

政治中的金錢知多少？台灣政治經費公開的法制評估^{*}

蘇彥圖^{**}

《本文摘要》

作為民主社群取得大規模之政治經費資訊的最主要方法，政治經費公開的法制實踐深遠地影響了公眾對於政治中的金錢能有多少認識與理解。藉由檢測台灣現行法制在立法與執行層面所分別存在的管制漏洞，本文嘗試系統性地評量我國的政治經費公開法制。本文主要指出，(1) 台灣政治經費公開的完整度與確實性，主要受制於現行法制之諸多立法漏洞，以致不少政治經費，直接成了毋需或者無從申報的暗錢。(2) 現行實務在查核與裁罰不實申報上，也有執行不足的隱憂，並從而使得部分公眾對於公開是否確實有所懷疑。本文建議這項法制的改革應揚棄政治獻金中心主義，以切實填補管制漏洞。

關鍵詞：政治經費、公開、政黨財務、政治獻金、競選支出

* 本文為科技部專題研究計畫「我國立法委員選舉的競選經費支出與效果評估：以第九屆立法委員選舉為例」（104-2410-H-004-086-MY2；計畫主持人：蔡佳泓；共同主持人：蘇彥圖）之部分研究成果。作者感謝蔡佳泓、林子儀、邱文聰、陳柏良、張永健、三位審查人以及編輯委員會的寶貴意見，也感謝謝宗恩協助本文研究資料之收集與整理。

** 中央研究院法律學研究所副研究員。E-mail: yentusu@sinica.edu.tw。

壹、前言

政治經費 (political finance) 可被定義為「所有流通於民主政治過程、以影響選舉政治為目的的金錢與實物資源」(Falguera, Jones, and Ohman 2014, 2; Norris and van Es 2016, 6-7; 蘇彥圖 2011, 124)。¹ 在當代的選舉政治中，政治經費無疑深刻地影響了民主的選舉與治理。所以，即便有保護政治隱私 (political privacy) 的正當顧慮 (Briffault 2010; Cain 2015, 44-54)，一個民主社群的成員對其所處政治經費系統實際上究竟有多少錢（流量）、來自何方（來源）、又流向何處（用途）等課題，基本上有相當正當而且強烈的資訊需求 (Briffault 2010; Fung, Graham, and Weil 2007)。在一個相對自由而且複雜的政治經費系統中，由於政治經費的供給與需求相當多元，且有眾多的政治行動者參與其中，一般的公民與研究者，相當程度上需要仰賴政治局內人 (political insiders) 的資訊揭露，還有管制者就此所為之資訊彙整、查核與公開，才有可能對於政治經費的來龍去脈及其流量大小，略知一二。我們可以將這一整套關於政治經費資訊之揭露（申報與／或聲明）、彙整、查核與公開的管制機制，概稱為政治經費的公開 (political finance disclosure)(Heerwig and Shaw 2014, 1449)，並以政治經費公開法（制），指稱在功能意義上構成這套管制機制的相關法規範。² 基於「陽光是最好的防腐劑」這個進步主義的質樸想法，公開已經發展成為廣獲民主國家採用，而且規範爭議也較小的一項政治經費管制機制 (Falguera, Jones, and Ohman 2014, 28-30; Norris 2017, 216-219)。

政治經費公開法的制度實踐，基本上決定了我們對於合法政治經費系統的運作情形，究竟所知多少。³ 一個理想的公開法制，應該要能讓我們既見樹（取得必要而確實的個別

¹ 本文所界定與使用的「政治經費」一詞，在概念意義上與「競選經費」(campaign finance) 一詞相同，均不包括使用於遊說活動與非關選舉之一般政治言論／行動的經費。為使討論聚焦，本文也不討論使用於公民投票之政治經費。或許是為了強調政黨財務 (party funding; party finance) 在許多民主國家的重要性，比較政治研究較常使用「政治經費」一詞，以之替代美國法所習用的「競選經費」一詞。本文接受並遵循比較政治經費研究的用語選擇。

² 本文是以功能觀點而非形式觀點，界定本文所要討論的政治經費法 (political finance law) 與政治經費公開法（制）。作為學術概念，這兩種法所分別指涉的實定法規範，都不限於狹義的法律，還包括相關的行政命令與裁判法。

³ 由於公開所取得的政治經費資訊，完全來自依法負有揭露義務之人所做的揭露（申報），其勢必無法充分反映出許多明顯不合法的政治經費（例如賄選的經費、政府行政資源的競選運用、外國政治獻金等），也無法正確反映若干不正當、不光采的政治經費支出（例如置入性新聞的對價）。換句話說，再怎麼強而有力的公開，僅能觀照到合法／正常政治經費系統的運作情形，而無法掌握到現實上可能存在的一些用途不法或不當的政治經費，也就是民主競選的地下經濟。如何超越這項公開法制的內在侷限，而對違法政治經費的型態與規模進行科學的調查與推估，還有待進一步的研究。

資訊)又見林(取得完整的全局/總體資訊);一個功能不彰的公開法制,則往往僅能提供予我們殘缺不全的甚或虛假不實的政治經費資訊,並且使得不公開或不完全公開的暗錢(dark money),橫流於選舉政治。政治經費公開法的功能表現,在相當程度上取決於其存有哪些以及多大的管制漏洞。根據既有的外國法與比較法研究,此等管制漏洞可能肇因於立法的疏漏(Briffault 2012; Haan 2014; Mulcahy 2012, 22-25; Orr 2007),法律解釋與適用之偏差(Potter and Morgan 2013),管制機關的執行、查核不力(Ejima 2006, 137; Orr 2007, 78-80)與/或對不實申報之處罰(嚇阻)不足(Norris and van Es 2016, 9)。檢測、指認進而填補政治經費公開的管制漏洞,無疑是一項重要的制度改革課題。畢竟,一個虛應故事、無法反映真實的公開,既無法達成公開所要追求的管制目的,還可能危害到公民對於選舉公正以及代議民主的基本信任。

本文嘗試系統性地檢測、指認出台灣現行政治經費公開在立法與執行層面上所可能存在的管制漏洞,據以評估我國政治經費公開的制度表現,並就制度改革提出原則性的政策建議。朱新民等(2009)與楊泰順、鄭子真與蕭國忠(2012),已分別在檢討我國陽光法案與政治獻金制度的討論脈絡下,對我國《政治獻金法》上的公開,提出若干評估意見與政策建議。在此文獻基礎上,本文一方面將研究範圍從《政治獻金法》擴及至一個功能意義上的政治經費法,另一方面則聚焦於檢討政治經費公開所經常面臨到的一項根本難題:為什麼這項機制所產出的公開資訊,其可信度一直受到許多論者懷疑?(例如王鼎銘 2007, 136; 王鼎銘與范恩邦 2010, 29; 陳尚志 2011, 160-161)除了引用既有文獻與相關媒體報導,本文主要是藉由彙整有關(1)2008-2016年我國總統與立法委員選舉之公開政治經費以及(2)監察院政治獻金管制裁罰案件(2013-2017/06)這兩項敘述統計資訊,概略描述我國現行政治經費公開法制的運作/執行實況。為了進一步瞭解我國政治經費公開資訊受有何種程度的查核、驗證,本文另深度訪談了熟悉這項業務的3位會計師與2位監察院官員。深度訪談受訪者之清單與問卷,請參見附錄一至三。在此實證基礎上,本文是運用比較民主法以及關於公開的管制理論所提供的分析工具,去檢測、推論現行法制所可能存有的管制漏洞。這項研究主要受有三重限制。首先,由於採取的是制度取向的法與政策分析,本文就我國政治經費公開法制所為評估,主要是從一位外部觀察者的角度,檢討制度設計本身是否完備與合理,而無法查知公開義務人對於相關規範的實際遵循程度;換句話說,本文並無法回答「申報不實」這個問題在我國實際上究竟有多嚴重——儘管有不少論者將之視為公開成效不彰的主因。其次,本文就此所檢測、指認出來的管制漏洞,實際上究竟有多大,亦有待進一步的實證研究。再者,本文的分析與觀察終究受限於作者所知,所以現行法制可能另有為本文所忽略的其他管制漏洞。在此等研究限制下,本文對我國政治經費公開的法制實踐所提出的批判與建議是否正確,無疑是可以論辯的,也必須接

受進一步的實證檢驗。⁴

本文的主要論述分為四個部分。第二節反省政治經費公開的規範理想。第三節檢討存在於台灣現行法制的若干立法漏洞。第四節檢討台灣現行法制在執行層面的漏洞。第五節則是提出本研究對於此項法制改革的原則性建議。本文研究主要發現：(1) 現行公開法制的覆蓋率，受有立法或法律解釋與適用上的諸多限制，以致現行政治經費公開，存在有多項涵括不足 (under-inclusive) 或者完全漏未規範的管制漏洞。由於此等法制結構缺失，即使假設現行法下的所有申報義務人，均依法誠實申報，我們據此獲得的政治經費總體收支資訊，還是無法正確反映台灣合法政治經費系統的實際全貌。(2) 由於受有人力與預算等諸多資源限制，現行監察院有關《政治獻金法》的管制裁罰實務，主要是在申報資訊的基礎上，執行該法就政治獻金之來源與額度所為管制，而無裁罰申報不實者的案例紀錄。在此情況下，台灣的政治獻金申報義務人，是否大多均已依法誠實申報政治獻金的收支，難免讓人有所存疑。基於上述分析，本文建議，今後台灣政治經費公開法制的改革，首應跳脫、揚棄政治獻金中心主義，方能填補現行法制中的多項管制漏洞。

