

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

民主政治是政黨政治，現在治理國家的工作實際上由政黨來承擔，所以政黨已成為民主國家不可或缺的機構。E.E.Schattschneider 曾指出「政黨的興起，是現代民主政府主要特色之一。政黨在政府運作上經常扮演一個主要角色，尤其是在民主政治的體制上，沒有政黨的存在，民主政治體系是無法健全運作的。因此，民主政治是必須依靠政黨政治來加速推展的」¹。隨著民主時代的來臨，人民被賦予參政的權利，於是將多數人的共同意見加以匯整表達，而政黨的主要任務及功能，乃是透過政治活動促進國民政治意志之形成。為了達成此任務，政黨必須積極辦理各項活動，因此需要大量的資金來辦活動，政黨經費的問題在此受到矚目。

每一個政黨透過選舉的活動，經過選民選票的檢核後，才能獲得執政的權力來實現政黨的理念。且隨著民主選舉的普及化，選舉與金錢密不可分，所需要的政治資金也日益龐大，乃不爭的事實。金錢對於政治的影響力十分可觀，誠如美國政治學者亞歷山大教授(Herbert E. Alexander)所指出的「金錢乃是政治的母奶」(money as the mother's milk politics)；或是「選舉的血液」(money is the lifeblood of election politics)²，可見，金錢已變為政治勢力的一環。美國研究金權政治的學

¹ E.E.Schattschneider, The Semi-Sovereign People. III: The Dryden Press, 1960, p261

² 陳水逢, 現代政黨論, 台北: 中日文教基金會, 民國 77 年 6 月, 頁 278。

者佛格遜 (Thomas Ferguson) 認為「要知道誰在統治，只要找尋金脈之所在。」(To discover who rules, follow the gold)。美國經濟學家蓋布瑞斯分析權力的要素時指出，人格、組織與財產是權力主要的來源，尤其是現代政治體系中，組織與財產是造成政黨權力的主要來源。日本左竹寬氏指出，政治資金乃是展開正常之政治活動所需，任何政治集團若缺乏政治資金，就無法充分展開其政治活動所需³，因此金錢雖不是萬能的，但在競選時若無充足的經費作為後盾，勝選的機率也會下降。可見，金錢的力量在民主選舉過程中扮演極重要的角色，是一個不爭的事實。金錢雖不是萬能，但在選舉時，沒有金錢可說是萬萬不能。為了避免金錢污染政治，造成金權政治的亂象，故必須保障選舉競爭的公平性。此時，政黨所需的資金從何而來？該如何確保政黨經費的充足，又得防止政黨經費的浮濫，政黨經費來源的問題，是個越來越受到重視的問題。

一般政黨皆不願意透露出其政黨經費來源所在，有如偷藏私房錢的心態，因此外界不禁懷疑政黨經費籌措的正當性及是否有暗盤的交易與勾結。晚近民主國家為使政黨活動公開化、透明化，對於政黨經費的來源都有法律加以詳細規定，而德國在政黨經費的規範堪稱得上最詳細清楚。政黨為長期持續從事政治活動，必須耗費龐大的經費，政黨的財務籌措問題，一直是政黨法當中規範的重點。最近，德國前聯邦總理柯爾與其所屬的基督教民主聯盟，爆發重大的政治獻金醜聞案件，使得政黨經費問題又成為政治學與法學聚議的焦點。

³ 李鴻禧，李鴻禧憲法教室，台北：月旦出版社，民國 83 年 8 月，頁 60。

二、研究目的

政黨經費對政黨的運作而言非常重要，沒有一定的經費來源，就如同「巧婦難為無米之炊」。政黨在爭取執政的過程中，尤其在選舉期間，所有的競選活動都需要有經費的支持，政黨經費的來源與多寡，會影響政黨競爭的公平性。各國對於政黨經費的來源，因政黨理念的不同或歷史因素，對於經費的來源各有其差異。

一個國家中，政黨經費對政治有不可或缺的影響力，經費乃是維持一個政黨發展競爭的原動力，對經費若能完全了解其來源與支出情形，就越容易在競選過程中贏得選舉。由於政黨政治為現在民主政治的常態，政黨扮演舉足輕重的角色，其活動需要大筆經費，而政黨到底如何籌措財源，是本論文研究的目的，希望藉著觀察，得知何種利益能在政治上獲得代表。經費來源的正當與否，會影響到民主政治的運作。一般來說，政黨依賴私人或公司團體的政治獻金，若沒有完整之法律制度加以明確規範，就很容易產生金權政治。

台灣近十幾年才開放民主政治穩固的基礎，政黨政治在開放競爭後面臨嚴重危機，政黨為了贏得選舉，選舉經費一直扶搖直上，民主政治伴隨而來的問題是政黨經費中的「錢」從哪裡來？政黨經費來源問題成為各政黨的考驗，有的政黨由於經費短缺到無米之炊來辦理政黨活動，但有的政黨確能依賴黨營事業及財團派系的挹注。若依賴金主或財團的政黨，金權政治的陰影亦隨之而來，政黨就會成為幕後金主的代言人，或利用特權為財團牟利，對政治的衝擊很大。

政黨經費的問題普遍存在於各民主國家，為維持政黨的政治穩定，不被財

團操控，故對於政治獻金的問題，我國並沒有完備的法律加以規範，導致政治現象有金權政治、政商掛勾等問題。而候選人競選時的花費有如天文數字，許多來自於財團企業的捐款，候選人當選後，藉著掌握國家資源分配之權，就有機會利用權勢來回饋選舉時的金主。

更嚴重的是，目前我國對競選經費的來源和流向缺乏明確的法律規範和實務監督，使得這一切的運作都在檯面下運作，不為民眾所知，成為金權政治運作的溫床。根據行政院研究發展考核委員會出版的「競選經費問題之研究」一書，絕大多數的公職人員候選人申報的競選經費都「恰好」符合當年度的上限規定，只有極少數的候選人會申報超過上限的金額。由於沒有實際的查核動作以及缺乏具嚇阻力量的罰則，因此國內競選經費的相關規範措施形同虛文。

本文以德國的政黨經費為參考對象，在於我國與德國均採行政黨財物補助，包括國家直接提供政黨補助，與間接以租稅優惠獎勵國民捐款政黨。德國聯邦憲法法院對政黨經費在法制實務上的案例與學說累積相當多的成果，由於歷次德國政黨法的修改與建構多有指引，各學者對其歷次的修改都加以陳述不同見解，這對我國在未來要制定政黨經費專法時有所啟發與借鏡。除此之外，我國各政黨經費明顯有落差，提供公費補助有其必要性，更進一步要思考的是，是否應在憲法或法律下賦予政黨地位，及如何建立我國的政黨法制？

在此希望藉由探討德國政黨的規範制度和實踐經驗當中，參照德國公費補助和機會均等的考量出發，可以找出台灣未來改革的方向，並作出具體建議，以提供我國進行制度改革時的參考。未來我國立法院會加速通過「政黨法」、「政治獻金管理條例」，而不應只是只聞樓梯響，遲遲未見人下來。為了不使政治獻金影響到政黨政治的施行，故以他山之石可以攻錯，希望藉著德國完備的經驗，能對我國在政黨經費規範上有所借鏡。

第二節 研究方法與架構

一、 研究方法

本文研究主要採取歷史分析法 (Historical Research) 中的敘述研究法 (Descriptive Research)、文獻歸納分析研究法 (Document Analysis)、法律的研究途徑 (Legal Approach) 以及制度的研究途徑 (Institutional Approach)，並以實證資料及圖表等解釋輔助工具作為主要研究依據。

首先，本文藉由歷史研究法中的敘述研究法，藉多次聯邦憲法對政黨財務問題的判決及政黨經費來源的過程作一全盤的瞭解。其次，文獻分析研究法，在國家圖書館資料檢索有關「政黨財務」(party finance)，並核對國內外大學圖書館與德國政黨經費有相關的圖書、期刊論文、加以匯整分析。在藉由歷史研究法中之文獻分析法，對政黨經費之發展歷程相關文獻作分析、並對平面報章雜誌及線上新聞、並以實證資料及圖表作為解釋來輔助說明。

依各政黨性質不同來分析經費來源的不同，並對於德國政黨法對於政黨經費方面的不斷修改加以分析，在論文的進行過程中，引用學者的理論，來印證此篇論文的正當性及說服力。此外，本文採取的法律的研究途徑 (legal approach) 以及制度的研究途徑 (institutional approach) 兩種途徑是以制度、憲法、法律規定為依據，把德國政黨法的經費規定整體加以分析，說明其經費來源為何，以及憲法、法律與制度是否合理。此兩種研究途徑可探討政黨法規之條文與實際運作情形，更能兼顧理論與實務，這對我國未來修改或制訂相關經費法規時有所參考依據。

二、研究架構

本文之研究架構共分為六章，各章概要如下：

第一章緒論：主要在闡述筆者撰寫本文之動機、目的、研究方法、研究架構、研究範圍、研究限制及相關文獻資料來源等之建構。

第二章德國政黨財源的發展與變革：本章介紹德國政黨財源的發展與變革，內容分為四節來探討。第一節主要在探討德國政黨經費規定的制定背景。第二節對德國政黨經費規範之法理依據加以分析。第三節在探討政黨經費規範的法源沿革。第四節小結。

第三章德國政黨經費的內部收入來源：本章共分五節，第一節主要在探討德國政黨財務的情形。包括：政黨財務報告內容、政黨資金公開、政黨財務報告的審核。第二節介紹德國政黨黨費收入。包括：黨費、議員黨團成員分擔金。第三節介紹德國黨營事業。包括：政黨是否可以經營事業的理由及種類、德國黨營事業的情形。第四節介紹前東德處理黨產的情形。包括：東德處理 SED 黨產的情形、黨產處理原則、此次被清算的對象及其相關組織、德國處理黨產的相關法律規定、東德黨產狀況。第五節小結。

第四章德國政黨政治獻金之管制：本文共分五節，第一節政治捐獻的介紹，包括政治獻金的定義、類型、雙面性、立法規範、政黨競選經費管制。第二節 德國政治獻金規範情形，包括德國政治獻金法規的沿革、德國政黨法政治獻金的規定、各政黨政治獻金的情況。第三節 德國政治獻金醜聞，包括億而富石油醜聞、前總理柯爾政治獻金醜聞、坎特政治獻金醜聞、社民黨的政治獻金醜聞。第四節

改革現今政治獻金的弊端的建議，包括政治捐獻公開的問題、隱蔽政治捐獻管制的問題、罰責不嚴，考驗政治人物的道德、政黨獻金加劇政黨間不公平、減稅之爭議、政治捐獻影響政黨獨立性問題。第五節 小結。

第五章德國政黨公費補助之制度發展：本文共分四節，第一節公費補助，包括公費補助的定義、政府應否補貼政黨。第二節德國政黨公費補助的情形，包括德國公費補助的法源沿革、德國公費補助的法律規定、德國公費補助法規批評、各黨公費補助情形。第三節德國公費補助爭議，包括分配公平與否、浪費國家公費、缺少透明監督的管理、法理上的爭議、政黨獨立性問題。第四節小結。

第六章結論：對此議題做一全面性之總結、提出個人之心得與發現、並對我國的政黨經費規範提供參考，作為本論文的一個總結。

第三節 研究範圍與研究限制

一、研究範圍

本文分析德國政黨經費來源，作為我國規範政黨經費來源參考，並分析德國政黨法對政黨財源的法律規範，進而做為我國對於政黨財源規範。政黨要有充裕的經費來源來支持政黨的活動，經費的籌措方式會影響到政黨的體質及往後的政治發展方向。

本文主要針對德國政黨經費的主要來源加以介紹，政黨來源主要分為內部來源與外部來源兩種。最主要的四大來源加以簡介，包括黨費、黨營事業、公費補助、政治捐獻。內部來源包括黨費、黨籍國會議員特別捐、附屬團體費、黨營事

業等特定性的來源。外部收入來源包括政治捐獻及國家公費補助等。由於內部來源在德國政黨收入中較無嚴重爭議，而外部來源由於政治獻金的不當會影響到民主政治的發展。故德國政黨對於政黨經費來源都加以法律限制，以防止弊端產生。

二、研究限制

雖然資金對政黨如此重要，但有關資金的來源並不易被追蹤，且這涉及各政黨的祕密，資料不易取得且得到正確可靠性不高，因此研究者寫成專書並不多。加上政黨經費來源之資料蒐集較零散與片段、政治捐獻等部份資料在蒐集上有其困難度。英美各國的政黨經費在國內已有專門的學術論文加以介紹，關於德國的政黨經費，國內有郭秋慶、沈玄池、黃世鑫教授，發表德國政黨經費相關的期刊，但至今國內尚無專書來探討。

本論文涉及政治、法律及財稅方面等專業知識，筆者才疏學淺，在法律與財稅上的專業知識，只能盡本人粗淺的理解，盡量整理出清晰完整的內容，但疏漏之處所在多有，煩請各位讀者多加包含並給予指正。本人並非語文科系畢業，並不諳德文，在德國政黨經費方面，不能在第一手資料上能確切掌握，大多參考我國內學者對於德國經費的研究。所幸，近年來網際網路的便利，使筆者能透過網路上德國各政府機構與政黨所屬的網站，來補充最新的資料。

第四節 資料來源與相關文獻分析

一、 資料來源

本文之資料來源以德國官方公報、法律、文件及相關的英文出版品，同時加上國內外具代表性之相關著作、論文、期刊、報紙等，針對理論部分加以補充。

二、 相關文獻分析

對於政黨經費研究的分析，國外學者羅斯(Richard Rose)於 1963 年編「政治經費比較研究」，是國外第一本由國際研究團體撰寫，內容包括德國政黨競選費用情形，1970 年海登海馬(Arnold J. Heidenheimer)編著「比較政治經費：政黨組織經費和選舉活動」，探討政黨對提供選舉經費，最後導出公費補助的提出。1989 年政黨經費研究的權威亞歷山大教授(Herbert E. Alexnadet)編著一本「1980 年代比較政治經費」，針對各國政黨財物與政治腐敗提出研究，其重點為公費補助對各國政治的影響。

國內德國政黨來源之主要文獻有：

李惠宗、劉書斌、吳重禮 教授對德國政黨政治獻金方面有極深的研究。

李惠宗教授在「德國政治獻金制度之研究」一文中，對德國在政治獻金問題方面所作之修改過程之法規，詳加以介紹；在「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」一文中，對德國有關公費補助的沿革加以詳述，並對判決內容及其理論基礎加以闡述，以探討我國公費補助制度的適當性。劉書斌、吳重禮教授在「從基督教民主聯盟獻金醜聞看德國政黨政治捐獻」一文中，

主要在探討德國政黨經費與政治捐獻相關規範的沿革，特別針對基民黨爆發的獻金醜聞的發展過程、改革政治獻金的建議，及此政治獻金醜聞對德國政黨政治發展的影響、

黃世鑫教授對於政黨財源改革及前東德 SED 黨產的處理經驗有極深的研究。「1994 德國政黨財源改革法：他山之石」：對於 1994 年德國聯邦議會對政黨財源的修改，包括政黨法、所得稅法、法人稅法予以詳細的介紹，並對於德國政黨財源問題的爭議由來已久，從 1959 年開始給予政黨間接財務補助，1967 年完成政黨法的制定，而後歷經幾次的財源更改不斷，都可說是政黨與聯邦憲法法院之間的角力戰，但也是經過修改更能清楚掌握所有政黨財源的相關問題，提出政黨財源問題的癥結，並歸納處理政黨經費該有的基本原則。本文可作為我國未來規範政黨財源之參考，此對我國的政黨制度有所助益。「兩德統一後之前東德 SED 黨產的處理經驗：他山之石」：前東德政黨黨產處理經過，可作為我國未來處理國民黨黨產，及未來限制我國政黨黨營事業部份的參考依據。

陳耀祥「政黨法律地位之研究--以德國法為中心」此篇論文，是對德國政黨法制的介紹，從政黨的憲法地位、政黨內部秩序、政黨財務、違憲政黨之禁止及黨團等各方面加以介紹。沈玄池教授在「德國政黨經費來源之研究」一文中，對政黨各類財源，有相當詳細的分析。

第五節 名詞與概念說明

一、政黨

政黨為現代國家的產物，乃十九世紀西方國家對於選舉權不斷的普及化的結果。政黨的定義十分多樣，不同的學者界定的方式皆不一而足，但學者對政黨本質的看法則趨於一致。

英國政治學家柏克(Edmund Burke)早期對政黨做出理性的定義，認為：「政黨乃是一群人基於某種特定的主義，以共同奮鬥來促進國家利益而結合的團體」⁴。

日本政治學者小林直樹先生認為「政黨為共同抱持一定的主義、原則及政策者，為追求政治全力以實現之，而組織起來的持續性團體」⁵。

德國政治學家伏雷漢(O.K. Flechtheim)將政黨界定為「一種基於或多或少自由方式徵集成員、建構上較嚴密而據戰鬥力的組織體。此種組織於一政治體系的內部，試圖藉統治地位之獲得來擁有或攫取那些足以實現其理想和實質目標之權力」⁶。

大英百科全書第十五版認為「政黨是在某個政治制度內，透過名主選舉或革命手段，以取得和行使政治權力為目的而建立的組織。」美國百科全書認為：「政

⁴原文為(party is a body of men united, for promoting by their joint endeavours the national interest, upon some particular principle in which they are all agreed.) Edmund Burke, (London: Bohn), 1861, vol.1, p.530

⁵小林直樹，憲法講義(下)，東京大學出版會，民國70年11月，頁79。

⁶參閱 Paul Noack / Theo Stammem, Grunbegriffe der Politikwissenschaftlichen Fremdsprache, München 1976, S.227 ; 轉引自：鄭昆山，中國國民黨黨產處理與法治國刑法，月旦法學雜誌，63期，民國89年8月，頁29。

黨是由個人或團體為了在某種政治制度內，透過控制或影響政府政策以期行使政治權力而建立起來的組織。」⁷

國內學者對政黨亦有不同的定義：薩孟武先生則認為，「政黨既非由自然法則，亦非因法律規定而成立。它是人民依其自由意志而結會的團體」⁸。另外程全生先生認為，「政黨是一部份國民欲利用統治權，以實行一定政見而組織較永久性的團體」⁹。許志雄教授認為「政黨是向國民揭示一定的政治主張、綱領及政策等共同目標，而透過政治權力的獲得或維持，以實現該等目標的自主且具備常設組織之政治團體」¹⁰。雷飛龍學者認為：「政黨是一部份人、為尋求政治權力，控制政府政策及人事，而組成之比較永久性的結合或組織」¹¹。

綜合言之，政黨的定義為「向國民揭示一定的政治主張、綱領及政策等共同目標，而透過政治權力的獲得或維持，以實現該等目標的自主且具備常設組織之政治團體」¹²，或「共同抱持一定的主義、原則及政策者，為追求政治全力以實現之，而組織起來的持續性團體」¹³。

政黨為民主國家中的政治體制，因現代民主國家是透過政黨來治理國家。民主國家賦予人民參政的權利，而人民基於共同的意思與行動來組成政黨，政黨獲得大多數的選票而執政，故民主政治亦可稱為政黨政治。民主國家政黨的主要任務在贏得選，組織政府進而影響政策，晚近歐美政治學家認為政黨為一政治性團

⁷顧俊禮，德國政府與政治，臺北市：揚智文化，民國 90 年 11 月，頁 271。

⁸薩孟武，政治學。北市，民國 72 年 1 月，頁 501。

⁹程全生，政黨與政黨政治，北市：華欣文化事業中心出版，民國 78 年 6 月，頁 9。

¹⁰許志雄，政黨補助的憲法問題，月旦法學雜誌，63 期，民國 89 年 8 月，頁 26。

¹¹雷飛龍，德國政黨與法律規範，台北：行政院政黨審議委員會委託研究，民國 80 年 3 月，頁 21。

¹²許志雄，政黨補助的憲法問題，月旦法學雜誌，63 期，民國 89 年 8 月，頁 26

¹³小林直樹，憲法講義(下)，東京大學出版會，民國 70 年 12 月，頁 79。

體，其主要任務及功能，乃是透過選舉制度來掌握政權並促進國民政治意志之形成。

德國政黨法中清楚給予政黨定義，以 1967 年德國「政黨法」(Gesetz über die politischen Parteien) 第二條為例¹⁴，從此條文可清楚政黨的性質、運作方式及目的。

德國政黨法第二條：

一、「政黨為國民結社之團體，在聯邦或一邦內，持續或長期影響政治決策之形成，代表人民參與德國聯邦眾議院或各邦議會，惟政黨應依實際之整體情況，尤其是組織規模與穩定性、黨員之人數及其公共形象等，表明其追求前述目標之誠意。政黨之成員，以自然人為限」¹⁵。從此項可知，政黨為了持久的影響政治意志的形成，就是要有足夠的選票代表人民進入議會。

二、「政黨如六年之內，未提出候選人名單，參加聯邦眾議院或邦議會之選舉，則喪失其作為政黨之法律地位」。從此項可知，政黨若多年未參選，代表無法深知民意，更不可能影響政治意志之形成，故已不符政黨成立的目的。

三、「政治團體，有下列情形之一者，則不視為政黨：1 其成員或委員會之委員，多數為外國人者、2 其所在地或總部，設於本法適用地區之外者」。

二、政黨法

¹⁴ 1994 年 1 月 13 日最後修正公布，詳見 Bundesgesetzblatt Teil I, p.149ff, 1994；；轉引自：鄭昆山，中國國民黨黨產處理與法治國刑法，月旦法學雜誌，63 期，民國 89 年 8 月，頁 30。

¹⁵同上註。

民主國家的政黨運作，都具備一種微妙的「雙重地位」性質。一方面政黨對政府的組織、協調、運作乃至控制，常扮演重要的角色，因此政黨可說是政治體制的重要部分。但另一方面，政黨是屬於「人民團體」，由人民組成、加入、解散，與一般人民一樣接受政府的統治。由於這雙重性格，使政黨的定位處於不明確，有些先進國家的法律會賦予政黨特殊的地位，而制訂政黨法，但不是所有民主國家都有政黨法的存在¹⁶。但可確定的是，大部分的民主國家皆有規範政黨組織與活動的依據，甚至在憲法當中明確規定政黨的任務，賦予其特殊的權利與義務，可見政黨在民主國家中具有重要的地位。

理論上，民主國家的憲法是否明文規範政黨的合法地位，並不影響政黨的存在及其合法性之活動，因為憲法基本上保證了政黨合法性的存在。推行政黨政治成敗與否須視政黨是否具有民主的特質和理念。

目前世界各國對於政黨在形式上與實質上的規範皆不同。形式上規範的法律位階及實質上的規範內涵的強度有所不同，此與一個國家政黨與政府間的選舉制度、憲政體制與政黨財務有關。就法律規範的形式而言，大致可分為三種類型：第一類是以憲法對政黨加以規者，如德國、法國以及若干中南美洲國家；第二類是以政黨法對政黨加以規範者，例如，德國、南韓、阿根廷、土耳其等；第三類是以相當法律加以規範者，例如，日本的「國會法」規定委員會之選任以「會派」為基礎、公職人員選舉法承認政黨可以參加選舉、政治資金規制法規範政黨的政治資金，又如美國以競選經費使用法規、總統選舉法規、政黨政治活動及聯邦公務人員法規等對政黨進行規範¹⁷。這三種法律規範的方式並不全然互斥，有些國

¹⁶ Sartori, Giovanni (著) 雷飛龍 (譯), 政黨與政黨制度, 台北: 韋伯文化, 民國 89 年 3 月, 頁 4-16。

¹⁷ 蘇俊雄、朱志宏、許宗力、吳景芳, 政黨規範體制的研究 從動員戡亂時期人民團體法政黨規範的檢討, 探究政黨立法的需要性及可行性, 台北: 行政院政黨審議委員會, 民國 81 年 6 月, 頁 6-39。

家兼有其中兩種，例如，德國的基本法中已有相關規定，同時又有在 1976 年明確制定政黨法。

至於是否必須有政黨法來規範政黨的活動與角色，大致可從國家政黨與政府間的選舉制度、憲政體制與政黨體制與政黨財務有密切關聯。當前全球制定「政黨法」的國家僅有德國、南韓、阿根廷與土耳其等少數四個國家，其政黨法的制定依其歷史發展及特殊處境而有所差別，但對政黨違憲行為有嚴格之規定¹⁸。德國政黨法明確賦予政黨法人資格、規範政黨提名應循黨內民主原則、保障政黨之成立與組織不受國家之侵害與干涉、政黨財務狀況應強制公開、政治捐獻應允相當限制、國庫得適當補助政黨之競選經費。

三、政黨經費

對政黨而言，經費是政黨繼續營運的來源，各政黨皆希望經費越充足越好。政黨基於三種理由必須要其財源：1、政黨在選舉時期必須有充裕的經費從事競選活動。2、必須維持平時政黨組織運作的開支。3、提供研究經費或其他資源給政黨領袖。

不同型態的組織便有不同的經費來源方式，幹部型政黨與群眾型政黨的主要區別在於選舉期間政黨經費的籌措。群眾型政黨比較依賴黨員所繳交的黨費；而幹部型政黨沒有龐大的黨務組織，所以在非選舉期間較不需要經費上的負擔。平時政黨組織的維持與選戰時競選經費的支出都需要政黨經費，而政黨經費要如何取之有道便十分重要。政黨若收取不法的經費來源，會影響到民主政治的發展，

¹⁸吳東野，德國政黨審議制度之研究---兼論我國之政黨審議，問題與研究，第 33 卷第 7 期，民國 83 年 7 月，頁 41。

故各國對政黨都有一套法律標準，包括收取合理黨費的標準，接受公平的公費補助，接受合法的政治獻金，經營合理的黨營事業等。

政黨經費來源包括內部收入與外部收入。內部收入包括黨費收入、黨營事業。黨費收入包括：一般黨員的入黨費、常年費、特殊黨員(議員、黨工人員、政府官員的會費)，以及團體黨員(各種工商協會)的加盟費及常年費；黨營事業包括政黨所經營一切事業的收入，包括政黨經營的房地產、資本的利息、政黨舉辦的各種義賣及餐會等。外部收入包括公費補助、政治獻金(個人的捐助、財團捐獻、法人捐獻)等。公費補助包括：對政黨的競選補助及政黨日常經費的補助；政治獻金包括：個人的小額捐獻、財團法人的捐獻、及各種公開與檯面下的捐獻。

也有學者將政黨經費來源分成：1、徵收黨員的黨費；2、捐募黨務經費；3、創辦黨營事業；4、投資工商企業；5、受政府或民間企業資助委辦事項；6、由政黨領導人府則等籌黨務經費；7 由政府補助政黨經費¹⁹。

政黨經費的良善與否會影響到民主腐化的程度，故各國對於政黨經費的來源，大都立法加以限制，以健全政黨政治，防止弊端的發生。規範政黨經費的方式包括：公開收支、限制捐贈、限制支出。民眾對於政治資金的來源與去向有知的權利，藉著法律規定，可約束政黨或候選人不敢違法。為防止金權政治的影響，限制捐贈有其必要性，但對於一般大眾政治熱情的小額捐贈，應該採取課稅優待的措施來獎勵政治捐款。為了顧及政治參與的平等性，限制競選經費的支出，有其必要性，但以不妨害意見自由的表達為前提。

四、政黨補助

¹⁹ 李煥，透視政黨政治，台北：時報文化，民國 84 年 3 月，頁 112-113

所謂政黨補助，指國家對政黨直接或間接給予的一切財產利益，現今民主國家或多或少，都存在某種形式的政黨補助。最普遍的，就是政治捐獻的課稅減免，以及競選時期的種種優惠措施。政黨擔負「公」的機能，政黨原本屬於自發性的結社，惟介於國家與社會之間，有將個別的國民意思凝聚成國家意思的作用。民主政治即政黨政治，政黨為了贏得政權必有其組織系統，政黨的運作必須有經費來支撐，故應有政黨補助制度。政黨是以共同民主政治理念協助形成國民政治意識，應該超然於政治的干涉與控制，所以政府不宜對政黨經常性的費用予以補助，否則便有操控之嫌。但由於政黨是透過選舉活動才能獲得執政權利，所以對政黨競選經費的補助有其必要。公費補助若只補助政黨而不補助非政黨提名候選人，此情形被稱違憲，明顯違反候選人機會平等原則，故在競選經費補助上，不只應補助政黨，亦應補助候選人。

不同類型的國家，其政黨補助也不盡相同。內閣制國家由於政黨的地位較重要，故十分重視政黨的補助；而總統制國家由於政黨處於輔助地位，主要還是仰賴總統的個人魅力，因此只重視選舉經費的限制與提供公費選舉，對於政黨的補助較不關切。

民主國家對於政黨補助採下列方式²⁰：

(一)、政府直接或間接給予政黨補助，：直接補助乃是政黨在選舉中獲得票數為基準，每票給予一定金額的補助；或以政黨的黨費與政治獻金的收入為基準，給予比例之定額補助。間接補助乃是對政黨提供政治獻金之法人或自然人給予租稅減免之優待。政黨得到補助後可自行支配於黨務用途上。(二)、補助國會黨團：政府提供各黨國會黨團辦公室所需開銷、助理和黨團幹部薪水等，以強化各黨的

²⁰余元傑、李麗雲，論政黨補助制度，嘉南學報，23期，民國86年3月，頁165。

問政能力。(三)、給予候選人補助：政府給予候選人提供現金補助、廣播、電視、免費郵件的宣傳等。通常採取公費選舉或補助候選人的國家，都會在競選經費上給給予限制。

五、政治捐獻

在自由競爭的選舉過程中，政黨或候選人無不各自努力以其政見、理想來吸引選民的注意，並希望在競選經費高漲的時代，能獲得一般人民或團體的經費支持。所謂「政治捐獻」，係只對政治團體(包括政黨)，民選公職人員、一般團體組織、以及公職候選人從事政治活動而為之捐獻，其捐獻內容包括金錢、物品、服務或其財產上利益之提供或給付，而非作為黨費、會費或其他債務之履行，唯一要求的是其運用不得抑制政治資金捐獻者之自由意願²¹。

政治捐獻可分為金錢捐獻與有價物捐贈，而其中有價物捐贈又分為貨物與服務捐贈兩種，此又分為兩種情況，一是由捐獻者本人提供貨品與服務，另一種是由他人提供貨品或服務，而由捐獻者來支付此經費。政治捐獻分為團體捐獻與個人捐獻兩類：團體捐獻又分為工商企業的捐獻與利益團體為籌募政治資金而成立的中介團體兩種。許多工商企業主把捐獻政黨經費當作接近政府的有效途徑，甚至希望能制定對他們有利的政策。民主國家對而中介團體的政治獻金規範越來越嚴，因此變相透過中介團體來捐獻，在美國的中介團體稱為「政治行動委員會」(The Political Action Committee, PAC)，在其他國家則是由企業聯合成立各種協會，做為中介團體。

²¹劉宏隆、邵聖雄，政治捐獻之相關研究，社會科教育學刊，5期，民國84年12月，頁29。

個人捐獻又分為個人大額捐獻與個人小額捐獻：個人大額捐獻若未加以限制就易形成政治醜聞，而個人小額捐獻是指一般的小額捐款。一般人民及團體為了自己的本身利益或理想，用金錢來幫助候選人與政黨，無不希望在當選後能制定有利於其本身的政策，這也是無可厚非的。而通常過於大額的政治獻金幾乎動機都不單純，往往都會要求回報，而這也會造成金權政治的開始。

政治捐獻可分為選舉期間的捐獻與非選舉期間的捐獻。不過要明確劃分選舉期間與非選舉期間的捐獻有其困難度，因有些競選捐獻之進行並非在選舉期間或選舉年進行，或實為競選時捐獻而以非競選時之捐獻為名，如此一來，競選捐獻與非競選時之捐獻便產生中間的灰色地帶。政治捐獻的對象包括：民選的公職人員(政治人物)、候選人、政黨。在選舉期間捐對象多為候選人、政黨及外圍團體(包括相關候選人所成立的基金會或政治團體)。在非選舉期間捐助對象包括：民選的公職人員、政黨、及相關之外圍團體。規範政治獻金有其消極及積極的功能，在消極功能方面，透過立法的規範可防止金權政治的產生；在積極功能方面，促使政黨政治健全化。基本上，很少國家將政治獻金規定的很完備，因最大的困難就在於無法區別競選時經費與平時經費。

政治獻金往往都會有相關法規加以限制，一般都會禁止外國人的捐獻，就算是本國人的捐獻也有一定的額度限制。法人與個人也有不同的限制，此限制是在防止不當的捐獻，而影響民主政治，但也基於一般人民參政的心情，為了鼓勵正當的經費來源，各國對於政治捐獻也往往給予減稅的優惠。

六 公費補助(Public Subsidies)

所謂公費補助最廣義而籠統的的解釋，應該是說候選人的競選活動花費，由社會大眾供應，而經由政府的法定程序，以補助的方式來負擔。廣義的解釋是政府補助以法定的競選花費限額為標準，若是全額就是全公費補助，若是部分補助即為部分公費補助²²。政府以公款(Public fund)或其他服務，直接或間接補助政黨或候選人的競選經費，使候選人可以免於受利益團體的牽制，更能使清寒有志參選之士能有機會。目前先進國家均有採政黨補助制度，目的都在提供各政黨財政上的支持，避免弱勢政黨會因財務問題被迫退出政治的競爭舞台中，這會間接影響到政黨政治的健全發展。惟政府補助政黨不是採取通通有獎的方式，而是採取一定的門檻限制，必須達到一定票數的比例，且補助金額須符合公平合理的原則。在接受補助後，各政黨便必須公佈其財務運用情形，避免政黨從事不法的行動。

²² 荊知仁，公職候選人競選經費之研究，台北：中央選舉委員會，民國 71 年 2 月，頁 195。

第二章 德國政黨財源的發展與變革

民主國家中，政黨必須有充裕的經費來支持其活動，而經費該如何來籌措，是實務上面臨的大問題。德國在 1949 年制定基本法(Grundgesetz)，在基本法第二十一條的規定下，「政黨必須公開說明其經費來源」，而 1983 年修正基本法，修正後規定「政黨必須公開其經費支出於財務狀況」。德國在 1967 年制定政黨法，對政黨經費方面做了詳細的規定，不少的德國學者就曾表示，政黨法「自其立法過程與內容而言，尤其可說是一部政黨財務法」²³。政黨法制定後經過了許多次的修改內容，修改的原因，在於政黨財源問題的爭議不斷，這是因為聯邦憲法法庭(Bundestag)與聯邦議會間見解不同，使得聯邦憲法法庭必須不斷的作出判決，以制衡聯邦議會基於各政黨的私利，對政府給予政黨的補助予取予求，因此可稱為聯邦憲法法院與立法者之間攻守交換的遊戲²⁴。

由於政黨財源的爭議不斷，人民普遍對政黨已不在如此信任，其認為政黨只圖私利，各政黨聯合起來只為了爭取更多的經費補助，似乎已不符合政黨法賦予政黨促進國民政治意思形成的任務。本文主要針對政黨財源為何在四十年來，不斷進行修改的原因、背景、及聯邦憲法法院判決的內容，做詳細的政黨財政法制的介紹。

政黨為了表現其政治意志，不管在行政組織、提名候選人、以及參與競選

²³ Karl-Heinz Naßmacher, Parteienfinanzierung als Verfassungspolitisches Problem, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11/1989, p.28. zit.nach Hwai-Tzong Lee, *Chancengleichheit der politischen Parteien*, 1994, p.69, Fn.21; 轉引自：陳鵬，國家對政黨財務補助的正當性與憲法界限，台北大學法律研究所碩士論文，民國 91 年 6 月，頁 76。

²⁴ Hans Hebert von Arnim, Finanzierung der Politik, Zap1989, S.262; 轉引自：陳鵬，國家對政黨財務補助的正當性與憲法界限，台北大學法律研究所碩士論文，民國 91 年 6 月，頁 62。

等活動上，都需要有充裕的財政基礎。一般來說，政黨的經費有如政治之奶水，如果沒有足夠的經費，無論在競選方面還是黨務處理方面，政黨便很難運作下去。於是「錢從何處來？」就成為很重要的問題。

政黨經費最重要的來源包括：黨費、政治捐獻、黨營事業、公費補助等。當政黨擁有較多的資金時，往往易於掌握政治權力，因此如何制定一個開放的、平等的、以及自由的政黨財務法規，便成為制法者的一項課題。

為何德國在政黨經費方面會產生如此多的爭議呢？其對德國政治生態又產生了那些影響？這須從德國發展政黨政治的歷史淵源、現階段的法律規範以及從實際的運作情形來加以探討。故本文除前言之外，共分成四節，第一節主要在探討德國政黨經費規定的制定背景。第二節對德國政黨經費規範之法理依據加以分析。第三節在探討政黨經費規範的法源沿革。第四節小結。

第一節 政黨經費規範之制定背景

德國政黨政治長久以來在法制上都處於被排斥與忽視的情形。政黨在德國政治生活中的作用很大，在德意志帝國時期，政黨在 1871 年的帝國憲法(Die Verfassung des Deutschen Reiches)中沒有明確的法律地位。第一次世界大戰結束後，帝國被推翻、威瑪共和國隨之建立。在威瑪共和時期(Die Weimar Republik)，對於政黨是採取負面的評價，1919 年的威瑪憲法(Die Weimarer Verfassung)第 130 條第 1 項中就曾提到：「官吏是公民的公僕，非為政黨的僕役²⁵。」從此條文中

²⁵ Parteiendemokratie, Information zur politischen Bildung, Nr.207(1985), pp.6-7, 26。參閱劉書彬、吳重禮，從基督教民主聯盟獻金醜聞看德國政黨政治捐獻，問題與研究，40 卷第 1 期，民國 90 年 1、2 月，頁 31。

我們可以得知，當時政黨只被輕描淡寫，法律地位並沒有受到確定²⁶。當時一般人對於政黨的看法僅是拒絕的口氣，當時政黨的組成並沒有法律規範，更不可能去規範經費的籌措。

威瑪共和時期並沒維持多久(1919-1933年)，由於1929年發生世界經濟危機，美國中止給予德國貸款，使當時的政黨無法解決德國的財務困境，加上威瑪共和時期是一個多黨林立的時代，政局混亂不安，內閣經常變換，造成政治無能，因而在1930年的國會重選中，社會民主黨(Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD)與中央黨(Das Zentrum)失勢，希特勒(Adolf Hitler)主導的國家社會主義工人黨(Die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, Nazi；俗稱納粹黨)執政。希特勒於1932年初任總理之時，尚承認其他政黨的合法地位，准許其從事政治活動，但數月後，即頒布禁止成立新政黨的法令，使得其他政黨被迫解散，國社黨遂成為德國唯一的合法政黨，並實施一黨專政，在1934年更公布法律使黨國合一。此種違反政黨政治原則的作法，扼殺了德國民主政治的成長，帶來德國的敗亡，直到1945年被盟軍佔領後，德國的民主生活才恢復。

二次戰後，德國認為唯有建立健全的政黨政治才会有穩固的民主共和體制。然而，有鑒於威瑪共和時期未能在法制上規範政黨之權利與義務，以致納粹黨危害民主政治，為回應政黨在民主國家中的重要地位，德國首先在第二次世界大戰後制定基本法第二十一條，規定政黨的任務與權利義務。

1948年8月10日召開的赫聯金湖制憲代表會議(Herrenchiemsee-Konvent)擬定的149條「赫聯金湖草案」，並未提及政黨財政，至波昂制憲大會(1948年9

²⁶ 郭恆鈺、許琳菲，德國在哪裡，台北：三民書局，民國80年3月，頁33。

月 8 日至 1949 年 5 月 8 日)(Parlamentarische Rat)，史密特(C. Schmid)代表指出「政黨應該定期說明外界提供的財源」，而引起部份與會代表的重視。魏舍(Wessel)與布洛克曼(Rockmann)這兩位代表便向中央黨的黨團提議，請求在基本法草案第二十一條有關政黨內部民主的原則後面，增列「公開政黨財務來防杜非民主的影響」的規定，可是全體代表大會第一次討論時，並沒有通過這一提案。其後，布洛克曼代表就對其提案做了補充說明：「我們德國過去的政黨制度，特別有鑒於將我們生活恐怖化的國社黨，中央黨的這項提議應該受到支持」，於是與會代表們便同意在基本法第二十一條一第一項內，增列「政黨應該公開說明財務來源的規定」²⁷，藉以了解誰是政黨背後的金主，以防止財力雄厚的經濟團體支持反民主與極端的政黨。只可惜規定並無法有效地約束提供經費給政黨的財團與個人，再加上各政黨均故意忽視政黨財務必須公開化的義務，且各政黨還努力向外界籌募經費。

在基本法尚未規定政黨財務之時，各政黨就各自向外界尋求財務來源，所以各邦內設有各種的工業與經濟「促進人協會」(Fördererverbände)，此種「促進人協會」負責匯集各方的捐款，再分別轉交給政黨。當中較為重要的是支持基督民主黨、基督社會黨、與自由民主黨等的「自由市場經濟促進協會」(Vereine zur Forderung der freien Marktwirtschaft e.V)，與支持社會民主黨的「民主與德國統一促進協會」(Vereine zur Förderung der Demokratie und Wiedervereinigung Deutschlands e.V)，而最著名的是「科隆國民協會」(Staatsbürgerliche Vereinigung e.V.，Köln)，每年提供給基督民主黨、基督社會黨、與自由民主黨龐大的經費²⁸。

1949 年制訂的基本法(Grundgesetz)，明確指出政黨的任務、權力義務及政

²⁷ H. Plate, *Parteifinanzierung und Grundgesetz*, Berlin 1966, p.15. 參閱：郭秋慶，西德政黨財政法制與其變革，思與言，第 25 卷第 1 期，民國 76 年 5 月，頁 16-17。

²⁸ H. Plate, *op.cit*, p. 50. 參閱：前揭書。

黨財務的規定。德國基本法是世界上最早將政黨的法律納入憲法的。不過當時的波昂政府並沒有立即展開「政黨法」的立法工作，而基本法對於政黨規範也只是做原則性的規定。所以在政黨法實施之前，若發生疑義就靠著聯邦憲法法院所做的判決與解釋，來處理政黨財務運作中所產生的爭議。因此，德國政黨財務法制基本上是「法官造法」(Richterrecht)的結果。

德國於 1949 年至 1954 年間，各政黨完全自籌資金，在當時，政黨替自己籌措經費被認為是理所當然的，籌措的主要方式有黨費的收入與政治獻金。1954 年執政黨為誘引捐獻，而修改稅法，以「促進國家政治」之理由，凡對政黨捐獻者，減免其 10% 的個人所得稅或廠商營業稅。此舉即變相的以稅款補助政黨。1958 年社民黨與黑森邦政府聯合控告此一稅法於聯邦憲法法院，聯邦憲法法院最後以違反基本法所示「政黨機會平等²⁹」之原則為理由，判決 1954 年稅法為違憲。不過聯邦憲法法院認為政黨除了可自行籌募經費外，政府也有必要對政黨提供經費補助。1959 年政府以「參與政治建設工作」為名，在聯邦議會有席次的政黨給予經費補助，此舉遭到未受補助小黨的抗議，一狀告上聯邦憲法法院。聯邦憲法法院因缺乏法律依據及補助不宜的理由，宣告此補助違憲。

從 1949 年經過漫長的十八年才於 1967 年公佈實行政黨法，政治捐獻享有減稅優待及給予政黨經費補助才獲得正式確定，使得德國對於政黨經費來源的規範也大致底定。1949 年迄今，對於政黨經費方面的問題爭議不斷，而聯邦憲法法院判決一直前後不一，然而不論其差異為何，大致可看出政治人物或是聯邦憲法法院的法官們似乎均有由國家直接或間接對政黨提供經費補助的共識，因為可使政黨維持其正常運作與獨立性，維持民主政治之正常運作，以防止重蹈威瑪共和之覆轍³⁰。

