

追求更公平合理的政治經費法制

蘇彥圖 | 哈佛大學法學博士

研究摘要

「政治經費」(political finance) 是所有流通於民主政治過程、以影響選舉競爭為目的的金錢(包括可以金錢衡量的物質資源)。民主法上有關政治經費的制度設計與安排,事涉不同憲政價值理念——特別是政治自由與政治平等——間的取捨權衡,還會進而影響到整個選舉民主制度的代表性、競爭性與可治理性。相關的規範課題不僅複雜,而且充滿規範異見與實證上的不確定性。進步的改革者不能放棄追尋民主的政治公平,但必須更為務實,並尋求觀念與政策之創新。

本研究首先就台灣選舉民主中的金錢問題,進行全局性的初步考察。本研究繼而從「公平選舉」此一角度切入、檢討我國的政治經費法制,並特別聚焦於「主要政黨之間能否公平競爭」、「現任者與挑戰者之間能否公平競爭」以及「如何在社會經濟不平等的條件下追求政治平等的民主理想」等三個面向的選舉公平性議題。除了批判我國現行法制在此向度上的主要缺失,本研究也在反省相關理念後提出務實追求公平的若干新規範思維。在此基礎上本研究對我國現行政治經費法制提出了「整合、改進政治經費之公開與稽核」、「以來源規範禁止不當黨產介入政治」、「刪除政治獻金收受期間限制」、「調整政黨補助金分配公式」、「合理化候選資格取得管制」、「研議新的候選人競選公費制度」、「強化對大眾傳媒競選文宣的資訊揭露管制」、「全面檢討營利事業的獻金特權」以及「開發網路匿名小額獻金系統」等一系列公平取向的改革政策建議。

一、前言

「選舉沒師傅，用錢買就有。」即便不是用在直接買票，金錢在包括台灣在內的某些現代民主國家的選舉政治過程中，往往有令人焦慮不安的吃重角色扮演。雖然說有些民主的道德論者 (*moralists*) 可能低估了民主選舉政治的正當營運成本，或者高估了經濟財富轉換成政治權力的實效；民主的現實論者 (*realists*) 也不能否認，金錢的確有可能會將經濟與社會上的不平等媒介到民主政治場域，甚而改寫了民主追求政治平等的權力邏輯 (Cain 1995; Przeworski 2010)。如何適切地規範民主政治中的金錢，是民主制度工程上的一大挑戰。這個挑戰十分艱困，因為金錢對於民主政治的影響，有著高度的複雜性與不確定性，而人們對於民主及其所蘊涵的政治正義的看法，又相當分歧甚至有衝突。這個挑戰也是無可迴避的，因為一旦放任政治中的私人金錢，民主政治可能淪為金權政治 (*plutocracy*)，而另一種極端完全的公費競選制度，從來就不是放諸四海皆準的特效藥。

近二十年來一次又一次的國會與總統選舉，讓台灣相對平順地由威權政體轉化成民主國度。自 1990 年代以來，台灣的歷次選舉在政治自由、政治競爭、選務公正性等向度上大抵合乎民主的基本評量標準，不過在金權政治的巨大陰影之下，其正當性與品質一直受有相當的質疑。是實存的問題也好，是民眾觀感上的普遍印象也罷，金錢對於台灣選舉政治的強大作用，相當程度影響了國人對於選舉民主的信心與認同。往昔最受論者詬病的，不外乎層出不窮的賄選、國民黨龐大的黨產資源、還有其與諸多財團間的親密關係。晚近，中國是否以及如何透過金錢影響台灣的民主選舉，也讓許多人擔憂。¹ 賄選問題已逐漸獲得了相當程度的改善。不過隨著選戰進入廣播電視時代，我國主要大選競選活動的花費似乎一再攀高，再三強化了「選舉很花錢」的普遍印象。國民黨黨產的來源、規模、流向及其後續處理迄今依然爭議不斷；受限於政治現實，民進黨政府訴諸轉型正義處理國民黨黨產問題的種種嘗試，成效有

1 由於篇幅與研究取向的限制，本文不深入討論我國政治經費系統的中國因素及相關法制課題。但是本文並不否認相關議題的重要性。

限。國民黨的政商關係依舊緊密熱絡，不過近年來一連串涉及陳水扁前總統以及若干民進黨政治菁英的政治獻金醜聞，難免讓不少人覺得「天下烏鴉一般黑」。從對賄選的刑事訴追處罰、早期有關競選經費的申報與支出上限規範、國家對於候選人與政黨所提供的各種補貼，一直到晚近(2004～)政治獻金法的立法實行台灣近廿年的政治改革，不乏管控政治經費(**political finance**)的法制嘗試。然而，不論就立法設計或者就執行實效而言，我國現行政治經費法制可以說是問題重重，猶有相當幅度的改進空間。

民主法(**the law of democracy**)應該如何規範與管理民主政治中的金錢，才能防免自由而公平的選舉淪為空談？從公平選舉的評價觀點而言，台灣的政治經費法制究竟出了什麼問題？我們該對它做哪些改革？而我們對於相關法制改革，又能有什麼合理的期待呢？本研究試圖回答這些問題。鑑於金錢會以不同形式、透過多重管道影響選舉政治，而且民主法上對於政治經費也有多元的管制策略，為免「見樹不見林」，本文第二部分將先就台灣選舉民主中的金錢問題，進行全局性的初步考察，並進而指出我國當前政治經費法制及其現實上的若干系統性特徵。本文第三部分就公平選舉的理念及其對於政治經費法制的規範要求，進行規範理論層次的檢討與反省。除了檢討台灣政治經費法制的相關缺失，本文也將檢討主流改革論述所遭遇到的困難，並提出關於政治經費的一些新規範思維。本文第四部分則試圖在先前討論的基礎上，就公平取向的政治經費法制改革，提出一系列進步(**progressive**)但是務實(**pragmatic**)的政策建議。

二、台灣的政治經費系統

本研究以「政治經費」(**political finance**)一詞，指涉所有流通於民主政治過程、以影響選舉競爭為目的的金錢(包括可以金錢衡量的物質資源)；²「政治經費系統」(**political finance system**)，則是由所有與政

2 在此定義下，本研究不討論使用於公民投票與遊說活動的金錢。不過，此等資金確與本文所界定的政治經費有著密切的連動關係，也可以被理解為是屬於比較廣義的政治經費。

治經費的流通相關的法制規範以及現實政治上有關政治經費的潛規則所形構 (Reginald and Tjernström, eds. 2003; Casas-Zamora 2005)。政治經費的來源多端，支用者與用途多元；一般國內文獻所專注的「政治獻金」以及對於候選人與政黨的「公費補助」，毋寧只是政治經費系統的部分而非全部。政治經費可能以合法型式流通，也可能違反、規避或者根本沒有受到民主法的管制；若要對其建立通盤性、全局性的理解與掌握，我們必須考察相關法制規範與政治現實。透過「來源」、「使用」與「背景環境」等三個面向的探索，本文在此試圖描述一個關於現階段台灣的政治經費系統的粗略的、鳥瞰式的圖像。由於實證研究的匱乏與困難，本文的描述是印象主義式的。如何在殘缺不全的統計數據與眾說紛紜的主觀臆測中探尋出客觀事實，是所有政治經費研究的基本難題。

1. 關於政治經費的來源

台灣的政治經費系統，基本上一種公、私混合的體制，既容許民間的私人資金挹注競選活動，也對符合一定條件之政黨與候選人提供了一些競選費用的補助。在公、私之間，我們可以進一步析論下列我國政治經費的六種主要來源或者型態。³

a) 國民黨的黨產

在比較民主轉型經驗中，很少有新興民主國家的舊威權政權像台灣的中國國民黨一樣，在政體民主化之後還能維持政權多年，並且持續掌控國會多數，而不曾被完全輪替過。國民黨以長期積累之龐大黨產資源挹注其與黨籍候選人的競選活動，向來被許多人認為是該黨在台灣民主化以後仍然保有高度競爭性的一項重要因素—即便對於前前後後國民黨到底擁有多少資產、歷年來又有多少黨產資源流入選舉市場等問題，論者間並無定論 (陳師孟等 1991；黃煌雄等 2000；中國國民黨 2006)。

