國家發展研究　　第二卷第二期
2003 年 6 月　　頁 1-29

民主轉型與金錢政治的法律因應

葉俊榮

國立台灣大學法律學院專任教授

臺灣大學學術期刊資料庫

收稿日期：2002 年 11 月 28 日　　接受日期：2003 年 3 月 5 日

中文摘要

歷經了四十多年的威權統治，原本是屬於黨國威權體制下的黑金政治問題，隨著民主轉型而多元化。隨著中央國會的全面改選，企業與政治勢力逐漸進駐國會，人民選舉民意代表的「代理成本」(agency cost)隨著社會多元化反而逐漸提高。相對的，對於金錢政治的處理，也逐漸朝向多元化發展。

本文從管制理論的方法出發，將金錢政治的管制態樣分為政治迴避與預防、政治競爭、行為規範、財產公開以及政治責任等五大面向。傳統從外圍的責任與迴避來對金錢政治進行規範。隨著政治自由化，財產公開的管制，也逐漸受到重視。行為規範與政治競爭程序，則是最後發展的面向。未來我們對於金錢政治的管制，自應強化此兩大領域的建制。

本文認為，公務人員（或政治人物）在進入政治場域時，無論是在進入之前、進入後或是離開之後，法制上都必須有一套完整的規範以防弊。這不僅僅是要對於公務人員的行為有所規範，也希望藉此一透明機制，讓公務人員知所依循。

關鍵詞：陽光法案、金錢政治、政治管制、黑金政治、陽光政治、民主轉型、貪污、政治競爭、管制理論

臺灣大學學術期刊資料庫

1.前言

1.1.誰來終結黑金政治[1]？從政權更迭談起

公元兩千年的政權更迭，是台灣歷史發展上的一件大事。除了政治上的政黨輪替外，此一政權更迭是否能為台灣的長遠發展帶來制度性的興革，更應是國人關注的焦點。衡量此一政權更迭的背景，固然相當複雜，但是民眾長期以來對黑金政治的不滿，應是其中重要因素項。然而，在總統大選中，打著「掃除黑金，建立陽光政府」旗幟，而贏得大選的執政黨，是否能在紛擾的政局中，堅持當初的理想，為陽光政府的制度性規劃多盡點力，或是否是否因為取得權力而逐漸同流墮落[2]，仍是當前國人所關心的重要議題。

發生多年的尹清楓命案以及背後所涉的可能弊案至今仍未能真相大白，這些舊政權時期所遺留的黑金議題，即令政權更迭，也難以馬上消化。但是，時至今日，在地方層次上，圖利或是民意代表牽涉金融、暴力犯罪相關的議題，仍然時常佔據媒體的龐大版面，相關弊案的發生與處理也時有所聞。[3]中央級的黑金勢力也不遑多讓，軍方、立

1 就黑金政治之概念應包含黑權政治與金權政治，兩者之受害者皆為一般人民。另外，單單只是「黑」或者是「金」本身，並不會造成如此大的影響，所以重點應該在其與權力作結合而造成的人民損害。請參閱謝立功，掃除黑金的新思維—防制洗錢，中央警察大學學報，39 期（2002）。

2 民進黨就年底立委選舉的黨內初選，近日也傳出賄選傳聞。除了有傳統的候選人的買票行為，還有因應其開放黨員初選之制度，而有兜售、販賣人頭黨證之行為。請參見台灣日報 2001.3.2，第四版；聯合報 2001.2.28 第三版。

3 前屏東縣議長鄭太吉以〔貴為〕地方民意代表之尊卻因犯下殺人罪而伏法槍決，讓社會大眾對於〔民意代表〕的印象產生了震撼教育的作用。農漁會理監事的改選，在中央大聲疾呼捉賄選的價天聲響下，各地還是陸續傳出賄選傳聞。理論上，農漁會僅為人民團體，但由於其具有公益性格，實務上國家、立法介入其內部運作的痕跡甚深。台中縣議長顏清標因涉嫌偽造收據，並將

期刊資料庫

委、政務官與業界的不當勾結或對金融行庫的不當施壓，都已是司空見慣的新聞。[4]從中央到地方，從民意代表到各個行政、司法機關，從高職位到基層，這樣的新聞都屢見不鮮，看得真是讓人憂心忡忡。

政權更迭不久，行政院召開了「全國行政革新」會議，討論到如何建立一個有效能的政府。最近陳總統所召集的政府改造委員會也以建立廉能政府為目標之一。從過去到現在舉辦過多少大大小小的革新會議，再對照到這些層出不窮的貪污、收賄、圖利的案件，實在很令人懷疑真正改革的力量如何啟動？

1.2.「新國會」的雙重任務

雖然黑金政治猖獗，但是新政府自成立以來的量能，一直在朝野的內鬥中消耗，檢察機關幾次對國會、對媒體的搜索，不斷消耗量能。筆者認為如果不是奠基在廉能的基礎上，則效能的政府則無由建立，而廉能的基礎，則必須廣泛地從行政、國會及官方民間的各種監督機制同時啟動才能竟其功。本文無法就所有這些議題進行全面的檢討，但希望能透過台灣的階段性發展以及陽光法案的的建制過程，探討新國會的可能任務。

國會與陽光政治的討論，可以從兩個層面出發。首先，國會透過

在酒家的花費報公帳一事也引起軒然大波。台中縣議員十餘名、澎湖縣正副議長也準備連署聲援顏清標，聲明並未有接受性招待，認為這只是一般的交際應酬，各縣市皆編列有公關費用。將到酒家的消費報公關費，不是台中縣議會獨有的作法，.反映出這確實是一個「結構性」的問題。相關新聞請參見自由時報 2001.3.2 第三版、2001.3.3 第五版；聯合報 2001.3.2 第九版、2001.3.3 第九版。

4 例如，拉法葉艦艇回扣弊案、傳聞立法財政委員會之多位立委，脅迫公營或剛完成民營化的金融行庫及政府基金，投資這些立委或其代理人所籌設的創投公司、固網股條案、以及各種利用職權超貸案等都時有所聞。相關新聞請參見自由時報 2001.2.13 第七版。青年日報 2000.1.15 第二版。聯合晚報 2000.6.9 第二版、聯合報 2000.7.30 第二版。

臺灣大學學術期刊資料庫

立法與監督，對台灣的黑金網絡的去除，應可扮演積極正面的角色。國會若能擺脫目前令人詬病的運作模式，鎖定陽光法案此等議題，作完整且充分地討論與建制，以一個或兩個會期為「陽光會期」，必能對台灣民主政治的發展與政府效能的提升作出最大的貢獻。國會若能善盡職能，少作秀多作實質的監督，對黑金政治的終結也能有積極的貢獻。其次，不可諱言的，國會也是當前廣義黑金政治中的一個環節。國會議員本身也應該接受陽光法案的制約，甚至於更進一步透過國會新文化的建立，破除過去不當介入或謀取私利的黑名，更忠實扮演民意代表的角色。[5]這正是我們所期待新國會對黑金政治的終結以及陽光政治實現所應發揮的雙重任務。