²⁹ 在比例選舉中各個政黨所獲得的每一選票原則上應該隊於該對於選舉結果有相同的價值。

³⁰ 沈玄池，德國政黨經費來源之研究，歐美研究，第 23 卷第 1 期，民國 82 年 3 月，頁 43。

第二節 德國政黨經費規範之法理依據

一、政黨在憲法之法律定位

基本法、政黨法、聯邦選舉法對於政黨均有詳細規定。德國基本法(Grundgesetz)第二十一條「一、政黨應協助人民作成意見。人民有組織政黨之自由。其內部組織應符合民主原則。政黨應公開說明其資金來源。二、政黨之目的或其黨員之行動，欲侵害或廢止自由民主之基本秩序，或危害德意志聯邦共和國之存在者，為違憲。有無違憲之問題，由聯邦憲法法院決定之。三、其細則由聯邦法律定之」³¹，該項基本法條文確立了結黨自由及政黨在憲法中的地位。基本法把國家權力的實現侷限於各選舉中的公民投票，而又規定政黨作為「人民政治意志形成」的重要使命者，也就是說，政黨的活動被限制在基本法允許的範圍內，且以嚴厲的罰則制裁觸犯「自由民主基本秩序」的政黨。

政黨法(Gesetz über die politischen Parteien)第二條第一項規定「政黨係由一群公民結會而成之團體，該團體欲持續或長期於聯邦或一邦範圍內影響政治意志之形成，並欲在德意志聯邦議會或一邦議會中代表人民。政黨需依據其整體形象尤其是組織規模、嚴密性、黨員人數及公開之表現，提出對前述目標莊嚴奉行之充分保證，政黨成員僅得為自然人」³²。

德國基本法認定政黨為建立政治意願的機關，在學理上有一些爭論。在威瑪

³¹ <http://www.compu-serve.de/be-recht/gesetze/gg/index.html> 1999/5/3

³² 1994年1月13日公佈的政黨法。

共和時期，有些法律學者認為政黨是在憲法之外的機構，但卻又發現政黨雖是政黨以外的機構，但卻參與整個政治生活。在威瑪共和時期結束後，學者為避免有類似納粹黨的政治亂象產生，便明確承認基本法中有關政黨的事項。政黨實際上在國家意思的形成及決定過程中扮演相當重要的角色，然而國家是如何看待政黨的定位？德國公法學家特李貝爾(Heinrich Triepel) 在 1928 年發表的「國家憲法與政黨」(Die Staatsverfassung und die politische Parteien) 將國家對政黨態度分為四個階段：第一階段為「國家敵視政黨時期(Stadium der Bekämpfung)」；第二階段為「國家放任政黨時期(Stadium der Ignorierung)」；第三階段為「政黨法制化時期(die Periode der Anerkennung und Legalisierung)」；第四階段為「政黨入憲時期(die Ara der Verfassungsmäßige Inkorporation)」³³。

第一階段為「國家敵視政黨時期(Stadium der Bekämpfung)」：Triepel 舉出 1834 年 Heinrich von Gagern 在 Hessen 議會發言指出，政府為政黨的대표，而被政府引為侮辱，並要求議會交付懲戒的事件，說明當時的政治環境下，社會輿論對於政黨形象的鄙夷，可見當時政治思想與法律對政黨的排斥與不信任。第二階段為「國家放任政黨時期(Stadium der Ignorierung)」：此時期，政府對政黨無法以壓制的手段排除其在政治上的影響力，於是轉變為任其發展。大多數的國家未在法律上對政黨作出任何規定，即使在議會的議事規則中，也不承認政黨在議會運作中有任何地位。第三階段為「政黨法制化時期」：此時期國家開始對於政黨在法制上給予承認與接納，政黨在政治現實以及法律層次已具重要地位，但仍非憲法上承認的機關。第四階段為「政黨入憲時期(die Ara der Verfassungsmäßige Inkorporation)」：將政黨納入憲法規定，並承認政黨為國家組織的要素，此以奧地利在 1918 年革命後各邦的憲法為例，當時奧地利各邦政府，依各政黨在邦議會所佔的議席比例，選舉閣員而組成，這使在議會握有席位的政黨為執政黨，因此，此制度下政

³³趙義德，政黨平等原則之研究，中興大學法律研究所碩士論文，民國 84 年 6 月，頁 51。

黨成為憲法所承認的國家機關³⁴。

隨著政黨的態度由敵視到正視，政黨的法律本質也在改變，此理論恰好與政治學中政黨政治理論的論述，遙相呼應。政黨法與一般人民結社法不同，因政黨有其憲法地位，不會被認為是與國家法律無關的「憲法外現象 (extrakonstitutionelle Erscheinungen)」，故德國已進入政黨入憲的階段³⁵。德國基本法第二十一條賦予德國民主政治運作上的特殊地位，因此德國政黨可稱為「準憲法機關」。

政黨在憲法中的地位一直有所爭議，從公法學的文獻來看，政黨的屬性便有以下幾說³⁶：

(一) 國家機關說

此說認為，就政黨實際上在國家統治機構的運作過程中，所擔負的任務來看，把政黨視為國家組織的一部分，並非不可思議。政黨為具有政治目標的自由結社組織，是基於政治理念或原則的結合，故政黨的行為動機可以包括對政府職位的追求，但是，政黨必須是一個追求集體利益的工具團體；同時，政黨也負起聯繫政府與人民的工作，因此，其組織性質確實不同於一般的私人結社 (private association)，而應被視為「公器」 (public utility)，形同準政府機關，故必須以憲法法律的特殊規格加以規定。長期擔任聯邦憲法法庭庭長的萊布霍茲 (Gerhard Leibholz)，不但視政黨為介於國家與人民之間的中介者，而且在其談論「政黨納入國家的支配機構」時，曾表示政黨為「被法律承認的參與憲法生活者」，而被納入「有組織的國家制度」 (organisierte Staatlichkeit) 之中³⁷。

³⁴ Heinrich Triepel, *Die Staatsverfassung und die politische Parteien*, 1928, p.14. 轉引自：薩孟武，政治學，民國 85 年增訂 6 版，頁 519-524。

³⁵ 陳耀祥，淺論制訂政黨法的幾項問題(一)，萬國法律，第 71 期，民國 82 年 10 月，頁 15。

³⁶ 陳耀祥，德國的政黨法律地位，憲政時代，第 17 卷第 3 期，民國 81 年 1 月，頁 52。

³⁷ G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe, 1958, p75, auch Leibholz,

聯邦憲法法院曾將政黨當作「憲法結構及憲法上有秩序的政治生活的一個構成部分。」「因此，如其他在憲法上受保障的社會組織一般，並非與國家對立」或談論有關「政黨納入憲法結構中」的問題，但直至 1954 年，承認政黨在有關選舉法的機關爭議中為適格的當事人，終於確認政黨之「機關的」性質 (organschaftliche Qualität)。亦即政黨「在協助國民政治意思的形成時，與行憲法機關的功能」。尤其在此所謂「憲法機關(Verfassungsorgan)」的性質，並不是最高聯邦機關，而是被當作「依基本法或最高聯邦機關的處務規程中，具有固有權利的其他關係人」(基本法第九三條一項一款)，換言之，本判決支持將政黨當作國家機關的見解³⁸。依此派的主張，政黨應被視為擁有部份權利的準國家機構 (Quasi-Staatsorgan)³⁹，應予以直接提供經費補助。

此派在萊氏主導下，至 50 年代中期，在聯邦憲法法院中逐漸佔上風，因而才有 1958 年的判決。聯邦憲法法院亦在其判決及其說明中，一再把政黨稱為憲法機構(verfassungsrechtlicher Institution)⁴⁰。聯邦憲法法院避免使用「國家機關」的名詞而以「憲法機關」稱之，是因「並未將政黨的意思及活動直接作為國家或政府的意思及活動，或者，政黨為國家機關或政府的一部分，同時，又為基本權(結社自由、表現自由)的持有者。」但何謂「憲法機關」又欠缺明確的說明，但依此派人物的看法，此機關有別於一般的財團法人與社會團體⁴¹。此外，巴霍夫(O.

Parteienstaat und repräsentative Demokratie, Demokratie, Deutsches Verwaltungsblatt, 1951. p2 ff. 參閱：陳耀祥，淺論制訂政黨法的幾項問題(一)，萬國法律，第 71 期，民國 82 年 10 月，頁 15。

³⁸ BverfGE 4, 27(30f)。參閱：陳耀祥，德國的政黨法律地位，憲政時代，第 17 卷第 3 期，民國 81 年 1 月，頁 53。

³⁹ Richard Stöss(ed.)，Parteien-Handbuch : Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980，Bd.1(Opladen，1983)，p.36。參閱：沈玄池，德國政黨經費來源之研究，歐美研究，第 23 卷第 1 期，民國 82 年 3 月，頁 43。

⁴⁰ O. Bachof，Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts，AÖR，Bd.83，1958，p.374。參閱：陳耀祥，政黨法律地位之研究--以德國法為中心，輔仁大學法律研究所碩士論文，民國 79 年 6 月。

⁴¹同註 9，頁 44。

Bachof)依其獨創的法人人格理論，把政黨當作有「部分」權利能力的團體，因為政黨的「卓越的公共功能」，所以是「有公法上部分權利能力的團體 (Teilrechtsfähiger Verband des öffentlichen Rechts)，而關於「私法的活動」應該類推適用結社法的相關規定。

至於政黨是否因為曾在憲法中獲得提及而成為國家機關等的理論問題，曾在1966年聯邦憲法法庭對政黨能否接受國家資金援助一事的判決中得到說明。由於受到憲法權利的保障，在建國後不久，即獲准動用政府所徵收稅金以資助政黨工作。而此資金的分配是依各黨在聯邦議會的席位而定。起初補助此資金只能用於各黨所謂的政治教育工作中，但事實上是用於一般黨務工作上。如果當時位於卡爾斯魯斯的聯邦憲法法庭確認政黨為國家機關的話，也就等於同意由國家資助政黨。不過聯邦憲法法庭卻僅確認了「人民意願形成」以及「國家意願形成」兩者間在德國憲法法律傳統上的差異。「人民意願形成」乃由政黨在社會中的無國家空間內推動，而「國家意願形成」乃由國家的憲法機關來推動。由於政黨為籌募並提出公職候選人的政治機關，若無政黨的前置作業，國家意願亦將無法形成。依此種理論，國家機關的選舉似乎可促使民眾的政治意願轉形成為國家意願的活動。可見，聯邦憲法法庭認為，政黨的競選費用可由國家稅收予以付還⁴²。

(二)社會團體說

本說認為政黨的發生、構成、運作等皆非國家的作用，而是將其視為民間團體的性質。此派多數學者否定政黨的「國家機關」、或「憲法機關」性質，認為政黨還是社會團體。以下學說如下⁴³：

⁴² Kurt Sontheimer, Wilhelm Bleek, 張安藍譯, 德國政府與政治, 台北: 五南圖書出版公司, 民國 88 年 6 月, 頁 170。

⁴³前揭書, 同註 12, 頁 53-54。

- 1 耶爾里涅克(G.Jellinek)：耶氏認為政黨的本質為「社會的結合」，其組織並無任何國家組織性質，因此，在國家秩序中，政黨概念本身沒有任何地位。
- 2 蓋格爾(W.Geiger)：蓋氏則不認為政黨「如其他憲法的機關一般，為具有國家權力或特定權限的國家機關」。
- 3 佛斯特霍夫(E. Forsthoff)：對於「政黨國家化」的說法，曾指「將政黨當作憲法機關時，憲法機關的內部秩序又受結社法的規範，豈非矛盾。」
- 4 塞菲爾特(Karl-Heinz Seifert) 及克萊恩(F. Klein)：兩者皆認為政黨不是「國家的憲法上機關」，而是「相對於國家之自律的憲法生活之支持者」。
- 5 威爾恩斯(G. Willms)：仍將政黨當作協助國民政治意思之形成，而「獨立於國家之外的社會結合體」。

政黨法委員會報告書中採與學說同樣立場，承認政黨為今日「憲法生活中公認的部分」，發揮協助國民政治意思之形成的憲法上功能，但是不能說是國家組織的構成部分，「本質上，為國家組織以外的自由形成物」，肯定政黨的「自由社會的基本性格」⁴⁴。

政黨具有公共的性質，要如何將其視為私人團體？梅恩格(C.F Menger)認為，政黨不是「與其他國家機關分工合作，執行國家任務，相對地其有獨立的、國家的分歧性質」國家機關⁴⁵。政黨在民主國家中可能充分覆行國家的任務，但是，政黨不可能帶有「國家之分歧」的性質。因為，政黨於社會學上是一種「團體」，在法律形式上是「私法人」或「無權利能力社團」。此外，梅恩格又提倡政黨具有「被賦予諸種憲法上權限者」的特質。在此所謂諸種權限，依傳統的議會政治

⁴⁴Seifert, (2), op.tic, p.85.參閱：陳耀祥，政黨法律地位之研究--以德國法為中心，輔仁大學法律研究所碩士論文，民國 79 年 6 月，頁 63。

⁴⁵陳耀祥，政黨法律地位之研究--以德國法為中心，輔仁大學法律研究所碩士論文，民國 79 年 6 月，頁 63。

理論，是由身為直接的國家機關之國民賦予議會的，而政黨受憲法之委託，基於固有權利，以自己名義行使之⁴⁶。政黨並不具有形式的「國家機關」、或「憲法機關」性質，而認定政黨只是社會團體，其發生、構成、運作等皆非國家的作用，因而亦反對由國家來照顧政黨。由聯邦憲法法院 1966 年的「政黨經費判決」(Parteienfinanzierungsurteil)案中可看出，相當採信此派理論。

總而言之，本說認為政黨與其他社會團體並無差異，都是人民基於社會需求的組合，而其組織也無國家權力的性質。然而，政黨的目標是在獲取國家公權力，其具有公法地位，故無法單純認為政黨的地位為社會團體說。

(三)國家與社會中介說

本說認為，將政黨當作國家機關或社會組織並不妥當，因為那種見解仍停滯於傳統二者擇一的國家與社會二元論，在現在民主政治國家中，忽略兩者間有很大的媒介領域出現的事實，而政黨正是屬於此第三領域，具有交互連接作用的制度。隨著社會問題日益複雜，許多的問題都有賴國家公權力的介入，政黨在國家與社會中扮演一座溝通橋樑，故政黨擔負著國家與社會的中界角色⁴⁷。

德國在 1950 年代以後，漸漸有學者提倡此說，以修伊納(Scheuner)、黑瑟(K.Hesse)以及亨克(W.Henke)等人為代表⁴⁸。然而有愈來愈多的德國公民對於政黨之所作所為感到無奈與不滿，認為政黨促進國民政治意思形成的角色有重新調整的必要。德國聯邦憲法法院在有關政黨財務的判決制中，漸漸背離「政黨國家理論」，認為政黨是協助國民政治意志的形成，必須獨立於國家外，因此禁止國家

⁴⁶同上註，頁 63。

⁴⁷同上註，頁 63。

⁴⁸同註 9，頁 45。

一般性的補助政黨，也引出國家與政黨的界線⁴⁹。

修伊納(Scheuner) 氏認為，民主國家中，從各種政治或經濟勢力的衝突，至形成統一的國家意思的過程，雖為憲法上重要的決定，但此過程不僅在制度化的國家設施領域中進行，更及於「本質上更廣泛的公共生活領域」。政黨即屬於此「公共」領域，也就是在輿論、大眾傳播及經濟社會團體上占有一席之地，即使非屬國家機構，亦屬政治共同體的國民公共的、政治的生活領域⁵⁰。

黑瑟(Konrad.Hesse)氏認為，強調政黨的公共性，但否認輿論、大眾傳播及利益團體等一概具有公共的性格。黑瑟認為政黨「具有憲法上完全顯著的公共地位」，其意味著「政黨的法律地位，不僅是部分的而是全部為公法上的地位」。在此的「公法」概念，係指具有「整合」性質的「公共」領域的法律。簡言之，政黨的獨特憲法地位是處於國家與社會媒體的特殊領域⁵¹。

亨克(W. Henke)氏則認為：「雖然政黨屬於社會的範疇，但在一般立法過程中影響國家的機關與職位，故相較於其他人民結社有所不同，換言之，政黨既非國家機關，亦非一般私法上的社團」⁵²。

二次大戰前，學者多認為政黨為一般社會團體，到 50 年代，學者認為政黨為社會與國家的媒介，政黨是社會中自發產生的團體，但其活動已超過一般的民

⁴⁹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，月旦法學雜誌，(32 期，民國 87 年 1 月)，頁 90。

⁵⁰Seifert，(2)，op.cit，p.87。參閱：陳耀祥，德國的政黨法律地位，憲政時代，第 17 卷第 3 期，民國 81 年 1 月，頁 53。

⁵¹Seifert，op.cit，p.89。參閱：陳耀祥，德國的政黨法律地位，憲政時代，第 17 卷第 3 期，民國 81 年 1 月，頁 54。

⁵²BverfGE 20，114，Maunz-Dürig-Herzog，Art.21.Rdn 36，Seifert，(2)op.cit，p.94。參閱：陳耀祥，德國的政黨法律地位，憲政時代，第 17 卷第 3 期，民國 81 年 1 月，頁 55。

間團體的範圍。民主國家從社會及政治勢力的抗衡中形成統一的國家意思，其過程其餘部分交由國家機關擔任外，其餘皆在公共生活領域中進行，政黨在公共生活領域中扮演相當重要的角色，故政黨是處於「國家與非國家領域」的中間地帶。

綜合以上三種學說觀之，政黨的憲法性格，應從其於法秩序中的位置及政治過程中的功能來確定。德國基本法上採取的政黨形式，在本質上係被認為是國民政治上的自主形態，而政黨是位於國家以外，在政治意思形成的準備階段中，由國民自由組成的團體。依基本法第二十一條一項一款，將政黨納入憲法秩序的構成部分與基本法第二十一條二款政黨設立自由原則，可見政黨基本性質是最具政治性的，最親近國家性的。因此，在探討政黨憲法性格時，將政黨視為國家機關或單純的社會團體都有所偏頗，應將其視為獨自的憲法要素。況且政黨與一般社會團體明顯不同，首先，「政黨是全然政治性的給合，政治是政黨出現、存在與活動的唯一理由」；其次，政黨介入政治也是全面的，而一般社會團體介入政治則是選擇性的；第三，政黨影響政治的方式是取得權力並且參與決策，來實踐其政治主張，而一般社會團體則是透過前述程序來影響政治；最後，政黨必須負起政治成敗的責任，而其他社會團體則否。

二 政黨經費規範之理論基礎

由聯邦憲法法院對政黨經費規範的態度可看出，以上三種學說均無法明確界定德國政黨的真正憲法性格。德國政黨經費規範是隨著德國的政治發展不斷在變動。德國政黨在建國之初，根本得不到任何國家經費補助，政治捐獻亦未能享受減稅的優待。政黨只被定位為具有公共性質的社會團體或是國家與民眾之間的媒介。在 1959 年德國政府開始對政黨補助的名目、金額日益擴大的情況下，政黨在此很難只被視為普通的社會團體。但德國政黨只能被視為具有公共性質的社會團體，不太可能成為「國家機關」。而政黨直接接受國庫的經費補助，主要是以政黨的公共任務論、政黨資金不足及避免不適當的財源三大論點為依據⁵³。主張政黨負有「公共任務」者，無不以政黨的功能(Funktion)為其立論的基礎，而政黨的主要功能在組成政府(Regierungsbildung)。

德國對政黨的憲法地位有不同的爭議，但一致認為政黨具有「公共任務」。德國政黨之憲法地位與功能，從政黨法第一條中便可看出。政黨法第一條規定：「一、 政黨為自由民主憲法基本秩序之必要內容。政黨以自由、持續方式，參與國民政治決策之形成，實踐基本法所賦與且確保之公共任務。二、 政黨應於公共生活之所有領域內，參與國民政治決策之形成，特別是：影響民意之形成，鼓勵及加強政治教育，促進國民積極參與政治活動，培養國民有能力擔負起公共事務之責任，推舉政黨候選人參加聯邦、各邦以及各地方之選舉，促進國會與政府之政治發展，在國家決策之形成過程中，實踐其所制定之政治目標，維持人民與國家機構間，持續互動之關係。三、 政黨應將其目標，明定於政治綱領之中。」

1966 年聯邦憲法法院宣告國家對政黨全部政治活動提供經費為違憲，理由為「政黨的自由係獨立於國家之外的自由」，若國家全面向政黨提供經費補助，就會影響其獨立性，但聯邦憲法法院允許對選舉的競選花費提供直接補助。由此

⁵³ 同上註，頁 76。

可知，德國現今之政黨經費規範主要係植基於政黨的「公共任務」理論，政黨因負有「公共任務」而應容許國家對政黨的經費補助，而為避免影響其獨立性，卻不允許國家之全面補助⁵⁴。

三、 政黨經費規範之法令依據

政黨法對於政黨財務的規定，由基本法、政黨法為主要規範，還包括其他法律的配合(聯邦選舉法、個人及營利事業所得稅法)的限制，構成一套完整的規範體系。對於各種法律的規定，以下對其重點加以分述如下：

(一) 基本法

德國基本法第二十一條規定：「一、政黨應參與人民政見之形成。政黨得自由組成。其內部組織須符合民主原則。政黨需公開說明其經費來源。二、政黨依其目的及其黨員之行為，意圖損害或廢除自由、民主之基本秩序，或意圖危害得意志聯邦共和國之存在者，為違憲。其有無違憲問題由聯邦決定之。三、其細則由聯邦立法規定之。」⁵⁵。1983年修訂基本法，政黨必須公開說明財務狀況⁵⁶，政黨必須公開其經費來源與支出，此規定更符合政黨財務公開的原則。

(二) 聯邦憲法法院判決

⁵⁴ 前揭書，同註9，頁47。

⁵⁵ <http://www.compu-serve.de/bcrecht/gesetze/gg/index.html> 1999/5/3

⁵⁶ 為排除個人或財團或外國利益團體的金錢資助，以免這些團體來影響民主政治，故政黨資金必須公開。

基本法第二十一條只對政黨經費做原則性的規定，政黨法直至 1967 年才公佈實施，在政黨法未制定前，德國政黨經費規範的最重要法令依據就是聯邦憲法法院的判決。就算政黨法制訂完成，但政黨經費中許多條款卻又頗富爭議性，因而聯邦憲法法院在此方面的判決或解釋，就成為政黨經費規範的重要依據之一，尤其憲法法院的判決已直接接觸非常實際的事務，絕不只是原則性的規定，對於政黨法以及其他相關法令的發展，造成舉足輕重的影響。

聯邦憲法法院分別於 1958、1966、1968、1976、1986 與 1992 年等對涉及政黨經費的案子做成重要判決，幾乎每一次判決都促使相關規定做大幅度的改變。1958 年聯邦法院判決政治捐獻享受減稅的規定為違憲，但卻贊成國家對政黨提供經費補助。1966 年聯邦憲法法院的判決反對國家對政黨補助的過度擴張。1968 年認為不應把補助的門檻限制訂得太嚴。1976 年的判決，認為應把獨立候選人列為競選花費補助的對象。1986 與 1992 年的判決，反對政黨法無限制調高政治捐獻免稅優待等的做法。每一次的判決均迫使聯邦議會不得不修改政黨法或其他相關條文，關於判決的改變內容，於第三節有詳細說明。

(三)政黨法對政黨的經費的規定

基本法第二十一條的規定，政黨經費來源、政黨組織與運作等，其細則由聯邦立法定之。不過當時各政黨並沒有想制訂法律來限制自己，所以政黨法在基本法制訂後十八年後才產生。1966 年 7 月，聯邦憲法法院基於政黨在人民及國家及國家政治意志形成上所扮演角色的考慮，而以判決來允許國家補貼政黨部分的競選經費之時，德國各政黨才化解疑慮，而且有報償感之下，加速完成國家中政黨法的立法程序。

德國政黨法是世界第一部專門規定政黨活動的法典，共七章，有四十一條，

對於政黨的地位、任務、內部秩序、候選人提名以及政黨經費方面等均有詳細規定。德國由於其政治活動係以政黨為主軸，因此對政黨的財務規定，及政黨接受捐獻或各項支出都規定於政黨法中。政黨法第四章規定競選經費之補貼(第 18-22 條)；第五章規定機會均等(第 22-a 條)；第六章規定政黨財務會計報告(第 23-31 條)。在這些條文中，對於聯邦與邦競選費用的補償，政黨會計報告的提出，政治捐獻以及其他收入等均有詳細規定⁵⁷。

政黨法對政黨財務的規定，十分詳細，其重點大致如下：

1 公開說明財務狀況

政黨理事會(Vorstand)必須每年提出財政報告書，載明該黨聯邦黨部組織(Bundesverband)、邦黨部組織(Landesverbände)、與地方黨部組織(Gebietsverbände)的財務來源，這份財務報告書經超然的經濟審查人員或協會(Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaft)查證無誤後，呈交聯邦眾院議長，再由議長依據財政報告書向議會說明政黨財政的最新發展情況，最後以聯邦眾院出版物名義發行。

2 競選貼補費制度

政黨參與聯邦選舉時，能夠獲得適當的競選活動所必需的款項。這種競選貼補費是以每一有選舉權者撥出 2.5 馬克來計算，有資格領取競選貼補費的政黨，必須獲得全部選區內 2.5%的「第二單元選票」(Zweitstimme)；如果遇到政黨沒提出所謂的「邦候選人名單」(Landesliste)時，則該黨必須獲得一個選區內 10%的「第一單元選票」(Erststimme)，才能夠領取競選貼補費。

依政黨法第十九條的規定，有資格領取競選貼補費的政黨，必須計算出其所應

⁵⁷依 1989 年 3 月 3 日修訂公布的德國政黨法。請參閱本文後面的附錄。

得的金額數，而且自新的聯邦眾議院集會起兩個月內，以書面向議長申請，再由議長核算與分發。政黨競選貼補費由聯邦預算提撥，而且是採取分期付款方式支付，政黨領取競選貼補費後，必須每年以帳冊公開說明其收支情況。

此外，依政黨法第二十二條的規定，政黨法對於各邦議會的選舉活動，准許由邦預算提撥給政黨競選貼補費，其分發辦法比照聯邦的規定。

3 捐款優待與公開化

依政黨法第二十五條的規定，政黨可以接受外界捐款，舉凡政治基金會、人民團體、工商財團、或歐洲議會內的外國政黨，不過外國人的捐款僅限於一千馬克。政黨捐款享有減免所得稅的優待。當自然人的捐款一年內超過兩萬馬克與法人的捐款一年內超過二十萬馬克時，政黨在提出財政報告書中，必須載明捐款者姓名、地址、與捐款總數⁵⁸。

4 簿記的義務：政黨法第二十八條規定，政黨就其具有報告義務之收入、支出及財務管理事項，應設會計帳簿，按一般之簿記原則並參照法規之目的記載之。

(四)其他相關法令

政黨經費規範除了根據基本法、政黨法、聯邦憲法判法院判決外，另外在政治捐獻的減稅優待方面係根據德國的所得稅法(Einkommensteuergesetz)第十條第 b 項；第三十四條第 g 項以及法人(公司)所得稅法(Körperschaftsteuergesetz)第九條第三項的規定⁵⁹。在 1958 年憲法法院宣判之前，上述兩個條款對政黨的收入有大

⁵⁸ 參閱政黨法第 34-36 條。其數額的增減會隨修改政黨法而有所更改。

⁵⁹Christof A. Hettich, Parteienspenden und Verfassungsrecht: Die verfassungsrechtlichen Vorgaben einer Spendenfinanzierung Politischer Parteien (Mannheim, 1989),p.294; 參閱：沈玄池，德國政黨經費來源

的幫助，個人或法人對於促進國家政治目的的捐贈，可享有減稅的規定⁶⁰，然而隨著聯邦憲法判決影響，減稅額度時常有增減情形。國會可考慮政黨財務的需要，依其政治上的考量，自行決定捐贈減稅的額度，前提是要顧及公民平等參與政治及機會平等的原則。

第三節 政黨經費規範的法源沿革

德國的民主政治和政黨發展起步雖較其他西方民主國家晚，但卻是最先於憲法中確立政黨合法地位的國家。而德國在基本法中明定政黨財務的規定，也是德國憲政上的一項創新。之所以透過憲法來賦予政黨地位與功能，是因為制憲者希望能藉以排除民眾對政黨的厭惡感。德國的經費財源問題，一直是聯邦憲法法庭，聯邦政府和國會間的爭議問題，幾乎每一次改變都要透過「是否違憲」的檢驗。換言之，政黨財源應該如何取得，在德國沒有一定的準則，而是在不斷嘗試中，透過聯邦憲法法庭，聯邦政府和國會間的「角力」，逐漸形成「合憲基本原則」，也就是以具體的憲法為「規範」，但是以活生生的「政治實務」為適用對象，而非抽象的「精準」理論⁶¹。以下就對各時期⁶²的法源變革加以介紹：

一 自食其力時期（1949-1958 年）

之研究，歐美研究，(第 23 卷第 1 期，民國 82 年 3 月)，頁 50。

⁶⁰前揭書，同註 9，頁 50。

⁶¹前揭書，同註 40，頁 177-178。

⁶²前揭書，同註 28，頁 91。

德國政黨在 1949-1958 年可說是自食其力時期，此時期國家對政黨並無任何補助，各政黨接只依賴黨費與捐款維持其存續。1949 年頒布的德國基本法第二十一條規定：「(1)政黨應參與人民政見之形成，政黨得自由組出，其內部組織須合乎民主原則。政黨需公開說明其經費來源。(2)政黨依其目的及黨員之行為，意圖損害和廢除自由，民主之基本秩序，或意圖危害聯邦共和國之存在者，為違憲。其有無違憲問題由聯邦憲法法院決定之。(3)委託立法者制定實施基本法第二十一條第一項及第二項的法律。」，從基本法第二十一條可看出賦予政黨政治責任。

1954 年 12 月 16 日，執政的基督民主黨(CDU)、基督社會黨(CSU)、自由民主黨(FDP)等聯合內閣為了爭取更多的政黨經費，鼓勵工商界對政黨捐款，並以他們在聯邦眾議院多數的優勢，一致通過修改「所得稅法第 10b 條」(Einkommensteuergesetz-EStG)與「法人所得稅法第十一條第五款」(Körperschaftsteuergesetz-KStG)有明確規定：(1)國會至少獲得一席且經該黨確定。(2)對完全基於國家政策目的而成立之法人的捐獻須支援其政黨。(3)對完全基於一般性國家政策目的而成立之法人的捐獻⁶³。

以「促進國家政治」為理由，規定凡對政黨捐獻者，無論個人或法人，在個人年度收入的百分之十或法人年度營收及年度支出薪資總額之千分之二之範圍內，准許列為特別扣除額(Sonderausgaben)⁶⁴。這種對提供政經費而享有稅法上的優惠，使政黨開始收到大量的捐款，此舉等於是變相的以稅款補助政黨。政治學家艾興堡(Eschenburg)曾於 50 年代底作了一次政黨財務的統計，至 1958 年 5 月

⁶³鄭昆山，中國國民黨黨產處理與法治國刑法，月旦法學雜誌，63 期，民國 89 年 8 月，頁 31。

⁶⁴ BverfGE8, 51(53f)；轉引自：陳鵬，國家對政黨財務補助的正當性與憲法界限，台北大學法律研究所碩士論文，民國 91 年 6 月，頁 64。

截止，基督民主黨、基督社會黨、與自由民主黨的政黨財政，百分之九十來自外界捐款，而僅百分之十來自黨費收入，反觀其他政黨外界捐款僅百分之十而已⁶⁵。由於大量捐款並沒有流入社會民主黨，自然引起社會民主黨的不滿，於是社會民主黨主政的黑森邦政府(Hessen)便向聯邦憲法法院提起「法規審查訴訟」(Normenkontrollverfahren)。

1958年6月24日，聯邦憲法法院宣佈了著名的「政黨捐款判決」(Parteispendenurteil)，指出1954年政黨捐獻享有減免所得稅的規定為違憲，因其違反「政黨間的機會均等」⁶⁶(Chancengleichheit der Parteien)和「國民平等參與公共政策的形成」(das Recht des Bürgers auf gleiche Beteiligung der Politischen Willensbildung)。其理由如下：「聯邦眾議院通過給予所得稅的納稅義務人與社團法人所得稅的納稅義務人享有減免所得稅的優待，不但侵犯了政黨機會平等(Chancengleichheit)，而且由於課稅級距對政黨捐款具有誘惑力，所得愈高的納稅義務人就會提供政黨愈多的捐款，這無疑地單方面有利於擁有雄厚資金的財團⁶⁷。且對常收到高所得捐獻的政黨有利，政黨捐款享有減免所得稅的規定侵犯國民要求平等的權力，因此外界提供政黨捐款，實際上參與了國民政治意志的形成(politische Willensbildung)，所以捐款多的人不但享有減免課稅而獲利，而且比起捐款少的人更能促使其政治意見發揮影響力⁶⁸。」

⁶⁵ G. Olzog/H-J. Liese, Die Politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, München-Wien 1985, p.50. 參閱：郭秋慶，西德政黨財政法制與其變革，思與言，(第25卷第1期，民國76年5月，頁18)。

⁶⁶ 「機會均等」只各政黨因黨費與政治捐獻收入都不相同，為維護各黨能公平競爭，根據政黨法第五條「公平待遇」的原則，給予政黨「機會均衡補助」。藉由此項措施，保障所有政黨的「公平待遇」，也就是當一公權力機關提供依政黨公共的設施與勞務時，也應給予所有政黨相同的待遇。這項保障根據基本法與政黨法中賦予政黨的意義，而給予政黨為達到期不同政黨目的，所需要的最低協助。

⁶⁷ 聯邦憲法法院認為，在採取累進稅率的原則下，會引起高所得的納稅義務人以及法人進行政治捐獻的動機，但減稅優惠對收入較低的納稅人完全無法提昇捐獻動機，因無論如何都不可能超過依其稅率級距所能利用的特別扣除數額。

⁶⁸ BverfGE, Bd.8, pp.51-71, 聯邦憲法法院認為捐款享受太多的減稅優惠，而做出此判決。參閱：郭秋慶，西德政黨財政法制與其變革，思與言，第25卷第1期，民國76年5月，頁19。

當時，基民黨對於政黨經費急迫需要，而聯邦憲法法院之宣判，對基民黨財務無異是一極大打擊。再者，基民黨為實現群眾基礎之擴張，於策略上的考慮，亦須擺脫過去對企業捐獻的過分依賴⁶⁹。因此，聯邦憲法法院的「政黨捐款判決」，廢除政黨捐款享有所得稅的優待，但為了怕政黨因此財務困難，便同意政黨得自籌募經費，並認可國家可對政黨提供經費補助⁷⁰，此一宣示給政黨開闢一條財路。

聯邦憲法法院的「政黨捐款判決」，雖然防止外界對政黨提供龐大的捐款，不過准許國家提供政黨補助金，此種判決引起若干學者的爭議。政黨財務專家杜伯(Dühber)對於國家提撥政黨補助金，有以下的評論：「任何形式的國家撥款補助政黨活動，均會對政黨內部結構產生影響，較明顯的副作用是造成黨權的集中、黨組織的膨脹、黨內領薪幹部的增加、與黨員代表大會的更大獨立性，憲法規定『政黨內部民主』(innerparteiliche Demokratie)的原則，從此就打了折扣。此外，祇要政黨由國家獲取補助金，政黨在國民心目中的名聲就不易獲得改善。⁷¹」社會學家艾本洛特(Aabendroth)認為，聯邦憲法法院的判決雖遏止政黨直接從外界獲取財力雄厚的個人或社團的捐款，但並沒有排除間接的捐款，譬如那些沒有享受減免所得稅優待的捐款。

⁶⁹郭中玲，政黨之法律規範的比較分析，文化大學中山學術研究所碩士論文，民國86年6月，頁109。

⁷⁰BverfGE 8, 51 (63)的判決書表示，國家財政的資助範圍應不只限於從事選舉活動的候選人，還應包括在選舉活動中扮演重要角色的政黨。

⁷¹U. Dühber, op.cit., S.80ff vgl. R.Wildemann, Gutachten zur Frage der Subventionierung Politischen Parteien aus Öffentlichen Mitteln, Meisenheim am Glan 1968。參見郭秋慶，西德政黨財政法制與其變革，思與言，第25卷第1期，民國76年5月，頁20。

二 國家直接補助時期（1959-1966 年）

1959 年聯邦眾議院乃建立公費補助制度，聯邦眾議院通過的聯邦預算中，以「政治教育工作」(Förderung der Politischen Bildungsarbeit)的名義，撥款五百萬馬克的補助金，由聯邦眾議院中有議席的政黨首先各領取百分之五的基本費(Sockelbetrag)，其餘的款項再依照各黨的議席數目分配。隨後，各邦政府、鄉鎮(Gemeinden)，包括社會民主黨的鄉鎮，亦跟著如此作⁷²。

根據國會預算委員會的決議分配：第一，根據各政黨在國會的「強弱」分配，第二，款項直接撥付各政黨中央黨部，實際用途由各政黨自行負責，聯邦內政部並未規定任何運用原則，各政黨只需在會計年度決算後六個月內，向聯邦主計署主席就其補助金額之運用狀況提出書面報告⁷³。此一規定開啟了歐洲國家中第一個由政府直接補助政黨之國家。

政黨補助金額，有隨年增加的趨勢。1962 年聯邦政府又編列 1500 萬馬克，以「根據基本法二十一條之政黨任務特別款」(Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Artikel 21 des Grundgesetzes)之科目補助政黨，加上原先以「政治教育工作」為名的 500 萬馬克，政府預算對政黨補助款，一共 2000 馬克。此補助還是依聯邦議會中的所佔議席政黨比例來分配。1963 年取消以「促進政治教育工作」為名的 500 馬克補助，保留「根據基本法二十一條之政黨任務特別款」，補助總額高達兩千萬馬克，其中百分之二十平均分配給有議席的四政黨(基民黨、

⁷² K. Sontheimer und H.H.Röhring(Hrsg.), Handbuch des Politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München 1978, p.463. 參見郭秋慶，西德政黨財政法制與其變革，思與言，第 25 卷第 1 期，民國 76 年 5 月，頁 19。

⁷³ BverfGE 20, 56 (28)；轉引自：陳鵬，國家對政黨財務補助的正當性與憲法界限，台北大學法律研究所碩士論文，民國 91 年 6 月，頁 70-71。

基社黨、社民黨、自民黨)，其餘部分才按政黨在國會的強弱分配⁷⁴。此舉引起聯邦眾院中沒有議席的政黨以及經費短缺的政黨嚴厲批評，它們集體向聯邦憲法法院提出控訴，認為聯邦政府的措施違反政黨平等原則。

1962年，全德人民黨(GDVP)因沒有分享國家補助金，首先向聯邦憲法法院提出機構控告(Organklage)，要求全盤廢除政黨補助金制度，1964年，撥給政黨的補助金已高達三千八百萬馬克，且擬維持此一數額至1966會計年度之預算計劃，此時拜恩黨(BP)與德意志國家民主黨(NPD)提出控告，要求全盤廢除政黨補助金制度，不過都沒有成功⁷⁵。他們認為只有在聯邦眾院中有議席的三、四個政黨能享有政黨補助金是侵犯機會平等的原則，因此要求制法者考慮將政黨競選貼補費亦得分配給其他參與競選的政黨。

1965年5月，社會民主黨主政的黑森邦政府向聯邦憲法法院提出「法規審查訴訟」，此時情況才有所改變。黑森邦政府控訴的主要目的，希望確立當年聯邦預算無效，因為聯邦預算中僅指明其依照基本法第二十一條的規定，就提撥3,800萬馬克的補助金交付政黨使用，如果依據「聯邦預算法」的規定，這種政黨補助金是無法作適當的詮釋，而且對於補助金的支用情形亦無從做有效的約束。

1966年7月19日，聯邦憲法法院便在「政黨財政判決」(Parteienfinanzungsurteil)中宣告國家直接補助政黨為違憲，基於(1)政黨應獨立於國家之外，此補助違背自由和公開的國民意見和抑制形成的程序；(2)國家財源持續性支應政黨的全部政治

⁷⁴前揭書，同註42，頁31。

⁷⁵ F.k. Fromme, Parteienfinanzierung und Bundesverfassungsgericht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B23/69, P.4. 參閱：郭秋慶，西德政黨財政法制與其變革，思與言，第25卷第1期，民國76年5月，頁21。

活動，與基本法第二十一條規範之政黨乃具自主性和自由競爭的團體不符⁷⁶；(3) 補助按照聯邦眾議院的席次來分配，形同於對政黨經費的補助視為政黨勝選的獎勵，會加深政黨間的落差，有違政黨間機會平等原則。

放棄以前主張的政黨享有補助金的決定，重新以政黨在民主政治的競選活動有其特殊意義的理由，確認國家應提供政黨適當的競選貼補費 (Wahlkampfkostenerstattung)，給與補助係合憲的，而非對政黨所有活動給予永續無間斷的財務支持。而聯邦眾議院中有議席的政黨為了適應此措施，便盡快制訂政黨法，以做為未來規範政黨財務的準繩。

但如何才稱為適當？應由制憲者注意「政黨機會平等原則」下來制訂。政府對政黨給與競選經費的補助，必須注意下列條件之限制：(一)只有與競選活動有直接密切關連的支出，才能補助；維持政黨運作的經常性支出，不應補助；(二)立法者必須訂定客觀的補助標準，且補助總額的決定，應考慮為呈現政黨的計畫與目標之政治、經濟、與社會條件，以及政黨間對政治權力的競爭程度；(三)必須注意「政黨自由」和「機會均等」的基本原則。根據這個判決，政府對政黨的直接補助，乃被取消，但是卻以「社會與民主訓練工作之綜合補助」 (Globalzuschüsse zur gesellschaftlichen und demokratischen Bildungsarbeit) 的名稱，轉移到與政黨關係密切的「基金會」 (parteinaher Stiftung)。

⁷⁶前揭書，同註 40，頁 175-208。

三、政黨競選經費補助時期（1966-1968）

政黨法在 1967 年公布施行，在政黨法未通過之前，有關政黨的屬性、組織和財源，是透過聯邦憲法法庭的判決來決定，至於聯邦判決有前後不一致的情形，是因為政黨的屬性認知不同而有所差異。1965 年至 1966 年，聯邦眾議院各黨團的「政黨法」工作小組以擬定政黨法草案。1966 年 7 月 19 日，聯邦憲法法院基於政黨扮演在國家政治意志形成上角色的考慮，而以判決來允許國家補貼政黨部分的競選經費。此時，德國各政黨才在化解疑慮，而且在報償感之下，加速完成國家中政黨法的立法程序。聯邦憲法法院 1967 年 1 月 26 日由基民黨、基社黨、社民黨及自民黨的國會黨團共同向聯邦眾議院提出。此項草案在內政委員會反覆討論，並於 1967 年 4 月 24 日舉行公法教授及政治學教授聽證會，聯邦眾議院於 1967 年 6 月 28 日通過政黨法。經聯邦眾議院同意後，逾 1967 年 7 月 24 日刊登於聯邦法律公報⁷⁷。這一法律對黨的性質、權利、職責和經費都有詳細的規定。制訂政黨法的主要目的，在於將憲法規定「政黨應公開說明財務來源」的命令加以具體化，使各政黨有遵循的依據，且能有效規定國家給予政黨的競選貼補制度。拿斯邁賀(Naßmacher)就提出，以政黨法的產生與內容而言，可稱其為「政黨財政法」(Parteifinanzierungsgesetz)⁷⁸。