貳、見樹也見林的政治經費公開

政治經費的公開具有兩重制度意義：它既是追求特定事務之透明 (targeted transparency) 的公開法制的一環 (Fung, Graham, and Weil 2007)，也是一項政治經費管制。本文主要所關切的，是政治經費公開作為一項公開法制的制度表現，而我們對於這類制度的基本期待，則是「在技術可行與成本合理的限度內，儘可能正確、實在而完整地提供公眾所該要知道的事實資訊」。不過，在檢討這項公開法制之理想與現實的差距以前，我們無疑仍須考慮公開作為一項政治經費管制的制度意義，因為公開這件事在政治經費法上的規範目的，相當程度決定了「何人負有資訊揭露的義務」、「需要揭露哪些資訊」以及「所揭露之資訊何時與如何公開」等公開法制的基本制度安排 (Fung, Graham, and Weil 2007, 39-46)。公開是否以及在何種程度上能夠達成其在政治經費法上的規範目的，無疑是一項很重要的課題，不過這並不是本文所要與所能回答的問題，而另待進一步的研究與討論。

⁴ 本文的一位審查人建議，本文應深度訪談熟悉政治經費公開法制運作的政治局內人，以確認本文所指認的管制漏洞是否確實存在，並發覺是否有本文所遺漏的其他法制漏洞。本文同意，在嚴謹的研究設計下，此等訪談研究應可協助本文反省自身之不足與局限，進而有助於強化本文立論的完整性與可說服力。不過，本文以為，此種確認、補遺性的訪談研究，尚非提出法制診斷意見的必要前置程序，而且不論是否於發表前獲有政治局內人的附和或者評議，本文終須於發表後接受學術社群與公共討論的公開檢驗，並由作者承擔所有學術責任。基於以上考量，本文未依審查人建議，增補針對政治局內人的訪談研究。

作為最早實施政治經費公開的民主國家，美國有關競選經費公開的法理論，具有一定的啟發與參考價值。美國聯邦最高法院在 *Buckley v. Valeo*(1976)(424 U.S. 1) 一案判決的法院意見認為，有三個規範理由，足以正當化公開對於人民言論自由的一般限制：(1) 公開可以提供對選民做決定有助益的資訊；(2) 藉由將大筆之獻金與支出公諸於世，公開有助於防治貪腐與貪腐的表象；(3) 公開是執行其他獻金管制的必要手段（*Buckley*, 424 U.S. 66-68; 官曉薇 2016, 25-26）。這三項論理是否成立，毋寧都還有論辯的餘地，不過它們大致反映出了傳統的政治經費法理論對於公開這件事的理解與想像（*Bauer* 2007; *Briffault* 2010; *Garrett* 2004）。由此傳統思維所開展出來的政治經費公開法，基本上具有兩項特色：(a) 政治金主的人別／身分資訊，可說是最受論者重視的政治經費資訊（*Briffault* 2012; *Gilbert* 2013; *Heerwig and Shaw* 2014; *Levinson* 2016）；究應以何種方式（例如強制公開、強制匿名、或者依金額多寡決定應受公開或保持匿名等）管制這項資訊，尤其是許多論者關注的焦點議題（*Ackerman and Ayres* 2002; *Brennan and Hamlin* 2000; *Briffault* 2003; *Gilbert and Aiken* 2015; *Lowenstein* 2003）。(b) 為了達成上述三項管制目的，一定金額以上的每一筆政治經費，不論是以收入或者支出的形態運作，都該被清清楚楚地紀錄、申報乃至公開。換句話說，政治經費公開的核心任務，是在處理個別的收入資訊，至於總體收支資訊的統計與公開，則僅是這項管制的副產品。美國聯邦最高法院於 *Citizens United v. Federal Election Commission*(2010)(558 U.S. 310) 一案判決的法院意見中提到，競選經費公開所追求之透明，可以讓選民「對不同的講者與訊息給予適當的評價」（*Citizens United*, 558 U.S. 371）。這項看法，基本上便可從 (a) 與 (b) 這兩項政治經費公開法的傳統特質，獲得解釋。

儘管在一定程度上證立了公開的正當性與必要性，本文認為，聚焦於金主身分與個別收支資訊之公開的傳統規範思維，還沒有充分認識到政治經費的公開所得追求的資訊利益（informational interests），也從而限縮了我們對於這項管制的制度想像。首先，政治金主的人別資訊固然很重要，但是它不是、也不應該是公開的唯一標的。以小額政治獻金為例，由於它會造成貪腐或其表象的風險極低，而公開其捐助者之身分又會損及捐助者的政治隱私，甚至還會降低選民從事小額政治捐助的意願，所以公開法制上，應該容許一定金額以下的政治獻金，保持匿名（*Briffault* 2010, 298-303）。不過，即使小額政治獻金應該受到匿名保護，一個民主社群還是有正當的理由需要知道，有多少選民以小額捐助的方式參與選舉政治，又有多少數額的小額獻金流入了政治經費系統。這項示例顯示，如果因為對於金主身分資訊的重視，而忽略了流量、用途等其他政治經費資訊的取得與公開，那毋寧是一種錯誤。

其次，個別政治經費收支資訊的公開固然很重要，可是我們也應當避免政治經費的公

開淪為一種「見樹不見林」的執法機制。許多論者業已指出，零散而龐大的個別收支資訊，如果未經管制機關或中介團體的彙整與分析，其公開對於一般選民的政治決策，其實毫無助益 (Bauer 2007, 52-53; Briffault 2010, 288-290; Mayer 2010, 265-271)。美國政治經費法的重量級學者 Richard Briffault(2010) 因此建議，競選經費的公開，應該借鑑於人口普查或者所得稅結算申報的資訊公開，轉而致力於提供一般選民較能理解與運用的群集資料 (aggregate data) (例如「一位候選人所收受的政治獻金主要分別來自哪些產業 / 職業」這類資訊)，而不是將焦點置於個別收支資訊的公開。本文進一步認為，許多有關政治經費系統的總體收支資訊 (例如一個選舉週期之政治經費的收入 / 支出總量、候選人的平均支出、各類政治經費之規模與所占比例等統計資訊)，雖然無法直接協助選民去「對不同的講者與訊息給予適當的評價」，但是可以協助民主社群評量、檢討選舉民主的整體品質。如果對於政治經費的來源與競選活動的花費，我們能夠有比較全面而完整的認識，我們就可以對「競選花費是否過高」、「競選成本之分擔方式是否公平」這類事關民主之健康狀況的規範議題，進行更為深刻的反省，也才能確切回答「募款之於競選的重要性」與「公費競選補助是否足以支持一個有競爭力的競選所需」這類重要的實證問題。準此，本文主張，政治經費總體收支資訊的彙整、統計與公開，應該要被當成政治經費公開法所追求的另一項資訊利益。⁵

本文理想中的政治經費公開，從而是既見樹、也見林的：不同性質的政治經費所受公開的資訊項目與 / 或程度容有差異 (例如小額政治獻金是可以匿名的，而公費競選補助僅需交代用途)，但是只要是政治經費，就會受到某種形式的公開；除了彙整並查核個別的政治經費是否合於政治經費法，管制機關也應彙整、統計與公開各項群集與總體收支資訊，據以協助民主社群宏觀省察整個政治經費系統的運作概況。

參、政治經費公開法的立法漏洞

台灣的政治經費管制史可以回溯至日治時期，不過，一直到了 2004 年《政治獻金法》公布施行後，台灣現行的政治經費公開法制始告確立 (Chen 2018)。在評析我國現行法時，既有文獻無例外地聚焦於討論《政治獻金法》就政治獻金的收入與支出所為公開 (Chen 2018; 朱新民等 2009; 陳尚志 2011; 黃錦堂 2004; 楊泰順、鄭子真與蕭國忠 2012; 蘇彥圖 2011)。不過，內政部自 2006 年來先後依《政黨及政治團體財務申報要點》與《政黨法》所建置的政黨 (含全國性政治團體) 財務公開制度，毋寧也是我國現行

⁵ Bauer(2007) 亦強調，公開所提供之資訊，往往是國家進一步實質管制政治經費的基礎。不過，Bauer(2007) 對於這項規範目的的正當性，抱持比較懷疑與保留的態度。

政治經費公開法制的一環——即便它的管制密度與管制強度，均極其有限。

然而，我國現行法制所提供的政治經費公開資訊，離「充分而正確地反映現實」這樣的規範理想，似乎還是有一段不小的距離。為什麼呢？一個相當直觀而且流行的猜想是：現有的公開資訊並不可信——因為有相當比例的政治人物與政黨，實際上並沒有做到誠實申報。本文將於第四節評估現行法制在執行面上的問題。不過，本文在此聚焦於另一個可能性：現有的公開資訊之所以無法反映現實，相當程度上是因為現行法的規範（及其適用）本身就存在諸多漏洞，以致有不少政治經費，直接成了毋需或者無從申報的暗錢。在綜述與評析我國現行之公開法制及其所提供的公開資訊後，本節討論將試圖檢測、指認出此等管制漏洞的存在。

一、法制架構與總體資訊

我國現行政治經費公開法制，是由(1)「政治獻金公開」以及(2)「政黨（含全國性政治團體）財務公開」這兩項制度所構成。就公開的射程範圍而言，現行法制主要規範了(a)政治獻金、(b)黨費、(c)政黨補助金與(d)政黨之其他收入這四種類型的政治經費。如表1所示，這兩項制度不僅有不同的適用對象與管制機關，在公開之強制性、查核機制與資料格式等制度安排上，也有數項顯著的差異。比如說，政治獻金的申報義務人，必須逐筆申報一定金額以上的個別政治獻金，且公眾得以查閱政治獻金會計報告書的細目資料；政黨財務公開制度，則僅要求申報並公開政黨上一年度之財產及財務狀況的決算書表。我國現行法制無疑是以政治獻金的公開為重心，至於政黨財務之公開，僅聊備一格。我們可以將這項法制結構的基調，稱為「政治獻金中心主義」。除了反映台灣政治經費法制的發展路徑及其影響，這項制度特色的形成，或許也可以歸因於「將公開視為一項對政治獻金所為之附隨性、程序性管制」這樣的傳統觀念侷限。