在當前台灣的政治經費系統中，國民黨的黨產資源還是一個在繼續

3 除了下述的六種來源，其他諸如政黨的黨費收入，無疑也是台灣政治經費的來源。不過因其規模與效應相當有限，本研究對之不做特別討論。

開採中的金礦嗎？我們有相當理由如此認定。2004年制定通過的《政治獻金法》，禁止「政黨經營或投資之事業」捐贈政治獻金(§7)。但是這項規定既不周延，也因可以被輕易規避而形同虛設。在政黨財務高度不透明的情況下，國民黨的黨產可以持續供給該黨及其黨籍候選人為數相當的政治經費，而其收支運用情形基本上是外人所無法看見的。

b) 政治獻金

台灣的選舉法制長年來容許並以租稅優惠的方式鼓勵個人、人民團體以及營利事業直接對政黨或個別擬參選之政治人物提供一定限額以下的政治獻金。對沒有黨產奧援的政黨與政治人物來說，能否以及如何民間募集到相當數額的政治獻金，尤其往往是決定其選舉有無競爭力的重要考驗。小額、自發性的政治獻金，是一般民眾參與選舉政治的一種重要型式；以募集小額獻金為目的各種公開活動(例如募款餐會)，也是台灣選舉政治文化的顯著風景。不過，由於小額獻金之積累並不足以滿足選戰龐大的經費需求，政黨與政治人物往往會尋求少數「金主」提供大筆的金援。就算不是實質利益交換(*qui pro quo*)的貪腐作為，這種動輒百千萬甚至以億元計的違法政治獻金的提供與收受，也有貪腐的表徵(*appearance of corruption*)，而備受社會各界譏議。

在一連串政治獻金醜聞的催化之下，2004年通過施行的《政治獻金法》，對台灣的政治獻金市場做了比較細密的管制。該法除了界定政治獻金的型態、收受主體與金額上限，列舉禁止若干來源的政治獻金，也建置了收受政治獻金的制式管道與收支申報制度，並以一系列的刑事罰、行政罰與執行罰作為貫徹相關管制的手段。這部法律的立法設計容有諸多值得商榷的地方，其施行成效也有待進一步的評估與檢討(黃錦堂 2004；周仲鼎 2007；王鼎銘 2007；朱新民等 2009)。

c) 公費補助

我國的選舉法制從 1989 年以來即對在選舉中獲得一定選票的公職候選人提供每票一定數額的競選費用補貼，但以法定競選經費最高金額作為補貼上限（《公職人員選舉罷免法》§ 43；《總統副總統選舉罷免法》§ 41）。這項制度有公共化政治經費、降低候選人對於私人資金之依賴的用意。不過，許多論者質疑這種事後補貼的制度安排只有「錦上添花」的效果，沒有辦法適時地「雪中送炭」（劉義周等 2007）；一些政治人物將所得公費補貼用於他途的情形，也時有所聞。許多論者另將選舉公報之編印與公辦政見發表會等措施，列為我國選舉法制對於競選活動的間接公費補助（薄慶玖等 1991）。不過這類措施的效用，恐怕相當有限。

1994 年版的《公職人員選舉罷免法》，規定立委選舉得票率達 5% 以上之政黨可以獲得每票 5 元的政黨競選經費補助。1997 年以後，我國選罷法改以最近一次立法委員選舉結果為依據，對得票率達 5% 以上之政黨，提供每年每票 50 元的經常性競選費用補助金。這筆錢對於家財萬貫的國民黨來說是無足輕重的，卻是台灣其他主要政黨的重要財源。

d) 候選人自有資金

自己贊助自己的候選人 (**self-financed candidates**)，在台灣的選舉政治中並不少見雖然我國關於政治經費的討論，多半沒有意識到候選人的自有資金也是一種政治經費來源。本身就很有錢的富豪級候選人，不需要也不容易對外募款，用自己的錢競選或許不足為奇。不過，知名度低、又不善於募款的候選人，就算自己的財力有限，可能也得掏自己的荷包甚至借貸，去支應競選經費的需求。應否以及如何規範候選人的自有資金在選舉政治場域中的使用，事涉政治自由與政治平等的取舍與衡平、是政治經費法制的一項難題 (Steen 2006)。我國民主法對於候選人使用自有資金競選，一直以來並無任何限制。

e) 獨立性政治開支

選舉政治場域中的私人資金，除了以政治獻金的型式流向政黨或個

別參選人，也可能以各種型式（特別例如購買廣告版面或時段）在政治言論市場上發聲，直接表達出資者影響選舉政治的用意。這種在美國民主法上稱作「獨立性政治開支」(independent expenditure)的政治表現型式，在台灣的選舉政治上也時常可見；曾經引起相當議論的「非常光碟」，還有在 2010 年的五都市長選舉期間出現在各大報紙的一則「你要選『好』市長？還是要選『輸』市長？」的大幅匿名廣告，都是台灣獨立性政治開支的著例。獨立性政治開支事涉人民的言論自由，可能會產生左右選情的重大影響，但又不受政治獻金法制的層層限制。對於有心要讓政治經費法制更加民主與公平的改革者來說，這是個相當令人頭痛的問題 (e.g., Briffault 1999；Issacharoff 2010)。

f) 行政資源的競選運用

《公職人員選舉罷免法》§ 50 規定：「中央和地方政府各級機關於公職人員選舉競選活動期間，不得從事任何與競選宣傳有關之活動。」同法 § 110 III 規定：「中央及地方政府各級機關首長或相關人員違反第五十條規定者，處三年以下有期徒刑；並得就該機關所支之費用，予以追償。」2009 年制定公布之《公務人員行政中立法》，對於公務人員乃至其他準用該法規定之多種人員的政治活動，更有相當嚴格的限制。⁴ 這些法規範試圖確保公部門在選舉政治過程中的政治中立性。不過，這些規範看似嚴明，實效其實有限，因為執政黨與爭取連任的現任行政首長，還是有很多方法可以動員、利用各種行政資源例如政令宣傳、在選前舉辦大型活動等做法，達到實質助選的效果。政治經費法制雖然沒有辦法防免這類行政資源的實質競選運用，但這不表示我們可以無視於其作為實質政治經費的事實。

2. 關於政治經費的使用

政黨、候選人以及其他政治行動者如何使用政治經費，決定了政治

4 公務人員行政中立法之個別條文，特別是其準用於公立學術研究機構研究人員之規定的合憲性與合理性，尚有相當爭議，惟本研究暫不討論。

經費的需求面 (demand side)，自是政治經費系統的重要環節。在對於政治經費支出所為直接管制以外，民主法對於選舉程序以及競選活動的諸多規範或者安排，對於政治經費的支用無疑也有相當影響，有必要在此一併予以檢討。

a) 經費支出管制及其現實

(i) 陽光管制 (申報、查核、公眾查閱與資訊公開): 現行《政治獻金法》§ 20 ~ 22 規定，架構了一套以政治獻金之收支申報為核心的陽光管制機制。這項管制試圖將政黨、政治團體與個別擬參選人收了多少獻金、收取了哪些人的獻金、做了多少開支、以及競選經費用在何處等基本資訊，以不同方式公開供公眾檢視。為了確保申報資訊的正確性，此項機制也附有會計師查核簽證會計報告書、受理申報機關之查核與調查、以及相關憑證與文件之保管義務與期限等配套措施。相較於該法施行以前選罷法所設的競選經費申報制度，這套新制已有相當幅度之進步。不過，由於立法設計上的缺失，這套管制最多只能揭露台灣政治經費收支情形的一部分資訊；在監察院執行此項管制之配備與能力相當有限的情況下，許多論者對於申報資料的確實性，也持相當懷疑的態度 (王鼎銘 2007)。

(ii) 用途管制：《政治獻金法》§ 23 就政治獻金的用途以及擬參選人贖餘政治獻金的用途，做了目的性的實質限制。值得注意的是，這項規定容許職業政治人物 (career politicians) 特別是現任公職積累自己的選戰基金 (war chest)。

