

政治獻金管理法案之評估

黃錦堂*

綱目：

一、問題之提出

二、政治獻金法案所應受到的指引

（一）基本權利、公共利益、比例原則與司法審查密度

（二）比例原則的主要運用環節

（三）台灣所須注意的有關制度

（四）一步到位或預告分階段立法？

三、個別條文與環節的討論

（一）關於主管機關

（二）誰得收受政治獻金？

1、政黨與擬參選人

2、「政治團體」

（三）誰得為捐獻？

1、爭點

2、不應完全拒絕公司或工會等的捐獻

3、公司內部民主及員工個人權益保障下之考量

4、不宜全盤禁止

（四）經由何種方式收取政治獻金？

（五）平時或只限於選舉期間始能收受獻金？

（六）捐款的上限

1、定義：政黨究竟指一政黨整體，或不包括地方黨部？

2、營利事業二百萬元捐款上限，是否過於嚴厲？

3、「軟錢」應受規範

（七）政治獻金的捐獻/募集方式

（八）有關稅捐減免：營利事業政治獻金不得享受稅捐減免

（九）有關帳冊的公開、監督與罰則

1、應詳為規定

2、應引入新的監督或誘引機制

（十）政治獻金的用途與結餘款的使用限制

四、結論

* 杜賓根大學法學博士，台大政治學系公共行政組教授。本文係針對國家政策研究基金會於民國 91 年底委託研究（總金額為新台幣 6000 元，期間二週）加以改寫而成。

內政部於民國 91 年 12 月 18 日提出「政治獻金管理條例草案」，並經行政院審議通過送立法院審議。國民黨立院黨團也提出「政治獻金管理條例草案」，（見立法院議案關係文書，院總第 1044 號，委員提案第 4479 號），作為一種對應的方案。最新的發展為立法院內政委員會民國 91 年 12 月 30 日完成審查，名稱改為「政治獻金法草案」。未來將視立法院程序委員會的決定以及經過必要的政黨協商，以進入二讀會。在立法過程中，朝野立委曾有如下共識：原行政院版的收受額度應酌予提高，新修正的草案將明訂，立委在非選舉期間最高可收受三百萬元政治獻金，若配合選罷法擬修法調高立委選舉經費上限至二千萬元；從而，立委在選舉年的政治獻金上限將可高達二千三百萬元。有關平時得否收受政治獻金，政院版草案基於利益迴避原則，限制各級民代僅能在選舉期間收受政治獻金，但委員會推翻之，改為非選舉期間每年所收受政治獻金總額不得超過三百萬元，亦即以總額取代完全禁止。行政院草案限制個人對擬參選人的捐款總額只有二萬元，企業只有四十萬元，但朝野立委咸認此規定不符實際，而提高為二十萬元、二百萬元；至於選舉經費限額，則宜從選罷法另為規定。立委們在協商中並認為，為鼓勵全民捐獻參與政治，將在草案中明訂個人和企業的政治獻金額度可部分抵稅，但每一申報戶以六十萬元為限。惟這額度是否太高？又企業捐款得否享受稅捐優惠？另外，針對高雄市議會選舉牽扯出寺廟捐款給候選人的問題，朝野立委也有共識修法明訂公職人員不得收受財團法人、宗教團體和外國人的政治獻金，但這是否過當？。最後，對於候選人以基金會名義募款或舉辦競選活動，媒體頗有批評，但草案中並無明白規定，委員會也未作成決定¹。

台灣已經逐漸進入總統大選的期程，各政黨無不企求積極表現以爭取選民認同。高雄市議會議長賄選案中三大主要政黨極力撇清，對參與的黨員予以嚴厲處置，並強烈要求檢調與司法機關之偵審，得作為一個證明。

政治獻金法草案具有澄清黑金政治並建立陽光政府的功能，在人民普遍對政治表現不滿而且對黑金政治痛惡的時代，政治獻金法草案之通過而且以合理可行並具有改革色彩，乃係新一波的政治的發展的方向之一。

鑑於該法案的重要，宜加以研究。以下擬從憲法的架構與學理，並簡單參考

¹ 約見 2003/01/15 各大報的報導。

外國立法例，以及植基於對台灣本土的長期觀察，加以分析²。

（一）基本權利、公共利益、比例原則與司法審查密度

政治獻金法草案針對民意代表或擬為民意代表之人（亦即參選人與擬參選人）之收受政治獻金加以規範，從而係限制彼等的被選舉權。政治獻金限制尚涉及捐獻者之參政權（非自己參政而係助成他人參政）、言論自由與財產處置自由。政治獻金的捐助額度高低與方式，以及免稅規定，更涉及不同政黨的可能收受來源的差別，從而對政黨間的公平競爭造成影響。