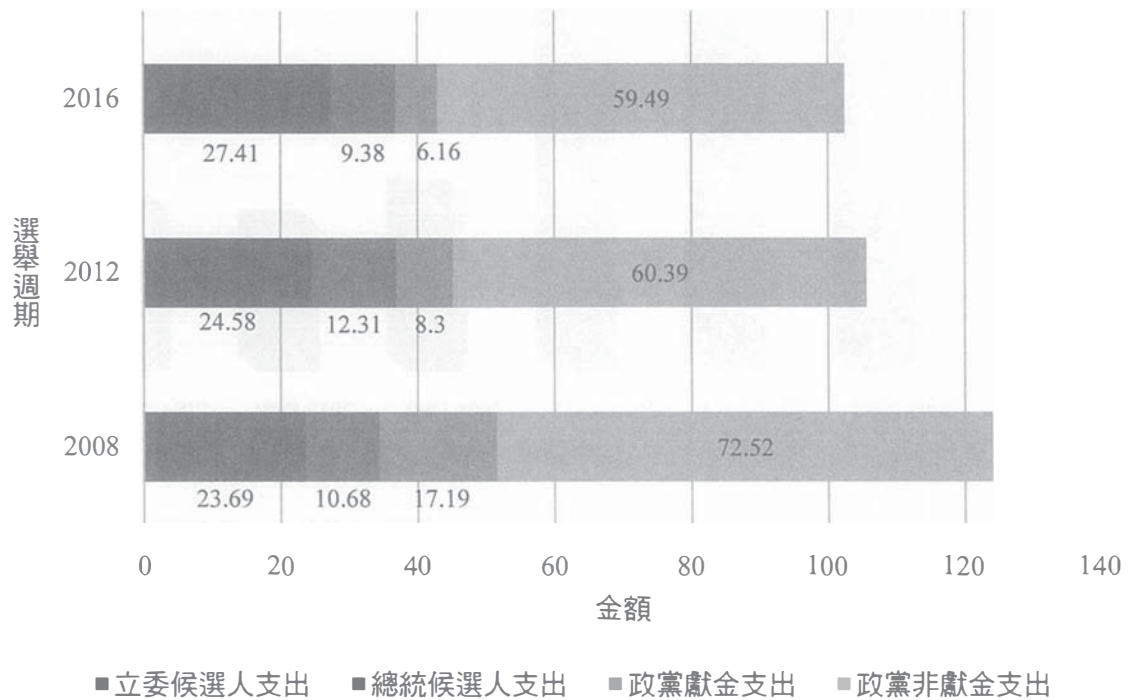
表 1 台灣現行政治經費公開法制

	政治獻金公開	政黨財務公開
規範依據	政治獻金法 (2004-)	(a) 政黨及政治團體財務申報要點 (2006-) ; (b) 政黨法 (2017-)
管制機關	監察院 (公職人員財產申報處)	內政部 (民政司)
申報者	收受政治獻金之政黨、政治團體、擬 參選人	(a) 政黨及全國性政治團體 (b) 政黨
受管治經費	政治獻金	黨費、政黨補助金、政黨其他收入
公開強制	○	(a) × ; (b) ○
會計師簽證	○ / ×	○
機關查核授權	○	×
處罰機制	○	(a) × ; (b) ○
申報週期	政黨、政治團體 每年一度。 擬參選人：每次選舉後；有剩餘者每 年一度。	每年一度。
申報資料格式		
加總資訊	○ (會計報告書)	○ (財產及財務狀況決算書表)
個別資訊	○ (超過 3 萬元收支對象)	×
公開資料格式		
加總資訊	○	○
個別資訊	△ (申請查閱或網路公開)	×
公開網站	監察院陽光法案主題網政治獻金專區	內政部政黨及全國性政治團體資訊網
資料來源	本研究整理。	

雖然現行法規範是以政治獻金的公開為重心，但是在受到公開之台灣政治經費系統的現實運作中，如果論支出的金額規模，政治獻金毋寧只是配角。由於政黨最主要的任務，就是參與選舉（《政黨法》第 3 條規定參照），我們可以將政黨財務一概歸類為本文所定義的政治經費，而不細究其是否直接投入競選活動。⁶再考量到台灣的選舉期程（主要是中央與地方層級的全國性選舉），我們可以將一個政黨於選舉日前兩年度之支出，當成該

⁶ 本文的一位審查人建議，應將政黨支出進一步區分為「選舉支出」與「日常支出」兩種類型。然而，即使我們暫不討論這項區分在規範理論上是否適當與必要，要從現有公開資料中推算出政黨之日常支出／非選舉支出的規模，恐怕尚有相當困難，因為台灣自 2012 年後，每兩年就有一次全國性的選舉，而若將政黨於非選舉年的支出，一概歸類為其日常支出，恐怕也未盡合理。本文的一位審查人另指出，中國國民黨的人事費用，有部分係用於支付其所屬退休人員之退休金與優存利息補助，而這類支出，有其特殊歷史背景，應與本文所定義之政治經費有所區隔。本文同意，特定的政黨支出項目應否排除在政黨政治經費支出的列計範圍外，確有討論的空間。不過，由於各政黨向內政部申報之年度決算書表，多未詳列各項支出之細目，本文尚無法做此區分。

政黨於一個選舉週期內的政治經費支出。如果我們僅採計有國會席次且有向內政部申報財務之政黨的選舉週期支出，但是扣除這些政黨於同期所申報的「政治獻金支出」，則如圖 1 所示，在 2008-2016 年的三個總統與國會選舉週期中，政黨的非獻金支出，均遠高於總統、立法委員擬參選人以及政黨之獻金支出的總和。⁷



資料來源 監察院：內政部：本研究整理。

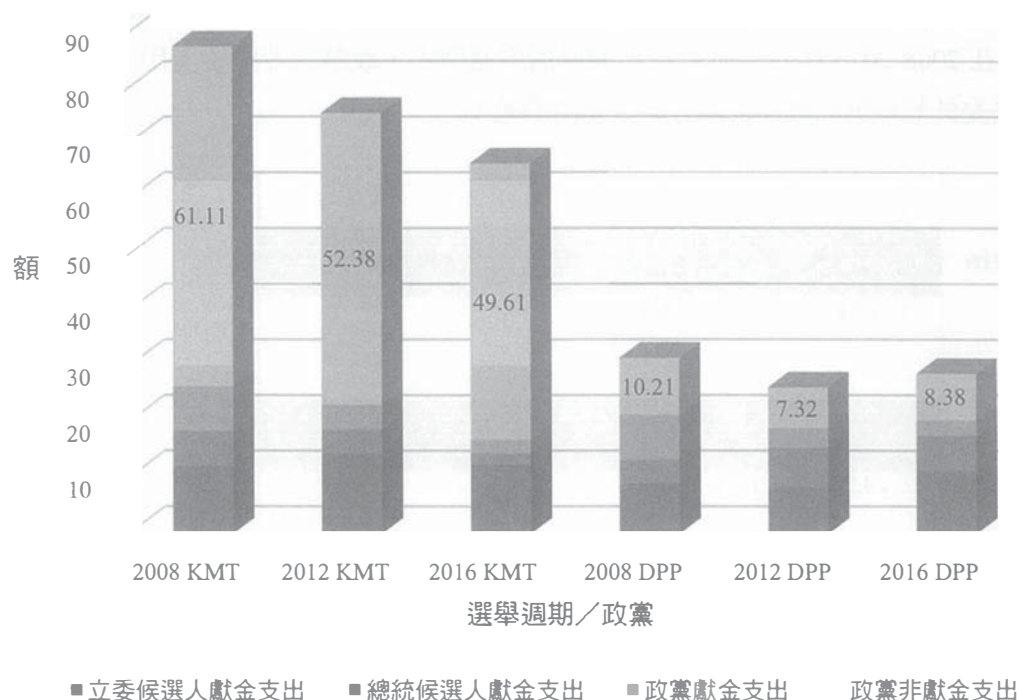
說明 金額單位 億元新台幣：小數點兩位數後四捨五入。

圖 1 台灣國會與總統選舉之公開政治經費支出總量粗估 (2008-2016)

如果按照《政黨法》第 19 條有關政黨經費來源的規範設想，則在 (a) 依法收受的政治獻金外，政黨所得運用的合法政治經費，應該主要來自 (b) 黨費、(c) 出版所得與 (d) 政黨補助金。然而，圖 1 所顯示的鉅額政黨非獻金支出，其主要來源顯然是中國國民黨所擁有的「財產信託管理收入」，而不是上述這些《政黨法》所認許的非獻金經費來源（高仁山、詹佳融與涂京威 2017, 69-70）。進一步比較中國國民黨與民主進步黨這兩大政黨於近 3 次國會與總統選舉的公開政治經費支出規模，則如圖 2 所示，中國國民黨在這 3 個選舉週期中，均囊括了超過八成以上的政黨非獻金支出，並從而在政治經費支出總量上，得以倍數領先於其主要競爭對手。這項差異，是否會因為《政黨及其附隨組織不當取得財產

⁷ 圖 1 所列計之立委候選人支出與總統候選人支出，以擬參選人依《政治獻金法》第 21 條第 1 項第 2 款規定於選舉投票日後申報者為限，故不列計賸餘政治獻金之申報支出。

處理條例》與《政黨法》的相繼施行而走入歷史，仍有待後續觀察。



資料來源 監察院；內政部；本研究整理。

說明 金額單位 億元新台幣；小數點兩位數後四捨五入。

圖 2 台灣兩大黨國會與總統選舉之公開政治經費支出總量粗估 (2008-2016)

以政治獻金的公開為重心的現行法制，能否提供給我們關於我國候選人（擬參選人）之政治經費收支的完整資訊呢？從表 2 有關近 3 屆立法委員擬參選人所申報之政治經費的若干敘述統計資訊，我們首先可以注意兩件事情：(1) 儘管存在不小的標準差，立法委員擬參選人的平均公開政治經費支出，已在新台幣一千萬元上下，而且當選者的平均支出，更從 2008 年的 15,624,992 元，一路增加到了 2016 年的 19,177,402 元。(2) 如果比較立法委員擬參選人所申報的政治經費收入與支出，我們會發現二者數值相當接近，不過當選者平均而言會小有盈餘。表 2 的資訊顯示，即使僅就依法公開的候選人支出 (candidate spending) 而言，台灣的政治經費系統已具有一定的規模。不過，由於擬參選人往往僅就其所收受的政治獻金申報其競選支出，表 2 所提供的支出資訊，恐怕仍未能充分反映出擬參選人實際上的合法競選支出。

