軍人意見表達的規範

美國憲法第 1 條修正案規定：「國會不得制定關於下列事項之法律：設立宗教或禁止宗教自由；限制或剝奪人民言論及出版之自由；剝奪人民和平集會及向政府請願救濟之權利。」²⁰其中言論、出版、集會及結社自由彼此之間具有關聯性，所以統稱為「意見表達的自由」。²¹這些自由在民主過程中是重要的核心權利，民主的過程中是在確保意見得以自由交換，尊重少數人的意見，並得以有機會去改變多數人的意見及政策，這是一個對我們權利保護的一個篩選過程，亦是一個基本前提，沒有了這些權利保證，民主的過程就會變得空虛。²²惟這些自由具有社會性本質，較易與他人的人權發生衝突，尤不可造成「明顯而即刻危險原則」（Clear and Present Danger test），否則將影響國家利益與國家安全。美國國防部即在對軍人的意見表達權利應盡最大可能予以保護，以符合良好秩序及紀律與國家安全的前提下，於 1996 年 10 月 1 日重新頒佈《軍隊成員異議活動及抗議活動處置綱領》（Guidelines for Handling and Protest Activities Among Members of the Armed Forces, 編號第 1325.6 號指令），以保障軍人意見表達自由之基本權利，摘錄本指令重要規範內容說明如下：

一、言論自由與出版自由的規定

言論自由、講學自由、出版自由及著作自由，因為都是一種表達思想的方式，所以又稱為思想自由或意見自由（Freedom of Expression）。²³一個國家之所以承認上述自由固在保障人權、尊重學術、給人民以知識與思想交流之機會，同時上述種種自由亦為促進國民知識與道德，建立民主政治之需。²⁴美軍對於言論自由權，一向採取較狹隘的觀點，越戰後言論權的限制才日趨寬鬆，但軍事法庭仍不允許批評戰爭與軍事戰略。根據《統一軍法》第 138 條規定：「任一軍人，均得

²⁰ 鄒文海譯，〈美利堅合眾國憲法〉，國民大會秘書處資料組編，《新編世界各國憲法大全》，前揭書，頁 412。

²¹ 資料參考自：Eric Barendt, Freedom of Speech (New York: Oxford University Press, 1985), P.280; 丁干城 (民 72), 《美國聯邦憲法修正案第一條有關言論、出版自由預先限制之研究》(台北：東吳大學法律所碩士論文)，頁 3-4。

²² 資料參考自：Lucius J. Barker and Twiley W. Barker, Civil Liberties and the Constitution Cases and Commentaries (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1978), P.84.

²³ 董翔飛 (民 89), 《中華民國憲法與政府》(台北：各大書局)，頁 119-120。

²⁴ 趙明義 (民 89), 《中華民國憲法與立國精神要論》(台北：華泰文化事業公司)，頁 98。

循指揮系統向上級長官提出申訴，此申訴權利，包括抱怨、不滿及對軍隊事務的批評。」另根據《美國法典》第 50 篇 1474 條規定：「不得禁止軍人對政治議題及候選人之意見。」但這些自由，僅止於個人意見，而不是代表軍隊表達。

雖然美國聯邦憲法第 1 條修正案有保障言論、出版之自由的規定，但部分人仍堅持言論、出版自由不是絕對的權利或毫無限制的自由，²⁵ 尤其對於美國軍人更是如此。所以，美國軍人之言論，仍不得對政府、軍隊表達甚為強烈之批評，麥克阿瑟（Douglas MacArthur）、杜根（Eleanor Dugan）上將，即為顯例。韓戰期間盟軍統帥麥克阿瑟主張轟炸中國東北，於是不斷在媒體上發表與總統不同的意見，1951 年 4 月杜魯門（Harry S. Truman）總統下令免去麥帥在遠東的一切領導職務，此案經參議院調查，認為總統運用免職權雖有欠斟酌，但於法並無不合；另外第一次波斯灣戰爭開打前，空軍參謀長杜根上將，向媒體披露個人戰略觀點，認為應以海珊（Saddam Hussein）為轟炸目標，也遭國防部長錢尼（Richard B. Cheney）指責，而引咎辭職。²⁶

此外，1974 年有一位美國陸軍軍醫 Howard B. Levy，他拒絕去服從訓練特種部隊的命令，並公開發表言論促使那些被徵召服役的黑人不要去參加越戰，且把特種部隊描述為騙子、小偷、農人的殺害者，以及是女人和小孩的謀害者。最後 Levy 被一般軍事法庭宣判蓄意違反上級長官命令罪，以及行為不檢和因過失妨害軍中秩序及紀律罪。Levy 在尋求軍法救濟無門之後，向聯邦地區法院尋求人身保護令狀，並以第五條修正案的正当保護條款及第 1 條修正案的立場，但最後還是遭到聯邦最高法院駁回上訴。²⁷

在印刷文件的擁有與散發方面，部隊指揮官無權禁止經由官方散發之某一議題的出版品，如福利站及軍方圖書館。非經官方正式散發的出版品，部隊指揮官得要求該出版品必須先行獲得核准在軍事設施內散發，以決定是否對軍隊忠誠、紀律或士氣存有明確的危險，或是此出版品的散發會妨礙軍事任務的達成。如被定為有此危險的任何出版品將會被禁止。

軍隊成員如僅是擁有未經核准的印刷文件並不會被禁止；但如果指揮官斷定

²⁵ 法蘭克福（Frankfurter）法官認為：「言論出版自由對於民主社會而言，是十分重要的，原因在於此一自由在性質上是被賦予力量，而此種力量表現在民主體制中便是其行使時，應負有責任。…」美國故聯邦法院院長文生（Vinson）則說：「...言論自由並不是隨時隨地可以任意發表主張之權利。」法德福（Sanford）法官亦說：「早已確立的一個基本原則：憲法所保障之言論出版自由，並不是一個絕對的權利，允許人民不負責任的自由發言或出版，亦不是一個不受限制之特許，允許人民濫用言辭而決不受制裁。…」資料參考自：丁干城，《美國聯邦憲法修正案第一條有關言論、出版自由預先限制之研究》，前揭文，頁 20-23。

²⁶ 資料引自：鄧定秩，《美國軍人基本權利之研究》，前揭文，頁 45。

²⁷ 此案例的經過及判決，參見自：417 U. S. 733（1974）。

此禁止散發的印刷文件有被散發的意圖，此文件應被扣留。有趣的是，有批評政府政策或政府官員的出版品並不會被禁止，但禁止其散發。

在地下報紙的出版方面，個人撰寫的出版品不得在服勤期間進行，或是利用服勤或非服勤時的政府財產或非撥款基金財產來完成。軍人在駐地外以自己的時間、金錢及裝備所出版的地下報紙不被禁止，如果這樣的出版品與其文字（語言）在聯邦法律規定下是應受罰的，則任何有關涉及印刷、出版或散發的人將因此受制裁。²⁸

1974年一位服役於越南戰場的士兵 Mark Averch，利用晚上執勤時，草擬一份聲明，質疑他們在此作戰的意義目的是為何？他們是砲灰還是人類？美國並沒有義務在此作戰，這只是兩個政治團體的衝突，而且其並沒有侵犯到美國本土...。他把此聲明文件交給油印工複印，但油印工把它交給上級長官及戰地法庭。最後該名士兵被判處試圖對軍隊成員散發不忠貞的聲明，及在軍隊中危言聳聽等罪。²⁹

二、集會自由與結社自由的規定

集會、結社均屬現代民主國家人民生活不可或缺的方式，所以各國憲法都承認人民有集會結社的自由。集會為暫時性的團體活動；結社則是長久性的團體活動。³⁰二者皆為交換意見、資訊之所必需。集會自由具有主動參與權之功能，係以集體意見表達，主動提供政府或影響政府或他人，此種精神意見之交換為自由民主國家秩序要素之一，其有助於整合政治衝突、意見分歧，堪稱為政治安全瓣，集會自由因此架構成政治意見形成程序之自由權。³¹

