政治科學論叢／第 75 期／民國 107 年 3 月／頁 103-154

憲政民主體制之政黨規制：國際準則與中華民國政黨法制比較*

陳淳文**

摘　要

許多民主國家之憲法甚少關懷政黨問題，即使政黨已存在於政府與社會之間，並在代議體制之下扮演最重要的角色。不過自二戰以降，將政黨入憲，並立法規制政黨的潮流已經逐漸發展起來。然而，制定政黨專法並非是民主體制良善運作所不可或缺的要素，從歐洲國家之經驗，特別是威尼斯委員會的研究發現：政黨專法不僅未必有助於民主，甚且，只有在政黨法制內容愈限縮節制的情況下，才能發揮其管制功能。此外，政黨法制必須參考國際準則，以免成爲執政黨壓迫在野黨的工具。基於國際標準，政黨立法不僅必須有憲法基礎，尊重法律保留，並且以尊重結社自由與政黨自治爲其核心。就此而言，我國的政黨法制，特別是新近制定的相關規範，顯然還有諸多有待改善之處。

關鍵詞：政黨法、不當黨產處理條例、結社自由、政黨自治

---

* DOI:10.6166/TJPS.201803_(75).0004
本文係科技部專題研究計畫「立法程序與議事阻撓之比較研究」（105-2014-H-002-030-MY3）的部分研究成果，初稿原發表於 2017 年 5 月 20 日由臺大政治學系主辦之 2017 東亞憲政民主工作坊「政黨與國家」研討會，作者特別感謝論文審查人對本文所提出之諸多寶貴修改意見，以及臺大公事所邱子戩、許哲維兩位研究生對本文之校訂所提供之卓越協助。

** 臺大政治學系暨公共事務研究所教授，中央研究院法律學研究所合聘研究員。
E-mail: chwenwen@ntu.edu.tw

收稿日期：106 年 7 月 24 日；通過日期：107 年 3 月 14 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

從西方民主國家的歷史經驗來看，「政黨」可以說是伴隨民主體制發展之最重要的副產品。「沒有組織化的政黨，民主體制固然很難存立；但民主體制也可能因政黨之存在而崩解（Vedel, 1949: 156）。」德國在納粹黨慘痛的執政經驗後，成爲西方國家中第一個透過憲法及法律來規制政黨的國家。但是德國的鄰國法國，對於政黨的規範，卻是一直採取非常寬鬆的態度：政黨比一般的民間團體享有更大的自由，法國甚且爲了保障結社自由而拒絕以法律界定政黨概念（Hamon & Troper, 2016: 505）。德法兩國的差異恰可突顯出「透過法規範規制政黨」的想法，並非普見於各國。而若眞的欲透過制定法規範來規制政黨，馬上就面臨什麼是「政黨」？如何制訂政黨規範？以及應該規制哪些事項等根本問題。

政黨的概念至少涵蓋下列三個基本要素：首先，政黨是「人」的結合，是「人」所組成的團體。從我國法去理解，政黨是一種社團。其次，政黨乃以「共同政治理念」作爲其成員願意結合在一起的基礎，此「共同政治理念」乃涉及公共事務，必須與公共利益及公共政策結合在一起，基此，政黨不同於以宗教信念凝聚成員的宗教團體、以維護成員之勞動權益爲目的的工會，或是以營利爲最高目的的工商業團體。最後，政黨以取得政權爲其存在之終極目的，故必須「推出候選人參與公職選舉」。在此意義下，雖以公益爲目的，並具共同政治理念，例如環保團體，但只要這類團體不推出候選人參選公職，它們就僅是社會團體而非政黨。反之，只要推薦出候選人參與公職選舉，即便初始目的是以維護其團體所支持之信念，或是以維護其團體成員權益爲主，但是因爲「參選」的關係，就使得該團體屬性由一般社會團體轉而變成「政黨」。換言之，透過參選以取得權力不僅是政黨與其他社會團體的主要區別，同時也是政黨的核心要素。故法國學者 M. Hauriou 強調政黨最重要的特徵就是一種「贊助者與支持者的組織，且該組織以取得權力爲目的」（Hauriou, 1929: 543）。[1]

[1] 西方學者有關政黨的概念界定，差距不大，常見定義如：A political party is a group of

臺灣大學學術期刊資料庫

政黨是民主體制下的核心制度，沒有政黨的民主政治難以想像（Lipset, 1996: 169-170），因爲政黨至少可以發揮以下 4 個維繫民主體制的重要功能（Riegner & Stacey, 2014: 1）：第一是和平競爭的功能：透過政黨形塑多元意見及政策，在選戰中彼此競爭，最後讓政權得以和平轉移。第二是代表的功能：透過政黨匯聚各種民意與各方利益，然後依法定程序將各種利益與民意轉化爲具體政策與政府行動。第三是穩定的功能：執政黨取得政權，推動立法並執行政策；加以政黨能夠徵選並訓練執政人才（Dalton et al., 2011: 6），讓菁英得以透過政黨介面而進入國家機器，國家機器因之而可穩定運作。第四是課責的功能：反對黨的存在既能監督執政黨，更能在必要時取代執政黨。反對黨的監督與競爭，使得執政黨無法恣意濫權。正是因爲政黨在民主體制下所扮演的重要角色，故西方學者聲稱：當代民主就是政黨民主，政黨是民主政府的核心（Katz, 1980: 1）；或是：論及今日之民主，其實就是在討論政黨競爭之體系（Robertson, 1976: 1）。

從前述政黨概念之界定及政黨所扮演之角色來看，在民主體制之下，因爲有選舉競爭，政黨成爲人民參選的重要平台，是人民與政府之間的重要中介。但也正因爲存在選舉競爭，所以執政黨與在野黨永遠處於相互競爭對抗的緊張關係。反之，若無民主選舉制度，政黨還不能成形，至多僅存在「黨派」的概念。簡單地說，「黨派」亦是由人所組成，其成員同樣關心公共事務與公共政策，他們也想分享政權、取得政權或維繫已經掌控在手中之政權，但因欠缺正常且定期改選之選舉制度，所以他們還無法像眞正的政黨一樣，有清楚的政治理念、有黨員與支持者、有常設組織來準備參選所需要之政見或施政計畫。基於儒家思想與過去中國歷史上之黨爭亂政誤國的經驗，[2] 我國一般人對於「黨派」多持負面之看法或採保留之態度，對「政黨」自然也不會有太好的印象。美國建國先賢對黨派十分反感

---

people with shared interests or principles that are organized to nominate candidates for public office in order to win elections, control government and set public policy. (Hardy, 1996: 268) 此外，因參選而由一般團體變成政黨的例子：如英國的工黨就是由工會發展而成的政黨。有關英國法如何面對工黨之興起的相關法院判決介紹，請參見謝國廉（2017：117-126）。

2 如東漢的黨錮之禍，唐代的牛李黨爭，宋代的新舊黨爭，明代的東林黨爭等。

臺灣大學學術期刊資料庫

的論述，最著名的包括由 Alexander Hamilton 所主筆之聯邦論第一篇指出政黨不具包容精神而易生錯誤判斷；James Madison 所主筆之聯邦論第十篇，其強調政黨有害人民合作並阻礙人民追求共善；以及華盛頓總統的卸任演說，其亦特別強調政黨的負面效果，呼籲莫讓政黨得以逐步滲入美國民主政治（Issacharoff, 2001: 276）。事實上，不論是在私人組織內之「派別」或「派系」，還是在國家體系內之「黨派」或「政黨」，通常都不會獲得太高的評價。更遑論執政者爲力求其權位之穩固，總是盡力排除競爭者或是監督者，故而執政者最喜歡高呼「沒有黨派，只有國家」，或是呼籲「不分黨派，團結一致」。[3] 換言之，不論是在民主體制或是在非民主體制之下，掌握國家公權力的政府，也就是執政者，他們一定會對在野之黨派或是政黨充滿敵意，此乃是基於權力特質所必然蘊含之結果。

既然政府及執政黨與在野政黨之間，必然存著永恆的緊張關係，則憲法或法律如何面對政黨遂成爲一個值得關注的重要議題。鑒於今日多數民主國家都有成文憲法，而依成文憲法所形構的民主體制即是「憲政民主體制」。以下即以此體制爲基礎，先分析憲法與政黨的相互關係，然後介紹規制政黨的基本原則，最後再回到我國法本身，檢討現行法的相關問題。

毫無疑問地，每個國家基於其自己的歷史經驗，政治、經濟、社會之發展狀況與文化傳統，以及憲法規範與憲政運作實務，形成特有的政治體制與政治運作形貌。現實上不可能存在一個舉世皆然，全球共通的政黨法制，可以適用於每一個國家。但是，那些宣稱基於本國特有情況而制定規範內容有別於國際標準的國家，其所制定的政黨法制，卻常常只是執政黨壓迫在野黨，或是執政黨抑制反對黨之出現或成長的工具而已。事實上，透過民主體制的基本原則，以及人權與法治的尊重與確保，即可建構適用於所有憲政民主體制之政黨法制的基本原則與基礎架構。而這些基本原則與基礎架構已經成爲現今之國際準則，是各國檢視其政黨法制之良窳的參

3 例如 2016 年 12 月 21 日蔡英文總統公開表示：「包括今天聖多美普林西比和我國終止外交關係在內，近期以來的國際情勢的變遷，確實是臺灣在外交上的挑戰。在這個快速變動的時刻，更是國內必須要不分朝野黨派、團結一致對外的重要時刻」（蘇芳禾，2016）。

臺灣大學學術期刊資料庫

考基準。[4] 基此，就研究方法上，對現今國際準則先有基本認識後，再以本國法制做爲比較的客體，對其進行比較與分析，是比較法研究途徑的常用手法，並特別適用於政黨法制上。[5]

貳、政黨與憲法

成文憲法中提及政黨一詞是相當晚近的事，美國與法國等世界最早的成文憲法都不曾提及政黨，即使政黨在當時已經存在。[6] 眞正開始在憲法中論及政黨者，普遍見於第二次世界大戰後的新憲法。

一、憲法未必規範政黨

透過憲法與法律等國家法規範來規制政黨並不必然是一種民主法治的進步表徵，甚且，多數以憲法或法律來規制政黨的國家，常常也是民主法治尚未成熟的國家。例如泰國在 1955 年就制定了第一部政黨法，迄今先後已施行 6 個不同版本的政黨法（黃凱苹，2017：6-22），但以泰國今日的民主法治表現來看，顯然仍有大幅的改善空間。歐洲委員會（Conseil de l'Europe）在檢討土耳其之政黨相關法制問題時就曾指出:「有關政黨之立法並非是民

4 本文所謂之國際準則乃以威尼斯委員會 2010 年「政黨規制之指導原則」（詳見下文參）爲主體，並輔以威尼斯委員會之其他意見書與歐洲人權法院之相關判決。例如亞美尼雅共和國甫才提出一部共有 79 個條文的政黨法草案，並將其送交威尼斯委員會審查，請求該委員會提具修正意見。該委員會即以其過去所提出之指導原則爲審查基準，於 2016 年 12 月 9 日及 10 日之第 109 次全會通過該政黨法草案之審查及修正意見書。Commission de Venise, 109e réunion plénière, 9-10 december 2016, *Armenia Joint opinion on the draft constitutional law on political parties* CDL-AD (2016) 038.

5 國際準則之所以特別適用的理由有二：一是「政黨」幾乎就是「民主」的同義詞，一般而言，沒有「政黨」就沒有「民主」。而民主體制有其核心內涵與基本原則，具有普遍性與共通性。故所有民主國家的民主運作，基本上沒有重大差異。同樣的，民主國家的政黨規制，在細節上必然有所不同，但基本原則與基礎框架應該十分相近；因爲它們都是以民主原則爲基礎。二是因爲政黨法制常常是執政黨對抗在野黨的工具，故符合國際準則的政黨規範特別容易取得正當性，比較能夠免除在野黨之批判與抗拒。

6 美國制憲先賢認爲政黨會對民主政治帶來邪惡與災難，故不僅憲法隻字未提政黨，甚且法律也幾乎不觸及政黨。詳細地介紹可參見宮文祥（2017：92）。

臺灣大學學術期刊資料庫

主政治良善運作所不可或缺的要素，而就算已經建置了政黨相關法制，也僅有在其規制事項與適用範圍限縮到最小時，這些法制才比較有被落實的可能性。」[7] 就實證資料來看，老牌民主法治國的憲法少有提及政黨者，反倒是新興民主國家的憲法，常將政黨的地位予以憲法化。

(一) 憲法中無政黨

政黨既是由人所組成，且又是一種社團，則在保障人權，特別是保障表意自由與結社自由的憲法框架下，政黨自然因之而受到保障。這就如同憲法上肯認宗教自由，並不需要在憲法條文上進一步規範宗教團體；或是憲法上保障財產權與營業自由，也無須在憲法條文上對工商業團體作進一步之規範。因爲如果各類團體都要入憲，憲法條文之規模可能就會十分龐大。

更重要的是政黨與一般團體有所不同，它以取得政權爲其存立目的，它的組織、運作與活動內容充滿高度的政治性格。以法規範介入政治範疇，往往涉及能否規範以及如何予以規範的難題。更簡白地說，法律並非萬能，「政治問題」並不適宜以法予以規範。讓法律及法官介入政治領域，不僅未必能解決問題，反而可能傷害司法權本身。由於不宜針對政治性格極爲強大的「政黨」進行特別規範，所以憲法及法律等法規範最好不要規制政黨；如果眞的要透過法條規制政黨，常見的做法是將政黨視同於一般社團，與一般社團適用相似的法制，儘管政黨之存立目的與活動方式與一般社團截然不同。[8]

最後，就算眞的欲使憲法規範政黨，也存在究竟要如何規範的難題。

---

7 Commission de Venise, 35e réunion plénière, 12-13 juin 1998, Rapport sur l'interdiction des parties politiques et les mesures analogues; et CDL-AD (2009) 006- Avis sur les dispositions constitutionnelles et legislatives relatives à l'interdiction des parties politiques en Turquie; Commission de Venise, 78e session plénière, 13-14 mars 2009; Lignes directrices sur la réglementation des parties politiques, Etude n 595/2010; CDL-AD (2010) 024; Commission de Venise, 109e réunion plénière, 9-10 december 2016, Armenia Joint opinion on the draft constitutional law on political parties CDL-AD (2016) 038.

