

公費選舉制度之研究

內政部委託研究報告

(本研究受行政院研究發展考核委員會補助)

中華民國九十六年三月

國科會 GRB 編號：
PG9509-0033
內政部研考資訊系統計畫編號：
095000000AU601003

公費選舉制度之研究

受委託者： 國立政治大學選舉研究中心

研究主持人： 劉義周教授

協同主持人： 王業立教授

游清鑫研究員

研究助理： 吳振嘉、黃傳宙

內政部委託研究報告

本研究受行政院研究發展考核委員會補助

中華民國九十六年三月

目次

頁次

表次	III
摘要	V
第一章 緒論	1
第一節 研究的緣起與目的	1
第二節 研究焦點與項目	4
第三節 研究設計與研究方法	7
第二章 各國公費選舉制度主要內容	11
第一節 公費選舉制度的倡議	11
第二節 公費選舉制度的定義	15
第三節 公費選舉制度之內容	17
第四節 各國公費選舉制度簡述	23
第五節 公費選舉制度的比較	40
第三章 我國現行公費選舉制度	43
第一節 現行的公費選舉制度—法制面	43
第二節 現行的公費選舉制度—執行面	55
第三節 各界關於公費制度的討論	65
第四節 現行制度的利弊分析	68
第四章 民意代表訪談意見分析	73
第一節 訪談內容摘要分析	73
第二節 訪談內容建議事項與討論	86
第五章 研究發現與建議	89
第一節 研究發現	89
第二節 建議	91

附錄

附錄一	個別訪談題綱.....	97
附錄二	個別訪談者基本資料.....	99
附錄三	個別訪談逐字稿.....	101
附錄四	選務人員座談會題綱.....	173
附錄五	選務人員座談會紀錄.....	175
附錄六	期中報告審查委員意見與研究團隊回應對照表.....	197
附錄七	期末報告審查委員意見與研究團隊回應對照表.....	215
附錄八	研考會期中報告審查意見與研究團隊回應對照表.....	223
附錄九	研考會期末報告審查意見與研究團隊回應對照表.....	225
參考書目.....		227

表次

頁次

表 2-1 德國競選花費補貼金額與得票限制演變表	25
表 2-2 六個民主國家競選經費補助制度一覽表	40
表 2-3 主要國家競選經費補助的類型	42
表 3-1 各級選舉中競選經費的上限	50
表 3-2 歷屆立委選舉與總統大選候選人補助經費統計表	56
表 3-3 歷屆立委選舉直接補助佔選務經費的比例	56
表 3-4 我國歷年來補助政黨的金額	57

摘要

關鍵詞：公費選舉、競選經費

一、研究緣起

台灣選舉文化中的龐大競選經費，引發幾項負面的批評，包括金權政治、變相的參選門檻、造成社會資源毫無意義的浪費等。有論者主張除了應對政治獻金、選舉花費予以限制及修改選舉制度外，也應仿效西歐的公費選舉制度，將競選經費對選舉的影響排除在政治過程之外。本研究旨在回應這樣的呼籲，希望對通稱的「公費選舉」制度，進行深入的政策研究。

本研究計畫包括幾個目標 1. 分析各國公費選舉制度之類型；2. 檢討台灣選舉過程中金錢影響力問題；3. 歸納台灣現行公費選舉制度的特徵及運作現況；4. 提出對現行公費選舉制度之改良建議。

二、研究方法及過程

本研究以四個步驟進行，1. 跨國性公費選舉制度比較；2. 主要類型制度效益分析；3. 台灣政治現況之適用性分析；4. 改進之道及配套制度設計。

在研究方法上，採比較研究法、文獻分析法、專家深度訪談、二手資料分析等四種研究方法：1. 比較研究法：選舉與金錢之間錯綜複雜的關係在許多民主國家都有可能發生某些困擾，考察其他國家的制度設計，以利我國制度改進之依據。2. 文獻分析法：蒐集各國公費選舉制度法令規章予以整理，以供研析參考。3. 專家深度訪談：深度訪談選務人員、以及具實際參選經驗者，從其意見探求現行制度的優劣及改進建議。4. 二手資料分析：本研究也將參考內政部另案執行的民意調查計畫，以其結果做為民眾對現有制度認知與評價、可能變革意見等討論的依據。

三、重要發現

首先，從各國制度的比較分析之後，我們得出一個印象：各國選舉經費補助制度的設計似乎有一個共通的邏輯。那個邏輯是：在這個制度下，候選人所得

到的補助與所應接受的規範，應該成正比。我們因此把各國選舉經費補助的類型，依照兩個面向再予分類。第一種類型為補助範圍較廣且政府對競選經費管制較嚴格者，如德、法。第二種類型則是補助範圍較窄且政府對競選經費管制較不嚴格者，如英、美。我國的類型則是屬於補助範圍不少，但對競選經費及競選活動的管制屬於低度規範，跟日本較為類似。

其次，我國選舉法規的設計，競選經費補助是視得票數多寡，再乘一定額為補助金，此為視投票率好壞而浮動的金額，但看歷屆的統計資料，起伏並不大。支出相當的穩定，其所佔政府年度總預算比例甚低，目前此支出對於我國的財政狀況，應不致負擔過大。

我國公費選舉制度的利弊得失，其正面的效用分析如下。1. 「防止財團壟斷選舉、金權政治」方面，由於對補助經費的規範，雖有競選經費最高限額的限制，但在審核上重形式而非實質，加上政治獻金法取消了違反上限規定的罰則，所以我國目前對競選經費的管制屬於低度規範，某種程度上並未達成防止財團及金權介入的目的；2. 落實公民參政權平等：實際上的執行，競選經費日益提高形成進入門檻已然成為問題，落實平等參政的效果似乎有待強化；3. 促成政黨良性發展：目前只要政黨得到一定選票支持（得票率超過5%），就可以得到依選票數的經費補助，而且是每年為之，對於政黨的良性發展有正面的幫助；4. 發揮政治教育功能：現行制度僅重補助，對於規範較無著墨，難以發揮政治教育的效果。

負面的執行障礙，只有對於競選經費的查核方面，由於需要專業性的人員進行，目前的選務機關似乎沒有足夠的能量進行實質查核，是故在申報部分是由候選人自行呈報，並在決定經費的報銷項目上有很大的自主權，對於申報資料也只進行形式查核。未來轉由監察院執行，並引入會計認證制度，效果有待評估。其餘，關於政府負擔、補足公平性、政府操控選舉方面，皆爭議不大。

整體而言，對於現行公費選舉制度的檢討，可以歸納如下：

1. **研究觀察的各國公費選舉制度，皆依循著一個簡單邏輯：政府對公費選舉相關事項的規範與其補助的多寡有密切的正相關：**在本研究所關注的幾個國家中，大致可以分為幾種類型。第一種類型是德國與法國，兩者均屬國家補助多而且積極管理競選經費的使用。第二種類型包括英國及韓國，都是國家補助不多，對選舉資金管理也比較放任的類型。美國對於公費選舉之設計屬一種雙軌制，若候選人一旦選擇成為公費補助的候

選人，就必須接受國家比較繁密的限制；反之限制就不存在。日本的制度自成一格，屬補助多規範少的類型。各國管理的鬆緊並不相同，但基本上若政府補助多，其規範也就相對嚴格；反之若政府補助少，其管制就較為較鬆。

2. 各國公費選舉制度運作的最重要功能是在維護公民參選的基本權利，並不能解決選舉經費膨脹帶來的弊病：公費選舉由政府出資補助無財無勢的人民或團體參與競選，其基本精神是在維護這些較不具財務優勢的人參與政治的機會，維持進入政治場域的門票，防止政治被有錢有勢之人士或團體獨佔。若想要減少競選經費的支出，公費選舉制度所附帶的（或者是與公費無關的）對競選經費規範與限制才是有意義的管制方式，而其機制是否能發揮效用，也與執行面是否能貫徹有關。
3. 我國的現行公費選舉制度比較接近日本的情況，補助內容尚稱足夠，但在有效審核與管理方面有待強化：現行公費選舉制度來看，補助面除了間接補助的部分相對較少外，其項目及內容，與其他先進國家相比並不缺乏，該有的補助基本上都在選舉法規中有所規定。但在管制面，競選經費的審核並不十分嚴格，重形式審查而非實質，加上政治獻金法取消了違反上限規定的罰則，所以我國目前對競選經費的管制屬於低度規範。所以，整個公費選舉制度的政策修訂目標，應強化於審核方式的改進並補足《政治獻金法》的法律缺口。
4. 現行公費選舉制度中，關於間接補助與提供公共宣傳管道仍有改善空間，而直接補助對候選人的幫助不一：多數有參選經驗的受訪者認為，公費選舉的補助內容，重點不應在於增加金錢的補助，而在於利用政府的資源對候選人在文宣上的需求提供協助。他們期待的協助包含選舉公報的內容與形式的多樣化、電子化以及電視媒體、媒體廣告的協助。

四、主要建議事項

根據研究結論，本研究針對我國公費選舉制度所遭遇之問題，以及未來改革的方向，提出下列具體建議。以下分別從立即可行的建議，及長期性建議加以列舉。

立即可行建議：

1. 強化選舉公報的功能

主辦機關：中央選舉委員會；協辦機關：內政部

網路選舉公報的運用；改良現今的公報印刷方式，或許可以給予每個候選人一個 A4 的空間，由候選人自行運用，而僅給予消極的限制即可。

2. 管制宣傳品的使用

主辦機關：中央選舉委員會；協辦機關：內政部

師法日本對宣傳品及宣傳管道的嚴格限制，一方面減少浪費及降低對環境的破壞，另一方面使參選人在公平的宣傳基礎上競爭。具體的做法：第一為加強目前要求候選人在文宣海報上簽名的做法；其次為限制宣傳品如海報、旗幟等的數量，甚至可以加以編號；第三則是具體規定可張貼及插旗的地點，以有效抑制宣傳品的浮爛。

3. 增加公共競選活動服務的項目

主辦機關：中央選舉委員會；協辦機關：內政部

在管制宣傳品等競選活動之下，應可以同時考慮增加候選人其他宣傳管道的補助，包括：(1)購買媒體版面或時段供候選人使用，並容許候選人自行設計內容；(2)免費提供限量的演講活動空間；(3)提供定額的郵資補助；(4)定額補助競選期間的交通工具費用。

4. 改良保證金制度

主辦機關：中央選舉委員會；協辦機關：內政部

保證金應加以保留，以防止想要藉參選博取知名度及未有民意基礎的人任意參選，浪費社會資源。唯其金額應加以彈性調整，採浮動制，依選舉種類、選區人口數、物價水平等因素納入後於每次選舉前由中選會計算後公告。對於社會團體所提出之「保證金及連署並行制」，需要進一步評估。

中長期建議：

5. 政治獻金法關於違規罰則的補足

主辦機關：內政部；協辦機關：監察院

《政治獻金法》公布施行後，便將原選舉罷免法規中的相關規定停止適用。包括對超額使用競選經費的罰則、以及候選人及政黨競選經費的申報方式。本研

究建議：(1)修訂政治獻金法，補充超支競選經費上限的罰則；(2)設置公設會計師，主動查核競選經費。

6. 編列選舉特別預算

主辦機關：中央選舉委員會；協辦機關：內政部

建議以特別預算的方式來處理公費補助選舉的經費，以避免多年來立法院動輒凍結中央選委會預算所帶來的不確定性，以便順利辦理選舉。而地方選舉的預算過去是由地方選委會自行編列，應該也要考量由中央統一編列。這個特別預算可以由中央選舉委員會加以彈性運用。以分配到選前補助、間接補助、及聘任公設會計師進行經費查核等工作。

7. 建立公費候選人制度

主辦機關：中央選舉委員會；協辦機關：內政部

為推動乾淨選舉，應鼓勵候選人接受公費補助，為此可以考慮建立「公費候選人」制度。具體而言，若有人選前選擇登記為公費候選人，則政府可以依一定的機制在選前給予補助。其制度精神在於將選後補貼轉移為選前補貼，使無財無勢之候選人直接的幫助，提高公費補助的效能。

8. 改進稽核方式（公設會計師制度）

主辦機關：監察院；協辦機關：內政部

在公費選舉之下，對競選經費的稽核應由型式審查改變為實質審查，才能落實對於競選經費的管理。對於選舉行政部門無法負荷稽核業務的問題，應考慮引入社會部門的監察能量，可考慮建立委外的會計稽核制度，由選務機關向外委託會計專業人士對候選人選舉帳務進行查核，並定期更換之。

9. 立法委員的利益迴避及專業專職

主辦機關：監察院；協辦機關：內政部

在我國立法院立法委員人數減半之後，每一個立法委員的相對影響力增加，立法委員選舉的競爭激烈程度必然提高。相對地，若未有適當的節制配套措施，競選經費必然增加，而且受制於財團的機會也相對增加。為降低此種金錢對選舉以及後續政策決定的影響，建議長期可以考慮：(1)立法委員必須專業專職。當選立法委員者必須辭去所有私人企業的董、監事職務。(2)各種陽光法案都必須把立法委員納入規範的對象之內。(3)強化立法助理對立法委員的立法工作的幕僚作業。

Abstract

Key words : campaign spending, public funding of elections

This project aims at exploring the following topics related to the public funding of elections: (1) to build a typology of public funding of elections among nations; (2) to examine the impact of campaign spending on politics; (3) to review the merits and flaws of public funding system of elections in Taiwan; (4) and to make policy suggestions for future revision of regulation on public funding.

In this study a comparison of public funding among Germany, France, United Kingdom, United States, Japan and South Korea is made to build a typology of public funding. The comparison shows that the extent and amount of public funding is positively associated with the magnitude and intensity of regulation by a government. The more the government provides, the more the government wants to regulate campaign money. Taiwan, according to this typology, has a system providing substantial funding for candidates and political parties with moderate regulation. The project also includes interviews with experienced politicians and government officers responsible for election administrations. Analysis of survey data from other research project is also carried out in order to support the argument in this study. Also, this study finds that the major function of public funding of elections is to provide financially disadvantaged a reasonable chance to compete in the race. The system also helps to develop a healthier party system. Nevertheless, there is no evidence to support that public funding may reduce campaign spending. In conclusion, this project suggests several government services for candidates may be improved by minor revision and a “public funding candidacy” system is also proposed for future consideration.

第一章 緒論

第一節 研究的緣起與目的

壹、研究緣起

台灣自 1991 及 1992 年相繼全面改選國大代表及立法委員，以及 1996 年辦理第 1 次總統直選之後，從中央到地方基層的村里公職人員的選舉，無論制度或實際的運作，可說已臻完整。但在此之前，小規模的中央民代增補選、增額選舉及行之有年的地方選舉，已在台灣型塑了獨特的選舉文化。選舉對台灣民主化的推動固然有功，但各界對台灣選舉的負面評價幾乎從未間斷。主要的批評來自兩方面，一是選舉制度本身的不合理，認為我國民意代表選舉中採取的「複數選區單記非讓渡投票制」(Single Non-transferable Voting，即俗稱的SNTV)易導致類似「候選人容易走偏峰」、「選舉中同黨候選人相互操戈」、「選後黨紀不彰」...等問題(謝復生，1995；王業立，2001：111)；¹二是選舉過程所涉及的龐大競選經費問題，引起「賄選」、「有能無財之士可能望選卻步」、「當選後貪腐」之類的批評(謝復生，1992：21；民間司法改革基金會，2005)。2005 年的憲法修訂把立法委員選舉改成「單一選區兩票制」，希望有關第一個被批評的問題在立法委員選舉中可以獲得改善；而對於第二個問題，社會各界一直存在有仿效西歐的公費選舉制度的主張，希望將競選經費對選舉的影響排除在政治過程之外。只是這些期望所指的「公費選舉」意涵不一，有待釐清。因為意涵不清，不同主張一旦定為制度，其政治效果必然有異，更待深入探討。

台灣近年來的選舉相當程度仍是政黨或候選人之間比場面、比動員、比金錢的競賽。雖然我們仍無法斷定金錢對於選舉結果是否有決定性的效果，但各政黨及候選人競相投入大量金錢，選舉支出不斷增加卻是不爭的事實。龐大競選經費引發幾個問題：首先是金權介入政治的問題。當經費來源成為各政黨及候選人的負擔時，使得政黨或候選人依賴財團提供競選經費的需要提高，金權介入政治

¹ 這種批評在台灣媒體以及政治人物的評論中非常普遍。

的陰影便隨之而至；其次，競選經費需求過高，形成參選的高門檻，有錢或是有能力募集金錢成為選舉的必要條件。對財力有限的任何個人或財務拮据的政黨進入選舉場域的門檻升高，確實抵觸了民主政治的平等參與原則。此外，選舉經費過度支出也造成社會資源毫無意義的浪費。因為這些考量，有論者主張為降低金錢因素對於選舉的影響力，除應對政治獻金、選舉花費予以合理限制及修改選舉制度外，對於強化公費選舉或政黨補助制度，也應採取更積極的作法。²本研究旨在回應這樣的呼籲，欲對通稱的「公費選舉」制度，進行深入的政策研究。

我國對選舉中的政黨或候選人提供經費或實質的補助的「公費選舉」於1989年增額立委選舉以及北高兩市議員選舉開始實施(莊勝榮,1992:107)。不過「選票補貼」制度只是「公費選舉」制度的一部份。依照我國現行法律，台灣的公費選舉制度的內容還包括包括「公辦政見發表會」、「辦理政黨電視競選宣傳」、「印發選舉公報」、「補助競選費用」、「對選舉經費捐助的稅賦優惠」等幾方面。這樣的安排仍然引發一些社會改革團體的批評，認為選票補貼的方式只針對已經當選和得票數在當選票數一定比率以上的較強勢候選人補貼，意即只是幫助強者。選舉實力弱的人則因為無法累積資源而更沒有機會(中國時報,2004.03.10)。這與「公費選舉」鼓勵公民參政的理想背道而馳；再者，目前我國法律對於政治獻金的限制效果仍然不彰，選舉行政及監察機關對於選舉經費使用的查核能力不足，許多不公開的選舉金錢往來事實上無法有效管理；此外，由政府編列預算補助選舉，形成政府財政一個重大的負擔，而政黨及候選人參與選舉由全民共同支付費用，全民支持的程度應該有一個什麼樣的界限？這些問題都需要有系統地檢討，並且擬出對策。

貳、研究目的

本研究最主要的焦點在於探討公費選舉制度在台灣的運作是否有更進一步改良的空間。本研究計劃首先將參考英國、美國、法國、德國、日本等民主先進國家對於公費選舉之規範與行政經驗，同時也蒐集其他各國之公費選舉的內容，歸納出公費選舉制度的各種形式。依據對這些不同設計的精神的瞭解，並配合本

² 例如：「全國產業總工會籌備委員會」(生命力報導,1998)、「改造國會行動聯盟」(大紀元,2003)、「百萬廢票行動聯盟」(中國時報,2004)、「反貪腐行動聯盟」(民間司法改革基金會,2005)等，都曾提出很籠統的「公費選舉」的訴求。至於具體的主張為何，均未見規劃。

國需要，選擇其中適用於我國制度的部分，作為改進制度的依據。其次，本計畫將針對國內競選過程中，對於金錢依賴的程度日益提高，導致政黨或政治人物受制於有力之財團或利益團體，並使得參選門檻過高，違反民主政治公平參與之原則等現象加以檢視，蒐集產官學各界之意見，提出檢討及改善方向。最後，本計畫也將檢視國內的政治環境及相關法令，探討全額公費選舉制度在台灣之適用性，相關配套措施等，提出具體可行之建議，作為將來政策決定的參考。

具體而言，本研究計畫有下列諸目的：

(一) 分析各國公費選舉制度之類型

以美、英、法、德、日、韓等國為對象，分析這些國家公費選舉制度的設計以及其中若干國家制度實際的運作。這樣的分析應該可以大體把世界各國主要的公費選舉制度類型找出。對這些類型的比較分析，可以有助於我國公費選舉制度的改進。

(二) 檢討台灣選舉過程中金錢影響力問題；

本研究希望透過對參與選舉的政治人物的訪談，可以大致瞭解選舉過程中金錢影響力的性質、大小以及對民主法制造成的傷害為何。這些問題在文獻中已經被討論得相當多。在文獻的整理之外，本研究也將加入一些台灣的實例佐證。

(三) 歸納台灣現行公費選舉制度的特徵及運作現況；

根據本研究對其他國家制度的整理與分析，從制度面比較完整地檢討台灣現有公費選舉制度的特徵。本研究也將制度運作的情形，作簡單的統計分析。這些分析可幫助於瞭解我國制度的設計與制度目標有什麼差距？有什麼可改良的方向？

(四) 探討公費選舉制度在台灣之適用性；

對其他未在台灣採行的公費選舉措施的可行性作分析。

(五) 提出對現行公費選舉制度之改良建議。

根據以上的分析，綜合提出對現行制度的應興應革的建議。

第二節 研究焦點與項目

依照前述之研究目的，本計劃的研究焦點及項目將集中在以下幾個方面：

壹、跨國性的公費選舉制度類型分析

1. 比較分析的對象

本計畫將針對兩類國家進行資料蒐集，其一是先進民主國家，包括英國、美國、德國及法國等民主制度穩定成熟的國家。本研究將優先關注這些國家的制度設計與制度施行的效果，探討各種公費制度的類型；其二為晚近進行選舉制度改革的民主國家，主要為日本韓國。這幾個國家選舉制度的改革，都一樣在考慮如何減少選舉過程中的金錢介入、強調選舉競爭的公平性等問題。日本將著重在其選舉制度改革前後制度與措施的比較。其雖有公費選舉制度的施行，惟其金錢介入選舉的情況仍為各界所垢病。其制度設計與困境可做為我國政策研擬之借鏡。選取韓國則是因為其政治經濟發展的環境與階段，都與我國近似。他們在選舉制度的改革的經驗，也值得我們參考。至於上列各國以外的其他國家的選舉經費補助的制度，將僅作為輔助性的說明或分析案例。泰國參議院議員選舉採取全額公費選舉的作法是僅知的唯一事例，但泰國參議院議員選舉並非一個由大眾參與的大型選舉，並不值得太多的討論。

2. 類型的分析

所謂「類型」，在本研究指的是將各國公費選舉相關的事項綜合歸納出幾種組合，這些組合或許反映不同的制度設計的精神與政治效果。我國制度到底適合期中的哪一種，再進行討論。

公費選舉應該包括經費補助及公辦選舉活動兩者。前者指政府給予政黨或候選人經費的補助；後者指政府主辦競選活動，負擔了候選人以及政黨的費用。其中經費的補助又包括直接補助政黨、直接補助候選人、以及給予一般民眾對候選人政治捐款抵稅等這樣的間接補助。至於公辦選舉活動則指由政府辦理政見發表、電視辯論、廣告空間、印刷選舉公報等提供候選人及政黨參與競選的平台的措施。每一個國家在這些補助的內容方面，會有不同的組合。這些組合背後想追

求的政治目標或強調的原則或許是不一樣的。

另有關公費選舉類型的面向，是政府在對公費選舉管理的型態。政府在實施公費選舉制度時，對於補助的審核、限制、違規的處罰等，應該也同樣反映不同的政治目標。本研究希望能釐清這些不同的型態。

貳、實施公費選舉制度的利弊分析

社會各界大都認同選舉具有公共的性質，並且認為降低金錢因素對於選舉的影響力是必須的，所以公費選舉補助制度的建立值得採行。但這個制度運作有沒有其限度？有待對已經存在的運作經驗，作一番分析。

採行公費選舉能不能避免候選人或政黨過度依賴個人及企業的政治獻金，防止金權政治發生？公費選舉對於鼓勵弱勢團體及候選人參與選舉，維持政治參與的公正性有沒有發生功能？公費選舉是否會造成國家財政的負擔？行政執行是否有足夠的能量達成既定目標？這些都是公費選舉制度成敗的關鍵，應是影響公費選舉制度效益相對關鍵的因素。以下簡略的就制度的成敗兩方面列舉，用以檢視制度的運作績效：

在正面的效用方面，我們具體想檢視的是：公費選舉制度的採行，有沒有達成以下的功能？

- 1、防止財團壟斷選舉；
- 2、避免產生金權政治；
- 3、落實公民參政平等；
- 4、促成政黨良性發展；
- 5、發揮政治教育功能。

在執行的困難或障礙方面，我們想問的是：公費選舉制度的實施有沒有發生以下困難？

- 1、造成政府財政支出負擔；
- 2、發生補助的不公平；
- 3、導致政府主導競選過程；
- 4、出現公費選舉確實執行的障礙。

制度的利弊常因各國國情而異，因此無法一概而論。本研究可能掌握的資

訊，就回答上列問題來說，也必然不是完整的。因此，本研究的重點，仍在我國制度運作的檢討。

參、我國現行相關法制及運作現況

依照現制，我國公費選舉制度的內容相當多樣。在經費的直接補助這一方面，有對政黨的經費補助，有對候選人的選舉經費補助；在經費的間接補助這一方面，個人或團體對政黨或候選人的捐獻，可以獲得定額的免稅獎勵。這對政黨與候選人經費的募集，有幫助的作用。

我國現制，各種選舉的補助並不完全相同。依總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法之規定，總統副總統選舉部分，計有補貼候選人競選費用、印發選舉公報、免費提供全國性無線電視頻道時段供候選人發表政見等三種；至於公職人員選舉部分，計有補貼候選人競選費用、每年撥給政黨競選費用補助金、印發選舉公報、免費提供全國性無線電視頻道時段供候選人發表政見、公辦政見發表會等五種。這些直接或間接的補助，至少提供有志參與公職者若干公平的競爭基礎，然而欲達到避免選舉經費不當花費以及降低選舉的不公平競爭之目標，有什麼可以改革或添增的部分，可再進一步加以規劃與評估。

另一個研究重點為相關制度的配套方式，除公費選舉外，政治獻金法及陽光法案與競選經費的相關性也很高；又，公費選舉涉及運用政府經費問題，是否必須定出一個額度，也應規範競選經費的使用限度，以遏止金錢選舉之惡化。如何在這些制度中取得合理的平衡為此研究的重點項目。

肆、公費選舉制度在台灣的適用性及制度改革方向

近來由於選舉經費日益增加，一方面加重政黨及候選人的負擔，另一方面也使得財團及金錢介入選舉的程度加深，每每有與政治獻金相關的弊案發生，引發民眾對政治人物清廉的疑慮；同時，由於對競選經費的高需求，使選舉成為有勢力或最有募款能力政治人物的專屬舞台，造成參與機會的顯然不公。我們的社會中，因此有將制度朝更廣泛的公費選舉修正的倡議。惟在台灣的現行制度下是否可行？若要朝此方向努力，還需要有那些制度配套？所要付出的社會成本如何？是否可以達成所需的政策目標？是否以較小成本的制度變革達成公費選舉制度

效果？這些都是本研究想要具體回答的。

本研究認為公費補助選舉應是一個比例性的問題，公費應佔候選人競選經費來源的多少是問題的核心，「全額公費選舉」意指由政府補助政黨或候選人競選公職時的相關合法支出的全部，是各種補助類型中的極端。實際運作上公費應佔候選人選舉經費的多少比例應視各國情況來決定，如政府財政狀況、制度的公共效益、選民的接受程度等來加以設計。此外，關於公費選舉之外的政治獻金往來及其使用也應有相配套的合理的規範，如競選經費的上限應如何規定？經費使用的範圍應如何？使用的程序須如何規範？這些問題應該都需要明確的規定。

第三節 研究設計與研究方法

壹、研究設計

由前面所說明的研究目的與研究內容出發，本研究以下列三個步驟，依序進行：

- (一) 跨國性公費選舉制度比較
- (二) 台灣政治現況之適用性分析
- (三) 改進之道及配套制度設計

貳、研究方法

(一) 比較研究法

公費選舉制度在許多的國家中被採用，包括了先進的民主國家與 90 年代以來新興的第三波民主化國家。選舉與金錢之間錯綜複雜的關係在許多民主國家都有可能發生某些困擾，也使得民主國家皆必需處理減少金錢介入選舉太深的問題。跨國性的比較研究在這個議題上，可以有系統地瞭解各國的現況，抽繹出制度設計的精神以及所能帶來的效果。

特別要加以說明的是，對於先進民主國家所採行制度，我們著重於制度特徵的研究及其所造成的制度效果，所研究的國家數量較少，重點放在英、美、德、法等國家；至於日本、義大利及韓國，將就其選舉制度改革前後有關競選經費規

範的變動與實際採行措施等，來分析這些國家制度選擇的考量：它們怎麼選擇？以及選擇了什麼？為什麼？

（二）文獻分析法

對於各國公費選舉制度部分，由於多有明確的法律規範，在研究策略上，應蒐集有關法令規章、文件資料、中外著作，加以分析、比較。至於各類型公費選舉制度的成效評價，也匯整學界及實務界的各項觀察資料，再加以有系統的整理陳述。

（三）專家深度訪談

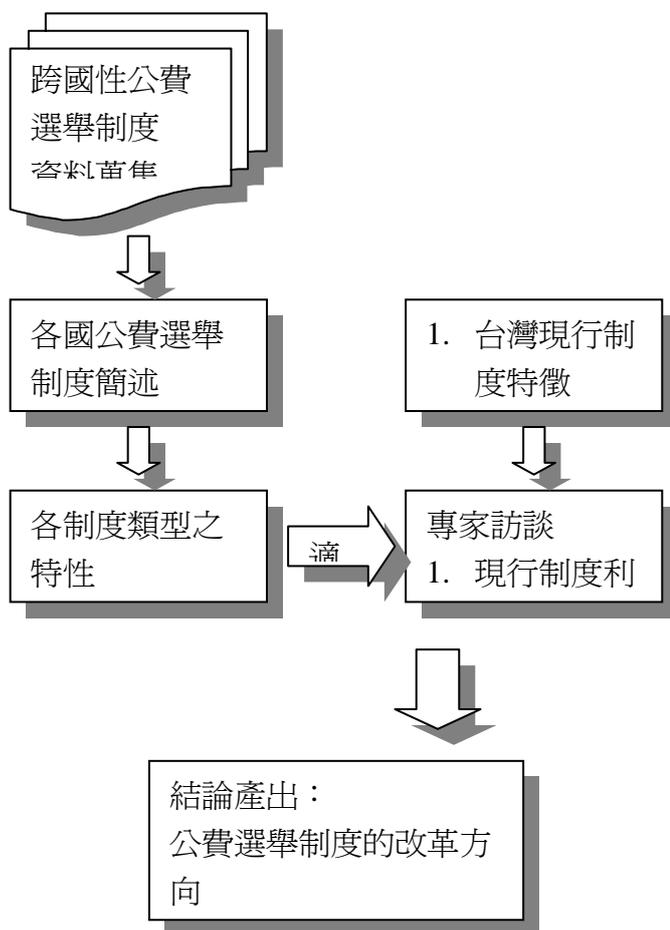
針對我國現行公費選舉制度的運作方式、真實選舉中公費補助所擔負的角色、我國公費選舉制度施行多年後的利弊得失、以及如何學習其他國家成功的制度經驗，這些問題皆涉及較為專業的一面，無法僅由文件分析及制度分析得到真實且深入的評斷。本研究計劃將以深度訪談的方式，由專家學者中得到概念層次較高的觀察意見，進一步整合出政策改進的可能方向。所謂「專家」包括有多次參選經驗的候選人、從事與選舉相關行政工作的選務人員、有參選經驗的學者等。

（四）二手資料分析

本研究也根據內政部另案執行「公辦初選及公費選舉之選民意見調查」計畫結果，做為民眾對現有制度認知與評價、可能變革意見等討論的依據。

又，本研究計畫也擬對公費選舉制度的整體成本作一簡單分析。這一方面的討論，將以歷年來對政黨以及候選人實際補助金額的統計分析為主。

研究分析架構



第二章 各國公費選舉制度主要內容

第一節 公費選舉制度的倡議

選舉需要經費，由於時代的改變與選舉方式的進化，現代的競選活動對於金錢的需求又日益龐大。在選舉過程中，候選人與政黨為了要宣傳政見、爭取選民的支持，要從事許多包括籌設競選辦公室、部署基層組織、舉辦各種造勢活動、向選民散發政見文宣、購買媒體廣告等等競選活動，必然要動用許多人力、物力的支援。政黨及候選人想要取得這些資源，通常需要為數頗巨的資金。選舉的競爭越激烈時，競選經費的需求就會越龐大。

每到選舉，如何籌募經費總是候選人第一個要解決的問題。很現實的一個經驗是：經費短缺的人，常常是敗選的一方。自 1974 年以來，美國的總統選舉多半是由籌募到較多競選經費的候選人當選（轉引自盛治仁，2002：238），如 2000 年的美國總統選舉，共和黨總統候選人布希在 1999 年 9 月前便已募得五千八百萬美元，是對手當時副總統高爾二千五百萬的兩倍之多，結果是布希贏得總統寶座。³我國的情形應該也不遑多讓。前總統李登輝逾 2004 年在南台灣為台灣團結聯盟提名之立法委員候選人站台助選時，公開透露其在公元 1996 年參選首屆民選總統時，動用了二十五億元的經費，遠遠超過當年國民黨於選後向中央選舉委員會申報的二億九千萬元（人間福報社論，2004.12.04）。如果候選人為了勝選，進行賄選，競選經費就必然膨脹。這些因為賄選支出而當選的公職人員，因為選舉付出的金錢，一方面會設法向可以靡補的財源出處做出政策選擇上的妥協；另一方面，這些政治人物會在職位上藉權力來牟取經濟利益，以填補其競選時的資金付出，並為下次的競選預作資金準備。這正是論者所詬病的金錢影響政治的一面。至於演變成財團甚至黑道介入權力的政治亂象，也是常有的事。

競選經費過於龐大，對民主政治的品質有負面的傷害。首先，這等於變相

³ 2004 年美國總統大選，由於雙方勢均力敵，競爭愈激烈，手段也愈卑劣，競選活動規模之龐大，遠逾往昔，估計所花費之金錢，超過四十五億美元。

提高參選的門檻，會使具有能力而無經濟基礎的人被排除在選舉場域之外，無從藉由選舉參與政治。選舉可能成為富有者之專利，造成參政機會的不平等。如果選舉的職位，都為富有階級所佔據，政策方向自然也會向富有階級傾斜，這個社會不同層面的聲音、權益，可能都成了犧牲品；其次，若候選人當選是由於財團或大企業的支持、或是由某些利益團體所募款資助，當選的公職人員也一樣要受制於這些財團、大企業、或利益團體，政策決定也可能會有所偏頗；第三，若是候選人藉由自己的財力當選，那麼當選後則可能利用職務上的權力，在任期間設法撈回選舉時投入的成本，這就是各種弊案的主要原因（薄慶玖等，1991：5）。以美國為例，雖然美國為世界上最先進的民主國家之一，但是其競選活動被金錢所影響的情形常成為民眾關切的議題。美國政治中，利益團體所支持成立的政治行動委員會（Political Action Committee, PAC）⁴，可以很有效的影響國會議員投票，其做法是讓支持其法案的議員下次可得到選舉經費捐助，而對於不支持的議員，則減少或不提供捐助。當選戰高度依賴競選經費時，儘管意見相左的團體都會分別捐錢給政黨，但是就實際運作而言，組織緊密以及有錢的捐獻者的影響力就比較大，使得政府政策制訂往這些有錢有勢的團體傾斜，形成一種合法的賄賂，即「以政治獻金交換法律通過」。例如 2000 年大選前，包括航空、能源、銀行、煙草等公司都捐錢給布希競選團隊，而在選後，這些團體就希望布希政府制定與提出符合他們利益的法律及管制辦法，布希政府也不負他們所望，制定了數項他們期待已久的法律。

競選經費的日益龐大，使得不法金錢介入選舉在其他民主國家造成相當嚴重的問題，如美國 1996 年總統大選時所發生的募款醜聞⁵、韓國 2002 年總統大選政治獻金醜聞、以及日本政壇在二十世紀後期陸續發生的種種弊案（例如 1988 年的瑞克魯特事件及 1992 年的佐川急便案等）。在我國，關於金錢介入選舉的傳聞一直不曾間斷，而實際上的運作也每每令人詬病，如 2004 年總統大選期間，陳由豪也透露曾在陳水扁總統競選台北市長連任時，捐了大筆金錢。陳由豪透露

⁴ 由企業、工會，專業團體（律師、醫生等）等利益團體所創立，目的在幫助特定的候選人當選。全國性的政治行動委員會每次選舉可進行大額捐獻（每位候選人不多於 5 千美元），幾個立場接近的 PACs 常常互相協調捐款對象使部分候選人得到大量的競選經費。PAC 另可對政黨每年捐助 15,000 元，此外外國人的捐款不被允許。

⁵ 1996 年，柯林頓連任成功。稍後，他在募款過程中涉及的「軟錢」問題不僅飽受批評，同時受到立法及司法部門調查。此次主要爭議在於以下兩點。第一是軟錢問題。候選人能否透過基金會與政黨管道接受軟錢捐贈？第二涉及募款時間限制。候選人能否於平時接受政治獻金？

這樣的訊息，主要目的雖然是想要影響民眾對陳總統的觀感進而進一步影響選情，不過財團藉由金錢介入政治的情況，應該是相當普遍。

為了排除金錢對於選舉過程以及結果的影響，並使得經濟弱勢者同樣有參與選舉的能力，我們社會一直有一個聲音，在推動公費選舉的制度。他們期待的是讓候選人不必負擔經費，競選活動完全由政府出資，舉行公辦政見會，提供公共宣傳的管道達到乾淨選舉的理想效果。⁶公費選舉的倡導者對於公費選舉制度多提出四個主要的觀點，第一，公費選舉可以幫助有政治潛力卻無財力的候選人克服許多參選障礙；第二，公費的補助可以使得選舉擁有更良性的競爭性；第三，公費選舉可以減低私人捐款對候選人及政治官員兩方面的影響；第四，公費選舉可以控制競選花費的膨脹。(Mayer, Werner and Williams, 2006)

當代自由主義學者羅爾斯 (John Rawls) 也曾為公費選舉制度的功用，提供了哲學性的思考基礎。羅爾斯的正義第一原則，揭櫫了一系列基本權利與自由；他也強調，這些權利與自由具有優先性，不容資源分配的要求（也就是正義第二原則）來凌駕。但是在這些自由與權利之間，羅爾斯特別要求政治的權利與自由必須具備「公平的價值 (fair value)」(錢永祥, 2003)。羅爾斯認為，對於重視參與的民主政治而言，除非政治自由權能保有「公平的價值」，否則正義的制度也無從確保，為此，羅爾斯便主張公費選舉、以及競選經費的從嚴限制，並確保候選人有大致相同的媒體接近使用權。⁷在公平參與的基礎上，民主政治的正義與真正的自由才能得以展現。選舉制度應排除由於競選經費所造成的進入門檻，將政治場域向更多數的公民開放。

不過，對於公費選舉制度的施行，仍有一些爭議存在。首先是公共經費與競選行為的爭議問題，在民主社會中，選舉這個活動雖然有公共財的性質，惟個人之參選基本上還是具有私領域的性質，除對於政治生活的公共性之外，仍有額外屬於個人或團體之溢出利益。即便是現代政治中已具有憲法性格的政黨，其原始意義仍是部分 (part)，是否應由全體來負擔部分團體的參政行為？再者，倘若

⁶ 自由時報舉行的「陽光法制問題面面觀」座談會中，顧忠華教授提出反貪腐運動目標太狹隘，現今選舉太花錢，成為金權政治淵藪，其主張應推動公費選舉。日前民進黨學運世代，更以公費選舉與進步修憲，並列兩大制度性改革，呼應其黨綱精神。

⁷ 批評自由主義的人常常指出，自由主義所舉出的基本權利與自由，由於忽略了使用這些權利與自由所需的社會、經濟條件並不平等，所以這些權利與自由往往流於「形式」的。針對這個問題，羅爾斯特別要求個人的政治權利具備公平的價值，也就是其「有用性」要獲得保證。為了這個目的，羅爾斯要求經濟勢力退出政治過程，要求例如公費選舉、限制政治捐獻、保證媒體的公平使用等制度。他甚至認為政治程序乃是一種有限的公共設施，必須設法保證每個人的公平使用權利。

候選人並非基於政治理想，而純粹是希望藉由選舉達到個人宣傳目的，所耗費之社會成本與行政資源由全民負擔，其實有失公平。又如果因為門檻不在，參選爆炸致選項繁多，也將影響選民判斷與圈選，甚至造成投票意願降低。結果與提高政治參與的期待不符。

其次是關於意見表達的限制，這個討論可以由美國 2001 對 McCain-Feingold 法案的爭議看出，這項法案的主要希望限制「軟錢」(soft money)⁸。但反對激進改革者認為，一旦法案成立之後，整體政治運作勢必發生激烈變革，因為政黨無法自由運用沒有金額限制的「軟錢」，導致政黨的影響力將逐漸式微，而其他不受嚴格限制的「政治行動委員會」左右政局的影響力將相對提升。另一種批判的觀點指出，依據一九七六年聯邦最高法院在 *Buckley v. Valeo* 案件的判決 (424 U.S. 1, 1976)，政治捐獻的多寡屬於憲法第一修正案所保障的言論自由範疇。(吳重禮、黃綺君，2001：46-7)基本上，由美國歷次的案例討論中，對於政治人物的金錢捐助，被視為另一種形式的意見表達自由，希望藉由支持某一候選人或政黨的行動來展現政治態度。當利益團體或個人出資或捐款支持一個候選人被認為是言論自由的一部份時，管制經費就會變成侵犯到捐款人受憲法保護的言論自由權。⁹

第三是公費選舉制度真能達到預期的效果嗎？推動公費選舉制度的目標通常是想解決兩個主要的問題。首先是減低金錢對於選舉結果的負面影響，其次是鼓勵無財無勢者參選公職，促進平等參政。但實行公費選舉制度後並不見得能完全符合制度預期的效果，一般而言，推動公費選制之外，通常也會要求接受公費者（無論是政黨或個人）的財務支出透明化，接受公開的監督。但在實際的運作中，誰也無法保障政黨或候選人一定會交代清楚其經費收支情形。以許多人稱許的德國制度而言，德國「政黨法」雖規定「年度內達 10,000 歐元以上之政治獻

⁸ 「軟錢」是指由企業、工會與利益集團捐助給各政黨，名義上是協助政黨發展與鼓吹選民去登記投票，實際上是為了逃避 PAC 的捐款受到 FEC 管制的限制。(FEC 即 Federal Election Commission，是美國管理競選經費的獨立機構)政黨利用這些捐款在媒體(特別是電視)宣揚支持某些議題，或稱讚候選人，但不會明白要選民投給某候選人，但這實際上是和某些候選人互相唱和；2002 年通過《跨黨派競選改革法》(BCRA)後，「議題鼓吹組織」(Issue Advocacy organizations)變成軟錢一個轉進的機構，各政黨活躍份子為了規避 BCRA，多半另外成立了一些名義上與政黨相互獨立，但實際上從事競選的組織，只要這些活動不是政黨或候選人組織的競選活動的一部分，就不會有問題，這是軟錢的另一種形式。另外有直接捐給候選人的競選經費，稱為硬錢(hard money)，美國法律規定其捐款的人或團體的資訊都必須公開，並受到嚴格的金額限制。

⁹ 這部分在美國的司法部門有很多的訴訟，目前最高法院較傾向認為，對公眾利益而言，不受管制的政治獻金所帶來的害處，比為了管制政治獻金而限制言論自由帶來的害處更大。

金(第25條修正),必須具名及登載住址」,卻仍難避免對政黨匿名捐贈的現象。¹⁰另外在1990年代之後,德國基民黨(CDU)陸續爆出的政治獻金醜聞,相當程度與基民黨執政期長達16年有關(吳東野,2003)。若無法有效遏止政黨或候選人的不當募款,就算以公費給予競選經費的補助,在原有的龐大經費中再加一筆可運作的資金,對減少金錢影響幫助不大。若無法禁止或減少政黨或候選人為籌募競選經費而向企業進行不當募款,無法降低相互運用大量競選經費打選戰的惡性循環,當然也無法造成鼓勵經濟弱勢者參與公職選舉,促進平等參政的目標。再者,為了平息關於公費補助分配方式的爭議,各國常見的做法就是以政黨得票率或是候選人得票結果為基本分配標準,依得票比例分配。其結果得票多的大黨或候選人受惠較大,形成只是幫助強者,阻卻弱勢,完全與「公費選舉」鼓勵公民參政的理想背道而馳。

第四是執行成本的問題。這可以分成幾個方面來討論,首先是公費選舉制度應負擔社會成本到多少的問題,現代選舉日益複雜,所需的經費也與日增長。若制度無法有效降低實質競選經費,對於政黨或候選人的補助將會成為國家財政嚴重的負擔。雖然有不少國家訂定固定補助總額,但這些總額與候選人的實際選舉花費必有落差,那麼公費補助的目標是否可完全達成也值得懷疑。政黨及候選人在面對公費補助與實際競選經費的落差問題時,有可能就把向民間募款的工作化明為暗。而要確實要求競選財物的完全透明,又相當困難。所謂「公費選舉制度」需要考量多方面的補助內容、接受補助者的使用方式、競選經費上限的嚴格限制、審核機關的建置、以及執行查核成本等。公費選舉制度,因此不是一個單純的選舉制度設計的問題,還須要有其他制度的配套,才能奏功。

