

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：考察)

考察馬來西亞、新加坡政黨政治

服務機關：內政部  
中央選舉委員會  
出國人職稱：政務次長 等  
主任委員  
姓名：許應深 等五人  
黃石城  
出國地區：馬來西亞、新加坡  
出國期間：九十一年八月十一日至十六日  
報告日期：九十二年一月

A0/009204887

## 摘 要

政黨在現代民主政治中扮演相當重要角色，隨著我國民主政治發展，現行人民團體法將政黨定位為一般人民團體，採低度、消極規範，已無法滿足當前社會之期待及政黨政治之實際需求，為建立政黨公平競爭的機制並防杜金權政治，各界對於陽光法案之立法，期待甚殷，本部並積極研擬政黨法草案及政治獻金管理條例草案。新加坡與馬來西亞國情與我國相近，二國獨立之初均承繼了殖民國家之議會民主制，政黨政治之發展亦有相當時日，尤其馬來西亞特殊的族群政黨政治，其政黨間的互動與政治上長期維持穩定的秘訣，對我國政黨政治之發展具啟發作用，而新加坡對廉政之要求與政治之清明，為舉世所公認，近年來更制定了政治捐贈法，並公布施行，對於我國未來制定政治獻金相關法律，甚具參考價值。

## 目錄

壹、緣起.....	1
貳、考察過程.....	1
參、考察重點.....	2
一、馬來西亞.....	2
(一) 政黨概況.....	2
(二) 政黨與國會選舉.....	4
(三) 政黨及選舉規範概要.....	5
二、新加坡.....	7
(一) 政黨概況.....	7
(二) 政黨相關規範.....	9
(三) 選舉制度與競選活動相關規範.....	10
(四) 政治捐贈.....	12
肆、考察心得及建議.....	21
一、政黨法之法律規範.....	21
二、政黨經費與政治獻金規範問題.....	23
三、選舉制度與政黨結盟.....	25
四、競選經費管制問題.....	26
伍、結語.....	28

## 壹、緣起

政黨在現代民主國家扮演相當重要的角色，我國早期實施戒嚴，憲法保障的各項公民權利與自由，受到相當大的限制，直到民國七十六年解除戒嚴，七十八年將非常時期人民團體組織法修正為動員戡亂時期人民團體法，增訂政治團體專章，開放政治性結社，人民之政治人權始大幅提升，民眾投身政治活動轉趨活絡，籌組政黨之數量亦相當可觀，截至九十一年七月底止，依法備案之政黨已有九十九個。

本部政黨審議委員會係依人民團體法第五十二條規定設立，負責審議政黨處分事件，鑒於我國政黨政治之發展仍在起步階段，對於政黨之處分及政黨組織與運作之法律規範，須參考借鏡先進國家之處仍多。而隨著我國民主政治發展，現行人民團體法將政黨定位為一般人民團體，採低度、消極規範，已無法滿足當前社會之期待及政黨政治之實際需求，另為促使政黨財務公開並防杜金權政治，各界對於陽光法案之立法，期待甚殷，本部並積極研擬政黨法草案及政治獻金管理條例草案，亟需參考外國法制。新加坡與馬來西亞國情與我國相近，二國獨立之初均承繼了殖民國家之議會民主制，政黨政治之發展亦有相當時日，尤其馬來西亞特殊的族群政黨政治，其政黨間的互動與政治上長期維持穩定的秘訣，對我國政黨政治之發展應有啟發作用，而新加坡對廉政之要求與政治之清明，為舉世所公認，近年來更制定了政治捐贈法，並已公布施行，當有許多值得我國參考之處，爰組團前往二國考察。

本部此次考察人員計有五人，由本部政務次長兼本會主任委員許應深先生率團，成員包括本會許委員介麟、劉執行秘書文仕、民政司莊科長國祥，以及本會羅組長素娟，另中央選舉委員會刻正積極檢討競選經費與競選活動規定，該會黃主任委員石城亦併案會同前往考察。

## 貳、考察過程

考察團自九十一年八月十一日啟程，自台北搭機前往馬來西亞及新加坡考察，再由新加坡搭機返國，有關行程經委請外交部轉請駐外單位接洽安排，於八月十六日返抵國門，合計六天。

茲將考察團行程及活動依考察時間先後擇要臚列如次：

一、 馬來西亞：(八月十一日至八月十三日)

- (一) 拜會「馬華公會」副總會長黃家定先生，亦係馬國房屋暨地方政府部部長。
- (二) 拜會馬來西亞選舉委員會主任委員 Datuk Haji Abdul Rashid bin Abdul Rahman，並聽取簡報。
- (三) 拜會「巫統」副主席 Tan Sri Muhammad Muhammad Taib。

二、 新加坡：(八月十四日至八月十六日)

- (一) 拜會新加坡總理公署選舉事務局局長 Lee Seng Lup 先生，並聽取簡報。
- (二) 拜會人民行動黨第二組織書記／星國內政部資深政務部長兼法律部資深政務部長何炳基先生 (Prof. Ho Peng Kee)，並聽取簡報。

參、考察重點

一、馬來西亞

(一) 政黨概況

馬來西亞為多元種族國家，其政黨制度相當特殊，既非典型的一黨制或多黨制，而政黨的組成，則具有濃厚的種族色彩。馬國執政黨現為「國家陣線」(National Front)，簡稱「國陣」，係由十四個子政黨所組成，其中以代表馬來族之「馬來人全國統一組織」簡稱「巫統」(United Malayas National Organization, UMNO)、代表華人之「馬華公會」(Malaysian Chinese Association, MCA) 以及代表印度裔之「印度國大黨」(Malaysian Indian Congress, MIC) 實力最大。主要反對黨為代表回教徒之「回教黨」(PAS)，為

最大反對黨、代表多元種族但仍以華人為主之「民主行動黨」(DAP)、代表前副首相安華之勢力，現由安華夫人旺阿茲莎為主席兼國會議員之「國家公正黨」，以及代表沙巴之沙巴團結黨(PBS)。