表 2 立法委員擬參選人之公開政治經費收支 (2008-2016)

選舉週期	2008 年大選	2012 年大選	2016 年大選
申報人數	242	283	279
總收入	\$2,291,698,354	\$2,372,122,263	\$2,840,272,875
總支出	\$2,369,407,263	\$2,457,948,117	\$2,741,211,866
平均收入	\$9,469,828	\$8,382,057	\$10,758,609
(標準差)	(\$9,269,683)	(\$10,692,521)	(\$11,529,458)
平均支出	\$9,790,939	\$11,432,317	\$10,383,378
(標準差)	(\$9,269,683)	(\$9,622,631)	(\$9,856,550)
當選人平均收入	\$16,901,240	\$18,314,074	\$21,347,793
(標準差)	(\$9,039,794)	(\$10,209,861)	(\$11,340,799)
當選人平均支出	\$15,624,992	\$17,303,980	\$19,177,402
(標準差)	(\$6,908,652)	(\$7,807,539)	(\$9,030,441)

資料來源：監察院；本研究整理。

說明：計價單位：元（新台幣）；小數點後四捨五入。

二、立法漏洞

政治經費公開理應要讓公眾得以看見、監督到整個為法秩序所容許之政治經費系統的全部運作。但是，倘若公開規範在制定、解釋或適用上，存在某種一般性、制度性的缺失，以致有某些政治經費，成為沒有受到應有的公開的暗錢，我們就可以用這類暗錢的存在，標示公開法制上的特定立法漏洞。本研究就此檢測出以下 3 組共計 6 項存在於我國現行法制的立法漏洞。這項分析還不足以窮盡我國現行政治經費公開法在射程範圍上的所有缺失，不過本文認為，本文所指認出來的這些立法漏洞，已在相當程度上減損了我國政治經費公開法制的公信力。

（一）未受公開的政治資金

著眼於政治經費的來源，我們不難發現，我國現行法制並未及於下列兩類合法而且重要的政治資金，而且它們作為暗錢的存在，既不合規範義理，也沒有什麼不得不然的難處可言。

1. 擬參選人的自有資金或借貸：擬參選人運用自有（含家族）資金或向他人借錢競選，無疑是一種相當常見的事態（Steen 2006; 周偉航 2015, 87-88; 陳尚志 2011, 160; 蘇彥圖 2011, 127）。由於政黨初選與恆常競選 (permanent campaign) 等因素使得擬參選人愈來愈需要提前展開競選活動，可是擬參選人又僅能於《政治獻金法》第 12 條規定所定期間內收受政治獻金，所以在我國，擬參選人的自有資金或借貸，往往扮演了「早期資金」(early money) 這項重要角色 (Page and Gilens 2017, 104-105)。有鑑於這類資金的運用，會影響到政治平等與政治競爭的公平性，還可能會影響到政治代表的操守（周偉航

2015, 88)，所以即使擬參選人運用自有資金的額度，不應或不得受到限制 (Buckley, 424 U.S. 51-54)，政治經費法還是應該明確區隔「擬參選人自己的財務」與「擬參選人個人的政治經費」，並且將來自擬參選人之自有資金或借貸的政治資金公諸於世，以讓選民得據以評估相關政治風險 (Steen 2006, 10; Walker 1998)。然而，我國現行政治經費公開法制，完全未將這類政治資金納入規範，以致它們在台灣，成了完全不受任何公開的暗錢。當然，縱使填補了這項立法漏洞，我們也不能排除這類資金僅是一種名目收入的可能性——也就是說，這類資金的真實金主可能另有其人，或者名為借貸、實為捐贈。

2. 候選人所得之競選費用補貼：除了對符合補助條件之政黨提供公費補助金，我國的政治經費法也對符合法定條件的個別候選人，於選後提供「得票數 × 30 元」的一次性競選費用補貼（參照《公職人員選舉罷免法》第 43 條規定）。根據本文的估算，於近 3 屆立法委員選舉，均有超過 150 位的候選人獲得了這項競選公費補助，而國家就此所支付的總額，以 2016 年度為例，達到了 \$335,052,090 元（參見表 3）。雖然就台灣政治經費系統的總體規模而言，這筆錢或許只算是小錢，可是對於獲得補助的個別候選人來說，這項公費補助往往相當可觀。這項補助機制的設計經常引起我國論者的非議（李順德 2017；劉義周、游清鑫與王業立 2007）；由於這項政治資金的運用完全不受公開，我們甚至無從得知這筆錢是否真的被用在補貼競選費用，而不是直接進了受領人個人的口袋。⁸ 這項公開法的漏洞，不僅可能減損公眾對於公費競選制度的認同與支持，還可能讓政治人物的參選動機與 / 或政治操守遭受質疑，進而助長了有害於民主的政治犬儒主義。

表 3 立法委員候選人競選費用補貼 (2008-2016)

選舉週期	參選人數	補貼人數	補貼總額	平均補貼	標準差
2008 年	295	158	\$287,158,560	\$1,817,459	\$1,051,514
2012 年	283	160	\$380,138,490	\$2,375,866	\$908,952
2016 年	377	153	\$335,052,090	\$2,189,883	\$829,019

資料來源 本研究整理。

說明 計價單位 元（新台幣）：小數點後四捨五入。

（二）公開有限的政治支出

我國現行法下的政治經費系統至少存在下列兩種以「支出」之形式出現的政治經費，理應受到、但是並未受到適當的公開。

⁸ 在我國實務上，有些選舉公職人員會於其所為公職人員財產申報中，自發性地概略說明此項競選經費補助金之用途（例如捐助公益活動或支應選民服務開支）；有些政治人物則是將其所得之補助金捐助成立基金會。即使並未挪做個人私用，此等補助金之用途是否與補助之本旨相符，仍然值得檢討。

1. 局外人支出：在一個容許私人資助競選的政治經費系統中，私人（包括個人與團體）除了扮演金主 (donor) 的角色外，也可能會像政黨與個別擬參選人一樣，扮演政治經費支出者的角色，也就是將所持有的政治經費，以自己的名義，直接用於宣傳、造勢、催票（選民動員）等各項競選活動，或者用於其他有影響選舉之意圖與 / 或效果、但可完全不受政治經費法規範的政治活動——例如議題倡議 (issue advocacy)(Briffault 1999)。我們可以將這類名義上非由擬參選人與政黨所做的政治支出，概稱為局外人支出 (outside spending)——儘管美國經驗顯示，其實際上的操盤者，往往是政治局內人 (Fishkin and Gerken 2014, 189)。如何讓局外人所做的「獨立支出」(independent expenditures)，⁹ 至少受到公開檢驗，是美國政治經費法的一大難題，因為晚近十多年來，美國有越來越多的局外人團體，運用「527 組織」、「501(c)(4) 組織」等稅法上的巧門，隱蔽或延遲揭露其出資者的身分資訊。美國論者所議論的暗錢，主要就在指這類來源身分未盡公開的局外人支出 (Issacharoff et al. 2016, 544-546; Mayer 2016)。

台灣的局外人支出比美國的更不透明，因為《公職人員選舉罷免法》僅設有公開程度相當有限的競選廣告署名要求（同法第 51 條與第 110 條第 4 項規定參照），而且《政治獻金法》僅只規範到依《人民團體法》組成並且有收受政治獻金的政治團體所為之政治支出（包括獨立支出）。內政部於 2004 年 11 月提出的〈台內民字第 0930009443 號函〉中認為，「獨立支出」並不屬於《政治獻金法》第 2 條第 1 款所定義的政治獻金。如果我國與美國對獨立支出一詞所為定義是相近的，則這項函釋的結論，就法律解釋而言，並無錯誤。¹⁰ 可是，這項函釋的論理，全然未考慮到公開與其他管制模式的差別，所以無法合理化何以我國絕大多數的局外人獨立支出毋須受到公開。這項公開法的立法漏洞，不僅嚴重侷限了我們對於台灣局外人支出的認識與理解，還使得《政治獻金法》就政治獻金的來源與 / 政治支出額度所設限制，極易被有心人士以獨立支出之名輕易規避。

2. 擬參選人之競選支出：由於擬參選人依法僅需就其所收受的政治獻金，紀錄、申報其競選支出，在擬參選人可能使用非屬政治獻金的政治資金、且其競選支出又不必然出自政治獻金專戶的情況下，由政治獻金公開法制所提供的資訊，往往僅能反映部分而非完整的實際候選人支出。一項明顯而且普遍的具體漏失，是擬參選人於依法得收受政治獻金之期間前（或期間外）所做的競選支出。簡單地說，《政治獻金法》第 12 條規定，對於各

⁹ 獨立支出是指「任何人或團體，在未與候選人、政黨（或此二者之代表）有所協調的情況下，為傳播明白競選倡議 (express advocacy) 之訊息而做的經費支出」，請參考：52 U.S.C. § 30101(17)。

¹⁰ 在政治經費法上，獨立支出是相對於應認定為政治獻金的協調支出 (coordinated spending) 而言，所以在概念定義上，一項政治經費支出一旦被認定為獨立支出，就不可能再被認定為政治獻金。