一般而言，集會的種類有：

- (一) 依場所分：有屋內集會與屋外集會。
- (二) 依性質分：有政治性集會與非政治性集會。
- (三) 依方式分：有私人集會與公眾集會。³²

²⁸ cf:《DoDD1325.6: Guidelines for Handling Dissident and Protest Activities Among Members of the Armed Forces, October 1, 1996》取自〈<http://web7.wbs.osd.mil/tex/d13256p.txt>〉（民93年7月1日摘取）；中譯文可參見：洪陸訓，《武裝力量與社會》，前揭書，附錄五，頁541-546。

²⁹ 此案例的經過及判決，參見自：418 U. S. 676 (1974)。

³⁰ 陳志華（民89），《中華民國憲法》（台北：三民書局），頁73。

³¹ 李震山，〈民主法治國家與集會自由—許可制合憲性之探討〉，《全國律師》，第2卷第3期，民國87年3月，頁42-43。

³² 謝瑞智，《憲法大辭典》，同前註，頁346。

集會之限制因國而異，有採預防制的，即在集會前，須向主管機關履行一定手續。如歐陸國家及亞洲各國多採之，其方式有二：

(一) 報告制：僅須集會前向主管機關報告，無須許可。

(二) 許可制：集會前須預先取得主管機關許可，始可集會。

另外有些國家採行追懲制，即在集會以前，不必報告主管機關或請求許可，惟於集會有違法行為時，始依法懲罰之。英美國家多採行此制。³³

一般來說，民主國家對於室內集會通常採追懲制；室外集會則採許可制。但是愈來愈多國家採行雙軌制的彈性作為。³⁴儘管如此，軍人參與集會仍是有些限制的。有關美國軍事的組織化，在 1970 年代中期，軍中就曾面臨了較大及較正式的被組織化的意圖，這些組織是想獲得一些超過指揮官對於軍隊的控制權。在 1976 年「美國聯邦政府員工組織」(American Federation of Government Employees, AFGE) 修正他們的綱領，使得軍人得以具有資格成為其會員。在 1977 年 3 月，此組織的執行會議投票決議對軍人實施徵募以成為該組的新會員。³⁵此一舉動立即引起軍方及國會的注意並立即做了迅速的處置，為壓制此一活動及其未來試圖組織軍隊工會的活動，國防部因此頒布了一道指令以禁止在軍人之間有組織工會的活動，並且獲得國會通過立法，之後任何屬於此軍隊工會一員的軍人或試圖去組織軍隊工會都會被判有罪。³⁶

可是，有關抑制軍隊工會成員活動的合憲性問題卻被國會議員、軍方及工會領袖們辯論著，這些問題不外乎是工會對軍隊效能、命令、紀律和士氣的可能影響；工會對軍隊指揮體系結構的可能影響；工會代表的需要性；軍人加入工會後，

³³ 謝瑞智，《憲法大辭典》，同前註，頁 347；楊敏華，《中華民國憲法論》（台北：五南圖書出版公司），頁 81；張治安（民 91），《中國憲法及政府》（台北：五南圖書出版公司），頁 151。

³⁴ 法治斌（民 88），〈集會遊行之許可制與報備制：概念之迷思與解放〉，收錄於司法院大法官書記處編輯，《大法官釋憲五十週年學術研討會紀錄》（台北：司法院），頁 13-17。

³⁵ 此美國聯邦政府員工組織是最大的聯邦員工同盟工會，在 1970 年代中期它擁有約 50 萬的會員及代表著約有 70 萬的員工與政府機構訂立契約，其中包含許多國防部的文職雇員。cf: Cathy Packer, *Freedom of Expression in the American Military* (New York: Preager, 1989), pp.175-176.

³⁶ 美國國防部於 1977 年 10 月 6 日頒布 1354.1 號指令：「對於在談判或集體協商中尋求代表或組合軍隊成員之組織的政策」，此指令於 1980 年有所修改，原因是原先的指令同意軍人成為工會的一員，但不得試圖去從事集體協商及不得對紀律、士氣或服從有任何明顯的危害。此指令同意工會的會員只能為軍人或為他們福利的遊說提供合法的代表。此指令也沒有禁止軍人不得去參加與職務無關的工會，但指令並適用於在軍中服務的文職雇員。cf: 《DoDD1354.1: DoD Policy on Organizations That Seek to Represent or Organize Members of the Armed Forces In Negotiation or Collective Bargaining, November 25, 1980》取自〈<http://web7.whs.osd.mil/text/d13541p.txt>〉（民國 93 年 7 月 1 日擷取）。

為改善本身福利需求所召開的政府會議而形成的經濟成本等。軍人之所以未列入工會組織化，其本身問題是：如果軍人加入工會的活動，那是無法去想像的，那將會把軍人放在一個與政府相對立的角色上面。況且大部份的州及市政府禁止他們的員工去罷工。³⁷軍人一但加入工會，為了自身的福利，其示威、抗議、遊行，罷工等請願情形便會漸形增加。

美國並未限制軍人參與任何合法的組織或協會或保有會員身分，但不包括前述之軍事勞工組織。軍人必須去拒絕參與任何主張極端目的（supremacist causes）的組織；企圖去引起基於種族、信條、膚色、性別、宗教或族裔（national origin）的非法歧視；提倡暴力或武力的使用；或從事其它剝奪公民權利的活動。也不要積極的參與，如公開地示威或集會、籌募基金、徵召及訓練員；組織或領導此類組織、或從事其它有關於組織的活動，或實質上有助長此類的活動，而這類活動的行為被指揮官認為對良好秩序、紀律、或單位任務的達成有決定性的影響，這類行為是不容於軍中的、也是禁止的。指揮官有權運用完整的行政程序，包括隔離或適當的紀律行動處置積極參與此類團體的軍人。指揮官的功能包括警惕此類活動的存在；並積極運用調查權於迅速及公正的訴願程序；及行政權力的運用，如輔導、懲戒、命令即進行評估，以嚇阻此類活動。

三、示威遊行與罷工抗議的規定

基本上，美國是禁止軍事設施中的任何人，以及軍隊中的任何成員，不得組織或試圖組織，或參加任何的罷工、站哨、遊行、示威或其他相同型式的相關活動，因為這些活動涉及了指導軍隊成員去對抗美國政府，以及意圖誘引任何文職官員或雇員，或其他軍隊成員從事下列行為：³⁸

（一）與任何人談判或協商軍隊成員的服役條件。

（二）承認任何的軍事勞工組織作為軍隊成員個別成員的代表，以處理此成員提出其服役條件之申訴。

（三）對於軍隊中個別成員的服役條件作出任何改變。

因此，美國國防部明文規定，任何人不得使用任何軍事設施，以參與國防部所禁止的活動為有目的所進行之聚會、遊行、罷工、站哨、示威或其他相同行動。

³⁷ Packer, *Freedom of Expression in the American Military*, op. cit., PP.176-178.

³⁸ cf:《DoDD1325.6: Guidelines for Handling Dissident and Protest Activities Among Members of the Armed Forces, October 1, 1996》取自〈<http://web7.wbs.osd.mil/tex/d13256p.txt>〉（民93年7月1日摘取）；中譯文可參見：洪陸訓，《武裝力量與社會》，前揭書，附錄五，頁541-546。

同時，也限制軍隊任何成員，以及文職官員或雇員，不得允許或授權使用任何軍事設施，以參與國防部所禁止的活動為有目的所進行之聚會、遊行、罷工、站哨、示威或其他相同行動。

更授權軍事駐地（installation）指揮官或其他美國管轄的軍方管制措施（facility）之指揮官，應禁止任何會妨礙或影響到在此軍事設施正常任務的執行或會對部隊忠誠、紀律、或士氣會產生立即危險的示威遊行或類似的活動。任何人進入軍事保留區從事法規所禁止的任何活動，或是再進入已被指揮官依據《美國法典》第 18 篇第 1382 條規定³⁹所下令管制的軍事區域就是犯罪。如駐地在外，亦即軍隊成員在執勤期間，或在外國，當他們的行為構成法令的侵犯時，並可能造成暴力的結果或是著軍服，皆禁止參與任何駐地外的示威。