(iii) 競選經費最高金額：現行《總統副總統選舉罷免法》§ 38 與《公職人員選舉罷免法》§ 41 規範了相關選舉之競選經費最高金額的計算方式以及公告。有別於 1983 ~ 2007 年間選罷法有關競選經費「最高限額」之相關規定，此等規定並沒有限制候選人競選經費支出總額的作用；除了作為象徵性的參考標準，其主要是充作公費補貼競選費用的上限。

b) 競選活動管制及其現實

近二十年來我國選舉法有關競選活動的管制已歷經多次修正，而修正的大方向在於自由化、解除管制。競選活動在日本受到了相當高密度、高強度的管制，在台灣則越來越像是自由搏擊，兩者間的對比非常明顯（陳運財等 2002）。私人廣播電視競選廣告的開放與否，毋寧是最會影響競選經費支出規模的選舉法課題（金溥聰等 1998）。在 1994 ~ 2007 年間，《公職人員選舉罷免法》曾禁止政黨、候選人或第三人自行於廣播、電視播送競選廣告；《總統副總統選舉罷免法》則沒有這樣的禁制，僅訓示廣播電視事業對政黨及候選人應為公正、公平之對待。《公職人員選罷法》於 2007 年修訂時，改為開放私人於非公營的營利性廣電媒體播送競選廣告（§ 49）。

c) 賄聲賄影

賄選經費的來源及其開支，是台灣政治經費系統中見不得光的地下交易。由於選票的買賣關係多半是建立在親密的人際關係網絡上，外人對於這個非法的選票買賣市場的地理位置、規模、行情等情事，所知往往有限（王金壽 2004）。在多年的教育、宣導、檢警調積極查賄、反賄選法制之強化等多重因素的作用下，一般認為我國的賄選問題至少就總統、立法委員與縣市長選舉而言已獲得相當程度的改善。這個一般印象的準確性如何？現階段台灣基層地方性選舉的賄選問題究竟又有多嚴重？這些問題的回答尚有待嚴謹、深入的實證研究。

d) 參選保證金制度

我國的選舉法以參選（登記）保證金之繳納作為取得候選人資格的一項條件。以 2010 年的五都市長、市議員與里長選舉為例，參選人必須繳納的參選保證金分別是新台幣 200 萬、20 萬、及 5 萬元。《總統副總統選舉罷免法》則將總統大選的參選保證金定於新台幣 1500 萬元。此等參選保證金對於小黨及政治經費並不充裕的擬參選人來說，是相當沈重的負擔，也會對他們的其他競選支出產生排擠效應。

3. 重要背景環境

政治經費系統並不存在於真空狀態中。許多與選舉政治密切相關的制度、文化與社經條件，都有可能深刻地形塑了政治經費系統的樣貌。換個角度說，一個特定的政治經費系統的許多特質，往往可以、甚至必須從其重要背景環境尋求理解。

a) 選舉制度

有關政治經費的比較經驗存有一個隱約的對比：政治經費收支偏高的國家，多半是採用以候選人為中心 (**candidate-centered**) 的選舉制度例如單一選區；競選活動花費較少的國家，其選舉制度則多以政黨為中心 (**party-centered**) 例如政黨比例代表制 (**Cox and Thies 2000**；**Samuel 2001**；**cf. Nassmacher 2009**)。我國的各種選舉制度俱有相當程度的候選人中心取向；許多競選活動的目的是為了打開個別候選人的知名度、或者凸顯候選人個人的條件與特質。個別候選人的競選開支雖然有高有低，其加總後的總額卻相當可觀。

選舉制度與政治經費系統間的連動關係，也可以從不同選舉制度所形塑的不同民主模式去尋求解釋。在由「贏家全拿」(**winner take all**) 的選制所形構的多數型民主 (**majoritarian democracy**) 中，由於選舉輸家與贏家的命運大不同，政治行動者有強烈誘因積極競選或者助選，進而比較可能會投入選舉的軍費競賽。由比例代表制所形構的共識型民主 (**consociational democracy**) 下的選舉，則比較不會發展成為零和賽局；在選舉競爭相對溫和的情況下，選舉活動的花費相對可能也會較為節制 (**Lijphart 1999**)。我國的總統選舉與縣市長選舉都是典型的多數型民主選舉。我國現行立法委員選舉所採用的單一選區兩票制，學理歸類上則屬於多數型的混合選制 (**mixed-member majoritarian system; MMM**)。在臺灣民主比較接近多數型民主模式的情況下，要節制台灣政治經費系統的規模，恐怕不是一件容易的事。

b) 政治生態與文化

(i) 政治競爭與政治地理：政治經費的支出與政治競爭的激烈程度通常呈現高度的正相關；選戰競爭愈趨激烈，政治行動者的錢就花得愈兇。如果我們比較「安全選區」(safe districts) 與「競爭性選區」(competitive districts) 的政治經費收支情形，應不難印證這個道理。就我國區域立法委員選舉的選區劃分而言，雖然安全選區占有一定比例，不過輸贏在十個百分點以內的競爭性選區也不在少數。

(ii) 選舉政治的長期化：在許多因素的作用下，台灣選舉政治的期間似乎有越來越長的趨勢；選舉法所定的競選期間，現實上已成為漫長選戰的最後倒數衝刺階段。這種許多論者所擔憂的「無止境的競選」(permanent campaign)，除了會衝擊到民主治理，也會對政治經費系統帶來相當壓力，增加政治經費的需求與支出規模 (Ornstein and Mann 2000; Heberlig and Larson 2005)。

(iii) 利益團體政治：在一個政治經費系統中，可能有一部分的金主 (或潛在金主)，是策略性的行動者 (strategic players)。對他們來說，政治經費的提供，基本上是一種投資或者保險；他們會根據自己的最佳利益，選擇將錢用於政治獻金、獨立性政治開支、或者遊說活動 (Briffault 2008)。許多策略性金主特別是內需市場中的品牌企業，為了避免被貼上黨派標籤，往往偏好用比較迂迴的方式 (例如透過同業公會、商業協會或者特別成立的人頭組織) 供輸獻金、或者乾脆將原本可能用做政治獻金的錢，用在隱匿性較高的遊說活動。為了避險起見，一些策略性金主也可能做兩邊押寶式的政治捐獻。要掌握台灣政治經費系統裡面這類的策略性操作，我們必須對台灣的利益團體政治做進一步的考察 (郭俊偉 2010)。

(iv) 政治文化：社會對於政治醜聞的強烈反應，往往是推促政治經費法制改革的主要動力。不過，如果一個社會的政治道德標準不高，或者標準會因人而異的話，醜聞政治並不會對法制改革有多大的貢獻。又，如果法制改革工程被政治偽善者所把持的話，改革的結果

可能徒然擴大了規範與現實間的距離。

c) 傳媒結構與生態

許多歐洲民主國家基於公平選舉的考量而禁止或者嚴格管制私人的電視競選廣告。這些國家多半有很強的公共媒體，加上選制是以政黨為中心，所以他們毋需太費力即可提供各政黨充分而且高收視的公費電視競選時段。相形之下，台灣的營利性廣電媒體眾多，公共媒體相對弱勢。在台灣限制私人電視競選廣告的做法，可能會遭受商業性傳媒的群起反對，也可能會對選舉政治資訊的多寡與流通，有比較顯著的影響。從大部分禁止到全面性開放台灣選舉法就私人廣電競選廣告的管制，需要被置於台灣傳媒結構條件的背景環境加以理解與檢討（金溥聰等 1998）。

新聞媒體與政治經費系統之間，還有多重、複雜、而且密切的互動關係。新聞媒體往往有特定立場，會在評論甚或新聞報導中，明白或者暗中支持、反對某政黨或某候選人；但或許是基於對新聞專業與新聞自由的尊重，他們的言論很少被當成是政治獻金或獨立性政治開支而受到政治經費法制的管制（Hasen 1999; Shapiro 2006）。新聞媒體與政治經費對於公眾輿論的影響，往往呈現此消彼長的態勢；越是在主流媒體上居於劣勢的意見立場，通常越需要借助政治經費以購置進入言論市場的管道（Posner 2003）。政治經費法制的設計必須顧慮大眾傳媒的結構與政治生態，因為如果主流傳播媒體的公正性是有問題的，嚴格限制政治經費的結果，恐會致使言論市場更形失衡。

三、公平選舉與政治經費：制度批判與理念反省

政治經費為什麼應該受到民主法的管制呢？概略而言，一個民主國家有兩個主要的正當理由，去管制政治經費的收支（Issacharoff, Karlan, & Pildes 2002）。第一個理由是反貪防腐，據以確保國人對於政治程序的公正性（integrity）存有基本的信任。為了確保政治程序能夠獲得公眾