類選舉之擬參選人可得收受政治獻金的期間，設有限制，例如（區域及原住民）立法委員擬參選人，原則上僅於「自立法委員任期屆滿前十個月起，至次屆選舉投票日前一日止」這段期間內，方得收受政治獻金。監察院所定《政治獻金查核準則》第20條第2項另規定：「擬參選人依本法第二十一條第一項第二款規定申報會計報告書者，其支出得列報期間，自監察院或受委託機關許可設立專戶日起，至投票日後三十日止。……。」同準則第21條第2項則規定：「政黨、政治團體及擬參選人申報之支出，有下列情事之一者，不予認定：一、非於得列報期間。……。」在這樣的規範結構下，擬參選人依法無需亦無從申報她（他）的期前競選支出（主要但不限於參與政黨初選所生之競選花費）。晚近，我國有一些擬參選人自願地公布了他們在政黨初選期間的競選費用（黃博郎 2018a；2018b）。不過，由於不在現行公開法查核、管制的範圍內，此等由擬參選人自願揭露之資訊是否實在、可信，難免引起議論。就此而言，儘管現行公開法制花了最多心思在規範擬參選人的政治經費，擬參選人的競選支出，仍有相當程度屬於暗錢。

（三）不完全公開的政治獻金

《政治獻金法》第2條第1款就政治獻金所為立法定義，可謂相當周延，可以涵蓋各種非以金錢給付、但是應該被界定為政治獻金的有形或無形的經濟利益。不過，由於該法就若干特定類型之政治獻金所為管制未盡合理，我們可以合理懷疑，現行的政治獻金收支公開，可能漏列或者低報了下列兩類政治獻金：

1. 匿名小額獻金：《政治獻金法》容許新台幣一萬元以下的政治獻金得以匿名（參照《政治獻金法》第14條第1項規定），但是同法第15條第4項另規定：「政黨、政治團體及擬參選人收受匿名政治獻金之總額，不得超過該次申報政治獻金收入總額百分之三十，超過部分應於申報時繳交受理申報機關辦理繳庫。」這項關於匿名獻金的總額限制，雖然已是2010年修法放寬之結果（原本之限制為「收入總額百分之十」），仍明確傳達了我國法對於匿名小額獻金的消極態度。有機會獲得眾多小額金主（small donors）支持的候選人或政黨，若要避免觸法，可能就要設法讓相當數目的小額金主放棄匿名保護，或者在爭取匿名小額獻金這件事情上有所節制。由於有心人士很容易利用其他多種方式（例如使用人頭）規避政治獻金管制，而政治獻金的違法隱匿又極難被查究，這項針對匿名小額獻金的總額管制，可能只會有「處罰誠實、鼓勵隱匿」的反效果。本文就此認為，這項限制不僅難以達成「避免受贈者以收受小額匿名政治獻金之名規避〔本法〕之規範」的原初立法意旨（內政部 2004, 561），反而還可能妨礙、扭曲了正當之匿名小額獻金的收受與申報。這是本文基於法律解釋所做的推論，其是否確實成立，仍有待進一步的實證研究。

2. 非金錢給付型獻金：當候選人競選支出的多寡受到質疑時，我們時常會聽到受質

疑者辯駁說，「若干物件（競選總部、戶外廣告牆面、宣傳車輛……）是由支持者無償或折價提供的。」實物獻金、不相當對價之給付（例如給予特定政黨或候選人之折扣）、債務之免除等非金錢給付型獻金的提供與收受，在我國確實並非少見（林倖妃 2018, 86, 89-90）。問題是，在現行法的制度安排下，這類獻金的申報與公開，可能會面臨到以下兩項難題。首先，《政治獻金法》第 23 條第 5 項規定：「政黨、政治團體及擬參選人收受之政治獻金，屬金錢以外之動產、不動產、不相當對價之給付、債務之免除或其他具經濟價值之利益，應依申報時之時價折算，並依本法相關規定處理之。」《政治獻金查核準則》第 19 條第 2、3 項另規定：「(II) 政黨、政治團體及擬參選人收受金錢以外之政治獻金，應依收受時之時價折算其價額。(III) 前項時價應敘明資料來源；如無時價可供參採者，得自行合理估算，並敘明其估算之方式及依據。」在此等規定下，申報義務人在申報非金錢給付型獻金時，顯然需要付出比較高的遵循成本。其次，由於查核比較不易，申報義務人在這類獻金的記帳與申報上，可能有較多動手腳的機會，而為了避免捐贈者因違反《政治獻金法》第 17、18 條規定所設捐贈總額上限而受罰，申報義務人可能也有這麼做的動機。綜觀擬參選人所申報之政治獻金會計報告書的細目資料，我們很難不對一般而言所佔比例極低的「非金錢收入」的真實性有所懷疑，只是我們也很難經由獨立於公開法制運作外的實證研究，推估出非金錢給付型獻金在我國的實際規模。

肆、政治經費公開的執行困境

除了受制於法規範本身的完備與否，政治經費公開的制度表現，也在相當程度上取決於政治經費資訊的持有者，是否有做到誠實申報這件事。如果申報系統的設置可讓誠實申報成為一件輕鬆、容易的事，而政治經費公開資訊的查詢、檢索與比對又算便利，民主社群也相當重視「政治經費有沒有被誠實申報」這件事，則申報義務人一般應會選擇誠實以對——因為在此等情況下，申報資料的造假舞弊，不僅難以遁形，還會導致「斷送政治生命」的嚴重後果。不過，在藉由申報資訊之彙整與公開促成有效的公共監督之餘，公開管制機關向來還是被期待要去扮演某種監督者的角色；為了督促申報義務人切實履行其義務，公開法制通常也會授權、責成公開管制機關去查核、驗證申報資料的確實性，進而對不實申報做出裁罰 (Fung, Graham, and Weil 2007, 45-46)。對於政治經費的公開管制機關來說，這可是一項相當艱難的考驗。一方面，民主社群期待它為申報資訊的真實性盡到相關的職責。可是另一方面，由於政治局內人並不真的欣然接受嚴格監督，或者並不信任執法的公正性，公開管制機關往往欠缺執行這項任務所需要的行政資源。如果政治經費系統無法受到足夠的公共監督，而執行機關在查核與裁罰不實申報上的功能表現，又未能盡如

人意，則申報義務人就有可能不會認真履行誠實申報的義務，甚至對申報不實一事心存僥倖。長此以往，許多人可能還會覺得整個公開機制只是在做表面工夫，進而對公開的制度實踐，失去信任。這是一個在比較政治經費公開法上相當常見的執行困境，而這項困境是否存在於台灣，則是本節討論試圖回答的問題。

本節首先評估我國現行政治經費公開法制的執行概況。任職於監察院公職人員財產申報處的受訪者 4 與 5 指出，在「政治獻金專戶開立期」與「會計報告書製作期」這兩個階段，該處均會在全國各地舉辦多場宣導講習；於競選期間，該處的業務承辦人員會與擬參選人的財務人員保持非常密切的聯繫，為他們排解疑難；在申報截止日期屆至前，監察院的承辦人員還會拼命催促、提醒申報義務人勿因逾期申報而受罰；如經檢舉或依職權發現某位擬參選人有「未經許可設立專戶而收受政治獻金」這項情事，該處就會立案調查、蒐集相關事證，然後提請監察院廉政委員會移送檢察機關追訴刑責。此外，根據這兩位受訪者的觀察，監察院自 2010 年 8 月啟用的「政治獻金網路申報作業系統」，功能相當完備，操作上亦相當方便，有助於降低政治獻金收支申報的遵循成本，並可增進行政效率。根據一則監察院電子報的報導，在 2016 年的國會與總統選舉，這套系統的使用率已達 77%（其餘則採紙本申報）（監察院電子報，2016 年 9 月 10 日）。¹¹ 受訪者 4 與 5 向本研究團隊詳細解說了監察院如何辦理相關業務。惟現行政治獻金資訊公開機制的運作實況，無疑還有做進一步田野研究之必要。

當然，申報義務人有沒有申報是一回事，其所申報的資訊是否確實可信，則是另一回事。公開法制必須建置申報資料的查驗機制，以對申報資料的品質進行把關，而這類查驗機制的或寬或嚴，也會回過頭來影響申報資料的品質良窳。就此，我們首先不難發現，我國政治經費公開法制的兩項子制度，都運用了「會計師查核簽證」這項管制工具，但二者運用這項工具的方式及其分別所獲成效，則有顯著的差異。會計師查核簽證，是政黨財務公開法制唯一僅有的申報資料查驗機制。然而，由於辦理這項簽證的會計師，僅能就政黨所自願提出的各項財務資料進行查核，其簽證能否為政黨的財務公開資訊增添多少公信力，還很難說。政治獻金公開法制上的會計師查核簽證，則是一種附加於管制機關所為查核的輔助、預審機制。依據《政治獻金法》第 21 條之規定，政黨、政治團體及收受政治獻金達新台幣一千萬元之擬參選人的會計報告書，於申報前均須委託會計師查核簽證。根據本研究之估算，近 3 屆的立法委員選舉，均有超過 4 成的擬參選人，其會計報告書依法須經會計師查核簽證（參見表 4）。受政治獻金申報義務人委託之會計師，基本上是根

¹¹ 監察院，2016，〈第 5 屆監察委員上任迄今政治獻金業務推動情形〉，監察院電子報，9 月 10 日，https://www.cy.gov.tw/AP_HOME/upload/cyEmail/cyEmail/41/index.htm，檢索日期：2018 年 4 月 30 日。

據《政治獻金法》、《政治獻金查核準則》以及中華民國會計師公會全國聯合會理事會所訂定之《會計師辦理政黨、政治團體及擬參選人收受政治獻金查核簽證須知》等規範，進行政治獻金會計報告書之查核作業，並根據查核之結果出具報告（受訪者 1、2、3）。換句話說，這項規範要求，是在針對「申報義務人所提出之會計報告書，其編製方式與具體內容，是否符合上述這些規範」一事，徵詢會計師的專業意見，以供管制機關參考。不過，受訪者 4、5 指出，對於所有申報義務人所申報的會計報告書，監察院均會進行初步的書面、形式審核；於會計報告書之收支結算表的公告作業完成後，監察院則會依其所擬定的查核計畫，執行進一步的查核與裁罰作業。以總統與國會選舉之政治獻金申報查核作業為例，監察院會對所有申報案件進行仔細之查核，而不論其是否曾經會計師查核簽證（受訪者 4、5）。

表 4 立法委員擬參選人政治獻金會計報告書委託會計師查核簽證之比率 (2008-2016)

