

共軍政治審查的制度與實踐

System and Practice of The Chinese PLA's Political Examination

王官德 (Wang, Guan-De) 國防醫學院通識教育中心兼任講師

洪志安 (Hung, Chih-An) 中國文化大學政治學研究所博士候選人

摘 要

共軍專有的「政治審查」與民主國家的「安全調查」、「忠誠、品德查核」等制度，同屬人事安全查核之一種，均為淨化組織內部成員而設計的行政調查工作。然而，中共當權者為確保永續執政，過去曾假借整風、防奸、坦白運動和審幹等不同名義，剷除政治上的敵人，牢牢掌控軍權。目前，仍將政權鞏固凌駕於人權保護之上，持續運用法律賦予的公權力，透過黨的政治審查機制，對共軍官兵的政治思想與活動進行全面控制，與民主憲政國家設立人事查核制度之目的與運作規範大相逕庭。

關鍵詞：政治審查、安全調查、忠誠品德查核、保衛工作。

壹、前 言

在共黨的意識型態上認為，軍隊是執行政治任務的武裝集團。為保證共軍官兵忠黨愛國，政治審查（political examination，簡稱政審）是中共確保其部隊官兵「政治合格」的一項經常性行政調查工作，旨在對進入軍中成員的忠誠與言行操守進行審查，俾能防杜敵對份子、壞份子和其政治條件不合格者混入部隊。

新時期的共軍軍隊建設，遵循中共中央指示「走有中國特色的精兵之路」，大力推展「質量建軍」，雖認知到建構優質兵力的重要性，但警惕「西方敵對勢力伺機對共軍進行滲透和破壞，鼓吹軍隊『非黨化』、『非政治化』」，仍持續將「政治合格」置於首位，要求軍隊成員必須接受共黨的絕對領導，始終不渝地與黨中央、中央軍委保持高度一致，永保政治上的堅定性和思想上的純潔性。¹ 基此，如何完備一套嚴密的查核機制，及時發現和清除潛伏在黨內、幹部隊伍中的異己份子，是當前共軍保衛工作的重要議題。

本文依序探討共軍政治審查之緣起、制度與運作概況，並綜合評析共軍的政審工作。透過全文之論述，盼能使讀者深刻體認到共軍仍是黨軍的本質依舊不變，也期許能對於健全我國從事及參與國防安全事務人員的安全調查工作，提供些許的借鑒或反思。²

貳、政治審查的緣起與意義

「政治審查」是共軍保衛部門一項例行性的重大工作，應予政審的對象散載於中共各項法規之中，卻缺乏嚴謹的定義，也沒有一套明確的運作機制和操作流程。³ 大體而言，「政治審查」乙詞與民主國家的「安全調查」（security clearance）或「忠誠、品德查核」等概念相類似，同屬人事安全查核之一種，均為淨化組織內部成員而設計的行政調查工作。⁴ 惟共軍的政審奠基於共黨的意識型態之上，發展於國共內戰的時空脈絡之中，遂成為共黨控制軍隊的重要手段，甚或淪為打擊政敵、異己的工具。

在共黨的經典著作《聯共黨史》結束語中，特別強調：「堡壘是最容易從

¹ 趙承風，新時期思想政治工作理論與實踐（北京：軍事科學出版社，2003年8月），頁13至15。

² 民國90年5月16日國防部依據《國防法》32條第4項之授權，訂定《從事及參與國防安全事務人員安全調查辦法》乙種，明確對從事及參與國防安全事務之人員進行安全調查。重新訂頒之調查辦法，雖已大幅改善過去侵犯隱私權與政治迫害等疑慮，惟國防立委帥化民於民國94年5月16日質詢時，仍認為相關查核制度以及執行作法未臻完善，尚有改進之空間。

³ 例如，2003年12月5日《中國人民解放軍政治工作條例》第68條規定：軍區級單位政治部「組織對有關人員的政治審查工作」；2000年2月28日《中國人民解放軍教育條例》第44條規定：「軍隊院校的學員入學前，必須按照國家和軍隊的有關規定，接受政治審查」；2001年9月5日《徵兵工作條例》第20條規定：「應徵公民的政治審查工作，由縣、市徵兵辦公室統一組織，公安機關具體負責，有關單位予以協助。」；2005年6月23日《中國人民解放軍文職人員條例》第17條規定：「招聘文職人員進行政治條件審查」。

⁴ 「安全調查」係指基於國家(防)安全，對於從事及參與國防安全事務人員，所為必要之忠誠、品德、守密及工作才能等之行政調查工作。參閱林倩如，「國防法第三十二條之研究—以安全調查為中心」，國防管理學院法律研究所碩士論文（民國90年），頁207。

內部攻破的。為要達到勝利，首先就必須把工人階級政黨中間，工人階級的領導司令部中間，工人階級先頭堡壘中間所有的投降主義者、逃兵、工賊和叛徒清除出去。」1927年，國民黨實施「清黨」，中共黨員「脫黨」、「叛黨」的狀況層出不窮，中共中央開始著手展開肅反、審幹等活動，來純潔和鞏固內部組織與幹部隊伍。

1942年底，毛澤東以敵我情勢嚴峻之名，在西北局高幹會上宣布，整風不僅要弄清無產階級與非無產階級思想（半條心），而且要弄清革命與反革命（兩條心），要注意反特鬥爭，強化了延安各軍政機關和單位的審幹工作。儘管毛曾信誓旦旦地宣稱：「審查幹部不是清黨，而是認識幹部」，正確評價幹部，目的在使每一位幹部均能適才適所地發展。⁵事實上，在誇大敵情威脅的氛圍下，「延安整風」不僅是一場全面性的清黨運動，更是一齣清除異己的血腥奪權戲碼。⁶

