

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：考察)

德國、瑞士二國政黨政治、政治獻金
暨地方政府跨區域合作制度考察報告

服務機關：內政部

出國人職稱：民政司司長

專員

科員

姓名：林美珠

謝美玲

周惠卿

出國地區：德國、瑞士

出國期間：九十二年八月二十二日至三十一日

報告日期：九十二年十一月

A⁰/009204885

系統識別號:C09204885

公務出國報告提要

頁數: 33 含附件: 否

報告名稱:

德國瑞士二國政黨政治政治獻金暨地方政府跨區域合作制度

主辦機關:

內政部

出國人員:

林美珠 內政部 民政司 司長
謝美玲 內政部 民政司 專員
周惠卿 內政部 民政司 科員

出國類別: 考察

出國地區: 德國 瑞士

出國期間: 民國 92 年 08 月 22 日 -民國 92 年 08 月 31 日

報告日期: 民國 92 年 11 月 25 日

分類號/目: A0/綜合(行政類) A0/綜合(行政類)

關鍵詞: 政黨政治,政治獻金,跨區域合作

內容摘要: 為應我國民主政治發展過程中,民眾政治參與的普遍形成,政治主張漸趨多元,政黨政治之發展需要,建立政黨公平競爭機制,促進政黨的良性互動及防杜金權政治,係當前推動政治改革重要的課題。鑒於我國政黨及政治獻金相關法律體系及制度安排尙未完備,建構以政黨法、政治獻金管理條例為重點的陽光法案體系,以確保政治活動公平及公正競爭,政治獻金來源之公開化、透明化,接受全民監督,甚為各界所關注與期待,而建構一個民主且有效的治理機制,對於我國民主政治之發展將有深遠影響。另我國自民主轉型、地方自治法制化後,地方政府間的互動關係日益活絡複雜,由於地方治理問題的日益複雜化、依賴化,有關垃圾處理、水資源管理、環保、大眾運輸、學區、醫療等問題,個別地方政府在轄區及資源限制下,形成治理困境。因此,為提升行政效能及經濟規模效益,應加速地方政府跨區域合作機制的建立。尤其在行政區劃、地方行政區域整併前,透過區域組織、業務的合作,不僅可以達到整併後的經濟效益,減少組織、人力的浪費,並為未來區劃整併建立合作基礎,推動地方政府跨區域合作制度,亦為當前政府施政重點之一,爰前往德國、瑞士二國考察,對該二國之政黨政治、政治獻金、地方政府跨區域合作等相關制度之建構及運作,進行深入瞭解,並汲取該二國制度精華及實施經驗,作為我國制度設計規劃、法令研修(訂)及業務運作之參考。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

目次

壹、緣起	1
貳、考察過程	3
參、考察重點	4
一、德國部分	4
(一) 政黨與政治獻金制度	4
(二) 跨區域合作制度	12
二、瑞士部分	14
(一) 政黨與政治獻金制度	14
(二) 跨區域合作制度	17
肆、考察心得與建議	20
一、政黨與政治獻金制度	20
(一) 政黨與政治獻金專法規範	20
(二) 政黨補助	21
(三) 政黨財務及政治獻金之公開透明	22
(四) 促進政黨政治良性發展與互動	24
二、跨區域合作制度	25
(一) 現行法令涉及問題	25
(二) 相關法令待補充事項	26
(三) 其他建議事項	26
伍、結語	27
陸、考察活動剪影	28

德國、瑞士二國政黨政治、政治獻金 暨地方政府跨區域合作制度考察報告

壹、緣起

民主政治係透過政黨制衡的機制與原理，展現政治上的民主，政府治理亦以政黨間的良性互動為前提，因此，政黨在政治體制中扮演著極重要的政治運作功能，民主國家必然要推行政黨政治。我國自民國 76 年解除戒嚴，民國 78 年開放組織政黨以來，民眾參與政治活動日益活絡，政治主張漸趨多元化，截至目前為止，依法向本部備案政黨已有 102 個，又民國 89 年完成政黨輪替，已隱然浮現政黨政治的芻形。

鑑於現行人民團體法將政黨視為一般人民團體，採行消極、低度規範，規定簡略，立法精神偏向政黨自律原則，較諸其他人民團體，享有高度自律權，惟許多政黨在形成民意、參與選舉方面，並未積極投入，形成所謂「泡沫政黨」，主管機關亦無相關規定可據以輔導或管理，現行法制規範顯有不足。此外，在我國民主改革過程中，政治民主化的意識與運作已漸趨成熟，朝野政黨對因選舉所造成金權政治、黑金政治，疑慮甚深，因此，各界對於建立政黨間的公平競爭制度與政治資金挹注流動公開透明制度，甚為關注與期待，近年來在我國的社會環境、政治氛圍及輿論反映下，制定政黨法、政治獻金專法之主張，已形成多數意見。為促進政黨政治運作的法制化，給予政黨公平競爭的空間，並規範政治資金之挹注流動，本部爰配合研擬「政黨法」草案、「政治獻金管理條例」草案，報經行政院於 91 年 9 月 13 日、91 年 12 月 20 日核轉立法院審議，惟因各政黨之間尚有歧見，目前尚未完成立法程序。

鑒於政黨政治在國內尚處於發軔階段，而政治獻金管理制度，在我國係為新創制度，有待汲取民主先進國家實施經驗之處甚多，透過瞭解先進國家政黨政治及其政治制度發展的脈絡，來檢視我國現實環境現況，將有助立法過程階段討論爭點之釐清，未來立法通過，制度變革執

行有所依循，並對可能發生影響預作因應，爰有師法先進國家相關經驗及制度之必要。

又我國自地方制度法施行以來，地方事務之運作，取決於地方自治團體，然而許多地區性的業務，其範圍往往跨越不同行政區及業務歸屬，因法制不完備，在權責歸屬上造成問題，亟待建立法制，就地方政府推動跨區合作之程序、權責歸屬、效力持續及相關配套予以規範，透過區域內地方政府共同合作效力，解決跨區域的問題，俾能帶動整體區域的共同發展。

按德國之政黨政治發展歷史悠久，在制定政黨法專法的國家，包括德國、韓國、匈牙利、阿根廷、土耳其等國中，尤以德國立法例最具代表性，甚為學界推崇重視，且影響我國政黨法之立法工作甚深，又德國配合政黨政治之運作，政治獻金以政黨為規範對象，對政黨之收受政治獻金有相當嚴密規範。至於瑞士，與德國同為歐陸國家，採行聯邦制，且均為多黨制國家之典範，民主政治發展、政黨政治運作亦臻成熟，可供我國參考借鏡之處甚多。此外，德國、瑞士二國實施地方自治由來已久，制度完善向為世人所稱羨，如能趁此機會蒐羅相關跨區域合作之制度及案例，當可在我國發展跨區域合作初期，提供較為可行之思考方向，減少試誤及不必要社會成本支出，爰併同前往考察瞭解相關制度，以提供我國制度設計規劃、法令研修（訂）及業務運作之參考。

本次考察人員計有三人，由本部民政司林司長美珠率團，成員包括民政司謝專員美玲、周科員惠卿。

貳、考察過程

考察團自九十二年八月二十二日啟程，依序前往瑞士及德國考察，有關考察行程均經函請外交部轉請駐外單位接洽安排，並於八月三十一日完成任務返抵國門，合計十日。

茲將考察團行程及活動依國別擇要說明如次：

一、德國：（九十二年八月二十七日至三十日）

（一）拜會德國聯邦眾議院服務署第二處（DP2）處長
Dr. iur. Johannes Becher。

（二）拜會德國市鎮聯合會 Lue Jin-Sheng 先生，並聽取簡報。

二、瑞士：（九十二年八月二十四日至二十六日）

拜會瑞士新福音教派黨 Evangelische Volksparteider
Schweiz，由國會黨團主席 Mr. Heiner Studer 及秘書長
Mr. Joel Blunier 接見，並進行餐敘，交換意見。

參、考察重點

一、德國部分

(一) 政黨與政治獻金制度

「政黨國家」係德國民主政治之特色，二次大戰後，威瑪共和的經驗，讓德國執政者堅信，政黨政治健全與否，攸關國家整體發展，而德國的政黨政治，正係由德國基本法及政黨法共同形成其政黨政治運作的法律基礎。

1949 年制定的德國基本法確認政黨具有憲政功能，按基本法第 21 條賦予政黨在憲法上的地位與功能，明確規定政黨以協助國民政治意志形成為目的，得自由設立，政黨內部秩序應符合民主基本原則，並對政黨公開財務經費來源進行規範，並賦予聯邦眾議院制定政黨法的權利，將有關政黨憲法地位的細節事項，透過政黨法的制定加以規範之。

德國政黨法於 1967 年制定施行，1994 年、1999 年間均曾修正，最近一次較大幅度修正係於 2002 年 7 月 8 日為之，並於 2003 年 1 月正式實施。新版德國政黨法，全文計 41 條，分為總則、內部秩序、參選之候選人提名、政黨補助、財務報告、違憲政黨禁止之執行、最後規定等八章，謹就其規範重點及運作現況說明如下：

1、政黨之登記與成立：

(1) 政黨登記成立之條件，依據政黨法第二條規定，任何組織，其持續或長期對聯邦或地方之政治事務展現影響力，並擬在聯邦眾議院或邦議會推派代表，且有符合民主程序之規章等，均可以自行組成政黨。

(2) 依據政黨法規定，組織政黨形式上仍須向聯邦選舉機關報備。至於政黨如於六年內，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。

2、政黨內部秩序：

- (1) 自德國基本法制定以來，對於政黨內部組織與運作，基本法第 21 條第 1 項規定政黨內部秩序應符合民主基本原則，其內涵包括黨內組織及意識形成均由基層往上層建構、黨領袖及領導階層由民主方式產生、全體黨員參與黨內意志之形成，並直接或間接參與決策、入黨與退黨依當事人之自由意願行之。
- (2) 德國政黨法第二章，則將上開基本法有關內部秩序民主化原則予以具體化，其主要內容則可分為黨綱與政綱、黨員的權利與義務、政黨的組織編制等三部分。

3、政黨經費來源：

- (1) 主要包括黨員黨費收入、個人、企業或利益團體之捐贈、財產收入、各項組織活動、發行或出版之營收及政府補助金等。
- (2) 其中「黨費」，係指黨員依黨章之規定，定期繳納之款項。黨費以外之額外給付，如入黨費、特別款項、收藏品等，則列為「捐贈」項目處理。

4、政黨補助：

(1) 補助條件及上限：

A、歐洲議會、聯邦眾議院等聯邦層級以上選舉，第二票得票率超過 0.5%，邦眾議院選舉，得票率超過 1% 之政黨，始具有分配政黨補助金之資格。其次，政黨在一邦之任一選舉區內未獲准提出比例代表名單，在同一選舉區得票率達 10% 者，亦得請求政黨補助金之分配。

B、有關政府補助政黨年度總額，1992年聯邦憲法法庭公布之補助上限約為3200萬歐元，現因物價等各方面水準之波動，依據新版德國政黨法第18條規定，國家每年補助政黨之總金額不得超過1億3千3百萬歐元（此即最高限額），已將政黨補助金提高1億歐元以上；如經核算之各政黨補助總額，超過上述金額時，政黨實際獲得補助之金額將依比例折減。另依該法條規定，各政黨得到之補助，不得超出各該政黨自籌財源之金額，此即所謂相對限額。易言之，政黨自籌財源愈高，所分配到的政府補助經費比例相對亦會提高，其目的在於鼓勵政黨自籌財源。

(2) 補助原則：

依政黨法第19條規定，德國聯邦眾議院議長基於執行政黨補助之職權，於每年12月1日前決定該年分配予各政黨之補助金數額，至影響政府撥付補助數額之原因，包括選舉結果、政治獻金、黨員人數等三種條件：

A、依據選舉結果之補助原則：

上述三種符合領取政黨補助金之政黨，依其選舉有效票計算，在得票數4百萬以下者，每票補助0.85歐元，超過4百萬以上之票數，每票補助0.7歐元。

B、依據政治獻金收受情形之補助原則：

政黨所收受之政治獻金來源包括企業及自然人，其中僅有來自自然人之政治獻金，始得列入政黨之自籌財源給予補助，其計算補助費之上限，係以每一自然人3,300歐元為準，3300歐元以上部分仍須列帳，惟不列入補助計算範疇。按政黨每收受1歐元之政治獻金，政府相對

補助 0.38 歐元。

C、依據黨員黨費收入情形之補助原則：

依據政黨法第 18 條規定，對於政黨收受之黨費收入，每收受 1 歐元，政府相對補助 0.38 歐元。

(3) 政黨須於次年 9 月 30 日前將前一年度財務報告提出，並經會計師簽證，始得領取政黨補助金。

5、政黨公布財務報告之義務：

(1) 政黨負有公開帳目之義務，係為德國基本法第 21 條第 1 項及政黨法第 23 條所明定，政黨如同各項法人組織或機關，有義務每年公布詳細之財務報表及審核報告，並且須詳列各政黨之收入、支出及財產等項目，為確保該財務報告儘量公開透明，政黨法第 24 條並明定財務報告之格式及應載明事項，該報告須經由超然獨立之稽查員查核簽證後，送交聯邦眾議院議長，並刊登於聯邦眾議院公報或公告。

(2) 按「政黨財務公開」與「黨內民主」同為政黨法的基本原則，因政黨與國家關係密切，且接受政府競選經費之補助，尤其執政黨，應避免藉由執政優勢地位或從事相關政治活動，濫權圖利自己，故應公開其財務狀況，以接受社會大眾檢驗。

6、政黨投資經營事業之限制：

(1) 政黨本質上係屬私人性的社團組織，並非國家機構，有維持生存必要，且為使政黨得以宣揚理念、國民政治教育，政黨係得經營發行及出版事業，上述事業之經營，並在市場機能下運作，強調透明化、公開化。不過，近來因左派政黨德國社民黨因投資驚人引發爭議，及義大

利極右派總理貝魯茲柯尼 (Silvio Berlusconi) 兼具義大利最大出版社老闆身分，引發政黨經營出版事業，或是出版事業在支持政黨之疑慮，相關議題於德國現正討論中，惟原則上仍不會採行禁止措施。

- (2) 至於政黨之參與投資，目前亦未禁止，其原則在於市場經濟能允許的活動，均允許政黨亦得從事，並由市場經濟決定其存活，惟須具體公布投資經營事業之持股比例，其中持股 10% 以上必須公開於電腦網路，且不得有違法營利情事。至其監督，透過反對黨監督外，另因德國媒體非常強大，亦會發揮強大批判影響力，此外，政府亦不會坐視政黨投資經營之事業成為獨占壟斷事業。至於有關政黨經營電子媒體問題，目前亦多有討論，因廣播電視事業獨占性強，影響力亦大，各界意見傾向保留。

7、政黨違憲或違法之審查：

- (1) 依德國基本法第 21 條第 2 項規定，政黨依其目的與行為之關聯性，企圖破壞或推翻自由民主的基本秩序，或危及國家安全為違憲；其違憲處理由聯邦憲法法庭裁決；至於事實之調查及證據之蒐集，則由內政部之憲法保護局為之，如有具體事證，則由內政部部长提請憲法法庭審理。
- (2) 政黨發生違法情事時，係由相關機關各司其職予以處理，其中聯邦選務機關就有關政黨登記事件進行處理，審核與禁止政黨由聯邦眾議院議長主管，禁止政黨之法律訴訟案件，則由聯邦憲法法庭辦理。
- (3) 至於禁止政黨之實例，早期有「社會主義帝國黨」因強烈傾向戰前之國家社會主義、「德國共產黨」(KPD)

於黨章中載明以暴力推翻政府，而分別於 1952 年、1956 年遭禁。近來則有「國家民主黨」（NPD）因散播極右主張，並有實際支持行動，而違法可能遭禁，惟該案目前仍在訴訟階段，尚未完全定案。

至於德國之政治獻金制度，基於上開政黨國家的特色，對於政黨規範嚴格，配合其選舉制度採行兩票制，聯邦眾議院議員一半係由比例代表制產生，候選人係由政黨提名，受黨紀拘束規範強烈，因此，德國政治獻金制度設計，係以政黨為主要對象，其重要內容如下：

1、政治獻金相關法制及主管機關：

- (1) 政黨收受之政治獻金，係依德國政黨法第 25 條及第 31 條第 C 款辦理；至聯邦眾議院議員收受之政治獻金，則依德國聯邦眾議院議員行為法第 4 條規定辦理。
- (2) 按德國政黨法第 31 條第 C 款規定賦予聯邦眾議院議長管轄主管政黨財政事務行政機關之權限，至於非法收受政治獻金涉及刑法與特別法（如政黨法第 31 條第 D 款有關偽造單據之規定），則由刑事法庭之檢察官主管。
- (3) 聯邦眾議院議長係政治獻金主管機關之最高負責人，管轄範圍包括聯邦眾議院服務署等一級單位，該署署長係直接向聯邦眾議院議長負責，該署所轄「第二處」（DP2），亦即此次考察拜會單位，則主管政黨財務審核，負責審查與製作報表等工作。

2、接受捐贈之對象：

依德國政黨法第 25 條規定，政黨得接受企業及自然人之捐贈，但下列之捐款除外：

- (1) 政治基金機構或各級議會團體之捐贈。
- (2) 以公益、慈善或教會為目的的法人團體、社團及財團法

人之捐贈。

- (3) 本法適用地區以外之捐贈。但有三種情形之捐贈不在此限。
- (4) 職業團體受託指定轉交政黨之捐贈。
- (5) 匿名捐贈超過 500 歐元者。
- (6) 明顯為特定經濟或政治利益之捐贈。

按上開規定之精神，係規範政黨所收受之政治獻金，由自然人與企業為之，政黨不得收受不同外國政府、政黨黨團、政府機關、公營事業（政府持股 25% 以下，則為例外允許），至於政黨收受政治獻金並無上限，惟計算政黨補助則有上限。企業所提供之捐贈得報稅，但不列入政府補助範圍。

3、政治捐贈之報告義務：

- (1) 政黨應於每年 9 月 30 日以前，就其前一會計年度之收入與支出，以及所有財產，向聯邦眾議院議長提出財務報告。
- (2) 政黨對於負有報告義務之收入與支出，及財產管理事項，應設置會計帳簿，其財務報告提出前應經由政府認證合格之稽查員或稽查公司審核。
- (3) 聯邦眾議院議長就各政黨所提交之財務報告進行審查後，應對於各政黨財務狀況及申報情形向聯邦眾議院提出報告，並在聯邦眾議院出版品公布之。
- (4) 凡每年向政黨或其所屬之地方組織捐贈超過 1 萬歐元者，政黨應將該捐贈者之姓名、地址及捐贈之總額於財務報告中註明。

4、政黨違法接受捐贈之處罰及處理：

- (1) 政黨之財務報告未依規定申報，並經會計師簽證者，聯

邦眾議院議長不得進行相關政黨補助金的評定與分配事宜。

- (2) 政黨接受違法之捐贈，或未依規定使用資金，或未將資金列於財務報告中公開者，就該違法取得之捐贈，或未依法使用、未予公開資金，喪失該額度二倍之補助金。
- (3) 違法取得之捐贈，應無條件轉交予聯邦眾議院主席團議處；聯邦眾議院主席團每年應將該年內所收管之違法捐贈資金，於下一年度之開始轉交予慈善機構、教會、宗教團體或學術性機構。

5、聯邦眾議院議員、地方行政首長及擬參選人得否收受政治獻金問題：

(1) 聯邦眾議院議員：

- A、聯邦眾議院議員之收受政治獻金，係依「聯邦眾議院議員行為法」第4條規定辦理。依該法條規定，聯邦眾議院議員就其所有供政治活動使用之捐贈及其他無償之贈與，應分別記明於帳冊；捐贈之價值每一年度超過5千歐元者，應向聯邦眾議院議長申報，並告知捐贈者之姓名、地址及捐贈金額，超過1萬歐元之政治獻金（包括累計金額達到1萬歐元之情形），則必須公開。至收受之總金額，則無上限規定。
- B、政黨法對於政黨收受政治獻金所規範之原則與精神，原則上也適用於聯邦眾議院議員本身，易言之，德國係以國會內規對議員收受之捐贈加以規範，並與政黨法之規定連結。
- C、自然人捐給聯邦眾議院議員之政治獻金，基本上視為一般性的贈與關係，須繳交贈與稅。因德國贈與稅相當

高，對於大筆金額之捐贈如超過5千歐元者，為免除贈與稅問題，議員多會希望民眾捐贈給政黨，並由政黨進行制度化公開處理，而無繳納贈與稅問題。

(2) 地方行政首長：

德國各級政府體制，無論聯邦或邦，原則上都實行內閣制，亦即由議會中的政黨分佈來決定首長誰屬，其中聯邦總統係間接選出的虛位元首，至地方行政首長部分，因非由人民直接選出，性質係為地方政府之代表，渠等所收受之捐獻，並非屬於以個人身分收受之政治獻金，而係捐給地方政府之捐獻，且應公開化處理。

(3) 擬參選人：

擬參選人收受之政治獻金，同聯邦眾議院議員，亦視為贈與稅，循贈與稅程序中有關繳稅、申報等規定辦理，並未受政黨法及聯邦眾議院議員行為法之規範。因此，同聯邦眾議院議員，在其實務經驗上，民眾仍會傾向將政治獻金捐給政黨。按德國強烈政黨政治國家之性格，由上開聯邦眾議院議員及擬參選人收受政治獻金之處理方式及其連動影響，可看出其一脈相承的精神，足資印證。

(二) 跨區域合作制度

德國係一聯邦制福利國家，總面積為357020平方公里，居民人口為8220萬人，國家及財政層級為聯邦及州二級制，行政層級則為聯邦、州及地方三級制，共分為16州，劃分為13844個鄉鎮，其中117個市，323個縣（以下再劃分為13727個市、鎮）。

德國市鎮聯合會係依據德國基本法第28條所設立，依該法

條規定，德國市鎮聯合會代表全聯邦各州共 5700 個城市，5100 萬公民在政治、經濟、文化、教育、安全福利等方面之利益，同聯邦議會、聯邦政府、聯邦參議院及歐盟進行磋商，以保護地方利益不受損害。其組織型態及運作狀況概述如下：

1、德國市鎮聯合會於 1905 年設立於柏林，目前個體會員有 256 個直接會員，其中包含 117 個縣級會員，及其下的市、鎮會員計 139 個、有 16 個團體會員，包含 5443 個市鎮子會員，以及 9 個特殊會員：地方政府的區域性團體、協會及科技組織。

2、組織

(1) 市長代表大會：由上述所有會員組成。

(2) 常務執行委員會：共 151 席，每年由主席召開三次會議。其成員為各城市的市長，所做成的決議有拘束各會員的效力，因其決議往往涉及專業決定，不需經過各會員市民的同意。

(3) 主席團：由 35 個市長組成，是一常設的行政指導單位，在議長的召集之下，每年集會五次。

(4) 主席團下設議長，有決策權及常務執行長，下設有 8 個組。

(5) 市長代表大會、常務執行委員會及主席團均為無給職。

3、宗旨

(1) 代表地方政府利益，參與聯邦政府法律之制定及修改。

(2) 為市、鎮提供各方面之諮詢。

(3) 促進各地方政府間經驗之交流。

4、任務

(1) 各組工作人員透過參與各級政府之專業工作委員會來表

並體現地方利益。

- (2) 發行各項刊物，如地方市政月刊、市鎮聯合會特刊、通報、德國城市統計年鑑、市長公開信等等。
- (3) 進行專業課題研究、舉辦講座，如城市交通、城市人口外移、外國移民、城市污染及城市的前途等問題。

二、瑞士部分

(一) 政黨與政治獻金制度

瑞士是聯邦制國家，且為多黨制，鑑於無法形成多數黨，瑞士政黨並未熱衷於爭奪組閣機會，而係採用比例原則組閣。瑞士聯邦政府由 26 邦組成，並由聯邦大會選舉 7 名國民院議員，組成聯邦行政委員會，此 7 名委員，也就是所謂內閣閣員，分別掌理內政、外交、司法暨警政、財政暨公共經濟、運輸、電信與能源部，並擔任部長職務，至於政府首長的職位採輪流制，任期各 1 年，而總統係由 7 名委員輪流互選產生，任期亦為 1 年。

有關瑞士對於政黨之規範，按瑞士憲法並未規定政黨地位，亦無訂定規範政黨之專法，有關政黨之規範及管理，係依瑞士聯邦政治權利法及民法等相關規定辦理，茲說明如下：

1、政黨之成立與登記：

瑞士聯邦政府機構中之聯邦秘書處（企劃組）依瑞士聯邦政治權利法（Federal Act on Political Right）規定，受理政黨之成立與登記事宜。有關瑞士聯邦政治權利法第 5 a 部分「政黨登記」第 76 a 條規定如下：

「政黨可正式向聯邦秘書處（Federal Chancellery）進行登記：

- a、依民法第 60 條至 79 條規定具有法律上的社團身分；且
- b、以相同的名稱在國民院至少擁有 1 名議員或者在任何 3

個邦議會中至少擁有 3 名議員者。

進行政黨登記時，需提供下列文件與資料予聯邦秘書處：

- a、具有法律效力的黨章影本；
- b、與黨章規定相同的名稱和總部所在；
- c、黨主席和秘書長的姓名和地址。

聯邦秘書處應該保存政黨登記所提供的資料。登記應公開。

聯邦議會應制定法規規範登記細節。」

2、政黨經費來源：

主要仍以黨員黨費及政治獻金為主，其來源包括：

- (1) 黨員黨費。
- (2) 政府補貼國會「黨團」經費，邦政府補貼議會黨團費用。
- (3) 區、邦、聯邦政府補貼當選人競選經費，其中有部分流向政黨。
- (4) 企業、個人之政治獻金。

3、政府對國會「黨團」之補助：

國會議員選舉，政黨得票率達 5% 以上，或獲 5 位議席以上，由中央政府補貼國會「黨團」經費；另邦政府亦有補助議會黨團之作法。惟政府並不直接補助政黨，在其政治環境系絡下，係基於避免製造龐大的政黨機器之考量。

4、政黨投資經營事業問題：

瑞士政黨活動經費少，工作人員有限，亦無投資經營事業之情形。

5、政黨違反法令之處罰或解散：

目前尚無政黨違反法令之處罰或解散案例。

瑞士的政黨制度，自全國立場來看，是極為鬆散且地方分權的，聯邦中央黨務機構僅為管理工作，政治性事務係由各邦辯論

及決定，此外，瑞士雖採行二票制，惟黨紀並不強烈，國會議員受黨紀之拘束亦小。

有關政黨政治運作之現況，按瑞士目前共有 22 個政黨，其中激進民主黨(Freisinnig Demokratische Partei, FDP)、基督民主人民黨(Christlich-demokratische Volkspartei, CVP)、社會民主黨 (Sozial-demokratische Partei, SPS) 及瑞士人民黨 (Schweizerische Volkspartei, SVP) 係為四大主要政黨。1959 年起，瑞士的政局均由上開 4 個政黨聯合執政，瑞士聯邦議會由 200 名議員組成的下議院及擁有 46 名委員的上議院組成，除在聯邦議會中佔據 70% 以上席位外，在由 7 人組成的聯邦政府中，激進民主黨、基督民主人民黨、社會民主黨各有 2 名聯邦委員，瑞士人民黨有 1 名聯邦委員，亦即依國民院政黨勢力，由 3 個中間偏右政黨與 1 個左派政黨，以 2:2:2:1 的「神奇公式」分配之。

瑞士因反對黨均勢單力薄，不足以左右政府的政策，政局多年來一直相當穩定，有利於保持其政策的連續性。惟在 2003 年 10 月 19 日的聯邦議員選舉中，此一局勢有了改觀，瑞士人民黨、社會民主黨、激進民主黨、基督民主人民黨，在 200 名國民議員分佔 55、52、36、18 席；在 46 名聯邦院議員中分佔 7、6、12、14 席（另外尚有 10 個政黨占有席位，其中此次考察訪問之瑞士新福音教派黨 Evangelische Volksparteider Schweiz，占有 3 位議席）。基於瑞士人民黨躍升為瑞士第一大黨，會否影響聯邦委員的神奇公式變動，或使瑞士政治由穩定的傳統走向兩極化，仍值觀察。

至於政治獻金制度部分，按瑞士對於政治獻金並未立專法予以規範，亦無管理單位，主要仍係透過全民監督及遊說法規範管

理，有關遊說之規範，包括遊說者必須事先辦理登記、遊說活動規範，以及遊說者應定期申報使用於遊說之財務收支情形等，來避免金錢介入政治情事之發生。

此外，在瑞士的政治制度中，尚有一套制度，深刻影響其政黨政治制度及其選舉制度之實行，也使瑞士人民自豪於人民意志之行使，這一套不同於其他國家的民主制度，就是以「公民表決」和「人民倡議」為表現形式的直接民主，此為瑞士政府體制，除聯邦制之外的一大特徵。而瑞士也是全球訴諸公投最多的國家，從 1848 年施行公民投票以來，直到 2003 年，瑞士針對政府各層面活動的全國性公民投票總共舉辦過 518 次全國性的公投，投票結果有 246 次贊成，272 次反對，按瑞士公民透過此種直接投票方式，來參與國家政治生活，並承擔由此而產生的責任，此也係維持瑞士政局安定的一股重要力量。

（二）跨區域合作制度

瑞士邦聯最早於 1291 年成立，1848 年由 26 個州合併成為聯邦共和國。依現行瑞士聯邦憲法規定，瑞士係立法、行政、司法三權分立的聯邦制國家，各州為「主權州」，州以下劃分為市鎮。

1、瑞士聯邦

在瑞士，儘管各州都必須服從聯邦管理，但都擁有自己的憲法，政府，議會，法庭及法律。瑞士各州享有很大的管理自主權及自由自決權。它們獨立地管理各自的教育系統和社會服務，並且擁有自己的員警部隊。每個州的稅收制度也不相同。

2、各州自治

在瑞士，儘管各州都必須服從聯邦管理，但都擁有自

己的憲法，政府，議會，法庭及法律。瑞士各州享有很大的管理自主權及自由自決權。它們獨立地管理各自的教育系統和社會服務，並且擁有自己的員警部隊。每個州的稅收制度也不相同。

3、市鎮

瑞士各州劃分為市鎮。每個瑞士人首先是市鎮的公民；再取得州及國家的公民權。外國人申請瑞士國籍時，也必須從他們居住的地區開始。

據 1997 年統計，瑞士有 3020 個市鎮，在結構上分為農業、手工業、工業和居民市鎮四類。有些市鎮所轄區域達一個州的面積，但也有市鎮比一個居民區還小，只有幾十個居民。一半以上的地方行政區人口少於 1000。只有 4% 的行政區的人口超過一萬，大約占了瑞士人口的一半。瑞士地方行政區的平均大小在歐洲幾乎是最小的。

市鎮和州政府一樣擁有自己的政府。它們在某些地區事務上可以自行決定；其他的事務則必須執行州政府或是聯邦的指令。市鎮行政區可負責的事務包括安全，教育，健康及運輸。此外，還負責出生，結婚和死亡登記，徵收聯邦，州政府及地方稅收。每個州對地方許可權規定又有不同。

在瑞士 90% 的市鎮行政區，居民每年至少聚會一次，投票決定重要事務。但在較大的市鎮，無法行使直接參與的政治形式；因此由公民選舉的地方議會決定事務。但即使在最大的市鎮，某些事務也需要全體公民投票決定，如經費預算。

目前雖有人認為這種制度需要全面修改，並認為某些

地區應當合併。但是，遭到低稅收的地區強烈反對。這是因為這些地區吸引富人居住，故十分富有。一旦合併，不但須為“窮鄰居”承擔責任，也將失去吸引高收入階層的誘因。

4、立法權

- (1) 聯邦的立法範圍包括：國際條約、戰爭與和平、對外關係、海關、武器管理、貨幣、郵電和輿論工具(廣播、電視和報刊等)、鐵路、航空、水運、原子能、國防(州參與執行)、度量衡、汽車和腳踏車、民法與商法、刑法、戶籍登記、養老與孤寡保險、失業保險、動物保護、人與自然的保護等。
- (2) 聯邦與州共同立法範圍：鼓勵建房、領土整治、修築小路、公路與橋樑、水力開發利用、狩獵和漁業、酒精專賣、疾病與事故保險、工商業、防治傳染病、外籍人入境與居留、外國人入籍、農業、捐稅、公立學校、自然與風景保護等。
- (3) 州立法範圍：宗教、員警(聯邦員警除外)、社會救濟、堤壩和森林的治安保衛。
- (4) 市鎮是最低的政治實體。州有關市鎮的立法中規定，市鎮在管理本地的公立學校、公共救濟、水電與煤氣的供應、道路、橋樑、地方員警、公共交通運輸、醫療衛生等方面均享有主權。

肆、考察心得與建議

一、政黨與政治獻金制度：

(一) 政黨與政治獻金專法規範：

民主政治體系下的政黨政治，與須否制定政黨法規範政黨角色與運作，二者之間並無經驗上的必然關係，德國係在基本法確認政黨具有憲政功能，並制政黨法規範；而瑞士，憲法並未規定政黨地位，亦無專法規範，係將政黨視為一般人民團體，而以「民法」一般人民團體有關規定，作為政黨事務之主要規範。至於政治獻金之管理，亦隨著該國歷史背景、政治制度及選舉制度之不同，對於規範政治獻金之立法體例亦殊。

隨著臺灣民眾政治參與的普遍形成與政黨政治的日益發展，併同金權政治問題的突顯，近年來在我國的社會環境、政治氛圍及輿論反映下，制定政黨法、政治獻金專法之主張，已形成多數意見。立法院第五屆開議後，本部已分別研擬「政黨法」草案、「政治獻金管理條例」草案，報經行政院於91年9月13日、91年12月20日核轉立法院審議，並經立法院內政及民族、司法委員會審議通過。其中「政治獻金管理條例」草案更曾於92年1月間密集進行朝野黨團協商，惟因是否允許民意代表收受政治獻金問題，未能取得共識，目前上開兩項草案，均未完成立法程序。

按德國實例，係明確界定政黨之定位、權利、義務與功能，並從公費補助和機會均等考量出發，對政黨財務加以規範，近年來，在實踐經驗中亦屢屢強化公開化、透明化制度。而我國目前對政黨、政治獻金之規範，係散見人民團體法、公職人員選舉罷免法、總統副總統選舉罷免法等，惟規範有限，相關內容不夠周密，尚無法完全規範政黨、政治捐獻的相關情況，以致向本部備

案之政黨已有 102 個，設立政黨容易，卻未能積極投入形成民意與參與選舉，尚非民主政治常態。

上開兩項法案在我國之提出，係以健全政黨政治及祛除金權政治為重點，制度係屬新創，規範寬嚴密度原即有討論空間，惟當前之急，尚賴確立政黨行事分際，政黨財務、政治獻金公開透明，避免政黨、候選人過度倚賴企業、特殊利益團體與大額捐助等基本規範先行完成立法。至因法案本身極具高度爭議性及政治性，欲完成立法，須兼顧政治理想及現實，並賴政黨間秉持互諒及誠信的原則，方能助益政治改革。

（二）政黨補助：

由國家提供政黨補助，目前世界上採行國家漸多，惟採行之初，幾皆存在有贊成與反對的不同看法，在德國甚至幾度引發「合憲性」與否之激烈爭辯。時至今日，政府應否給予政黨公費補助，已較少爭議，且公費補助，已成為德國政黨法的特色之一。

按德國聯邦憲法法庭從「國家與社會分離」之理論，認為「政黨應植基於社會之中」，因此，政黨應爭取黨員之向心，致力於其他社會階層之認同，而不應自外於人民，否則將不可能繼續參與政治競爭，故配合稅法上的優惠措施，積極鼓勵納稅國民以繳交黨費或捐獻方式，參與政黨政治。而政黨法對於政黨補助之操作亦相當細膩，舉凡選舉得票結果、招募黨員人數多寡與籌募政治捐獻的金額，均為衡量政黨運作的指標，並為國家發放補助款項的標準。

我國公費政黨補助制度，於民國 86 年始行，依公職人員選舉罷免法第 45 條之 5 第 3 項規定，國家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為依據。立法委

員全國不分區、僑居國外國民選舉得票率達 5% 以上者，應補貼該政黨競選費用，每年每票補貼新臺幣 50 元，至該屆立法委員任期屆滿為止。依據第 5 屆立法委員全國不分區、僑居國外國民選舉結果，各政黨每年分配補助金額總額約為新臺幣 4 億 5 千 5 百萬。至於在政黨之外，我國公費補助之對象，尚包括個別候選人之競選經費補助，金額亦依候選人之得票數而定，按當選人在 1 人，得票達各該選舉區當選票數三分之一以上者；當選人在 2 人以上，得票達各該選舉區當選票數二分之一以上者，每票補貼 30 元。

相較於德國之政黨補助制度，我國政黨補助門檻 5%，與德國歐洲議會、聯邦眾議院等聯邦層級以上選舉 0.5%，邦眾議院選舉 1% 之門檻，高出甚多，且德國政黨領取補助，尚須踐行依法提出財務報告之程序，始得領取。反觀我國政黨補助制度，僅賴政黨得票數分配撥付，不若德國周密，為維持社會公平性，使政黨爭取選票的機會均等，且不致壓縮小黨或新成立之政黨競爭空間，德國相關規範堪為我國未來相關制度改進之參考。此外，未來政黨政治發展成熟後，補助候選人競選經費制度，亦應一併予以檢討。

(三) 政黨財務及政治獻金之公開透明

德國政黨法對政黨財務及政治獻金之收受，從募款對象、申報與審核、補助方法、政黨機會均等均作詳細規範，惟在實踐過程中，仍有 1999 年德國基督教民主聯盟 (Christlich-Demokratische Union) 政治捐獻醜聞之發生，且德國政黨法歷次修法亦多與政黨財務問題相關，在德國經驗中所產生之問題，實值我國相關制度建構之借鏡：

1、側重對政黨之規範：

政黨法側重對政黨之規範，有關聯邦眾議院議員收受之捐獻，僅透過國會內規對聯邦眾議院議員收受之捐贈加以規範，雖然德國政黨黨紀嚴明，對個人捐贈利益輸送可能性較低，惟因法制規範密度並不嚴謹，無異仍因此開啟了直接捐助個別政治人物的後門，讓金權政治無從根絕。

2、規避公開義務：

政黨依法必須公布其財務狀況，包括捐獻來源。但公布捐獻者資料所設定的捐獻金額標準，仍頗受爭議，雖然1994年政黨法修正，已將公開捐獻的門檻降為2萬馬克，但由於此門檻對一般民眾收入來說還是過高，以致無法達到透明化目的。此外，匿名捐獻、企業利用人頭分散捐獻金額規避門檻限制、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等現象，也影響制度之實施。

3、違反規定之處罰過輕：

根據政黨法規定，政黨因違反捐獻所受的處罰，僅喪失部分國家補助，對於政黨負責人之背後操控與牟利行為，均未有處罰規定，使政治人物有違法收受政治獻金，無視於法所規定的政黨經費公開義務之可能，此亦係1999年基督教民主聯盟的政治獻金醜聞爆發的背景之一。惟基督教民主聯盟財務醜聞的癥結，除法律有所缺漏之外，政治人物在黨務菁英與黨國大老默許之下，拒絕遵守遊戲規則也是主要原因。因此，透過課以政黨負責人、會計負責人刑責處罰，應可消極避免上述流弊產生。

按我國政黨政治仍處於發軔之中，選民投票行為除受政黨影響外，選舉制度採行單記不可讓渡複數選舉區制，造成

競選活動傾向以候選人為中心，與德國以政黨為中心的性質尚屬有別，且從其他國家實施經驗來看，管制一方捐款必定會造成另一方浮濫，因此在我國環境中，除政黨問題之外，尚需關注候選人之競選經費捐贈問題。鑑於我國現行選罷法規範內容有限，及未能落實查核機制，使得競選經費的相關規範措施形同具文，本部於研修選罷法、制定政治獻金管理條例草案時，已將公開政黨、擬參選人政治資金流向、收支及用途等納入規範，並且配合推動會計責任制，透過強化會計責任制度，輔以有效的稽核機制，以接受全民監督。

按任何法律規範的設計與運作，其精髓在於考量多方得失，而後進行修訂，因此如何配合我國國情所需，進行相關配套設計，革除弊端，克服法律執行面的困境，並賴政治人物尊重制度之規範性，才是問題的關鍵。

（四）促進政黨政治良性發展與互動：

德國及瑞士二國均係採行單一選區兩票制國家，尤其在德國，兩票制選舉制度的設計，成為維繫社會與國家穩定之重要環節，並已成為不可或缺之民主共識，對其政黨政治之穩固有深遠影響。至於瑞士亦在比例代表制之下，並無政黨成為多數黨，而且從未出現高變動的選舉，影響政治安定。而我國選舉制度朝單一選區兩票制方向改革，正是當前推動政治改革重要課題之一，此制之推動，將配合相關憲改工程進行，在德瑞經驗中，將可預見對於促進我國政黨政治良性發展應有助益。

其次，瑞士是一個有著悠久民主歷史的國家，瑞士政治制度包含聯邦制度、政黨制度及直接民主制等諸多面向，值得注意的是，瑞士在多黨制的情形下，立法過程對於各種

不同利益間的衝突，係透過廣泛的協商、議價而形成共識，展現成熟的政黨協商機制。而公民投票制度之實施，則涵蓋一切政黨與團體的參與，以確保國家行為與國民院的決議儘可能符合公民利益，並且據以化解族群緊張矛盾的關係，易言之，瑞士民主政治之特色，係經由一套能夠和平解決衝突的政治制度來完成國家認同，並朝向現代社會發展。

在上述瑞士經驗中，基於政黨政治係政治制度之一環，欲對政黨之規範建立整體性之設計，所涉及因素尚包括選舉制度、選區劃分、公平合理之議事規範、國會政黨互動模式、政黨政策交叉辯論制度等相關因素，均須納入考量。尤其，目前朝野所積極推動國會改革，公民投票立法等諸多政治改造工程，以目前的政黨生態結構觀之，尚需政黨合作始有實現之可能，因此尚有賴各政黨間本諸相互尊重原則，以溝通促進和諧，以協商化解衝突，進而創造政黨良性競爭的環境與條件，化解緊張矛盾關係，以民眾福祉為度。

二、跨區域合作制度

（一）現行法令涉及問題：

跨區域合作是未來不可避免之趨勢，但我國地方政府在辦理跨域合作事務時常面臨法令規範不夠明確及具體之窘境，其中涉及的問題包括：

- 1、相關規範不夠完備，目前地方制度法僅於第 21 條及第 24 條規範跨區域的相關業務之合作管理，但並未規定地方政府間主動的合作及方式。
- 2、中央與地方政府或地方政府間，常基於政黨屬性的不同，無法有效合作，甚至迭生齟齬，無法共同協力解決區域性問題。
- 3、各地方政府法令甚少提及跨域合作事宜，如事務牽涉及二個

或以上之議會同意權時，或須共同財政負擔時，地方議會間難以協調，因本位主義而產生糾紛。

4、地區性的業務，其範圍往往跨越不同行政區及業務歸屬，在權責歸屬上不易釐清。

5、地方政府常因財源不足而迭起爭執，並因財政困窘或外溢效果應如何負擔，而加遽爭議。

(二) 相關法令待補充事項：

德、瑞二國體制與我國迥異，在制度借用上或有困難，然先進國家制度與經驗，仍足為我國檢討現行制度之借鏡，目前檢討地方制度法相關規定，約有下述尚待補充：

1、釐清跨區域合作事務之性質，包括自治事項與委辦事項在跨區域合作事務的角色。

2、建立跨區域的合作組織，為因應政府精簡原則，應跳脫傳統行政機關組織之思考方向。

3、建立多元且彈性之跨區域合作模式，採多元方式推動以因應不同事務性質，並賦予地方政府彈性運用的權限。

4、為充分落實地方自治，中央政府參與機制與角色扮演，應以協調及協助代替監督，並設立誘因機制，以激勵地方間的合作。

5、明確跨域合作團體間的責任分擔並設立爭議調處機制。

(三) 其他建議事項：

1、廣泛蒐集各國法制並分析國內現有案例，作為跨域合作制度設計及推動之參考。

2、修正地方制度法，增訂跨區域合作制度之相關修文，以便地方政府有所依循。

3、檢討現行行政區域，建構一個較適規模的地方政府數量。

伍、結語

此行考察德國、瑞士，除拜會兩國黨、政人員，交換業務經驗與心得，瞭解其制度運作梗概外，並蒐集相關法案及資料，以為業務推動參考。此外，拜會德國聯邦眾議院服務署第二處（DP2）處長 Dr. iur. Johannes Becher 時，針對本部提問資料預作書面答復，並提供豐富法規制度資料，充分感受到德國人民治事嚴謹，條理分明的文化性格，而瑞士之行，則體驗身為瑞士公民之尊嚴與驕傲，人民真正成為國家的主人，所展現出來的民主政治真諦。

其他考察見聞，尚包括兩國首府之造訪，按瑞士首都伯恩尼保留中世紀風貌，碎石鋪成的馬車道，鐘塔及晚期哥德式大教堂，使伯恩尼城古色古香，甚具幽靜之美。而德國首都柏林，記錄著 1961 年東西柏林築牆分隔的歷史，拆除圍牆後的柏林，繼承了傳統，並以快速的腳步迎接現代，歷史不再是包袱，而是希望的呈現。另值一提的是，此行搭乘 ICE 火車由慕尼黑赴柏林，臥鋪艙宛如行動套房，盥洗衛浴一應俱全，雖然一夜巔簸，未有好眠，惟此行能有此番歐洲火車之旅體驗，饒有趣味，亦值留念。