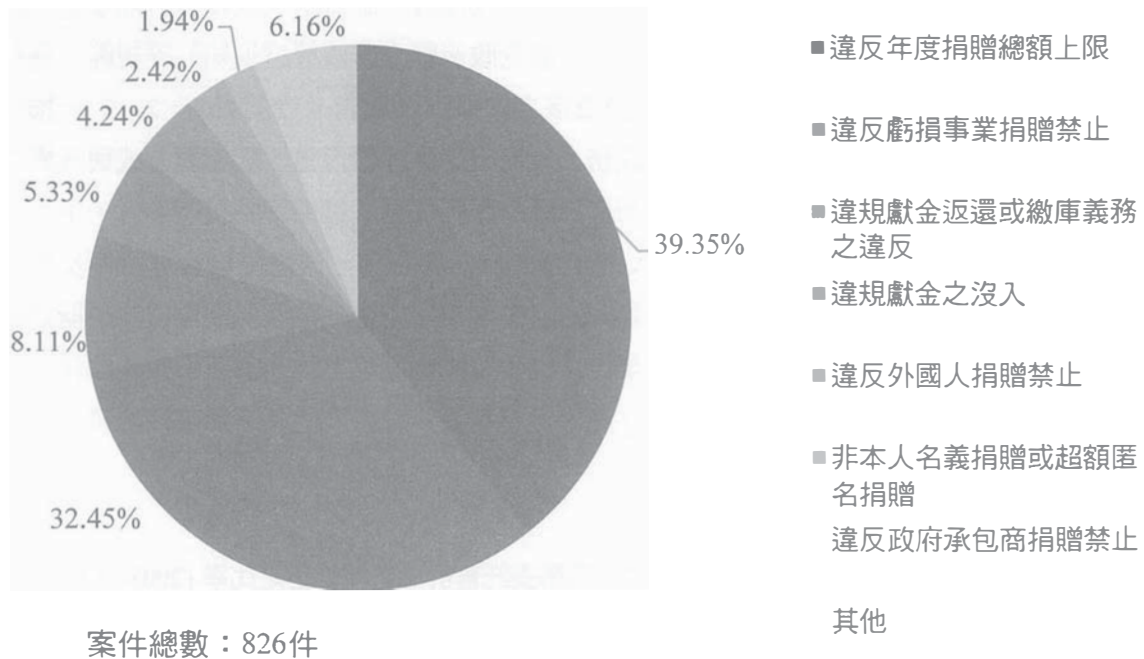
選舉週期	申報人數	委託簽證人數	委託簽證比率
2008 年	242	119*	49.17%
2012 年	225	98	43.56%
	279	114	40.86%

資料來源 本研究整理。

說明 *2008 年選舉適用之委託會計師查核簽證門檻為新台幣 800 萬元。

由於會計師並沒有具強制力的調查權，亦無從判斷委託人實際上有無隱匿應揭露資訊之情事，所以受訪者 2 與 3 表示，申報不實的發現或者嚇阻，終究有賴公開管制機關以公權力所為之調查與裁罰。就此，《政黨法》雖授權內政部得對「不為申報或不依法定方式申報」之政黨處以罰鍰（參照同法第 40 條規定），但是並未賦予內政部查核政黨財務申報確實與否的公權力。《政治獻金法》則除了賦予監察院進行相關調查的權限（參照同法第 22 條第 1 項與第 31 條規定），也將「違反〔政治獻金法〕第二十一條第一項、第二項前段、第三項前段或第二十三條第一項後段規定，不為申報、不依法定方式申報或故意為不實之申報」，列為監察院所得裁罰之事項（參照同法第 30 條第 1 項第 3 款規定）。圖 3 彙整並分析了監察院於 2013 年至 2017 年 6 月間所為之 826 件政治獻金管制裁罰案件的裁罰事由類型。然而，在這段歷經有 3 次獻金申報查核週期的期間內，並沒有任何一個案件，係因有《政治獻金法》第 30 條第 1 項第 3 款所定「故意為不實之申報」這項情事，而受到監察院之裁罰。¹²

¹² 本研究另查閱了監察院於 2009-2012 年間做成的政治獻金管制裁罰案件，亦未發現任何有因故意為不實之申報而受罰之案例。



資料來源 監察院：本研究整理。

圖3 台灣政治獻金管制裁罰案件類型與比例 (2013-2017/06)

與其就此推論台灣的政治獻金申報義務人都很誠實，本文基於以下4點理由，推論認為監察院對於不實之政治獻金申報的零裁罰，較有可能歸因於執行不足 (under-enforcement)：(1) 監察院不僅是負責公開政治經費資訊的管制機關，更是負責執行各項政治獻金管制的機關，所以監察院必須致力於查核各項政治獻金管制規範有無受到違反，而不能僅專注於執行、落實政治獻金申報資訊的公開。(2) 在人力與預算均極其有限的情況下，實際上負責相關業務的監察院公職人員財產申報處第四組，勢必要在執行政策上有所取舍，以在裁處權之3年時效期間內（參照《行政罰法》第27條規定），追求管制績效的極大化。(3) 若干管制事項的查核與／或裁罰，可能是相對容易的，但是仍可能需要投入相當多的人力與時間，而難免會排擠到其他管制執行。(4) 或許更為重要的是，申報不實的查核十分困難，即使管制機關就此投入相當心力，仍有可能僅得以「查無不法實據」結案。本文並不否定或質疑監察院執行政治獻金管制的用心與努力。相反的，本文認為，監察院在不實申報之查核與裁罰上的執行不足，毋寧是其在多重結構限制下的不得不然。

進一步的問題是，這項執行不足的問題，是否因而導致我國現行的政治獻金公開，陷入了虛應故事的執行困境呢？由於缺乏全面或隨機的申報確實性查核，我們尚無法推估實際上大概會有多少比例的申報義務人，故意申報了不實的政治獻金收支資訊。不過，這項執行不足的問題，仍可能影響了公眾對於政治獻金公開資訊確實與否的觀感，因為它讓不

少有關政治人物並未誠實申報政治獻金的八卦傳聞，有了更多醞釀與發酵的想像空間。

伍、改革建議：揚棄政治獻金中心主義

作為一種政治經費管制，公開由於干預強度較小，比較無法實質調控、改變政治經費的供給或需求，所以向來比較不受政治經費改革者重視。在整個政治經費法制上，由於公開帶有強烈的工具性格，是執行許多有關政治經費來源或額度之實體管制的必要手段，所以「公開作為一項獨立的管制機制」這樣的想法，也往往未被認真看待。這種傳統上對於政治經費公開的輕忽，很容易使得政治經費的管制改革，陷入一種智識上的困境：改革者高度關切政治中的金錢，並試圖有效管控其所帶來的各種政治風險，可是對於現實政治中的金錢，人們所知往往極為有限。本文認為，政治經費改革者應該投注更多心力於改革政治經費公開法制，甚至將之列為政治經費法改革議程上的優先事項。畢竟，對於政治經費系統的現實運作，我們應該要有更為確實而且完整的認識，而這有賴一個能夠充分觀照、反映全局的政治經費公開法制。

公開所設圖導入政治經費系統的「陽光」，其實源自於公民的關注；與其寄望於公開管制機關執法能力的提升，公共監督的強化，或許才真正有助於促成重視誠實申報的政治文化。《政治獻金法》於 2018 年 6 月之修正，將政治獻金公開資訊之網路公開範圍，擴及會計報告書的全部內容，即有便利、強化對於政治獻金公開資訊之公共監督的用意，值得給予肯定。然而，如果要消弭不受或不完全受到公開的政治暗錢，我們終究必須設法填補本文第三節所指認的各項立法漏洞，而這首先也意謂著我們必須根本揚棄現行法制的政治獻金中心主義。簡單地說，囿於政治獻金中心主義的法制傳統與觀念局限，我國現行政治經費公開法制的覆蓋率，其實相當有限，而且即便是我國的政治經費改革者，也還未將政黨非獻金收支、擬參選人之自有資金或借貸、候選人所得之競選費用補貼等政治經費在我國的不（盡）公開，理解為公開法制的立法漏洞，遑論去積極尋求這些立法漏洞的修法填補。一旦我們跳脫出政治獻金中心主義，我們很快就會意識到，政治獻金既非政治經費的唯一來源，也並不是只有政治獻金的收支才需要或應當受到公開。政治獻金中心主義錯在無視於政治經費改革的水力學 (the hydraulics of political finance reform) 在政治經費公開法上的作用。如果公開法制僅關注政治獻金，試圖規避公開的人，還是可以找到並經由其他較為隱蔽的管道，讓金錢可以影響選舉政治 (Issacharoff et al. 2016, 542)。如果我們要繼續追尋陽光政治的理想，如果我們不想看到我國政治經費公開法制的形骸化，我們就必須導正政治獻金中心主義這項歷史的與觀念的錯誤。

在這個尋求我國政治經費公開法制之結構重建的大方向下，本文首先建議將現行的

《政治獻金法》，升級為覆蓋範圍更寬廣的《政治經費法》。簡言之，立法上應將擬參選人的政治獻金專戶升級為其政治經費專戶（同時也將其政治獻金收支帳簿轉型為政治經費收支帳簿），進而要求擬參選人的所有政治資金（包括其自有政治資金、政治借貸、所收受的政治獻金以及公費補貼）一律必須經由此一專戶支出並依法公開。這麼做不僅可以有效填補「擬參選人的自有資金或借貸」、「候選人所得之競選費用補貼」與「擬參選人之競選支出」這幾項現行法制上的立法漏洞，還有助於 (1) 讓政治經費的收支與擬參選人的私人財務可以公私分明，以及 (2) 確保競選公費補助的用途合於補助目的。另一項重要的改革議程，則是政黨財務公開制度的強化。一項值得積極考慮的改革方案，是在將《政治獻金法》全盤修正為《政治經費法》的同時，也將現行由內政部負責、查核相對寬鬆的政黨財務公開制度，整併入新法，據以齊一化政黨與擬參選人之政治經費所受到的公開規範。這項改革除了可以有效強化對於政黨非獻金收支的公開與監督，還可以藉由事權的集中，增進公開法制的行政效能。至於局外人（獨立）支出、匿名小額獻金與非金錢給付型獻金等其他本文第三節所指認的立法漏洞，無疑也需要修法填補，不過與這三者相關的具體改革措施，由於涉及較為細密的實體與程序議題，還有待更周延的規劃與評估。