² 有關公共政策的可能方案的評估，整體而言，須合乎台灣本土政經社文法治的實存構造，外國理論有一定的開啓視野功能但尚難得直接引用，至於成本效益等考量，也是其中一個項目，但非唯一。筆者的方法論或研究架構，為德國式「歷史--結構的研究架構或途徑」。其特色為，針對討論中的公共政策議題，於提出或選定解決方案時，以台灣本土在該問題的向來發展（亦即歷史）與主要的政經社文法制的結構（亦即非只是表面或形式面，而是進一步稍有穩定性的構造，但這穩定性非不能因時代改變等因素而動搖）為主要的理解，然後以漸進改革的立場，加以評定並選定方案。換言之，公共政策問題的解決，最重要者為台灣的政經社文法制構造。蕭全政老師也應該是採這種立場，他較常用的字眼為「台灣本土的實存政經結構」。這種途徑並不排斥實證調查。實證調查很有貢獻。其規模一般不大，時間點也不長，而且係在一個既定範圍或主題下進行，常有研究經費的限制。歷史--結構研究途徑完全接受實證調查，而且主張應該聯合上百千萬個實證研究成為吾人對歷史--結構觀察的佐證資料。舉例言之，諸多派系實證研究或立法院內合縱連橫的調查，均得佐證本土政經社文法制結構中有關政治部分的構造。歷史--結構研究途徑絕不排斥類如新政治經濟學等的研究。後者能開啓吾人的視野，理解到有這些觀察的線索、方向、可能，能夠開啓新的窗戶，從而有絕對的意義。德國派的見解為，吾人應區分純理論研究與實際問題解決之研究，新政治經濟學派仍為純理論的層次，在運用於問題解決時只有一定的視野功能，而非完全或唯一。從而，有關台灣預算審議制度的改革，或審計部對地方政府的審計權的行使，除了參考公共選擇學派之外，仍必須觀察台灣本土實存政經結構。當然，歷史--結構研究途徑也有困難，蓋其所提出的是一個非常大的觀察架構，可稱為整體的或一元的觀察體系，橫跨歷史階段與政經社文法制等次體系，容易有主觀論斷的情形，但這得藉助於學術界的諸多努力與人類知識的不斷累積與穩定化而克服，例如對台灣的政治構造的理解而言，威權轉型是一個很成功的通說，相關研究發現或命題已經成為歷史結構途徑的內容。至於新制度論，其係強調看待一個領域或一個公共政策問題不能只是看到法條，而須理解制度、相關行動主體們的構造、背後的文化或價值觀、相關的議題與期程（例如就政治議題而言，重大選舉期日是否即將迫近，將對實際的政策決定有所影響）、甚至偶發事故等。筆者認為其已經是公共政策討論的基本理解與基本架構，現今很少人會討論預算審議權的改革而渾然不知分析這些面向。再者，若不如此，則豈不每一個研究案或碩博士論文均須宣稱係採新制度論。

依我國憲法有關基本人權章的規定，此種限制必須出於公共利益，須以法律為之，所為的限制必須合於比例原則。所謂比例原則，依德國法而言，簡而言之，在於此類的限制必須具有合理性，其不得過於激烈以致於過當，而且就有關的限制內容，聯邦憲法法院向來採嚴格審查的態度³。就美國法而言，本處涉及所謂「基本自由」(fundamental rights)之限制，應採嚴格審查基準，亦即應出於重大的公共利益，而且所為的限制應為精確的裁剪而不得過度。

由以上架構可知，吾人應界定政治獻金法係出於何種公共利益而為規制。一般而言，其係指維持一個乾淨選舉，避免候選人過度倚賴特殊利益團體與大額捐助。政治獻金法的基本要求之一，從而在於鼓勵小額捐款、限制有利害關係的團體捐款、限制公司法人的捐款額度。公共利益的第二個面向，表現於小額捐款與募款餐會等之規制，重點在於避免擬參選人藉機斂財，並避免寬鬆規定所可能導致的競選花費無限上升，以及可能導致的選風敗壞與候選人間的惡性募款競爭⁴。此外，公共利益於此也包括政黨間的公平競爭：個人或營利事業所得為的政治獻金總額度高低，以及免稅情形將使得設計容易宜注意避免大黨（向來一定與工商體系有較大的契合度）因而得到較大的利益而無形中維持其優勢的政黨競爭地位。德國聯邦憲法法院在 1992 年在政黨財務判決中，便有這方面的討論⁵。

其次，何謂不過當，或反面言之，如何才是適當？於此須針對各管制環節為討論，而且須為本土化之觀察，亦即須取向台灣本土政經社文的歷史與結構，外國相關法治經驗必可提供吾人一定的視野，但非謂得單純照章抄襲。

（二）比例原則的主要運用環節

政治獻金法案所規範者為如下環節，每一處均得有細膩的比例原則討論：誰有權，於何時（平時或只限於選舉時）、對誰捐獻，數額為何，以何種方式（現金、支票或購買募款餐卷等），須經如何的記帳或簿冊會計程序，該受款人得為如何之使用，如何為年度或定期之監督（又可分為主管機關、監督手段、行政調查權、違反之處罰（後者尤其包括罰鍰、撤銷候選乃至當選資格等等），該捐款者得享受

³ 有關人民基本權利、公共利益與比例原則等公法學的基本討論架構，約見黃錦堂著，自由權保障之實質論證之檢討—以德國基本權衝突判決為初步探討，收錄于李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務，第二輯，頁 189 以下（2000）。許宗力，基本權的功能與司法審查，收錄於氏著，憲法與法治國行政，頁 153 以下（1999 年 3 月初版）。