中共向來習於將對當權者不滿的言論和思想，視為對國家安全的挑戰和威脅，不斷地製造臆想中的政治敵人—所謂的「反革命份子」、「反社會主義份子」、「階級敵人」等，並藉由政審名義加以清洗。目前處於承平時期的中共，雖已停止了大規模的政治清洗運動，惟官兵的甄補與升遷仍須在黨委領導下，由政治機關組織實施政審。⁷

參、政治審查的制度

軍人是合法使用暴力的專業人員，使得其忠誠節操相較於其他公務員更顯特殊與重要，因而世界主要國家均建立有軍中安全調查制度。美軍人員安全調查（Personnel Security Investigation, PSI）現由人事管理局（Office of Personnel Management, OPM）執掌；⁸德軍任職國防部內或其所屬單位之個人

⁵ 張黎群，「我在紅岩受審查的經歷」，紅岩春秋雙月刊（重慶），2001年第1期（2001年1月），頁12。

⁶ 王官德等，中國共產黨史（臺北：五南圖書公司，2003年7月），頁181至186。

⁷ 2003年12月11日中共《人民解放軍預防犯罪工作條例》第36條規定：對現役軍官、文職幹部的政審，按照幹部職務任免考核許可權、程序和職責分工的有關規定執行。黨支部對政審對象提出鑑定意見，黨委對黨支部鑑定意見進行審核，作出結論，並報上級政治機關備案。

⁸ 依據美國2004年國防授權法案條款，2005年2月所有國防安全局（Defense Security Services, 簡稱DSS）調查員和Personnel Security Investigation (PSI)業務均轉移至人事管理局（Office of Personnel Management, OPM）。

安全查核，係由軍事保防局負責執行；共軍則由軍隊保衛部門專責政審工作。茲從分析、比較之角度，闡明共軍政審制度如下：

一、查核的對象與類型

共軍的政治審查是「政治人事」(political personnel)的前期作業，其基本任務是防止敵對份子及思想不純正的人員滲入部隊和共黨組織。依據共軍《預防犯罪工作條例》之規定，無論涉入軍事安全與機密程度之深淺，凡進入軍中任職者都要接受政審：(一)補充的新兵和徵召入伍的學員、地方大學生、專業技術人員以及聘用到軍隊服務的地方人員；(二)調入首腦機關、要害部門、尖端科研單位和配備重要武器裝備部隊工作的人員；(三)擔任軍械員、保密員、通信員、保管員和在警衛對象身邊工作的人員；(四)參加作戰行動、重要軍事演習、尖端科研試驗等重大任務的人員；(五)出國(境)執行任務的人員；(六)按照規定需要進行政審的其他人員。⁹

共軍的政審可概分為兩種類型：第一，一般性的審查，係針對準備入營人員所進行的全面性查核、篩選，適用於役男入伍、新生報考軍校和僱請職工等時機；第二，經常性的審查，是針對接任機敏性職務，晉升高階職缺等人員，所進行之嚴格、深入，以及週而復始的「審查摸底」。以調入首腦機關人員為例，每半年至少須實施政審乙次。¹⁰

民主國家為防止國家機密外洩，對於初任公職者，大多進行一般性的基本資料查核，以確認其符合「資格」(qualified)；對於高階或敏感性職位者，則進行深入、全面性的綜合安全查核，來裁定其是否「適任」(suitable)。¹¹

依美國行政命令10450號之規定，對於出任政府之任何職務，都需要經過最低限度的國家機關查核(National Agency Check, NAC)。在國防部內，美軍依其接觸機密等級之差異，有三種不同程度的查核類型：(一)基本背景調查(Single Scope Background Investigation, SSBI)；(二)全國性機關法律與信用調查(National Agency Check with Law and Credit, NACLIC)；(三)接觸全國性機關之安全查核(Access National Agency Check with Inquiries, ANACI)。對於持續接觸機密資訊者，以其接觸機密等級之差異，須在不同時限內定期接

⁹ 中共《人民解放軍預防犯罪工作條例》第34條規定。

¹⁰ 王泉財，「某團對不合適人員調整崗位」，解放軍報，北京，2004年4月25日，版3。

¹¹ 彭錦鵬，「公務人員忠誠查核相關問題之研究」，行政院人事行政局委託研究計畫，2004年，頁105至107。

受複查 (Periodic Reinvestigation, PR)。依規定，絕對機密 (Top Secret)、極機密 (Secret) 和機密 (Confidential) 的複查週期，分別為五年、十年和十五年。¹²

德國依軍人在國防軍中接觸機密業務之不同，律定有三種查核類型：(一)簡易之安全查核—接觸機密業務等級為密級者；(二)詳細之安全查核—接觸機密業務等級為機密，或需接觸大量密級文件、事務者；(三)安全調查之安全查核—接觸機密業務等級為極機密，或需接觸大量機密級文件、事務，或任職聯邦情報機構、聯邦政府特殊公務機關之人員。¹³另依規定，涉密人員平均每五年須更新、補充與當事者相關之異動資料；每十年再重新對續任者進行安全查核。

二、查核的內容與範圍

共軍政審的主要內容，一般包括：家庭狀況、社會關係、本人經歷、實際表現，並著重於對共黨、對社會主義的根本態度，特別是對共黨十一屆三中全會以來的路線、方針和政策的態度。¹⁴力求政審工作做到「七清」，即政治思想清、實際表現清、心理素質清、個人經歷清、社會關係清、家庭情況清和檔案資料清。¹⁵