2.國家發展階段與金錢政治的管制

黑金政治的猖獗，在當前的民主時代有，在威權時代也一樣猖獗。[6]但是，當前台灣所面臨的黑金問題，不論問題的根源或處理的方式，可能都與以往威權時期不同。台灣發展階段本有不同的分期，若藉用作者以往所發展的分期[7]，也能作為分析金錢政治發展的基礎架構。

2.1.光復接收時期：1945-1949

台灣在戰後到國民政府來台之間的四年間，除於典型的「接收」

5 對國會作此種定位與要求，在美國也有。參閱 Hibbing, John & Elizabeeth Theiss-Morse, Congress as Public Enemy, Cambridge (1995)

6 林山田，論權貴犯罪---政黨商勾結的結構性犯罪，收錄於《台灣本土法學雜誌》第 18 期 （2000），頁 1-21。

7 *See* Jiunn-Rong Yeh , Institutional Capacity-Building Toward Sustainable Development: Taiwan's Environmental Protection In The Climate Of Economical Development And Political Liberalization , Duke Journal of Comparative & International Law. 本文亦收錄於葉俊榮，環境理性與制度抉擇，1997，1-73 頁。

臺灣大學學術期刊資料庫

時期。當時政權運作的重心，在於第二次世界大戰後，在中國大陸領導權的鞏固，台灣僅被視為被收回的一個省，由中央派駐各種人員對台灣進行各種物資與人員的接收，成為此一時期的主要任務。即令是接收，仍有貪污的案件被報導出來，例如，在一九四五年，負責台灣司法接收之台灣高等法院首席檢察官蔣慰祖因貪污案被捕。而在一九四六年，專賣局長及貿易局長也因為貪污案，而由行政長官公署移送法院。

面對接收過程中的貪瀆問題，由民國三十二年制定，三十五年修正的懲治貪污條例處理。

2.2.復國動員時期：1949-1971

國民政府來台到退出聯合國這段期間，台灣處於反共復國與動員戡亂的時期。國家的發展對於法制的建設無暇以顧，更遑論陽光法案之建制。雖然是政治上高壓的統治，本時期仍發生許多轟動一時的弊案，包括軍法局長包啟黃貪污案 (1955)、北市公車購料弊案(1961)、基隆市招商局修船廠集體貪污案(1965)、黃豆案(1966)、台中青果社案(1969)等等。由於中央民代並未改選，許多弊案並不爆發在中央層次。

此一時期的前段，就貪污事件的處理仍以單面向的修正或是延長懲治貪污條例的適用時期。後期則有新制訂「戡亂時期貪污治罪條例」，並且用行政命令或行政規則的方式，以行政的面向加強肅貪。整體而言仍以鞏固統治者為中心的思考，對於貪污者片面地於事後以刑罰制裁。

2.3.外交孤立與工業化時期：1971-1987

一九七一年以後，政府就地發展經濟的企圖心較為彰顯，本時期的金錢政治事件，由較單純的職務便給的貪污舞弊型態，加入了與經濟掛勾的傾向，最著名的有立法委員的十信弊案。在處理貪污事件的

國家・學術 臺灣大學圖書館期刊資料庫

方向上，除了法制、行政措施以外，調查局尚成立了「貪污及經濟犯罪防治中心」加以因應。

在管制的型態上，事後懲戒方面加重了貪污犯的責任，使之不能適用刑法的假釋制度；事前的預防則透過獎勵檢舉貪污來嚇阻、發現貪污。

2.4.政治自由化與務實發展時期:1987-1992

台灣自一九八七年政治自由化運動開展以來，政治社會逐漸發生劇烈的變動。此時期在社會政治的發展上重要的事件為解除戒嚴、開放大陸探親、宣布動員戡亂時期終止、及第一屆中央民意代表退職，政治管制也大幅鬆綁。相關的金錢政治事件上，則有台電購煤弊案(1988)、榮星開發案(1989)、蕭天讚關說案、立委介入十八標疑案(1992)等等。

此一時期在陽光法制建設上，則露有曙光。第一屆增額立法委員林正杰研擬政治獻金法、遊說法限制立委與利益團體掛勾，首開國內針對民意代表涉灰色地帶進行規範的倡議先河。公職人員財產申報法草案的提出，則立意於透過公開公職人員的財產狀況，使社會大眾得以監督，以收增加貪污的阻礙，達到先期嚇阻貪污之效。

2.5.民主轉型與國際深化時期:1992-2000

一九九二年以來，台灣形式的民主架構初具，除了地方選舉進一步活絡外，中央民意代表也得以全面選舉。政治上，地方自治的發展，與社會經濟外交上力求國際化的發展相互對應。此時期的行政官員、各級民意代表，以及軍方涉及貪污、官商勾結、工程、採購弊案之金錢事件與政治、經濟自由的發展程度成正比。

此時期通過了「公職人員財產申報法」，但有關強制信託之規定，因信託業法遲遲未能通過（遲至 2000 年 6 月方通過），完成配套措施，

臺灣大學學術期刊資料庫

以致無法落實；其間亦修正或通過了相關公職人員選舉罷免法、公務員服務法、公職人員利益衝突迴避法[8]、立法委員行為法[9]、政府採購法[10]、行政程序法等相關陽光法案建制。至於如遊說法、政治獻金法、政黨法等核心陽光法草案則每每只在特定期間被拿出來討論，離立法完成之日，則無法預期與期待。

2.6.民主鞏固時期

公元兩千年的政權更迭，將台灣帶向另一個新局面。許多長久以來未能處理的結構問題，包括交錯盤結的黑金問題、轉型正義問題、以及黨國資本主義問題，均被期待能有所突破。但是，新政府上台即面臨核四攻防以及國會中朝野的嚴重對峙，許多開創性的議題都未能在政權更迭時刻獲得處理，包括黑金政治在內。新政府上台後，第四屆立法委員在卸任前，雖然將陽光法院列為重要待審議之法案，最後還是無疾而終。

而在這段期間，來自舊政權時代的弊案不斷考驗新政府如何處理，而新的黑金問題也並沒有因為政權更迭而停止，雖然在賄選等方面確實已經見到明顯的改善。在此期間，相關的陽光法院是否能「新國會」中獲得制度性的處理，頗令人期待。