⁴ 有關政治獻金規制之公共利益的界定，得參考江舜明，簡介美國由稅法與政治獻金，法學叢刊，第 1180 期，頁 62、69。

⁵ 見李會宗，德國政治獻金制度之研究。

如何的稅捐減免。

妥善的立法，在針對上述每一個環節，以台灣本土的政經社文結構出發，精密討論合理的規制內容。

（三）台灣所須注意的有關制度

有關我國政治獻金法立法所應考慮的周邊的條件，最應注意者為我國的選舉制度與實際情形。整體而言我國尚處於政治的轉型當中，各種選舉雖然不若解嚴初期的激烈（包括民進黨與後來新黨崛起的時候，也包括後來的第一屆與第二屆的民選總統選舉），但整體而言仍是高度政治參與，而且有相當的政黨激烈競爭的意味。從而，有關選舉經費與必要的政治獻金的估定不得過於偏低。我國民意代表選舉採行 SNTV 制度，立委、直轄市、縣市議員選舉均相當激烈，選舉的費用不得低估，政治獻金亦然。

我國公職人員選舉罷免法第 45 條之 5 對凡達一定得票數的候選人與當選人分別補助競選經費；其係採事後補助，每票補貼新台幣 30 元，但最高額不得超過官方所定各該選舉區候選人選舉經費之最高限額。同條第三項並規定，國家應每年對政黨撥給競選費用補助金，而且係以最近一次立法委員選舉得票數為撥款之標準。

由於上述國家補貼制度，以及不得超過官方所定競選經費的規定，吾人得為如下之思考：民意代表收取政治獻金有無上限之限制必要？為避免藉由參選致富，也為避免浮濫為競選經費之支出以致於超越官方所定的限額，應採肯定說；政黨之收受政治獻金也應為相同之處理。為此，現行選罷法第 45 條之第 1 項所稱競選經費最高限額之數額，宜務實地加以檢討放寬。至於擔心規定收取政治獻金上限在未來實務上將難以防堵查緝，係另一個問題。在理論上吾人不可因為宵小太多而放棄刑法竊盜罪的條文⁶。

其次，就各個有待規範的環節，由於國人對黑金政治普遍厭惡可謂已經到了改革的時代，「立法從嚴」應該是一個可追求的理想。換言之，吾人不可輕易降低規制的標準；有關各環節之分析詳下述。

第三，有關如何為監督，亦即主管機關的選定、行政調查權的賦予、接受政治獻金者之帳冊簿記公開，以及有關的查核以及違法時的懲處等，事涉本法案的成敗的關鍵，報章相當關注，宜妥為詳細規定。

⁶ 此處的根本爭議為：我們究竟需要一部完善而且相當徹底、乾淨的政治獻金法草案或我們乾脆就放棄理想，或有如何之中間模式。

（四）一步到位或預告分階段立法？

有關政治獻金的立法或改革，立法模式約可分為一次徹底完成所有改革，或分階段完成，亦即於第一階段就立即可行的部分立法，但為了昭告改革決心而以附帶決議方式或經由主要政黨共同或個別宣示，預告未來有關的改革期程。第三種立法模式則係處於中間模式但具有相當理想色彩，亦即一次完成所有立法，但就屬於較為激烈（並無負面意義）的部分規定在本法實施一年後才生效。惟無論如何，第三種立法模式在我國較為少見⁷。

（一）關於主管機關

內政部版條文第 3 條規定，主管機關為內政部；但就執行機關而言，同草案第 4 條規定三種：就政黨接受政治獻金之事項之監督為內政部，而就政治團體而言在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府；而就各別之擬參選人之收受政治獻金之監督主管機關為各級政府之選舉委員會。

上述兩條最重要的特色，為負責執行的機關的分權化設計；這有其必要，蓋以單一機關監督全國各階層的擬參選者的獻金收受情形，有相當的困難。

以各級選委會作為承辦的機關，優點在於其具有一定的獨立性（這反映於組織上的獨立性與不受指令的限制），但無論如何，各級選委會的獨立性依現行公職人員選舉罷免法規定仍未見徹底；各級選委會與上級選委會的監督指揮或應享有獨立權的部分選罷法並未精確。最重要者為，各級選委會除了中央選委會應有較多的政策及法案需要從而若有若干行政人員配置外，其他層級則否；若要承辦此類的業務，必須有相應的行政人員配置與辦公處所。尤其各級議會的相關預算審議權、決算同意權、質詢權等，也應受到相應的限制。

第三，內政部為中央主管機關，負責有關的法案的審議與相關政策的制訂並（在解釋上）對各級選委會之執行為監督，有待檢討，尤其如何為妥善的設計，以避免部長的專斷恣意——不論係出於政黨或個人的價值判斷或來自政黨對抗之惡性或惡意。立法院國民黨團版將政策擬定與執行機關均規定為監察院，固然得收客觀中立的優點，但以一機關包辦全國數千位公職參選人與政黨的政治獻金申報