8 例如我國現行人民團體法即採取此種規範方式，對此種規範方式之批判，可參見吳庚、陳淳文（2017：240-241）。

臺灣大學學術期刊資料庫

如果要將所有與政黨相關的重要事項進行完整規範，必然導致憲法條文過多且過於細瑣；但若僅規範大綱原則，將主要的規範內容交由立法者來決定，如此又要擔憂因爲法律的位階不夠高，致而產生一時的國會多數即能決定一切或改變一切的風險。法國在二戰後制新憲的過程中，對於是否將政黨入憲有十足充分的討論，最後決定放棄的理由可以下列論述爲代表：「政黨入憲」並非僅是單純的心願表達而已，而是要研擬出可以適用的條文置於憲法之中。然而此企圖將遭遇兩個危險：一是可能到頭來什麼也沒規範、或是僅作不完整的規範，然後自以爲因爲有所規範就會有所貢獻」（Seurin, 1987: 213）。

西方早期的成文憲法，從 1787 年的美國憲法，法國大革命以後之十餘部法國不同時期的憲法，1815 年的荷蘭憲法，1831 年的比利時憲法，1849 年的丹麥憲法，及 1937 年愛爾蘭憲法等，它們都未曾在憲法條文中提及「政黨」一詞。

(二) 政黨憲法化

以歐洲的情形來看，憲法條文出現政黨一詞，或是說政黨的憲法化，始於 1940 年代。冰島 1944 年 6 月 17 日憲法第 31 條第 3 項規定：「基於選舉結果所分配之席次，必須盡可能地符合政黨基於其所獲選票所反應的代表性。」[9] 緊接著是 1945 年的奧地利憲法、1947 年的義大利憲法、1949 年的德國基本法、1958 年的法國第五共和憲法，這些戰後新憲都在憲法中提及政黨；此種政黨憲法化的趨勢與二戰前後的歐陸政經社會局勢的變化密切相關。至於 1970 年代的希臘、葡萄牙與西班牙新憲，以及 1990 年起的東歐後共國家新憲，都因獨裁政黨的瓦解而在新憲法中強調政黨自由。

從歐洲的發展歷程來看，政黨入憲的原因不外三端：首先，歐洲國家在 20 世紀上半葉逐次擴大選舉權，民主體制乃透過普選制度逐步轉型成大眾民主。在大眾民主體制下，政黨成爲選舉的介面，成爲人民與政府間的橋樑。國會內部也因多元政黨的存在，必須考慮席次之分配、黨團的成立

9 該條文於 1984 年修憲遭更改，其被改列爲憲法第 31 條第 4 項，其內容雖經修改，但對政黨的規範精神相同。

臺灣大學學術期刊資料庫

條件，乃至立法程序中政黨之角色與不同政黨互動之規範等問題。前述冰島憲法正是爲處理國會席次分配問題而於憲法中論及政黨。

其次，納粹黨，法西斯黨與共產黨的崛起，對於民主體制尚不穩固的歐陸國家而言，無疑是極大的挑戰。這些政黨不僅導致民主崩潰，甚且釀成巨大的戰爭災難。故戰後的制憲者，特別是像德國或義大利等飽受此類政黨摧殘的國家，在其新憲中遂將政黨納入規範，並特別強調民主原則的重要性，以防止政黨再次摧毀民主體制。例如義大利 1947 年新憲法過渡條款第 12 條規定：「任何形式的法西斯黨不得重新再組。」同憲法第 49 條規定：「所有人民在民主規則之下，得自由組成政黨。」又如德國 1949 年基本法第 21 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。政黨應公開說明其經費與財產之來源與使用。二、政黨依其目的及其黨員之行爲，意圖損害或廢除自由、民主之基本秩序或意圖危害德意志聯邦共和國之存在者，爲違憲。至是否違憲，由聯邦憲法法院決定之。三、其細則由聯邦立法規定之。」法國雖然沒有出現納粹或法西斯黨，但法國共產黨十分活躍，並與共產國際關係密切。戰後 1946 年的第四共和憲法雖想規範政黨，但爲左派政黨所反對而未爲規定。直到 1958 年法國第五共和憲法第 4 條才規定：「政黨及政治團體促成選舉民意之表達。其組織與活動均屬自由。政黨及政治團體必須尊重國民主權原則與民主原則。」[10]

最後，脫離獨裁政黨體制而走向民主化的新憲法，基於過去一黨獨大時期其他政黨皆被抑制的歷史經驗，新憲法會特別強調政黨的地位、自由組黨之權利與民主原則。例如西班牙 1978 年憲法第 6 條規定：「政黨表達政治多元主義，它們協助人民意志的形成及其展現，它們是政治參與的基本工具。在尊重憲法與法律的前提下，政黨得自由地組成並自由地活動。政黨的內部組織與其運作皆須以民主方式爲之。」

綜合前述，基於各國不同的歷史經歷與憲政傳統，政黨入憲的規範方

[10] 葡萄牙 1976 年 4 月 2 日憲法第 10 條第 2 項的規定內容，與法國憲法此條文十分相近。其內容爲：「政黨在尊重國家獨立原則與政治民主原則的前提下，促成民意之形成與民意之表達。」

臺灣大學學術期刊資料庫

式可分爲三種基本類型（Biezen, 2009: 37-38）：第一類是因爲普遍選舉制度與國會運作需求而在憲法中提及政黨，主要規範的內容通常涉及席次分配、議事程序中之政黨角色，以及相關政黨補助事項。這種規範方式，可稱之爲「現代政黨政府」（Modern party government）模式。第二類則是以防衛性民主概念爲訴求，主要關懷政黨在議會外之行爲，其規範重心強調政黨必須遵守自由民主憲政秩序，政黨內部必須依循民主原則，政黨財務必須公開透明，並制定解散政黨之要件與程序；此種類型可以稱之爲「防衛性民主」（Defending democracy）模式。第三類則以保障結社自由與表意自由爲出發，強調組黨及政黨活動之自由，使得政黨得以合法存在與運作，民主體制因之而得以存立。基於政黨是民主體制所不可或缺的制度，此種政黨規範模式可稱爲「公共機構」（Public utilities）模式。

二、規範政黨必須要有憲法基礎

雖然民主國家的憲法未必提及政黨，甚至是規範政黨，但是在成文憲法的架構下，一旦要對政黨進行規範，則就一定要有憲法基礎。換言之，政黨乃屬憲法保留事項，就算無法將所有有關政黨之重要規範盡列入憲法之中，這些未入憲之政黨相關規範也應該具有準憲法位階。

(一) 政黨規制與憲法保留

概略而言，包括憲法條文在內的法律規範模式，至少有三種基本類型：一是單純的「宣示性」條文，本身不產生任何直接規範效力；[11] 這種法條也可稱爲「不完全法條」。另一是「賦權性」條文，條文的內容是賦予權力或權利。[12] 最後一種則是「限權性」條文，條文的內容就是剝奪或限制權力或權利。[13]

---

[11] 例如中華民國憲法第 141 條有關我國外交原則與外交目的之規定。

[12] 例如中華民國憲法增修條文第 2 條第 2 項及第 3 條第 1 項有關行政院長任命方式之規定，賦予總統任命行政院長的權力。又如中華民國憲法第 18 條則賦予人民享有應考及服公職之權利。

[13] 例如中華民國憲法第 51 條限制行政院長代行總統職權的期限，又如中華民國憲法第 23 條規定得以限制人民權利的條件。

臺灣大學學術期刊資料庫

若是單純的宣示性條文，置於憲法之內固然具有象徵性意涵，表示制憲者對此事項之重視，但因其欠缺具體的法律效果，所以也就不會眞正發生規範效力。[14] 因此，就算政黨入憲，但若其條文內容僅具宣示性意義，則此種規範方式並不能確保政黨之地位與權利。

若是有關政黨的賦權性條款，如政黨可以獲得選舉補助金或國會席次之分配等事項，是否需要予以憲法保留呢？由於此類規定往往涉及資源之分配，故與平等原則關係密切。在今日一般成文憲法都會規定平等原則的情況下，若是有關政黨的賦權性規定不是由憲法直接規定，在其出現爭議時尙有「平等原則」可資作救濟的手段。但是最理想的方式，還是憲法本文對於賦權內容已有原則性規定。因爲賦權性規定是由制憲者或修憲者所爲，原則上具有較強的民主正當性基礎與較高的政治共識。雖其亦有日後被質疑的可能，但基礎架構與主要內容則比較不容易被改變；[15] 反之，若賦權條款的位階較低，僅以法律或甚至是命令爲之，其容易被改變也就不難理解，例如德國的地方選舉法或歐洲議會選舉法。[16]

---

14 例如中華民國憲法第 165 條規定：「國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國民經濟之發展，隨時提高其待遇。」然而近年來政府對於教師退休保障的年金改革，不僅不是提高其待遇，甚且可能使其退休生活陷入困境。

15 例如我國大法官釋字第 721 號解釋有關增修條文第 4 條第 2 項有關分配席次之門檻規定，大法官在此號解釋理由書第三段謂：「至系爭憲法增修規定二關於百分之五之政黨門檻規定，雖可能使政黨所得選票與獲得分配席次之百分比有一定差距，而有選票不等值之現象。惟其目的在避免小黨林立，政黨體系零碎化，影響國會議事運作之效率，妨礙行政立法互動關係之順暢。何況觀之近年立法委員政黨比例代表部分選舉結果，並未完全剝奪兩大黨以外政黨獲選之可能性，是系爭憲法增修規定二有關政黨門檻規定，既無損於民主共和國與國民主權基本原則之實現，而未變動選舉權及平等權之核心內涵，即應屬修憲機關得衡情度勢，斟酌損益之範疇，自未違反上開自由民主憲政秩序。」黃茂榮大法官在本號解釋之不同意見書中表示：「該段以『避免小黨林立，政黨體系零碎化，影響國會議事運作之效率，妨礙行政立法互動關係之順暢』正當化二大黨以外之小黨只有資格分配全部立法委員席次中不到三分之一的三十四席的不平等規定。該不平等規定其雖未完全剝奪兩大黨以外政黨獲選之可能性，但已壓縮其三分之二的席次。該超過一半之席次的壓縮，不是僅『可能使政黨所得選票與獲得分配席次之百分比有一定差距』而已，其『有選票不等值之現象』，已至一比三以上的程度。這怎能說單一選區兩票制『未變動選舉權及平等權之核心內涵』，『應屬修憲機關得衡情度勢，斟酌損益之範疇，自未違反上開自由民主憲政秩序。』」

16 例如李震山大法官在大法官釋字第 721 號解釋協同意見書之註腳 2 指出：「德國聯邦憲

臺灣大學學術期刊資料庫

至於針對政黨的限權性條款，最常見的就是政黨活動之限制或是政黨之解散等規定，則一定要憲法保留。基於執政黨通常可以掌握國會過半席次的政治常態，若有關政黨之限權性規定僅以法律定之，則執政黨就有可能利用其國會多數的實力，通過法律來抑制或甚至是消滅處於競爭狀態的在野黨。憲法保留的意義即在於面對此種攸關民主體制存續的重要性規定，不容其淪爲國會之一時性多數的禁臠。從比較法的觀點來看，有關政黨限權性條款之規定，通常與防衛性民主概念相連結，屬於憲法保留領域，並可以前述德國基本法第 21 條規定爲代表。

我國憲法本文雖多次提到「黨派」，[17] 但此尚非「政黨」的概念已如前述。首次將「政黨」之概念入憲，始於 1991 年修憲時，將政黨比例代表制與婦女保障規定入憲。[18] 基此立法之精神並於日後加上防衛性民主的概念，歷經多次修憲後成爲現行憲法增修條文第 4 條第 2 項後段及第 5 條第 4 項與第 5 項之規定。其規範內容包含三個重點：第一，政黨參與立法院之席

法法院早在 1950 年代就針對 Schleswig-Holstein 邦選舉法規定 7.5% 門檻條款，認爲超過一般 5% 門檻，且該差別規定對國會功能的影響並不具備特別急迫理由（aus besonderen zwingenden Gründen）而宣告該邦法之門檻條款違憲。另就歐洲議會選舉部分，則於 1979 年 5 月 22 日裁定 5% 門檻爲合憲（BVerfGE 51, 222）後，則相繼以國會無法有效證明當初『會影響國會良好運作』目的的立法事實與法律基礎仍然正確爲由，宣告 5% 門檻及 3% 門檻規定皆屬違憲。其中二件裁判的中譯，請參考劉如慧（2013：81-108）、陳淑芳（2013：265-300）另，值得注意的是，聯邦眾議會議員選舉仍維持 5% 門檻條款，但兼採政黨若在各邦區域選舉中獲得三席以上者，雖政黨票未逾 5% 門檻，仍得依政黨原得票比例參與分配席次之制度，該基本席次條款（Grundmandatklausel），在採兩票聯立的德國則會衍生「超額議席」（Überhangmandat）的憲法爭議問題。請參考陳淑芳（2011：106、119）。」

17 參見憲法第 7 條、第 80 條、第 88 條、第 138 條及第 139 條。

18 1991 年 5 月 1 日憲法增修條文第 1 條第 2 項，關於國民大會僑居國外與全國不分區代表之產生，規定各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。第 2 條第 2 項關於僑居國外與全國不分區立法委員之產生，規定各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。第 3 條第 2 項關於僑居國外與全國不分區監察委員之產生，規定各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。第 4 條復規定，國民大會代表、立法院立法委員、監察院監察委員之選舉罷免，依公職人員選舉罷免法之規定辦理之。僑居國外國民及全國不分區名額，採政黨比例方式選出之。

臺灣大學學術期刊資料庫

次分配的門檻爲 5%，且在不分區的政黨黨選名單中，女性不得少於二分之一。第二，政黨之目的或其行爲，不得危害中華民國之存在或自由民主憲政秩序。第三，政黨有前項行爲者，爲違憲政黨，由司法院大法官組成之憲法法庭解散之。從前述這些規範內容來看，其屬限權性條款，並以憲法保留的方式進行規範。

(二) 政黨規制與法律保留

憲法對於政黨之規制不可能鉅細靡遺，包山包海，一定會將大部分欲規範內容留給國會來處理。然而國會的立法程序僅是簡單多數決通過即可，如此要如何防止擁有國會多數席次的執政黨，利用其國會優勢席次通過抑制或消滅在野黨的法律呢？一般在制度設計上有以下兩種輔助模式：

第一種模式是在憲法與法律之間，建立一種法律位階介於此二規範之間的特別規範類型，並讓此類規範具有準憲法之位階。如此一方面可以解決將此類規範全部入憲而將導致憲法篇幅過於龐大，或使此種規範因其入憲而導致其過於剛性缺乏彈性的缺點，另一方面又可避免其淪爲僅具一般法律之地位，讓一般國會過半多數即可對其自由變動的弊病。

舉例來說，國會選制或是總統選舉法，其對國家民主憲政秩序影響十分重大，幾乎可以說是攸關民主體制能否良善運作的核心法規範。然而此類法規範既是選舉遊戲規則，其條文內容就必須盡量細膩詳盡以杜爭議，所以不可能將此數量龐大之條文內容盡皆入憲。再者，有些極爲重要之選舉技術性規定，如選區劃分，很可能因經濟社會發展之變遷與人口地理分佈之改變，必須定期修訂選區範圍。此類規範雖至關重要，卻又需要定期修訂；故其一方面不宜直接入憲，另一方面卻也不宜以一般法律定之。在此背景下，若能建立一種位階「低於憲法卻高於法律」之準憲法位階的規範類型，就會具有實益。[19]

法國第五共和憲法第 46 條創設一種特殊規範稱爲「組織法」（lois organiques），其具有以下幾種特色：第一，憲法本文有諸多「組織法保留」

[19] 例如威尼斯委員會對於亞美尼雅共和國所提交之政黨法，必須以國會五分之三加重多數通過的規定，特別指出其重要性。參見前註 4，頁 2。

臺灣大學學術期刊資料庫

的規定，意即凡是涉及此類事項，就必須以「組織法」的形式來規範。例如憲法第 25 條有關國會兩院議員之任期、員額、薪俸、被選舉資格及兼職之禁止等事項，均應以組織法定之。[20] 第二，組織法的立法程序不同於一般法律的立法程序。依憲法第 46 條第 2 項規定，組織法法案一旦以憲法第 45 條的快速程序審議時，議會接受法案後，必須經十五日之後方得進行審議。[21] 此外，若國會兩院不能對組織法草案達成協議時，須由國民議會議員以絕對多數方能通過此草案。第三，組織法通過後，必須立即移送憲法委員會進行違憲審查。此種「強制性審查制度」乃不以是否存在立法爭議，或是否有適格主體願意提出釋憲聲請爲前提。只要組織法一經表決通過，在其生效之前就必須先通過違憲審查。[22] 雖然法國第五共和憲法沒有明文規定組織法的法律位階高於一般法律，但是基於其前述特徵，學者多認爲其位階自然是高於一般法律（le Mire, 1987: 906），憲法委員會也在其釋憲決定中明白表示：國會所通過的一般法律不得牴觸組織法。[23] 在此背景下，掌握國會過半席次的執政黨，並不能自由自在地通過執政黨所偏好，但卻是與組織法相牴觸之法律。

第二種規範模式是保障國會少數的救濟權利，讓「少數」可以發動違憲審查程序，以對抗執政黨的多數暴力。在制度設計上又可有兩種規劃：

---

20 法國第五共和憲法第 6 條第 3 項亦規定有關總統選舉事宜，另以組織法規範之。雖然同憲法第 34 條第 2 項規定國會議員選舉、地方議會選舉及法國海外領地代表機構之選舉應以法律定之，但是憲法第 25 條對於更重要的議員名額、選區調整與議員資格等事項，明定應以組織法規範之。

21 依法國憲法第 42 條規定，政府將法案移送議會後，兩院中先被移送的議會必須經過 6 週後，才得開始進行一讀。第一院審議後移送另一院時，則後審議的議會在接到法案後，最快也要在四週後，才能開始一讀。這些規定的目的是要讓議會有充裕的時間審議法案，不容草率倉促爲之。但遇有急迫性法案時，得採憲法第 45 條的快速審議程序。而此處規定則是強調即使在快速審議程序下，只要是面對組織法法案時，仍必須慢下來，至少需有十五日的時間後方得進行一讀。

22 法國第五共和憲法第 61 條第 1 項規定：「組織法在公佈之前，以憲法第 11 條爲依據，準備提交人民公投的草案，以及國會兩院之議會規則在其實施前，均須事先提交憲法委員會審查其是否符合憲法。」

23 C.C. 11 aout 1960, *Rec.* 25; C.C. 18 dec. 1964, *Rec.* 29; C.C. 27 dec. 1973, *Rec.* 25; C.C. 30 dec. 1974, *Rec.* 23; C.C. 30 dec. 1975, *Rec.* 28; C.C. 28 dec. 1976, *Rec.* 41 et 45; C.C. 27 avril 1977, *Rec.* 56; C.C. 29 dec. 1978, *Rec.* 78 et 99.