作為一種民主改革，本文所倡議的政治經費公開法改革，當然也會面臨到民主改革的一項常見困境——基於政治自利，握有權力的政治局內人，通常無心改變制度現狀（蘇彥圖 2017）。然而，一旦我們能夠走出政治獻金中心主義的觀念窠臼，我們就可以更清楚地看見現行法制的不合理，也更有機會召喚出推動改革所需要的政治意志。更重要的是，制度改革應該對症下藥。如果我們繼續維持不合理的既有法制結構，而對肇因於立法漏洞的諸多政治暗錢視而不見，這樣的改革對於民主政治的澄清究竟會有多少貢獻，恐怕非常值得懷疑。

陸、結論

公開是民主社群取得大規模之政治經費資訊的最主要方法，其制度表現也深遠影響了公眾對於政治中的金錢能有多少認識與理解。公開所提供之資訊能否確切反映合法政治經費系統的現實運作，則在相當程度上取決於法制運作上存有何等管制漏洞。基於這樣的推論，本文檢測我國現行政治經費公開法制在立法與執行層面所分別存在的管制漏洞，系統性地評量這項公開法制的功能表現，進而提出制度改革的原則性建議。

有別於重視政治金主之人別資訊與強調個別收支資訊之控管的傳統規範思維，本文主張，理想的政治經費公開應該要能讓民主社群既見樹、又見林：除了彙整並查核個別的政治經費收支有無不法，公開管制機關亦當提供多項群集與總體收支資訊，以協助民主社

群對於政治經費系統的運作，能有全局性的掌握與省察。基於這樣的規範理念，本文除了強調公開作為一種政治經費管制機制的獨立性，也對於我國現行法制的政治獻金中心主義，提出批判。本文發現，由於現行法制的這項結構性偏失，政黨的非獻金收支、擬參選人的自有資金或借貸以及候選人所得之競選費用補貼，在台灣均成了不（充分）受到公開的暗錢。此外，由於《政治獻金法》在立法或法律解釋與適用上的缺失，擬參選人之競選支出、匿名小額獻金與非金錢給付型獻金這三類政治經費，在我國也未盡公開。本文也推論認為，在查核與裁罰不實申報這件事情上，現行實務容有執行不足的顧慮，而不易獲得公眾的信任。針對我國政治經費公開法制的改革，本文提出揚棄政治獻金中心主義的政策建議。雖然細節性的制度設計還有待進一步的討論，本文呼籲政治經費改革者，認真看待公開這件事，以設法走出對政治經費系統的現實運作所知有限的智識困境。

* * *

投稿日期：107.05.07；修改日期：107.09.17；接受日期：108.03.18

附錄一 深度訪談受訪者名單

受訪者職稱	編碼	訪談日期
會計師	受訪者 1	2017 年 6 月 21 日
會計師	受訪者 2	2017 年 6 月 22 日
會計師	受訪者 3	2017 年 7 月 26 日
監察院官員	受訪者 4	2017 年 10 月 19 日
監察院官員	受訪者 5	2017 年 10 月 19 日

附錄二 深度訪談會計師問卷架構

1. 我們的研究計劃想要進一步瞭解我國政治獻金收支申報制度的實際運作情形。煩請您先簡述一下您過去曾經接觸、處理過多少（或者哪些）與政治獻金相關的查核簽證業務。根據您的觀察與經驗，請問政治獻金申報人在選任會計師的時候，是否有什麼特殊的考量？
2. 我們的研究計劃想要進一步瞭解會計師實際上如何進行政治獻金申報資料的查核與簽證。煩請您跟我們解釋一下執行這項業務的作業流程與重要細節。請問這項業務與您的其他簽證業務，有何異同？
3. 在我國，仍有不少人對於政治獻金申報資料的可信度有所懷疑。請問您怎麼看這件事？
4. 請問您對我國現行委由會計師辦理政治獻金會計報告書之查核簽證的規範以及實務，有何觀察與改革建議？
5. 請問您對我國現行政治獻金法所採取的公開 (disclosure)，有何觀察與改革建議？

附錄三 深度訪談監察院官員問卷架構

1. 我們的研究計劃想要進一步瞭解我國政治獻金收支申報制度的實際運作情形。煩請先簡述貴處的人力、業務與預算規模，以及貴處辦理政治獻金法相關業務的概況。貴處對於我國政治獻金申報制度的運作情形，是否有整理過相關的統計資料？如果有的話，可否提供給我們參考？
2. 我們的研究計劃想要進一步瞭解監察院公職人員財產申報處實際上如何進行政治獻金申報的宣導、查核與公開作業。煩請跟我們說明貴處執行相關業務的作業流程與重要細節，例如貴處如何設計、改進相關申報表格？對於申報資料的確實性，除了進行一般性的書面審查外，是否有進行比較深入的抽查？貴處是否區別有經會計師簽證與沒有經會計師簽證的申報資料，而對兩者做不同的處理？
3. 我們的研究計劃想要進一步瞭解監察院公職人員財產申報處實際上如何進行與政治獻金申報制度相關的裁罰作業。煩請跟我們說明貴處的政策以及相關作業流程。貴處對於相關案件，是否有整理過相關的統計資料？如果有的話，可否提供給我們參考？
4. 在我國，仍有不少人對於政治獻金申報資料的可信度有所懷疑。請問您怎麼看這件事？
5. 請問您對我國現行政治獻金法所採取的公開 (disclosure)，有何觀察與改革建議？

參考文獻

I. 中文部分

內政部，2004，《政治獻金法研訂實錄》，台北：內政部。

(Ministry of the Interior. 2004. *Zheng zhi xian jin fa yan ding shi lu* [Drafting Record of the Political Donations Act]. Taipei: Ministry of the Interior.)

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。

(Wang, Ding-ming. 2007. “Tai wan zheng zhi xian jin fa ji can xuan ren zheng zhi xian jin zi liao zhi shi zheng yan jiu” [The Political Contribution Act and an Empirical Analysis of Campaign Contribution Data]. *Journal of Electoral Studies* 14(2): 121-144.)

王鼎銘、范恩邦，2010，〈立委參選人競選支出的選舉效果：Jacobson 支出理論在台灣新選制下的再驗〉，《臺灣政治學刊》，14(2): 3-35。

(Wang, Ding-ming, and En-peng Fan. 2010. “Li wei can xuan ren jing xuan zhi chu de xuan ju xiao guo: Jacobson zhi chu li lun zai tai wan xin xuan zhi xia de zai yan” [The Effect of Campaign Spending on Electoral Results: An Assessment of Jacobson’s Theory on the 2008 Legislative Election in Taiwan]. *Taiwanese Political Science Review* 14(2): 3-35.)

朱新民、曹俊漢、蕭全政、張瓊玲，2009，《陽光法案立法及執行成效之比較研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告 (RDEC-RES-097-028)，台北：行政院研究發展考核委員會。

(Zhu, Xing-min, Jiun-han Tsao, Chyuan-jenq Shiau, and Chiung-ling Chang. 2009. “Yang guang fa an li fa ji zhi xing cheng xiao zhi bi jiao yan jiu” [A Comparative Study of the Legislation and Implementation of the Sunshine Laws]. Project report commissioned by the Research, Development and Evaluation Commission, the Executive Yuan (RDEC-RES-097-028). Taipei: Research, Development and Evaluation Commission, the Executive Yuan.)

李順德，2017，〈國庫已付出近百億元選舉補助款〉，新新聞文化事業網站：<https://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?t=0&i=TXT20171115163450ZFO>，檢索日期：2018 年 4 月 23 日。

(Li, Shun-te. 2017. “Guo ku yi fu chu jin bai yi yuan xuan ju bu zhu kuan” [Nearly Ten Billions of Election Expenses Reimbursed by the National Treasury]. The Journalist. <https://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?t=0&i=TXT20171115163450ZFO> [accessed April 23, 2018].)

林倖妃，2018，〈用錢買的台式民主〉，《天下雜誌》，652: 80-90。

(Lin, Xing-fei. 2018. "Yong qian mai de tai shi min zhu" [Buying Taiwanese Democracy with Money]. *CommonWealth Magazine* 652: 80-90.)

周偉航，2015，《選舉，不是你想的那樣！人渣文本的 48 堂公民實戰課》，新北：臺灣商務。

(Chou, Wei-hang. 2015. "Xuan ju, bu shi ni xiang de na yang! Ren zha wen ben de si shi ba tang gong min shi zhan ke" [Election is not what you think! 48 Civic Lessons from the "Rinjia Text"]. New Taipei: The Commercial Press, Ltd.)

官曉薇，2016，〈美國法上對於公司言論自由保障之反思：論美國最高法院 Citizens United v. F.E.C 判決〉，《臺北大學法學論叢》，98: 1-83。

(Kuan, Hsiao-wei. 2016. "Mei guo fa shang dui yu gong si yan lun zi you bao zhang zhi fan si: Lun mei guo zui gao fa yuan: Citizens United v. F.E.C pan jue" [Should Corporate Speech be Protected? Citizens United v. F.E.C. and Its Critiques]. *Taipei University Law Review* 98: 1-83.)

高仁山、詹佳融、涂京威，2017，〈台灣各主要政黨財務狀況分析與展望〉，《黨產研究》，1: 63-81。

(Kao, Jen-shann, Chia-jung Chan, and Ching-wei Tu. 2017. "Tai wan ge zhu yao zheng dang cai wu zhuang kuang fen xi yu zhan wang" [Analysis and Development of the Finance of Political Party in Taiwan]. *Journal for the Study of the Party Assets* 1: 63-81.)