- 1、巫統：為馬來西亞最大政黨，成立於一九四六年五月十一日，創黨人為當時擔任柔佛州州務大臣的翁查法(Onn Jaafar)，也是該黨第一任黨主席。巫統的成立係為反對英國殖民政府所提出的馬來亞聯邦計畫。巫統為一族群政黨，其黨綱明定普通黨員為十八歲以上屬馬來族群或其他土著的馬來西亞公民。其組織結構如下：在中央，於黨主席下設一署理主席及三名副主席，其下設最高理事會，由二十五人組成；在地方則於各州設區部及地方支部。黨主席由全國黨代表大會選舉產生，全國黨代表大會則由區部大會選舉之代表組成。來西亞自獨立以來，所有首相與副首相均由巫統黨主席及署理主席擔任，且內閣重要部會首長亦均係由該黨重要幹部擔任。
- 2、馬華公會：全稱為馬來西亞華人公會，為主要的華人政黨之一。一九四九年二月二十七日，陳禎祿爵士為阻止英國政府遣返華人回中國之計畫，並提供華人醫療、金錢等之援助，於吉隆坡創立馬華組織。一九五二年與巫統組成「華巫聯盟」，參加首屆吉隆坡自治市選舉，及其後在聯邦各各十六個市議會之選舉，獲得壓倒性的勝利，並奠定了政黨聯盟的基礎。就黨員人數及組織規模而論，馬華公會為馬來西亞第二大政黨，但由於在選舉上對巫統的仰賴甚深，在政策上對巫統的依附性較大。
- 3、印度國大黨：為馬來西亞重要的印度人政黨，自一九五四年十月加入「馬華」與「巫統」的華巫聯盟後，即為執政成員之一。
- 4、回教黨：為馬國最大之反對黨，於二〇〇一年六月曾表

示將以建立「回教國」為其執政後之目標，以爭取馬來人之選票，此舉引致華人疑慮，華人「民主行動黨」，遂宣佈退出該反對陣營「替陣」，此亦對執政黨「巫統」形成頗大之挑戰，馬國首相於二〇〇一年九月廿九日回應表示，馬國在「巫統」執政下已是回教國。

- 5、民主行動黨：新加坡獨立後，留在馬國之人民行動黨組織轉化而成民主行動黨，國陣成立後，曾一度為馬國最具規模之反對黨，一九九〇年大選前曾與四六精神黨、沙巴團結黨等共組「人民陣線」。
- 6、沙巴團結黨：由沙巴人民團結黨出走之地方性政黨，於一九八五年三月成立，並於該年之選舉奪下沙巴州政權，曾一度為國陣之成員，但於一九九〇年大選提名後退出國陣，加入反對陣營之「人民陣線」。一九九四年州選舉失去州政權。

## （二）政黨與國會選舉

- 1、馬國國會分參、眾兩院，參議員任期三年，共六十九名，由每州選派二名，其餘四十三名由最高元首指派；眾議員任期五年，共一九三名，由民選產生。法案實際上均由政府主管部會提出，馬國由多黨組成之「國家陣線」在第十屆國會擁有一百四十八席，超過三分之二，執政黨議員受黨紀之嚴格控制，故政府所提出之法案，在國會不獲通過之情況殊不多見。
- 2、一九九九年十一月二十九日，馬國舉行第十屆全國大選，在全國一九三個國會議席中，執政之「國陣」共獲一百四十八席，較上（一九九五年）屆一百六十二席減少十四席，惟仍超過三分之二，然得票率僅為百分之五十六·五一，反對黨則共獲四十五席，得票率為百分之四十三·四九。此外，「國陣」共提名三百九十四位州候選人角逐州議席，計贏得二百八十一個州議席（較上

屆少五十七席)，且此次大選，不僅未重獲吉蘭丹州政權，另亦失去重要石油州丁加奴之州政權。然此次大選結果再度顯示馬哈迪領導之「國陣」獲全國大多數人民支持，政權基礎仍甚穩固。

3、政黨在一九九九年國會大選所佔席次，列表如下：

政黨名稱	席次	小計
巫統 UMNO	72	148
馬華公會 MCA	28	
印度國大黨 MIC	7	
民政黨 Gerakan	7	
土著保守黨 PBB	10	
砂勞越人民聯合黨 SUPP	7	
砂勞越國民黨 SNAP	4	
砂勞越達雅族黨 PBDS	6	
沙巴民統 UPKO	3	
沙巴進步黨 SAPP	2	
沙巴自民黨 LDP	1	
獨立人士	1	
回教黨 PAS	27	
民主行動黨 DAP	10	
國家公正黨 Keadilan Nasional	5	
沙巴團結黨 PBS	3	

註：二〇〇二年沙巴團結黨加入國陣，另最近之國會議員補選，國陣復贏得二席，是以目前國陣在國會中佔有一五三席。

(三) 政黨及選舉規範

- 1、馬來西亞並未制定政黨法，政黨之設立，一如社團之成立，係依社團法相關規定辦理，申請人須向內政部社團



註冊局辦理登記，社團註冊局會就發起人背景、與外國關係、有無顛覆或影響國家安全之虞等加以審查，經註冊後之政黨，如擬推薦候選人參選，並須向選舉委員會登記，註冊政黨選舉標幟，目前向選舉委員會登記之政黨計有二十七個。

- 2、政黨違反法令之處分，包括警告、限期整理（暫時中止運作）及解散。
- 3、政府對於政黨並無任何補助，政黨之經費來源主要為黨費及捐贈。人民可自由捐贈政治資金予政黨，並無金額的限制。
- 4、馬來西亞選舉制度為單一選區簡單多數制，自一九五七年獨立以來，共舉行過十次大選，全國十三州，計劃分國會議員選舉區一九四個，州議員選舉區五〇四個。
- 5、馬國之選民採登記制，須為選區居民，年滿二十一歲，且無法定消極資格。馬國人口約二千二百萬，合格選民約一千二百萬左右。選民之登記須本人親自辦理，可向選委會總部或州選舉辦公室或選委會所設流動性辦公室或郵局申請辦理。
- 6、選委會辦理之選舉有二類，一為大選，當國會或州議會被解散時，於解散後六十天內舉行，以及國會或州議會議員任期屆滿之定期選舉；二為補選，當議員有死亡、辭職或喪失資格情事時，於出缺後六十日內舉行。
- 7、候選人資格如下：（1）公民。（2）在提名日不得低於二十一歲。（3）居民。（4）未被宣告神智不清。（5）未受破產之宣告。（6）如為受薪公職，須辭職。（7）如為現任者，過去須依規定申報候選人相關報告。（8）不得有違法經判刑一年以上；或超過二千馬幣之處罰。（9）不得為外國人。
- 8、保證金：候選人於提名日須繳交保證金，國會議員為馬

幣五千元；州議員為馬幣三千元。候選人所得票數未達八分之一者，則該保證金不予發還。

- 9、 候選人於提名日後即可從事競選活動，但依警察法，大規模之戶外聚會是禁止的。投票日前一日的競選活動時間至晚上十二時止。
- 10、 重新計票：當得票數相差未超過百分之二時，候選人可要求重新計票一次。
- 11、 競選經費：國會議員競選經費上限為馬幣二十萬元，州議員為馬幣十萬元。候選人應於選舉結果公布後三十一日內向選舉委員會申報競選經費。選舉委員會對於申報資料是否屬實，並不予調查，僅將申報資料刊登公報，候選人之競選對手如對申報資料有所質疑，可提選舉訴訟，如違法經判決確定，則取消當選人資格。有關候選人競選經費來源，選舉法並未有規範或限制，對於政黨對其推薦之候選人競選經費之補助亦未加限制。候選人或政黨收受之競選經費捐贈無須申報。
- 12、 選舉訴訟：候選人得於選舉結果公告二十一天內，向高等法院提起選舉訴訟，採一審終結。

## 二、新加坡

### (一) 政黨概況

新加坡亦是一個多元種族組成的國家，其政黨政治與馬來西亞有不少雷同之處，諸如，政黨中不乏族群性政黨、執政黨長期執政，一黨優勢等。但新加坡的反對黨較之於馬來西亞反對黨在政治上更處弱勢。新加坡共有二十三個註冊政黨，除執政黨外，其他皆缺乏群眾基礎及領導中樞，又無吸引選民之政綱，故並未發生積極作用。

一九五九年新加坡改為自治領後，首由人民行動黨執政。初期由於左翼份子潛伏黨內，政局動盪，人心惶惶，

國內資本紛紛外流，局勢十分緊張。執政黨秘書長李光耀有鑒於此，毅然實行清黨，局勢始漸穩定。此後經過一九六三年、一九六八年、一九七二年及一九七六年之四次大選，該黨囊括全部七十五個議會席次。一九八一年十月二十三日該黨國會議員蒂凡那 (V. Devannair) 當選星第三任總統，其席位於補選時，工人黨領袖惹耶勒南 (Mr. J. B. Jeyaretnam) 擊敗人民行動黨候選人，此為反對黨首次贏得國會席位。一九八四年十二月第七次大選，人民行動黨在七十九席中贏得七十七席，惟其得票率已由上屆之百分之七十七點七降為六十四點八，且反對黨首次在大選中獲得二席。一九八八年九月三日第八次大選，人民行動黨仍以壓倒多數 (八十一席中獲八十席) 獲勝，惟其得票率較上屆下降百分之一點六，反對黨則由民主黨詹時中贏取一席。

一九九一年八月三十一日星提前舉行第九次大選，結果執政之人民行動黨在八十一個國會議席中取得七十七席，反對黨中民主黨取得三席，工人黨取一席，共計四席；執政黨仍獲壓倒性勝利，惟其得票率已由上屆之百分之六十三點二降為六十一。人民行動黨「全勝」之理念雖受挫，但尚不足以造成國會結構之改變，新加坡仍是一黨獨大之局面。

一九九七年一月二日舉行第十次大選，結果新加坡人民行動黨在有反對黨角逐之六個集選區和九個單選區，共三十六個議席中，囊括全部集選區和七個單選區，共三十四個議席，得票率達百分之六十五。連同在提名日不戰而勝之四十七席，人民行動黨在全部八十四個議席中，共贏得八十一席。

二〇〇一年十一月舉行之全國大選，執政之人民行動黨大獲全勝，得票率比上屆 (一九九七年) 大選高出十個百分點達 75.29%，除先前在提名日已獲得之五十五席外，

在需投票之二十九席中囊括二十七席，亦即在八十四席中獲得八十二席，反對黨僅二席。

除了人民行動黨(The People's Action Party)外，其餘主要政黨如下：

- 1、工人黨(The Worker's Party)：由前殖民政府首席部長馬歇爾創立，主張和平、非暴力的鬥爭。一九七一年印度人惹耶勒南( J. B. Jeyartnam)擔任秘書長，主張修改內部安全法，恢復言論和結社自由，於一九八一年國會議員補選時，為反對黨首次贏得國會席位。
- 2、新加坡民主黨(Singapore Democratic Party)：一九八〇年七月成立，主張反對黨聯合起來，打破人民行動黨的一黨統治，積極爭取工人的支持，在中上層知識界有一定影響力。民主黨在一九九一年的大選曾贏得三席，但1997年1月的大選則全輸，對在野勢力造成一些衝擊，目前黨秘書長是徐順全博士。
- 3、新加坡人民黨(Singapore People Party)：黨主席是由印度裔的賽益法利所擔任，助理秘書長沈克棟，秘書長是由前民主黨秘書長詹時中所擔任，而詹時中也在一九九七年大選中為人民黨爭取一席議席。

## (二) 政黨相關規範

- 1、新加坡並未制定政黨法，有關政黨之規範，依社團法相關規定辦理，政黨的設立，須有十人以上，且其成員限於新加坡公民，同時，不得與國外任何違反國家利益之團體有所連繫或接觸，其黨綱亦不得違反星國法律。
- 2、政黨的主管機關為內政部，設立政黨者，須向內政部註冊。政黨註冊後，不僅須遵守自己之黨章黨綱，亦須遵守星國一般的法律規範，譬如公開演講，須先申請，且須符合公共娛樂及集會法(Public Entertainment and Meeting Act)。

- 3、政黨如違反相關法律，譬如與註冊官認為違反國家利益之任何外國團體有所聯繫或於註冊官指示後三十天內，仍未採取適當的行動中止與該外國團體接觸或聯繫，內政部長得依社團法第二十四條第一項規定予以解散；如果違反其他的法律，依其他法律處斷，譬如政黨未依法提出捐贈報告及聲明書予政治捐贈註冊官者，組織政黨之十位發起人，均須處以星幣二千元以下之罰鍰，如繼續違反，則更進一步，每日處以五百元以下之罰鍰。
- 4、雖然法律允許內政部長解散政黨，但截至目前為止，未曾有過解散政黨案例。
- 5、政府對政黨並無任何公費補助，但政黨得依政治捐贈法收受政治獻金。

(三) 選舉制度與競選活動相關規範

- 1、新加坡自建國之初，國會議員選舉即採行單一選區簡單多數制，全國計劃分為八十一個選區。嗣後為平衡種族代表性，復於一九八八年改革選舉制度，增列集選區制，每個集選區參選者，由三名候選人組成一組，聯合競選，三人中至少須有一名馬來人或其他少數民族，一旦勝選，三人即集體當選，一九八八年全國計劃分四十二個單一選區、十三個集選區；一九九一年及一九九六年復二度修改集選區制，每一集選區聯合競選人數改為四至六人，並規定集選區選出之國會議員名額，不得少於總額之四分之一，但單一選區不得少於八個，目前單一選區有九個，集選區有十五個。
- 2、國會議員選舉法對候選人競選經費訂有最高金額，如為單一選區，其數額依候選人參選之選區，每一選民星幣三元計算，例如一個選區有二萬個選民，則該選區每一候選人競選花費不得超過六萬元；如為集選區，則將上

開按選區選民人數計算之金額，按候選人數平均之。政黨對其推薦之候選人所為之支出，亦應計入候選人之競選經費內。

- 3、候選人應於選舉結果公布後三十一日內，檢具競選經費支出報告、相關單據及宣誓書，向選舉事務局申報。選舉事務局並將申報資料公開六個月，供民眾查閱。截至目前為止，從未有因申報問題而處罰候選人之情事。
- 4、除了法所允許之競選廣告自選舉公告發布之日起即可展開外，其餘選舉活動，限於自提名日起至選舉投票日前一日止。有關於網路上刊登競選廣告，須依選舉廣告規則辦理，在投票日當天，所有形式之競選廣告均為禁止的。
- 5、候選人競選海報及旗幟須有選舉官核發之標籤，且有數量上的管制，依選民數多寡而定，原則上以每五十個選民一海報，每五千個選民一旗幟，計算其數額。但單一選區，海報數最少為三百張，集選區最多為三千張；單一選區旗幟數最少為五支，集選區最多為三十支。另對於海報及旗幟之規格亦有限制，在單一選區，海報大小規格為 800mm\*600mm，在集選區則為 1750mm\*1200mm；旗幟則不分選區，規格均為 9m\*1.2m。投票日當日，於投票所二百公尺內不得張貼或懸掛。
- 6、候選人拜訪選民期間限於提名日起至投票日前一日；舉辦群眾大會期間，則限於提名日第二日起至投票日前一日，每天上午七時至下午十時。候選人或政黨均得向警察局申請，申請時須將擬於群眾大會演說者之姓名併同申報，依維護宗教和諧法規定，演說者不得有任激種族或宗教之言論。有關群眾大會舉辦地點，限於政府指定之場所，該場所會先行公告。
- 7、競選期間，選舉事務局會指定二個頻道，提供推薦超過

五個候選人之政黨發表政見。

- 8、國會選舉法及競選廣告規則，其他禁止規定，尚包括禁止勸阻他人投票、在競選期間公布選舉民調結果、非法集會、於投票日用任何方式影響選民投票、賄選等等。

#### (四) 政治捐贈

新加坡為規範政治資金之捐贈與收受，制定政治捐贈法，於二〇〇一年二月十五日公布施行，新加坡政府企圖藉由本法之立法，阻止外國人以捐贈方式，干涉新加坡內政，並禁止政治團體、候選人及其選舉經紀人接受法所不許之捐贈，同時限制收受匿名捐贈之額度。其重點摘要如下：

##### 1、 規範對象：

- (1) 政治團體：包括依社團法登記之政黨、任何團體其目標或活動與新加坡的政治完全或部分相關，以及本法政府公布所稱的政治團體。
- (2) 任何有意成為國會議員選舉或總統選舉之候選人及其選舉經紀人。
- (3) 一年內對政治團體、候選人及其選舉經紀人捐贈金額超過星幣一萬元之捐贈者。

##### 2、 得捐贈者：

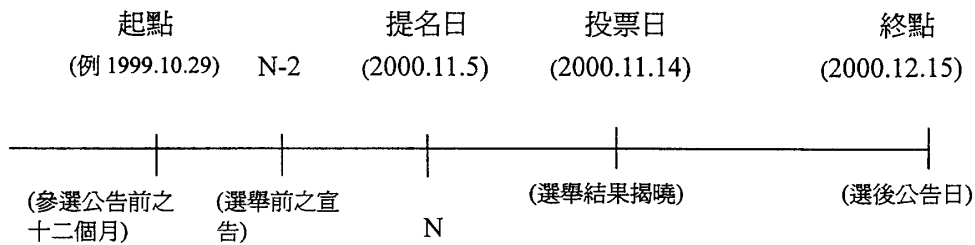
- (1) 年滿二十一歲之新加坡公民。
- (2) 新加坡所控制之公司，其主要的或部分的業務在新加坡進行：指在新加坡登記有案之公司，其負責人與成員大多數為新加坡之公民，其中會員若為其他公司之會員，該其他公司也是在新加坡註冊合格之公司（其負責人與成員大多數為新加坡公民），也就是子公司所由出之母公司，必須是在新加坡註冊合法的公司。
- (3) 提名候選人參選之政黨。

除了上述法所允許之捐贈者所為之捐贈外，均為法所不許之捐贈。諸如：

- (1) 新加坡永久居民。
  - (2) 年齡未滿二十一之新加坡公民。
  - (3) 非合法登記為法人團體者，包括商務機構、社團組織、商工會、互助會、專業公司、慈善機構、合作社、信託、單獨公司。
- 3、 捐贈額度：未限制。
- 4、 法定收受捐贈期間：
- (1) 政治團體：平時。
  - (2) 候選人及其選舉經紀人：自選舉宣布日之前的十二個月（該日期係在提名日之前公布），至選舉結束公告日（在投票日之後公布的日子）。
- 5、 匿名捐贈：採總額管制方式。
- (1) 法所允許之匿名捐贈，係指受贈者無法確認捐贈者身分時之捐贈，如捐贈者要求受贈者不得透露其姓名，則其所為之捐贈，不得視為匿名捐贈。
  - (2) 政治團體、候選人或其他選舉經紀人（於總統選舉時為主要選舉經紀人）得收受匿名捐贈總額，於法定期間，不得超過星幣五千元：
    - a、 政治團體：每一會計年度得收受星幣五千元以下的匿名捐贈，換言之，其每一會計年度內可收受之匿名捐贈，累積金額最多為星幣四、九九九元九角九分。任何政治團體如收到單筆金額為星幣五千元或超過星幣五千元之支票時，應於收到支票三十日內將該支票退回發票之銀行，不得接受此一捐款。
    - b、 候選人及其選舉經紀人（如參選總統時則為其主要選舉經紀人）：法所允許收受捐贈且必須申報的期間。



例如：N=提名日



依上例，候選人及其選舉經紀人（如為總統選舉則為主要選舉經紀）於一九九九年十月二十九日至二〇〇〇年十二月十五日，得收受之匿名捐贈總額不得超過星幣五千元。

- (3) 政治團體、候選人及其選舉經紀人，如收受一筆匿名捐贈會超過法定上限，則不得收受該筆匿名捐贈，應於收到後三十日內將整筆金額歸還捐贈者。例如候選人已收到總額星幣四千元的匿名捐贈，其後又收到星幣三千元的匿名捐贈，則不能從星幣三千元中保留部分金額，將之湊成四、九九九·九九元，候選人必須在收到捐贈的三十日之內，把全數三千元歸還給捐贈者或金融機關，無法歸還時，則繳交給政治捐贈註冊官。

#### 6、捐贈的定義：

- (1) 捐贈的事物包括貨物與勞務、金錢、財產、會費、聯合費，不以商務條件提供之財產設施、貸款設施等。
- (2) 並非所有提供給候選人之捐贈都受到管制。只有當國會議員選舉或總統選舉，候選人為贏得選舉所收受之捐贈才受本法之規範。
- (3) 下列事項非屬捐贈之範疇：
- a. 在合法政治廣播之播放時段。

- b. 法律明定選舉溝通的免費郵資。
- c. 個別人員提供志願性的人力與服務。
- d. 準備歸還捐贈者，或其代理人的捐贈之孳息。

例如：會計師對政治團體免費提供其專業的服務，可視為義務與自願，而不是對該政治團體之捐贈。政治團體無須向政治捐贈註冊官報告有關個人提供之義工服務。不過會計師如果要求其雇員向政治團體提供作帳之服務，該雇員對政治團體所做的服務，則應視為會計師對政治團體之捐贈。捐贈之價值等同為政治團體在商務條件之下雇用其他會計人員所要支出之代價。設若該義工人員為自僱者，非受僱於他人，或是向其僱主請假來為政治團體提供服務，則志願者所使用的服務，為其自己的時間，其服務不必看做捐贈。

#### 7、捐贈的價值

任何沒有索取代價的捐贈，其價值乃是該捐贈品之市場價值。非現金而為物品之捐贈，其價值為此捐贈者所付出的代價；假使為捐贈品付出的代價低於市場的價格時，則其價差視同捐贈。受贈者在收到捐贈時，相當於該物或勞務的最低價格為該物品或勞務的市場價格。例如：印刷商提供之競選宣傳品，其市場價值為印刷商平時所索取的費用，包括貨物稅在內的價格。

以特低的利率所提供之優惠貸款所孳生的益處也是一種捐贈。該項捐贈的價值為貸款經由一般商務利率為基礎計算出來的利息與優惠利率計算出來的利息之差額。

#### 8、政治團體、候選人及其選舉經紀人收到捐贈後應採行的步驟：

- (1) 在接受捐贈之前，須先查明捐贈者是否為合法之捐贈者：如捐贈來自個人，應查明捐贈人為年齡超

過二十一歲之新加坡公民，例如向捐贈人要求出示其國民身分證，俾供核對；如捐贈來自一個公司，應查明該捐贈者為新加坡控制之公司，其業務全部或部分在新加坡營運。如有疑問，須進行查核（查看公司登錄冊）。

- (2) 在查核捐贈者的身分時，須將收到的捐贈款項另存一帳戶。
- (3) 簽發收據，並詳細記錄捐贈細節。
- (4) 捐贈如係現金以外的物品或勞務時，可以請擁有執照之估價師對捐贈品進行估價。
- (5) 通知在法定期間內，捐贈多筆小額捐贈，累積價值達星幣一萬元以上之捐贈者，應向政治捐贈註冊官申報捐贈報告及提報聲明書。
- (6) 若為匿名捐贈，應先查明連同此筆匿名捐贈在內，其總額是否會超過星幣五千元。如會造成超額情形，則應於收到匿名捐贈之日起三十日內退回捐贈，如係轉交者，退回轉交人士，或退回發出匿名捐贈支票之金融機關，或填具相關表格，將金額或物品繳交政治捐贈註冊官。
- (7) 如捐贈來自法所不許之捐贈者，亦應於收到之日起三十日內退回捐贈者或依規定繳交政治捐贈註冊官。
- (8) 對任何來自法所禁止之捐贈及收到後之處理情況，均須一一記錄。
- (9) 代理政治團體收受捐贈之政治團體支部或政治團體之成員亦須踐行上開各項步驟。

#### 9、捐贈者應注意事項

- (1) 捐贈者捐贈前，須先確認其是否為合法之捐贈者。
- (2) 欲捐贈給候選人者，應將其捐贈交給該候選人授

權的選舉經紀人。該選舉經紀人係在提名日當日或提名日後由候選人任命者，捐贈者須查明其有無任命狀。

- (3) 如代理他人進行捐贈，應將此代理事實告知受贈者，並把捐贈者之詳細資料告知受贈者，包括姓名、地址、身份證號碼等等。
- (4) 任何人如提供不實的訊息，或掩蓋真相，以規避捐贈之限制，均屬違法行為。

#### 10、捐贈的申報

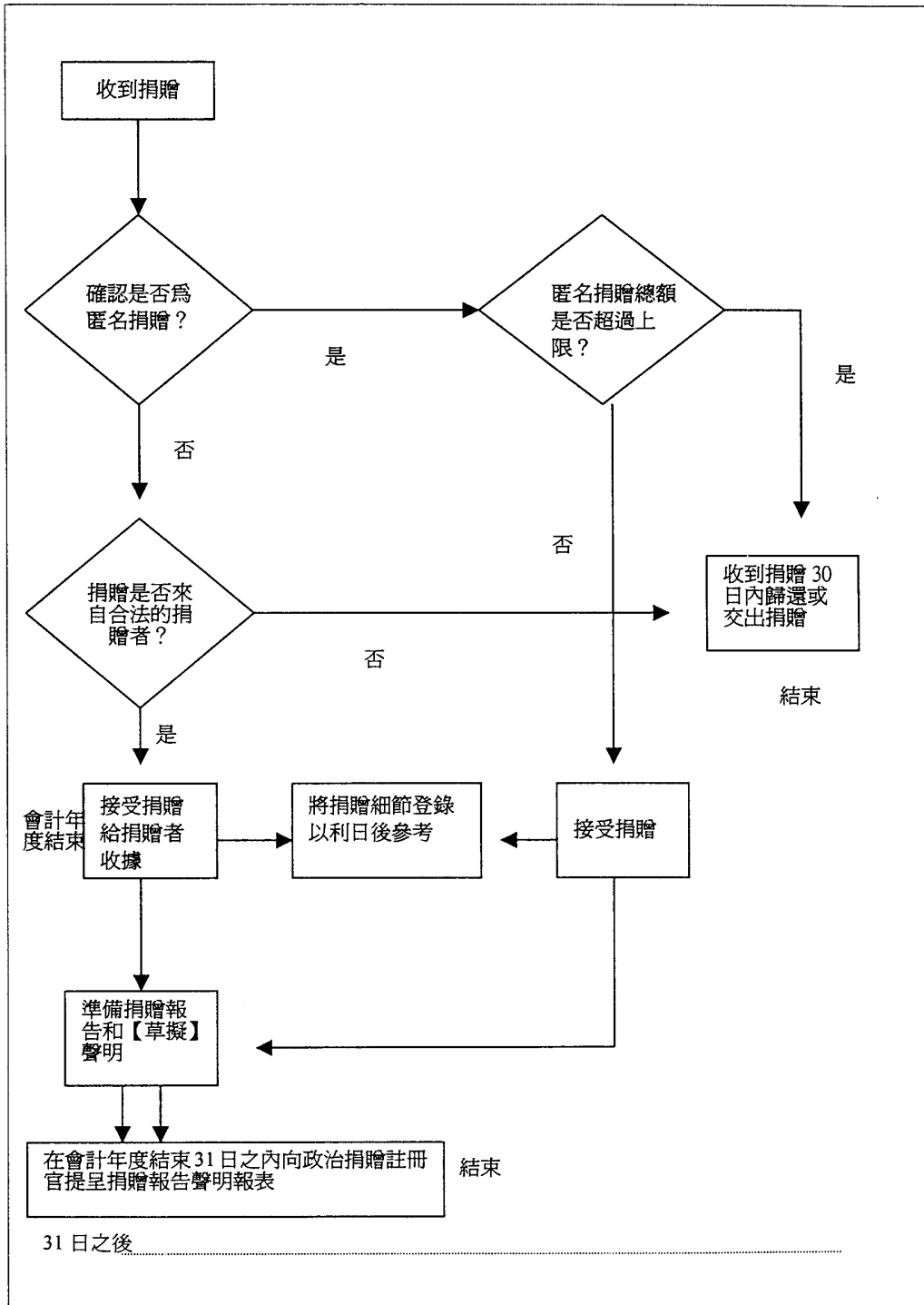
政治團體、候選人及其選舉經紀人，以及對同一對象捐贈超過星幣一萬元之捐贈者，應依規定向政治捐贈註冊官陳報捐贈報告及聲明書。未依規定申報或申報不實者即為違法。

- (1) 政治團體應於會計年度結束後三十一日內，將捐贈報告和聲明書，送達政治捐贈註冊官，各表件必須一式二份，所送資料若不完備，將遭退件，並視同未依規定送達。政治團體所用申報書表如表格一及表格二，捐贈報告中對收受單筆捐贈金額達星幣一萬元以上或同一捐贈者捐贈金額累積達星幣一萬元者，應提出詳細報告，須記載：

- a. 捐贈者的姓名和住址。
- b. 捐贈的金額。
- c. 收受捐贈的日期。
- d. 收受捐贈的情況，例如是否捐贈給政治團體之支部或成員。

政治團體必須聲明其所收受之捐贈，全部均已記錄於捐贈報告中。依指定之表格填寫後，並由主席、秘書或職司財務之會計人員或類似職務人員簽字，政治團體之理、監事並要對有無違法負全責。

政治團體提呈捐獻報告和聲明書示意圖



(2) 候選人及其選舉經紀人

a. 選前申報：

- (a) 有意成為總統選舉或國會議員選舉候選人者，須先向政治捐贈註冊官申請政治捐贈證，申請時，須依表格三及表格四提報選前捐贈報告與聲明書。申報期間為選舉公告前十二個月(包括公告日在內的前十二個月)。
- (b) 捐贈報告必須包括單筆捐贈金額或同一捐贈者累積捐贈金額超過星幣一萬元之細節，包括捐贈者的姓名和地址、捐贈的金額、收到捐贈的日期及收到之情況(諸如由本部或分部收取；由捐贈者親自送達或郵寄等)。
- (c) 候選人必須同時提出聲明書，聲明其所申報之捐贈報告，已將申報期間內收受之每筆捐贈登錄其中，以及所收捐贈為法所許可之捐贈。
- (d) 依指定表格填具一式二份，由候選人本人或授權之代理人陳報予政治捐贈註冊官，如為代理人須為年滿二十一歲之新加坡公民，並須備具授權書及代理人之國民身分證。陳報時間為選舉公告令發布之日以後；至遲在提名日之後二日之內為之。
- (e) 如符合規定，政治捐贈註冊官會核發政治捐贈證予候選人，至遲於提名日前夕。候選人可須親自領取或委託代理人領取。

b. 選後申報

- (a) 候選人及其選舉經紀人均須於選舉結果公告之日後三十日內陳報選後捐贈報告和聲明書一式兩份予政治捐贈註冊官。未依規定填具者，視同未申報。

(b)如為總統選舉，候選人及其主要選舉經紀人應合陳聯名報告和聲明書。若總統候選人除主要選舉經紀人外，尚任命其他選舉經紀人，則其他選舉經紀人亦必須陳報聲明書。

(c)捐贈報告申報期間自候選人聲明發布日(參選前十二個月)，至選後聲明日止。

(d)捐贈報告對於法定期間收受單筆捐贈金額或同一捐贈者捐贈金額達星幣一萬元以上者須詳細紀錄。包括捐贈者之姓名與地址、捐贈之價值、收受捐贈之日期、收受捐贈之情況，諸如收受者為候選人或是其選舉經紀人。

(3) 捐贈者：

a. 在年度內對同一政治團體或候選人累積捐贈金額達星幣一萬元超以上之捐贈者，須向政治捐贈註冊官提呈捐贈報告與聲明書。

b. 填具表格九與表格十，一式兩份，於年度結束後一個月內(次年一月三十一日)，向政治捐贈註冊官提呈捐贈報告與聲明書，聲明除了捐贈報告所記錄之捐贈外，未做其他小額捐贈。

c. 未能遵守規定提呈報告與聲明，或製造不實聲明者，視為違法之行為。

11、處罰規定

(1) 未依規定時間申報或未申報之政治團體、候選人及其選舉經紀人，對該政治團體的負責人員(主席、秘書、會計人員或類似職務者)、候選人，及其選舉經紀人，每人處以星幣二千元以下之罰鍰。如繼續違反者，每日處以星幣五百元以下之罰鍰。連續犯法者可處星幣二萬元以下之罰鍰或三年以下之徒刑。

- (2) 申報不實者，處六個月以下有期徒刑，得科或併科星幣五千元以下之罰鍰。若為累犯，處三年以下有期徒刑，得科或併科星幣二萬元以下之罰鍰。
- (3) 任何人明知為不合法之捐贈，予以隱瞞以規避法律之規範者，處一年以下有期徒刑，得科或併科星幣三千元以下之罰鍰。

#### 肆、考察心得與建議

##### 一、政黨之法律規範

馬來西亞與新加坡均為多黨林立國家，惟執政黨長期壟斷政權，且為建立並維持穩定之社會秩序，均曾採取嚴厲的措施強化政治控制，在野政黨的發展空間相對受到壓縮，雖然自九〇年代以降，兩國陸續採取了一些有利民主化的措施，惟就民主化的進程而論，兩國尚處於威權走向民主化之過渡階段，較之於馬、星二國，我國在政黨政治的發展，顯然成熟許多，尤其二〇〇〇年總統大選，首次政黨輪替，政權和平移轉，亦使我國民主發展更向前邁進，而在民主轉型過渡到民主鞏固階段，隨著第五屆立法委員改選後，國會政治生態改變，在未有單一政黨席次過半的情況下，政黨間的良性互動與發展，攸關政局之穩定，而未來立法委員選舉制度改革擬朝單一選區兩票制方向規劃，益使政黨之重要性備增，惟現行我國人民團體法將政黨視為一般人民團體，對政黨採消極、低度之規範，賦予政黨高度自律權，因之，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，實已無法滿足社會各界的期待與政黨政治發展之需要。是以，如何完備政黨之法律規範，以健全政黨政治，確為當前我們所應認真思考之問題。