臺灣大學學術期刊資料庫

一是讓「國會中的少數」可以聲請釋憲。於此必須強調：「國會中的少數」不等於「少數黨」，因爲多數黨之黨員亦有可能認同少數意見，在表決時反對執政黨之立場，並進而參與釋憲連署。現行司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款三分之一立委連署聲請釋憲的規定，即是讓國會少數得以發動釋憲的機制設計。但是由過去的政治實務來看，該釋憲門檻顯然過於嚴苛。不論是 2008 年或是 2016 年的立委選舉，配合中央政府之政權輪替，國會席次也大幅變更。淪爲在野的少數黨，不論是 2008 年的民進黨，還是 2016 年的國民黨，都失去一黨單獨連署聲請釋憲的可能性。在 2005 年國會減半與單一選區兩票制的修憲改革之後，立法院形成兩大黨的政黨格局，若主要反對黨無力單獨聲請釋憲，則就形同關掉釋憲大門，讓反對黨不得不走上其他的抗爭途徑。事實上，立委連署聲請釋憲機制本就是一種保護少數的機制，只是超過立院總額三分之一席次的政黨還算少數黨嗎？就算聲請釋憲本就可以由數個政黨共同連署，但其前提條件是國會之政黨體系必須是多黨體系。然而我國自國會減半的改革之後，立院已經呈現兩大黨體系的格局，遠離多黨體系。2008 年立院選舉後的席次分配，國民黨 81 席，民進黨 27 席，無黨團結聯盟 3 席，親民黨 1 席，無黨籍 1 席。就算國民黨外的其他所有立委皆連署，也依然達不到釋憲門檻。2016 年立院選舉結果，民進黨 68 席，國民黨 35 席，時代力量 5 席，親民黨 3 席，無黨團結聯盟 1 席，無黨籍 1 席。雖然立院看起來有 5 個政黨，但在兩大黨之外，其他所有政黨連署加總也僅有 10 席。國民黨僅有與時代力量或親民黨結盟，才能達到釋憲門檻。然而因歷來累積的選舉恩怨與意識形態差異，國親兩黨要再合作並非易事；國民黨與時代力量則基於意識形態的重大分歧，則根本沒有合作的可能。基此，在兩大黨的政黨體系格局下，現行規定讓在野黨很難運用釋憲機制。

現行三分之一的連署門檻與德國舊制及奧地利的規定相同，[24] 但比較法上也還存有更寬鬆的門檻。法國與西班牙都是兩院制的國家，法國現行憲法第 61 條第 2 項規定：六十名參議員或六十名國民議會議員連署即能發

[24] 德國現制已將連署門檻改爲四分之一。對於我國現制的詳細分析，請參閱廖義男大法官在大法官釋字第 603 號解釋所發表的協同意見書。

臺灣大學學術期刊資料庫

動違憲審查機制。法國參議院有 348 席，國民議會則有 577 席，以法國的國民議會來說，其連署門檻接近十分之一。西班牙下議院有 350 席，參議院有 266 席，西班牙現行憲法第 162 條 a 項規定：50 名下議院議員或 50 名參議院議員連署即能發動違憲審查，以其下議院來說，聲請門檻僅是席次總額的七分之一而已。回頭看看我國現狀，在短時間不太可能進行修憲以變更立法院席次總額與席次分配方式的情況下，實有必要透過修改大法官審理案件法的方式來擴大聲請釋憲的機制。可將三分之一立委連署門檻改爲立委總額之十分之一、八分之一或五分之一，[25] 以確保少數的釋憲權。

另一種保障少數對抗多數暴力的機制，乃允許以「黨團」或「政團」的名義提出釋憲聲請，不再將「釋憲聲請」與「立委席次」做連結。在此種制度設計下，「少數黨」或「少數政治勢力」成爲特別保障的對象。以我國現行法爲例，依據立法院組織法第 33 條的規定，三人之同黨立委即可以組「黨團」，不同政黨之四人立委即可組「政團」。若是修改大法官審理案件法，讓立法院內之「黨團」或「政團」也可以聲請釋憲，[26] 如此可以眞正落實「少數黨」或「少數政治勢力」之保護，讓國會內的不同團體與不同意見有經過憲法訴訟以斷曲直的可能性。

如果憲法本身並沒有準憲法位階之規範類型的設計，同時又沒有其他制度機制來保護少數黨或少數政治勢力。在此情況下，執政黨遂有可能直接以一般法律來對政黨進行限權性之規制。此事一旦發生，事實上已沒有任何制度性力量，足以抑制或阻止掌握國會過半席次之執政黨的恣意濫權行爲，在此情況下，政黨政治與民主體制勢將難以維持。

參、政黨規制之基本原則

「規制」的概念包含「規範」與「管制」雙重意涵，「規範」本身概念

25 司法院曾提出將門檻降爲四分之一的修法版本，於 2013 年 10 月 16 日立法院司法委員會初審通過，但此修法最終沒有完成。然而，即便是門檻降到四分之一，需要 29 席才能聲請釋憲。依此標準，2008 年後的民進黨也無一黨獨立聲請釋憲的能力。

26 例如德國聯邦憲法法院肯認政黨得因其由基本法第 21 條第 1 項所保障之權利遭致侵害爲由，向聯邦憲法法院提起憲法上的機關爭議訴訟。參見黃錦堂（2017：127）。

臺灣大學學術期刊論文資料庫

範圍較廣，包括宣示性、賦權性與限權性三類法規範皆在其概念之內。至於「管制」的概念，則特別強調限權性規範的面向。基此，規制政黨就是規範且管制政黨的意思。一般所謂的「政黨法」，就是專指對政黨的組織與運作進行規制的法規範。然而基於政黨法涉及政黨之權利義務事項，具高度政治性與敏感性，故如果要制定政黨法對政黨進行規制，特別是有關限權性規範的制定，最重要的基本前提要件就是要有憲法的明確授權。最具代表性的例子就是前引德國 1949 年基本法第 21 條，該條前兩項乃規範防衛性民主概念，第三項則規定相關細節性事項由聯邦立法規範之。基於此憲法的明確授權，德國國會在 1967 年通過政黨法，此法成爲西方國家制定政黨法的代表，並爲多數國家所仿效。反之，法國第五共和憲法在其制定的過程中，雖也曾計畫列入防衛性民主的概念，並也設計違憲政黨的解散機制。但是法國制憲者在深入討論之後，認爲此機制將操作不易而予以放棄，最後「政黨」雖然入憲，但僅是宣示性條款。既然對於政黨之限權性規範欠缺憲法規定及其明確授權，故法國至今當然也就沒有政黨法。

事實上，從世界各國制定「政黨法」的情況來看，首先，政黨法存在與否與該國民主法治情況無關，甚且多數有政黨法之國家，尚難謂其爲成熟穩定的民主法治國。[27] 其次，政黨法之制定係來自憲法明確授權的案例

---

[27] 依據中國學者劉紅凜研究資料，世界各國制定政黨法的情形概略如下（2009：118-119）：歐洲有 19 個國家有《政黨法》。這些國家分別爲：德國（1967 年制定與實行，以後多次修改），芬蘭（1969 年），西班牙（1978 年），瑞典，馬其頓，匈牙利（1988 年），波蘭（1990 年第一次制定，1998 年頒布新《政黨法》），捷克（1990 年），保加利亞（1990 年制定，2001 年通過新《政黨法》），波士尼亞與赫塞哥維納（1990 年），立陶宛（1990 年），阿爾巴尼亞（1991 年），愛沙尼亞（1994 年），阿爾及利亞（1997 年），俄羅斯（2001 年制定，以後根據聯邦憲法多次修改）。另外還有烏克蘭、羅馬尼亞、白俄羅斯。其中，歐洲除了德國、芬蘭、瑞典、西班牙、馬其頓五國外，其餘國家基本上爲原蘇共國家。

亞洲有 20 個國家有《政黨法》。這些國家分別爲：泰國（1955 年《政黨條例》），韓國（1962 年），巴基斯坦（1962 年），土耳其（1965 年制定《政黨組織法》，1983 年 4 月又頒布《政黨法》），印尼（1975 年制定《關於政黨和專業集團的法令》，1999 年 1 月頒布新《政黨法》），伊朗（1988 年制定《政黨法》，1997 年又頒布新《政黨法》），緬甸（1988 年《政黨登記法》），蒙古（1990 年），葉門（1991 年《政黨和政黨組織法》），約旦（1992 年），烏茲別克（1996 年），哈薩克（1996 年制定《政黨組織法》，2002 年 7 月頒布新《政黨法》），柬埔寨（1997 年），塔吉克（1998 年），阿富汗（2003 年），

臺灣大學學術期刊資料庫

亦十分有限。最後，這些有政黨法的國家，例如泰國，往往其憲法本身就不是十分穩定。而像憲法這樣的基本大法連自己都不穩固，就算政黨法有憲法授權並依附其上，只怕也難發揮應有的規範效力。

如果爲了鞏固民主，提升法治而眞的想要對政黨進行規制，應該遵從哪些基本原則呢？是否存在相關國際標準或國際準則得以參照？歐洲是現代民主政治的發源地，有不少歷史悠久且已運作成熟的民主國家，其政黨規制經驗自然值得注意。更重要的是歐洲是一個文化與憲政制度皆相當多元的地區，在兩次世界大戰與冷戰的洗禮後，對於現代民主政治應該如何良善運作，有較爲深刻的反省。正是因爲這樣的背景，德國才會成爲當代政黨法的發源地（Müller & Sieberer, 2006: 435）。歐洲國家基於其對民主法治與人權等價值的歷史經驗與信仰，透過簽署諸如歐洲人權公約或歐盟人權憲章等各種國際規範，或是建立各種政府間組織或超國家組織，來維繫前述基本價值。已有 61 個會員國的「威尼斯委員會」（Commission de Venise；Venice commission）在 2010 年第 84 次全會中，[28] 提出在有關政黨規制不

東帝汶（2004 年），另外還有亞美尼亞、巴林、黎巴嫩、以色列。其中，泰國在 1955 年頒布第一部《政黨條例》，1968 年、1971 年、1981 年又制定了第二部、第三部、第四部《政黨條例》，現行的第四部政黨條例特別強調禁止政黨或黨員個人接受任何人的捐款、財產或其他利益。韓國《政黨法》全文 54 條，1962 年 12 月 31 日頒布，1963 年 1 月 1 日起執行。至 1989 年，韓國《政黨法》已修改六次，期間大部分處於軍人政治時期。巴基斯坦在 1962 年制定《政黨法》後，在齊亞・哈克軍政府時期，曾於 1979 年 8 月、1985 年 12 月進行修改。

非洲有 19 個國家有《政黨法》。這些國家分別爲：埃及（1977 年），剛果（1990 年《政黨組織及職能法》），聖多美普林西比（1990 年），馬利（1991 年），莫三比克（1991 年），加彭（1991 年），茅利塔尼亞（1991 年），尼日（1991 年），蒲隆地（1992 年），赤道幾內亞（1992 年），幾內亞（1992 年），安哥拉（2002 年以后），摩洛哥（2005 年），另外還有索馬利亞、查德、蘇丹、贊比亞、喀麥隆等。

南美洲 3 個國家有《政黨法》，分別爲：阿根廷（1944 年《政黨組織法》），巴西（1971 年《政黨組織法》），玻利維亞（1999 年以后）。其中，阿根廷 1944 年《政黨組織法》未實行，1949 年 9 月裴隆獨裁政權又公布實施了政黨法律（共 10 條）。阿根廷 1956 年革命後，於同年 10 月公布了有關政黨黨規之法律，1985 年 9 月 30 日批准了《政黨組織法》。

北美洲有 1 個國家有《政黨法》，即墨西哥 1977 年《政黨組織和選舉程序法》。

28 「以法律強化民主之歐洲委員會」（Commission européenne pour la démocratie par le droit）簡稱威尼斯委員會（Commission de venise; Venice Commission），是歐洲委員會

臺灣大學學術期刊資料庫

可或缺的十個基本原則，[29] 堪稱現今有關政黨規制最具權威性與普遍性之國際標準或國際準則，特別值得參考，現將其內容整合調整後概述如下：

一、結社自由原則

結社自由原則首先強調此項自由之行使必須盡可能地排除任何外來之干預，而爲達此目的，國家甚且有義務立法禁止任何外來干預，包括來自國家之公權力干預以及非國家之干預皆應在禁止之列。[30]

結社自由固然是個人自由的一種，國家應確保每個人得以基於其自由意願，選擇參加或不參加政黨。[31] 但是結社自由也從個人面向延伸到團體面向，也就是政黨。政黨應與個人一樣，享有不受干涉的自由。政黨透過黨員所形成之自由意志，決定其黨綱、政治目標、與具體政治行動。就此而言，結社自由與表意自由幾乎成爲一個不可分離的整體。歐洲人權法院在其多起判決中不斷強調：「依歐洲人權公約第 10 條之規定保護各種意見之存在，以及保障自由表達各種意見之權利，構成歐洲人權公約第 11 條之集會與結社自由保障的規範目的之一。更重要的是，基於其對維護多元主義與確保民主體制良善運作的關鍵角色，政黨與個人一樣，應同受結社自由與表意自由之保障。」[32]

有關憲法問題的諮詢機構，在 1990 年 5 月由十八個國家參加組成，至今已有六十一個會員國（其中有五國不是歐洲國家），五個觀察員國家，涵蓋人口達三十億人。該委員會每年在威尼斯召開四次會議，議決各類報告與諮詢意見。本文以下所引資料即是 2010 年 10 月 15-16 日第 84 次全會所通過之「政黨規制之指導原則」（*Lignes directrices sur la réglementation des parties politiques*, Etude n 595/2010；CDL-AD (2010) 024）。

29 該報告所提的十個基本原則爲：(一) 結社自由、(二) 國家有義務保障結社自由、(三) 合法性原則、(四) 比例原則、(五) 不歧視原則、(六) 平等對待原則、(七) 政治多元主義、(八) 政黨立法規制之良善行政原則、(九) 有效救濟原則、(十) 透明原則。

30 Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies: Observation générale n 31, para. 8 et Observation générale n 28, para. 31 cité par *Lignes directrices sur la réglementation des parties politiques*, Etude n 595/2010; CDL-AD (2010) 024, p. 9.

31 1948 年的聯合國世界人權宣言第 20 條規定：「一、人人有和平集會結社自由之權。二、任何人不容強使隸屬於某一團體。」

32 CEDH, 30 jan. 1998, Parti communiste unifié et autres c. Turquie (133/1996/752/951).

臺灣大學學術期刊資料庫

不過結社自由並非不能被限制，但其限制必須以法律爲之，而且是維繫民主社會所必要，並必須符合比例原則。聯合國公民與政治權利公約第 22 條第 2 項規定：「除依法律之規定，且爲民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維護公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。」

二、憲法保留與憲法明確授權原則

不同國家對於是否需要制定政黨法，以及政黨法應有哪些內容？各有各的主張，並不存在一個普遍定則。[33] 不論就理論還是實證經驗來看，制定專門規制政黨的政黨法本非民主法治社會所必要，已如前述。但是一旦國家要立法規制政黨，就必須要以最高位階的法規範來進行規制，以確保該法制的安定性。

事實上，規制政黨的立法行爲，可能出現的最大弊病就在於其很容易成爲政黨鬥爭的工具：執政黨透過立法行爲來抑制或甚至消滅反對黨。而立憲主義者鼓吹制定成文憲法的目的之一，就是要以憲法對抗一時的國會多數，避免執政黨藉由擁有國會多數而爲所欲爲，例如納粹時期德國國會的諸多立法惡行。爲達此目的，憲法保留與憲法明確授權等兩項要求，成爲確保政黨自由的重要基礎。其中最重要的事項，如政黨之解散，乃屬憲法保留範疇；而較次要的事項，如強制財務公開等其他限權性規範，則可在憲法明確授權的前提下，由立法者透過法律予以補充。

除了憲法保留與憲法明確授權等形式法治要求之外，在實質面向上，有關政黨的相關規定必須歷經公開且充分討論，盡量取得最大的共識，而不能由執政黨一黨以其多數強行通過。此外，此類規範亦必須十分穩定，不能隨著政治上的一時多數時時改變。最後，就如同一般法律一樣，這些規範更需要重視條文文字必須清楚與明確之規範明確性要求，以免徒增執

33 以有 56 個會員國的「歐洲安全暨合作組織」（l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe）以及有 61 個會員國的「威尼斯委員會」等兩組織之會員國法制來看，是否制定政黨法，以及政黨法之應有內容，各國情形皆有所不同，差異甚大。參見前註所引威尼斯委員會 2010 年 10 月 15-16 日第 84 次全會所通過之「政黨規制之指導原則」。

臺灣大學學術期刊資料庫

法的難度與不確定性，並使被規制對象無所適從。

三、比例原則

基於政黨在民主政治中所扮演的重要角色，國家規制政黨的行爲必須特別重視比例原則。所有限權性規範都必須滿足以下條件才能被視爲是合法：首先，規範追求之目的必須在客觀上是民主社會所不可或缺的要素；其次，限權性規範的性質及其適用之範圍，必須與所追求之目的一起考量；最後，所採取之手段必須有助於目的之達成，且是最小侵害之手段。

四、平等原則

結社權以及與其高度相關之表意自由權，既是人權的核心內容，也是民主社會所不可或缺的要素，故這些權利之行使應盡可能地排除國家規範之介入。一旦國家立法規制政黨，首先不能因爲某些政黨之黨綱內容或其主要訴求之理念而予以歧視對待，例如因其黨綱內容或訴求理念而不能合法登記爲政黨或不能獲得政黨補助。至於歧視對待的措施，包括直接歧視與間接歧視兩種類型，前者較爲容易區辨，後者則較難判別。

事實上，禁止歧視原則早爲國際上普遍承認的重要人權主張，2000 年於羅馬簽署的歐洲人權公約第 12 號議定書第 1 條第 1 項規定：「由法所賦予之所有權利必須被確保，不得以任何形式之歧視而予以限縮或剝奪；特別是這些歧視乃是基於性別、種族、膚色、語言、宗教、政治意見或其他各種意見、國籍或社會階級、隸屬少數族群、財產、出生或其他各類情況。」同條第 2 項規定：「任何人皆不得因前項所列舉之原因而成爲公權力歧視之對象。」類似的規定也見於公民與政治權利公約第 26 條。[34]

特別是規制政黨的相關法規範，必須一體適用於所有政黨，此乃是避免歧視的最重要原則。

---

[34] 其條文內容中譯爲：「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。」

臺灣大學學術期刊資料庫

五、政治多元主義

政治多元主義可以確保人民在參與政黨或公職選舉投票時，可以有多元的選擇。此多元主義的存在，一方面促進落實民主的眞諦：人民經過審議後選擇特定政策，以及選擇足以實現此特定政策的候選人或政黨。如果僅有一個政黨，僅有一種政治主張，則就算舉行選舉，也不能稱之爲民主。在另一方面，因爲多元選擇的存在，所以可以促進各種政策、各個政黨間的相互競爭，進而才可能發生政權輪替。基此，有關政黨的法規範，一定要避免最後出現執政黨一黨獨大，其他政黨都日漸傾頹衰弱的局面。

六、監管機關獨立公正原則

任何立法都需要有執行機關去執行立法內容，政黨法制自然也不例外。然而，執行政黨法制的政黨監管機關與一般行政機關不同，必須特別強調其獨立性與公正性，以免淪爲政黨鬥爭的工具，並成爲執政黨之打手。在制度設計上，「獨立行政機關」成爲普遍運用的監管機關模式。

獨立行政機關最重要的特色之一，就是此類機關屬於「非多數機構」（non-majoritarian institution）（陳淳文，2009：259），它必須與通常握有國會多數的執政黨或執政聯盟保持一定之距離，使其運作不受執政勢力直接控制或深入影響。雖然司法院大法官在釋字第 613 號解釋中特別強調行政部門應該擁有獨立行政機關的人事任命權，但爲確保其獨立性，大法官仍同意立法院得對行政院之人事權爲一定之限制，只是不能將此人事權予以實質剝奪或取而代之而已。

政黨監管機關除了需要獨立公正之外，也必須要有效率，不能拖延案件。尤其民主體制之下定期改選乃理所當然，政黨需要準備並參加選戰。若是監管機關的管制措施久懸不決，將使被管制政黨處於不平等地位，無法全力與其他政黨競爭。

七、有效救濟原則

政黨管制措施不能久處於不確定狀態，法院處理政黨案件也不能延宕

臺灣大學學術期刊資料庫

多時，遲遲無法定讞。幾乎所有的國際人權公約都強調有效救濟原則，[35] 其內容重點除了得以提出救濟、近用法院之外，還要法院必須秉持公正獨立之精神進行審判，更重要的是救濟要有即時效果，遲來的正義不是正義。

如前所述，政黨恆常處於準備選舉或正在參與選舉的狀態，若有關政黨權益的相關管制措施遲遲不能定案，政黨根本無法實現其存在的核心目的。例如某政黨原本可以領取的公費補助款遭到政黨監管機關凍結，該政黨雖向法院提出救濟，但若其所涉法律爭議案件遲遲不能定讞，大選將至，該政黨則可能會因補助款遭凍結而無法準備選戰。基此，在此領域「即時有效的救濟」尤爲重要。

八、透明原則

政黨與個人一樣，享有自由，擁有權利，是一個自治的主體，其內部事務原非國家所該干涉。要求政黨必須公開其內部事務，就彷彿侵害個體隱私權一般，需要格外地節制。國家之所以可以要求政黨揭露其內部資訊，主要是因爲政黨可能透過選舉而取得執政權，而爲確保執政者能夠獨立自主與公正廉潔地行使職權，必須避免取得政權的政黨爲特定團體所綁架，以至於成爲該團體之魁儡。例如要求揭露政黨財產來源的法制，其目的就是要避免政黨成爲財團的俘虜。更詳細地說，若某特定政黨之經費均來自某特定財團之捐助，則該黨執政後，必然要透過公權力之運作回饋此財團之昔日支持，於此成爲官商勾結與各種弊案的泉源。要求揭露財產來源資訊，就是嘗試防堵此種情事之發生。但在另一方面，強迫政黨必須揭露其捐助者之資訊，等於國家強制取得人民政黨偏好之資訊，可能會危及人民之結社自由。爲求此平衡，在法制設計上，通常規定一定金額以上的大筆捐款，或是以法人之名義捐款者，才需要揭露其資金來源。

正是要避免政黨爲特定團體所綁架，有些國家設計公款補助制度，德國是西方民主國家第一個建置此制度的國家。通常公款補助可分爲國會黨團運作經費補助、競選經費補助與政黨運作經費補助等三種次類型。被補

[35] 如歐洲人權公約第 13 條，公民及政治權利公約第 2 條第 3 項，聯合國世界人權宣言第 8 條。

臺灣大學學術期刊資料庫

助的對象固然以政黨爲主，但也有國家亦補助個別參選人。一旦政黨可以接受公帑補助，不問是哪一種類型的補助，都使得政黨因而享有一種法律上的特別地位，此其與一般私人結社不同。德國學者從德國基本法第 21 條與德國政黨法第 1 條之規定推演出政黨已從純粹的私人結社變成「準國家機關」的角色，享有特定權利，但也負擔特定義務，政黨必須揭露特定內部資訊的義務，可以說是它得以享受特定權利的代價。而這些基於政黨之法律地位而享有之特定權利，包括各類直接或間接之公帑補助、近用公共媒體、或稅賦減免等。

由前述八項基本原則所建構的國際標準，勾勒出規制政黨的基本框架，及其所應遵循之準則。擁有一時之國會多數的執政黨，固然可以透過其席次優勢強勢通過其所欲建構之政黨法，但是在野黨應否臣服於此多數意志之下？「多數決定」與「多數暴力」如何區別？就不能僅依賴國會席次數目與法案表決票數來決斷。本國憲法規定，憲法解釋內容，以及本國所簽署批准之國際條約或協定，是憲政民主國家判斷國會立法行爲是否爲「多數暴力」的審查基準。此外，國際普遍承認的國際規範標準，也可做爲參考準據。換言之，單純國會多數所通過的立法，之所以可能被宣告爲違憲的理由，就是因爲其與本國憲法相牴觸，甚且有可能因其違反國際標準而被視爲違憲。[36] 包括政黨法制在內的所有國會立法行爲，除了形式上的席次多數或是表決票數多數之外，尚須以憲法，乃至於國際普遍承認之法律準則，作爲其立法行爲之合法性與正當性基礎。

肆、我國政黨規制概況及其問題

我國憲法本文僅提及「黨派」，對於「政黨」未置一詞。除憲法增修條文有關解散政黨之規定外，現行法有關政黨或政治團體之規範主要是人民團體法、公職人員選舉罷免法（以下簡稱公職人員選罷法）與總統副總統

[36] 例如司法院大法官釋字第 748 號有關同性婚姻的解釋，恰可說明大法官宣告禁止同婚違憲的基礎雖然是憲法第 7 條及第 22 條，但卻以當世國際潮流標準詮釋憲法第 7 條有關平等權的內涵。

臺灣大學學術期刊資料庫

選舉罷免法（以下簡稱總統副總統選罷法）、政治獻金法及 2017 年 11 月 10 日甫才通過的政黨法等五部法律。此外，另有一部名爲政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（以下簡稱黨產條例）屬於有關政黨規制的特別規範。[37] 以下先概述目前的政黨規制情形，再進一步討論政黨法制的相關問題。

一、政黨規制概況

我國現行有關政黨規制之規範可分爲「組織與運作規範」和「選舉及財務規範」等兩大類，現概述如下：

(一) 組織與運作規範

雖然就法規面而言，戒嚴令並非眞正限制政黨組織與發展的基礎法源，但解嚴前後的政黨規制實況確實有所不同，故仍可以解嚴爲分界點。

臺灣省政府暨臺灣省警備總司令部於 1949 年 5 月 19 日公布臺灣省戒嚴令。依戒嚴法第 11 條第 1 款第 1 目最前段與第 2 目之規定，戒嚴地域內的最高司令官「得停止集會結社」，並得於必要時加以解散。前述臺灣省戒嚴令第 3 點(五)有禁止「聚眾集會、罷工、罷課及遊行請願等行動」之規定。雖然此戒嚴令僅禁止「聚眾集會」，並無禁止組黨之「結社」活動，但是另一名爲「臺灣省戒嚴期間防止非法集會結社遊行請願罷課罷工罷市罷業等規定實施辦法」的行政命令，在其第 3 點規定：「凡經政府核准之各社團非經許可並派員指導者，一律禁止集會（省各地參議會不在此限）。」同辦法第 4 點則規定：「未經政府許可之各社團，均爲非法團體，一律禁止（吳宗謀，2015）。」就法規面而言，組織並成立政黨並未違法，只要該團體經政府許可即可。而且就算政黨未經許可，成爲「非法團體」，但在當時並沒有任何處罰此類非法團體的行政處罰或刑事制裁規定，所以政黨雖未取得合法地位，事實上卻仍可存在。「黨禁」一詞雖曾十分流行，但並不存在一

[37] 黨產條例於 2016 年 7 月 25 日立法院臨時會三讀通過，是 2016 年中央再次政權輪替，且民進黨首次取得立法院過半席次後強推的優先法案。

臺灣大學學術期刊資料庫

法規範明確禁止設立政黨。[38] 雖然法規面上並沒有禁止組黨，但是所有合法社團之集會皆須先經批准，再由政府派員指導監控。在此種情況下，政黨如何可能發展？

解嚴之後，以非常時期人民團體組織法爲基礎，在 1989 年 1 月 27 日公布之動員戡亂時期人民團體法，1992 年 7 月 27 日又修正公布爲人民團體法（以下簡稱人團法），除該法第 4 條將政治團體納入人民團體之範圍，且同法第 44 條規定，「政治團體係以共同民主政治理念，協助形成國民政治意志，促進國民政治參與爲目的，由中華民國國民組成之團體。」而同法第 45 條並規定：「符合左列規定之一者爲政黨：一、全國性政治團體以推薦候選人參加公職人員選舉爲目的，依本法規定設立政黨，並報請中央主管機關備案者。二、已立案之全國性政治團體，以推薦候選人參加公職人員選舉爲目的者。」自此以降，「政黨」正式成爲法律明確界定其概念內涵的法律用語。此外，1992 年 7 月 27 日修正公布之人團法增訂第 46 條之 1 規定：「依前條規定備案之政黨，具有下列各款規定者，得經中央主管機關核准後，依法向法院辦理法人登記：一、政黨備案後已逾一年以上者。二、須有中央、省（市）、縣（市）民選公職人員合計五人以上者。三、擁有新臺幣一千萬元以上之財產者。前項政黨法人之登記及其他事項，除本法另有規定外，準用民法關於公益社團之規定。」此次增訂之內容讓政黨除得依據人團法第 46 條規定設立外，尚得依據本條規定辦理法人之登記，進而取得社團法人之資格。換言之，我國自 1989 年開始，法制上正式承認「政黨」，並自 1992 年起，政黨開始可以登記爲法人。

1. 政黨概念

「政黨」一詞雖然自 1989 年起正式成爲我國的法律用語，但是現行法對於「政黨」的概念界定，卻十分混亂。政黨法第 3 條規定的政黨乃指：「由中華民國國民所組成，以共同政治理念，維護自由民主憲政秩序，協助形

[38] 1958 年 3 月 25 日，青年黨立委夏濤聲質詢行政院長有關黨禁問題，俞鴻鈞院長如此答覆：「依憲法人民有集會結社的自由。是以夏委員所謂『開放黨禁』問題，根本不會發生。因爲政府既未有『凍結政黨』的事實，就無所謂『開禁』」（吳宗謀：2015）。

臺灣大學學術期刊資料庫

成國民意志，推薦候選人參加公職人員選舉之團體。」黨產條例第 4 條第 1 款卻僅以時間作爲政黨概念的界定基準：「政黨：指於中華民國七十六年七月十五日前成立，並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者。」政治獻金法第 2 條第 2 款之政黨，則「指依人民團體法第四十五條規定備案成立之團體。」即使政黨法通過之後，人團法有關政黨部分即不再適用，[39] 但是相同用語（即政黨）卻有不同指涉的情況，卻依然存在。

與人團法相比，新通過的政黨法對於政黨的設立要件規範得更爲明確，要有黨員一百人共同發起設立政黨，並至少要 50 名黨員參與成立大會，才能向內政部申請備案。此外，對於政黨負責人也有相關刑事犯罪之條件限制。[40] 最後，政黨之名稱有一定之限制；[41] 且完成備案之政黨，必須在一年內完成法人登記。

最後，政黨法第 5 條規定：政黨之組織及運作，應符合民主原則；此乃重錄人團法第 49 條規定之內容。然而何謂「民主原則」？前述威尼斯委員會之「政黨規制之指導原則」中並無此原則，其主要理由有二：一方面是因其內容難以界定，另一方面也是尊重憲法保障之結社自由權與政黨之內部自治空間。我國喧騰一時的王金平黨籍案，因關說司法案件而被國民黨考紀會開除黨籍的前立法院長王氏，就本案向民事法院尋求救濟。民事法院不僅一改過去不介入政黨內部事務的態度而受理本案，更進一步援引「民主原則」作爲裁判基礎，以開除黨籍處分未經黨員直接或間接民主方式決定，而是由考紀會決定，且國民黨考紀會之委員未經黨員直接或間接選舉產生，有違民主原則，故其所作成之開除黨籍的處分不具效力。[42] 然

---

39 參見政黨法第 45 條。

40 參見政黨法第 7 條。

41 政黨法第 8 條規定的名稱限制包括不得與其他已設立政黨之名稱相同或類似，不得易與政府機關或營利事業機構產生混同誤認，不得有歧視性或仇恨性之用語等。

42 參見臺灣高等法院 103 年上字第 491 號判決，其結論爲：「上訴人中央考紀會之組成，是否符合人團法第 49 條所稱之民主原則？及上訴人依黨章及處分規程所作成系爭處分，是否應優先於人團法第 14 條、第 27 條但書第 2 款、第 49 條、民法第 52 條第 1 項等規定而適用？等有關作成系爭處分之程序上是否有瑕疵之問題，屬政黨自治外之程序上爭執事項，故民事法院自得就上開爭執部分，介入審查。又人團法第 14 條、第 27 條但書第 2 款、民法第 52 條第 1 項之規定，依目前實務之見解，認均屬強制或禁止規

臺灣大學學術期刊資料庫

而，黨主席，黨代表及黨章都是以黨內民主形式產生，僅考紀會委員未經黨員直接或間接選舉產生即牴觸「民主原則」，這樣的論述完全忽略政黨內部自治與結社自由的重要性。以國民黨號稱有百萬黨員，黨代表人數約 1,500 人的規模爲例，若開除黨籍要黨員大會或黨代表大會方能決定，則 1,500 人齊聚一堂審議開除黨籍案，完全以「人氣」或「人脈」取代實質的黨章規定，豈是政黨政治良性發展所應遵循之方向？

2. 政黨成員與決策方式

政黨成員依政黨法第 3 條及第 11 條規定，必須是年滿 16 歲的中華民國國民。外國人或是沒有我國國籍的港澳大陸地區人民不得參與政黨，此項規定是否合憲？尚有討論餘地。我國憲法第 14 條規定「人民」有結社之自由，將政黨結社權僅限縮於「國民」，欠缺明確的憲法依據。前述威尼斯委員會「政黨規制之指導原則」即強調：外國人及無國籍者在其僑居地應享有一定的政治活動參與權，特別是參加政黨，以維護其應有之權利。[43]

政黨法第 15 條規定黨員大會爲政黨最高權力機構，必須每兩年開一次會，第 16 條則規定議決門檻。這些涉及政黨內部組織事項，法律應否介入規範？其規範內容如何不會牴觸憲法所保障的結社自由呢？就比較法而言，政黨如何產生領導人，如何推舉候選人，可否有雙重黨籍，以及黨員大會的開會頻率等，多屬政黨自治事項，是結社自由的一部分，國家法律應不得恣意介入。除了德國以外，絕大多數的歐洲委員會的成員國都尊重政黨自治權，由政黨自行詮釋黨內民主原則的內涵。

定，而系爭處分未依上開法律規定，由會員大會或會員代表大會經由一定比例會員或會員代表之出席及同意決之，已難謂合。即如上訴人考量實務上執行面之需要，須由專責單位作成制裁處分，上訴人之中央考紀會所作成之系爭處分，亦因中央考紀會委員之組成，非由其會員代表大會依直接民主或間接民主之方式選出，且系爭處分所依據之『多數共識決』亦與大法官解釋文所闡述之以『民意政治』爲基礎之多數決原則有違，致與人團法第 49 條所揭櫫之『民主原則』之強制規定牴觸，則上訴人作成系爭處分其效力即無從發生。」

43 參見該指導原則（前註 28）第 120 段。

臺灣大學學術期刊資料庫

3. 監管機關

過去對於政黨的相關規制事宜，包括備案，法人登記，以及違憲政黨之解散，乃由內政部轄下的政黨審議委員會負責處理。依人團法第 52 條規定，政黨審議委員會由社會公正人士組成，其具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。根據內政部政黨審議委員會組織規程第 3 條規定：「該會設委員九至十五人，任期三年，由內政部長提請行政院長聘兼之，並指定一人爲主任委員。」由於該會委員純係由內政部長及行政院長所決定，欠缺公正性與獨立性，[44] 難以處理高度政治性的政黨管制事項。故雖然迄今（截至 2017 年 11 月）已備案的政黨數目高達 329 個，政治團體爲 59 個，但政黨審議委員會從 1993 年 4 月 27 日其第 2 次會議作出第一個警告處分，到 2015 年 12 月 30 日第 39 次會議作出不予處分決議爲止，在長達 20 餘年的時間中，一共僅審理過五個政黨處分案件，其中包括四個警告處分，及一個不處分決議（內政部民政司，2016）。由此可見，我國雖自 1989 年起立法規制政黨，但在實際上並沒有具體規制內容與規制作爲。

---

44 瞿海源氏（1991）對於政黨審議委員會曾作如下批評：「究其根本，乃是因爲政黨審議會不論在組織的法理基礎上和實際成員的遴選上都有嚴重的缺失。由行政院的副院長出任召集人，不僅受院長督導指揮，又是國民黨的重要官員，即使他眞的是非常公正，也在公信力上會折損許多，更何況他的公信力可能本來就遭到質疑。至於黨審會的成員，就單一政黨而言，國民黨還是佔多數，再加上代表兩個已經沒落而無實力的所謂政黨的委員，還有親政府的黨友，這個委員會的公正性和公信力就很難讓人信服，縱使有極少數公正人士可能會發生一點作用，卻也無關乎大局。黨審會完全不公佈討論內容，也形成黨審會內部一致共識的假像，更易讓人覺得黨審會只是執政當局和國民黨的工具而已。人團法政黨審議委員會由社會公正人士組成，其具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。這個規定是以公正人士的聲望和公信力來做爲基礎讓相關政黨和一般大眾能信服委員會所做的決定。但是由誰或是由什麼機構根據什麼樣的標準來決定誰是公正人士？由目前黨審會處理民進黨的案件來看，顯然是很有問題，委員們究竟是否公正也不無疑問。在形式上，雖勉強合乎黨籍分配的消極顧盼，但細察成員的政治背景則到底有幾位可稱爲社會公正人士，就大有問題了。就以所謂無黨籍委員而論，有人的公正性已遭到質疑，更遑論國民黨和民青兩黨代表的公信力了。其中再加上一個負責和中共打交道，而又極不爲民進黨所喜的陳長文委員，在主觀的感受上，社會公正人士幾乎就不存在了。這樣的黨審會也只能釀成更多的不信任，而對實際問題的解決不會有益，反倒更有害了。」

臺灣大學學術期刊資料庫

政黨法第 25 條有關政黨監管機關之規範內容，與前述人團法之規定差異不大，其僅規定「應遴聘社會公正人士以合議方式辦理之」及「同一黨籍者不得超過總額三分之一且任一性別不得少於三分之一」。然而過去政黨審議委員會公正獨立性屢遭質疑，歷年來幾無實際運作成效。新的政黨法賦予政黨監管機關更多的決定與裁罰權限，但竟在組織規定上沿襲舊制，未來如何能期待其能扮演適當的政黨監管角色呢？

(二) 選舉及財務規範

政黨既以參選爲最主要之存在目的，而民主選舉又不能沒有選舉經費作爲基礎，故選舉與財務成爲政黨規制的核心事項。不過，若是沒有建置公帑補助機制，要求政黨揭露其財務資訊的理由就顯得相對薄弱。因爲獲取公帑補助，才使得政黨轉化爲「準國家機關」之身份。在成熟的民主國家中，瑞士與瑞典完全沒有公帑補助機制，這兩國也就完全沒有任何強制政黨揭露其財務資訊的規範，也沒有監督政黨財務的相關機關。

1. 公費補助、政治獻金與競選經費管制

我國公職人員選罷法有關參選人之競選經費補貼早自 1989 年 2 月 3 日修正公布之選罷法即有相關規定。但有關政黨補助之規定，首見於 1994 年 7 月 23 日修正公布之選罷法第 45 條之 5，爾後歷經多次修正，於 2015 年 2 月 4 日修正公布該法第 43 條第 6 項：「國家應每年對政黨撥給競選費用補助金，其撥款標準以最近一次立法委員選舉爲依據。全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉政黨得票率達百分之三點五以上者，應補貼該政黨競選費用，每年每票補貼新臺幣五十元，按會計年度由中央選舉委員會核算補貼金額，並通知政黨於一個月內擧據，向中央選舉委員會領取，至該屆立法委員任期屆滿爲止。」新的政黨法第 22 條將政黨補助門檻由 3.5% 降至 3%。雖然自 1994 年起我國開始建置政黨補助機制，但並非每個政黨都有機會領取到公帑補助，已經存立的大黨領取大部分的政黨補助金。

另外我國自 2004 年 3 月公布政治獻金法起，政黨有收受政治獻金者，應製作會計報告書，而獻金超過一千萬者，應由會計師查核簽證並申報。不過申報內容主要是各類捐贈之收支情況，而非政黨之完整的財產清單與

臺灣大學學術期刊資料庫

資產負債情形。[45] 對於不爲申報或申報不實者，依同法第 30 條第 1 項第 3 款規定得處以最高一百萬元以下之罰鍰。儘管如此，該法施行以來，一直被批評爲漏洞百出，處罰太輕，根本沒有實際的規範效力。[46]

最後，有關競選經費的管制，雖然依公職人員選罷法第 41 條及總統副總統選罷法第 38 條規定可以算出競選經費上限，但對超過競選經費上限的違法者卻沒有處罰。[47] 此外，內政部雖於 2006 年 11 月通過「政黨及政治團體財務申報要點」，作爲政黨申報財務的法源基礎。然而該規範位階太低，而且亦無罰則，絕大多數的政黨及政治團體並沒有依法申報。新的政黨法第 21 條規定政黨有將其財產及財務狀況每年申報之義務，並於同法第 40 條規定「不爲申報」或「不依法定方式申報」得予以裁處一百萬元以上五百萬元以下之罰鍰。新法雖然提升了規範位階，也建置了裁罰機制，但是除了裁罰機關本身的公正獨立性不足已如前述外，「不實申報」竟不在處罰之列，如此如何能夠落實財務透明原則呢？

綜上，我國現行政黨法制不僅收入之規制無法落實，且在支出面並無任何實質規制。雖因有公帑補助而要求政黨有揭露財務資訊之義務，但實際上也因處罰範圍限縮，或處罰太輕而不能發揮實質規制效果。

2. 政黨營利活動之限制

對自然人而言，沒有以財產權爲基礎的生存權是空洞的，沒有財產權的其他任何權利都是虛幻不實的；沒有財產權的生存意味著「通向奴役之路」。這種有關個人財產權之重要性的描述，對「政黨」亦可適用。政黨財產之所以重要，是因爲現代大眾民主之運作，需要成本與代價，沒有財產的政黨就無法實質參與選舉，它既不能競奪政權，也沒有獨立存在的可能。

---

45 參見政治獻金法第 20 條。

46 各政黨政治人物因違反政治獻金法而遭監察院裁罰者不計其數，但因裁罰金額太低，根本不生規制效力。此外尚有各類模糊案例，如募款餐卷是否是政治獻金？爭議不斷。又如 2011 年 12 月民進黨下達「小豬召集令」，號稱回收 14 萬 3 千多隻小豬撲滿，募集總金額達 2 億多元。但這這種募集資金的方式是否合法？不無疑義。

47 2007 年修正前的公職人員選罷法對於超過競選經費上限者，原有處罰規定（舊法第 95 條之 1）。但因參選人皆虛報經費，根本無法眞正執法，修法後即廢除該項處罰。至於總統副總統選罷法從一開始對於超過競選經費上限者，即未有任何處罰。

臺灣大學學術期刊資料庫

以今日大眾民主之選舉規模與選舉形式，光以黨員所繳交之黨費，絕對無法支持政黨運作；政黨必須依賴其他財源。但是不論是公帑補助，還是私人捐贈與營利行爲，都各有其優缺點，最理想的策略是尋求二者之平衡，而非完全依賴特定財源（Biezen, 2003: 13）。

從西方政黨的發展歷程來看，政黨爲了宣傳自己的政治理念，募集黨員及資金，常常從事媒體營利事業。透過期刊，書籍，甚至是報紙的販售，乃至經營出版社與書店，一方面得以宣揚政黨理念與吸收黨員，一方面得以籌措資金；黨營新聞及文化事業成爲最常見的一種黨營事業。從新聞文化事業擴展至其他更能獲利的營利事業，並沒有明確的法律上理由得以予以禁止。以奧地利之政黨爲例，其由政黨握有百分之百股權的公司，其經營事業的類型從市場行銷、商業中心之管理，到不動產投資等，範圍十分廣泛。而捷克透過立法禁止政黨從事任何商業營利活動，不僅不能投資入股營利企業，連出版業也不得涉入；這樣的立法規定最後被捷克憲法法院宣告爲違憲（Biezen, 2003: 19）。

政黨法第 19 條第 4 款規定：「政黨爲宣揚理念或從事活動宣傳所爲之出版品、宣傳品銷售或其權利授與、讓與所得之收入」爲政黨之合法收入。同法第 23 條規定：「政黨不得經營或投資營利事業，並不得從事第 19 條第 4 款規定以外之營利行爲。」第 24 條規定：「除供辦公使用之處所外，政黨不得購置不動產。」這些新增限制政黨之財產權與營利自由的規定，不僅欠缺憲法基礎，同時也不夠明確，[48] 並相互矛盾；[49] 而此立法究竟爲了何種目的？令人費解。[50]

---

48 例如政黨辦公處所之不動產，若有剩餘空間，可以出租給黨工當宿舍嗎？租金是合法收入嗎？如果政黨因敗選而規模縮小，難道不能有效利用多餘的辦公處所空間嗎？如果可以出租給黨工，難道就不能出租給其他人嗎？

49 例如政黨可以開設政黨認同商品專賣店嗎？依本法第 19 條政黨可以販售認同商品牟利，但第 23 條又規定政黨不得從事營利事業。換言之，政黨一定要將其認同商品交給其他業者販售，以減少政黨獲利嗎？此種規定無異於鼓勵讓政黨營利行爲以其他方式出現，如交由黨員或其他人頭所開設的商店來販售。

50 根據政黨法第 23 條之立法理由，行政院提案指出：「政黨非以營利爲目的，自不得藉本身**權力**與民爭利，方符公平正義原則。又就政黨本質而言，無論直接或間接經營或投資營利事業，均不符合其存立目的。」（立法院第 9 屆第 4 會期第 8 次會議議案關係

臺灣大學學術期刊資料庫

二、我國政黨規制的基本問題

政黨是否一定要透過國家法律加以規制？從比較法的觀點來看，概略而言有三種基礎的模式：第一種模式可稱爲「一般法模式」，其將政黨與其他人民團體或組織等同看待，國家並不另外制定政黨相關規範，瑞士可以作爲此種模式之代表。第二種模式可稱爲「專法模式」，此類國家存在特定爲規範政黨而制定的「政黨法」法典，對政黨進行比較高密度且體系性的規制，德國是此種類型的代表。第三種模式則介於前二者之間，這類國家雖無一部專門規制政黨的政黨法法典，但在不同的法規中，訂定有關政黨的特別規定，這種模式可稱之爲「零散規範模式」，法國則可作爲此模式之代表。對於這三種基本模式的評價，於此必須再次強調：規範模式及規範密度與民主法治的表現無任何相關性；規範密度愈高，或者有制定政黨法者，並不必然就是愈成熟的民主法治國。我國過去原屬於「零散規範模式」，但有人積極倡議我國應該效法德國制定政黨法。事實上，有政黨法的國家，多的是民主法治無法上軌道的國家。要選取何種模式，應該考量個別國家的憲政秩序及其傳統、民主發展情況、以及法治建設的成績等三個面向，綜合評估之後，才能得出比較合適的規範模式。不過 2016 年政權輪替後，政黨法已於 2017 年 11 月 10 日通過，我國現在的政黨規制情形已變成德國型的專法模式。