共軍綜合性政審，以本人的實際表現為主，聚焦於個人入伍前的經歷，以及在重大政治問題上的思想傾向和政治表現。¹⁶查核的範圍則擴及至直系親屬和與本人關係密切的主要社會關係，¹⁷以瞭解其親朋好友的政治立場、現在職業，以及與當事人的各種關係等內容。

共軍政審資料經鑑別之後，歸入幹部檔案中列管運用。存檔的政審資料包括：對幹部政治經歷（包括黨籍問題）的調查報告、審查結論、上級批復、本人對結論的意見、檢查交待或說明情況的資料，主要證明資料；甄別、復查結

¹² William H. Henderson, *Security Clearance Manual: How To Reduce The Time It Takes To Get Your Government Clearance* (Pacific Grove, California: Last Post Publishing, 2007), pp.3-10.

¹³ 1994年4月20日《德國聯邦安全查核之先決條件及處理方式法》（以下簡稱德國查核法）第7至10節之規定。載於國防部總政治作戰部編，各國軍事安全機制研究論文集（臺北：國防部總政治作戰部，民國90年3月），頁316至317。

¹⁴ 戴軍主編，軍隊保衛工作管理規章制度全集（北京：國防大學出版社，2007年），頁64。

¹⁵ 李和忠，政治機關工作指南（北京：國防大學出版社，2003年9月），頁202。

¹⁶ 主要是在「文化大革命」中幾個重要時期的表現；在1989年春夏之交發生的政治風波中的政治立場、政治態度和實際表現；以及對黨的十一屆三中全會以來的路線、方針、政策的認識和態度。

¹⁷ 所謂的「直系親屬」，係指政審對象的父母、配偶、子女，也延伸到自幼撫養其長大的養父母和由其撫養的養子女，長期與本人一起生活、關係密切的其他親屬，如祖父母、外祖父母、兄弟姐妹等。所謂的「主要社會關係」，通常指在政治上、思想上、生活上與其有密切聯繫的旁系親屬，如岳父母（公婆）、伯叔姑舅姨，以及與政審對象關係密切的朋友、同事、同學和同鄉等。

論（意見、決定）、調查報告、批復及有關的依據資料；入黨、入團、參軍、出國等政審資料；更改幹部的民族、年齡、國籍、入黨入團和參加工作時間的組織審查意見，上級批復以及所依據等證明資料。¹⁸

美國欲任職涉及國家安全職務者，均須志願填寫SF 86調查表。¹⁹調查範圍除了當事人本身，及其親戚、配偶（離異配偶包括在內）外，也包括七年內熟識居住在美國的親密友人。如果個人拒絕填寫，將影響出任涉及機敏工作的適任性，若是在填寫表格時偽造、隱匿事實，無論其資料本身是否涉及國家安全，聯邦政府都將開除、或不予任用。

美軍安全查核的內容，置重點於個人之人格特質（character）與行為（conduct）。強調誠實（honesty）、可被信任程度（trustworthiness）、可依賴程度（reliability）、對財務責任感（financial responsibility）、犯罪活動（criminal activity）、情緒穩定性（emotional stability），以及其他類似和有關的事項，俾使國防部評核官員（DOD adjudicator）得依據完整、明確的個人資訊，核定被調查人適切的機密等級。²⁰

德軍個人安全聲明陳述之內容，除一般性的個人背景資料外，也要表明是否與外國或前東德情報機關，以及反憲法機構有聯繫等。對於評估當事人重要依據的查核項目有：（一）從事機密相關業務種類之證明和檔案；（二）職務變更等異動資料；（三）婚姻狀況、姓名、住所及國籍之更改；（四）負債狀況，尤其是抵押及匯款情形；（五）遭受法律或違警訴訟情事。另依規定，涉及機密與極機密當事人的配偶或共同生活之成年人需一併接受查核，然查核前需經上述人員同意始可為之。²¹

三、查核的方法

國家機關為瞭解被任用者的品德及其忠誠度，所採用之手段即為查核的方法。在政治運動時期，共軍普遍採用「延安整風」式的全面審查，要求個人根

¹⁸ 1991年3月29日中共《幹部檔案整理工作細則》第12條之規定。

¹⁹ 美國聯邦政府針對非敏感性、公眾信任和國家安全職務等三種不同性質之公務人員，要求分別填寫SF 85、SF 85p和SF 86三種不同表格。SF 86表主要的目的在於對軍方人事、即將出任或現任國家安全職位、以及其他依合約等方式受僱於政府，且工作內容涉及國家安全的職位進行背景調查及再調查。對於上述人員，其親友調查範圍加大，並增加國外活動狀況、身心健康資料以及更詳細的財務狀況。

²⁰ Rod Powers, "Security Clearance Secrets", 2008年6月27日下載，《About.com》，<http://usmilitary.about.com/cs/generalinfo/a/security.htm>。

²¹ 《德國查核法》第十三節第1款第14項、第十八節、第二節第1款之規定。

據學習文件精神，聯繫自己的思想行動，撰寫詳細的履歷、政治觀點和反省報告，軍隊保衛部門則以此靜態的「坦白」資料為基礎，透過共黨中央號召、動員群眾，群起揭發反革命份子的活動中，發掘可疑的對象與事蹟。