值得注意的是，行政程序法已開始施行[11]，利益衝突迴避法也已施行，為陽光政治提供一些制度性的基礎。然而，遊說法、政黨法、政治獻金管理法草案，所涉的政治性較高，要立法通過的難度確屬不

8 趙永清，健全陽光法案體系 導正社會黑金亂象---從公職人員利益衝突迴避原則談起，收錄於公務人員月刊，1996 .11，第 5 期，頁 21-26。
9 該法已於中華民國 88 年 1 月 12 日制定，並於同年 1 月 25 日通過。
10 於民國 87 年 5 月 1 日制定，同年 5 月 27 日通過。
11 葉俊榮，面對行政程序法：轉型台灣的程序建制，元照 (2002)。行政程序法第一百七十五條規定，本法自民國 90 年 1 月 1 日起施行。

國立政治大學學術期刊資料庫

易。一來涉及國民黨龐大的黨產處理及後續發展的問題外，還有對民意代表的「選民服務」或是「關說」、接受政治獻金的行為限制，在在考驗了立法委員對自身工作使命感與工作目的。但這也是現今國會亂象、弊案醜聞頻傳、鞏固國本的一個政治改造的要務。

3.金錢政治管制的性質：超越單純政治道德的訴求

面對黑金問題，當然不是用最嚴厲的貪污罪（連假釋都不行）就能處理。金錢政治也是個政治程序問題[12]，必須從政治心理並從與政治程序的層面理解，才能作整體的面對與處理。

3.1.貪污是個人性與國際性的議題

有關官員貪污、收賄的弊案並不是台灣獨有的問題，「開發中國家」不時可聞，像菲律賓前總統艾斯特拉達因涉貪污而下台[13]；印尼總統瓦希涉嫌貪污醜聞[14]；即便是「已開發國家」也是頻有所聞，像柯林頓因涉嫌收受政治獻金而於卸任前濫用特赦權[15]、日本森內閣揮之不去的ＫＳＤ醜聞[16]、法國總統席哈克、前德國總理柯爾也傳出貪污受賄的傳聞。把這樣的弊案形容為全球共同的議題，似乎亦不為過。

正因為如此，當我們面對這樣的問題的時候，必須注意到這不僅

12 也因為它的程序特性，所以我們可以用管制理論來建構出一套金錢政治的管制流程，而由此所一一產生的管制態樣，則詳由後述。
13 台灣日報 2000.12.7 第十一版、2001.2.15 第十一版。
14 自由時報 2001.2.3 第十版。
15 自由時報 2001.2.16 第六版、2001.2.17 第十版。
16 日本ＫＳＤ（中小企業經營者福祉事業團）弊案，已使一參議員被捕、一經濟財政特命大臣額賀福志郎辭職。請參見自由時報 2001.1.24 第四版、2001.3.2 第一版。

臺灣大學學術期刊資料庫

是民族性的問題，而是屬於更根本的「人性」的問題。[17]如果我們認為人類都有逐利的天性，那麼在對陽光政府的建制設計上，就不能忽略人的這樣特性，作過度的期望。如果我們的立法限制過於嚴格，就像是總統副總統選舉罷免法第三十六條、公職人員選舉罷免法第四十五條之一授權中央選舉委員會對競選經費支出做出限制，立法目的在於強調純樸不浪費的選舉，立意良美，可是不符合社會消費水準、事實需求，以致於候選人都虛應一應故事，不實報帳，監督單位、社會輿情也基於其社會認知到這樣數額的限制簡直是「不可能的任務」，也就睜一隻眼，閉一隻眼。如此一來這樣的限制條文也就被社會宣告「死亡」。法律的名存實亡間接挑戰作為法律所具有的權威性格，如此社會如何建立人民知法守法的觀念？！

但在另一方面，也不能因為肯認人有逐利的天性，而放任自由發展而不加規範，正所謂的「君子愛財，取之有道」。犯罪學上的「破窗理論」約略可以拿來說明管制的必要性。如果一間房子的一個窗戶破了，很久都沒有人來修，那麼路過的人就會覺得沒有人會關心，也沒有人會多管閒事，很快的會有更多的窗戶遭人打破，無政府狀態就會從這棟樓蔓延到整條街。如果貪污、圖利、收賄的事情天天都在發生，卻沒有相對的制裁，自然也會被當事人、甚至是整個社會將之定義為具有「社會相當性」。我們只要台中縣議長顏清標涉嫌將酒店消費報公帳事件的發展，也可以證明「破窗理論」、「環境力量」的可靠性。[18][19]

17 See Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform, 1-25, Cambridge (1999); Klitgaard Robert, Controlling Corruption, University of California Press (1988)

18 由顏清標的辯護律師所提的抗告理由、台中縣議員的聲援聲明可以整理出，他們認為顏清標不違法的原因有下列幾點：1.以公款支付酒店消費並非始於該屆議會，已是行之有年的習慣；2.此項慣行也非台中縣議會獨有，全省各級議會可能都有同樣情況，這是屬於結構性的問題。3.預算是經議會通過，再由審計單位審查、主計單位同意，審計與主計單位都沒有意見，也從未行文指明不能動支的項目，甚至連監察院也未予糾正……。這些理由

期刊資料庫

如果有立法限制，對於違反者卻沒有加以糾正制裁，雖說「違法的慣行不能建立為法律所承認的「習慣」，但是「環境力量」會增強其某種程度的「社會正當性」，「是非」、「合法與否」的界線就會被模糊掉，一旦「突然」要切實執行法律規定時，這樣的力量也就會以反作用力的形式呈現。若完全不加立法限制，情況就更劣一層，只能說是「道德訴求」，強制性的他律機制更加不能介入。對於人類求「利」的天性不加以限制，也就是說一切都要「各憑本事」，這些陽光法案背後的立法目的，或是公平正義、公務廉潔性的價值，也就無立身之處，更不用說民主法治的建立了。

從實證的角度，我們也可以觀察到政治的不清明，貪官污吏確實會影響到一個國家的發展。一個常被用來舉例的例子：菲律賓自戰後由世界富國到近日的政治動盪[20]，自馬可仕總統以來，貪污收賄已經不是新聞，菲律賓的人民看多了政客的貪贓枉法，索性漠不關心，而這種漠視的忍氣吞聲卻也助長貪污收賄的盛行，是一種惡性的循環。

一位在美國 Brookings Institute 的華裔經濟學家魏尚晉（音譯，Shang-Jin Wei）做過實證的研究，認為貪污最大的問題在於造成經濟

是否可構成阻卻違法的理由－社會相當性，姑且不論，但是我們可以從這樣的邏輯看出「環境力量」的作用，甚至據傳鄰近縣市議會也曾要求比照台中縣議會編列議員的公關費用。相關新聞請參閱聯合報 2001.3.1 第三版、2001.3.2 第九版、2001.3.3 第九版、2001.3.6 第十七版；自由時報 2001.3.2. 第三版、2001.3.3 第五版、及前揭註 3。

19 「破窗理論」、「環境力量」這樣的說法，在自由時報 2000.12.1 第五版有所發揮。更完整的論點，參閱 Susan Rose Ackerman, supra, pp. 1-25.