1967 年 7 月 24 日聯邦議會完成了政黨法的制定，在政黨法中，除了對競選經費的補助(政黨法第十八條)給與合法基礎外，並對政黨財源作較詳細周延的規範，內容包括，國家對政黨競選經費補助之原則、範圍、條件及政黨法第三十四、三十五條對黨費與政黨捐獻予以稅法上的優惠規定。

⁷⁷ 余堅，西德與日本，台北：華欣文化中心，民國 73 年 9 月，頁 15。

⁷⁸ K-H. Naßmache, *Öffentliche Rechenschaft und Parteifinanzierung*, op.cit, p.5. 參閱：郭秋慶，西德政黨財政法制與其變革，思與言，第 25 卷第 1 期，民國 76 年 5 月，頁 22。

第一，關於競選經費補助方面，在選區內至少獲得所有有效票(第二票)至少 2.5%以上的政黨，或是一邦之內未獲准提出該邦候選人名單，但其黨籍候選人已獲該選區(第一票)10%以上者，每票補助 2.5 馬克。第二，政治捐獻享有稅賦減免優惠的確認：每人每年 600 馬克的減稅優惠，夫妻在 1200 馬克的減稅優惠(政黨法第三十四條)。法人之政黨捐獻所得扣除額至多亦只得 600 馬克(政黨法第三十五條)。第三，對政黨捐獻，自然人在兩萬馬克，法人在二十萬馬克以上，才需具名。

政黨法公佈實施後，雖然政黨財務較能令人信服，但免不了輿論與小黨的爭議。德意志國家民主黨(NPD)、拜恩邦國家黨(BstP)、歐洲聯邦黨(EFP)、德國和平黨(DFU)、與德國國民黨(BdD)五個小黨便迫不及待的提出訴訟，他們根據基本法第三條與二十一條的規定，控告聯邦眾議院所制定的政黨財務法規違憲。他們認為，政黨法規定只有獲得全部選區內 2.5%的「第二單元選票」，才有資格領取競選貼補費的政黨，是違反政黨機會平等的原則；規定自然人與法人在不同的捐款標準內，可以不需將捐款金額刊登於政黨財政報告書中，明顯侵犯平等原則；當中德國和平黨與德國國民黨的訴訟遭駁回⁷⁹，至於德意志國家民主黨、拜恩邦國家黨、與歐洲聯邦黨的訴訟，則大致上被聯邦憲法法院接受。這三個小黨陳述的理由為：第一，定額的競選經費補助，違反「政府不應給與政黨財源支持」之判決，同時每票補貼 2.5 馬克太高。第二，對政黨捐獻之所得稅和法人稅的減免，因累積稅率的關係，違反國民平等參政權和政黨間機會平等。第三，法人對政黨捐獻不應減免，因法人沒有選舉權，所以捐獻並非為了個人的政治理想，而是有特定的經濟目的⁸⁰。

⁷⁹ 德國和平黨的訴訟不符合程序，而遭聯邦憲法法院駁回。德國國民黨因自 1960 年參加巴登—福藤保邦議會選舉後，超過六年時間未再參加選舉，依政黨法第二條的規定，認定其喪失政黨的法律地位，而駁回其訴訟。參閱郭秋慶，西德政黨財政法制與其變革，思與言，第 25 卷第 1 期，民國 76 年 5 月，頁 24。

⁸⁰ 前揭書，同註 40，頁 187。

聯邦憲法法院根據這三個小黨陳述的理由，確定政黨法內若干規定違憲，並在 1968 年 12 月 3 日做成判決，認為政黨法合理的部份為⁸¹：(1)以定額計算競選經費的補助總額，可簡化補助的處理程序，並不違憲；除此之外，每票 2.5 馬克，並無不合理。(2)就競選活動的必要性，分年預付制亦是合理，但是應支付獲得 0.5% 選票之政黨；另外，以前次選舉的得票數作為分年預付的依據，並不違反政黨間機會均等的基本原則。(3)依政黨之重要性高低分配補助額，而政黨重性之高低是根據前次選舉結果，作為判定基礎；並不違背「形式的機會均等」(formale Chancengleichheit der Parteien)，因為選舉係國民政治意志形成過程中最具關鍵性的「整合過程」(Integrationsvorgang)，獲得選票的多寡，代表選民之認同程度；除此，判定政黨之重要性高低，尚須考慮政黨之成立年限、持續性、黨員數、組織之規模和結構、其在國會之代表性、和對邦政府的參予程度。(4)對政黨捐獻和黨費減稅扣除額之規定，因有絕對金額的限制，不至於讓高所得者享有太多的減稅優惠，而違反基本法之規定。(5)法人對政黨捐獻亦享有減稅優惠，並不違憲，因為法人並不能成為政黨黨員。

1968 年 12 月 3 日做成判決，政黨法違憲的規定為⁸²：

(1)政黨法規定享有競選經費補助之得票率限制，聯邦憲法法官認為設為 2.5% 太高。理由在於：政黨需有 5% 得票率才獲有席次，是為避免政黨分裂，小黨林立，妨礙政黨政治運作，但對得享有競選經費補助之限制應較寬鬆，才不會違反政黨機會平等的原則，因選民不論投給哪黨，其「值」應相同，所以不應有差別待遇。決定補助的門檻應考量政黨是否嚴肅的提出名單參選，2.5% 門檻已足夠代表政黨參選的真摯性。

(2)政黨捐獻，自然人在二萬馬克，法人在二十萬馬克以上；才需具名公告之規定，

⁸¹前揭書，同註 40，頁 187-188。

⁸²前揭書，同註 40，頁 188。

這種區分自然人與法人的差異是武斷的，於是所有捐贈不論法人或自然人都是二萬馬克才需公告。

四、合憲邊緣時期(1969-1981 年)

聯邦憲法法院的判決公佈後，聯邦眾議院便開始修改政黨法。依照 1969 年 6 月 13 日修訂後的政黨法，有以下新的規定：(1)只要政黨獲得全部選區內 0.5% 的「第二單元選票」，即可領取競選貼補費 (2)自然人與法人對政黨的捐款超過兩萬馬克，即應在政黨財務報告書中載明其姓名、地址、與捐款總數。至於各邦的應修正措施，則交由邦議會負責⁸³。

由於 1960 年代末期通貨膨脹，各政黨普遍面臨財務困難，負債累累，令政黨感到困惱。政黨財源問題，又成為探討的對象。1978 年初，基督民主黨至當年年底，負債高達 2,700 萬馬克，而其他政黨的負債也十分可觀。基督民主黨主政的下薩賀森邦政府(Niedersachsen)為了解決政黨財務赤字的問題，並認為政黨法及相關法律對政黨黨費與捐獻減稅限額規定太嚴，於是主動向聯邦憲法法院提出「法規審查訴訟」。其所持的理由是，(一)政黨負債累累，所以無法達成基本法賦予政黨之任務，(二)由於各政黨的社會結構已有改變，故無提高免稅限額的顧慮；(三)政黨與其他團體，如：Bayerische Staatsregierung，SPD，CDU，CSU，FDP 均支持此種看法。而且聯邦國會和聯邦政府，都曾想透過修法程序來解決政黨財務的問題，只可惜都沒有一致的結果⁸⁴。

下薩賀森邦政府要求宣佈政黨法及其相關法律內「捐款人減免所得稅」的

⁸³郭秋慶，西德政黨財政法制與其變革，思與言，第 25 卷第 1 期，民國 76 年 5 月，頁 25。

⁸⁴前揭書，同註 40，頁 188。

優待，一年 600 馬克(若夫妻一起被課徵所得稅，則為 1200 馬克)」的規定無效⁸⁵。1979 年 7 月 24 日，聯邦憲法法院的判決並未予以接受，下薩賀森邦政府的訴訟也就被駁回了。該判決的理由是：「依據憲法的規定，制法者並沒有義務擔心政黨的財務是否充足⁸⁶。」但也提示，立法機關在一定限度內提高捐獻免稅額度是可以的，只要不違背國民平等的參政權、政黨自由、機會均等的原則。國會於是修法提高政黨競選經費為每票 3.5 馬克的補助，政治捐獻減稅優惠提高為每人每年 1800 馬克，夫妻為 3600 馬克範圍內。

1980 年初爆發政治捐獻的醜聞，這是因為聯邦眾議院有黨團議員與若干工商企業領袖將政治捐獻減免所得稅額度提高到近百萬。導致外界、輿論界頗多批評，其對政黨財務的看法大致如下：(1)政黨捐款已經陷入法律與政治紛爭中；(2)各級黨部彼此間的轉帳無法清楚知道；(3)邦黨部與地方黨部的收入僅綜合明示而已；(4)政黨的貸款並無法表示一年內淨負債額⁸⁷。

執政的社會民主黨與自由民主黨的聯合政府有鑒於政黨財務的缺失，於是徵求在野的基督民主黨與基督社會黨的同意，共同委託專家研究政黨財務改革的辦法，最後提出了「有關政黨法規修正案」，其重點如下：(1)修改憲法，使聯邦與各邦均能直接或間接參與政黨財務；(2)修改稅法的規定，使政黨捐款享有更高的減免所得稅優待；(3)特赦所有侵占稅款以供政黨使用的人⁸⁸。然而這一修正案被輿論認為不符合憲法的原則，執政的社會民主黨亦不表同意，也就擱置一旁。

⁸⁵ M F. Sußkind, Spendengrenzen Sollen Steigen, in: Süddeutsche Zeitung vom 26, Juli 1979. 參閱：郭秋慶，西德政黨財政法制與其變革，思與言，第 25 卷第 1 期，民國 76 年 5 月，頁 27。

⁸⁶ BverfGE Bd, 52, pp. 63-84. 參閱：郭秋慶，西德政黨財政法制與其變革，思與言，第 25 卷第 1 期，民國 76 年 5 月，頁 27。

⁸⁷ G. Olzog/ H-J. Liese, op.cit, . p.63. 參閱：郭秋慶，西德政黨財政法制與其變革，思與言，第 25 卷第 1 期，民國 76 年 5 月，頁 28。

⁸⁸ K-K Naßmacher, op.cit, .p.42. 參閱：郭秋慶，西德政黨財政法制與其變革，思與言，第 25 卷第 1 期，民國 76 年 5 月，頁 28。

事實上，當時政黨財務脫軌的行為有改善的必要，因為政黨在過去幾年內，愈來愈不遵守依憲法所制定的政黨財務規定，所以如何有效地規範政黨財務，就成為制法者的課題。

五、憲法政策的穩定期(1982-1988 年)

1982 年 3 月 4 日聯邦總統卡斯登(Karl Carstens)，在四大政黨黨魁⁸⁹聯名請求下，成立「專家委員會」(Sachverständigen-Kommission)，進行「政黨財務改革」。專家委員會於 1983 年 5 月 26 日，針對輿論批評政黨財務之處，分五項提出建議

⁹⁰：

(一)限制政黨經費的膨脹：

- 1 各政黨應共同協議，自我限制競選經費的擴張
- 2 不宜舉債支出，且借債金額不得超過最近四年平均收入的 20%，期限不得超過十二個月，若有超過之金額，則從政府應給付之補助中凍結。

(二)使政黨財源透明化：

- 1 政黨要將其資源用途和財產公佈
- 2 邦和地區黨部也要接受財務報告之審查
- 3 在聯邦國會下院議長之要求下，財務報告得交由聯邦審計廳審查
- 4 政治性基金會、職業(公)工會、公民社團、免稅之公益組織、以及黨團，不得對政黨捐獻
- 5 對聯邦國會下院黨團組織之補助，應有法律之依據，其經費之支用，亦受聯邦審計廳審查；

⁸⁹ 社會民主黨、自由民主黨、基督民主黨、基督社會黨四黨的黨魁。

⁹⁰ Sachverständigen-Kommission zur Neuordnung der Parteienfinanzierung(1983)，p.3ff，參閱黃世鑫，1994 德國政黨財源改革法：他山之石，經社法制論叢，第 17、18 期合訂本，民國 85 年 7 月，頁 189-190。

6 取消不分區代表和黨職人員之特別黨費

7 聯邦國會下院議長對政黨財源之實際情形，應提出報告。

(三) 鼓勵政黨自國民中籌措財源：

1 政黨財源取自國民，具絕對的優先性，應予鼓勵國民繳交黨費和對政黨捐獻

2 黨費和對政黨捐獻之減稅，其限制為總收入的 5%(個人)，或年度營收及薪資支出的千分之二(法人)

3 對黨費和對政黨之捐獻減稅，所引起的國民平等參政權，和政黨間機會均等問題，應採行「機會平衡」的措施，其包括兩部份，一為增列所得稅法第 34g 條，規定個人於申報所得時，該年度支出之黨費與政黨捐獻數額的 50%，得分別自應納稅扣除額中扣除，最高可分別扣除至 600 馬克(個別申報)與 1200 馬克(夫妻共同申報)。另一為由政府支付「機會平衡金」。

4 政黨不應接受對有特定目的之捐獻

5 應刪除法人稅對政治社團之免稅

(四)應限制國家給予政黨之財源

1 國家必須補助政黨競選經費，其補助額度是隨物價調整

2 應對競選經費基本補助額(Wahlkampfkostengrundbetrag)，國民分配額(Bürgerbonus)，剩餘分配額(Restmittelverteilung)作重新分配。

(五)組織和執行。

此五項建議，經聯邦眾議院討論後，執政的基督民主黨、基督社民黨與自由民主黨的聯合內閣獲得在野的社會民主黨的支持，壓過綠黨的反對，通過「政黨財務新規定」(Neuregelung der Parteienfinanzierung)，當中除了希望增修基本法

第二十一條一項的規定，並促成了第四次政黨法的修正⁹¹。

提出修訂政黨法之理由：

- 1、因政黨地位和功能有所改變，政黨的黨員人數增加，同時組織亦較嚴密，為使政黨能充分發揮基本法賦予的功能，有必要改善政黨窘破的財務狀況，故必須透過擴大減稅優惠，鼓勵個人對政黨的捐獻；
- 2、現行稅法對政黨以外的法人捐獻減稅較優惠，因法人對政治意志已形成影響，故有失公平；
- 3、提高政黨捐獻和黨費減稅額度，並無違憲之虞，只要不違背國民平等參政權、機會平等的原則，立法者可自行考量調整。

1984年1月1日起生效「政黨財務新規定」，新修訂的基本法第二十一條一項的規定，對政黨財務作了進一步的規範，其條文是：「政黨必需對其財務來源、支出、以及財產狀況提出公開說明」。同時也修改政黨法，修改的重點如下⁹²：

(一) 增加捐款享有減免所得稅的優待：採扣除額者，上限為個人總收入的5%，或法人薪資支出千分之二的範圍為免稅額。

(二)

1. 以前政黨的捐獻或黨費在 1800 馬克(夫妻合併申報者 3600 馬克)的限額內，可以列為扣除額，現在改為總收入的 5%或法人薪資支出千分之二的範圍為免稅額，但對超過兩萬馬克之捐獻，必須公佈捐獻者姓名，才能扣除。超過租稅扣抵得減除之部份，才可適用特別扣除額。

2 「小額捐款人規定」(Kleinspender-Regulung)：所得稅法第三十四條規定，規定

⁹¹前揭書，同註 63，頁 28-29。

⁹²前揭書，同註 40，頁 190。

只有小額的黨費與政黨捐獻才能享有減稅優待，即這種稅的優惠只能至應繳稅之半數或最多至 600 馬克額內(夫妻合併申報者 1200 馬克)，可以列為扣除額，故黨費與政黨捐獻合計總共可至 1200 馬克額內(夫妻合併申報者 2400 馬克) 的限額內，可以列為扣除額⁹³。「小額捐款人規定」不適用於法人。

3 法人的政黨捐獻，在總收入的 5%或總營業額和總薪資支出額的千分之二的限額內，可以享有減免所得稅的優待，但對超過兩萬馬克之捐獻，必須公佈捐獻者姓名，才能減除。

(三) 提高競選經費的補助：每票之補助額度由 3.5 馬克提高為 5 馬克。同時規定「50%界線」(50-Prozent Grenze)，即每一政黨由聯邦預算中獲得補助之總額，不能超過該黨前四年總收入的一半⁹⁴。

聯邦預算設置「機會平衡金」(Chancenausgleich)：即一個政黨其所獲得到 0.5%以上的第二票，其所獲得的捐款數目，與同樣擁有第二票 0.5%以上，但收到最多政治捐獻的政黨相比，遠低於捐獻金額最高的政黨，給與機會平衡金(Ausgleichsbetrag)。

(三)加強政黨公佈財務報告的義務

以前政黨理事會每年僅須提出有關政黨財務來源的報告書，現在還要在財務報告書中公開說明政黨財務支出與其財產狀況。若有政黨非法取得捐款，不依照政黨法規定使用經費，以及在政黨財務報告書中漏報經費時，政黨就喪失其違法款項兩倍的競選貼補費。再者，政黨不准接受政治基金會與公益團體的捐款⁹⁵。

1984 年 4 月 10 日，綠黨對此次的修改規定有意見，於是提請釋憲。其反

⁹³李惠宗，德國政治獻金制度之研究，美歐月刊，第 9 卷第 6 期，民國 83 年 6 月，頁 46-47。

⁹⁴K.H.Friauf，op.cit，pp3-8。參閱：郭秋慶，西德政黨財政法制與其變革，思與言，第 25 卷第 1 期，民國 76 年 5 月，頁 29。

⁹⁵前揭書，同註 63，頁 29。

對次此修改的理由為：

- (一) 所得稅法與法人稅法，對政黨捐獻的減稅額採比例制，違反政黨間機會均等與國民平等參政權
- (二) 「機會平衡金」的計算基準 40%，低於最高所得稅法與法人稅法的 56%
- (三) 認為「機會平衡金」違反政黨自由的原則
- (四) 對新興政黨而言，競選經費的補助金額不得超過其他收入之規定，其他受入包括舉債，對新興政黨較為不利
- (五) 「機會平衡金」之計算基礎，將黨費也計入，對黨員多與黨費收入高的政黨並不公平。

聯邦議會對綠黨的反對理由，做出反駁，其認為：

- (一) 對政黨捐獻給予特別扣除額而引起的爭議，已透過租稅減免和「機會平衡金」加以解決
- (二) 政府給予政黨競選經費的補助金，並不會違反政黨自由原則，且「機會平衡金」的設立是為了防止有人對某政黨提供大量的政治獻金。

1986 年 7 月 14 日，聯邦憲法法庭對這次修改的內容大都認為合憲，除了對捐獻和黨費的減稅規定，因為違反「國民的平等權」判決違憲外。合憲內容包括：

- (一) 政府補助與政黨接近之基金會並不違憲。
- (二) 以總收入的 5%，或法人薪資支出千分之二之範圍為免稅額，作為對政黨捐獻減稅之上限，與國民平等參予政治意志的形成權利不符。並明訂立法者應於稅法內將所有納稅義務人就黨費與政黨捐獻所得扣除之最高額度以 10 萬馬克尚屬合憲。

- 1 鼓勵私人對政黨捐獻；
- 2 政黨以外的其他社團，亦已介入對政治意志形成的影響，而現行稅法對其捐獻減稅優惠，遠較政黨寬；
- 3 其尚有租稅扣抵和機會平衡金制度，補充此項規定；

4 法人對政黨捐獻減稅，亦非憲法所禁止，雖然法人並非任何政黨之黨員，亦無投票權，但憲法並不禁止其不能對政黨捐獻，同時，允許法人對政黨捐獻減稅，可避免迂迴捐獻之弊端。

(三)「機會平衡金」並不違反政黨自由原則，主要理由：

1 現代的議會民主政治體制，政黨在國民意志的形成過程，扮演不可或缺的角色，雖然政府對政黨的財源，並無義務必須給與滿足，但憲法亦未阻止，政府對政黨給與財源的支持，只要其不過當，且不違反國民意志形成的公開性；

2 對捐獻和黨費的減稅與機會平衡金，兩者存在密切相關，不能分離；所以機會平衡金主要係基於憲法規定，為補充租稅減免之規定；

3 對捐獻和黨費的減稅與機會平衡金，兩者併同考慮，亦不違反國民意志形成的公開性，因為那一政黨可以獲得財源，決定於捐獻者，而非政府。

此次判決有八位法官做成，但有兩位法官(Böckenförde、Mahrenholz)提出不同意見書，內容如下⁹⁶：

(一) 十萬馬克的捐獻免稅限度額太高，一般人的平均年所得皆少於十萬馬克，減稅機會只有少數人才有。國家對政治捐獻給予免稅或減稅，等於間接影響其他納稅義務人，因為此項減稅而損失的稅收，等於變相的由其他納稅義務人繳納。

(二) 就國民平等參予政治意志的形成權利而言，不應給與法人政治捐獻減稅。法人是由自然人組成的，這些組成法人的自然人若能將比他人多了減稅的機會，等於增加法人對政黨的影響力，也加重其他納稅義務人的負擔。僅有自然人對政黨之捐獻得享有，且扣除額不得定的過高額度

(三) 因政黨在競爭「政治權力」，所以對法人政黨捐獻之減稅，不能與其他公益、

⁹⁶ Böckenförde 法官之不同意見，參見 BverfGE73,40(113f)；轉引自：陳鵬，國家對政黨財務補助的正當性與憲法界限，台北大學法律研究所碩士論文，民國 91 年 6 月，頁 90-91。

慈善、文化社團捐獻的減稅相提並論。

(四)政黨之真正任務，只是「參予影響」(mitzuwirken)，而非參予國民意志的形成。

六、豐收期（1989-1994）年

聯邦眾議院於 1988 年底第五次修正政黨法，此次是根據 1986 年的判決而修正，大幅擴張國家對政黨之補助。主要的內容：

(一) 減稅的部份：

1 所得稅的減免：黨費和捐獻減稅優惠降低為六萬馬克(夫妻合併十二萬馬克)，但以未享受所得稅法第三十四條之租稅扣抵者(個人年度支出黨費與政黨捐獻數額的 50%，得分別自應納稅款中扣除，最高可以分別扣除至 600 馬克(個別申報)/1200 馬克(共同申報)為限：

2 法人稅的減免：黨費和捐獻減稅優惠降低為六萬馬克；另外，對不具政黨性質的政治性社團之會費和捐獻之扣除額限額為 1200 馬克。

(二) 在競選經費方面：

1 增加「基礎金額補助」(Sockelbetrag)：聯邦議會在該次會議中決議，在政黨法第十八條增列第六項與第八項，條文規定在一選區中所獲得附加的基礎金額補助，其金額以國家競選花費補助金額的百分之六定之，各黨所獲該項補助不得超越該黨所獲競選花費補助金額的百分之八十。⁹⁷

2 「機會平衡金」(Chancenausgleich)的補助：政黨在選區內至少獲得第二票得票數

⁹⁷ Art.18 Abs.6 Parteiengesetz, aus: Günter Olzog, Hans-J. Liese, op.cit. p.246; 轉引自：沈玄池，德國政黨經費來源之研究，歐美研究，第 23 卷第 1 期，民國 82 年 3 月，頁 67。

5%，便可獲得機會平衡金，其目的在減少各政黨因為黨費和捐獻減稅的不同，以免導致競爭的不公平。

3 政治捐獻必須公佈姓名的規定，由兩萬馬克提高為四萬馬克，開啟政黨可接受更大額政治獻金之可能性。

綠黨(die Grüne)針對 1989 年修改的政黨法規定再度提起釋憲，綠黨提起釋憲的理由有三：

- 1 「機會平衡金」的計算，不應包括黨費在內，因為違反政黨自由原則。
黨員加入政黨並不是因繳交黨費可減稅，黨費繳交多少與黨員對政治的影響力並無關連。若將黨費多寡列入「機會平衡金」的計算基礎，會使政黨降低對黨員的依賴程度，因此應把黨費與捐獻分開。同時也違反機會平等原則，因為未考慮到不需支付黨費的黨員。
- 2 「基礎補助金」是合憲的。
- 3 政治捐獻必須公佈姓名的規定，由兩萬馬克提高為四萬馬克是違憲的。
因對地方政府而言，兩萬馬克已足夠有相當的影響力，且政黨捐獻所得減稅額度與公布捐獻來源的門檻提高，有助於募款能力較強的政黨，因此違反機會平等原則。

1992 年 4 月 9 日，德國聯邦憲法法院對 1989 年政黨法修訂案作成政黨財務判決，此次判決指出政黨獨立於國家之外原則與政黨機會平等原則的運用。目的在使德國政黨的財務能更公開、更透明，且更符合民主程序的運作。此次判決說明 1989 年政黨法因違反政黨間「機會均衡原則」而宣布大部分新增規定皆違憲，並對其判決所根據之「基本原則」，做了相當詳盡的詮釋，然後再據以做成具體

建議⁹⁸：聯邦憲法法庭認為「基礎補助」違憲。

根據「政黨自由原則」，政黨必須持續的根植於社會中，並與國家保持距離。但政黨若只是符合某些法定要件，即可獲得政府補助，而目的不是在爭取黨員或捐助者或選舉勝利的話，則此種補助不符政黨自由原則。依基本法賦予政黨的功能，政黨應該策動國民參與政治意志的，並且負有規劃政策、傳播政策、和藉以影響政策之任務，以使社會和個別國民所關心的問題，能夠受到重視，並提出解決方法；在民主國家之政治意志的形成過程，政黨在國家和國民之間扮演「臍帶」功能⁹⁹。

基於以上的看法，聯邦憲法法庭做成的判決為：

(一) 經費補助方面：

此次判決推翻 1966 年政黨僅補助競選經費的立場，容許國家就政黨履行基本法賦予之任務進行一般活動的補助。但基於政黨獨立於國家之外的原則，國家對一般政黨的補助僅能對政黨部分補助，因此設下「絕對上限」與「相對上限」。政黨補助不能逾越「絕對上限」與「相對上限」。所謂「相對上限」是指國家對政黨的補助金，不得超過政黨自行籌措的收入總額。「絕對上限」是指每年國家對政黨的補助總額，以 1989-1992 年間政黨補助今年平均值為上限。

此兩項限制在強調基於「政黨自由原則」，怕透過政府的補助，等於間接的控制政黨，會使政黨喪失獨立性。因此，政黨財務應先自籌財源，其次才由國家補助，且補助不能超過政黨為履行任務所必要，而且必須節省公費，因公費是由國民之納稅而來，若大量公費補助，會有損政黨的形象。

⁹⁸ 同上註，頁 194。

⁹⁹ 同上註，頁 194。

(二) 機會平衡金為違憲的規定：

機會平衡金主要係為消除因捐獻減稅，所引起各政黨因社會基礎不同而導致的競爭扭曲而設立的。所以機會平衡金是基於政黨間機會均等原則，而給予政黨財務補助，其目的為達到政黨設立的自由與多黨的民主政治，並考量選舉的普遍性與平等性原則。但由政府給予機會補助金會使本來的不公平競爭加深，因此認定機會平衡金係違憲的規定。其認為：機會平衡金的計算不應考慮黨費，因各政黨間接享受的減稅實益的差異，並非每一黨員所繳黨費金額的大小，而是因黨員多寡所引起，則此種差異對政黨間的競爭，並不至於造成扭曲。且依現行的計算方法，機會平衡金並不足以達到其原先設立之目的，加上捐獻與黨費兩者彼此間可互換，會影響最後計算的結果。

(三)政府對政黨捐獻和黨費，扣除限額為六萬馬克(夫妻合併十二萬馬克)，此設定的減稅額度過高，已經扭曲政黨間原先的競爭態勢。為維護平等，人民應有平等參與政治意志形成的機會，如果法人與自然人的高額黨費或政治捐獻能享有租稅優待，將使某高所得支持政黨利於競爭地位，違反政黨間機會均等原則，同時侵害其他人民的平等參政權。法人的政治獻金不可予以稅率優待，因對法人稅率優待是優惠於法人背後的自然人，這些自然人就從國家獲得一項其他公民沒有的額外機會，無形中提高這些自然人對政黨的影響力。故法人稅法第九條第三款 b 及 c 對法人捐獻予以稅率優惠是違憲的。

(三) 政治捐獻必須公佈姓名的規定，由兩萬馬克提高為四萬馬克的規定違憲。因基於政黨間機會均等的考慮，限額的訂定，應考慮其是否足以對政黨產生絕對性的影響，而且不宜只考慮對幾個政黨或大黨，而應顧及對小黨和地方黨部的影響。

1992年6月，德國國會各黨在波昂召開各黨財務幹事長會議，聯邦眾議院與聯邦總統辦公室同時都派員參加。德國朝野政黨根據該項判決案，訂定出八項更能符合憲法精神的「指導原則」，並視為日後修正「政黨法」的基礎¹⁰⁰：

(一) 黨員所繳黨費與政黨政治獻金最高免稅額之分離課稅，限定為一萬馬克，合併課稅則以兩萬馬克為限。能減免之稅額以五千至一萬馬克為限，即應繳稅額的80%，再逐級按比例減至政治獻金最高額的50%。為防範新興政黨藉政治獻金免稅之優惠而鑽法律漏洞，各政黨必須透過稅務機關開立減稅收據，再將之交付政黨簽發給政治獻金者，或規定接受政治獻金的政黨，必須向政府相關機構登記：換言之，舉凡合法登記的政黨，必須履行下列幾項法律義務：

- 1 定期舉行黨代表大會、
- 2 定期提出財務報告、
- 3 五年內必須參加任一項公職人員選舉(國會選舉、歐洲議會選舉、邦議會選舉、或地方議會選舉)，同時尚須獲得法定之最低得票數。

(二) 對政黨的公開資助，係以下列兩種方式進行：

- 1 選舉得票率符合「聯邦選舉法」之規定，可獲政府補助選舉經費
- 2 政黨除了黨籍黨員繳納黨費與政治獻金來籌募組織經費之外，德國政府亦進行同額之補助：政府補助政黨之選舉經費無須分期支付，而係在選後依規定對政黨直接而全額之補助：換言之，凡參與國會、歐洲議會、各邦議會、或地方議會選舉：且於全國選區總計獲得0.5%有效第二票之政黨(或單一選區候選人未列於政

¹⁰⁰吳東野，德國政黨審議制度之研究---兼論我國之政黨審議，問題與研究，第33卷第7期，民國83年7月，頁52-54。轉引自：Parteienfinanzierung: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.April 1992, in Zeitschrift für Parlamentsfragen, H 3/1992, pp.439-447

黨邦提名名單之上，但能取得該選區 10%以上之有效第一票者)，每票可獲政府補助三馬克之競選經費。政黨組織經費之籌募，不論係黨員繳納之黨費或政治獻金，政府皆補助相同金額之津貼。

(三)有必要對政府公費補助政黨之金額加以限制，以符合聯邦憲法法院訂定「相對最高限額」(限定政府最多只能公費補助政黨政體收入之 50%，並分別統計政黨在聯邦、各邦、地方黨部之財務收入)與「絕對最高限額」(以 1989 年至 1991 年各政黨平均所獲政治獻金計算)

(四)有關政黨提出會計報告之規範，並無實質之改變，僅有三點補充規定

- 1 鑒於公費補助政黨選舉已有新規定，政黨無須再分級提出選舉經費報告：
- 2 政黨會計報告之中，必須附帶議會黨團成員的政治捐獻；
- 3 政治獻金歸類為下列三種：a 一萬馬克以下享有減稅優惠、b 一萬至兩萬馬克無須公開，但無減稅優待、c 兩萬馬克以上則必須公開捐獻者姓名及住址。

(五)政黨法中所有對公費補助所提之金額限制皆須每五年根據國民總收入，作適當之調整。

(六)舉凡參與各邦及地方議會選舉的自由選舉團體，亦可分享政府補助政黨之經費，政府補助政黨經費交由各邦立憲者決定邦議會選舉及地方議會選舉之分配比例。

(七)有關公費補助政黨事宜，將於政黨法中規定，交由聯邦總統召集之委員會負責。委員會之組成分子：(指定)三名對政黨財務問題熟稔的專業學者、三名具有黨務經驗，但不再積極參與政治活動的政黨代表、以及三名與公眾事務相關之代表(如企業雇主、工會、最高法院法官)。此外，國會各政黨另推舉其財務長參與委員會，但不具投票權。委員會的職責是根據法律審查各政黨每年的會計報告，並向社會大眾公開。委員會的會議採公開而透明的方式進行。委員會兼具其他任務：如討論對議員個人政治獻金的額度、研商對職業政治人物的生活照顧等。

(八)補充規範：政黨法應對議會黨團及政黨基金會之財務制訂法律規範。

1993 年 11 月 12 日根據其建議，聯邦國會下院(Bundestag)通過政黨財源改革法，基民黨、基社黨、自民黨與部分的社民黨的國會議員均支持，但有綠黨、民社黨以及部分的社民黨國會議員則反對。聯邦國會上院於 1993 年 12 月 17 日通過，但 Schleswig-Holstein, Hessen, Niedersachsen 等三邦反對。基礎金額補助馬上被取消，機會均衡補助亦只能實施至 1993 年底，其他減稅金額等亦須重新降低。

1994 年 1 月 28 日政黨法暨其他法律第六次修正案(das Sechstes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994)的主要內容如下¹⁰¹：

(一) 國家對政黨直接財務補助的界限

1 在用途方面，基本法賦予之「一般性活動」。政黨法第 18 條規定，對政黨履行基本法所賦予之任務而推行之一般活動，國家提供之補助僅能為政黨的部分財源，不得超過其自有財源(黨費、政治捐獻、其他收入)數額。

2 分配標準因考量政黨於歐盟、聯邦眾議院及各邦議會等選舉之成果、黨費收入及政治捐獻而定。

3 計算方法：對歐洲議會、聯邦議會、邦議會之選舉，政黨獲得之每一票，每年補助 1 馬克，政黨未獲准於某邦提名，但於該選區獲得票數達 10%，其於任何一選區獲得每一有效票，補助 0.5 馬克；但是，前面的 500 萬票，每一票，每年補助 1.3 馬克。每一政黨由每一自然人所取得的黨費和捐獻，在 6000 馬克的限度內，

¹⁰¹ 此次政黨法修正之相關規定，參見 BverfG, 2 BvE3/94 vom 6.12.2001, Gründe A.I; 轉引自：陳鵬，國家對政黨財務補助的正當性與憲法界限，台北大學法律研究所碩士論文。民國 91 年 6 月，頁 92-93。

每 1 馬克可以獲得政府補助 0.5 馬克。

4 每年補助政黨總額，不得超過兩億三千萬馬克(絕對最高限額)

5 可以獲得補助之政黨，為在歐洲議會、聯邦議會選舉得票率超過 0.5%，於邦議會選舉得票率超過 1% 的政黨

(二) 黨費和捐獻的稅減免：

1 特別扣除額：所得稅法第 10b 條第二項規定，該年度個人黨費和捐獻扣除限額從原先六萬馬克，夫妻合併十二萬馬克，降為三千馬克，(夫妻合併六千馬克)

2 租稅扣抵：黨費和捐獻限額原分別為 1200 百馬克、夫妻合併為 2400 馬克，提高為 3000 馬克，夫妻合併 6000 馬克

3 特別扣除額與租稅扣抵這兩項優惠可以同時採用。簡單的說就是，依所得稅法第 34g 條的規定，個人當年度所支出黨費與政治獻金總數的 50%，得在應納稅額中扣除，此一稅捐抵數額個人申報可以累計至 1500 馬克，夫妻合併申報可累計至 3000 馬克¹⁰²。

4 法人對政黨的捐獻，不可享有租稅減免

5 支持政黨的職業社團若將其收入總額的 10% 以上直接、間接捐獻於政黨，也不能享有租稅減免。

(三) 在 1994 和 1995 年，政黨可以獲得 1992 年，1993 年應該獲得的機會平衡金，每年三千萬馬克，和一次給付的競選經費補助尾款一億馬克。

¹⁰² Hartmut Maurer 的舉例說明：ders, Staatsrecht 1, 2.Aufl.§11Rn.53；轉引自陳鵬，國家對政黨財務補助的正當性與憲法界限，台北大學法律研究所碩士論文，民國 91 年 6 月，頁 93。

聯邦總統 Richard von Weizsäcker 在經過一個多月的長期考慮後，始於 1994 年 1 月 28 日簽字，溯及 1 月 1 日生效，但同時發表聲明，指其有違憲之虞¹⁰³，此為德國憲政上罕見的聲明。1994 年修改政黨法後，政黨財源的主要規範都十分正確，包括：政黨財務經費的公開申報、以監督政黨組織的運作是否符合民主政治的要求，同時降低政治捐獻的減稅額度、取消法人團體捐獻的減稅優待。公費補助依照政黨得票率、黨費及政治捐獻的額度來分配，這些都是良好的政黨經費規範。

第四節 小結

本章對於德國政黨財務的變革發展，已有詳細的介紹。對於許多在政黨財源

¹⁰³ Drysch 公提出八點可議之處：

- 1 政府對政黨之補助總額，超過聯邦憲法法庭設定之兩億三千萬馬克之絕對限額，因允許支付已計入絕對限額之 1992 和 1993 年應該獲得的機會平衡金，每年三千萬馬克
- 2 直接補助之分配，採遞減率，每票分別為 1.3 馬克和 1 馬克，高於獨立專家委員會所建議的 0.9 馬克，此分配特別有利新興的激進小黨，違反政黨間機會均等和國民平等參政權
- 3 由於每票分別為 1.3 馬克和 1 馬克的金額太高，大黨只要憑此分配就能超過絕對限額
- 4 欠缺透明化
- 5 對政黨捐獻和黨費支出減稅限度仍太高，減稅限額的設定，應讓所得中等者亦可享受此減稅優惠，所以建議減稅限額應為兩千馬克(夫妻四千馬克)
- 6 應對黨員或黨職人員所繳之較高的黨費，給予優惠
- 7 地方性的選舉團體，受到歧視
- 8 由各政黨的財務長負責研擬政黨財源改革法，「程序」上顯有瑕疵。

參閱：黃世鑫，1994 德國政黨財源改革法：他山之石，經社法制論叢，第 17、18 期合訂本，民國 85 年 7 月，頁 198。

上可能存在的問題，很難有一次就能解決的方法，常常都是不斷的修改，而希望藉此找出一套盡乎人意的的方法，此方法有時不免令人覺得有巧立名目，大慷國庫之慨，藉以增加政黨之收入。另一方面卻提高政治捐獻減稅額與其他相關之金額限制，替自己營造增加政治捐獻收入的機會。就是因為德國議會巧立名目增加收入，但又藉著限制條款不讓小黨派分一杯羹的做法頗引起選民的反感。使得德國對政黨的厭惡感與不信任感日益增加，投票率也節節下降。聯邦憲法法院於 1992 年對政黨成立名目擴充經費來源的做法，宣判之後，諸如機會均衡補助，基礎金額補助勢必被取消；政治捐獻所得稅減稅方面也因而將有所調整，這對被批評為日益腐化的政黨而言，具有警告與匡正的作用，或許會使德國政黨政治再度往良性方向發展。

德國政黨經費規範的演進過程與弊端似乎均是時代的產物。幾乎每次的變革都是政治的角力戰，規範是時鬆時緊，而每次若產生流弊，便需要藉聯邦憲法法院的判決加以重新修改。綜合觀察聯邦憲法法院對政黨財務的前後判決，可得知即使判決相隔數十年，審查的制度也都有不同內容，聯邦憲法法院在審查政黨財務補助制度的原則，是有脈絡可循。基於政黨獨立於國家之外原則，國家直接提供政黨經費補助時，不得使政黨與社會脫節，亦即政黨還是需要基於政黨的任務，吸引黨員收去黨費或獻金，而非全部依賴國家的補助。且國家再以公費補助政黨時應考慮平等原則，不該去破壞到政黨間的競爭基礎。基於政黨機會平等原則與國民平等權的保障，國家以提供黨費與政黨捐獻給予稅捐上的優惠補助政黨，等於國家以少收的稅收來間接補助政黨，在進行補助時應不能偏惠特定政黨。國家不得對提供較高政治捐獻者給予過高的稅捐優惠，因會違反國民平等原則。

1994年修改的政黨財政規定一直沿用至今，1999年德國又發生政治獻金的醜聞，對於一向以實施德國政黨法為榮的德國，無異是一種諷刺，也可說是德國政黨政治的一大衝擊。許多人士認為有再次修改政黨法及相關法令的必要，藉以杜絕政治獻金可能產生的弊端。未來會不會再進一步修改政黨法，可以拭目以待。同時藉著德國處理政黨財源問題的經驗，可以作為我國規範政黨財務之參考。雖然經過歷次對於政黨法中的政黨財務部分不斷修改，但還是難免有所疏漏，無法達到完美的規定，甚至使法條更加複雜化，但不可否認的是，透過法律對於政黨經費的規範，已可確切掌握政黨經費的來源，對於民主政治而言，仍是有所助益。

第三章 德國政黨經費的內部收入來源

政黨經費可說是政黨賴以生存發展的基礎，政黨為了贏得選舉，平時須做好宣傳、教育、及辦理各項政黨活動，在選戰來臨之際，更是投入大量的人力物力。

政黨經費主要還是用於三方面：

- 1、為了維持政黨組織及平時的競選活動的繼續不墜，必須要有一定的政黨經費來支持。政黨組織的運作必要的開支包括：專職員工的薪水、辦公室的租賃、日常辦公會議的開支等。各政黨都維持一個有系統的組織結構，平常服務黨員與選民，希望透過舉辦這些活動來擴大政黨的群眾基礎，而這些服務都是需要經費才辦的起來。
- 2、支持政黨的競選活動經費，不論是聯邦大選或是州議會的選舉都需要大量的選舉經費來開支，尤其德國的基民黨與社民黨其競選經費的開支是一般政黨日常開支的三倍。
- 3、維持各政黨各項日常所舉辦的各項政治活動，如透過媒體的宣傳來發表各政黨的政治主張，發展與國外政黨的合作關係，參加各種政治活動。平時政黨的功能在政治溝通，從事政治溝通時須花下大筆費用(如：民意調查、大眾傳播等)，才能使選民了解政黨的立場。

民主政治在賦予政黨合法地位後，不論在維持政黨組織或在選舉花費上都需一筆極大的經費，經費是政黨賴以生存發展的基礎。而政黨所需的經費亦日益膨脹。籌措經費的來源方式很多，一般而言，政黨大多對於其經費來源不肯透露

實情，這也難免外界會對政黨經費來源是否用不法的手段取得有所顧忌，因此探討政黨經費的來源，來徹底了解經費來源是否有不當之處，及對各種來源之事實與後果分析。政黨經費來源通常分為內部收入與外部收入，內部收入指的包括黨費、黨籍國會議員的特別捐、附屬團體費及黨營收入等。外部收入指的為國家補助及政治獻金等。本章主要針對德國政黨經費的內部收入詳加介紹。

第一節 德國政黨財務的情形

政黨必須依據法規公開財務會計報告，不僅要求政黨履行其法律義務，更是約制政黨活動必須依法行事。政黨擁有國家公費補助及接受政治獻金的權利時，就有必要接受公開其財務報告的義務。之所以要求政治捐獻必要公開，起因於當時納粹黨接受工業團體的鉅額資助，最後導致希特勒上台後發生毀滅性的戰爭。若當時政治獻金有進行公開，德國也不會走入獨裁之路，為避免日後不當的政治獻金，公開政治獻金是必然的。加上國家用公費補助政黨是基於政黨為國家體制的一部份，政黨唯有公開其財務，才能使納稅人對於政黨財物瞭解，並能對國家對政黨公費補助給予肯定。

一、 政黨財務報告內容

政黨法第二十四條關於財務報告的內容如下¹⁰⁴：財務報告應包括收入、支出與財產部份。政黨收入部份包括以下幾項來源：黨員會費及類似常費、財產收入、政黨舉辦之慶祝會、出版及發行事業之營收，以及其他活動之收入、政黨捐獻、機會均衡補助金、競選花費補助金、組織之補助、其他收入(若額度超過上述前

¹⁰⁴參照德國政黨法第二十四條的規定。

六項收入來源的百分之五者，應詳列細目並說明¹⁰⁵)等八項，收入來源應以淨額編列。

政黨支出包括以下幾項來源：人事費用、業務費用、政黨內部之委員會費用及資訊費用、公共關係及選舉經費、補助組織之費用、利息支出、其他支出。政黨財產部分包括了：資產與負債兩部分，資產又分為固定資產及流動資產，固定資產包括房屋及土地、業務設備及金融投資。流動資產則包括了尚未繳交之會費、應收之競選費用補貼款、應收之機會均等補助金、現金及其他財產標的物。負債部分又分為應付款、債務及財產淨值，而債務又包括了應繳之會費、向金融機構應償之債務及其他債務。每年選舉之競選花費應依支出部分，單獨提出報告，並與競選費用之收入併列提出。且每年年底需計算出應繳交會費之黨員人數。財務報告的內容得就個別之立場加以簡單說明。

政黨的收入概念：依據政黨法第二十六條的內容¹⁰⁶，政黨法所稱之收入，除了黨員會費及類似常費、財產收入、政黨舉辦之慶祝會、出版及發行事業之營收，以及其他活動之收入、政黨捐獻、機會均衡補助金、競選花費補助金、組織之補助、其他收入這八項規定外，尚包括所有政黨從外界所得之金錢及相當代價之給付。由第三者所為通常債務之解除及明顯為政黨承擔宣傳活動與措施，均屬收入。每項收入應按其全額，應用於編列之處所。非金錢性質之經濟利益，應按交易習慣就同等或類似給付之通常代價折算之。黨員在其業餘為政黨提供之通常無償之物品、勞務及服務，對政黨之宣傳活動與措施之承擔，或每次不超過一千馬克之給付，得不列在收入之列¹⁰⁷。流動經費、各項給付、黨費以及其他收入，應按一定比例分配予其他地區黨部者，應於其最終領款之處列

¹⁰⁵參照德國政黨法第二十七條第二款的規定。

¹⁰⁶參照德國政黨法第二十六條的規定。

¹⁰⁷參照德國政黨法第二十七條第三款的規定。

出。

二、政黨資金公開

政黨資金公開：基本法第二十一條第四段規定政黨經費收支有公開之義務，而政黨法第六章財務會計報告中第二十三條規定「政黨有財務公開之義務」。政黨經費公開不僅是來源必須公開，連數額也必須公開報告，才能達到政黨經費透明化的目的。

政黨法第二十三條財務報告公開之義務內容如下¹⁰⁸：政黨之委員會應就該年度（會計年度）資金之來源與支出，以及政黨財產列於財務報告中並公開。年度報告中並應列明至年底之黨員人數。財務報告公開提出前，經由財務審查人或財產審查公司審核。財務報告應於該會計年度翌年九月三十日前，提交德國聯邦眾議院議長，並由其以聯邦眾議院出版品公佈。德國聯邦眾議院議長基於特殊理由，得將上述期限延長至三個月。政黨財務報告應於公佈後之下屆黨大會中提出討論。德國聯邦眾議院議長，應審查財務報告是否符合政黨法第六章財務會計報告之規定，每年應向德國聯邦眾議院，就各政黨財務發展以及各政黨財務報告狀況，提出報告。一旦政黨未據實提出年度會計報告，便有違法之嫌。未按政黨法第六章財務會計報告之規定提出報告者，不得給予競選經費之補貼。

政黨有簿記的義務：政黨法第二十八條規定¹⁰⁹，「政黨就其具有報告義務之收入、支出及財產管理事項，應設計會計帳簿，按一般之簿記原則並參照法規之目的記載之。會計單據應留五年，自該會計年度結束起算。」

¹⁰⁸參照德國政黨法第二十三條的規定。

¹⁰⁹參考德國政黨法第二十九條。

三、政黨財務報告的審核

會計報告的審核：依據政黨法第二十九條的規定內容如下¹¹⁰，「政黨會計報告的審查範圍，包括聯邦政黨黨部，各邦黨部及由審查人選定至少四個以上之地區黨部。審查人認為有慎重檢查之需要時，得要求政黨委員會及其指定之授權人，提出所有之說明與證明。審查人並得就製作會計報告之單據、帳簿、文件及出納與財產資料，從事查核。受審查之地區黨部委員會，應向審查人提出書面保證，指出會計報告已詳細包括所有應報告之收入、支出及財產事項。下級地區黨部委員會之書面保證亦得附上。委員會之書面保證得由財務委員提供。」

審查報告結果：依據政黨法第三十條對於審查報告及審查意見內容如下¹¹¹，審查結果應作成審查報告，交予政黨委員會及受審查之地區黨部委員會收執。審查最後結果認為無異議時，審查人應註明該黨就財務報告應審查之範圍，包括聯邦政黨黨部，各邦黨部及由審查人選定至少四個以上之地區黨部，依據帳簿、文件及各委員會所提供之說明與證明資料，按義務審查之結果，符合本規定時核予確認。對審查結果如有異議，則審查人在審查意見中，就應拒絕簽證或為有限之認定。受審查之地區黨部，應在審查意見中指明之。審查意見應附在會計報告中，全文公布。政黨若沒有符合可接受國家補助的條件時，則會計報告則由具公信力的會計師來查核，在翌年九月底，送交聯邦眾議院議長，聯邦議長會將報告公布於聯邦眾議院的公報。聯邦眾議院議長應就會計報告審查是否符合相關規定。然後向聯邦眾議院，報告政黨財務之情況及各政黨之會計報告審查結果。

¹¹⁰參考德國政黨法第二十八條。

¹¹¹參考德國政黨法第三十條。

審查人：依據政黨法第三十一條對於審查人規定內容如下¹¹²：「政黨委員會委員，政黨一般之委員會委員，受審查政黨或其他地區黨部之檢查受託人或職員，或最近三年內曾任審查人者，均不得擔任審查人。審查人，審查人之助理以及協助審查公司執行審查業務之法定代表，均應本其良心，抱持中立態度，公正執行職務，並負守密之義務。股份法第一六八條之規定準用之。」

¹¹²參考德國政黨法第三十一條。

表(3-1)：1968年至1988年德國重要政黨各項收入情形

單位：百萬馬克

年度	總收入(不包括貸款收入)	黨費	政治捐獻	黨費+政治捐獻=小計	佔總收入之百分比	競選花費補助	機會均衡補助	黨團分擔金收入	競選花費補助+機會均衡補助+黨團分擔金收入	佔總收入之百分比	貸款收入
1968	101.4	28.3	11.8	40.1	39.5	47.3	-	8.2	55.5	54.7	1.1
1969	132.0	31.0	36.9	67.9	51.4	43.3	-	10.5	53.8	40.8	12.5
1970	124.2	35.3	29.5	64.8	52.2	34.1	--	13.3	47.4	38.2	10.9
1971	123.1	40.8	22.2	63.0	51.2	38.1	-	12.6	50.7	41.2	4.2
1972	272.6	53.3	91.7	145.0	53.2	97.9	-	15.9	113.8	41.8	2.7
1973	17..2	70.8	44.9	115.7	66.8	27.4	-	17.6	45.0	26.0	3.0
1974	224.8	75.9	47.4	123.3	54.8	67.6	-	19.5	87.2	38.8	5.0
1975	272.8	85.5	54.7	140.2	51.4	93.7	-	22.1	115.8	42.4	13.6
1976	325.2	101.9	100.1	202.0	62.1	81.9	-	25.5	107.4	33.0	30.1
1977	227.1	108.8	44.7	153.5	67.6	34.3	-	27.6	61.9	27.2	20.4
1978	271.5	114.1	51.6	165.7	61.1	63.8	-	30.1	93.9	34.6	41.9
1979	469.1	126.3	45.1	171.4	36.5	248.3	-	34.1	282.4	60.6	3.6
1980	394.9	135.1	89.8	224.9	57.0	112.8	-	37.5	150.3	38.1	77.3
1981	281.7	137.3	47.3	184.6	65.5	40.0	-	38.1	78.1	27.7	24.1

1982	353.5	141.9	63.1	205.0	58.0	89.1	-	38.3	127.4	36.0	15.9
1983	613.6	150.0	84.7	23.7	38.2	317.4	-	39.1	356.5	58.1	10.6
1984	496.8	163.8	64.1	227.9	45.9	190.9	-	46.7	237.6	47.8	-
1985	467.0	167.2	61.1	228.3	48.9	145.8	9.4	49.0	204.2	43.7	-2.7
1986	514.9	176.8	96.8	273.6	53.1	143.8	10.4	52.7	206.9	40.2	5.4
1987	544.4	179.1	85.1	264.2	48.5	181.8	13.5	53.4	248.7	45.7	-9.1
1988	476.0	180.2	73.2	253.4	53.2	131.5	11.5	54.3	179.3	41.1	-5.4

資料來源：Hans Herbert vom Arnim，op.cit.p.363

表(3-2) 1986 年至 1998 年德國重要政黨總收入情形

年代	社民黨		基民黨		綠黨		基社黨		自民黨		民社黨	
	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%
1986	199,159	100	192,103	100	30,371	100	60,193	100	33,221	100		
1987	214,022	100	193,000	100	44,377	100	48,275	100	44,628	100		
1988	195,814	100	174,040	100	29,553	100	43,612	100	33,185	100		
1989	241,257	100	198,285	100	41,793	100	57,130	100	42,750	100		
1990	353,887	100	330,448	100	48,481	100	89,822	100	83,763	100	191,932	100
1991	339,608	100	212,803	100	32,478	100	51,739	100	52,225	100	60,660	100
1992	261,993	100	213,539	100	39,325	100	49,539	100	47,337	100	22,514	100
1993	280,769	100	225,854	100	37,721	100	56,055	100	49,537	100	27,336	100
1994	353,379	100	279,929	100	52,826	100	67,838	100	58,033	100	34,308	100
1995	285,197	100	218,318	100	48,436	100	52,869	100	45,937	100	40,814	100
1996	283,042	100	221,721	100	50,126	100	62,262	100	40,581	100	36,259	100
1997	280,977	100	218,234	100	51,280	100	56,025	100	41,550	100	36,830	100
1998	304,449	100	251,554	100	56,976	100	65,563	100	49,356	100	38,625	100

資料來源：http:www.bundestag.de/databk/finanz/pf-sbtp.htm，vom.Nov.2000

第二節 德國政黨黨費收入情形

大多數民主國家的政黨都會向其黨員收取黨費，黨員繳納的黨費並不多，但黨費的收入卻可說是政黨經費來源中最不會引起爭議的，也是最理想的政黨收入之一，不僅可增加政黨經費的來源，還可增強黨員對政黨的向心力及歸屬感。在十九世紀以前，政黨只是少數有權力的朋黨集合起來，形成一股政治影響力，組成份子並不多。直至選舉普及化，政治參與不再是特權集結的團體，為獲得選舉的勝利，開始大量吸收黨員，且向黨員徵收黨費作為政黨運作之用。二次大戰前，大眾型政黨其收入主要來源靠黨費，而幹部型政黨收入主要靠政治捐獻，二次戰後，經濟開始迅速發展，進入人人忙碌的工商時代，黨員忙於自己的事業，較少機會參與政黨活動，政黨希望藉著黨員繳交黨費，拉近黨員對政黨的歸屬感。六十年代以後，政黨走向越來越多元，故不論幹部型政黨或大眾型政黨，都開始擴大徵收黨員與收取黨費。通常政黨組織越嚴密，收取黨費就越積極，則黨的凝聚力越高，也較容易動員黨員¹¹³。

一、德國政黨黨費收入情形

民主國家的政黨都有一套組織章程，德國的黨章中明定黨員之權利與義務，繳納黨費為其義務之一，若不履行這些義務，有被停止黨權或開除黨籍的可能性。政黨以其黨綱來吸引一般人民的認同，使人民願意入黨且繳納黨費，吸收

¹¹³ 晏揚清，政黨經費來源之研究，師範大學三民主義研究所碩士論文，民國 79 年 12 月，頁 23。

黨費可視為政治市場上自由競爭的結果。

各政黨由於政黨屬性的不同，故黨費收入佔總收入的比重也不一致。黨費對於較有規模的政黨而言，是最重要的收入來源，至於規模較小政黨的黨費就不為其政黨的主要來源。黨費收入的多寡取決於黨員人數及黨費收取的標準而定，社民黨與基民黨的黨員人數眾多，故黨費收入較為豐厚。至於其他小黨的黨費收入變顯的較不重要。依目前各政黨黨員人數的排行比較依序為：社民黨，基民黨、基社黨、民社黨、自民黨、綠黨等。至於收費標準則是依各黨所定的標準而有不同，各黨大致是依各黨員的收入高低來定其應繳交的黨費。

表(3-3) 1998 年德國主要政黨的黨員人數與平均黨費 黨費單位：馬克

社民黨		基民黨		綠黨		基社黨		自民黨		民社黨	
平均黨費	黨員人數	平均黨費	黨員人數	平均黨費	黨員人數	平均黨費	黨員人數	平均黨費	黨員人數	平均黨費	黨員人數
203.65	775,038	160.78	630,143	417.38	51,367	107.72	182,149	153.66	67,897	182.73	94,447

資料來源： <http://www.bundestag.de/databk/finanz/pf-mgbtr.htm> , vom1.Januar.2001 ;

Mario von Baratta , Der Fischer Weltalmanach 2000(Frankfurt am Main : Fischer

Taschenbunch verlag,1999),PP175-176

社會民主黨屬於大眾型政黨，黨員對繳納黨費的意願很高，加上黨員眾多所以黨費收入自然亦較多，故十分依賴黨費的收入，自 1973 年開始，黨費收入已佔社民黨收入的一半。社民黨除了平時徵收黨員的黨費外，選舉時亦印製 1 馬

克、2 馬克、5 馬克之紀念郵票向黨員發售，而平時則發售一般政治性的郵票，平時以宣傳政治教育等一般性目的發售郵票¹¹⁴。社民黨的黨費收取標準亦是依黨員收入而定，規定黨員至少以其收入的百分之一捐贈黨部，富裕黨員以其受入的百分之二繳納黨庫¹¹⁵。社民黨的病患、失業者、領退休金者，一個月收入 60 芬尼(相當於美金 15 分)，月收入 300-5000 馬克者則月繳 2 馬克至 5000 馬克不等¹¹⁶。至 1998 年黨員黨費的收入達 1 億 5 千 7 百多萬馬克，1986 年至 1998 年十多年間，社民黨政黨收入來源佔政黨經費來源的五成¹¹⁷。

基民黨的收費標準為，黨員月所得 400 馬克者，每月繳 1 馬克，401-1000 馬克者，每月繳 8 馬克，1001-1500 馬克者，每月繳 18 馬克，1501-2000 馬克者，每月繳 25 馬克，2001-25000 馬克者，每月繳 30 馬克，最多者每月 50 馬克¹¹⁸。基民黨對於黨費的依賴程度亦不亞於社民黨，目前基民黨的黨員平均每人每年繳納 160 馬克黨費，至 1998 年黨員黨費的收入達一億馬克，1989 年至 1998 年十年間，基民黨政黨收入來源佔政黨經費來源的 47.4%。

基社黨的黨費收取標準也是依黨員收入多寡而定，黨員入黨時需繳納黨費 3 馬克，平時按黨員收入比例繳納黨費，無收入或低收入黨員每月繳交 2 馬克月費，每個黨員每年至少繳交 36 馬克，但整體平均起來黨員繳交近 60 馬克¹¹⁹，至 1998 年黨員黨費的收入達 1900 萬馬克，平均起來黨員繳交近 107 馬克，1986 年至 1998 年十多年間，基社黨政黨收入來源佔政黨經費來源約三成。

¹¹⁴曹湘醴，政黨財務研究，政治大學政治研究所碩士論文，民國 70 年 12 月，頁 96。

¹¹⁵郭中玲，政黨之法律規範的比較分析，文化大學中山學術研究所碩士論文，民國 86 年 6 月，頁 60。

¹¹⁶參考 Arnold.J.Heidenheimer，*Comparative Political Finance*(Lexington：Mass Health and Company)，p.36

¹¹⁷劉書彬、吳重禮，從基督教民主聯盟獻金醜聞看德國政黨政治捐獻，問題與研究，第 40 卷第 1 期，民國 90 年 1、2 月，頁 34-35。

¹¹⁸前揭書，同註 10，頁 44。

¹¹⁹顧俊禮，德國政府與政治，臺北市：揚智文化，民國 90 年 11 月，頁 245。

綠黨成立並不久，黨員人數不多，但向黨員收取黨費額度高達 417 馬克，至 1998 年黨員黨費的收入亦達 2100 萬馬克，1989 年至 1998 年十年間，佔綠黨政黨收入來源約 32.8%。自民黨對黨費的收取並沒有強制性的規定，黨員人數少，黨費收入亦不高，政黨來源為主要為企業的政治捐獻，至 1998 年黨員黨費的收入達 1000 萬馬克，1986 年至 1998 年十多年間，佔自民黨政黨收入來源約 23.4%。民社黨的黨員繳交約 182 馬克的黨費，至 1998 年黨員黨費的收入達 1700 萬馬克，1990 年至 1998 年八年間，佔民社黨政黨收入來源約 45%¹²⁰。

¹²⁰前揭書，同註 14，頁 34-35。

表(3-4) 1986 年至 1998 年德國主要政黨黨費收入與比例

年代	社民黨		基民黨		綠黨		基社黨		自民黨		民社黨	
	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%
1986	108,838	54.65	88,219	45.92	4,489	14.78	14,327	23.80	8,239	24.80		
1987	110,597	51.68	87,498	45.34	5,465	12.31	14,382	29.79	8,714	19.53		
1988	114,030	58.23	85,969	49.40	5,129	17.36	14,586	33.44	8,545	25.75		
1989	121,291	50.27	84,392	42.56	5,656	13.53	15,113	26.45	9,230	21.59		
1990	130,633	36.91	86,773	26.26	10,466	21.59	15,930	17.74	11,274	13.46	19,113	9.96
1991	151,626	44.65	93,168	43.78	12,014	36.99	15,490	29.94	12,619	24.16	14,549	23.98
1992	152,597	58.11	94,227	44.13	12,988	33.03	15,542	31.37	13,233	27.95	14,024	62.29
1993	153,551	54.69	95,769	42.40	13,539	35.89	17,815	31.78	13,088	26.42	14,769	54.03
1994	152,633	43.19	93,618	33.44	15,376	29.11	18,296	26.97	12,636	21.77	14,587	42.52
1995	156,397	54.84	98,867	45.29	18,312	37.81	18,528	35.05	11,289	24.57	16,205	39.70
1996	153,046	54.07	100,416	45.29	20,298	40.49	19,589	31.46	10,989	27.08	16,937	46.71
1997	157,868	56.19	100,595	46.10	21,586	42.09	19,480	34.77	10,623	25.57	16,854	45.76
1998	157,833	51.84	100,702	40.03	21,625	37.95	19,255	29.37	10,432	21.14	17,291	44.77

資料來源：http://www.bundestag.de/databk/finanz/pf-spbtpt.htm，vom.Nov.2000

二、德國議員黨團成員分擔金(Parteiensteuer)收入情形

議員黨團成員分擔金在 1967 年政黨法第二十四條列為政黨來源收入之一，在 1983 年修改政黨法時，把議員黨團分擔金歸為黨員會費及類似常費，而後從政黨的年度會計報告中，便無法從政黨收入中看出此項收入的多寡。關於黨員會費及類似常費之規定，乃依據政黨法第二十七條第一項：「黨員會費及類似之經常性會費，指黨員依黨章程之規定，應繳之款項」。也就是說，德國政黨黨費之收入，是放任黨章章程規定，政黨法中並無特別規範，此種收費方式大多依黨員收入多寡來決定繳交額度。

議員黨團分擔金是由特殊身分黨員包括議員黨員、候選人黨員、幹部黨員，基於回饋的原理，黨團成員須向其所屬的政黨繳納一定的數目，因議員之所以能擔任議員是基於政黨政治中，政黨的運作使議員能在選舉中勝出，所以議員必須負擔較一般黨員為高的黨費。政黨類似常會，指各政黨對其黨籍各民意代表或政府官員收藏一定數目的月費。以基社黨為例，議員可從國家獲得不少的薪資報酬，故各級黨部黨員須繳納會費，邦議會議員繳納 670 馬克，歐洲議會議員繳納 750 馬克，聯邦政府首長繳納其特支費三分之一、縣市議會正、副議長繳納特支費百分之十，其他職務者亦按其特支費不同比率繳納。綠黨的國會議員所需繳交黨費很高，而每個縣黨部規定繳交的黨費亦不同，要成為綠黨聯邦黨部的黨員需

繳交 2.5 馬克¹²¹。

1977 年，社民黨的國會議員須從薪水繳納約 7%的分擔金¹²²；1981 年，自民黨的國會議員須從薪水繳納約 9.1%的分擔金，基民黨的國會議員須從薪水繳納約 13.5%的分擔金¹²³。而 1983 年之前，議會黨員分攤金分別佔基民黨與社民黨總收入的 12%以上，而綠黨由於才成立不久，故其黨團成員分擔金的比例也較低。德國的社民黨、基民黨、自民黨都有要求議員黨團成員捐款，至於金額多寡視候選人的財富情況及政黨財務狀況而定，社民黨有成規要求捐獻出薪水的 20%¹²⁴，基民黨與自民黨較不要求。1988 年各黨每月平均分擔的黨員成員分擔金如下：基民黨與基社黨為 920 馬克、自民黨為 1000 馬克、社民黨為 1500 馬克、綠黨的金額比上述政黨繳交的金額還高。黨團成員分擔金對政黨的經費來源亦很重要，幾乎都佔據政黨總收入的 11.4%¹²⁵。

¹²¹ 陳惠娟，西德綠黨之研究—發展與政策，淡江大學歐洲研究所碩士論文，民國 76 年 6 月，頁 92。

¹²² Paterson, William E. "West Germany : Between Party Apparatus And Basis Democracy", in Alan Ware ed., Political Parties : Electoral Change & Structural Response. New York : Basil Blackwell Ltd., 1987, pp.177-178

¹²³ Klaus Von Beyme. Political Parties in Western Democracies. England : Gower Publishing Company Limited., 1985, p197

¹²⁴ 前揭書，同註 11，頁 103。

¹²⁵ Hans Herbert von Arnim, op.cit,pp206-207；轉引自：沈玄池，德國政黨經費來源之研究，歐美研究，第 23 卷第 1 期，民國 82 年 3 月，頁 57-58。

表(3-5) 黨團成員分擔金佔各黨經費收入比例表

單位：%

	基民黨	基社黨	社民黨	自民黨	綠黨
1979	7.8	6.0	7.4	5.5	--
1980	9.0	7.6	7.7	5.8	--
1981	13.5	11.2	12.7	9.1	4.5
1982	11.5	8.3	10.4	10.8	6.1
1983	6.6	5.4	7.0	4.0	0.8

資料來源：Heinrich Oberreuter, Alf Mintzel, Parteien in der BRD, op.cit., pp.416-422

行政管理律師阿爾尼姆指出，給議會黨團和政黨附屬的基金會經費資助，實質上等於由國家間接支付政黨費用。如果規定的「絕對限額」還很高，就根本談不上限制國家支付的政黨費用。德國著名政黨問題專家巴克斯博士說：「現行選舉費用的規定雖沒有真正嚇阻政黨經費的迅速膨脹，還是導致了更多機會均等，至少提高了政黨捐款活動的透明度」。¹²⁶

¹²⁶前揭書，同註 16，頁 267。

第三節 黨營事業(party business enterprises)

黨營事業是政黨收入的來源之一，由政黨投資興辦各種事業開闢財源，就法律觀點而言，政黨與其他私人團體一樣，只要依法登記、合法經營、照樣納稅，不違背政府法令，政黨自負盈虧，基本上政府對於政黨是不會加以干涉，除非是法律明訂禁止政黨經營企業¹²⁷。各國黨營事業依型態之不同可分為：文化事業收入、經濟事業收入、舉辦活動收入等。

一、政黨是否可以經營事業的理由及種類

政黨的黨營收入在最初之時，只限於經營出版印刷業或報紙。政黨為了獲得更多選民的支持，宣揚其政治理念，紛紛以書報等方式來灌輸人民的思想，實現其政黨對於公民教育的功能，因此，其存在可視為政黨政治的常態。但隨著政黨所需經費越來越龐大，目前各政黨對於政黨經營的事業也不單純只是印刷事業。晚近由於社會經濟的發展，那些有出版事業的政黨，因早期的業務設備、房屋土地的投資，產生大量的利益，就開始經營經濟性事業，一方面可擴大政黨日益龐大的資金，另一方面可提供黨員就業機會。

政黨經營事業的種類可分為文化事業與經濟事業，一般對於政黨經營經濟性事業都抱持著否定的看法，目前各國在法律上不懷疑政黨經營事業的正當性與合理性，是因為把政黨視為人民團體的一種，而人民團體從事經濟上的事業屬於私

¹²⁷ 李換，透視政黨政治，台北：時報文化，民國 84 年，頁 112-113。

法行為。至於政黨是否要經營黨營事業或經營何種的事業則完全視各別政黨的需要而定。政黨應算是政治團體，而非營利團體，故政黨經營事業，原則上應禁止，只有在從事宣傳政治理念與形成國民政治意思的有關範圍內，才例外許可，且其經營範圍的限制應該從嚴。換言之，政黨若經營出版事業、報紙雜誌，或訓練機構等與政治意思形成或宣傳有關者，得例外許可。若超出此範圍而從事營利的行為，諸如經營投資公司、天然氣、銀行或其他營利事業等，甚至投資股票市場，可說皆已違反政黨的政治屬性。

目前世界上 109 個國家，291 個政黨中，從事黨營事業的有 28 個政黨，分別來自 21 個國家，其中 17 個屬於非共產主義國家，例如：法國、奧地利、日本、西班牙、義大利、希臘、英國。由此可見，以比例而言，黨營事業絕非是民主國家的常態現象¹²⁸。

二、德國黨營事業的情形

「遠東經濟評論」報導台灣國民黨黨營事業一年可以賺四億五千萬美元，德國巴伐利亞邦基社黨黨基金會負責人赫雪納（RECHENER）認為這對德國政黨來說簡直是天方夜譚。德國政黨法並未強制禁止政黨經營黨營事業，甚至於德國政黨法中，明確規定各黨經營出版及發行事業是正常的資金收入之一。但在政商涇渭分明的傳統下，再加上黨營事業強制性稅金過高，德國的政黨都沒有經營任何企業，唯一稱得上黨營的事業出版社及報社，但定位也只是機關報，目的在為所屬的政黨大呼喉舌，並不在賺錢，事實上也根本賺不到多少錢，大都維持在百分之五的政黨收入來源。

¹²⁸陳師孟、張清溪，台灣黨營事業的演變及其政治經濟含意，政治經濟學研討會論文集，民國 80 年，頁 8-9。

德國政黨法第二十四條第二項第三款明文規定，出版及發行事業為政黨正常經費的來源之一，德國各政黨都有期刊、雜誌、報社、書籍等出售。德國基民黨及社民黨皆擁有為數不少的報紙與印刷業、出版公司等，社民黨每年自此收入高達三億馬克，基民黨還出版經濟性刊物(Wirtschaftsbild)，在波昂甚至有多家廣告公司，選時負責政黨宣傳，平時經營一般商業廣告¹²⁹。綠黨也出版了一份週刊「綠黨」(Die Grünen)，每月的訂費是 4.8 馬克¹³⁰。

黨營事業其實佔德國政黨的收入來源比例並不高，因為政黨大部分的經費來源都來自政黨對外募集的政治獻金及來自國庫的公費補助。有這兩大來源系統使得黨營事業的收入可說只是政黨經費的冰山一角。其次，黨營事業因該以宣揚其政黨的黨綱理念及對人民實施政治教育為主，而不是以營利為主，且在自由經濟的競爭下，要面對企業化般的經營黨營事業確實有其困難度，且若有經濟性的黨營事業不免有與民爭利之嫌。

第四節 前東德黨產的處理經驗¹³¹

兩德統一的前夕，民主化浪潮衝擊東德，共黨的壟斷地位動搖。從德國政治的發展過程觀察，由專制獨裁轉變為民主政治，是歷經許多波折，有許多經驗與我國極為類似，值得借鏡，尤其是前東德對於專制政黨財產的善後處置方法，皆有參考的價值。基於這樣的考慮，在政黨財產方面，參考德國的立法與實際經驗，

¹²⁹ Richard Rose & Arnd J. Heidenheimer(eds.), Comparative Studies in Political Finance(The Journal of Politics, vol.25, Nov, 1963), pp29-30

¹³⁰ 前揭書，同註 18，頁 92。

¹³¹ 黃世鑫，兩德統一後之前東德 SED 黨產的處理經驗：他山之石，新世紀智庫論壇，9 期，民國 89 年 4 月，頁 79-88。

檢討我國現行的法律規定與前述關於政黨的法律草案，期能概略地說明問題所在及尋找可能的解決途徑與規範方式。德國統一合約中對東德共產黨黨產的處理方式，是民進黨政府目前想引進方式來處理國民黨黨產的問題。

1989年10月3日德意志民主共和國(前東德)併入德意志聯邦共和國(前西德)之後，德意志民主共和國就滅亡。1990年3月18日，「德意志民主共和國」(Deutsche Demokratische Republik；DDR)舉行第一次自由選舉，而長期在東德執政的德意志社會主義統一黨(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands，SED)及其他的「封鎖政黨」(Block-Partei)亦都瓦解，德國社會主義統一黨(SED)改名為民主社會主義黨(Partei des Demokratischen Sozialismus，PDS)，而其繼承者，PDS難逃被清算的命運。

一、東德處理 SED 黨產的情形

十多年前，當兩德政府簽訂統一合約之時，在該合約中明訂東德共產黨黨產處理的方式，即成立「獨立東德黨產調查委員會」(UKPV)，並於該調查委員會成立後凍結所有東德共產黨黨產。獨立調查委員會之主要任務有三：一、界定各政黨和其他相關組織的範圍；二、計算這些組織的國內、外財產之價值；三、確定各項財產的處置方式。獨立調查委員會與國會調查委員會有同樣地位，為執行任務，獨立委員會可以依「刑法」程序，偵訊證人、搜索和扣押證物¹³²。

二、黨產處理原則

¹³²同上註，頁 82。

德國統一後，前東德各政黨和其相關各種組織之財產處理原則，是依據「統一協定」(Einigungsvertrag)¹³³附錄二之規定，來處理黨產的兩項基本原則為：

1、根據統一協定，基於「政治的重建」(die Wiederherstellung der Gerechtigkeit)，對以前遭受不法待遇者，回復其權利。2、讓統一後德國之政黨的競爭維持「機會均等」(Chancengleichheit)¹³⁴。

基於上述兩種原則，是以「實質法治國」的基本原則作為處理東德共產黨黨產的標準。政黨以直接或間接方式經營或投資營利事業、不當侵占國家或人民財產、以不符「實質法治國」原則取得之財產，均稱為「政黨不當財產」，應沒入國庫或追徵其價額。前東德採取「實質法治國」原則，意即侵害第三者自由權、財產權，及濫用國家權力取得財產等，都算不當黨產。在可以證明係依實質法治國的基本原則而取得的財產，才能繼續持有，否則原則上應收歸公有或反還原所有人。在前東德的政治環境下，政黨財產的合法性相當低，能保有的政黨財產很少。因為，此次處理的法律規範是根據西德基本法之實質法治國的基本原則，而非東德的法律規範。因此，前東德黨產必須要舉證出其「財產取得過程」。

德國基本法第二十八條第一項規定：各邦之憲法必須符合民主社會的法治國(Rechtsstaat)的基本原則。法治國的基本原則，因憲政思潮的不同而分為形式(formeller od.formaler)意義和實質(materieller)意義。德國基本法是採「實質意義的法治國」，係以人類尊嚴、自由和正義為中心，在政治方面，講求權力分立、司法獨立、依法行政、合憲立法，包括選舉權的自由平等，政黨間的公平競爭及結

¹³³統一協定是指東德併入西德後，西德基本法的適用範圍擴及到前東德的領土，前東德的一切典章制度都廢棄，全盤採用西德的典章制度。

¹³⁴ Von Arnim, Hans Herbert(1993), Wem steht das Vermögen der DDR-Parteien zu? Baden-Baden: Nomos, .38-.39; Papier, Hans-Jürgen (1992), Das Parteivermögen in der ehemaligen DDR: aktuelle Rechtsfragen der Feststellung, Sicherung und Verwendung: erweiterte Fassung eines vortrags gehalten von der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 25.März 1992, Berlin; New York: de Gruyter, p.16
轉引自：黃世鑫，兩德統一後之前東德 SED 黨產的處理經驗：他山之石，新世紀智庫論壇，9期，民國 89 年 4 月，頁 83。

社，新聞和廣播自由等¹³⁵。

根據前述，只要不符合基本法之實質法治國原則而得到的黨產，就必須歸為國有，以下情況如下¹³⁶：

1 損害第三者之「自由和財產權」。包括：(1)違反基本法第十四條的「財產權保障」(Eigentumsgarantie)。政黨在徵收補償財務時，只有基於「特定公共利益」，且必須給予合理補償才合法。政黨在徵收補償財務時，若只是為第三者之私人利益，或有利非國家代表人而徵收，就算是給予合理的補償亦不合法。(2)違反基本法第十二條的「職業自由」(Berufsfreiheit)，若公營事業非因共同利益之必要，而享有法定或實際上的獨佔，就違反營業自由。(3)違反基本法第二條的訂定自由和私人自主，扭曲了競爭自由。(4)違反基本法第九條之結社自由和聯盟自由。(5)違反基本法第三條之平等權。

2 濫用政黨在國家執政時的領導地位，各政黨和其相關各種組織之若所得的黨產，依下列情況分別處理：(1)歸還原來的所有人，(2)原來的所有人不明或不存在，則轉移用於公益用途，特別使用於德東地區經濟之重建，(3)政黨或人民團體之財產，只有在可以證明係依基本法之實質法治國的基本原則所取得之財產，才能繼續持有¹³⁷。

德國成立獨立超然的管理委員會調查政黨黨產。政黨以直接或間接方式經營或投資營利事業、不當侵占國家或人民財產、以不符「實質法治國」原則取得之財產，均稱為「政黨不當財產」，應沒入國庫或追徵其價額。前東德採取「實質法治國」原則，意即侵害

¹³⁵德國一直到威瑪共和結束，納粹興起時，德國為「形式」意義的法治國，強調「權力分立」、「法律優位」、「法律保留」、「行政的司法管制」，此種憲政思潮後與「法律實證主義」合流，亦即「惡法亦法」。但 1933 年，因納粹共黨國家的統治經驗，憲政思潮轉為「實質意義」。

¹³⁶前揭書，同註 28，頁 84。

¹³⁷ Hans Hebert von Arnim, Wem steht das Vermögen der DDR-Parteien zu? Baden-Baden: Nomos, (1993), S.11; Johannes L.Kuppe, Die PDS-Finanzien-eine Skandalgeschichte, in: Deutsschland Archiv, 22Jg.(1990), S.181-1824; 轉引自：鄭昆山，中國國民黨黨產處理與法治國刑法，月旦法學雜誌，63 期，民國 89 年 8 月，頁 33。

第三者自由權、財產權，及濫用國家權力取得財產等，都算不當黨產；委員會可就個案的情形，判斷是否符合「實質法治國」原則。

根據上述處理原則，來檢視東德政黨財產的取得是否經得起「實質法治國」原則的檢驗¹³⁸：

- 1、SED 與其相關的閉鎖政黨，依東德「佔領法」所取得的黨產，並非基於「特定共同利益」，亦未有合理的補償徵收，明顯違反基本法第十四條「財產權保障」。
- 2、若政黨財產是透過賄賂、欺騙、脅迫而得來的，便不符合「實質法治國」原則。
- 3、若黨產的取得是經由合法的購買，且符合「實質法治國」原則時，此種黨產不會被清算，但若不政黨取得的財產是透過假買賣而加以漂白，由非法成合法的黨產亦要被清算。
- 4、SED 由於其黨員人數眾多，那是因為其擁有獨佔的權力和絕對的領導地位，其黨員人數因打部分折扣，畢竟並非黨員基於自願而入黨，故 SED 用黨費所購買的黨產並非完全合法。SED 黨員所繳納的黨費在一定比例下，不符合實質法治國原則。
- 5、SED 當時的黨營事業是獨佔事業，當時主要的經濟活動都由 SED 控制，其盈餘所得並不符合實質法治國原則。
- 6、在一黨專政下，政黨沒有舉辦任何的選舉，此種政黨所擔任的國家任務，違反實質法治國原則。其政黨所接受的國家補助可說是政黨藉此掠奪國家的補助。
- 7、對於要還給政黨、原所有人、或公益團體的債務，應合併計算還給淨額，對於勞務的提供產生的債務若符合基本法保障的政黨活動之勞務，因符合基本

¹³⁸前揭書，同註 28，頁 85。

法治國原則要償還，但若只是為消除冗員而遺留下來的勞務債務即不符實質法治國原則。

三、此次被清算的對象及其相關組織

在東德一黨領政，黨國不分的情況下，要界定此次被清算的對象，首先要界定出 SED 和與 SED 相關聯的組織。但要明確界定出有其困難度，因在「結社自由」受到嚴格管制的情況下，在當時要被允許承認的各種組織，不論是不是與 SED 有關，或是用其他名稱成立的，基本上都可歸屬為 SED 用來支持其鞏固政權的工具，幾乎沒有「單純」的民間團體或人民團體，全都必須聽從 SED 的控制與支持，若沒有 SED 的保護傘下，這些相關聯的組織幾乎不會存在。當時基於政治功能而設立的「封鎖」政黨包括：德意志民主農民黨(DBD)、德意志基督教民主聯盟(CDU)、德意志自由民主黨(LDPD)、德意志國家民主黨(NDPD)、自由德意志青年(FDJ)、DDR 文化聯盟等。而與 SED 政黨相關聯的組織包括：德意志自由思想社、德蘇友好會、運動與技術會等高達十四個社團組織，這些社團組織雖然和政治無直接關係，但都是接受 SED 的扶植¹³⁹。

¹³⁹前揭書，同註 28，頁 83。

四、德國處理黨產的相關法律規定¹⁴⁰

1991年5月31日修改了同年2月21日制訂的「政黨暨政治團體法」(Gesetz über Parteien und andere politische Vereinigungen)，其中關於政黨黨產規定的第20條a及第20條b，其要點包括：

根據第二十條a之規定¹⁴¹：

- 1、總理任命獨立委員會，提供有關德意志民主共和國(DDR)各政黨和所有的相關組織所擁有的國內、外財產報告。
- 2、各政黨及其所有相關組織必須對獨立委員會提出下列說明：(a)自1945年5月8日以來，其所購置或以其他方式取得財產，包括已經被賣出、贈與或以其他方式處理掉之財產。(b)1989年10月7日之詳細財產清冊，和其以後之財產變動。
- 3、說明的內容包括對判定財產歸屬有關之處理過程和相關文件，特別是關於參與企業之投資和各種營業活動，且不論是以自然人或法人之名義參與。
- 4、獨立委員會為執行職務，可以根據刑事訴訟法(SrPO)之規定，進行蒐證，包括各種方式的搜索、扣押等；同時德意志民主共和國(DDR)之所有政府機關、組織及人民，有義務協助獨立委員會。
- 5、總統至遲於1990年6月30日，應該將獨立委員會之報告，提出於國民議會。

¹⁴⁰ Papier, Hans-Jürgen . Das Parteivermögen in der ehemaligen DDR : aktuelle Rechtsfragen der Feststellung, Sicherung und Verwendung : erweiterte Fassung eines Vortrags gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 25. März 1992, Berlin ; New York : de Gruyter, 1992 , S.7-8 ; 轉引自：黃世鑫，兩德統一後之前東德 SED 黨產的處理經驗：他山之石，新世紀智庫論壇，9期，民國89年4月，頁83。

¹⁴¹前揭書，同註38，頁33。

根據第二十條 b 之規定：

本法生效後(即 1990 年 6 月 1 日起)，各政黨和其所有的相關組織之財產變動，必須獲得獨立委員會之同意才有效。

各政黨和其所有的相關組織，在 1989 年 10 月 7 日和以後所有的財產，必須「交付信託管理」。信託管理機關由總理所任命的獨立委員會擔任。

值得注意的是，關於處理政黨黨產的規訂，在 1990 年 8 月 31 日只有前述這兩個條文仍有效。上述兩個條文亦納入兩德統一條約中，統一後繼續生效，成為處理前東德各政黨黨產之依據。至於兩德統一之後，該獨立委員會(Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorgan 共有十二位委員，上設主席一名，成員由前東德人民議會及前西德國會中的經濟及法律專家所組成，負責調查所有東德黨產的由來及合法性與否。1991 年 6 月 14 日制訂公佈「黨產委員會設置條例」(Parteiermögenkommissionsverordnung, PVKV)，獨立委員會改隸聯邦政府，委員增為 16 人(原本的 12 名委員加上 6 人由聯邦政府聘任)。

根據統一協定附錄二的規定，各政黨和其相關各種組織之財產的信託管理，由獨立委員會轉移至信託局，處理東德黨產的收回或拍賣，運作的機構則是「東德黨產信託局」(Treuhand)。東德黨產信託局在完成大部份工作後，已轉化為「德國統一特案處理局」(BVS)，負責信託過程的法律問題。調查委員會最先是調查東德黨產來源和去向的合法性，如果機構或個人合法擁有，則將財產權交回該機構或個人，如查出來源並不合法，則將財產權交回原主，至於其他前東德共產黨的財產則屬於全德人民¹⁴²。

¹⁴² 2000-01-08，聯合報，3 版

五、東德黨產狀況

根據 SED 所提供的資料，在 1959-1989 年間，SED 的收入項目和總額如下¹⁴³：

- 1、黨費收入：113 億 1 千 6 百萬東德馬克(Mark)
 - 2、舉辦政治或其他組織性活動收入：16 億 8 千 9 百萬東德馬克(17 億 8 千 2 百萬東德馬克)
 - 3、國家補助：48 億 7 千 3 百萬東德馬克(66 億 9 千 2 百萬東德馬克)
- 黨營事業盈餘分配：112 億 5 百萬東德馬克(92 億 9 千 2 百萬東德馬克)
- 總共收入合計為：290 億 8 千 2 百萬東德馬克(290 億 8 千 2 百萬東德馬克)¹⁴⁴
- 總共支出為：266 億 9 千百萬東德馬克(290 億 8 千 2 百萬東德馬克)。剩餘 23 億 9 千 2 百萬東德馬克。

上述所說明的財產項目包括政黨或其他相關組織(包括封鎖政黨)，所擁有或「法定管理」(Rechträgerschaft)的土地，根據信託局初步調查和估算：政黨或其相關組織所擁有的土地，有 2983 件，法定管理土地，有 3343 件，總額約有 64 億西德馬克(DM)。銀行存款有 13 億西德馬克(DM)，資本基金(Sondervermögen)包括政黨經營企業和其貸款之組織，2 億 2 千 4 百萬西德馬克。東西德合併後，PDS 為了避免所有財產都被託管，將所有權變為債權，即將其所屬企業和資產部分轉移致另一新成立公司，但同時也給予條件優渥的借款，這類的公司亦應該當為政

¹⁴³前揭書，同註 38，頁 33。

¹⁴⁴ 因歸類不同，所以括弧內的數字與另一數字不一致，括弧的數字為 PDS 主席 Gysi 所提供，另一數字為 PDS 財務長 Langnitschke 所提供，但歸納出的收入總額皆一致。Von Arnim, Hans Herbert(1993), Wem steht das Vermögen der DDR-Parteien zu? Baden-Baden: Nomos。轉引自：黃世鑫，兩德統一後之前東德 SED 黨產的處理經驗：他山之石，新世紀智庫論壇，9 期，民國 89 年 4 月，頁 83。

黨財產，也必須交付信託¹⁴⁵。

根據「黨產調委會」去年所做的結果報告，前東德黨產共有三十三億八千萬馬克，而該會只收回凍結的廿六億四千萬馬克，其中包括六千一百個不動產，約七億五千萬馬克的財產，因財產擁有者不服調查委員會的調查結果，而上法院控訴，其餘的款項則去向不明。「黨產調委會」的成員諾曼，坦承前東德共產黨(SED)所轉型的民社黨(PDS)在調查過程中並不合作，使其他款項的去向難以進行調查。也有不少德國媒體認為，民社黨的黨主席蓋西(GYSI)在柏林圍牆倒塌後及德國統一之前，已將大筆數目不明的前東德黨產轉移至國外¹⁴⁶。

調查委員會特別強調民主及公平分配的原則，將屬於全德人民的財產平均分配給所有的政黨，民社黨和所有其他德國政黨一樣平等，除了少數政黨，大多數的政黨均同意將所分配的財產成立重建基金，投入德東的重建工作。調委會所追查的前東德黨產，要追溯至1949年兩德分裂後，東德政府由前蘇聯政府手中接回的財產，而其中許多財產由當時的銀行取得，所以也不排斥一些當年納粹黨所留下的財產，也因此涉及一些猶太受害者，使得部份工作較為棘手。近十億馬克的黨產流向不明，難以追查，調委會因此也發佈檢舉獎金，懸賞獎金高達五百萬馬克。不過，檢舉者眾多，卻沒有實際結果。而調委會最常見仍然是財產權判定的問題，至今仍有不少官司尚未結束，典型的例子是一些流向國外的黨產，因財產擁有者名字已更換，有時甚至必須到國外打官司，到今天仍訴訟不休。德國調查、處理前東德共產黨的黨產，前後已達十年，但至今仍未清理完畢，可見處理黨產的問題十分複雜。

¹⁴⁵ 有爭議的為依 Kommerzielle Koordinierung(koko)而設立的國外企業，因其究竟該屬於國家財產，還是 SED 的財產。

¹⁴⁶ 2000-01-08，聯合報，3 版。

第五節 小結

德國政黨內部收入，以黨費、黨營事業為主，其經費都來自政黨內部經費來源較正當也較穩定，無太大爭議。本節主要對於德國政府處理前東德黨產的方式，作為我國處理國民黨黨產時的參考。最近行政院通過「政黨不當取得財產處理條例」草案，明定各政黨僅有黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、補助金及其孳息可被認定為正當收入，其餘則推定為不當黨產，並交由新成立的「政黨財產調查及處理委員會」進行聽證程序。該草案規定政黨必須自行舉證沒有違法，否則應將不當黨產移轉於國家或地方自治團體。

在吸取德國經驗還是有必須加以注意之處，財產不論擁有權的百分比率，只要登記在前東德共產黨名下的所有財產，都要立刻凍結處理。當初德國統一時，因凍結過程拖延了一些時日，使得許多前東德黨產至今去向不明，故若要清理國民黨黨產必須防止其是否會趁機轉移名下財產，這會使得追查過程困難重重。二、成立調查委員會固然必要，但是處理黨產仍需由一特定的信託單位來負責處理黨產去向和分配。且仿照東德模式來處理也非仙丹，除了調查過程困難外，「前東德黨產信託局」在處理黨產分配、拍賣等過程中便也曾發生過弊案，所以更不可能忽視信託工作的透明度。

坦白說，國民黨的黨產問題是應該儘速處理，追討國民黨黨產將是憲政主義的另一個試金石。侵占國家的財產本該追討，但重點民進黨是用什麼心態去追討？民進黨以順應民意又冠冕堂皇地強調是站在政黨公平競爭的立場，請法務部將研擬特別法來追討國民黨黨產，規定設置一獨立機關，對國民黨進行調查，並依「實質法治國」原則，認定財產移動的合法性，由國民黨來舉證其財產是依何

種手段取得，若無法證明如何取得，則應歸還原所有人。整套設計完全參考東德共產黨垮台後，國會通過的「政黨暨政治團體法」，也就是把國民黨當成共產黨一樣的來清算。但事實上須區隔國民黨和東德共產黨在本質上還是不同，東德共產黨係於 1989 年遭人民推翻後，並被迫在訂定特別法制的情況下，將長期侵佔之財產歸還人民或交付信託。基本上算是一種「革命之後的清算」，不適用於民主化之後的台灣。東德建國以來，依其憲法即為生產工具收歸國有的社會主義體制，我國早建立了以私有財產和營業自由為原則的自由經濟體制。因此東德不可避免要處理較複雜的財產歸還問題。德國統一前，東德共產黨先被人民革命式的推翻，然後東德由其非共政府訂定處理共產黨黨產之特別法制，而德國統一後繼續援用；換言之，東德民主化過程與台灣民主化過程不一樣，實不宜將「革命式的清算」方式援用於我國。德國是先有東德政黨法的存在，才能為東德時期的黨產問題找到處理原則，並納入統一條約中。在政黨規範建立的順序上，應該同時建立整體的政黨法秩序，以及針對個別的歷史問題找到適當的答案。也只有建立了完整的政黨秩序規範的同時，才能夠順利釐清處理歷史問題的正當方法。

筆者認為法治國家下的民主常態，不容許政黨經營投資事業，依照「舉證原則」來看，國民黨的「透明化」處理黨產，自然應該攤在陽光之下接受檢驗，若涉及不法取得，本應依法還諸於民，但黨產的處理為法律問題，不可政治解決。若要處理國民黨黨產應先規範「政黨法」與「政治資金法」作為處理政黨財產之依據，政黨能否平等立足於起跑點，規範政黨不得經營企業只是其中一環，其他如政黨及個人的政治獻金收支與申報、政黨向金融機構的貸款、政府公費補助政黨等，也都是促成政黨公平競爭的配套措施，以更為符合現代民主法治國家原則。國民黨黨產問題，根本的原因在於我國從來缺乏政黨財產管理行為的規範，以致被指責有所謂國庫通黨庫的弊端現象。我國缺乏政黨財產管理行為的規範，是因為政黨制度的整體規範架構，亦付之闕如。故我國應該訂定「政黨法」，公平地適用於所有朝野政黨，作為處理政黨財產之依據，以及政黨競爭合作的共同

遊戲規則，才能健全政黨政治，可長可久的制度性規劃。

第四章 德國政黨政治獻金之管制

第一節 政治捐獻之特性

民主國家中，為了維護國家安全與社會福祉的公共利益下，對於政治捐獻並非完全禁止。本節對於政治獻金的定義、類型作進一步的分析與說明。

一、政治獻金的定義

在民主國家中，各政黨開支龐大，光靠黨費仍不夠，只好把手伸向大公司、社會團體和有錢人，以籌募政黨資金。而政治捐獻是十分平常的行為，常被視為人民表達其意見之方式，且從政治參與的角度來看，政治捐獻為人民參政的表現，表示他願意對某政黨出錢出力，因他們相信支持這個政黨原則上對他們的利益大過於別的政黨，是出於自願性的選擇行為，故國家對於捐獻行為應予以尊重。但為了避免特殊利益團體藉著大額捐獻來影響公共政策的制定，使其損害到

公平正義的情形，目前各國皆有立法來規範捐獻問題。

為何捐獻者要對於政治給予獻金，當然有其目的性。美國學者梅百利 (Milbrath)¹⁴⁷把政治捐獻的動機分為五種：1、個人認同：捐贈者基於自己本身對政黨或候選人的支持而樂於捐助。2、政府政策：捐贈者基於政治的考量，對政黨政綱或候選人政見支持而樂於捐助。3、政治權益：捐贈者因嚮往政治上的特權或特殊名位而捐助。4、私人權益：捐贈者為爭取政治圈外的勢力與利益而捐獻。

5、踏入仕途：捐贈者有心為自己的仕途鋪路，藉著捐贈做好黨政關係。基本上，政黨捐獻通常還是基於特定利益的考量，與捐獻其他公益團體相比不同在於，捐獻政黨大多期待能發揮政治上影響力或經濟上節稅的目的。因此，捐獻者雖是參考政黨的黨綱基於認同而捐獻，但更多時候是基於自己的利益考量。

政治捐獻可說是政黨經費來源最具有爭議的，因為不當的政治捐獻，會使政治蒙上金權政治的污名。但私人提供政治獻金還是有其功能性：1 可視為政治行為表現之一，2 政治捐獻符合經濟效率，3 私人提政治捐獻金額多寡可依自身的能力提供，非常單純，不如公費補助計算方式那般複雜¹⁴⁸。

二、政治獻金的類型

政治獻金用時間可分為平時的捐獻與競選時的捐獻。平時捐獻目的在提供一些政治活動所需的花費，或維持政黨組織的存續，平時的捐贈數額不大也較正當，故不會引起特別注意。競選時的捐獻主要是因為競選時必須有龐大的花費支

¹⁴⁷ Lester W. Milbrath, The Motivations and Characteristics of Political Contributors: North Carolina General Election 1952 (ph D. dissertation, University of North Carolina, 1956)

¹⁴⁸ Moisel, 1976

出，在高額的選舉花費下，政黨皆想盡辦法去爭取各界的捐獻。要清楚劃分競選時期與非競選時期的捐獻有其困難性，因有些競選時期的捐獻是在非競選時期進行，故掌握不易。

政黨從外界獲得的政治捐助，而捐助來源可分為個人與團體，個人捐助與團體捐助的詳細介紹如下¹⁴⁹：個人捐助：個人捐助可分為個人大額捐助與大眾小額捐助。個人大額捐助就是直接以金錢捐獻給候選人或政黨，而富有的財團通常以公司的名義或透過利益團體提供捐贈；大眾小額捐助指的是大多數個人的小額捐款，取之於公眾的小額捐助。團體捐助：工商企業的捐助與中介團體的捐助。工商企業的規章為政府所訂定，許多企業把捐助政黨經費視為政黨施政時公平待遇的保障措施，但也因為工商企業捐助會得到好處，往往也造成許多流弊。中介團體捐助是另一種盛行的捐助團體，晚進各國對於個人或企業的捐助限制越來越多，因此開始透過中介團體，就是由企業界聯合成立的各種協會，作為捐助的單位。

三、政治獻金的雙面性

大部分的政黨對於小額的政治獻金都十分願意公布，因其代表著政黨有一定的支持度，但對於大筆的政治獻金往往是不願公開，因其代表著壓力。收到大筆政治獻金的政黨幾乎都明白政治獻金背後的用意，這些大筆的捐獻金額總是有一天會希望他們以權力回報他們。對於企業家而言，給予政黨政治獻金等於是投資，與商場的投資並無不同，同樣是希望於政黨執政後能回收。政治獻金如果是民眾小額的捐款才代表著民眾對政黨的熱情支持，真正令人擔心的政治獻金就怕

¹⁴⁹郭中玲，政黨之法律規範的比較分析，文化大學中山學術研究所碩士論文，民國 86 年 6 月，頁 103-104。

沒有熱情只有利益交換的，會形成「有奶便是娘」的窘境。

政治獻金有其雙面性，一方面它代表著利益的交換，是導致政治腐化的開始；另一方面它代表著政黨參與政治運作活動所必需。所以在立法時，必須注意此兩種特性，以免有偏頗發生。唯有用法律規範政治獻金才能避免不當的政治獻金發生，且導引政治獻金往正常的方向進行。政治獻金若發揮正當的功能，可以資助政黨的經費來源，不致使政黨有經費短缺的煩惱，政黨間也能公平競爭。各政黨對於獲得的捐贈是基於平等的競爭基礎上，各憑本事去爭取政治獻金。政黨本質不同吸引的捐獻來源亦不同，經濟富有者通常支持保守主義政黨，而勞工階級通常支持社會主義政黨，通常富有者對於捐獻較大方，捐獻金額往往較大，這與一般勞工支持的政黨相比，就開始形成政治資金的不平等。

四、政治獻金應立法規範

從各國政治發展經驗來看，政黨、公職人員與候選人政治資金的來源和運用情形不當，會影響政黨政治和選舉競爭的公平性。因此，建立透明化、公開化的政治資金規範原則，來健全政黨政治，以防範公職人員為特定財團或利益團體護航，實為建立廉能政府的重要關鍵。

各國由於政治制度與環境的不同，在制定規範政治獻金的法律上對於該如何規範政黨、候選人、利益團體與選民亦有不同。各國為確保捐獻者不會藉著捐獻行為意圖影響政黨或政治人物在政治行為上偏頗，造成金權政治，以致造成社會不正義的情形發生，因此各國對於捐獻來源及數額都加以嚴格的限制。立法規範政治獻金的目的並不是要對政治獻金嚴格管制，目的只是希望透過誠信公開的原則，要求收受政治獻金者能依法申報收支情形，以便於主管機關的查核，並接受

人民的監督。

政治獻金必須用法律加以規範，目的不在於禁止政治獻金，而是希望藉由法令來使政治獻金能「公開化」，其目的在於¹⁵⁰：

一、促使競選經費來源多元化：一方面藉由法律來規定個人與財團法人每筆捐獻的最高額度，防止大額的捐獻來導致金權政治，另一方面鼓勵人民小額捐款，強化一般選民對民主政治的認同，並希望選民能加強對候選人的支持，使競選經費來源多元化。二、促使競選經費來源透明化：法令規定捐獻者必須依法定期申報收支帳目之義務，且對於一定金額以上之捐獻要進一步詳細記錄，包括捐獻者的姓名、住址、金額、捐獻日期都應記錄，有助於政治獻金透明化，減少政治腐化。

政治獻金立法規劃方向大致如下：1、避免大額捐贈，大額政治獻金背後含有太多的金權政治問題，故大額捐獻必須加以限制。2、禁止不當的捐獻者，政黨與候選人不得接受外國團體、法人、個人和主要成員為外國之團體或法人之捐助，也不得接受其他政黨或候選人的捐贈。3、主管機關確實查核，主管機關必須有強力的會計查核能力，方能嚇阻不實申報的情形。4、罰則對象明確且罰則要適度強化，罰則過輕無法達到約束力量。5、限制競選經費支出之上限。6、公開競選收支帳冊之規定。

五、政黨競選經費管制

為了確保民主政治的平等性，除了一人一票，票票等值的規定之外，也必須訂定多數人都能夠負擔的上限規範，以防止民主政治為少數資本家所操控。因

¹⁵⁰ 黃昭元，立法規範讓政治獻金公開化，中國時報，民國 85 年 10 月 22 日 11 版。

此，有關競選經費規範的問題不但牽涉到實務的運作，更有其理論上的意涵，值得我們進一步的探討。隨著投票的普及化及科技的進步，參選人無不大量投入競選經費，以期能獲得勝選。而大部分的實證結果顯示選舉經費支出與候選人的得票之間有顯著的關係¹⁵¹。政黨支出越多的競選經費，便有機會獲得越多的選票與席次。各民主國家為了使選舉能達到公平競爭，紛紛在法律上限制競選經費的支出，但各國所採取限制的方式，會隨著各國政治與法律方面考量不同，所規定的限制方式亦不同。德國政黨法對於競選經費的限制有所規定，其關切的焦點在於如何刺激民眾捐助競選經費及國家如何補助經費等，並藉著政黨法搭配公費與減稅等措施，促使大眾參與政黨政治。隨著競選技術的進步，民意測驗、電視競選廣告、廣告文宣等，使競選經費不斷的提升，這會導致許多利益團體會藉著政治捐獻與參選人達成暗盤交易。因此規範競選資金來降低利益團體的影響，便成為重要的課題。

競選經費是否該加以限制，理論上有正反兩面意見。主張競選經費不該受限者認為：金錢只是參與政治的一項政治籌碼，就如同學歷、人脈一樣，每位參選人的資源皆不同，既然沒有對其他資源做限制，若只對金錢做限制，難免有失公平。且社會是由各種不同利益、不同社會價值、不同勢力的群體所組成的，不應該限制富有的人利用其金錢的特色來參選，因工人、農人同樣也依其特色組成利益團體來參選，故限制經費並不民主。選舉是選賢與能與競選經費的多寡並無必然的關係，候選人透過合法經費的使用來傳播自己，是表達自己的言論自由。

且若制訂法律來限制競選經費會造成下列問題：1、限制花費金額不能反映選戰的實質，在實際選舉中無法發揮真正的規範作用，誠實申報競選經費的候選人少之又少，反而形成一種普遍不實申報的選舉文化，使得法律的尊嚴蕩然無

¹⁵¹ Weich、(1974、1976) Dawson and Zinser (1976)

存。2、精確訂定最高限額的標準有其困難性；3、無法反映物價膨脹速度，所以制訂法律限制會有流於形式的情形，不合實際的需求¹⁵²。因此對於選舉最高金額限制的規定，有學者主張廢除，因為此制度並無規範效用，反而徒增競選經費查核的困難。

主張競選經費該受限者認為：競選經費過於龐大對民主政治的品質會造成不良影響。為避免部分政黨或候選人以其財力雄厚的優勢來參選，造成政治上的不平等，而政治最後落入財閥政治，等於大開民主倒車。在競選經費沒有上限限制的情況下，在大額的競選花費下，候選人為了有其經費來源，勢必得助於財團支持，往後當選後便成為財團的代言人。若競選經費是由自己負擔，則道德低落的當選者其當選後便會利用其權勢來撈回本。為了確保民主政治的平等性，除了一人一票，票票等值的規定之外，也必須訂定多數人都能夠負擔的上限規範，以防止民主政治為少數資本家所操控（Lochner and Cain, 1999）。因此，應對競選經費加以限制，在齊頭式的平等下來公平競爭。

理論上是否該對競選經費加以限制，是見仁見智，而在實務上，各國對於競選經費的限制有其不同性。德國對於競選經費並未作總額的限制，美國總統候選人若接受公費補助者，就要受到法令規定的限制，但國會議員參選人，並未接受公費補助，其競選經費就未受到總額限制¹⁵³。在競選經費越來越高漲的時代，若對競選經費沒有加以限制，這會影響選舉品質、敗壞社會風氣。各國對於競選經費或多或少都會加以限制，其理由有三：1、避免競選經費的多寡影響參政的公平性，提供一個公平的參選機會；2、避免選舉被財團所壟斷而發生金權政治的情形；3、可淨化選舉。

¹⁵²黃炎東，政黨政治與選舉，台北：五南圖書出版公司，民國79年6月，頁164。

¹⁵³荊知仁，公職候選人競選經費管理芻議，中國論壇，第14卷第1期，民國76年5月，頁38。

筆者認為限制經費或許能減輕金錢腐化選舉的程度，但忽略了可以隨時變遷的選舉技巧，故限制經費還是有其盲點。且這法令很難執行，有些候選人只要走法律漏洞，照樣可超過競選經費，反而是一些乖乖的守法者受罰，所以用法令來限制會形式意義大於實質意義。加上，限制經費會對在位者較有利，因在位者優勢在於選民對其政見與形象特質較清楚，而未有知名度的參選者卻需花大筆經費在廣告文宣中推銷自己，限制經費會降低參選者的競爭性，故限制競選經費上限是否就真能使選舉公平競爭，令人值的懷疑，反而徒增競選經費查核的困難。

第二節 德國政治獻金規範情形

德國捐贈直接給予政黨，對候選人的影響較不直接，況且德國政黨的提名制度無需同黨間的初選，故捐獻者對候選人的影響力較不大。況且接受政治獻金者不一定會依從捐獻者的支配，因為是由政黨提供資金給予候選人，而捐獻的資金來源也未特定指明要給予某位候選人。

德國的企業團體對政黨的捐獻是透過各協會，這些協會是由個別企業組合而成的。德國各邦設有各種的工業與經濟「促進人協會」(Forderer Verbände)，此種協會負責彙集各方的捐款，再轉交給政黨。各黨都有協會支持，例如「自由市場經濟促進協會」(Verrine Zur Forderung der freien Marktwirtschaft e.V)與「科隆國民協會」(Staatsburgerliche Vereinigung e.V.,Köln)是支持基民黨、基社黨與自民黨；「民主與德國統一促進協會」(Vereine Zur Forderung der Demokratie und Wiedereinigung Deutschlands e.V)是支持社民黨的¹⁵⁴。

¹⁵⁴晏揚清，政黨經費來源之研究，師範大學三民主義研究所碩士論文。民國 79 年 12 月，頁 72。

1957 年「科隆國民協會」就獲得 1940 萬馬克的捐款，分給自民黨 460 萬馬克，德國黨(DP)330 萬馬克，難民黨(BHE)50 萬馬克¹⁵⁵。

一、德國政治獻金法規的沿革

在民主國家中，政治獻金是十分平常的事，各國對於政治獻金都會立法加以規範，是因為政治獻金的形式五花八門，加上捐獻者的動機極為複雜，故藉著用法律來明文限制捐贈之數額方式使獻金的來源透明化、單純化，可減少金錢對政治的介入，對政治有正面的影響。德國在立國之初，對於國家的政黨經費並未給予任何補助，各政黨經費都是自行籌措，主要來源都是向外爭取捐獻。1954 年以「促進國家政治」為理由，對政黨予以捐獻者可享有 10%減免個人所得稅或廠商營業稅千分之二的優惠，此為變相地以稅款補助政黨。政治捐獻至 1958 年截止，基民黨、基社黨及自民黨之政黨經費有九成是來自外界捐獻，只有一成來自於黨費的收入，而其他政黨的外界捐獻只占一成¹⁵⁶。故 1958 年聯邦憲法法院對政黨捐獻的判決中表示，1954 年實行政治捐獻給予減稅優惠是違憲的，因違背政黨機會均等原則¹⁵⁷，自此之後影響到人民捐獻之意願，每個政黨此時期的政治

¹⁵⁵ 郭秋慶，西德政黨財政法制與其變革，思與言，第 25 卷第 1 期，民國 76 年 5 月，頁 17-18。

¹⁵⁶ Merkl, 1980 : 28-29

¹⁵⁷ 由於政治捐獻可獲得減稅的優惠，而這少收取的稅收亦是國庫的損失，等於國家已放棄稅收的方是變相補助政黨，對高額的政治捐贈者而言，藉捐獻可達到特定影響政治地位的強化，加上稅法並未給予每個政黨同等爭取捐獻的機會，而是偏會高所得者支持的政黨，明顯違反政黨機會平等原則。

獻金大幅縮水近 30%¹⁵⁸。

1967 年政黨法公佈施行，確定給予政治捐獻稅優待，減稅優惠每人每年 600 馬克。而兩萬馬克（夫妻合併申報為四萬馬克）以上的政治獻金，捐獻者必須公告其姓名與地址，以防止個人或財團藉政治獻金，影響政黨公正性，進而導致金權政治。1986 年政治捐獻優惠提高至減稅額度高達十萬馬克，1988 年政治捐獻優惠減稅又修正為六萬馬克(夫妻合併為 12 萬馬克)，四萬馬克以上的政治獻金，捐獻者必須公告其姓名與地址。1988 年的政治捐獻減稅額度與公開捐獻者姓名的額度，與當初 1967 年政黨法制定時相比，捐獻減稅額度提高一百倍、公開捐獻者姓名的額度提高二倍，這種差異引起日後的不滿出現。1992 年 4 月 9 日德國聯邦憲法法院對政黨財物判決，即認為政治獻金租稅優惠措施違反政黨機會均衡原則(Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien)為理由而違憲。理由在於為維護平等，人民有平等參政的權利，如果自然人與法人的高額捐款可以享受租稅優惠，將使某些政黨處於有力的競爭地位，同時侵害其他人民的平等政治參與權。1994 年政黨法規定捐獻扣除限額從原先六萬馬克，夫妻合併十二萬馬克，降為三千馬克，(夫妻合併六千馬克)。

二、德國政黨法政治獻金的規定

政黨經費的法律規定重點如下：1、限制捐獻超過一定數額者就必須公布其相關資料；2、政黨得票超過一定比例，可領取經費補貼；3、規定捐獻者可減免所得稅的上限；4、政黨不得接受政治基金會、公益團體及有特殊政治經濟之期待者之捐贈。

¹⁵⁸ Roland Weinmann, op.cit,p.23 轉引自：沈玄池，德國政黨經費來源之研究，歐美研究，第 23 卷第 1 期，民國 82 年 3 月，頁 59。

德國政治獻金的規定，不論在基本法或政黨法，甚至其他法律(聯邦選舉法、個人及營利事業所得稅法)的限制，都構成一套完備的法律規範體系。德國依人民平等參與政治意識形成之原則、政黨機會平等之原則及政黨免於國家操縱等原則來訂定及修改政治獻金的規定。

違法政治捐獻：

政黨法第二十三之 a 條規定違法之捐贈內容如下¹⁵⁹：一政黨如有收受違法之捐獻，或未按照政黨法之規定在會計報告中公開列入應申報之政治捐獻，則政黨如有收受違法之捐獻，或未按照政黨法之規定在會計報告中公開列入應申報之政治捐獻，則政捐贈若未立即轉交德國聯邦眾議院主席團者，視為違法之捐贈。違法取得之捐獻，應向聯邦眾議院議長申報繳納，德國聯邦眾議院主席團，應將一年內所收管之違法捐贈資金，於下年之開始轉交於慈善機構、教會、宗教團體或學術性機構。政黨接受違反捐獻的規定，如各邦法律對其所屬之各邦黨部及其下級地區黨部另有規定者，不適用之。政黨應於黨章程中規定對邦黨部或下級地區黨部政黨接受違法捐贈應於處分。

捐贈的內容：由於政黨政治獻金的不確定性，加上有心人士刻意企圖透過私下的政治獻金，來達到其「經濟與政治上的確定利益」的可能性，故特別立法來約制政治獻金的情形。政黨法第二十五條規定捐贈的內容如下¹⁶⁰：政黨得接受捐贈，但不的接受的捐贈包括：1.政治基金機構之捐贈，2.法人團體、社團及財團法人之捐獻，且此類團體依章程、基金任務、組織規程及實際業務，直接以公益、慈善或教會為目的者、3.本法適用地區以外之捐贈。4.職業團體的捐獻，其以一定

¹⁵⁹ 參閱德國政黨法第二十三之 a 條。

¹⁶⁰ 參閱德國政黨法第二十五條。

比例之分擔方式轉交政黨者。5.超過一千馬克的捐款，其捐款者不明，或僅知其捐獻係由不具名之第三者轉交者。6.明顯具有特定經濟或政治利益期待之捐款。以上不得為之捐贈，應由收受之政黨立即轉交德國聯邦眾議院主席團處理。

政黨可接受的捐贈包括：1.基本法所謂德意志國民個人、或歐洲聯盟公民、由德國人所有之股份超過百分之五十之經濟企業，直接捐贈于政黨者。2.少數民族人士對其故鄉「少數民族政黨」的捐獻，若捐款是由緊鄰德國邊境的國家所資助，且在此國家境內仍有同族之親屬生活者，則此項捐款可接受。3.未超過每人一千馬克之外國人士之捐贈。由於大量的政治獻金易影響政黨政策的方向，向某政黨，或地區黨部，每年總計捐贈四萬馬克以上者，其捐贈者之姓名、地址以及捐贈總額，應於財務報告中註明。

德國的政治獻金的減稅優惠：

德國政黨法第二十七條第一項規定：「政黨捐獻者」，指除黨費外之額外給付，特別是指入黨費、特別捐、所得款項以及所有具有金錢價值之捐獻，只要是黨員特別無償提供給政黨運用的，都屬於捐獻¹⁶¹。凡個人捐贈超過兩萬馬克或法人團體超過二十萬馬克者，均須公佈姓名或團體名稱，而對於薪水階級之捐贈，每年未超過六百馬克者，可予免稅，但前者因捐獻額度較高，不得免稅。可見，德國對於捐獻競選經費並未加以直接受限或禁止，唯一的要求是捐獻在兩萬馬克以上者需要加以公告。德國把捐獻的減稅優惠的界線由過去的六萬馬克降為現在的六千馬克(夫妻合併為一萬兩千馬克)，同時取消過去對團體、和各種基金會向政黨捐獻的稅收優惠。至於大額捐獻的申報界線，也由四萬馬克降為兩萬馬克，若超過兩萬馬克必須申報姓名和地址。

¹⁶¹李惠宗，德國政治獻金制度之研究。美歐月刊，第9卷第6期，民國83年6月，頁54。

三、各政黨政治獻金的情況

德國政黨法中明定政治獻金為政黨經費的來源之一，包括個人或法人對於政黨的捐贈。競選經費有時並非小數目，縱使政府對政黨的財政經費補助越來越多，還是需要外界的捐獻，而利益團體也藉著這個機會主動捐獻，期望該黨執政後，能顧及利益團體的利益。

政黨接受獻金其中一種方式便是建立名目繁多的基金會，來廣開財源，1981年，各政黨便從類似此基金會中獲得7900萬馬克的活動經費。各政黨都有其穩定的贊助單位，基民黨的捐款主要來自大企業、經濟界的利益團體和康拉德阿登納基金會；社民黨主要依靠工會組織和弗里德里希艾伯特基金會；自民黨以弗里德里希諾曼財團和漢斯賽德爾基金會；基社黨主要依靠巴伐利亞地方財團和漢斯賽德爾基金會為政黨經濟來源。1988年，聯盟90-綠黨為此建立了彩虹基金會聯合會，而最近民社黨也成立盧森寶基金會¹⁶²。

1986年至1998年各政黨收到的政治獻金如下：社民黨收到的捐獻佔政黨收入經費的9.5%、基民黨收到的捐獻佔政黨收入經費的47.4%、綠黨收到的捐獻佔政黨收入經費的20.6%、基社黨收到的捐獻佔政黨收入經費的32.1%、自民黨收到的捐獻佔政黨收入經費的30.9%、民社黨收到的捐獻佔政黨收入經費的

¹⁶² 顧俊禮，德國政府與政治，臺北市：揚智文化，民國90年11月，頁280。

15.3%¹⁶³。比較上自民黨、基社黨、綠黨等都能募集到較多的政治獻金，反而如社民黨的黨員人數眾多，與自民黨相比，黨員人數高達有 10 倍之多，但社民黨所收的政治獻金卻為最少的。

表(4-1) 1986 年至 1998 年德國主要政黨政治獻金收入與比例

年代	社民黨		基民黨		綠黨		基社黨		自民黨		民社黨	
	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%
1986	21,532	10.81	37,514	19.53	10,901	35.89	18,087	30.05	14,272	42.96		
1987	21,011	9.82	30,787	15.95	11,885	26.78	14,421	29.87	12,905	28.92		
1988	19,171	9.79	23,708	13.62	12,528	42.39	12,471	28.60	11,544	34.79		
1989	25,721	10.66	42,790	21.58	12,196	29.18	17,754	31.08	15,008	35.11		
1990	37,912	10.71	72,427	21.92	10,569	21.80	35,749	39.80	23,042	27.51	813	90.42
1991	23,217	6.84	38,590	18.13	7,688	23.67	14,714	28.44	13,138	25.16	1,957	3.23
1992	21,312	8.13	37,478	17.55	6,780	17.24	16,266	32.83	12,350	26.09	3,747	16.64
1993	26,510	9.44	44,039	19.50	8,026	21.28	20,578	36.71	14,815	29.91	4,181	15.29
1994	34,736	9.83	56,885	20.32	9,017	17.07	17,956	26.47	16,579	28.57	6,410	18.68
1995	24,878	8.72	35,919	16.45	8,748	18.06	14,361	27.16	10,935	23.80	5,030	12.32

¹⁶³劉書彬、吳重禮，從基督教民主聯盟獻金醜聞看德國政黨政治捐獻，問題與研究，第 40 卷第 1 期，民國 90 年 1、2 月，頁 34。

1996	27,925	9.87	35,992	16.23	9,879	19.71	22,622	36.33	14,005	34.51	5,542	15.94
1997	23,152	8.24	33,827	15.10	9,090	17.73	13,819	24.67	14,254	34.31	5,870	15.94
1998	36,841	12.10	66,009	26.24	11,435	20.07	24,519	37.40	21,862	44.29	7,402	19.16

資料來源：<http://www.bundestag.de/databk/finanz/pf-spbt.html>，vom.Nov.2000

第三節 近幾年德國政治獻金醜聞案件

政治獻金與政治賄賂有時只是一線之隔，所以各國就算是有法律來加以限制政治獻金，難免還是會發生政治獻金的醜聞。1982 年的西德佛立克醜聞(Flick scandal)，涉及經濟部長 Count Cambsdorff (FDP)及前經濟部長 Hans Friderichs，因其接受佛立克公司定期隱密的向各政黨做大額的捐助，尤其大額捐款流向自民黨(FDP)，為此政治獻金有所回報，前後兩任的經濟部長皆對佛立克公司賣出 Daimler-Benz 的股票給予大量的免稅待遇¹⁶⁴。1985 年同樣發生減免稅捐的醜聞，保險公司和製藥工業皆透過 Fordersell schatten 對各政黨做鉅額的政治獻金¹⁶⁵。政治獻金醜聞似乎不會受制於政黨法對政黨財務的規範，在近幾年德國政治獻金醜聞更是直達總理層級，以下便說明可能撼動德國政黨政治的政治獻金醜聞案。

一、 億而富石油醜聞

¹⁶⁴ Paterson, 1987: 179

¹⁶⁵ 晏揚清，政黨經費來源之研究，師範大學三民主義研究所碩士論文，民國 79 年 12 月，頁 77。

柯爾總理傳出的獻金案扯出法國總統密特朗，已故法國前總統密特朗曾於 1994 年德國選戰期間，由法國億而富石油公司的款項挹注，協助當時的德國總理柯爾競選。不過柯爾駁斥這項說法，認為是純屬捏造的謊言，柯爾保證與密特朗之間絕無任何金錢往來。法國法官卻發出緝拿德國商人霍瑟的國際逮捕令，因為法國石油公司「億而富亞奎丹」在購買一家德國煉油廠時，霍瑟涉嫌收受可疑款項。霍瑟與德國情報組織有關連，霍瑟涉及前德國總理柯爾的政治獻金醜聞案。他涉嫌將款項轉交給柯爾的基民黨。該款與 1992 年億而富購買前東德「盧納」(Leuna) 煉油廠有關¹⁶⁶。1992 年時，柯爾全力鼓吹將一個德東的煉油廠出售給法國公司，結果發生外傳的回扣問題。

1992 年收購盧納煉油廠時，億而富涉嫌將數億法郎（數千萬美元）交給中間人，這樁圍繞前國營石油公司億而富的醜聞，已波及數位法國企業經理及政治人物。該公司涉嫌以金錢購買影響力，此舉造成柯爾聲望大跌。

二 前總理柯爾政治獻金醜聞

2000 年德國首相柯爾(Helmut Kohl)因政治獻金而被迫辭去基民黨(Christian Democrats, CDU)榮譽主席一職。此事件震撼德國的民主基石，因涉及事項太過複雜，包括收取企業回扣、設立秘密帳戶、政黨經費申報不實、運用不當捐獻從事競選事務，涉及的人物不只是包括基民黨的重要幹部，甚至高達到德國總理柯爾及重要官員。

事情起緣於德國檢察機關對一起偷稅漏稅事件的調查。1991 年海灣戰爭爆發後，德國鋼鐵企業蒂森公司曾經向沙烏地阿拉伯出售了 36 輛「狐狸號」裝甲戰車。根據德國戰爭武器控制法，所有的軍火無論型號及數量，一律嚴禁向危險

¹⁶⁶ 2000-08-12, 歐洲日報, 04 版, 歐洲新聞。

地區出售。德國經濟部 and 外交部一開始拒絕了蒂森公司的申請報告，但最後這家公司還是得到了官方的核准。根據調查發現，這樁交易為四億四千六百四十萬馬克的武器交易中，有兩億一千九百七十萬馬克被用來進行各式各樣的賄賂，當中有一百萬馬克撥給了當時執政的基民黨，而接受此種捐款，是德國政黨法嚴令禁止的。

政治獻金案一爆發後，在輿論的壓力下，柯爾承認於 1991 年擔任總理期間，透過秘密開設的帳戶，收受匿名人士兩百萬馬克的政治獻金，但他指出所有的獻金都歸到了基民黨的帳戶，全部變為政黨的財產，並無獨吞的情形。隨著深入的調查，除了蒂森公司的百萬馬克獻金外，基民黨長期以來有一個秘密帳戶，專門用來接受各種捐款，此帳戶不但瞞過稅務當局，也瞞過許多基民黨成員。從 1993 至 1998 年，這個帳戶就接受各方的捐款，但柯爾以諾言為理由，堅持不說出金主的身份。基民黨的領導人先後坦承收受政治獻金未依法公開，另亦利用在瑞士開設秘密帳戶操作黨的資金投資金融市場。

1998 年 12 月前德國總理暨基督教民主黨前主席柯爾承認接受違法秘密獻金後，國會即成立調查委員會。1999 年 12 月中旬，德國國會由 5 大政黨的 15 名成立特設委員會開始對柯爾案做全面的正式調查。波昂法院在 2001 年 3 月最後同意以 30 萬馬克罰金，停止對柯爾獻金醜聞案的調查¹⁶⁷。

涉及德國前總理柯爾秘密獻金醜聞案的重要關係人魏勞奇，他經手管理一個秘密帳戶系統，魏勞奇是基民黨的前財務顧問。魏勞奇利用一些在瑞士和利支敦斯敦的秘密帳戶匯進和匯出數百萬馬克以逃避德國政黨財務法所要求的報告¹⁶⁸。德國國會議長狄爾斯宣布，基民黨 1998 年申報政黨財源收入共有 1 億 2 千萬馬克，由於基民黨不實申報 1998 年的財產登記必須罰款 4100 萬馬克(約合 2100 萬美元)，4100

¹⁶⁷ <http://www.epochtimes.com/B5/1/8/5/n116493.htm>

¹⁶⁸ 2000-03-18, 歐洲日報, 12 版。

萬馬克的罰金只針對基民黨主席蕭伯爾私下收取 10 萬馬克及黑森省 1800 萬馬克的國外銀行秘密帳戶等案¹⁶⁹，不包括前德國總理柯爾私下收取兩百萬馬克獻金，基民黨陸續還會有其他罰款。基民黨 2000 年原先可以從政府獲得的 5500 萬馬克政黨補助金，將遭停止撥放，以償還罰金部分。

三、坎特與蕭伯爾的政治獻金醜聞

繼前任總理柯爾承任曾收取非法獻金後，黑森省又爆出一項高達 1700 萬馬克以上的違法獻金案。前內政部長坎特，曾任黑森省省長及該省基民黨黨主席，選舉活動部分經費是來自不合法令規定的獻金，在任內非法將 1450 萬馬克寄存在瑞士及列支敦斯敦的秘密帳戶中，那筆非法獻金在多年來的慈息下，已增值至 1700 萬馬克。匯回德國後還謊稱是已故猶太人的遺產，而在事情抖出來後，則改口「當初只收七、八百萬馬克，其他是銀行孳息，坎特直到辭去國會議員資格後，還發佈新聞稿指出，是受不了新聞媒體的侮辱，並不是因為他做錯事¹⁷⁰。

基民黨黨魁蕭伯爾也承認在 1994 年收受軍火商人施來伯捐贈的十萬馬克現金，而該筆款項交基民黨財務總管後，並未依據政黨財務法規在帳冊上登入為政治獻金。為了取信選民，他公布政治獻金者的姓名和收受獻金過程，但是說辭與政治獻金者及基民黨財政主管說辭完全相反，他的謊言使基民黨支持者大失所望¹⁷¹。

¹⁶⁹ 2000-02-16，聯合報，11 版，國際。

¹⁷⁰ 2000-01-16，聯合報，11 版，國際。

¹⁷¹ 2000-02-17，聯合報，11 版，國際。

因收取非法政治獻金醜聞，基民黨已有成千黨員憤而退黨，在外界一片要求基民黨領袖下台的聲浪中，不少黨內人士也希望柯爾和蕭伯爾卸職以負責任。坎特於是辭去國會議員職務，他是基督教民主黨非法接受政治獻金醜聞的第一個犧牲者。德國媒體自揭發基民黨第一樁非法政治獻金醜聞後，多項非法獻金案陸續曝光，德國選民才逐漸明白，執政多年的基民黨，其政治運作全建築在謊言之上，德國選民除了憤怒，對基民黨洗錢的本事更感到錯愕。尤其集所有政治模範於一身的柯爾，自承認在過去執政過程中私下收受兩百萬馬克政治獻金，卻以諾言為由，置身基民黨醜聞之外。基民黨內部要柯爾公布獻金者名字或辭去榮譽主席，寧可辭去了基民黨榮譽主席，仍不願說出政治獻金的真正內幕，柯爾忘記他曾經是如何向選民提出保證，如今對他而言，為政治金主保密，超過了對選民負責的重要性，也超越了對基民黨負責的重要性。柯爾非法收受獻金，不肯公開獻金者姓名，其實怕的便是全面緝查，一旦如此，「柯爾系統」便會癱瘓。¹⁷²德國選民已不再信任柯爾，不但如此，並唾棄柯爾任內所留下的「柯爾派系人馬」，這是基民黨黨主席蕭伯爾而後被迫辭職的原因。

柯爾容許黨內以「死者」的姓名登記成獻金金主，使獻金來源去向無從追查，基民黨積非成是，非法接受金額龐大的企業界獻金，在國內外亂開秘密帳戶，這便是所謂「柯爾系統」，柯爾以此系統在黨內厚植勢力。基民黨內的「柯爾派系」和保守勢力不但不認錯，還繼續公然說謊。蕭伯爾在德國國會主席狄爾斯宣判基民黨必須罰款 4100 萬馬克之後，還仍對媒體宣稱「基民黨只犯小錯，幾萬馬克都嫌太多」，可見政治人物死不認錯的性格。就算蕭伯爾辭職，只能算是政治獻金謊言的結束，卻不是基民黨改革的開始。基民黨必須擺脫過去的「柯爾派系」及柯爾的影響，而且必須要求柯爾及其徒眾出來認錯，必要時要求柯爾自行繳納因其個人錯誤所帶來的罰款，才能解除基民黨根本的謊言，才有全面改革的希

¹⁷² 2000-01-22，聯合報，11 版，國際。

望。根據德國媒體「週報」的民意調查，超過半數德國人認為，前總理柯爾應為獻金案負起責任，不但應接受德國憲法的裁決並應退出政壇。柯爾於上個月承認他犯下極大的錯誤，於 1992-1998 年間非法收取約 200 萬馬克的政治獻金。德國基民黨面臨創黨以來最嚴酷的考驗，依德國獻金法，政黨若收取非法獻金，不但獻金得遭沒收，牽涉的政黨仍需繳納三倍於所收獻金的罰款，以目前已知的幾千萬馬克的非法獻金計算，基民黨一旦被迫繳款，已有破產之虞。而德國週報在發布的統計中，57% 的德國民眾認為應解除柯爾目前的國會議員豁免權，並接受德國憲法的裁決¹⁷³。基民黨因為爆發上述醜聞，在政治和道德方面已信用破產。這不只是基民黨的危機，更可說是德國民主政治的危機。

四、社民黨的政治獻金醜聞

在科隆地區法院及檢察機構的調查下，執政的社會民主黨科隆黨部已經承認，社民黨在科隆地區曾經接受幾十萬馬克的政治捐款，並且在違反政黨法的情況下，把這筆政治獻金以化整為零的方式，透過不同黨員以個人名義入帳，藉以逃避聯邦國會的監督，社民黨科隆地區黨部負責人已為這次醜聞引咎下台。在總理施洛德領導的德國社會民主黨的政治獻金醜聞絕不僅限於科隆地區，也絕不只是該黨科隆黨部承認的數十萬金額。這一醜聞在德國公眾輿論中再度掀起民眾對政黨的極度不信任。這次政治獻金醜聞也像雪球般越滾越大，德國明鏡周刊報導指出，目前執政的社民黨在十年內，有高達 2900 萬馬克的捐款透過科隆黨部轉帳進入瑞士銀行，雖然還不確定這些捐款是否合法，而在規模上超過了兩年前爆出的在野黨基督教民主聯盟的獻金醜聞，但已引起德國司法部門和媒體輿論的

¹⁷³ 2000-01-05，聯合報，11 版，國際。

注意¹⁷⁴。雖然目前還不能肯定這筆巨額款項的來歷和它有沒有按照法律規定向德國聯邦議院申報，但可以肯定的是，現在暴露出的政治獻金醜聞對施羅德領導的社會民主黨，對今年的大選會造成目前還無法估量的負面影響。科隆檢察院已經開始立案偵察一家德國廢品回收企業是否利用政治捐款賄賂在科隆地區執政四十年之久的社會民主黨，以達到該企業在科隆地區建造垃圾焚化設備的目的。這樣的受賄指控將在選民中徹底動搖總理施洛德和他所領導的德國社民黨的威望。

德國聯邦議會議長在 2002 年 7 月宣布，由於德國社民黨和基民黨接受非法捐助，依德國政黨法的規定將被處以罰款。由於基民黨有意隱瞞費雷眾公司在黑森邦給該黨的捐款，聯邦議會將以國家提供政黨的活動中收回 79.25 萬歐元作為處罰。而社民黨是接受了建築公司的非法捐款，而被收回 51.13 萬歐元的政黨活動經費。處罰的數額是各黨接受非法捐款數的兩倍，罰款將於 2003 年各黨發放政黨補助經費中扣除。根據聯邦檢察院提供的資料顯示，黑森邦的基民黨以 1981 年到 1999 年每年至少接受費雷眾公司 2.5 萬馬克的捐款，其中有一部分有入帳，非法捐款高達 77.5 萬歐元。社民黨在 1999 年接受建築公司 50 萬馬克的捐款，而有入黨的帳目中。

第四節 改革現今政治獻金的弊端的建議

政黨經費規範的問題經常引發爭議，從政黨法歷經多次的修改即可證明。而政治獻金更是政黨經費來源當中最為棘手的問題。少數企業主或富商可能透過大筆政治捐獻，進而形成巨大的政治影響力，左右政府決策，使政黨淪為財團或個人的附庸，而影響到憲法賦予政黨的任務。因此，政黨以盡量規定政黨活動必須

¹⁷⁴ <http://www.epochtimes.com/b5/2/3/10/n175579.htm>

公開化、透明化外，目前政治捐獻在現實操作中仍存有若干爭端，而且，這些爭議在經過幾次重大財務醜聞後益形凸顯。爭議點在於來源公開的問題、對於捐獻者減稅的問題、私人捐獻下，如何確保政黨獨立性與公平競爭問題。

政治獻金的爭議點，分述如下：

一、政治捐獻公開的問題

政黨必須依基本法第二十一條第一項第四段的規定：「政黨必須公開說明其經費來源」，包括政治捐獻的來源。但在實際執行的層面上，發生嚴重的爭議點在於，公布捐贈者資料所設定的捐獻金額標準，一變再變之外，更明顯的是捐獻更不易公開。1967年政黨法第二十五條規定，對一個黨部或一個或數個地方黨部的捐贈，總額在一年度超過兩萬馬克，應將捐贈者之姓名地址及總額登錄在會計報告中。法人對某一政黨的年度超過20萬馬克才須公佈，而後1968年認為違反平等原則對法人的捐贈宣判違憲。究竟多少的捐獻才要公開，其實是主觀的判斷，政黨想的是如何增加捐獻金額，對於捐獻公開的問題有所爭議，而後於1988年修改政黨法。1988年至1992年，政治捐獻超過每人每年四萬馬克(夫妻合併申報為八萬馬克)的捐獻人必須公布相關資料，但明顯公布捐款上限的額度明顯偏高，因1990年西德地區的年平均淨所得約三萬八千馬克，而捐獻超過四萬馬克才要公布姓名，這顯示出大部分的民間捐款，根本未達公開的標準。高門檻的設計根本無法達到政治捐獻公開化的目的，反而提供了企業透過人頭方式，分散捐獻公開風險的機會，使捐獻者為誰更不為人知，而企業更會透過政黨捐獻，影響政黨運作的可能性。財團的政治捐獻用意在於擴大政治決策的參與程度，減稅的優惠不會影響政治捐獻者的意圖，因為他們希望高額的政治捐獻是免於曝光的，高門檻的政治獻金才須公開的設計是他們樂見的，這不禁讓人懷疑各政黨為了爭取政治獻金而大開捐獻門檻之大門。1994年政黨法修正公布之後，把公開

捐獻來源的門檻降為兩萬元(夫妻合併申報為四萬元)，但是兩萬馬克對於一個地方黨部而言，也足以影響組織的運作¹⁷⁵。究竟要捐獻多少額度才須公開，至今還是有所爭議，畢竟還是見人見智而定的。

二、隱蔽政治捐獻管制的問題

政治捐獻公開目的在防止個人或團體利用政治捐獻操縱政黨運作，而達到捐獻者的特定利益。捐獻者若有心要規避政治獻金公開的問題，可透過以下四個其他管道。1、捐獻者與被捐獻者達成共識，無視法令的規定，讓捐獻者以匿名方式捐獻，不將這類款項予以紀錄登載，如此一來聯邦眾議院議長極難察覺可能的弊病。再加上稽查不易，匿名捐款遂不易管制，才會出現基民黨財務醜聞。這種匿名捐獻明顯違法，而此種捐獻雖也無法獲得減稅優惠，只要雙方保密，內幕很難另外人瞭解。2、政黨法並沒有規範個人或團體對議員政治捐獻，亦沒有禁止議員可接受捐獻，接受捐獻亦無規定必須公佈捐獻者的姓名及數額，使得議員接受捐獻，成為政治獻金的漏洞之一。議員個人比政黨更易受到金錢的誘惑，所以同一政治捐獻款項對議員的誘惑度高過於政黨。假使對議員個人直接的捐獻，不也等於對政黨間接政治捐獻，此情形目前卻無法可管，唯一的拘束僅是一年若超過一萬馬克時須告知聯邦議會議長¹⁷⁶。3、個人或團體利用各種實質但非金錢性捐助，如媒體廣告、宣傳文宣、車輛、人力、場地或餐飲的提供，資助特定政黨或候選人的競選活動。像這類的捐獻通常無具體法規可約束，屬於政治捐獻規範上的死角。4、另一種方法為透過其他社會公益團體來捐款，德國稅法對於捐獻給社會、宗教、慈善等公益團體亦給予所得稅減稅優惠，且對於公佈捐獻者的姓名地址等規定又不像捐獻予政黨那樣嚴苛，故捐獻者透過捐獻公益團體，以整

¹⁷⁵ 沈玄池，德國政黨經費來源之研究，歐美研究，第 23 卷第 1 期，民國 82 年 3 月，頁 73。

¹⁷⁶ Hans Hebert von Arnim, op. cit, p.23; 轉引自：沈玄池，德國政黨經費來源之研究，歐美研究，第 23 卷第 1 期，民國 82 年 3 月，頁 74。

化零的方式等於變相支助政黨，還可得到更高額的減稅優惠。通常很多捐獻者利用這種迂迴方式，而此情形也很難加以管制。

三、罰責不嚴，考驗政治人物的道德

1983 年政黨法修正後第二十三條之 a 規定，凡政黨接受違法捐贈或未於會計報告中公開者，則其所獲競選經費的補助須扣除該筆違法捐款兩倍半的數目，而聯邦議會會將罰款捐給慈善機關、教會等使用。政黨法有規定，政黨不得接受具有特定經濟或政治利益期待之捐款，目的在排除私人或財團透過政治捐獻展現政治影響力。政黨深知有守法的義務，但在政黨會計報告查核寬鬆，違法的罰款倍數不多對當事人又難課刑責之下，政黨能否經得起金權政治的誘惑就考驗著政治人物道德操守。

四、政黨獻金加劇政黨間不公平

各政黨的黨員與支持者的結構皆不相同，若政黨獲得收入較高者的支持，其獲得的政治獻金也相對較高。勞工階層在社民黨與基社黨兩黨黨員中佔多數，而在自民黨與基民黨中佔少數。而獨立業者與自由業者高收入者佔社民黨黨員的比例相當低。社民黨由於都是勞工階層的黨員，收到的政治獻金有限。德國各政黨所收到的政治獻金比例相當懸殊，以 1998 年為例，基民黨獲得政治捐獻高達 6600 萬馬克，而民社黨僅獲得 740 萬馬克，相差有九倍之多，政治獻金明顯加劇了政黨競爭間的不公平。國家對於政治獻金並沒有上限的規定，且加上捐獻又能給予減稅優惠，更鼓勵有錢人政治捐獻，而那些擁有有錢人捐獻的政黨在經費上變更寬裕，小黨反而更一無所有。基於此種不公平，增加了「機會均衡補助」來彌補政治獻金不公平的現象，但似乎並沒有達到效果，因為機會均衡補助金仍有門檻限制，小黨還是就得不到補助，因為機會均衡補助違反政黨平等原則，而後就被

取消。

五、減稅之爭議

政治獻金在所得稅法與公司法上都有規定給予政治獻金減稅的優惠，但仍有爭議點，在於該不該減稅及若要給予減稅優惠，額度為多少才合理。其實稅法一開始並未給予減稅優惠，且有很多人認為給予減稅優惠並不合理，因為等於變相鼓勵金錢介入政治，會嚴重影響政黨的可信任度，破壞人民對政黨的印
象。根據學者封阿爾寧(Hans Herbert von Arnim)在其著作『政黨，議員與金錢』(Die partei, der Abgeordnete und das Geld)中認為，減稅優惠措施不但會直接促使金錢介入政黨，更會引起人民對政黨的厭惡症。因此 1992 年聯邦憲法法院判決，公司或其他團體給予政黨的捐獻不能享受減稅的優待¹⁷⁷。

一般來說，贊成給予政黨獻金給予減稅優惠還是佔多數，所以減稅額度為多少便一直被討論中。1967 年政黨法規定，政治捐獻享有稅賦減免優惠的確認，每人每年 600 馬克的減稅優惠，夫妻在 1200 馬克的減稅優惠。1988 年修改政黨法，所得稅及法人稅的減免，黨費和捐獻減稅優惠降低為六萬馬克(夫妻合併十二萬馬克)，但事實上有如此高額政治捐獻者實為少數。德國的稅制最高稅額百分之五十三，若扣除六萬馬克(夫妻合併十二萬馬克)，實際繳納稅額可減少三萬一千八百馬克(夫婦合計為六萬三千六百馬克)¹⁷⁸，這些少繳納的稅金等於變相的提高捐獻者的收入。1994 年修改政黨法，認為政府對政黨捐獻和黨費，扣除限額為六萬馬克(夫妻合併十二萬馬克)，此設定的減稅額度過高，已經扭曲政黨間

¹⁷⁷ Hans Hebert von Arnim, op. cit, p.28；轉引自：沈玄池，德國政黨經費來源之研究，歐美研究，第 23 卷第 1 期，民國 82 年 3 月，頁 74。

¹⁷⁸ Ibid, PP.53

原先的競爭態勢，因此修改為黨員所繳與政黨政治獻金最高免稅額之分離課稅，限定為一萬馬克，合併課稅則以兩萬馬克為限。能減免之稅額以五千至一萬馬克為限，即應繳稅額的 80%，再逐級按比例減至政治獻金最高額的 50%。

六、政治捐獻影響政黨獨立性問題

德國制憲者為了避免政治獻金影響到政黨的獨立性，便對於政治獻金加以法律規範，但是否法律規範後，政黨接受政治獻金就不會影響政黨獨立性了嗎？相信還是有正反不同看法，認為政治獻金影響政黨獨立性者，其主張為，政黨法雖明確要求政黨不得接受哪些捐贈及要求捐獻公開化，但還是有以上所述規避監督的方式，加上政黨法為議會所定，各政黨都會要求其黨籍議員定出較符合有利政黨的法案，以利政黨獲得更多的政治捐獻，因此要使政黨脫離捐獻有其困難度。另一方認為政治捐獻並不會影響政黨獨立性，就如同遊說團體去遊說政黨，只要不涉及非法，無須對於政治捐獻影響政黨此事額外擔心。其實正反雙方的理由都看似言之有物，政治捐獻者的目的皆相衝突，政治捐獻確很難不影響政黨獨立性，且沒有提供政治獻金者難道對政黨就沒有影響力嗎，這樣政黨不就成為另一個利益團體。這些問題均值得再度深入思考，如何來確保政黨的獨立性。

第五節 小結

在 1980 年代德國便發生過不法的「費利克事件」，在那之後，德國已經加強對政黨資金來源的透明化與管制化，沒料到基民黨的高層能仍接受這種不法的獻金。再加上，德國政府對政黨有慷慨的公費補助款項，使這一醜聞事件更讓輿

論無法諒解，這件醜聞深深傷害德國健全的民主。

政治捐獻是德國憲法上時常爭論的焦點，主要問題在於政治捐獻的界限與可否享有租稅優惠。依據政黨法第二十五條第一項第一句的規定，政黨可以接受捐助，但必須在每年的財務報告中載明。基督教民主聯盟（CDU）的政治捐獻醜聞案，就在於未「據實」陳報該黨接受政治捐獻的情況。聯邦憲法法院認為，基本法第二十一條，是保障政黨免受國家侵害的自由，而免受財力雄厚的個人，企業或團體的影響。從基本法第二十一條要求，政黨公開其資金來源的規定可知，對於透過鉅額捐助試圖影響政黨的情形，既未許可，亦未禁止，而是視為一種事實上常見的維護政治利益形式，而以公開捐獻來源的方式處理。在憲法上，區分適當或不適當的財務來源，是違反此項規定的意旨。憲法上並未區別捐助者的正當的與干擾自由政治意思形成的兩種影響。政黨本身有區分兩者並且抗拒不適當的利益團體或個人壓力的責任。聯邦憲法法院在第二次政黨捐助判決與第三次政黨財務判決，仍然維持相同的見解。雖然如此，立法者還是試圖訂立政治捐獻的界限，以防止有力的利益團體或個人，不當地左右政治決定的危險。這次基督教民主聯盟（CDU）的政治捐獻案件，必然促進這樣的立法活動。就政治捐獻的租稅優惠部分，也持肯定的態度，並且在第一次政治捐獻判決中認為，這是一種正當的，間接的國家經費補助形式。

德國有政黨法來規範政黨財務，且必需公開財務來接受監督，相較之下我國並無任何法令要求政黨應公開其財務報告，政黨是如何收取政治獻金亦無須公開帳冊來接受監督，此對於若有違法的政治獻金案的查核有極大的阻礙。用法律去規範政治獻金有其法制面的考量，但真正要減少選舉中不良的影響才是治標的方法。而最有效且釜底抽薪的辦法便是從教育做起，教導民眾民主的重要性，堅決反對賄選，同時改革選舉制度。或許在短期內可能效果不易顯見，但長久而言，這才是民主發展的正確方向。

第五章 德國政黨公費補助之制度發展

選舉對民主國家而言，可說是定期的必經過程，整個選舉動員過程中，人力、時間和物資材料的投入都涉及經費問題。當選舉經費花費過高，各別政治人物或政黨的財務拮据，無法負擔必要的選舉經費時，就勢必將在選舉競爭場上消失。換言之，有錢成為參與選舉的必要條件，將使選舉成為有辦法籌集龐大競選經費的個人、團體或政黨的專屬場域，這樣的結果顯然與民主的平等參與權概念相抵觸。在現代民主政治的運作過程中，政黨居間扮演連結民間社會和國家機關的橋樑，而選舉則涉及政府和代議機關的組成，可見選舉為民主代議體制不可或缺的公共性質。

許多先進的民主國家編列預算補助政黨，藉以維持政黨的基本生存條件。對政黨施行公費補助，其用意無非是企圖降低金錢因素對於選舉過程和結果的影響力。對於採行公費補助的國家，其施行補助方式及成效如何是本文觀察的重點之一。晚近民主國家對於政黨採取公費補助的理由，是基於政黨在民主憲政中的特殊地位，及政黨有助於國民意志的形成而給予政黨財務上的補助。民主制度穩健後，選舉時開銷不斷，政黨都面臨經費不足的困境，為避免政黨皆依賴私人集團或個人的政治獻金，防止金權政治的發生，民主國家開始採取公費補助是基於獎勵政黨及防止弊端等兩項考量。

第一節 公費補助

一、公費補助的定義

公費補助(Public Subsidies)最廣義籠統的解釋為，政府以公費或其他服務性方式，直接或間接地補助政黨或候選人的措施，目前成為各國普遍發展的趨勢。政黨或候選人的競選活動花費，經由政府的程序，可分為全額公費補助與部分公費補助。目前世界各國全額公費補助，只有美國總統選舉，其餘都屬部分公費補助。而公費補助包括直接的金錢補助與間接的免費服務，又分為補助政黨與候選人兩類。本文討論以政黨為主，不論是金錢補助或免費服務都須遵守「政黨平等」原則，故以政黨在選舉中所獲得的票數作為標準。

公費補助的方式：

- 1、直接的政黨財物補助(unmittelbare Parteienfinanzierung)：指國家給付現金或提供實質物品的方式給予政黨。此種補助，會直接加重國庫負擔，也會牽涉到政黨是否有過度依賴國家支助的疑慮。一般國家直接補助政黨的方式又分為三種：針對政黨一般性活動提供預算補助、就當年度的競選支出給付津貼、由國家提供實物給付(如免費提供政黨宣傳)。
- 2、間接的政黨財務補助(mittelbare Parteienfinanzierung)：給予政治獻金或繳納黨費的國民，在稅捐上給予優惠待遇，等於間接的獎勵國民提供獻金或黨費來支助政黨。而國庫少收取的稅收等於變相的間接補助政黨。

二、政府應否補貼政黨

國家是否可以用公費來補助政黨的問題，一直有兩極的看法。在兩方的爭論中，筆者在此分肯定與否定說兩大類整理如下，而後提出綜合論述：

1 肯定說：

贊成政黨可接受公費補助者，認為公費補助政黨，有助於對民主政治的建立，其意義是正面的¹⁷⁹。公費補助有其必要性¹⁸⁰：第一、政黨及政治人物所做的政治活動，在幫助國家意思的形成，所以具備公的性質¹⁸¹。第二、為健全民主政治發展，確保政黨的公共性必須排除財閥政治對政黨的影響，政黨及候選人接受公費補助，可在一個較公平的經濟情況下平等競爭。第三、為減輕候選人的經費負擔，必須適當的提供經費，以減少對企業捐款的依賴，謀求政治參與的公正與減少政黨間的機會不均等。第四、減少金錢影響力，雖不然完全消弭私人經濟的影響力，但至少可減少一些索賄、買官等情事，公費補助能淨化政治。第五、提供公費補助，引導參選人合理運用金錢，杜絕不必要的浪費。第六、實現選賢與能的理想¹⁸²。第七、公費補助政黨是因為政黨是國家中有組織的組合體，補助政黨較不會加劇候選人間的競爭，由政黨的組織來運作管理資金的流向較合適。

2、否定說

¹⁷⁹ 立法院公報，86卷31期，1978年，頁322。

¹⁸⁰ Karl H.Nassnacher, Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe: The Examples of Austria, Italy Sweden, and West Germany, in H.E.Alexander, ed. Comparative Political Finance in the 1980s.(Cambridge: Cambridge University Press, 1989)p.238; 轉引自：陳鵬，國家對政黨財務補助的正當性與憲法界限，台北大學法律研究所碩士論文，民國91年6月，頁45。

¹⁸¹ 政黨原先屬於自發性的結社，政黨介於國家與社會之間，有將個別的國民意思凝聚成國家意思的作用，在這種意義下，政黨負擔公的機能。

¹⁸² 張世賢，競選經費公費補助之研究。政治學報，第17期，民國78年，頁88-91。

反對政黨接受公費補助者，其理由如下：第一、政黨補助金的受領資格由國家決定，政黨若接受公費補助，會使政黨受制於公權力。第二、政黨補助是否能謀求政治活動的公正與減少政黨間的機會不均等，皆須視補助的對象、範圍、金額、分配方式及用途等因素，所以不可完全一概而論。因制度若不健全，非但影響民主政治，甚至造成嚴重的問題。就算盡力在制度設計上力求客觀及價值中立，也會難免會朝維持或擴大現有政治勢力關係的方向進行，這明顯與隨時在變動中的政黨政治不符¹⁸³。第三、人民之所以對政黨有不信任感，起源於金權政治，政黨若有心與財團勾結，藉著公費補助欲消除金權政治可說是緣木求魚。第四、接受公費補助通常是有利於大黨、歧視小黨，而享受補助的大黨通常在國會中有權力決定補助政黨多少經費的能力，因此有球員兼裁判之嫌。對享受補助的政黨而言，公費補助就如同吸毒一樣的「資金中毒」政黨與公權力勾結，喪失反應民意的機能。第五、公費選舉耗資過大，非國家財力能長期負擔。第六、政黨作為國民意志的媒介，應該仰賴的是國民的支柱，而非國家公費的補助。第七、選舉乃是自由參加而非強制進行，用納稅人的錢去補助少數人並不合理。

3、綜合論述

政黨是否應由國家直接提供補助，確實是一個牽涉複雜的問題。補助的最大好處，是使政黨較能擺脫特定利益團體的不當影響，對處於舉步維艱的新生政黨來說，不必完全仰賴基層黨員的黨費支撐，可能也意味提早脫離草莽時期。壞處則是有強化政黨官僚化的傾向，黨機器的運轉取得更高自主性後，原有的下情上達功能可能趨於減弱。黨庫通國庫，政黨與現存體制發生仰賴關係，將沖淡其「民間」性格，逐漸喪失其應有的批判性。

¹⁸³許志雄，政黨補助的憲法問題，月旦法學雜誌，63期，民國89年8月，頁24-25。

儘管有不少對公費補助的批評，但歐美國家也都逐漸步上公費選舉之途。筆者認為公費補助在民主政治仍有其政治功能：可防止財閥壟斷、避免金錢政治而產生金權政治、提供平等參選公職的機會讓清寒之士有機會參選、發揮政治教育的功能，有助於民主政治的發展。各國引進不同的政黨補助方式是依該國政治上的需要，但各國政治生態不同，其補助方式視各國憲政的角度考量，到底有無建立政黨補助制度的必要，還是該採何種補助方式，都有不同的判別標準。採公費補助制度的國家要考慮的是該如何補助，才能符合公平客觀的方向。政黨是以共同民主政治理念，協助形成國民政治意識，應該超然於政治的干涉與控制，所以政府不宜對政黨經常性的費用予以補助，否則便有操控之嫌。但由於政黨便須透過選舉活動才能獲得執政權利，所以對政黨競選經費的補助有其必要。公費補助制度設計力求客觀公正，但難免還是會朝向維持或擴大現有政治勢力的方向運行。為了使選舉能達到公平競爭，避免金權政治，德國於 1959 年開始實施公費補助制度，啟發了許多西方國家跟進。1960 年代中葉起瑞典(1965 年)、芬蘭(1969 年)、挪威(1970 年)、義大利(1974 年)、奧地利(1975 年)、法國(1988 年)、都開始引進政黨公費補助制度¹⁸⁴。

在建立政黨補助制度時，應遵循何種原則、補助的要件、金額、方式、補助的用途、查核的規定都要加以審慎規劃，使得政黨財務透明化，接受人民的監督。公費補助制度若設計不良，非但結果不會健全民主制度，可能造成嚴重的後果。政黨補助的金額與用途都要加以限制，過猶不及不宜輕率為之。

第二節 德國政黨公費補助的情形

為避免政治獻金所造成的金權政治，使人民有不信任感，故由國家公費來

¹⁸⁴前揭書，同上註，頁 23。

提供政治活動的經費。德國是歐洲第一個直接建立公費補助的國家，且設立一套政黨法，規定獲得多少選民的支持，才有資格享有公費補助，並明確說明補公費補助的標準、方法、金額。德國政黨法中對政黨的補助，也就是希望政黨能拒絕財團的金援，使政黨能成為民眾的政黨而非財團的代言人，其運作的結果也確實能達到預期的效果。

在德國還是有部分人士反對公費補助，他們基於國家直接補助政黨會使政黨與國家交錯，變相形成由國家來照顧政黨¹⁸⁵。深怕政黨淪為國家機構之一，喪失獨立性，且對於公費補助的公平性也產生質疑，一但分配不當，等於一些大黨集體壟斷國家資源，也違反當初基本法所賦予國家政黨的任務。

政黨雖然協助國民意思的形成，並且在制度化的國家組織中發揮重大作用，但是政黨不是國家組織的構成部分，基於此項理由，國家並無補助政黨經費的義務。憲法也沒有規定國家應承受政黨經費毫無著落的風險。即使認為國家要給予政黨經費補助，也不能導致以公共資金補助政黨全部或大部分經費需求的結果。依此判決理由可知，國家對於政黨經費的補助，並非完全禁止，只是有其嚴格限制。不過德國自從公費補助以後，就不曾停止過公費補助的現象，若有法院判決也僅是調整補助額度，因為聯邦憲法法院的法官基於兩個重要的論點¹⁸⁶：

一、政黨負責國家機關的公共任務、二、政黨負責國民政治意思的形成，此項任務是民主政治所不能或缺的決定要素，因而具有特別重要性。沒有了政黨就無法順利推動選舉，因此給予政黨經費補助是有必要的。目前面臨到的問題是如何補助才叫合理公平。

¹⁸⁵ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,Nr.10；沈玄池，德國政黨經費來源之研究，歐美研究，第23卷第1期，民國82年3月，頁80。

¹⁸⁶ 陳耀祥，德國的政黨法律地位，憲政時代，第17卷第3期，民國81年1月，頁78-79。

德國公費補助的原則：依德國政黨法第五條第一項平等待遇原則的規定：公權力機關，准許政黨使用公共設施，或提供政黨公共給付時，則其他政黨亦應享有平等待遇。提供之範圍得按各政黨之重要性，遞減至達成其目的所需之最低限度。政黨的重要性，由其應依上屆議員選舉結果衡量之。在聯邦眾議院設有黨團之政黨，其獲得提供之範圍，至少應為其他政黨之一半¹⁸⁷。

表(5-1) 德國公費補助表

實施年度	補助方式	補助種類	補助政黨金額	補助候選人金額
1967 年	間接補助與直接補助	政黨補助與選舉補助	1984 年達 147 百萬馬克	1984 年達 202.1 萬馬克

參考資料：Alexander, Herbert E. Comparative Political Finance in the 1980s. Cambridge University Press , 1989,pp92-93

¹⁸⁷ 蘇俊雄，西德政黨法論，國立台灣大學法學院研究室 104C，民國 77 年，頁 58。

一、 德國公費補助的法源沿革

德國公費補助最初是補助政黨的競選經費，但未補助候選人。1959 年開始編列預算補助聯邦議會中有議席的政黨，1959-1961 年聯邦政府以「促進政黨從事政治教育工作之補助」(Zuschüsse zur Förderung der politischen Bildungsarbeit der Parteien)的名義每年度編列五百萬馬克的補助金給予各政黨，而各政黨按聯邦議會席次比例分配補助金額，從此德國開始奠定公費補助的合法地位¹⁸⁸。1962-1965 年，以政黨推行基本法第二十一條所賦予的促進國民政治意思形成的公共任務為由，政黨為形成人民的政見所花費的經費，應由政府編列預算來補助政黨，1962 年編 2000 萬馬克，1964 年編列 3800 萬馬克¹⁸⁹，短短幾年之間，編列的補助預算比 1959 年高漲了七倍之多。而補助金額的百分之二十，由聯邦眾議院中有議席的四黨平分，另外百分之八十，按議員席次的比例分配。此種由公費補助方式於 1966 年被聯邦政府宣判違憲，「政黨財務判決」宣布政府對政黨的補助金額不可以超過政黨收入的一半，否則就違憲，但判決中認可國家可由聯邦預算中提撥政黨競選補助費，並分配給每個參選政黨¹⁹⁰，因此立法者於 1967 年制定政黨法，以「選舉競選經費之補貼」(Erstattung von Wahlkampfkosten)為名，開始規定政黨競選經費補貼制度，補助得到特定票數以上的政黨。

1967 年政黨法對競選經費補助的門檻定為獲得 2.5% 選票(第二票)，因為過於嚴苛，1969 年降低門檻改為政黨獲得 0.5% 選票(第二票)即可獲得競選經費的補助，每票補助 2.5 馬克。1974 年將每票補助 2.5 馬克提高為 3.5 馬克。1979 年國家對於競選經費的補助從政黨擴及至參選之獨立派人士，只要參選人於該選區中

¹⁸⁸陳鵬，國家對政黨財務補助的正當性與憲法界限，台北大學法律研究所碩士論文，民國 91 年 6 月，頁 10-13。參見：BverfGE 20, 56(57)

¹⁸⁹Hans Herbert von Arnim, op.cit.p.56；轉引自：沈玄池，德國政黨經費來源之研究，歐美研究，第 23 卷第 1 期，民國 82 年 3 月，頁 60。

¹⁹⁰郭秋慶，德國選舉制度與政黨政治，台北：志一出版社，民國 85 年 4 月，頁 18-22。

獲得 10%(第一票)即可獲得補助。1983 年將選戰補助費用又提高為每票 4.5 馬克。1984 年修改政黨法，開始加入「機會均衡」補助，使各政黨更有機會公平競爭外，且將每票補助再度提高為 5 馬克¹⁹¹。1992 年 4 月 9 日聯邦憲法判決對國家的財務補助設下絕對上限與相對上限，該判決認為政黨應自行籌措經費優先於國家財政補助，才能免於造成國家公費的浪費。理由在為確保政黨自由，防止政黨受國家的控制成為國家的機關，而忽略與黨員互動，失去政黨存在的意義。公費補助的標準，往往隨物價指數而調整。

1994 年政黨法修正後，不再將競選經費補助與機會均衡補助金列為政黨收入項目，而是將其納入政黨法第十八條國家補助項目，並對國家補助政黨給予限額，一方面兼顧國家補助政黨的意義，另一方面也能控制國庫對政黨補助過多的疑慮。

表(5-2)：德國 1989 年公費補助佔各政黨收入之比例

單位：百萬馬克

德國 1989 年	社民黨	基社黨	共產黨	自由黨	保守黨	基民黨
金額	32	37.9	1.9	39.4	62	37

資料來源：西德聯邦議會公報

¹⁹¹ Schneider, Hans-Peter "The New German System of Party Funding: the presidential Committee report of 1983 and its Realization", in H.E. Alexander, ed. Comparative Political Finance in the 1980s. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. pp.2228-231

二、德國政黨公費補助法律規定

德國自戰後以來就不斷針對公費補助制度進行討論，從建構到實施完整的制度。德國的公費補助制度可說是相當完備，其方式有競選經費的補貼及機會均衡補助。德國政黨法第四章規範競選經費之補貼，第五章規範機會均等，都是國家提供公費補助的參考依據。

(一)在競選金錢補助之原則與範圍：

依德國政黨法第十八條的規定內容大致如下：政黨提出候選參加聯邦眾議院選舉，其適當競選之費用，應予以補貼。依據選舉結果的補助分配原則，首先針對提出政黨名單參選，在全國獲得有效之第二選票至少 0.5% 以上，給予每票 5 馬克的國家補助，而對於不被准許提出政黨名單的政黨，則規定若其在選區中，得到超過 10% 的得票率，同樣給予每票 5 馬克的補助。在競選經費上的補貼，其補貼原則為各政黨提出候選人名單參加聯邦眾議院選舉，其適當競選之費用，應予補貼。

參加聯邦眾議院選舉，在全國選區內第二選票至少獲得 2% 之政黨，除獲得競選費用總額外，還可獲得競選費用總額百分之六之附加金額，而附加金額不得超過各政黨獲得競選經費總額的百分之八十，每獲得一張選票可獲得 5 馬克的補助。補貼的規定亦準用於由選舉人共同提出之候選人，且其獲得有效之第一選票已達該單選區之百分之十者。但在分配政黨補貼的部分之前，必須先扣除掉在一邦之內未獲准提出邦提名單，而其黨籍候選人獲得單選區有效之第一選票百分之十者的補貼部分給該政黨，及分擔給選舉人共同提出的候選人部分。

然國家補貼適當之競選費用，不得超過政黨在黨員會費及類似常費、財產收入、政黨舉辦活動、出版及發行事業之營收以及其他活動之收入、捐贈、機會

均等補助金等部分及其他收入的總收入，其時間計算係以聯邦眾議院補貼後之第二會計年度，以及此年度之前三年度為範圍。超出之補貼金額由下次應支付之補貼金額中扣除。超出之補貼金額由下次應支付補貼金額中扣除。競選費用補貼之架構金額變更，由聯邦總統召集獨立專家組成委員會，向聯邦眾議院提建議案決議。補助額的變化，補助的金額有「絕對最高限額」(die absolute Obergrenze)與「相對最高限額」(die relative Obergrenze)；「絕對最高限額」指的是，國家的給付不能超過政黨為履行基本法及政黨法所賦予任務的財務需求；「相對最高限額」指的是，政黨自有的財源應多於公費補助，國家對政黨的公費補助不得超過政黨自有的收入總額¹⁹²。

表(5-3)：德國競選花費補貼金額與得票限制演變表

	1967 政黨 法	1969	1974	1979	1983	1984
每票補貼金額 (單位：馬克)	2.5	2.5	3.5	3.5	4.5	5
選區內第二票得 票率	2.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
黨候選人第一得 票率	10%	10%	10%	10%	10%	10%
無黨籍候選人第 一票得票率	----	---	----	10%	10%	10%

資料來源：沈玄池。德國政黨經費來源之研究。《歐美研究》，第 23 卷第 1 期，民國 82 年 3 月，頁 63。

¹⁹² BverfGE85264(289)；轉引自：陳鵬，國家對政黨財務補助的正當性與憲法界限，台北大學法律研究所碩士論文，民國 91 年 6 月，頁 85。

(二)在政黨運作經費補助方面：

德國每年對政黨的補助額依各黨在國會議席的比例，公費補助的門檻基準低於進入議會的百分之五門檻規定。政府對各黨團提供補助，如辦公室設備、幕僚與津貼的補助；及對政黨附設的基金會的政治研究，如坐談會、研討會等¹⁹³提供補助。聯邦政府為支持各政黨展開國際活動，通常也透過聯邦經濟合作部來提供政黨經費。1988年，聯邦政府便提供基民黨、基社黨、社民黨、自民黨2648億馬克來從事國際活動。在競選免費服務方面：提供國有的大眾媒體免費供政黨使用，使用時間的分配是以上屆選舉各黨所得選票為依據。另外，還提供海報佈告欄、公有擴音器設備的使用，也採取「漸進平等原則」。

(四) 德國政黨申請補助的程序：

政黨對於國家給予競選經費補助的方式有兩種，有事後補助與事前補助。事後補助是按政黨法第十九條規定，關於政黨應受補償數額之確定與支付，應於聯邦眾議院集會後兩個月內，以書面方式向聯邦眾議院主席提出聲請 (beanbagen)，可聲請補助額的全部或一部，而補助額的確定與支付都交由聯邦眾議院主席來處理。至於聯邦眾議院主席處理是否合法，則交由聯邦主計處來審查。事前補助是按政黨法第二十條規定，是採分期給付的方式，凡在上一屆聯邦中議會舉結果達到法律補助要件的政黨，以書面向聯邦眾議院議長聲請事前分期補助。各期補助的數額有所限制，聯邦眾議院任期內的第二年，補助額不得超過上次選舉該政黨可接受補助額的百分之十，任期第三年補助不得超過百分之十五，任期快屆滿當年補助不得超過百分之三十五。但若眾議院主席於改選前，可不受上述限制的補助方式，但補助額還是不得超過百分之六十。以上各分期申請

¹⁹³ Schleth, Uwe And Michael Pinto-Duschinsky. "West European Party Finances And The Trend Toward Public Subsidies" Comparative Political Finance: The Financing of Party Organizations And Election Campaigns. pp43-44

的補助額，事後(本屆眾議院改選後)如超過政黨原先應得補助的額度時，或未達受補助的條件而被要求返還時，都應於選舉後返還。

競選經費補貼所需之費用，應於聯邦預算中編列支應，聯邦主計處應審核德國聯邦眾議院議長，是否依據競選經費補貼的規定發給競選費用。各邦對競選費用之補貼，各邦政府得以法律訂定之。所訂的法律必須包括補貼競選費用的總額及附加金額，及補助程序與預支方式¹⁹⁴。

(四)機會均衡補助(Chancenausgleich)

機會均衡補助金是 1983 年修改政黨法開始引進，從 1984 年開始施行，1988 年又大幅修改計算方式，最終於 1992 年就被宣判違憲。機會均衡補助是根據當年度政黨所收到的黨費及政治獻金的數目為基準，進行分配，此制度的最大特色為基準額最高之政黨，無法獲得任何補助。機會均衡補助目的在均衡各政黨因各自之黨費與政黨捐獻在稅捐上所享受之優惠有所不平等。立法者假定黨費與政黨捐獻均適用 40%的平均稅率，因此經由稅捐的減免，國家間接給予政黨的利益(即放棄的稅收)，是黨費與政黨捐獻的 40%¹⁹⁵。機會均衡補助所欲均衡的對象為基準數額最高的政黨與其他政黨之間於各自獲得的第二選票的差距。

政黨法第五章明定機會均等，原本舊法之規定如下¹⁹⁶；政黨法第二十二之 a 條規定機會均等補助之計算與支付，內容如下：政黨在每年 12 月 31 日之前最後

¹⁹⁴ 政黨法第二十一、二十二條

¹⁹⁵ Jörn Ipsen, Steuerbegünstigung und Chancenausgleich, JZ 1984, p.1061 ; 轉引自：陳鵬，國家對政黨財務補助的正當性與憲法界限，台北大學法律研究所碩士論文。民國 91 年 6 月，頁 80。

¹⁹⁶ vgl. BverfGE 73,40(46f)；轉引自：陳鵬，國家對政黨財務補助的正當性與憲法界限，台北大學法律研究所碩士論文。民國 91 年 6 月，頁 79。

一次舉行之聯邦眾議院之選舉，其選舉之最後結果，在選區獲得所投有效之第二選票達 0.5%以上者，每年均可獲得機會均衡津貼之補助¹⁹⁷。機會均衡補助金由聯邦編列預算支應，機會平衡金計算方法十分複雜，計算方式如下：各政黨以前一年財務報告所列黨費與政黨捐獻收入總合的 40%(此數目為 A)，除以各該政黨於前次聯邦眾議院選舉所獲之第二票數，各自得出一基準數額。就基準數額中取其最高者，各自乘以政黨於前次聯邦眾議院選舉所獲得之第二選票數(此數目為 B)，各政黨所得領取之機會平衡金為數目 B 減數目 A 之差¹⁹⁸。

1988 年修改政黨法中機會均衡補助的計算方式，政黨法第二十二條 a 第二項的規定，首先應確定基準數額，再決定作為計算基礎的標準政黨。基準數額是指政黨在每年 12 月 31 日之前最後一次舉行之聯邦眾議院之選舉，其選舉之最後結果，在選區獲得所投有效之第二選票達 5%以上者，以其財務報表中所列黨費之 40%除以該財務報告中所列黨員人數(基準數額 A)，以及財務報表中所列政黨所得捐獻之 40%除以該政黨所獲有效之第二選票數目所得之總額(基準數額 B)。算出這兩項基準數額，獲得最高數額之各該政黨即為標準政黨。各政黨所得分配數額的方式，是將基準數額 A 的表準數額乘以各符合補助政黨的黨員數目，此一數目與各該政黨黨費收入的 40%之查額，作為黨費均衡津貼。基準數額 B 的標準數額乘以每年 12 月 31 日之前最後一次舉行之聯邦眾議院之選舉，其選舉之最後結果，在選區獲得有效第二選票之票數，以此數目與各政黨政治捐獻收入之 40%的差額作為政治捐獻均衡津貼。最後將黨費均衡補助津貼與政治捐獻均衡津貼相加後再除以 2，即為各黨所分配到的機會均衡補助金，此補助金不得超過各政黨領取競選經費補助費用的 10%。

¹⁹⁷ 政黨法第二十二之 a 條第一項

¹⁹⁸ 陳鵬，國家對政黨財務補助的正當性與憲法界限，台北大學法律研究所碩士論文。民國 91 年 6 月，頁 79-80。

機會均等補助金額由德國聯邦眾議院主席團裁定之，並於決算日次年度六十日之期內支付之。此種計算方式對大黨有利。德國聯邦眾議院議長應以書面通知各政黨之補助之金額。機會均等補助金之架構及金額之變更，由聯邦總統召集獨立專家組成委員會，向聯邦狀議院提建議案決議。

機會均衡金於 1992 年因違反政黨機會平等原則被宣判違憲，理論有三¹⁹⁹：

(一)、黨費的機會均衡金影響政黨現存競爭態勢，違反政黨機會平等原則：黨費的機會均衡金目的在平衡各黨因黨費在減稅優惠上的不同而形成的政黨不平等。但事實上，就黨費所想有的減稅優惠，並無需平衡各黨間的差異，因從聯邦憲法法院的財務報告可得知，全國性政黨之年平均黨費遠低於稅法上規定的扣除數額，故黨員均可利用減稅優惠，政黨並不會因為有高收入的黨員而造成政黨間接利益的不均衡，所以黨費的均衡補助金亦無理由正當存在。

(二)、政黨捐獻的機會均衡金未能均衡政黨現存差異，反而更產生新的不平等態勢：機會均衡金是以各政黨與標準政黨(在法律上假定)，因捐獻之減稅優惠，而間接獲得利益的差距為基礎，但實際上各政黨所獲得的稅捐利益並無法確切的計算出來。且聯邦憲法法院認為，政黨捐獻均衡金並不能均衡各政黨在政黨捐獻方面，因捐獻優惠而獲得的間接利益。且通常部分政黨實際獲得的機會均衡金都超過因政黨捐獻之減稅優惠所獲得的間接利益，故政黨捐獻均衡金不但未達成當初立法目的，此補助還造成另一種政黨機會不平等。

(三)、機會均衡金計算數額有瑕疵：機會均衡補助金不得超過各政黨領取競選經費補助費用的 10%，此規定不合理。因機會均衡補助金的目的與競選經費補助並無關係，現在規定不得超過各政黨領取競選經費補助費用的 10%，明顯欠缺理論

¹⁹⁹ 同上註，頁 86-89

基礎，且等同於把機會均衡補助金視為競選經費補助，最後政黨領到的機會均衡補助金就等同於把競選經費單純提高 10%。

總體而言，機會均衡補助金並沒有達成原先希望解決的黨費及政黨捐獻利用稅收優惠造成競爭上不平等的狀態，但機會均衡金的設計卻複雜及欠缺關聯的補助方式，改變政黨間的競爭情形，也違反政黨機會平等原則。

表(5-4)：德國各主要政黨機會均衡補助收入表

單位：百萬馬克

	基民黨	基社黨	社民黨	自民黨	綠黨	德國國民 黨	合計
1986	2.8	1.9	--	1.7	3.0	--	9.4
1987	3.9	3.7	--	1.1	1.7	--	10.4
1988	--	1.4	1.9	4.3	5.9	0.1	13.6
1989	6.4	2.4	9.1	2.8	2.6	0.1	23.4
1990	6.9	2.9	9.1	2.8	2.6	0.1	24.3

資料來源：Hans Herbert von Arnim，op.cit.，p.361

(五) 基礎金額補助(Socketbetrag)

基礎金額補助是 1988 年 12 月 22 日修改政黨法後的新創設之一種競選經費補助方式。此次規定於政黨法第十八條第六項，聯邦眾議院選舉中，在全德選舉區內獲得 2% 以上的有效第二選票的政黨，可獲得全部政黨競選經費補助總額 6% 的基礎金額補助，各黨所獲該項補助不得超越該黨所獲競選花費補助金額的 80%。此規定對獲的百分之七點五票數以下的政黨並不利，因獲得百分之七點五票數即可獲得有效第二票百分之七點五的競選花費補助，百分之七點五乘以百分之八十，仍有百分之六的收入。但若是百分之七點五以下的得票數，基礎補助金額就會大打折扣。原本 1994 年要開始實施基礎金額補助，但後來聯邦憲法法院基於違反政黨非國家化的基本原則及基本法第二十一條政黨定位為由，宣佈基礎補助金違憲，所以此條款根本在實施前就已經不生效。

聯邦憲法認為，基礎金額補助的計算方式及範圍，未考量到政黨本應努力爭取黨員及捐贈者的財源支持，並忽略將選舉結果納入考量，有違政黨應獨立於國家之外的原則。也就是說，不得因為國家的公費補助，而使政黨不再努力向外尋求黨費及政治捐獻的支援，這樣政黨會與社會脫節。基礎金額補助未以政黨在選票、黨費及政黨捐獻所獲得的成果為基礎，根本無法達成政黨積極取向選民及國民的目標²⁰⁰。

²⁰⁰ 同上註，頁 84

三、德國公費補助法規方面的批評²⁰¹

對歐洲議會、聯邦議會、邦議會之選舉，政黨獲得之每一票，每年補助 1 馬克；但是，前面的 500 萬票，每一票每年補助 1.3 馬克。此種計算方式明顯違反政黨機會平等原則及國民平等參政的機會，此補助方式明顯偏惠小黨。若小黨取得 500 萬票，則相對於其他取得的選票，這 500 萬票平均較其他票數可多得 0.3 馬克的補助，而基民黨或社民黨其獲得 500 萬票以後的票數，卻僅能獲得 1 馬克的補助，對這些大黨而言其獲得票數平均只得 1.1 馬克的補助。這種「遞減法」意味著實行了新的「基礎補貼」，這明顯違反了機會平等的原則，違反了基本法的規定。政黨在補助上應基於國民是平等參與政治的原則，對於每一票都有票票等值的補助，目前此種設計有意於扶持小黨，並沒有達到政黨機會平等原則。故立法者設計此制度時，忽略了給予得票數不同金額補助，不單違反政黨機會平等原則，更侵害了人民參政的平等權。

每一政黨所取得的黨費和捐獻，每 1 馬克可以獲得政府補助 0.5 馬克的相對補助，若在結合競選經費的補助額，會容易超過政黨法規定的兩億三千萬馬克的絕對上限金額。當遇到此種現象時，聯邦憲法法院並沒有指示是否該將各種補助項目等比例的限縮，使金額不致於超過法定的絕對上限。因此政黨法中要求對於政黨的黨費、捐獻收入及選舉結果通盤考慮的要求便無法實現。

²⁰¹ Thomas Drysch, Staatliche Parteienfinanzierung und kein Ende : das neue Parteienfinanzierungsgesetz, in:NVwZ1994,S.221; 轉引自：陳鵬，國家對政黨財務補助的正當性與憲法界限，台北大學法律研究所碩士論文，民國 91 年 6 月，頁 11-15。

四、德國各黨公費補助情形

公費補助為目前德國政黨財物系統的主要支柱之一，往往提供各黨競選經費總數的四分之一。在非選舉年時，政黨所獲得的公費補助大概為政黨黨費與政治捐獻兩者加總額除以二。

表(5-5) 1986 年至 1998 年德國主要政黨國家補助收入與比例

年 代	社民黨		基民黨		綠黨		基社 黨		自民 黨		民社 黨	
	一千馬 克	%	一千馬 克	%	一千 馬克	%	一千 馬克	%	一千 馬克	%	一千 馬克	%
1986	55,283	27.76	47,950	24.96	10,498	34.57	21,770	36.17	8,307	25.01		
1987	69,832	32.63	59,910	31.04	18,817	42.04	15,858	32.85	17,446	39.09		
1988	53,046	27.09	48,179	27.68	9,656	32.67	12,080	27.70	8,666	26.11		
1989	72,409	30.01	49,492	24.96	16,137	38.61	18,216	31.89	14,394	33.67		
1990	141,993	40.12	141,945	42.96	20,531	42.35	32,853	36.58	44,598	53.24	22,010	11.47
1991	64,491	18.99	52,430	24.83	8,222	25.32	16,334	31.57	15,904	30.45	3,441	5.67
1992	57,162	21.82	56,286	26.36	14,344	36.48	12,876	25.99	13,850	29.26	469	2.08
1993	59,176	21.08	61,016	27.02	10,421	27.63	12,876	22.97	13,643	27.54	4,996	18.28
1994	133,241	37.70	115,878	41.40	20,704	39.19	27,156	40.03	24,128	41.58	11,082	32.30
1995	90,377	31.69	73,661	33.74	17,875	36.90	16,546	31.30	13,418	29.21	14,789	36.24
1996	90,447	31.96	72,534	32.71	16,562	33.04	16,770	26.93	12,362	30.46	11,848	32.68
1997	90,015	32.04	73,220	33.55	17,277	33.69	19,424	34.67	13,129	31.60	12,291	33.37
1998	96,840	31.81	73,885	29.37	18,204	31.95	17,504	26.70	13,181	26.71	12,514	32.40

資料來源：http:www.bundestag.de/databk/finanz/pf-sbtp.htm，vom.Nov.2000

總體而言，公費補貼對大黨還是較為有利，因其得票數較高，故得到補助的金額較多。1986年，基民聯盟得到5000萬馬克的國家補貼，而當年綠黨只得到的國家補貼也高達1050萬馬克。1988年，國家對於政黨補貼總額高達2.25億馬克，佔主要政黨經費總數的三分之一，此情況嚴重引其人民的不滿，認為政黨有自肥現象。幾乎補助額都為五個重要政黨瓜分，其他的小黨補助額才3100萬馬克不等，其所分的公費補助僅佔總補助額的1.4%。1994年國家每年給予所有政黨補貼的「絕對最高限額」為2.3億馬克，1994年10月聯邦大選後，聯邦政府分配給各主要政黨的補貼總額為：社民黨7500萬馬克、基民黨6000萬馬克、基社黨2000萬馬克、自民黨2000萬馬克、民社黨1650馬克、聯盟90得550萬馬克、綠黨550萬馬克²⁰²。

²⁰²顧俊禮，德國政府與政治，臺北市：揚智文化，民國90年11月，頁279。

第三節 德國公費補助的爭議

公費補助選舉，如選舉經費補助，發行選舉公報與政見說明會等，若效果不大會招致有名無實的批評，加上會計制度則因缺乏配套措施而無法有效落實，也會造成競選經費無法透明化的結果。此外，政黨無法排除可能面對收取更多政治獻金的誘惑。以公費資助政黨時，若不是有聯邦憲法法庭在一旁不斷評估各黨機會是否機會平等、是否在民主系統中有所功能以及各黨相關的公費依賴狀況如何，將很難制止德國政黨無止盡的搜刮國庫。而政黨提出須公費補助的原因為，在民主政治中，若沒有政黨的工作，就無法形成政治意願，因此政黨在民主國家是不可或缺的。但也不能因此斷定，政黨的工作必須大部分仰賴公費。甚至有跡象顯示，在德國非國家性質的公共機關勢力擴大，以及大型政黨的機關化和官僚化等，均為政黨財力龐大造成的後果。

國家公費補助的範圍包括競選花費補助、機會均衡補助、基礎金額補助、議會黨團成員規費都屬於國家對政黨經費補助的範圍。補助可說是零零總總，是不是該對政黨加以補助，前文已提及，目前是肯定國家對政黨經費加以補助，爭議點以擴大到該如何補助才公平。

一、分配公平與否

德國自五十年代末期就開始施行公費補助，到底採取何種公費補助方式才能達到公平？一般而言，公費補助的方式通常有以下幾種方式，但也都有其優缺點。1、以黨員人數為基準，作為補助的參考，此方式是符合各黨的需要，因為人數較多的政黨，組織必然較大，人事費用較高，故領取較多的公費補助正好符合大黨的需要。但其缺點會形成政黨大量吸取黨員，甚至只是人頭黨員，無形等同於將黨員視為斂財的工具，意圖謀取國家高額的公費補助。2、以選舉得票數為基準，作為補助的參考，此方式能充分表達民意，且政黨為得到選票，會隨時體察民意，此方式的補助，使政黨更能達成賦予的政治任務。但其缺失為對小黨不利，小黨所能獲得的補助很少，不利小黨的黨務推動。目前德國的競選花費補助即採此種方式 3、給予各黨相同的基礎補助金額，再依得票之高低作增減，此方式採齊頭的補助。但缺點為此補助方式對小黨有利、生存空間不易受到排擠，但對大黨並不公平。

此種補助方式似乎與第二種補助方式一樣，依得票率的高低來分配，只是此種增減標準為何並無說明，故看起來兩種補助方式並無太大差異。而原本要實行最後胎死腹中的基礎金額補助即屬於此種補助方式。

不論採取何種補助都有其優缺點，要達到公平公正、又顧及小黨的生存，相信對制定補助方式者而言，是考驗其智慧。從德國的補助情況來看，不論何種公費補助皆有得票比例的限制，競選經費補助及機會均衡補助金有 0.5%的限制，而基礎金額補助有 2%的限制。此種限制都有歧視小黨的限制，方配方式也不盡公平，加上連限制的比例也不完全相同，可說都沒有一定的公平基準，都違反了

政黨間公平競爭及機會平等原則²⁰³。

二、 浪費國家公費

政黨雖然負擔人民意思形成的公共任務，但政黨畢竟不屬於國家機關，聯邦政府逐年擴大補助的金額，有大慷國庫之慨的嫌疑，明顯浪費國家的財源。從競選經費補助額度來看，由原先的 2.5 馬克到如今漲到 5 馬克，整整漲了二倍。除此之外，競選經費補助是按各黨的得票率，而不是按照選舉的投票率，往往使政黨每票所獲得的金額遠超於每票 5 馬克，此情形相當不合理。在投票率逐年下降的情況下，政黨所獲得的補助不曾減少，因許多人在沒投票之下，政黨同樣還是領走了計算在這些人身上的金額。好意給予政黨競選經費公費補助，但投票人數減少，代表人民對政黨些許的失望，而原本是預估給予政黨每一選民 5 馬克的補助，以支柱政黨在競選時的開支，如今投票人數減少，政黨每票所得卻相對提高，但在競選花費上並不見得開銷更大。可見，聯邦政府只知道編列高額預算來補助政黨，卻不顧人民的參政行為，這明顯就是浪費國家資源。

公費補助之多，更可見國庫對於政黨負擔之重，國庫的經費也是人民的血汗錢，不應該對政黨補助大肆浪費。從德國人民投票率下降可得知，政黨有集體聯合起來大削政府之嫌，從補助所限制的門檻比例及不須按投票率來分配，即可知道政黨明顯有圖利自己的嫌疑。

²⁰³ Hans Hebert von Arnim, op.cit.pp.49-50, 64; 轉引自：沈玄池，德國政黨經費來源之研究，歐美研究，第 23 卷第 1 期，民國 82 年 3 月，頁 83。

三、 缺少透明監督的管理

政黨經費補助多少、門檻的限制為何，都是經過聯邦議會中各黨團的談判協商中完成，而這其中都是黑箱作業，共同都在想盡辦法來把國庫挖部分經費至黨庫，一般人民也無從得知參與。唯一有權對於法規加以檢示是否危憲的就是聯邦憲法法院，但聯邦憲法法院是採不告不理，除非有任何人、團體或政府機關提出法規有危憲之虞，申請聯邦憲法法院判決才會加以審判。其實要靠聯邦憲法法院來規範約束聯邦議會的決定，有其困難度，因提出對憲法的申訴案有一定的程序與限制。另一個監督的大眾媒體也失靈，大眾媒體原本為第四權可扮演積極的角色，但政黨與大傳往往互動關係過於緊密，在政黨集體壟斷公費補助的狀況下，往往大傳也缺乏公平的報導。所以可以監督的大眾傳播媒體與聯邦憲法在此都發揮不了作用。

四、 法理上的爭議

公費補助的依據為聯邦憲法法庭的判決，但這些判決有時也會有所爭議。包括前面所述及的補助經費是按得票率而非投票率。加上公費補助比例有百分之二與百分之零點五的比例不盡相同，更可說相互矛盾，這些比例也都不符合政黨間公平競爭的原則。另外在補助上限方面也大有爭議，為了避免政黨過分依賴公費及減少國庫大失血，所以在補助上面設有上限，也就是對政黨經費的補助不能超過政黨經費自有的百分之五十。但從歷年的會計報告來檢示即可得知政黨經費從公費得來的補助幾乎都超過百分之五十。這是因為透過法規的修訂即可使非法成為合法。1983年修改政黨法時將議會黨團成員規費劃入政黨黨費之中，但這些議會黨團成員規費的來源還是從國庫而來，現在成為政黨內部的自籌經費，實不合理。政黨為了使公費補助不置於超過百分之五十，無不費盡心思來鑽法律漏

洞。值得探討的是，百分之五十是否合乎實際狀況有待檢討。

五、政黨獨立性問題

國家對政黨補助怕政黨失去其獨立性，會淪為國家的機關之一，但要政黨完全不接受國家補助，政黨有其維持其組織的困難度，故在獨立性方面，往往都有其兩難之處。

第四節 小 結

德國政黨精英還是偏愛公費補助，藉著公費補助政黨，以使政黨皆能有效的公平競爭。德國的公費補助不僅在聯邦政府層級，各邦政府也編列預算補助各邦政黨，其補助範圍包括競選經費補助、國會黨團與政黨基金會的運作補助，以及提供免費電視和廣播，並且透過租稅減免的間接補助方式，鼓勵個人或團體對政黨的捐獻。德國的公費補助往往佔各主要政黨年收入的二分之一，德國對於政黨的補助不論在種類和數額上都相當可觀，而成為德國政黨體制的特色。德國公費補助制度除競選時的活動補助之外，對於平時政黨組織運作的維持也應給予補助，並配合政黨比例代表制的實施，而以政黨為主要的補助對象，其他相關的對象包括議會黨團和政黨的政策研究機構，而補助之金額應達政黨支出的二分之一以上，並依政黨比例原則和政黨比例得票率門檻，來進行補助金額的分配。

另外，並要求各接受補助之政黨建立會計制度，並向監督機關定期提報和刊載於政府公報上，務必使各政黨財務公開化、透明化，接受一般輿論和選民的檢

測。選舉制度的改革與競選花費上限的規定和嚴格執行也是有其必要，其中政黨比例代表制有助於強化政黨於選舉中的角色地位，並且建立各候選人選舉花費的會計制度，而向選舉監督機關提報附有會計師簽證之財務報表。

總而言之，要降低金錢因素對於民主代議體制的扭曲，除消極面對政治捐獻的限制、選舉花費的限制及修改選舉制度外，在積極面上應建立公費補助制度，除了使政黨有較穩定且中立的經費來源，免除遭受背後金主的操控而淪為私有化政治工具的隱憂，並且有助於政黨政治的良性發展。而社會所寄望的國家發展會議也將政黨補助納入討論議程，希望能夠藉由本次對於德國公費補助的探討能借他山之石可以錯攻，作為我國建立完整之公費補助制度的參考，使我國民主政治可更加健全化。

第六章 結論

民主國家對政黨經費補助各有不同，但無可否認的是各國政黨在競選經費越來越龐大的壓力下，政黨財務嚴重吃緊，為了防範政黨因經費不足轉而向政治獻金求援，會影響政黨政治的運作。因應之道為，各國在政黨經費上都有不同的制度設計面貌。德國是採政黨法中規定政黨財務補助制度，而英國卻堅持不願開啟國庫補助。筆者認為國家應對政黨給予適當的經費補助，因為政黨是現代民主國家所不可或缺的，基於政黨媒介國民政治意志的功能，對於政黨的經費給予補助是必須的。該如何補助，本文以德國的政黨經費為主題，因德國對於政黨補助有明確的規定，德國基於政黨的憲法地位與任務作為國家補助之正當化依據，在規定上補助也有所限制，政黨的公費補助不得超過政黨的自有財源，對於政治獻金及黨費所給的稅捐優惠應保持政黨競爭機會與國民政治參與的平等，此平等原則應落實在政黨法對於政黨經費規範的法條中。

第一節 德國政黨經費制度問題的檢討

德國在制定政黨經費規範時是相當用心，在政黨法的清楚規定下，對於補助的對象、募款的對象、申報與審核的規範、補助的方法、政黨機會均等，都做了詳細的規定。但是法規在實際的運作過程中往往發現制度還是有所缺失，引起相當多的爭議，故有必要對於缺失加以修正。在德國模式下有幾點必須加以注意：第一、德國基本法賦予政黨極特殊的地位，使其幾乎壟斷了人民參與政治的管道；二、基於納粹禍國的經驗，德國才在戰後一方面嚴防反體制政黨的出現，另一方面又透過各種補助使政黨和體制密切結合；三、為減少流弊，德國人一直很小心地控制政黨財務結構的「平衡性」，也就是使其不致一面倒的依賴黨費、工商捐獻或國庫；四、即然如此，長期補助仍助長了德國政黨的官僚化，因此受

到不少詬病²⁰⁴。

一、政黨經費規範缺失之處

1、規範政黨而非議員，金權政治繼續發燒：德國政黨法只偏重對政黨的規範，但對議員的捐獻卻毫無規範，議員接受捐獻時無需公佈金額與捐助者姓名，這樣無形開啟了直接捐助個別政治人物的後門，使金權政治根本無從根絕。

2、政治捐獻無法透明化：政治捐獻透明化方面，政黨應透過會計報告公布經費收入與支出，但公布捐獻者資料所設定的捐獻金額標準過高，故頗受爭議。就算1994年修正政黨法之後，把捐獻的門檻降為兩萬馬克，但門檻對一般民眾的收入來說還是過高，根本無法真正達到透明化的目的。加上企業財團等捐獻也往往利用人頭來分散捐獻金額，以規避門檻限制²⁰⁵，而政黨大多也接受這種匿名捐贈。為使政治獻金透明化，政黨法為防範不當的捐獻，而設置捐獻公開的標準，但捐獻者還是有機會鑽法律漏洞，透過匿名捐獻或利用各種非金錢但實質的捐助，如媒體廣告、宣傳文宣、車輛、人力、場地或餐飲的提供，資助特定政黨或候選人的競選活動²⁰⁶等管道，來規避政治捐獻公開的問題。

此次基民黨爆發政治獻金醜聞就在於經濟查核人的稽查無法查出不實申報部分，甚至經濟查核人魏饒和(Horst Weyrauch)還扮演交遞軍火商政治獻金的角色，可見經濟查核人自己的利益與基民黨嚴重掛勾，這種情況下要如何期望經濟查核公司能負擔政黨法所付託的審核政黨經費功能。

²⁰⁴ 1992-07-05，聯合報，02版，焦點新聞

²⁰⁵ 劉書斌、吳重禮，從基督教民主聯盟獻金醜聞看德國政黨政治捐獻，問題與研究，第40卷第1期，民國90年1、2月，頁29-49。

²⁰⁶ 沈玄池，德國政黨經費來源之研究，歐美研究，第23卷第1期，民國82年3月，頁39-113。

3、公平性不足：德國政黨法的精神之一是要達到政黨機會均衡，政黨法第五條更有「平等對待原則」(Gleichbehandlung)，也就是政黨在使用國家設備或接受公費補助時，不應該有不同的差別待遇。大黨聯合壟斷公費補助門檻，小黨生存不易，且政黨公費補助有一部份是根據其政黨所募集的政治捐獻而定，而政黨因條件不一，所募集的政治獻金自然有所區別，若補助是依政治捐獻而定，會造成政黨間無法公平競爭，這樣「機會均衡」與「平等對待原則」都成為只是口號。

德國幾個大黨聯合圖利自己的方式有以下方式，限制公費補助的門檻，使得小黨無法獲取補助。這些大的政黨利用其在議會的席次有立法權，等於大黨聯合壟斷，使用「合法程序」來排除小黨的補助機會，並制定有利大黨的條件。大黨在立法設計上，不斷提高政治捐獻的減稅優惠、提高必須公佈捐助者姓名、地址的政獻金規定，甚至把黨團成員規費劃為政黨黨費的來源內，來規避國家補助不超過百分之五十的上限規定。像機會均衡補助金就是變相由國家補助政黨，違反基本法的規定。

通常制定法律都是由較大政黨的護航才能通過，因此主要政黨透過設立得票比率門檻排除小黨或新興政黨，並設立有利於自身接受私人資金的條件。或是透過編列預算的方式增加對議會黨團與政黨基金會的補助等做法，以增加政黨的經費。國家對議會黨團與政黨基金會補助所受限制小於政黨的補助，此兩項的補助不受到國家補助政黨的百分之五十的限制，因這補助不列入對政黨公費補助的項目內。所以在議會有政黨席次者，無不增加補助其黨團及其政黨所屬周邊機構實力，但小黨因為沒有黨團的設置，也沒有規模到成立基金會，也只能眼睜睜看著大黨竭盡所能的從公費得到補助，而小黨毫無機會獲得補助。

除此之外也有從議員來增加政黨收入，政黨可立法來大幅調高議員的津貼，

當議員的所得增加後，大黨從議會黨團成員規費的收入也會增加，但小黨在議會不佔有席次，根本無法從議員中得到補助。以上這些都破壞了政黨法原先想達到的「機會均衡」及「平等待遇」的原則。小黨在法律上得不到重視，生存不易，加上大黨聯合壟斷，可說德國政黨是由少數大黨聯合壟斷的政黨政治。

4、**罰則不重**：若違反政黨法規定時，其罰則根據政黨法中第 23a 條的規定，政黨因違反捐獻事項所受的處罰，僅喪失部分的國家補助，並沒有刑罰加身的處罰。這也常會使政治人物膽敢冒險接受非法的政治獻金，也無視於法令規定的政黨經費公開義務。故當處罰過輕時，會使相關人員心存僥倖，才會接連爆發 1999 年，基督教民主聯盟的獻金醜聞案及社民黨的獻金醜聞爆發。其實會有政黨獻金醜聞都是政治人物來替政黨收受，結果處罰的對象僅有政黨，對政治人物都沒有罰責，也才使政治人物敢冒險接受非法的政治獻金，而無視法律的規定。因此有必要對政治人物的行為來加以刑責，而非僅是取消補助就可了事。以法國為例，政黨與選舉財物的規範，政治人物若違反法律規定，會遭到一年有期徒刑的處罰

²⁰⁷。

二、政黨經費規範對德國政治發展的影響

政黨經費補助的實行在德國實施至今也有近四十年之久，對德國政黨政治影響之大，可說是利害參半。在利益方面，實施公費補助後，政黨政治的運作發展可說更為順暢穩定，但相對的，由於公費補助遭到少數幾個重要政黨壟斷，因而引起一般人民對政黨的厭惡與不信任，造成在近幾年的投票率的下滑及黨員人數的減少。

²⁰⁷劉書斌、吳重禮，從基督教民主聯盟獻金醜聞看德國政黨政治捐獻，問題與研究，第 40 卷第 1 期，民國 90 年 1、2 月，頁 43。參閱：Roemmele, Parteispenden in der Krise, pp28-29

(一)穩定政黨政治：由於威瑪共和時代，內閣的更換頻率過高，政治上特別不穩定。為了防止類似情形發生，故在政黨經費補助及議席分配上都設下門檻限制。但這樣的設計明顯穩定了政黨政治，因德國政局由幾個大黨來主導，相對的卻犧牲小黨的生存，小黨在募集政黨經費時有一定的困難度，如今公費補助又有門檻限制，使得小黨孤立無援，往往在政黨政治中只有曇花一現的角色。原本小黨還有一定的得票率，自從公費補助有門檻限制後，得票率就每況愈下，小黨的得票率佔不到整個得票率的 1%²⁰⁸，至今整個德國政局仍是由幾個大黨來領導。

(二)引起人民政黨厭惡症：由於公費補助的門檻是由幾個大黨主導而訂定，引起一般選民對政黨的厭惡與不信任，造成大黨黨員人數減少，而投票率也逐年下降。黨員人數的減少在黨員死亡、退黨、被開除黨籍上是不可避免的，但若是黨員不斷的流失，也無法吸收新進黨員的話，代表政黨的可信任度與可接受度有待加強。德國大黨由於聯合壟斷公費補助的門檻來圖利自己，加上這些大黨也陸續爆發政治捐獻醜聞，使得政黨形象在人民心中大打折扣，人民對於政黨也失去信心，投票率也下降。

根據德國明鏡週刊(Der Spiegel)的報導，選民拒絕投票是造成投票率下降的主因，因選民對政黨不滿，認為「不去投票也是一種投票」(Nichtwählen ist auch Wählen)²⁰⁹。這些議員往往藉著政黨的提名當選後，只為黨意不故民意，擁有國家給付巨額的薪水收入，但出席議會率又少，除此之外，還利用權勢來利用國家資源圖利政黨，使政黨每年可從國家領去高額的補助。要不是聯邦憲法法院加以制

²⁰⁸沈玄池，德國政黨經費來源之研究，歐美研究，第 23 卷第 1 期，民國 82 年 3 月，頁 87-88。

²⁰⁹ 同前註；參閱 Der Spiegel,16/1992,pp.39-57

止，補助的名目與數額又不知會擴張多少倍。政黨又為了獲得更多的經費，除了公費補助外，又制定法律使黨費與政黨捐獻皆能有減稅優惠來吸引人民捐獻圖利政黨，而這些減稅的稅收亦等於減少國庫的稅收。即然政黨已從國庫得到如此多的補助，相信政黨經費應該足夠，但政治獻金醜聞還是不曾間斷過，人民可說對於政黨產生失望與不信任，甚至產生「政黨厭惡症」。

(三)政黨獨立性受挑戰：政黨需要經費來支持其組織運作，但目前有國家公費補助及私人的政治捐獻成為政黨經費來源，政黨是否能維持其獨立性，備受考驗。究竟多少經費會影響到政黨的獨立性，並沒有一個確定數字，因為政黨大小不同，性質屬性不同，影響的程度就不一。一般來說，由於大黨其經費來源較多較廣，較不會因為單筆的收入來影響到其獨立性，但小黨所受到的經費補助有限，較有可能因為單比大的收入來影響到其獨立性。以德國的綠黨為例，原先成立只是針對環保問題而聚集一起的人士，他們也很反對公費補助，但隨著綠黨在得票方面已達到公費補助後，不但藉此筆經費大肆擴張黨務，且籌設彩虹基金會(S tiftungsverband Regenbogen)，這些都與原本的黨綱背道而馳²¹⁰。連綠黨都會因為得到公費補助而改變其原先的立場，更別說是更小的政黨，且這還是接受輿論的公費補助部分，若是私下的私人捐獻部分，其漏洞更是百出，人民無法看見此面。不管是哪種經費來源，多少都會影響到政黨的獨立性，這是難以避免的，不論政黨法對經費規劃的多詳盡，政黨都難以維持其獨立性。

(四)政黨無法達到憲法賦予的任務：德國基本法賦予政黨「參與國民政治意思之形成」任務。政治意思之達成是指政黨能參與議會政治。對大黨而言，其獲得的政治獻金與公費補助不虞匱乏，達到憲法任務沒有問題，但小黨經費到

²¹⁰ 同前註，參閱Hans Hebert von Arnim, op.cit., PP67-68

處受限，達成此任務有其困難度。德國的選舉不同於其他國家，其在政黨法中明確規定政黨若六年內為提出候選人名單參加聯邦議會或邦議會選舉，就喪失政黨的法律地位。小黨在知名度不高，經費有限的情況下，選舉要出頭就有其困難度，選後又達不到公費補助的門檻，最後就會漸漸輪為喪失政黨法律地位的慘境。因為任何一個政黨一定要得到特定比率選民的支持，不然很難在制度下參與選舉，實踐憲法負與政黨的任務。無法參選，或參選得票率過低，無法得到議席的分配，就無法參與議會政治。人民政治意志的形成就是透過政黨來影響公共政策，小黨根本無法進入議會政治，就無法達成憲法賦予的任務。

三、德國政黨經費規範的未來走向

經過歷年來的修改，及經過事件的演變與政黨經費缺失的分析，相信政黨經費規範在未來還是有改進的空間。

(一) 減少對政黨的公費補助：政黨法應減少對政黨的公費補助部分，像機會補助金及基礎金額補助都被取消。唯有對於競選經費補助有其必要性，要加以保留。目前公費對政黨補助其實已超過百分之五十，只是法律上把黨團成員規費化為黨費的收入，所以才不至於超過百分之五十的限制。故有必要減少對政黨公費補助，至於減少多少，還是要視政黨有無能有效開闢其他財源，但又不影響到政黨的獨立性為前提。

(二) 政治獻金醜聞的防範：針對德國基民黨那樣嚴重的獻金醜聞，有必要重整政黨在政治捐獻上的規範，尤其是要增加懲戒與控制的條文。要設計如美國「政治行動委員會」來管理法人的捐獻，也就是為防止法人透過人頭方式來捐獻，應設立中介機構來管理法人的捐獻，達到真正的捐獻透明公開化。另外成立如美國「聯邦選舉委員會」這種獨立監察委員會以查核政黨會計報告，來監督經費流向由監察委員會稽查政黨的會計報告，或由不事先公布的審查機關來監督經費，甚至交由不同審查者來進行查核，才能讓政黨財物呈現出較真實的面貌²¹¹。政黨的財務由聯邦眾議院議長在接獲經濟查核人稽核的政黨會計報告後，負責查核政黨經費有無違反情事。這種設計明顯是國會朝野政黨自我約制的特性，這種立法權與行政權緊密連結，司法監督功能完全無發揮空間，才會導致為何基民黨在執政 16 年政黨輪替後，基民黨的政治獻金陸續爆發形同政治風暴。

(三) 黨費與類似規費重要性的加強：在政治捐獻不易及不能完全仰賴公費補助下，政黨唯有加強其政黨內部來源才是穩固政黨經費之道，最簡單的方式是調高黨費及類似規費，但政黨由於近來的表現不佳，人民對於政黨有所排拒，要調高黨費有其困難性，但無論如何，唯有政黨能從政黨內部獲的經費來源，成為是必須也是必要的趨勢。

政黨經費未來的走向還是會受到主客觀環境的限制，可確定的是政黨經費會被更加以限制，這會使政黨經費往更正面發展。無論經費改革方向設計的多好，還是需要政治人物能遵守規定若只是不斷鑽法律漏洞，有在完善的規範還是徒勞無功。任何法律的設計，多是考量多方的利弊得失，而後針對缺失進行修正，希

²¹¹劉書斌、吳重禮，從基督教民主聯盟獻金醜聞看德國政黨政治捐獻，問題與研究，第 40 卷第 1 期，民國 90 年 1、2 月，頁 44。

望修到盡善盡美的結果。

第二節 德國政黨經費法律規範對我國的啟發

綜合整理出德國聯邦憲法法院對德國政黨經費補助，多年來因政黨法違憲所做出的判決，可作為我國未來制定政黨經費規範時的參考依據。

一、我國未來制定政黨經費規範時的參考原則

聯邦憲法法院以政黨的憲法地位與其憲法任務作為正當化論據。憲法附予政黨的任務是在協助國民政治意志的任務，而不只是在準備選舉工作，故有補助政黨一般活動的正當性基礎。政黨的定位既為社會領域又為國家政治意志的決定，為避免政黨藉著規劃政黨財務補助制度的設定而限制到小黨的發展，因此基於政黨應獨立於國家之外的原則要求，國家對政黨給予公費補助時，應防止補助方式介入國民政治意志的形成。政黨在財源的募集上應本於政黨的社會性基礎，訴諸選民的支持，而非完全依賴國家的公費補助。國家給予黨費及政治獻金以租稅優惠的方式，等於間接提供政黨經費，但必須注意到政黨機會平等原則及國民平等政治參與權利的保障。

不能獨對有高所得支持者的政黨給予優惠，因怕高所得的國民在政治捐獻上除了可享受減稅優惠外，還多了影響政治上的影響力，對於法人之捐獻也不得予以稅率優待。且要注意到政黨間原本的公平競爭，不應該因為補助而破壞原本的政黨間公平競爭。在分配政黨經費補助時，應該考量政黨機會平等原則所要求的形式意義的平等及全民參與的平等原則為基準。再設立補助門檻時，要提出正當性給予補助差別待遇的合理性。以上這些原則可作為我國制定政黨經費時參考的

依據。此外也該鼓勵政黨積極爭取黨員及小額的政黨捐獻。

另外，政黨在我國也是近十幾餘年來才開始正式發展，德國基本法是將政黨視為憲政機關，我國雖未將政黨納入憲政機關，但還是賦予政黨積極參與國家意志形成的身分。由於我國政黨競爭資歷尚淺，在國家要採取補助時，必須將我國政黨政治的務實特色納入考量。對於長期執政國民黨的龐大黨產資源，在進行政黨財源補助時，對於此問題也要詳加考量，對於雄厚的黨產是否有補助的必要性。因為國家給予政黨財務補助是為避免政黨財務困難，而無法協助國民意志形成的任務，就我國某些政黨目前的財務狀況而言，似乎也不應在擴張現階段我國的政黨財務補助項目與範圍。

二、我國目前政黨經費情形

我國對於政黨經費補助的措施與德國極為類似，國家對於政黨的一般政治活動，並無經費補助。政黨的主要經費收入，是來自於黨員繳交的黨費，或個人及團體的政治捐獻。為避免藉政治捐獻影響或操縱政治意思的形成，對於政治捐獻設有許多限制規定。就一般政治捐獻部分，人民團體法第五十一條僅規定，政治團體不得收受外國團體、法人、個人之捐助，這是避免外國藉此途徑左右我國政局的發展。而就競選經費捐助部分，則有更詳細的規範，除了金額的限制以外，來源的限制也是重點。總統副總統選舉罷免法第三十五條及公職人員選舉法第四十五條之二皆有特別規定，政黨及其候選人，除與一般政治捐獻的限制一樣，禁止接受外國的捐助以外，也不得接受同一種選舉其他政黨或候選人的捐助。基於消弭「國庫通黨庫」的考慮，也禁止公營事業或接受政府捐助之財團法人的捐助。而一般的營利事業，若連續虧損三年以上者，也不得捐贈競選經費，除考慮股東的權益之外，也藉此杜絕金權腐化的弊病。合法的政治捐獻，則可以依法享有租

稅優惠。雖然人民團體法第三十四條規定，人民團體應每年編造預算與決算報告，提經會員大會通過並報主管機關核備，卻未特別針對政黨課予定期公開財務帳目的義務，所以，政黨的財務狀況，外界無從得到詳細的資料。

三、我國可吸取德國政黨經費規範之處

(一)、公費補助

實施公費直接補助制度最早而且成效非凡的就是德國，我國學者也主張吸取德國經驗。德國政黨不僅在稅捐上及競選時獲得種種優惠，每次大小選舉，得到一定席次以上的政黨還可按得票數獲得補貼。各政黨成立的文教基金會也能得到政府可觀的財務支援，間接挹注龐大的文宣花費。我國建立政黨補助制度往長期看的確有建立的必要。在面對我國政黨公費補助時，需要考慮到政黨和選舉制度在現階段的實際狀況，目前我國的選舉制度及體質沒有真正獲得改善以前，補助怕會產生更大的反面效果。

(二)、黨產處理方面

當年處理東德共產黨黨產的方式，是採特別立法方式，雖然東德共產黨黨產的取得，具有形式合法性，但並不符合公平正義，因此，只有可以證明是依實質法治國的基本原則而取得的財產，才能繼續持有，否則的話，必須將其黨產收歸公有或返還原所有人，除非是可證明曾給付合理對價取得的，才能合法保留。政黨是政治團體，應以政治參與為目的，豈可任意從事營利事業，牟取不當利益，因此，清理國民黨黨產，建立一個公平合理的政黨競爭環境，是有其必要性。未來清查國民黨黨產時，應成立一個負責政黨財產調查的獨立機關，且規定調查期間，國民黨不得任意處分財產，而國民黨不當取得的政黨財產歸還國家後，有一部分將用於公益之用，或者是成立基金做為社會福利之用。

(三)、政黨法制定與否

政黨因性質特殊，在國家民主憲政的運作上有一定的功能。政黨領有政黨補助金，而政黨補助金從人民納稅的國庫而來，因此，國家以公權力介入政黨事務是合理的。德國基於這樣的理念而制定「政黨法」，用以確保政黨不能危害民主憲政，已累積了相當多的經驗。德國基本法既承認了政黨的憲政地位，又進一步確認最重要的政黨內部民主和財務公開兩大原則，並規定了國會制定政黨法的憲法義務。這些配套的條文，在我國憲法上都未規定。德國制定了嚴密的「政黨法」，對內部民主和財務公開兩項，作出詳細的規定。政黨的意志形成過程、公職候選人的產生過程等，如有涉及不法，違反了民主公平的原則，則國家公權力即可介入；對違反民主公平原則的政黨或政黨相關人士，雖未必以刑罰處置，卻可以撤銷該政黨的決定，解除相關人士的政黨職務，甚至解散其組織。政黨財務公開部份，德國亦規定了詳細的政黨財務作業細節，不僅須依法制作會計報告，並須接受審查。尤其對政黨收入來源，不論是政黨或政黨所屬個人接受捐贈，或接受國家補助，都有詳細的規定，政黨財務公開的規定，亦是弊病最終能夠揭發和革除的重要機制。

德國以明確的法律規範，強制規定政黨內部民主。德國政黨法詳細規定政黨的機關組織架構、運作原則、領導人的產生乃至黨員除名等，均須嚴格遵守政黨法規定的程序。且由國家規範，設置政黨仲裁法庭，對任何政黨內部爭論，皆保障其向國家公權力申訴的權利和管道。我國可參考德國「政黨法」的精神，以做為我國未來制訂政黨法時的依據。

我國未來政黨法制訂必須注意到的方向有下列幾點：政黨間公平競爭的問題。政黨公平使用公共場所、大眾傳媒，及政黨不得在機關、學校、法院或軍隊設置黨團組織等。政黨不得投資經營以營利為目的之事業，至於政黨經營或投資媒體及固網事業，更當加以禁止。樂見「政黨法」和其他相關的法案推動立法，以促進民主憲政的進步。

德國基本法有兩項重點：一、政黨可以自由成立，但內部秩序應符合民主基本原則，政黨的經費收支及財產應公開。二、有關政黨的細部規範，另以法律定之。換言之，我國若要制定一部進步的政黨法，則至少應當包括政黨內部民主和財務公開兩大原則，似乎是合理的結論。只不過，憲法既未賦予立法院制定「政黨法」的義務，則是否願意制定本法，接受約束，只能看朝野政黨有無誠意而定。至於有人主張修改人民團體法或選舉罷免法，以取得規範政黨內部選舉的法源，則遠不如制定「政黨法」來得周延。蓋須以法律規範的政黨運作，不僅初選一端而已，且黨內民主亦不僅黨內初選一端而已。政黨法的照顧層面自然較人團法與選罷法來得周延。何況，在整個法律體系中，本來就應有一部「政黨法」做為規範政黨的母法。防止政黨腐化，不讓選民對政黨不信任的比率愈來愈高。倘若政黨的內部民主和財務公開問題不能解決，而偏偏政黨又享有諸多特權，這將使人民愈感憤怒與不耐，結果造成人民的「政黨疏離」現象，不利於政黨政治，亦即不利於民主憲政。

第三節 小結

西方國家推動政治民主化的進程，通常都會考量以政局的穩定發展為前提，再試圖透過政黨協商來推動制定政黨法、政治獻金法或公職人員財產信託法等，用漸進的方式讓政黨政治發展步入正軌。強調政黨公平競爭就必須對政黨的財政收支立法規範，政治人物的財產更需要交付信託。環視全球政黨政治運作成熟的國家，都會制定特別法規來約束政黨財政，黨產僅屬其中所應規範的一項。以德國政黨法的規範來說，各政黨的經費來源雖主要仰賴黨費、政治獻金與國家補助，黨產（與活動或出版品所得）的部分收入亦允許流入黨庫，但因為政黨的性

質與政綱不一，收入的差距往往較大，此時國家編列預算補助各政黨，就成為促進政黨公平競爭與行為規範的重要依據。

本文已經詳細的對德國政黨經費的來源詳加以介紹，可以作為我國未來對於政黨經費管理的參考，由於國情不同，民主政治程度不同，究竟我國未來會採取何種走向，考驗著執政者的智慧。但可以肯定的是，縱使德國政黨經費規範有不少可批評改進之處，但不可否認的是，德國的政黨經費在促進政黨的穩定及政黨政治上還是超正面方向進行，這也是本文值得介紹的德國政黨經費以供我國參考之處。

未來我國若要制定政黨法，其內容必需包括賦予政黨法人資格、規範政黨提名應遵循黨內民主原則、保障政黨成立與組織不受國家之侵害與干預、禁止政黨經營文化出版以外之任何事業、政黨財務狀況應強制公開、限制政治獻金、適度的以公費補助政黨經費等。任何實施在我國政黨政治制度的方案都是值得肯定，個人認為我國應積極的承認政黨的正面功能，制定政黨法，唯有把政黨清楚定位到相關法制原則做完整的規範，對我國民主政治有所幫助。

附錄一：德國政黨法

1989年3月3日公佈

(載於聯邦法律公報第一冊，327頁)，增訂1990年8月31日兩德統一協定附文第一部第二章項目A第三項針對前東德地區制定之規定(載於聯邦法律公報第二部，898頁，910頁)以及增訂1990年10月8日第十二屆德國聯邦眾議院選舉法條文之規定(載於聯邦法律公報第一部，214頁)

第一章 通則

第一條：政黨之憲法地位與功能

一、政黨為自由民主憲法基本秩序之必要內容。政黨以自由、持續方式，參與國民政治決策之形成，實踐基本法所賦與且確保之公共任務。

二、政黨應於公共生活之所有領域內，參與國民政治決策之形成，特別是影響民意之形成，鼓勵及加強政治教育，促進國民積極參與政治活動，培養國民有能力擔負起公共事務之責任，推舉政黨候選人參加聯邦、各邦以及各地方之選舉，促進國會與政府之政治發展，在國家決策之形成過程中，實踐其所制定之政治目標，維持人民與國家機構間，持續互動之關係。

三、政黨應將其目標，明定於政治綱領之中。

第二條：政黨之概念

一、政黨為國民結社之團體，在聯邦或一邦之內，持續或長期影響政治決策之形成，代表人民參與德國聯邦眾議院或各邦議會，惟政黨應依實際之整體情況，尤其依組織規模與穩定性，黨員之人數及其公共形象等，表明其追求前述目標之誠意。政黨之成員，以自然人為限。