對於軍人組織及示威活動的看法，國防部的政策明白宣示美國軍人必須戰備，如果必要的話，要為美國及其同胞的福祉、安全、自由而犧牲。故傳統的集體協商和勞資談判過程，不能也不應適用於軍中和他們軍職及文職上級長官的關係之中。罷工、怠工、罷工時站哨、及其他傳統型式的（抵制）工作行動在軍隊裏也不適用。軍隊的工業化是不容於軍事指揮系統，其將會毀損指揮官的角色、權威及地位，也會損害軍隊的士氣和戰備能力（readiness）。遵從與迅速服從上級長官的合法命令是美國軍事傳統的基本要素，也是長久以來引以為榮的要素，而且此要素已經由早期的戰爭法令條文所增強，這些法令禁止任何有損軍事指揮系統與合法軍事權威的行為。

因此，指揮官有權依據既有程序上（異議及抗議）活動發生時設立超出既有限制的舉措（establishments），這些舉措的作用在勸告軍隊成員拒絕執勤或擅離職守；作出對軍隊成員健康、士氣、或福祉有負面效果；或制止其它會對部隊成員或軍事單位忠誠、紀律、或士氣有立即危險的活動。以減少軍隊成員示威、遊行、罷工、抗議事件的發生。

肆、美軍規範經驗對我國的啟示

憲法是人類權利的保障書，且此權利由法院所保護著，在權利的行使上並不是得以為所欲為的，須有一定的範圍限制，如此才不會與其他人的權利或者國家的安全有所衝突。⁴⁰人皆生而平等，而且在生活中有權去追求他們的幸福與快樂，隨著每個人在社會工作職位的不同，而分別有了不同的限制。軍人，來自於

³⁹ 「美國法典 第十八篇第 1382 條的內容是有關進入軍隊或海軍或海岸巡防隊財產設施的規定。

⁴⁰ Larry Gostin (1998), *Civil Liberties in Conflict* (New York: Routledge), P.17.

民間，屬於社會團體中的一員，其所從事的職業絕對是高尚的職業，他們的目的絕非殺戮及破壞，相反的，其目的是在維護本國及鄰國間的和平。⁴¹它與其它職業的基本差異是，其是一種以最大犧牲為義務，帶領人們朝向一個命運共同體前進的特別工作，亦是一種身體與智慧的全天候奉獻的職業，也因為其職業的特殊性，所以軍人比一般行業的人遭受到更多的法令限制，尤其在政治參與權利方面的享有上受到的限制更是嚴格。⁴²幸而各國為保障軍人的基本政治參與權利，乃在條件許可的情況下，給予軍人政治權利的最大保障。

美國是一個奉行民主已有長久歷史的國家，其為了鼓勵現役軍人參加各級政府的選舉、意見表達權利的保護、政治活動的參與，以及軍人在談判或集體協商中尋求代表或組合組織的請願訴訟，國防部特別在憲法的保障下，依據《美國法典》及《統一軍法》等規定，另頒布保障軍人上述權利的《國防部指令》(DoD Directives)，很明顯的這些指令都是法律，是作為總統或者是國防部長對國防部內部人員就其特定責任範圍內所創制、統轄或管理的政策性文件。此指令也是對政策、計劃及組織作一確定(establish)或是規定(describe)，並對任務作一明確定義，以提供授權及分配責任。⁴³使美國軍人參與政治活動有所準據，其行為才不致有違規定。

在探討美國軍人政治參與規範對我國有那些啟示之前，有必要瞭解我國軍人政治參與的規定。

一、我國軍人政治參與的規範

民國初年，國民革命軍屢受挫折，國父孫中山先生認為其最大原因，在「只有革命黨的奮鬥，沒有革命軍的奮鬥」，遂採納先總統蔣公建議：「為求國家強盛，必先統一全國；要統一全國，必先消滅軍閥；要消滅軍閥，必先建立軍隊。」⁴⁴並提交中國國民黨第一次全國代表大會通過。

民國 13 年元月，國父令派蔣公為陸軍軍官學校籌備委員會委員長，指定廣

⁴¹ 馬休茲著、陳克仁譯(民 85)，〈軍人是正當職業嗎？〉，收錄於國防部史政編譯局編印，《軍事社會學譯文彙集》(台北：國防部史政編譯局)，頁 274。

⁴² 資料參考自：莊乃仁著、林中偉譯，〈如何提昇軍人社會地位〉，《國防譯粹》，第 20 卷第 6 期，民 82 年 6 月，頁 58；史瓦斯特著，林中偉譯，〈軍隊的功能有必要改變？〉，《國防譯粹》，第 20 卷第 12 期，民 82 年 12 月，頁 86。

⁴³ 說明參見自：《Department of Defense Directives and Instructions》，取自〈<http://www.defenselink.mil/locator/records/000012.html>〉(民 93 年 7 月 1 日摘取)。

⁴⁴ 袁守謙、黃杰合著(民 60)，《黃埔建軍》(台北：中央文物供應社)，頁 13。

州黃埔島為校址。5月13日正式任命蔣公為校長，黨代表為廖仲愷。由於當時各省多在軍閥勢力範圍內，故採秘密招考，共計招生470名，於6月16日正式開學。黃埔軍校組織分政治、教授、訓練、管理、軍需、軍醫6部，6部之上有校長及黨代表，校長及黨代表之上設總理一席，由國父孫中山先生兼任。此種黨代表制顯示黨的學校，受黨的指揮與監督，由總理實行一元化領導。⁴⁵

黃埔軍校既創立，革命政府為因應環境需要，亟待創建革命軍部隊，特別於民國13年10月，以黃埔軍校幹部及畢業生為骨幹，招募士兵成立教導第1團，12月成立教導第2團。自團至連，均設有黨代表，係由中央擇教官與學生中富有政治學識者充任。凡軍隊一舉一動均受黨代表的指導與監督，亦受黨的指導與監督，以示軍隊黨化，故曰「黨軍」⁴⁶。民國14年7月國民政府成立於廣州，並設置軍事委員會，軍隊改稱為「國民革命軍」，先後完成東征、北伐、抗戰、剿共等任務，並帶領我國進入訓政、憲政時期。

由於制度設計使然，使國軍有政黨色彩，給予國人軍隊不夠中立的觀感，儘管我國憲法第138條有明文規定「全國陸海空軍，須超出個人、地域、黨派關係以外，效忠國家、愛護人民。」以及第139條「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。」而且即使我國已實行政治民主化、開放黨禁，甚至政權輪替，但要求「軍隊中立」的言論及事件仍層出不窮，這些都是導因於我國長期以來黨政軍不分及對軍人政治參與規範欠完備的結果，檢視我國對於軍人政治參與的規定，最早出現於民國77年2月15日國防部頒布的命令中⁴⁷，然此規定也僅止於集會結社的規範而已，至於現役軍人及軍校學生參與政治活動的規範，是遲至民國89年1月15日立法院通過《國防法》之後，國防部才於民國90年9月27日頒定《國軍現役軍人及軍事學校學生參與政治活動宣導注意事項》，我國軍人對於參與政治活動的規範方有明確的言行準據。茲將這些規範分項說明如下：

（一）登記選民與選舉行為的規定

我國現役軍人是否可以登記選民，根據《公職人員選舉罷免法⁴⁸》（以下簡稱《公職選罷法》）第14條規定：「中華民國國民，年滿二十歲，無下列情事

⁴⁵ 王肇松（民76），《北伐前的黃埔軍校》（台北：東大圖書公司），頁22。

⁴⁶ 曹世昌（民85），《國民革命史》（台北：國立編譯館），頁189。

⁴⁷ 國防部令頒《嚴禁現役軍人參加或從事違背國軍使命，或破壞軍紀有損軍譽之組織或活動》。國防部（77）法治字第3275號令，民77年2月15日。

⁴⁸ 條文內容參見：《公職人員選舉罷免法（01177）》取自〈http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttswebw?@79:2140003792:f:NO%3DC701177*%200R%20NO%3〉（民94年4月16日摘取）；有關「公職選罷法」修正沿革，可參考：陳佳吉（民92），《臺灣的政黨競爭規範與民主鞏固》（台北：翰蘆圖書有限公司），頁86-93。