20 學者魏尚晉認為「不民主的政府卻可以運用貪污體系來分配利益，進而鞏固政權。如果最富有、最有權勢的個人都涵蓋在這個利益輸送體系內，則當權者只要威脅將他們曝光就可有助於維繫政權。所以貪污不見得是政治不穩定的因素，反而可能形成所謂共犯結構下的超穩定體系。但無論如何，貪污總是會破壞社會正義，扭曲資源分配，降低全國民眾福利。」出自於林文集專題報導，「魏尚晉：遏止貪污，可從開放經濟體制著手」。工商時報 2001.01.29 第 13 版。

臺灣大學學術期刊資料庫

扭曲效果，也就是無效率和不公平的問題。因為如果貪污，收賄的風氣盛，政府的採購契約、國營事業民營化或特許執照的發放，就可能不是給最有效率的廠商。另外，如果賄款大小與政府採購金額成正比，則政府發包的工程可能會變得太大、太多，從而排擠真正必要的公共建設和民間投資。又包商為了平衡賄賂的成本，可能還要收買監工，公共工程的品質就可能會有問題。貪污也會將公共支出導向容易取得賄賂或其他貪污利益的新投資和新建設項目，從而忽略了必要的維修經費。這等於是肥了承標包商和主辦的官員的荷包，而剝奪了國家與一般人民的財富。

經濟學家毛洛(Paulo Mauro)針對貪污與經濟成長關係的研究估算，如果孟加拉能夠將貪污降低到新加坡的水準，則一九六〇年至一九八五年間孟加拉的每人平均國內生產毛額(GDP)年成長率可提高一・八個百分點；假設這段期間其平均成長率為每年四%，則一九八五年時孟加拉的每人平均收入會比實際值高出五〇%！[21]

以上的分析，可知金錢政治的問題不只是國內的問題，也是區域或國際的問題，更是影響國家競爭力的問題。自理論與實證的分析，對於澄清吏治的相關陽光法案，有立法管制的必要。而在全球化的趨勢下，一個國家的貪污指數，不只影響該國的行政效能，也影響區域發展，甚至對全球造成威脅。亞洲金融風暴所彰顯的連動，即是最佳的例子。

3.2.消極防弊與積極創造優勢環境雙管齊下

我們一方面肯定人類有追求自身幸福的天性與權利，另一方面卻也認為人類無窮的慾望不應該被無限上綱，而有加以管制之必要。這

21 同前揭註。

臺灣大學學術期刊資料庫

樣的基本認識有助於我們對於相關管制態度的選擇。

如果從工作或職業與「金錢」的心理學來觀察[22]，工作或職業可以帶給人們內在的滿足，也就是該工作本身本質上的趣味性，通常是因為個人的偏好與習性。如果我們將這種內在的滿足感再加上因工作本身所應得的酬勞定義為「原來動機」的話，將可以藉用該職務之便所取得的額外利益稱之為「外在動機」的話，當一個人選擇要進入公務系統，可能是因為他有為人民服務的熱心，可能是因為公務系統的穩定性吸引他，也可能是因為該工作伴著國家權力，受到民眾的尊敬或恐懼所帶來的成就感……。但是當他發現他可以利用參與公務體系的機會，獲取「額外的酬勞」的時候，通常他會將注意力放在這些額外的利益之上，而較忽略原先驅動他作此工作的內在動機。動機的性質產生改變，影響了他原先工作的效果，也可能引發他從事「攫取額外利益」的新工作。原先的工作反而成為新工作的工具。這樣的心裡轉變在兩種動機所能得到的利益差距愈大，相對的也會越明顯。一旦這種獲取額外利益變成該項工作的常態伴隨利益之後，它也就會內化為「原來動機」裡的項目，這個時候因為人類心理動機的變化，可以實質的改變一項工作原本應該有的工作內容與性質。

如果我們要改善這種情況的話，防止額外利益攫取，是一種方法，這是一種防弊的、抑制的消極管制（在這裡只討論可能的手段，暫且不論其正當性或合憲性的問題）。管制手段可以有制訂相關行為規範以及違反的制裁（或加重其制裁）；利用財產申報、強制信託財產、金融帳戶的總歸戶系統、需證明財產來源，否則推定為貪污得來之財產來源不明罪、加強的司法或監察體制……，技術性的提高獲取機會的困難度。

22 參閱 Adrian Furnham & Michael Argyle, Psychology of Money, 許晉福譯，金錢心理學，弘智出版，頁 319-321 (2000)。

臺灣大學學術期刊資料庫

另外，提高內在動機的誘因也是可以考慮的一個方向。最直接的有提高公務體系人員的待遇、活化機關內部升遷的管道，讓他在正常的管道當中，只要表現良好，就能得到尊重與相對提昇的報酬、透過工作所帶來的熟練與勝任感（運用技術）以及支配和自主感（自行決定工作的進行方式）而獲得提升[23]。

前一大類的管制方法偏向於他律的機制，後者則是藉由工作內部的機制與倫理的自律或者是經制度引導後的自律。前者對於建立效能政府的目的達成扮演著「節流」的角色，如果能防弊，減少公務體系的貪污、收賄、圖利，對於國家財產具有保持的作用，藉著提高黑金運作的困難度，來建立廉能政府，進而促進政府效能。後著則是扮演了類似「開源」的功能。對於公務體系內人員的權益保障、待遇，必須能對應於其工作表現，否則在「同酬不同工」的心裡運作下，會降低其投入的心力，對效能政府的建立無益反而有害[24]。活化機關內部的升遷管道、建立機關的內部尊嚴、賦予公務體系內人員依其事務性質相對的自主與支配權及責任，讓他們能勇於任事，以改彼此間互踢皮球、推諉卸責之風氣[25]。

23 Deci ,E.L., The Psychology of Self-determination. Lexington, MA :D.C.Health. 轉引自 Adrian Furnham & Micheal Argyle 著，許晉福譯，金錢心理學，頁 321，弘智出版社 (2000)。

24 參閱前註頁 314-319。「公平理論」認為人們會就兩個變向來進行社會的比較，包括成果（福利、報酬）與投入（努力、能力）。兩者必須達到一定的平衡，否則在面對報酬偏低的不公平時，則會採取降低投入，或提高成果（藉由蹺班來偷取時間、獲取加薪）的行為反應。