進入和平發展時期，共軍政審的慣用作法包括有：(一)調閱有關檔案資料；(二)召開座談會探詢；(三)聽取群眾反映；(四)個別談心訪問；(五)訪談同鄉入伍戰士瞭解；(六)向地方政府發函調查；(七)組織家庭訪問；(八)派人調查瞭解；(九)觀察等多種形式。依規定，共軍團級以上政治部門可直接發函索取調查證明資料，或者派人外出調查。軍隊團以下的黨組織，需要調查或索取證明資料時，不論是函調還是派人調查，均必須通過團級以上黨委組織部門發函和開具介紹信，並加蓋公章。

隨著共軍軍事現代化，保衛部門為及時掌握役前長期外出工作者的實際表現，以及對被調查人進行廣泛性的瞭解，目前普遍運用電話、電子郵件等現代傳遞方式解決遠程審查問題，並於2002年建構完成全軍保衛工作資訊網，實現政審工作網路化。²²

民主國家對於安全查核的方法，通常先由被調查人填寫安調表格，詳細自我陳述之後，由調查機構透過各種管道來檢驗其誠實度。美軍目前採用最新的安全查核制度電子化系統（The e-Clearance Initiative），以電子問卷方式，以及建立電子檔系統，取代過去以紙本作業環境，並協調各機關進行安全查核，避免重複調查之資源浪費。²³在國家機構調查層級，由聯邦調查局（FBI）和人事管理局等聯邦機構協助完成；在地區機構調查層級，則由居住、就學和工作所在地之警察機關和法院等執法機構進行犯罪紀錄復審。另視狀況需要，得訪視其友人、同僚、主管、鄰居及其他人員提供資訊。

在特殊或必要的情況之下，美軍會對國防情報局(Defense Intelligence Agency, DIA)等情治和機敏單位人員，採用科技測謊（polygraph examinations）方式，來輔助而非取代其他各種調查，因測謊檢測結果之法律效

²² 「全軍保衛工作資訊網通過鑒定」，解放軍報，北京，2002年10月23日，版1。

²³ 美國安全調查申請方式總共有三種：一、SF86紙本表格；二、安全調查問卷（Electronic Personal Security, EPSQ）；三、調查程序之電子問卷（Electronic Questionnaires for Investigations Processing, e-QIP），有關e-QIP系統資料可參閱《US Office of Personnel Management》網站，<https://www.opm.gov/egov/e-gov/e-clearance/index.asp>。

力問題仍存有爭議。²⁴

與其他民主國家的作法相類似，德軍被調查人需提出安全聲明，由主管機關檢證其聲明的完整性和正確性，並可向聯邦刑事局、邊境安全保護局、情報單位，以及警察機關提出查詢。

肆、政治審查的運作

中共以政審作為防止敵人「打進來，拉出去」，純潔內部的重要保證，嚴格落實政審三道關口。首先，對調入重點部門的人員，堅持「先審後用」之原則，嚴格管控「入口關」；其次，以黨委（支部）為主，隨時掌握所轄人員的思想和實際表現，做好經常性的「考察關」；再者，對機敏單位人員參加涉外活動要嚴密審查，保證「出口關」之安全無虞。²⁵政審的結論將與每個人如影隨形，決定其能否順利入黨、提幹、升遷，甚至會影響其婚姻大事。

一、入黨政治審查

中共聲稱為保持軍隊黨員的先進性、純潔性，要求未經政審者不得發展入黨，並藉以調控數量，保證質量。²⁶新修頒的中共《軍隊黨組織發展黨員工作規定》指出：對入伍新兵中的黨員，從普通高校招收或者依託普通高校培養的軍隊幹部黨員，特招入伍的專業技術幹部黨員，從非軍事部門直接招收的士官黨員，旅、團級單位政治機關應當對其入黨手續逐個審核，嚴格把關。²⁷

從義務兵中發展黨員，每年控制在總數的5%以內；從士官（含士官學員）中發展黨員，每年在總數的30%以內。從幹部和軍事院校學員中發展之黨員，未明訂吸收比例，但堅持須經考核、篩選合格後，始能入黨。²⁸作戰部隊中的所有軍官，按規定都必須是中共黨員。²⁹

²⁴ 在美國司法實務中，測謊結果曾被作為辯護無罪的證據，惟在1998年美國訴斯蓋夫案件中，最高法院認為其在訴訟過程中的證明力過於脆弱。參閱張紀孫，「美國軍法的新進展」，法學雜誌（北京），2000年第5期，頁57。

²⁵ 江永多、王勇主編，WTO與軍隊政治工作（北京：解放軍出版社，2002年7月），頁183至184。

²⁶ 張海陽等主編，新時期軍隊政治工作實用手冊（北京：解放軍出版社，2000年1月），頁469；韓樂軍，「新兵入伍前入黨比例增大引出的話題」，解放軍報，北京，2003年10月29日，版6。

²⁷ 2004年2月24日中共《軍隊黨組織發展黨員工作規定》第29條規定。

²⁸ 中共《軍隊黨組織發展黨員工作規定》第4條規定。

²⁹ 閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，載於李少民主編，中國大陸的社會、政治、經濟（臺北：桂冠圖書公司，1992年12月），頁283。

宗教信仰是政治立場之外，共軍入黨政審另一個關注的焦點。中共長期將宗教詮釋為欺騙和麻醉人民的鴉片，並視之為與共黨意識形態相敵對的力量，或構成對共黨政權有威脅的潛在勢力，因而堅持共產黨員必須是唯物主義和無神論者，只能堅定不移地信仰馬列主義、毛澤東思想，不得信仰宗教和參與宗教活動，據報導顯示，父母親的宗教信仰，也會株連到共軍官兵的入黨資格。³⁰