的信賴，除了禁制實質利益交換的貪腐行為外，防免貪腐的表徵 (**the appearance of corruption**) 的出現，通常也被認為是政治經費法制所應追求的正當目的。第二個理由則是為了追求民主所蘊涵的政治平等理念特別是為了避免民主政治淪為少數有錢人所把持的金錢遊戲。這兩個理由互有關連但是各自獨立。以美國為例，其目前有關競選經費的判例法只肯認第一個理由，而不認為政府可以基於平等考量去限制事涉人民言論自由的政治經費收支。相形之下，不少論者以及其他民主國家的 (憲法) 法院對於第二個理由的正當性，則是抱持比較正面的態度。不少論者另外將節制競選活動的開支本身，當做是一項管制政治經費的正當事由 (例如廖元豪 1995)。儘管不少人認同「競選花太多錢了」的看法，或者認為「許多政治經費開支是在『浪費』社會資源」，這類說法很難通過規範論理的檢證。畢竟，民主政治仰賴自由而充分的資訊流通與討論，而資訊的取得與流通不可能不花錢。限制政治經費收支規模的難題在於，我們客觀上往往不知道民主政治要花多少錢才算合理，可是執政者倒是有很強的自利性動機去限制政治經費的收支，據以延續其執政地位 (Smith 2001 ; Samples 2006)。如何避免政治經費管制淪為保護現任者的反競爭性規範，是民主法的一項重要課題 (Issacharoff and Pildes 1998)。

民主法上有關政治經費的制度設計與安排，事涉不同憲政價值理念特別是政治自由與政治平等間的取捨權衡，還會進而影響到整個選舉民主制度的代表性 (**representativeness**)、競爭性 (**contestability and competitiveness**)、與可治理性 (**governability**)。相關的規範課題不僅複雜，而且充滿規範異見與實證上的不確定性。不過，不管我們對於政治經費法制的具體設計有如何不同的看法，我們基本上都期望相關規範有助於維繫、甚至進而提升選舉民主的政治公平性 (**political fairness**) 即便對於何謂「公平選舉」，我們有著多元的規範想像 (蘇彥圖 2011)。有鑑於「公平選舉」此項規範理念的重要性、包容性、與進步性，本研究選擇以此角度切入、檢討我國的政治經費法制。除了批判我國現行法制在政治公平性此一向度上的主要缺失，本研究在此也將反省與之相關的規範理念，並提出管制政治經費的若干新思維，據以引導本研究後續所提政策建議。

1. 我國政治經費法制的公平性問題

「公平選舉」也就是選舉民主程序的公平或者正義可以說是指導與約束整個民主法制的一項基本規範理念 (Thompson 2002)。作為民主法制的一個重要環節，政治經費法制當然也受到這項規範理念的指引與約束。政府公權力對於政治經費的規範與管制，一方面不可以減損民主政治的公平性，另一方面還要追求實現更公平的民主政治。由於價值觀與民主理念上的分歧，我們對於一個選舉民主程序是否以及如何公平，時常有著不同的想像與期待。儘管如此，論者一般在檢討一個政治經費法制的設計與安排是否公平的時候，除了會考量一般關於制度與規範公平性的基本要求例如有無因人設事、是否有公正不倚的執法與爭議解決機制等，還會進一步聚焦於三個面向的選舉公平性議題：**(a)** 主要政黨之間能否公平競爭、**(b)** 現任者與挑戰者之間能否公平競爭、以及 **(c)** 如何在社會經濟不平等的條件下追求政治平等的民主理想。我國現行的政治經費法制在這三個面向上的表現，毋寧都還存有相當的爭議甚至缺憾，值得我們做進一步的檢討。

a) 傑克對抗巨人：國民黨黨產與不公平的政黨競爭

中國國民黨因其所有的龐大黨產資源而在我國民主政黨競爭中享有巨幅的財力優勢，在許多人眼中，是台灣近二十多年來民主政治最不公平的一項嚴重問題。不過，對於國民黨的黨產為什麼有害於政黨競爭的公平性，論者間容有兩種略有不同的看法。我們在此有必要對這兩種看法做進一步的解析與檢討，因為不同的問題界定將會指向不同的解決對策。

第一種看法認為，「富有的國民黨 vs. 貧窮的民進黨」，基本上就是一種不公平的競爭。換句話說，光是主要政黨在資力上的相當落差本身，就會影響到政黨競爭的公平性。這項看法符合許多人的道德直觀，而且大概只有少數極端的自由放任主義者才不會擔心財富對民主政治所可能造成的扭曲。在這項看法的影響下，改革者習於

訴諸設定針對政黨政治經費收支的各種上限規範，據以避免主要政黨間的資力落差過大。問題是，政治市場終究不同於商品市場；一個政黨或候選人的財力優勢不見得可以轉換為政治上的優勢，有時候還反而可能成為其在政治競爭上的「包袱」或者「原罪」。我們雖然不能說主要政黨間的資力落差一定會或者一定不會對政治競爭的公平性有什麼顯著的影響，不過只要財力上處於劣勢的主要政黨有一定的資源可以從事有相當競爭力的競選活動 (**credible campaign**)，整個選舉民主程序大概就會有一定的競爭性可言，而不必然會由比較富有的政黨贏得選舉。台灣近二十多年來的選舉民主經驗，似乎也印證了這個道理。

第二種看法認為，國民黨的黨產資源構成一種不公平的競爭優勢，因為它不是國民黨循正當管道取得、積累的正當政治經費，而是過去黨國威權體制的遺緒。這個看法延伸了在轉型正義的脈絡上關於國民黨不當黨產問題的討論 (徐永明主編 2008)，並且進一步強調不當黨產作為政治經費來源的兩重不公平性：(i) 作為一種政治經費來源，國民黨的不當黨產是專屬國民黨的祕密金庫，其他政黨或獨立候選人無從爭取分享；(ii) 由於有黨產的奧援，國民黨及其候選人比較毋需與其他政黨、候選人在政治獻金市場上競爭，而這也使得台灣的政治獻金市場無法健全發展。關於命題 (i)，或許有人會質疑，如果法律不禁止億萬富豪花自己的錢競選，為什麼國民黨就不可以用自有資產從事競選活動呢？對此我們認為，不正當取得的黨產有別於合法的私有資金，而且政黨跟自然人也不可以相提並論。如果我們都同意為了追求政治權力而存在的政黨，不應該涉足私經濟營利活動，而只能以黨費、國家補助與合法政治獻金等正當來源取得政治經費，那麼我們沒有理由容許一個政黨以非正當取得的黨產從事選舉政治。更何況，國民黨是我國唯一有不義黨產的政黨；容許不義黨產流入政治場域，就是給予國民黨特權。根據這項看法，改革者應該選擇以來源規範 (**source restrictions**) 而不是收支上限，作為處理黨產問題的主要管制工具。

由於我國政治經費法制的設計並不嚴謹，政黨財務又高度不透明，我們有相當理由懷疑國民黨的不當黨產迄今仍是該黨的重要政治經

費來源。《政治獻金法》§7 雖然禁止「政黨經營或投資之事業」捐贈政治獻金，但是在缺乏嚴格、實質認定政治獻金之查核與處罰機制的情況下，該法並無法有效防止國民黨黨營事業的資金以非政治獻金的名義回流到國民黨或其候選人做政治使用。甚者，國民黨及其附屬政治團體名下即有眾多不當資產，但是其政治使用完全沒有被法律所禁止。晚近國民黨一再宣稱要對其黨產做「最終處理」，但是該黨始終悍拒國家公權力之介入全面處理不當黨產。我們正一步步走向一個對台灣民主來說是最壞的情況：國民黨持續保有龐大的不當黨產，而且其黨產會以各種合法或脫法形式繼續影響選舉政治，可是一般選民已對不當黨產議題感到疲乏與困惑，而對不當黨產作為政治經費的政治不正義失去警覺。

b) 傾斜的運動場：現任者與挑戰者間的不公平競爭

民主法大多是由現任的立法者所制定。許多人不免擔心，現任立法者在制定民主政治的遊戲規則時，會將自身或所屬政黨的政治利益置於公共利益前面，而以法律不當地限制政治競爭 (e.g., Pildes 2004; Su 2010)。不過，政治經費法制設計是否以及如何影響到現任者與挑戰者之間的競爭關係，學理上猶有相當爭議。以政治獻金捐助上限 (contribution limits) 為例，有認為此等限制會妨礙挑戰者取得政治經費 (特別是所謂的「種子錢」(seed money)) 並從而強化了現任者在知名度上的優勢 (e.g., Smith 2001; Lott, Jr. 2006)，但也有認為獻金捐助上限有助於縮短現任者與挑戰者間在募款能力上的差距 (e.g., Jacobson 1978; Stratmann and Aparicio-Castillo 2006)。把所有關於政治經費的管制都看成是在保障現任者的不公平規則恐怕是過於偏執的，不過我們應該盡量避免政治經費法制出現偏袒現任者的制度偏差 (Sunstein 1994)。

從這個角度觀察，我國現行政治經費法制至少有三點問題值得檢討。首先，《政治獻金法》§12 對於擬參選人之收受政治獻金，做了期間上的限制。這項規定的用意似在限制現任者於任期內的募款活動，但其顯然完全忽略了挑戰者的政治經費需求與選舉競爭 (包括政黨初

選) 長期化的政治現實，其結果將使得挑戰者必須更加仰賴貸款、所屬政黨補助、或自有資金。《政治獻金法》另容許留存未支出的政治獻金供日後競選使用 (§ 23)。這個規定獨立觀之或許無可厚非，但是恐怕也會使整個《政治獻金法》進一步向現任者偏斜。其次，我國《公職人員選舉罷免法》§ 43V 就國家提供政黨之競選費用補助金所設分配公式，完全排除新興政黨與小黨獲得補助之可能，而由跨越補助門檻之主要政黨依前次立法委員選舉得票數取得每年每票五十元之補助。此等規定是否有固化、保護既有主要政黨之政治卡特爾 (political cartel) 的用意與效果 (Scarrow 2004)，而應被評價為一種不公平的反競爭性規制 (anti-competitive regulation)? 就此我們也有從法律合憲性與政策合理性等面向做進一步檢討的必要。再者，參選保證金制度進一步對小黨與獨立候選人築起一道難以跨越的人為進入障礙 (artificial entry barrier)。此等有關候選人資格取得 (ballot access) 的條件限制是否過當，非常值得檢討。

c) 有錢人講話卡大聲：現行法制的政治不平等

作為民主政治的一項核心價值，政治平等 (political equality) 無疑深刻地形塑了我們對於選舉民主之政治公平性的規範想像。政治平等是一個相當複雜的政治理念。我們常說「選賢與能」，而不認為公平選舉應該賦予賢能者與泛泛之輩相同的勝選機率。但是設若選舉政治淪為一個只有富人才玩得起的遊戲，或者有錢人可以動不動就用錢在政治上發號施令，我們大多不認為這樣的民主政治程序是公平的。避免「數人頭」的民主政治淪為「數鈔票」的金權政治，是政治經費法制的一項主要目的。可是這個目的該如何達成，往往比我們一般所設想的來得更加複雜而困難。

在我國現行政治經費法制下，候選人可以自由使用自有資金競選，「金牛級」候選人時常可見。《政治獻金法》§§ 17-18 設定了各種來源之政治獻金的捐贈總額上限，不過有志於政治的有錢人不難以各種合法方式穿透這些限制 (郭俊偉 2010)，還可以自由地從事獨立性政治開支。在媒體集中化 (media concentration) 的趨勢下，少數媒

體大亨與跨媒體「政治名嘴」擁有極大的政治影響力。現行選舉法對於競選活動的管制相當寬鬆，並且全面開放私人在資本密集的廣播電視競選廣告市場上做競爭。現行條件甚嚴而且額度有限的事後公費選舉補助，既難以縮短候選人間的資力落差，也難以對資力有限人士之挺身投入選舉提供誘因。在這樣的制度環境下，我國的選舉民主現實與政治平等的民主理想之間，差距不可謂不大。

此外，我國《政治獻金法》還「內建」有兩個比較少被深究的政治不平等。其一，我國法原則容許營利事業以其營利活動取得、累積之一般資金 (**general treasury**) 從事政治獻金之捐贈，而且營利事業最多可以從事十倍於個人獻金總額上限的政治捐助，並且享受一定額度的租稅優惠。⁵ 營利事業不是自然人，並沒有個別公民才能享有的選舉權，卻可以享有比一般公民更大的政治獻金自由這從政治平等的評價觀點來說，是非常有問題的制度安排。其二，一般公民所為小額度的政治獻金，本應被視為正當而且有益的政治參與形式；小額獻金越普遍、所佔比例越大，政治市場與政治獻金市場被少數大金主把持的風險就越小。可是，《政治獻金法》並不積極鼓勵政黨、政治團體與個別擬參選人積極尋求小額獻金的支持，甚至還在 2010 年初增訂了各政黨、政治團體及擬參選人收受每筆新台幣一萬元以下之匿名小額獻金的申報總額比例限制 (§ 15IV)。匿名小額獻金或許被部分有心人士用來規避《政治獻金法》的公開管制，但它也讓許多一般民眾可以透過小額獻金參與政治又毋需顧慮自己的政治隱私 (**political privacy**) 會因而曝光 (**Briffault 2010**)。《政治獻金法》對於匿名小額獻金所採「防弊重於興利」的消極態度，未必能夠確保該法對於政治獻金所為公開管制的實效，卻會懲罰到真正獲得眾多民眾以匿名小額獻金支持的政治行動者，也徒然抑制了台灣平民政治獻金市場的發展。

5 《政治獻金法》§ 7 列舉禁止特定類型 (例如公營事業、外國公司、黨營事業等) 或有特定情事 (例如正在履行政府重大合約、「有累積虧損尚未依規定填補」) 之營利事業捐贈政治獻金。

2. 務實追求公平：規範思維上的創新

致力於追求更公平合理的政治經費法制的改革者，目前置身於一個尷尬的處境：人們往往為了追求更公平、更清明的民主政治而支持政治經費法制改革，可是法制改革的結果，往往無法讓民主從醜聞政治中抽身，也並沒有讓人們對於民主政治程序的公平性與公正性有較多的信心。這並不表示政治經費法制改革終究只是一場美麗的錯誤。改革者不應放棄追求進步、理想的民主與政治公平，但是改革者必須更加務實。務實地設定改革目標、務實地擬議改革的政策手段與行動策略。有鑑於政治經費法制的傳統管制工具政治經費的支出上限 (spending limits)、政治獻金的捐助上限 (contribution limits)、公開 (disclosure)、以及競選公費 (public campaign finance) 等成效有限、爭議不斷、甚至產生了始料未及的後果 (unintended consequences)，而政治經費系統又不是一成不變的，時而會有新挑戰或新契機出現，改革者尤其需要與時俱進，積極尋求規範思維上的創新，據以創新改革政策與策略。

a) 政治經費改革的水力學

新一代的改革者，首先必須要有一組 Samuel Issacharoff 與 Pamela Karlan 這兩位重量級民主法學者稱之為「競選 (政治) 經費改革的水力學」(the hydraulics of campaign finance reform) 的基本認知：(i) 政治上的金錢就像水流一樣，不會靜止不動，也不會憑空消失；政治金錢會自己尋找出口或者阻力較小的出路，也會探求自己的水位。(ii) 政治金錢也跟水一樣，是一個更大的生態系統的一部分 (Issacharoff and Karlan 1999)。換句話說，政治經費改革如同治水；政治制度工程師應該跟水利工程師請益。

鑑於命題 (i) 改革者必須慎防法制改革結果只是讓政治金錢從檯面上轉入檯面下，或者使得原本政治上可以被問責之供候選人與政黨支出的政治經費，轉而流向政治上難以被問責的獨立性政治開支。美國 2002 年的《跨黨派競選改革法》(Bipartisan Campaign Reform Act; BCRA) 一舉禁止了原先不受管制的「軟錢」(soft money) 流入政黨再

輾轉流向個別候選人。可是這項改革的結果，恐怕只是讓原本的「軟錢」流向「稅法 527 型組織」(“527 organizations”)或其他透明度更低的政治外圍團體，導致獨立性政治開支在晚近這幾年的美國聯邦選舉中大幅膨脹，甚至對競選政治產生了重大的影響。這項美國的政治經費法制改革經驗或許特殊，仍然值得我們參考與警惕。

就如同水利工程師治水時要有國土生態保育的全局思維，政治經費改革水力學的命題 (ii) 也要求改革者必須有關照到整個政治生態體系的宏觀思維，而不能只關注眼前的政治金錢問題。簡單地說，如果金錢在民主政治場域中泛濫成災的話，有問題的可能不只是政治經費系統的制度安排，而可能在整個民主生態系統中存在有更深層的病因。比如說，許多人不滿政黨與候選人競相砸大錢買電視競選廣告，認為這麼做讓金錢嚴重扭曲了民主政治。可是，倘若不是有相當比例的選民屬於會輕易受到電視競選廣告的簡單訊息所影響的懶散公民 (civic slackers)，電視競選廣告花再多錢，恐怕都不足為慮。追求政治平等的政治經費法制改革是否預設了另一種不平等的、菁英取向的民主觀？這是改革者必須深刻反省、誠實面對的重要課題 (Ortiz 1998)。

b) 與其「調降」，不如「調升」

傳統的政治經費改革者向來借重「支出上限」與「捐助上限」等管制手段，來節制金錢的政治影響力。換句話說，傳統的改革試圖以調降 (leveling-down)、限制政治經費收支規模的方式，來追求政治平等。這種傳統做法有一定的道理，但是即便其對政治自由所為限制的合憲性可以通過檢驗，其是否能夠有效實現改革者所要追求的政治平等，其實大有疑問。一方面，我們別忘了「錢有長腳」；傳統對於政治經費的調降型管制，往往只會將有錢人的政治經費導流到其他不受管制的地方，而無法切實控制政治經費系統的收支規模。另一方面，對於政治經費的調降型管制還可能會產生保護現任者的反競爭性效果。