第二節 公費選舉制度的定義

關於「全額的」公費選舉制度,相關的研究文獻非常少,因為真正的由政府全額負擔候選人競選經費的案例,絕無僅有。多數的研究皆以競選經費為標的,公費補助制度多半是在這些研究中附帶一提,或是做為改善競選經費花費過

¹⁰ 儘管如此,戰後德國政黨因承襲傳統的「政黨自律」觀念,以及在多黨體制競爭下的各黨相互監督,發生政治獻金醜聞的實例並不多見。

高的一個解決辦法。官方文獻方面，公費選舉制度僅止於法條的規定及政府支出的統計資料，對於實際的運作及其制度效果缺乏調查性的報告及學術分析。各國資料對這個方面的進一步探討，並不豐富。

公費選舉制度就是一個目的在排除金錢對於選舉的影響力，並提供人民公平參政基本條件的制度設計。其最廣義而籠統的解釋，似應是說候選人的競選活動花費由社會大眾供應，經由政府的法定程序，以補助的方式來負擔。這種補助並以法定的競選花費限額為標準，若是全部由政府負擔則是全額公費補助，若是部分則稱部分公費補助。另有政黨補助制度，則是由政府編列預算提供政黨財政上的補助，避免弱勢政黨因財務問題被迫退出政治競爭的場域，間接影響到政黨政治的健全發展。政府補助政黨通常採取一定的門檻限制，必須達到一定的得票比例，而受補助的政黨也相對必須公佈財務運用情形，避免政黨從事不法行為。

上述對政黨及候選人提供競選費用補助金的制度並非我國所創，例如美國對總統選舉候選人及政黨之補助，日本對國會議員選舉政黨之補助及德國對聯邦眾議員選舉候選人及政黨之補助均屬同一類型的補助。至於政府提供各種競選的服務，諸如印發選舉公報、免費提供全國性無線電視頻道時段供候選人發表政見及公辦政見發表會等，本研究認為應該均為公費選舉之範圍。也因為這樣本研究擬對「公費選舉」一詞，作概念意涵的整理。

依據 International Encyclopedia of Elections 上對於公費補助的定義，乃是指由公共部門提供財源的支持，協助政黨的工作——主要是選拔及提名候選人競選政府公職、並且協助政治人物進行競選活動 (Richard Rose, 2000)。公費補助常見的主要有兩種型式來提供，第一種是對於政黨的機構及個別候選人直接的金錢補助；第二種是間接的財務補助，包括對捐款給政黨或選舉的稅賦減免、免費或低價的提供公共頻道、免費或低價的郵寄補助、對於候選人或代表的交通補助。薄慶玖等 (1991: 128) 提到，民主國家所實施的「公費選舉」，約可分為三種型式：第一種是直接補助；第二種為特殊補助與服務；第三種為間接補助。有些國家的公費補助制度除了上述形式的補助外，其內容尚包括對政黨的平時補助 (劉淑惠, 1996)。在制度的設計上，一般國家多同時結合數種型式。

綜合言之，在文獻中所謂「公費選舉制度」涵蓋了政府直接以金錢補助，或免費提供各種服務間接補助候選人之競選活動花費而言。而更具體的說，公費選舉制度是指由國家以編列預算、以及法律規範的方式，補助政黨或候選人的競

選經費或是組織運作經費。其形式可以分為以下三種，第一種是以經費直接補助合格的政黨或候選人；第二種是間接補助，指的是由政府立法給予政黨或候選人在一些必要的競選行為的收入或支出，給予優惠或是減免。其內容則包括對政黨與候選人捐贈的租稅優惠、競選期間文通工具的使用權利、明信片及文宣傳單的免費或優惠的印刷服務等等；第三種則是國家對於各政黨及候選人提供競選活動的服務，例如公辦政見發表會、印發選舉公報、提供平等的媒體（包括宣傳的空間）使用權。

「公費選舉制度」因此涵蓋的範圍甚廣，較諸字面直接的意義，更為豐富。在一般的論述中出現的「公費選舉」，可能都比較狹義，限於「政府全額負擔候選人的競選經費」。本研究稍後的分析將指出這個問題遠比狹義概念所反映的還要複雜。在本文中雖仍沿用「公費選舉」的字眼，並與「選舉經費補助」互用，但建議在法律中，以避免使用「公費選舉制度」的字眼為宜。

第三節 公費選舉制度之內容

政治權力的競逐需要資源，資源至少可以有一部份由公家提供，但公家提供就須有合理規範。如國內各界討論熱烈的陽光法案，就是要使政治權力與其擁有的資源兩者間的關係更加透明化並且接受監督。另有一種看法，認為健康關係的建立應從源頭降低選舉的財務需求。這兩種邏輯差異，會出現在制度設計的差異上。例如，美國的選舉經費補助制度著眼於自由度與透明化的考量，是否接受公費補助則是自由選擇的選項；而德國則是從公費補助及機會均等出發（盛治仁，2002：246）。選舉的公費補助因此可以有種的型態。我們分別就補助的內容加以分類討論。稍後，我們將檢視各個不同國家的實際制度設計。

公費選舉制度以各國設計的內容，可以分補助的對象、補助的時機、補助的方式、是否有附帶的限制、以及審核方式五方面來檢視。補助的對象可以區分為補助政黨還是補助候選人；補助的時機則可以分為平時補助、選前補助、以及選後補助；補助的方式可以分為直接補助、間接補助、以及提供媒體管道；限制的內容包括是否定有經費上限、使用方式的限制、提供財務報告、以及罰則等。

另一個關於公費補助選舉制度須加以注意的是審核機關的功能。審核機關是公費選舉是否真的達到制度所預期效果的關鍵之一。若審核流於形式、無法發揮功能，那麼公費選舉之外，各種金錢介入競選活動或違法政治獻金將依然故我，將浪費更多的社會資源。

必須強調的是，在各項公費補助的分類下，並非個別國家只會使用一種補助方式，常會多項並行。以下分別就上述的制度設計的項目逐項討論說明。

(一) 補助對象

公費選舉制度所補助的對象，可分為候選人及政黨兩類，近來各國政治發展的趨勢則是傾向兩者並行。

1. 補助個人：參與選舉的是個人，所以候選人自然是補助的第一種標的。

公費補助候選人競選經費，旨在避免賢能之士因競選經費過於龐大，而不敢參選。補助候選人為主的國家如美國及法國。

美國強調個人主義，競選也以候選人為主體，所以補助的對象是候選人，包括初選與大選兩個部分。初選的公費補助採相對補助的概念 (Matching Funds)，視候選人募得的捐款數額，聯邦政府相對給予同額的金錢補助。所補助的捐款以個人小額為限，每人不得超過 250 美元，或所補助的總額，則以 500 萬美元為限，這是為了鼓勵小額的捐款，(不得超出初選競選經費總額的 50%)。大選時的公費補助則是定額補助，由財政部於依法成立的「總統競選資金」補助主要政黨候選人二千萬美元。

法國則由於歷史傳統對於政黨就沒有好感。於是其提供公費競選的對象，主要是給予候選人經費而非政黨。

德國雖以補助政黨為主體，但對於在選區內得票率超過 10% 的候選人也給予補助，獨立候選人則只要得票率超過 10% 就給予每票 5 馬克的補助。

2. 補助政黨：另外一個補助的對象則是提名候選人的政黨。政黨補助制度，乃是植基於政黨具有「公共任務」的地位，如德國就賦予政黨憲法上的責任。故國家應對政黨競選經費加以補助，但為了避免其獨立性，又不能允許國家全面的補助。

西德聯邦政府 1959 年開始編列預算¹¹，以「促進政黨之政治教育訓練」的名義，補助在聯邦議會擁有席次的政黨。1967 年制訂《政黨法》後，對政黨的補助及經費使用的規範更為完整，此後成為公費制度的重要典範。

西德公費補助制度被許多人視為成功的制度後，許多國家紛紛跟進。例如：美國 1976 年開始對政黨辦理總統初選及全國黨代表大會提供經費補助；韓國在 1993 年制定政治資金法，以政黨為補助對象；日本在 1994 年的政黨助成法，主要補助的對象為政黨。

（二）補助內容與方式

公費補助選舉的方式主要可以分為直接補助、間接補助、以及提供公共管道三種。

1. 直接補助：係指政府直接以金錢補貼政黨或候選人的競選費用，其補助的原則各國有所不同。一般說來，多數國家會依得票數或國會議員的席次比來分配一定額度的公費補助，也有依得票數乘以一定金額的補助方式，少數則也有平等補助的作法（曾癸開，2004：36）。

德國不論是補助第一票（候選人）、或是第二票（政黨），都是以得票數乘以一固定金額來補助。

而日本及韓國是以人口數乘一固定金額的方式先編列補助金的總額，再依其他規則分配。日本的政黨補助制度就是以得票率及席次率來決定公費補助的分配，依議員數之比例及得票數之比例，各二分之一計算。韓國比較複雜，先將 50% 將平均分配給各政黨，再拿出 5% 及 2% 分配給不達第一項規則的小黨，其餘金額再分一半，分別以席次率與得票率分配給政黨。

美國初選的相對補助（Match Funding）是較為特殊的制度設計，視候選人募得的小額捐款數額，給予同額的金錢補助。大選時則是採定額補助，給予主要政黨候選人二千萬美元。

2. 間接補助：指不以金錢直接補助，而以其他方式來減低政黨或候選人的競選經費負擔。實際的作法包括：對於選舉捐款的定額免稅或減稅、免

¹¹ 公費補助政黨制度，始於 1957 的波多黎各。（賴錦珮：2003；曾癸開，2004）

費或減價的郵寄通訊費用、一定數額的免費文宣的印發、免費或減價使用公共房舍召開公眾集會、免費或減價使用公營交通工具等（莊勝榮，1995：100）。例如，德國有給予候選人扣稅的間接補助規定。

法國則是由政府負擔競選聲明之海報紙張、印刷及張貼等費用。另也會給予稅捐的優惠、政黨及黨團出版品的補助、黨團辦公廳舍的補助等。日本公職選舉法的競選活動規定間接補助的典型，其雖無直接補助候選人競選經費，但有給予免費交通工具，以及明信片、傳單、海報標語等免費印刷的補助。這種類型在其他國家也日漸普遍。

3. 提供公共管道：這是指政府平等的提供各政黨及候選人向民眾做政見訴求的管道，例如免費電視廣播時段使用、公辦政見發表會、印發選舉公報或其他宣傳品等。

英國可讓候選人免費租用演講廳一次，供其舉辦競選活動。日本選舉法則規定政府必須提供政黨及候選人新聞廣告時段、並廣播其政見與經歷等。

（三）補助時機

對於公費選舉的補助時機，可以分為平時補貼或是單次選舉補貼。

1. 平時補貼：是每年按主要選舉結果計算給予政黨競選補助，直到下一屆主要選舉，有新的選舉結果為止，再以新的結果決定下一輪的補助。如日本及韓國。日本合於條件的政黨，得於每年一月一日至十五日內向自治大臣提出政黨交付金之交付請求書，待預算編定後，國家於每年四月、七月、十月、及十二月按季交付。韓國對政黨的補貼每年計算一次，分為四等分，以每三個月支付一部份的方式付給合格的政黨。
2. 單次選舉補貼—選前支付：只是針對單項選舉的競選經費補貼。此外，單次選舉補貼依補助時間的不同又可以分選前補助及選後補貼兩種方式。一般來說，間接補助及公共管道的提供多是在選舉期間，如典型的日本選舉時的競選宣傳品的免費服務。而直接補助通常以選後以得票情況來支付為主。

較為特別的制度如美國，是選前根據候選人所募集的小額捐款數量，給予同等的經費補助（Matching Funds），而大選的定額支付，也是選前就

已交付總統候選人。

另外，德國政黨可以公費補助可以預支申請，只要是在上屆聯邦眾議院選舉中，選舉結果達到接受補貼要件之政黨，可以在聯邦眾議院任期的第二年、第三年及選舉年申請，每期預支不可超過上屆補貼金額的 20%。

3. 單次選舉補貼—選後補貼：此為一次性選舉補貼的常態，大多數國家對於政黨及候選人的補貼皆是如此，於選舉後依得票數再決定補助金額。德國《政黨法》規定，補貼金額核定與支付，應於聯邦眾議院會期開始兩個月內，向德國聯邦眾議院議長，以書面提出申請。

法國則須於選舉後兩個月之內把補助申請送到國家競選經費與政治獻金委員會（CNCCFP, National Committee of Campaign Accounts and Political Funding），六個月內會有決議是否加以補助。

（四）補助的條件與限制

1. 補助門檻：通常各國會訂補助的標準來決定那些是合格的政黨或候選人，有資格可獲取公費補助金。常見的限制規定包括政黨與候選人在選舉中的得票要超過一定得票數、一定席次、或是一定得票率才能接受補助。

如德國可以接受公費補助的政黨得票率必須超過 0.5% 的門檻。而政黨所提名的候選人，必須在選區獲得 10% 以上的選票，以及獨立候選人必須得到 10%，始給予補助。

日本及韓國則有以國會中是否取得席次為標準的門檻。日本規定國會議員達 5 人以上，以及國會議員選舉得票達有效票數比例 2% 以上的政黨得以分配補助金。韓國則是以國會中是否有黨團為主要條件。

英國則是在眾院有 2 席以上的議員，或在眾議員選舉中得票數達 15 萬的非執政黨，可以接受國會議員議席數乘以 962.5 英磅，得票數每 200 票 1.925 英磅，最高不超過 29 萬英磅的補助。

2. 競選經費上限：公費選舉補助的額度及公費使用方式是否有所限制在各國也有不同。一般而言，施行公費選舉補助的國家，通常也會規定競選經費的上限，與公費補助相輔相成作為抑制競選經費膨脹的一種手段。美國的做法是明確的把接受政府補助與競選經費限制連上關係，其規定

收受政府補助的候選人在提名時競選經費不得超過一千萬美元，大選時不得超過二千萬美元。在乾淨選舉運動中，接受公費補助的候選人甚至不被允許接受外來捐款或使用其個人金錢。

其他國家如日本、韓國、法國、以英國雖無將公費補助與競選經費上限相關聯，但這些國家公費制度的精神基本上皆是以減少競選經費為目標，所以也會同時設有競選經費上限的規定。

3. 指定用途：較為少數的案例，如韓國在政治資金法中明列補助金之用途限制，除了用在政黨運作的花費之外，國家的補貼不能用在其他途徑上。與選舉有關的花費只能以單場的選舉補貼支付。另外，也有規定補助金使用的分配比例，如在政策研究機構上不得少於 30%。
4. 提出會計報告書：接受公費補助的政黨或候選人通常會被要求對其競選經費的收支提出報告書，以掌握受補助經費的使用流向。

(五) 補助的審核方式

撥款補助政黨的國家，通常都會設計一套監督辦法，或至少也會規範政黨公開經費的收支情形。¹²而公費補助選舉若想要得到制度上的適當成果，必須對於這些公費資助後的使用方式加以觀察。

1. 獨立機關監督：對於公費補助的審核，某些國家會特設獨立機構，或是由獨立的選務機關，專職負責競選經費的用途審核；
韓國對公費選舉的審核方式是內含於對政治獻金審核的一部分，其管理機關為各層級之選舉管理委員會，主要是要求政黨應留存會計帳簿及提出年度會計報告，並保留三年。
2. 司法單位監督：有些國家則由或是交由司法單位加以監督；
如德國，其審查申請由議長核定支付之，支持程序變動則由聯邦總統召集成立獨立的委員會向聯邦眾議院提案。最重要的角色則是聯邦憲法法院，每當對公費補助的方式有所疑慮之時，即可向聯邦憲法法院提出仲裁。其仲裁判例，對於公費補助制度內容的調整具有決定性及長遠的影響。

¹² 少數如加拿大國會選舉、法國總統選舉、德國國會選舉，雖然訂定公費補助之標準，卻無硬性規定政黨必須公開競選經費之支出帳目，這純粹是爲了避免「國家干涉政黨內部事務」之嫌，好讓政黨經費能在應付選戰之餘，充分用來改善組織內部結構。(吳東野，2003)

3. 透明化：最後一種方式是強調經費使用的公開化，將政黨或候選人的報告書加以公告，並在一定時間內容許選民及相關人士可以進行查帳的工作。

美國接受公費補助的附帶條件，除了捐款限制外，另一項就是財務公開。日本的作法是雖然對其用途不加限制，但各政黨必須將明載用途的報告書，經公認的會計師與監察法人監察之後，向自治部提出，並在五年之內公開閱覽。

第四節 各國公費選舉制度簡述

壹、德國公費選舉制度

德國在公費補助競選方面的歷史由來已久。在黑森判決之後，即 1966 年 6 月 17 日的政黨經費判決，係由黑森邦政府向聯邦憲法法院提出，故以此命名。此判決促使國家對於政黨的競選花費提供相當大的補助。德國在 1967 年制定「德國政黨法」，於政黨經費方面的募集與使用做了十分詳盡的規定。其後雖偶有變革，但整體仍然不脫政黨法的範圍。

1959~1966 期間：起初德國公費補助是補助政黨的競選經費，沒有補助候選人。1959 年開始編列預算補助聯邦議會中有議席的政黨。此補助的方式為，補助金額的百分之二十，由聯邦眾議院中有議席的四黨平分，另外百分之八十，按照議員席次評分。但是此種補助方式在 1966 年被宣判違憲。於是在 1967 年制訂政黨法，重新對競選經費的補助進行規範。

1967 政黨法：將經費補助的門檻訂為得到第二票政黨票 2.5%，可獲得每票補助 2.5 馬克。但是此門檻被認為過高，於是在 1969 年降為得到第二票政黨票 0.5% 即可獲得補助，同樣是每票可得 2.5 馬克。每票補助的金額隨著時間增加，但門檻是不變的。

1979 於競選經費的補助從政黨擴大到獨立參選人上，只要候選人能在選區獲得百分之十的第一票即可得到補助。1984 年在政黨法加入「機會均衡」補助，目的是希望各政黨更有機會公平競爭。1992 年聯邦法院對國家外的補助設絕對

上限與相對上限。1994 年政黨法再度修正將「機會均衡」補助納入於政黨法第十八條國家補助項目之中。讓國家給予有限的補助，此外也能消除國家給予補助過多的情形。

德國選舉經費主要的規範列在政黨法當中的第四章與第五章，第四章第十八條是關於競選經費補貼之原則與範圍、第十九條是補助的程序。第五章是機會均等原則。

德國政黨經費理論基礎，主要是政黨的公共任務論、政黨資金不足以及避免不適當的財源。有關政黨資金不足以及避免不適當的財源論點，主要是因為歷史的因素，公費補助選舉於德國的特別之處在賦予政黨憲法上的公共任務。公費補助選舉廣義籠統的定義解釋，是政府以公費或是其它服務性方式，直接地或間接地補助政黨或候選人。補助又可以分成全額補助或部分補助，補助的形式又分為直接的金錢補助與間接的服務。其制度的大要，分別敘述如下：

補助的時機

公費補助程序，依照政黨法第十九條第一項，「補貼金額（競選費用總額及附加金額）之核定與支付，應於聯邦眾議院會期開始兩個月內，向德國聯邦眾議院議長，以書面提出申請。其申請亦得限於部分金額。」

另外公費補助可以預支申請，規定在政黨法中第二十條第一項「在上屆聯邦眾議院選舉中，選舉結果達到接受補貼要件之政黨，須得提出審請，預支部分補貼費用。預支之給付，得於德國聯邦眾議院任期（四年任期）之第二年、第三年及選舉年為之；但每期預支，以不超過上屆選舉所補貼金額之百分之二十為限。」預支的申請，同樣向聯邦眾議院議長申請之。如在選舉後，未達補貼之要件者，應歸還之。

補助的項目

分為直接補助與間接補助，直接補助即是提供金錢給予政黨與候選人。間接補助的方式表現在扣稅上，對於政黨做出捐助，都可以申請扣稅，個人扣除的總額為 6000 馬克，夫妻則最高可申請扣稅總額為 12000 馬克。另外在電視廣播方面，明文規定不可購買公家頻道從事競選宣傳，但可以購買私人的頻道從事選舉宣傳。

直接補助的內容

根據德國政黨法規定對政黨補助的方式，從一開始 1967 年獲得政黨票也就是第二票得票 2.5% 的政黨予以每票補助 2.5 馬克。之後認為 2.5% 的門檻過於嚴苛，於是 1969 年將門檻降低為 0.5%。至於候選人方面，一開始只有補助政黨所提名的候選人，只要在該選區獲得該選區中 10% 的選票(第一票)即可獲得補助。另外本為了平衡大黨與小黨之間的競爭，有機會均等條款來補助。但在 1992 年被聯邦憲法法院宣告違憲，於是被予以廢除。另外，獨立候選人在選舉區獲得第一票比例超過百分之一者，每票補助 5 馬克。

表 2-1：德國競選花費補貼金額與得票限制演變表

		1967	1969	1974	1979	1983	1984
每票補貼金額(單位馬克)		2.5	2.5	3.5	3.5	4.5	5
或補助 之得票 下限	選區內第二票得票率	2.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
	黨候選人第一票得票率	10%	10%	10%	10%	10%	10%
	無黨籍候選人第一票得票率				10%	10%	10%

資料來源：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 63。

限制條件

首先，德國於選舉的開支沒有設定上限，但禁止在公營電視和電台購買收費廣播時間；並限制在私營電台、電視的收費廣播時間，且有可分配的免費時間。

政黨如接受違法的捐贈，或未按政黨法規定使用資金，或未將資金列於財務報告中公開者，就喪失違法規定金額的兩倍額度的補助款。而違法取得的捐獻，應交給眾議院主席團處理。

在捐贈方面，以下是不得接受捐贈

1. 政治基金機構的捐贈
2. 法人團體、社團及財團法人之捐獻
3. 職業團體之捐贈，且受託指定專交政黨者
4. 捐贈超過一看馬克者，其捐贈人未明，或僅知其不具名之捐贈係由第三者轉交。
5. 明顯具有特定經濟或政治利益之捐贈。

當捐贈超過一定額度的時候，應該在財務報告中註明之。

對於政黨經費與財產的收入、支出等流向，要求完全的透明化，並嚴格監督。政黨應於該會計年度翌年九月三十日前，向聯邦眾議院議長呈報財務報告，並由聯邦眾議院出版品公布。財務報告的內容應包括收入、支出、財產三個部分。而眾議院議長應審查財務報告是否符合規定並報告之。未按規定提出財務報告者，不得領取國家給予的補助。

政黨如接受違法的捐贈，或未按政黨法規定使用資金，或未將資金列於財務報告中公開者，就喪失違法規定金額的兩倍額度的補助款。而違法取得的捐獻，應交給眾議院主席團處理。

審查機關

補助的審查申請是向聯邦眾議院議長提出，且由議長核定支付之。如果公費補助有任何程序上的變動由聯邦總統召集成立獨立的委員會，再向聯邦眾議院提案，經同意後補助。所以在審查與修改的部分，其權力是掌握在聯邦眾議院議長與聯邦眾議院的手裡。

仲裁機關

聯邦憲法法院是仲裁的機關，每當對公費補助的方式有所疑慮之時，即可向聯邦法院提出仲裁。聯邦法院所做出的判例，對於公費的實施方式的調整有最後決定的影響。

補助的爭議

1. 該不該實施國家補助：究竟應不應該實行國家的補助？就德國來說，政黨被界定是有公部門的性質也有私部門的性質。是否補助這個問題，一直以來是一個爭議點，從補助法源的改變來看，德國是不斷地經由聯邦憲法法院來解釋這個問題。然而就結果來看國家是有對於政黨有做補助，只是補助的方式一直在做調整。
2. 分配公平性的問題：分配的公平與否，這牽涉到如何分配經費。從最初只補助政黨，到補助獨立參選的候選人。這都是希望能夠達到公平分配的目標。然而現行來說，不論是何種制度，都一定會有其優點與缺點，所以如何分配這個問題，會隨著時代而改變，即使在德國，這個實行公費補助已久的國家，至此也還是難以找出盡善盡美的方式達到其面面兼具的公平性。

3. 浪費公帑問題：由於這公費補助這制度是由政黨們自己所制訂出來，在這之制訂的辦法難免會有圖利自我的嫌疑。一票補助多少、補助的項目、何種的補助方式，這些都是要用到國家的經費，而國家經費是來自納稅人的錢，一些制度的設計是否需要，要時間來檢驗，然而在這之中，如有不肖政客於其中則浪費公帑是容易發生。
4. 透明化與監督的問題：透明化與監督的問題是每個國家一定會遇到的問題，德國於監督上，聯邦憲法法院有判決議會通議案違憲的權力，可以作為制衡，其餘的監督、透明化仍然是需要社會力量，然而社會力量是不易監督，如何有效監督，讓這些補助經費都能花在刀口上，確實在德國也是一重大課題。
5. 法理上的問題：由於經費的補助，是由聯邦議會通過議案，然而遇到有爭議的時候交由聯邦憲法法院來判決，每次的判決都會遇到此一問題，不論何種判決多少都會衍生出法理上的爭議，在法理上有爭議，但在政治上尚未必能和法理上能配合。此外政黨、候選人會鑽研法律上的漏洞，法律如何能更完善也是一問題。
6. 政黨獨立性的問題：有關於獨立性的問題是一個老牌的問題，國家補助政黨此一具有公、私混和性質的團體，如果國家介入太深，則會有影響太深的顧慮，補助過多，則其公家的角色是否會愈來愈重而失去政黨原本的特質，所以在這究竟應該補助如何的程度，也是一個問題。

貳、美國公費選舉制度

就法制層面來講，美國公費選舉制度中較為健全並且受到廣大討論的在於總統選舉的公費補助。最早的法案可以溯自美國國會在 1974 年通過的聯邦選舉競選法案(Federal Election Campaign Act)以及設立聯邦選舉委員會 (Federal Election Commission)。這一法案被提出並通過的主要的目的是在因應水門事件所帶來的後續影響，企圖減低由私人捐款給候選人所可能引發的腐化問題，另一方面也提供補助給政黨的全國委員會，以便其應付總統候選人提名大會上的開支。在基本的邏輯上，本法案期待透過公費的介入總統選舉過程，減低金錢對總統選舉的影響，同時也藉由政府提供相對資金 (matching funds) 的方式，增進

一般民眾小額捐款的意願，以擴大小額捐款者的參與 (<http://www.fec.gov/info/mssion.shtml>)¹³。

以補助的總數來講，從 1976 到 2004 其間八次總統選舉當中，共有 13 億美元的公費支出，其中，3 億 4 千萬花在候選人的提名階段；1 億 5 千萬用在政黨全國委員會；8 億 3 千 9 百萬用在大選時期。以接受補助的黨派來講，民主黨分得 6 億 4 千 6 百萬，共和黨有 6 億 2 千 8 百萬。但除此兩大政黨之外，其他小黨政黨候選人得到的補助數量相較之下顯得微不足道，總數只有約 6 千萬左右。其中而且有超過 4 千 2 百萬是給予 1996 年與 2000 年的改革黨(Reform Party)與在 1992 年與 1996 年投入總統選舉的候選人 Rose Perot。如果扣除掉改革黨所取得的補助，則其他民主黨與共和黨之外的小政黨所得到的公費補助約在所有公費的 1% 左右(Corrado 2005: 182)。

聯邦選舉競選法案中有關公費競選補助的運作是以納稅人自願選擇的方式進行。當民眾在納稅時，在其聯邦所得稅單上可以選擇並指定其捐款到總統選舉競選基金 (President Election Campaign Fund)。此一基金是由美國財政部 (Department of the Treasury) 特別設立的一個帳戶。在原來的設計中，每一個納稅人可以捐出 1 元，在 1993 年時修正為 3 元 (聯合報稅者則可 6 元)。民眾的捐款並不會影響其稅賦的多寡，只是影響財政部在此帳目上的使用數量。民眾捐助的款項一般是使用在三個方面公費補助：初選相對基金 (primary matching funds)，政黨提名大會的補助 (party nominating convention subsidies)，以及總統大選的贊助 (presidential general election grants)。但是，如果民眾的捐款不足以補助政黨或是候選人時，財政部可以依照一定的順序決定公費支出項目。一般是最優先補助政黨代表大會提名總統候選人的費用，其次是總統大選時候選人的競選支出，最後則是政黨總統候選人的初選(Corrado 2005: 183)。

就候選人來講，如同其他接受公費補助的聯邦選舉候選人一樣，總統候選人接受公費時，需要遵守相同的財務公開 (financial disclosure) 與捐款限制 (contribution limits) 的規定。候選人必須公開超過 200 元的收入或是支出，並且以網路向聯邦選舉委員會申報，在 2004 年選舉之前，候選人可以在每次選舉

¹³ 就美國的例子來講，有關公費選舉的使用以及相關的法律條文，可以直接在聯邦選舉委員會的網站上有相當豐富且及時的資訊。

時分別從個人或政治行動委員會當中收取 1000 元與 5000 元的捐獻，而 BCRA¹⁴（跨黨派競選改革法）將個人上限增加到 2000 元並隨通貨膨脹指數而調整，因此，在 2004 年的總統選舉是採用新的上限規定。在 2004 年，候選人也可以自另一個聯邦層級選舉候選人的競選委員會收取 1000 元的資金，在選後，在另一個撥款法案當中將此上限在調高為 2000 元，這一個較高的上限將在 2008 年的總統選舉中使用。

就過去的運作經驗來看，由民眾稅單表格而來的資金是足夠應付所需公費補助所需，但近年來一方面因為民眾捐款數量的減少，另一方面出現日益升高的選舉成本，使得這項補助措施有捉襟見肘的趨勢，自從 1981 年以來，民眾選擇捐獻的比例持續下降，在 1981 年到 1993 年之間，參與個人稅賦捐款的比例由 28.7% 降低到 18.9%，金額數量從 4 千 1 百萬降低到 2 千 8 百萬，而在 1993 年採用了 3 元金額後，民眾的參與率降低到 14.5%，在 2002 時持續降到 11%，年度的收入也從 71M 降到大約 62M 左右（Corrado 2005: 182-183）。因此，自從 1992 年開始，有關修正的呼聲，主要集中在候選人的提名階段，以及無法因應日益增加的候選人在初選行程上的大量花費，因此，候選人發現越來越難以符合法律的規定，尤其是有關接受公費則需同時遵守的花費上限的過時規定，使得候選人為了不違背經費上限的要求，而放棄公費補助的金額，例如在 2000 年時，時任州長的 George W. Bush 成為第一個贏得總統選舉提名的主要政黨候選人選擇在初選時期不接受公費補助；在 2004 年，兩個主要政黨的提名人，George W. Bush 與 John Kerry 也在初選時期選擇不接納公費補助。在此同時，另一個民主黨參選人 Howard Dean 也是選擇不採用公費補助。候選人的這些決定顯示現階段制度的核心設計：利用公費的補助以換取競選經費的節制，已經無法有效運作（Corrado 2005: 181-182），這樣的發展也使得此一法案的適用性受到重新檢視。

在州與城市層級的選舉當中，採用公費選舉的例子不多，紐約市競選補助委員會（New York City Campaign Finance Board）的成立是一個新的例子。紐約市此例是在 1988 年因應一些政治貪污醜聞而成立。紐約的辦法是以提供公共相對資金的方式來決定候選人的資格。紐約市規定當候選人接受補助時，同時也接

¹⁴ BCRA 是指 2002 年通過的《跨黨派競選改革法》（Bipartisan Campaign Reform Act, 簡稱 BCRA），又稱麥肯恩—法因戈爾德 McCain-Feingold 法，對管理經費來源有較清楚的規定，成為美國規範競選經費的主要法源。BCRA 限制全國層級政黨接受軟錢的捐助，州黨部限額一萬美金而且不能用於宣傳費。

受嚴格的捐助與花費限制，以及完整的檢核會計。在此計畫內的候選人也被要求參加辯論，公司團體的捐款是被禁止的，而且政治行動委員會也必須在紐約市註冊 (http://en.wikipedia.org/wiki/Campaign_finance#Public_financing_of_elections)。而近期同樣值得注意的是強調減輕金錢影響選舉的「乾淨金錢，乾淨選舉，或是選民擁有選舉」(Clean Money, Clean Elections or Voter-Owned Elections) 的立法運動。此種立法內容提供候選人可以選擇要不要接受某些數量的金錢。而為了取得獲得補助的資格，候選人必須透過收集相當數量的簽名與小額捐款(通常是美金 5 元)以展現出比較廣泛的支持基礎。當候選人接受公費補助時，候選人並不被允許接受外來的捐款，或者使用其個人金錢。從 2000 年開始，此種方法在亞利桑納 (Arizona) 與 緬因 (Maine) 的全州性與議會職位的選舉當中被採用。而在北卡羅萊納 (North Carolina)，在全州性的上訴法官選舉中也採用了一個類似的公費補助計畫。近期康乃狄克 (Connecticut) 也在 2005 年通過乾淨選舉法 (Clean Elections law)，成為第 4 個開始實施公費補助計畫的州。另外在奧瑞岡 (Oregon)、新墨西哥 (New Mexico) 等州，也在其地方選舉當中採用公費選舉制度。但整體來講，相對數量並不算普遍，立法規定也不盡相同 (http://en.wikipedia.org/wiki/Clean_Elections)。

參、英國公費選舉制度

英國選舉中候選人的的花費，主要是由政黨來負擔。但隨著物價的上漲使得政黨從事選舉發生財務困難。在 1974 年由上院提議由國家來補助政黨，之後於 1975 年成立政黨財政補助委員會 (The Committee on Financial Aid to Political Parties)。不過一開始時，直接提供補助給予政黨被認為是不適當的，會破壞英國憲法習慣。於是在補助方面多數的意見是少量補助，主要的顧慮是一旦補助開始就只會增加永遠不會減少。

從一開始實行公費補助之初，英國來說是比較不情願的提供補助給予政黨與選舉時的宣傳。隨著政黨政治、選舉和兩千年的法案，國家補助走向不同的境界。這些補助被限制在用於競選和國會的反對黨。補助的項目除了上述的免費的電視時段、會議室、郵資之外，最近的趨勢是提供國會議員補助其辦公室的經費，這一部份的補助有部分是用在國會議員於選區的辦公室。自從 1975 以來反對黨

由於得到了國家的補助，而能夠在國會實現他們的責任。所以工黨在 1999-2000 同意增加四千九百萬英鎊給予所有的反對黨。另外在 1990 年代起增加了一種短錢 (short money)，這個錢是給予反對黨的領袖、反對黨前排議員、和政黨領袖，這三者每年大概花費九十萬英鎊。

英國對選舉補助的方式主要是以間接補助，以及採取有限制的補助候選人。例如在登記方面，地方政府負擔部分的費用辦理選民登記。對候選人提供有限制的免費的郵寄宣傳品。另也提供免費使用集會廳，例如國會議員候選人有權使用選舉區內之公立學校舉辦會議。在媒體方面，提供免費時間與頻道、廣告給予政黨。另外是對於競選費用花費上限的規定，不同層級的選舉有不同的規定，如果故意超過規定金額數目，會因違反腐化行為法而受到懲處。

而直接補助的部分，在下院有二席以上的議員，或在下院議員選舉中得票數達 15 萬者，將可得到國會議員議席數乘以 962.5 英鎊，另得票數每二百票可以獲 1.925 英鎊，惟最高不能超過二十九萬英鎊。並且不補助執政黨。另外補助反對黨經常性經費。並比照執政黨，給予反對黨領袖及黨鞭津貼。(賴錦琬，2003：152，法律資料為 1980 年代)

英國的例子，是從一開始不情願地實行公費補助制度，認為這是破壞英國的傳統，然而近年來，我們看到英國也不得不隨著時代趨勢而走，也發現公費補助政黨帶來的正面意義，而逐漸走向增加公費補助項目的國家。

肆、法國公費選舉制度

法國由於歷史傳統所致，一般民眾對於政黨就沒有好感。於是提供公費競選，主要是給予候選人經費而非政黨。1971 年開始就有關於公費補助選舉的法案提出。1979 年由政府提出的補助法案，在國民議會並沒有被通過。1988 年政府再一次提出以 1979 年版為基礎的法案，獲得通過。該法明示實施公費競選的目的：1、使得候選人、小黨有公平的參政機會；2、減少遊說的機會；3、避免貪污腐敗以免公民對於政治不信任與法律的不信任等的惡化；4、使得競選花費能夠達到限制的目的；5、要求候選人與政黨因為使用公費競選而擔負更明確的責任(accountable)；6、候選人違背公費競選的規則與限制就應該根據選舉法律來給予懲罰。

補助的時機

候選人在選舉後兩個月之內要把補助的申請送到競選財務與政治獻金國家委員會（CNCCFP, National Committee of Campaign Accounts and Political Funding），六個月內會有決議（接受、駁回或修正）。

補助的項目

法國的選舉補助的項目也可分為直接補助與間接補助。直接補助中有對於候選人海報紙張印刷的補助，以及得票超過百分之五的候選人申報的選舉支出一部分由國家負擔。另外，總統選舉與國民議會的選舉在公共傳媒上所製作的節目，國家也會予以補助。間接補助則包括一些稅捐的優惠與政黨、議會黨團出版品的補助，另外，國家也會補助國會黨團辦公廳舍及辦公事務費。

直接補助的內容

總統選舉部分，候選人的競選聲明之海報紙張、印刷及張貼費用由國家負擔。而得票超過百分之五的候選人，其所報支的選舉支出，由國家補助候選人25萬法郎。民意代表部分，國會議員的選舉，得票超過百分之五的候選人，全額補助其紙張、印刷選票、海報、傳單及張貼等所支出的費用。國會議員候選人在第一輪投票得票超過百分之五的候選人，另可補助其他選舉支出，但以競選經費上限的十分之一為限。地方議員候選人得票超過百分之五者，由國家負擔其紙張、印刷選票、海報、傳單及張貼等的費用。

總統候選人的選舉經費上限，第一輪投票時為一億兩仟萬法郎，在第二輪投票時的兩位候選人是一億四仟萬法郎。補助額度則視得票數而定，得票未達百分之五最高可獲得上限百分之二十的補助，如果在第一輪投票中獲得百分之五以上選票的候選人最高可獲得上限四分之一的補助。補助的金額且不得超過選舉帳冊中所報實際支出。另外，除第一輪投票必須獲得5%以上的選票之外，選舉經費不能超過限制、必須遵守選舉帳戶的規定，並且要申報他們的資產狀況。如果未能依照規定將候選人的財產公開申報、財產現況公開或超過經費上限等都不得享有公費的補助。在國民議會選舉方面，競選經費的上限是五十萬法郎，同樣在第一輪獲得百分之五選票的候選人最多可獲得上限十分之一的補助。

另外，法國每年編列三億六千萬法郎的預算補助政黨與政治團體，可以被

補助的對象的條件為在五十個選舉區以上提名參選，或已有國會議席之政黨或政治團體。

伍、日本公費選舉制度

日本政治一直與派閥及金權政治脫離不了關係，使其民主政治蒙上一層陰影。造成這樣的發展的主要原因，有論者以為多半來自選舉制度的設計，以及政客與財團間錯綜複雜的利益糾葛。雖然對於改革選舉制度及規制政治獻金的討論一直不曾間斷，但成功有限。1975年，三木內閣雖然無法改變選舉制度，但當時爆發的「洛克希德」事件，在輿論的壓力下，使得三木首相修訂「政治資金規正法」。1994年，由於先前的「瑞克魯特事件」及「佐川急便案」，觸發了日本政治的大震盪，並啟動政治改革。包括改革選舉制度及新制訂「政黨助成法」及修訂「政治資金規正法」，都在這時其完成立法。

日本的制度基本上想排除有特殊目的的政治獻金者，並以設定限額的方式，來控制政黨經費的數量。在無法杜絕政治獻金蔓延的情況下，日本傾向將政黨經費來源導向個人捐獻，同時將過去對個別候選人的捐款的傳統，改變成為對政黨之政治獻金。公共經費對候選人及政黨提供補助以進行競選活動的公費選舉在這時候也一併納入考量，相關法規分佈於公職選舉法、政黨助成法以及政治資金規正法。其中最重要的是1995年開始實施的政黨助成法，是新修正政治資金規正法限制企業、團體對個別政治人物捐款後的替代措施。¹⁵

補助對象

為促進政黨政治活動，並確保公開、公正性，達成民主政治健全發展，日本1994年訂定政黨助成法，由政府編列預算補助政黨從事政治活動，其補助對象在直接補助方面為國會議員選舉之政黨，而間接補助的對象則是個別候選人。

依政黨助成法的規定，收受政黨交付金之政黨，乃為具有下列之各一條件者的政治團體。1. 擁有眾議院或參議院議員五人以上者；2. 最近一次眾議院議員選舉，小選區之得票率，或是參議院議員選舉，比例代表及選舉區選舉得票率達2%以上者。

¹⁵ 本單元主要參考法規資料為內政部主編，施嘉明譯，2002，日本公職選舉法規彙編；以及許介麟譯，2002，日本政治資金法令彙編。

補助項目

直接補助的項目是根據「政黨助成法」所規範，以政黨為對象的政黨補助金。政黨在民主政治運作過程中所佔的重要性不能抹滅，為使其公開化、合法化運作並強化政黨機能，訂立「政黨助成法」，規定國家給予政黨補助。有總額上限的規定，其總額乃依據國勢調查人口（每年1月1日的人口數）乘以250日圓所得金額。

間接補助部分是以候選人為對象。視選舉種類不同，提供候選人免費之明信片、競選車輛（《公職選舉法》第141條）文書圖畫（第142-143條）、海報標語（第144-145條）、大眾媒體之使用政見發表會等免費服務或政府補助經費核實報銷（第197條之2）。另外，為獎勵個人捐款，在稅制上有可享30%的稅額扣除優待。上述海報標語的補助，同時也適用於政黨依比例代表名單所提出的第二票選舉，屬於補助政黨部分。

補助內容

以年度計算，政府應交付予政黨之政黨交付金之總額，其計算方式乃依據最近國勢調查結果為基準（即戶口審查之總人口數），依人口數乘以250日圓之金額所得總數。

有資格分配政黨補助金的政黨必須是其國會議員達5人以上，以及國會議員選舉得票達有效票數比例百分之二以上。

另政黨補助金依規定不得超過該黨前年總收入的三分之二，各政黨的政黨交付金分配，是依議員數之比例及得票數之比例，各二分之一計算。其中，對於議員數之計算是採眾議員及參議員人數之合計；而得票數的計算則是包括上次眾議院議員選舉小選區之得票率、政黨比例代表之得票率、上次及上上次參議院議員選舉政黨比例代表得票率合計的二分之一、上次及上上次參議院議員選舉區域選舉之得票率合計的二分之一，上述四種得票率各佔四分之一來計算之。

政黨若有分裂或合併者，依其最後結果之議員數來分配助成金，依議員數部分，可依新政黨之議員數比例分配；但得票數部分，則分配給原來的政黨。

補助時機

具有資格的政黨得提出政黨交付金之交付請求書，而國家則於每年四月、七月、十月、及十二月分別交付。對於政黨補助金的申請，合於條件的政黨，欲接受補助者應於每年一月一日至十五日內，備妥政黨名稱、辦事處地址、會計負責人、會計審查者、所屬國會議員名單、前次或前二次國會選舉政黨得票數等資料向總務省提出。當預算編定後，即可以依法於每年四月、七月、十月、十二月分次交付各政黨補助金。

關於宣傳品與宣傳頻道等間接補助的時機則是在競選活動期間，依公職選罷法規定，乃是自選舉公告發布次日起，至投票前一日，眾議員選舉為十二天，參議員選舉則為十七天。

附帶的限制

日本選舉活動中對於競選活動的規範採列舉主義，對於活動的細節皆加以明確規範，其義在於對此明文規定之外行為的嚴格限制。至於具有選舉活動有關支出金額之限制（即競選經費上限），其最高限額由主管該各選舉事務之選舉管理委員會公告。¹⁶

候選人之出納負責人對於有關選舉活動之捐獻、其他收入及支出，應列為報告書，併同收據及其他支出之文件副本，於投票日後 15 日以內向主管之選舉管理委員會提出，並應保存三年。此關於競選之財務報告書，也由選舉管理委員會公告其要旨，並自受理日起保存三年，此期間內可開放供人閱覽。

保證金制度

為防止有惡意破壞者隨意參與選舉，日本選舉登記中設有保證金制度，小選舉區的候選人，每人要繳三百萬日圓的保證金，所得票數不到有效投票數的十分之一時，保證金將由國庫沒收。在政黨比例代表制方面，每一個政黨提名的候選人，政黨必須繳六百萬日圓的保證金，若是在小選舉區重覆提名者則只繳三百萬日圓。若選舉結果，三百萬日圓乘上同在比例代表選區登記的小選舉區的候選人當選人數，加上六百萬日圓乘比例代表名單上當選人數乘二的金額不到所繳保證金數目時，則差額將繳歸國庫。而地方選舉中，都道府縣議員（地方民代）繳

¹⁶ 規定於日本《公職選舉法》第 194 條、第 195 條、第 196 條。

交日幣四十萬元，都道府縣知事（地方首長）為日幣二百萬元。

審核方式

對於各政黨的助成金運用，支出超過 5 萬元者必須公開，雖然對其用途不加以限制，但各政黨必須將明載用途的報告書，經公認的會計師與監察法人監察之後，向自治部提出。此報告將公開刊載在官報上，五年之內公開閱覽。

依規定，得到政黨交付金的合格政黨，於每年的 12 月 31 日，需將政黨之收入與支出，附記各項明細，向總務省提出。其明細內容應包括：1.政黨交付金之總額、交付、金額及年月日；2.依政黨交付金所支出之總額、政治資金收支報告的基準之項目類別的金額等相關內容。另外，政黨之報告書必須經會計監查人，連同監查意見書，依據專業資格的會計監查人之添附書面證明，以認定該報告書之正確性。另總務省大臣接到政黨之報告書後，可以公佈其要旨，另關於政黨之申報及報告書等之文件，於告示日或公佈日起算五年內，得予保管存檔。在這期間，任何人可以請求閱覽之。

陸、韓國公費選舉制度

韓國在 2002 年的總統選舉中，曝露出嚴重的政治獻金問題。多數的政治人物被懷疑與政治獻金的關係密切。民眾對這些政治獻金驚人的數量及變化多端的模式感到不可思議，因此強化政治獻金規範的論點得到廣泛支持。2004 年時，韓國修訂了政治獻金法，希望有效管理及遏止不法的政治獻金。¹⁷

以往韓國對於政治資金的法案，是把焦點放在如何取得政治獻金，而不是如何管理它。1965 年的政治獻金法就明顯地認為向企業主募集政治獻金是合法的，也公開允許政治人物及政黨以後援會名義募集捐款。雖然在政黨法中的對於政黨財務的規範包括了政治獻金法，國家補貼以及近來常使用的支持者後援會。但政治獻金法在管控籌募資金的過程中完全沒有功能。

2004 年修改後的政治獻金法主要目的在於降低國家津貼支出和其他政黨從個人取得的捐款，並強化關於取得的政治獻金之管理。鑒於過往政治人物的醜聞多於企業政治獻金掛勾，修正傾向為將政黨會費、支持者協會募款及國家資助做

¹⁷ 請參見 http://www.nec.go.kr/english/system/fundSys/20041129/1_54.html

為候選人競選時，其政治資金的主要來源，摒棄了企業與法人政治捐款，並強調政治資金財務報告的稽核與相關罰責。¹⁸不過基本上由於韓國政治獻金來源的多样化及過去以綿密政商關係為主流的政治文化，這次立法的效果還有待觀察。韓國政治獻金法規範的除了國家補助之外，包括幾項政治獻金：黨費、後援金、託付捐助金、後援會募得之金錢暨物質、以及政黨之黨綱規章等規定之附帶收入，或為其他政治活動所需受贈之金錢或有價證券與其他物品。¹⁹現在的政治獻金法焦點集中在黨費、託付捐助、國家補助，財務報告及刑罰規章。其中與公費選舉相關的規定在於對國家補助內容的規範。另外，韓國的「託付捐助」制度則是由政府來代管政治獻金的特殊制度設計。

補助時機

就補助時機而言，對合格政黨的補貼每年計算一次，一般補貼將分為四等分，以每三個月支付一部份的方式付給合格的政黨。單次選舉補貼的支付時機，則在候選人登記截止日起算 2 天內支付。對於單次選舉的補貼，是支付給在此次選舉中有提名候選人的政黨的黨中央。若一個政黨提名公職候選人，按其國會選舉所有選區及地方議會候選人的提名總額（其中女性不得少於 30%），在選舉日起算的一個月內可以得到一份國家補貼。

補助對象

韓國的國家補助乃是以政黨為補助對象。在國會中組有黨團，或具現任國會議員五人以上，或雖未達五人但得票率超過百分之二的政黨，可以得到公費補助。各政黨補助的總額則是以最近一次的國會選舉，其選舉人總數乘以韓幣 800 元。若遇有選舉年，則視選舉種類，每場選舉加列每個選舉人韓幣 800 元的選舉補助金，若有同時舉辦的選舉，視為一次選舉。這些補助金依下述方式分配給合格的政黨。

¹⁸ 企業或法人無法以公司或基金會名義捐獻資金，僅能以個人名義為之，其額度分為一次與全年捐贈：一次額度為 10,000 韓元；全年不得超過 1 億韓元，國家選舉委員會則將收到的款項分配給政黨。http://www.nec.go.kr/english/res/Political_Fund_Act.pdf

¹⁹ 韓國《政治獻金法》第三條。

補助內容

國家所提供的補助種類有三。根據憲法和政治獻金法的規定，包括提供政黨補助、選舉補助、以及對提名女性候選人的補助。普通補助是給予合格的政黨從事組織運作；除了會計年度的普通補助之外，一個合格政黨也可以藉由參加相關公職的選舉而得到選舉補助，包括總統選舉、國會議員選舉，以及地方選舉；最後，若一個政黨支持女性擔任公職候選人達到法定比例，就可以得到支持女性參政的補助。總額可獲得最近一次國會議員選舉人總數乘以 100 韓元的數目。

這些補助的分配方式如下：

首先，關於政黨補助金及選舉補助金的部分，其中的 50% 將平均分配給政黨，所謂的政黨是指依當時國會法第 33 條第 1 項規定的由同一政黨黨籍議員組成黨團的政黨。另，5% 的金額將分配給不屬於上述條件，但取得國會 5 席以上之政黨；2% 的金額分配給其他具有條件的小黨。²⁰ 殘餘金額的 50%，依國會中的政黨席次率分配；另 50% 則依國會大選政黨得票率分配。

其次，對提名女性擔任公職候選人的補助，其中的 50% 將會以政黨在國會中的國會議員席次比例分配與支付，剩餘的部分則是以最近一次國會議員選舉的政黨得票比例來加以分配。這是指涉一個有效的政黨其在每個國會議員選區中的得票率的平均數。

託付捐助

韓國對於政治獻金的處理含有一個特別的制度，即「託付捐助」(Deposits)，以委託的方式將政治獻金捐給選舉管理委員會統一分配。²¹ 個人、法人、團體所屬成員等擬向政黨捐贈政治獻金者，需以記名方式直接捐給選舉管理委員會。由選舉管理委員會受理委託分配，依據當時國家補助金的分配比率予以分配。這個制度立意甚佳，可以擺脫私人捐款通常帶有政治交易的金權政治。不過，在韓國由於多制並行，捐款的管道不只一個，更可能發生問題的後援會及私相授受獻金問題尚無法完全解決。另，此捐款統一由中央分配並無可指定捐款對象的機制，會降低想捐款給個別政治人物或團體捐款人的捐款意願。惟此制度可將政治獻金

²⁰ 可以參加分配的小黨，包括最近一次國會選舉得票率超過 2% 的政黨、得票未超過 2% 但地方議員或首長選舉得票率達 0.5% 以上政黨、或未參加最近一次國會選舉但地方議員會首長選舉得票率超過 2% 之政黨。

²¹ 韓國《政治獻金法》第四章，第 22-24 條。

納入公共管理的程序中，或可成為陽光法案立法的一個思考方向。

附帶的限制

韓國在政治資金法中明列補助金用之限制，除了用在政黨運作的花費之外，國家的補貼不能作為其他用途。這些補貼被指定用在人事費用、辦公設備費、辦公室設立及運作費用、公共花費、政策研究費、政黨成員的教育訓練費、組織及活動費、以及宣傳費等。另外，與選舉有關的花費只能以單場的選舉補貼支付。

同法並特別強調該補助金使用的分配方式，任何得到政府補貼的政黨應該將其所得補貼金額的半數花費在中央黨部。政治資金法第 28 條明文規定補助金使用在政策研究機構上不得少於 30%，使用在地方黨部不得少於 10%，另外發展女性政治上則不能少於 10%。

韓國也設有保證金規定。在國會議員選舉中，申請登記為區域候選人，政黨推薦要繳交韓幣一千萬元，非政黨推薦要繳交韓幣二千萬元。比例代表候選人，則要繳交一千萬元。

審核方式

韓國對公費選舉的審核方式是內含於對政治獻金審核的一部分，其管理機關為各層級之選舉管理委員會，主要是要求政黨應留存會計帳簿及提出年度會計報告，並保留三年。

政治資金法規定政黨之責任會計應留存備查會計帳簿，併記載關於黨費、捐款、補助金等一切收入之發生日期、金額、件數等明細。這還包括借貸、機關刊物發行，以及其他黨章、黨規所定之附帶收入的發生日期及金額等明細。支出部分則包括支出發生日期、金額、目的，以及獲得該項支出者之姓名、地址、職業等。而對於後援會的管理，也規定後援會要捐助金錢或物品給政黨、地方黨部或政治人物時，應逐次逐項即時將明細向管轄選舉管理委員會申報。多數的捐獻都有上限規定。另外，也要求後援會應存備查會計簿。

除會計簿之留存外，韓國政治資金法同時要求政黨之中央黨部、地方支黨部、地區黨部、後援會等，以及設有後援會之國會議員或候選人之責任會計，應將每年 12 月 31 日為止的政治獻金明細，於翌年 2 月 15 日前向所管轄之選舉委

員會提出會計報告。上述之會計簿及會計報告，依規定皆應保存三年。

第五節 公費選舉制度的比較

在簡要地整理了六個國家的公費選舉制度之後，我們進一步把這些國家制度的要點，以表列的方式呈現在表 2-2。

表 2-2 六個民主國家競選經費補助制度一覽表

	德國	法國	美國	英國	日本	韓國
補助對象	政黨為主，候選人為輔	候選人	總統候選人，政黨初選	候選人	政黨	政黨
補助時機	眾議院開議前 2 個月內申請	選後 2 個月內申請	初選；提名大會；總統大選	選舉期間	每年補助；競選期間接補助	每年計算，按季支付；亦有單次
補助方式	直接為主；間接為捐款減稅	直接、間接補助均有	直接補助 (matching funds)	間接補助	直接為主；競選期間則間接補助	直接補助
限制規則	財務報告；若違法則喪失違法額度兩倍之補助款	競選上限；公開財務	財務公開及捐款限制(採自願)	競選經費上限	需繳交公開報告書	指定用途
審核方式	由眾院議長核定	競選財務與政治獻金國家委員會	聯邦選舉委員會	無	會計監查人，資料需公開 5 年	選舉管理委員會

資料來源：自行整理

我們從表中可以更簡要地說，美國係以候選人為競選主體，強調個人主義，其競選經費之募集以個人為主，是故其政府補助的標的乃以候選人的競選經費為主；或如法國傳統上不喜歡政黨，其競選經費的募集以候選人為核心，故其競選經費的規範與補助乃以候選人為對象；德國以及其他歐陸國家，基本上採用的選舉制度（或其根本精神）為比例代表制；日本的派閥政治事實上仍為政治運作的

主要型態，在給予候選人間接的競選補助外（僅有間接補助），1994 的政黨助成法加入了對政黨經常性補助的制度，企圖扭轉這樣的趨勢。

我們特別注意的是：這些國家無論採用何種補助制度，皆要求受補助者負擔若干的附帶義務及相關限制。從各國制度的比較分析，我們得出一個印象：各國選舉經費補助制度的設計似乎有一個共通的邏輯。那個邏輯是：在這個制度下，候選人所得到的補助與所應接受的規範，應該成正比。我們因此把各國選舉經費補助的類型，依照兩個面向再予分類。第一個面向是各國補助制度提供的補助範圍的多寡。第二個面向則是補助後的管理類型的寬嚴。由於補助的多寡無法完全以金額來當作比較的標準，因此我們考量各國制度中補助項目及補助範圍是比較廣或比較窄予以分類。至於管理類型則是政府介入規範補助經費的使用的程度來分類。有明確規範者，為積極管理型；沒有明確規範者，為自由市場型。利用這兩個面向的各兩類，可以建構一個 2X2 的分類表。根據我們蒐集的六個國家的資訊，我們分別把這些國家放入適當的位置（見表 2-3）。

表 2-3 的分類印證了我們的印象。除了日本以外，其他國家制度設計的邏輯是一致的。德國與法國是政府對候選人的補助項目多，但相對地對候選人的規範也多的國家。而美國、英國、韓國則屬提供比較有限項目的補助。英、韓兩國在補助之後政府也並不強力介入來規範經費的使用。美國則放由候選人選擇要不要接受補助，對接受補助的人而言，美國的制度就比較像德國、法國的制度，規範是嚴格執行的。

在表 2-3 的分類中，日本是個例外。日本對候選人的活動的限制相當嚴格，不過日本對候選人提供的補助的經費的使用，並沒有太多的規範。稍後的分析我們會說明台灣的制度設計與實際運作屬於同一類。不同的是：台灣對候選人提供的補助比日本制度下的補助更多。台灣更有理由把制度往德國、法國的方向修訂。補助與規範成正比這樣的原則應該在我國制度的檢討過程中，鄭重納入參考。

表 2-3 主要國家競選經費補助的類型

補助範圍 管理類型	補助範圍廣	補助範圍窄
政府積極介入	德國 法國	
自由市場	日本	美國 英國 韓國

資料來源：自行整理

第三章 我國現行公費選舉制度

第一節 現行的公費選舉制度—法制面

各國公費選舉制度的主要目的乃是政府以公款或其他公共服務，直接或間接補助政黨或候選人的競選經費，使候選人可以免於利益團體的牽制，更能使清寒而有意參選之士能有機會參與競選。基於相同的考量，我國選舉法規也針對這個部分有相當規模的作為。而在各方的要求下，目前仍在立法院中討論相關的改進方案，期望能達到上述制度設計的目標。²²

壹、直接補助

我國的選舉制度分別由《總統副總統選舉罷免法》，以及《公職人員選舉罷免法》所規範。有關公費選舉的規定在這兩法中也稍有不同，在以下的討論中比較關注的部分是《公職人員選舉罷免法》中公費選舉相關規定的探討。

台灣自 1989 年選罷法開始加入公費競選的內容，之後並多次修正補貼金額及擴大補助範圍。動員戡亂時期公職人員選舉罷免法於 1989 年修訂時，增訂第 45 條之 5 的「補貼競選費用」的規定²³，目的在使「公費競選」的理想能初步實現。在建立這個制度的同時，期待此制度可使真正優秀欠缺競選經費的人才，可以參與選舉，並在當選後，依法領回補貼的競選費用，以實現「選賢與能」的民主政治理念（李永然，1989：135）。

動員戡亂時期公職人員選舉罷免法第 45 條之 5

公職人員候選人得票超過各該選舉區最低黨選票數四分之三以上者，應補

²² 目前在立法院所討論的選罷法修正案，主要有兩個版本的討論，首先是蔡同榮委員的提案，主要關注將公辦初選納入《公職人員選舉罷免法》中；另外，台聯的也提了一個版本，主要精神在強化公費選舉的精神，嚴格管制競選經費的使用，希望保障小黨的參政權。

²³ 我國的公費補貼制度於 1989 年修訂時加入，一開始每票補貼 10 元，1994 年的修訂，將每票補貼費用提高為 30 元。

貼其競選費用，每票補貼新台幣十元，但其最高額不得超過各該選舉區候選人競選經費最高限額。

前項最低當選票數之當選人，如此婦女保障名額當選，應以前一名當選人之得票數為最低當選票數。

第一項所需補貼費用，由各級選舉委員會依法編例預算。

另一次關鍵的修訂為 1994 年，除了調整對候選人的補助標準之外，並增列補貼政黨的規定。現行的條文在補助個人方面，除不分區及僑選外，應選 1 人之選區，補助得票數達該選區當選票數 1/3 者；應選 2 人以上之選區，補助得票數達該選區最低當選票數 1/2 者。每票補貼 30 元，總額不能超過競選經費上限。而在補助政黨方面，不分區及僑選立委得票達 5% 之政黨，每年每票補助 50 元。這階段有關公費補助主要的規定如下：

公職人員選舉罷免法第 45 條之 5

候選人除全國不分區、僑居國外國民選舉外，當選人在一人，得票數達各該選舉區當選票數三分之一以上者，當選人在二人以上，得票數達各該選舉區當選票數二分之一以上者，應補貼其競選費用，每票補貼新臺幣三十元。但其最高額，不得超過各該選舉區候選人競選經費最高限額。

第一項當選票數，當選人在二人以上者，以最低當選票數為準；其最低當選票數之當選人，如以婦女保障名額當選，應以前一名當選人之得票數為最低當選票數。

第一項對候選人競選費用之補貼，應於當選人名單公告之次日起二十日內，由選舉委員會核算補貼金額，並通知候選人於三個月內掣據，向選舉委員會領取。

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為依據。政黨之立法委員全國不分區、僑居國外國民選舉得票率達百分之五以上者，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掣據，向中央選舉委員會領取，至該屆立法委員任期屆滿為止。

候選人及政黨未於規定期限內領取競選費用補貼者，選舉委員會應催告其

於三個月內具領，逾期未領依法提存。但書面聲明放棄領取者，不在此限。

第一項、第四項所需補貼費用，依第十三條規定編列預算。

補助政黨的提案並不是一開始在立法院就得到支持。1994 年的提案中，原擬補助政黨每票 15 元，而且為一次性補助。當時由於有委員認為政黨應自行募款而改為每票補助 5 元，1997 年才又改為現行制度。立法委員林濁水等十七人提出選罷法修正案，將原屬非經常性的競選經費補助改為經常性經費補助，以最近一次立法委員選舉得票率為分配依據，只要立法委員在全國不分區與僑選立委部分得票率達百分之五以上，每年每票補貼五十元。²⁴

在總統副總統選舉部分，其公費補助的規定為，總統副總統選舉結果，得票數達當選票數 1/3 以上者，則每組每票補貼 30 元，但最高不得超過競選經費上限。政黨推薦候選人的補貼費用，由該政黨領取。

總統副總統選舉罷免法第 41 條

各組候選人選舉得票數達當選票數三分之一以上者，應補貼其競選費用，每票補貼新臺幣三十元。但其最高額，不得超過候選人競選經費最高金額。政黨推薦之候選人其補貼費用，應由該推薦之政黨領取；二個以上政黨共同推薦一組候選人時，應共同具名領取。

第一項候選人競選費用之補貼，應於當選人名單公告之次日起二十日內，由中央選舉委員會核算補貼金額，並通知依連署方式登記之同組候選人，或推薦候選人之政黨，於三個月內掣據，向中央選舉委員會領取。

候選人或政黨未於規定期限內領取競選費用補貼者，中央選舉委員會應催告其於三個月內具領；屆期未領者，視為放棄領取。

除了以上所討論的直接補助部分外，我國關於公費選舉制度的其他項目尚有「公辦政見發表會」、「辦理政黨電視競選宣傳」、「印發選舉公報」、「對選舉經

²⁴ 立法委員洪昭男當時在立法院的發言認為：「對於補貼政黨之作法，本席表示反對，事實上，前者的規定（指補助候選人）在鼓勵財力不豐者出來競選，其中有點公費選舉的味道，只要能對候選人加以補貼也就夠了。至於政黨，本身應有各種管道獲取經費，但不應由用納稅義務人的錢補助政的做法。」後來以每票補助政黨 5 元的方案通過。1997 再次修改，才調整為每票補助政黨 50 元。（轉引自賴錦琮，2003：155）

費捐助的稅賦優惠」等。²⁵而由於我國的總統副總統選舉與其他公職人員選舉分屬不同法規，所以在這兩種選舉之中的公費選舉制度有少部分不同的規定，以下的討論分別列出。

貳、間接補助

(一) 公辦政見發表會

總統副總統的選舉部分，《總統副總統選舉罷免法》第 45 條規定中央選舉委員會應以公費，在全國性無線電視頻道提供時段，供候選人發表政見，同一組候選人每次時間不得少於三十分鐘，受指定之電視台，不得拒絕。另外，經二組以上候選人同意，個人或團體得舉辦全國性無線電視辯論會，電視台應予受理，並得向中央選舉委員會申請經費補助。²⁶上述總統電視辯論會以三場為限，每場每人限三十分鐘。副總統候選人電視辯論得比照辦理，但以一場為限。

公職人員選舉部分，全國不分區及直轄市長的選舉中，主管的選舉委員會需辦理 2 場以上電視政見發表會。《公職人員選舉罷免法》第 50 條之 1 規定，關於中央公職人員全國不分區及直轄市長選舉，各主管選舉委員會應以公費，在全國性無線電視頻道，為候選人及其政黨舉辦二次以上電視政見發表會，每次時間不得少於一小時，受指定之電視台不得拒絕。此條文並附有限制規定，即除上述規定外，政黨、候選人或第三人不得自行於廣播、電視播送廣告，從事競選活動或為候選人宣傳。

地方候選人部分在這方面的設計規定於《公職人員選舉罷免法》第 49 條。選舉委員會應於競選活動期間內舉辦公辦政見發表會，候選人應親自到場發表政見。但經選舉區內候選人全體同意不辦理者，應予免辦；鄉（鎮、市）民代表及村、里長選舉，得視實際情形辦理或免辦。²⁷除公辦政見會外，各地選委會依規定亦有提供可租借之場地的公告，先期代為商洽，管理機關、管理人或所有權人同意，則依法公告。惟此場地使用費尚未列入公費補助項目，租借費仍由候選人負擔。

²⁵ 請參看中央選舉委員會網站。http://www.cec.gov.tw/?Menu_id=0

²⁶ 電視辯論會的實施辦法及民間舉辦的補助辦法，由中央選舉委員會定之。

²⁷ 舉辦之場數、時間、程序等事項之實施辦法，由中央選舉委員會定之。

(二) 辦理政黨電視競選宣傳

1989 年的選罷法修訂，給予選委會自行選定媒體辦理競選活動的權力。其理由是為順應擴大公費選舉制度，明定選舉委員會得視實際需要，選定公職人員選舉種類，透過電視或其他大眾傳播工具，辦理競選活動，是為配合進一步實施公費選舉之先河。現行制度下，選舉委員會在選舉中應以公費主辦電視競選宣傳已明文規定於選罷法中。

(三) 印製選舉公報

在總統副總統選舉方面，《總統副總統選舉罷免法》第 44 條規定中央選舉委員會應彙集各組候選人之號次、相片、姓名、出生年月日、性別、出生地、登記方式、住址、學歷、經歷及選舉投票等有關規定，編印選舉公報，並得錄製有聲選舉公報。此公報應於投票日二日前送達選舉區內各戶，並分別張貼適當地點。

公職人員選舉部分，其全國不分區、僑選立委候選人以報紙刊登，此外皆印發選舉公報。《公職人員選舉罷免法》第 50 條規定，選舉委員會應彙集各候選人之政見、號次、相片、姓名、年齡、性別、本籍、出生地、黨籍、學歷、經歷、職業、住址及選舉投票等有關規定，編印選舉公報。各候選人政見內容以六百字為限，學、經歷以一百五十字為限。但全國不分區、僑居外國國民選舉候選人學、經歷以七十五字為限。選舉公報應於投票日二日前送達選舉區內各戶，並分別張貼適當地點。但全國不分區、僑選立委候選人，其選舉公報得由中央選舉委員會刊登於報紙。

(四) 對選舉經費捐助的稅賦優惠

對競選經費免稅優惠的內容包括兩方面，其一是候選人得於申報所得稅時作為列舉扣除額，其二則是對於捐贈人及團體的稅賦優惠。

候選人所得稅扣除額規定在《總統副總統選舉罷免法》第 40 條第 1 項，自選舉公告之日起，至投票日後三十日內，同一組候選人所支付與競選活動有關之競選經費，於第三十八條規定候選人競選經費最高金額內，減除接受捐贈，得於申報所得稅時合併作為當年度列舉扣除額。²⁸公職人員選舉部分，其規定與總統

²⁸ 原條文第 2、3 項規定，個人對於候選人競選經費之捐贈，得於申報所得稅時，作為當年度列舉扣除額；其為營利事業捐贈者，得列為當年度之費用或損失，個人捐贈最高不得超過 2 萬元，

副總統大致相同，僅另增加對政黨捐款的相關規定。《公職人員選舉罷免法》第 45 條之 4 第 1 項，自選舉公告之日起，至投票日後三十日內，候選人所支付與競選活動有關之競選經費，於《公職人員選舉罷免法》第 45 條之 1 規定最高限額內，減除接受捐贈，得於申報所得稅時作為當年度列舉扣除額。²⁹

對於捐贈人及團體的稅賦優惠則轉移由《政治獻金法》規範。捐贈人對於政黨或政治團體、擬參選人的捐額限額分別規定於第 15 條、第 16 條。其賦稅優惠的規定則在第 17 條，個人對政黨、政治團體及擬參選人捐贈者，得於申報所得稅時，作為當年度列舉扣除額，可扣除之總額，不得超過當年綜合所得總額 20%，其金額不得超過新臺幣二十萬元。營利事業則減除金額不得超過所得額 10%，其總額並不得超過新臺幣五十萬元。

(五) 競選經費上限之計算

總統副總統選舉的競選經費上限，計算公式為：

$$\text{人口總數} \times 70\% \times 20(\text{元}) + 1 \text{ 億}(\text{元})$$

依《總統副總統選舉罷免法》第 38 條規定，同一組候選人競選經費最高金額，由中央選舉委員會訂定，並於發布選舉公告之日同時公告之。所謂競選經費最高金額，應以中華民國自由地區人口總數百分之七十（係指投票之月前第六個月月底戶），乘以基本金額新臺幣二十元所得數額，加上新臺幣一億元之和。

總統副總統選舉罷免法第 38 條

同一組候選人競選經費最高金額，由中央選舉委員會訂定，並於發布選舉公告之日同時公告之。

前項競選經費最高金額，應以中華民國自由地區人口總數百分之七十，乘以基本金額新臺幣二十元所得數額，加上新臺幣一億元之和。

競選經費最高金額計算有未滿新臺幣一千元之尾數時，其尾數以新臺幣一

營利事業則不得超過 30 萬。唯《政治獻金法》第 30 條停止此部分適用。

²⁹ 原條文第 2、3、4 項也是對捐贈者的減稅規定，在政治獻金法下亦停止適用。個人對於依法設立政黨之捐贈，不得超過綜合所得總額百分之二十，其總額並不得超過新臺幣二十萬元；其為營利事業捐贈者，不得超過所得額百分之十，其總額並不得超過新臺幣三百萬元。前述之捐贈，個人得於申報所得稅時，作為當年度列舉扣除額；其為營利事業捐贈者，得列為當年度之費用或損失。

千元計算之。

第二項所稱中華民國自由地區人口總數，係指投票之月前第六個月月底戶籍統計之人口總數。

競選經費上限，乃是 1983 年修改《公職人員選舉罷免法》時，鑒於候選人競選經費花費與日鉅增，有屬不必要之浪費者，有屬不道德的脫法花費者，有屬違法之賄選者（賴錦琬，2003：130）。為避免金權政治、抑制過高的競選經費，同時開公平參與競選之門。在各界的要求下，增訂第 45 條之 1 關於競選經費的上限。各層級選舉的競選經費上限依不同公式計算。（詳見表 3-1）

公職人員選舉罷免法第 45 條之 1

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。

前項競選經費最高限額依左列規定計算之：

一 國民大會代表、立法委員、省（市）議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表選舉為以各該選舉區之應選名額除選舉區人口總數百分之七十，乘以基本金額新臺幣十五元所得數額，加上一固定金額之和。

二 省（市）長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、村、里長選舉為以各該選舉區人口總數百分之七十，乘以基本金額新臺幣八元所得數額，加上一固定金額之和。

前項所定固定金額分別定為省（市）長新臺幣一千萬元，國民大會代表、立法委員、縣（市）長各新臺幣六百萬元，省（市）議員新臺幣四百萬元、縣（市）議員、鄉（鎮、市）長各新臺幣二百萬元、鄉（鎮、市）民代表新臺幣五十萬元，村、里長新臺幣八萬元。

競選經費最高限額計算有未滿新臺幣一千元之尾數時，其尾數以新臺幣一千元計算之。

第二項所稱選舉區人口總數，係指投票之月前第六個月月終該選舉區戶籍統計之人口總數。

表 3-1 各級選舉中競選經費的上限

	類 別	計 算 方 式
1	省(廢)、市長	選區人口總數×70%×8(元)+1 千萬(元)
2	縣(市)長	選區人口總數×70%×8(元)+6 百萬(元)
3	鄉(鎮、市)長	選區人口總數×70%×8(元)+2 百萬(元)
4	村里長	選區人口總數×70%×8(元)+8 萬(元)
5	國代(廢)、立委	選區人口總數÷應選名額×70%×15(元)+6 百萬(元)
6	省(廢)、市議員	選區人口總數÷應選名額×70%×15(元)+4 百萬(元)
7	縣(市)議員	選區人口總數÷應選名額×70%×15(元)+2 百萬(元)
8	鄉(鎮、市)代	選區人口總數÷應選名額×70%×15(元)+50 萬(元)

資料來源：依據公職人員選舉罷免法。

有關競選經費上限在《總統副總統選舉罷免法》中，雖然訂有上限，卻沒有如果候選人超支使用競選經費時該如何處罰的相關罰則³⁰。《公職人員選舉罷免法》第 95 條之 1 則有規定，超過競選經費最高限額者，處新台幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。不過自《政治獻金法》開始施行後，停止適用此條，是故現今若候選人違反競選經費最高限額之規定，並無相關罰則予以規範。有限制無罰則，是為現在競選經費管理的法律缺口之一。

《政治獻金法》自 2004 年 3 月 31 日公布施行後，由於競選經費的管理屬於政治獻金的一部分，有相當高的重疊性，便將原本選舉法規中的相關規定，轉移到該法的管轄下，造成法令的停止適用。其中，影響最直接的有三個部分，競選經費的申報內容與方式、違反競選經費使用規定的罰則、以及審核機關的轉移。第三部分將於稍後討論，以下先就前二點說明。

政治獻金法第 30 條

總統副總統選舉罷免法第三十七條、第三十九條、第四十條第二項至第四項、第八十三條、第九十五條之規定，及公職人員選舉罷免法第四十五條之二、第四十五條之三、第四十五條之四第二項至第五項、第八十八條、第九十五條之一及第九十七條第一項有關違反第四十五條之三之處罰規定，與人民團體法第五十一條、第六十二條規定，自本法施行日起不再適

³⁰ 關於《總統副總統選舉罷免法》中管制競選經費之罰則，為第 95 條，第一項處罰不依規定申報，處十萬元以上，五十萬元以下罰鍰；第二項處罰不實申報，處五十萬元以上，二百五十萬元以下罰鍰。不過此條因為《政治獻金法》開始實行，目前也是停止適用

用。但個人或營利事業於本法施行日之當年度對政黨、政治團體及擬參選人之捐贈，不論捐贈行為在本法施行日前或施行日後，於申報所得稅時，應適用第十七條規定，不適用總統副總統選舉罷免法第四十條第二項至第四項、公職人員選舉罷免法第四十五條之四第二項至第五項規定。

競選經費的申報內容：原《總統副總統選舉罷免法》第 39 條、《公職人員選舉罷免法》第 45 條之 3 的規定，由《政治獻金法》第 18 條、第 19 條取代，政黨、政治團體及擬參選人應設收支帳簿，由其本人或指定之人員按日逐筆記載政治獻金之收支時間、對象及其地址、用途、金額或金錢以外經濟利益之價額等明細，以備查考，並據以製作會計報告書。政黨及政治團體的會計報告書，由負責人或代表人簽名或蓋章後，委託會計師查核簽證，每年度結束後五個月內，向監察院申報；擬參選人收受金額達新臺幣八百萬元者，應委託會計師查核簽證，於選舉投票日後二個月內，向受理申報機關申報。

違反競選經費使用規定的罰則：在《政治獻金法》實行過程中，停止了原選舉法規對競選經費違法使用的罰則適用，主要是《公職人員選舉罷免法》第 95 條之 1 關於違反競選經費上限的規定，取消了對競選經費超支使用的罰則，此其一。此外，競選期間若有溢收的政治獻金，依《政治獻金法》第 21 條第一項後半之規定，仍可供其他用途使用，包括 1. 支付當選後與其公務有關之費用；2. 捐贈政治團體或其所屬政黨；3. 捐贈教育、文化、公益、慈善機構或團體；4. 參加公職人員選舉使用，並於每年度結束後三個月內向監察院申報。二年內未支用完畢時才需辦理繳庫。察其法意，實為參選人之競選經費的彈性使用大開方便之門。

(六) 保證金制度：

保證金之存在，是由於擔心有不具民意基礎，但想要藉參選管道來取得知名度或是其他利益，所以要求候選人提交保證金以防止社會資源的不正常使用。不過亦有論者認為，保證金制度對清寒之士或弱勢團體的參政造成不公。保證金有如一個門檻，限制此類人才參選的權利。因為這樣的聲音，因此有提議應可以兼取連署方式做為門檻，兩制並存有志參選者自行選擇其一之「保證金、連署並行制」。

各國對於保證金的規定有實質保證意義者（如日、韓），有象徵意義大於實質意義者（如美、法）。各國對於保證金的意義及存廢不一而足，沒有一定標準，對於金額多少也沒有一定的依據。³¹（賴錦琮，2003）我國目前的規定，若是參選總統、副總統，獨立候選人連署期間，繳交 100 萬元，達連署門檻即發還，若要登記為候選人，每組要每組繳納 1,500 萬元，得票數達選舉人總數 5%者，公告當選人名單後 10 天發還。³²其他層級公職人員選舉，其數額由主管選委會先期公告，不分區及僑選由提名之政黨依登記人數繳納，公告當選人名單後 10 天發還。³³目前立法委員、直轄市議員、縣市長候選人保證金為二十萬元；直轄市長候選人為二百萬元；縣市議員、鄉鎮市長選舉為十二萬元；鄉鎮市民代及村里長選舉則由縣市選委會自訂。另有全國不分區的候選人（國大代表及立法委員不分區部分），由於為政黨比例代表選出，是故其保證金則是由政黨或共同提名之聯盟依登記提名人數繳納。

候選人在選舉中的得票若未達一定之標準，保證金由政府沒收。總統副總統選舉分為兩方面，首先，若爭取提名時，其連署人數未達最近一次立委選舉選舉人總數 1.5%之半數者，則 100 萬之連署保證金不予發還。而選舉結果若得票數未達選舉人總數 5%，保證金不予發還。公職人員選舉部分，不分區及僑選之未當選者不予發還；得票不足者不予發還。

（七）審核機關與方式

對於選舉活動的監察，其主管機關為中央選舉委員會、以及各層級的選舉委員會。關於選舉中違反選舉法規之行為，由檢察系統執查察偵辦，總統、副總統、中央公職人員選舉，由最高法院檢察署檢察總長督率各級檢察官；地方公職人員選舉，由該管法院檢察署檢察長督率所屬檢察官，分區查察，自動檢舉，偵辦處理有關妨害選舉之刑事案件。另外，對於選舉過程的行政監察，則由中央選舉委員會置巡迴監察員、以及直轄市、縣（市）選選舉委員會遴聘具有選舉權之社會公正人士設置選舉監察小組委員，其主要工作除配合檢察機關處理刑事案件外，並負責執行違反選舉之行政罰鍰案件之取締（謝瑞智，1989：70-76）。

³¹ 德國甚至沒有保證金制度。

³² 《總統副總統選舉罷免法》第 23、31 條

³³ 《公職人員選舉罷免法》第 38 條

而對於候選人競選經費的查核規定，在《政治獻金法》尚未施行前，乃根據中央選舉委員會所訂定之《公職人員選舉候選人競選經費查核準則》，要求候選人根據其所附收支結算申報表提出競選經費結算報告，表中所列候選人競選經費支出項目包括，「宣傳品類支出」、「宣傳車輛類支出」、「競選辦事處類支出」、「集會類支出」、「交通旅運類支出」、「雜支類支出」等六項。但基本上還是給予候選人自由認定，自行申報的自主權。審核方式在沒有明確的事實認定前，亦以形式審查進行，而非實質審查。³⁴

目前由於《政治獻金法》的施行，受理包括競選經費在內之政治獻金申報的機關由中央選舉委員會轉變為監察院³⁵，該法要求政黨及政治團體、或是擬參選人必須呈報會計報告書，而監察院應於受理申報截止後三個月內彙整列冊，刊登政府公報或新聞紙，並公開於電腦網路。監察院並得派員或聘請專業人員查核該報告書。受查核者不得規避、妨礙或拒絕。

查核方式乃依據監察院所訂定之《政治獻金查核準則》，其中關於會計簽證制度的規定，乃要求被委託之會計師必須出具查核簽證報告書，敘明會計報告書之編製是否符合本法及本準則之規定。會計報告書未揭露事項，應於查核報告附註說明之，如發現有虛偽情事者，應拒絕簽證。而監察院對於會計師查核簽證之申報案件，得調閱會計師之查核工作底稿，並請會計師說明之。此種審核制開始引入會計認證制，效果如何，仍待觀察。

就法制面來看，我國現行公費選舉制度可以歸納如下。

1. 補助的對象：我國現制是對候選人及政黨都加以補助。

對於候選人部分，目前是一次性的選舉補助，包括直接的金錢補助及間接的宣傳管道提供；對於政黨的補助，則是依立法委員選舉結果。

初期有對政黨補助的爭議。1994年的第四次選罷法修正，除提高原補助候選人的每票金額外，原本還要增訂對政黨的競選經費補助，但由於立

³⁴ 雖然中選會規定必須申報法定的競選經費，以及帶有上限的規定。但實務上，各候選人為迴避競選經費超過限額皆製作假帳。法律規定選務機關須有認定事實足認其有不實者，始得予以實質查核，若無舉發，均以形式查核。這種做法基本上無法了解候選人競選經費的實際數字，候選人所呈報必然符合要求，否則就會被處以行政罰鍰。但是所有人也都有認知到，候選人的呈報必然是低估，在實務中，許多具參選經驗的受訪者皆表示，呈報的話必然是報的比較少。（可參看附錄之訪談紀錄）

³⁵ 《政治獻金法》第3條。

法委員有不同意見而作罷。次年召開的國家發展會議中，才又達成增訂補助政黨競選經費，並且是每年補助的經常性做法。1997年才由林濁水等提案修改選罷法，成為現在政黨得票每票補助50元的規定。

2. 補助的內容：包括直接補助、間接補助、以及提供公共服務管道。直接補助的內容包括對候選人的選舉補貼，對政黨的經常性補貼；提供公共服務管道包括公辦政見發表會、舉辦政黨電視競選宣傳、印製選舉公報；至於間接補助的內容則有稅賦的減免。
3. 補助的時機：對於候選人競選經費的直接補助，依我國法律規定的內容是於選舉結束後，以得票的結果來決定補助的多寡。補助候選人的時機為當選人名單公告之次日起二十日內，選舉委員會核算補貼金額，並通知候選人於三個月內領取。除對候選人的補助外，補助政黨的方式為經常性補助，乃是依最近一次立法委員選舉的得票情況，每票50元補貼，按會計年度由中央選舉委員會核算補貼金額，通知政黨於一個月內領取，每年一次，直到下屆立委選舉。其他間接補助的部分，除賦稅的減免外皆於選舉期間進行。
4. 附帶的相關限制：我國制度主要的限制只有訂定競選經費最高限額，以及要求申報會計報告書。其他與公費選舉相關的限制，是少部分的對競選活動的限範，如規定除公費補助外，禁止私自使用廣播電視從事廣告、以及對文宣品的低度禁止規定等。
5. 審核方式：過去根據《公職人員選舉候選人競選經費查核準則》，其中報是聽任候選人的自由心證，在沒有明確認定事實情況下，查核方式為形式審查。再者，即便違反此法條僅處以十萬元以上五十萬元以下行政罰鍰³⁶，相較於龐大之競選捐助，並無法對候選人發生喝阻的效果，也無法扼止競選經費的日漸增加。何況由於《政治獻金法》的實行，一方面開闢了政黨及擬參選人彈性申報政治獻金類目的空間，另一方面則取消了違反競選經費超支的相關罰則，形成競選經費管理上的一大法律漏洞。不過，該法改由向監察院呈報政治獻金，並新引入了會計簽證制度，此對競選經費管制的影響，尚

³⁶ 《公職人員選舉罷免法》第95條之1

待實務中觀察。基本上，我國法制面對於競選經費是屬於低度的規範。

總體而言，我國的補助面除了間接補助的部分相對較少外（僅有稅賦之優惠措施），直接補助及提供公共管道的部分皆相當多樣化，與其他先進國家相比，應屬補助的質與量都比較多的國家。但反觀對補助經費的規範，雖有競選經費最高限額的限制，但在呈報及審核上並不十分嚴格，重形式審查而非實質，加上政治獻金法取消了違反上限規定的罰則，所以我國前對競選經費的管制屬於低度規範。在公費選舉制度類型中屬於表 2-3 中四格裡的左下角型。未來應強化於審核方式的改進並補足《政治獻金法》的法律缺口。

第二節 現行的公費選舉制度—執行面

壹、實際執行的經費支出

我國對候選人的直接經費補貼，是當候選人得票達一定標準後，每票給予 30 元的補助。就實際運作而言，政府為此所必須支出的花費統計如表 3-1。表 3-1 的上半部為歷屆立法委員選舉，政府補助候選人的支出統計，最低為第二屆的二億五千四百多萬，最高為第五屆的二億九千多萬，其餘皆在這兩者上下起伏，支出算是相當穩定；表 3-1 的下半部為總統大選的部分，除第九屆二億四千二百多萬較低外，第十屆及第十一屆分別為三億七千七百萬以及三億八千七百萬，也算相當接近。《公職人員選罷法》規定，選區應選 1 人之選區候選人得票達當選票數的三分之一，二人以上之選區得票達當選票數二分之一，每票補助 30 元；而總統大選部分，則是依《總統副總統選罷法》規定得票達 3/1 當選票數三分之一以上者，給予每票 30 元補助。唯上述補助皆不能超過該項選舉規定之最高金額。

表 3-2 歷屆立委選舉與總統大選候選人補助經費統計表

立委選舉	第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆
補助金額	254,603,850	263,836,500	281,723,220	290,126,010	277,443,210
資料來源：中選會立委選舉實錄					

總統選舉	第九屆	第十屆	第十一屆
補助金額	242,648,550	377,045,460	387,432,660
資料來源：中選會總統選舉實錄			

筆者自行整理

若將歷屆立法委員選舉中的候選人競選經費補助與選務整體費用做一比較，其結果如表 3-2。中央選舉委員會所公布辦理立法委員選舉之選務經費支出，內容除了直接補助的部分外，尚包括公費政見會、補助政黨競選廣告、印發選舉公報、選舉公告、選票、以及其他選舉行政業務等。其總額皆平穩的在一兆一億元上下，而直接補助所佔金額所佔比例，則大致在 23~25% 之間，呈現相當的穩定度。

表 3-3 歷屆立委選舉直接補助佔選務經費的比例

立委選舉	第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆
補助金額(元)	254,603,850	263,836,500	281,723,220	290,126,010	277,443,210
選務經費(元)	1,102,170,147	1,302,215,728	1,119,974,000	1,121,540,000	1,123,250,000
所佔比例(%)	23.10	20.26	25.15	25.87	24.70
資料來源：中選會立委選舉實錄					

筆者自行整理

除了補助候選人之外，我國自 1993 年開始也對政黨進行補助，1995 年第 3 屆立法委員選舉、1996 年第 3 屆國大代表選舉，其補助金所乘之定額為 5 元，所以其支出約為四千萬多元。1997 年改為每票補助 50 元後，其補助支持大幅提高，但看其長期趨勢，也多維持在四億到四億五千萬元左右，相當穩定。

表 3-4 我國歷年來補助政黨的金額

選舉種類(補助年度)	政黨	得票數	補助金額(元)	合計(元)
1995 第 3 屆立委選舉 (一次性補助)	國民黨	4,349,089	21,745,445	43,520,880
	民進黨	3,132,156	15,660,780	
	新黨	1,222,931	6,114,655	
1996 第 3 屆國代選舉 (一次性補助)	國民黨	5,180,829	25,904,145	48,597,305
	民進黨	3,112,736	15,563,680	
	新黨	1,425,896	7,129,480	
1997 年度政黨補助* (經常性補助)	國民黨	4,349,089	217,454,450	435,271,800
	民進黨	3,132,156	156,670,800	
	新黨	1,222,931	61,146,550	
1998-2001 政黨補助 (經常性補助，以第 4 屆立委選舉為準)	國民黨	4,659,679	232,983,950	416,748,900
	民進黨	2,966,834	148,341,700	
	新黨	708,465	35,423,250	
2002-2004 政黨補助 (經常性補助，以第 5 屆立委選舉為準)	國民黨	2,949,371	147,468,550	455,825,350
	民進黨	3,447,740	172,387,000	
	親民黨	1,917,836	95,891,800	
	台聯	801,560	40,078,000	

*1997 年《公職人員選舉罷免法》修正，將政黨競選經費補助改為經常性經費補助，以最近一次立法委員選舉得票率為分配依據。

(資料來源：賴錦琬，2003：156)

依選舉法規的設計，我國的競選經費補助是視得票數多寡，再乘一定額為補助金，此為視投票率好壞而浮動的金額，但看歷屆的統計資料，起伏並不大。支出相當的穩定，其所佔政府年度總預算比例甚低，目前此支出對於我國的財政狀況，應不致負擔過大。再者，世界各國計算補助總額的方式可以分為三種，一為直接訂定一補助金額，如法國及美國總統大選的補助；二為視投票數乘以一定額為補助金，如德國及我國；另一則是以選舉人口數乘以一定額做為固定支出之總額，再另定規則，如以得票率，分配之。我國的制度規定之支出雖較定額制為多，但與選舉總人口數乘以定額之總額支出，似還有增加的空間。唯此增加或可不必用以直接補助，可以思考使用於增加間接補助的內容、以及優化公共宣傳管道之提供。

貳、選務人員執行現況與遭遇問題

公費競選的意義在這邊我們是採取比較廣義的定義。除了對於候選人、政黨直接用金錢來補助之外，凡是由政府於選舉中提供的服務都算在公費競選的補

助當中。舉例來說，由選務機關印製的選舉公報、辦理公辦政見會、出錢購買電視廣告的時段等。這些都是由政府於選舉中所提供的服務，所需要的經費是由國家來提供。於是我們將這些相關的公費競選辦法都納進來，以此為出發點，想要瞭解目前我國所提供的公費競選活動是否有其成效？我們可依照以下的架構將選務人員的意見分成幾個部分進行分析。

一、補助的對象是個人還是政黨

從選務人員的座談會中發現，選務人員對於政黨政治的落實抱有著期待。政黨政治要能落實，補助政黨經費是有其必要的，因為政黨組織的運作，在在都需要花錢，補助政黨金錢是最直接有效的方式。除了補助金錢之外，是否也考慮幫政黨公辦初選，由各地的選委會協助政黨找出好的人才。然而補助政黨之後，是否將補助候選人的部分移至政黨，這仍須斟酌，因為越是基層的選舉，政黨的色彩越是逐漸淡化，反而是個人的特色要彰顯出來，如果只補助政黨而不補助個人在我國也會有其問題。

選務人員意見：

要政黨走向政黨政治，勢必是要經費，不管是他的競選的、政黨政策的推廣或者候選人的推薦都是要花費，如果能夠把對候選人的一個補助轉到對政黨的補助，那應該是可以考量的。(台南市選舉委員會)

初選的部分可由選委會來做，初選的部分我們也考慮是用補助政黨方式，或是由各地選委會來協助做政黨的初選，這樣子也可以真正落實公費選舉的制度。(台中市選舉委員會)

選舉的花費跟選風是有關係的，還有跟一個國家選民的民主素養都有關係，所以以我個人來看的話，有時候甚至會想說，如果政黨健全，我們這個政黨競選經費的補貼就可以減少一點。(中央選舉委員會)

我倒是覺得對候選人補助三十塊，是不是可以考慮取消，來補助政黨。由政黨來替我們老百姓選出一個比較真正有才華的候選人，我覺得這個是比較有效益的。(台南市選舉委員會)

二、補助的內容相關討論

1. 直接補助的內容

關於直接補助的內容方面，有的選務人員認為是否可以取消對於候選人的補助，轉而將這些部分的經費直接補助於政黨，這個部分在前面已經有提過。然而直接補助金額的內容，是否需要提高？這個部分選務人員沒有著墨太多，但在中選會來說，認為目前所提供的補助業已足夠，礙於政府財政的負擔，也沒有太大的能力去增加更多補助的額度。

2. 公辦政見會的存廢

公辦的政見發表會上，在高層級的選舉，選區的範圍大，選民多，民眾也較為重視，其過程也會有電視的轉播，所以候選人在參與上會來參加。而在地方上層級的選舉，辦理公辦的政見發表會上，我們會發現政見發表會上淪為候選人拼人氣的場所，一方面是因為民眾的參與不夠積極，所以往往就變成是候選人要動員自己的群眾去參與。在這樣的情況之下，候選人參與公辦的政見發表會所得到的效果不大，則參與的意願也會降低。致使在一些地方的選舉，選委會所辦的公辦政見發表會候選人來的比例很少，使得政見發表會的實際意義不大，而在舉辦的過程中，選委會耗時、耗力、耗經費，變相在選舉過程中成為一種浪費。

選務人員意見：

有的是傳統的，傳統的，他要去發動多少人來參與，他怕他講話的時候沒有人來聽，那他也會發動人來聽。(台中市選舉委員會)

政見發表會來講，像我們縣議員在去年年底議員的部分，就是大家可能動員了二三十個人，事實上候選人只來了一個，或者兩個，那種效益實在是我覺得落差蠻大。(台北縣選舉委員會)

政見發表會，我們是跟電視台買頻道，那除了市長有交叉辯論比較吸引候選人之外，市議員幾乎不想參加，幾乎都不願意參加。(台北縣選舉委員會)

剛剛有提到就是光是一個縣議員傳統的政見發表會，工作人員二、三十個，然後又沒有觀眾，候選人只來一兩個，這樣子的花費一場大概就是十萬塊，那你看我們這樣辦多少場，這樣資源完全就是浪費的。(台北縣選舉委員會)

3. 對選舉公報的看法

選舉公報在審查上愈來愈寬鬆，致使有假學歷、假經歷的資料，另外在政見方面的審查方面也是趨於寬鬆，致使出現一些不適當的政見出現在公報上。公報上，由於經費有限，所以目前的色彩是採兩色來套印，如果要使其活潑一點、生動一點，用更多的顏色，是有其困難性。

選務人員意見：

選舉公報，現在愈來愈不去做實質的審查，最基本的學經歷，還有政見，選舉公報在可信度方面，比如說我們現在手上還有好幾件就是假學歷，所以公報的實質性在哪裡。(台北市選舉委員會)

公報的資格審查，因為選舉委員會受理候選人登記、印製公報的時間都很短，因為我們的選舉時程都很短，如果候選人多的話，選舉委員會真的沒辦法一一去查證，有時候查證機關，你去了他哪時候又沒有回來也沒辦法確定，所以我們在印的時候、要校對、複印的時候，有時效性，如果沒有人檢舉的話，真的選舉委員會很難去做主動的查證，這是選務上、實際上的困難點。(台南市選舉委員會)

公報是不是可以去做一些變更，比較更吸引人。(台北市選舉委員會)

公辦選舉的一些項目上是不是因應都會型、鄉鎮型的做一個區別(台北市選舉委員會)

4. 對競選廣告的看法

宣傳車、旗幟的取締上也有困難，如果是在非選舉的時間，選委會接收到民眾的投訴的時候，只能轉達給政府相關單位來處理，像是環保局、建管會等，選委會無法在非選舉時段去取締違規的宣傳車與旗幟。而在競選期間，有的候選人會在選區中到處去設立競選辦事處，目的是在選區中能夠在辦公室附近的範圍插滿旗幟，在它符合規定的情況下，選委會於法也無法取締。而在競選辦事處過多的情形之下，也致使選務機關在審核上造成困難，過多需要競選辦事處的審核，在選務機關人力有限的情況下，要實際嚴格的審核把關是有困難度存在。

選務人員意見：

在競選期間以外旗幟就插，那個縣市政府一看、環保局一看這個到底有沒有影響

交通，有沒有違反公共安全，這時候有時候見仁見智，不同的黨派不同的候選人看法不一樣。(台中市選舉委員會)

旗幟的部分，候選人一般的花費蠻多的，如果可行的話，就是用公費選舉這一塊，是不是可以適當的考量，把他納進來。(台北縣選舉委員會)

宣傳車，大家所詬病的，他選前就一直吵，然後民眾就一直打電話說小孩子要考試，然後宣傳車一天到晚那個噪音很大，可是環保局沒有規定，因為我們打電話去，環保局說他都是流動性的他沒有辦法是馬上去取締。(台北縣選舉委員會)

宣傳車輛只有在選舉期間才能夠有監察小組來處理。那其他時間都是要回歸到縣市政府，那這個取締有他的困難，所以說抱怨的很多因為目前來講民眾的作息方式不一樣，所以這個埋怨的相當多。(台中市選舉委員會)

5. 是否再提供其他公共宣傳服務

在電視轉播方面，民眾、候選人對於時段的需求不一，公部門如何在其中做決定出一個大家都滿意的時段，是難以達到所有的需求。

選務人員意見：

政見電視轉播，用那個時段是大家上班時間，如果用下班時間、六點~八點的時間，人家會說我正好在看連續劇，所以個人的一天都不一樣，所以也很難去做啦。

(台南市選舉委員會)

當然這電視轉播有多人候選人的話，就有人說我要中午、我要晚上，那公部門事實上無法滿足那麼多個別候選人的需求。(台南市選舉委員會)

三、事前補助或是事後補助

對於選舉經費的補助中，事前補助或事後補助，在座談會當中討論不多。有些選務人員認為事後補助僅是錦上添花，而事前補助的規範如何訂定、標準何在，這些都是有其困難的。

四、附帶限制的討論

1. 保證金制度的存廢及改善

選務人員在談到關於保證金的部分，對於保證金的功效是給予肯定。雖然有

保證金的設置，會形成一個參選的門檻，但是適度的保證金卻可以減少選舉的糾紛與訴訟，這是選務人員於實務的經驗告訴我們，其實很多人參選是來搗亂、攪局，想要從中獲取好處，因此保證金雖設立了一個門檻，但確有減少此類沒有實力卻參與選舉的人，可達淨化選風的效果。

選務人員意見：

我們有發現做一個全國性的統計，收了保證金之後，登記參選的人數少了百分之三十五左右，而且在我們的實務經驗上，一些可能是醉翁之意不在酒，一些是出來想搓圓子湯，出來攪局的、搗蛋的、報仇的這些人就少掉了很多了，於是我們就發現台北市這次里長選舉，訴訟案減少了非常多。(台北市選舉委員會)

2. 其他對限制的討論

在選舉當中，候選人為了插旗幟的需要，往往在選區中設多處的辦公室，一來每設立辦公室，選務機關都要審核，過多競選辦公室的審核，對於選務人員業務上是一負擔。再者，設立競選辦事處需要經費，沒有一個適度的限制其數目，會使得有錢者能運用金錢的優勢設立多處辦事處。然而一場選舉未必是需要過多的競選辦公室，所以應該將辦公室的數目給予限制，限制在合理的數目範圍內。至於數目的多寡應該如何訂定？應該視其選舉的規模、選區的大小來做規範。

選務人員意見：

候選人光在一個區域，他設了三十幾個辦事處，他主要是為了要插旗幟，這種是一個浪費。(台中市選舉委員會)

五、審核機制的檢討

在審核方面，選務人員是寄望在查賄選的司法機關，希望司法機關能對於這一方面能夠有所加強，當賄選降低的時候，競選經費也能夠降低。在一般的支出上，各個候選人是差不多的，但是在賄選上這邊的金額差距就會很大，所以當司法機關能夠降低賄選的時候，選舉經費的支出自然會下降。

選務人員意見：

淨化選風，賄選的查察，這個應該是法務部相關單位應該要加強的。(台北市選舉委員會)

六、減低金錢政治的配套措施

這邊所提到的是加強民眾於法治上的教育，這邊所提到用這樣的方式來教育民眾，告訴民眾賄選是不對的、從小教育起，另外就是教育民眾和選舉相關的事物，提升選民的素質，會有潛移默化的效果。

選務人員意見：

建議，就是說我們中央單位這邊、相關單位、內政部阿、中選會比較少可以在各種媒體，大眾媒體或是在各種人民的集會上做這種法治教育，尤其是對選舉可以做比較深入淺出的方式去教育他們，否則的話民眾會愈來愈不勝起擾。(台北市選舉委員會)

參、選務人員提出之改進建議

對於目前公費選舉制度，各縣市的選委會有著不同的建議。但我們可發現，在這些建議當中，有些是和選舉的層級、類型是有關的。另外，如果真正要落實公費選舉制度，台中市選委會建議初選也可以由選委會來做，落實此制度。在保證金方面，選委會給予保證金一定的肯定，有適度保證金的存在，可以減少一些選務訴訟。也有選委會認為，要改良現行的選風，落實民眾的教育，法治的教育是很重要，整個民眾選舉素養的提高，則整個選舉的風氣也會更加。選舉公報上，建議是不是可以更佳活潑化，在公報方面，雖然也有需要改進的地方，目前的樣式過於制式化，所以建議它朝向更為活潑的發展，使其看起來更為生動。在一些宣傳品上，也建議可由選委會來統一管理格式、數量。最後，建議提高政黨的補助金，或是經由對政黨的補助之後，讓政黨去補助所提名的候選人，如此可以更落實政黨政治的發展。主要建議事項條列如下：

- 初選的部分可由選委會來做，初選的部分我們也考慮是用補助政黨方

式，或是由各地選委會來協助做政黨的初選，這樣子也可以真正落實公費選舉的制度。(台中市選舉委員會)

- 淨化選風，賄選的查察，這個應該是法務部相關單位應該要加強的。(台北市選舉委員會)
- 我們有發現做一個全國性的統計，收了保證金之後，登記參選的人數少了百分之三十五左右，而且在我們的實務經驗上，一些可能是醉翁之意不在酒，一些是出來想搓圓子湯，出來攪局的、搗蛋的、報仇的這些人就少掉了很多了，於是我們就發現台北市這次里長選舉，訴訟案減少了非常多。(台北市選舉委員會)
- 我倒是覺得對候選人補助三十塊，是不是可以考慮取消，來補助政黨。由政黨來替我們老百姓選出一個比較真正有才華的候選人，我覺得這個是比較有效益的。(台南市選舉委員會)
- 事前來防範，對花大錢的那些行為就明確的規範哪一些是被允許、哪些不被允許，那被允許要怎麼做(高雄縣選舉委員會)
- 選舉的花費跟選風是有關係的，還有跟一個國家選民的民主素養都有關係，所以以我個人來看的話，有時候甚至會想說，如果政黨健全，我們這個政黨競選經費的補貼就可以減少一點。(中央選舉委員會)
- 建議，就是說我們中央單位這邊、相關單位、內政部阿、中選會比較少可以在各種媒體，大眾媒體或是在各種人民的集會上做這種法治教育，尤其是對選舉可以做比較深入淺出的方式去教育他們，否則的話民眾會愈來愈不勝起擾。(台北市選舉委員會)
- 公報是不是可以去做一些變更，比較更吸引人。(台北市選舉委員會)
- 公辦選舉的一些項目上是不是因應都會型、鄉鎮型的做一個區別(台北市選舉委員會)
- 要政黨走向政黨政治，勢必是要經費，不管是他的競選的、政黨政策的推廣或者候選人的推薦都是要花費，如果能夠把對候選人的一個補助轉到對政黨的補助，那應該是可以考量的。(台南市選舉委員會)
- 旗幟的部分，候選人一般的花費蠻多的，如果可行的話，就是用公費選舉這一塊，是不是可以適當的考量，把他納進來。(台北縣選舉委員會)

第三節 各界關於公費制度的討論

壹、社會改革團體的意見

現行選舉制度的主要制度原型來自於1970年公布的「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」，並經過多次的修訂，其間或因時代的需要致使偏重的重點不一。經過多年來的實施，有一些弊病漸漸形成並受到社會各界所詬病，相關批評與制度改善之議時有所聞。社會傾向改革的團體——「泛紫聯盟」、「綠黨」、「台灣透明組織」、「乾淨選舉促進會」、「全國產業總工會籌備委員會」、「改造國會行動聯盟」、「百萬廢票行動聯盟」、「反貪腐行動聯盟」等——皆主張為降低金錢因素對於選舉的影響力，讓無財力的候選人或小黨也可以參選發聲，應該嚴格監督競選經費上限，並推動公費選舉。

2000年立法院就曾針對這些弊病提出檢討，目前大多數社會團體的討論也多循此脈絡，可以比較完整地代表目前社會上對引入公費選舉制度的主要理由。³⁷由立法委員簡錫堃等人所起草的「公職人員選舉罷免法修正草案」就提到：「公職人員競選其間之相關活動與各項文宣廣告品過於浮濫，造成環境污染、噪音繁雜與景觀紊亂等現象，競選經費更是逐年上升，嚴重浪費社會成本，為人詬病」。又「高成本、高花費的選舉文化，不但影響多數候選人的專業政見之研擬，亦容易形成政商掛勾、黑金黨權等情事。」是故，該草案總結近年來之競選活動與現況制度，認為最重要的問題有兩方面。首先是選舉廣告物嚴重氾濫，浪費資源及製造污染的問題。其次是競選經費擴張無度，形成劣幣驅逐良幣的現象，限礙「選賢與能」的機會。

第一個問題其實來自我國民主過程中的逐漸解禁的背景因素。早期選罷法所規定的競選活動採「列舉主義」，1983年以前，由於對選舉活動管制的基本態度，反應在法條上便是僅能容許候選人從事所列舉的競選活動，相當嚴格。³⁸1989

³⁷ 立法委員簡錫堃長期關注此項議題，其離開立法院後成立的泛紫聯盟及反貪腐行動聯盟也以此為主要推動項目。此外，其他相關的運動或討論，也通常有詢問其看法。

³⁸ 1983年的動員戡亂時期選舉罷免法第46條修正，列舉了六種競選活動：1.舉辦政見發表會。2.印發名片或傳單。3.使用宣傳車輛及擴音器。4.訪問選舉區內選民。5.設置競選辦事處。6.置助

年的選罷法修正，由「列舉主義」變為「列舉禁止主義」。僅規定「得於選舉區設立競選辦事處及置助選員，其辦法由中央選委會定之」，其他規定競選活動的列舉項一概取消。這是反應了當時台灣政治逐漸開放，各界對自由競選的呼聲與需求。³⁹不過，這個修法同時也使競選活動的樣式與型態得到解禁，此後各種宣傳手法日益翻新，使得對於宣傳資源投入的需求量大增，造成現在選舉所需經費不斷提高的結果。

第二個問題是因為競選經費的提高，造成的變相參選門檻問題。由於具有財務優勢的候選人，對於運用媒體的宣傳、大型活動的舉辦、專業的形象塑造及提高個人知名度方面，皆因為擁有金錢資源而佔盡優勢。競選期間更因為造勢活動以及滿街氾濫的競選旗幟、宣傳品，使參選的首要條件就是要金源。導致兩項結果，第一是錢財不足的優秀人士無法參與政治事務，第二候選人若想勝選就必須向財團或利益團體募款，便必須於選後提供政治服務的回饋。

為了解決上述兩大問題，該草案提出由公費提供候選人宣傳管道，同時強化經費使用限制以提高相關違法罰鍰等措施。其修正條文內含四個重點，第一是將保證金制度調整為，除「繳納保證金」外，增訂「政黨推薦書」與「連署證明書」是候選人登記時可以擇一繳交的文件，提供較過去更為多元的參選機制；第二是建立競選經費收支透明化及制度化的環境，希望引入會計師查核簽證的制度，由中央選委會委請會計師對候選人競選經費的收支結算申報表進行查核並簽證，並由公費支付所需費用；第三個重點為改善公費提供宣傳管道的平台，使參選人皆能公平宣傳政見，具體措施包括提早發送選舉公報、選委會提供宣傳政見版面、以公費規劃電視頻道替候選人及政黨舉辦政見發表、公費提供電子及平面媒體供候選人使用、並明定競選廣告物張貼及懸掛的相關規定；第四則是提高相關的行政罰鍰，包括提高候選人違反競選經費上限規定之罰鍰、以及違反上述競選活動限制的罰鍰。

貳、民眾的意見

除了改革團體對公費選舉的看法外，民眾觀點為何呢？根據內政部於 2 月

選員。1989 年修正時，則採取「例舉禁止主義」，僅概括規定得在其選舉區設立競選辦事處及助選員。

³⁹ 依薄慶玖，仇桂美（1996：105）的看法，1989 年選罷法修正的重點之一，就是放寬競選活動規範，刪除第 46 條法定競選活動項目。

間委託全國公信力民意調查公司所做的「公辦初選及公費選舉之選民意見調查」調查報告顯示：

- (一) 台灣民眾認為金錢在選舉過程中具有負面的影響。如有三成八左右(37.9%)的民眾認為「有錢就能當選」；七成七以上(77.7%)的民眾傾向認為財團介入選舉的情況是嚴重的；也有七成九(79.0%)的民眾認為候選人會在當選之後，想辦法賺取各種的利益，來支付選舉的開銷。
- (二) 台灣民眾對現行的公費選舉的內容基本上持正面看法。有四成(40.0%)的民眾認為是補助足夠的，而有近兩成(19.7%)的人認為是不足夠。而對於候選人的幫助方面，有六成六以上(66.3%)的民眾認為現行公費選舉制度對於減輕政黨及候選人競選經費負擔是有幫助的，只有一成五左右(15.4%)的人認為是沒有幫助的。
- (三) 台灣民眾對於現行公費選舉制度在防止金權政治的功效性上，持負面評價。有七成五以上(75.2%)的民眾認為現行公費選舉制度不能防止財團介入選舉，只有不到一成(8.0%)的人認為可以防止的。
- (四) 台灣民眾對現行公費選舉制度的認知程度在五成左右。八成二民眾知道「印發選舉公報」；六成一的民眾表示知道「補助競選費用」；五成八的民眾知道「公辦政見發表會」；有五成三的民眾表示知道「選舉經費捐助的稅賦優惠」；有四成三的民眾知道「辦理政黨電視競選宣傳」。

整體而言，民眾依舊感知到現在的選舉過程受到金錢因素的影響很大，包括有錢就比較會當選、財團介入選舉、候選人選後必須以特權謀利來支持開銷，這破壞了政治的環境。這與社會各界所發覺到的現象是一致的，所以政府應該要正視這個問題。其次，多數民眾還算滿意這種補貼制度，也覺得這對減輕政黨及候選人經濟壓力有所減輕。那麼，為何仍會認為對防止財團介入選舉沒有改善呢？筆者提出的解釋是，基本上民眾覺得現在的補助很夠了，但可能沒有用在刀口上，加上並無嚴格限制競選經費的增加，自然公費補助就成了錦上添花，被更龐大的競選經費邊緣化了。未來或許應該改善這個部分。使公費選舉制度更能發效用。

最後，民眾對現行的公費選舉制度，除了選舉公報外，其他只在五成上下。可見選舉公報還是最容易被民眾接觸到的管道，是否也應該改善選舉公報的設計。而其他的制度則應更廣為促進其效用。

第四節 現行制度的利弊分析

綜合法制面、執行面、以及各界的評論意見，筆者將以第一章所提出的利弊分析標準，來檢驗我國的制度是否有達到公費選舉所要達成的功能，以及是否有遭遇到困難。

壹、正面效用

在正面的效用方面，我國公費選舉制度的採行，有沒有達成以下的功能？

1. 防止財團壟斷選舉、金權政治：就法制面而言，不論是過去在選舉法規中的規範，或者是《政治獻金法》中關於捐款的來源、個人及團體捐款額度、整體競選經費上限，對於競選經費使用應列收支帳簿，選後的結算申報等，皆有明文的規定。也就是說對於經費的來源、使用、及申報的過程皆希望加以規範。

可是就執行面而言，實際參與選舉的候選人其實多認為現今的選舉花費已漸漸超出其負擔能力，最大的問題來自選舉文化中，相關活動與各項文宣廣告品過於浮濫，迫使其競選經費需求必須逐次提高。

而社會上的改革團體則以為現在的選舉其實較傾向金錢遊戲，所以希望推動更廣泛的公費選舉制度，改變高成本、高花費的選舉文化，來降低金權政治形成的可能性。對民眾而言，則有大多數（75.2%）的民眾認為現行公費選舉制度不能防止財團介入選舉。

由上述現況的討論看來，我國現今的制度，某種程度上並未達成防止財團及金權介入的目的。

2. 落實公民參政權平等：基於公平參政權的概念，除年齡、居住時間等基本限制外，選罷法規對於參選人的資格並沒有特別的規定，以使人人都

有參選的條件。但由於競選經費的升高，使具有財務優勢的候選人，因坐擁資源而佔盡優勢，造成的變相參選門檻問題。如三成八左右(37.9%)的民眾就認為「有錢就能當選」。

我國公費選舉制度在立法時，的確具有補貼候選人的經費，以免有才無錢之人望之却步的想法（莊勝榮，1992；賴錦琬，2003）。但考察實際上的執行，競選經費日益提高形成進入門檻已然成為問題。

就法制面而言，我國現制直接給予候選人補貼的部分，由於是事後才給予「補貼」，一般候選人皆回應實質幫助並不大，錦上添花，杯水車薪，亦有認為保證金制度是一個更為嚴重的進入門檻，將無經濟能力者排除在外；至於選舉其間的間接補助，目前我國制度只有減免稅賦之設計，其他如免費宣傳品、郵資、演講會場提供、免費或減免交通工具等並沒有提供；而提供公共管道部分，電視競選廣告在大型選舉較受重視、公辦政見會效果有限，最普遍也最為人民所了解的選舉公報，雖然提供了最基本之候選人學經歷資料及政見的刊登，唯參選人多認為型式單調，送達選民的時間也太晚。

如此看來，在落實公民平等參選的權利方面，其效果似乎有待強化。

3. 促成政黨良性發展：為健全政黨政治先進國家皆會設計相關的制度，其中與公費選舉精神相關的，就是依其受選民支持的程度，來補助其政治活動經費，包括競選經費及一般黨務經費。我國的制度設計也已顧及此一層面，依立法委員選舉的政黨得票情況，每年編列預算給予政黨平常性的補助，這應該對政黨平日工作之運作提供一定幫助。

唯小黨目前仍有被邊緣化的危機意識，如台聯就力主推動公費選舉，台聯黨團的選罷法修正案則是加入公費選舉的概念，主要是選舉中要由國家來負擔媒體宣傳的經費，包括平面、電子、電視。希望由政府來主導辦理選舉過程，維持民主社會的多元意見的多元發展。

但基本上，目前只要政黨得到一定選票支持（得票率超過5%），就可以得到依選票數的經費補助，而且是每年為之。對於政黨的良性發展有正面的幫助。

4. 發揮政治教育功能：目前的選舉文化，如同立法委員簡錫堃等人所提：「公職人員競選其間之相關活動與各項文宣廣告品過於浮濫，造成環境

污染、噪音繁雜與景觀紊亂等現象，競選經費更是逐年上升，嚴重浪費社會成本，為人詬病」。又「高成本、高花費的選舉文化，不但影響多數候選人的專業政見之研擬，亦容易形成政商掛勾、黑金黨權等情事。」在此情況下，如何能覺得選舉可以發揮政治教育的功能。

多數的民眾（79.0%）候選人認為在當選之後，會想辦法賺取各種的利益，來支付選舉的開銷。在此認知下，對於政治的清廉自然無法有信心，也無法使民眾信賴政治及政府。

而我國現在的公費選舉制度，由於僅重視補助，對於規範部分較無著墨，自然也缺乏導正政治發展、發揮政治教育的效果。

貳、執行障礙

在執行的困難或障礙方面，目前公費選舉制度的實施有沒有發生以下困難？

1. 造成政府財政支出負擔：我國的競選經費補助是視得票數多寡，再乘一定額為補助金，為視投票率好壞而浮動的金額。由歷屆的統計資料看來，支出相當的穩定，所佔政府年度總預算比例也不高，應不致負擔過大。
再者，就我國在公費補助上的規定而言，就整體花費而言，與各國相比，其所花的政府財政支出其實並不算多。我國的制度規定之支出雖較定額制為多，但與選舉總人口數乘以定額之總額支出，似還有增加的空間。唯此增加或可不必用以直接補助，可以思考使用於增加間接補助的內容、以及優化公共宣傳管道之提供。
2. 發生補助的不公平：有部分的論者認為現行公費補助制度只在補助領先者，更有論者以為目前的事後補貼競選費用僅為錦上添花，不如改為事前補助，讓候選人用於購買電視時段，或其他郵寄、交通、政策研究等。唯此問題仍待進一步的規劃政策方案，有許多執行上的問題必須克服，以現制而言，在公平性方面似較無爭議。可以考慮改進之處，或許是若未來朝向每年提撥固定預算進行競選經費補助之規劃，可以優先提撥部

分，對公平性加以補強。⁴⁰

3. 導致政府主導競選過程：因為政府提供了競選經費的補助，以及籍公共管道的提供，有時會附帶許多限制的條件，甚至主導操控競選過程，阻礙候選人自由表達意見、爭取選民支持的空間及管道。

我國雖有公費補貼及提供公共宣傳管道的制度設計，但對於附帶的限制卻相對較少，一方面讓候選人之競選活動幾乎完全自由、不受限制，但另一方面則造成候選人間惡性競爭，實際競選經費不斷提高。

我國目前的公職人員選舉經驗，一般的百姓對於選舉制度的公平性，信賴度頗高；而最少這個遊戲規則也是必須透過民意機關制訂，政府只是依法辦理，所以沒有所謂的政府主導選舉的疑慮，反而是需要政府去執行制訂的規範，來抑制競選經費超支使用的奇怪現象。

4. 出現公費選舉確實執行的障礙：整體而言，在直接補助方面的執行，這幾屆的實行經驗，基本上沒有什麼問題。但對於競選經費的查核，由於需要專業性的人員進行，目前的選務機關似乎沒有足夠的能量進行實質查核，是故在申報部分是由候選人自行呈報，並在決定經費的報銷項目上有很大的自主權，對於申報資料也只進行形式查核。未來轉由監察院執行，並引入會計認證制度，效果有待評估。

另在補助項目的執行，候選人普遍認為公辦政見會的效果不彰，或許可以考慮全部轉為電視政見問答會，但其執行成本可能過高，有待進一步規劃；選舉公報會透過行政體系送到家家戶戶，目前是提供民眾瞭解選舉的重要管道，八成二民眾知道「印發選舉公報」，其認知程度也是在其他公費選舉制度中最高的。唯其內容與型式宜加以活潑化、以及候選人個人化，數位化網路版本、編排成冊的設計、自由設計的內容都是應該考慮的方向。

⁴⁰ 如韓國的公費補助制度，就在每年固定額度的補助金中先提撥一半，平均的分配給合格的政黨。不過，這個制度仍有相當爭議，如德國本來為了平衡大黨與小黨之間的競爭，有「機會均等條款」來補助每個政黨。但此做法在 1992 年被聯邦憲法法院宣告違憲，予以廢除。

第四章 民意代表訪談意見分析

相較於前面一章有關選務人員的座談，本研究在設計上也希望藉由深入訪談的形式，訪問具有實際參選經驗的民意代表，詢問其有關競選花費的使用情形，對公費選舉的想法，以及對現階段各種與競選經費的運用有相關的問題之看法。這樣的設計主要在於深入瞭解經費問題對實際候選人的影響，雖然整體的訪談內容採取較為開放式的方式，但大體上延續選務人員座談時所討論的議題，以便瞭解不同角色的人對相類似問題的看法。當然，由於時間、預算以及受訪者時間等問題，本研究無法進行大規模的訪談，只能儘量徵詢不同層級民意代表的看法，包含立法委員、市議員、鄉鎮長，這些受訪者當中，也多數具有多重身份的經驗（如有經歷過縣市議員選舉以及鄉鎮長選舉），訪談重點則在於瞭解這些是用相關選舉經費法規的民意代表在此方面的看法與建議。

本章內容主要分成兩大部分，第一部份是依循前述選務人員座談內容，就受訪民意代表具體的訪談內容進行摘要說明，至於詳細內容的訪問稿，可以參閱本研究的附錄三，第二部分則是針對這些訪談內容，整理出受訪對象對現階段各項政策的改進建議。

第一節 訪談內容摘要分析

壹、補助的對象是個人還是政黨

在補助個人還是政黨方面，要看選舉的類型與層級而定。在台灣現行的選舉中，愈是基層的選舉，愈是依靠候選人個人的實力，相對來說政黨標籤在地方性的選舉就不是如此重要。然中央層級的選舉，政黨標籤就很重要，由於選舉的範圍大，則政黨在選舉過程中扮演的角色也就愈重。所以在訪談過程中，我們可以看到不同的意見，有的人會認為將補助給予政黨統一去運用會有疑慮，然也有的人認為政黨統一去運用有其好處。這中間的差異就是在選舉層級的不同。另外就

是應該如何去規定新的補助辦法？是不是有哪些限制，不是全部的人都可以領取補助，這些辦法如何訂定，是有待考量。

受訪者意見：

如將補助由個人轉成給政黨補助，或是兩者並用的情形時，其缺失在於並不是所有候選人在選舉時，都與政黨有密切的關係，在許多時候，選舉主要是靠候選人個人，政黨的作用並不大，尤其是在更為基層的選舉當中，政黨是可有可無，也因而無法用政黨來取代候選人取得公費補助。而且，政黨如何制訂一套公平的制度來分配給其所屬的候選人也是一個大問題。(受訪者 C)

就補助對象來講，地方性的選舉應該以補助個人為主，而如果改由補助政黨，就需要有更為清楚的規定與說明，列舉出來哪些可以做，哪些不能做的項目，但整體應該不易實施。(受訪者 E)

如果中選會規範候選人文宣過於詳細，在執行上會很困難。(受訪者 E)

補助政黨或是補助個人的問題有兩個層面，第一個層面是到底政黨在選舉過程當中，扮演何種角色？如果真的是對候選人的當選與否有密切關係，那就可以考慮對政黨進行補助，但是如果選舉過程中，政黨標籤隊於候選人的競選過程或最後結果可有可無，在政黨功能不彰之下，就不宜補助政黨，而應以候選人為主要對象。第二個層面的問題則在於不同類型的選舉當中，政府補助的功能也會跟著不同，如在地方層級的選舉，候選人的角色通常壓過政黨的角色時，補助政黨的意義就不大，但在全國性的選舉當中，尤其是大規模的選舉，候選人如果沒有政黨的幫助，很難再幅員廣闊的選區當中競選，則政黨的角色便顯得非常重要，此時，論述政黨補助的必要性才站得住腳。(受訪者 D)

貳、補助的內容相關討論

一、直接補助的內容

在直接補助金錢方面，在補助競選花費上是不夠用的，受訪者提及應該依照選舉類型、不同補助方式，以及地區進行不同額度的補助。但值得注意的，受訪者對於提高金錢補助的額度仍有保留，且雖然補助有限，也有受訪者指出對其選舉費用來講，仍就是一項或多或少的補貼。顯示，雖然不滿意補助額度，但仍舊

希望可以得到補助。

受訪者意見：

如果藉由提高公費補助的額度，進而強化國家對於候選人競選行為的管制或規範的可能性來講，在實施上有所困難，尤其說到要使候選人在經費的運用上更加透明，就現在人民的性格來講，有些困難，人民與候選人的守法觀念仍舊不足，所以也無法因應太多的政府管制規範，如果有，也將使得這一項規範產生困難，徒增政府負擔。(受訪者 C)

現有選舉的補助方式當中，以金錢（每票 30 元）來補助候選人的方式，就本質來講，只是多給候選人一項可以花用的金錢而已，不一定對所有候選人都有同等的效果。(受訪者 C)

不同的選舉方式，補助的方式也應該不一樣，例如行政首長的選舉（鄉鎮市長）所需要文宣數量，就遠遠高於選舉民意代表所需要的文宣數量，兩者所需要的預算也跟著不同，如果政府的補助沒有在這些方面進行差別考慮，而一視同仁的補助相同的數額，就不符合實際的需要了。(受訪者 C)

目前補助的額度對候選人的競選花費來講，是絕對無法完全支應的，對候選人來講，這項補助是聊勝於無。但如果要增加公費補助的話，也要先考量目前台灣的選舉風氣，如果還是停留在傳統買票的競選方式，那增加對候選人的競選補助仍然沒有用處，公費補助只是變得一個名目而已，同時，國家相關的檢調單位如何確認競選過程中，公費會被妥善的運用，也是另外一個重要的問題。(受訪者 D)

簡單來講，在選民的民主素養更加成熟之後，再來考量公費補助的增加比較好(受訪者 D)

二、公辦政見會的存廢

在公辦政見會方面，大家的意見呈現一致，認為用傳統舉辦公辦政見會的方式效果不彰，往往流於候選人動員、拼人氣的場域，已經失去宣傳上實質的意義。改進的辦法他們建議可採用事先錄影，之後在電視上來播放，而不用傳統的舉辦方式，在選務機關方面也是需要場地、人力去支應。如能取消公辦政見會，不僅僅是減輕選務機關的負擔，對於候選人也能減輕其負擔。

受訪者意見：

政見發表會的形式應該進行改進，現有的發表會沒有人要聽，候選人比聽眾還多，而且來聽的都是候選人自己的助選員，所以，不如舉辦候選人的辯論會還比較好，而候選人則可以利用第四台轉播辯論的內容進行宣傳，或者利用電視媒體進行其他的宣傳。(受訪者 B)

除了金錢之外的政府補助當中，公辦政見會已經沒有存在的必要，因為辦理的時間不是假日，而且都是候選人各自動員自己的支持者到會場，有時甚至會給不同陣營的候選人與其支持者製造衝突的機會。(受訪者 C)

公辦政見會的舉辦效果不彰，在許多時候出席政見會的民眾都是由候選人自己帶去的。不如由政府找一個公共場所，例如鄉鎮公所，讓所有的候選人面對選民，一方面說明理念，一方面也可以讓選民向候選人提問題，或是有人設計一些問題，讓候選人來回答。(但這種形式不同於辯論，比較像是選民與候選人之間的問答)。(受訪者 E)

也可以將前述說明過程與內容進行錄影，提供候選人自己宣傳時可以用得上，隨時隨地可以播放，讓有興趣的人可以進一步瞭解候選人。(受訪者 E)

在地方上，第四台相當普遍，候選人可以多加利用宣傳自己的政見。(受訪者 E)
政見發表會的效益很小，到最後已經形成候選人之間相互拼人氣的場合，候選人如果在公辦政見會當中，抽到最後上台的順序，可能就只剩下自己人在聽而已，只具形式不具意義。不如就直接將候選人的政見發表進行錄影之後，直接在媒體上播放。(受訪者 D)

三、對選舉公報的看法

受訪者指出選舉公報是宣傳候選人各項資訊的主要工具，且是最具官方性質的選舉資訊，因此應當好好擴充其功能，其形式跟內容可以更活潑化與自由化，甚至是數位化。整體而言，受訪者肯定公報的功用，公報是政府所辦理的業務，民眾對於它有一定的相信程度，本身也就具有公信力。而且，新的宣傳方式，如網路的使用也是一個重要的關切。

受訪者意見：

選舉公報的格式應該更為活潑一點，現有的格式太過於單調，在改進上，版面與

篇幅上的規定要放寬，只需告知候選人在公報上會有多少篇幅版面，之後即由候選人自行設計與提供公報內容，且也無須限制候選人的政見、學經歷等內容的陳列，如此使得公報的內容更走向候選人個人化，更加生動。(受訪者 B)

在內容可以增加之後，原有單張的選公報形式也要面臨變更的可能性，甚至可以考量將原有整張選舉公報形式轉化成選舉冊子的形式，在這本冊子上，不僅可以提供候選人更多的選舉資訊，國家也可藉由這一冊子向民眾說明更多的選舉事項，甚至是各種重要問題正反兩面意見的提供，如此就將選舉公報的性能作顯著的提升。(受訪者 B)

至於開放候選人自行提供公報內容之後，也無須進行內容審查，因為在公報上提供的資訊，候選人必須自行負責，只要不涉及毀謗他人，任何形式、甚至各種圖表、漫畫的形式都應該可以在公報上出現。(受訪者 B)

如果這樣的開放會因為形式多樣、更具彩色性質而增加政府的財政負擔，則可以先考量政府有多少的預算，設定印刷時能提供的顏色數量與成本，在這些條件上由候選人自行發揮，甚至如果國家財政不足，也可以考慮只印刷黑白形式的選舉公報或手冊。(受訪者 B)

因為公報會透過行政體系送到家家戶戶，是提供民眾瞭解選舉的重要管道，但是在有些時候，選民，尤其是年輕選民或是在外地的選民，不一定可以在選舉期間看到書面形式的選舉公報，因此，負責選舉的選務機關可以考慮將選舉公報的內容電子化，在政府的網站上公告，使那些無法直接從公報上得到選舉資訊的人有其他管道可以瞭解選舉。(受訪者 C)

選舉公報的形式與內容應該更有彈性，現有的公報只有提供候選人相當有限的資訊，可以考慮將這樣的公報形式改成小冊子的形式，不用再擠在一張紙上。其實政府就是提供一個相當固定的文宣容量，例如幾張 A4 大小的內容，提供給候選人自由發揮，候選人在政府所提供的篇幅大小內，有更大的彈性可以自己決定要展現哪些內容，且這些內容要由候選人自己負責，匯集給中選會，而中選會也不應該對任何內容進行更改。(受訪者 E)

選舉公報的內容與形式可以再多加充實，因為選舉公報是政府製作，選民認可的重要資訊來源，也對公報的內容有比較高的信賴感。此種特性尤其是對於那些以形象為主的候選人來講更為重要，因為這些候選人缺乏傳統的基層動員組織，只有多依靠選舉公報來讓選民認識，因此，選舉公報的內容可以不侷限於一張公報

的格式，而是能提供候選人簡介的充分資訊。(受訪者 D)

各縣市選舉委員會也可以將充實過的選舉公報內容給予數位化，讓不在本地的選民不會因為手上沒有紙本的選舉公報而錯過候選人的訊息，甚至，進一步來講，如果可以在公共的網路資源上，不僅有數位化的選舉公報，更有動態的錄影影像播放，讓選民可以在網路上看到候選人各項表現，如此，將對選民在選舉資訊的瞭解上有很大的幫助。(受訪者 D)

透過網路、電視、電台等方面也可以增加候選人的資訊，但有些困難，而且提供得資訊因為時間段促，無法完整的將資訊或意見進行表達，而如果用平面紙的形式(如選舉手冊形式的選舉公報)讓候選人可以自我推銷，而政府要做的，就是將格式固定，至於內容，只要不違反相關規定即可。此種新版本的選舉公報，甚至可以找民間的設計公司進行美工設計，設計的好一點，效果就會比較大。(受訪者 E)

四、對競選廣告的看法

文宣競選廣告的氾濫為多數受訪者所憂心，不進有礙市容，甚至成為候選人之間的惡性競爭。非平面的電視、網路廣告是值得重視的發展，公費的應用除了管制平面文宣品的數量與發放方式之外，也可以多多補助候選人在電子媒體上的廣告。

受訪者意見：

文宣品當中的傳單、旗幟、海報等物品固然有宣傳效果，但是由於所有的候選人相互間的競爭，競相以文宣品的多寡來壯大自身的聲勢，使得這些文宣品的預算節節高昇。如果政府可以節制候選人在此一部份的使用，並且增加候選人其他宣傳管道的補助，例如利用廣播、電視、報紙等方式，並且以較為彈性的方式，讓候選人可以擺脫制式的宣傳方式，以候選人自行設計、較為活潑的形式在傳播媒體上出現，這樣的政府補助就比較有意義。(受訪者 B)

在電視傳播方面，如果考量全國性的無線電視台所需的費用較高，則可以考慮在地方性的電視台播放，再加上如果選舉類型是屬於地方性的選舉的話，也沒有必要放在全國性的電視台，地方性的電視台反而是比較好且有效的選擇。(受訪者 B)

透過電視台的轉播，也可以利用政府的資源進行候選人的選舉辯論，讓選民可以更加瞭解候選人。(受訪者 B)

至於補助政黨或是候選人的電視廣告，個別候選人如要支應電視廣告，所需費用應該會相當多，會造成財力上的負擔，因此如果有公費上的支應，應當是一件好的事情，但是，補助電視宣傳雖然是很好的事情，但卻要設立一些規範或是標準，避免過於浮濫，或是讓有心打知名度的人士利用此一方式自我宣傳，至少應該提供候選人的基本學經歷與政見內容。(受訪者 C)

政府也可以提供一些經費給候選人在地方電台進行選舉廣告，並由候選自己設計廣告內容，但是這樣的作法要看政府有多少預算而定，而候選人就按照這樣的預算額度決定要用在哪些項目上，這樣做也可以稍微減少候選人的對外募款工作。(受訪者 E)

網路的出現，也方便政府將候選人的相關資料在網站中公開展示，至於展示內容的多寡與形式，則可以由政府先設計，候選人只要將資料交給政府公佈即可。(受訪者 E)

公費贊助電子媒體的廣告部分，可以進行的方式就是由政府提供一個統一的時間點與數量，並由選務機關來播放，因為這是政府的責任，且候選人不應該再用自己的金錢去買其他的時段。(受訪者 E)