⁷ 我國較為常見的模式，係修改某一部既有法律而為了讓新修正的部分有一定的準備期間，乃規定原舊法條文繼續施行而新修正的部分於未來一定期間後才開始生效。見行政訴訟法之修正與行政執行法、訴願法之修正。

與稽核，仍不免有心無力⁸。

在比較法而言，就選舉事務的主管機關，美國 1974 年聯邦選舉競選法的規定以來⁹，就聯邦部分係規定聯邦選舉委員會（Federal Election Commission）為主管機關，核其性質為獨立管制的行政委員會。其具有所屬的行政單位與專責人員，而且必要的行政調查權，以及與對違規者的相關裁罰權力。惟無論如何聯邦選委會也被批評監督無方。就此，聯邦選委會則為如下的辯解：其係由六名委員組成，委員來自不同政黨，有關該獨立委員會的幕僚長的任用、法規的修改及是否調查某個案等均須過半數（亦即 4 票）才能通過；在此情形下幾乎沒有問題能免於政黨政治的考量。其次，委員會係由國會所設立但國會議員們多所保留以致於該委員會在人力、經費和職權上均有一定的限制；選委會的預算和授權必須每年受國會審核。第三，由於事涉敏感的競選經費的查核或甚至弊案的揭露處理，選委會在審查過程中必須分外謹慎以致於在內部建立一套非常嚴謹而繁瑣的程序，從而也有害於效率效能¹⁰。以上可供參考。

（二）誰得收受政治獻金？

1、政黨與擬參選人

內政部版草案第 5 條規定個人或團體得收受獻金者以政黨、政治團體即擬參選人為限，依反面解釋，政治人物所成立或所掌控的後援會、義工組織、基金會、政治行動委員會等，未來將不得收受政治獻金。國民黨立法院黨版第 5 條第一項也有類似的規定，但更增加「以外之任何人不得收受政治獻金」。

本研究認為，為明確起見，應明定政黨、政治團體及擬參選人或三親等內親屬、主要的樁腳（這概念須精確規定）所擁有或所控制（這概念須精確規定）的基金會、義工組織、後援會或政治行動委員會等，也不得接受政治獻金。必也如此，才可避免捐獻者繞道基金會而為捐獻¹¹。

2、「政治團體」

⁸ 雖說就後者得經由相關資訊公開與委託會計師查帳等方式進行而減輕，但於數字有出入時仍須調查並作成有關的處置。

⁹ 見鄭端耀，1996 年美國民主黨政治獻金案與選舉經費制度改革之探討，歐美研究第 28 卷第四期，頁 63、88（1998）。

¹⁰ 見前述鄭端耀，頁 89-90。

¹¹ 聯合報，2002/12/31，第四版，記者李志德也曾發生類似的問題並引起討論。

本用詞並未經明確界定。若政治獻金旨在用於選舉，則政治團體若不參與選舉，可否收受？

美國法的思考如下：1971 年的聯邦競選選舉法儘管禁止工會、公司直接捐助選舉獻金，但得運用本身資產成立「政治行動委員會」，維持其行政運作，並分別得向工會會員、公司員工募集「自願性」捐款，代表工會、公司的意志，進行有利的政治行動，並認為這係彼等的言論自由。1974 年修正案則對捐款規定上限，其中個人對政治行動委員會的捐款，每年不得超過 5000 美元；政治行動委員會每次選舉（分初選與決選），對單一候選人的捐款不得超過 5000 美元。目前的情形為，任何一公司、工會、職業協會、產業公會、主張某一特殊議題或意識型態的社團，皆可以成立政治行動委員會。政治行動委員會必須於成立後十日內，向聯邦選舉委員會登記註冊¹²。

本研究認為，若出於保障工會、公司的言論的自由，並承認多元民主與意見的自由競爭，則無必要限制彼等經由政治行動委員會的捐獻自由，但應限制捐款額度。

（三）誰得為捐獻？

1、爭點

內政部版第 7 條明列：1、公營事業，2、與政府機關採購或投資來往廠商，3、虧損尚未依規定彌補之營利事業，4、財團/社團/職業團體法人，5、其他政黨或同一政黨擬參選人，6、未具選舉權之人（簡而言之，最主要為未成年人），7、外國人民/法人/團體，8、大陸地區人民/法人/團體，9、港澳地區人民/法人/團體九大項，不得為捐獻，亦即擬參選人等不得收受彼等所為的政治獻金。

國民黨立法院黨團版第 5 條則只列出上述 1、2、8、9 項，從而，人民團體（包括財團法人、職業團體或事業團體）、與政府機關有採購或投資契約關係之廠商、有累積虧損而尚未彌補之營利事業等等，仍具有捐助獻金權利。