25 這恐怕也是現今實務上對於刑法「圖利罪」修改，加強「行政裁量權」運作的空間，以強化公務體系面對危機狀態或變動狀態下的「風險管理」及「危機管理」的觀念。正如立法理由所謂：「…修正為結果犯，其構成要件更加具體明確，俾公務員易於瞭解遵循，避免對「便民」與「圖利他人」發生混淆，而影響行政效率」。同時也對於實務上，許多地方民選首長利用基金會的成立以「活化」行政的彈性與效率或是「規避」議會監督的工具，相關規制的思考，與此亦有相關。

臺灣大學學術期刊資料庫

就這兩類的管制方法的缺失而言，前者容易在「陽光政治」目的的正當性下，人權的保障也就容易被忽略或是加以殘害。比如說前一陣子，就農會法修正的討論中，曾有提議將受未確定重刑判決之人登記為候選人，或是為了使某些雖曾受有罪判決卻已達一定期間者，而仍在現今政壇上活躍的具黑道背景的政治人物，消失在舞台上，以達徹底排黑的目的，有所謂的「終身不得參選」建議，都引發了剝奪人民參政權的爭議；或如財產來源不明罪與「人有不自證其罪」之權的扞格；財產申報與金融總歸戶系統與隱私權的衝突。這是在採取這類管制方法時應該要留意的，否則很容易會變成有清廉的政府，卻沒有人權的國家。

至於後一管制方法，則在於「自律」的可能性疑義。當我們面對誘惑的時候，能有多少的抗拒力？在眾人皆睡的時候，是否還願意堅持一個人清醒？舉例來說，現行的立法委員行為法第二十條以下、公務人員利益衝突迴避法第十條對立法委員的利益迴避作了相關規定，違反者可透過立法院紀律委員會懲處。再對照到立院的生態，在選舉召集委員，是不是大多都選擇與自身利益相關的委員會？有案在身的就選法制、司法委員會；具有企業、財團者就爭取「財政委員會」；想包工程者則選擇「交通委員會」，藉著審其相關單位的預算、執行質詢的機會以達其「利」[26]？

因此這兩類的管制方法在其優劣互見的情形下，採取交互並用是必要的。並且需注意到過與不及都是有瑕疵的管制。在這裡，要強調的還有一點就是必須保持一點合理的彈性。就立法與執法關係而言，法條的文字語言有其侷限性，實際的操作上，個案情形千變萬化，保持彈性的態度是也是效能政府所不可或缺的。比如宏福票券案，檢察官認為前財政部長涉嫌圖利宏福票券，另一方卻有留美學人認為檢察

26 相關報導請參閱財訊月刊，第 221 期，2000.8。

臺灣大學學術期刊資料庫

官應深入了解金融市場的運作，才能釐清案情。而在當時的「金融風暴」中，財政部所要應付的危機管理是一種「藝術」而非科學[27]。

因此，在防弊的面向上，雖然在於防止利益外擴，但也應有一些彈性，賦予利益衡量的空間。例如，有關立法委員行為法第 20 到 24 條相關規定，是基於利益迴避原則，有關其行使職權所牽涉或辦理的事物之時，因其作為獲取不當之利益者，應自行迴避。不過以他作為相關產業的代表，如果該事項是與個人利益有關但不密切或直接，如果完全禁止他就該事項表達意見，對於他原先之所以被選出來的相關利益團體或人民的所付託的表達其民意，是有所負的，應被劃入容許的範圍內。但是徒有此規範，立院紀律委員會本身並未發揮監督的作用，讓該項規定成了裝飾，則根本沒有規範的實際作用。

在除弊的同時亦應肯認人有為自身求幸福的原始慾望。例如應人情請託，在程序上予以較迅速的通融，並非不可原諒，只要其程度尚未達到對他人的強排擠效應，則如此的圖利人民、又讓自己在人情上說的過去，有何不可？又例如，以一利換一利的想法：不允許圖利貪污，為了讓公務員放棄賺外快的機會，活化或暢通升遷管道，只要表現的好，讓他在正常的管道裡得到尊重與利益，在某種程度上來說，也是正面肯定人有為自己求幸福的慾望，並提供一條合法的路子。增加公務員待遇保障也是這種思考下的產物。

4.金錢政治的管制態樣：相關管制規範的鳥瞰

建構陽光政府的體制，並不是由單一、片面的法案就可以完成的，而各個法案所採取的管制手段也具有多樣性，彼此相互搭配，以達成

27 請參閱自立晚報，2000.10.31。

臺灣大學學術期刊資料庫

同一「陽光政治」的目的。如果我們要就個別的法律作較深入的了解，就必須先掌握到該法案在整個陽光法制的體系的位置。也因此在本段中我們將相關法制與機關予以整合立體化，試著概廓描繪出相關陽光法案在建立效能政府的推動上各自扮演了什麼樣的地位。

如果我們參考管制理論的觀點，以「鳥瞰」的角度來看金錢政治的管制流程，將管制時間作為橫切面，再以規範性質為縱切面，我們可以梗概地對於金錢政治的態樣，進行五個面向的分析。首先，是從管制最前端的出入口(entry)，來理解金錢政治的規範，在此一階段，我們會比較著重金錢政治的事前防免(prevention)，將可能導出金錢政治弊病的各種因素，事前地加以排除，根本防止其進入政治運作的場域。其次，是從進入政治運作場域之後，在政治競爭時期(political competition)，所可能發生的金錢政治議題，加以相當的管制，此一階段的金錢政治管制目的還必須加上促進公平的政治競爭，並不單純僅是為了一般金錢政治的防免而已。

第三階段則是在政治競爭之後，政治人物已經成為體制內的政府公職人員，在這個階段必須對於政府官員以及公職人員在行為規範上的管制，通常而言，這個階段也是金錢政治規範的核心議題。第四階段則是在政府官員與公職人員進入正式政治體制一段時間之後，對於其財產利益的增加與金錢政治的關連，加以規範。由於政治人物進入政治運作場域已有相當時間，這一階段對於金錢政治的管制，往往會以較為靜態或消極如財產公開的方式來進行。

最後一階段，則是政府官員或公職人員政治生命週期的尾端，我們必須對於可能已經發生的金錢政治的相關弊病，要求政府官員或公職人員負責，或是必須未雨綢繆地防止政府官員或公職人員離職或卸任之後，可能發生的各種弊端進行管制。