政府對候選人文宣費用的補助上，最好也不要規定得太詳細，如指定哪些款項是要用來作旗子，哪些款項是要用來印傳單，哪些經費是要用來買媒體廣告的等等，主要的精神是，政府的補助費用有定額，而在此定額之下，儘量給候選人最大的彈性，依照候選人所需要的各個比重項目調節，讓候選人決定用哪些文宣策略最為有效，就用哪一種，只要候選人的文宣開銷沒有違反規定即可。(受訪者 E)

參、事前補助或是事後補助

現行選舉補助是採用選後補助的方式，如欲改為事前補助則受訪者呈現保留的態度，主要原因之一即在於每一政黨與候選人之間的關係有所不同，在有些情形下，候選人亟需政黨的奧援才能贏得選舉，但在有些情形則恰巧相反，候選人的選舉並不需要政黨的標籤，甚至候選人的主要競爭對手也是來自同黨的候選人，此時，如欲將公費補助全數由政黨決定，將難以實施。

受訪者意見：

針對公費補助的實施時機究竟應該在事前補助或是事後補助的問題，此一問題牽涉到個別政黨與候選人之間的關係而定，如果政黨本身有比較多的資源，就會在選舉期間給其所屬的候選人相當多的協助，出錢出力的幫助其提名的候選人，但是如果政黨比較沒有錢，則候選人就需要政府的補助，此時公費選舉就應該再選舉之前對候選人進行補助。(受訪者 B)

事前補助的措施也許會難以執行，因為無法區隔哪些人有資格拿到補助，哪一些人無法拿到補助，而且事先的查證工作也需要動用到政府的行政資源，這些工作也是要花錢的，事前補助只是把選情與選務工作變得更複雜而已。而且如果候選人真的有心出來選舉，就應當有辦法自行負擔。(受訪者 C)

政府的競選補助可以考慮兩階段進行，第一階段是在選舉之前，第二階段是在選舉之後。選舉之前的補助也不是漫無標準與目的，也不是全額補助，而是要有申請，以免申請的人太多，並且如果接受政府的補助，就不應該再接受其他的政治捐款，而且選後要看得票情況，再決定第二階段要不要進行補助。甚至如果選舉的結果候選人票數太少，不僅不發第二階段的補助，連原來所繳交的保證金也不發回。(受訪者 E)

肆、附帶的限制條件

一、競選經費上限是否合理

現行有關競選經費上限問題，多數受訪者表示法定競選經費上限是不切實際，然而，值得注意的是，受訪者仍認為法定上限不應該取消，因為有規定上限在，仍舊會有相當程度的規範作用，只是應當讓此上限與實際更為接近一點比較好。

受訪者意見：

在每一次選舉過後，候選人都必須按照規定呈報該次競選的經費數量，而政府在每一次的選舉時，也都會用各種方式計算競選經費的上限，對於此種競選經費的呈報以及競選上限規定，受訪民意代表對現行的規定有不同的看法。從受訪民意代表的意見當中顯示，現行競選經費上限的規定已經與現實脫節，及候選人所呈

報的經費，在「正常」情形下都會符合中央選舉委員會所規定的競選經費上限，但就實際層面而言，候選人所花費的競選支出，通常是以倍數的方式高出法定的競選經費上限，但限於法律的規範的要求，候選人只好選擇性的呈報、短報競選經費，以免遭到違反競選經費上限的處罰。選舉花費的上限基本上不切實際。(受訪者 C)

現有對候選人經費運用的法律規範其實已經相當多，但是這些法律規範基本上不符合民情所需，民眾的守法觀念不足，因此，守法的人反而是吃虧的。但雖然如此，民眾在過去幾年的表現來看，在此方面已經有越來越好的趨勢，只是在新的立委選制之下，是否會在惡化也是有些擔憂。(受訪者 C)

競選花費上限雖然不切實際，但是也不應該取消，如果取消了，那無疑是放任大家儘量花錢，而且，如果候選人如果沒有用在買票的話，其實際的支出費用，即便是高於法定上限，與法定上限的差距也應該不會太大。(受訪者 C)

選舉經費上限的問題，個人的開銷基本上都符合上限的規定，但如果有太多紅白帖的場合，這一個上限的規定就比較會超出。整體而言，經費上限不見得需要取消，但應該更加符合候選人真正的花費，要讓候選人的花費都可以呈報上來，不論其花費金額的高低。(受訪者 E)

法定競選經費的限制並不切實際，因為它本身有法定上限，如果超過此一上限便如同違法，因此，多數候選人在呈報競選經費時，都會考量不要超過法定的上限，避免被處罰。但是，也由於這樣的想法，所以，當多數候選人的競選經費都合法時，在實際上，多數候選人的競選經費卻都超過法定上限相當多，單單一般開銷的量就會超過法定上限，如此也使得法定上限的規定形同具文。(受訪者 D)

有關法定上限的界定問題，一定要考慮選區的特性，不能將都會區的選區（例如板橋市）與其他偏遠鄉鎮的經費上限做同等的考量。選區特性的不同，所有競選經費的運用方向與數量也會跟著不同，如果將法定競選經費上限定額時，就會顯得此一規定非常僵硬。(受訪者 D)

就目前的法定上限來講，應該將上限提高，讓大家比較可以放手呈報競選經費，對候選人比較方便，對政府規定也比較切合實際。(受訪者 D)

對競選經費上限的限制是不合理的，因為大部分候選人都是會超過，只不過在整個申報方式上，使用科目的落差。甚至現在有些候選人選完後只申報一兩百萬還有幾十萬的，這沒有人會相信啦。現在要競選要到監察院去申請一個專戶，由於

政治獻金的規範，但在申報上有很大的落差。另外政治資源的動員，無法明列在競選經費上頭。例如大型的活動、集會、說明會等等，大政黨有其動員的能量，這是無法計算的，一般只看的到表面的經費，像印刷費等等。(受訪者 A)

二、保證金制度的存廢及改善

保證金制度的實施在相當程度上有防止太多候選人參選的作用，使得真正有決心參選的人可以參加，同時，現行保證金的額度也是可以接受的。

受訪者意見：

保證金制度仍舊需要門檻的設計，以免任何人都可以下來參選，並且從中取得金錢補助。保證金制度至少可以防止太多人參選，現行保證金的數量大體上還可以適用。而且，除了保證金制度防止沒有真正意圖的人參選之外，也應該考慮加上其他的限制，如候選人的學歷等。(受訪者 C)

保證金的制度應該繼續保留，因為有保證金的要求，有意參選的人就會比較謹慎保留，斟酌自己的參選狀況，而以目前的金額來講(20萬元)，數額還不算太高，也不需要因為要考量利用降低保證金來鼓勵大家更多的參與，因為如果真的太容易出來選舉的話，就會有更多的人在玩假的。(受訪者 E)

如要去得到公費的競選補助時，一定要有一些門檻，這些門檻會讓候選人先自我評估是否有能耐下來參選，這些能耐包含自身的能力與財力，基本上，參選的行為應該是行有餘力之後，才下來服務大眾，如果有一個候選人連自身都沒有辦法照顧好，那又如何期待他會是一個好的民意代表？有意參選的人，一定要事先衡量自己有多少份量，才決定要不要投入選舉。而衡量這些參選的條件當中，保證金就是一個基本的制度，其設定一個門檻，如果候選人沒有達到門檻，則保證金就不會退回，這樣的設計也可以讓有意參選的人更為慎重的思考，不會一窩蜂的想去參選，同時也提醒候選人，不要在選舉過程當中落跑。(受訪者 D)

就鄉鎮市長層級的保證金高低來講，目前還算蠻適合的。(受訪者 D)

保證金問題，我認為應用人口數來計算，各地不同，而不是齊頭式的平等。(受訪者 A)

雖然保證金被視為是一些弱勢者參與政治的門檻，但這個部分是可以討論的。不過，我覺得保證金還是要的，像最近台北市里長選舉還有是5萬元保證金，沒有

達到一定票數就要被沒收，這個問題要社會上集思廣議來討論。(受訪者 A)

伍、減低金錢政治的配套措施

相關陽光法案的實施才能更有效遏止金錢對於選舉的不當影響，尤其是民意代表的利益迴避要求需要加強實施，此外，受訪者也指出檢調司法單位對於賄選行為的遏止有相當程度的困難，更嚴格的執法以及更成熟的法治教育是必要的措施，而政府角色的加重以及公辦初選的想法也有受訪者提出。

受訪者意見：

選舉經費的減少或是節省需要許多配套的措施同時進行，一個重要的觀點是立法委員本身的專業與自律作為，立法委員本身不應該與財團掛勾，不應該擔任民間企業的董、監事、股東等，換言之，就是立法委員本身應當與利益團體劃清界限，當立法委員可以與利益團體劃清界限時，不僅在問政表現上可以更加的專業，也無須在選舉過程當中，花費太多金錢。(受訪者 B)

相關的配套措施諸如陽光法案，政治獻金法，財產申報法等都是可以提升利益迴避的配套措施，這些措施的加強，是制度上的改進，增加規範的周延性。(受訪者 B)

在查察賄選或是金錢介入選舉的問題上，需要考量的是整個配套的設計問題，而且，在許多情形下，檢調單位都與地方人士熟識，甚至也都知道哪些人是候選人的樁腳，哪些人有又可能會替候選人拉票，只是要求檢調單位對於其熟識的候選人進行偵察，除非有人檢舉與證據明顯，否則的話，檢調單位很難進行偵察工作。而且就實際的金錢介入過程來講，也是越來越困難去有效偵察，但如果執法夠嚴格的話，也會有一些效果，至少候選人不會過於明目張膽。(受訪者 C)

政府透過公費補助選舉基本上是好的，目前不論是接受一般的政治獻金，或是親友的捐助，總是在感覺與親情上有些虧欠，如果政府有更明確的補助措施，這些問題就比較好處理。(受訪者 E)

對於檢調單位查賄的問題，要徹底執行的話會有相當的困難，因為有些時候是您的競選對手刻意聲東擊西的惡意攻擊，藉由檢調單位讓您疲於奔命，有或者是因為由於被檢舉人與檢舉人原來就相熟識，要叫他們去檢舉是相當困難的，另一個困難的地方在於選民的文化問題，即便是瞭解到賄選或者是接受賄選是不對的，

但有些時候針對某些選舉時（例如農會的選舉），賄選又被視為理所當然，甚至如果不接受賄選就會被解讀為不支持某一位候選人，逼得民眾不得不接受賄選的金錢。而對於檢調單位來講，因為蒐證的工作要花很大的心力，困難度也很高，效果很難彰顯。（受訪者 E）

為了減少金錢政治的惡化，在鄉鎮市層級的選舉（鄉鎮市長、鄉鎮市議會/代表會）其實是可以取消的，而村里長也沒有存在的必要，當這些選舉取消後，金錢介入選舉的情形應當可以減少。（受訪者 E）

如果候選人不接受政府補助的話，哪可以考慮給候選人向民間尋求捐助的權利，政府在此方面不要有太多的限制。（受訪者 E）

有關檢調單位對於賄選的查察工作來講，整體而言，對於比較高層次的選舉，檢調單位會比較重視，而在基層選舉當中，由於人數實在太多，檢調單位也無從注意起。（受訪者 D）

關鍵的方法應該是從宣導與教育著手，讓民眾的想法慢慢改過來，也就是讓民眾的政治文化更加成熟，如此才能夠真正減少賄選，或者是金錢政治的影響。（受訪者 D）

目前在立法院也有在討論關於公費選舉的法案，包括蔡同榮所提的公辦初選的法案，主要目的是希望由國家辦理政黨的初選。台聯黨團的選罷法修正案則是加入公費選舉的概念，主要是選舉中要由國家來負擔媒體宣傳的經費，包括平面、電子、電視。（受訪者 A）

公費選舉是在之後的選罷法修正上是必須被考量的進去的，強調未來候選人在媒體的使用上，必須受到政府強烈的規範，不然候選人有錢就整天買電視廣告就好。現在政治獻金法通過後，其實對於選舉經費的上限已經沒有了，錢進來就花，越有金錢的幫助，當選的機會就越高，這兩者是成正比的。（受訪者 A）

還要考慮其他的問題，若要公辦初選，必須是開放式的、統合式的選舉。所以一定要各黨在同一時間舉辦，採統合式，才不會有政黨之間不當操作的問題，就像美國初選是必須要先選民登記的。（受訪者 A）

政府不再被動的選舉補助，或是辦幾場政見發表會，而是強力的介入管理主導。所有文宣管道就是由政府主導，包括像印刷，每個人一樣多，就是只能花兩百萬，由政府統一運作。不用事後再無謂的補助，可以用保證金的方式，由政府來代為運作，包括之後補助政黨的 30 元，就不用再補助你，事前就由政府先花掉了。（受

訪者 A)

政府應統一收購媒體時間，像日本就是由政府採購媒體，候選人的也使用政府規定的宣傳通路。我想這樣會比較有公平的競爭。(受訪者 A)

文宣的內容並不加限制。這是希望有公平的機會讓候選人可以選民認識到你，不能因為背景的落差而使選民認知的機會發生偏誤。(受訪者 A)

陸、其他事項的討論與建議

訪談過程中受訪者也主動提及其他與公費選舉相關的問題，如法定競選時程的不合理，公費選舉應該讓政府有更大的主導地位，而不是只有提供金錢補助而已。

受訪者意見：

目前所規定的選舉時程問題，或是法定競選期間的規定相當不合理，候選人文宣品的規範也是相當重要的，尤其是旗幟的懸掛方式都對市容造成不好的影響，應該考慮候選人應該事前申請，甚至在非法定競選期間內，如果候選人要懸掛旗幟也可以，只要向政府交錢並遵守規範，從哪時候開時掛，何時要收下來，可以考慮使用者付費的原則，由候選人懸掛旗幟後，再由政府向候選人收錢進行清理工作。(受訪者 E)

國家提供更多的公費補助，如果是要從長期的角度來培養人才，固然是一件好事，但是如果因此完全要受到國家的規範，卻又有違背地方自治的精神，而這其間的平衡點仍舊在於選民是否有足夠的水平，可以避免金錢介入選舉過程當中。(受訪者 D)

除了管制增加之外可能會有一些問題之外，更多的公費補助應該可以放眼於協助候選人在各項文宣品，如海報版、公辦政見會、選舉公報，或是選舉電視廣告、或是更完整的在網路當中呈現個別候選人的競選廣告等項目的支出，即便是增加的費用對候選人來講是杯水車薪，但仍舊有所幫助。(受訪者 D)

若要公費選舉，應該將其真正的功用發揮出來，不是像現在說我們都有公費補助，現在競選經費補助，政府是被動式的，像現在選完給你錢，有什麼意義呢？而其他中選會辦的登記或其他的選舉行政（指選舉公報、公辦政見發表會等），只有行政上的意義，這些東西無法真正達到公費選舉的主要目的。(受訪者 A)

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。(受訪者 A)

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，像民進黨之前號稱民主進步的政黨，現在人頭黨員充斥、向財團靠攏等等。這就是現今選舉制度造成的。(受訪者 A)

第二節 訪談內容建議事項與討論

在前述五位受訪的民意代表的意見中，可以發現有些問題是五位民意代表都有提到且具有相當共識的，另一方面也發現民意代表相互之間的意見有所不同，而除了這些意見的異同之外，也發現部分受訪民意代表的意見可以值得進一步討論。以下就依照在受訪者之間共識程度較高的問題，相互有差異的問題，以及值得進一步深入討論的問題逐一整理與論述。

壹、共識較高的部分

- (一) 選舉花費高是第一個共識，這些花費主要用在文宣與人事費用。即便是多數民意代表在選舉過程當中相當倚重義工人力，但就實際的選舉過程來講，義工的角色與功能仍無法滿足選舉工作的各項需求。
- (二) 第二個共識是保證金制度仍舊有存在的必要。保證金雖然表面上對於有意參選但沒有財力的候選人形成障礙，但如果因為要鼓勵無財力者參選而取消或降低保證金，則可能帶來任何人都有機會參加選舉的爆炸場面，這一結果所帶來的弊端，遠遠高於鼓勵無財力者參選所帶來的正面效益。
- (三) 公費選舉的補助內容，重點不在於增加金錢的補助，而在於利用政府的資源對候選人在文宣上的需求提供協助，這些文宣上的需求包

含選舉公報（或是選舉手冊）的內容與形式的多樣化、電子化以及電視媒體（有線與無線）媒體廣告的協助。整體而言，這一部份的精神是傾向由政府提供一個較具「自由精神」的協助環境，而由候選人在此架構下可以有更多的創意內容向選民作自我推銷。

- （四）公辦政見會可以考慮取消。公辦政見會流於形式，只是浪費政府資源，甚至成為候選人的支持者之間相互衝突的場合。
- （五）競選經費的法定上限不切實際。在多數的情形下，候選人通常是以多報少，讓此一法定上限徒具形式。

貳、共識較低的部分

- （一）雖然保證金制度有其作用，但是對於進一步有關保證金多寡問題，則沒有進一步的具體意見，但大體上對於現行的保證金額度沒有太大的反對意見。
- （二）透過政府補助強化文宣部分，需要進一步更為詳細的規範，如有多少空間讓候選人在選舉公報（或是選舉手冊）自由發揮，以及應該如何分配、使用電視、廣播媒體的時間等問題。
- （三）有關如何修正競選經費的法定上限問題，多數傾向需要再提高此一上限，雖然受訪民意代表因其個人特性不同而有所不同，但一個重要的問題是提出必須看個別選區的特性來決定法定的競選上限，不可以同樣都屬於縣市層級的選舉就都有同樣的法定上限。
- （四）考量公開形式的候選人政見發表需求，可以由政府舉辦候選人政見問答會，取代原有的公辦政見發表會，但此種問答會基本上不是候選人之間的辯論會。

參、進一步探索部分

- （一）選舉費用高的事實，顯示當前有關選舉經費的規範需要重先檢視，而遠高於選舉經費上限的實際選舉花費，也為公費選舉提供一的重要的存在理由。
- （二）公辦政見會的功能既然已經衰微，不如將此一公辦政見會的舉辦成本轉化成對於候選人在文宣需求上的協助，透過不同形式的作法，

讓選民有更多的機會接觸選舉資訊。

- (三) 補助政黨的的問題需要再深入討論。受訪民意代表對於公費競選補助政黨的主張，一般而言比較陌生，也因而比較沒有具體主張，相關的意見集中在缺乏一個政府補助政黨之後，政黨如何補助候選人的規範。如果公費競選的實施要納入政黨為補助對象，或者要規範政黨對其候選人的補助方式，
- (四) 事前補助或是事後補助的共識不高，共識不高的主要原因乃是在於無法在此時對於事前補助的實際作法進行舉例說明，以及不同政黨對其候選人有不同的補助方式。但是，如果考量將事前補助的項目轉化成對候選人在選舉文宣與廣告上的擴大補助，而政府只要針對這些擴大補助的內容與方法進行簡單的規範，則事前補助的作法也將比較容易實施。而當政府有這樣的規範之後，也可以減少不同政黨在選舉期間對候選人補助的差異性。
- (五) 強化配套措施以減少金錢對選舉的影響也是受訪者的共識，但對於配套措施的內容則有不同的強調。此一問題在本質上與公費選舉的運用直接相關，但許多應當及早實施或是完整立法的配套措施（如陽光法案系列）卻因為黨派角力而延遲。同時在第一現場的檢警調單位對於金錢介入選舉的防制也力有未逮，多數受訪者提及基層的檢調系統對於賄選或買票行為的無力作為，使得金錢政治難以消除。如果金錢政治仍舊顯著，而陽光法案系列無法被貫徹實施，則即便是擴大實施公費選舉，其實施成效也必定受到損害。

第五章 研究發現與建議

第一節 研究發現

經過比較六個國家的制度、檢討我國制度設計以及運作的問題、訪問辦理選務的公務員、訪問有多次參選經驗的公職人員等多種資料的分析，本研究得到以下幾個主要的發現：

(一) 研究觀察的各國公費選舉制度，皆依循著一個簡單邏輯：政府對公費選舉相關事項的規範與其補助的多寡有密切的正相關：

在本研究所關注的幾個國家中，大致可以分為幾種類型。第一種類型是德國與法國，兩者均屬國家補助多而且積極管理競選經費的使用。德國為公費補助競選的典型國家，也成為其他國家若提到公費選舉必然會參考的制度之一，它同時補助政黨及候選人，而其對於接受違法捐贈及未按規定使用資金者，處罰比較嚴厲；法國由於對政黨的不信賴傳統，所以補助對象為候選人，其補助方式為總統候選人得超過 5% 票率，則其選舉支出的部分由國家定額補助，國會議員及地方議員則是由國家負擔宣傳的費用，惟超過競選經費上限及不實申報者，不予補助。

第二種類型包括英國及公費制度改革前的韓國，兩國都是國家補助不多，對選舉資金管理也比較放任的類型。英國的選舉中花費主要由政黨來負擔，雖有國家補助政黨之提議，可是英國的補助選舉經費一向不積極。近年來英國雖然有些改變，但幅度不大。更重要的特徵是其競選經費問題通常由政黨來管理，國家介入的範圍比較小。韓國的政治獻金來源種類很多，國家補助只是其中的一部分，並有限定使用方式之限制，只是除了國家補助之外，其他政黨獻金，如後援會募款，管理上則較為寬鬆。

美國對於公費選舉之設計屬一種雙軌制，設計中留有一種彈性，給予候選人選擇的空間。若候選人一旦選擇成為公費補助的候選人，就必須接受國家比較繁密的限制；若候選人選擇不接受公費補助，則這些限制也就不存在。

日本的制度自成一格，屬補助多規範少的類型。日本在政黨助成法通過後，除了原本的間接補助之外，加入了對於政黨的直接補助，其補助的範圍可以說十分廣泛。不過日本對於競選經費之管理，是由候選人及政黨提出財務報告書，加上會計監查人的認證，公開五年並得由民眾閱覽，政府處於較為被動的角色。

總而言之，這些國家無論採用何種補助制度，皆要求受補助的候選人或政黨接受一定的經費使用限制。各國管理的鬆緊並不相同，但基本上若政府補助多，其規範也就相對嚴格；反之若政府補助少，其管制就較為較鬆。

(二) 各國公費選舉制度運作的最重要功能是在維護公民參選的基本權利，並不能解決選舉經費膨脹帶來的弊病：

主張公費選舉的各界人士重要的訴求是希望藉實施公費選舉來抑制競選經費的不斷升高，以便將競選經費對選舉的影響降低。這種期待或許過度理想化了公費選舉制度的功能，也誤解了公費選舉、競選經費、跟公平參政權的內在邏輯。

公費選舉由政府出資補助無財無勢的人民或團體參與競選，其基本精神是在維護較不具財務優勢的人參與政治的機會，維持公民進入政治場域進場的開放性，防止政治被有錢有勢之人士或團體獨佔。若企圖減少競選經費的支出，應該從公費選舉制度以外的其他對競選經費規範與限制來落實，公費選舉制度本身，通常無法處理抑制經費膨脹的問題。在我國的情形，相關法令如政治獻金法、公職人員財產申報法、立法委員職權行使法、利益迴避法等法令是否配套完備，與是否能有效管理競選經費才是真正解決選舉經費膨脹帶來的問題的制度。

(三) 我國的現行公費選舉制度比較接近日本的情況，補助內容尚稱足夠，但在有效審核與管理方面有待強化：

就我國現行公費選舉制度來看，補助面除了間接補助的部分相對較少外（僅有稅賦之優惠措施），其他項目及內容與其他先進國家相比並不缺乏。因此就補助的範圍與量而言可以說是達到先進民主國家的標準。

但反觀管制面，雖有競選經費最高限額的限制，但在申報及審核兩方面的要求並不嚴格，審查重形式而非實質，加上《政治獻金法》中未規定違反競選經費上限規定的罰則，我國目前對競選經費的管制屬於低度規範。在公費選舉制度類型中，與日本的制度比較相似。如果考慮到制度建置的精神，整個公費選舉制度

的修訂目標，應使制度類型從近似日本制度推向法國與德國的制度。為達此目的，未來應強化競選經費的審核方式並補足《政治獻金法》中為訂罰則的法律缺口。

（四）現行公費選舉制度中，關於間接補助與提供公共宣傳管道仍有改善空間，而直接補助對候選人的幫助不一：

多數有參選經驗的受訪者認為，公費選舉的補助內容，重點不應在於增加金錢的補助，而在於利用政府的資源對候選人在文宣上的需求提供協助。他們期待的協助包含選舉公報的內容與形式的多樣化、電子化以及電視媒體廣告的協助。

我國目前的公費選舉的補助內容，包括直接補助的對候選人的選舉經費補貼，以及對政黨的經常性補貼；提供公共服務管道中則包括公辦政見發表會、舉辦政黨電視競選宣傳、印製選舉公報等；至於間接補助的內容則有稅賦的減免。相較於其他國家，如傳單、海報、各種宣傳品的印刷以及發送的郵資，以及競選期間的交通工具的費用、租借公開演講等活動的場皆不在補助之列。凡此可於選前提供候選人之間接補助，應可考慮補強。又目前的公辦政見會普遍被認為已喪失功能，應該已經到了需要調整的時候。此外，發送到戶的選舉公報是每一個選民瞭解候選人的最直接管道，重要性仍在。受訪者多認為選舉公報的印製應加以改變，可以考慮更活潑的設計、更多的篇幅以及候選人自由使用的空間。

第二節 建議

綜合前節的研究發現，我國目前的公費選舉制度就補助面來看，較諸其他國家算是完整，只是從規範與管理面來看，還有待加強。此外還有些執行上的細節，有改進的空間。例如：直接補助在選後才進行，有些受訪者表示僅為錦上添花，無法在候選人最需要競選經費時給予幫助。所以我國公費制度的主要問題是，政府補助與規範的不平衡，以致無法有效抑制不法的花費及因競爭而日益增高的選舉經費，使此項補助失去原本幫助無財無勢參選人的立法意義。

基於本研究的研究發現，我國未來制度修正的方向，應在現制下強化政府的審核及管理的角色，並對補助的項目進行若干調整，以便讓公費選舉制度可實質的抑制競選經費的高漲，至少保障想從事選舉參政的人有最基本的參與能力，落實公民參政權平等的精神。為達此目標，未來制度修正建議應分為立即可行及中長期規劃的建議。立即可行的建議主要是對現行制度的調整，包括強化選舉公報功能、管制浮濫的宣傳品、增加間接補助及提供公共宣傳管道、以及改良保證金制度。中長期制度的改革，則需要更完善的考量，中期的改革應先補足《政治獻金法》實行後所形成的法律空缺，中長期則是以建立以「公費候選人制度」為核心的公費選舉，彈性調整對需要經費參選人的補助，並成立一固定的經費專門從事公費選舉的補助。此外，並同時注意到利益迴避法的補強及立委專業專職制度的建立，以減少立法委員或是候選人與特定團體的利益連結。以下分別簡單說明。

壹、立即可行建議

建議一：強化選舉公報的功能

主辦機關：中央選舉委員會

協辦機關：內政部

選舉公報可以透過行政體系送到家家戶戶，是選民的重要資訊來源。而本研究的受訪者也一致同意選舉公報提供候選人基本的宣傳平台，是民眾瞭解選舉與候選人的重要管道。但他們要求選舉公報的格式應該更為活潑一點，讓候選人有更多的發揮空間。因此，本研究建議：

1. 有關選舉公報的版面與篇幅的規範放寬：例如提供每位候選人特定空間，製作成冊。內容由候選人自行設計，由選委會作最低度的規範後，統一印製。
2. 選舉公報數位化：在政府的網站上公告選舉公報。
3. 公用宣傳網站：與選舉公報數位化的同時，可以在政府網站提供篇幅，作為候選人宣傳的公共平台之一。

建議二：管制宣傳品的使用

主辦機關：中央選舉委員會

協辦機關：內政部

台灣目前的選舉活動，基本上並不會受到太多的管制。也因此候選人自覺產生了彼此間不必要的惡性競爭，使選舉中宣傳品的使用變的十分浮濫，直接造成競選經費不斷上昇。受訪者多數期待政府對此提出限制，有效減少他們在文宣方面的花費。為了達成此一目標，可以師法日本對宣傳品及宣傳管道的嚴格限制，一方面減少浪費及降低對環境的破壞，另一方面使參選人在公平的宣傳基礎上競爭。建議：

1. 加強目前要求候選人在文宣海報上簽名的做法；
2. 限制宣傳品如海報、旗幟等的數量，甚至可以加以編號；
3. 恢復以往限制宣傳品可張貼及擺設的地點，以有效抑制宣傳品的浮濫。

建議三：增加公共競選活動服務的項目

主辦機關：中央選舉委員會

協辦機關：內政部

在管制宣傳品等競選活動之下，應可以同時考慮增加候選人其他宣傳管道的補助，包括：

1. 購買媒體版面或時段供候選人使用，並容許候選人自行設計內容；
2. 免費提供限量的演講活動空間；
3. 提供定額的郵資補助；
4. 定額補助競選期間的交通工具費用。

建議四：改良保證金制度

主辦機關：中央選舉委員會

協辦機關：內政部

保證金應加以保留，有意參選的人就會比較謹慎保留，這可以減少想要藉參選博取知名度及未有民意基礎的人任意參選，浪費社會資源。不過保證金的金額應加以彈性調整，採因地制宜方式，依選舉種類、選區人口數、物價水平等因素納入後於每次選舉前由中選會計算後公告。

有社會改革團體曾經提出將保證金制度調整為，除「繳納保證金」外，增訂「政黨推薦書」與「連署證明書」替代，以便提供更為多元的參選管道，保障

人民的參政權利。本研究認為由於連署與真正投票的對象有可能不一致，可能產生的弊病如何未知，所以是否要施行「保證金及連署並行制」，需要進一步評估。

貳、中長期建議

建議五：政治獻金法關於違規罰則的補足

主辦機關：內政部

協辦機關：監察院

由於競選經費的管理屬於政治獻金的一部分，自《政治獻金法》公布施行後，便將原選舉罷免法規中的相關規定停止適用。其中，有關競選經費上限在《總統副總統選舉罷免法》中，雖然訂有上限，卻沒有候選人超額使用競選經費時的罰則。而《公職人員選舉罷免法》雖對超額使用競選經費定有罰則，不過自《政治獻金法》開始施行後，停止適用此條。是故現今候選人若違反競選經費最高限額之規定，並無處罰。應在政治獻金法中明定違法使用競選經費之罰則。

另外，對於候選人及政黨競選經費的申報方式（第 18、19 條），應將目前由候選人及政黨自行尋求會計師簽證的消極做法，改為由監察院或聘用公設會計師主動積極查核的做法。

本研究因此建議：

1. 修訂政治獻金法，補充超支競選經費上限的罰則；
2. 設置公設會計師，主動查核競選經費。

建議六：編列選舉特別預算

主辦機關：中央選舉委員會

協辦機關：內政部

參考其他各國的公費選舉制度，美國、日本、韓國等國家對於公費補助的預算編列，皆會先定一個補助總額，再進一步的進行分配。總額的計算多以全國選舉人數乘以一個依物價水平所定的基數。我國則是以得票數乘以一定額成為補助的數額，此會使預算內容會隨投票率變化而大幅變動，而這也表示我國公費補助預算還有一部分空間。或許可以考慮改採定額撥出預算的方式來進行公費補助。

更重要的是以特別預算的方式來處理，以避免多年來立法院動輒凍結中央

選委會預算所帶來的不確定性，以便順利辦理選舉。而地方選舉的預算過去是由地方選委會自行編列，應該也要考量由中央統一編列。

這個特別預算可以由中央選舉委員會加以彈性運用，在現今的補助制度之下，首先可以將選後要給候選人的直接補助經由一定的機制調整到選前支付；其次，在補助候選人之外，多出來的經費則可以用來強化選舉公報、增加其他公共宣傳管道的提供、或聘請公設會計師加強查核等選務工作，由政府提供大部分的選舉補助，進一步減少候選人對資金的需求。

建議七：建立公費候選人制度

主辦機關：中央選舉委員會

協辦機關：內政部

為推動乾淨選舉，應鼓勵候選人接受公費補助，為此可以考慮建立「公費候選人」制度。具體而言，若有人選前選擇登記為公費候選人，則政府可以依一定的機制在選前給予補助。其制度精神在於將選後補貼轉移為選前補貼，使無財無勢之候選人直接的幫助，提高公費補助的效能。不過選擇依公費候選人制度接受補助的候選人，在競選經費的使用方面，必須同時接受較嚴格的規範。主要的建議如下：

1. 對候選人募得的小額捐款給予相對補助款。補助款在競選期間發放；
2. 設立一定的門檻，預備競選者以連署、民意調查等方式，跨越門檻取得公費候選人補助資格；
3. 以候選人提供擔保品的方式取代保證金；
4. 候選人的競選經費收支必須完全透明。政府委由公設會計師詳加查核。

建議八：改進稽核方式（公設會計師制度）

主辦機關：監察院

協辦機關：內政部

對於選舉行政部門無法負荷稽核業務的問題，應考慮引入社會部門的監察能量，可考慮建立委外的會計稽核制度，由選務機關委託會計專業人士對候選人選舉帳務進行查核，而不是由候選人自尋會計師簽證的方式。公設會計師並定期更換。

建議九：立法委員的利益迴避及專業專職

主辦機關：內政部

協辦機關：監察院

在我國立法院立法委員人數減半之後，每一個立法委員的相對影響力增加，立法委員選舉的競爭激烈程度必然提高。相對地，若未有適當的節制配套措施，競選經費必然增加，而且受制於財團的機會也相對增加。為降低此種金錢對選舉以及後續政策決定的影響，建議長期可以考慮：

1. 立法委員必須專業專職。當選立法委員者必須辭去所有私人企業的董、監事職務。
2. 各種陽光法案都必須把立法委員納入規範的對象之內。
3. 強化立法助理對立法委員的立法工作的幕僚作業。

附錄一 個別訪談題綱

個別訪問提綱

1. 競選經費上限和實際的競選經費支出差距有多少？
2. 在競選中哪些支出最多？
3. 如果國家提供補助，則事前補助需補助哪些項目，事後補助可補助哪些項目？
4. 對於現行的補助措施，包括公辦政見發表會、選舉公報、電視與廣播的補助，評估現行補助方式的成效。
5. 關於競選經費補助的法律規定，和個人自主的適用性，與政黨統一的適用性，這些規定應該如何去適用於個人與政黨？
6. 是否能同意國家補助愈多，則國家可以管制愈多？
7. 競選經費的補助於不同層級的選舉的差異、適用性？

附錄二 個別訪談者基本資料

	現 職	主要經歷
受訪者 A	北部市議員	曾有國大代表、立法委員、地方首長等選舉經驗
受訪者 B	北部立法委員	連任四屆立法委員
受訪者 C	南部某鎮鎮長	曾任縣議員
受訪者 D	中部某鎮鎮長	
受訪者 E	中南部某鄉鄉長	曾任縣議員

附錄三 個別訪談逐字稿

訪問對象：受訪者 A（市議員）

訪問時間：96 年 3 月 8 日 14：00

訪問地點：議員辦公室

劉：競選經費的上限，你可是否合理？

A：其實競選經費上限，這個限制，其實是不合理的，而且大部分的候選人都是被強迫的。只不過在整個申報方式上，使用可能的落差。甚至現在有很多候選人，選完了，他申報的經費比方說兩百萬好了、甚至幾十萬，那這個沒有人會相信，因為他在整個費用申報的過程，就是有進出的管制，因為現在的話你要申請，你參選要到監察院申請專戶政治獻金，所以在申報的過程當中變成有很大一個落差。那甚至有很多像所謂的靠政治資源的動員，這些你沒有辦法明列在選舉的經費當中，我最簡單的就是說，你辦一次活動的說明會等等，那大型的政黨他原本就有一個他組織動員的能力，那這些都不需要計算在他選舉的成本當中，因為你所看的只有表面就單純的這些印刷費用，所以如何，如剛剛劉教授所提出來的就是公費選舉，他的優點可以發揮出來，而不是一種政府所採取的，雖然表面上說現在也有用公費，但是這些都是一種被動式的，被動式的規範，像包括你選完了我給你錢，那有什麼意義呢？或者說你在整個制度上，像中央選委會不管是在投票的行為，或者在之前登記的這些只能做行政作業的一種公費而已。你不能夠實際上去定義就是，公費選舉他的意義跟目標，那為什麼最近大家會比較重視所謂的公費選舉，老實說台灣的政治發展，民主整治的發展在選舉的過程當中產生了很多畸形的情況，這種畸形的作為也讓社會各界慢慢重視到是不是應該更強烈的發揮公費選舉的功能，我們不希望政治，像選舉就變成是一種富人的遊戲，不希望這些政治人物成為財團的禁臠，這個是公費選舉最大的一個目標，那怎麼樣讓多元化的聲音，讓這個社會當中透過選舉，去表現出來。我想這是公費選舉最主要的目的。有部分的立委希望公費選舉的精神，有提出一個就是公費初選，那另外台聯黨團有提一份，在選舉當中就是由國家來負責來負擔相關的一些，所謂的媒體的經費，這個媒體的話其中包括像電子媒體，電視拉、平面拉還有電子媒體

這邊，這一部份的費用，因為我們知道就是說，我們自己也在笑說，民進黨早期選舉不用花錢，現在選舉花很多錢，他花錢不是靠賄選的方式，現在選舉要花錢，整個花在不管是電子媒體、公車廣告，或是靠這種積極動員的方式來做，那這是一種很畸形的發展，因為你對一個你有理念想要服務的人，你怎麼可能有多餘的經費去做這些什麼、什麼。那這些經費當然要靠財團，或是靠契約的方式去達到當選後為他所做的政治服務。所以公費選舉事實上，在後續整個選舉的選罷法的修正上是必須要納入規範的，這是我們希望能夠做到的。那當然這一部份還需要考量到說，因為公費出來講還包括必須是一種開放式的選舉，必須要是一種統合性的選舉，像最近民進黨提出來的所謂要排藍民調的機制，等等這是每一次開放式的選舉制度通常會產生的問題。

劉：你說的是？

A：開放式的比如說政黨的初選，早期都有人來投票，這種開放式的投票導致新黨一掘不振阿，因為很容易被稀釋掉，所以你開放式的選舉，然後同一個時間舉辦，把不當的因素降低到最低點。

那公費選舉其實只要把後續政黨的，正式補助的經費拿來做公費的選舉，然後再加上政治人物的參選適當的一個保證金，當然不能夠讓他變成一種，拒絕這種弱勢參選，那當然這一部份是可以規劃。

劉：保證金還是需要的？

A：還是需要的，因為就以最近台北市里長剛選舉，里長的保證金如果你沒有辦法達到門檻的話，基本上你保證金就會被沒收，那這個過程當中就是需要大家社會集思廣益來討論這個問題。

劉：剛剛說到選舉的補助，以我們現在的定義來說就是公費，因為選舉的補助都是事後，有人說事後於事無補阿。

A：公費選舉主要還是要規範，不是說用來最後拿錢給這些候選人就解決問題。或是拿錢給這些政黨就解決問題。規費選舉是希望讓整個遊戲規則變得更加公平，政府來主導一個遊戲規則塑造出公平競爭的環境，這是公費選舉最重要的目的，你要怎麼去塑造一個公平競爭的環境來遏止這些民主政治發展的這些歪風。

民進黨裡面人頭黨員充斥阿，像財團靠攏阿，這些問題不斷地產生阿這就是目前選舉制度，產生這樣的結果阿。

劉：在執行裡面有些問題，就是說政見發表阿、選舉公報，這些都是政府提供一個平台，但是有些人認為說這些平台也沒什麼用，你辦這些也沒人來聽阿，所以什麼辦法……？

A：所以這次在選罷法的修正上面，就是要強烈的規範，以後候選人在媒體的使用上必須要接受政府的規範，如果我有錢我每天都買電視廣告，因為現在整個政治獻金法通過之後，他其實這個選舉經費的上限已經沒有了。那就是你錢進來就花，那你愈能夠有金錢的挹注，就愈能夠打贏這個選戰，從最近選舉的觀點，這幾次的結果來看，這都是問題。選舉花費愈高，當選的機率就愈高，這兩者都成正比。所以要怎麼樣讓這個納入正軌，政府不再是被動式的去做這個選舉的補助，或者說去辦幾場政見發表。而是強勢的介入運作，你所有文宣的管道，就是由政府來，那這樣的話包括你的印刷成本就是每個人都是一樣多嘛，就是政府所編列的預算，每個人都是一樣多，你選舉就是只能花兩百萬。那這個是政府整個來統一運作，你不用事後在那邊再經過那些無謂的那個，那你可以透過保證金的方式，因為政府如果幫你花兩百萬的話，或者說其他的當然你繳交的保證金有一定的額度，甚至在後續，就是在政黨補助金這種三十塊錢的補助款上面，那這個就不能夠再發給你，而是實際上用在這些經費本來就是拿來補助你選舉的。那政府事先就已經把這些錢花掉了，就不用再補助你拉。那如果你也可以事後就是說，如果你不到這個金額，那你保證金也就被沒入做這個相關的補貼阿。那這個政黨也不用再補貼，政黨的補助金也不用再調低阿。

劉：所以改的這個部分就是移到？

A：一樣阿，我們不能說政府對選舉的費用增加，我是認為這是應該要去做，一樣是候選人我們知道，這些前後的政黨補助金、選舉補助金是沒有用的，這不好嘛！選舉這幾票你給的補助只是杯水車薪，但是對於政府來看的話，花那些錢也應該達到我們要的效果，這樣政府統一採購媒體，然後限制媒體，像日本的選舉來看的話，他們共通的管道，然後限定的文宣通路等等，我想這樣才能夠比較公平的來做競爭。

劉：基本上有一點是改那個候選人使用這些資源，主導都是政府？

A：也不是說自主性都沒有，你文宣內容我不會限制你，但是你的篇幅我就統一阿，因為這是公平競爭阿，你同樣的經費讓選民取得一個公平的認知阿，你不能因為你背景的落差造成選民認知上的偏誤阿，這是應該要去做，另外還有一層管制就是從法上面，也就是說要把這個初選也納入選罷法的規範，因為現在的政黨初選沒有納入選罷法的規範。所以相關的違法，像初選賄選你也不能抓阿，對不對，那是政黨之間的一個競爭，從一個政黨內部從他們的競爭呈現出不同的落差。

劉：有人討論出，這不是純粹選罷法的問題，這牽涉其他的配套，其他的法令你認為什麼需要？

A：其他的法令歐，其實目前的規範大概只有選罷法的規範，阿選罷法的規範應該比較完整來做配套，其他的配套只能做基本的規範阿。

劉：其他的法律呢？政治獻金法也算一個？

A：政治獻金法的話，你當然到目前之前的規劃就是政治獻金法。其他的規範都是事後規範，你像財產申報法，然後政黨法，然後國會遊說法等等，這些都是事後的，因為這些財產不明來源的介入等等。

劉：參加過不同的選舉，那這不同的選舉有什麼差別？

A：其實國大代表的選舉、立法委員的選舉、台北市的選舉，當然這些環境都不一樣，所屬政黨的屬性也不太一樣，所以選舉整個的規範，當初在國民黨的選舉主要較偏向政黨，因為相關的經費都是政黨，包括政黨來幫我印文宣，這都是政黨來提供阿，所以別的候選人要怎麼來競爭？因為我這個政黨有錢有人阿，所以這個競爭小黨容易被邊緣化了。那過去的選舉我們是用，像台聯的方式是屬於理念認同的政黨，選舉的過程當中，他政治獻金的部分自然可以降低。你若有公費選舉的部分，政治獻金選舉，你當然會有一些。競選總部的費用，當然你整個費用都會降低。這個所謂申報的項目、規範會比較完整。

劉：說到這，公費對於這不同的選舉有什麼差別？

A：我在選舉歐，國大代表、立法委員、基隆市長的選舉、全國性的國大代表的選舉，還有這次台北市議員的選舉，當然每一個都不一樣阿，所屬政黨的屬性也不太一樣，所以選舉的規範，老實說，當初在國民黨的選舉比較偏向組織動員，相關的經費都是政黨支持，這都不是我自己的事情，其他候選人怎麼競爭？因為這個政黨有錢有人阿，有組織，所以小黨容易被邊緣化去。過去的選舉，比如說像台聯的方式是用理念認同，不是用政黨在選舉的過程當中那就必須要加重這些相關的文宣，然後跟民眾的互動，這種我們又碰到一個問題，這種跟民進黨競合的問題，因為民進黨是比較成熟的政黨，他有他一定通路的人脈，他會比較有錢，所以他可以在整個選舉的過程當中，花大筆的金錢去做文宣、做廣告，去壟斷這些媒體的通路，如果你是獨立參選人、小黨的候選人你就沒辦法掌握這些通路，因為你沒錢阿，這樣看來其實國民黨跟民進黨是一樣的，因為他有黨產、資源阿。他有所謂的金脈，社會資源。這就是政黨在競爭時不公平的地方。社會就慢慢變成是大黨在主導一切。現在是贏者全拿，現在是這樣，你叫大黨要改也無法改阿，所以我想這方面，社會要是繼續發展，就像阿扁總統說的台灣只有統獨問題，沒有中間路線，那台灣就掛了，永遠都是大黨，兩黨執政，無止盡的意識型態鬥爭。

吳：剛剛有提到保證金，現行的制度適不適當？

A：現在的制度是二十萬嘛，現在啣其實應該按照人口數計算，每個地區不一樣。那這樣的話比較公平拉。

劉：那很合理阿，因為要不要沒收保證金要按照你的得票數來。

A：所以你按照人口數去計算是很合理。

吳：議員主要的觀念是公費不是給你錢阿，是公辦的意思啣，但是另外一個問題阿，政府主導選舉過程，這個主導當然好的方面是這個，那它如果變成操控呢？

A：其實我們看到像台灣目前的這些大大小小的公職人員選舉，現在一般的百姓他對於選舉制度，他的公平性，他的信賴度頗高，目前沒有這個問題，因為沒有所謂的政府主導選舉，這個遊戲規則也是透過民意機關制訂阿，阿制訂完之後政府去執行，所以沒有所謂的政府主導選舉，而是政府去執行制訂的規範。

吳：之前我想到一個是說，歐洲的小黨，他們一開始是不接受公費的，理由很簡單，他認為政府是執政的，你現在很簡單，我把競選管道，媒體管道安排好了，但是我們之前有發生過置入性這件事情，政府裡面還有政黨，這個有辦法規範嗎？

A：所以這是在媒體使用的對等權，你不能說每個候選人都五分鐘，你大黨就二十分鐘，那當然這個到最後會有類似的問題，為什麼？大黨提名的人多，比如說民進黨提五個，國民黨提五個，我台聯提一個，五個二十五分鐘，我一個五分鐘，可是那個是政見的發表阿，不是選黨，你可以分開來是說，以後單一選區兩票，那政黨歸政黨一個政見發表，政黨是對等的，那候選人歸候選人，那這樣才公平阿。

劉：這個候選人差異。

A：對阿。

吳：剛剛那個保證金是個人的，那政黨名單比例也是有繳保證金，對小黨來說，他不能提那麼多的人，我的意思說這個公平性，你覺得它這個保證金還要維持嗎？

A：他也是根據你提的人頭來繳錢。

吳：對、用人頭。

A：那你沒提那麼多人就不用繳那麼多，這還好。你提多少人就交多少錢阿。

吳：這樣會不會影響到就是說，小黨就沒那麼多錢，他可能有更強的實力，但他沒辦法提那麼多人。

A：那我們有政治獻金法，如果整個社會對他夠信任，那這政治獻金的部分，他可以去號召這些社會資源，就以當初明盟為例，參加國代的選舉不是募了一兩千萬去繳保證金。這個公辦初選，國民黨有意見，民進黨是希望公辦初選解決他們人頭黨員的問題。

【訪談結束】

訪問對象：受訪者 B（立法委員）

訪問時間：96 年 3 月 6 日 10：00

訪問地點：服務處

劉：主要的背景是這樣啦，常聽到有人講那個公費選舉有人在做，我們有在做啊，但是做的不夠好，從他們的角度來看不只是這樣，一票三十塊阿、另外就是說公辦政見啊，公報的內容要怎麼寫都沒在理他了，這都列入公費選舉的範疇裡面了，現在想知道的是，有沒有什麼東西我們還可以做，還可以和大家解釋說這是合理的，完全的公費我想那應該是不太可能，（趙：對對，不可能。）全世界也沒人這樣完全公費選舉，有的人會舉例子，例如說泰國的參議員，他們的參議員選舉是完全公費的，但是他們的完全公費是只有少數候選人才算，那個門檻很高，然後候選人不能從事任何非公辦的競選活動，這樣的一個制度，其它的國家沒有這種制度。即便說是泰國是這樣做，他們的問題還是很多，所以現在思考這問題，和學術界的人談，他們也說完全公費沒這回事啦。當初這是在立法院的一個案子，所以我也趁一個座談會的機會來談，因為座談會的內容是說，現在也不是什麼東西都要國家負擔啊，所以公費負擔應該是一部份。

B：像文宣這一部份喔，其實從過去看，這是太泛濫了，這個數量就和海一樣，就像山就像海一樣，不管是用什麼旗幟啊、海報阿、布條啊，這都浪費很多錢，我覺得可以想辦法把這部份給些限制，限制一個數量，然後這個部份可以由政府來補貼也可以這樣，旗幟、布條、什麼海報、文宣品這樣，也許這要編號，限制數量也要編號，像香港就是這樣，他們都有限制，然後編號，這樣就不會泛濫。現在要單一選區，就有辦法可以這樣做，單一選區平常就要這樣做，所以選舉的時候不要浪費這麼多文宣品嘛，譬如說我在算，我估算過去文宣品可能會花到好幾百萬，可能三、五百萬，就這樣花掉了，那如果有限制的話，一百萬就 OK 了，旗幟會用得很少，布條、看板那些什麼東西，單一選區後就是這樣，選區小了之後，重點是一戶一戶拜訪，一個一個認識，這樣以後單一選區制、這配套的改變，我認為這文宣是可以適時的給予限制，這部分政府可以再考慮用什麼方式來補貼。然後如果過量的話要嚴格取締，罰得更重，讓大家不要製造太多污染。選舉的時候滿山滿谷，擠得要命，大家不知道在拼什麼。

劉：你不插別人還替你煩惱。

B：對啊，他們會說別人怎樣你的都沒看到，這都是相拼的，拼數量沒有意思，這都浪費很多錢，我花這個錢都很捨不得，算是被迫要做一些應付支持者他們的要求。別人做旗子可能做了幾萬面，我們做個幾千支，但還是很浪費啊。所以文宣品可以，還有就是媒體的時段，因為看媒體的人最多，廣播也好、電視也好、報紙也好，若是有這個時段，其實我們一般人垢病的是太陳舊的方式或太制式的方式，所以像政見發表會這種大家不愛看，可以給大家一些時間，可以去做廣告，放自己的 VCR，要給你一個時段，我覺得這樣的補助很好，要不然我們就要自己去買時段，一般人不喜歡看這種政見發表。

劉：辯論呢？

B：辯論可以，那辯論的話，譬如你可以提供一個補助去買這個地方的第四台，這可以做，如果說是無線的太貴就沒辦法，但是地方的可以考慮，像地方三十萬的人在看，你說放到全國很多人就不合理，所以第四台可以。那如果說電視這種就短短的時段，譬如有線無線這種，一分鐘多少、幾次，這也可以補助。

劉：現在說的補助是事後補助，你現在說的這種是事前補助，就事先先和你決定好費用。

B：對對對，我們的事後補助，各政黨也都不一樣，我們的黨三十塊你要捐十塊出來給黨部，國民黨是還會額外給你補助對不對。他們給你補助會給你輔選經費，不只你的補助款，還有會給你補助，每個政黨都不一樣。所以這事後補助沒什麼用，如果能事前做一些補助是最好的。

劉：我來找你最主要是要談那一塊啦，就是周邊的東西，因為外面的人會認為純粹就制度來說，可以改變的地方不多了。現在你想達到的東西，人家會覺得大家都花那麼多錢，這個錢花了那麼多，選舉的本身就被模糊化。所以這個周邊的配套措施，就是需要方法，要用哪些方法才能做。

B：總之你第一個，我覺得那個立法委員開會時間長，一年大約是九個月左右，又席次減半，現在這個制度我們覺得第一個是要立委是專業專職，不兼營事業，所以民進黨是提出這個條款，我們有個廉政專屬公約。第二點就寫，不能去兼營

事業，擔任什麼負責人、董監事或者是經理人，還是諮詢業務的董事、股東這樣。這都不行拉。你要利益迴避阿、你回阿關說阿這個是喔，就是去涉入利益的輸送這樣。這樣才比較沒有人花大錢去選舉，你花大錢來選舉喔、他本身喔也比較是事業型的立委，他比較有財力的基礎這樣，利用職務來顧他的事業，或者是拓展他的事業，你就讓立委專業專職化，專職以後可以讓人認為說不是來謀求利益的。來作立委是來實踐理想，自我的實現。

劉：法律上沒有這樣要求阿。

B：可以要求阿，可以立法來定阿，行為法阿這種東西擺進來，你要當立委你要辭去所以這些職務阿，全部辭掉。

劉：這個會不會引起憲法官司？

B：會嗎？我覺得，在認知中立委就是要這樣做阿，立委現在太少，你如果沒有限制，就沒有人要來開會阿，大家都在忙事業，怎麼會有人專心來開會阿？以後立委又減一半，以前是說立委那麼多，總會有人來開會，以後一個委員會可能只有五、六個人，113 個委員、12 個委員會，有的委員會恐怕只有三、五個而已，根本開不了會阿。

劉：不然就要改成立委可以參加二個委員會。

B：你說的也對阿，可以參加二、三個委員會，不過兩個時間也會衝突，這些都可以再改，你說的也沒錯，可以參加二、三個委員會，不過我們只有 113 個立委，你這些人不專業專職怎麼能辦事，你說會有憲法官司，我覺得未必啦，我是覺得因為你是有這個規範，然後你接受規範你來選，不能說我來做事業，這樣的觀念不行，那你就把立委當作公職人員，就是嚴格規範的公職人員，因為他的性質特殊，人數稀少。

劉：你這個觀念很像行政公職？

B：我們直轄市是有我們的要求拉，縣市議員、地方代表我們就沒有要求，他的會期也少，可是也沒那麼重，待遇也沒那麼好。你說北高兩市的市議員待遇很好，也都好幾十萬，所以我們可以要求他專業專職，立委也是阿。我認為這跟選風會

有影響，會阻斷一些事業型的立委他們要進來參選阿的一個意願。

劉：要嘛你就不要當嘛。

B：對阿，求名就不要求利，求利就不要求名。你要做生意你就是做生意，好好打拼做。那你要作立委又作經理，不可以這樣，你要選擇。因為小弟也是面對很多事業型的金牛立委，他就包紅包阿，我們那個鄰長去自強活動，一人送一罐、醬油三罐，每個人都送。中和那裡送了好幾萬了，一個區就已經六、七千人囉，每個地方辦尾牙、春酒，那他都發紅包阿，幾萬幾萬地發，他做營造阿、做建築阿、做汽車旅館阿、做加油站阿、做消防事業阿、什麼都做阿。你說配套的話，陽光法案我們從政治獻金，從利益衝突迴避、甚至到以後的遊說法，然後財產申報法，這些我們可能都要再嚴格的去檢討，怎麼樣可以讓它更周延的來規範。

劉：哪些東西講起來是可以馬上改革的？

B：馬上改革阿，我覺得說遊說也是一樣阿，遊說法應該趕快把它弄出來，而且要規範出來這是立委的遊說，不過現在的遊說法，不現在這個法你知道卡在哪裡嗎？就是卡在有關立委的規範，現在大家都偷偷去遊說阿，他的界定是說，他的政策對法案的影響，這個政策跟法案怎麼會透過公關公司然後去找政府呢？這是大家通通都知道，現在是不敢來規範立法院、立法委員，然後把它當作是陳情阿、請願阿這種的行為。這樣就笑死人拉。都偷偷來吃，講也講不通。

劉：那個困難就是說，怎麼畫一條線，這個叫請願、那個叫遊說。

B：其實我覺得請願阿、陳情阿跟什麼跟那個性質是一樣的，都要納入。

劉：對阿、是一樣的。這種就攤出來說阿。

B：對阿，攤出來說，比如說公聽會、協調會大家來檢驗我這邊有合理的事情阿，不是隨便胡亂來阿，不是施壓、不是惡搞，是合情合理的，這沒關係阿，這都要規範，因為目前沒有規範，人家才認為說當立委是有利可圖阿，有特權這樣子。所以大家就花錢來買，選舉來買，選舉風氣就惡劣阿。這個也相關拉，就是說立委職權的行使，包括那遊說的行為，從這邊規範，然後你說獻金法也是一樣阿，獻金法裡面的規範，我認為很多也是要更周延阿，我們現在的主張是說鄉鎮市長

給候選人的補助，這都沒規範、沒有規範到，阿這個政黨是推波助瀾，政黨他要你花錢阿，像國民黨選舉就開始花錢阿，你不花怎麼行？那個是機器整個運轉起來，他叫你要花錢。我深受其害就是這樣子阿，我不買票，他要你辦桌，中和那時候辦一萬多，一萬多就要花幾千萬，那些都是圖利里長，讓里長去找人來參加餐會，辦桌也是他去叫，辦三千就講辦四千、五千，辦五十桌，講一百桌，給你灌水，那你要怎麼辦？那個就是國民黨的作為就是這樣阿，他也在補助阿，那個都是台面下的，也沒有透明化，花錢就是這樣，這個都要規範嘛。現金一毛也沒有，你還要給他，平常你還要幫忙募款，我們有募款責任的，一年要幫他募二十五萬吧～選舉的時候補助款三分之一，一票三十元，十塊給中央。各縣市一樣，連地方補助款也一樣，沒多少錢也要給阿，中和選市長，他拿了五萬多票，他不願意繳補助款（政黨），然後他就退黨了，錢自己收著，他退黨就是這樣阿，因為他不繳給政黨，政黨要處分他，他不願意給它處分阿，他就退黨阿，真的阿。

劉：那這樣他的競選經費應該也沒有多少阿？

B：他就是感覺不合理阿，他選舉也花很多錢，政黨也沒有幫他阿，現在還要跟他拿錢，他不要阿。他說地方選代表不用靠政黨阿，也可以選阿，兩千多票就可以了，他把他的樁腳顧好就會選上啦。他選中和市長拿了五萬多票，差不多百來萬，要繳五、六十萬給政黨，他不繳。所以這個要看配套，讓立委瞭解你的職權在什麼地方，你心術不正或有所圖的就不要參加這個遊戲進來。用放大鏡看、媒體監督、陽光法案到處在監督這樣。像我們這個立這個法一直沒有好好去實施，去實施其實很多啦，我們的檢調單位懶惰沒有去查、去看，一堆啦，我們這個法很嚴厲啦，立委本身也好、還有他的家人，包括二等親的，他的兄弟、他的老婆阿什麼的，都不能去做政府的職業，不能跟他監督的單位有事業、金錢上的往來，什麼工程招標、採購都不行。

劉：那個已經很氾濫了。

B：對阿，已經很氾濫啦。

吳：我們之前還有在講，除了專業專職之外，立委除了立法院給你的經費外，其他的收入不能超過一定比例阿，類似美國那種制度，不然到時候他用演講阿、顧問阿來拿額外的經費，這是值得思考的。

B：我們不敢收這種錢，像我們出去外面講演，車馬費都捐出來，怎麼敢收。

吳：名嘴比較多啦，像電視台。

B：上 call-in，那個算重大收入阿，一個月賺幾十萬耶，每天去，一天去好幾場，一次五、六千。一個月下來幾十萬。

劉：你剛才說配套措施，以後立委減半後，你們助理事務也更重大？

B：對阿，所以配上這些，你才可以要求立委說你的配備是如何加強，助理可能要增加。你的事務費用可以增加，但是你要給它限制這樣，不要到處經營事業有的沒的。限制多一點，權力也多一點。所以我覺得這是根本，另外一個配套是說，可以讓他專心問政、優質問政。

劉：差不多是這樣。

B：還有什麼、來，電視、廣播，政見發表會其實我覺得效果是不好拉，沒什麼人要看拉。我們都還是去拉，我們都還是去拉，到上一屆我都還是乖乖去弄，講半小時這樣，沒人看，反正我們還是盡力這樣。

劉：選務人員有意見阿，那個要去做，那個也是錢阿。沒幾個人來，候選人比聽眾還要多。有來的都是候選人的助選員。

B：那個可以不用辦了，政見發表會其實可以改變了，不如說各選區辦立委的話就辦辯論，可以然後去買第四台的時段，然後給候選人說你要在那個大的媒體，無線的什麼宣傳時段，你要放什麼自己去放，自己去準備（內容），你要說話也可以阿。

劉：對選舉公報你有什麼意見？有人認為是沒人看，有人認為還是可以給選民資訊。

B：公報現在是這樣拉，以後會變成是單一選區拉，就單純一點耶，但是我是覺得，怎麼樣可以讓他們變得更活潑一點，不要把它縮死了，就說你要多少版面給我，讓我自己去運用，這樣不是更好嗎？幹嘛要限制政見一二三四五、學經歷怎樣怎樣，以後你版面會大，以後單一選區一個選區大概兩個三個，三個、四五個這樣你有充分的版面可以讓人好好做比較，但是格式不要太限縮、太制式、太沈

悶。

劉：可以審查嗎？像柯賜海、李敖的政見，人家說這個是什麼政見。

B：怕人隨便寫喔、不屬實喔。我覺得審查也是怪怪的，但是你要負責任拉，就是說隨便寫，謾罵、批評、攻擊或者是虛偽不實的，那你要事後負責任拉，人家有時候要告阿，你就要據實來寫阿。多半是寫自己拉，老實說可以要求說就寫你自己嘛，不能寫別人。毀謗阿、攻擊什麼的。但是你可用活潑的方式來呈現，你要做圖表也可以阿。畫漫畫也可以阿。

劉：給你版面來給你處理？

B：對，這個方面可以考慮阿。

劉：這個選務人員有想到這種可能性，就是顧慮到說，牽涉到經費啦，比方說，候選人可能要彩色，彩色就是說成本要提高很多，現在經費都在縮減。

B：你經費如果不夠的話，你有多少經費你辦多少事阿，你經費多的話可以辦彩色阿，你經費不夠的話就黑白阿，我們沒辦法阿，經費所限阿，國家的制度也是立法院通過的。內容可以讓人發揮創意、設計，或是怎麼樣吸引選民的注意，但是講自己就好，不要批評攻擊人家。

劉：公報這個東西可以擴展到說公家製作的文宣，可已變成一種文宣不是公報這種形式，就是每一戶都給你一本文宣，版面固定給你。

B：給候選人自己去呈現這樣，這樣也是可以阿。一般公報的功效也是告知，也是文宣這樣。所以只要把公報文宣化就好了。當然你要做冊子也行阿，我們看美國就是這樣子阿，他們就發冊子阿，不是一大張紙，包括公投的題目裡面都有些解說，正反的意見具陳。

【訪談結束】

訪問對象：受訪者 C (鄉長)

訪問時間：96 年 3 月 7 日 19:00

訪問地點：鄉長家

游：我們大概想法就是說，內政部委託我們做一個公費競選，或是公費補助，做一個那個公費補助還是公費競選的研究計劃，那這個計劃裡面其實除了我以外，還有劉義周，還有王業立，東海大學政治系的教授，那我們在做這個的時候其實就是說，看我們除了做一些文獻的蒐集之外，還做民意調查，然後還有就是就是有關就是說這個領域裡面其實有親身參與過的人，他們的感想。那當然目的之一，可能走到就是公費競選這個政策到底怎麼走到做一個修正的必要啦，公費補助，公費競選這個情況啦。那我們會想問的問題就是說，就你的經驗來講啦，在你的選舉過程當中，那個整個經費的運用，你覺得哪幾個項目所需要的費用是最高的，哪些活動，就你的經驗來講。

C：早期啦，早期都還有比較公信的啦，那漸漸地就比較沒有了。可能經濟上不景氣，像我剛回來，十幾年前剛回來，很多都是，歐吉桑歐八桑工作放著，就來幫忙。

游：就來幫忙這樣 (C：對，對)

C：在後面幾借下來，可能大家年紀也大了，其實跟我們的很辛苦，年紀都很大了，也不好，可能…鄉下就是這樣嘛，年輕人沒有，

游：都是一些阿伯阿媽幫忙這樣嘛。(C：對，對)

C：所以後來，人事費的支出也會比較大

游：人事費的支出、文宣那邊有沒有，比如說做宣傳啦，海報啦

C：現在你要看哪個層級的選舉啦，我選的是縣議員跟鄉鎮市長啦，那立委的話，我爸爸有選過立委，他的文宣那個部分 (游：就很重?) 對，就蠻重的 (游：其實是文宣很重我知道)

C：那我選的區域很想，那熟悉度就蠻高的，所以我選，我基本上都是一張兩張這樣子，所以我的可能不是很標準啦。那有些人不用文宣啦，其他的人就是不用

文宣的這樣子，他們可能用另外一個方式處理。

游：ok. . 那因為，這個會談到這個問題就是說，我們在談論公費競選的時候或是公費補助的時候，其實要先了解說，到底一般的參選人，他在哪些開銷是很大的啦，那其實就是說，如果是文宣，就您目前來講，文宣的比重會是越來越高嗎，還是說是？

C：我第一屆文宣會比較高，因為沒有人認識你，所以還要看你是連任的，還是剛開始參選的，也不太一樣。剛開始參選的人，文宣一定佔很大的比例啦。因為都沒人認識你嘛，所以要透過平面，那時候都是只有平面，那現在還有第四台（游：嗯嗯）再加上這個要強打廣告。

游：那如果文宣他的比重高的話，那其實我們先去檢討現階段，政府這方面，中選會這邊，他給所有候選人的一些廣義啦，廣義來說的幫助，比如說他有幫你弄一個公辦政見會，選舉的時候，他有幫你弄一個選舉公報，他有弄一個，甚至有些時候他會幫你弄一個廣播或是電視那個廣告的東西。尤其是中央的選舉的時候，他會給政黨那個廣告的時段嘛，那比如說，政見發表會啦，選舉公報啦，這個東西喔，你覺得對你的幫助大不大？

C：政見發表會唷？（游：公辦政見發表會，我們經常提到的）公辦政見，你如果都沒有動人去，是沒有人的啦！沒有動人去是沒有人會去。

游：換句話說，去的人其實本來就是你自己的支持者。

C：對，我們自己帶去的。（游：對）像我看一般早期都還有一些候選人還沒有經驗還用遊覽車載去，後來覺得那也沒有什麼效用（游：都是自己人）

游：為什麼談這個就是說，像我們之前做了一場選務人員座談喔，就是中選會辦的那些選務人員，他們的想法就是說，每一次辦一個公辦政見會就要花差不多五萬到十萬的經費啦，但他們的問題就是說，剛才鄉長提到的，因為都是自己帶來的人來聽，然後講完之後整群人帶走（C：就帶走）那這個東西基本上，就變成說他本來設定的目的是讓民眾聽，去了解這個候選人的一些情況，可是沒有民眾來聽，反而都是被動員來的，那被動員來的本來就是候選人的支持者的話，那有

沒有必要再讓他繼續存在或是說，其實…（C：沒有必要）如果沒有必要那我們把這個經費留下來，轉作其他公費補助的一個，重新設計的一個依據。

C：他可以透過第四台啦！至少就是說候選人你為什麼要選舉，你的政見是什麼？也是要让選民，現在第四台是蠻普遍的。

游：我想到一個笑話，今年，今年我們發現喔，張樂平不是被，不是被逮了嗎？為什麼他今年還出來拜呢？我們家第四台還看他出來拜年！你可能比較沒有時間看，因為我過年的時候，我楞了一下，嗯？他不是…anyway，不過那個是題外話，我的意思是說，像如果說，你剛才提到說，公辦政見會基本上他的效果不好，那有沒有什麼其他的管道可以讓民眾更了解這個候選人，然後可以由政府來幫忙的，政府幫忙出錢或是政府幫忙協調什麼東西的？這個可以算是廣義的公費的定義在裡面，就是反正政府會出一點錢，但是不見得是補助你那個選票，而是說他從其他的設施來提供你去，讓選民更了解你。

C：喔？可以這樣子嗎？像比如說，找一個場所，像是鄉鎮公所一個場所，然後就是說所有的候選人，有人提問啦，有人提問你要按照這些提問來答，候選人來答。就盡量設計一些題目啦

游：等於說有點辯論的意思囉？

C：也不是辯論，就是說他問的，你要怎麼回應他

游：ok，但是你有提問人，有事先安排提問人

C：這樣選民會比較有興趣啦。如果你在公所就辦一場，那有人去看嘛，那看你是要把他錄影下來，有興趣的去看嘛，那沒時間的或什麼的他不去看，那把他錄下來，把他錄下來，那看一個時段把他在第四台（游：播放）

游：那這個工作的成本，你的想法是，由政府來補助？

C：由政府他來支應啦，因為候選人叫他做這個，他大概也沒有，因為你要讓選民知道，不然選民都矇著眼睛去，

游：對，這是個問題啊，其實當初公辦政見會設立的目的就是去讓民眾了解候選

人的所有的東西，那現在民眾不去聽了，然後候選人也不太重視這個東西。那還有沒有別的方式，就是說把錢花在刀口上啦。就是說什麼樣的方式可以讓選民跟候選人更加的接近？

C：如果說用，比如說那是一個，一個提問的方式，民眾會比較有興趣啦，也不用辯論啦，只是說……

游：就提問回答？（C：對，提問回答）

C：那就他選的項目的相關，比如說縣議員，就他縣政的（游：縣政上）那種想法啊

游：那這個層級還是在，依行政層級各自辦，只是政府出錢就是了，比如說，縣裡面就是縣議會，跟縣長；鄉裡就鄉長，或是鄉民代表，的不同的選舉方式。

游：如果說提供一些經費給候選人在地方電台上做一個廣告呢？對，比如說我們常常在地方電台喔，地方第四台，都會有候選人出來。但是，那個地方變成是自己出錢的，基本上那個不是政府在後面協助。

C：那你看政府要給他多少錢，他自己就去，他就按照這個額度看你看要用在哪些項目上面。

游：你會贊同說政府往中央規劃嗎？就是說規劃他們，提供一點錢，不見得可能，不見得是全額啦。

C：我覺得這樣可以杜絕一些募款啦。

游：其實公費的目的就是說，盡量就是杜絕候選人拿到不明的，見不得人的錢，盡量避免。但是不見得有效。

C：我不知道台灣社會會不會說，也很難講，如果不夠花的話怎麼辦？

游：我們今天其實有去訪問到其他鄉鎮長齣，有些人的講法就是說，理想上是可以這樣做啦，但實際上你說叫候選人不去拿別人的錢都很難，為什麼？因為很多時候不是候選人的問題，是候選人的朋友啊，親戚啊，他就是要給你這個錢，阿

這個錢變成說你政府都不知道，外界也都不知道，但是候選人就有這個錢。所以我們如果說很單純的想用公費選舉的一個角度進來，就可以說讓候選人不要去拿額外的錢，我想這個基本上是有點異想天開。但至少就是讓候選人在經費應用上，至少有個基礎就是說，政府這邊他有補助比例蠻多的，從這個角度去思考啦。

C：我在想，以我自己啦，我自己選舉大概都一百來萬這樣子啦，

游：議員跟鄉長都差不多嗎？

C：對！一百一百多，有比較沒辦法控制的支出是說，會超出我的預算的就是說紅白帖那種，那個部份就很難

游：你現在是說選舉的時候的紅白帖嗎？

C：對，所有的支出，開銷我覺得都在設算內，就是紅白帖那個

游：紅白帖本來就難估算了。

C：那個部份就會超出，稍微超出我們預估這樣子。

游：是說現在這種預算餉，或是說競選的開銷，我們如果按照法律規定，我們要去往上呈報耶，就是說你花了多少錢要呈報上去。現在有個比較好的地方是說，你呈報的數量，一定是合乎法定的上限嘛，但是，一個問題就是，大家都知道，這個呈報上來的數量，不準！一定是超過法定的上限，那這個東西你覺得應該怎麼去選怎麼去處理？就是說法定上限這個東西他存在的意義在什麼地方，如果他真的有存在意義的話，他需不需要修正？要怎麼修正？他普遍的意見就是說法定的上限餉，你跟我設定一個競選經費法定上限，基本上每個人都會超過。但每個人報上來的時候，表面上都合乎這個。

C：那這個上限有什麼意義嗎？你不要上限的話，

游：你要把他整個拿掉嗎？我們要去思考

C：對啊，你就拿掉啊，看他能花多少錢跟你報多少錢，你再去檢討，不然你現在無從檢討起啊！

游：ok，你現在談的就是說，上限不一定拿得掉，但他都呈報上來他的開銷 就對了

C：對啊，這樣子你才知道，你政府訂的跟人家實際上。

游：其實我們一直在取笑中選會這個問題啦，你報這個法定的競選經費基本上是自己爽的啦，就是說所有候選人呈報上來的一定符合你的要求，否則會被你罰錢嘛，所以大家不會違規嘛。但是所有人也都知道說，他報上來是低估，那到底你這個，你用這個篩選法就抹煞掉很多寶貴的資訊，到底他花多少錢你都不知道。

C：對以我的，因為我選舉是很省，所以普遍上的經費，我的不能當平均啦。

游：那爸爸那邊呢？爸爸也很省齣？（台）所以我是覺得，沒關係，你就講你的case。

C：對啊，我是說，比如說我以我鄉鎮長來看啦，鄉鎮長來看我就是花了一百六十幾嘛，那一百六十幾我本來預計是在一百二，那其他就是紅白帖那些。

游：那法定上限是多少？

C：嗯，我按照選罷法算出來大概是兩百一十五

游：所以你是少數幾個不會去？

C：對，這個是真實。因為我那時候自己也是說，因為鄉鎮長嘛，最高捐款我只接受兩萬，其他他超過我就沒有接受，不能用這個當標準啦

游：你那邊是鄉下整個來幫忙。

C：因為鄉鎮長我沒有花很多啦，阿所以你就設定在那裡，收入的狀況就控制，稍微能控制，阿就我剛才講的，我紅白帖的部份就有點失控。

游：那就是說，你個人來講的話，你會不會很期待這種，公費競選的補助？

C：嗯，應該是啦，像你，你不管接受政治獻金也好，總是感覺，親情上就覺得欠，對不對？

游：因為像美國的一個 case 就是說，他是規定你說，你如果接受政府補助的時候，你就不能再接受私人的捐款，那你如果接受私人捐款的話，他的補助就取消。但是她的補助是補助度蠻高的啦，所以就是說，那個可能在那邊適用。但是出現的邏輯還是跟你剛才談的有點像，所以就變成是說，如果說政府的補助可以這邊更明文化進來了以後，或許在候選人的財物的運用上來講就會比較透明，而且比較好處理，而且有關人際關係這方面來講。所以你本質上你是贊同說，如果有公費補助的話，是可以試試這個。

C：嗯恩

游：那如果依現在的情況，依你的情況，不管選議員或是選鄉長，或是老爸選立委的時候，你覺得我們現在現行的制度是事後補助，一票三十塊或是如果政黨的話五十塊，總統五十塊，那如果我們現在有一個想法就是說，有沒有機會做一些事前的補助？而不是事後的補助？就是說很多候選人他需要補助的是在選舉的期間嘛，不是選舉候。那選舉期間他需要去應傳單啦，需要去請人啦，他比較需要的是這個經費，而不是在選後。而且選後的時候，我們的規定就是說，當選者，或是得票超過一定比例的時候，才會補助一票三十塊。那這個就被批評說，那這個規定基本上是錦上添花，他都當選了，你才給他補助（台），那普通沒當選的…他們的想啦，會當選的都是比較有錢的（台），所以你再補助基本上就變成說，我們當初去設想，政府補助候選人，就是說鼓勵參選，的一個角度，就那個效用就減少了。所以我們現在回到一個問題就是說，那我們是不是有機會說去做一個事前的補助！而不是事後的

C：可以分兩階段（游：嗯，分兩階段）林：對！因為你如果用純粹是事前，那大家登記登記就……

游：大家就不要選了。

C：不是不是，得票很低

游：ok，那這個怎麼處理？

C：那你要設，你要設真的有到一個門檻得票我才，之後我才……

游：可是現在問題是說

C：事前給，就是兩個階段嘛

游：事前給就給少一點。但是是每個人都給嗎？還是說即便事前給

C：還是說他們要不要去申請，申請制啊，我要政府補助的，那就是就不能再接受（游：ok）對不對？你是不是用申請制的，你如果要政府補助的（台）

游：你就不能募款

C：對，你就不能募款，阿其實我們，我跟我爸爸在選我們都沒有募款，都是選民直接，嘿，沒有說什麼餐會募款啦。。。

游：很多來村民幫忙啦（台）

C：對，就是這樣子。其實可以讓他選擇啦，你如果願意接受政府的部分，那你就不能有募款嘛，包括私人的那個就不行啦！

游：這是事前補助那邊，但是也不是說補助全額，只是先補助那一部份的錢，

C：就是說算兩個階段，第一個階段是說我事前給你，但事後我要看你得票的狀況啊，你如果都在那個（笑）都沒有什麼，那你如果說事前全都給了，那不就鼓勵他，鼓勵很多人就是來登記就。

游：那如果說事前給的話，還是會遇到問題啊，就是說，你不曉得這個人選後會得幾票，所以我們就是說一律平等，先補助多少錢，或者是說，我們還要求他說，第一個你要繳保證金啊，或是說你要多少連署啊怎麼樣，這樣表示說你有基礎，而且你能繼續選下去。有沒有必要做這樣的一個規定？事前補助的部分。

C：嗯，這我還沒想到，也可以看，嘿。

游：沒有，沒關係！我們其實還沒有想到就是兩階段的問題，其實我們從訪問的過程到現在聽到比較具體的講法就是說，對事前補助是比較保留，那因為其實擔心你剛才說，萬一你給他了，那它有什麼…錢拿了他就去玩了，他也不選了什麼的，那錢就什麼都沒有了。那怎麼去規範說，這個錢用下去是整個有效。所以說

我們去處理的問題就變成說，如果是事前補助的話，那他設的條件應該怎麼去設，會比較合理。

C：嗯。

游：那這些條件當中，一個可能是維持現行的保證金制度啦，還有就是說萬一他如果說拿了補助之後，票數沒有到或者沒有認真選，保證金就不還給他，等於是把錢拿回來（笑）。那或者是說，你要展現出，你有相當的制度，不能說，你根本自己什麼本錢都沒有，就要出來跟人家選，至少要有多少連署，才來告訴人家說，你至少告訴人家說你是選真的

C：這樣也可以啦，你要事前，你有什麼條件我在事前給。

游：談到那個保證金餉，每個選舉都有保證金，你覺得這個保證金的制度，到現在他的功用好不好？

C：保證金有，還是…還是繳一點啦！因為有些人保證金就會斟酌，還是有點作用。

游：那目前那個，包括縣議員或是鄉長，他們保證金不一樣，你覺得目前這種規定的制度合理嗎？鄉長是 20 萬

C：嗯，我也忘記了。

游：那就是說，大體上來講，你能接受這個額度的保證金？因為有人提到保證金的門檻太高了，但是也有人講說不會，其實他也不會太高！

C：還好啦，你既然要選舉，20 萬。

游：對，就是說，講說太高的人是講說，保證金太高餉，他會剝奪其他人參與的一個機會

C：你 20 萬，其實你競選經費鐵定會超過。

游：對，一定會超過 20 萬，就是說你保證金的額度啦，只是說有人在提，我們如果說把他稍微降低一點，會不會比較能夠增加大家能夠參與的機會？但是反對

的人的道理是說，你這樣的話來了更多的人在玩假的。

C：應該還不至於啦。

游：不至於太高啦齣，嗯，這是有關保證金的情況啦。另外談到說那個，有人要提議那個公費競選的時候，他們談到一個就是說，我們如果改變成公費的補助是補助給政黨，而不是補助給個人，那這個可能有很多不同的想法了，因為有人講說政黨可能在全國性的選舉裡面比較適合，但是你在地方選舉，或是你在基層選舉的時候，可能個人和政黨關係沒那麼密切，那你要補助政黨反而不如補助個人，那你覺得這方面，你比較傾向哪種講法？

C：我覺得應該針對個人。

游：針對個人。那因為他們談這個有一個理由就是說，他如果補助政黨的時候，可以把那個政黨政治的型態，再慢慢強化出來，他是有這個想法。

C：那你補助給政黨，他就要負責他的候選人啊。

游：對，他就是這個意思，那反對者就告訴我們說，如果是這樣的話，你怎麼去處理說，很基層的，包括鄉鎮市長，很多人都是，即便他是掛哪個政黨，但是基本上跟那個政黨互動沒那麼密切，他反而是個人在選。甚至很多，那個鄉鎮市長或是基層民意代表，他們在選舉的時候，他們主要的競爭對手都是跟自己同黨的人。那你說你這樣，你把錢交給那個政黨，反而是讓政黨有更大的操控空間，那所以他們會比較保留。所以我們現在就變成，這個問題面臨到一個比較兩極化的意見，所以就是說，到底我們能不能學習到一個比較平衡的情況就是，我們可以依照選舉的情況來看就是說你給政黨為主還是給候選人為主。還是說，不管怎樣都是給候選人為主？（林：嗯恩）不曉得這邊你會怎麼思考這個問題？因為你剛才提到是以候選人為主嘛，那你覺得包括全國性的選舉也是嗎？

C：全國性的喲…

游：我想地方性的選舉以個人為主，大家比較能接受到這個程度，但是如果說，全國性的選舉也是要以個人為主嗎？還是說妳覺得要以政黨為主？

C：那你看如果給政黨的話，要不要去規範啊？

游：ok，我們現在是給候選人但是沒有做任何規範喔，對不對，像，李登輝選總統啊，連戰選總統，他們其實就自己成立一個基金會，那個錢就是成立一個李登輝基金會啊，那阿扁的錢我不知道他是不是也是成立基金會…

C：他是 30 塊的補助款嗎？（游：對，補助款）

游：就是說，有人講說這個部分錢不能給候選人個人，而應該給政黨，尤其是全國性的選舉，那你覺得說有沒有必要往這邊去修正。

C：那政黨對候選人本身，他的選舉，究竟協助了多少？

游：嗯恩，但是這個怎麼去衡量呢？

C：對啊，蠻難的

游：這個問題其實我們都，你這個想法呼應到我們之前很多人談到的東西就是說可能包括地方的選舉也面臨到這個問題，地方選舉是不是要重新考量候選人和政黨的關係，理論上來講我們剛才提到說地方選舉候選人和政黨關係可能比較薄啦，以候選人為主，但是，是不是每個 case 都這樣也不一定啦，有些可能有些地方選舉可能以政黨為主的也不一定，那同樣道理，全國型的選舉，理論上是以政黨為主要的競爭的基礎，但是是不是出現很多其實候選人跟政黨關係不大，比如說，宋楚瑜他在選的時候，像他在選市長的時候，他又說他不代表親民黨。對，類似這個情況啦，就變成一個蠻混亂的場面。

C：因為台灣的選舉，選很多舉啦，但是那個很多都不是法所允許的啦

游：愈選愈退步。

C：所以說，如果說政黨…我不知道，因為每個人選舉風格都不一，那有時候我們會覺得某些人這樣的形式是很浪費的。

游：那其實我們在談公費選舉的時候，他有一個後面的基礎就是說，如果國家提供更多的公費補助的話，理論上來講，國家就應該有更多對候選人或是對政黨的規範行為，這個其實你剛才才提到類似的想法，看我們怎麼去規定。那這邊你不能講更詳細一點就是說，因為如果說國家提供更多錢進來的時候，我想國家有

更多的管制措施，某種程度可以接受。但你覺得比如說，哪些管制措施是可以加進來的？國家可以更加強化他的作為的？

C：嗯，只能遵循他要怎麼樣怎麼樣的使用吧？

游：條例式的那種

C：阿不然有些，煙火，哄哄哄就沒了！

游：煙火那個一放就沒了，不曉得他跑到哪裡了，像那個什麼旗幟啦，要不要規定說有多少支旗子，宣傳品要怎麼去，這個要不要進一步去規範？

C：政府不用管這麼多啦，那個有的花費好大喔

游：對啊對啊對啊，像我們在訪問的過程，其實宣傳品是很大的開銷，政府如果不補助，當然最好；那現在如果政府去補助妳的宣傳品，那政府能不能講說，妳的 dm 大小大概多大，然後數量大概有多少？他那個做這個更詳細的管制的話應該是，甚至告訴你說，妳的 dm 應該在哪個地方貼

C：我覺得沒有必要

游：沒有必要？ok

C：要跟選舉有關啦，有些東西比如說，遊覽車可不可以？（笑）

游：妳是說動員去助選？

C：對對對對，動員來聽演講…

游：妳說這個可不可以政府補助是不是？

C：我的意思是可以規範一些不要的，不可以的

游：就是說規範說，不能用在這個用途上

C：還是規範說

游：只能做哪幾項

C：嗯恩恩

游：ok。所以基本上你還是認同就是說，如果政府多一點經費進來做一個補助措施的時候，他可以再把一些項目規定的更清楚，更嚴格去執行

C：就列舉你做什麼做什麼。

游：ok，這樣就有點像日本，有點像日本的 style 喔，他雖然不見得有政府補助，但是她在選舉法規規定的很清楚，就是說，妳的旗子幾支，放在什麼地方？放在這個街頭的什麼地方。他範圍給你。妳的海報多大一張，那個規格都講好，然後他有個亭子，你只能貼這個地方。那個管制就很強，那我們是不是，要不要走到這個方向去？

C：其實那個就地方政府，地方政府你去規定啊，我哪裡可以讓你。

游：地方政府現在是都沒有規定。

C：對啊，你在規定那個下去就，這有點。

游：可是這是，中選會的想法，如果政府都編預算去補助這個候選人的話，他應該就有理由盡量去規勸候選人在哪些地方張貼文宣品，這樣子。

C：如果要規定的這麼細齣（台），也想要說執行上啦，

游：ok，執行是個很大的問題，那其實我們在整個研究的過程當中，遇的一個跟執行有關的就是說競選經費喔，他被誤用或是被濫用，比如說拿去買票，不見得是政府的補助啦，比如說個人的募款，拿去買票什麼的，那很多時候是，這個買票之所以這麼嚴重齣，並不是我們法律不夠健全，而是說你那個執法單位，檢調警察，他沒有徹底去執行你這個法律

C：沒好好抓，來的都是妳的親戚朋友。

游：對，沒錯，這個意見其實我們也聽過，就是說，都在地的人啦。

C：你去檢舉，領到檢舉獎金啦，你在你的親戚朋友面錢。

游：沒辦法立足。

C：對啊。

游：所以這個變成一個惡性循環啊，就是說，他是靠在一起，你沒辦法動，那如果這樣的話變成說，關於那個查賄或是整個監督的工作，基本上你如果放給地方檢查機關，基本上要執行是很困難的事情。

C：對，那個部分，像我…

游：他有更好的方式可以來處理

C：像我爸爸上次選舉，讓我基本上蠻支持我們的歐機喪歐八喪都被檢舉，然後它就聲東擊西啊，（游：黑白報）對啊就黑白報啊

游：所以他純粹來擾亂你就是了啦。

C：對啊，就讓你疲於奔命。

游：ok。

C：就會變這樣子，然後人家就給你亂報，真的要買票的陣營就給你報這裡，讓你跑；那第二個，都是親戚朋友或是鄰居來的，你會去檢舉嗎？然後，第三個狀況就是，價值觀，台灣人的價值觀不一致

游：政治文化的問題

C：如果農會選舉不改，村里長選舉不改，還有基層，像鄉長，代表這個都不要選了啦，這個如果再選下去就永無寧日。這個我說農會選舉是怎樣，因為他的金額都很大。

游：都綁在一起啊啦

C：像選舉，我爸爸選舉，支持我們的人會罵買票的，但是如果牽涉到農會，這個基層的選舉的時候，他不認為買票就是錯的。

游：農會買票是從那個什麼，農民代表啦，農會代表啦，小組長啦，理監事啦

C：對，那個是更短距離，更直接的，所以支持我們，我們在選的時候，他們就會認為買票不對啦。但是他如果面對的是農會選舉，他又會視為理所當然，這是一種，一種是蠻正直的人，他就是不要這個錢啊，但是如果你不拿這個錢，候選人會認為你不選給他，所以，逼得到他們，還是要拿，拿了以後再還，農會選舉已經到那種程度耶！

游：這個應該是，過去五十年都是這樣

C：是啊，阿我是講，你一個人價值觀錯亂啊。

游：對，ok，所以這邊變成是整個民眾的素養和文化這類的問題喔。

C：我講真的是會錯亂啊。

游：所以變成說，現在變成說一個比較悲觀的想法就是說，你叫那個檢調檢察官要去抓賄選喔，沒有更好的方式？

C：我們以前當民意代表的，有人讓人家買到破產，檢警調在那邊把關，他沒有來路他自然就不再選了啊

游：讓他花多一點，然後賺不回去。因為變成說，我們在談公費選舉的時候，其實政府補助是拿一個紅蘿蔔在前面給你嘛，但是他應該有那種查賄選，就是你去查核的工作，那現在卡在一個問題就是我們現在談到的，真的要去查賄選真的是很難很難。就是說，幾乎每個人都有認真做，但成效怎樣真的看不出來。