上述版本差異，吾人應如何評價？

2、不應完全拒絕公司或工會等的捐獻

¹² 宋傳明撰，政治行動委員會與美國選舉--運作、策略及評估，淡江大學美國研究所碩士論文，頁 21-26（2000）。

政治獻金的收取為擬參選人的基本權利，也是擬捐獻者的政治參與自由、財產處置自由與意思表示自由（亦即經由資助某參選人而聲張自己的政治意見）。政治獻金法草案於為有關的限制時，依比例原則要求，應有相當的公共利益危害或受威脅的可能，也應合於國情（包括歷史與沿革）。本研究認為，以上毋寧以國民黨立院黨團版較為可採，蓋其所刪去者為不必要的限制，而且二個草案均限定捐獻金額與方式，得適度降低可能的危險。

3、公司內部民主及員工個人權益保障下之考量

公司與員工不同，工會與會員也有別，均為不同的權利義務主體。公司、工會之捐款，尤其當數額達到相當程度時，對員工之分紅、公司之形象及捲入政治風暴等，均有所影響。工會的主要任務為工會員工有關事項的經營，而非政治操作或政治投資。德國便曾發生同業公會決議支持某一政黨而遭員工訴請撤銷的案件，日本也曾發生類似爭議。

前述美國式政治行動委員會便在於解決這方面的爭議，公司、工會得以自己資產成立之，並維持其行政運作，在此程度內並不耗費太多金錢，而且也廣義屬於公司、工會的業務範圍（其畢竟必須與政界有一定的互動）。政治行動委員會得接受員工自願捐款，然後匯集之後以行動委員會之名義為政治捐款，在此程度內也較具有合憲性。至於政治行動委員會的募款招數，常見者為信件募款、宣導/說服、提供誘因（包括彩金、讓員工與高階主管一起吃飯）、由高階主管帶頭發動薪資扣除、施加壓力；另外，政治行動委員會也可能針對擬支持的特定候選人，發動大型募款¹³。

本文認為，我國草案若擬開放公司、工會等為捐款，應採類似的行動委員會的機制，其應經登記，並須公開捐款明細，而且所為的捐款有上限之限制。

4、不宜全盤禁止

國內一說主張民代不能收受公司團體獻金¹⁴，理由在於避免政商勾結。這固非無見，但一方面不符政治參與（當事人言論自由）的精神，另方面也過於激烈：台灣地區個別民眾的捐款情形（包括意願與金額高低）的實證情形乃成為關鍵。就此，筆者的粗糙體會為「不是很高」。本研究建議，公司或營利事業仍有政治捐獻的適格性，但宜限定每次及每年的總額。至於最適當的數目的估算，須有實證

¹³ 約見上揭論文，頁 68-78。

¹⁴ 約見王順文，「民代收取獻金不得適用」，聯合報，2003/01/02，第 15 版。

資料作為基礎。若目前仍無法精確推算或推估，則於立法技術上，得採授權方式，於內政部版草案或國民黨立院黨團的草案中，規定中央主管機關於聽取相關團體意見並參考近年來各級選舉經費支出情形而為決定。

（四）經由何種方式收取政治獻金？

內政部版第 9 條規定，擬參選人應於金融機構或郵局開立專戶，然後將有關的資料報請受請機關許可後，始可收取政治獻金；該專戶以一個月為限，非經受理申報機關同意不得變更或廢止；凡捐獻人匯入的政治獻金固然存於該帳戶，擬參選人等所收受的現金獻金也應於收受後十五日內存入該專戶。

國民黨立法院黨團版第 6 條有類似的規定，但進一步要求候選人等應成立政治獻金管理委員會處理開戶與存款的管理事宜，亦即非由該擬參選人獨自一人決行。除此之外，國民黨版並要求該有關政治獻金管理委員會的組織必須以法律另為規定；言下之意，對此委員會寄予高度的期待。

本研究認為，以合議制方式或至少成立諮詢委員會方式，得減少擬參選人的專斷，不失可行。但此類委員會，尤其在各別參選人的層次，應不是最重要，從而不須另以法律規定，而得直接於本草案為大略組織方式的規定，例如成員的學經歷或至少應涵蓋一定的會計、法律與財務管理人員等，以及重大案件應採合議制，應詳細記載會議紀錄，於發生民事債務不履行或損害賠償時之連帶責任等，細膩部分授權主管機關制訂辦法。此外，草案也應規定擬參選人後來棄選時之相關存款的返還與帳務的處理等。

（五）平時或只限於選舉期間始能收受獻金？

就此，行政院版規定應於內政部版第 10 條區別總統、立法委員、直轄市議員、直轄市長、鄉鎮市民代表會、村里長等不同層次參選人，而規定不同的期限。鄉鎮市及村里即為任滿前五個月期，立委與縣市級直轄市級則為任期屆滿前八個月期，總統副總統則任期屆滿前一年。國民黨立院黨版並無類似規定。

以上的規定已經排除平時收取政治獻金的可能。本研究認為，為避免（現任）民意代表向選民收取服務費，這種限制應屬合理。其次，五或八個月或一年之期限是否太長，以致於擬參選人有太多時間「斂財」？本文採否定說，尤其我國選舉激烈，在 SNTV 選制下，民意代表平時便必須服務鄉里而有一定的經費需求。

