

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

中文計畫名稱：政黨補助制度的研究

主持人：許志雄

E-Mail：hsu4216@mail.tku.edu.tw

執行機關：淡江大學公共行政學系

計畫編號：NSC89-2414-H-032-032

執行期限：89年8月1日至90年7月31日

一、中英文摘要 (Abstract)

關鍵詞：政黨、財政補助、憲法

政黨在現代立憲國家中扮演舉足輕重的角色，不僅攸關國家政策的走向，而且左右國民政治意思的形成。由於政黨的活動及機能日益擴大，所需經費亦不斷增加，因此如何確保政黨經費的充足，並防止政治資金的浮濫，遂成為當代立憲國家無可規避的課題。

政黨的經費來源，除了黨費及政治獻金外，還可能包括國家的財政補助。然而，國家何以可對政黨提供經費補助？此一問題涉及政黨的性質、政黨在憲法上的地位、政治資金與政黨的關係，以及政黨補助對政黨政治與憲政的影響等法理問題，必須釐清。而且，在建立政黨補助制度時，應依循何種原則？採何種補助類型？補助的要件、總金額、補助金的分配方式、用途及稽查應如何規定？凡此皆有究明的必要。

鑑於我國現行政黨補助制度因陋就簡，殘缺不全，有待改進，且相關研究仍然不足，爰進行本計畫的研究。

本計畫完成下列項目的探討：

- (一) 政黨補助的法理基礎
- (二) 政黨補助制度的建構原則
- (三) 政黨補助的方式與種類
- (四) 政黨補助法制的要項
- (五) 我國政黨補助制度的檢討與展望

研究結果顯示，政黨具有公的機能，且所需經費相當龐大，其由國庫提供補

助，堪稱「民主的代價」。但是，建構政黨補助制度時，必須以政黨公平競爭為出發點。而且，政黨補助制度必須有政治資金公開、收支限制及其他相關制度規範的配合。在我國，解決國民黨的黨產問題、禁止政黨經營及投資營利事業，尤為當務之急。我國政黨補助制度倉促形成，難脫因陋就簡之嫌，實有檢討改進的必要。未來政黨補助的對象、金額、分配方式、用途、稽核方法，都是制度上必須加以明定或調整的要項。

Key words: political party, financial aid, and constitution

Political parties play a significant role in modern constitutional democracies. Not only political parties affect the directions of public policies but also political parties have big influence on people's political minds. Due to the expanding activities and function of parties and the accompanied demanding of funds, modern constitutional democracies inevitably face the dilemma of providing parties with sufficient funds, on one hand, and preventing the abuse of political funds, on the other.

The sources of party funds include, in addition to members' fee and political contribution, financial aid from government. However, in what stand, could a government provide financial aid to political parties? To

answer this question, there are several issues need to be covered: what are the foundations of political parties, what are the role of political parties in constitution, what is the relationship between political party and political funds, and how the government aid to political parties will influence the constitution. All of these issues need to be cleared up. In addition to that, the principles of government aid to parties, the models, the amount, the limit, the categories of financial aid, all of these should be discussed back-and-forth when we try to set up such system.

In fact, the current system of Taiwan is in poor condition and needs to be improved. Not only that, there is not enough research in this field to help this research project. This research project is intended to accomplish the following tasks:

- (1) inquiring into the jurisprudential foundation of financial aid to political party;
- (2)exploring the constructive principles regarding the system of financial aid;
- (3)analyzing the models and categories of financial aid;
- (4)looking into the basic pillars of the legal institution of financial aid;
- (5)a review and preview of Taiwan's system of financial aid.

The finding of this project has proved that political parties have their “public function”, therefore, it can be called as “the price of democracy” when government provide financial aid to parties. And it should begin with “the fairness between parties” when we try to build up such system. In Taiwan, when the KMT's asset is ongoing liquidation, to

reconsider related issues concerning the financial aid programs for parties is something can not be waited .In fact, the current system of Taiwan is imperative and needs to be changed. In the future, the principles of government aid to parties, the models, the amount, the limit, the categories of financial aid, all of these should be discussed and adjusted.