臺灣大學學術期刊資料庫

4.1.政治迴避與預防

第一階段，是所謂金錢政治管制的最前端，重視的是金錢政治的事前防免(prevention)，將可能導出金錢政治弊病的各種因素，事前地加以排除。第一種方式是對於欲進入公務體系的人，作資格上的限制，根本防止其進入政治運作的場域。在規範設計上，主要是藉由排黑金條款先作第一層的過濾[28]，排除不適任者或有不適任之虞者，從根本上拒絕讓具有「黑金」背景的人進入公務體系，性質上屬於廣義〔迴避制度〕的一環[29]。這也是站在「預防」、「事前」觀點上所為的管制。

28 目前備受爭議的公職人員選舉罷免法的修正案，其所規範的對象為各級的民意代表，因此可以該法第三十四條關於候選人消極資格的限制，作為就排除「黑金」進入立法體系之例---該條排除了曾犯特定犯罪經判刑確定、受保安處分或感訓處分裁判確定而尚未執行或執行未畢、受破產宣告確定尚未復權等等情形之人，登記為候選人。一般的行政公務體系，則可以公務人員考試法第七條之規定為例—「中華民國國民，年滿十八歲，具有本法所定資格者，得應本法之考試。但有左列各款情事之一者，不得應考：動員戡亂時期終止後，曾犯內亂、外患罪，經判刑確定者，或通緝有案尚未結案者。曾服公務有貪污行為，經判刑確定者，或通緝有案尚未結案者。褫奪公權尚未復權者。受禁治產宣告，尚未撤銷者。曾犯煙毒罪或違反麻醉藥品之管理，經判刑確定者，或通緝有案尚未結案者」。除此之外，尚有就政黨內部就公職候選人提名的初選階段所為的排黑限制，理論上應於政黨法中規範，但目前立法院針對年底選舉所為時效上考量而建議於公職人員選舉罷免法中規範。

29 傳統上所謂的「迴避制度」包括有民事訴訟法第三十二條至三十九條、刑事訴訟法第十七條至第二十六條、行政訴訟法第十九條至二十一條、行政程序法第三十二條至三十三條、第四十七條，尚包括有公務員服務法人員第十三條至第十四之三條、第十七條、公職人員利益衝突迴避法，立法委員行為法第二十二條、政府採購法第十五條。就迴避的目的而言，大抵上在維持公務的公正性。就型態而言可分為：1.相關訴訟法要求司法人員就有利益衝突的「個案」（禁止為一定行為）予以迴避，使其不接觸該個案；2.有關兼職、公務員離職後競業禁止的規定，則禁止相關公務人員擔任一定「職位」；3.排黑條款則是更進一步禁止具有一定「背景」的人擔任公職。其侵害人權的程度由第 1 點至第 3 點遞增，然而相關規定的合憲性不在本文討論的範圍之列。

臺灣大學學術期刊資料庫

相關的法律規範如總統副總統選舉罷免法第二十六條、公職人員選舉罷免法第三十四條、組織犯罪防治條例第十三條、以及公務人員考試法第七條。

第二種方式則是對於特定人物與特定職位進行管制，使具有某種特定政治或金錢利益背景的人，不能擔任特定職位，相關規範如公務人員服務法第十三條、第十四條、第十四條之一。第三種方式，則又比前二種方式限縮，而非如此大範圍地禁止具有一定特質的政治人物擔任某種職位，僅僅要求其等不能在具體個案中為行為，而以類如訴訟法上的迴避原則，來處理有關特定政府官員或公職人員對於特定政策或行政事項的利益迴避，以防止任何利益輸送的可能性。從這個觀點來說，公職人員利益衝突迴避法第六條、第十條、第十二條、公務員服務法第十七條、立法委員行為法第二十條至第二十四條的規定、政府採購法第十五條、行政程序法第三十二條、三十三條規定[30]，都是此種金錢政治預先防免的利益迴避原則的貫徹。

公職人員利益衝突迴避法的罰則雖然不輕，但是真正被適用的機率卻不高；其他的利益迴避條款則多屬道德性宣示的條文，並沒有很實質的處罰規定以確保其落實。

4.2.政治競爭

其次，是從政治人物進入政治運作場域之後，政治競爭時期(political competition)，對於可能發生的金錢政治議題，加以相當的管制與規範。此一階段，金錢政治的管制目的，還必須加上促進公平的政治競爭，並不單純僅是為了一般金錢政治的防免而已[31]。

30 關於行政程序法與政府倫理、陽光立法的關連運用，請參考葉俊榮，面對行政程序法：轉型台灣的程序建制，元照出版，頁 197-203（2002）。

31 為了要進入政治運作場域，民選人員所付出的成本會較非民選人員高出許

期刊資料庫

金錢介入政治競爭，尤其於金錢介入選舉或政治的運作，其實不是今天才開始，更不是台灣的特產，而是全世界的共通現象。但是基於政經結構、社會文化以及法律傳統的差異，金錢政治的表現形態、產生影響、以及所採取的因應措施，每個國家都不太一樣。臺灣金錢政治文化已經形成已經是不爭的事實，但特別值得注意的是，在選舉以及政治運作的過程中，不但可以看到財團的介入，更可看到幾個大財團，由財團主（含少主、配偶）親自出馬加入選戰。這種現象背後到底代表著什麼意義？會對整個國會結構與問政品質造成多少影響，值得國人密切注意。

對於政治競爭如何作金錢政治的管制呢? 大體上，我們可以從政治獻金、財產申報、遊說管制以及利益衝突的迴避四方面著手。無論是那一方面的管制，公開透明乃是基本的底線，真正以禁止作為管制工具的很少。由於這方面的管制建制，我國尚屬缺乏，以下就以美國制度作為介紹與探討的對象。

首先，在選舉經費方面，美國採取財源與花費雙重管制的策略。在財源管制方面，限制每個個人或團體在某次選舉中，對特定候選人的政治獻金不得超過一定的上限[32]。關於營利性質的法人（公司），特別基於保護少數股東的考量，對公司為政治獻金有內在程序的嚴格限制，使得公司（及其他利益團體）多利用成立政治行動委員會(political action committees)的方式來達到政治獻金的目的。而在聯邦選舉活動法(Federal Election Campaign Act)中又對政治委員會的組成、登記、財務紀錄與公開等有一連串的管制，以確保其資金來源出於自願，且使用的目的趨於正當。

多，所以這時的防弊重點應該放在進入之前所取得的利益。亦即，非民選人員由於多因考試而進入政治場域，無須在此多作規範。

32 *See* Buckley vs. Valeo ，424 U.S. 1(1976).

臺灣大學學術期刊資料庫

在選舉花費方面，則限制每個候選人在一次選舉中的經費支出不能超過一定上限，同時對「獨立支出」(independent expenditure)有所限制。所謂獨立支出係指非候選人本人，為特定候選人之競選所為之支出。這是為了避免財團利用獨立支出來逃避政治獻金方面的限制(不能捐錢給你，就替你請客好了)。另外，在某些重要的選舉中，還加上了經費補助，使有才能但財力薄弱的候選人也能參與競選。不過關於選舉花費的限制，有一部分受到憲法上的挑戰，並經美國聯邦最高法院判決違反美國憲法的言論自由條款而違憲。這項認定，使得整個選舉經費管制出現了一大漏洞，造成選舉經費不斷飛漲，在美國已經引起許多討論，補救的對策也在思考之中。

選舉經費的限制，在於避免金錢利益不當地干預選舉過程，以免在起跑點上就造成不公平的競爭。財產申報與公開制度，則為確保國會議員本身的清廉，避免其濫用職位謀取不正利益。同時兩者又有互補關係，因為從候選人的財產申報，可以用以對其競選經費做二度複查。但國會議員最重要的工作就是立法，如果對立法過程及其背後的利益團體運作缺乏適當的監督，則整個制度將顯得輕重失衡。因為縱使國會議員在任期中財產年年增加，如果對增加的來源與目的無法曝光，則也無法指控其收受有不正之利益。

最後，在美國，根據政府倫理法(Ethics of the Government Act)有關國會議員財產公開的規定[33]，候選人於選前、選後均需申報財產，國會議員每年也需為申報。報告的內容要求鉅細彌遺，而且不僅本人之財產必須申報，配偶及未成年子女的相關財產也必須列入。對於報告的確實性，聯邦選舉委員會並得加以調查，若有故意不提出報告或隱匿之情事，尚有總檢察長(the Attorney General)得加以起訴。此外，

33 *See* Legislative Personnel Financial Disclosure Requirements，2 U.S.C. §701-709.

臺灣大學學術期刊資料庫

申報的結果經整理後，即得公諸於大眾。一般人得以書面申請、付費取得這些報告的複本。

4.3.行為規範

第三個階段，是在政治競爭之後，對於已經進入體制內的政府公職人員所做的進一步規範，通常而言，這個階段也是金錢政治規範的核心議題。在這個階段，金錢政治管制規範的建制，展現高度程序正義的特色，強調對於政府官員行為規範的分類，規範較為具體、細緻。有些是承載了較多規範意義的行為規範，例如立法委員行為法第三條到第二十二條、公職人員利益衝突迴避法第六條到第九條等。有些則帶有相當高的技術性特色。不過，這些技術性規定或多或少也都承載了規範意義，行為規範也必須伴隨著相關法律效果、技術配套，方有較高的可能性得以實現規範目的[34]。一方面明白宣示不得為或應為何種行為，提供積極的準繩規範以及違反的法律效果；另一方面也藉著書面記載程序外接觸、關說等要求，增加違反公正義務的不便利性，以相對增加目的實現的可能性。另外，尚需有諸如完善的公務員保障、活化的升遷體系、甚或是公務人員行政中立等周邊制度。

在這些行為規範中，遊說法大概是防免金錢政治中，最重要的政治行為規範了。以美國聯邦遊說管制法(Federal Regulation of Lobbying Act)為例，該法正是用來監督立法過程中的利益運作。根據該法的規

34 此觀之民國八十八年一月二十五日公布的立法委員行為法中雖然規定立法委員的利益迴避條款，惟對於該條款的效果僅規定由紀律委員會主動，或經利害關係人舉發調查後請其迴避，或由紀律委員會懲處。該法展現了高度的倫理性格，在實踐上卻淪為法律道德訴求化的下場。這由對照各專門委員會的分類與該委員背景比對約略可以發現。聯合報 2000.06.29 第二版社論、工商時報 2000.09.22 第四版。於八十九年底通過私立學校法再度增列了民代的利益迴避條款，以提醒民代注意，也凸顯了「道德訴求的無力感」、「道德訴求的苦口婆心」。(參閱自由時報 2000.12.1 第九版)

臺灣學術期刊資料庫

定，任何人（含個人、合夥、委員會、協會、公司及其他組織或團體）為了促使或影響某項國會審議事項之通過或打消，而進行遊說，必須以書面並經宣誓，將其受雇之相關資料加以登錄。其工作期間之收支狀況、遊說方式及對象、將要支持或反對之事項均須申報。收受捐助者也必須申報。這些結果並將編列公布於國會紀錄。而且該法所規定之捐助與支出不僅含已實際交付者，連捐助（支出）之契約、允諾或協定也包括在內。

其他相關的行為規範，如公務員服務法、行政程序法、政府採購法、刑法第四章、第六章的相關規定、貪污治罪條例第四、五、六、十一、十三至十五條等規定、立法委員行為法等，甚至包括研擬中的遊說法草案、政黨法草案、政治獻金管理條例草案、研議中的洗錢防治法有關金融帳戶總歸戶系統等等，都是與政府官員行為規範有關的金錢政治管制。

從以上的概略說明，我們可以發現，這一類攸關政治人物正式進入政治體制之後的金錢政治規範，雖然有迫在眉睫的需求，但相關建制仍停留在草案研議的階段，只聞樓梯響，不見人下來。既然制度設計與實踐有政治上不得不然的侷限，社會大眾在這個階段的參與、監督，就相對地能發揮相當重要的角色。因為縱使將財團的利益運作曝露在大眾眼前，若社會大眾沒有辦法集合起來加以反制，依然奈何不了。因此，在美國，從 1970 年代開始，出現了像 Common Cause 這樣的公眾監督團體，也獲得了美國人民的廣大迴響，三十年多年來，也達到了一定的監督效果。他們的做法，也有許多值得國內相關團體借鏡之處。

4.4.財產公開

第四階段則是在政府官員與公職人員進入正式政治體制一段時間之後，對於其財產利益的增加與金錢政治的關連，在財產累積「結果」

臺灣人學學術期刊資料庫

面的公開呈現，透過財產狀況的公開，以使監察機關、社會大眾能夠加以監督、以此作為檢證其行為的方式。公職人員財產申報法關於特定公務員財產公開的規定即是典型的適例。當然，這一類以資訊公開做為金錢政治管制手段的立法，難免面臨與憲法上所保障之隱私權與人格自由相權衡的問題，在公開的技術上，往往也會面臨許多的技術障礙。洗錢防制法、以及研擬中的財產總歸制度等等，皆屬於這一階段有關金錢政治的管制。

公職人員財產申報法之所以能在相關陽光法制中，優先訂定，乃在於其所涉及的只是單純的程序規定，至於對財產申報是否屬實的審查，由於目前採取抽查的方式，而且申報不實的罰則實屬寬鬆，因此多數申報人不是心存僥倖，就是在被查出申報不實後，罰款了事，實施的效果與該法的立法目的實有落差。