（六）捐款的上限

1、定義：政黨究竟指一政黨整體，或不包括地方黨部？

內政部版對於每年捐獻上限加以規定，個人作為捐款人係新台幣十萬元，營利事業則是新台幣二百萬元，見草案第 15 條第 1 項；同條第 2 項並規定個人與營利事業對於不同的政黨或政治團體，一年總共的捐贈金額上限四百萬元。該草案第 16 條並對個人或營利事業對於個別參選人的年捐贈總額加以限制，分別為新台幣二萬元與四十萬元。政黨或參選人收受金額超過上述規定者應於發現後 15 日內繳交受理機關辦理繳庫。

在定義上的問題為，本處所稱政黨，究竟以某一政黨整體，例如國民黨或民進黨一年只能自某一企業收受兩百萬元，或區分黨中央與各地方黨部，而各得自同一企業收受兩百萬元？條文用字似採後說。

2、營利事業二百萬元捐款上限，是否過於嚴厲？

接下來的爭點為，上述額度是否過於嚴厲？我國營利事業不乏大的公司集團，例如長榮或台塑，或如有關的金融控股公司或民間商業銀行，其竟然一年對於個別政黨僅有兩百萬元而對所有政黨總共四百萬元的捐獻，是否「九牛一毛」，將被政黨認為「沒有誠意」，甚至被老百姓所恥笑？報章曾有若干披露，指巨型營利事業的負責人曾有一次捐款一億元上下的情形，不可不察。

但另一方面而言，公司或營利事業對政黨的兩千萬（以此為例）的捐獻是否將對新興政黨造成不利（但有利於傳統且以工商支持為主的政黨），不無疑問。換言之，嚴格限定捐款數額，有助於政黨間或參選人間的公平競爭。

惟無論如何，本研究認為，營利事業得對於政黨的捐助應進一步放寬，例如分別為二千萬與四千萬。政黨是否因此而受制於一營利事業，本研究認為未必，理由有二：1、若能落實公開申報制度讓民眾得知到政黨的此類「鉅額」募款的來源（亦即「金主」），則民眾自會（於投票時）有所反應，而政黨也會有所警惕或知所拿捏。2、依內政部版第 17 條營利事業的捐贈不享有任何租稅優惠也一定程度內減低營利事業的政治獻金額度的抑制。

總之，本研究認為，二百萬、四百萬的上限不切實際。

3、「軟錢」應受規範

政黨本身得收受政治獻金，而且一般應可收到相當的捐獻，其對於擬參選人

的捐贈，或對擬參選人的各種經費支出加以承擔（例如電視廣告費），對選舉或將造成不公平，而且若如上所述般放寬單一政黨得收受獻金的上限為兩千萬元或更高，則對於政黨作為捐款人的捐款上限，有必要加以規定。我國內政部版草案對於捐獻給政黨的政治獻金仍然有總額的限制，在此程度內不必擔心相關問題。

就此，美國曾發生爭議。美國政黨於選舉期間依聯邦競選選舉法所收受的政治獻金固然受到嚴格規範，稱為「硬錢」，但該法卻未禁止政黨本身或地方黨部的高級黨工以成立俱樂部方式進行募款，所募得的錢被譏稱為「軟錢」，使用上只要不是直接捐給參選人即可。各政黨乃經由軟錢以黨務建設活動為名，為同黨參選人進行動員、宣傳、造勢、催票等行為。這部分並且不列入候選人的競選經費上限，而成為一大漏洞¹⁵。

（七）政治獻金的捐獻/募集方式

方式約有如下幾種，各應受到一定的限制。首先，於個人主動前來捐獻時，國民黨立法院黨團版第 7 條規定任何人必須以本名捐贈而不得以他人名義捐贈。若為匿名捐贈固然可以，但總金額一次不得超過新台幣一萬元；內政部版第 13 條則限定為二千元。

其次。擬參選人等應在郵局開立帳戶，報經許可後，始得收受政治獻金。帳戶的變更廢止亦應經或許可。一擬參選人等以一個專戶為限。收受獻金後，應於十五日內存入帳戶。擬參選人不得以發行債券或有價證券方式募款。本研究認為，本處所為許可制與禁止規範，旨在防止詐財或不明捐款等危險的發生，有妥當性。

第三，草案第 11 條對於募款餐會等方式，也為必要之規範，堪稱妥當。

（八）有關稅捐減免：營利事業政治獻金不得享受稅捐減免

內政部版第 17 條規定個人對政黨或擬參選人依相關規定所為的合法捐贈得作為所得稅申報時之當年度列舉扣除額；但每一申報戶可扣抵之總額不得超過當年度申報之綜合所得百分之十及新台幣三十萬元，值得注意者為該條刪去營利事業的免稅的相關規定，理由欄指出：營利事業以營利為目的，不應特別保障其政治參與且營利事業提供政治獻金較易出現利益輸送問題，各國立法例縱未禁止也未加以鼓勵，故對於其捐贈不再予以免稅。