黃博郎，2018a，〈李俊毅率先公布競選收支 盼其他人跟進〉，新頭殼：<https://newtalk.tw/news/view/2018-01-12/110399>，檢索日期：2018 年 4 月 25 日。

(Huang, Bo-lang. 2018a. "Lee chun yee shuai xian gong bu jing xuan shou zhi pan qi ta ren gen jin" [Lee Chun-yee Disclosed His Election Expenses and Urged Others to Follow Suit]. NewTalk. <https://newtalk.tw/news/view/2018-01-12/110399> [accessed April 25, 2018].)

-----，2018b，〈黃偉哲公佈初選經費 總金額 3,327 萬元〉，新頭殼：<https://newtalk.tw/news/view/2018-04-21/121737>，檢索日期：2018 年 4 月 25 日。

(-----, 2018b. "Huang wei che gong bu chu xuan jing fei: Zong jin e san qian san bai er shi qi wan yuan" [Huang Wei-che Disclosed His Primary Election Expenses: 33.27 Millions in Sum]. NewTalk. <https://newtalk.tw/news/view/2018-04-21/121737> [accessed April 25, 2018].)

陳尚志，2011，〈公平選舉與競選活動管制之革新〉，載於《打造直接民主的新公義體系：法制與政治重大議題研究論文集》，台灣智庫編，台北：財團法人台灣智庫。

(Chen, Shang-chih. 2011. "Gong ping xuan ju yu jing xuan huo dong guan zhi zhi ge xin"

- [Reform on Fair Election and Campaign Regulations]. In *Da zao zhi jie min zhu de xin gong yi ti xi: Fa zhi yu zheng zhi zhong da yi ti yan jiu lun wen ji* [Towards a New System of Just Direct Democracy: Essays on Major Legal and Political Issues], ed. Taiwan ThinkTank. Taipei: Taiwan ThinkTank.)
- 黃錦堂，2004，〈政治獻金法之釋義與評價〉，《月旦法學》，111: 235-245。
- (Hwang, Giin-tarng. 2004. “Zheng zhi xian jin fa zhi shi yi yu ping jia” [The Political Donations Act: Interpretation and Assessment]. *The Taiwan Law Review* 111: 235-245.)
- 楊泰順、鄭子真、蕭國忠，2012，《我國政治獻金制度改革之研究》，內政部委託研究報告 (GRB 101JCD05)，台北：內政部。
- (Yang, Tai-shuenn, Tzu-chen Cheng, and Kwo-chung Shaw. 2012. “Wo guo zheng zhi xian jin zhi du gai ge zhi yan jiu” [Research on the Reform of Political Donations in Taiwan]. Project report commissioned by the Ministry of the Interior, the Executive Yuan (GRB 101JCD05). Taipei: Ministry of the Interior, the Executive Yuan.)
- 劉義周、游清鑫、王業立，2007，《公費選舉制度之研究》，內政部委託研究報告 (095000000AU601003)，台北：內政部。
- (Liu, I-chou, Ching-hsin Yu, and Yeh-lih Wang. 2007. “Gong fei xuan ju zhi du zhi yan” [Research on the Public Campaign Financing]. Project report commissioned by the Ministry of the Interior, the Executive Yuan (095000000AU601003). Taipei: Ministry of the Interior, the Executive Yuan.)
- 蘇彥圖，2011，〈追求更公平合理的政治經費法制〉，載於《打造直接民主的新公義體系：法制與政治重大議題研究論文集》，台灣智庫編，台北：財團法人台灣智庫。
- (Su, Yen-tu. 2011. “Zhui qiu geng gong ping he li de zheng zhi jing fei fa zhi” [Towards a Fairer and More Reasonable System of Political Finance]. In *Da zao zhi jie min zhu de xin gong yi ti xi: Fa zhi yu zheng zhi zhong da yi ti yan jiu lun wen ji* [Towards a New System of Just Direct Democracy: Essays on Major Legal and Political Issues], ed. Taiwan ThinkTank. Taipei: Taiwan ThinkTank.)
- ，2017，〈民主改革的政治 困難與策略〉，《政治與社會哲學評論》，60: 105-184。
- (-----, 2017. “Min zhu gai ge de zheng zhi: Kun nan yu ce lue” [The Politics of Democratic Reform: Difficulties and Strategies]. *SOCIETAS: A Journal for Philosophical Study of Public Affairs* 60: 105-184.)

II. 英文部分

- Ackerman, Bruce, and Ian Ayres. 2002. *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance*. New Haven: Yale University Press.
- Bauer, Robert F. 2007. "Not Just a Private Matter: The Purposes of Disclosure in an Expanded Regulatory System." *Election Law Journal* 6(1): 38-55.
- Brennan, Geoffrey, and Alan Hamlin. 2000. "Paying for Politics." In *Designing Democratic Institutions: Nomos XLII*, eds. Ian Shapiro and Stephen Macedo. New York: New York University Press.
- Briffault, Richard. 1999. "Issue Advocacy: Redrawing the Elections/Politics Line." *Texas Law Review* 77: 1751-1802.
- . 2003. "Reforming Campaign Finance Reform: A Review of Voting with Dollars." *California Law Review* 91: 643-684.
- . 2010. "Campaign Finance Disclosure 2.0." *Election Law Journal* 9(4): 273-303.
- . 2012. "Updating Disclosure for the New Era of Independent Spending." *Journal of Law & Politics* 27: 683-719.
- Cain, Bruce E. 2015. *Democracy More or Less*. New York: Cambridge University Press.
- Chen, Po-liang. 2018. "Money in Taiwanese Politics: A Historical Analysis of Taiwanese Campaign Finance Law." Ph. D. diss. University of Washington.
- Ejima, Akiko. 2006. "Revisiting Transparency and Disclosure in Japanese Political Reform." In *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, eds. Keith Ewing and Samuel Issacharoff. Oxford: Hart Publishing.
- Falguera, Elin, Samuel Jones, and Magnus Ohman. 2014. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. Stockholm: Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Fishkin, Joseph, and Heather K. Gerken. 2014. "The Party's Over: McCutcheon, Shadow Parties, and the Future of the Party System." *The Supreme Court Review* 2014: 175-214.
- Fung, Archon, Mary Graham, and David Weil. 2007. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. New York: Cambridge University Press.
- Garrett, Elizabeth. 2004. "McConnell v. FEC and Disclosure." *Election Law Journal* 3(2): 237-244.
- Gilbert, Michael D. 2013. "Campaign Finance Disclosure and the Information Tradeoff." *Iowa*

- Law Review* 98: 1847-1894.
- Gilbert, Michael D., and Benjamin F. Aiken. 2015. "Disclosure and Corruption." *Election Law Journal* 14(2): 148-164.
- Haan, Sarah C. 2014. "Opaque Transparency: Outside Spending and Disclosure by Privately-Held Business Entities in 2012 and Beyond." *University of Cincinnati Law Review* 82: 1149-1200.
- Heerwig, Jennifer A., and Katherine Shaw. 2014. "Through a Glass, Darkly: The Rhetoric and Reality of Campaign Finance Disclosure." *The Georgetown Law Journal* 102: 1443-1500.
- Issacharoff, Samuel, Pamela S. Karlan, Richard H. Pildes, and Nathaniel Persily. 2016. *The Law of Democracy: Legal Structure of the Political Process*. Saint Paul: Foundation Press.
- Levinson, Jessica. 2016. "Full Disclosure: The Next Frontier in Campaign Finance Law." *Denver Law Review* 93: 431-467.
- Lowenstein, Daniel H. 2003. "Voting with Votes." *Harvard Law Review* 116(7): 1971-1994.
- Mayer, Jane. 2016. *Dark Money: How a Secretive Group of Billionaires Is Trying to Buy Political Control in the US*. Melbourne: Scribe Publications.
- Mayer, Lloyd Hitoshi. 2010. "Disclosures about Disclosure." *Indiana Law Review* 44: 255-284.
- Mulcahy, Suzanne. 2012. *Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe*. Brussels: European Commission, Transparency International.
- Norris, Pippa. 2017. *Strengthening Electoral Integrity*. New York: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa, and Andrea Abel van Es. 2016. *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press.
- Orr, Graeme. 2007. "Political Disclosure Regulation in Australia: Lackadaisical Law." *Election Law Journal* 6(1): 72-88.
- Page, Benjamin I., and Martin Gilens. 2017. *Democracy in America? What Has Gone Wrong and What We Can Do about It*. Chicago: University of Chicago Press.
- Potter, Trevor, and Bryson B. Morgan. 2013. "The History of Undisclosed Spending in U.S. Elections & How 2012 Became the Dark Money Election." *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy* 27(2): 383-479.
- Steen, Jennifer A. 2006. *Self-Financed Candidates in Congressional Elections*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Walker, Samuel M. 1998. "Campaign Finance Reform in the 105th Congress: The Failure to Address Self-Financed Candidates." *Hofstra Law Review* 27: 181-222.

To What Extent Do We Know about Money in Politics? An Assessment of the Political Finance Disclosure Law in Taiwan

Yen-tu Su^{*}

Abstract

Disclosure is the most important means by which citizens in a democracy obtain information about money in electoral politics, and as such, the efficacy of the political finance disclosure determines, to a significant extent, what and how much we know about the actual workings of a political finance system. This study assesses political finance disclosure in Taiwan. While recognizing that sanctions against false disclosure are bound to be under-enforced, this study argues that loopholes in the coverage of the disclosure rules are the main culprits for the “dark money” in Taiwan politics. This study calls for a structural overhaul of the existing regime, the institutional performance of which is seriously hindered by a conventional misunderstanding of the purpose of political finance disclosure. In addition to tracking transactions of political finance at the retail level for the sake of informing voters and enforcing other rules governing political finance, an effective disclosure regime should strive to provide citizens with information about macro-political finance.

Keywords: political finance, disclosure, party finance, campaign contributions, campaign spending (expenditures)

^{*} Associate Research Professor, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica.