

# 從基督教民主聯盟獻金醜聞 看德國政黨政治捐獻\*

劉 書 彬

(樹德科技大學通識中心助理教授)

吳 重 禮

(國立中正大學政治學系助理教授)

## 摘 要

「政黨國家」(Parteienstaat)是德國民主政治中一項傲人的特色。一九四九年基本法賦予政黨政治責任,督促政黨力行民主化的決策過程,並且公開經費的來源與支出。再者,一九六七年制定的政黨法詳盡地規範政黨的角色,包括法律地位、正式任務、組織原則,以及國家經費資助制度的建立等。然而,自一九九九年底基督教民主聯盟爆發了財務醜聞之後,引起各界物議。其中,「政黨政治捐獻」為政黨經費的一項重要來源,在這次基民聯盟的財務醜聞中,亦是導致撼動德國民主政治基石的關鍵因素。該事件因涉及不實申報政黨經費、收取企業回扣、開設秘密帳戶、運用來路不明的政治捐獻從事競選活動,甚至基民聯盟領導幹部涉嫌偽造不實證據,層級之高擴及前任總理柯爾和重要官員,範圍之廣幾乎遍及一九九〇年代以來所有的中央黨務領導幹部,乃至於地方階層的各級黨部。鑒於此醜聞對於德國政黨政治的影響甚鉅,本文旨在探討德國政黨經費與政治捐獻相關規範的沿革、基民聯盟醜聞事件的發展過程、改革現行政治捐獻弊端的芻議與評估,以及該醜聞對於德國政治發展的可能效應。我們以為,對於掌握權力的菁英而言,「金錢即是權力」與「金錢並非萬能,但卻能如願」這些觀點,就猶如劍之雙刃,實不可不慎。

**關鍵詞：**德國基督教民主聯盟、政治捐獻、政黨政治、政黨法

\* \* \*

---

\* 本文初稿發表於民國八十九年台灣政治學會第七屆年會暨學術研討會,對於國立中山大學中山學術研究所張道義教授,以及兩位審查人所提供之寶貴評論與建議,作者表示誠摯的謝意。當然,作者自負文責。

“Er wollte die Macht, aber nicht um jeden Preis.” --  
10 Todestag zum Erinnerung von, Herbert Wehner, SPD, Germany  
「他追求權力，但是不會無所不用其極地去取得權力。」——  
前德國社會民主黨副主席赫伯特·魏納逝世十週年紀念感言

## 壹、前言

自一九九九年十一月初德國基督教民主聯盟（**Christlich-Demokratische Union, CDU**；簡稱基民聯盟）的財務長克普（**Walther Leisler Kiep**）因涉嫌逃漏稅遭到逮捕，引發檢調機關對基民聯盟財務狀況的調查，之後成串的「政黨政治捐獻」（**Parteienspenden**）醜聞如滾雪球般地被揭露出來。執政十六年並因完成德國統一大業而聲名卓著的前總理柯爾（**Helmut Kohl**），涉嫌在總理任期內，開設祕密帳戶，收受軍火商許萊柏（**Karl-Heinz Schreiber**）的賄款一百多萬馬克，並且接受西門子（**Siemens**）企業五百萬馬克的政治捐獻。<sup>①</sup>另外，部分基民聯盟中央要員亦不依規定申報收受獻金，這包括前基民聯盟主席暨聯邦眾議院黨團主席蕭伯樂（**Wolfgang Schauble**）。再者，地方政府中，黑森邦（**Hessen Land**）的基民聯盟黨部也將政治捐獻轉移為外國資產，再將其匯入作為競選經費；迄今，黑森邦基民聯盟黨部遭調查的非法捐獻金額已高達三千萬馬克。爆發這樣的情事，對於一向以實施「政黨法」（**Parteiengesetz**）為榮，並進而奠立政黨政治基礎的德國而言，無疑地是相當大的諷刺，亦是其政治發展過程的一大衝擊。針對政黨財務所引發的政治獻金問題，引起社會各界物議，若干人士倡議改革芻議，嘗試參酌其他民主國家關於政治捐款的規定，準備作為修訂政黨法及相關法令的依據，藉以杜絕政治捐獻的弊端。

綜言之，德國政黨政治捐獻的實際運作情況，以及其所衍生的相關問題，業已成爲各方關切的重要議題。以往，國內研究德國政治制度的相關著作，多數偏重於選舉制度面向的探討，而少數學者即使投注精力於德國政黨政治領域，其研究焦點亦多集中在政黨法規層面的引介、政黨組織與功能的瞭解，或者政黨體系運作與特色的探究。<sup>②</sup>我們認為，結合法律與政治雙重觀點，以分析德國政黨經費制度的研究，實爲現今探討德國政黨問題的核心工作。有鑑於此，本文以目前仍在進行調查的基民聯

註① 以二〇〇〇年十一月份的匯率估算，一馬克約等於十四元新台幣。

註② 探討德國政黨政治相關面向之研究文獻在此不一一詳盡列舉，代表著作如吳東野，「德國政黨審議制度之研究—兼論我國之政黨審議」，**問題與研究**，第33卷第7期（民國83年7月），頁36～59；費偉，「東德共黨政權崩潰之原因」，**問題與研究**，第32卷第12期（民國82年12月），頁45～62；沈玄池，「德國政黨經費來源之研究」，**歐美研究**，第23卷第1期（民國82年3月），頁39～113；郭秋慶，**德國選舉制度與政黨政治**（台北：志一出版社，民國85年）；蘇俊雄，「西德政黨的基本規範體系之概說」，收錄於**西德選舉法規輯要**（台北：中央選舉委員會，民國76年），頁45～47；葉陽明，**西德政黨論**（台北：黎明文化公司，民國79年）；章正光，「西德基督社會黨內部運作研究」，收錄於**世界各國主要政黨內部運作之研究**（台北：正中書局，民國79年），頁155～193。

盟政治捐獻為研究起點，探求下列數項相關議題。首先，探討德國政黨經費規範的法源沿革與實施經驗。其次，本文著重於基民聯盟政治捐獻醜聞的發展經過，以及因該醜聞所浮現的現行制度弊端。再者，針對前述德國政治捐獻規範的缺漏之處，列舉數種改革芻議。對於我國而言，邇來若干有識之士倡議制定政黨法的呼籲日隆，這些針對政治捐獻所提供的改革建議，或可作為日後法規修正的參考。在結論中，除摘述要點之外，亦嘗試提出此次基民聯盟財務醜聞對於民主國家政黨領導菁英的啟示，補強德國政黨制度的完備性。誠然，「他山之石，可以攻錯」，對於民主國家的政黨而言，此次事件實足引以為鑑。

## 貳、德國政黨經費規範的法源沿革

一九四九年制定的西德基本法（Grundgesetz）第二十一條對於「政黨」（Parteien）的意義與角色做了清楚的定義，並且承認政黨在政治事務的憲法地位（konstitutionelle Position）。之所以透過憲法正式賦予政黨的地位與功能，規範政黨組織與行為的基本規則，係因制憲者希冀藉此掃除民衆對於政黨的厭惡與反感。回顧一九一九年至一九三三年的威瑪共和時期（Die Weimarer Republik），當時屬於中間溫和路線的政黨，譬如社會民主黨（Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD；簡稱社民黨）、德國民主黨（Die Deutsche Demokratische Partei）與中央黨（Das Zentrum）等，由於無法凝聚民意，提出有效舉措解決一次大戰後德國面臨的政經困境，遂促使極端左、右政黨勢力的崛起。及至一九三三年，希特勒（Adolf Hitler）所領導的國家社會主義工人黨（Die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, Nazi；俗稱納粹黨）在帝國議會（Reichstag）選舉中擄獲相對多數席次，主導內閣的組成，進而逐步斷送德國的政黨民主，終走上獨裁之路。<sup>③</sup>

二次大戰結束後，深受納粹黨極權統治之苦的西德，致力建立聯邦民主共和體制，威瑪共和的經驗使得當時的主政者堅信，政黨政治健全與否係攸關國家整體發展的重要因素。相較於一八七一年的帝國憲法（Die Verfassung des Deutschen Reiches）和一九一九年的威瑪憲法（Die Weimarer Verfassung）<sup>④</sup>均未明示政黨的正式地位，基

註③ 執政後的納粹黨聯合政府於一九三三年國會通過「授權法」（das Ermächtigungsgesetz）。依該法授予政府為期四年單獨修改憲法，制訂法律及發布命令的權力，國會不得參與之。同年六、七月，其他政黨陸續遭到禁止，七月間，政府頒布法令禁止任何新設政黨的籌組與行動，於是德國終於走上納粹一黨極權統治之途。參閱葉陽明，*西德政黨論*，頁 63～67。

註④ 威瑪憲法僅於第一百三十條第一項中出現「政黨」一詞，且為負面評價之意，「公務員是全民的公僕，非為政黨的僕役」（Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei）。參閱“Parteiendemokratie,” *Informationen zur Politischen Bildung*, Nr. 207 (1985), pp. 6～7, 26.