這項見解為德國聯邦憲法法院 1992 年政黨財務判決也予以肯定¹⁶。

¹⁵ 見宋傳明上揭論文，頁 167-185；另請參見鄭端耀上揭文，頁 84 以下。

¹⁶ 見李會宗，上揭文。

這項機制對較獲公司、營利事業支持之國民黨、民進黨而言，乃屬不利。

（九）有關帳冊的公開、監督與罰則

1、應詳為規定

內政部版草案第 18 條規定擬參選人因收支帳簿，尤其本人或指定之人按日逐筆記載政治獻金之收受時間、對象及其地址，此外包括用提金額或金錢以外經濟利益之價額等已被查考並據製作會計報告書。同條第 2 項並向規定會計報告書應記載之事項，分為收入、餘絀的部分、超過新台幣兩萬元收支對象之詳細資料，其他經受理申報機關應載明之事項。同草案第 19 條規定會計報告書應該由負責人簽名並委託會計師查核簽證，於規定期間內向受理申報機關申報，受理申報機關應於受理申報截止二個月內彙整列冊刊登政府公報或新聞紙並公開於電腦網路。受理申報機關對政治獻金的申報得派員或聘請專業人員查核，不得規避、妨礙或拒絕。以上的監督規定可簡單界定為簿冊義務、自行委託會計師查核、申報、資訊公開、查核等。就違反之行為草案規定處以新台幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並得限期補正，屆期不補正則按次連續處罰。此外，該草案第 22 條對於擬參選人向外國人民或大陸、香港地區人民等為收受獻金者，五年以下有期徒刑，代理人或受雇人亦同，而且所收得的政治獻金沒收並得就不足額部分追徵價額。擬參選人未經許可設立專戶收受獻金者，處三年以下有期徒刑並得科新台幣一百萬元以下罰金，代理人與受雇人亦同。凡此，應有一定的嚇阻效果。

有關主管機關對違規案件的調查或監督，長期以來處於一種「貓捉老鼠」的困擾當中，政府部門必須付出龐大的執法成本，而且效果未必彰顯，蓋業者總會發展出更靈巧的方法來躲避。晚近在「新公共管理」理論的帶領下，乃紛紛要求業者公開相關資訊於社會大眾，以之作為手段，而由公眾（實則為有興趣的社會團體或政治對手）為監督¹⁷。

本研究認為，對於監督的部分，宜再詳細規定主管機關的行政調查權，以及

¹⁷ 歐盟（前身為歐洲共同體）為了強化工廠污染排放的監督，乃引進「環境資訊公開指令」，要求各會員國採納為內國法，德國聯邦乃於 1994 年 7 月 8 日制訂環境資訊公開法（Umweltinformationsgesetz），規定任何一各國民均得要求政府開放個別業者的污染排放資料，但涉及營業秘密者不在此限。希望透過此項機制，將使個人（主要為社會力團體，亦即環保團體）有機會理解各個以及加總而言相關地區的環境資訊，以為必要的監督。此處政府所提供的資訊非屬於行政程序法第 45 條法規或預算書之公開，也非同法第 46 條個人權利有關案件的卷宗閱覽，不可不察。

擬參選人等於違反有關簿記義務而遭調查時之舉證責任轉換；而有關上網公布資料，應進一步規定公布的項目與細膩內容，以符合構成要件明確性，並避免可能的爭議。其次，在政治獻金法制度初創時期，這些受委託的執行單位仍宜定位為「行政助手」，最後的決定權仍在於主管機關；換言之政治獻金的查核，並非以公權力行使之委託為之¹⁸。

2、應引入新的監督或誘引機制

由於收受者與捐獻者之間容易有一定的政商關係，或預就事後的結盟為約定，或單純出於私人情誼或親屬關係，或出於懼怕政府（執政黨）發動查稅或秋後算帳等措施，或為了擔心捐款大戶被宵小強盜盯上，捐獻者多不願聲張，而使查緝困難。

展望未來，於相關調查中得視就刑事犯規定條文直接銜接刑事訴訟法認罪協商、自首從寬、污點證人等機制。就行政犯之規定，也應設法引入類似或相關之有效查緝機制。此外，也得針對政主管機關分案與承辦人選為合理透明之設計。違法收受政治獻金其背後的黑金官僚或甚至有關於政治醜聞，較為有效的打擊方法，係由檢察機關為獨立的偵察，為此在偵察上需引入特別檢察官辦公室或強調相關檢察官得組成分組共同行動（以強化效力並避免專斷），但應注意相關機制的客觀中立性與專業性與組織暨程序的合理性；法務部長的指揮權，不論通案或個案性質，均應受到必要的限制；凡此若有意引進，須於法律中明定。這項機制尤其重要，蓋於比較法而言，我國並無類如德國聯邦與各邦之國會調查權之制度；這項制度係由國會依政黨席次比例組成委員會並強化委員會的獨立性運作，並享有刑事檢察官的各種權限，而且對於拒不出席的官員有一定的處罰權，而最重要者媒體對於這類案件均予以徹底報導；調查的結果並得為銜接到彈劾權¹⁹。