軍人的宗教信仰是否應受到審查？在民主國家中，宗教信仰自由是憲法賦予人民的基本人權，個人與宗教信仰團體間的關係通常被視為隱私權的範圍。³¹美國最高法院則藉由區分保持宗教信仰與從事宗教活動之權利，來平衡軍隊需求與宗教自由。³²

二、徵兵政治審查

徵兵是軍隊和國防建設的基礎工作。中共基層徵兵單位按照徵集任務1：3之人數比率確定預徵對象，在為期不到兩個月的時間內，依相關徵兵規定之要求，完成政治初審、走訪、復審，以及對預定對象的深入考察工作。

在市場經濟環境下，中國大陸適齡役男外出打工經商者眾。為防杜過去「政審務虛，體檢務實」的弊病，中共要求將人戶分離、長期在外和無固定職業的應徵青年列為審查重點。堅持「三級五方」會審和縣鄉交叉聯審制度，落實家庭、學校、村（居）委會、派出所、就業單位和父母單位「六個見面」，以及本人、教師、家長、鄰居、領導和同學「五個清楚」。為求慎重，縣（市、區）在鄉鎮初審合格後，組織抽查復審；市區在街道辦事處初審合格後，組織交叉聯審，對個別情況掌握不清者，縣（市、區）再次組織復審和特審。在確認徵招對象時，力行政審一票否決制，以及「誰審查、誰簽字、誰負責」的責任制。

在實務要求方面，共軍接兵部隊須偕同縣、市徵兵辦公室對準備批准服現役的應徵公民，逐一進行走訪調查和政治復審。³³再者，在新兵入伍後，由共軍

³⁰ 2004年，中共瀋陽軍區某炮兵團三連義務兵趙強，因父母信教不能入黨，經嚴格的組織程序長期考核，黨支部認定趙兵父母擁護共產黨的領導，才同意趙兵入黨。熊龍飛，「標兵入黨緣何一波三折」，解放軍報，北京，2004年11月10日，版6。

³¹ 殷鼎，「從政治審查和檔案制度看私生活的權利與範圍」（2001年7月19日），2008年5月28日下載，《中國報導週刊》，<http://www.china-week.com/html/1112.htm>。

³² 劉建成，「美國軍人權利救濟制度之研究」，國立臺灣大學三民主義研究所碩士論文（民國84年6月），頁15。

³³ 「接兵人員要嚴格遵守規定等二則」，解放軍報，北京，2005年10月26日，版8。

師保衛科組織各團保衛股，和新兵連指導員成立三級聯審小組，集中7天時間對新兵檔案進行縝密審查過濾。³⁴凡政治條件不合格需作退兵處理者，經師（旅、武警總隊）以上單位的保衛部門審查，報師（旅、武警總隊）以上單位的政治機關批准核退。³⁵

依中共法律規定，凡被剝奪政治權利者，以及被羈押正在受偵查、起訴、審判者，或者被判處徒刑、拘役、管制正在服刑的公民，不予徵集。³⁶對因犯錯誤被開除學籍或者被開除黨籍、留黨察看、開除團籍者，亦不得徵集服現役。³⁷新修頒的中共《徵兵政治審查工作規定》，對政審條件和內容的要求更加嚴謹。明訂凡參加過「法輪功」、有害氣功組織或進行活動者；家庭主要成員、直接撫養人、主要社會關係成員參加民族分裂、暴力恐怖和宗教極端等非法組織、帶有黑社會性質犯罪組織者，均不予徵集為特種士兵。³⁸

誠然，軍人對國家負有忠誠之義務，應當拒絕參與任何主張極端目的的組織，以及發表激烈的政治言論。惟可資參考的案例是，德國聯邦憲法法院，曾否決了聯邦政府所提之全面禁止極端份子進入公務體系的法案，並揭示不能僅以其隸屬一對抗憲政之黨派或社團成員即判定其已觸犯忠誠義務。³⁹美國法院雖不認為軍人執行職務外之結社和政治信仰可完全免除審查之義務，但也宣告陸軍部僅以原告之結社及政治信仰，即將其軍職完全撤除為無效。⁴⁰中共以役男家屬和主要社會關係參與有害、非法組織，即剝其服公職的權利，實有極大的人權爭議。

三、軍校招生政治審查

中共軍隊院校招生堅持將「政治合格」置於首位，以及德才兼備的選拔標準。參加政審的男、女考生數量，由省級高校招生辦公室，按照考試成績由高

³⁴ 潘海峰、賀有才，「誰審查誰把關，誰簽字誰負責」，戰士報，廣東，2005年1月19日，版2。

³⁵ 2001年9月5日中共《徵兵工作條例》第42條之規定。

³⁶ 中共《徵兵工作條例》第3條規定。

³⁷ 張鐵國，「一大學生因有違紀行為被取消應徵資格」，解放軍報，北京，2004年11月14日，版3。

³⁸ 2004年10月9日，中共《徵兵政治審查工作規定》拓寬了政審的內容，包括：應徵公民的年齡、戶籍、職業、政治面貌、宗教信仰、文化程度、職業技能、實際表現以及家庭主要成員和主要社會關係等。普通條件兵在政審表格中設「家庭主要成員和主要社會關係」一欄，由本人如實填寫；對政治條件有特別要求的，在政審表格中，另設「家庭成員和社會關係」調查欄，由指定負責政審調查的人員填寫。

³⁹ 1972年德國聯邦總理及各邦總理共同草擬一份法案，抵制極端份子擔任公務員之職務，所持理由在於公務員有義務肯定地認同基本法的自由民主基本秩序，而參與對抗現行憲法秩序之組織或黨派成員，顯然無法履行此種義務，而應被排除於公勤務之外。參閱蔡震榮，行政法理論與基本人權之保障（臺北：五南圖書公司，民國88年5月），頁271至272。