在另一方面，我國自 1989 年起開始制定有關政黨的相關規定，規範密度最高的領域乃財務領域。然而幾乎所有有關政黨之財務與資金收支管制都無法有效運作，讓諸多規定僅具裝飾效果，實際上形同具文。2016 年上台的新政府另起爐灶，從政黨財產管制著手，以黨產條例作爲建立政黨公平競爭環境，健全民主政治並落實轉型正義的手段。該條例的基本思維爲：「政黨財產多寡不同，將導致選舉競爭不公平的結果；故應消除政黨財產差距，才能建立公平競爭的環境。」[51] 爲達此目的，該條例以號稱財產十

文書，頁 157-158。）然而，政黨「從事營利行爲的**權利**」如何可以變成「與民爭利的**權力**」？完全欠缺合理說明。

51 參見黨產條例第 1 條規定。

臺灣大學學術期刊資料庫

分龐大的中國國民黨爲主要規制對象，並特設行政院不當黨產處理委員會（下稱黨產會），專責處理黨產事宜。雖該法甫才上路，其施行成效尚待觀察，於此尚不能遽下斷語。但就純法制面而言，該條例不僅與前揭諸政黨法規範相似，存有若干共同基本問題，又因該條例本身的特殊性，尚有其特有問題值得注意。以下就政黨規制之共同問題與黨產條例之特有問題分別討論。

(一) 共同問題

我國從威權體制轉型爲民主體制的過程中，在不同時點逐步加入政黨規制之法制。早期執政黨抑制政黨發展主要是透過戒嚴體制限制集會活動，已如前述。但在解嚴後，即對政黨全面鬆綁。基於長期執政的優勢地位與對民主法治信念的基本尊重，國民黨雖然畏懼反對黨之發展與成長，但自解嚴後就不曾因其握有國會多數而制定限制政黨權利的法律。如前所述，我國現今的政黨數目驚人，但政黨審議委員會成立二十餘年來僅作出五件裁處，沒有一個政黨被解散，最嚴重的處罰也僅止於警告而已。換言之，長期執政的國民黨不僅不熱衷於政黨管制，甚且對於在野政黨的成長與發展，採取極爲寬容的態度。

至於在野諸政黨，長期處於弱勢地位，其所希望建立的法制當然是不利於執政黨，卻有利於在野黨的法制。然而這種不平等的立法期待，自然也不可能獲得執政黨之認同。在過去長期執政的國民黨不想立法管制，而在野黨又無力推動立法的氛圍下，政黨法制少有具體的限權性規定。2016 年民進黨首次取得完全執政的地位，大刀闊斧地制定政黨相關法制。國民黨因席次太少而無力抗衡，致使政黨相關法制存有下列問題：

1. 欠缺憲法基礎

基於政黨法制的高度政治性，不論是否制定政黨法，凡是涉及政黨權利義務的相關規範，都應該由憲法本身直接規範，或是有憲法的明確授權爲基礎。以德國法爲例，德國基本法第 21 條第 1 項規定政黨自由組成，其內部組織必須符合民主原則，政黨必須公開說明其經費與財產之來源與使用等。同條第 3 項規定其施行細則由國會立法規範之等。其中政黨必須公

臺灣大學學術期刊資料庫

開經費收支與財產情況的限權性規定，乃是透過修憲的方式增列於基本法第 21 條第 1 項之內（沈玄池，1993：48）。基於這些憲法規定與憲法明確授權，德國聯邦國會才進一步制定政黨法。即便是授予利益的政黨公帑補助規定，德國聯邦憲法法院也多次涉入並作出相關裁判（沈玄池，1993：49）。德國的經驗充分顯示規制政黨乃屬憲法層次之位階，與一般立法行爲截然不同。

我國憲法本文未曾提及「政黨」，後來多次修憲後的增修條文雖加入席次分配門檻與防衛性民主的設計，但僅規範分配門檻、婦女保障比例與違憲政黨之解散，並沒有其他規制內容。在此背景下，如果不通過修憲將規制政黨的主要架構列於憲法之中，則立法院任何有關政黨的立法行爲，其實皆欠缺憲法基礎。其中尤其是限權性條款，例如強制政黨揭露所有財產來源或限制政黨從事商業營利活動等，乃以法律限制憲法所保障的各項權利，必須通過憲法第 23 條的檢驗。然而憲法第 23 條得以限制權利的理由中，僅有「增進公共利益」可資運用。只是此概念過於寬泛，留下太大的立法裁量空間。在政治敏感性最強的政黨領域，欲以此理由作爲限制政黨權利的基礎，特別容易引發紛爭。[52]

再就國際人權標準而言，我國已將之國內法化的聯合國公民與政治權利公約第 22 條第 2 項強調有關結社自由的限制：「除依法律之規定，且爲民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維護公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。」類似的規定也見於歐洲人權公約第 11 條第 2 項：「除法律所規定外，以及在民主社會中爲了國家安全或公共安全，爲了防止混亂或犯罪，爲了保護健康或道德，或爲保護他人的權利與自由所必要者外，不得對結社權之行使施加任何限制。」歐洲人權法院對此條文適用於政黨管制領域的穩定見解即是：該條文所提之例外可以限制結社權的情況，必須採取嚴格限縮解釋，僅有非常

52 這也就是違憲政黨之解散爲何需要入憲的原因。若否，握有國會多數的執政黨可以輕易地以爲維持社會秩序或爲增進公共利益所必要而立法限制在野黨的成立與其發展。此外，林子儀大法官在釋字第 644 號解釋協同意見書中曾指出：「人民團體法第 2 條依其立法史料所示，該條之立法目的應係在維護國家安全，**惟維護國家安全，實係相當空泛之概念**，尚難予以審查其合憲性。」

臺灣大學學術期刊資料庫

充分且具說服力，並且是不得不爲之理由，才能合法證立結社權之限制措施。在此領域，國家僅有非常有限的裁量空間。[53] 以前述兩項國際公約來看政黨之規制，歸納而言僅有爲了維護國家安全與公共秩序，保障他人自由與權利等理由，才能立法規制政黨。若以此爲標準，則「爲落實選舉公平競爭」而介入政黨財務之立法行爲，理由顯然尚不夠充分；除非憲法本身有明文規定。這也就是爲什麼德國必須透過修憲程序後，才能立法介入政黨財務領域。

綜上，在沒有憲法本身規範的前提下，單以「增進公共利益」爲理由作爲證立規制政黨的法律基礎，除非朝野政黨有高度政治共識，否則此種立法行爲極可能淪爲執政黨打壓敵對在野黨的工具。

2. 欠缺政黨共識

包括有關政黨規制在內之所有國會立法行爲，都需要擁有國會過半席次之支持方得通過。若是執政黨一黨即擁有過半席次，除非有崇高的政治理想，基於理性自利之前提，執政黨不會立法通過對自己不利的法律。而規制政黨的法律，必然包含限制政黨權利之規定，執政黨通常不會有充分動機去推動一項會限制自己權利的法案。反之，若是國會內政黨分歧，沒有明顯多數，則任何立法行爲都要有政黨共識才行。更重要的是：政黨法制的特性就在於其雖然規制所有政黨，但其中執政黨卻是一方面要執法，另一方面自己又是法所規制之對象。要讓在野黨願意接受政黨法制之規制，若不以在野政黨在立法過程中已有共識爲前提，就算立法得以通過，該法也很難有效執行。固然國會賦予政黨利益的行爲，例如給與政黨補助款，可能因爲賦權性規範乃各政黨雨露均霑，執政之多數黨自有通過之意願，在野政黨基於此類規範的賦權特性，也沒有反對或甚至是拒絕領受相關權益的理由。[54] 但是若賦權性規範本身含有歧視性，更不用說諸如限制政黨各項活動之限權性規定，在野黨一定反對。在政黨沒有共識的情況下，多

---

53 CEDH, 13 fév. 2003, Refah et autres c. Turquie, para. 100.

54 除了領不到補助款的小黨會抗爭外，凡能獲得權益的在野黨，基本上是不會反對賦權性規範。

臺灣大學學術期刊資料庫

數黨強行通過規制政黨的法律，其結果就是法律難以執行，政治紛爭不斷。

國民黨曾長期佔有立法院過半席次，在立法過程中無需積極尋求其他政黨之共識與合作。在此背景下所通過的限權性規定，如人民團體法第 2 條及第 53 條之規定，國民黨根本不敢用來對付在野黨；[55] 即使是適用於一般人民團體，最後也被大法官釋字第 644 號解釋宣告爲違憲。自 2002 年後，雖國民黨不再一黨獨大，但泛藍與泛綠兩股政治勢力已然成形；兩股勢力敵對意識濃厚，對於攸關政黨力量消長的政黨法制，除了共同獲得利益的賦權性規範外，很難找到共識。2016 年起民進黨取得立院過半席次，其所通過之限權性規範，如黨產條例，完全沒有取得在野黨之共識。對在野黨而言，這種欠缺政黨共識的限權性規範，只不過就是政黨鬥爭之伎倆，完全不具合法性與正當性。

3. 欠缺公正獨立之監管機關

任何管制業務都需要執行機關，對於特別敏感的管制業務，尤其需要公正獨立之監管機關來負責執行。諸如在電信、金融與傳媒等產業，建立獨立行政機關作爲監管主體的想法發軔甚早，並早已成爲各國的常態。而規制政黨當然是屬高度敏感的業務，本就該建立公正獨立的監管機關來負責。

我國迄今有關規制政黨的機關包括中央選舉委員會、內政部政黨審議委員會、監察院以及黨產條例的黨產會等。其中監察院乃憲法上之獨立機關，自政治獻金法通過後，負責政治獻金監管業務。[56] 但除監察院外，「獨立機關」正式成爲我國的法律用語始於 2004 年的中央行政機關組織基準法，[57] 該法第一次將中選會列爲行政院級之獨立機關。在 2004 年之前，中

---

55 民國 80 年 10 月民進黨將台獨條款列入黨綱之中，此舉是否違反當時的動員戡亂時期人民團體法第 2 條規定，引發爭議。當時的執政黨不敢逕依該法規定處理台獨黨綱問題，而是透過修憲程序，於民國 81 年 5 月通過憲法增修條文第 13 條第 2 項及第 3 項有關違憲政黨解散之規定，此即現行增修條文第 5 條第 4 項及第 5 項之前身。

56 政治獻金法於 2002 年 3 月 31 日公布施行，該法第 4 條第 1 項規定監察院爲受理申報機關，該法第 33 條第 1 項並規定監察院爲該法行政罰之裁罰機關。

57 參見該法第 3 條第 2 款。

臺灣大學學術期刊資料庫

選會雖然早就因負責選舉業務而涉及政黨，但法制上一直沒有保障其獨立地位的特殊設計，故其獨立性一直屢遭質疑。

現行法上的三個院級獨立機關，其組成方式都是由院長提名，經立法院同意後任命，任期 4 年，得連任 1 次，並有交錯任期設計，及同一黨籍人士不得超過委員總額三分之一的規定。[58] 單就制度面而言，此設計基本上很難確保其獨立性的理由有三：第一，任期太短，並得連任 1 次，讓在位者爲了尋求連任而比較容易失去獨立性。確保獨立的最佳設計若不是終生職，如美國聯邦最高法院法官，就是任期長但不得連任，如德國聯邦憲法法院法官。第二，任期的長度與總統及立委之任期相同，如此會導致該機關之人事隨著選舉結果而變動。此種設計無疑是強化了獨立機關與政治部門的連結性：獲勝的政黨可以立即享有獨立機關的改組權。第三，國會同意的設計若僅以簡單多數決通過，則在同一政黨同時取得行政權與立法院過半席次時，也就是「完全執政」，則國會同意權的制度安排並不能阻擋執政黨之專擅。反之，若採加重多數的設計，當政黨間可以相互妥協取得共識時，制度或可運作，例如德國的聯邦憲法法院法官之國會同意情形。但當政黨間是相互敵對時，加重多數反而成爲少數杯葛的工具，例如馬政府時期公視董事難產的實例。總之，我國現行法有關院級獨立機關的制度設計，因制度本身之缺陷而難保其獨立性。

除了中選會之外，政黨審議委員會與黨產會都不是現行法上，行政院轄下之二級獨立機關。事實上，就算像是具二級機關地位之獨立機關，如國家通訊傳播委員會，其欲維持其獨立性都顯得困難重重，更遑論連院級獨立機關都不是的政黨審議委員會與黨產會。

與院級獨立機關相比，人團法所規定之政黨審議委員會乃在內政部之下，由部長提請院長任命之，任期 3 年，同一黨籍委員不得超過委員總額二分之一。[59] 除了機關位階低，任期更短之外，同黨委員僅不得超過委員總額之一半。既無國會參與，也無連任限制，其獨立程度自然難與院級獨立機關相互比擬。新通過之政黨法賦予政黨管制機關更多的權限，但對於

58 如中央選舉委員會組織法第 3 條第 2 項及第 4 項。

59 參見內政部政黨審議委員會組織規程第 3 條。

臺灣大學學術期刊資料庫

其組成方式卻與人團法之規定幾無二致。至於黨產會，其先排除中央行政機關組織基準法之適用，[60] 雖具二級機關之地位，但並沒有相似的獨立性設計：包括委員由院長直接任命，沒有國會同意程序；任期 4 年卻無連任限制，更完全沒有交錯任期的設計。整體而言，政黨審議委員會與黨產會雖然組織位階高低不同，但二者的獨立性設計卻差距不大；它們難以被信賴是必然的結果。

4. 欠缺有效救濟

有效救濟原則既是訴訟權保障的核心，亦是規制政黨法制所不可或缺的要素。特別是在有關政黨權益的爭訟案件中，有效救濟原則所蘊含之「近用法院」、「獨立公正之審判」與「即時審判」等 3 項內涵的實踐，必須要比在一般爭訟案件中更加嚴格。因爲政黨與選舉二者密不可分，法院救濟程序如果不能夠公正獨立，或不能即時有效，將使政黨無法公平地在選舉中競爭。

臺灣地區雖早自 1946 年起就開始地方層級的民主普選，[61] 但一直以來選舉紛爭不斷，且在野黨總是指控行政權不中立，司法權不公正，導致選舉不公不義。特別是司法權作爲最後一道捍衛公平正義的防線，如果不能良善運作，當然就無法撐起民主法治社會。從過去到現在，司法不被信賴的情況一直沒有改變。雖然現今我國司法權之運作的確與過去有天壤之別，但距離西方民主國家的標準尚有一段距離。其中最令人詬病的就是「政治干擾不斷」、「案件久懸不決」與「裁判逆轉成性」等三大問題。就「政治干擾不斷」而言，意指「政治因素」常常成爲影響裁判的重要因子，其中包括政治部門或政治人物的施壓、關說或甚至是行賄；[62] 但也包括司法人

60 參見黨產條例第 2 條第 1 項。

61 日本殖民時期，曾分別於 1935 年及 1939 年舉辦兩次地方選舉，但當時限於年滿 25 歲以上，且年納稅額滿 5 元以上之男性方有選舉權。根據此條件，400 萬臺灣民眾中僅約 28,000 人有選舉權。此與 1946 年臺灣省行政長官公署所辦之地方選舉，約有 240 萬公民享有投票權的情形明顯有別。

62 著名的案例如 2007 年爆發之立委何智輝行賄陳榮和，李春地，蔡光治及邱茂榮等 4 名司法官的正己專案，司法院賴英照院長還因此司法官集體貪瀆事件而請辭下台。就關說而言，2012 年前最高法院院長楊仁壽卸任退休前公開表示，其辦公室抽屜內充滿著

臺灣大學學術期刊資料庫

員基於自己的理念與政治偏好，或是基於自己的前途考量，不能公正地處理司法案件。[63] 案件久懸不決則是我國法院的長年積習，但遇到政治人物或是政治性案件更是如此，[64] 只要有政治因素，司法權就深受影響，不能提供即時有效之救濟。至於裁判逆轉本屬審級救濟制度可能出現的情況，但是如果過於頻繁，尤其遇到政治因素就可能逆轉，[65] 其公正獨立性自然也不能令人相信。