對追求政治平等之民主理想的改革者來說，「鋪地板比蓋天花板來得更為重要」(Thompson 2005)。傳統的調降型管制既無所成，新一代的政治經費改革者應該轉而思考是否以及如何以調升 (leveling-up) 政治經費的管制策略追求政治平等 (Feishman and McCorkle 1984)。一個多年來已被許多論者提及的做法，是以公費補助來確保非玩票、陪襯性質的實質候選人都能獲有足夠的經費去打一場有競爭力的選戰 (Bartels et al.2000)。另一個晚近逐漸受到重視的調升型管制策略，則是借助網路科技之便，盡可能地讓政治獻金市場普羅化；透過新興的網路捐款機制，一個有潛力的參選人將有可能在極短時間內就從一般社會大眾募集到相當規模的政治資金，少數大金主的政治影響力也會因而相對降低 (MacCleery 2009; Wilson 2009)。與傳統的調降型管制策略相比，調升型策略或許是以比較迂迴的方式追求政治平等，不過後者促進政治平等的實效，很可能比前者更為顯著。探尋對於政治經費的調升管制並不意謂著我們必須全盤揚棄傳統的調降管制策略。我們認為對私人政治獻金設定一定的額度上限仍然有其必要與實益。

c) 重新思考競選公費制度

對許多傳統的政治經費改革者來說，「公費選舉」亦即以公費作為政治經費的最主要來源是最為理想的一種制度安排；在這樣的理想指引下，政治經費改革，基本上在於探尋如何以「乾淨」的公費，盡可能地替代可能會污染、扭曲民主政治的私人政治金錢。不過，如何確保競選公費的供給充足、分配公平與公費選舉制度下的政治自由，事涉高度複雜的制度工程；如何將一個市場取向的既有系統改造成一個取向於政治管制的政治經費系統，往往更是高難度的政治挑戰。比較法上有相當多元的競選公費制度經驗，文獻上也不乏富有創意的制度構想 (e.g., Ackerman and Ayres 2002)，可供有心於推動公費選舉的改革者參考。不論如何，新一代的改革者必須著手於競選公費制度的具體規劃設計，不能繼續停留在喊口號的階段。新一代的改革者也必須務實檢討競選公費制度改革的可行性與可能成效，避免因為對於公費選舉理想的過度執著，忽略了其他取向於改

革政治經費市場的好方案。「最佳方案 (the best) 不該是較好方案 (the better) 的敵人」務實的改革者應該有這樣的認知。

d) 實證研究之必要

政治經費改革者所面臨的最大挑戰在於：我們對於現實民主政治過程中的金錢，所知其實非常有限。關於政治經費的規模、來源、用途及其對民主政治的種種影響，我們多半缺乏詳實的實證資料，去驗證論者所做的種種猜測與推論。在欠缺對於政治經費系統現實的深刻理解的情況下，改革者憑理論或者參考外國法所提出來的改革措施，往往不切實際，甚至莫名其妙。比如說，現行《政治獻金法》仿效日本立法例禁止有虧損之營利事業捐助政治獻金。這項規定在我國的政治社會脈絡下究竟有何實益，恐怕相當值得檢討。新一代的改革者必須更加重視並且推展關於政治經費的本土與比較實證研究。當然，這並不表示在實證研究純熟以前改革者必須噤聲、改革進程必須中止。改革者不能停止對於法制進步的追求，但是必須坦然面對實證的不確定性，時刻檢討自己的確信。

四、法制改革的政策建議

基於務實追求公平的進步改革理念，以下本文將就我國目前的政治經費系統在選舉公平性的三個主要向度上所顯現的種種法制缺失，提出一系列對應性的法制改革建議。建議 1 ~ 2 主要是針對國民黨黨產問題 (建議 1 也是落實其他政治經費管制的基礎工程)。建議 3 ~ 5 取向於促進現任者與挑戰者間的公平競爭。建議 6 ~ 9 則著眼於調控、改善財富不均所造成的政治不平等。除了建議 6 涉及比較大幅度的變革並且需要更深入的研究與規劃，其他的建議均屬中、小幅度的、可以快速上路的改革措施是在既有的法制結構上進行所謂的邊緣性改革 (reform at the margin)。這一系列的改革建議由於有特定的取向追求公平，並不是全盤性的改革清單。我國現行的政治經費法制毋寧還存在有諸多其他缺失與漏洞，有待進一步的檢討改進。

1. 整合、改進政治經費之公開與稽核

沒有好的監控 (monitoring) 機制，再怎麼精密的政治經費規範，都將形同具文。而政治經費的監控，除了需要建置有相關專業與執行能力的公權力機關，還應該善用政治對手間的相互制衡，以及媒體、公民 (利益) 團體與一般公眾的公共執法 (public enforcement)。就此，我們贊同既有的諸多試圖強化現行《政治獻金法》之公開與稽核管制的改革建議例如強化政治獻金收支申報的時效性、動態性與公開性 (朱新民等 2009)、增設公設會計師以強化主管機關之實質審查能力等 (劉義周等 2007)。不過，我們認為這些改革措施還不夠，因為《政治獻金法》的陽光再強，還是沒有照到公費補助與候選人自有資金等重要的政治經費來源及其使用情形。為了擴大對於政治經費的監控視野，我們主張在《政治獻金法》的既有基礎上，進一步整合對於政黨與個別擬參選人之其他正當政治經費收支情形的公開與稽核：(i) 除申報所收受之政治獻金，政黨亦須合併申報所收受之競選公費補助以及使用於競選活動的黨費收入；(ii) 除申報政治獻金收支，個別擬參選人亦須合併申報使用於競選活動的自有資金。這項改革僅需修改《政治獻金法》§ 20 等相關規定。為了降低監控與查核的成本，我們進一步支持整合各種政治經費之收支金融帳戶的改革主張 (廖元豪 1995; 周仲鼎 2007)。

我們所設想的整合型政治經費公開監控機制，預設了政黨不得使用黨費、公費補助金與政治獻金以外的任何資金於任何與競選活動相關之支出 (參見建議 2)。在國民黨的不當黨產無法切實歸零的政治現實下，我們另需要建置一個針對不當黨產的監測與洗錢防制系統，以防止不當黨產偷偷流入政治經費系統。

2. 以來源規範禁止不當黨產介入政治

為了避免國民黨不當黨產的政治使用造成不公平的政黨競爭，許多論者主張應在《政治獻金法》增訂政黨捐助政治獻金的額度上限。基於以下三點理由，我們不同意這項主流的改革方案：(i) 在這項限制下，國民黨仍可以自己的名義支用其所有資產於各種競選活動；換

句話說，國民黨還是可以用政黨（或附屬政治團體）的獨立性政治支出，達到捐助獻金給所屬候選人的實質效果。(ii) 這項捐助上限如果訂得太高，將無助於縮短政黨間的資力落差，也無法排除國民黨以其不當黨產作為其所捐助之政治獻金的來源。(iii) 這項捐助上限如果訂得太低，還會阻礙各政黨正當政治經費的調度運用，使其難以將政治經費集中捐輸給在競爭性選區中競爭而特別需要經費支援的所屬候選人；就此而言，這項限制規定可能會有反競爭性的負面效果。

我們認為，國民黨的不當黨產確實是台灣政黨公平競爭的一大阻礙，但問題不在於國民黨太有錢了，而在於它將不應該用於選舉政治的金錢不當黨產用於自身或黨籍候選人的競選活動。我們建議在朝野都主張要制定的政黨法中，明文限定政黨所得捐助或者自用的政治經費來源，並立法處罰以不法政治資金從事競選相關活動的行為與政黨負責人。這個規範模式在建議 I 所提監控機制的配合下，應可在相當程度上阻絕不當黨產介入政治。