⁴⁰ 劉建成，「美國軍人權利救濟制度之研究」，頁19。

至低的順序，以及招生計劃人數的3至4倍確定。⁴¹政審由考生所在的縣（市、區）人民武裝部，會同當地招生部門、學校保衛部門和戶籍地派出所，調查瞭解考生的在校表現和家庭情況，作出政審結論。士兵考生對象，按照個人報名、基層單位民主推薦、基層黨組織審查、旅團級單位政治機關考核、黨委審批的程序選拔確定。⁴²

共軍院校招收普通高中畢業生的政審標準，主要是審查其是否擁護四項基本原則和共黨的路線、方針、政策，遵守國家憲法和法律；是否經歷清白，思想進步；是否熱愛部隊工作，志願獻身國防事業，服從組織分配等。⁴³對於報考飛行、機要、技偵等院校或專業考生的政治思想，更是要求嚴格。

中共空軍招收飛行學員的政審，實行部隊與社會相結合的方法，依託部隊政治機關，在地方政府及公安、教育和招生部門的協助下完成。政審全程遵循中共教育部、公安部和總政治部《關於飛行學員政治條件的規定》，以及空軍有關政審規定辦理，置重點於確實釐清考生的校內外實際表現、報考動機和態度。凡有下列情況之一者，不宜報名：(一)政治思想落後，對黨的現行政策有不滿言行者；(二)受過公安部門刑事處分或處罰者；(三)有流氓、偷竊、賭博、打架鬥毆等不法行為者；(四)有戀愛對象者；(五)高中階段受過學校處分者。⁴⁴

證諸史實，過去計有十二起共軍駕機起義成功案例，顯示在以往嚴密的要求與管控措施下，政審仍有其制度罅隙與效能侷限，並無法完全杜絕叛逃事件發生。⁴⁵

四、機要人員政治審查

共軍認為做好重要崗位人員的政審工作，是預防犯罪的重要環節。規定調配機要部門之人員，事先須由保衛部門根據機敏程度之不同，對新進官兵的政治條件提出建議，經單位領導批准後，協同組織、人事和用人單位等辦理查核事宜。

⁴¹ 2008年1月1日中共《人民解放軍院校招生工作條例》第26條規定。

⁴² 中共《人民解放軍院校招生工作條例》第23條規定。

⁴³ 中共《人民解放軍院校招生章程》，第2條第2款規定。

⁴⁴ 「2008空軍招飛全攻略」，2008年5月28日下載，《湖北招生考試》，<http://www.hbksw.com/gaokao/gkx/gkzs/200710221557831.html>。

⁴⁵ 卷查中共建政後，計有十二起共軍架機起義成功事件，分別為：一、楊德才（1960年1月12日）；二、邵希彥、高知學（1961年9月15日）；三、劉承司（1962年3月3日）；四、李顯斌（1965年11月11日）；五、范園焱（1977年7月7日）；六、吳榮根（1982年10月16日）；七、孫天勤（1983年8月7日）；八、王學成（1983年11月14日）；九、蕭天潤（1985年8月25日）；十、陳寶忠（1986年2月21日）；十一、鄭萊田（1986年10月24日）；十二、劉志遠（1987年11月19日）。

對機要部門擬錄用、招聘或調入之人員，共軍堅持先審查後錄用之原則，通過崗位考察、民主評議和用人單位彙報等方式，進行人事作業調整。禁止下列人員進入：(一)涉有反革命活動或反革命活動嫌疑者；(二)被依法判處緩刑、管制、被剝奪政治權利以及宣告假釋、監外執行的犯罪份子和所外執行的勞教人員；(三)刑滿釋放、解除勞教或曾被收審的人員中表現不好或有重新犯罪嫌疑者；⁴⁶(四)涉有進行各種現行破壞危險者；(五)精神病人和呆傻人員。⁴⁷

對長期在軍事首長身邊工作的人員，如秘書、警衛、司機、廚師、保姆和醫護人員等，渠等雖非擔任要職，但因接觸機敏事務的機會較高，共軍要求渠等在思想意識上，必須熱愛社會主義祖國、擁護共產黨的領導，組織紀律性強，具有保密觀念。

五、結婚政治審查

歷年來，中共多次公開伸張婚姻自由選擇，並在法律上給予明確的承諾和保護。與此同時，卻又屢屢以政治為考量，認定軍人的婚姻關係攸關部隊的安全與穩定，從而限制軍人的婚姻自主，對違逆者施以不人道的迫害。⁴⁸

在現行共軍貫徹中共《婚姻法》規定中，賦予各級黨組織和政治機關對官兵申請結婚、離婚有審查、調解、出具證明的權利和義務；對違反規定的軍人有批評教育、給予黨紀、政紀處分的權利。中共為防微杜漸，避免婚姻關係衍生不良後遺，除抽象性地要求共軍官兵的結婚對象應當是「政治可靠、思想進步」、品行端正的大陸地區公民。對於艦艇、空勤人員和從事機密工作人員的配偶，還應當無複雜的社會關係。就連軍官和文職幹部確定「戀愛關係」後，也要主動向所在單位黨組織報告，由團級以上單位政治機關對其戀愛對象進行政治審查。⁴⁹從現代人權觀而言，婚姻關係為私領域事項，除非處於緊急危難時期或確有軍事必要者外，不宜以法律限制軍人的基本權益。⁵⁰

⁴⁶ 2004年，瀋陽軍區某防空旅戰士小王，因父親曾犯過失傷人被勞動教養，屢次無法通過政審調任軍械員，旅政治部領導得知後，要求政審應以被審查人員的實際表現為主，政審始獲通過。向勇都，「在學以致用上下功夫」，解放軍報，北京，2004年7月25日，版3。

⁴⁷ 蔣先進、柳曉川主編，中國公安工作實務全書（北京：中國人民公安大學出版社，1996年11月），頁217。

⁴⁸ 文革期間，共軍幹部每因家屬被冠上「走資派」、「反革命」而無法成婚，甚或因此遭到株連而被逮捕入獄。參閱李秀平，「政審，讓愛情如此悲壯」，法律與生活（北京），2004年第8期，頁7至8。

⁴⁹ 2001年11月9日中共〈軍隊貫徹實施《中華人民共和國婚姻法》若干問題的規定〉第2、3條規定。

⁵⁰ 我國為兼顧國家安全及軍人婚姻權益，於民國41年1月制定《戡亂時期陸海空軍軍人婚姻條例》（該條例歷經五次修正為《軍人婚姻條例》），曾以「維持軍人戰鬥力，保障軍人基本生活，以及防止敵諜滲透」為理由，立法限制軍人結婚條件及對象，後因時過境遷，業於民國94年11月明文廢止。

伍、綜合評析

在公益大於私利的考量下，安全查核在民主國家中被視為是「必要之惡」。惟民主憲政的精義在於政府的權力有限，查核制度實際運作時，應符合以下原則：(一)法律保留原則；(二)明確性原則；(三)正當法律程序；(四)比例原則；(五)平等原則；(六)不當聯結禁止原則等，以免過當地侵害基本人權。⁵¹試據以綜合評析共軍政審之良窳如次：

一、在忠誠概念方面

「忠誠」是安全調查的核心概念，具有相當高之不確定性，吾人可將之定義為：「凡事忠於國家及職守，言行一致，誠實不欺」。⁵²如就軍隊國家化的層面而言，軍人的忠誠義務係針對國家憲政上的忠誠，並非對於統治者個人，或偏私於執政黨的忠誠。

統整中共現行法規中對於軍人之規範，包括有品德、操守、守密和忠誠等義務，其中最為強調對共黨的忠誠。中共為落實黨對軍隊的絕對領導，確保官兵對於中共政權的政治忠誠，不但在部隊中建立「以黨領軍」的政工制度，灌輸、深植軍人「忠黨」等於「愛國」的意識形態，⁵³並透過政審來清除政治異議份子。凡此，不但有違憲政上各政黨一律平等的基本原則，也使得擁有共黨黨籍的軍官幹部，在政治人事上享有差別待遇。

二、在法律規範方面

過去，受到傳統特別權力關係理論影響，人事安全查核、忠誠調查等，均是針對特別身分者所建構之特別管理制度，成為法治行政之例外。⁵⁴然而，民主國家與公務員之間的關係，已逐漸從以往之「特別權利義務關係」轉變成「公法上職務關係」，即使軍人之權利當受到比一般人民較多的限制，國家基於軍事勤務安全之所必要者，仍須依法取得個人資料並適法運用。

國家機關對公務員之查核，基本上係屬對基本權利的干預、限制或侵害。忠誠查核最大的疑慮，來自安全調查機關不當擴大查核事項以及適用範圍，損

⁵¹ 彭錦鵬，「公務人員忠誠查核相關問題之研究」，頁58至60；王文忠，「涉及國家安全或重大利益公務人員品德及忠誠查核法規範之探討」，考銓，民95年7月，頁123至138。

⁵² 黃異，行政法總論（臺北：三民書局，2001年），頁240。

⁵³ 何小志，解放軍精神（臺北：易富文化有限公司，2006年6月），頁49。

⁵⁴ 洪文玲，「行政調查制度之研究」，警察法學（臺北），第四期，頁414。

及人民的基本權益。宜以更嚴謹的法律形式規範，不應概括授權由行政機關裁量，或由行政部門以行政命令遂行。若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令，否則勢必造成查核機關擴大適用。

「正當法律程序」係指凡限制人民權利之措施，國家必要有法源依據，且以正當之法律程序加以執行。共軍進行政審自有其法律或授權依據，雖能符合廣義的「法律保留原則」，然而如上所述，更多的細部查核作法卻來自便宜行事的職權命令，習慣以行政裁量權和主觀的心證來決定是否符合「政治正確」，且抽象的條文在不是很透明的情況下，政審很容易就淪為羅織罪名，打擊異己的手段或工具。安全查核制度基本上僅在於排除對「國家安全和國家利益」有危害之虞的人員，而非以「忠誠」之名，逕行排除考核機關所主觀認定可能不會對國家表現忠誠的個人從事公職。

三、在查核效益方面

軍人對於國家的忠誠、責任等信念是普世奉行的核心價值，部隊官兵的忠貞程度必須受到嚴格監督。惟查核作法與實際效益之間，亦應拿捏得當。一般而言，忠誠可從思想與行為兩個面向加以考察，鑒於思想存於人心，「忠誠考核就像靈魂審查」，難以獲得實證，且民主國家對於思想自由的寬容係以行為方式為限，故不宜以思想問題做為不適格的主要依據。⁵⁵冷戰初期，美國曾因「麥卡錫主義」（McCarthyism）作祟，在缺乏具體證據下就控訴異議者對國家不忠，以致造成人才流失。⁵⁶故查核應避免涉入政治信念等抽象模糊的項目，而應以守密習慣等可驗證事項為重點。

忠誠在本質上屬於行政倫理問題，安全查核僅是國家為了彌補行政倫理本身可能產生不信任問題的一種解決方式。⁵⁷誠如學者波特（Porter）等人所主

⁵⁵ 杜鋼建，基本人權論—論中國大陸之人權（臺北：洪葉出版公司，1997年12月），頁11。

⁵⁶ 美國為防範聯邦職員參加或擁護推翻美國憲法、政府的政黨或組織，於1947年3月21日以第9835號行政命令推動「忠誠查核制度」（Loyalty Program）。1950年起的五年之間，先後約有850萬名公務員、武裝部隊成員和國防廠商雇員受到調查，其中500人被認為有忠誠問題（questionable loyalty）被即刻解職。參閱楊泰順，「論忠誠查核的實施與後果」，中央日報，民國91年11月21日，版3；Richard E. Morgan, *Domestic Intelligence: Monitoring Dissent in America* (Austin and London: University of Texas Press, 1980), pp.41-42.

⁵⁷ 彭錦鵬，「公務人員忠誠查核相關問題之研究」，頁40。劉宜君，「公務人員品德及忠誠問題應回歸行政倫理的落實」（民國91年1月15日），2008年5月7日下載，《國家政策研究基金會》，<http://www.npf.org.tw/post/1/1046>。

張，惟有個人對組織目標與價值的強烈信仰和接受，才能產生普遍化的忠誠與責任。⁵⁸如欲有效杜絕少數軍人違法叛國的意念與行為，正本清源之道，宜從強化軍事專業倫理教育入手，堅實官兵的組織承諾（organizational commitment）和對民主憲政的景仰與遵從，方能深化渠等保國衛民的職責感。

此外，共軍政審的範圍經常牽連九族，擴及被審查者的親友、社會關係之政治傾向。「不當聯結禁止」原則，係指行政機關行使公權力，造成人民其他的不利益時，其採取的手段與所欲追求的目的之間，必須存有合理的聯結關係。論者以為，在民主憲政環境中，每個人應被視為獨立的個體，華人社會雖重視親情倫理，血緣關係、身世背景或能影響當事人之行為，但親友的國家忠誠或品德瑕疵，不應損及當事人服公職的基本權益。且以血緣關係作為裁定忠誠查核能否通過的依據，反而更易激化內部的矛盾，更不利於國家安全與國家發展。⁵⁹

四、在權利救濟方面

「正當法律程序」亦包括：當事人應受告知、當事人應有表達意見之機會、決策者應公正、裁定應附理由，以及裁定書應載有救濟途徑。安全機關辦理各項人事查核的結果，是否應知會當事人並允許其申復，民主國家的作法並不一致。必須指出的是，安全查核往往涉及資訊自決權（隱私權），其結果可能限制人民服公職的權利，在憲法所捍衛的人權及國家安全所需之範圍間應取得衡平。原則上，在恐生危害國防安全或軍事行為行使之期程內，自應限制公開；在已獲得相當心證時，自得免予請求被調查人陳述意見。⁶⁰如可能直接侵害人民之重大基本權利者，即應允依法提起救濟。

在民主國家中，查核機關通常有責任要具明理由，通知當事人不合乎規定之事項，並賦予要求申辯、提出申訴和提起訴訟三種不同的權利救濟途徑。以德國為例，軍人對於任何於已不利或有缺點之紀錄，在登錄人事檔案或列為其他人事評判前，有被告知之機會。⁶¹當事人於申請從事機密業務遭拒絕時，有權

⁵⁸ Mowday, R.T., Porter, L.W. & Steers, R.M., *Employee-Organization Linkage: The Psychology of Commitment Absenteeism, and Turnover* (New York: Academic press, 1982), pp.20-56.

⁵⁹ 王明珂，「猜疑的『忠誠查核』災難的『血緣主義』」，民生報，2002年6月11日，A2版；彭錦鵬，「公務人員忠誠查核相關問題之研究」，頁9。

⁶⁰ 林倩如，「國防法第三十二條之研究－以安全調查為中心」，頁195至196。

⁶¹ 1956年3月19日德國《軍人法》第29條規定。

利根據自己所提出之事證進行辯駁。⁶²長期以來，中共認為人事資料和安全檔案僅供組織內部考察運用，處於秘密封閉狀態。⁶³個人終其一生無法知悉問題癥結之所在，更遑論能依法提出救濟。

陸、結 語

中共堅持政審制度，強調要根據新的形勢、新的情況，不斷改進和完善此一制度。目前，共軍雖已從審查幹部歷史遺留問題為主，逐步轉移到以考核本人實際表現為重，但仍強調「政治合格」，且與民主國家安全調查事項公開、明確，調查過程合法、保密，調查作業適切、公正，調查結果依法運用等原則，存有極大的落差。

人事安全查核制度是反滲透的重要手段，但有如刀之雙刃利弊相倚，欠缺明確、透明與合理的法律制約，不但無法對症下藥，有效解決軍人忠誠的疑慮，且易造成當權者和查核機關的濫權，徒然蒙上政治迫害的惡名，載舟之水亦可覆舟，人事查核制度之運作不可不慎。

⁶² 《德國查核法》第六節第1款規定。

⁶³ 中共「傳統神秘觀」認為，人事檔案主要是記載個人政治思想及隱私方面內容的檔案，僅供組織上考察瞭解人之用。鄧曼、丁璿，「中美人事檔案管理比較」，蘭臺世界（瀋陽），2005年第7期，頁23。