註⑤ 基本法第二十一條規定，「政黨協助國民形成政治意志。政黨得自由成立。其內部的組織必須符合民主原則；政黨必須將其經費來源與運用以及財產，予以公開說明。凡政黨目的或者其支持者之行為，欲侵害或廢止自由民主之基本秩序，或危害德意志聯邦共和國之生存者，均屬違憲。違憲事項的審理，由聯邦憲法法院裁決之。細則由聯邦法律規定之。」

本法對於政黨的功能、民主組織運作原則，以及公開財務經費來源等進行規範，<sup>⑤</sup>揭舉政黨憲法地位與功能，基本法此舉可謂是首開先河。

儘管如此，基本法對於政黨的規範仍僅為原則性規定。至政黨法實施之前，政黨財務運作所發生的爭議，聯邦憲法法院（**Bundesverfassungsgericht**）所作的判決與解釋，就成為規範政黨經費的主要依據。一九五八年，聯邦憲法法院裁決，自一九五四年以來，依據所得稅法（**§10b Einkommensteuergesetz, EStG**）實施的政治捐獻得享有減稅優待的措施，因為破壞「政黨機會均衡原則」（**Grundsatz der Chancengleich der Parteien**），被判定為違憲；<sup>⑥</sup>但另一方面，聯邦憲法法院卻贊成由國家提供政黨公費補助。<sup>⑦</sup>然而，在一九六六年判決中，聯邦憲法法院卻又宣告，反對國家對於政黨補助過度擴張。<sup>⑧</sup>一九六七年，政黨法公布施行，政治捐獻享有稅賦減免優惠獲得確認。必須說明的是，政治捐獻享有減稅優惠的金額，從一九六七年的每人每年六百馬克，最高曾提升到一九八六年的十萬馬克，一九八八年時的所得稅減稅額則是修改為六萬馬克；另外，必須公告捐獻人姓名與地址的門檻也從最初的兩萬馬克，在一九八八年調整提高到四萬馬克。由於政黨捐獻之所得稅減稅額度及公布捐獻來源的門檻過高，裨益募款能力較強的政黨。針對這種情況，在一九九二年四月，聯邦憲法法院認定一九八八年的政黨法修訂案，因違反政黨機會均衡原則而宣告違憲，隨後在一九九四年進行修正，並沿用迄今。

依據政黨法的規範，政治捐獻作為政黨財務運作的來源之一，有其重要的民主政治意涵。<sup>⑨</sup>在民主政治社會中，政黨透過匯集社會利益，制訂黨綱政策，提名候選人，

註⑥ 「機會均衡」意指由於各政黨的黨費與政治捐獻收入並不相同，為維護各黨公平競爭的機會，因而根據政黨法第五條「公平待遇」（**Gleichbehandlung**）的原則，提供給予政黨「機會均衡補助」。藉由此項措施，保障所有政黨享有國家的「公平待遇」，即是當一公權力機關提供一政黨公共的設施和勞務時，其也應給予所有的政黨相同的待遇。這項保障應根據基本法與政黨法中所賦予政黨的意義，而給予政黨為達到其不同政黨目的，所需要的最低程度協助。在此，特別意指政黨參與基層選舉，推選民意代表所形成的影響。對於一個在聯邦眾議院中具有黨團實力的政黨，其所享有的資格保障，至少應如同半個政黨一樣。參見 **Andrea Roemmele, "Parteispenden in der Krise?" Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16 (2000), pp. 24~25**；沈玄池，「德國政黨經費來源之研究」，頁 59，65~67。

註⑦ **BVerfGE 8, 51 (63)**的判決書表示，國家財政的資助範圍應不只限於從事選舉活動的候選人，還應包括在選舉活動中扮演重要角色的政黨。

註⑧ 在 **BVerfGE 20, 56 (97)**的判決中聯邦憲法法院認為這次的判決並沒有改變 **BVerfGE 8, 51 (63)**判決的意涵，只是因立法者誤解前項的判決，而由立法編列預算補助政黨所有的政治活動。作出這次判決的聯邦憲法法官認為，基本法所指的國家補助，應只限於政黨必要且合理的競選支出費用，所以對當時施行的國家補助政黨措施做出違憲的判決。參見 **Christine Landfried, Parteifinanzien und politische Macht: eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA (Baden-Baden: Nomos, 1994), pp. 78~79**。

註⑨ 根據政黨法第一條第二項的規定，「政黨之任務在於公共生活的所有領域之中，協力國民政治意志的形成，特別是：影響輿論（民意）之形成，鼓勵及加強政治教育；促進國民積極參與政治生活，使能培養成為有能力擔任公共責任之國民；推舉候選人參加聯邦、各邦以及各地方之選舉；影響國會與政府之政治發展；在國家意志的形成過程中，實踐其所制訂之政治目標；並關切國民與國家機關之間，持續且活潑的聯繫關係」。參見 **§ 1, (2), PartG, 1994**；蘇俊雄譯，**西德選舉法規輯要**（台北：中央選舉委員會，民國 76 年），頁 47~48。

募集選舉經費，擬訂競選策略，以期贏得選舉。政黨既以取得政權為正鵠，則必然與廣大社會階層利益產生縝密互動，因此政黨實為具有公共特質的政治組織。在政黨與人民互動的過程中，人民參與政黨活動，或捐助金錢資助政黨活動，均是極為平常之理，且黨費繳交與政治捐獻咸可獲得減免稅賦的優待。同樣地，既然政黨執行公共責任，國家對給予「國家經費補助」( *staatliche Finanzierung* ) 亦屬合理之舉。以下就政黨法規範之政治捐獻、政治捐獻與國家經費補助的關係、政黨經費會計報告，以及違法的政治捐獻等四個方面，分項說明。

### 一、政黨政治捐獻

依照政黨法之規範，政黨收入的相關項目甚多，其中亦包括個人或法人對於政黨的捐贈。<sup>⑩</sup>在這諸多項目中，根據各主要政黨年度會計報告書的內容，可以將其歸納為四項收入來源，分別為黨費<sup>⑪</sup>、政黨政治捐獻、國家補助，以及其他項目。其中，由於政黨政治捐獻來源的不確定性，再加上極難排除捐獻者意圖透過政治獻金，來實現其「經濟與政治上的確定利益」( *bestimmter wirtschaftlicher und politischer Vorteil* ) 可能性，故特別立法予以界定。依據政黨法第二十七條第一項第二款的規定，應列為「捐獻」處理的繳納項目，特別包括了入黨手續費( *Aufnahmegebuehren* )、特別款項、收藏品，以及其他任何形式的有價資助；只要是黨員特別無償提供給政黨運用的，即是屬於捐獻。表面上，德國政黨得以收受的政治捐獻範圍似乎相當廣泛，然而實際運作上卻未必如此。因為，政黨法雖賦予政黨可以接受政治獻金的管道，卻也設定相當程度的限制措施。<sup>⑫</sup>根據現行政黨法的規定，捐款金額超過二萬馬克( 夫妻合併申報為四萬馬克 ) 以上者，捐贈者之姓名、地址，以及捐贈總額必須公布，藉以防止個人或企業主假借政治捐獻之名，行操縱政黨運作之實。

瞭解政黨經費來源之後，根據黨費、政治捐獻、國家補助及其他項目等四個部分，我們可以瞭解一九八六年至一九九八年期間，德國主要政黨所申報的財務收入總額與該比例的情形，相關資料如表一、表二、表三、表四所示。根據筆者的折算，一九八

註<sup>⑩</sup> 現行政黨法第二十四條規定，政黨財務報告必須編列的收入項目，包括：(一) 黨費與其他類似之經常性規費；(二) 自然人捐獻；(三) 法人捐獻；(四) 政黨財產收入；(五) 舉辦政黨活動、出版品與發行事業之營收，以及其他相關活動的收入；(六) 國家資金的補助( *staatliche Mittel* )；(七) 組織補助( *Zuschuesse von Gliederungen* )；(八) 其他收入。

註<sup>⑪</sup> 根據政黨法第二十七條第一項第一款，黨費指的是黨員依據黨章規定，應繳納之經常性費用。

註<sup>⑫</sup> 政黨法第二十五條第一項排除以下之捐贈。一、政治基金會與國會黨團的捐獻。二、依據章程，基金任務，或是其他組織規程，及依據其事實之業務執行情形，具有專門、直接以服務公益、慈善或教會為目的之法人團體，社團及財團法人等之捐獻。三、從本法適用地區以外的捐贈，但下列情形之一者，不在此限：(一) 基本法所謂德意志國民個人、或歐洲聯盟公民、或由德國人所有之股份超過百分之五十之經濟企業，直接捐贈於政黨者；(二) 少數民族人士對其故鄉「少數民族政黨」的捐獻，若捐款是由緊鄰德國邊境的國家所資助，且在此國家境內仍有同族之親屬生活者，則此項捐款可接受；(三) 未超過每人一千馬克之外國人士之捐獻。(四) 職業團體的捐獻，其以一定比例之分擔方式轉交政黨者。(五) 超過一千馬克的捐款，其捐款者不明，或僅知其捐獻係由不具名之第三者轉交者。(六) 明顯具有特定經濟或政治利益期待之捐款。

九年至一九九八年十年之間，社民黨的經費收入部分，黨員黨費約佔總額的五成，政治捐獻則大致為 9.5 %；基民聯盟的黨費與政治捐獻平均佔其經費總值的 47.4 %與 21.5 %；綠黨（Die Gruene）則是 32.8 %與 20.6 %；基督社會聯盟（Christlich-Soziale Union, CSU；簡稱基社聯盟）為 29.5 %與 32.1 %；自由民主黨（Freie Demokratische Parteien, FDP；簡稱自民黨）為 23.4 %與 30.9 %；民主社會主義黨（Partei des Demokratischen Sozialismus, PDS；簡稱民社黨）則約為 45.5 %與 15.3 %。在國家補助收入方面，於非選舉年時，各政黨主要所獲得的補貼金額，為黨費與政治捐獻兩者總合的二分之一。據此估算，並佐以最近五年的政黨收入紀錄，國家補助則約佔各政黨總收入的 30 %至 40 %；當然，實際比例可視其他收入的多寡而有些許差異。

表一 一九八六年至一九九八年德國主要政黨政治獻金收入與比例

年代	社民黨		基民聯盟		綠黨		基社聯盟		自民黨		民社黨	
	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%
1986	21,532	10.81	37,514	19.53	10,901	35.89	18,087	30.05	14,272	42.96		
1987	21,011	9.82	30,787	15.95	11,885	26.78	14,421	29.87	12,905	28.92		
1988	19,171	9.79	23,708	13.62	12,528	42.39	12,471	28.60	11,544	34.79		
1989	25,721	10.66	42,790	21.58	12,196	29.18	17,754	31.08	15,008	35.11		
1990	37,912	10.71	72,427	21.92	10,569	21.80	35,749	39.80	23,042	27.51	813	0.42
1991	23,217	6.84	38,590	18.13	7,688	23.67	14,714	28.44	13,138	25.16	1,957	3.23
1992	21,312	8.13	37,478	17.55	6,780	17.24	16,266	32.83	12,350	26.09	3,747	16.64
1993	26,510	9.44	44,039	19.50	8,026	21.28	20,578	36.71	14,815	29.91	4,181	15.29
1994	34,736	9.83	56,885	20.32	9,017	17.07	17,956	26.47	16,579	28.57	6,410	18.68
1995	24,878	8.72	35,919	16.45	8,748	18.06	14,361	27.16	10,935	23.80	5,030	12.32
1996	27,925	9.87	35,992	16.23	9,879	19.71	22,622	36.33	14,005	34.51	5,542	15.28
1997	23,152	8.24	33,827	15.50	9,090	17.73	13,819	24.67	14,254	34.31	5,870	15.94
1998	36,841	12.10	66,009	26.24	11,435	20.07	24,519	37.40	21,862	44.29	7,402	19.16

資料來源：<[http://www.bundestag.de/databk/finanz/pf\\_sphpt.htm](http://www.bundestag.de/databk/finanz/pf_sphpt.htm)>, vom 5. Nov. 2000.

表二 一九八六年至一九九八年德國主要政黨黨費收入與比例

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

資料來源：<[http://www.bundestag.de/databk/finanz/pf\\_spbtp.htm](http://www.bundestag.de/databk/finanz/pf_spbtp.htm)>, vom 5. Nov. 2000.

表三 一九八六年至一九九八年德國主要政黨國家補助收入與比例

年代	社民黨		基民聯盟		綠黨		基社聯盟		自民黨		民社黨	
	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%	一千馬克	%
1986	55,283	27.76	47,950	24.96	10,498	34.57	21,770	36.17	8,307	25.01		
1987	69,832	32.63	59,910	31.04	18,817	42.40	15,858	32.85	17,446	39.09		
1988	53,046	27.09	48,179	27.68	9,656	32.67	12,080	27.70	8,666	26.11		
1989	72,409	30.01	49,492	24.96	16,137	38.61	18,216	31.89	14,394	33.67		
1990	141,993	40.12	141,945	42.96	20,531	42.35	32,853	36.58	44,598	53.24	22,010	11.47
1991	64,491	18.99	52,430	24.83	8,222	25.32	16,334	31.57	15,904	30.45	3,441	5.67
1992	57,162	21.82	56,286	26.36	14,344	36.48	12,876	25.99	13,850	29.26	469	2.08
1993	59,176	21.08	61,016	27.02	10,421	27.63	12,876	22.97	13,643	27.54	4,996	18.28
1994	133,241	37.70	115,878	41.40	20,704	39.19	27,156	40.03	24,128	41.58	11,082	32.30
1995	90,377	31.69	73,661	33.74	17,875	36.90	16,546	31.30	13,418	29.21	14,789	36.24
1996	90,447	31.96	72,534	32.71	16,562	33.04	16,770	26.93	12,362	30.46	11,848	32.68
1997	90,015	32.04	73,220	33.55	17,277	33.69	19,424	34.67	13,129	31.60	12,291	33.37
1998	96,840	31.81	73,885	29.37	18,204	31.95	17,504	26.70	13,181	26.71	12,514	32.40

資料來源：<[http://www.bundestag.de/databk/finanz/pf\\_spbtp.htm](http://www.bundestag.de/databk/finanz/pf_spbtp.htm)>, vom 5. Nov. 2000.

表四 一九八六年至一九九八年德國主要政黨總收入\*

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

\*此為扣除政黨內部轉帳後的總收入

資料來源：<[http://www.bundestag.de/databk/finanz/pf\\_spbtp.htm](http://www.bundestag.de/databk/finanz/pf_spbtp.htm)>, vom 5. Nov. 2000.

總體而言，在財政收入之中，黨費乃是較為穩定的來源，因此黨員人數較具規模的社民黨與基民聯盟，其經費收入較其他政黨更為穩定與優渥。根據表五所示，從一九九八年各黨的黨員人數與黨費收入的关系來看，大抵也呈現這樣的結果。較值得說明的是，黨員人數較少的綠黨，其黨費平均收入達總收入的 32.8%，這種情形與其黨員平均黨費高達 417 馬克有相當的關係；而黨員人數亦少的自民黨，黨費的收入並不多，其主要的經費來源是政治捐獻。民社黨雖是聯邦眾議院中勢力最小的政黨，但黨員人數多於綠黨與自民黨，其收入以黨費佔了大宗，其次為國家補助與政治捐獻。

表五 一九九八年德國主要政黨的黨員人數與平均黨費

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

資料來源：<[http://www.bundestag.de/datbk/finanz/pf\\_mgbtr.htm](http://www.bundestag.de/datbk/finanz/pf_mgbtr.htm)>, vom 1. Januar. 2001；Mario von Baratta, *Der Fischer Weltatmanach 2000* (Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 1999), pp. 175-176.



## 二、政治捐獻與國家補助

提供政黨公費補助是德國政黨法的特色之一。國家補助的理由在於以公費補助強化政黨財務，有助於民主政治之發展；再者，公費補助足以減少政黨對於財團的依賴，使政治得以避免墮落為金權政治，因此認定國家編列預算補助係屬政治發展的正確方向。<sup>⑬</sup>關於「競選經費補助」（**Wahlkampfkostenerstattung**）的源起，始於一九五八年聯邦憲法法院的判決；根據該判決，聯邦政府自一九五九年起編列預算補助聯邦議會中擁有議席的政黨。<sup>⑭</sup>一九八三年起政黨法修正時，加入了「機會均衡」補助，以維護各政黨公平競爭的機會。然而，在一九九四年政黨法修正案中，不再將競選經費補助與機會均衡補助列為獨立申報的政黨收入項目，而是納入政黨法第十八條國家補助的項目，並且設立補助限額，從而兼顧補助政黨運作與節制國庫對政黨資助的支出。

政治捐獻與國家補助之間的密切關係，主要是因為政府對政黨所提供的資助中，除了選舉年時會作選舉經費補助之外，另外一項經常性補助，即是在前述的機會均衡原則下，根據當年度政黨所收繳的黨員會費與籌集的政治捐獻為基準，進行發放。<sup>⑮</sup>此舉旨在鼓勵政黨從事基本法中所賦予政黨應盡之功能與活動。在這樣的考慮之下，招募黨員人數的多寡與籌募政治捐獻的金額，便成為衡量政黨運作的指標，亦為國家發放補助款項的標準。政黨法第十八條第三項第三款的規定，政府根據政黨當年度的黨費與政治捐獻金額為準來計算，政黨每獲得一馬克的黨費或政治捐獻，國家就給予**0.5**馬克的補助款。如是以觀，政治捐獻除了是政黨經費的一項直接來源之外，也因為影響國家對政黨補助金額的分配，所以政黨必須積極向各界爭取政治捐獻，以達到增加經費收入的正鵠。

## 三、政黨會計報告

政黨擁有政治捐獻與政府資助的權利，相對地亦須承擔公開財務報告之義務。政

註⑬ 參閱吳東野，「德國政黨審議制度之研究—兼論我國之政黨審議」，頁 39。

註⑭ Hans Herbert von Arnim, *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld* (Muenchen: Droemer, 1996), pp. 3, 47 ~ 51.

註⑮ 德國政府對於政黨的國家補助，係根據政黨法第十八條的原則來執行的。第一項是補助原則是依據政黨在歐洲議會、聯邦眾議院選舉和邦議會選舉結果，與黨費及所獲取的政黨捐獻等三項進行分配。第二項與第五項規定，補助的金額有絕對最高限額（**absolute Obergrenze**）與相對最高限額（**relative Obergrenze**）之分。絕對最高限額指的是，國家補助年度總和不得超過二億四千五百萬馬克；相對最高限額則是國家補助的金額不得超過政黨自籌經費的部分。第三項第一款以及第四項則規定，依據選舉結果的補助分配原則，首先針對提出政黨名單參選，並在當年度歐洲議會、聯邦眾議院選舉得到超過**0.5**%，以及在邦議會選舉中得到超過**1**%得票率的政黨，給予每票一馬克的國家補助；而對於不被准許提出政黨名單的政黨，則規定若其在選區中，得到超過**10**%的得票率，同樣給予每票一馬克的補助。另外，第十八條的第三項第二款明列，政黨非依原第三項第一款所獲得有效選票，最多以實際得票數五百萬張計算，每票以**1.30**馬克發給補助。

黨財務狀況，尤其是政治捐獻來源必須公布的緣由，可追溯至於希特勒掌政時期，當時納粹黨因為得到重要工業集團的巨額資助，而得以掌握政權，繼而凍結國會，自行其事，發動毀滅性戰爭。邇後，有識者以為，假若當初對於政黨捐獻進行公開，德國應不至於步入獨裁極權之途。<sup>⑯</sup>

正因為政黨財務補助的立意是基於「政黨是國家體制之一部分」的前提，認為政黨本質有別於一般社會團體，故政府預算補助政黨具有正當性。與此同時，盼冀政黨在接受補助時，亦能坦誠的公開財務，使納稅人對接受補助者有所瞭解。因此，政黨法第二十三條規定，政黨主席團應將該年政黨資金的來源與運用，以及政黨財產明列於「會計報告」（*Rechenschaftsbericht*）之中；報告公開之前，應由「經濟查核人」（*Wirtschaftspruefer*）或者「經濟查核公司」（*Wirtschaftspruefungsgesellschaft*）審核。假若一個政黨並沒有符合接受國家資助的條件，則其會計報告可由具公信力的會計師查核，之後則在翌年九月底，送交聯邦眾議院議長，並由其公布於聯邦眾議院公報。聯邦眾議院議長應就會計報告審查是否符合相關規定，然後向聯邦眾議院，就政黨財務之情況以及各政黨之會計報告審查結果，提出報告。再者，政黨法第二十四條規定，政黨的會計報告應依據聯邦黨部、各邦黨部及其所屬之地區黨部，分別列項表示。

至於掌握會計報告審核關卡的經濟查核人與經濟查核公司，依據政黨法第三十一條的規定，政黨主席團與各委員會的成員、受審查政黨或其他黨部之檢查受委託人，或者現職與過去三年內曾任政黨職員者，均不得擔任。進而推之，查核人、查核人之助理人員，以及協助查核公司執行審查業務之法定代理人，均應本其良心與專業知識，抱持中立態度，公正執行任務，並負有守密的義務。

#### 四、違法的政治捐獻

對於國家公費補助而言，政黨必須依據法規公開財務會計報告，其所彰顯的意涵不僅在於要求政黨履行其法律義務，亦是約制政黨活動必須依據法定程序行事。蓋國家補助的目的，不只促進政黨順暢運作，並且要求其杜絕外力賄款的左右，更重要的是，政黨必須實現憲法所賦予的功能與角色。<sup>⑰</sup>因此，一旦政黨未據實提出年度會計報告，便有違法之嫌。政黨法第二十三 a 條係規定違法捐贈之處理；一政黨如有收受違法之捐獻，或未按照政黨法之規定在會計報告中公開列入應申報之政治捐獻，則該政黨將部分喪失申請國家補助的資格，其所損失的國家補助金額，將以其違法吸納的政治捐獻，或違法未公開申報金額的兩倍來計算。而且，違法取得之捐獻，應向聯邦眾議院議長申報繳納。<sup>⑱</sup>

註⑯ Martin Morlok, "Durchsichtige Taschen oder Schwarze Koffer?" *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 16 (2000), p. 7.

註⑰ *Ibid.*, p. 10.

註⑱ 聯邦眾議院議長應將違法捐贈所繳納的款項用，轉交慈善機構、教會、宗教團體或是學術性目的之機構。見§ 23 a. Part G.

## 、政黨政治捐獻之爭議

基本法制定之初，部分有識之士便預見「政黨政治捐獻將會是特別棘手的議題」。<sup>⑩</sup>事實證明，政黨經費規範的問題經常引發爭議，而社會大眾的看法亦莫衷一是，未有定論。顯而易見的觀點是，少數企業主或富商可能透過大筆政治捐獻，進而形成巨大的政治影響力，左右政府決策。因此，基本法規定政黨活動必須善盡公開化、透明化的義務。除了政治捐獻減稅的問題，經聯邦憲法法院的詮釋，已逐漸獲得各界共識之外，目前政治捐獻在現實操作中仍存有若干爭端。而且，這些爭議在此次基民聯盟的財務醜聞中益形凸顯。茲針對這些爭議，分述如下。

### 一、政治捐獻公開的問題

如前所述，政黨必須依法公布其財務狀況，包括政治捐獻的來源。但是，在實際執行的層面上，公布捐贈者資料所設定的捐獻金額標準，歷來曾多次變更，顯示這是頗具爭議的問題。自一九八八年至一九九二年，政治捐獻超過每人每年四萬馬克（夫妻合併申報為八萬馬克）的捐獻人必須公布相關資料，若將這項額度與一九九〇年統一前西德地區的年平均淨所得約三萬八千馬克比較，對於一般收入的家庭而言，公布捐款上限的額度明顯偏高。因此，可以推斷，大部分的民間捐款，根本未達公開的標準。如此高門檻的設計可能無法達到政治捐獻公開化的目的，反倒是提供了企業透過人頭方式，分散捐獻公開風險的機會，進而提高企業透過政黨捐獻，影響政黨運作的可能性。同時，由於企業與富人或許並不在意是否有減免所得稅優惠措施，但在高門檻的政治捐獻公開規定的保護下，免於曝光，所以樂於捐獻以影響政治運作。一九九四年政黨法修正公布之後，公開捐獻來源的門檻雖然調降為兩萬元（夫妻合併申報為四萬元），但是兩萬馬克對於一個地方黨部而言，已足以影響組織的運作。如是以觀，政治捐獻公布門檻的問題，實為影響政黨運作的一項因素。<sup>⑪</sup>

### 二、政治捐獻管制的問題

政治捐獻之公開，其目的在於防止個人或團體利用政治捐獻在幕後操縱政黨運作，藉此滿足特定利益。然而，即使設置有公開的標準，但捐獻者還是可以透過其他管道，規避政治捐獻公開的問題。最常見者為匿名捐獻；在捐獻者與被捐獻者存有默契的狀況下，捐獻者可以匿名方式為之，倘若政黨無視於法令之規範，而不將這類款項予以紀錄登載，則聯邦眾議院議長極難察覺可能的弊病。<sup>⑫</sup>再加上稽查不易，匿名捐款遂

註⑩ 參見<<http://www.rhein-zeitung.de/on/99/11/29/topnews/kiaphin.html>>, vom 5. Nov. 2000.

註⑪ Morlok, "Durchsichtige Taschen oder Schwarze Koffer?" p. 9.

註⑫ 依據政黨法第二十八條之規定，「政黨就其具有報告義務之收入、支出及財產管理事項，應設會計帳簿，按一般之簿記原則並參照法規之目的記載之。會計單據並應留存六年，帳冊、結算表與會計報告的保存則是十年，自會計年度終了時起算」。

不易管制。而今，基民聯盟財務醜聞的出現，就是這個問題浮現的實例。

另一種迴避管制的方式則是對議員進行捐獻。在政黨法中，並沒有載明議員接受捐獻的規範，因此便成為政治獻金的漏洞之一。相較而言，議員個人比政黨更易受到金錢的誘惑，所以同一政治捐獻款項對於議員個人直接捐獻的影響，可能會高過於對政黨的影響。在此情況下，議員獨立行使職權的可能性就受到質疑。另外，此類對於議員個人直接的捐獻，同樣構成對議員所屬政黨的一種間接政治捐獻，不過，卻出現無法管制的情況。第三種則是變相的捐獻，這種形式的捐獻在美國也產生相當大的爭議；亦即個人或團體利用各種實質但非金錢性捐助，如媒體廣告、宣傳文宣、車輛、人力、場地或餐飲的提供，資助特定政黨或候選人的競選活動。這類的資助行動，由於缺乏具體法規約束，因此也成為政治捐獻規範上的缺口。<sup>②</sup>

### 三、政黨獨立性的問題

政黨法規定，對於明顯具有特定經濟或政治利益期待之捐款，政黨不得接受，其目的在於排除私人或財團透過政治捐獻展現政治影響力，而政黨「促進國民政治意志的形成」之獨立性不存。政黨雖有守法的義務，但在政黨會計報告查核寬鬆，且違法罰則較不嚴苛的情況下，面對鉅額的政治捐獻，政黨應否捨金權政治的誘惑，而就民主政治與法律的公平正義而行，考驗著政治人物道德操守與民主意識的修養。影響所及，政黨運作是否會達到公開和獨立之境界，則尚在未定之天。

### 四、政黨機會均衡的問題

基本上，各政黨的黨員與支持者的結構均不相同，加上黨綱與選舉訴求，若政黨能夠普遍獲得較高收入者的支持，其獲得的捐獻就會較多。前述表一所示，比較各主要政黨所募集的政治捐獻，基民聯盟在一九九八年所獲得政治捐獻高達六千六百萬馬克，而民社黨僅獲得七百四十萬馬克，最高與最低者之間約有九倍之多的差距，就可以看出各黨獲得政治捐獻能力高低的差異。在這種政黨獲取政治捐獻不一致的條件情況之下，政黨之間能否進行公平的競爭，的確不無疑問。

## 肆、基民聯盟政治捐獻醜聞之發展過程

迄今，基民聯盟的財務醜聞案所涉及的違法情事，可以分為以下幾項說明（關於此事件發展之事記，請詳見附錄）。首先，前總理柯爾收受軍火商近兩百萬馬克的政治捐獻於私人祕密帳戶，前黨主席蕭伯樂收下十萬馬克的政治捐款，但兩者都未列入年度會計報告。此舉違反政黨法第二十五條第二項，凡每人每年超過兩萬馬克的捐款必須公開捐獻者資料的規定。其次，黑森邦基民聯盟運用其國外的財產來支援競選經費。根據基民聯盟的解釋，總數高達三千萬馬克的財產是多年以來黑森邦基民聯盟

註② 沈玄池，「德國政黨經費來源之研究」，頁76～77。

在國外所累積，而在一九九八至一九九九年時因邦議會選舉之需，匯入德國境內使用。<sup>②③</sup>這件事所牽涉的違法部分，除了黑森邦基民聯盟未誠實申報年度收支之外，其黨中央也沒有盡到稽核的責任，而未將這筆財產紀錄於基民聯盟年度會計報告中。此外，何以一個邦的地方黨部會有如此多的國外財產，也是另一項疑問。基本上，所有政黨活動均屬政治性，意圖凝聚民意，擴展本身組織的實力，或從事選舉競選活動；因此，政黨並非金融或營利機構，藉政治捐獻以籌集運用資金。然而，基民聯盟籌措大批資金，避險增利的做法，與國家賦予政黨憲法地位，負擔重大政治任務的規範南轅北轍。再者，更難以置信的是，基民聯盟領袖竟然在醜聞爆發後，先後隱瞞、推諉違法失職的責任，無一人願意主動將醜聞真相釐清，而希望藉此減少傷害。

面對這樣的事實，比較合理的解釋應該是，前述的非法政治捐獻、祕密帳戶、不實申報政黨會計報告等，涉及的是金錢來源的隱密性，以及隱藏在幕後的龐大金權影響力；隱瞞違法真相背後的動機，則是依然戀舊權位，企圖維護建基於金錢之上政治權位堡壘時，不得不然的作為。

回顧醜聞案的發展，基民聯盟領導人在經手大筆政治捐獻的處理過程中，將資金來源資訊只流傳在權力核心中，只有少數的主事者知道有「祕密帳戶」<sup>②④</sup>或者擁有國外財產，因此，這些財產是僅能為少數人所用的經費。在這種情形下，可以預見的是，這些知道內情的人，可以透過此項財源來影響基民聯盟的組織運作與政策形成，一方面提供優厚條件，誘使他人為自己所用，另一方面，也會利用本身較高的職權來防止其他的人參與黨務核心事務，或是阻止其他公開透明化措施在其勢力範圍內通過，以免洩漏重大財源祕密而阻斷財源。這樣的行為，自然違反了政黨法第二十一條第一項，政黨內部組織必須符合民主原則的規定。<sup>②⑤</sup>和基民聯盟政治捐獻有關的另一個問題，就是以現金方式直接流入祕密帳戶的情況。由於沒有收入紀錄憑據，這可能涉及當事雙方不希望留下不法的證據，因此才以現金支付或匯款至祕密帳戶，藉此防止稅務機關的查察。

總體而言，此次基民聯盟獻金醜聞所呈現的問題是收受政治獻金者，再將資源盡量雨露均霑地分配給相關部門與個別重要幹部，以鞏固權力基礎；影響所及，不只是基民聯盟違反申報收入與紀錄財產的義務，同樣也威脅到黨內民主機制的實踐，頗受訾議的金權政治於焉產生。<sup>②⑥</sup>

註②③ 黑森邦基民聯盟在國外的財產是存在於瑞士與列之敦士登的不公開帳戶，在一九八五年至二〇〇〇年之間，曾有大約二千四百萬馬克從上述兩國的不公開戶頭中匯回德國境內，但只有一百五十萬曾簿記公開。見“Nicht alles richtig gemacht,” *Das Parlament*, 11./18. Feb. 2000, p. 12.

註②④ 據調查，在柯爾主政期間，基民聯盟約有十個祕密帳戶，但只有黨主席及黨中央的財務長知悉，其主要的財源來自大企業的捐款。祕密帳戶主要在支援各地的邦黨部財務，每次撥給的金額，約為十萬馬克之譜。另外，蕭伯樂也在一九九〇年底任職基民聯盟黨團主席時，在一黨團帳戶結束後，將一筆約一百一十五萬馬克金額的錢轉移至基民聯盟黨中央，而沒有申報。參見<<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/nf/0,1518,54739,00.html>>, vom 30. Nov. 1999.

註②⑤ Morlok, “Durchsichtige Taschen oder Schwarze Koffer?” p. 11.

註②⑥ *Ibid.*, pp. 11~12.

基民聯盟爆發財務醜聞之後，德國政府採取若干處理措施。首先，聯邦眾議院十五位成員成立「政黨政治捐獻調查委員會」（**Untersuchungsausschuss “Parteispenden”**），調查基民聯盟的財務情況，約談醜聞案相關人士，期待將相關事件過程的來龍去脈做一完整交代。<sup>②</sup>再者，聯邦總統約翰尼斯·饒（**Johannes Rau**）根據政黨法第十八條第六項的規定，召集一獨立專業的「政黨財務經費問題委員會」（**Kommission unabhaengiger Sachverstaendiger zu Parteienfinanzierung, Parteienfinanzierungskommission**），討論政黨法中有關政黨財務規定的修改，且各政黨均表示，希望儘快完成修正的部分。相關法規修正之芻議，這是下一節所要討論之重點。

## 伍、德國政黨政治捐獻規範修正案的討論

面對滾雪球般似的基民聯盟經費醜聞，德國各界掀起了重整政黨財務秩序的呼聲，討論的焦點集中在如何將最具爭議性的「政黨政治捐獻」作有效的規範。原則上，除了承認政治捐獻仍是政黨的重要收入之外，還希望藉由政治捐獻來強化人民與政黨的互動，以及保障公民平等的政治參與機會（**Chancegleichheit der Buerger**）。部分研究者指出，政黨法自一九九四年修改以來，其所揭櫫的法規原則，均屬正確。<sup>③</sup>這些規範主要包括，透過政黨財務經費公開申報，以監督政黨的組織運作是否符合民主正義；為因應一九九二年聯邦憲法法院的違憲宣告，而作出的修改，譬如降低政治捐獻的減稅額度、取消法人團體捐獻的所得稅扣減優待，根據政黨選舉經費、黨費與政治捐獻的額度，以及核發國家補助政黨的金額等。儘管法律立意良善，但是在基民聯盟長期執政後，人謀不臧的情況就顯露出來。因此，如何針對類似基民聯盟主政者藐視法律與濫用權限的做法，增補予以懲戒與控制的條文，遂成為首要之務。在此，茲針對現行制度的弊端，列舉幾項改革芻議。尤其，近來我國倡議制訂政黨法的呼聲日益高漲，這些針對政治捐獻的改革建議，或可作為日後法規擬訂的酌參。

### 一、以中介機構管理法人團體的政治捐獻

從聯邦憲法法院與「政黨財務經費問題委員會」的立場來看，「捐獻政策」（**Spendenpolitik**）隱含著實質的危險，法人團體因政治捐獻，而阻礙公民平等參與政治意志形成的機會與管道。基本上，法人在選舉中並沒有選舉權，且法人也不應該以捐獻來影響政治意志的形成。然而，實際運作上，完全禁絕法人團體的政治捐獻，確實有其

註② 至於申報經費不實的部分，基民聯盟將無法取得依據一九九八年政黨經費申報，原本可以獲得的約四千一百萬馬克的國家補助。再者，基民聯盟根據該年會計報告結果，可在二〇〇〇年預先請領國家資助金額的部分，聯邦政府也將降低給付額度。見Morlok, “Durchsichtige Taschen oder Schwarze Koffer?” p. 12.

註③ 相關論述，請參見Karl-Heinz Nassmacher, “Parteienfinanzierung in der Bewaehrung,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B16 (2000), p. 21; Roemmele, “Parteispenden in der Krise,” p. 28.

困難性。因為法人仍可透過人頭捐獻方式，或是其他實質上的援助，達到影響政黨活動的目的。因此，設立中介機構管理法人的捐獻，以達到「捐助來源公開，經費支出透明」的目的，似乎有其必要。以美國為例，一九〇七年的「提爾曼法案」（**Tilman Act**），禁止法人團體進行政治捐獻。<sup>29</sup>在一九七〇年代之前，儘管這項規定依然存留著，但少數企業團體仍能規避這項禁令，透過其他的管道和方式進行鉅額捐獻。一九七一年美國國會通過「聯邦競選法」（**Federal Election Campaign Act, FECA**），准許工會與公司等法人成立「分離基金」（**separate segregated fund**）；而此分離基金的管理機構便稱為「政治行動委員會」（**Political Action Committees, PACs**）。換言之，政治行動委員會的成立提供了企業合法的捐獻管道。

## 二、違反政黨法必須科以刑罰

基民聯盟的財務醜聞，涉及到一位聯邦總理、兩位前後任黨主席、多名黨中央與黨團財務長、黨中央的經濟查核人與經濟查核公司、黑森邦的現任邦總理與兩位基民聯盟的邦主席，以及諸多黨職與公職人員。然而，截至迄今，惟有柯爾辭去基民聯盟榮譽主席，以及蕭伯樂辭去基民聯盟主席與黨團主席的職務，其餘並無任何現任公職人員遭受刑責。根據前述政黨法中第二十三 a 條的規定，政黨因違法捐獻事項所受的處罰，僅喪失部分的國家補助。換言之，肇事者為政黨領導高層，但其受處罰的對象為政黨。由於沒有刑罰加身的可能，使得政治人物膽敢冒險接受非法的政治獻金，同時無視於法令所規定的政黨經費公開的義務。因此，似有必要對於個別政治人物的行為科以刑責，而非僅是取消其政黨領取部分國家補助款的資格就可以了事。以法國為例，其政黨與選舉財務經費的規範為，政治人物若違反法律規定，有遭到一年有期徒刑的處罰之虞；另外，若候選人競選經費違反法令之規範，得剝奪其議員當選資格。<sup>30</sup>

## 三、成立獨立監察委員會以審查政黨會計報告

政黨透過會計報告公布經費收入與支出，其意涵不僅具有公開資訊的功能，尚具有「控制性質」（**Steuerungscharakter**）。此次基民聯盟所牽涉到的一項問題是，經濟查核人的稽查並無法察覺出不實申報的部分，尤其經濟查核人魏饒和（**Horst Weyrauch**）更在基民聯盟的醜聞中，扮演交遞軍火商政治獻金的角色，凸顯出經濟查核人自己的利益與基民聯盟密切掛勾的情形（相關過程摘述，請參見附錄），在這種情況下，實難期待經濟查核公司能負擔政黨法所付託的政黨經費審核功能。從以往政治捐獻的經驗顯示，工商鉅子多傾向以匿名方式進行鉅額捐款，而政黨為裨益本身財源也多會接受捐款人如此之委託。在這種情況下，成立獨立監察委員會以查核政黨會計報告，監督經費流向，似有其必要。譬如，美國「聯邦選舉委員會」（**Federal Elec-**

註<sup>29</sup> Roemmele, "Parteispenden in der Krise," p. 28.

註<sup>30</sup> 在一九八九年至一九九六年期間，法國曾有四位國會議員遭憲法委員會取消其當選資格。參閱 Roemmele, "Parteispenden in der Krise," pp. 28~29.

tion Commission, FEC) 便是可以參考實施的範例。<sup>①</sup>基本上, 由監察委員會稽查政黨會計報告, 或是由不事先公布的審查機關來監督經費來源與支出, 甚至從地方黨部到中央黨部的經費申報部分由不同的審查者進行查核, 在這種情況下, 政黨財務應該會呈現出較真實的面貌。

#### 四、政黨經費應透過支出限制加以管制

評量政黨活動能力的指標, 倘若僅以政黨財政收入的多寡為依據, 明顯有其不足之處。當然, 政黨籌募經費的用意之一, 在於選舉過程中挹注競選經費, 以冀贏得勝選。因此, 對於選舉經費支出作限制, 似乎是一項值得思考的方向。以英國為例, 早在十九世紀, 即有限制候選人選舉經費的法律規定; 由於早期選舉過程中頻傳賄賂與貪污的不當情事, 因此在輿論的壓力下, 一八八三年英國下議院通過「貪污與非法使用法案」(Corrupt and Illegal Practices Act)。該法案施行之後, 競選經費的支出獲得控制, 而諸多選舉弊端亦得以匡正。

#### 五、黨團捐獻必須嚴格禁止, 黨團捐獻也不得列為其他支出項目

基本上, 議會黨團對於自身政黨進行捐獻的行為, 除了使該黨團議員享有減免稅賦的優惠之外, 尚可替所屬政黨爭取國家補助。從另一個角度觀察, 議會黨團與政黨在任務分配上即有所區分, 黨團司職議會的工作, 而政黨負責與公眾交流互動。因此, 在功能履行方面, 假若黨團與政黨無法區分, 在財務支出方面, 雙方也互相支援, 則整個政黨體系可能呈現出「政黨財團化」的不良發展。<sup>②</sup>

#### 六、政黨活動應與國家公職人員的職權有所區隔

基民聯盟財務醜聞的肇因之一, 在於長期執政的政黨透過政府體制的運作, 掌握政治絕對優勢。在內閣制憲政架構之下, 基民聯盟掌握國會多數議席, 組織內閣, 在行政權與立法權皆由同一政黨所控制的情況下, 易形成行政專斷的局面。尤其, 在其他政黨長期居於弱勢的情況下, 一般民主政府所期待「制衡」(checks and balances) 機制(近代民主政府之運作莫不以政黨政治為基礎, 在政黨政治發達的體制中, 由在野政黨監督制衡執政黨), 僅能發揮有限的效用。再者, 政黨也因其特殊的憲法地位, 受政黨法的規範, 在財務事項上, 由聯邦眾議院議長在接獲經濟查核人(或公司) 稽核的政黨會計報告後, 負責查核政黨經費有無違法情事。如此之設計, 顯示政黨財務監督被劃歸為國會的立法意圖, 從而呈現出透過國會朝野政黨自我約制的特性。綜言之, 因為德國政府與政黨體制緊密連結立法權與行政權, 使得政黨與司法監督的功能無法發揮作用, 一件結合「金」與「權」的基民聯盟財務醜聞, 就在政權輪替後爆

註① 依美國聯邦選舉法規, 凡超過十美元的捐獻必須向聯邦選舉委員會進行登記, 而超過二百美元金額的捐款必須公布姓名、地址、職業及實際捐款數額。相對而言, 德國的捐款申報金額顯得寬鬆許多。透過一獨立的選舉委員會來監督政黨法的落實, 可能會比經濟查核人或經濟查核公司的監督更為有效。參見 Roemmele, "Parteispenden in der Krise," p. 29.

註② Nassmacher, "Parteienfinanzierung in der Bewahrung," pp. 21 ~ 22.



發，對於一向講求法治精神的德國政壇造成風暴。

回顧此樁捐獻醜聞案的緣起，基民聯盟從政黨員擁有龐大的行政資源，成為大型企業集團政治捐獻的受款對象，並藉此影響政府政策，或者因為黨務菁英追求私人利益，透過職務之便而對政治捐獻便宜行事所造成的。黨務幹部身兼國家政治領袖的身分，同時掌控黨政資源，在缺乏權力制衡的機制環境下，自然易成為濫權與腐化的淵藪。因此，如何釐清扮演政黨幹部與國家領導的角色，確實是不容小覷的問題。如此之區隔，乃是「國家公職忠誠」（*ehrenamtlich*）的表現，更是行政中立原則的堅守。<sup>③</sup>

必須強調的是，對於上述諸多改革芻議，我們並不樂觀地認為必能革除所有的弊端。我們堅信，如果政治人物不尊重制度的規範性，祇是一味地鑽研制度設計之漏洞，那麼再完備的法律安排亦是徒然無功。同樣地，基民聯盟財務醜聞的癥結或許並不在於法律之缺漏，而是在黨務菁英與黨國大老默許之下，政治人物拒絕遵守遊戲規則罷了。然而，誠如所知，任何法律規範的設計與運作，其精髓在於考量多方的得失，而後進行修訂，以期導正政治結果，獲致最大的利益。無疑地，未來德國政黨法與相關法令的修正亦將無法脫離這個典範。

## 陸、結 論

基民聯盟政治捐獻醜聞，從一九九九年年底爆發迄今已逾一年，對德國政治體系與政黨政治的傷害，不可謂不深。當社會各界在檢討捐獻醜聞時，始發覺「柯爾體系」（*System Kohl*）勢力已深根廣植地盤據黨內，其對於政治體系與整體文化造成的負面效應，很難在短期內抹滅。在柯爾主政十六年期間，「柯爾體系」已經建立起完整且綿密的網狀組織，從而贏得基民聯盟的政權並賡續其生存。這個體系，尤其是基民聯盟的政黨結構與領導幹部的成就，就堆砌在祕密帳戶與非法政治捐獻的基礎之上。<sup>④</sup>聯邦眾議院於二〇〇〇年一月二十日討論政黨財務議題時，執政的社民黨團主席史徒克（*Peter Struck*）就很嚴厲地抨擊，基民聯盟醜聞對德國民主政治的傷害。<sup>⑤</sup>

更有甚者，在柯爾政府的長期執政下，基民聯盟所形成的利益共有集團，利用議會多數，或個人權力的展現，主導與政黨或個人利益相關的法令。若干理應獨立於政黨政治色彩的機構，諸如公共企業、公共電視台、學校、審計機構、法院和其他行政部

註③ *Ibid.*, p. 22.

註④ Hans-Herbert von Arnim, "Strukturprobleme des Parteienstaates," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 16 (2000), p. 30.

註⑤ 史徒克指出，基民聯盟為德國最具實力的保守政黨，今日所涉及的種種非法政治捐獻的收取、國內外祕密帳戶的設置、未據實申報政黨財務報告，以及將非法經費用於競選活動，牽連的基民聯盟政治領袖之廣，涵蓋幾乎所有一九九〇年以來的黨務高級主管以及政府各級從政官員，從事類似像「洗錢」的行為，足以顯示這是一個組織性犯罪集團。其更進一步強調，基民聯盟醜聞對於政黨內部民主、政黨財務公開透明化的傷害，影響所及甚至對於基本法與政黨法相關規定違憲、違法事例的呈現。當基民聯盟主事者在面對醜聞爆發，外界提出質疑時，仍一再試圖隱瞞事實、集體包庇的做法，也傷害了德國人民植基於對政治與法律忠誠的信賴，深深地侵蝕了德國人民的民主價值。參見 Peter Struck, "Das System Kohl wird angeklagt," *Das Parlament*, 28. Januar. 2000, p. 3.

門，在基民聯盟長期執政的情形下，逐一滲入黨政勢力。此外，政治領導階層基於權力的考量，而將其權勢展延至機構的人事決定，進而影響財務運作。<sup>⑤</sup>政府職位成爲擄獲經濟分配特權的捷徑；政治腐化貪污的惡風猖獗，更造成政府官員犧牲公共資源，圖利大型企業與利益團體的現象。如此金權徇私、利益共生的情形，直接造成的影響是，人民對政黨政治的嫌惡與疏離，以及對於政治人物的不信任，甚至換來的代價是人民對於民主政治價值的貶抑，其利害得失，顯非僥倖收取非法政治捐獻者所曾預見的。

基民聯盟財務醜聞的另一個影響在於，企業界對於政治捐獻的縮減。在基民聯盟擁有企業捐款的祕密帳戶事件爆發後，除了涉案的武器製造商「泰設公司」（Thyssen）與西門子公司之外，德國各大型企業，如「戴姆勒-克萊斯勒集團」（Daimler-Chrysler Konzern）和「安聯保險公司」（Allianz-Versicherung）等，被通知出席「政黨財務調查委員會」說明與基民聯盟的財務往來，以及至北萊茵—西伐利亞邦（Nordrhein-Westfalen Land）邦議會進行政治捐獻的情形。面對政治捐獻醜聞，各大企業均已發布停止政治捐獻的指令，靜待調查結果再行決定。<sup>⑥</sup>基本上，企業界多抱持不願捲入醜聞的心態而在旁觀望，使得政治捐獻可能會大幅減少。

回顧戰後德國歷史，雖然戮力推動民主法治，並儼然以「政黨治國」樹立其民主特色，但仍不免因人謀不臧，而出現動搖國本的憾事。然而，必須說明的是，面對醜聞事件的衝擊，社會各界及現任社民黨—綠黨的執政聯盟積極追究捐獻真相，並討論修改政黨法等關法令，希望藉此重建人民對於政黨政治信心的企圖，確實值得肯定。

瞭解這些觀點後，讓我們省思此次基民聯盟財務醜聞對於其他國家政黨領導菁英的啓示。在諸多發展中國家的政治經驗顯示，政治運作經常無法逃脫「人治」權謀的考量，甚而扭曲「法治」規範的實行。「金錢」與「權力」的相互結合和轉換，成爲政治體制的一項特質。甚者，政治人物每每歸咎於法律制度之不週，推卸應有之責。殊不知民主政治之所以建立，不僅立基於法律制度設計，更重要的是，政治菁英須以遵守「民主價值」、「責任政治」與「法治精神」爲己任。如果政治人物拒絕尊重制度的規範，祇是意圖鑽研制度之漏洞，那麼再如何粲然大備的制度安排亦是徒然。追求權力，是每個人，尤其是政治人物的自然天性。然而，在法律規範下追求權力，更是關鍵之至。探究基民聯盟醜聞的原委，一如本文在前言對於前德國社會民主黨副主席魏納逝世十週年紀念感言之引述，「他追求權力，但是不會無所不用其極地去取得權力」，恰可引以爲鑑，慎思金錢、權力與責任共存共榮的道理。

註⑤ von Arnim, "Strukturprobleme des Parteienstaates," p. 33.

註⑥ 德意志銀行、德列斯登銀行、波薩克集團（Preussag-Konzern）、福斯汽車（Volkswagen），以及民間能源電力公司RWE、HDW 咸表示，在醜聞繼續發酵昇溫的當頭，沒有誘因與動機再去碰觸政黨政治捐獻的事務，目前須待事件過後，再行研究是否繼續捐獻。詳見<<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,61437,00.html>>, vom 26. Januar. 2000.

附錄 德國基督教民主聯盟政治捐獻醜聞記事

日期	非法的政治捐獻	秘密帳戶	不實的說法證詞
1999.11.5	基民聯盟的財務長克普 (Walther Leisler Kiep) 因逃漏稅而遭檢察官拘禁。在偵訊中克普表示，於一九九一年八月二十六日軍火商許萊伯 (Karl-Heinz Schreiber) 曾經在瑞士將一百萬馬克的現鈔轉交給他，而後由基民聯盟當時的經濟查核人魏饒和 (Horst Weyrauch) 攜回德國至入基民聯盟的不公開帳戶，作為政治獻金。		
11.6			柯爾 (Helmut Kohl) 表示，他對於克普日前的說法毫無所悉。
11.10			克普在電視訪問中指出，基民聯盟中央的主席團，早就知悉這項政治獻金的進行。
11.21			柯爾駁斥相關的金錢與德國聯邦安全理事會 (Sicherheitsrat) 通過售予沙烏地阿拉伯坦克交易而有賄賂情況的傳聞。
11.26		前基民聯盟秘書長蓋斯勒 (Heinz Geissler) 證實，基民聯盟的確擁有秘密戶頭，這些戶頭的運作僅僅只有黨主席與財務長知道。	
11.28			當時基民聯盟主席蕭伯樂 (Wolfgang Schäuble) 保證，基民聯盟的財務醜聞並沒有人員涉入，基民聯盟對此事已經和魏饒和與卡普財務經濟查核公司 (Weyrauch-Kapp Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) 進行過相關討論。
11.30	聯邦眾議院成立「政黨政治捐獻調查委員會」(Untersuchungsausschuss "Parteispenden")，調查基民聯盟政治捐獻的始末。		在相關證據陸續出現後，柯爾承認過去的確有秘密戶頭存在。為此他對當時透明化不足的政治捐獻、缺乏管理制度和可能因此違反政黨法的情形，向全民道歉。
12.16	柯爾承認在一九九三至一九九八年期間，曾有大約一百五十萬至兩百萬馬克的非法政治獻金。		柯爾也承認其非法收受獻金，但他對於捐助者的名單，則不願公布。
12.19			社民黨籍的「政黨政治捐獻調查委員會」主席霍夫曼 (Frank Hofmann) 警告柯爾，若不將捐獻名單公布，其將向法院提出對柯爾施以「屈服拘留」(Beugehaft) 的處罰。*
12.31	基民聯盟提出修訂過的一九九八年財務經費報告，這時基民聯盟已將一九九三至一九九八年間約四十萬馬克當初未照規定申報的捐獻收入列入，這筆款項遠高於柯爾主政時期所申報的金額。在此項報告中，有一筆金額大約一百一十五萬馬克屬於基民與基社聯盟黨團的收入也首次曝光。		

(接次頁)

(續前頁)

2000.1.3	檢察官開始對柯爾展開偵查程序，對其「背信」(Untreue)的行為，導致基民聯盟受害的情形進行調查。
1.10	基民聯盟主席蕭伯樂也捲入政治捐獻醜聞，他承認地確曾接受軍火商許萊伯的十萬馬克的捐款，然而財務長則是將這筆捐款列為特別收入的款項，而不是政治捐獻。 基民聯盟召開緊急會議，會中決定凍結柯爾的榮譽主席職位，柯爾也宣布辭職。
1.30	黑森邦因新任屬於基民聯盟的邦總理科赫(Roland Koch)在一九九八年二月黑森邦議會選舉時，運用未申報且來自國外的政治捐獻從事競選活動。
2.7	而據前基民聯盟一全權代表律特歇(Uwe Luethje)的證詞，西門子公司曾為了企求電信市場自由化而捐獻了大約五百至六百萬馬克到柯爾的不公開的帳戶。
2.10	在各政黨的要求下，聯邦總統約翰尼斯·饒(Johannes Rau)根據政黨法召集一獨立專業的「政黨財務經費問題委員會」。 蕭伯樂正式辭去基民聯盟主席的職務。
3.10	黑森邦的在野政黨提出選舉訴訟。在該日，該邦選舉法庭判決，認為當初選舉由基民聯盟獲勝的結果仍然有效，但其利用未申報來自外國財產作為競選經費，則是違反社會道德標準。
5.10	軍火製造商泰設公司的總部位於由社民黨所執政的北萊茵西伐利亞邦(Nordrhein-Westfalen Land)，當初泰設公司所申報高達二億二千萬馬克的「有利的必要支出」(nuetzliche Aufwendung)，竟然可以通過當年度該邦稅務機關的審核，因此引起基民、基社聯盟的懷疑，若無高階的社民黨領袖決定，絕不可能就此通關。因此，也提請聯邦眾議院議長提舍(Wolfgang Thierse)對一九九八年社民黨的政黨會計報告書作再一次的檢查。
7.11	巴黎世界報(Le Monde)報導，其他不明來歷的捐款，被懷疑與一九九二年柯爾政府出售德東一家羅以那煉油廠(Leuna-Raffinerie)給法國的億而富石油公司(Elf Aquitaine)，所收的回扣有關。
7.12	邦憲法法院 2 BvF 1/ 00 判決，再次確認黑森邦選舉法庭判決其邦議會選舉有效的決定，並不違憲。
10.12	「政黨財務經費問題委員會」證實，基民聯盟捐獻醜聞的確與軍售總金額高達四億五千萬的「狐式」(Fuchs)坦克有關，其中另有二億一千九百萬的必要支出。調查委員會經武器製造商泰設公司的證實，查出泰設曾將錢匯入名為 ATG 在巴拿馬的戶頭給軍火捐客許萊伯，除了已經知道的一百萬馬克現金直接交給基民聯盟的財務長克普之外，還有約一千一百萬馬克則是在一九九一年由泰設公司轉入許萊伯的帳戶並由其領走。此項軍售案的佣金部分則由三個巴拿馬公司所支應。
11.27	新證據顯示，基民聯盟贏得一九九九年二月七日黑森邦選舉的競選經費，是來自於非法的金錢收入。因此引起黑森邦選舉委員會的注意，將於二〇〇一年二月決定，當時的選舉結果是否有效。
12.1	聯邦眾議院主席提舍宣布，在重新審核會計報告後，由於確認基民聯盟於一九八九年至一九九二年有不明資金來源，所以基民聯盟再度失去約七百七十萬馬克的國家補助款。

(接次頁)

(續前頁)

\* 「屈服拘留」為針對證人在無正當法定理由，但拒絕作證時，法官對其所作之處罰，其最多居留的期間不得超過該案審理結束的時間，或不得超過六個月。見德國刑事訴訟法第七十條，§ 70, StPO, Weigerung der Zeugen.

資料來源：1. <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,59409,00.html>>, vom 6. Nov. 2000.

2. <[http://www.bundesregierung.de/dokumente/Rede/ix\\_13007.htm](http://www.bundesregierung.de/dokumente/Rede/ix_13007.htm)>, vom 12. Okt. 2000.

3. <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,97768,00.html>>, vom 11. Juli. 2000.

4. Karl-Heinz Nassmacher, "Parteienfinanzierung in der Bewahrung," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B16 (2000), p. 15.

5. <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,75866,00.html>>, vom 18. Mai. 2000.

6. "Nicht alles richtig gemacht," *Das Parlament*, 11./18. Feb. 2000, p. 12.

7. <<http://www.bundesverfassungsgericht.de/bverfa/cgi/pressemitteilungen/frames/hvg96-00>>, vom 18. Juli. 2000.

8. <<http://www.zdf.msnbc.de/news/66107.asp>>, vom 27. Nov. 2000.

9. <<http://www.zdf.msnbc.de/news/67007.asp?ref=newsletter>>, vom 1. Dez. 2000.

\*

\*

\*

(收件：89年12月8日，修正：90年1月11日，再修正：90年2月2日，接受：90年2月5日)

# *The Scandals and Money Politics of the Christian Democratic Union in Germany*

*Shu-pin Liu & Chung-li Wu*

## Abstract

The “Party state” is an important feature of German democratic politics. The 1949 Basic Law calls for political accountability within political parties, requiring democratic procedures decision-making and the provision of public statements regarding financing and expenditures. The 1967 Party Law also spells out the role of political parties in the usual Germanic detail. Legal guidelines, formal responsibilities, organizational principles, and state money are provided. However, the 1999 money-politics affair implicated the Christian Democratic Union (CDU) in illegal funding schemes. Political contributions are one of the important sources of party financing and thus are a controversial locus of money scandals. It was revealed that some CDU leaders – Helmut Kohl and his henchmen – accepted large sums of money as party donations without declaring them as is required by law. Instead these party leaders stashed the money away in secret bank accounts, using some of the money to wage campaign activities. Ever since these revelations, Kohl and others have steadfastly refused to divulge the sources of these moneys, providing false, misleading, and incomplete testimony. The degree of corruption within the CDU inner circle has been shocking to many Germans. In view of the significance of the scandals, this paper examines some interrelated issues: a brief historical survey of laws regulating party contributions and spending; the origins, details, and impacts of CDU's financial scandals; and analysis of the reforms proposed for contribution loopholes. We conclude that money and power are two sides of the same coin.

Keywords: Christian Democratic Union (CDU); political contributions; party politics; the Party Law