

第一章 緒論

第一節 研究緣起與目的

當代民主政治的運作，需要透過選舉來實行是不容置疑的，在一方面，選舉結果可以提供政黨統治的基礎，或是候選人贏得公職的正當性；在另一方面，選舉過程提供充分的資訊讓選民可以瞭解政黨與候選人的各項條件，以利選民做出明智的決定。然而，在這樣一個制度運作的背後，近期一個值得注意的現象是，金錢在選舉當中佔有愈來愈重要的地位。從正面的角度來看，由於選舉過程中，政黨與候選人需要透過各種管道向選民推銷其政治理念，以及隨時瞭解選民的需求，此時金錢可以幫助政黨、候選人從事競選，服務選民，以及民眾政治教育等功能，即便在非選舉期間，金錢也有助於政黨或是候選人平常事務的執行與處理。但是，從負面的角度來看，金錢的重要性及其所產生的影響也有不利於民主政治的運作。由於競選經費支出日益升高，讓參選的門檻不斷提高，使得沒有財力奧援的候選人負擔不起而無法參選，不利於公平的競爭。又因為候選人需要大量金錢以因應選舉支出，使得財力薄弱的候選人勢必要向外尋求金錢的援助，使得金錢對選舉的影響逐步加深。金錢不當介入選舉的結果，最終使得政黨、政治人物與利益團體產生緊密糾纏的貪污腐敗，這也是在許多民主國家中，尤其是發展中的民主國家，有關政黨、政治人物與金錢的醜聞總是時有所聞。

台灣實行民主以來，同樣也面對金錢在選舉中造成的問題，尤其是競選經費快速升高的問題，使得想要參與選舉的候選人，必須準備龐大資金。這一高漲的競選經費，一方面形成一個嚇阻候選人參選的門檻，另一方面也迫使候選人當經費不足時，需要透過他人的捐獻或是募款等手段尋求更多的財源。當然，面對此一急遽增加的競選花費，政府也透過法制設計，針對金錢在選舉中的作用進行規範，期待發揮金錢的正面效應並減低其負面影響。因此，在積極上，透過各項政

府服務提供候選人各項協助，也透過金錢補助的方式，減輕政黨或是候選人的財力負擔，給予實質上的幫助；在消極上也對競選經費的使用提供各項限制，以及對補助的費用建立查核制度。然而，整體來看，雖然政府的各項措施立意良善，效果卻未如預期，政府各項服務與補助似乎沒有協助解決政黨或是候選人的燃眉之急，相關的防弊措施，如未能在申報上落實查核，也無有效的規定處罰，導致候選人申報不實，讓選舉成為金錢上的競賽。因此，現階段過高的競選經費支出，勢必對民主政治帶來不利的影響，如何有效的管制競選經費，在台灣，是一個迫切需要但尚未解決的問題。

爲了強化金錢在選舉中的正面效應，以及降低其不良影響，有效且確實的方法之一仍舊是依靠制度的設計著手。透過制度的設計，一方面將金錢在選舉過程中的使用導入正軌，發揮正面的效用，促進公平的選舉競爭以及提供選民更充分的選舉資訊；另一方面也期許制度的力量將金錢所帶來的不良影響消除，透過金錢使用的規範，使政黨與候選人的行爲可以受到法律的約束，避免金錢政治扭曲選舉過程，也進一步防止「金權」政治的形成。而在這樣的制度設計當中，公費選舉制度是經常被討論的選項之一，從現階段的發展狀態來看，公費選舉制度在先進民主國家中逐漸佔有愈來愈重要的功能與地位，制度設計的發展也逐漸成熟。這些國家的發展經驗，可以提供新興民主國家的參考，就台灣而言，選舉的推動已經超過半個世紀，有關金錢在選舉活動的使用與相關的規範問題，也必須藉助這些國家的經驗進行思考與檢驗。

先進民主國家很早就開始思考如何面對金錢在選舉過程中產生的問題，如何讓選舉制度更健全，減低金錢所帶來的負面影響，公費選舉制度即是在這情境下因應而生的制度。公費選舉制度在消極面希望降低金錢的影響之外，在積極面還希望能夠達到民主政治當中選賢與能的精神，希望能藉由政府的補助，讓那些沒有足夠的金錢，但又有心爲大眾服務的候選人可以參與選舉，促進政治上的參

與。更具體來講，選舉有一定的基本開銷，而層次愈高的選舉所花費的金錢就愈可觀，爲了能夠讓有志之士能更參選，公費選舉制度有著幫助有志之士參與的功能。而前面所提到降低金錢影響的因素，是希望藉由公費的補助能夠給予候選人有約束力，讓選舉的重點不是在金錢的花費多寡，而是在政見、政策、候選人身上，讓選舉上的競爭不在金錢而是政見。於是，一方面公費補助可以約束候選人的行爲，另一方面也可以鼓勵候選人參與政治，或者，公費補助可以幫助弱勢的候選人，另一方面則可以制定規則約束候選人的行爲。

台灣雖有部分的公費選舉制度的設計，以直接的方式或間接的方式補助候選人的競選經費支出，包括以金錢直接補助候選人或是用免稅額的方式鼓勵政治捐獻，但在實際上運作並未發揮應有的效果。對於現行公費選舉的運作情形，可以從以下民選公職人員的訪談內容中窺知我國的公費選舉制度的確有許多需要重新檢討的地方：

「我們不希望現在的政治會變成富人的遊戲，也不希望這些政治人物當選後成為財團的禁脔。這是公費選舉最大的目標。怎麼樣讓多元化社會的聲音透過選舉去表現出來，這也是公費選舉的目的。……公費選舉其實應該是用來規範，而不是用來最後拿錢給這些候選人或政黨就解決問題。其目的應該是希望整個遊戲規則變的更加公平，我的看法不是要給錢給候選人，而是政府來主導選舉過程，創造一個公平競爭的環境，扼止民主選舉的歪風」。(劉義周、游清鑫、王業立，2007：101-102)

此一從實際訪談的紀錄透露出台灣現行的選舉是相當需要金錢支援的，競選經費支出愈高，其當選的機會也就愈大，雖然寄望以公費選舉制度來解決此一問題，但是結果卻成效不彰，導致未能達到有效管制競選經費與增加政治參與的效果。

本文將進行幾個部分的探討，從競選經費支出過高的問題出發，評估現行公費選舉制度的運作情況。在問題的探索過程當中、參考國外的經驗，檢討台灣現行的公費選舉制度，從問題的根源，進一步提出制度的修正與建議。



第二節 公費選舉之內涵

金錢在選舉當中的重要性無庸置疑，但是，如何適當的在選舉當中使用金錢以成就良善的民主政治則是眾多研究者所關切的課題。就一個廣泛的角度來看公費選舉的內涵時，學術界經常以競選經費的研究為主題，透過競選經費的研究，進一步論述金錢在選舉中扮演的角色，以及如何透過政府角色進行對競選經費規範的問題，而公費選舉的可行性也在其中成為重要的討論議題。因此，在學術討論當中，有關公費選舉與競選經費是兩個密不可分的主題，當各國學者從競選經費的研究當中，提出各種制度上的改進，而其中一種制度即是公費選舉制度的提出，並且進一步論及公費選舉的各種內涵與實施方式，以及競選期間或是非競選期間的公費補助等問題，都屬於研究的範圍。

在談論有關公費選舉的制度設計與效果之前，我們有必要先從定義開始說明。從英文來看，公費選舉一詞可用 *public subsidies* (Heidenheimer, 1970) 或 *public funding* (Alexander, 1989) 來使用，單就字面上的意思應是指公費補助的意思，因此，公費補助可以全然是對政黨或是候選人金錢上的挹注，也可以包含是公部門對政黨或是候選人提供的服務，這些來自公部門的金錢或是服務皆是有助於政黨或是候選人的選舉。再者，從公費補助的使用期間來看，雖然名為公費選舉，但由於現今政黨與候選人的各項作為主要目的之一，即是在維持其可以在下一次的選舉當中持續保有權力與職位，因此，任何公費補助的採用，並無法截然區隔哪些補助是用於選舉期間，哪些補助不是用於選舉，甚至從整體民主政治運作的需要，提供政黨定期性的公費補助也成為公費選舉的一部份。因此，在一方面，公費選舉的涵蓋範圍可以很廣，包括競選時期或非競選時期，只要是政府出錢補助或提供服務給候選人或是政黨，而政黨或候選人透過這些金錢補助與服務用於跟選舉相關的活動者都可納入其中。著名的例子之一即是從 1950 年代起西德的

政黨由於在經費上的支出逐漸增加，在財源上有入不敷出的情況，為了解決這個問題，國家提出以公費直接補助政黨的方式，解決政黨經費短缺的問題，這是最初的公費補助型式，後來並且經過一連串的修正後，使得公費選舉制度日趨完善。從德國公費補助的型式來看，補助並非只限於政黨在選舉期間的補助，因為德國是以編列預算的方式直接補助政黨經費，讓政黨自由運用補助經費，將經費用在人事開支、辦公室的租金、日常業務、競選經費支出等，而政黨在選舉時期的支出是涵蓋在補助其中的。所以就廣義的公費選舉來說，無論選舉時期或非選舉時期，國家提供的補助或服務都屬公費範圍，也使得德國成為廣義公費選舉的類型的國家。

但在另一方面，公費選舉的範圍也可以很窄，只計算政府在競選時期提供補助與服務的部分，非選舉期間則沒有補助，或是補助內容與選舉沒有直接關係者，並且透過各項法律規定，接受補助的候選人或是政黨必須將公部門的補助全數用於選舉活動，並且接受相關規範檢核這些補助的最終用途是否侷限在選舉活動上。此種狹義公費選舉的定義，可借重美國總統選舉的例子作為說明。美國的總統公費選舉，它的範圍限定在：「合格的總統公費候選人，從聯邦政府拿到補助金來支付初選與大選時的競選經費支出。政黨也可得到聯邦經費的補助用於提名大會。」¹。從這段說明來看，公費選舉應是指政府補助候選人支付競選經費的支出，補助的時間範圍也是以選舉期間為主。所以只要是國家補助選舉時期的支出應都算在內，也就是由國家提供的各種服務（如各項宣傳與設施）或是補助（如實際的金錢提供），即可視為公費選舉的領域。國家在選舉期間提供的補助或服務，即是狹義公費選舉的範圍，至於在政黨或是候選人非選舉期間的所得到的私人捐款，雖然也是可以被應用到選舉目的，但此種私人捐款並不妨礙公費選舉補助政黨或是候選人的目的。

¹ 詳細內容可參考美國聯邦選舉委員會網站，網址：
<http://www.fec.gov/pages/brochures/pubfund.shtml#anchor684182>

這邊需要補充說明的是，所謂的廣義或狹義的定義並無優劣好壞的意思，這邊指涉廣義與狹義定義主要的差別是在補助時間的範圍。廣義公費選舉的定義，它補助時間範圍較大，可以包含選舉時期與非選舉時期的補助，狹義公費選舉的定義，它補助時間範圍較小，是專指對選舉時期支出的補助。兩個定義在意思上並無高下之分，只是在補助時間範圍的不同，屬於不同類型，在名詞上也須有所區隔。其次，廣義的公費補助與狹義的公費補助也不以補助金額或是服務多寡來區分，廣義公費補助金額或服務的數量不必然會多於狹義公費補助金額或服務，整體公費補助金額與服務的多寡需要看不同國家各自的規定，即便是美國總統選舉的狹義公費補助，其補助金額數量也相當高，甚至是高於德國的政黨補助金額，這是因為美國選舉過程中，各項競選措施花費遠高於其他國家，且德國接受公費補助的政黨還需要將補助金額使用到其他非選舉項目的開銷上。最後，廣義或是狹義的區隔也不代表法律規範有寬鬆或嚴謹的意涵，不論是何種形式的公費補助同樣會對接受補助的對象進行要求，尤其是在補助用途的呈報與檢核上，皆有設定一定的程序，或許在實質執法過程當中，不同國家執法的嚴謹程度有別，例如台灣的公費補助規定在相當程度上無法進行嚴格的檢核，但就一般形式來講，呈報補助用途與檢核過程都是不可少的要素，也不因廣義或是狹義的公費補助而有所不同。

從國內的研究來看，研究競選經費的學者對於公費選舉也有各自的定義，如荆知仁在《公職候選人競選經費之研究》中對於公費選舉採取最廣義而籠統的解釋，其將公費選舉定義為：「候選人的競選活動花費，由社會大眾供應，而經由政府的程序，以補助的方式來負擔。在這個廣義的定義下，政府的補助，以法定的競選花費限額為標準，可以是全額，亦即全公費的補助，也可以是部分公費的補助。前者可稱之為全公費選舉，後者可稱之為部分公費選舉。」（1982:195）在此定義下，公費選舉試用的對象幾乎是無所不包的競選花費，只是在實施的過程中，可以是全額的補助，或是部分的補助而有所差別。類似的定義也在薄慶玖

《競選經費問題之研究》中有類似的看法，其指出只要是跟競選活動有關者，即是政府補助的對象：「所謂公費選舉，乃政府以直接或間接的補助方式為候選人負擔競選花費。」(1991: 128)。從廣義與狹義的定義來看，荆知仁所提出的公費選舉定義，是國家負擔候選人在競選期間的支出，負擔的支出可以是全額的或部分的，如果專門補助競選期間的支出，則指涉的範圍應類似美國總統公費選舉，屬於狹義的公費選舉。薄慶玖對公費選舉的定義也有相同的看法，認為公費選舉是政府以直接或間接的補助方式負擔候選人的競選經費支出，所以同樣地，是專指在競選時期的補助，也是應屬於狹義公費選舉定義的範圍。

荆、薄兩位學者之定義內容同樣強調只要是與選舉有關的活動，皆是政府提供經費補助的對象，至於實施的方式則稍有不同，荆知仁刻意區分全額補助與部分補助，也點出公費選舉在選舉當中的角色可以是更為積極的成為候選人/政黨競選經費的所有來源，也可以很彈性的只作為候選人/政黨競選經費的部分補助，這樣不同的設計，也給於候選人/政黨與政府之間的選擇更具有多樣性，但值得注意的，此種規定同時也提供更多樣法律規範的可能性：即不同程度的公費補助，隱含著需要有不同的法律規範。同樣的，從名目上來看雖然稱之為公費選舉補助，除了在選舉期間所提供的各項選舉協助服務，如協助印製宣傳品、利用傳播媒介、與各項活動之外，候選人或是政黨也會取得相當數目的金錢補助，這些金錢補助的用途，並不一定會全數侷限在選舉過程中的使用，甚至多數會在選舉之後成為候選人或是政黨發展其他活動的經費所需，顯示在公費選舉的補助用途上，無法區隔以該次選舉為目的的補助形式，或是用於其他活動的補助形式，甚至成為政黨或是候選人作為下次選舉的準備，以此角度來看，也就無法很單純的認定兩位學者對公費選舉的定義是以狹義的選舉期間為主，而是具有廣義公費選舉的內涵了。

秉持此種廣義的公費選舉意涵，再由時間的面向來看，公費選舉從字面來看

應該是專指選舉時的補助，然而在民主國家中，由於定期選舉的推動，以及政黨競爭的特性，使得非選舉時間的政黨與候選人的所作所為也是在為選舉而準備，持續性的競選（continuous campaigns）活動是促使候選人或是政黨得以持續保有政治權力或職位的主要方式，候選人或是政黨的任何作為，都是為了取得職位或政權而努力，而國家在非選舉期間提供的相關服務或是金錢補貼，或者是協助政黨的其他活動，應該也算是間接補助其選舉用途的一種方式。例如德國與北歐國家在非選舉期間也對政黨進行補助，其原因是因為政黨有特定的政治功能，在平常就有給予補助，這當然也算在公費選舉的範圍之內。

值得注意的是，延續前述荆知仁有關全額補助或是部分補助的論述精神，公費選舉的推行，不必然是指由國家全額負擔選舉的開銷，重要的是國家應該站在輔助的角色提供補助與服務，而不是由國家全面的介入選舉當中。公費選舉是選舉制度的一環，其功能，是讓缺乏資源的候選人能夠參與、或是降低金錢在選舉之中的影響，但不是全然禁止私人經費的使用，公費選舉應是選舉之中有國家補助的存在，而非全以公費來取代所有的競選花費，在法令規章的設計上，對於接受補助的政黨或是候選人，也會因為接受補助的內容與幅度而有所不同。換言之，即便是公費補助在理論上可以全額提供政黨或是候選人在各項選舉花費的支用，政黨或是候選人仍舊有機會可以運用自身的財力進行選舉，也因為這種可能性的存在，使得公費選舉的實施，在制度設計上有更進一步的多樣性，這一部分的論述也將在後續公費選舉理論部分一併討論。

整體來講，即便是很難在實質的使用上進行區分，在概念上公費選舉可以有廣義與狹義的定義，廣義的公費選舉，補助的時間點非限定在選舉期間內，政府平時提供政黨與候選人直接或間接的服務，政黨與候選人用政府提供的補助從事競選，是為廣義公費選舉的代表。狹義的公費選舉，則專指政府提供政黨與候選人在競選期間的補助，將公費選舉的範圍訂在提供政黨與候選人於競選時期的補

助。而進行這樣的區分，主要是著眼於兩種公費選舉類型的出現，都有其背後的理論基礎，這些理論基礎是受到不同價值的影響，這些不同的價值讓公費選舉制度的發展以及制度的設計呈現不同的形式，這也是下文要進一步說明的內容。



第三節 文獻檢閱

一、公費選舉的理論觀點²

制度制訂的背後有其價值的偏好，不同的制度會有不同的政治效果。從理論角度看公費選舉的各種制度設計時，可以理解到不同的制度設計反映出不同的價值，且在多數情形下，這些價值彼此之間又是相互影響，也因此讓各國在制度的設計上展現不同的面貌。例如前述有關如何鼓勵新人可以有效的參與政治，或是如何讓政黨富有更大的政治與社會功能等想法，即可視為特定的政治價值，相關的公費補助規定則是因應這些價值而形成的制度設計。就公費選舉制度相關的學術研究內涵來講，這些相互影響的價值與隨後的制度形成，又以自由權、平等權兩者的影響地位最為重要，以美國為例，美國公費選舉制度的演進便是在自由權與平等權之間不斷地衝突與妥協後制訂出適合的規範。但是，跳開美國的環境來看，歐洲國家的公費選舉制度的產生與運作原則，其所重視的價值又和美國不盡相同，歐洲的國家重視的是政黨在選舉中扮演的角色，跳脫從個人角度去思考，反而從政黨的政治與社會功能思考，肯定政黨在民主政治中的必要性，於是發展出利於政黨運作的公費選舉制度。換言之，在公費選舉制度的建立過程上，國家會面臨價值選擇的問題，這是研究者在瞭解制度運作之前所需留意的問題，以下將分述這些價值與公費選舉制度的關係。

(一) 自由權與平等權的權衡

公費選舉制度的討論當中，有相當大的文獻比例是來自美國的經驗，或是以美國的選舉過程與金錢政治問題為出發點，論述如何有效的透過各項選舉改革，減低金錢政治的作用，從歷史發展與政治哲學的角度來看，有關美國的公費選舉

² 從嚴格的理論要求來講，公費選舉制度的推動，多數來自實踐過程中規範設計，以及各國不同的經驗累積，目前並沒有系統性的理論作為根基，因此，本文在此論及公費選舉制度的理論時，所強調者在於說明公費選舉制度設計時的價值目的，也因而以解釋觀點的方式來論述公費選舉的理論。

的各項討論，則是集中在如何體現個人基本自由權利的角度出發，這一發展也提供公費選舉各項制度設計背後的價值體系。然而，雖然保障個人的基本自由權利是國家不可避免的責任，但是，要保障民眾有效的政治參與之外，仍舊需要考慮提供民眾不會因為個人資源的不同而造成政治參與上的差異，換言之，自由權的極致發揮提供個人可以使用各種手段保障其更多的政治參與機會，但是，這種自由權的極致發揮經常會使資源較少的民眾無法站在較為平等的立足點，因為有效的政治參與需要相當程度的資源，尤其在現代國家當中，選舉過程的花費日益升高，並不是普通民眾可以靠一己財力獨自負擔，也因而並不是所有的民眾都具有同樣多的資源可以用於政治參與。因此，相較於自由權利的保障來講，如何同時體現平等權利也是美國學術界與實務界共同關切的焦點所在。因此，論及公費選舉制度的理論觀點時，不可避免的需要觸及個人基本自由權利的保障，以及平等權利的實現兩個問題之間的權衡。

可以理解的，自由主義向來是民主政治的精髓之一，也是美國政治的主要原則之一，受到麥迪遜觀點(Madisonian vision)精神的影響，麥迪遜觀點的精神講求自然權利，重視自然權利中的自由權，從個人出發提倡個人主義、自利主義、以及自由權等價值。(Samples,2006:17-21)任何政治制度設計的主要目的就是在保障個人自由權利的實現，或者說，任何政治制度的設立皆不可以有任何形式或程度侵犯到個人的基本自由。此一精神引伸到公費選舉的主題時，可以理解成公費選舉的一個目標是讓政治參與能更有競爭性，讓選舉中的競爭能夠更公平些。現代的選戰講求資源，資源多未必會勝，但在資源少的情況下，想要獲勝是相對地少，為了避免經濟資源上的不平等，妨礙個人在政治參與的不平等，國家站在公家的立場給予候選人幫助，透過公費選舉制度也提供想要參與卻沒有資源的人更多的參政機會。

但是，就某種程度來講，利用國家制度的介入以保障個人基本自由的方法。

常會對個人的基本自由帶來限制，這是因為透過國家機制所界定的自由常是有條件的自由，因此，由國家設立的公費選舉制度雖讓人民的參與有了更大自由的空間，但也有可能會讓參與更不自由。美國公費選舉制度即是一個典型，其實施的基本邏輯在於如果政黨或是候選人接受了國家的公費補助，則跟著這些補助而來的，則是更多的國家法令規範，但是如果政黨或是候選人選擇不接受國家的公費補助，則受到國家規範的程度也跟著減少。因此，如果候選人接受國家的幫助，就要接受國家的規範，這些規範可能是有關支出的限制、收入的限制以及各項繁瑣詳細的呈報與檢核作業。選舉中的自由，到今天是一種選擇的自由，選擇接受公費選舉或不接受公費選舉，一旦接受，候選人要遵守公費選舉下的制度規範，不接受則不用。這邊隱含的邏輯是：接受國家的補助可以讓個人在政治參與上有更低的成本，進一步強化個人的基本權利，但是，一旦接受國家的補助，在選舉中的各項作為就應該受國家法令的約束。於是，在接受國家補助的同時，部分的自由就被剝奪了。

公費選舉制度對自由權利的保障與限制是同時兼有。而對於自由權利的限制，在相當程度上也在於避免個人因為特有的資源而造成他人在政治參與上的不平等。以美國的經驗來講，關於平等權的保障，可以從進步主義者（Progressive）的實踐來看，進步主義者的觀點是始於十九世紀末，反對個人主義、有限政府、代議民主，取而代之的是由道德菁英所改革建立的規範性國家、直接民主。進步主義者的目標是建立公共財以及讓財富公平的分配，透過政府在政治上的控制達成目標。（Samples, 2006:42-43）進步主義者重視政府與社會兩個概念，且個人是依附在社會底下生存的，社會是優先於個人，個人自由不是優先於社會，反而要透過社會來保護個人的自由，所以進步主義者希望透過規範來保護社會的利益。另一方面，進步主義重視社會共善，重視全體而非個人，在能夠達成社會共善的基礎上，個人自由上是可以被犧牲的，因為個人的自由是來自於社會，社會保護個人的自由。此一觀點為公費選舉制度提供強力的存在基礎，因為金錢在選舉中

造成政治參與上的不平等，爲了達到社會共善，國家有義務去改善不公平的現象，公費選舉可以讓沒有資源的一方透過國家的幫助來參選，以此降低參與上的不平等。另一方面，金錢對政治帶來的危害侵蝕民主政體的正當性，於是應該在競選上建立限制的規則，降低金錢在政治上的影響，從進步主義者的觀點來看，這些限制是合理且可被容許的，因爲這些限制規則可以達到社會的共善，這和講求自由的麥迪遜觀點是截然不同的立場，在進步主義下，爲了達到政治參與上的平等，自由是可以被犧牲的。因此，公費選舉制度由國家主導，建立規則，創造出公平的遊戲環境讓候選人彼此競爭。

(二) 強化政黨體系的維持

從實務經驗上來看，有關競選經費的管理與公費選舉運作的情形，歐洲國家在運作上有別於英美而自成一體，這和歐洲國家傳統的政治文化與價值體系與英美不同有關。在歐洲、尤其是西歐與北歐國家特別重視政黨組織對於國家發展的重要性，相較於其他的自願性團體，政黨被視爲政權管理的團體，各政黨都有機會經由選舉獲得政權，民主政治當中必然需要有政黨的存在，因此，如何透過政府的各項機制讓政黨的發展更爲健全，也成爲政府施政的重要目標之一。