C：除非真的是有人檢舉，對不對，或者是監聽嘛，他們可能要花很大的心力去對樁腳做監聽，然後做什麼……

游：那個你要很早很早就開始佈線，那個成本就更高了（C：對）ok，這是目前唯一還沒有解答的問題（笑）。那個賄選的問題，基本上是蠻難的，其實你剛才提到另外一個額外的就是說，鄉鎮市長選舉或是鄉鎮市民意代表選舉的時候，其實他花的錢其實不少，但是他所做的事情蠻有限的。那這個東西是說，如果我們去減少鄉鎮市長這個層級的選舉，他是不是能夠：第一個，整個選舉的風氣，不要讓他惡化；第二個就是能夠減少一些經費。

C：對，選舉風氣不會再壞。

游：所以你反而是比較贊成說，鄉鎮市長其實不要用選的，鄉鎮市民代表就不要。

C：就廢掉了。然後村長也不要選，鄉下齣，左鄰右舍，整個村莊變成兩邊，三個選的變成三邊，會啊，我們這邊大概兩個三個村沒選而已，沒競爭而已，其他都是兩個三個，那整個……

游：村頭村尾都？

C：對

游：所以這種基層選舉的話，保留到縣長和縣議員（C：對），鄉鎮市用派的比較簡單，里長不要了

C：不要了，就用社區，用社區發展協會

游：社區發展協會那個角度，

C：對，社區發展協會，然後公所，村里就一個村里幹事，給他比較多高的待遇，他去做社工師，有這樣的培訓出來的人，去輔導社區。比如說我這個村落，因為我有幾個部落，可能距離遠啊，不一定一個村一個發展協會，有可能兩個三個，那你這個幹事就去輔導。

游：所以基本上你是走到整個社區營造那個角度嗎？像類似性質的社區可以一起做一個比較大的。

C：也可以啊，比如說我們古坑三個村嘛，那是一個聚落，那不要一個村一個發展協會，那怎麼發展？這條街的這邊是我們。

游：現在還是嗎？現在還是三個嗎？

C：我是說我們古坑鄉行政轄區裡面有三個村嘛，三個村各有一個發展協會，那街的這邊是你古坑發展協會，那這邊是朝陽發展協會，那你發展，那你規劃的時候，

游：沒有互相聯繫？

C：就沒辦法整合啊，所以像那種，其實早期的社區發展協會是鼓勵說幾個村形成一個。

游：對啊，他的邏輯是有特色在串聯的啊

C：後來又形成一個村一個為原則，那其實像一個聚落，不管他有幾個村，應該是一個發展協會就好了，那如果說一個村有幾個部落的，可能可以讓他，所以說我們和他離的很遠，那可能就兩個發展協會嘛，他們自己為自己的社區來負責。那要，因為社區，像鄉下這個地方，一般年紀大或是怎樣的要他提筆是很困難嘛我用電腦都很困難，所以公所的村幹事就要協助他去做這些工作嘛，不要村長，村長沒辦法做這個工作。他只是選舉產生啊。

游：傳宙你還有沒有什麼要補充的？

C：政見那個要啦，只是政府去設計一個喔，民眾會想要去

游：政見發表會那個嗎？

C：對啊，要看，現在第四台應該蠻普遍的啦，要看，阿你要，要比較生動啊，不是像以前就一個人在那邊一直講。

游：講到都睡著。有一個啦，那個選舉公報，選舉公報以前是蠻正式，就是說政府給選民有關這個候選人的政見啊，學經歷，所以選民會看選舉公報那應該是一個很正式的資料就是說去了解這個候選人的情況。但是現在有一些候選人或是有些基層的聲音會說，選舉公報它的規定太嚴格了，就是說他沒有給候選人更大的空間去宣傳，他只能規定說你除了照編號，年齡，學經歷，你的政見幾條，一二三四五列出來，然後每個人都規定你只能用多大的空間。

C：幾個字。

游：對，幾個字，或什麼情況。有沒有辦法去做這個突破，就是說，甚至是說，比如說每個候選人再加一張 a4 的紙，自我介紹或怎麼樣放進去，當作選舉公報一部份。不可以這樣子嗎？

C：他可以成冊啊，不要張啊

游：對啊，就是說選舉公報本身應該是可以改變它的形式

C：對對對，你做成張要拿起來看也是

游：就一直折折折

C：時代在進步。

游：所以選舉公報基本上還可以加上它的數量和整個的

C：對啊，可以成冊啦

游：ok，所以選舉公報的呈現，對候選人的呈現，基本上是站在一個比較公平的。

C：所以選舉公報可以讓，我就給你這個框框，比如說個 A4 版，候選人你要怎麼設計進來，我就按照你這個去。

游：可以是這個問題喔，也有人提過，但是中選會的人，或是選委會的人是想說，這樣子的話，也會有人講不公平，為什麼，因為這樣子有人會設計的很複雜，然後中選會不見得能呼應到他這個設計複雜的程度，這是一種。另外有些人，相對於其他設計的很花俏的人，他變得比較吃虧。

C：阿候選人你自己要負責，你自己的文宣你自己的政見你自己要負責，阿我只是把我這個交給中選會，中選會把我們匯集成冊，你不能改我一個字啊！

黃：中選會是說那個成本上喔，他們目前是兩刷，就兩色啦，

C：政府什麼錢都在花，

黃：他是說三色…

游：可以弄成黑白的啊

C：對啊，我覺得…

游：所以那邊是可以做。阿如果說，另外一個是廣播，電視，第四台，或是跟網

路方面有沒有一些方法可以下來當作

C：我覺得有困難啦，這麼多候選人喔，電視那個時間一晃，人家看不到他的…如果說真的是平面紙的話，我是希望尊重候選人。因為候選人要推薦他自己嘛，阿你就負責你自己，我給你格式，阿你不能你一個人給我用 a 一個人給我用 b，那我就很難接起來。固定就是這種，紙張多大的，那你要怎麼設計，只要不違反他有什麼，什麼的。

游：對，不要有什麼不雅的文字，或是

C：他規定不行的東西，就好了，其他你要怎麼設計是在候選人啊，現在只要把我們的光碟片交給你，那其他你要編輯成冊就可以了。

游：這是競選公報的，那也有候選人提到一個問題就是說，能不能盡量補助喔，就是說在電子媒體上的宣傳啦，剛才提到第四台的問題，或是說他很多在廣播的節目裡面，那個補助的情況，你覺得有沒有必要往這個方面走？或者是說你會覺得是說這個問題可能要看不同地區？

C：其實如果說一段要了解一個候選人比較困難，除非他講林慧如，就這個樣子啊。

游：一個人兩分鐘，自我介紹。

C：對啊，像那個跑馬燈，跑什麼？只有跑號碼，名字，選什麼，敬請支持，就只有這樣。

游：所以說，你的想法是說，比較完整的資訊是在選舉公報的方式（C：嗯）

C：不然你用這麼大張，只有很有心的人才會去張開，如果說，動腦筋設計一個什麼，一般的選民拿到什麼會想要看（游：對），這要設計的人頭腦很厲害，中選會不要那個老版本啦。丟給設計公司，要把它設計到拿到的人都會想要看，對不對，現在年輕人這個都很厲害的啊。

游：嗯，另外一個想法就是說，除了廣播那個就是說，你有沒有辦法就是說，你有沒有辦法去推動一個，讓民眾不在戶籍就可以投票的一個情況，比如說，投票的時候到了時候，比如說民眾在外地工作，但是戶籍在老家，他就回到老家投票

這個成本大概蠻高的，這是一個；另外一個就是說，在外面工作的人，他可能不知道家鄉到底有哪些候選人，就是說，這些選舉的消息，能不能盡量散開到給有資格去選舉的選民，民眾裡面。

C：你是說…上網啦

游：我們可以把候選人的資料，

C：其實不要提供太多，就還是用他這個版本，然後幫他 po。

游：然後用公費的方式把他 po。在那個

林：嗯嗯

游：ok。

C：那候選人不用設計很多版啊，我就交給中選會這個版啊

游：我想官方版本就是一個型態

C：對對，我只接受你一個型態，你就，我會放在哪裡，就是網站，然後再來就是，鄉下歐吉桑、歐巴桑不會，你就要給他有那個。

游：ok，另外一個就是，剛才提到那個不在籍投票勳，比如說我在工作的遇到選舉的時候沒辦法回來，有沒有必要說，開放這個不在籍投票的設計，我們現在是還沒有這個設計啦，因為政府是很保守。

C：我還沒想到這個問題。

游：ok。

黃：我剛才想到一個問題就是說，嗯，我們想要訂一些新的限制嘛，新的規範，去限制這些候選人的行為，那你贊不贊成說，我們訂了這些限制然後給予，嗯，因為你接受國家補助，補助越多，限制越大，那因為我們限制之後會有個懲罰動作啦，這是我新想到的問題啦，那你覺得這個懲罰

C：我如果沒有這樣做要接受懲罰

黃：對，你覺得那個程度是要，是要罰錢哩，還是說就取消你資格哩，還是怎樣

C：現在也許，很多沒有辦法執行的，幾天讓你活動那個（游：競選期間），那個都是形式啦！十五天，你怎麼跑？一個雲林縣，如果一個立委，怎麼跑？你請神仙來跑。

游：通常都三個月就開始動了

C：對啊那個規定是，不食人間煙火的

黃：不合理啦

C：不合理嘛，議員也是這樣幾天，立委也是。

游：對啊對啊，像去年年底，台北市長跟市議員跟，他們半年前旗子就插滿啦

C：對啊，阿你中選會，都沒看到嗎？

游：他有看到，但是說沒辦法取締，因為還沒到競選期間。

C：那些都廢話。

游：這個回答很妙啦，因為那時候我在問他

C：你可以規定半年，這個期間你要怎麼跑，有的人是新手啊，對不對？

游：對啊，現在是說，傳宙剛才的想法就是說，我們要採取比較嚴格的角度去監督那些接受補助的人，還是說可以稍微鬆一點？所謂嚴格就是說，他一違反什麼規定我們就相對的懲罰就跟著來。

C：嗯，可以規定啦，因為你既然接受規定，你就要有規定，那要規定什麼，可能還要再想

游：ok。

黃：那剛才講到那個媒體啊，就是說電子媒體那些啊，那鄉長是覺得說就是給你一些經費補助你，在廣告上的時間，不是說由選務機關來買些時段，來提供給各個候選人來使用這樣子，因為這樣可能效果就沒有那麼大，可能只有幾分鐘啊，

讓每個候選人在電視上發表一下。反而是說那筆錢，反正就是給候選人自由運用嘛。

C：其實我是這樣子，你說政見，一定要讓選民知道，那要怎麼讓選民知道？像說我們以前找個三場四場，都在固定點，沒有老百姓這麼閒去聽。

游：現在應該都沒有了啊

黃：買一些時段，讓候選人去使用，比如說候選人先錄好，那那些時段喔，來播放，就是這個候選人的政見啊，或什麼的，可是是由選務機關來運作

C：在第四台，或是在網站上也可以，我們一般……

游：可以平面的，可以電子的。

C：對，大概就這幾個形式。

黃：對，那另外一種就是說，乾脆就不要由他們來弄，就是把這個經費由候選人自己，拿去說他想要在什麼時段去用，還是說就保留現在這個形式，就是由選務機關他自己去買一些時段，然後來由候選人

C：最好固定一個時段，讓大家有一個想法。

游：這個問題是說，你如果讓中選會統一來做的時候，候選人都不能 involve 太多在裡面，但是如果說，中選會或選務機關把這個錢發出去給候選人自己去應用的時候，候選人可能，比如說選務機關給我一百塊，我自己再加三百塊，做的非常非常好，或是怎麼樣。這當然是產生不同的效果。但是如果說選舉機關統一用每個人的一百塊，做出來大概就是比較平淡，就變成這樣子，那就變成不同的想法。那如果說給候選人各自來處理的時候就會遇到的問題是說，比較沒有錢的人他就沒有辦法做到更好，就變成這樣子

C：不是，我是說那個時段，我給你時段多少分，那你就要在這個，他設定的時間內，你自己去拍，你要表現什麼。

游：對，那是統一由選務機關來播放呢？還是說，他自己去選。

C：對，由選務機關來播放，那這個時間是政府要開支的嘛。

游：所以你講的是說，候選人可以自己選那個媒體來播放？但是，反正預算就是這麼多。

C：不是，中選會選。

游：okok。

黃：那就回到那個限制問題，那如果說中選會選了，那你接受中選會的時間，那是不是說你候選人就不能……

游：不能有其他的。

黃：不能有其他的，自己去買時間啦，來播放，那可能就是比較有錢的就受到限制，但是他還是有公家機關提供的這個時段，只是大家就比較公平一點，可是就比較沒有那麼自由。所以就是，因為我們在想一些限制的東西啦，那想說如果可以往這邊走的話。

游：就是說變成，公家幫你播放的，跟你自己出錢去播放的能不能併行，也許說這個私人已經接受公家補助了，能不能並行的情況。

C：這個我就，不知道他給的…，有一種我是覺得，公家的責任啦，他應該要有這個責任讓……

游：每個人有機會

C：對，在你的政府部門，規劃的，可以看到每一個候選人，他的政見上的

游：就是說他有沒有必要，或是說有沒有權力再去規範，我政府已經給你這個公家的 channel，一個頻道，或是說時間給你去促銷的時候，那你能不能再容許候選人個人的時段。

C：應該可以吧，因為你給時段不會多啦，不會多，只是說你那個有個時段大家可以，有人全家要看電視，對候選人一個評比啊。

游：那如果是可以容許候選人額外再買時段的話，能不能設限，你只能買多少時段，不能買超過多少比例。比如說我們現在公家這個時段是一單位的話，你個人去買的話，因為你有接受公家補助，你一但接受公家補助，你個人買的單位可能

三，或是二，不能超過太多。這是防止大財團的那種。

C：我是認為說他不要去管那麼多，比如說我給你這個經費，有的人可能說覺得我不要旗子啊，對不對，我只要在媒體上就好啦。

游：所以你這個等於是說一筆錢，然後錢的項目怎麼用就不太管他囉

C：對對，有些人會覺得說，旗子沒有用啊，有些人會認為跑馬車沒有用啊，或者宣傳車沒有用啊，就看他的重點在哪裡。他有宣傳車嘛，有第四台廣告嘛，有平面文宣嘛，對不對，有這些。

游：所以你現在講是說，政府可以提供宣傳車，平面文宣，第四台這樣幾個項目，讓參選者去挑選說，我要把我的補助費用用在哪些項目上面

C：對啊，我可能全部都不要，我只要宣傳車啊，

游：對，所以他就可能沒有旗幟，

C：就是在這個經費裡面，比重，有的重視不一樣啦，有人認為那個比較有效，有的。好像選舉常常會花很多錢是說，有人建議，阿怎麼人家有宣傳車你沒有啦，旗子怎麼沒有啦，電視上人家那些你怎麼沒有啦，這樣就沒辦法控制了。

C：對，應該可以比較彈性就是說，這些項目裡面，你要每一項都有，那你就，你只能這些經費平分了嘛，那你如果說，我只要宣傳車，那這個經費你就都花在宣傳車，他在報帳，在作帳的時候就可以很清楚看出來。

黃：所以就是說，這樣還是有個上限，有個限制，就是說競選經費的上限，只是說在這個競選經費的上限，你在這個額度內怎麼去分配這些東西

C：對啊，那候選人自己去決定啊，他認為什麼是最有效的方式，他可能會。

游：這邊不是競選經費的限制，是公費補助的限制。

黃：公費補助的限制。

游：競選經費剛才談的就是，其實不需要有法定上限啦。

C：對啊像有的人說，我都不去拜訪，我也不要宣傳車，我就要上電視，對不對？

游：李敖就這樣子啊。

C：對啊，那你就不要超過我的上限啊。

游：最後餵，就是說整個那個錢在選舉過程當中的問題喔，你有沒有其他就是可以做政策上的建議的，怎麼去處理這個問題。不管是有沒有錢啦，或者說去賄選或是，你看哪些問題是比較嚴重，真的是比較需要去關注這些問題的？

C：賄選？

游：因為我們現在談這個公費助選這個喔，其實就是說，他是從金錢的角度來看整個選舉制度啦，比如說法律規定，你覺得有什麼地方在錢的運用上面來講，我們選舉法規應該再去強化的？這個就比較一般性問題了啦，這個可能就不在我們這邊提供，只是說這個問題就是說，因為就你的經驗來講的話，我們目前，選舉法規裡面對錢的規定，你覺得哪些法規需要大修，或是根本就要取消，或者是說，什麼還有需要再加進來的？

C：是說目前的情形？

游：對對對，目前的情形

C：個人，如果他不接受政府的補助的話，我覺得民間的捐助或是競選經費，不要限制，那請他，你花多少，你就要（游：ok），這是，這是，事實上也是這樣子啦！你定那個法律是白訂的；那第二個就是，選舉的時程，那個都不合理啦

游：乾脆廢掉啦！那條乾脆刪掉算了。

C：對啊，你如果常常吵人家也不見得有票啊。

游：沒錯沒錯，像這次餵，台北市市議員跟市長選舉的時候，大概三個月錢餵，台北市的街道通通插滿旗子啊，然後插到說，你那個車子開過去的時候，而且他不是插旁邊，他插中間分隔島，你開車過去看到對面車子看不到，已經密到說像一排。

C：對啊那你中選會合理嗎？你那段時間不是選舉期間

游：所以不是他的責任啊。

黃：他們只能找那個環保局啊

游：對！他們理由真的是這樣，我那時候聽完啊，我聽得都笑出來，他們說，這個他們不是不取締，而是他們無權去取締，因為那個不是選舉期間，阿所要要取締的話，那個是妨礙市容的那個環保

C：他選舉期間的是說，你在你的服務處（游：十公尺）周圍，才可以插。

游：對，他這個也是，也是蠻好笑的，對啊，所以候選人的反應會是，ok，十公尺以內沒問題，那我就到處設我的辦事處。

C：我覺得喔，選舉喔，真的非選舉期間，你要掛，你來申請，掛幾支，我給你收費（游跟黃：喔喔），掛完我幫你清完，政府幫你清完，你自己要去清你也不知道你掛到哪裡去啦。就是說哪一個期間你要掛，要申請，跟環保，或是說地方政府。

游：這樣還可以賺點錢耶。

C：使用者付費，不能給他掛太久啦，掛太久有時候市容。

游：台北市的規定好像是，選完第二天要全補清走。

C：不是我的意思是選舉之前，比如說半年，你申請我可能給你一個月，他就不會那麼早就掛嘛，因為你掛了你要繳費你要做那個，我給你一個月。

游：他們很多都是，還沒有抽籤喔，就去佔好位置啊，路口的位置先插起來。

C：阿我是說地方政府自己可以訂啦，比如說你可以來申請我可以準你掛，但你掛，沒有無限期耶，一次只能掛一個月或是什麼，那一個月完我就收回來。

黃：那如果要走到申請的話，那就是如果沒申請就不能掛囉，這樣講起來的話。

C：像現在也一樣啊，環保局，如果要辦活動你還要申請啊，他規定你收啊，所有活動都是這樣子，他才不會去收，不然他會收。

游：ok，差不多，其實我們一些想法都有跟鄉長這邊討論的差不多了。

【訪談結束】

訪問對象：受訪者 D (鎮長)

訪問時間：96 年 3 月 7 日 13:40

訪問地點：鎮公所

游：從您的經驗來看，整個競選經費的使用狀況，然後會再問一下整個制度上檢討的問題。等於大概是這兩個主要的部分。如果說在訪問的過程當中，您有什麼想法，您就說出來，因為您是這方面的專家，我們是來這邊取經的。第一個會問到的問題是說，競選的過程當中，哪一個開銷是最大的？

D：應該可能就是一些人事上的，比如說一些工作人員，尤其是時間愈長的話，這也是一筆蠻大的開銷，宣傳車阿、有一些協助的阿，那當然也是會有一些義工，但是大多數的話用義工的話好像是虧對人家。你要有一些插旗幟，義工的話就不好控管、比如說綁的不好。

游：那像這種的你會外包嗎？

D：這我們都有，比如說，像我的競選過程我都有專人、去找人來處理。所以我們有時候不涉及到這個部分。那當然以我選舉的過程，我的開銷除了人事最大之外就是這些長期的人際互動。我覺得這才是比較吃力的。我舉個例子，像我們參加社團，因為我們也沒有什麼派系的背景，就純粹從社團、參與社團、公益社團起來，那個社團本身我是擔任負責人，那這些經費的來源是我要去準備，而且是好幾年、長期的。那一開始是沒有想說要選舉，只是大家會講：阿你就投資這麼多了，乾脆選選看。所以說整個算起來是人際的這些互動。包括現在選上的，最大的開銷還是這些紅白帖。

游：而且你那個特別費才兩萬五，兩萬五大概前十天就不夠用了。

D：對，一定不夠，所以說這個比較大的壓力，那如果說競選來講，像這種人際互動是一種開銷，然後再來像就是文宣阿。

游：就你的文宣來講，比重會很大嗎？

D：我比重很大，我是不用傳統的方式，傳統的方式你知道，傳統的鄉鎮首長是買票，阿我是不買票的，我不買票會做很多文宣。

游：文宣、夾報這樣子。

D：對、對、對。我文宣開銷很大。甚至還會做民調阿，什麼玩意。

游：那有做地方電台的廣告嗎？

D：這個部分我是沒有做，但是我電視的。

游：電視拜票。

D：對、對。或是我們有活動，請他們托播，這也是一種方式，就像譬如說我們會有政見發表，我們都沒有什麼公辦、私辦，我們是直接在總部就政見發表，然後直接集錄起來在電視上。

游：下一個問題問到說，像我們在選舉的時候，中選會或地方選委會它就會幫你辦政見發表會拉，幫你印選舉公報拉，還有說另外如果是高層級的選舉，像電視的廣告，我想請教的就是說，你會覺得公辦政見會這個項目，它有沒有存在的必要。

D：如果說看你像電視那種很有必要，大家樂得去參與，一下子全國就知道，傳統的這種效益不大，為什麼？因為大家都好像只是在拼人氣，把自己的支持者帶過去，如果說抽到後面的就很衰了，因為前面的都跑光了，剩下自己人在聽，變成只是形式上的，沒有實質上的意義。所以說後來大家就不玩這一種的，就變成說，像以我來講的話我就是直接人來攝影好了，直接在媒體上播放。

游：因為其實這個問題就是說，像中選會或地方選委會在預估，是有法律說要辦公辦政見會，他辦一場差不多就五萬到十萬，就是要這個支出，如果說，大家真的覺得公辦政見會效益這麼小的話，其實如果這個考慮不辦，那這個是不是一部份的經費可以轉到說，真正候選人需要的地方去做。

D：他現在就是一票補助 30 塊嘛。

游：那是事後補助，那我講的是在競選期間。

D：在競選期間的這個只是杯水車薪，它能夠怎麼補助？

游：像我們在談到選舉公報的時候，公報上都有候選人的照片、學經歷、還有簡單的政見，那你覺得這樣夠不夠？因為這個其實也是政府所提供的，用公共資源去做的。

D：這個應該是 ok 拉，其實我發覺我們的選民，真正最認可的資訊就是選舉公報，他是從選舉公報對你有比較清楚的瞭解。

游：那你覺得有沒有必要說，讓選舉公報提供的資訊比較稍微多樣一點？

D：當然這是好事，這是對以像我這種是說要靠自己形象、政策這種是好事。

游：因為就我所知，選舉公報上面，它那有個框框，它就給你一個固定的面積，就是說你不能超過這個範圍，所以說如果很多資源重新調整的話，這邊是不是可以做的比較大，選舉公報可以提供各式候選人的簡介一份，而不是一份就像報紙一樣。

D：當然這是很好的創意，只是說篇幅，比如說有些。

游：當然是有些規定拉，比如說候選人可以提供 A4 大小的個人自我介紹，這樣是更直接一點，因為。

D：這樣當然是更好，如果…。

游：因為我所接觸的候選人提到的一個想法就是說，中選會在這邊我只能寫幾個字，阿幾個字基本上不能表達我的想法，也沒辦法說認識我這個候選人，所以就變成說能不能這邊有個突破，尤其是你公辦政見會聽的人很少，不需要去投資。

D：對，選舉公報我覺得，大家民眾一個資訊來源，可以說獲得候選人訊息，而且最有、比較有信賴感，他的信賴度會比較高。

游：有一些選舉公報就是說，遇到的問題，第一個就是說會不會遇到不認識字的選民，他們能不能注意選舉公報個事情。

D：當然這個比率很低，這個比率已經很低了。

游：還有就是說選舉公報如果需要擴大的話，就是說我們發到家家戶戶，有沒有一個辦法讓他更普及，或是怎麼樣一個情況？

D：確實以選舉公報，因為選舉公報是它連投票通知單一起放好，它一定會到家家戶戶，而且這個鄰長在處理的時候不敢答應。

游：假設把選舉公報的內容上網，那這個東西變得更普及化，甚至讓在外地的鄉親就是說，我雖然在外地，我投票還是回到梧棲這邊來，但是剛好我人在台北工作，那我在台北看到梧棲的資訊類似這樣。等於說，我們是不是能多樣化去呈現候選人的資訊。

D：就是各縣市的選委會讓它上去，他要知道那個鄉鎮、那個縣市就直接點選，歐這個是很棒歐，這個對大家是一個很大的幫助。

游：甚至，你透過網路，每個候選人可以在網路上錄一段影片。

D：那這個更好了。

游：那這個東西變成說，這個東西要成本，如果說我們去考慮到說公辦政見會的必要性很低的時候，那個錢就可以到這邊來做這個工作。因為他們也很矛盾，每次動員人去，選務人員比候選人的支持者還多，可是他們就必須卡在那邊。

D：對、對、對，浪費資源、浪費大家時間。

游：像我們來訪問您之前，也跟選務人員座談過，他們談很多，從他們的角度來看這個競選花費一個情況就是說，類似像公辦政見會是可以去檢討的一個，那除了公辦政見會可以調整之外，就你的經驗來講，你的選舉的過程當中，你要申報競選經費，就這個項目來講，我也可以理解，你申報的一定是合乎規定的，但是如果說，坦白講就是說，你覺得申報的那個上限跟你實際的差距會不會很大。

D：還是會有點落差，因為申報的額度一定是合法的裡面。問題是你一般的開銷可能就會超過了。

游：沒錯、沒錯，這個其實是大家已經公認的事情是說，基本上那個上限你變成是防君子，那其實其他的不見得是小人，那正在選的人，如果說這個上限只是掛在那邊用處不大，第一個，你要不要把它取消，第二個，是要怎麼去修正它？那取消可能爭議性比較大，那如果說修訂的話應該是怎麼修訂。

D：可能應該是看它選舉的層級是怎麼樣，這個要有一個差異性，他好像是把它定位說多少錢多少錢很明確，我舉個例子，比如說你一樣是鄉鎮市首長，比如說選個板橋市市長，一個板橋五十四萬，像有的一兩萬你也在選，你說這個經費怎麼一樣？怎麼可能？

游：所以你這邊談的是說選區的特性。

D：對、這是有差異的，你想這一定是差異很大的，你光是講文宣好了，你要印的份數差那麼多。

游：如果從鄉鎮市層級來看的話，358 個鄉鎮市區，308 鄉鎮市那如果說再加上省轄市的那個區來算就 358，如果區不算的話，就是 308。我想每個鄉鎮市的差別都很大，如果說，比如說鎮長選舉的話，你把它定成定額的話是不合理，修改後除了考慮選區人的部分之外，有沒有考慮到說，你說除了人的開銷之外，文宣大概要花多少錢，或是人力的費用要多少錢，從這個角度來看去在這個上限上要做些調整。甚至條列化就是說，因為這算比較大項。

D：依我個人的感覺，可能把這個額度再提高一點這樣，至於說要提高多少，這個我想你們需要去瞭解一下，我是想提高一點大家在報的時候可以比較放手一點。

游：接下來就是說，我們現在的制度是事後補助，比如說一票 30 塊，那其實有人就是說我們這個制度是錦上添花，通常是比較有實力的，比較能拿到補助，那如果是一開始比較沒有實力的，他想出來參選，基本上他是沒辦法得到這個補助，那因為他是事後得到補助，事前沒有辦法拿到錢，因為事前沒有辦法拿到錢，他在事前就會比較吃力，那要當選的機會就更難，所以他們就講說基本上這個制度是比較歧視新的人，第二個是比較不會跟人家結合在一起的人，所以他們講說他們應該考慮事前補助的情況，那現在問題就來了，如果說我們要從事後補助，再加上一個事前的補助，那這個想法我們要怎麼把它去落實，這個事前補助的一個重點是說，讓想參與、讓沒有太多資金的人可以進來。

D：你這裡就講到一個問題就是說，像我們說要選總統，他是不是要有些門檻？一樣的阿，一樣的層級要有一些門檻，你不能說一窩蜂每個人要選，大家都來選，

那這樣的話我想也不是地方之福。

游：基本上我們要鼓勵參選沒有錯，但是要有個門檻。

D：所謂的門檻也是我們自己要先去評估自己的能耐，你不能說你什麼都沒有你也要來選，這不就亂掉了，而且也會造成一些紛紛擾擾。

游：那除了自己的評估之外，有沒有一些客觀的條件。

D：所以我現在的意思是說，其實金錢的部分也是很大的，就是你要行有餘力阿，你自己都顧不好了還要服務別人。騙肖兀，這是不是有一點跟事實不服，所以我想這剛剛游主任有提到大家都有機會，這不是說大家都有機會，你自己本身到什麼樣的一個火候，對不對，到達一個什麼樣的 level 可以投入這樣的一個，這個我們說實在把它定位在服務人群，你自己行無餘力的話怎麼服務人群，所以我想這還是要有一些事先的條件才可以參選。

游：事先條件的參選的時候，鎮長在這邊有沒有想到說哪一些條件可以當作考慮的一個想法？

D：像我們要繳保證金阿，這就是一個基本的，比如說你票數沒有達到比如說三分之一吧，是二分之一還三分之一吧，他就被沒收，所以說你就要承擔這個風險。反正就是沒有達到那個門檻，保證金會被沒收。像這個就是在告訴大家說，不要一窩蜂去……。

游：他那個保證金就是說，現在的保證金門檻會不會太高？

D：好像是二十萬，二十萬是還好。所以說保證金這個是看選舉類型來討論的空間。比如說你弄個二十萬，你認為他有實力那二十萬會不會造成他一些困難？

游：是不是不只看個別的 case 還要看選區的特性。比如說你剛剛提到看板橋的，二十萬可能很簡單，如果到一個比較偏僻的鄉鎮話，二十萬可能是一個很大的關卡。那是不是不能畫一刀說……接下來就是說你在談那個保證金，很多時候我想去設一個門檻，讓那個參與者不要太多，那目前保證金的制度，就目前來講，是能促進想參與能有機會參與，或是基本上來講目的上沒有達到。

D：保證金就好像參加比賽，繳保證金的用意是你報你要來參加，你不要落跑，對不對，你跟他的意思就是說要來面對，所以說他是有他的正面性的功能。所以以保證金的制度來講我還是要有一定的。

游：但是保證金的多寡？要看選區的情況？

D：對、對，是要看選區的情況。大家去瞭解說在這樣一個層級是要到什麼程度。

游：那另外就是說，我們在談的時候整個經費補助的時候，其實最近也聽到一個聲音是說，我們現在的制度是保證金，不是那個保證金，公費是補助個人，一票30塊，有一個想法是說為了促進政黨政治的發展，能不能不要給個人，而是給政黨。

D：但是如果是無黨呢？

游：無黨的話是另外一個就是說，你無黨的話可能就是給個人沒有錯，但是如果是給政黨的話，就給政黨。

D：這個部分我是覺得這是相對的，比如說他是政黨提名，政黨在整個運作的過程中跟他出到什麼樣的力道，這個就很現實，他選上到底是因為政黨還是因為個人魅力，還是他本身家族阿、動員的情形，就是我舉一個淺顯的例子來講，我說實在的，台北市你國民黨提名就等於是保證當選，這當然要對政黨啊，這個是很現實的。

游：所以又回到一個想法就是說其實那個選區的特性不同。

D：對。當然也在於說他們的一個依賴、互賴是怎麼樣，像以我選舉的過程，純粹靠我個人，沒有任何政黨、沒有任何派系說我要給，雖然我可能有國民黨，學生時代有參加國民黨，但是國民黨也沒有提名我，一競選也都是脫黨，只是大家都是無黨籍來選。

游：所以說以政黨這個方式，至少在基層選舉是比較困難。

D：那或許在全國性的選舉就是說你剛剛提到說，台北市的選舉比較有機會，這樣已經點出來了，你說全國性的能靠個人人耐嗎？若不是政黨的一個這樣的資

源，他怎麼能說投注這麼多的經費。

游：那接下来是說公費選舉談到一個問題，不同選舉的類型，這邊來講補助的額度一票 30 塊，假設就您這邊來講你 30 塊夠不夠？

D：30 塊是絕對不夠的，像我們選這個你說補助個 30 塊，你拿個一萬票也才 30 萬阿。那個你說要夠……，所以說補助這個頂多算是一點點聊勝於無，你說真正用公費來參選當然立意是很好，就像我們剛剛回到那個話題，那每個人都有從政的機會，當然這是百花齊放，當然老百姓也會看到眼花撩亂阿，那變得說每個人都有出線的機會，那只是說公費補助，這個有幾個前提，第一個，我們的選風要到什麼程度，是停留在傳統式的，比如說都要持續要買票的話，你說公費補助的話，那公費補助還是一個名號而已，所以說這個整個選舉風氣，包括檢調的投入阿，選民的素養壓，現在有公費補助的國家嗎？

游：蠻多的但是每個國家都不一樣。

D：好像西方的民主國家比較…….

游：像美國初選都是公費補助。

D：像他們這種比較成熟的有機會。

游：所以你剛剛提到一個蠻重要的是說，你到底選民的素質。

D：對、對，選民比較成熟，民主化比較成熟應該比較有機會。所以我們整個要努力的是教育的情況，你現在直接用公費的話，說實在的還不到時候。

游：那其實剛剛提到一個選民的問題的時候，另外一個經常被批判的，尤其政府部門那邊就是說，你司法檢調單位沒有去推動，那他有的就是說，我們如果去看整個選舉的經費去運用，我們講說賄選嚴重拉、還有開銷太大拉，還有說實際呈報的數額是差距很大，那這種東西有人歸咎就是說檢調、警察沒有在貫徹選舉過程當中的規範，那這一部份怎麼看？

D：像選舉的規範，法務部不是規定我們 30 塊，問題是你我就講過了，選區大的你說 30 塊，如果是幾十萬人，30 塊也變成好幾百萬，對不對如果你說一個整套

什麼政見發表一直就是說這個還是有他的，你說檢調這個部分，我覺得他們比較重視高層，而且高層的淘空也是比較需要去注意，那你愈基層的話人數愈多，那也無從注意起，你說實在的，真的是這樣的，像我們昨天跟紀俊臣老師，又寫了一篇文章選區。他文章裡面有寫到行政區的劃分，如果說行政區劃分，那台中縣來講就五個選區，鄉鎮就把它分成五個……。

游：回到公費競選這邊，因為其實一個很重要的邏輯是說，如果國家要更多的錢要進來的時候，會預期說國家會進來干涉更多，那如果從這個角度來看的話，你覺得國家應不應該花更多的錢，然後做更多的，你可以想到說是管制也好，你可以想說是輔導也好。

D：其實這個就牽扯到說，是人才的一個培訓機制的養成的一個過程，就是怎樣定位。

游：ok。

D：如果國家站在說這樣的來發掘人才、來培訓人才當然這是一個好事阿，但是相對的是說我就是來主導，你就要聽我們上面的，這樣就變成是一個負面效應，因為你說像我們以我們地方自治的精神，地方自己能夠發出自己的聲音，然後自主性的力量來照顧到所有的選民。所以說這個就是拿捏之間要恰到好處，所以我在講說國家整個動用到太多的資源來做公費選舉，我還是回到剛剛那個立論就是說，你還是要選民的水平有達到那個層次在做我想會比較可行。

游：我們其實有做另外一份民意調查，那其實多數的民眾是反對政府放太多的投注上，不過民眾的想法跟鎮長不太一樣，民眾的想法是我還是要掏荷包出來。

D：對、對，人民納稅義務讓你們去玩政治，當然會這樣想。

游：到底這個政策有好有壞，那我們要怎麼把它好的突顯出來，避免壞的那一部份，大家擔心的就是說，到時候政府給的是不是全部要聽政府的，那這個東西就變成民主政治本身來講就是盡量減少限制的情況，那如果說我現在拿你的錢之後就要聽，從這個角度來講，精神上大家是政府不要太多管制的話，就整體的評估來講，政府是不是應該投注多一點經費補助。或是說現狀要不要改？

D：現狀？可是你所謂的現狀就是一票 30 塊的補助。其他好像….

游：如果說廣義的現狀，海報版、我幫你辦公辦政見會、然後我幫你印刷選舉公報，還有就是有些選舉還有電視廣告。

D：應該是著眼這個部分，就是如果經費投注在這個部分，我覺得是 ok 的。但是如果說你補助到競選經費，那我也是覺得怪怪的。

游：其實像剛剛鎮長講的，是杯水車薪拉。

D：但是也是聊勝於無阿。

游：對，但是有沒有必要再把他提高一點。

D：那如果可以提高那真的是對這個參選人一個很大的。

游：那其實有設個門檻不至於太氾濫。

D：對、對，因為有些人是拿不到的。

游：就是說你甚至把 30 塊提高到 60 塊，那是不是能夠真正補助到就是我開銷的競選經費。

D：當然多少會有幫助，一定會有幫助。然後剛剛主任有提到是說公費補助來幫助選舉，應該是著重在剛剛講的選舉公報，弄得更完整一點，或者說在網路上能夠呈現個人影音。

游：甚至電視台，如果是地方選舉的話就地方的電視台。

D：對、對、對，如果真的是做這個我是覺得真的很有意義，這就很有意義摟，這是實質上讓選民更認識這個候選人，這當然是很正面的。我剛剛其實一直把它定位說就是錢去助選。

游：不是不是，如果是從國家角度進來的話基本上讓選民有更多的資訊….

D：對、而且是更公平的處理方式，就好像我現在在做這個違規的廣告，違規的就拆拆拆，但是我有個建議，有做一個配套，比如說我要做那個看板，就是那個

(游：規格化?)對，規格化就是在那個我們的公地上，道路不違反視線的部分，用一些來做。

游：所以這有點文化的味道。

D：對、對。那整個區塊會比較乾淨、整齊，那我現在就是在推，那我覺得一樣壓，選舉的時候公平的方式，不要亂插旗阿，直接在這邊上面來，就跟國外的選舉很類似。

游：我們上次跟選務人員座談的時候，他們提到一個問題，亂插旗阿，就是說我們現在的選罷法規定說，那個候選人的競選辦事處裡面，你如果設一個辦事處，那周圍的二十公尺你可以插旗幟，那為了插更多旗幟，候選人到處設競選辦事處，整個市區都是候選人的辦公室跟旗幟，那這個東西也是需要規範，基本上來講，你要讓候選人去推銷自己的東西其實有別的方式，那這個東西其實不合理，你是不是可以提供更多的管道說去做，那我們把政府的錢花在這個地方，然後去規範那些比如說你亂插旗阿，這樣來講是說，不見得會增加太多的政府預算，但是他把裡面政府預算的項目放到其他的地方去，那從這個角度來講可能是比較好的，這是我們目前要檢討說公費選舉制度，一票 30 塊的問題，本身是個問題，因為實際跟呈報的東西落差太大，像公辦政見會的角色我們要檢討，換另外一種方式，除了這些之外，鎮長這邊還有沒有想到就是說，第一個候選人公平，第二個民眾有沒有更多的資訊，你公費競選或公費補助進來的時候，它還可以做哪些事情？你有沒有什麼建議？

D：還可以做哪些事情？像因為選舉這種東西，不是說每個人都要去投，像很多是單親的，變成說沒有時間、走不出去，是不是有什麼機制讓他們去投？但是民主政治牽涉到說，投票率高、民主，不然說我覺得他們的權益好像有點受損，然後你又說候選人去載的話，你又是違法，所以說像這一些人我們是不是可以利用公部門的力量去協助他。不然他們可能心有所屬阿，但是說真的他們怎麼去投？

游：跟這個有個相關的，其實讓我想到一個，就是說投票日不在戶籍地的，在外地工作的，這些人你要不要讓他們有機會？

D：就是境外投票這樣？

游：不在籍投票。

D：像這個的話，像以這種基層選舉，怎麼去辦這樣複雜的事情，因為他這是高層次的選舉才有做嘛！

游：現在也沒有做阿，現在不在籍投票也沒有做阿。

D：歐歐，還是沒有實施嗎？

游：對阿，只是在談而已。但是其實我覺得這個蠻重要的，為什麼不在籍投票對地方選舉更重要是說，地方選舉的選票不多，選民數不多，那如果說他外出人口稍微多一點的時候，他這真的影響到選舉結果，那這個東西，因為剛才提到說，單親家庭沒有辦法出來投票。

D：我所謂的是那種獨居老人。就是獨居的那些。

游：我們把它這個東西寫進來就是說，站在政府補助增加的角度來講，讓民眾有更多的參與機會。

D：對、對，這個好像剝奪他們的投票的機會。事實上站在民主政治的立場，不可能說百分之百，只不說他搞不好他想，但他走不出去，尤其是你會發覺下兩天投票率就更低，道理就在這裡阿。

游：如果這樣的話，你政府等於說要安排交通。

D：你說這些人的投票權益不就被剝奪。

黃：現行的制度有沒有需要做哪些改良？不只是依鎮長所希望的，如何才能夠減少候選人他的花費，政府能夠規範一些什麼，做些什麼，來讓候選人不去花那麼多錢來參加競選，所以提供一個公費競選的方式候選人不要花那麼多錢在選舉上，成本不會那麼高。

D：這個我們剛剛有討論到，其實我們有一些平台，讓大家能夠上得了台面，（游：比如說廣播阿。）對、對，這個就是一個節省開銷的方式，不然的話就是以現在的型態就是說，你除非是出來玩假的，人家都很積極了，你還說我要節省開銷，那人家會說這個不會選，所以說你會發覺為什麼要組織動員阿，為什麼文宣阿，

去拉關係，去怎樣去拜訪，其實這個就是競爭的過程當中，其實這個就牽涉到整個選民的水平，以及對手怎麼樣，我們要見招拆招，不能一路好你曲高和寡，人家已經衝到那邊去，那我就是要這樣，阿你就不用玩了。那當然在一個一個就是說，規範下我們還是不能去逾越，像這種賄選不能去逾越，我們是要用什麼樣的方式讓選民說你是玩真的，比如說一票 30 塊。你只要有一些打火機、扇子，小朋友拿得很高興，那你就跟著來阿，你不能說都沒有。這人家會說，（游：自命清高。）對、對，就把你定位成不會選阿，真的是這樣這個整個社會的型態也有關係，尤其是以我們這一次梧棲我選這一次，對梧棲的鄉親真的很佩服，能夠這樣讓我選得上，不是我比較厲害，而是這邊的水準。因為說實在我們梧棲有一個很好的特色，外來人口愈來愈多，港口流動快。

游：王老師有提到這個很經典。

D：對、我完全是用文宣戰對傳統戰，應該在各鄉鎮首長裡面開銷應該算少的。

黃：那可以接下來問一下比較敏感的，就是您比較用文宣的去對傳統的，那就您所知他們那種傳統的花費。

D：可能花費要我的五六倍、六七倍以上。

黃：因為一個鄉鎮長大概是幾百萬。

D：對大概是幾百萬就處理掉。

黃：那您的對手可能要花到五六倍、六七倍，所以這算是差蠻遠的。

D：對、差蠻遠的，但他們不會講出來，而且這個是我們自己聊天，對對手他們也不太公平。只是我很佩服我們的鄉親，所以說選出來很多人是嘖嘖稱奇。

游：其實這是個好事情。

D：選舉的上限我也忘掉多少錢。

游：每次選舉都不一樣。比重上來講人力跟文宣比較重？

D：對、對，有很多運用到人力。

游：談到跟這個有點相關的，就是說有沒有必要去規範所有的候選人的量、位置、規格，那很多人會到處放。

D：你說看板的話是這樣，如果在私人土地上的話就不能拆，但是你只要佔到路地我就拆。

游：像這次台北市長選舉，選議員，整個道路都被插滿了。

D：那個插旗幟絕對不可以，就看要不要處理。

游：因為他會插到有些路，中間是分隔島，插完之後全部都看不到對面的車。所以我在講說會去檢討說宣傳的規定，我們是有法定的競選期間，但是在那之前大家就開始插旗幟。

D：這要看你當地的主管機關到底要不要執行。像以我來講，我現在已經做到鎮長了，下一次選舉我一定執行的，不讓他們亂插。大家符合遊戲規則。像我前陣子有去台北，我還覺得我們這邊做的不錯，為什麼？台北我看路上都是廣告、立牌，立了一大堆就直接在那分隔島，我這邊一看到就拆了。