之一者，有選舉權：1.褫奪公權尚未復權者；2.受禁治產宣告尚未撤銷者。前項褫奪公權尚未恢復者，如係戒嚴時期依懲治叛亂條例判決者，不在此限。」第15條：「有選舉權人在各該選區繼續居住四個月⁴⁹以上者，為公職人員選舉各該選區之選舉人。前項之居住時間，在行政區域劃分選舉區者，仍以行政區域為範圍計算之。但於選舉公告發布後，遷入各該選舉區者，無選舉投票權。」第16條：「山胞公職人員選舉，以具有山胞身份並有前條資格之選舉權為選舉人。」第4條：「選舉人、候選人年齡及居住期間之計算，均以算至投票日前一日為準，並以戶籍登記簿為依據。前項居住期間之起算，以申報戶籍遷入登記之申請日期為準。重行投票者，仍依原投票日計算。」

依據《公職選罷法》規定，中華民國現役軍人只要符合上述條件者，基本上都具有各類公職選舉的選舉人，也就是美國俗稱的「選民」。而現役軍人投票的規定一切按照《公職選罷法》中一般公民的規定一樣，只是選舉期間的政治活動，礙於「國軍是國家安全、社會安定的關鍵力量，國軍官兵應恪遵憲法、服膺民主，嚴守法治、民主的作為，決不參與任何有損軍譽之政治活動，不涉入任何政黨事務，以貫徹『軍隊國家化』，國軍官兵均不得為任何候選人助選，以免引起民眾對國軍中立立場的質疑，並影響單位團結和和諧；同時嚴禁各候選人及相關人員進入單位、營區、駐地，從事各種與選舉有關之活動，各級幹部必須排除所有有關政治活動的人情、壓力與關說，以確保超然立場。」⁵⁰因此有些政治活動是被禁止的，其具體的規定摘述如下：

- 1.不得以不實之理由請假參與政治活動。
- 2.不得穿著軍服參與各項政治活動。
- 3.非公務時間以個人身份參加合法政治活動時，應考量職階，掌握分際，謹言慎行。
- 4.不得因個人政治立場，影響他人權益。
- 5.不得提供營區或在營區從事政黨或任何政治性活動，包括建立組織、發展組織、宣傳、動員輔選等活動。
- 6.選舉活動期間，執勤或上班人員，不得出入各政黨地方黨部，候選人服務處。
- 7.不得在公務電話聯繫中，與任何人士談論特定政黨競選、助選、輔選等話

⁴⁹ 原為6個月，民國83年7月15日第6次修正改為4個月。修正條文參考：《總統府公報》，第5899號，民83年7月23日，頁2。

⁵⁰ 資料引自：國防部令頒《國軍現役軍人及軍事學校學生參與政治活動宣導注意事項》前言說明。（90）祥禱字第11430號，民90年9月27日。

動情事。

8.凡執勤、上班人員或公務車輛於行經各類選舉競選或造勢活動場合時，應保持適當之距離或繞道，以免遭致民眾質疑或有心人士借題發揮。

9.參與公辦政見會時，應以旁觀之態度，保持理性、冷靜言行。

10.單位辦理各項活動之時，不得要求候選人或特定政黨予以贊助經費、禮品或各類物質上的援助。

11.避免在營區內與同僚，談論可能傷害或刺激他人之政治議題、妨礙單位團結。

12.不同利益職權，影響同僚、部屬加入政黨、政治團體，或參與、協助政黨或公職候選人舉辦之活動。

13.不得為表示對政治團體或公職候選人支持或反對之意見，而在大眾傳播媒體、網站上，註明階級、機關名稱或部隊番號，或具銜、具名廣告。

14.對於各類競選旗幟、傳單或其他宣傳品，不得私自拆除、損毀。

15.對於經正式程序申請核准之「各級民意代表考（巡）察、參訪、拜會暨慰問」活動，應依據國防部令頒相關規定辦理；如遇各級公職人員選舉活動期間，則應遵守「不迴避」、「不承諾」、「不披彩帶」、「不發傳單」、「不公開集合」、「不接受餽贈」、「不散佈消息」等「七不」要求，與「要婉轉」、「要得體」、「要做好工作保密」、「要注意營區安全」、「要請示、回報上級」等「五要」原則。另對於未經核准之私人拜會，不論是否屬於政治性活動，單位主管（管）應依據內部管理規定辦理會客手續後，於會客室或接待室以非公開式禮貌性接待；並確遵「七不」要求與「五要」原則。

（二）登記候選人與政治任命的規定

現役軍人是否可以成為各類公職人員選舉的候選人？根據「公職選罷法」第35條規定：「現役軍人不得申請登記為各類公職人員選舉的候選人，但是屬於後備軍人或國民兵應召者，在應召入營前，或係教育、勤務及點閱召集，均不受限制。」

另外，現役軍人也不得為候選人之助選員、助講員；或罷免案的提議人，但非得依法參加罷免案之連署及投票。除不得擔任政黨、政治團體或公職候選人提供之職務；也不得擔任各類競選活動助選、動員工作之職務或負責執行各類動員輔選工作。

但奉核准者例外，因為根據《陸海空軍軍官士官任職條例⁵¹》（以下簡稱《軍

⁵¹ 《陸海空軍軍官士官任職條例》係制定於民國70年1月6日，總共有22條條文，於同年1月21日公布實施，俟後於民國91年5月14日修正第8、9、19條。本文參考之條文內容為

士官任職條例》)第9條規定：「軍官、士官如經核准參加公職競選者免職。」第11條又規定：「參加公職競選者，落選後未逾三個月者，合於回役規定，應予以恢復原職或調任他職。」從實務上觀之，現役軍人至目前為止，尚未有以軍人身份參與各類公職人員選舉者，未來是否會有，則有待往後的觀察；如有，將是我國選舉史上的先例。

至於軍人是否可以接受政治任命、擔任其他公職或職務，根據《憲法》第140條規定：「現役軍人不得兼任文官。」因此，現役軍人如果被政治任命或欲轉任文官，必須先要辦理退伍，否則便與《公務員服務法》有所抵觸。依據《公務員服務法》⁵²第14條規定：「公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。其依法令兼職者，不得兼薪及領公費。」「依法令或經指派兼職者，於離去本職時，其兼職亦應同時免兼。」

法規除了限制公務員兼職規定外，卻也容許公務員兼任某些職務：

1.公務員兼任非以營利為目的之事業或團體之職務，受有報酬者，應經服務機關許可。機關首長應經上級主管機關許可。前項許可辦法，由考試院定之。(第14條之1)

2.公務員兼任教學或研究工作或非營利為目的之事業或團體之職務，應經服務機關許可。機關首長應經上級主管機關許可。(第14條之2)

軍人係廣義的公務員⁵³，因此軍官、士官一樣不得兼任軍職以外之公職或業務。但法令有規定者不在此限。而且為應軍事需要，在不妨礙本職任務下，得命令兼任其他軍職。(軍士官任職條例第18條)

(三) 集會自由與結社自由的規定

集會與結社自由是憲法所保障的基本權利之一，在黨禁開放前後，對我國現

民國91年6月5日公布實施之最新條文，《陸海空軍軍官士官任職條例(01407)》取自〈http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttswebw?@7:587944112:f:NO%3DC701407*%20OR%20NO%3DC〉(民93年7月1日摘取)。

⁵² 《公務員服務法》係制定於民國28年7月8日，總共有25條條文，於同年10月23日公布實施。往後分別於民國31年、36年、84年、89年修正。本文引用條文是於民國84年12月21日修正及增訂的條文內容：《公務員服務法(04654)》取自〈http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttswebw?@7:587944112:f:NO%3DC704654*%20OR%20NO%3DC〉(民93年7月1日摘取)。