4.5.政治責任

最後一階段，則是政府官員或公職人員政治生命週期的尾端，我們必須對於可能已經發生的金錢政治的相關弊病，針對已經違犯上述規範的公務人員，給予相關的法律效果，包括行政責任、刑事責任[35]、或是民事責任。相關規範包括公職人員選舉罷免法第三十六條、組織犯罪防制條例第十四條、公職人員利益衝突迴避法第十一條、公務員服務法第二十二條、立法委員行為法第二十八條、政府採購法第十五條、刑法以及貪污治罪條例的相關規定[36]。

35 請參閱林山田〈論權貴犯罪---黨政商勾結的結構性犯罪〉，收錄於《台灣本土法學雜誌》第十八期，90.01，頁 1-21。

36 考試院在公務人員基準法草案中納入「旋轉門條款」，並且其適用範圍較原先公務員服務法中為大，包括了政務人員、常務人員、司法審檢人員、公營事業人員及民選地方首長。並將從旋轉門條款的「職務禁止」修正為「特定行為禁止」，且明定公務員離職三年內，不得擔任與其離職前五年內職務

期刊資料庫

除了前述的法律規範外對於此一階段金錢政治責任的處理，還可以從機關內部做成相關處理的角度，分為他律或自律系統。就自律系統而言，一方面必須訴諸機關尊嚴、領導人風格，一方面必須藉由上層次的規範督促其自行遵守專業倫理。他律系統[37]的發動機關除了檢調機關的偵察與法院系統的判斷以外，具有本土特色的監察機關、與國家權力享有同等重要與力道的「第四權」---傳播媒體也扮演了監督，甚至是制裁的角色[38]。市民社會[39]的覺醒與力量也是改造黑金政治體質的關鍵性因素。非要全民徹底覺悟並且表示對黑金政治的無法容忍，與不再姑息的決心，才能督促相關機關的持續努力，並且在文化上產生本質上的改變。

5.結論與建議

從以上的分析可以看出，台灣過去幾個階段的轉型，反映了金錢政治的內涵，也彰顯了面對金錢政治問題的變化。

台灣從一九四五年進入光復接收時期，便進入了歷時四十多年的威權統治時期。威權時期的黑金問題，大體與黨國的威權統治連結，而執政當局對黑金的處理，也以發揮統治者對內進一步操控的「懲治

直接相關的營利事業董事、監察人、經理、執行業務的股東或顧問。

37 在此，也要思考是否有另成立如「廉政公署」專責機構的必要？而目前的檢查機關內部所設的「重大黑金查緝小組」是否約可比擬？如果不行，那要怎樣加強其能力？

38 新聞媒體可發揮具有「警犬」般的嗅覺，聚集社會輿論的壓力，一方面引起社會大眾的關注，另一方面也督促國家機關有效的展開偵察、起訴與審判的活動，具有「鼓手」的功能。請參閱梁國慶主編，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》，2000 年三月初版，人民法院出版社，（中國，北京），頁5-6。

39 台灣近年來監督施政性質的公民團體已漸漸產生，較早出現的如澄社，之後如南社、北社等，最近更有監督政府公開透明機制的台灣透明組織。該組織國際網站請見：http://www.transparency.org

臺灣大學學術期刊資料庫

貪污」為主軸。民主轉型之後，黑金政治的形貌逐漸多元化，隨著中央國會的全面改選，企業與政治勢力逐漸進駐國會，人民選舉民意代表的「代理成本」(agency cost)隨著社會多元化反而逐漸提高。相對的，對於金錢政治的處理，也逐漸朝向多元化發展。

本文從管制理論的方法出發，將金錢政治的管制態樣分為政治迴避與預防、政治競爭、行為規範、財產公開以及政治責任等五大面向。傳統從外圍的責任與迴避來對金錢政治進行規範。隨著政治自由化，財產公開的管制，也逐漸受到重視。行為規範與政治競爭程序，則是最後發展的面向。未來我們對於金錢政治的管制，自應強化此兩大領域的建制。

參考文獻

（一）中文部分

論文

謝立功，〈掃除黑金的新思維—防制洗錢〉，中央警察大學學報，39 期，桃園（2002）。

趙永清，〈健全陽光法案體系 導正社會黑金亂象---從公職人員利益衝突迴避原則談起〉，公務人員月刊，第 5 期，台北(1996)。

林山田〈論權貴犯罪---黨政商勾結的結構性犯罪〉，台灣本土法學雜誌，18 期，台北(2001)。

專書

葉俊榮，《面對行政程序法：轉型台灣的程序建制》，台北，元照出版社 (2002)。

臺灣大學學術期刊資料庫

Adrian Furnham & Michael Argyle, Psychology of Money, 許晉福譯，金錢心理學，台北，弘智出版社。

梁國慶主編，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》，中國北京，人民法院出版社（2000）。

（二）英文部分

Hibbing, John & Elizabeeth Theiss-Morse, Congress as Public Enemy, Cambridge (1995)

Jiunn-Rong Yeh , Institutional Capacity-Building Toward Sustainable Development: Taiwan's Environmental Protection In The Climate Of Economical Development And Political Liberalization , Duke Journal of Comparative & International Law

Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform, 1-25, Cambridge (1999); Klitgaard Robert, Controlling Corruption, University of California Press (1988)

臺灣大學學術期刊資料庫

Democratic Transition and Regulatory Underpinnings of Money Politics

Jiunn-Rong Yeh

Professor of Law, College of Law, National Taiwan University

Abstract

While Taiwan transformed successfully from authoritarian rule to democracy, the problems of money politics have not been resolved but, instead, become even more complex and multifaceted. Special interests have captured national politics with open elections of representative bodies. “Agency cost” between people and their representatives, which would decrease in democracy, nevertheless increase with Taiwan’s democratization and its society becoming diverse. As a consequence, in the post-hegemonic era, the regulatory underpinnings of money politics must be tackled with more diverse and dynamic directions.

This paper argues that money politics regulations are divided into five types: rules of prevention, rules of competition, behavioral rules, sunshine rules and rules of accountability. The traditional focus of money politics regulations has been placed upon the rules of prevention and accountability. With the development of political liberalization and

臺灣大學學術期刊資料庫

democratization, sunshine rules have gradually gained much attention. Both rules of competition and behavioral rules, however, are important strategies that we must put an acute emphasis on now, as we look forward political development.

The author also suggests that effective regulations on official behaviors extend before the entry and after the exit of public officials. This serves not only the comprehensive cycle of behavioral rules for public officials but also, more importantly, provides a set of transparent rules for them to follow.

Keywords: Sunshine Act, Money Politics, Corruption, Political Competition, Money Politics Regulation, Democratic Transition

臺灣大學學術期刊資料庫