基於前述我國現今司法的三大基本問題，尤其對於涉及政黨競爭案件並無特別救濟程序，致使司法權不僅不能保障政黨及其候選人之權利，反而可能成爲政治部門的打手。其中檢察官透過其偵查與起訴作爲以影響選情的案例，可謂多不勝數。[66] 而法官讓案件久懸不決，或受理與裁判基準不一的情形亦所在多有。個別政黨管制案件就算爲法院所受理，其裁判結果令人難以逆料。「司法的可預測性」是西方法治主義的核心要件，而衡諸我國目前檢察官與法官的專業表現，距此要件仍相當遙遠。更不用說涉及高度政治性的政黨爭議案件，更難謂已建立有效救濟制度。

關說信件。2013 年 9 月更爆發立法院院長王金平與民進黨立院總召柯建銘關說法務部長、檢察長與檢察官的案件，司法關說橫行氾濫可見一斑。

63 典型的例子就是 2006 年爆發的首長特別費案，在藍綠相互提告的情形下，涉案的行政首長不計其數。但在司法程序進行中，審理時程有天壤之別，起訴標準不一，審判時認事用法的方式不同，是司法權難以公正獨立運作的最佳明證。

64 例如傅崑萁所涉兩起炒股案，台鳳案於 89 年起訴，合機電纜案於 94 年起訴，兩案歷時十餘年，迄今未能定讞。又如 2002 年爆發國安密帳案，檢調介入偵辦後，直至 2011 年才偵辦完畢，起訴前總統李登輝，到 2014 年 8 月才二審定讞（因適用刑事妥速審判法）。又如 2006 年爆發總統女婿趙建銘炒股案，歷時超過 10 年以上，迄今仍在高院更四審中。

65 2006 年爆發賤賣台糖主地，讓台糖損失 4 億餘元的弊案，涉案之吳乃仁，洪奇昌於 2013 年被判處有罪定讞，須入監服刑。但當事人在準備入監服刑之前提出再審，竟爲法院所受理，並在 2014 年改判洪奇昌無罪。再審之風既起，民進黨執政時期的前交通部長在判決八年有期徒刑定讞之後，七次聲請非常上訴皆遭檢方駁回，於 2014 年底入監服刑，但 2016 年 1 月即以罹癌爲由獲准保外就醫。接著 2016 年 9 月透過政論節目策劃並舉辦名爲「走過風雨望青天－郭瑤琪冤判八年奇案」新書發表會，有多位綠營人物到場聲援，並要求法院重審本案。2017 年 5 月 23 日檢察總長顏大和在曾駁回過一次本案非常上訴聲請後，終於就本案提出非常上訴。

66 具體案例如興票案、特別費案、宇昌案等，更不用說涉及各級選舉，乃至農漁會選舉之一般賄選案，政治斧鑿之痕跡至爲明顯。

臺灣大學學術期刊資料庫

(二) 黨產條例特有問題

黨產條例與我國現存的政黨規制規範相比較，有三個明顯不同的特點值得深入分析，它們包括嚴重侵權、嚴重違背法治、嚴重歧視。

1. 嚴重侵權

如前所述，政黨的財產與個人的財產一樣，都是實現其存立目的所不可或缺的要素。政黨財產之來源主要包括公帑補助、私人捐贈、黨費與政黨經營事業或運用財產之收入等 4 項。從西方民主國家的法制來看，管制政黨財務及其收支的規範通常有以下特徵：首先，要有明確的憲法基礎。其次，主要政黨對管制內容有基本共識。最後，管制內容與強度或有不同，但剝奪財產乃屬例外少見之案例。更詳細地說，基於透明原則要求揭露財產來源與收支情況已屬侵權行爲，然而爲避免金錢政治之畸形發展，故要求揭露捐款者之資訊；但是爲確保結社自由，也不能要求政黨完全透明。折衷的方案是政黨僅揭露部分資訊，通常是僅公開大筆金額之捐款者，而不是揭露所有捐款者之姓名。如果政黨拒絕揭露資訊，其制裁手段通常是停止公帑補助或是不再給予其他因政黨地位而享有之特權，如媒體近用權。

然而黨產條例對於政黨財產的管制並非僅是部分資訊之提供而已，它用推定的方式把政黨財產視爲「不當取得之財產」，除非政黨能舉證其財產來源之正當性，否則財產即移轉爲國有、地方自治團體或原所有權人所有。此種激進手段並非必然不可採行，但最重要的是要有憲法作爲規範基礎，並獲得主要政黨之支持與共識。我國憲法對此憲法保留事項完全未爲規定，在欠缺憲法基礎，又非主要政黨之共識的情形下，僅以國會多數通過此剝奪政黨財產的激進法律，實屬罕見特例。

最重要的是政黨不能沒有財產，將其財產剝奪殆盡形同消滅政黨。包括我國在內的民主法治國，消滅或解散政黨都是一件極爲嚴重之事，必須有明確的憲法基礎，甚至是應該由憲法機關來負責處理。然而黨產條例卻規定由黨產會剝奪政黨財產，就算最後仍設有一般司法救濟程序，但受理法院仍非憲法層級。一旦特定政黨財產被剝奪殆盡，一般司法救濟又無法獲得勝訴時，該特定政黨即因無財產而形同被消滅。針對如此嚴重的侵權

臺灣大學學術期刊資料庫

行爲，既無憲法基礎，也無憲法機關介入處理，不僅與一般民主法治國的規範情形大相逕庭，也因跳過大法官之憲法法庭審理程序而應屬違憲。

2. **嚴重違背法治**

法治主義的精神除了強調法律位階秩序外，也格外重視法明確性與法安定性等兩個重要原則。特別是在有關政黨規制的法規範，其明確性的要求應更勝於一般規範，以免因執法歧異，解釋不同，而使法律問題變成政治衝突。

然而黨產條例有關「不當取得財產」的定義爲：政黨以違反政黨本質或其他悖於民主法治原則之方式，使自己或其附隨組織取得之財產。[67] 然而何謂「政黨本質」？何謂「其他悖於民主法治原則之方式」？何謂「附隨組織」？司法院大法官釋字第 644 號解釋關於人民團體法第 2 條「人民團體之組織活動，不得主張共產主義或主張分裂國土」的違憲審查案，許宗力大法官在其協同意見書中特別指出：「共產主義與分裂國土乃係政治概念，不是欠缺明確、客觀可辨的概念外延，就是可能隨執法者之政治偏好，乃至政治情勢變遷而異其內涵，以之爲法律概念，實難爲受規範之一般人民可以理解或預見，與法律明確性原則要求有違。」以此爲標準，黨產條例中的「不當取得財產」、「政黨本質」、「其他悖於民主法治原則之方式」、「附隨組織」等用語，都無法令人理解，違反法律明確性原則至爲明顯。[68]

---

67 參見黨產條例第 4 條第 4 款。

68 釋字第 644 號解釋許宗力大法官的協同意見書中，有一段有關「分裂國土」概念的精彩論述值得參閱：「至於分裂國土，由於我國特殊歷史、政治因素使然，中華民國與臺灣這兩個符號的關係，是等號，或包含，不同政治立場者有不同解讀，且均各自引經據典，從憲法本身尋獲其立論依據，致其適用可能陷入與共產主義一詞之解讀類似之困境。將此富濃厚政治性格的政治語言提升爲法律概念，不禁令人憶起海峽對岸的『反革命罪』。在海峽對岸，究竟甚麼是『革命』？甚麼又是『反革命』？簡單說，凡按現在當權領導者的意志辦的就是『革命』，反對現在當權者意志的就是『反革命』。像用這種隨當權者更迭而變化的政治概念作爲犯罪構成要件，『就如同使用隨風飄揚的柳絮做測量高度標準一樣』（魏京生），根本令人民無所適從，法安定性之受創，莫此爲甚。在我國，『分裂國土』的概念，不同政黨既有不同理解，則倘如甲黨執政，依其理解，對某人民團體不予取締，換了乙黨執政，依其理解則加以取締，或即使現在先放著不取締，隨著政治氣候的改變，或政治氣氛的醞釀再決定是否取締，使受規範者隨時處

臺灣大學學術期刊資訊庫

黨產條例第 5 條規定黨費、政治獻金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息外，其餘財產推定爲「不當取得之財產」。然而相隔一年多所新通過的政黨法第 19 條又規定政黨收入可以包括黨費、政治獻金、政黨補助金、政黨宣傳收入、其他依本法所得之收入及前述收入所生之孳息。二者相較，明顯看出其矛盾：如政黨宣傳品之販售收入依政黨法規定是合法收入，依黨產條例則可推定爲「不當取得財產」。換言之，過去未被禁止，今日也爲法所允許的政黨宣傳品之販售收入，只要找不到憑證，就被推定爲不當取得財產。

黨產條例要求特定政黨說明其財產來源之起始點，遠溯至 1945 年 8 月 15 日起，前後超過 70 年。然而我國法出現政黨一詞始於 1989 年，政黨補助始於 1994 年，政治獻金始於 2004 年。換言之，在 1989 年之前，政黨就算事實上存在，在法律上它也僅是「人民團體」而已。「人民團體」的財產爲何？自然與政黨本質無關。在 1994 年之前，政黨財產項目中，根本沒有公帑補助。在 2004 年之前，就算有私人捐獻，此私人捐獻款項也不能稱之爲「政治獻金」。更何況政治獻金法第 22 條第 2 項規定政治獻金收支憑證與證明文件，於申報後保存 5 年。政黨法第 20 條規定會計憑證保存 7 年，會計帳簿保存 10 年。黨產條例超越時空，溯及既往至 70 年前，要求政黨提交相關財產證據文件，不僅無實現可能性，更嚴重破壞法安定性原則。[69]

歐洲人權法院 2016 年 4 月 26 日的土耳其反對黨財產沒收案，[70] 恰可作爲參照。在審查 2007 年至 2009 年的政黨帳務後，土耳其憲法法院以因有「不法支出」爲由，裁定沒收反對黨之部分財產，總額超過 100 萬歐元。

在恐懼、忐忑狀態，對法安定性的影響，更是顯而易見。更值批判的是，當本院釋字第 328 號解釋明白指出，憲法第 4 條所稱中華民國領土『固有疆域』範圍之界定，爲重大之政治問題，依據權力分立之憲政原則，不應由行使司法權之釋憲機關予以解釋。則該不宜由司法機關解釋的概念又有何正當性充當限制人民基本權利，乃至處罰人民之構成要件？最後造成的結果，如果不是強行執法，自由權利遭受侵奪之人民因司法機關無權解釋，以致救濟無門，不然就是法律因立法從嚴，執法從寬，導致欠缺實效性，而淪爲具文。」

69 就算要清算政黨財產，其起算基準日的選定也不能漫無標準，恣意而爲。有關基準日的討論與東德經驗，請參見董保城（2017：110-132）。

70 CEDH, 26 avril 2016, Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie, Affaire n 19920/13.

臺灣大學學術期刊資料庫

反對黨抗辯的理由包括：何謂「不法支出」？行爲時之法律對此規定：「違反政黨目的之支出即屬不法支出。」但是何謂「政黨目的」？此規定根本不夠明確，導致行爲人根本無法事先判定哪些支出屬於不法支出？其次，憲法法院針對其所認定之不法行爲，應先給予警告，而非直接裁定沒收政黨財產。歐洲人權法院最後認定：基於「不法支出」與「政黨目的」等概念內涵十分不明確，令人無法事前預測；且裁罰內容亦屬事前不可預測，故違反歐洲人權公約第 11 條所保障之結社自由，判土耳其政府敗訴。

3. 嚴重歧視

有關政黨規制事宜，最忌諱違反平等原則，對於特定政黨給予歧視對待。黨產條例第 4 條第 1 款規定政黨的定義竟是：民國 76 年 7 月 15 日前成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者。將政黨定義以成立時間作爲決定性要素的作法，舉世罕見。更重要的是依此規定，除了中國國民黨外，民主進步黨成立於民國 75 年 9 月，雖也受該法拘束，但是國民黨必須交代的財產遠溯至民國 34 年，民進黨因成立太晚，故無此義務。如果以 75 年 9 月或是 76 年 7 月作爲財產起算的基準點，至少符合平等原則，立院中的兩大黨皆在規範之列。但是黨產條例現在的規範方式，除國民黨及民進黨受拘束外，竟排除過去二十年來我國的主要政黨，[71] 而且其財產起算基準點也排除了民進黨，只剩下國民黨受該法所拘束。這種針對特定政黨的立法方式，不僅是嚴重的歧視對待，甚且是針對特定對象而立法，違反立法行爲應該具抽象普遍特性，不得個案立法之基本原則。

黨產條例特別強調爲了選舉公平競爭，健全民主政治，所以制訂該條例。而該條例之所以歧視對待特定政黨，一般咸認爲是因爲國民黨財產龐大，導致選舉不公。換言之，財產多寡不同，得以形成歧視對待的理由。然而思考選舉公平競爭的問題，必須同時考量「候選人」與「政黨」兩個面向。如果黨產條例所宣稱的：「黨產龐大導致選舉不公」之論述邏輯可以成立，那候選人的財產是否也應一併規範？財力龐大的候選人是否也會導致選舉不公？

[71] 如新黨、台灣團結聯盟、親民黨及時代力量等政黨，皆不受黨產條例所拘束。

臺灣大學學術期刊資料庫

西方民主法治國或有根本不管政黨財產者，就算爲了避免金權政治與選舉公平目的而要進行政黨財產管制，眞正能運用的手段就是透過「政治獻金限制」（收入）與「競選經費限制」（支出）等兩種途徑。在制度設計上，對於財產龐大的候選人，不可能爲了選舉公平而去追查清算特定候選人的財產。同樣的道理，吾人也看不到爲了實現選舉公平競爭，對於財產龐大之政黨，就追查清算其財產的案例。換言之，選舉公平競爭與政治廉潔的實踐，並不是使每個參選人或參選政黨的財力相當，而是透過收支透明要求與收支限制的方式來達成。

我國過去曾設置競選經費限制，但因根本無法眞正執法，最後只好放棄。此外，對於候選人的財產根本完全不作管制，甚且允許政治獻金捐給個別候選人，並將公費選舉補助款亦給予個別候選人。[72] 在此背景下，候選人財力懸殊的情形處處可見，選舉如何能夠公平競爭呢？換言之，金權關係不是透過政黨的渠道來進行，而是透過候選人自己及其所成立之各類基金會之帳戶來實現。如此根本只是更加強化以個人爲交易媒介中心的金權政治結構而已。黨產條例的立法者不敢認眞面對個別政治人物及其所成立並控制的各類基金會或社團等附隨組織，才是現今我國金權政治、選舉不公與各類弊案的眞正源頭，而竟以特定政黨作爲主要規制對象，想要透過此立法使選舉得以公平競爭，民主得以更加健全，實無異於緣木求魚。

綜上，我國現行有關政黨規制的相關規定，從前引威尼斯委員會所揭示的多項政黨規制之基本原則來看，幾乎可說是與每個原則皆有扞格齟齬之處。

---

72 我國現行競選經費補助由公職人員選罷法與總統副總統選罷法分作不同規定，一般選舉的競選費用補貼依公職人員選罷法第 43 條第 3 項規定，由候選人向選委會領取。但總統大選之競選經費補貼，若候選人是由政黨推薦者，依總統副總統選罷法第 41 條第 2 項規定，其補助款應由政黨領取。但實務上卻仍發生由選總候選人自由運用此項補助款的情形。如馬英九前總統把二次總統選舉補貼 4.3 億元由國民黨運用；陳水扁前總統亦將二次總統大選競選補貼共 3.4 億元，全數由民進黨運用；謝長廷先生將總統選舉補助款 2 千萬元回撥其競選總部，另將 1.4 億元交由民進黨運用，但蔡英文總統則將 2012 年總統選舉補助款用於成立「小英教育基金會」，自行運用；並未將補助款回繳民進黨。由於競選補助款納入私囊，並有劫貧濟富的反效果，故呼籲廢除此項補助的聲音不絕於耳，見中國時報（2015）。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、結語