⁵³ 最廣義的公務員為《中華民國刑法》上的公務員：即凡依法令從事於公務之人員均屬之，此不問其為文職或武職，為政務官或事務官，亦不問職位高低，有無官等，或是否為編制內人員，只須從事公務即可(刑§10II)。資料參考：《中華民國刑法(04536)》取自〈http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttswebw?@1:1474651114:f:NO%3DC704536*%20OR%20NO%3D〉(民國93年7月1日摘取)：廣義的公務員為《公務員服務法》上的公務員：即指凡受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員而言(公服§24)。資料參考：《公務員服務法(04654)》，同前註。亦可參考：《司法院大法官議決第430號解釋》。

役軍人而言，集會與結社的規定，僅依據國防部頒布的行政命令辦理，其規定如下：

1.嚴禁現役軍人參加任何或從事任何違背國軍使命，或破壞軍紀有損軍譽之組織或活動，違者，依抗命罪論處。⁵⁴

2.嚴禁國軍官、士、兵、員、生、聘雇人員等，以任何理由籌組「聯誼會」等組織或集會遊行等活動為訴求手段，違者依法辦理⁵⁵。

民國 82 年 12 月 4 日立法院修正《人民團體法》（以下簡稱《人團法》）增訂第 50 條之 1 規定：「政黨不得在大學、法院或軍隊設置黨團組織」⁵⁶間接禁止現役軍人參加政黨組織及其活動。

民國 84 年 12 月 15 日國防部頒布〈恪遵憲法規範，嚴守國軍立場，切實遵守規定〉之行政命令⁵⁷，命令中除重申貫徹憲法第 139 條規定，任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭的工具外，並規定：

1.基於軍中不得擅自籌組與軍事無關的組織，以及官兵不得擅自參與營外組織，以確保國軍團結鞏固的原則，不允許任何政黨或候選人在軍中成立「後援會」及其相關的組織。

2.為避免外界對我國軍在選舉期間「行政中立」的可能質疑，國軍拒絕任何候選人在軍中推展其組織性活動，亦嚴禁官兵參與任何候選人的營外組織性活動。

3.嚴格禁止官兵參加任何政黨及其候選人的遊行、站台、宣傳、造勢等助選活動等規定。

民國 89 年 1 月 15 日制定的《國防法》第 6 條：軍隊中立化的規定，也是禁止現役軍人，不得為下列行為：

1.擔任政黨、政治團體或公職候選人提供之職務。

2.迫使現役軍人加入政黨、政治團體或參與、協助政黨、政治團體或公職候選人舉辦之活動。

3.於軍事機關內部建立組織以推展黨務、宣傳政見或其他政治性活

⁵⁴ 此規定頒布於 77 年 2 月 15 日（77）法治字第 3275 號令，收錄於國防部印，《國軍軍紀維護實施規定》（台北：國防部，民 79 年 2 月），附錄（六），頁 224-225。

⁵⁵ 此規定頒布於 79 年 2 月 13 日（79）恭思字第 2150 號令，收錄於國防部印，《國軍軍紀維護實施規定》，同前註，附錄（七），頁 226-227 或國防部編印，《我們的共識共行》（台北：國防部，民 84 年 6 月），頁 44-45。

⁵⁶ 國防部令頒《政治指示－恪遵憲法規範，嚴守國軍立場，切實遵守規定》（84）祥禮字第 14133 號令，民 84 年 12 月 15 日。

⁵⁷ 條文內容參考自：《總統府公報》，第 5815 號，民 82 年 12 月 31 日，頁 1。

動。⁵⁸

現役軍人如違反上述規定，由國防部依法處理之。

從上述這些規定的內容觀之，我國對於軍人的政治參與權利，幾乎都是採取消極的禁止行為，不免讓軍人的政治參與權利受到影響，須知隨著臺灣民主政治的發展，以及世界各民主國家對軍人權義的保障，軍人除了應保有其專業，在政治上儘量保持中立外，他們也應享有憲法所賦予的基本權利。

國防部為調適政權輪替對於國軍官兵之心理可能帶來的影響，乃於民國 90 年 9 月 27 日頒布《國軍現役軍人及軍事學校學生參與政治活動宣導注意事項》⁵⁹ 宣教具體作法，此具體作法頒布不到二個月，又將名稱略作修正，把「宣導」兩字刪除，成為《國軍現役軍人及軍事學校學生參與政治活動注意事項》（以下簡稱《注意事項》）⁶⁰，《注意事項》的內容，則沒多大改變，茲將有關現役軍人參與集會、結社的規定，摘述說明如下：

1.現役軍人及軍事學校學生得自由加入依法登記之政黨或其他政治團體，各級幹部不得以所屬人員參加或不參加任何特定政黨或其他政治團體，作為人事、獎懲、升遷、安全調查等作業之考量。

2.不得於上班、上課、執勤時間或以不實之理由請假，參與政黨或其政治團體活動；尤強調任何時間均不得穿著軍服參與。

3.不得於軍事機關內部建立組織以推展黨務、宣傳政見或其他政治性活動。

4.國軍各級幹部不得利用職權，使現役軍人及軍事學校學生加入或不加入政黨、政治團體或參與、協助政黨、政治團體。

現役軍人及軍事學校學生得以個人公民身份，在非上班或非執勤時間，參加經合法登記（申請）之政治活動，如公辦或私辦政見發表會、黨員代表大會、遊行、募款餐會等，惟上校階主官（管）以上人員，因在軍中具有一定之名望與影響力，參與是項活動時，往往易受外界質疑所屬單位政治立場，甚至違背憲法所要求的軍隊國家化原則，故建議以不參加為宜。

《注意事項》不僅提供國軍官兵參與集會結社的正當性，而且「注意事項」中列有「國軍官兵參與政治活動言行準據」20 項之多，雖不敢言此《注意事項》

⁵⁸ 條文內容參考自：《國防法(01042)》取自〈http://lis.ly.gov.tw/lcgci/ttswebw?@34:158786111:f:NO%3DC701042*%20OR%20NO%3D〉（民 93 年 7 月 1 日摘取）。

⁵⁹ 國防部令頒《國軍現役軍人及軍事學校學生參與政治活動宣導注意事項》，（90）祥禱字第 11430 號令，民 90 年 9 月 27 日。

⁶⁰ 國防部令頒《國軍現役軍人及軍事學校學生參與政治活動注意事項》，（90）祥禱字第 12890 號令，民 90 年 11 月 6 日。

對提高我國軍官兵政治參與的意願能有多大幫助，但對於國防部提供國軍官兵參與政治活動注意事項及言行準據的用心，其所作的努力是不可抹滅的，值得肯定的。

（四）言論自由與出版自由的規定

我國憲法第 11 條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」所謂「言論自由」（Freedom of Speech）係指人在群眾集會或人煙稠密的場所，有發表演說或參加討論問題的一種權利⁶¹。且在一般的情形之下，人民發言的內容，不受法外的干涉，且不以發言的關係，而遭致不利的影響。在一個開放的社會，言論自由也就是每個人可以說他自己想說的話，它不僅可以促進人類心靈上的溝通與交往，而且也可以對政府發生監督作用，甚至也是監督民主政治不可缺少的工具。

但是言論自由並非漫無限制的行使，根據每個國家對其限制的情形來看，大體來說可分為兩方面：

1. 為公益上的限制：為了保障國家安全及社會的公共利益，禁止所發表的言論有煽動罪惡、敗壞道德，或有妨害社會安寧的意思。例如《刑法》上禁止教唆或煽惑犯罪，妨害社會安全與社會秩序之言論（刑 29、153、155）；《戒嚴法》禁止在戒嚴地區內言論，有妨害軍事者（戒嚴法第 11 條第 I 項）。

2. 為私益上的限制：自由權的行使，應以不侵害他人自由為度，亦即「沒有妨害他人權利之言論自由」為原則。例如《刑法》上禁止侮辱或誹謗他人，足以損害他人之權益（刑法第 309 條、第 310 條），或禁止洩漏業務上知悉他人或工商之秘密與洩漏公務上工商之秘密（刑法第 316 至第 318 條）。⁶²

而講學自由（Freedom of Academic Instruction）又稱之謂「講壇自由」，亦屬意見自由之一，此為近代各國最新之立法，在我國憲法史上尤屬創見。其淵源可溯自 1849 年之法蘭克福憲法所規定的藝術、科學、研究及數學之自由。吾人今日所稱「講學自由」，乃指人民以教育的方式，發表其思想意見的權利。⁶³

在各國憲政體例中，常將著作與出版自由並稱，在此四種意見自由中，也以著作與出版自由，影響最為深遠。所謂「著作自由」（Freedom of Writing）係指以文字圖書來表示意見的自由。「出版自由」（Freedom of Publication）係指人

⁶¹ 董翔飛，《中華民國憲法與政府》，前揭書，頁 120。

⁶² 謝瑞智，《憲法大辭典》，前揭書，頁 189。

⁶³ 董翔飛，《中華民國憲法與政府》，前揭書，頁 122。

民對於政治、經濟、社會、文化等公共事務，得以印刷品來表示意見的自由。依照憲法的規定，著作與出版自由，不受行政的管理與法律的干涉，但其並不是隨心所欲的，也不是漫無限制的意思。通常為維護國家安全與社會公益，各國憲法對於著作與出版，又多採管理與限制的態度。

我國對於憲法上所規定的人民自由權利之保障，固然無庸置疑，但基於「為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維護社會秩序或增進公共利益」原則，仍設有處分之權，一般人民都無法避免了，更何況是執干戈的軍人呢？

理論上，軍人之意見表達自由也受到憲法之保障，尤其以個人身分發表文章、稿件，甚至出版著作，只要不涉及軍事機密⁶⁴，原則上不會受到限制，但發表時不可註明階級、機關名稱或部隊番號，因為個人意見並不能代表軍隊整體意見。尤其在言論自由上，現役軍人應避免在營區內與同僚談論可能傷害或刺激他人之政治議題，以妨害單位團結。也不得在公務電話聯繫中，與任何人士談論特定政黨競選、助選、輔選等活動情事。如在非公務時間以個人身分參加合法政治活動時，應考量職階（上校以上），掌握份際，謹言慎行；參與公辦政見會時，應以旁觀之態度，保持理性、冷靜言行。從這些規定觀之，國防部不希望國軍官兵的言行失當，導致社會大眾對軍人政治中立的態度有所質疑；抑有甚者，也不希望軍中的任何危安事件，因個人或單位的發言失當，而造成部隊不良的影響。所以國軍部隊設有新聞官及發言人制度⁶⁵，以利國軍部隊採取主動、積極、開創之新聞作為，透過媒體況大報導，以及新聞訊息的統一說法，塑建國軍開明進步、務實形象。然此舉是否會抑制軍人的言論自由？有學者乃持保留的態度。⁶⁶

美國憲法第 1 修正案的理論家 Vincent Blasi 便指出：軍人的言論自由是政府制衡體系中重要的一環，對軍人言論的不予限制是重要的，因為它扮演了制止公權力濫用的角色，他稱此為第 1 修正案的「制止價值」（checking value）。⁶⁷顯

⁶⁴ 此乃基於軍人有保密之義務的關係。有關此規定請參考：《兵役法（01417）》（§45）、《陸海空軍軍官士官服役條例（01418）》（§47）、《中華民國刑法（04536）》（§318）、《妨害軍機治罪條例（01435）》（民 92 年 12 月 16 日廢止）、《公務員服務法（04654）》（§4）及《國家機密保護法（01836）》（民 92 年 1 月 14 日制定、2 月 6 日公布、10 月 1 日施行）。

⁶⁵ 國軍軍團以上單位（各軍種總部、軍團級、外島、直屬院校、軍醫院等單位）均設有發言人，目前計有發言人 52 位。資料參考：孔繁定，〈認識媒體與新聞事件處理〉，收錄於國防部總政治作戰部總策劃，《宏觀世局，邁向成功》（台北：青年日報社，民 90 年 7 月），頁 202。

⁶⁶ 這些學者有：李麒（民 87），《軍事勤務關係之研究》（台北：輔仁大學法律所博士論文），頁 201-202。

⁶⁷ Cathy Packer, *Freedom of Expression in the American Military*, op. cit., PP.2-3；另可參閱：洪陸訓等譯（民 87），《專業軍人—社會與政治的描述》（台北：黎明文化出版有限公司），頁 7-11。

見美國與我國對於軍人的言論自由有很大的不同。

二、美軍規範經驗對我們的啟示

儘管美國的國情、政治環境及軍隊的特性和我國有極大的差異，但其對軍人政治參與權利的規範經驗，或多或少還是可以提供我們一些思考的空間，這些意見純粹筆者分析研究美國對其軍人參與政治活動規範的內容經驗所得；以及個人從事軍旅工作將近 20 年來的觀察心得，提供與會人員對此一主題看法的拋磚引玉之見，不成熟之處，尚請各位長官、學術先進不吝指正，俾使本論文更臻周延、完善。

（一）軍人政治參與觀念的啟迪

美國自憲法第 26 條修正案賦予美國公民投票權於 1971 年 7 月 1 日生效之後，美國國防部便分別於 1980 年 11 月 25 日頒布國防部 1000.4 號指令《投協計劃》（FVAP）及 1986 年 9 月 25 日頒布國防部 1344.10 號指令《政治活動》。其目的乃在鼓勵軍隊中的合格選民參加各級政府的選舉及對現役軍人的意見表達權利應盡最大可能予以保護，以符合良好秩序及紀律與國家安全。

相信很多美國軍人都以他們從事的職業為榮，其理由乃是他們雖然穿著軍服，但其公民的基本權利仍然被保護著。所以，美國華盛頓郊區阿靈頓國家公墓中，有一位無名軍人的墓碑上刻有這麼段話：「即使我們被任命為軍人，卻仍不脫公民的身份」⁶⁸（While we put on the soldier, we did not lay aside the citizen），其理甚明。

反觀我國憲法中雖然對於人民的基本政治權利皆有所保障，但由於軍人乃是一合法且正當的組織性武力的擁有者、管理者，為避免軍隊成為「必要之惡」（necessary evil）⁶⁹加上憲法中強調「全國陸海空軍，須超出個人、地域、黨派關係以外，效忠國家，愛護人民」「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具」。因此，我國軍人參與政治的權利，長期在「軍隊國家化」的要求下，軍隊政治中立成為軍人參與政治過程中最大的考驗，使得軍人在享受公民權利之時，還要因為政治中立問題而遭到質疑，甚至為自己惹來麻煩，給單位帶來困擾。漸漸的，軍人從熱心參與政治，轉變為只關心政治，最後可能對政治採取冷漠態度，這對於標榜是「自由化」與「民主化」國家的臺灣來說，軍人對政治的冷漠可能

⁶⁸ 轉引自：陳新民（民 83），《軍事憲法論》（台北：作者自印），頁 173-174。

⁶⁹ 李承訓（民 82），《憲政體制下國防組織與軍隊角色之研究》（台北：永然文化出版有限公司），頁 222-223。

也是一種諷刺。因此，除了制度上給予軍人參與政治的權利保留之外，政府官員亦應在各種公開場合重申政治參與乃是軍人的基本權利，而非軍人過度的強求。

（二）軍人缺席投票機制的建立

前以述及，根據各國實施缺席投票的方式有五種，第一種是「通訊投票」（Postal Voting）係指選民以郵寄投票方式代替親自投票；第二種是「代理投票」（Proxy Voting），又稱為「委任投票」係指選民委託他人代表投票；第三種是「事先投票」（Advance Voting）係指因選舉人於投票日不能在國內或選區，而允許可在投票日前數日先行投票；第四種是「設置特別投票所投票」（Polling Booths in Special Institutions）係指選務機關針對某些特定身份之選民，在其工作或生活場所設置特別投票所，以方便該等選民行使投票權的一種措施；第五種是「移轉投票」（Constituency Transfer）係指選民可以向選務機關申請在其工作所在地或就學所屬之選舉區投票。⁷⁰

缺席投票實行的對象非常廣，舉凡年老者、因病或殘疾者、或因公務離開選舉區者、或因戰亂而投票當日無法回居住地者等。因此，缺席投票的受惠者並不侷限於軍人而已。美國於1986年6月8日就制定「服役公民與海外公民缺席投票法⁷¹」（Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act, UOCAVA）彙整並改進一些關於軍人和海外公民及其配偶、眷屬在聯邦公職選舉中的相關投票法案，以保障未能親自參與投票軍人的投票權益。

我國根據《公職選罷法》第6次修正第20條規定：「選舉人，除另有規定，應於戶籍所在地投票所投票。投票所工作人員，得在戶籍所在地或工作地之投票所投票。」⁷²據此規定，只有參與投票所工作人員，得適用不在籍投票，其他可能因公務關係而不能返籍投票者，都要無條件喪失其投票權益，軍人便是其一。為了避免第十一任總統選舉期間，國軍因留守問題所引發社會大眾對軍人投票權益之爭議再度發生。⁷³建議政府妥擬「缺席投票」的方式，甚而「網路投票」的可行性，以保障國軍官兵投票權益。

⁷⁰ 謝瑞智，《憲法大辭典》，前揭書；陳東波（民81），《「軍人不在籍投票」政策論證之分析》（台北：政戰學校政治所碩士論文），頁42-51；高永光主持，《不在籍投票制度之研究》，前揭書，頁2-5。

⁷¹ 詳細條文內容，可取自：<http://www.fvap.gov/laws/uocavalaw.pdf>。

⁷² 條文參考自：《總統府公報》，第5899號，民83年7月23日，頁1-10。

⁷³ 民國93年3月20日舉行的第十一任總統副總統選舉的前一日下午發生現任總統、副總統遭不明人士槍擊事件（陳、呂為民進黨候選人），最後因此事件啟動國家安全機制，導致一部份軍人無法返鄉投票，而選舉結果在兩組候選人差距不到3萬票，而因啟動國安機制留守的官兵，究竟有多少，各方說法不一，導致軍人留守問題成了燙手山芋。相關報導，可參考：民93年3月17、23、25日各大報。

(三) 《軍人法》及各軍種法規的訂定

從美國國防部規範其軍隊成員參與政治活動的指令觀之，四個主要指令都以《美國法典》與《統一軍法》為主要參考依據。也就是說，美國現役軍人的身份、權利、義務和救濟事項都包含在這二個法典之中，而指令是針對各項規定所訂頒的行動準據，各軍種再視其部隊特性擬定內部規定，建構一套完整保障軍人權益與維持軍隊秩序的法制體系，以落實軍隊國家化。

邇來，司法院大法官會議，分別對國防體制（釋字第 461 號解釋）、軍事審判（釋字第 436 號解釋）、軍人權益救濟（釋字第 430 號解釋）及兵役義務（釋字第 490 號解釋）等事項，於制度面作出重大變革的宣示，同時對軍人權利受損事項不得爭訟的藩籬做出突破性的解釋。此舉不僅有促進軍中人權的保障與國防組織架構制度化的建立，而且也促使行政和立法部門積極研議修訂國防相關法規，如制定《國防法》；修正《陸海空軍刑法》、《軍事審判法》、《兵役法》、《國防部組織法》；草擬《軍人法》、《軍事武器管理條例》、《軍品管理條例》等，對於國軍依法行政、軍事事務透明化，軍人權利保障以及軍隊國家化等國防法制建構，可謂一大進步。然對於軍人權利、義務等在國防法及其他法規當中雖著有規定，但或過於籠統蓋括，或零散不一，均不夠完備。⁷⁴

尤其軍人政治參與權利方面，在《國防法》中只有二條條文「軍隊國家化」及「軍隊中立」的規定，即使是後來頒布的《注意事項》，也僅是國防部的行政命令，與其他民主先進國家基於軍隊民主化和「軍人為穿著軍服公民」之理念，莫不訂有一套完備之保障軍人權益與維持軍隊秩序的法規規範，⁷⁵我國軍人權益保障法制相較之下，實有再加強的必要。基此，制定一部符合我國民主憲政要求，並兼顧國軍傳統與軍事需要，內容涵蓋軍人身份、權利、義務、和救濟事項之具準則性質的《軍人法》法典，對於落實軍隊國家化、保障我國軍人權益，以及促進國家、社會與軍人三者間和諧關係而言，均有劃時代的意義。制定《軍人法》為當務之急外，在《軍人法》制定頒布之後，國防部及各軍種總部（局）應針對單位特性、人員服勤狀況，擬定單位內官兵適切的行動準據，以為單位內官兵參與政治活動的參考。以後備司令部官兵為例，便可區分「一般官兵」、「眷服官兵」及「後服官兵」的具體行動準據。（見附錄二）如此的規範，相信各軍種總部（局）的官兵，一定能落實軍隊「政治中立」的理念，而且可以快樂、輕鬆的享受其公民應有的政治參與權利。

⁷⁴ 資料引自：李瑞典，〈論軍人法〉，《法學論著》，第 39 期，民 91 年 10 月，頁 2。

⁷⁵ 例如德國有《軍人法》、日本有《自衛隊法》、美國有《美國法典》及《統一軍法》。

伍、結論

學者 Samuel P. Huntington 在其名著《第三波：二十世紀末的民主浪潮》（*The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*）一書中探討民主轉型問題之一，就是如何減少軍人干政和建立專業化軍隊。他並指出許多新興民主國家共同面對的問題，那就是必須遏制軍人的政治權力，使得軍人成為克盡職責的專業組織。⁷⁶ 杭氏所擔憂的，也就是大家所關心的是軍隊能否保持「政治中立」立場。不可諱言的，軍隊以其具有使用合法的、獨佔性武力的能力，對於民主政治的穩定和發展，會產生特別強烈的影響；但也不可否認的，軍隊隨著民主憲政的發展，其所擔負的角色，亦非僅限於昔日之抵禦外侮、平定內亂而已，在維持憲政運作、保護公共利益、人民福祉等，均發揮相當程度的功能，因此對軍隊在民主憲政之地位，雖不必過分推崇，但持以肯定、支持的態度則是必要的。尤其給予軍人憲法所保障的基本政治權利，更是需要的。

從美國規範其軍隊成員的經驗觀之，似乎找不到深怕軍人不夠「政治中立」的問題；也不擔憂軍人參與政治活動會腐蝕其「軍隊國家化」的追求。其立法的旨意，乃在積極鼓勵軍人履行國民義務，以及對軍人的意見表達權力盡最大可能予以保護、以符合良好秩序及紀律與國家安全。所以美國軍人在享受其憲法保障的基本政治權利之時，就如同學者 Thomas Emerson 所言的，乃在促進：（1）個人自我實現（individual self-fulfillment）；（2）成就真理（the attainment of truth）；（3）社會及政治決策的個人參與（individual participation in social and political decision making）；（4）在穩定和改變之間求一平衡（a balance between stability and change）等價值的實現。⁷⁷

我國軍向來以保國衛民為天職、使命，國軍始終為國家安全的主要屏障、社會安定的柱石，和民主憲政的守護神。尤其在《國防法》與《國防部組織法》相繼施行之後，國防部也頒定《注意事項》，國軍不僅嚴守政治中立，恪遵憲法規範，更專注於戰訓本務、及確保國家安全與人民福祉之上。因此，對於軍人的政治參與權利應更加重視；所以，我國應學習美國經驗，儘速研擬軍人缺席投票的

⁷⁶ Samuel P. Huntington, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman and London : University of Oklahoma Press, 1991), PP.231-233; 中譯本可參考：Samuel P. Huntington 著，劉軍寧譯（民 91），《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》（台北：五南圖書出版有限公司），頁 256-257。

⁷⁷ 轉引自：Edwin Baker, *Human Liberty and Freedom of Speech* (New York : Oxford University Press, 1989), P47.

對策，以保障軍人投票權益。此外，營區內出版品的散發、軍人談判協商的代表等問題也應一併考量，以確保軍人政治參與權利。

拉丁法諺：「誰來替我們監督我們的監督者；誰來替我們保護我們的保護者。」⁷⁸軍人為穿著軍服的公民已為共識，無論是基於憲法的原理原則，或是透過釋憲者一再宣示，毫無疑問的，權利的保障，絕對不可排除軍人在外，反而，更應積極完整而有尊嚴的獲得保障。我們應該堅信，國家不能一昧的期盼軍人的奉獻，國家具有憲法上的義務及道德上的責任，在一切措施上「回報」軍人所付出的犧牲和忠誠。相信《軍人法》的建構，不僅為軍、民意之期待，更是國家現代化、民主化、人性化和法治化的不二象徵。

⁷⁸ 轉引自：李瑞典，〈論軍人法〉，前揭文，頁 10。

附錄一

(一) 國防部長辦公室及行政管理局長的責任有：1.代理總統的指派者（國防部長）去協調與執行由總統行政命令所賦予的免除聯邦責任的工作。2.管理、協調、與執行在總統行政命令賦予總統指派者責任。3.與州議會和州及地方政府官員建立並保持聯繫。4.成為獲取每一州現行投票資訊，並把此資訊散發到其它聯邦行政部門、機構和國防部各部門的唯一國防部代表。基於此點，國防部各部門和參與部門及機構，不得與州及地方政府官員聯繫有關於選舉事務之事。5.鼓勵及協助州和其它美國屬地採用美國法典第 42 篇 1973ff—1973ff—6 條的命令及建議條款，並對聯邦法律和規則在他們各自選舉體系的應用。6.建立一個涵蓋（cover）國防部所有具有選舉資格者（軍職和文職）的國防部投票協助計劃，以協助他們去投票。7.佈告公民的權利，以參與聯邦及各州所舉辦下的選舉過程。8.檢視及協調在聯邦及各州選舉涵蓋下的所有人員及州地方政府官員，提供一個（專門調查人民對公職人員所提控告的）監察員服務。9.在每一個奇數（even-numbered）鼓勵年的八月特定的一個禮拜，以鼓勵軍人及其眷屬行使他們的投票權。10.對美國法典第 42 篇所涵蓋的美國公民（軍人及平民）作個調查，以得到必要的數據資料，準備向總統和國會報告。

(二) 國防部各部門首長的責任則有：1.在他們組織中宣傳投票資訊和提供具有選舉資格者的援助，包含官員宣誓的服務。此項責任工作細分為：（1）為所有具有選舉資格者提供資訊及協助。（2）確保各級指揮官支持聯邦投票計劃。（3）在每一個服役軍種中指派一位將官，作為該軍種資深軍事投票官去管理各軍種投票計劃。（4）在每一個指揮層級中任派投票官（voting officers），他們是被訓練以執行被分派的職責。在每一單位（installation）的資深投票官員應被分派以配合為下屬和附屬指揮單位（tenant commands）所執行的計劃。如果可能的話，單位內的投票協助官，應具有一定的階層。當軍人（包含未任職軍官）被任命為投票協助官時，他們被此指令授權以執行（administer）有關於登記為投票人或投票的宣誓。投票官應隨時準備給予所有選舉的投票者個人方面的協助。此外，任何表示在閱讀或了解投票或登記為選民的英文資料方面需要幫助的人，應以其了解的語言來立即幫助他。（5）迅速地得到及散佈投票資訊及相關資料，例如投票協助指導，編號 SF76 的標準格式，聯邦郵政申請卡（Federal Post Card Application, FPCA）和編號 SF186，聯邦填寫投票人缺席投票證（Federal Write-in Absentee Ballot, FWAB）。在數量充份的情況下取得資料，以為所有的選舉提供投票的登記和輔助投票證的要求（ballot request support）。（6）確保編號 SF76 在偶數年的 8 月 15 日之前完成

遞送給服務於美國境外的人員具有選舉資格者。(7) 要求各軍部的調查官員納入聯邦協助投票計劃 (FVAP) 成為一個在各指揮層級中被特定檢查的項目，以確保每人得到通知及都有行使投票權的機會，及確保此一指揮命令充分地提供選舉官員和輔助資料 (support materials)。(8) 提供對於投票計劃命令的一個持續性的評估。(9) 建立和佈告一個特別電話服務的可行性，投票行動專線與單位的投票官和他們直屬的高級投票官員，或是在部門層級的投票官員相聯結。重點應放在對於投票相關問題上，提供快速和正確的回應與解決。(10) 在聯邦職務選舉年期間，確保所有的服役人員 (uniformed services personnel) 至少得到一次做簡報、訓練的時間，或是教導登記缺席投票與本人投票的資訊時間 (information period)。重點應放在鼓勵投票權行使和投票資訊、輔助資料和個別協助可行性上。(11) 提供每一軍事設施的所屬單位或該設施協助投票官的姓名與辦公室電話號碼給該設施的電話接線生。(12) 行動之後的報告要詳細的由聯邦投票協助計劃來列檔。(13) 協助由行政管理局主任指定的官方調查。2. 不要與州和地方政府官員聯繫有關選舉事務。人事次長官與部長辦公室 (DA & M, OSD) 才是國防部唯一與聯邦、州和地方政府實體，就投票協助和選舉事務聯繫和合作的唯一代表。

資料引自：《DoDD1000.4: Federal Voting Assistance Program (FVAP), April 14, 2004》取自〈<http://web7.whs.osd.mil/text/d10004p.txt>〉；中譯文可參見：邱文智，《美國軍人的政治權利》，前揭文，附錄一，頁 141-146；《DoDD1344.10: Political Activities by Members of the Armed Forces on Active Duty, February 17, 2000》取自〈<http://web7.whs.osd.mil/text/d13341p.txt>〉；中譯文可參見：洪陸訓（民 88），《武裝力量與社會》（台北：麥田出版社），附錄四，頁 527-540。

附錄二

所謂「一般官兵」：指的是任務執行未涉及眷村或後備軍人者，參與政治活動言行準據摘重要者引述如後：「不得穿著軍服參與各項政治性活動」、「凡執勤、上班人員或公務車輛於行經各類選舉競選或造勢活動場合時，應保持適當之距離或繞道，以免遭致民眾質疑或借題發揮」、「單位辦理各項活動之時，不得要求候選人或特定政黨予以贊助經費、禮品或各類物資上的資源」、「不得為表示對政治團體或公職候選人支持或反對之意見，而在大眾傳播媒體、網站上等發表，並註明階級、機關名稱或部隊番號，或具銜、具名廣告」。其次，「眷服官兵」指眷村業務承參、眷村聯絡人等官兵，執行眷服工作言行準據摘重要者引述如後：「對各政治團體及候選人邀約之各項活動，包含以服務、聯歡、慰問等性質之造勢活動等，一律婉拒」、「凡於眷村內發現之各式競選文宣、傳真、海報及旗幟等，若已涉及不法，則通知該村自治會聯繫警察依法處理，嚴禁聯絡人有私自毀損或移除之行為」、「嚴禁自治會或眷戶活動中心及眷舍借（租）與各政治團體、各類公職候選人，作為政治活動之用」、「各類公職候選人選舉期間，眷村聯絡人必要時得穿著便服、搭乘民車或大眾運輸工具前往；另應迴避各政治團體或候選人舉行之拜票、造勢活動」、「選舉投票日嚴禁涉足眷村投票處所，觀看投、開票情形，以免衍生事端」。第三，「後服官兵」指從事後備軍人輔導組織業務之承參、輔導幹部等。各級後備司令部之軍職幹部「應嚴禁接受任何政黨或候選人，要求運用後備軍人輔導組織、青溪協會等名義參與競選活動」。且應結合組織架構（縣市司令部、輔導中心主任、副主任、秘書、督導員、輔導組長、輔導員），逐級宣導「政治中立化」理念及實踐之道，建立共識。各級輔導幹部凡登記為候選員或助選員，均應先行向所轄縣市司令部完成書面報備，並經地區司令部核准後，暫停其輔導幹部職務，俟選舉結束後，另行提出書面申請，始得恢復輔導幹部職務，並均以正式命令方式行之。各級輔導幹部若以個人身分參加候選人政見發表會或造勢活動時，嚴禁穿著或佩帶後備軍人輔導組織之服裝、背心、帽子、配件、旗幟，避免遭人非議。

資料引自：劉慶祥，〈國軍嚴守份際，謹守政治中立〉，《勝利之光》，第590期，民93年2月，頁43。

（投稿日期：93年12月2日；採用日期：94年5月9日）