另外，本次考察期間，承蒙駐德國代表處胡代表為真、駐瑞士代表處王代表世榕、駐慕尼黑辦事處劉處長俊滿之熱忱接待，費心協助安排各項考察行程，其間並承蒙陪同拜會、進行傳譯及接待的陳組長昌霖、周主任弘毅、陳秘書尚友、申秘書生太、傅秘書建彰、陳麗鳳小姐，及僑務委員會友人鄭秘書志均等人鼎力協助，使得本次考察順利圓滿，並對我國駐外人員的專業與敬業精神，留下深刻印象，謹此一併致予謝忱。

陸、考察活動剪影



拜會瑞士新福音教派黨國會黨團主席 Mr. Heiner Studer，並致贈紀念品



致贈瑞士新福音教派黨國會黨團秘書長 Mr. Joel Blunier 紀念品



駐瑞士代表處王代表世榕晚宴，並與瑞士新福音教派黨國會黨團主席 Mr. Heiner Studer 及秘書長 Mr. Joel Blunier 合影



拜會德國聯邦眾議院服務署第二處處長 Dr. iur. Johannes Becher，並交換意見



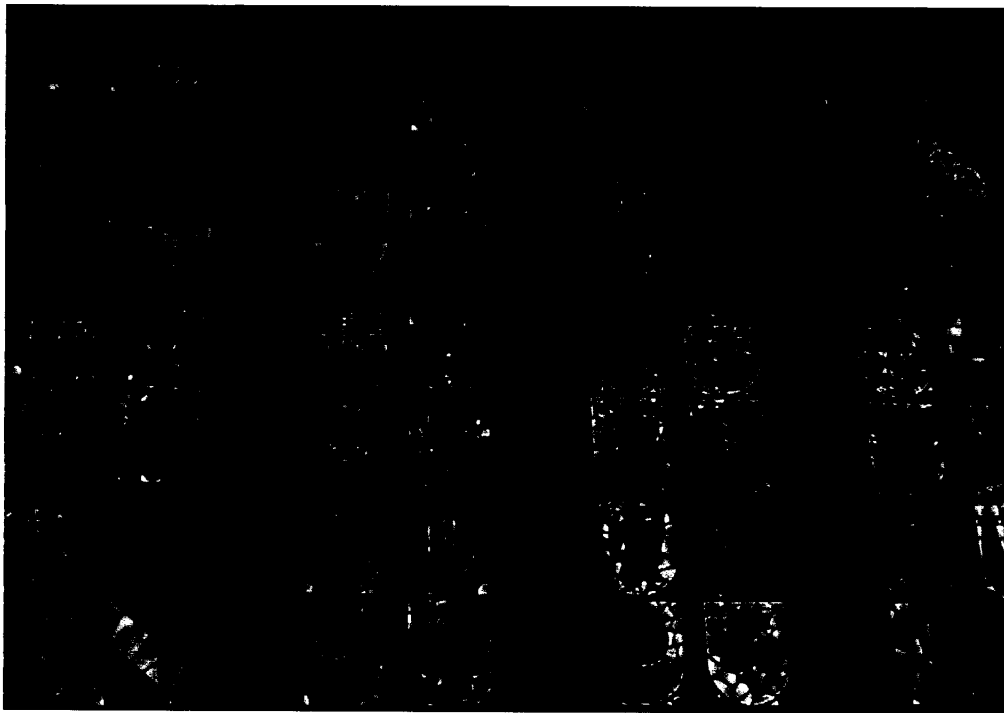
致贈德國聯邦眾議院服務署第二處處長 Dr. iur. Johannes Becher 紀念品



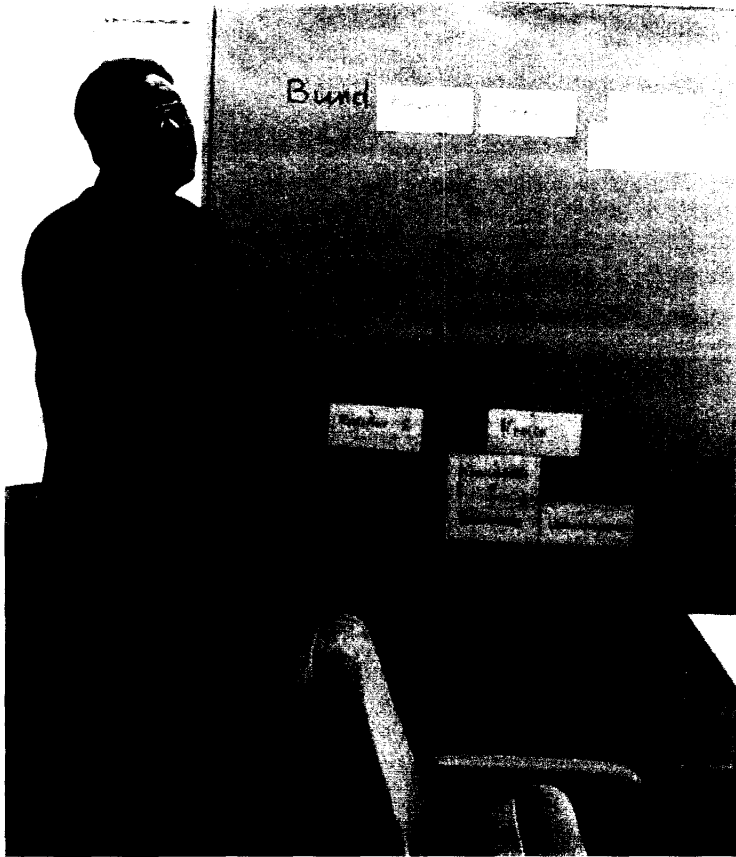
與德國聯邦眾議院服務署第二處處長 Dr. iur. Johannes Becher 及駐德國代表處陳秘書尚友合影



與駐德國代表處陳秘書尚友於德國國會大廈前合影



德國市鎮聯合會由所有會員市徽組成的彩繪玻璃，象徵市鎮的聯盟與合作



Lue Jin-Sheng
先生為考察團
簡報德國市鎮
聯合會組織及
運作



致贈德國市鎮聯合會 Lue Jin-Sheng 先生紀念品



與德國市鎮聯合會 Lue Jin-Sheng 先生合影



駐慕尼黑辦事處劉處長俊滿伉儷晚宴