二、計畫緣由與目的

政黨在現代立憲國家中扮演舉足輕重的角色，不僅攸關國家政策的走向，而且左右國民政治意思的形成。由於政黨的活動及機能日益擴大，所需經費亦不斷增加，因此如何確保政黨經費的充足，並防止政治資金的浮濫，遂成為當代立憲國家無可規避的課題。

政黨的經費來源，除了黨費及政治獻金外，還可能包括國家的財政補助。事實上，第二次世界大戰後，歐美及日本等先進國已陸續建立某種類型的政黨補助制度，即使尚未建立政黨補助制度的國家，亦普遍展開相關的研議工作。我國並不例外，而於公職人員選舉罷免法定有「政黨補助條款」（第四十五條之五第三項）。然而，國家何以可對政黨提供經費補助？此一問題涉及政黨的本質、政黨在憲法上的地位、政治資金與政黨的關係，以及政黨補助對政黨政治與憲政的影響等法理問題，必須釐清。而且，在建立政黨補助制度時，應依循何種原則？採何種補助類型？補助的要件、總金額、補助金的分配方式、用途及稽查應如何規定？凡此皆有究明的必要。

事實上，英、美、德、法、日等國的政黨補助制度，不盡相同，各有千秋；透過比較憲法及比較制度的研究，可從中獲取借鏡。尤其，我國現行政黨補助制度因

陋就簡，殘缺不全，有待改進。在國民黨的黨產及黨營事業面臨全盤檢討之際，重新思考政黨補助制度的課題，以健全政黨的政治資金，實屬當務之急。誠然，我國的現實政治環境與外國不同，所以在進行制度的設計時，除了參考先進國家有關制度外，應該兼顧我國政黨政治、議會制度、選舉制度及政黨經費的水準。

鑑於國內從比較憲法及比較制度角度對政黨補助制度所做的研究仍然不足，爰進行本計畫，以一年時間針對上述課題加以研究，希望對我國政黨補助制度的健全化及政黨政治的良性發展有所助益。

三、結果與討論

本計畫完成下列項目的探討：

- (一) 政黨補助的法理基礎
- (二) 政黨補助制度的建構原則
- (三) 政黨補助的方式與種類
- (四) 政黨補助法制的要項
- (五) 我國政黨補助制度的檢討與展望

研究結果顯示，政黨補助制度已成時代潮流，當前各立憲主義國家普遍採行之。一般而言，政黨具有公的機能，且所需經費相當龐大，其由國庫提供補助，堪稱「民主的代價」。但是，建構政黨補助制度時，必須以政黨公平競爭為出發點，避免造成政黨大者恆大、小者恆小的後果。而且，政黨補助制度必須有政治資金公開、收支限制及其他相關制度規範的配合。在我國，解決國民黨的黨產問題、禁止政黨經營及投資營利事業，尤為當務之急。不可諱言的，我國政黨補助制度倉促形成，難脫因陋就簡之嫌，實有檢討改進的必要。未來政黨補助的對象、金額、分配方式、用途、稽核方法，都是制度上必須加以明定或調整的要項。

四、計畫成果自評

本計畫的貢獻，可從學術及實務兩方面言之。在學術方面，透過比較憲法及比較制度的研究，了解政黨補助制度在憲政上的意義，以及各國制度的異同與優劣，可收截長補短之效，並彌補我國憲法學於此一領域的不足。在實務方面，藉理論、制度與現實的對照，肯定政黨補助的機能，但同時發掘我國現行制度的缺失，進而提出改進之道。當前，朝野逐漸認知國會改革的重要性與迫切性，而政黨補助制度的健全化，正是國會改革不可或缺的一環。準此，本研究的結果，對為國會改革當有參考價值。