3. 刪除政治獻金收受期間限制

我們建議刪除《政治獻金法》§ 12 就收受政治獻金所設期間限制。我們認為，取消這項不合理的限制，一方面才不至於阻礙競爭者適時募集所需經費，另一方面則有助於降低候選人自有資金多寡的政治影響。至於《政治獻金法》§ 23 容許政治人物積累選戰基金的安排，由於可以減輕現任者在職期間的募款壓力，而且其對政治競爭的影響仍有待進一步檢證 (e.g., Goodliffe 2001)，我們建議在短期內不予更動，但是要對其政治效應保持密切注意。

4. 調整政黨補助金分配公式

現行《公職人員選舉罷免法》§ 43V 就國家提供政黨之競選費用補助金所設分配公式，有過渡偏厚既存主要政黨的嫌疑。我們認為，在選舉制度設計上要不要鼓勵多黨體系的發展是一回事；既存主要政黨聯合起來在選舉規則的細部安排上刻意打壓小黨，據以鞏固主要政黨的政治既得利益，又是另一回事。為了消除小黨在政黨補助金之分配上

所受到的不合理的制度歧視，我們主張對現行政黨補助金的分配公式進行以下改革：(i) 政黨補助金之分配門檻（以最近一次立法委員選舉政黨得票率為依據），應由 5% 調降至 1%；(ii) 政黨補助金總額仍以每年每票 50 元計算，但一定數額（例如每年度補助金總額之 20 ~ 30%）之政黨補助金應由合乎請領條件之政黨平均分配，其餘再依各政黨前次選舉得票數分配。

5. 合理化候選資格取得管制

對於我國選舉法以參選保證金制度管制候選資格之取得，我們無法認同。國家可以為了維持選舉程序的正常運作及其決定性功能 (decisiveness) 的發揮，而對候選資格之取得做適度而且必要的限制。但是國家不可以為了讓既有主要政黨免受競爭壓力，而藉此對小黨或獨立參選人設下難以跨越的參選門檻。我們認為，有沒有資力繳納相當數額的參選保證金，並不是區辨「選真的」候選人 (serious candidates) 與「插花型」候選人 (frivolous candidates) 的適切指標；以參選保證金限制候選資格之取得，徒然阻礙資力有限之小黨或獨立人士參選，實有不當限制選舉競爭的高度嫌疑。我們呼應「保證金與連署並立制」的改革建議：我國選舉法至少應提供擬參選人以連署取得候選資格的替代路徑，而且有關連署人數、期間等條件設定不能過嚴。為了降低連署取得候選資格之各種成本，我們另建議立法授權選務主管機關開發、建置網路連署系統，供擬參選之政黨或個人使用。

6. 研議新的候選人競選公費制度

我國現行法制就個別候選人競選費用所為公費補貼，並無法積極衡平政治經費系統中的貧富不均，反而還坐實、助長了「公費選舉是政治人物的福利」這種尖酸刻薄的批評。我們主張終止這個成事不足、敗事有餘的補助制度，重新建造一個比較公平合理的候選人競選公費制度。我們贊同將我國政治經費法制改造為「公費、私費候選人雙軌制」的改革政策方向，將競選公費補助之對象限定在自願以競選公費為全部或最主要政治經費來源的「公費候選人」(廖元豪 1995; Levin 2006; 陳尚志 2011)。這種公費候選人制度的各項細部規劃設計，還有待更

進一步的討論。此外，政府應否以及如何提供免費廣電時段 (free air time) 等對於競選活動的實質補貼措施，亦應一併予以檢討、改革。

7. 強化對大眾傳媒競選文宣的資訊揭露管制

我國選舉法已幾近全面開放政黨、候選人以及第三人在報紙、雜誌、廣播、電視等大眾傳播媒體從事競選文宣活動。⁶ 在這項法制安排下，我國的競選言論市場非常自由而且活絡，可是政治經費支出也持續攀高到讓許多人擔憂決定選舉勝負的，已不再是候選人的政見或素質，而是政治支出的多寡。不過，網路言論市場的日趨發達，應已在一定程度上緩和了傳統媒體市場運作所造成的政治不平等問題。我們認為政治經費法制不宜轉向於縮限競選文宣之大眾傳媒市場的運作，但是應該就哪些人花了多少錢在大眾傳媒上刊載競選廣告，提供給選民更確切、即時的資訊 (Briffault 2010)。

我們建議以下述兩種方式強化對大眾傳媒競選文宣的資訊揭露管制：(i) 立法建置針對大眾傳媒競選文宣的即時資訊公開機制 (Torres-Spelliscy 2011)。在現行《政治獻金法》對於個別主體之政治獻金收支情形所為公開管制 (entity-wide disclosure) 之外，我們建議另對大眾傳媒競選文宣進行個案性的即時公開管制 (event-triggered disclosure)，也就是要求一定金額以上之大眾傳媒競選文宣，均須於 24 小時內向法定主管機關 (監察院或各級選委會) 申報主要出資者之身份、支出金額等基本資料，然後再由主管機關透過網路即時資訊系統對外公開。這項管制不僅適用於政黨與候選人所為競選廣告，也適用於所有可被界定為競選文宣 (electioneering communications) 的獨立性政治支出。(ii) 修法強化對於大眾傳媒競選文宣的聲明管制 (disclaimer)：《公職人員選舉罷免法》§ 51 與《總統副總統選舉罷免法》§ 47 僅就報紙、雜誌所刊登之競選廣告要求署名。此等規範過於疏漏，實有修正檢討之必要。我們建議修法要求一定金額以上之所有大眾傳媒競選文宣均應聲明廣告主及主要出資者；由政黨、候選人

6 《公職人員選舉罷免法》僅於 § 49II 禁止公共廣播電視台及非營利之廣播、無線電視或有線電視台播送競選宣傳廣告。

以外之第三人出資購置之競選文宣，另應附加聲明表示出資者所為言論與任何政黨、候選人無任何合作關係。

8. 全面檢討營利事業的獻金特權

與其他民主國家的政治經費法制相較，我國現行《政治獻金法》有令人咋舌的「重商主義」色彩！我們自認沒有「反商」情結，可是我們反對給予營利事業特權、任容甚至鼓勵它們以高額政治獻金左右選舉與政府決策。我們要求全面檢討《政治獻金法》給予營利事業的優惠待遇，在追求政治平等的民主理念下，重新規範營利事業提供政治獻金的模式（例如要求營利事業另行募集政治獻金而禁止動支其一般資金）、捐助對象、額度上限與租稅優惠（周仲鼎 2007）。為了避免此等改革可能不當地縮限了我國政治獻金市場的規，我們另建議適度提高個人政治獻金的額度上限。美國聯邦最高法院於 2010 年作出 *Citizens United vs. F. E. C.* 案之判決，認定美國憲法第一修正案保障事業團體 (corporations) 得以其一般資金自由從事獨立性的政治開支。本案判決引起軒然大波，相關論辯方興未艾 (e.g., Bebachuk and Jackson 2010 ; Issacharoff 2010 ; Sullivan 2010)。我國法並未禁止、亦未規制營利事業以一般資金從事獨立性政治開支。這項法制安排是否合理妥當，實有深入論辯檢討的必要。

9. 開發網路匿名小額獻金系統

電腦網路科技的發展，已為政治獻金市場的平民化帶來了新的契機；近年來我國許多政黨及候選人也已開始運用網路科技募集政治獻金，並獲得相當成果。可惜的是，《政治獻金法》並沒有對於政治獻金市場的網路化做比較積極的回應。在現行法下，目前的網路獻金系統只能為使用者帶來方便與時效，但是無法對小額捐款者提供適當的隱私保護。我們認為，「公開」未必是最適當的政治獻金管制機制，「匿名」也不見得只會流於藏污納垢；在「公開」與「匿名」之間，政治經費的改革者其實可以做更細膩的制度設計。我們建議立法授權主管

機關開發網路匿名小額獻金系統供各政黨與候選人使用；這個系統一方面要在一定程度上確保小額獻金的真實性，另一方面則要保護透過此系統捐款之人士的政治隱私。《政治獻金法》§ 15IV 亦須配合修正，俾使由此系統募得之匿名小額獻金，毋需受到該項規定所設比例限制。