雖說馬、星二國政黨政治之發展尚未成熟，惟各國政治制度之形成，有其歷史背景與社會因素，且因不同之選舉制度與政治文化，亦會形塑不同之面貌，其制度之設計與法制之建構，



仍有許多值得我國檢討與借鏡之處。

(一) 就政黨法之立法而言：

馬、星二國主要是以社團法予以規範，並就該國之國情需要，對政黨另予特別之規定，諸如馬來西亞社團法禁止任何政黨公開討論易激起種族情緒的任何敏感話題；限制非政治組織從事政治活動等。新加坡雖未禁止人民組織政黨，但長期以來，在國家安全至上與秩序第一之要求下，反對黨發展空間受到相當大的限制，而社團法對於政黨之規範，亦特別強調禁止政黨與國外任何違反本國利益之團體接觸或連繫。惟就整體而言，新加坡社團法之規定尚屬完備，對於社團成立之條件、准駁之依據，以及中止社團活動與解散社團之要件等均有明確之規範。

我國現行人民團體法將不同性質、目的之人民團體均置於該法作組織上之規定，甚為不妥，長期以來，即有學者主張應依團體特性及追求目的分別立法，而政黨係以追求政治權力為目的，攸關國家民主憲政秩序之發展，憲法增修條文第五條第四項、第五項規定，政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由之民主憲政秩序者為違憲，應由司法院大法官組成憲法法庭審理之，賦予政黨憲法上之地位，亦有將之定位為國家機關之意味。是以，制定政黨法專法，積極保障政黨的法律地位，並建立政黨公平、合理競爭的法律機制，確有必要。

就政黨法之立法而言，除在政黨之設立應確保人民之結社自由外，對於政黨內部組織民主化原則與政黨財務公開原則，應為規範之核心所在，蓋惟有以民主方式組織與運作之政黨，才能確保其服膺民主與憲政之理念。另政黨係以推薦候選人參與選舉，獲取執政為主要目的，經營營利事業自與其設立宗旨不符，且為免其挾龐大政治力與民爭利，允宜予以禁止，惟現行人民團體並未禁止政黨從事營利行為，是以

未來在政黨法之立法上，對於過去政黨投資、經營營利事業者，應有過渡條款，並應強制政黨財務公開，接受人民之檢驗。

## (二) 政黨之設立與監督

馬來西亞與新加坡二國政黨設立之條件相當寬鬆，惟主管機關對於政黨申請註冊之否准，具有相當大的權限，尤其馬來西亞甚可將申請案擱置不理，實難以想像，而新加坡在法制上顯較為進步，對於註冊官於何種情況下得不予政黨註冊，於社團法第四條有明文規定，惟其中規定註冊官如認為該政黨與國外任何違反星國國家利益之團體有所接觸或連結，即可拒絕其註冊申請，似又賦予註冊官極大裁量權。另星國對於已註冊之政黨，如有理由認為該黨已停止活動，註冊官會刊登公報要求該政黨於刊登公報之日起三個月內提出續繼存在之證明，如未於期限內提出，該政黨將自刊登公報之日起被視為不存在。

我國人民團體法對政黨之設立採備案制，對於政黨成立之條件相當寬鬆，僅須有三十人以上之發起人，即可籌組政黨，對於政黨之監督，亦採低度規範，致產生許多泡沫政黨卻無法可管之窘境，迭有主張修法增訂註銷政黨之規定，八十九年行政院函送立法院審議之政黨法草案，即明定政黨如連續四年未召開黨員大會或黨員代表大會，經主管機關限期召開仍不召開者，或連續四年未依法推薦候選人參加縣市級以上公職人員選舉者，或連續六年未獲縣市級以上公職人員選舉之席次者，視為解散，由主管機關公告，已建立類似機制。上開草案因立法院屆期不續審而廢棄，未來再重新擬具草案時，除上開視為解散之機制仍應建立外，為使政黨遂行其協助形成國民政治意志之功能，對於政黨設立應有之發起人數應予適度提高。

## 二、政黨經費與政治獻金規範問題

馬來西亞與新加坡均無公費補助政黨制度，政黨之經費主要來自黨員繳納之黨費及捐贈，對於政黨經費之來源，馬國並未特別限制或干涉，星國在政黨接受捐贈部分，則有政治捐贈法之規範。該法之立法主要在防止外國人透過金錢影響星國政治，但從另一個角度看，這亦是新加坡長期要求廉政，在法制上之體現，而從政治捐贈法之立法，亦不難窺其法制之完備，這對於刻正積極推動陽光法案之我國，確有不少值得我們參考借鏡與省思之處。

首先，就政治捐贈法之立法例來看，該法對於得捐贈者及得收受捐贈者、捐贈之定義、捐贈之價值、從事捐贈與受贈行為應遵循之規範，以及捐贈報告之申報時間、申報事項、應使用之申報書、表、違反之處罰等均有詳盡之規定，條文內容非常明確，無另訂施行細則。內政部研擬之「政治獻金管理條例」草案，亦採此種方式。反觀國內立法委員所提政治獻金相關版本，許多僅就原則性規範，細部規定則以施行細則規範之，然此種具高度政治性且攸關人民權義之法案，實宜於法律為明確而詳盡之規範，不宜再授權另訂施行細則，以避免不必要之爭議。

其次，從該法的內容觀之，可知該法之規範，充分反映該國國情，例如該法對於捐贈並無上限規定，且無查核機制，但該法要求申報捐贈報告者，須併陳聲明書，聲明其所申報事項已依法律規定辦理，確實無誤。此與一般認為欲達到管制目的，對於政治資金之申報，須有強大而完備之監督與查核機制之觀點，甚為不同；另該法對於候選人之捐贈，採直接捐贈原則，未像美、日等國採取透過中介團體收受捐贈之制度，凡此均應是國情不同所致，蓋新加坡人民之守法，與執法之嚴格以及政府與民間對公正、廉潔之重視與要求，即是無形的拘束力，是以前其制度如此設計即已足。此點給予我們很大的啟示，亦即任何制度之選擇，貴在符合國情與具可操作性，歐美、日、

韓及新加坡等國對政治捐贈規範之核心領域與制度之設計各有不同，我國於研擬政治獻金管理條例草案時，不在外國制度之全面移植，而在制度的設計是否符合國情需要及可行性。

再者，就該法實質內容，可供我國政治獻金立法參採之處甚多，諸如對匿名捐贈採總量管制、對超過一定金額之捐贈，應於申報時明列捐贈者之詳細資料、候選人得於提名日前一年收受政治捐贈、捐贈者有最低年齡限制，以及受贈者於收到捐贈時負有查證義務等等，另該法較為特殊者，為捐贈一定金額以上之捐贈者，亦有申報之義務，如此亦得與政治團體及候選人之申報相互勾稽，此或許亦是該法未再特別設計查核機制之原因。

### 三、選舉制度與政黨結盟

馬來西亞因其多元種族的社會結構，發展出獨特的族群政黨政治，尤其特別的是，自建國以來，均係以政黨結盟的方式執政，然相對於其他多元族群的開發中國家，馬國政局呈現難得的穩定，部分學者更認為主要即是因為馬國「聯盟」或「國陣」，此種協和式民主和永續性結盟所致。

就馬國政黨的結盟而言，早期政黨係為選票互補之考量而結盟，雖然是以巫統為首，然各結盟政黨有較平等之地位，其後，隨著各政黨勢力之消長，政黨之結盟成為某些政黨為求生存不得不之依附行為，弱勢政黨相對降低其在執政聯盟中之地位與影響力，然而就目前的主要執政黨巫統而言，其雖為國會中第一大黨（佔有七十二席），但並未過半數，是以仍有必要與其他政黨結盟，目前由於國陣掌握三分之二以上國會席次，故法案在國會中均能順利通過，政局亦相對穩定。

此次考察拜會巫統副主席 Muhammad Muhammad Taib 先生，他提到馬國「國陣」成功之關鍵在於，其成員黨係選前即結盟合作，與許多國家係選後再談政黨結盟，最終走上失敗一途大大不同。國陣的成員黨領袖於選前即共同討論各項政策，形成

共識後，即全力支持，凡是國陣推出之候選人，成員黨一定完全支持。

事實上，一國之選舉制度對其政黨政治之發展，具有極大之影響，馬來西亞國會選舉採單一選區簡單多數制，原即有利於大黨，而不利於小黨之生存，又由於多元種族與多元文化之特性，使社會之分歧性更高，為求勝選，政黨間組成選舉聯盟，即成常態，而選後為維持政局之穩定，即由結盟之政黨組成聯合政府。我國自二〇〇〇年總統大選，政黨輪替以來，因少數政府執政，即有籌組聯合政府之議，嗣第五屆立法委員選舉，執政黨雖取得國會第一大黨地位，卻未擁有國會過半席次，為利議事運作之順暢，政黨之合作或結盟益形重要。惟就我國政黨生態而言，因意識型態不同，而割裂為泛綠、泛藍陣營，二者因意識形態及基本主張之差異，欲結盟共組聯合政府，幾不可能，較為可行者，應是針對特定議題的合作，在政黨互動上先建立互信機制，同時政黨在確定合作後，即應以黨紀約束黨員共守信約，此外，為利政局之穩定與施政之順暢，執政黨更應加強與在野黨之溝通協調，經由妥協折衝以獲取各大的執政空間。

另馬來西亞與新加坡二國選舉制度之設計，造成政黨得票率與席次不成比例之情形，當為我國未來立法委員選舉制度朝單一選區兩票制規劃時，應引以為戒者，為平衡單一選區造成之比例性偏差，未來我國立法委員選舉如改採單一選區兩票制，允宜減少現行區域選出之名額，大幅提高比例代表名額。

#### 四、競選經費管制問題

為避免金錢過度介入選舉，各國對候選人競選花費大都訂有上限，馬來西亞與新加坡之選舉法，亦有相關規定，在實務上，候選人申報之競選費用，均在規定之額度內，尚未有因競選經費超過限額規定而受罰之案例。

我國公職人員選舉罷免法第四十五條之一亦規定，各種公

職人員競選經費最高限額，應由選舉委員會依規定計算，於發布選舉公告之日同時公告之。候選人競選經費之支出超出選舉委員會公告之最高限額者，處新台幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。上開競選經費最高限額規定，除涉及合憲性爭議外，且實施以來，成效不佳，候選人經費申報及選委會查核工作，徒具形式，頗受各界詬病。民國八十四年總統副總統選舉罷免法制定時，建議刪除此項規定之意見甚多。內政部鑒於此項規定，除避免金錢過度介入選舉，具有引導競選節約，提升選舉品質之功能外，並具有下列法定作用：(一)使候選人於該金額內減除接受捐贈，得作為所得稅列舉扣除額。(二)候選人接受競選經費捐贈之總額。(三)政府補貼候選人接受競選經費之高限，故競選經費上限之規定，仍有其必要性，惟為符合實際，乃將「最高限額」修正為「最高金額」，並增列申報資料之查核、刊登政府公報等配套規定，以付諸公評，藉公眾輿論力量，共同監督候選人競選經費之收支。至候選人競選經費支出超過「最高金額」者，則不加處罰，以鼓勵候選人誠實申報。

邇來或有鑒於近年來我國各項選舉，候選人投入競選之經費有日益升高之趨勢，為遏止金錢過度介入選舉，並避免財力雄厚之政黨以大量資金挹注其候選人競選，造成政黨間不公平之競爭，影響選舉之公平性，而有主張應加強競選經費管制之議，對於候選人競選經費支出超過上限者，應處以刑罰，如當選者，並喪失當選資格。另為避免候選人以政黨代為支付競選經費規避個人競選經費管制，亦有必要限制政黨對候選人競選經費捐贈之額度。上開立意固然良好，但實際執行有其困難，蓋此涉及第三人或政黨以獨立支出方式對候選人資助，既難以規範復難以認定，況政黨以勝選為目的，本即會傾全力助選。是以，如希望改善金錢過度介入選舉之情況，就長期而言，仍應從民主教育著手，至短期治標之方法，則可參考新加坡有關

競選活動之規範，於選罷法中增訂競選海報、旗幟之數量及規格限制等，以逐步改善選舉文化，另因應網際網路之發達，未來對於網路競選活動，亦應建立更周延之規範。

#### 伍、結語

本會此次組團考察，除拜會兩國黨、政人員，交換業務經驗與心得外，並蒐集相關資料，成果相當豐碩。考察期間，承蒙駐馬來西亞代表處黃代表演鈔、駐新加坡代表處歐陽代表瑞雄及各外館同仁之熱忱接待及協助安排各項考察行程，使得本次考察順利圓滿，另對於考察期間陪同拜會及負責接待工作的李組長宗芬、曾副組長永光及張秘書聖祺的辛勞，一併致謝。