二、政黨如於六年之內，未提出候選人名單，參加聯邦眾議院或邦議會之選舉，則喪失其做為政黨之法律地位。

三、政治團體，有下列情形之一者，則不視為政黨：

(一)其成員或委員會之委員，多數為外國人者；

(二)其所在地或總部，設於本法適用地區以外者。

第三條:主動及被動之訴訟當事人能力

政黨得以其名義，為訴訟及應訴之當事人。除政黨章程另有規定外，對各級地區黨部之最高黨部，亦適用之。

第四條:名稱

一、政黨之名稱，應與目前已經存在之政黨名稱，差別明顯;其簡稱亦準用之。在選舉宣傳及選舉程序中，僅得使用章程所定之名稱或簡稱;其他附屬稱號得省略之。

二、地區黨部除其政黨名稱外，附加其組織之地位稱號。其附加之名稱，應列於政黨名稱之下。在一般之政治宣傳及選舉宣傳，附加稱號得省略之。

三、地區黨部脫離其所屬政黨者，喪失繼續使用該黨名稱之權利。新黨名亦不得以原政黨名稱加上附加字樣為之。其簡稱亦準用之。

第五條:平等對待原則

一、公權力機關，准許政黨使用公共設施，或提供政黨公共給付時，則與他政黨亦應享有平等待遇。提供之範圍得按各政黨之重要性，遞減至達成其目的之所需之最低限度。政黨之重要性，尤其應依上屆議員選舉結果衡量之。在聯邦眾議院設有黨團之政黨，其獲得提供之範圍，至少應為其他政黨之一半。

二、第一項規定涉及選舉之公共給付時，僅適用於選舉期間推舉候選人參選之政黨。

三、第一項之公共給付，得以特定事務作為條件，要求所有政黨履行之。

四、第十八條至第二十二條，不受本條規定之影響。

第二章 內部秩序

第六條：章程與政綱

一、政黨須有書面之章程與書面之綱領。地區黨部之直屬上級黨部之章程若無規定者，地區黨部得依其自訂之章程，處理事務。

二、政黨之章程，應記載下列事項

(一)名稱及所用之簡稱，政黨所在地及活動區域

(二)黨員之入黨及退黨

(三)黨員之權利與義務

(四)黨員之紀律處分及除名(第十條第三項至第五項)

(五)對地區黨部之紀律處分

(六)政黨之一般編制

(七)委員會之組織及其職權及其他機關

(八)依據第九條之黨員大會及代表大會議決事項

(九)會員大會與代表大會之召集條件、方式、期限以及決議應經公證之事項

(十)法規未明文規定者，章程應列對各級議會之選舉有權推薦候選人之地區黨部及機關

(十一)依據第九條第三項，由黨員大會議決政黨之解散，或地區黨部之解散，或與其他政黨合併時，有關黨員之投票及其程序事項。依投票之結果，決議應分別為批准、修正或廢止

(十二) 配合本法第六章規定之財務規則之方式與內容。

三、政黨委員會，應將下列事項，通知聯邦選舉主任委員：

(一) 政黨之章程與綱領;

(二) 政黨委員會之委員名單，及各邦黨部委員會之名單與任務分配;

(三) 政黨或其邦黨部之解散。

本項第一款及第二款之變更，至遲應於每年十二月三十一日之前通知之。各政黨提出之文件，任何人均得向聯邦選舉主任委員會要求閱覽。依請求並得免費影印之。

四、以一邦為活動領域之「邦政黨」，適用本法有關各邦黨部之規定。

第七條:組織編制

一、政黨分設各級地區黨部。其編制大小及範圍，依章程定之。地區黨部之組織，必須考量到每一個黨員參與決策形成之可能性。政黨之組織僅限於特定城市之城邦者，無需設立地區黨部;其政黨地位與本法所稱之政黨相同。在不嚴重影響政黨結構體制之條件下，地區黨部並得相互組織聯盟。

二、政黨未設邦級黨部者，有關本法規定邦級組織事項，適用其次級之黨部組織。

第八條:機關

一、黨員大會及政黨委員會為政黨及其地區黨部必要之機關。政黨得以章程訂定，就橫跨數地區之地區黨部黨員大會，以代表大會代替之，代表大會之代表，至少每二年一次，由黨員大會或下級黨部之代表大會推選之。未設地區黨部之邦政黨(第七條第一項第四句)，其黨員人數逾二百五十人者，得以代表大會替代黨員大會。地方黨部之黨員人數超過二百五十人者，或其地方遼闊者，亦得以代表大會替代黨員大會。

二、政黨得以章程訂定，在各級地方黨部設立各種為形成決策所需要之機構(機關)。其機構應於章程中具體載明。

第九條:黨員大會及代表大會(亦稱黨大會，主要大會)

一、黨員大會及代表大會(黨大會，主要大會)為各級地區黨部之最高機關。在較

上級之各級地區黨部稱為黨大會，最基層之地區黨部，稱為主要大會。以下有關各級黨大會之規定，於主要大會亦適用之，各級黨大會應至少每二年舉行一次。

二、政黨委員會之委員，地區黨部機關之幹事人員，以及第十一條第二項之人員，得依章程規定，出席代表大會，其人數不得超過章程規定具有投票權之代表人數之五分之一。

三、各級黨大會在其地區黨部權限範圍內，議決政黨綱領、章程、黨員會費規則、仲裁程序、解散及合併事項。

四、除本法另有規定外，黨大會選舉地區黨部之主席、副主席、委員會之委員，以及其他黨務機關之幹事人員與出席參加上級黨部機關之代表。

五、黨大會至少每年一次聽取委員會之黨務報告並審議之。其中財務報告應事先經黨大會選出之會計審查小組審查。

第十條：黨員之權利

一、政黨內專責機關，依黨章規定，自由決定其黨員之入黨。入黨之申請，得不附理由拒絕之，對入黨不得作一般性限制或附期限之限制。經法院判決喪失選舉權或被選舉權之人，不得為政黨之黨員。

二、黨員及政黨機關代表，享有同等表決權。表決權之行使，得依黨章規定，以黨員已履行繳納黨費之義務為前提。黨員享有隨時退出政黨之權利。

三、在章程中應規定下列事項：

(一)對黨員之紀律處分；

(二)紀律處分之理由；

(三)具有紀律處分權限之政黨內部機關。對於政黨幹部之解任權限之解除，其決議應附理由。

四、黨員之開除，僅以故意違背章程，或嚴重違反政黨基本原則或紀律，而導致政黨重大損害者為限，方得為之。

五、黨員之開除，由仲裁委員會依仲裁程序規定裁決。開除黨籍之裁決，得申訴

於上一級之仲裁委員會。裁決應附書面理由。就緊急與嚴重之案件，必需立即處理者，政黨執行委員會或地區黨部委員會，得對黨員在仲裁委員會為開除黨籍裁決之前，作停權之處分。

第十一條:執行委員會(以下簡稱委員會)。

- 一、委員會至少每二年改選一次。其成員至少應有三人以上
- 二、黨籍議員或其他人士，其職位係經選舉取得者，其於章程規定，可為委員會之成員。非依本法第九條第四項選出之委員，其人數不得超過委員會總人數之五分之一。政黨主席及財務長，不得在任何與該政黨具有切關係之政治基金會，行使類似職權。
- 三、委員會領導地區黨部，並依法律與章程以及上級機關之決議，執行事務。委員會除黨章程另有規定者外，依民法第二十六條第二項規定，對外代表地區黨部。
- 四、為執行委員會之決議，以及處理日常事務及特別緊急之委員會事務，得在委員會之中，成立執行委員會(執委會)。其成員得由委員會委員中選任或依章程指定之。

第十二條:政黨一般委員會

- 一、政黨得設置一般性委員會及類似機構，依黨章程行使廣泛之評議職權或決定政治性與組織上之黨務問題;其成員亦得由下級地區黨部選舉之。
- 二、委員會及第十一條第二項成員，得基於黨章程之規定參加前項委員會。但未經由選舉而參加之人數，不得超過該委員會總人數之三分之一；委員會可增加僅具諮詢權委員，但仍以不超過該委員會總人數之半數為限。
- 三、第一項經選任之委員，任期最長不得超過二年。

第十三條:黨員代表大會之組成

代表大會或地區黨部之部份代表或全部代表所組成之機關，其組成應由黨章程規

定之。地區黨部代表人數，首先應根據讓地區黨部之黨員人數而定。章程並得訂定，其餘代表人數，得按各地區黨部在上屆民意代表選舉之得票率分配，但總人數最多不得超過代表大會之一半。黨員代表表決權之行使，得規定以繳納地區黨部黨費為前提。

第十四條:政黨仲裁委員會

一、為仲裁政黨或地區黨部與黨員之間之爭議，以及調解對黨章程之解釋與適用之爭論，至少應在政黨及其最高層級之地區黨部，設置仲裁委員會。縣級地區黨部之間亦得聯合設置共同之仲裁委員會。

二、仲裁委員會成員之任期最長四年。政黨或地區黨部委員會委員、政黨總部或地區黨部黨職人員、接受固定費用之人員，均不得擔任仲裁人。仲裁人獨立從事仲裁職務且不受任何指令之拘束。

三、章程得規定，就一般性或特定案件，各方爭議之當事人，得推派相同人數參加仲裁委員會。

四、仲裁委員會之工作，以仲裁規則定之，該規則應包括賦予當事人表達意見之權利、仲裁公正程序以及仲裁人應迴避之事項，以確保其公正性。

第十五條:機關內部決策之形成

一、除法律及黨章程另有規定外，各機關之決議採簡單多數決。

二、委員會成員、黨員代表大會代表，以及上級地區黨部機關代表之選舉，應以秘密投票方式為之。其他選舉在徵詢無異議後，得以公開方式行之。

三、提案權應受保障，以維護民主決策之形成，少數人之建議，尤應充分討論，上級地區黨部之代表大會，至少對次兩級地區黨部代表之提案權，應予提供。選舉與表決，不受其他機關決議之約束。

第十六條：地區黨部之處分

一、下級地區黨部之解散及開除黨籍，及其全體黨務機關之解任，僅於嚴重違背政黨之基本原則或紀律者，方得為之。下列各款事項，應載明於黨章程之中：

(一)處分之理由

(二)有權處分之上級黨部及其機關。

二、政黨或上級地區黨部之委員會，依第一項為處分時，應經處分機關之上級機關核定。該處分如未於下次黨大會報告者，失其效力。

三、對第一項之處分不服者，得申訴於仲裁委員會。

第三章 參選之候選人提名

第十七條：參選之候選人提名

民意代表選舉候選人提名，應以秘密投票方式為之。提名程序適用選舉法及黨章程規定。

第四章 競選經費之補貼

第十八條：補貼之原則與範圍

一、政黨提出候選人名單參加聯邦眾議院選舉，其適當競選之費用，應予補貼。競選費用包括該屆聯邦眾議院選舉每一選舉人金額五馬克（競選費用總額），以及第六項之附加金額。

二、競選費用總額，依最後選舉結果，分配下列各政黨：

(一)在全國獲得有效之第二選票至少百分之零點五以上者；

(二)在一邦之內未獲准提出邦提名單，而其黨籍候選人獲得單選區有效之第一選票百分之十者。

三、競選費用總額，依下列準則：

(一)依第二項第一款補貼者，依政黨在全國所得之第二選票比例定之；

(二)依第二項第二款補貼者，且該政黨候選人在單選區獲得之第一選票數達百分之十者，每一票補貼金額五馬克。

四、第一項至第三項之規定，準用於依聯邦選舉法第十八條至第二十條之標準，由選舉人共同提出之候選人，且其獲得有效之第一選票已達該單選區票數之百分之十者。

五、依第三項第一款分配各政黨競選費用總額之前，首先應從競選費用總額中，扣除第三項第二款分擔給政黨，及第四項分擔給候選人之部份。

六、參加聯邦眾議院選舉，在全國選區內第二選票至少獲得百分之二，黨除獲得第一項規定之競選費用總額外，並可獲得第一項競選費用總額百分之六之附加金額。附加金額不得超過該政黨獲得競選費用總額(第三項)之百分之八十。

七、國家補貼適當之競選費用，不得超過政黨依第二十四條第二項第一款到第五款及第八款之總收入，其時間計算係以聯邦眾議院補貼後之第二會計年度，以及此年度之前三年度為範圍。超出之補貼金額由下次應支付之補貼金額中扣除。

八、競選費用補貼之架構與金額之變更，由聯邦總統召集獨立專家組成委員會，向聯邦眾議院提建議案決議。

第十九條:補助程序

一、補貼金額(競選費用總額及附加金額)之核定與支付，應於聯邦眾議院會期開始兩個月內，同德國聯邦眾議院議長，以書面提出申請。其申請亦得限於部份金額。

二、申請之金額由德國聯邦眾議院議長核定並支付之。依第二十條預支之款額應予扣除。第二十三之 a 條規定不受本條之影響。

第二十條:預支

一、在上屆聯邦眾議院選舉中，選舉結果達到接受補貼要件之政黨，得提出申請，

預支部分補貼費用。預支之給付，得於德國聯邦眾議院任期(四年任期)之第二年、第三年及選舉年為之;但每期預支，以不超過上屆選舉所獲補貼金額之百分之二十為限。

二、預支之申請，以書面向德國聯邦眾議院議長為之。

三、德國聯邦眾議院任期末屆滿，提前改選時，德國聯邦眾議院議長，得於聯邦眾議院選舉前，將第一項第二句所定之預支標準，加以調整至補貼金額之百分之六十。

四、預支之金額，在選舉之後，如超過應補貼之金額，或未達補貼之要件者，應歸還之。

第二十一條:聯邦資金之籌措

一、第十八條與第二十條所需之費用，應於聯邦預算中編列支應。

二、聯邦主計處應審核德國聯邦眾議院議長，是否依據本章規定發給競選費用。

第二十二條:各邦競選費用之補貼

對邦各議會競選費用之補貼，各邦政府得以法律訂定之。所定法律，必須包括第十八條第一項、第六項和第七項以及第十九條與第二十條之內容。對於少數民族組成政黨之補貼，不得設定至少得票之比例限度。

第五章 機會均等

第二十二之 a 條:機會均等補助之計算與支付

一、政黨參加十二月三十一日(決算日)前之聯邦眾議院選舉，依選舉結果，在全國獲得有效之第二選票達百分之零點五者，每年獲得一定之金額做為機會均等補助金。

二、機會均等補助金之計算，以下列方式為之：

每一個參加決算日(十二月三十一日)前聯邦眾議院選舉，並獲得全國有效第二票百分之五以上之政黨，均分別計算各政黨上一年度財務報告表(第二十四條)內，其中百分之四十的黨費除以黨員人數，百分之四十的捐費除以該黨第二票總數，這兩個數字即為兩個基數。各黨計算後之最高基數，分別以本條第一項各政黨之黨員人數，以及第二票總票數相乘。得出兩個數字的差數，和各政黨依第一句之百分之四十的的黨費及百分之四十的捐費差數相加再除以二，即是政黨獲得之機會均等補助款項。此一款項不得超過依上屆選舉結果，可獲競選費用補貼之政黨其全部補貼金額之百分之十。

三、機會均等補助之金額由德國聯邦眾議院主席團勘定之，並於決算日次年度六十日之期內支付之。

四、德國聯邦眾議院議長應以書面通知各政黨之補助之金額。

五、機會均等補助款於一九八四年度首次支付。

六、機會均等補助金之架構及金額之變更，第十八條第八項準用之。

第六章 財務會計報告

第二十三條:財務報告公開之義務

一、政黨之委員會應就該年度(會計年度)資金之來源與支出，以及政黨財產列於財務報告中並公開之。年度報告中應列明至年底之黨員人數。

二、財務報告公開提出訪前，應就第二十九條至第三十一條親定，經由財務審查人或財產審查公司審核。財務報告應於該會計年度翌年九月三十日前，提交德國聯邦眾議院議長，並由其以聯邦眾議院出版品公佈。德國聯邦眾議院議長基於特殊理由，得將上述期限延長至三個月。政黨財務報告應於公布後之下屆黨大會中提出討論。

三、德國聯邦眾議院議長，應審查財務報告是否符合第六章之規定。審

查之結果，應依第五項之規定作成報告。

四、未按第六章之規定提出財務報告者，第十八條至第二十條以及第二十二之 a 條之給付，不得為之。

五、德國聯邦眾議院議長每年應向德國聯邦眾議院，就各政黨財政發展以及各政黨財務報告狀況，提出報告。該項報告並應以聯邦眾議院出版品公布之。

第二十三之 a 條:違法之捐贈

一、政黨如接受違法的捐贈，或未按本法規定使用資金，或未將資金列於財務報告中公開者(第二十五條第二項)，就該違法取得之捐贈或未依法使用資金或未予公開資金兩倍之額度，喪失同等額度之競選費用補貼款。該違法取得之捐獻，並應交予德國聯邦眾議院主席團處理。

二、第二十五條第一項第二句之捐贈，若未依第二十五條第三項規定立即轉交德國聯邦眾議院主席團者，視為違法之捐贈。

三、德國聯邦眾議院主席團，應將一年內所收管之違法捐贈資金，於下半年之開始轉交於慈善機構、教會、宗教團體或學術性機構。

四、第一項之規定，如各邦法律對其所屬之各邦黨部及其下級地區黨部另有規定者，不適用之。政黨應於黨章程中規定對邦黨部或下級地區黨部第一項事項應於處分。

第二十四條:財務報告

一、財務報告應包括收入、支出與財產部份。政黨財務總報告應分別作成聯邦黨部、各邦黨部及其各級地區黨部等部份。各邦黨部並應收集地區黨部之報告與其他財務文件共同保管之。

二、收入部份包括:

(一)黨員會費及類似常會

(二)財產收入，

(三)政黨舉辦活動、出版及發行事業之營收，以及其他活動之數入

(四)捐贈，

(五)機會均等補助金，

(六)競選費用之補貼，

(七)組織繳納之費用，

(八)其他收入。

三、支出部分包括：

(一)人事費用，

(二)業務費用，

(三)政黨內部之委員會費用及資訊費用，

(四)公共關係及選舉經費，

(五)補助組織之費用，

(六)利息支出，

(七)其他支出。

四、財產部份包括：

(一)資產

1、固定資產

(1)房屋及土地

(2)業務設備

(3)金融投資

2、流動資產

(1)尚未繳交之會費

(2)應收之競選費用補貼款

(3)應收之機會均等補助金

(4)現金

(5)其他財產標的物

(二)負債

1、應付款

2、債務

(1)應繳之會費

(2)向金融機構應償之債務

(3)其他債務

3、財產淨值 (盈虧)

五、每次選舉之競選花費應依第三項內容，不列入各會計年度中，單獨提出報告，並與第二項競選費用之收入並列提出。

六、每年年底計算應繳交會費之黨員人數。

七、各政黨在財務報告中，得就個別之立場，附加簡單說明。

一、政黨得接受捐贈。但下列各款之捐贈除外：

(一)政治基金機構之捐贈；

(二)法人團體、社團及財團法人之捐獻，且此類團體依章程、基金任務、組織程裡及實際業務，直接以公益、慈善或教會為目的者(稅法第五十一至六十八條)

(三)本法適用地區以外之捐贈；但下列情形之一，准予捐贈：

1、符合基本法之德國人民所為之個人直接捐贈，或符合基本法之德國人民，其持有股份超過百分之五十之營利事業，對政黨所為之直接捐贈。

2、捐贈來自於：在歐洲議會擁有代表席次之外國政黨；歐洲議會之黨團；歐洲議會之外國及議員者。

3、未超過每人一千馬克之外國人士之捐贈。

(四)職業團體之捐贈，且受託指定轉交政黨者。

(五)捐贈超過一千馬克者，其捐贈人未明，或僅知其不具名之捐贈係由第三者轉交者。

(六)明顯具有特定經濟或政治利益之捐贈。

二、向某政黨，或地區黨部，每年總計捐贈四萬馬克以上者，捐贈者之姓名、地址以及捐贈總額，應於財務報告中註明。

三、第一項第二句不得為之捐贈，應由收受之政黨立即轉交德國聯邦眾議院主席團處理。

第二十六條:收入之概念

一、本法所稱之收入，除特定收入種類(第二十四條第二項)已有規定外，尚包括所有政黨從外界所得之金錢及相當代價之給付。由第三者所為通常債務之解除及明顯為政黨承擔宣傳活動與措施，均屬收入。

二、每項收入應按其全額，應用於編列之處所。第二十七條第二項之規定，不受本條之影響。

三、非金錢性質之經濟利益，應按交易習慣就同等或類似給付之通常代價折算之。

四、流動經費、各項給付、黨費以及其他收入，應按一定比例分配予其他地區黨部者，應於其最終領款之領款之處列出。

第二十七條:個別收入之種類

一、第二十四條第二項第一款所稱之黨費及類似之經常性常費，指黨員依檔章程之規定，應繳之款項。其他繳納之款項，如入黨費、特殊款項、收藏品，應列為捐贈項目處理。

二、第二十四條第二項第二款及第三款所稱之收入來源，應以淨額編列。第二十四條第二項第八款之其他收入，如其額度超過第二十四條第二項第一款至第六款其中一種收入百分之五者，應詳列細目並加說明

三、黨員在其業餘為政黨提供之通常無償之物品、勞務及服務，或每次不超過一千馬克之給付，得不計在收入之列。對政黨之宣傳活動與措施之承擔，則依本段第一句之規定。

第二十八條:簿記之義務

攻黨對於負有報告義務之收入、支出及財產管理事項，應設會計帳簿。帳簿按一般之簿記原則並參照法律之目的記載之。會計單據應留存五年，自該會計年度結算時起算。

第二十九條:會計報告之審核

一、依據第二十三條第二項第一句及第三項之審查範圍，包括聯邦政黨黨部，各邦黨部及由審查人選定至少四個以上之地區黨部。

二、審查人認為有慎重檢查之需要時，得要求政黨委員會及其指定之授權人，提出所有之說明與證明。審查人並得就製作會計報告之單據、帳簿、文件及出納與財產資料，從事查核。

三、受審查之地區黨部委員會，應向審查人提出書面保證，指出該會計報告已詳細包括所有應報告之收入、支出及財產事項。下級地區黨部委員會之書面保證亦得附上。委員會之書面保證得由財務委員提供。

第三十條:審查報告及審查意見

一、審查結果應作成審查報告，交予政黨委員會及受審查之地區黨部委員會收執。

二、審查最後結果認為無異議時，審查人應證明下列之意見:

本黨就財務報告應受審查之範圍(第二十九條第一項)，依據帳簿、文件及各委員會所提供之說明與證明資料，經按義務審查之結果，與本法之規定相符，核予確認。對審查結果如有異議，則審查人在其審查意見中，應拒絕簽證或為有限之認定。受審查之地區黨部，應在審查意見中指明之。

三、審查意見應附在提交之會計報告中，並依第二十二條第二項第二句全文公布。

第三十一條:審查人

一、政黨委員會委員，政黨一般之委員會委員，受審查政黨或其他地區黨部之檢查受託人或職員，或最近三年內曾任審查人者，均不得擔任審查人。

二、 審查人，審查人之助理以及協助審查公司執行審查業務之法定代表，均應本其良心，公正執行職務，並負守密之義務。股份法第一六八條之規定準用之。

第七章 違憲政黨黨禁之執行

第三十二條:強制執行

一、政黨或其部份之組織，經依基本法第二十一條第二項遭宣告為違憲者，由各邦政府指定之官署，在法律之範圍內，採取執行憲法法院之判決、及其附帶強制執行程序所需要之處置。各邦之最高官署，為貫徹執行之目的，對該邦境內維護公共安全與秩序之主管機關與單位，具有無限制之指揮權。

二、該政黨之組織或其活動或受違憲宣告之部份組織若跨越一邦界限者，則由聯邦內政部負責統一強制執行所需要之指揮。

三、聯邦憲法法院得依聯邦憲法法院法第三十五條，另外作成第一項與第二項以外之強制執行處分。

四、對強制執行之廢分提起異議及撤銷之訴，不影響執行之效力。若涉及行政法院程序上之問題，且對於違憲判決之執行，具有根本重要性者，則該程序應即中止，另請聯邦憲法法院裁定。

五、就財產沒收之案件，準用一九六四年八月五日公布之人民團體法第十條至第十三條之規定。禁止之主管機關為最高之邦政府官署;在第二項之情形，為聯邦內政部。

第三十三條：替代組織之禁止

一、依基本法第二十一條第二項，以及聯邦憲法法院第四十六條受禁止之政黨，

若成立類似團體，繼續從事違憲活動(替代組織)，或促使已經成立之組織，作為該政黨之類似組織者，均應禁止之。

二、如替代組織亦為一個政黨，且在原有政黨受宣告被禁止之前，即已存在，或在聯邦眾議院或邦議會擁有代表席位時，則由聯邦憲法法院予以確定，宣告其為禁止之替代組織;聯邦憲法時院法第三十八條、第四十一條、第四十三條、第四十四條及第四十六條第三項及本法第三十二條之規定，準用之。

三、就人民團體法第二條所稱之其他政黨與社團，如為遭禁政黨之替代組織者，準用人民團體法第八條第二項規定。

第八章 終結規定

第三十四條:(所得稅法之變更)

第三十五條:(法人所得稅法之變更)

第三十六條:(租稅法之適用規定)

第三十七條：不適用民法之規定

民法第五十四條第二句及第六十一條至第六十三條於政黨不適用之。

第三十八條:聯邦選舉主任委員之強制行權

聯邦選舉主任委員為督促政黨委員會執行第六條第三項之事項，得對該委員會課處強制金。行政強制執行法之規定準用之;本項之執行，聯邦選舉主任委員即為強制執行之官署。課處強制金之金額為五百馬克以上，三千馬克以下。

第三十九條:過渡條款

一、一九八八年，十二月三十一日起失效之本法第二十二之 a 條第二項規定，政黨之機會均衡補助金不符超過上屆選舉所獲競選費用補貼之百分之十，此規定於一九八七年及一九八八年會計年度，適用於因規定變更致使補貼金額受損之政黨。其餘一九八九年一月一日生效之本法第二十二之 a 條第二項之規定，從一九八七會計年度起追溯適用。得領取機會均衡補助金(第二十二之 a 條第一項)之政

黨，應將一九八七年底至一九八九年三月三十一日為止，應繳納黨費之黨員人數，向德國聯邦眾議院議長報告。其數字應由會計師第二十三條第二項第一句之規定審查。

二、第十二屆德國聯邦眾議院大選之附加補貼費用依第十八條第六項為百分之

三

第四十條:柏林條款(無內容)

第四十一條:(效力規定)

參考文獻及資料來源

一、中文書籍

中央選舉委員會編。各國憲法有關選舉制度輯要。台北：中央選舉委員會，民國 76 年。

中國國民黨中央政策會。「政治資金法」草案條文評估。台北：政策研究工作會編印，民國 83 年。

余堅。西德與日本。台北：華欣文化事業中心出版，民國 73 年。

李明等合著。世界各主要政黨內部運作之研究。台北：正中書局，民國 79 年。

李雲漢等合著。世界各主要政黨內部運作之研究(第二輯)。台北：正中書局，民國 82 年。

李煥。透視政黨政治。台北：時報文化，民國 84 年。

李惠宗。憲法要義。台北：敦煌書局，民國 87 年。

李惠宗譯。德國聯邦憲法法院裁判選輯(四)。台北：司法院秘書處印行，民國 82 年。

李鴻禧。李鴻禧憲法教室。台北：月旦出版社，民國 83 年 8 月

吳文程。政黨與選舉概論。台北：五南圖書出版公司，民國 85 年。

許仟。德國問題新論。嘉義縣大林鎮：南華管理學院，民國 87 年。

林嘉誠等著。民主制度設計。臺北市：聯合發行中心發行，民國 81 年。

程全生。政黨與政黨政治。台北：華欣文化事業中心出版，民國 78 年。

郭恆鈺、許琳菲。德國在哪裡，台北：三民書局，民國 80 年。

郭秋慶。德國選舉制度與政黨政治。台北：志一出版社，民國 85 年。

荊知仁。公職候選人競選經費之研究。台北：中央選舉委員會編印，民國 81 年。

賴麗琇。新德國。台北：中央圖書出版社，民國 83 年。

陽光政治續篇一，立法院國會圖書館，民國 89 年。

- 葛永光。政黨政治與民主發展。台北：空中大學，民國 85 年。
- 董保城、周從郁譯。德國選舉法規彙編。臺北市：中央選舉委員會，民國 83 年。
- 董保城等合譯。德國選舉罷免法規彙編。台北：中央選舉委員會，民國 83 年。
- 曹俊漢。各國政黨組織體系及決策程序比較研究。臺北市：著作自印，民國 70 年。
- 黃炎東。政黨政治與選舉。台北：五南圖書出版公司，民國 79 年。
- 黃炎東。政黨政治與民主憲政。桃園縣：中央警察大學出版，民國 87 年。
- 黃錦堂、詹文凱、林麗瑩、吳從周合譯。德國聯邦憲法法院裁判選輯(二)。台北：司法院秘書處印行，民國 81 年。
- 黃錦堂。政治資金法之研究。台北：中國國民黨中央委員會政策研究工作會編印，民國 83 年。
- 黃煌雄、張清溪、黃世鑫主編。還財於民——國民黨黨產何去何從？。臺北市：城邦文化發行，民國 89 年。
- 陳麗莎。政黨政治知多少。台北：前衛出版社，民國 84 年。
- 陳水逢。現代政黨論。台北：中日文教基金會，民國 77 年。
- 雷飛龍。德國政黨與法律規範。台北：行政院政黨審議委員會委託研究，民國 80 年。
- 雷飛龍。比較憲政工程。臺北市：國立編譯館，民國 87 年。
- 雷飛龍。政黨與政黨政治。臺北市：韋伯文化，民國 89 年。
- 葉陽明。西德政黨論。台北：黎明文化，民國 79 年。
- 蘇俊雄。西德政黨法論。國立台灣大學法學院研究室 104C，民國 77 年。
- 蘇俊雄主持。政黨規範體制的研究。台北：行政院政黨審議委員會委託研究，民國 81 年。
- 薄慶玖。競選經費問題之研究。台北：行政院研究發展考核委員會編印，民國 82 年。
- 陳慈陽。憲法規範性與憲政現實性。臺北市：翰蘆圖書，民國 86 年。

顧俊禮。德國政府與政治。臺北市：揚智文化，民國 90 年。

二、中文期刊與論文

尤清。「西德政黨法制的的基本原則」。中美德日議會制度之比較研究研論會專刊，民國 75 年 6 月，頁 79-97。

江炳倫。「政黨與政黨體系研究」。政治大學學報第 62 期，民國 80 年 3 月，頁 109-135。

沈玄池。「德國政黨經費來源之研究」。歐美研究，第 23 卷第 1 期，民國 82 年 3 月，頁 39-113。

古慧雯、宋玉生。「妳競選，大家都出錢？--台灣選罷法競選經費補貼之經濟分析」。經濟論文叢刊，民國 82 年 3 月，頁 25-43。

余元傑、李麗雲。「論政黨補助制度」。嘉南學報，23 期，民國 86 年，頁 163-172。

李惠宗。「德國政治獻金制度之研究」。美歐月刊，第 9 卷第 6 期，民國 83 年 6 月，頁 44-56。

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」。月旦法學雜誌，32 期，民國 87 年 1 月，頁 89-98。

李日章、莊勝榮、康寧祥。「政黨活動經費宜由國家補助」。律師通訊，民國 80 年 6 月，頁 26-27。

吳東野。「西方國家的政黨政治理念與運作」。問題與研究，第 30 卷第 6 期，民國 80 年 6 月，頁 60-76。

吳東野。「德國政黨審議制度之研究---兼論我國之政黨審議」。問題與研究，第 33 卷第 7 期，民國 83 年 7 月，頁 36-59。

吳東野。「政黨民主與政黨政治」。政黨與民主憲政學術研究研討會論文集，民國 80 年 6 月，頁 29-58。

邱垂泰、梁世武。「人民團體法中之政黨規範---析論我國有無制定政黨法之必要」。 立法院院聞，第 25 卷第 1 期，民國 86 年 1 月，頁 96-109。

邱垂勳。「政黨平等之法制研究」。 文化大學三民主義研究所。民國 79 年 6 月。

邱銘堂。「論平等原則在選舉權之落實與檢討」。 中興大學法研所碩士論文。民國 87 年 7 月。

洪光。「政治捐獻與選舉」。 法務通訊，民國 89 年 6 月，頁 3-4。

洪志清。「從英、美規範競選經費經驗探討我國之制度」。 政治大學政治研究所碩士論文。民國 77 年 6 月。

周志宏。「政黨陽光法案不應只是黨產陽光法案--兼論制定政黨法之必要」。 國家政策雙週刊，69 期，民國 82 年 9 月，頁 4-5。

周志宏。「憲法與政黨關係的重新定位—未來政黨法制之展望」。 月旦法學，第 12 期，民國 85 年 4 月，頁 22-31。

林嘉誠。「政治團體的立法問題」。 中國論壇，第 24 卷第 8 期，民國 81 年 1 月，頁 33-36。

許志雄。「政黨補助的憲法問題」。 月旦法學雜誌，63 期，民國 89 年 8 月，頁 22-28。

許雲騰。「西德聯盟黨(基督教民主聯盟與基督教社會聯盟)之研究」。 淡江大學歐洲研究所碩士論文。民國 73 年 6 月。

紀俊臣。「競選花費的合理規範與透明化」。 國策專刊，民國 88 年 1 月，頁 18-20。

徐顛慶。「政黨及其經費來源—兼談台灣的黨營事業」。 當代中國研究，48 期，民國 84 年 5 月，頁 67-80。

郭秋慶。「西德政黨財政法制與其變革」。 思與言，第 25 卷第 1 期，民國 76 年 5 月，頁 16-30。

郭家祥。「英國國會選舉中政黨競選經費之研究」。 淡江大學歐洲研究所碩士論文。民國 88 年 1 月。

郭中玲。「政黨之法律規範的比較分析」。 文化大學中山學術研究所碩士論文。

民國 86 年 6 月。

晏揚清。「政黨經費來源之研究」。師範大學三民主義研究所碩士論文。民國 79 年 12 月。

許志雄。「政黨補助的憲法問題」。月旦法學，63 期，民國 89 年 8 月，頁 22-28。

許志雄。「民主制度設計--政黨篇」國家政策雙週刊，14 期，民國 80 年 8 月，頁 1-11。

巫鑫。「捐贈選舉經費問題之研究」。稅務，1587 期，民國 84 年 10 月，頁 27-33。

湯德宗。「簡介西德及美國有關競選經費的制度」。憲政時代，第 6 卷第 2 期，民國 69 年 10 月，頁 77-95。

陳恆鈞。「政黨競選經費策略之規劃」。中國行政評論，第 7 卷第 2 期，民國 87 年 3 月，頁 121-154。

陳佳吉。「我國政治獻金規範之研究」。立法院院聞，第 28 卷第 12 期，民國 89 年 12 月，頁 73-99。

陳佳吉。「解嚴後我國政黨規範之研究」。復興崗學報，60 期，民國 86 年 6 月，頁 158-201。

陳惠娟。「西德綠黨之研究發展與政策」。淡江大學歐洲研究所碩士論文。民國 76 年 6 月。

陳鵬。「國家對政黨財務補助的正當性與憲法界限」。台北大學法律研究所碩士論文。民國 91 年 6 月。

陳師孟、張清溪。「台灣黨營事業的演變及其政治經濟含意」。政治經濟學研討會論文集，民國 80 年，頁 8-9。

陳耀祥。「德國的政黨法律地位」。憲政時代，第 17 卷第 3 期，民國 81 年 1 月，頁 52-104。

陳耀祥。「政黨法律地位之研究--以德國法為中心」。輔仁大學法律研究所碩士論文。民國 79 年 6 月。

張清讚。「談政治獻金的贈與和所得稅」。中國稅務旬刊，1781 期，民國 90 年

3月，頁14-16。

張清溪。「黨營事業與黨產問題如何解決」。新世紀智庫論壇，7期，民國88年9月，頁66-69。

張清溪。「黨營事業、黨員品德與政黨腐化---不肖子定理的應用」。經濟論文叢刊，第23卷第1期，民國84年3月，頁25-42。

張世賢。「競選經費公費補助之研究」。政治學報，第17期，民國78年，頁87-128。

黃世鑫。「1994 德國政黨財源改革法：他山之石」。經社法制論叢，第17、18期合訂本，民國85年7月，頁175-207。

黃世鑫。「兩德統一後之前東德 SED 黨產的處理經驗：他山之石」。新世紀智庫論壇，9期，民國89年4月，頁79-88。

黃世鑫、郭建中。「企業在整體政經發展中之角色」。台北：企業、政府與社會間關係研討會論文集，民國80年9月，頁1-36。

黃殿偉。「我國政黨補助款可行性之探討」。立法院院聞，第26卷第1期，民國87年1月，頁52-61。

Thomas F. Gode 著，黃寶松、范毅芳譯。「美國與西德法律對捐助經費控制之比較研究」。憲政時代，第9卷第1期，民國76年5月，頁16-30。

趙義德。「政黨平等原則之研究」。中興大學法律研究所碩士論文。民國84年6月。

蔡宗珍。「政黨政治的迷思—從九七憲改的政黨運作論我國憲政體制下政黨的定位、發展及其危機」。國立臺灣大學法學論叢，27卷2期，民國87年1月，頁49-90。

廖元豪。「競選經費管制策略之研究：自願公費選舉制度之提出」。東吳大學法律研究所碩士論文。民國83年12月。

曹湘醴。「政黨財務研究」。政治大學政治研究所碩士論文。民國70年12月。

曹湘醴。「論各國政黨收入」。主計月報，5卷3期，民國71年1月，頁3-19。

雷飛龍。「政黨的組織與發展」。憲政思潮，79期，民國76年9月，頁21-42

鄭昆山。「中國國民黨黨產處理與法治國刑法」。月旦法學雜誌，63 期，民國 89 年 8 月，頁 29-42。

劉宏隆、邵聖雄。「政治捐獻之相關研究」。社會科教育學刊，5 期，民國 84 年 12 月，頁 26-43。

劉淑惠。「政治捐獻應立法規範」。國家政策雙週刊，69 期，民國 82 年 9 月，頁 6-7。

劉淑惠。「政黨財物的規範」。國家政策雙週刊，154 期，民國 85 年 12 月，頁 11-12。

劉書彬、吳重禮。「從基督教民主聯盟獻金醜聞看德國政黨政治捐獻」。問題與研究，第 40 卷第 1 期，民國 90 年 1、2 月，頁 29-49。

[蕭培瑜](#)。「政黨比例代表制下政治獻金對選舉均衡之影響」。台灣大學經濟研究所碩士論文。民國 82 年 6 月。

盧占川。「戰後德國社會民主黨之研究」。政治大學政治研究所碩士論文。民國 66 年 6 月。

謝釗益。「政治獻金與競選經費的租稅優惠」。美和專校學報，民國 82 年 5 月，頁 26-36。

薄慶玖。「我國競選經費之研究」。政治學報，民國 87 年 3 月，頁 119-170。

三、英文書籍(Books)

Alexander , Herbert E. Money in Politics. Washington , D. C : Public Affairs Press , 1972.

Alexander , Herbert E. Financing Politics : Money , Elections And Political Reform. 2nd.ed. Washington D.C. : Congressional Quarterly Press , 1980.

Alexander , Herbert E. Financing Politics. 4thed. Washington D.C.:Congressional Quarterly Press , 1984

Alexander , Herbert E. Comparative Political Finance in the 1980s. Cambridge University Press , 1989

Alan Ware ed. Political Parties : Electoral Change & Structural Response. New York : Basil Blackwell Ltd , 1987

Epstein , Leon D. Political Parties in Western Democracies. New York : Frederick A. Praeger , 1967 .

Ferguson, Thomas. Golden Rule- The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Political Systems. The University of Chicago Press. 1995.

King, Antony: Political Parties in Western Democracies, in: Steven B. Wolinetz(ed.), Political Parties, 1998.

Klaus Von Beyme. Political Parties in Western Democracies. England : Gower Publishing Company Limited. , 1985

Laver , Michael, and Norman , Schofield. Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe. New York : Oxford University Press , 1991

Leon D. Epstein .Political Parties in Western Democracies .New Brunswick: Transaction Publishers, 1980

Michels , Robert. Political Parties. New York : The Free Press , 1949

Maor, Mosche. Political Parties and Party Systems, 1997.

Merkl ,Peter H. .Western European party System. New York : The Free Press,1980.

Morris, Dwight, and Gamache, Murielle E. Gold-Plated Politics. Congressional Quarterly Press , 1994.

Panbianco , Angelo. Political Parties : Organization & Power. Cambridge University Press , 1988

Polsby , NelsonW. Consequences of Party Reform. New York : Oxford University Press , 1983

Ranney Austin. Governing : An Introduction to Political Science , 6th ed. New Jersey :

Prentice-Hall , Inc,1993

Roskin , Michael G. et al. Political Science: An Introduction. New Jersey : Prentice-Hall Inc,1991

Sartori , Giovanni. Parties and Party Systems : A Framework for Analysis. Cambridge University Press , 1976

Schattschneider,E.E.. Party Government. New York : Halt Rinehart Winston, 1942

Sweden , and West Germany , in H.E.Alexander , ed. Comparative Political Finance in the 1980s.Cambridge : Cambridge University Press , 1989

Schneider , Hans-Peter” The New German System of Party Funding : the pewsidential Committee report of 1983and its Realization” , in H.E.Alexander , ed. Comparative Political Finance in the 1980s.Cambridge University Press , 1989

Scarrow, Howard A.: The Function of Political Parties: a critique of the literature and the approach, in: Steven B.Wolinetz(ed), Political Parties,1998

Stephen, P./Burkett T. Political Parties & Elections in West Germany, New York , 1986.

Ware, Alan, Political Parties and Party Systems , New York: Oxford University Press, 1996

四 英文期刊與論文(Periodicals)

Arthur B.Gunlicks. ”Campaign and Party Finance at the State Level in Germany : The Case of Lower Saxony”. Comparative Politics 12, no.2(January 1980) , pp.200-213.

Alexander , Hebert E .”The CaseFor Soft Money”. Campaigns & Elections , 1986 , Jule-August , pp.22-23

Birnbaum, Jeffrey H., “The Money Chase,” Fortune, September 7, 1998 , pp. 96-108.

Duebber, Ulrich And Braunthal. “Comparative Studies in Political Finance : West

Germany". The Journal of Politics, , Vol.25 , No.4 , pp.774-789

Gunlicks, Arthur B."Campaign and Party Finance at the State level in Germany: The Case of Lower Saxony,"in : Comparative Politics, Vol.12, Nr.2 1980

Gunlicks, Arthur B."Campaign and Party Finance in the West German "Party State", in : The Review of Politics, Vol.50, No.1 1988

Heidenheimer, Arnold J. "German party Funaance : The CDU," The American Political Science Review , LI , No.2(June 1957) , pp.369-385.

Heidenheimer , Arnold J. "Comparative Party Finance : Notes on PracticesAnd Theory", The Journal of Politics , Vol.5 , No4.,pp790-811.

Kurt Sontheimer. "The Funding of Political Parties in West Germany". Political Quarterly , Vol.45 , No.3 , (July-Sep.1974)

Michael , M. "Finnaance Capital and Pressure Group Politics". BJPOLS , 1981 , 11 , pp.381-404

Paterson, William E. "West Germany : Between Party Apparatus And Basis Democracy" , in Alan Ware ed., Political Parties : Electoral Chang& Structural Response. New york : Basil Blackwell Led , pp.158-182

Sanders , D. "Economic Performance , Management Competence and the Outcome of the Next General Election" , Political Studies , Jin 1996 , V.44 , pp.203-231

五、網路資料

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-023.htm>

http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/150-9/m154_4.htm

<http://www.bundestag.de/datbk/finanz/index.html>

<http://www.bundestag.de/index.html>

http://www.yangtse.com/gb/content/2002-07/13/content_439247.htm

<http://www.economist.com/countries/Germany/profile.cfm?folder=Profile-Political%20Structure>

http://www.transparency.org/working_papers/country/german_paper.html

<http://www.epochtimes.com/B5/1/8/5/n116493.htm>