在這樣的觀點下，政黨的各項作爲皆與國家整體的政治運作有關，當政黨可以適當的扮演其角色時，或者國家有一個穩定運作的政黨體系時，都將有利於國家的發展，而更進一步來講，國家也因而必須透過各種手段，協助政黨可以發揮其正面的角色功能，這些手段最具體的便是透過立法方式，提供政黨在各項活動的協助，包含政黨在選舉過程中的公費補助與服務。這一部份的理念，可以瑞典司法部長的觀點來做一個註腳，其認爲：「瑞典的民主政治需要透過政黨組成人民的政府，透過政黨匯集民衆的意見形成政見，也必須透過政黨提名國會或地方議會的候選人……尤其政黨負起在選舉期間擔任傳達政治資訊的媒介……政黨需要持續的資源形塑民意……而形塑民意的花費是愈來愈大……國家補助可以

調節資源的不平等與不充足，並且提供補助可增進政黨持續的和選民接觸。」

(Andren, 1970: 59-60) 從這段話的描述，我們可以瞭解在瑞典，政黨是被視為有能力組成政府的團體，並且是可以匯集人民意見的管道與進行政治教育的團體，具有相當正面的角色，國家因而有必要提供各項的資源以利政黨的運作，且在選舉期間，為了避免各政黨在資源使用上不公平的問題，由政府提供的公費補助措施可以讓參與選舉的政黨有更公平競爭的機會。

重視政黨的功能以及政黨體系的重要性，促使這些國家進一步透過金錢與服務的提供，保障各政黨可以有更為公平的競爭環境。不只前述的瑞典如此，在德國與芬蘭等國家給予政黨補助的理由也都是基於肯定政黨存在於民主政治中的功能，進而給予補助。於是，這些歐洲國家對於政黨是站在輔助的角色，幫助它們從事競選，健全國內的政黨政治的發展。當然，從政黨的角度來看，相較於美國的政黨型態傾向於幹部型政黨 (cadre party) 的組織型態，歐洲地區的政黨組織傾向群眾型政黨 (mass party)，除了選舉時期更為頻繁的活動之外，平時即需要準備相當的人力、物力進行各種政治活動，這些活動的推展即需要相當的經費來支應，雖然這些日常的成本可以透過收取黨員費用來補助，但隨著政黨黨員人數的日益減少，以及競選成本的日益增加，也使得國家對政黨的各項補助顯得更為重要。

歐洲從補助實行的經驗來看，1950 年代起興起以國家補助政黨的方式，逐步地將公費補助政黨法制化。在德國，公費選舉是逐步增加的，從二次戰後德國政府就有公費補助且是逐漸增加，1959 年開始即以政黨教育補助費的名義補助政黨，且在 1962 根據基本法第二十一條，賦予政黨特別的任務而給予更多的補助，1967 年政黨法 (Party Law) 的通過，國家補助政黨經費正式有了法源依據，在歷經多次政黨法的修正後，也使得國家透過公費選舉制度對政黨的補助逐漸完善。(Schleth and Pinto-Duschinsky, 1970:43-45) 同樣地，在北歐國家也是以補助

政黨的方式讓公費選舉逐步出現，以瑞典與芬蘭為例子，主張公費補助的原因是政黨政治需要足夠的經費發展，在科技的進步下大眾傳播媒體興起，政黨的花費愈來愈高，在政黨收入沒有明顯增加下，國家應給予幫助。(Andren, 1970:59-66) 瑞典與芬蘭和德國一樣，從 1960 年代開始，逐步將公費補助政黨的方式與規則法制化。這兩個國家肯定政黨在民主政治中的功能，以此給予經費上的補助，雖然在制度設計上會有一些差異，但是在國家補助政黨經費上，其立法精神是相近的。

值得注意的是，國家對於政黨的積極補助所造成的影響在學術界也有不同的看法，這些看法雖然同意國家補助有利政黨的運作，但卻也擔心這樣的補助最終會流於保障既有的政黨，而妨害了新興政黨或是其他小黨的出現與生存 (Nassmacher, 2003b:134)。同時，國家透過公共資源的提供，也會影響政黨的獨立性問題以及資源如何分配等問題，也因而在整個後續的公費補助規範上，展現出與美國公費選舉型態的差異。

二、公費選舉制度的發展與內容

有關公費選舉制度的設計，從最早德國的公費補助出現³，至今已經有半個世紀，繼德國之後，各國陸續採用公費選舉制度，但也因為各個國家在政治體制、政治文化、歷史背景等因素不同，使得公費選舉發展出不同的類型，學術界對於這些類型及其效果的探索有相當多的文獻累積，可惜的是並沒有太一致的結論，相關的文獻也多傾向實務面的探討，強調對制度以及選舉法規的改進，而有關公費補助理論的探討是不夠的。事實上，金錢會對選舉帶來不平等是因為金錢的「可轉換性」(convertibility)，金錢可以轉換成技術、服務、資源等等，都是在選戰中不可缺少的，金錢和政治之間正因為金錢的可轉換性，於是應該從金錢的使用

³ 嚴格來講，德國對於政黨的補助，並不侷限於選舉時期的補助，一般性政黨活動的支持也在其補助範圍，詳見本論文第四章有關德國公費補助的說明。

去防止造成政治上的不平等，這也使得政府如何在選舉競爭當中制訂公平的規則，提供公費在選舉中被使用。(Alexander, 1989:9)

公費選舉的出現與其隨後之發展有其特定的時空背景，並且與前述的解釋觀點密切相關。就實際的歷史經驗來看，有兩個主要的原因促使公費選舉的出現，政黨本身財力的不足以及，減低金錢對政治的不當介入。在一方面，從歐洲的經驗來看，公費補助最主要的原因即在於政黨財源不足以因應其被賦予的政治與社會功能，並藉由對政黨的一般性補助自然涵蓋政黨在選舉中的補助。一般來講，政黨經費的收入來源大致透過四種管道：黨員的黨費與捐獻、企業募款、一般民眾的捐獻、國家補助。在早期，尤其講求更多政黨黨員的時期，藉由黨員會費的收取，使得政黨的收入與支出大體上還能呈現平衡的狀態，政黨的財源不虞匱乏，但是一方面由於科技的進步，大眾媒體的興起，政黨愈來愈依靠媒體做選舉宣傳，特別是倚重電視與廣播宣傳政黨的理念，政黨在媒體費用的增加，另一方面，原有政黨黨員數量的減低，甚至政黨認同的趨勢也呈現衰落的情形，使得政黨的財力來源受到影響，原來收入與支出處於平衡的狀態被打破，政黨必須籌募更多的收入以因應時代的變化，尤其當政黨無法從黨員、企業、一般民眾籌募更多經費的時候，於是轉而向國家尋求經費的補助。

在另一方面，從促進自由與平等的政治參與目的上來講，當選舉中的參與者，不論是政黨或是候選人，如果相互在經濟地位上處於不平等的地位，即可能造成會帶來選舉過程上的不平等，懼怕在經濟上居於劣勢的政黨與候選人便會努力的向外募集金錢，以獲得更多的資源而強化政治上的優勢，如此政治上的醜聞往往因此因應而生。因此，公費選舉除了補助政黨經費之不足外，通常也在政治人物發生醜聞之後，必然興起透過公費選舉制度進行改革的呼聲。例如就美國來談，公費選舉的範圍是總統公費選舉，出現的原因是因為水門案政治醜聞的發生，讓民眾意識到對於選舉經費的制度應該要有所改革，改革方向中的一項即是

提供總統大選的公費選舉，並於 1976 年的總統大選第一次實行公費選舉。但是，企圖透過公費選舉的使用並無法保證就可以根絕惡性的金錢政治，義大利是公費選舉發展失敗的例子，原來也是寄望公費選舉能夠遏止私人捐獻在政治中的影響，但實際運作的情況是，義大利的貪污已經成為「制度化」，國家提供補助反而讓貪污的政黨更有實力，造成本文前述公費選舉制度流於保障現有政黨優勢的缺失，因此已於 1993 年被人民以公民投票的方式廢止。(Alexander, 1994: 3)

我國近年來也有公費選舉的提倡，其訴求同樣是希望能讓選舉更乾淨。目前雖有公費補助的設計，但是如何讓它運作更好，避免掉入如義大利失敗的情況，是需要考量的。

雖然透過公費選舉制度強化平等參與與促進政黨政治的發展是持續被關注的議題，但公費選舉制度的建立並非一蹴可幾，而也是歷經幾個不同階段的發展才日漸完善。學者將公費選舉發展的歷史分成三個階段，在第一階段為實驗階段 (stage of experimentation, 1954-1974)，此一時期公費選舉被提出的理由主要是期望減少貪腐、加強對遊說的控制、讓政治競爭更加平等、控制劇烈增加的成本。在這個時期，主要是公費選舉制度的草創階段，基於前述的原因而提出，期望能夠有所改變，但在實踐上並沒有太多的機會。第二階段為擴大階段 (stage of enlargement, 1967-1982)，在這個時期，主要是第一階段的實踐過程中，發現選舉過程的複雜性遠高於法令規範的內容，也因而逐次擴大公費選舉的項目與範圍，並且賦予它更多的任務，例如德國在這個階段，政黨補助金朝向制度化的發展，以教育與研究的名義提供經費補助政黨，而這些補助經費有部分是用於負擔政黨在競選時期的支出，在澳洲，原本在 1967 年以補助國會中的黨團為補助對象，不久之後，擴大補助的範圍，將政黨平時的支出也納入補助範圍，所以在第二階段時期，各國在公費選舉的表現上，是擴大期補助的項目與範圍。第三階段為調整階段 (stage of adjustment, 1974-1982)，加入通貨膨脹的數據，將公費選舉補助的方式加以調整。(Nassmacher, 1989:238-241) 事實上，任何一個國家的

公費選舉制度在設計與發展過程中，不免都需要進行這三個階段，從實驗階段起，做初步的嘗試，試驗此制度是否能夠帶來實際的功用，在通過初期的試驗之後，將服務的項目予以擴大增加，這個階段使用者認同此制度帶來的方便性與實用性，故加入更多的內容。最後，由於內容日益複雜，時代也隨時間的流逝而改變，制度到最後必然進行調整以更符合實際的需要。

可以理解的，這些不同階段公費選舉制度內容的改變，可以視為不同時代選舉政治面貌的變遷，尤其在 1960 年代開始出現之廣播、電視等新媒體，一方面改變競選的競爭結構並帶來重大的衝擊，使得政黨或是候選人必須要善加利用這些新媒體於選舉中，但另一方面，這些新媒體的出現也帶來更高金錢政治的門檻，如果政黨與候選人無法負擔使用新媒體的成本，則在選舉過程中不免處於不利的地位。這些競選面貌的改變，同樣也改變政黨或是候選人的競爭型態，提供國家更多利用公共資源介入選舉的切入點，逐漸擴大公費選舉的角色，並在公費選舉的補助對象、補助項目（內容）、補助規範與補助時機等方面有多樣性的呈現，以下將就這些面向逐次討論。

（一）補助對象：候選人為主或政黨為主

公費選舉的補助對象主要是對候選人或是政黨進行補助。從補助候選人為主的類型來看，政府雖然透過公費選舉的金錢提供協助候選人從事競選或動員，但主要目的則是提供候選人較為公平的競選環境。美國總統公費選舉是一個典型的例子，它的補助對象即是以候選人為主，在補助候選人的同時，候選人接受相同的約束，讓候選人在相同的架構下從事競選活動，在同樣的架構下，候選人受到支出與收入的限制，政府藉此對競選經費做有效的管制。從補助政黨為主的類型來看，國家在平時以編列預算的方式補助政黨，補助的計算方式是根據政黨在選舉時期的表現，以此計算補助的金額，而補助的金額是交由政黨自由運用，可以用在選舉時期與非選舉時期，沒有強制規定政黨必須用在選舉時期，主要目的即

在於健全該國的政黨政治，例如西班牙在選舉法中允許國家補助政黨的活動，以固定的規則提供經費補助政黨，此種公費對西班牙的政黨來說是重要的，因為西班牙政黨組織破碎，且其政治文化是對政治較不關心與反政黨傾向的，這使得政黨能在社會上能獲取經濟資源是不多的，如此突顯出公費對於政黨的重要性。

(Pilar, 1989: 186-188) 另外，德國在 1967 年政黨法通過後，正式擁有提供補助的法源依據，補助的原因也是因為政黨在金錢上的短缺，基於政黨具備特別的角色而補助。瑞典公費補助的出現也是因政黨在財政上有困難，基於政黨負有公共利益的理由給予補助。

(二) 補助項目

依據各國實際的經驗，公費選舉的補助方式可歸納成三種項目：直接金錢補助(direct subvention)、特殊金錢補助與服務(specific grants and services)提供、間接金錢補助(indirect subvention)。(Paltiel,1981)就直接金錢補助來講，政府以金錢直接補助政黨或候選人，但是各國在直接補助上，各自有其門檻，這些門檻可能是在選舉中獲得的選票必須佔有某種程度的百分比，例如需要得到百分之五的選票才有獲得補助的資格，或者是在國會中獲得席次，至少需要一席或兩席以上才能獲得補助，通過前面的門檻才會給予補助，而補助的計算方式是多以選舉結果計算補助的金額，以每票補助多少元的方式累計。

以德國補助政黨為例，政黨必須在聯邦選舉中至少獲得百分之零點五的選票，或是在國會中擁有一席，才能獲得每票 0.70 歐元的補助。⁴法國也以選票計算補助金額的設計，在國會議員的選舉，候選人至少必須在第一輪獲得百分之五的選票，才能獲得補助。(Nassmacher,2003b:123)而除了以選票計算補助金額方式的差異之外，還有以相對補助的方式計算補助總額，如美國總統初選，候選人可

⁴ 有關德國政黨補助的資料，可參考德國眾議院網站裡的介紹。網址為：
http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/party.html

以向政府申請成為公費候選人，領取相對補助金。法國也有類似的設計，1995年開始，爲了讓小黨也可拿到補助金，設計以相對補助金的方式提供給小黨申請。(Nassmacher,2003b:124)至於相對補助金如何計算？候選人必須先募集一定數量的小額捐款，證明自己在選區中有民意的實力，經過政府部門審核後，發放補助金。美國在初選以相對補助金的方式給予候選人，到了大選，如果候選人同樣想要成為公費候選人，同樣必須提出申請，補助的上限，以國家所訂的競選經費支出上限爲限額。

直接補助是以金錢補助政黨與候選人，要能獲得補助必須要滿足基本門檻，而計算方式是以票計算或以相對補助款的方式給予。對於以票計算補助金額來看，能夠得到較多補助的是在選區中擁有實力的候選人，對於剛成立的小黨或是獨立參選人較爲不利。所以法國爲了讓小黨也能獲得補助，也採取相對補助金的方式，將這兩種補助方式並行使用，雖然能夠募得較多小額捐款的可能也是大黨的參選人，但是相對補助金的計算方式，不如完全以票計算來得絕對，或可彌補單純以票計算補助金額利於大黨的缺點。

就特殊金錢補助與服務提供來講，相對於金錢的直接補助，特殊補助與服務嘗試以具體的方式滿足政黨、候選人的需求與支出。服務的內内容包括：電視時間與廣播時間補助、郵寄補助、電話費補助、張貼廣告、印製選票、會議室、印製選舉宣傳品與提供選舉資訊、提供政治教育、選民註冊、交通運輸工具補助、出版品補助、印刷費補助、宣傳品補助、競選場地的提供、辦公室的提供與補助。政府秉持公平與合於比例的方式提供補助，以國家擁有的廣播來說，即可提供政黨與候選人公平的時間讓它們宣傳自己。(Paltiel,1981:167)補助的項目不限於上述所提，各國政府提供的服務也不相同。舉例來說，法國政府提供公共的地方做布告與廣告牌、免費的宣傳小冊子，提供國會議員每年四十趟的機票提供往返選區，也提供電話費的補助、電腦耗材補助、免費的辦公室場地。(Nassmacher,

2003b:126)英國政府除了金錢補助外，另外提供免費廣播時間、免費的郵寄、免費的會議室給候選人使用，近年來，還提供公費補助給辦公室的支出，一部分的補助撥給在選區辦公室來使用。(Nassmacher,2003c:42)

就間接金錢補助來講，政府的間接補助是在稅務上給予納稅人優惠，以鼓勵一般民眾可以透過捐款方式，補助政黨或是候選人的選舉開銷。最常見的是以免稅額(tax credits)與扣抵稅額(tax deduction)的方式，以鼓勵納稅人在政治上的捐獻。加拿大、德國、美國都有類似的設計。(Paltiel,1981:169)這一類型補助的正面效益在於一方面避免國家動用太多公部門的預算用於政黨與選舉活動，減輕政府的預算負擔，另一方面也鼓勵民眾更為積極的政治參與，透過可減稅的金錢捐獻，進一步關切政治情勢的發展，整體而言可視為更為進步的設計，只是此一設計目前比較侷限在先進民主國家中較為普遍，至於其他經濟發展程度較低，或者實施民主政治經驗不長的國家則較不普遍。

各個國家在補助方式多採上述三種方式，且這些項目可以同時並存，只是不同國家在直接金錢補助、間接金錢補助、以及政府服務在提供補助的比例會有所不同。即使是美國是以直接補助為主的國家，但在間接上國家仍有給予或多或少的補助，例如美國國會議員的助理，國家負擔部分助理的薪水，名義上是幫助議員處理國會事務，但實際上卻可給予議員很大的幫助。(中國比較法學會，1987:20)所以各國在補助上，或多或少都包含了這三種補助方式。

(三) 補助規範

就補助規範來，公費選舉的規範目的是監督金錢的使用，讓選舉運作更佳公平平等，一般來講，公費補助的規範主要來自四種考量：避免選舉過程中金錢被濫用、增進政黨與候選人更為公平的政治競爭、透過更透明的程序與資訊提供選民更多參與選舉的權利，以及強化政黨在民主政治中的正面角色。(Fogg, Molutsi

and Tjernstrom, 2003: 170) 因此，儘管細部的規定有所不同，或是執行的寬鬆或嚴謹有所差異，幾乎所有的民主國家對於政黨或是候選人在競選經費的使用上，都有相關配套式的管制規範，尤其是只要有公費補助，便不可避免的會有相關的規範，限制政黨或是候選人適當的使用金錢。從理論的推想來講，雖然經費的規範看似消極的防弊措施，但也可以是積極協助民主政治運作的重要因素。

國家採取哪些管制的規範，學者進一步具體歸納出六種管制競選經費的方法，以減少金錢在政治中帶來的問題：1.分配性政策 (distributive policies)。2. 規範性政策 (regulatory policies)。3.自主性選項 (the autonomy option)。4.透明度選項 (the transparency option)。5.提倡 (獨立機構) 選項 (advocacy option)。6.混合性的規則 (the diversify regulation)。其中，分配性的政策是指提供公費補助於政黨或候選人，補助的方式包括直接與間接，直接補助是提供金錢，間接補助是國家提供服務。規範性政策是訂定嚴格的法規去限制、禁止、經費的支出、收入，以法規規範為主的方式規範經費。自主性選項是指國家提供經費、服務於政黨與候選人，而國家不設太多的規範去限制經費的使用與支出，尊重政黨的自主性，可以瑞典為例。透明度以德國為例，在經費的收入、支出都應該名列成冊，每年出版報告書以供國家機關、人民直接的檢驗。提倡獨立機構管理各政黨在金錢方面的事務，成立超越黨派的獨立性機構可以確保此機構不受一黨之私來控制，並且有獨立性機構可以由它訂定法規，規範經費如何運用。最後一項是混和性的制度，融合前面五種制度，發展出最適合自己國家的制度。(Nassmacher,2003a: 9-13)

從各國的經驗來看，補助與規範是並存的，因此，對於公費補助的規範問題，可以從兩個方向著手，一個是補助的範圍大或小，另一個是管制規範的多或少。

(劉義周、游清鑫、王業立，2007) 表一所提供的內容雖然有助於瞭解補助範圍與規範多寡之間的概念關係，但表一並無法回答是否補助範圍愈大，則國家管

制規範就愈多，或者兩者的關係相反，或者也有可能兩者間沒有存在一定的關係。例如在馬來西亞的經驗中，國家對於政黨或是候選人的補助相當少，但是對於各項捐款、傳播媒體的使用、以及候選人的競選費用上限等，皆有詳細的規定，而相對的，在南非的經驗當中，國家多著重在給於政黨或是候選人的各項補助，且也沒有明確執行的法規要求政黨必須公開其各項資金的使用狀況。(Nassmacher, 2003a: 9)相較於前述補助對象與補助項目來講，有關公費補助的規範執行更為複雜，因為在進行規範的過程中，不可避免的會觸及到司法、稅賦、與會計等部門的配合，再加上不同國家在管制範圍與規範執行的鬆緊不同，也使得其成效不易評估。

表一 國家競選經費補助類型

| 補助範圍 管理類型 | 補助範圍廣 | 補助範圍窄 |
|--------------|-------|----------|
| 政府積極介入 | 日本、法國 | 馬來西亞 |
| 政府消極管理 | 德國、南非 | 美國、英國、韓國 |

註：本表修改自劉義周、游清鑫、王業立（2007:42）。

(四) 補助時機

不論是何種內容的補助，公費選舉制度的補助時機強調的是政府何時提供政黨或是候選人各項補助。就公費選舉補助的設計來講，其補助的目標界定在選舉活動，但是由於政黨與候選人隨時處於持續性競選的過程中，其任何活動都指向如何贏得下一次選舉，也因而無法嚴格區分選舉期間與非選選舉期間，所以，公費補助的實施時機便有不同的界定。從各國的實際運作來看，公費選舉的實施時機主要有三種類型：選前補助、選後補助與平常性補助。

選前補助即是在選前或選舉期間給予候選人選舉中的幫助，這些幫助可能包

括直接的金錢補助或是間接的各項政府服務，因此，讓候選人在競選時期即可使用這些公費選舉補助，而選後補助，是在選舉結束後，多以直接金錢補助的方式補助候選人，補貼候選人在競選時期的經費支出。至於一般性補助，是在平常時期即提供政黨或候選人直接或間接的補助。選前補助的運作上可以美國為例作為解釋，美國在總統選舉初選時，即是在選前給予候選人經費的補助，候選人得到補助以支付在初選時期的開支。德國的公費選舉制度，則屬於一般性的補助，在平常時期，每年政黨都可由國家那得到補助金，以維持政黨體系的發展。而台灣的公費選舉制度，在補助時機上，屬於選後補助，在選舉結束後，根據候選人的得票結果，計算應補助的金額，在核對無誤後，由主管機關發放補助金，故屬於選後補助的方式。如今，世界各國的公費選舉制度運作上，其補助時機大致是以這三類為依歸。

三、公費補助產生的問題

公費選舉制度的立意良好，但是在運作中也會有其問題。最常碰到的下面三個問題：政黨的獨立性、補助規則如何制定、民意的不支持，(Nassmacher,2003:8) 以下分別述之。

1. 政黨獨立性問題

國家補助政黨可能會侵害到政黨的獨立性，讓政黨依賴國家提供的財源，減少向民眾接觸的機會。補助政黨是否會侵害政黨的獨立性，在德國一直是有爭議的，反對者的理由是，國家補助政黨，讓國家提供經費給政黨運作，如此國家與政黨之間的角色無法區隔，政黨能夠獨立於國家之外的最好辦法，也是維持其獨立性的最好辦法，就是將經費來源的募集來自自願捐獻者而非國家補助，維持財政上的獨立，政黨就能維持獨立性。另外，接受了補助，在意義上政黨被轉換成政府組織的一部分，讓政黨失去反映社會脈動的能力。嚴重的情況下，當政黨過度依賴國家給予的補助時，政黨變成國家的組織，喪失與民眾接觸的功能，有違政治參與的精神。(Andren,1970:67；沈玄池，1993:80；Nassmacher,2003:8)

2. 補助的原則對在野黨不公平

如何進行補助的分配是由執政黨所主導制訂，制定規則是執政黨，享受最多補助的也會是執政黨，在球員兼裁判的情況下，補助規則的制訂很難公平。在德國，最初的補助方式即是以大黨為主，以政治教育費的名義補助各大黨，然而此種以編列預算的方式補助各政黨，類似政治的分贓，小黨無法拿到補助，隨後在1966年被宣告違憲，在歷經制度不斷地修正後，才有現在德國的公費選舉制度的形成。而要如何設計補助的規則才算是好的辦法呢？從計算方式來看，可採用以下四種方式設計補助的計算公式：(1)以黨員人數為基準，對各黨提供補助。(2)以選舉得票數為基準，對各黨提供補助。(3)給予各黨相同的基礎補助金額，再依得票之高低再做增減。(4)不論政黨大小，得票高低均給予相同金額的補助。其中，若以黨員人數作補助，最能符合各黨的組織需要，如果以政黨得票高低作分配，則較能反映民意。以第三、第四種的分配的考量是盡量以齊頭式平等為原則來分配。(沈玄池，1993:81-82)上述四種補助方式，各個國家在補助的計算方式上，最常採用的是第二種，以票計算補助的額度。至於其他三種補助的方式，則不常見。

3. 民調不支持公費補助

國家提供的補助，是從政府預算中編列，不論是補助政黨或候選人，公費選舉需要國家預算的支持，國家預算又是來自於納稅人，都是花到納稅人的血汗錢，如果要增加補助的範圍、補助的額度，則必須花更多的預算，納稅人要繳交更多的稅支付預算，所以民意上人民未必支持公費選舉。(Nassmacher, 2003:8)