再者，也應考慮引入爭訟時之速審速決要求條文或甚至成立專庭等，尤應考慮改以直接進入高院並採二審終結以減少時程浪費²⁰。

也得引進候選人或當選人對於不正資金的流動的說明義務²¹。

¹⁸ 公權力行使之委託屬於管轄權之移轉，受委託人係以自己名義獨立為決行。

¹⁹ 德國的一個案例，為某邦之內閣總理的家人因接受廠商招待為一定的旅遊與某些費用的代付，被媒體報導乃引發邦議會組成調查委員會；該邦內閣總理最後係辭職下台。

²⁰ 這固然有對當事人的憲法上訴訟權保障有所限制，但係出於公共利益的考量，而且有所必要。

²¹ 傳統的行政監督強調由主管機關為鉅細靡遺的調查（行政調查），然後依調查結果為必要的處置，常見的規定為罰鍰、限期改善、按日連續處罰、勒令停工、暫時歇業、永久吊照等。依向來的舉證責任理論與規定，凡屬於對人民權利加以限制的有關處置，於行政訴訟時，主管機關必須對要

進一步的可能監督機制為引進標章制度。凡合乎官方管制標準並建立內部經營管理與稽核體系要求的業者，主管機關得授與一個模範標章，使該業者在公司形象及相關產品的行銷上得到莫大助益。標章一般得區分為管理能力有關、個別產品之環保有利性、工廠綠色管理等不同種類，前者為 ISO9000，中者約如各種產品標章，最後者約如 ISO14000 或歐盟環境管理標章。以上在政治獻金法草案的運用為，政府得制定有關的標章制度，開放給自認符合的擬參選人與政黨前來申請認證。本研究確信，凡得到標章的人士，選民將予以高度信賴，對當事人的選戰與日常形象的建立，為一項利器²²。

（十）政治獻金的用途與結餘款的使用限制

內政部版第 21 條第 2 項規定政黨所收政治獻金以用於人事費、業務費、公關費、選務費用、捐贈黨員之競選經費、雜支為限，並且不得從事營利行為。同條第 3 項規定個別參選人的支出項目，也有類似不明確問題，例如「集會支出」、「交通旅運支出」、「宣傳支出」等。總之，這類管制構想堪稱妥當，但條文不夠精密；由於事涉當事人的處罰，應嚴格遵守構成要件明確性的要求，也才能杜絕未來法律適用的爭議。

而就政治獻金於參選使用後的剩餘部分而言，同法第 21 條規定只能留供捐贈政治或文教公益團體，或充作下次參選公職人員選舉使用，而且應於每年度結束後三個月內向受理機關申報；自申報日期最晚兩年內仍未動支完畢者，應繳庫。這項限制，對於個別參選人不利，蓋其於上次選舉後兩個月內便必須申報政治獻金，而最多只能使用兩年，以縣長或直轄市長任期四年而言，其競選期間所得到的政治獻金將無法繼續保有。

四、結論

件構成事實加以舉證。但有關舉證責任的另一種理論，而且在環境法律或其他規制法律中也得局部發現者，為所謂「管理領域」理論。依之，凡屬於業者自己依系爭法律的規範目的以及案型特色得自為管理而且有一定的空間隔絕，或出於經營性質上的屬性而有一定的私密性（或至少與外界阻絕從而外部而來之調查不易），而且因該領域有一定的公共利益需求者，業者必須就整個經營事項為一定的簿記，包括有關的經營的貨物的原料、工廠營運流程、存量的數額盤點的正確等；凡此均為工廠合理營運的基本要求。環保法上乃不乏規定，當業者違反簿記義務時，於遭行政機關處分而事後提出的行政爭訟中，業者必須提出相關的反證。

²² 有關環境資訊公開與環保標章，約見黃錦堂主持，洪家殷、張文郁、楊建寧協同主持，現行環境法律執行制度之檢討及改善措施，行政院環保署委託（2002）。

政治獻金法案涉及政治人物的金脈來源，從而涉及問政的清廉度與不受財團或特定團體控制可能，以及政黨間或擬參選人間之競爭自由；但另一方面也涉及捐獻者的政治參與、意見表達與財產處置自由。就公司、工會之捐款，則又涉及其本身與內部員工間的自由之差別。

政治獻金的規範，應顧及台灣現況，尤其選舉制度與參選爆炸情形，但也必須有理想的成分。

國內一說認為政治獻金法的長期目標係讓收受獻金的對象只有政黨，此說從查緝的角度以觀固有可取之處，但以台灣現行的選舉制度與政治的實務運作而言尚難採行。

政治獻金法案應與選舉經費上限掛勾；其原則上應限於選舉期間始能收受，擬參選人等應設立帳戶，並經許可後始能收受；其也應限制政黨或政治人物以俱樂部或後援會、基金會、義工組織等方式募款。

其次，本法的落實，有賴公正而強力的機關。在行政院強力凍結員額增加的情形下，未來政治獻金法執行有關的查核的組織與員額，不論係中央或地方層級，如何克服，以及如何擺脫各級議會所為預算審議、決算、質詢等的掣肘，值得注意。

至於各環節的管制標準的高低，尤其政治獻金的額度與稅捐優惠等，以及帳簿公開與查核制度等，內政部版已經有初步妥當性，國民黨立法院黨團版也大體均採用相同架構，但仍有精緻化的餘地。