五、結論

如何規範、管理民主政治中的金錢，是所有憲政民主國家都必須不斷檢討的民主法難題。進步的改革者不能放棄追尋民主的政治公平。不過在這個永不止息的追尋過程中，改革者也不能忽視了政治金錢問題的複雜性、爭議性與不確定性。本研究對台灣的政治經費系統做了鳥瞰性的考察，也從公平選舉的三個思維向度，對台灣政治經費法制設計的主要問題做了一些批判。在反省了一個進步而務實的改革者應該如何拿捏政治經費管制的理想與現實後，本研究針對我國政治經費法制改革，提出了九點公平取向的政策建議。這幾點政策建議是否妥當，還有論辯的餘地；其間許多具體細節，亦有待進一步的研究與規劃。惟不論如何，在現實的具體實踐中追求更公平合理的政治經費法制，是我們無可推卻的歷史責任。

參考文獻

- 王金壽，2004，〈重返風芒縣：國民黨選舉機器的成功與失敗〉。《台灣政治學刊》8(1): 99-146。
- 王鼎銘，2007，〈台灣政治獻金法及參選人政治獻金資料之實證研究〉。《選舉研究》14-2: 121-144。
- 中國國民黨，2006，《面對歷史 向全民交代：社團法人中國國民黨黨產總說明》。台北：中國國民黨文化傳播委員會。
- 朱新民等，2009，《陽光法案立法及執行成效之比較研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 周仲鼎，2007，《我國「政治獻金法」之研究》。私立東海大學法律研究所碩士論文。
- 金溥聰等，1998，《政治競選廣告管理制度之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 徐永明(主編)，2008，《轉型，要不要正義？新興民主國家與台灣的經驗對話》。台北：財團法人台灣智庫。
- 黃煌雄、張清溪、黃世鑫(主編)，2000，《還財於民：國民黨黨產何去何從？》。台北：商周出版。
- 黃錦堂，2004，〈政治獻金法之釋義與評價〉。《月旦法學雜誌》111: 235-245。
- 郭俊偉，2010，《差序格局社會中的政治獻金：華人文化制度下之行動者關係網絡》。國立台灣大學社會科學院國家發展研究所博士論文。

陳尚志，2011，《選舉與金錢：建構「公費候選人」雙軌制》。財團法人台灣智庫政策研究報告（尚未出版）。

陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添，1991，《解構黨國資本主義 論台灣官營事業之民營化》。台北：澄社。

陳運財等，2002，《競選活動規制之研究》。台北：中央選舉委員會委外辦理研究計畫。

廖元豪，1995，《競選經費管制策略之研究 自願公費選舉制度之提出》。私立東吳大學法律學研究所碩士論文。

劉義周等，2007，《公費選舉制度之研究》。台北：內政部委託研究報告。

薄慶玖等，1991，《競選經費問題之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。

蘇彥圖，2011，〈公平選舉的多重觀念與難題〉。《台灣思想坦克雙月刊》11:74-77。

Ackerman, Bruce, and Ian Ayres, 2002, *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance*. New Haven: Yale University Press.

Austin, Reginald, and Maja Tjernström, eds., *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

Bartels, Larry M., and Lynn Vavreck, eds., 2000, *Campaign Reform: Insights and Evidence*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Bebchuk, Lucian A., and Robert J. Jackson, Jr. "Corporate Political Speech: Who Decides?" *Harvard Law Review*, 124: 83-117.

Briffault, Richard, 1999, " Issue Advocacy: Redrawing the Elections/Politics Line." *Texas Law Review* , 77: 1751-1802.

— , 2008, " Lobbying and Campaign Finance: Separate and Together." *Stanford Law & Policy Review* , 19: 105-129.

— , 2010, " Campaign Finance Disclosure 2.0." *Election Law Journal* , 9 (4): 273-303.

Cain, Bruce E., 1995, " Moralism and Realism in Campaign Finance Reform." *1995 The University of Chicago Legal Forum* : 111-140.

Casas-Zamora, Kevin, 2005, *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester, U.K. : ECPR Press.

Cox, Gary W. and Michael F. Thies, 2000, " How Much Does Money Matter? ' Buying ' Votes in Japan, 1967-1990." *Comparative Political Studies* , 33: 37-57.

Fleishman, Joel L., and Pope McCorkle, 1984, " Level-Up Rather Than Level-Down: Towards a New Theory of Campaign Finance Reform." *Journal of Law and Politics* , 1: 211-298.

Goodliffe, Jay, 2001, " The Effect of War Chests on Challenger Entry in U.S. House Elections." *American Journal of Political Science* , 45: 830-844.

Hasen, Richard L., 1999, " Campaign Finance Laws and the Rupert Murdoch Problem." *Texas Law Review* , 77: 1627-1665.

Heberlig, Eric S. and Bruce A. Larson, 2005, " Redistributing Campaign Funds by U.S. House Members: The Spiraling Costs of the Permanent Campaign." *Legislative Studies Quarterly* , 30: 597-624.

Issacharoff, Samuel, 2010, " On Political Corruption. " *Harvard Law Review* , 124: 118-142.

Issacharoff, Samuel, and Pamela S. Karlan, 1999, " The Hydraulics of Campaign Finance Reform. " *Texas Law Review* , 77: 1705-1738.

Issacharoff, Samuel, Pamela S. Karlan, and Richard H. Pildes, 2002, *The Law of Democracy: Legal Structure of The Political Process* (Revised 2nd Ed.). New York: Foundation Press.

Issacharoff, Samuel, and Richard H. Pildes, 1998, " Politics as Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process. " *Stanford Law Review* , 50: 643-717.

Jacobson, Gary C., 1978, " The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections. " *American Political Science Review* , 72: 469-491.

Levin, Steven M., 2006, *Keeping It Clean: Public Financing in American Elections*. Los Angeles: The Center for Governmental Studies (CGS).

Lijphart, Arend, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Lott, John R., Jr., 2006, " Campaign Finance Reform and Electoral Competition. " *Public Choice* , 129: 263-300.

MacCleery, Laura, 2009, " Goodbye Soft Money, Hello Grassroots: How Campaign Finance Reform Restructured Campaigns and the Political World. " *Catholic University Law Review* , 58: 965-1025.

Nassmacher, Karl-Heinz, 2009, *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*. Baden-Baden: Nomos.

Ornstein, Norman J., and Thomas E. Mann, eds., 2000, *The Permanent Campaign and Its Future*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute and the Brookings Institution.

Ortiz, Daniel R, 1998, " The Democratic Paradox of Campaign Finance Reform. " *Stanford Law Review* , 50: 893-914.

Pildes, Richard H., 2004, " Forward: The Constitutionalization of Democratic Politics. " *Harvard Law Review* , 118: 28-154.

Posner, Richard A., 2003, *Law, Pragmatism and Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.

Przeworski, Adam, 2010, *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press.

Samples, John, 2006, *The Fallacy of Campaign Finance Reform*. Chicago: University of Chicago Press.

Samuels, David, 2001, " Why Does Every Penny Count? Intra-party Competition and Campaign Finance in Brazil. " *Party Politics*, 7(1): 89-102.

Scarrow, Susan E., 2004, " Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context. " *Party Politics* ,10 (6): 653-675.

Shapiro, Joshua L., 2006, " Corporate Media Power, Corruption, and the Media Exemption. " *Emory Law Journal* , 55: 161-191.

- Smith, Bradley A., 2001, *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*. Princeton: Princeton University Press.
- Steen, Jennifer A., 2006, *Self-Financed Candidates in Congressional Elections*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Stratmann, Thomas, and Francisco J. Aparicio-Castillo, 2006, " Competition Policy for Elections: Do Campaign Contribution Limits Matter ? " *Public Choice*, 127: 177-206.
- Su, Yen-tu, 2010, *Political Antitrust: Rethinking the Constitutional Law of Competitive Democracy*. Unpublished S.J.D. dissertation, Harvard Law School.
- Sullivan, Kathleen M., 2010, " Two Concepts of Freedom of Speech. " *Harvard Law Review*, 124: 143-177.
- Sunstein, Cass R., 1994, " Political Equality and Unintended Consequences." *Columbia Law Review*, 94: 1390-1414.
- Thompson, Dennis F., 2002, *Just Election: Creating a Fair Electoral Process in the United States*. Chicago: University of Chicago Press.
- , 2005, " Two Concepts of Corruption: Making Campaigns Safe for Democracy. " *The George Washington Law Review* 73: 1036-1069.
- Torres-Spelliscy, Ciara, 2011, *Transparent Elections after Citizens United*. New York: NYU Brennan Center for Justice.
- Wilson, Molly J. Walker, 2009, " The New Role of the Small Donor in Political Campaigns and the Demise of Public Funding. " *Journal of Law and Politics*, 25: 257-277.