五、參考文獻

(一) 中文文獻

李高英，〈西班牙政黨資助組織法〉，立法院院聞 297 期，民 87.01，頁 62-63。

何東，〈政黨競爭與民主政治：一九八六年後中華民國的政治發展〉，中山人文社會科學期刊 9 期，民 84.12，頁 245-283。

吳文程，〈憲政體制、政黨政治與選舉制度〉，東吳政治學報 3 期，民 83.03，頁 151-186。

李惠宗，〈我國「政黨補助法」之商榷--從德國聯邦憲法法院政黨財務之判決談起〉，月旦法學 32 期，民 87.01，頁 89-98。

沈玄池，〈德國政黨經費來源之研究〉，歐美研究 23 卷 1 期，民 82.03，頁 39-113。

許志雄，〈政黨補助的憲法問題〉，月旦法學 63 期，民 89.08。

陳慈陽，〈論政黨在憲法位階上之意義及地

位>,中興法學 37 期,民 83.05,頁 67-100
游清鑫,<臺灣政黨競爭及體系之變遷>,政治學報 25 期,民 84.12,頁 181-206。
黃世鑫,<1994 德國政黨財源改革法:他山之石>,經社法制論叢 17 期,民 85.07 頁 175-208。
黃殿偉,<我國政黨補助款可行性之探討>,立法院院聞 297 期,民 87.01,頁 52-61。
黃豪聖,<台灣政黨制度的正當性基礎探究>,東海學報 39 卷 5 期(社會科學學院),民 87.07,頁 119-138。
黃德福、游清鑫,<稅變中的政黨體系與臺灣的民主鞏固>,國家政策(動態分析)雙週刊 142 期,民 85.07.09,頁 11-12。
鄭端耀,<一九九六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 28 卷 4 期,民 87.12,頁 63-102。

(二)日文文獻

三木義一,<政治資金法制>,法律時報 64 卷 2 號,1992 年。

三枝一雄編,<政治資金法>,日本評論社,1998 年。

丸山健,<<政黨法論>>,學陽書房,1976 年。

<政黨法制論>,和田英夫教授古

稀記念論集<<戰後憲法論>,日本評論社,1988 年。

小林直樹,<政黨法論>,增刊總合特集三五號,1984 年。

中富公一,<政黨病理政黨庫補助>,法律時報 64 卷 2 號,1992 年。

石田榮二郎,<政治資金公團伴諸問><<憲理>>,陽書房 84 年。

<政治資金規制論再編>,清水望先生還曆記念論文集<<憲法の制度思想>>,成文堂,1984 年。

<選舉資金論>,公法研究 42 號,1980 年。

佑崎正博,<憲法の大統領選舉公費論>,憲法問題 3 號,1992 年。

<憲法の大統領選舉公費補助制度>,法律時報 64 卷 2 號,1992 年。

<政黨對公的助成疑憲法運動>,193 號,1990 年。

松蒲一夫,<西憲の大統領選舉公費補助法の諸問題>,早稻田政治公

法研究 24、25、26 號，1988 年。

阿部照哉，〈政黨〉，〈〈岩波講座-基本
法 2 團體〉〉，岩波書店，1983 年。

高見仁，〈
る政 黨
庫 補 助費〉，早稻田政治公法研究
36、37 號，1991 年。

〈
-
る政 黨 費
助成制度〉，早稻田政治公法研究 40 號，
1992 年；42 號，1993 年。

〈西
政 黨 法 制 定 難
政問題〉，早稻田政治公法研究 34 號，
1991 年。

高橋利安，〈
る政 黨
庫 補 助 〉，法律時報 64 卷 2 現
號，1992 年。

狀

森英樹，〈〈政 黨 庫 補 費法的
總合的研究〉〉，柏書房，1994 年。

〈日 本 憲 法費〉，法律時報 62 卷
6 號，1990 年。

〈政 黨 公 助〉，法律時報 64 卷
2 號，1992 年。

隅野隆德，〈政 治 資 金 規費〉，
法律時報 62 卷 6 號，1990 年。

齊藤康博，〈現 代 政 黨 家 費
主 主 義 憲〉，早稻田政治公法
研究 32 號，1990 年。