在憲政民主體制下，「規制政黨」是一件極爲嚴肅且重大的事，必須要有十分堅強的法律基礎，並應嚴格遵守相關基本原則。德國作爲制定政黨法的先驅國家，在其立法過程中特別彰顯規制政黨的嚴肅性，若是沒有憲法規範或憲法明確授權作爲前提，是不可能推動此項立法進程的。在政黨共識下，德國透過修憲程序，並歷經數次憲法解釋，才逐步完善其政黨法。此外，除了立法必須有整體的戰略思維，更要有公正獨立的機關來執行其立法內容。不同於德國的情形，多數有政黨法，或對政黨進行各類規制的國家，例如泰國、土耳其與俄羅斯等國，其民主未必上軌道，其法治建設更是難臻理想境地。換言之，立法規制政黨並不必然能將政黨政治與民主法治帶上坦途。之所以如此，很可能是因爲規範政黨的法規範本身位階不夠高、且欠缺政黨共識、加以沒有清楚的規範戰略目標、更不存在能夠公正獨立執法的政黨管制機關或司法機關等。

我國一直以來的政黨規制情況，恰巧就是規範位階不夠高、欠缺政黨共識、立法沒有整體戰略目標，更沒有公正獨立之機關得以執法。在此背景下，法規範本身因無法被眞正落實而形同不存在，民主政治之發展與選舉廉潔情形也沒有因法規範之介入而有明顯的改善。至於新近之黨產條例與政黨法，更在欠缺憲法依據與政黨共識的情況下，立法者制定出嚴重侵權，嚴重違背法治，且嚴重歧視敵對在野政黨的規制內容；其既難逃執政黨透過立法權打擊特定在野黨之譏，更不會達到建立政黨公平競爭環境與健全民主政治的立法目的。

如果各政黨僅有權力競奪的慾望，沒有民主法治的信仰與理想，就不可能形成共識推動修憲，將政黨規制之基礎架構入憲。如果欠缺憲法基礎，則任何規制政黨的立法行爲都有違憲的疑慮，甚至可以直接將其推定爲違憲。[73] 更不用說其他落實政黨規制的必要配套機制，特別是及時有效之救

[73] 在司法院大法官釋字第 744 號解釋中，大法官採嚴格審查基準，羅昌發大法官在本案之協同意見書中指出：「本件解釋意旨最重大的意義在於：針對言論自由之事前審查規

臺灣大學學術期刊資料庫

濟機制與公正獨立之執行與救濟機關等，對我國而言，可以說迄今皆付之闕如。既然如此，還不如效法英國、法國、瑞士與美國等老牌民主國家，盡量將政黨與一般人民團體等同看待，盡量不要去制定限制或侵害政黨權益的相關法規範。尤其隨著各種憲政體制都有權力愈來愈個人化的傾向，[74] 網路與社群媒體的發展，[75] 以及諸如參與式預算等各類公民參與公共事務的管道增多，加上全球化趨勢消弭了傳統政黨意識形態上的差異，[76] 政黨在今日民主體制之重要性似已有日漸傾頹之勢。在「無政黨之民主」（Anckar & Carsten, 2000: 225；Riegner & Stacey, 2014: 1）已成爲新的研究課題時，我們還需要大張旗鼓地去制定新的法規範來管制政黨嗎？

參考書目

一、中文部分

內政部民政司，2016，〈歷次審議政黨處分案件決議情形〉，內政部政黨及全國性政治團體資訊網網頁，https://party.moi.gov.tw/pgms/politics/reprimand! list.action，2017/11/11。Department of Civil Affairs, Ministry of the Interior. 2016. “Li ci shen yi zheng dang chu fen an jian jue yi qing xing” [Successive Review of the Resolutions of Party Dispositions]. in https://party.moi.gov.tw/pgms/politics/reprimand! list.action. Latest update 11 November 2017.

中國時報，2015，〈反對劫貧濟富 競選補助應廢除〉，《中國時報》，09/10，A17。China Times. 2015. “Fan dui jie pin ji fu jing xuan bu zhu ying fei chu” [Opposing the Robbing of the Poor to Assist the Rich: Campaign Subsidies should be Abolished]. *China Times* September 10, sec. A17.

定，建立較以往嚴格之『推定違憲』審查標準。」在政黨規制領域，亦可採取相同的審查標準。

74 總統制以總統爲權力核心，半總統制因總統直選且握有相當實權，故亦爲權力核心。就連傳統認爲有集體分享權力的議會內閣制，權力亦集中於首相或總理一人。權力個人化的傾向，現已普見於前述三種基本憲政體制。

75 2017 年美國川普總統與法國馬克宏總統的當選，都說明了傳統政黨與傳統選戰方式已經不再那麼重要了。馬克宏選前臨時創一個政黨，即能徹底打敗傳統大黨。川普善用社群媒體進行選戰，其當選則完全在主流新聞媒體的預測之外。

76 例如歐洲難民問題，恐怖主義問題，經濟停滯問題以及極右派之興起，早已使歐洲傳統的左派與右派政黨失去意識形態與政策選項上的實質差異。

臺灣大學學術期刊資料庫

沈玄池，1993，〈德國政黨經費來源之研究〉，《歐美研究》，23(1): 39-113。Shen, Xuan-chi. 1993. “De guo zheng dang jing fei lai yuan zhi yan jiu” [Financing the Political Parties in the Federal Republic f Germany]. *American Studies* 23(1): 39-113.

吳庚、陳淳文，2017，《憲法理論與政府體制》（增訂五版），臺北：作者自刊。Wu, Geng & Chen, Chun-wen. 2017. *Xian fa li lun yu zheng fu ti zhi* [*Constitutional Theory and Government Institution, 5th edition*]. Taipei: Wu, geng & Chen, Chwen-wen.

吳宗謀，2015，〈你所不知道的黨禁〉，台灣法律史學會網站，http://legalhistorytw.blogspot.tw/2015/06/blog-post.html，2017/11/11。Wu, Zong-mou. 2015. “Ni suo bu zhi dao de dang jin” [What You do not Know about the Party Ban]. in http://legalhistorytw. blogspot.tw/2015/06/blog-post.html. Latest update 11 November 2017.

宮文祥，2017，〈正義轉型下政黨結社自由與言論自由再探〉，「2017 東亞憲政民主工作坊「政黨與國家」學術研討會」論文（5 月 20 日），臺北：臺大政治學系。Gong, Wen-xiang. 2017. “Zheng yi zhuan xing xia zheng dang jie she zi you yu yan lun zi you zai tan” [A Re-exploration of Freedom of Association and Freedom of Expression of Political Parties under Transitional Justice]. Paper presented at the Meetings of the 2017 East Asia Constitutional Democracy Workshop: Political Party and State, May 20. Taipei: Department of Political Science, National Taiwan University.

陳淳文，2009，〈從法國法論獨立行政機關的設置緣由與組成爭議：兼評司法院釋字第 613 號解釋〉，《臺大法學論叢》，38(2): 235-292。Chen, Chwen-wen. 2009. “Cong fa guo fa lun du li hang zheng ji guan de she zhi yuan you yu zu cheng zheng yi: jian ping si fa yuan shi zi di 613hao jie shi” [The French Views on the Reasons for Establishing Independent Administrative Agencies and the Controversies over Their Composition: With Comments on Interpretation No.613 of the Grand Justices Council of R.O.C.]. *National Taiwan University Law Journal* 38(2): 235-292.

陳淑芳，2013，〈「歐洲選舉 5%條款」判決〉，司法院大法官書記處（編），《德國聯邦憲法法院裁判選輯(十四)》，臺北：司法院，頁 265-300。Chen, Shu-fang. 2013. “「ou zhou xuan ju 5% tiao kuan 」pan jue” [Verdict of the “5% Clause of European Election”]. In *de guo lian bang xian fa fa yuan cai pan xuan ji (shi si)* [*Verdicts Collection (14) of the Federal Constitutional*

臺灣大學學術期刊資料庫

Court of Germany], eds Department of Clerks for the Justices of the Constitutional Court. Taipei: Judicial Yuan, 265-300.

陳淑芳，2011，《權力劃分與權限歸屬》，臺北：元照。Chen, Shu-fang. 2011. "*Quan li hua fen yu quan xian gui shu*" [*Division of Powers and Authorization Attribution*]. Taipei: Yuan-zhao publishing.

黃凱苹，2017，〈泰國官僚政體下的政黨發展〉，「2017 東亞憲政民主工作坊政黨與國家學術研討會」論文（5 月 20 日），臺北：臺大政治學系。Huang, Kai-ping. 2017. "Tai guo guan liao zheng ti xia de zheng dang fa zhan" [Party Development under the Bureaucratic Polity in Thailand]. Paper presented at the Meetings of the 2017 East Asia Constitutional Democracy Workshop: Political Party and State, May 20. Taipei: Department of Political Science, National Taiwan University.

黃錦堂，2017，〈轉型正義與不當黨產處理－德國的法制及我國的省思〉，《台灣法學雜誌》，313: 111-140。Huang, Jin-tang. 2017. "Zhuan xing zheng yi yu bu dang dang chan chu li －de guo de fa zhi ji wo guo de sheng si" [Transitional Justice and Ill-gotten Party Assets Settlement: Legal Institutions of Germany and Reflection in Taiwan]. *Taiwan Law Journal* 33: 111-140.

董保城，2017，〈政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例「附隨組織」之研究－以救國團爲例〉，《台灣法學雜誌》，322: 92-132。Dong, Bao-cheng. 2017. "zheng dang ji qi fu sui zu zhi bu dang qu de cai chan chu li tiao li 「fu sui zu zhi 」zhi yan jiu －yi jiu guo tuan wei li" [Act Governing the Handling of Ill-gotten Properties by Political Parties and Their Affiliate Organizations "Research on Affiliate Organizations": A case study of the China Youth Corps]. *Taiwan Law Journal* 322: 92-132.

劉如慧，2013，〈「地方選舉法之 5%門檻條款」判決〉，司法院大法官書記處（編），《德國聯邦憲法法院裁判選輯 (十四)》，臺北：司法院，頁 81-108。Liu, Ru-hui. 2013. "「Di fang xuan ju fa zhi 5% men kan tiao kuan」pan jue" [Verdict of the "5% threshold of local election law"]. In *de guo lian bang xian fa fa yuan cai pan xuan ji (shi si)* [*Verdicts Collection (14) of the Federal Constitutional Court of Germany*], eds Department of Clerks for the Justices of the Constitutional Court. Taipei: Judicial Yuan, 81-108.

劉紅凜，2009，〈政黨法的世界概況與主要成因〉，《當代世界與社會主義》，1: 117-121。Liu, Hong-lin. 2009. "Zheng dang fa de shi jie gai kuang yu zhu yao cheng yin" [The Global Overview and the Main Reasons of Political

臺灣大學學術期刊資料庫

Party Law]. *Contemporary World and Socialism* 1: 117-121.

謝國廉，2017，〈英國法對政黨自治與運作之規範－近期之爭議與改革方向〉，「2017 東亞憲政民主工作坊政黨與國家學術研討會」論文（5 月 20 日），臺北：臺大政治學系。Xie, Guo-lian. 2017. "Ying guo fa dui zheng dang zi zhi yu yun zuo zhi gui fan — jin qi zhi zheng yi yu gai ge fang xiang" [Regulation on Autonomy and Operation of Political Party of British Law: Recent Disputes and Reform Orientation]. Paper presented at the Meetings of the 2017 East Asia Constitutional Democracy Workshop: Political Party and State, May 20. Taipei: Department.

瞿海源，1991，〈一個霸道一個急躁，政黨政治危機將不斷湧現〉，《自由時報》，11/04，3。Qu, hai-yuan. 1991. "Yi ge ba dao yi ge ji zao, zheng dang zheng zhi wei ji jiang bu duan yong xian" [One Overbearing and One Impatient Crises of Political parties will Continue to Emerge]. *Liberty Times* November 4, sec. 3.

蘇芳禾，2016，〈台聖斷交 蔡英文：壓力越大 越需團結走出去〉，《自由時報》網頁，http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1924118，2017/11/11。Su, Fang-he. 2016. "Tai sheng duan jiao Tsai Ing-wen: ya li yue da yue xu tuan jie zou chu qu" [Taiwan and Sao Tome and Principe break off diplomatic relations with Tsai Ing-wen: the Greater the Pressure, the more Necessary to Unite and Step Forward]. in http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1924118. Latest update 11 November 2017.

二、西文部分

Anckar, D. & A. Carsten. 2000. "Democracies without Parties." *Comparative Political Studies* 33(2): 225-247.

Biezen, I. van. 2003. *Financement des Partis Politiaues et des Campagnes électorales-Lignes Directrices*. Strsbourg: Edition du Conseil d'Europe.

Biezen, I. van. 2009. "The Place of Political Parties in National Constitutions: A European Overview (Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, No. 1)." in http://www.partylaw.leidenuniv.n1/uploads/wp0109.pdf. Latest update 12 March 2017.

Dalton, R. J., Farrell, D. M. & M. Ian. 2011. *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organise Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Hamon, F. & M. Troper. 2016. *Droit Constitutionnel* (*37th ed.*). Paris: LGDJ.

臺灣大學學術期刊資料庫

Hardy, R. J. 1996. *Government in America*. Houghton: Mifflin.

Hauriou, M. 1929. *Précis de droit constitutionnel*. Paris. Sirey.

Issacharoff, S. 2001. "Private Parties with Public Purposes: Political Parties, Associational Freedoms and Partisan Competition." *Columbia Law Review* 101: 274-313.

Le Mire, P. 1987. "L'article 46." In *La constitution de la république française*, ed. F. Luchaire et G. Conac. Paris: Economica, 899-914.

Lipset, S.M. 1996. "What are Parties For?" *Journal of Democracy* 7(1):169-175.

Müller, W. C. & U. Sieberer. 2006. "Party Law." In *Handbook of Party Politics*, eds. Katz R. S. & W. Crotty. London: Sage, 435-445.

Katz, R.S. 1980. *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Maryland: Johns Hopkins University Press.

Riegner M. & R. Stacey. 2014. *Democracy without Political Parties: Constitutional Options (Working paper)*. New York: Center for Constitutional Transitions at NYU Law.

Robertson, D. 1976. *A Theory of Party Competition*. London: Wiley.

Seurin, Jean-Louis. 1987. "L'article 4." In *La Constitution de la république française*, ed. F. Luchaire et G. Conac. Paris: Economica, 209-217.

Vedel, G. 1949. *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*. Paris: Sirey.

臺灣大學學術期刊資料庫

Political Party Regulations in Constitutional Democracy:

A Comparative Study Between International Standards and the ROC's Recent Regulations*

*Chwen-wen Chen***

Abstract

Many democratic constitutions rarely pay attention to the role of political parties, despite the fact that they are crucially situated between society and government. Positively understood, key actors in any democracy are founded on the principle of representation. The tendency for political party statutes to be compiled, by constitutions or laws, gradually increased since the Second World War.

However, a specific law for political parties is not a requirement for functioning democracies. In fact, a report compiled by the Council of Europe's Venice Commission on different regulatory practices of OSCE states in the realm of political parties determined that such legislation is not necessary for the proper functioning of democracy, and may be most effective when its scope is quite minimal. Parliamentary laws regulating political parties are not tools in the hands of the ruling party in order to oppress opposition parties, and therefore should be developed in conformity with both international standards and relevant jurisprudence.

---

* DOI:10.6166/TJPS.201803_(75).0004

** Professor, Department of Political Science & Graduate Institute of Public Affair, National Taiwan University. Research Fellow, Institutum Iurisprudentac, Academia Sinica.
E-mail: chwenwen@ntu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫

Based on the international standards of legal regulation of political parties, this paper argues that the role and function of political parties in a democratic system should ideally be defined in the highest legal order of the state to ensure the stability and relative permanence of these provisions. Additionally, legal regulations that affect political parties should protect free association and the internal functions of political parties should generally be free from state interference. In comparison with these international guidelines, the ROC's recent political party regulations should be reviewed and amended in many aspects.

Keywords: Party Law, Ill-gotten Party Assets Settlement Law, Free Association, Autonomy of Political Party

臺灣大學學術期刊資料庫