游：台北其實這幾年，坦白說這方面的問題比較沒有再處理。

D：陳總統以前在當市長的時候好像比較敢做一點。

游：對，比較會站在市民的角色去要求。

黃：最後一個問題，不好意思，鎮長覺得公家機關、司法機關要怎麼真的去落實這個查核。譬如說去查賄選阿，去查他們的開銷。就您覺得在行政方面、司法方面去配合。

D：因為其實你說開銷來講，真的很大的是賄選，其他的其實都差不多，吃的那些都差不多，那你說賄選要怎麼查，那就要看檢調要怎麼用力阿。

黃：那檢調有可能去做嗎？

D：我是覺得我們檢調是這個，好像說實在話跟基層的互動變得很好的時候就很難去處理。

游：很難、都認識。

D：那當然有一些是比較大的 case，上面也在盯了，才會爆出來，不然一般甚至你提供說阿，某某人怎麼樣阿，他就回沒查到一句話。

游：如果從這個角度來看，如果每次選舉有一個全國性檢調的人力，而不是用當地地方的做這個查賄的事情。

D：就像之前有個抓鬼大隊，他就是用這自發性的力量去做，常常去宣導，他這些手上帶的錶、開的車都是查賄選得來的。當然這個有一直強力在宣導，那事實上也是有幾個人去附和一起來抓賄選，阿有成效，只是說有時候在這種基層就反而會吃力不討好。因為很多人把它當成這是大家的福利，比如說過年了，這好比說給大家的加菜錢，所以說還是回到原點，選民怎麼樣去提升這樣一個素質，所以說我們公部門應該做的，大力的反賄選上面來做強力的一些宣導，甚至應該從小學生開始，就要跟他好好的開始教導，讓小朋友來影響大人，可能是當務之急，你說慢慢選風導正，這些台面上的人會好一點。

游：最近幾次來講，整個選風有慢慢提升。

D：當然有慢慢提升，這個是肯定的。因為一方面也是大家的水平愈來愈高。像我們年輕人投入愈來愈多，其實像我們中生代、只要一聽到賄選就不會頭給它。所以說這個效應已經有慢慢在，再來說賄選的成效在降低。

游：這個大趨勢有慢慢在。

D：對、尤其是愈都市化，幾乎愈低，因為你要賄選是要有很多條件，你沒有管道沒有連結。

游：而且跟以前的道理不一樣，以前阿公阿媽那一輩說，聽到人家賄選，就想說為什麼沒有來跟我買票，還會去跟他要。

D：其實現在還是有人是這樣。還真的是有。只是說有慢慢變少。所以說這是可喜的現象。那當然我們在公部門在強力做這個宣導，這種效應絕對選風會改善，選風一改善其實我們剛剛講的很多。

【訪談結束】

訪問對象：受訪者 E (鎮長)

訪問時間：96 年 3 月 7 日 10:00

訪問地點：鎮長室

游：這個訪問沒有太多的限制，想談什麼就談什麼，只要是針對這個公費競選制度，什麼需要檢討的地方阿，需要修法的時候，大概有需要修正什麼地方，就您的經驗來講，經驗是非常豐富，第一個想法就是說，妳覺得在選舉的過程中，所有的開銷裡面，不管是政府有沒有補助的，妳自己本身的開銷裡面，哪一項的開銷是最大的。

E：你要分有沒有買票，有買票的話當然是買票的開銷是最大。那如果你沒有買票的話，你應該是文宣的開銷是最大。

游：文宣的開銷？那你這邊的文宣是說做海報、電視廣播、電視廣告、或是宣傳的東西呢？

E：都算吧！因為包括像我們送個禮物是 30 塊以下，那 30 塊以下的部分，我們上面還是會把我們一些文宣的東西丟上去，

游：那是有形的紀念品。

E：那個也都算在裡面，那比例來講的話……

游：那就是一般來講就是說，沒有買票的是文宣？

E：沒有買票的是文宣，因為幾乎花費都是在文宣上，那吃飯的部分，因為我在選舉的過程中我是花的很少，因為我都只是比如說比如說登記的時候人要出去的時候人多，那也是大鍋菜這樣子，沒有上館子也沒有上什麼，就大鍋菜弄一弄，那再來的話比較多的是造勢的時候也要吃個大鍋飯，那平常我的開銷是比較省，因為我這邊的話志工比較多，那平常的話就是家裡面歐巴桑煮個兩三桌的量出來，那因為我們每次拜票的人數大概就是二三十個人，那有的人會先來這邊吃，那有的人會吃完再來，所以我們就準備二三十個人包括裡面的工作人員的量，那一般就是五菜一湯，用個兩桌。

游：所以這一部份的開銷可能不是太大負擔，對你們來講的話？

E：對我們來講的話，吃飯還好，吃飯這樣下來的話，因為我們鄉下比較不一樣，我們鄉下有的人會殺豬來給你，有的會拿魚來給你，所以這個很難去算這個部分，但是這個部分的話花費的話三、五十萬、五、七十萬跑不掉。

游：如果說文宣上，那你們有沒有嘗試在電視上？

E：我們沒有，第一個我們選議員的部分，三個鄉鎮，那我們彰化的系統是北彰化、南彰化，一下去就十幾個鄉鎮，那有的話大改只是很少。

游：沒有用電視媒體，那報紙？

E：報紙有。報紙媒體一定有，那報紙媒體我不會去選擇那種大報，因為我們選擇地方傳播的媒體，那地方媒體一次大概一萬多塊錢而已，所以我們這個部分的開銷還小。那時候會開銷比較大的是我們印的宣傳單。(游：所以是自己DM文宣的東西？) 透過夾報系統一波跑下來大概要五、七萬跑不掉。那再來的話是大型的廣告看板。那種用帆布下去的大型廣告看板。(游：那是定點那種嗎？路口那種？) 那種的話我們也會做的比較多一點。然後再來花費比較多的，開銷大概就這些，然後就是你的帽子阿、就是在選舉的過程中，那種選舉中宣傳的東西。你也不是說你帽子只做工作人員，愈多人幫你戴就愈好。所以那種東西幾乎就是無限量在供應。

游：那如果是這樣子的話，那接下來問題就是說，這些不同的文宣方法是哪一種比較有效果？

E：不一樣，第一個像我們選鄉鎮長跟選議員的選舉方式就不一樣，我在選議員的過程中可能就針對重點的地方下去掃，一戶一戶掃。(游：所以是那種個別的接觸？) 那如果選鄉鎮長的話，不是他的就是我的。所以我要全部走，那時候我文宣的東西就是要到每一戶，所以那個東西層次又不太一樣。

游：所以說您在做文宣，或是說您要個別去握手、接觸的時候，基本上您比較依靠文宣還是個別去握手哪一種？

E：我都用，因為我不花錢的我會比較辛苦，我們從早上五點多開始就從運動場、

菜市場開始跑，完了回來之後就開始就是村里跑，一戶一戶跑樁腳。然後晚上一定是挨家挨戶跑。

游：所以現在就是說，因為在做這個主題的時候，有一個問題就是說現在政府所提供的公費補助，例如說公辦政見會拉、選舉公報上有妳個人的資料，甚至他會補助一些廣播，一些電視宣傳，(E：沒有吧。) 高層的比較有，local 的比較沒有，那這樣的話就是說，政府的這些補助，他的效果大不大？

E：那個只是說選舉完了後，多那一條回來花而已，事實上沒有什麼效果。它一票三十塊，有的人選舉花多有的人花少，最後多那一條錢來收回，多這筆錢只是最後多一條錢而已。

游：其實內政部的想法就是說，其實我已經花很多前在補助候選人，它提出一個論點就是說，像公辦政見會即是一種。那您自己覺得說公辦政見會這種東西有沒有存在的必要，就現階段來講。

E：就鄉鎮長來講，別的層次我不知道，鄉鎮長的層次我覺得不需要，勞師動眾。因為它辦得時間不是假日，你辦得時間幾乎都在平常的時間。上班時間人家都去上班誰會來跟你聽。幾乎都是自己陣營的人帶自己陣營的人。

游：這個我們之前有討論過，我們看到的政見會場基本上，第一個沒有人，第二個都是自己人，候選人走的時候人都帶走了，這個等於是說自己玩給自己人看。

E：這是給大家一個互相衝突的一個機會，所以我覺得說沒有必要。

游：選舉公報上有沒有必要做更多資訊的一個提供？因為這一部份需要政府去規範，有時候你變成候選人的時候，你需要什麼東西給選民知道？我們的公報現在就是有照片、個人基本資料、政見，可能就是這樣而已。政見每個限制不一樣，比如說寫多少。

E：他好像沒有提供網站上面的資料，(游：網站上的資料？ok) 像我們的話就自己闢部落格，他那個一定是家家戶戶一定會到，因為依照行政體系的話我們一定會透過鄰里長家家戶戶一定會要到。所以那個可以說提供給民眾一個很好的管道。至少說給想要投票的人、有理念的人還會想去看一下他的學經歷是什麼。

游：如果就公報的內容有沒有需要改進的地方？

E：如果說選委會，因為年輕人愈來愈多，能讓人在網路上搜尋資料那能夠更好。它現在好像只有書面上的，因為有的年輕人他不見得會回到家來看那個資料。他可能就在外地，現在年輕人愈來愈多，電腦也愈來愈方便，如果關心的想要回來的可以看，那當然那種本來就不想回來的，那種冷漠者你也沒有用。但是至少可以提供給一些有心想要回來投票的人事先可以先瞭解候選人。

游：那另外就是說像全國性的選舉政府會補助政黨在電視上做廣告，這一部份其實只限於全國性選舉，那你覺得說在地方選舉中有沒有必要補助來做這個？

E：當然有補助是更好阿，但我以行政的立場來講，現在飯都吃不飽了，薪水都快付不出來了，我還有辦法去做這個？有的話對候選人是更好，但是問題是你這補助的方式有沒有什麼規範你就要去考慮。因為有的人有這方面的補助，他可能就出來吵、出來亂阿。他可能玩假的，那是不是會造成另外一種浪費、另外一種負擔。所以他說如果有這個的話是更好，但是一定要有一個規範性，比如說有一些玩假的，像柯賜海這種的，選不到幾票，你補助他來露臉，我覺得這就是一種浪費。

游：所以至少就是一個……類似保證金制度，或是你得到多少票之後……

E：一個標準。

游：其實在我們法律裡面有規定說，每次選舉中你必須要呈報競選的經費，那中選會或地方選委會有一個法定的上限。就你的經驗來講，妳所呈報的跟上限的，實際的差異有多少？會高出很多嗎？

E：有差一點，會差一點。

游：會高出很多嗎？實際的比較高？報上去的都符合規定。

E：實際的比較高。第一個收進來的東西會比我們報的多。因為有的人他根本不要收據的，報的話我們一定是報的比較少，因為它就規定我只能報這麼多，我們很想照實報的又不行。

游：那哪一些困難會造成說你想照實報有問題？

E：因為妳有一個上限阿，那你報太多、你花太多你就違法拉。那我怎麼會那麼笨報到超過上限呢？

游：因為它通常會規定有這個上限是說，他會評估通常會有哪些收入阿或是怎麼樣的開銷？

E：可是問題我覺得那都不切實際阿。怎麼可能選一個鄉鎮長的上限是一百多萬兩百多萬。一個議員才一百多萬。怎麼可能、不可能！

游：所以他們用來評估的標準？

E：評估的立基點就有問題了，妳所謂的選舉到底是，因為選舉這種東西不可能是說一～北～企才開始，那我們是之前就看使鋪陳拉，單單宣傳的廣告車，那個很可怕，一天就是一千七、兩千，然後他有規定三台、五台，所以那個一天就是一萬、一萬一直出去，然後有些時候我們弄一些小蜜蜂，小蜜蜂有志工用志工，沒志工請人的話那一天也是一兩千。

游：所以他們用來訂定上線的標準，基本上脫離現實太多了？剛剛講到那個一票30塊那其實我們在跟內政部談的時候有沒有辦法事前補助？

E：那就像我剛剛講的問題又出現了，像柯賜海這種你事前怎麼補助？反正我來就給我的錢的話又沒有損失，照成說候選人更多。

游：那如果說我們可以找到一個大家比較能接受的標準，是說那一些人可以進來？比如你有經由多少人連署多進來，你才可以參選，過了這個門檻之後政府才提供補助。因為我們現在一個方法是說選後補助，選後補助常被批評的是說錦上添花。

E：實際上我是贊成連補助都不要補助，你既然有辦法出來選就要有辦法負擔。

游：這個也是另外一種觀點沒有錯。

E：因為我覺得出來參選不會去看那個幾十萬，雖然我的狀況我都是靠正常薪水收入，有一些制度像比如你上下限的話，是說大家的立基點一樣，你就是花這麼

多錢，看你能取得多少票，最高票的人當選，問題是這個社會就不是這樣阿。

游：所以就事前補助的想法來講的話，你個人來說還是比較沒有辦法實施。

E：你要花更多的人力阿，像你這些連署、行政體系，連署你要去查阿。查你要花更多的人力阿，這又是造成政府的另外一種負擔阿。然後你事先給，那你事後給不給？那些有到標準的你給不給？所以說這個是更麻煩阿。

游：因為這個其實討論蠻多的，我們目前現行的是事後補助，如果我們要採取事前補助的話標準我們可不可以抓？我們一直在討論的是說，哪一些人可以接受補助？你要補助多少？事後還要不要補助？你是事前補助三分之一門檻的開銷，那事後再補助，那變成這樣是雙門檻。

E：我是傾向說，落選的人已經很慘了，你有這條錢還可以拿回去過個好年。有個飯吃阿，不然落選的人很可憐。事前補助只是把選情阿、整個把它弄得選務工作更複雜而已。

游：有沒有必要在不同層級的選舉，它補助的層級要拉大。

E：當然站在我的立場是說要，但也像我剛剛講的選舉的人沒在去看那一條錢。因為你選舉鎮長跟選舉議員就是不一樣。

游：所以鎮長一開始就提到說，這些補助基本上所佔的比重在實際的開銷不是很大。所以不同的選舉本身它的作用不是很大。

E：議員我可能花一百多萬就選到議員了，可是鄉鎮長我所有的開銷起來要四五百萬，不買票的話。

游：如果說變成這樣的話，公費補助的範圍就比較大？

E：因為第一個選舉的方式不一樣，我議員的話可能就三波文宣了，那我鄉鎮長要看他們怎麼打我就怎麼打，要回來回去，十幾張文宣都有可能。

游：不同選舉的類型，就您這方面來說鎮長是偏低的。那限制議員的您覺得是還ok的。

E：像我上屆議員沒有買票，大概一百八、兩百萬就 ok 了。

游：不過這會不會跟候選人、您的形象有關。

E：但是我平常就有在經營，紅白包是很大條的開銷，我在選議員會到兩百，是因為紅白包在選舉的期間大概就三、四十萬，人家有喜事、喪事你去不能不包吧。我的觀念也一直在變，我以前也認為鄉鎮長比較少，因為議員是三個鄉鎮，所以我在當議員的時候在跑攤的時候，晚上平常好日子在跑的話，超過十攤以上。可是我鄉鎮長到現在一年而已，我那個晚上十幾場的已經四、五個晚上了。

游：可是是以前選議員的時候，只要去特定的區域去跑。

E：特定的條阿巧丫（樁腳）。給人家幫忙。因為鄉鎮長人家幾乎人家帖子都告訴我。（游：對、對，你很難去分……）我還是有帖子來的我才跑，那個沒有講的我都還不去的歐。

游：因為我想這是競選結構比較不一樣拉，鄉鎮長就是說你是單一選區。

E：所以這紅白帖的開銷是在選舉中很大的一個那個。

游：不過那變成是當選之後的一個開銷。

E：沒有，選舉的時候也是阿。

游：那變成是當選之後的開銷，（王：選舉的過程也是阿。）選舉的過程中也是？

E：你不能買票嘛，但是人家有喜事、喪事你總不能去不包紅白包吧？（游：對。）

黃：那可以利用就是說行政首長的費用來處理紅白包這些？

E：那是我們當選以後，但是我們還是有限額阿，我特之費一個月才兩萬五，那我還是不夠阿，（游：兩萬五而已阿。）所以他們說會怎麼樣，我說那就去查阿，我都不夠用了，我還要用薪水去貼你們去查沒關係、都沒有關係阿。

游：鎮長才兩萬五真的蠻少的。

E：實際上我們在做的不夠拉，我在當議員幾乎沒有拿錢回家的，現在鄉鎮長還

好一點，一個月拿兩三萬回家養家活口。

游：那另外就是說，有關補助我們補助現在補助是補助個人，有個論點就是說，因為補助的費用經常就是說第一個對候選人來說是不關痛癢，第二個是說，如果是那些比較想搞怪的候選人拿去自己去那個，就比如說報個名來拿些錢回去，這種東西也有，所以就有人講說那個補助的一個情況能不能是說從候選人補助這邊來給政黨，然後政黨在給所屬候選人，從事競選工作，這個 idea 你覺得怎麼樣？

E：第一個、補助的部分要有一個門檻，像我們最近有沖掉一個九萬塊，他沒有到一個基本的門檻，他保證金我們就沒收了。所以門檻的話我們已經有設了，所以不可能說會讓那些阿里不達的人拿到，這是一第一點。那你再來說給政黨的，說真的，基層的選舉政黨不太有用。基層選舉我們幾乎都是靠個人實力。

游：所以在鎮長這個層級，政黨作用不大？

E：你沒有政黨所以你可以去翻一下政黨屬性的話，幾乎鄉鎮長有掛政黨的不多。議員可能還有，但是數量愈來愈少，反而是掛無黨籍的最多。

游：即便說他有黨籍也不掛出來？

E：因為，第一個你掛什麼黨他未必全部都會給你，多席次的部分也是這樣，那我們這個部分的話，一般的話，哪一個政黨，除非那個政黨在地方很優勢。那像我就沒辦法，人家一定說我一定是藍的，所以我還是會掛個政黨，一般的話就無黨籍，我兩邊都要。這不一定，這要看各個選區。但是因為我以前有在黨部服務過，所以我這幾次的選舉下來看看，這幾屆的議員，這種政黨當選的席次，用政黨不用政黨分析下來，現在說實真的，愈是基層愈不願意掛政黨。

游：那如果從比較極端的想法就是說，如果有個政策是說，這個補助公費補助的項目，你全部都給政黨，由政黨自由去運用，這時候的自由去運用是說，比如說我可以依據上一次的得票數、總得票數這個政黨得票數，發一筆錢給它，那這個政黨就在這次選舉當中可以拿這筆錢來補助這次所提名的候選人，那等於是說國家補助的錢不給個別的候選人，就透過政黨，因為他們的這個想法是說可以稍微強化政黨政治的角色。就是說候選人對選舉當中跟政黨的關係比較強，政黨可以

比較有責任是說，這是我的候選人我可以這樣給。你覺得這個作用大不大？達到這個目的的話？

E：理論上來講，強化政黨政治的話可能會有效，但是就像我講的。

游：地方政黨不見得那麼重要？

E：嘿、基層選舉實際上是這樣。

游：所以這又回到一個是說可能選舉類型不同的話……

E：你現在慢慢單一選制兩票制下去，慢慢可能政黨在立委選舉的部分就，比重就很重要。但是問題是我們這種選舉，我們可以靠個人的色彩，個人的魅力，我可以靠個人的財物就當選了。那你政黨對我來講，可能會有，但你問題是你政黨的分配有沒有一個法令上的依據，又是這個問題又出來了。但是確實你透過政黨這樣的話，你確實會有那種強化的效果，應該是會有的。

游：接下來談到是說，我們避免阿貓阿狗的人都進來來選的時候，現在回到一個問題是說，檢討那個門檻，那個門檻我們有保證金，保證金通常就是說當選的五分之一拉、或是百分之十拉，這個角度來講的話，你覺得目前在整個選舉裡面，包括鎮長或是縣市議員，這種保證金的制度值不值得留下來，阿有沒有需要改進的地方？

E：保證金好阿，至少阿貓阿狗就不會來阿。

游：夠不夠強？

E：有一點限制性阿，因為你如果沒有一定的實力來就是玩假的。你就會考慮說即便金額不大，可是幾萬塊也是錢阿。

游：那你覺得它要在更嚴格一點或是鬆一點就是目前來講的話？

E：門檻的話我是覺得，我們現在好像都沒有限制，就是你只要有登記有繳保證金，那雖然是說推崇所謂的你只要有實力能拿夠拿到票你就能當選，可是我覺得民意代表應該不是只有這樣吧，你至少要看得懂字吧，你至少預算要會懂吧。

游：你說一個基本的學經歷條件。

E：學經歷我是覺得以前的話有這個規定，現在沒有。

游：現在沒有。

E：現在沒有是還好，現在大家學歷都很高。

游：那像保證金沒收的條件？

E：他好像要超過百分之多少吧，因為我沒有被沒收到，十分之一……

游：你沒有這個經驗我知道。

E：他是好像是大家的選票裡面去平均，下去用一個值吧。

游：有效票數的十分之一。

黃：還是最低當選者十分之一？

游：那是二分之一。

E：應該是二分之一。

游：反正就是現行的那個就是說，整個運作的情況來講的話，你覺得有沒有比要再提高，就是說什麼情況之下會被沒收保證金的那個條件，你覺得有沒有必要再提高？

E：沒有研究耶，這方面我就比較不知道耶，沒有研究不敢回答。

游：沒關係想到就可以回答。

E：提高也無妨，最後國庫增加錢進來。

游：我想你的經驗來講說會不會常常遇到參選爆炸，就是說乒拎乒啷跑出來選，或是怎麼樣？

E：這是還好耶，因為我們好像是，你有政黨推薦本來是 12 萬變 6 萬。

游：因為這個是雙管齊下是說，你把保證金的數量提高，再把門檻提高，那這樣

就是說想要隨便出來選的人會出來想一下。

E：現在的制度是還 ok，好像是 20 萬還是 12 萬的樣子，忘記了。你有政黨推薦的話，是表示政黨認同你，那再減半，好像是這樣吧，我沒記錯事這樣吧。這樣的話我覺得還好。那及使沒有政黨推薦，你自己來的話，12 萬還是個門檻。12 萬還是 20 萬我忘記了。那像里長代表的話就兩萬。

游：所以里長的參選人最多？

E：所以這個應該要再提高一點。

游：上次我們跟那個選務人員座談，里長選舉一個村裡面十幾個出來選然後每個人都幾十票。

E：那個是比較……。像縣級、鄉鎮長級都還 ok 拉。是里長代表這個等級可以再提高一點。但是也難說，因為很多里長代表，根本沒有經濟來源。

游：他們是想出來多領一份薪水。那其實我們在談這個公費選舉，另外我們政治思考一個問題是說，公費選舉的設置，基本上國家用他的能力進來選舉的過程當中，那現在有個問題是說，用這個錢進來的時候，他就想做一些管制的措施。那你覺得說能不能同意說當他補助額度增加的時候，他可以增加更多的管制？比如說我們現在三十塊提高到六十塊。

E：那他管制什麼？

游：對、那他可能要多管制一點，比如說宣傳單的格式，他要統一的格式，然後辦那個餐會，可能怎麼樣怎麼樣要減少。甚至說完全引進美國的情況就是說，你如果要接受我的補助的話，你那個競選經費要完全，很嚴格的依照他的規定。比如說，你不能再額外募款。或是怎麼樣的情況，像美國的情況比較好是說，你接受聯邦的補助的話，他是補助你競選的開銷，幾乎到全額，但是他有個條件說，你不能再個別募款。他就是要你這個財物非常非常透明化，類似這個情況，那你覺得說如果台灣政府的角色更強化的情況，還是覺得說政府不要扮演太積極的角色。

E：不太可能吧，我們的民族性不太可能吧，我們守法的觀念不太有，民族性的

問題。我覺得要實施的話很難，到最後只是你政府到最後增加負擔而已。

游：所以你談到一個問題是說即便政府多投注一點錢多管制一些的話，他投資進來效果不見得會出來。

E：你想呢？我覺得不可能。

游：因為你現在談的這個問題蠻重要的是說，到底這個想法能不能落實的一個問題。而且沒辦法落實的原因在於說，我們的……

E：今天你說我親家包一百萬來，你要怎麼處理？就很實在阿，你說外面有一些朋友什麼的話，它要收據，有得人是要節稅幹什麼的，我們親家就是要包，你要怎麼說？

游：那如果這在美國的話要退回去或申報。

E：那退回去他要生氣耶，他也可能不幫你了耶，他說你看不起他，這是民族性的問題。

游：所以這變成說要透過更多的補助，強化更多的管制，這個措施？

E：我不太認為，我們守法的觀念畢竟不是像日本、美國這樣。

游：日本最近規定得非常嚴格，他包括什麼連坐阿。

E：他之前問題太多，派閥的問題太多拉。

游：上次去日本看他們選舉的時候很好玩，他們所有的貼海報，就在街道上某一個地方。

E：這個我是全部都認同，但是就是你政府有沒有決心開鏟，你像我從議會到這個，你看像他議會開會期間，議員就要求環保局你這個東西（ex：海報）都不可以處理掉，你到等我選舉選完再說，選舉選完你再去減幹麻都 ok 掉，但是你選舉期間你這樣給它去處理的話，那就完了，你就保證他不要當選，當選你就慘拉。

游：就是說，國家的補助有個論點是說，如果我補助多一點的話，那所有參選人

都住嘴，就是按照規定來，給你多一點經費。比如說剛剛海報的地方，很多候選人如果是現任者的話就要求不可以取締什麼的。但是如果說比較多的補助的錢增加的時候，政府是不是有比較大的 guts，那個膽是說給你這麼多的補助，擋不住那個壓力就對了。

E：政府沒有膽量，不要騙人了。

游：擋不住那個壓力就對了。

E：我不認為歐，就實際的操作面我不認為歐。

游：那跟這個其實相關的，比如說回到政府的角色來講就是說，其實有關競選的過程，還有公費競選補助的措施來說，有談到一個問題是說，其實我們的法律不是沒有，那重點是在於說守法跟執行的層面，那這邊可不可以講一點妳的想法。

E：法律規範很多阿，不太符合民情阿。因為我們的，回到剛剛講的是說守法觀念本來不是很有。那你守法的人就是很吃虧阿，你像我們不買票，那是我們平常不斷地累積能量，那些一票五百、一千你要怎樣？那也是因為這幾年來好很多，這幾年來民眾很多是不看那五百、一千的，所以說能夠抓的話真的就盡量抓。

游：所以說您覺得最近這幾年有好一點？

E：慢慢好一點。但是它單一選區兩票制我怕又麻煩了，他們現在已經在花錢比賽了。

游：彰化這邊其實三席？

E：四席。單一選區兩票制的部分，他算中選區，說大不大說小不小。你如果小的話有時候還 ok，你如果大的話我們就六個鄉鎮，未來的話問題還蠻多的。那你大選區的話，還有可能你不花錢的話還有一席兩席，那你像這種東西的話兩個對起來。你像我們一個鄉鎮就是可以堅持不買票，問題是你說六個鄉鎮的話要如何控制不去買？阿有的人拿出來幫你多買，這個我覺得問題就會很多。

游：那其實我的想法跟你差不多，就整個來講公費競選的制度有沒有什麼特別需要去加強？需要去改進？還是說整個目前的制度來說，運作的還不錯？

E：運作的還不錯？

游：還是他有什麼需要改進的地方、改變的地方？

黃：還是說他就是沒有什麼用，怎麼講、食之無味，棄之可惜。

E：有這個意思拉。

游：因為就是說，就你的經驗來講，就是說你不會把公費競選的什麼當作一個很重要的想法。

E：沒有去想到這個問題。就最後多那一條錢，但是對那些落選的人來講，多這條錢拿回來好生活。我覺得沒有什麼特殊的。

游：差不多我們該問的問題都有問到>

E：會不會很另類？

游：不會不會，就是很多不同意見，我們之前有辦跟選務人員的座談會。

E：選務人員的看法跟我們又不一樣。

游：對、對。

E：其實我覺得歐，選務人員花的開銷太大。

游：比如說，選務人員有提到一個問題說，能不能不要把錢給候選人？給政黨。然後他們說，有一個問題常提到說，現在的規定宣傳車。你如果有一個地方是你競選的辦公室，那就兩台宣傳車。所以很多候選人到處去設競選辦公室，然後就很多宣傳車可以用。

E：那個應該是最多能有幾台而已。那就不公平了，你等於是你有錢的人就是我可多設幾處。那等於是到最後有錢人才能當選。

游：對、對，他們就是談這個問題。

E：現在有這個規定嗎？現在應該是最多幾台吧？

黃：那剛講的辦公室，除了宣傳車之外，他有提到說插旗幟，譬如說辦公室十公尺、十五公尺以內可以插旗幟，那為了要插遍整個鄉鎮他可能設很多，然後把整個鄉鎮圍起來。那當然是比較有錢的可以設更多辦公室，那選務人員是說可不可以限制辦公室的數目。

E：現在沒有設嗎？可是我的印象中我們基層選舉，宣傳車最多你可以幾台。

游：總數、那個總數，但是旗幟？他是說旗幟只能插在辦事處的幾公尺。

E：那也很 ok 阿，那對我們現有的來講是很好的。

游：所以他們就很多候選人到處設辦公室，然後到處插旗幟，那個就沒有辦法規範到。如果說要做公費選舉制度的改革，這一部份有關文宣的這一塊怎麼規範下來、辦公室怎麼規範？

E：文宣這方面是應該去規範，每到選舉的時候那個市容是很差的。

游：在那一方面可以增加管制，讓候選人的可以不要花這麼多錢在選舉上？比如說選務單位、司法審查單位這邊夠不夠嚴格？

E：如果說能夠警察、檢調一起，那是很 ok 的。（游：那一般來講是不夠的？）絕對是不夠的。因為這是我們整個來談的時候其他配套，需要一些配套阿，比如說連坐。那警察他又睜一隻眼、閉一隻眼看阿。實際上哪些人是樁腳，地方有哪些消息，他們都聽得到阿，他們都不敢動作阿，因為這些人在方上都是仕紳，那除非是有人秘密檢舉，或幹什麼逼得他們讓別的地方的人進來查，或是檢察官指揮辦案他們才會處理。

游：所以我們會有很多的心思放在說，談到配套的時候，警察這邊要付很大的責任，就是說他沒有嚴格執行，那以前看到幾個 case 是說，他看到檢察官去做的時候，他就會產生很大的嚇阻效果，但是目前是說 case 不多。那我們在談整個金錢開銷的時候，有部分花在賄選、走路工，那其實這邊跟公費競選要分開拉，但是就是說，如果這邊可以執行的更徹底，其實公費競選補助的錢會比較有用。

E：對，真的差很多，有的平時不服務，選戰到了錢就來了。那有沒有效率？還是有的。不多拉，是比以前可能五成，現在降到兩成。

黃：那就是說可能問一個比較敏感的，那一類的候選人會花錢買票，那個錢的比例？

E：這幾年少很多了，第一個大家愈來愈沒有錢，再來就是效果愈來愈差。

黃：那就鄉鎮長的層級？

E：鄉鎮長的不花錢的稍微多一點。

黃：那如果花的話大概會花到怎麼樣的程度？

E：差距很大，不買只需要數百萬，買票會到上千萬。在早期選風差，買票嚴重的時候，競選花費會差到數十倍。這幾年的話就少很多了，最近聽他們開銷大概一兩千萬就很不得了。買票的效果愈來愈差。鄉鎮長的層級不花錢的會稍微多一點，七成八成下去，他們會去考慮會有人檢舉，所以現在花就不敢花的那麼明目張膽。他可能是重點的，他可以信任你的他就去花，那有些時候他關鍵票就是那樣，有些時候是選舉策略主軸的問題。會透過一些系統，老人會阿、社團、地方樁腳、親戚下去，那種東西說要抓賄選也不容易。錢就放在口袋，那都是找熟悉的人，私底下去你家坐坐、泡泡茶。現在的人也很聰明，他也不會裝名片，他出去之後後面就跟一個人進來，你怎麼抓？我也沒有帶錢，而錢給他的是這個人。後面又有人進來。但是執法稍微嚴一點的話，稍微會有一些嚇阻效果，就是說不敢那麼明目張膽。

游：這可能會回到一個您剛剛提到的，當地的警察可能都知道？

E：都知道拉，當地的怎麼會不知道樁腳誰幫誰、誰幫誰。只是你查不查、抓不抓，那你有沒有誘因給獎金、嘉獎什麼的，再來的話，你就在這邊服務，你敢抓這邊的任紳嗎，你以後的狀況怎麼樣、下場怎麼樣，那太那個了？

游：所以應該是警察角色的問題。

E：對阿。

黃：如果說取消支出的上限？

E：支出的上限也不太適合取消，你至少還有一個限制，你取消了，那會不會大

家就無限制的一直在花。你至少是說就是比較合理一點。

游：現在就是說，大家的支出上限只是陳報的時候在用，實際的話早就超過很多了。

E：你如果是買票的那種，那早就十幾倍、上百倍的超過了，如果是不花錢的話，那會多一點拉，但是不會多太多。

游：不過那個就是說，支出上限要重新檢討。

E：支出上限不切實際。因為現在宣傳的東西太多了。你至少人口數，比如說鹿港有六萬票，那六萬票的話，家家戶戶用三十塊的文宣品的話，你至少這種東西要給我算進去吧。那基本不超過 25 塊、30 塊這個部分要算進去吧。那我可能也不是一次買 30 塊的東西，我可能這次買 5 塊怎麼樣怎麼樣的。

游：因為如果他能夠更實際的計算競選的上限的時候，他應該就能夠提高補助的金額。這樣才有他的意義存在。如果說競選上限的檢討沒有做得很好的話，因為所謂競選上限他的代表意義就是說，他政府去估計你大概花多少錢，他如果真能反映這個選區的競選狀況的時候，他可能補助這個上限，這個上限拉高的時候，這個補助就跟著進來。這樣的話整個配套會比較有效。但是現在就是說，為什麼大家所申報都合法，為什麼大家都沒有人相信這個上限，因為大家說的合法就是說不會罰錢，那大家都不相信的時候，中間就出點狀況了。就是說政府規定兩百萬，那每個人都報一百九十幾萬，那實際上可能花四、五百萬上千萬，那顯然跟實際的開銷不一樣，那就回過頭來檢討。因為你憑什麼去拉高這個補助，你一定就去評估為什麼這麼多錢，評估你的上限。這兩個是相對的。你不能說上限拉的很低，補助拉得很高，那也不對，那你上限拉很高，補助很低，那也不對。所我們研究的策略從實際的經驗來看說，這個怎麼看？

E：這個不同的選舉、候選人的 style 不太一樣，你出來的東西都會不太一樣，這都會不太一樣。

游：我們這次下來會訪問蠻多的。

E：你們應該去訪問更在地、local 的……

游：我們在台北這邊有問立委、有問市議員……

E：那這樣你們的取樣會有問題，你們應該去找那種知道是買票的。因為需求就是不一樣。

游：我們有想到這個問題，可是我們找不到人選。我們要找到那種很傳統，那種基層動員的候選人出來的話，可是我們現在找不到這種人。因為這個東西我們只能盡量找有選舉經驗的，或是有不同選舉類型的。時間要看看不知道能做到什麼樣的情況。

【訪談結束】

附錄四 選務人員座談會題綱

1. 社會上有一種普遍的說法，認為公職人員選舉中候選人的花費的數額一般說來都太高？您認為呢？是否因為選舉類別不同而有差異，有的選舉太高，有的選舉比較合理？
2. 就您所知，您認為候選人所申報的支出與他們實際的花費有沒有顯著的落差？如果有，您認為沒有申報的項目主要是什麼？
3. 社會上也有一種說法，認為候選人花了大筆的競選經費，一定在當選後設法利用職務「撈」回來，您同意這種說法嗎？
4. 您認為政府對候選人選舉的花費可以制定什麼有效的規範方法？
5. 以目前政府對各種選舉候選人的補助標準，您認為是合理的嗎？是否因為選舉類別不同而有差異？
6. 如果您認為政府的補助不足，您認為政府可以再增加什麼樣的補助？或是政府可以再辦理些什麼有關競選的項目？

附錄五 選務人員座談會紀錄

公費選舉選務人員座談會

時間：民國九十六年三月二十二日星期四

地點：聯合辦公大樓十八樓會議室

主持人：劉義周教授、游清鑫教授

與會人：中央選舉委員會、台北市選舉委員會、台北縣選舉委員會、台中市選舉委員會、台南市選舉委員會、台南縣選舉委員會、高雄縣選舉委員會等代表。

劉老師：

謝謝大家今天來參與。我們今天這個座談會是想瞭解聽聽大家的意見，我們現在有一個相當的公費選舉制度在那個地方，對候選人提供一定的協助，不論是直接的、間接的，像是選後經費的補助，那間接的就很多了，有什麼幫助有什麼不足的地方。執行這個工作各位覺得還有什麼地方需要改進，什麼地方覺得政府可以不必做，在這一方面大家有實務的經驗，這是我們開這個座談會一個主要的背景，我們也準備了一個題綱，各位可以不必受這題綱的限制，這個題綱只是我們曾經聽過的一些問題，來看各位的看法如何，那各位在表達意見方面不受這題目的限制，這題目是我們比較希望瞭解的問題，如果覺得這些問題有什麼比較具體的意見，比較好的意見，我們也歡迎。那哪一方面的問題你瞭解的比較少，那你也可以把這個重點放在別的地方，那這位是政治大學選舉研究中心游主任，那游主任有沒有什麼地方要補充的。

游主任：

非常感謝大家今天來參與，來幫忙來提供這個意見，其實這邊最主要的一個精神是說，我們在內政部執行這個研究計畫的一個精神是說，我們不希望離現實太遠，因為內政部在做很多規劃的時候，照理講和地方這邊會不會有什麼出入，所以在執行這個計畫的時候，會希望有我們第一線執行的聲音，我們可以把有關公費選舉的問題作一個比較完整的釐清，那這邊就是說各位覺得特別重要的提出來，另外一個是說各位在這邊所說的不會作為一個對外宣傳，是做一個政策的考

量，謝謝各位。

劉老師：

我想我再重複一下說這邊所做的發言是完全做部裡的參考，絕對不會作為任何其他用途。我們進行的方式這邊有六個題目，那六個我們都可以一個、兩個、三個我們是不是哪為先開始？還是我們從最遠的地方開始。

第一輪發言

台中市選委會：

主持人有關花費的問題是見仁見智，花在該花的部分，比如說競選的海報、宣傳等等。該花的部分大概是多少錢，不該花的部分是多少錢，像買票就是不該花的，是絕對要把它禁止掉，我們各級政府都在禁止，那禁止有沒有效？還是照花不誤，我想是有這種趨勢。那麼很難估計他要花多少錢、買票要花多少錢，找不到證據的，那當然也有找到證據被判刑的，那麼我想該花的部分我們來做一個規劃，哪一些是該花的，那麼該花是該花多少錢，不該花的我們就把它禁止掉，我想這樣子會比較公平，那你說競選有人花的多有人花的少，那麼你像李敖來講可能花的很少，那麼有的人就花的很多，那麼像政見發表會，像立委來講我們有公辦的政見發表會，各縣市我們也是採用電視的政見發表，那麼有的是傳統的，傳統的，他要去發動多少人來參與，他怕他講話的時候沒有人來聽，那他也會發動人來聽，像這種他要不要去花錢，像這種東西我們做一個比較具體的規劃，不要讓有的人想要花，有的人不想花做一個統一的規定，該花的就花，不該花的錢訂起來會比較有公平性一點，登記參選了，那麼選賢與能來講，有的人沒有錢也有辦法來參選，這個經費你把它規定下去的話，如果是說都由公費來做，雖然我有能力但我沒有錢，由公家幫你出錢競選，我想這樣會找到一些比較賢能的人，那麼有些人會想我當選以後我花下去的這些錢，會不會有回收，我的投資報酬率是多少，有的候選人可能會有這種想法，就像是做生意一樣，我這個工廠蓋下去之後，我的回收能夠賺多少，那麼他也把競選參與政治當成生產工具一樣，好我投資下去以後我的回報回收到底有多少，可能他也會有這種想法。所以我想公費選舉是非常好的，但是制度要把它訂的良善一點，不要讓他已經是公費競選了，結果我自己還是在花。要去盡量能夠當選的話。我想這樣就沒有意義了。那麼你個

人就通通不用花錢了，我想這樣比較恰當，但是也可能有一個反效果，反正我都公費競選了，我都不用花錢了，阿貓阿狗通通來登記，候選人可能會很多，候選人可能會增加很多，這個也是可能會發生的一個問題。以上簡單的報告，謝謝。

台北縣選委會：

今天這個議題算是蠻廣泛的，而且剛剛我們台中的副總已經說了，大家都知道候選人花在名目上的經費是可預知的，其他不可預知的那一塊才是真正需要花費的地方，我想大家應該都蠻清楚這一塊的。用什麼樣的機制讓賄選可以消弭，真正讓賢能的人提高他的政治參與度，就今天公費選舉制度這一塊，來做一個建議的話。我們是希望說，如果說真正要落實到公費選舉，我們現在有一部份就是在做他的機制，我們的公辦政見發表會、選舉公報，大概就是這兩個部分，那如果說可以進一步落實的話，比如說像他的競選辦事處，宣傳部份應該是佔比較大的這一塊，還有一些旗幟的部分我們是不是也考量把它納進來，那如果說要納進來，那可能要依選舉的性質，全國性的、或者是地方性的，那我們會依說參選性質的不同，那設置處、怎樣的版面，全部做一個考量，那另外比較有爭議的像是電視廣告、宣傳車這一塊，是民眾每次一到選舉會在抱怨、檢舉的，如果說這是大家覺得對選舉正面的宣傳效益不夠，反而造成一些社會負面思考的話，我是覺得政府取消這一個，強力的去執行，這樣子對民眾的觀感會有一個正面的效果。

那如果說初選的部分我們也考慮是用補助政黨方式，或是由各地選委會來協助做政黨的初選，這樣子也可以真正落實公費選舉的制度。

台北市選委會：

很多的實務經驗跟民眾的認知有蠻大的差距，那我們先來講說選舉的花費，其實文宣、競選廣告都還不算最大的，這跟整個選風、社會環境有大的關聯，那這個似乎好像很難是我們選舉單位能去影響的，除非說制訂相關的法規，但是執行面，也不是我們可以去落實的，那我就舉目前我們公費補助選舉的部分，比如說競選旗幟，我們對每一個候選人的宣傳車都有製作一個旗幟，那其實候選人的旗幟都是插在那邊讓我們監察小組作檢查的，那事實上各種的造型、宣傳方式是不在言下，那我們的旗幟一支大概一兩百塊，事實上我們的想法是說，這個部分都

還可以取消，比如說市長選舉我們有提供十支旗幟，那他們的宣傳車可能不只這樣，沒有插旗幟的部分常常會被我們監察委員小組開罰單，所以我不曉得這個實質的意義在哪裡？第二個是選舉公報，現在愈來愈不去做實質的審查，最基本的學經歷，還有政見，比如說李敖李先生文宣內容是非常的麻辣，我們的委員也是尊重候選人，那一份選舉公報在可信度方面，比如說我們現在手上還有好幾件就是假學歷，所以公報的實質性在哪裡，還有多少民眾在看內容，現有公費選舉的部分，實質上的效益並不大。第三個是公辦政見發表會，我們是跟電視台買頻道，那除了市長有交叉辯論比較吸引候選人之外，市議員幾乎不想參加，幾乎都不願意參加，因為他們只是一個人 15 分鐘在那裡發表他們自己的政見，那他們也認為民眾收視率也不高，因為這是民政局兼辦的業務，他們也在反應說公辦政見發表會的實質效益也不大，那當然不是說完全沒有效益，應該是說形式上還有各種規定上可以改進它，而不是把它廢止，我們應該在現有的制度上我們應該去加強它，然後更實際符合候選人的需求、民眾的要求。然後再來談其他的項目是不是要來增加一些公費選舉的項目。

第四題、花費可以制定什麼樣有效的規範方法？其實剛剛提到最大的經費還是在台面下的經費，所以整個淨化選風，賄選的查察，這個應該是法務部相關單位應該要加強的，那另外談到公費選舉有幾篇文章有提到保證金，有主張廢除保證金，認為主張說保證金是限制窮人參選，里長選舉是第一次收取保證金，那各縣市收取不一，那個地方收取不一，那最高的大概是北高的五萬元，那最低好像是兩萬、三萬這樣，那我們有發現做一個全國性的統計，收了保證金之後，登記參選的人數少了百分之三十五左右，而且在我們的實務經驗上，一些可能是醉翁之意不在酒，一些是出來想搓圓子湯，出來攪局的、搗蛋的、報仇的這些人就少掉了很多了，於是我們就發現台北市這次里長選舉，訴訟案減少了非常多，而且地方上的衝突也減少了很多，所以我是看到有一些學者主張說廢除保證金，但是我們會覺得我們在實務經驗上，適度保證金收取，對於選風的淨化、選務的進行有蠻大的幫助的，這是站在我們選務人員的立場來講。

台南市選委會：

我們今天談公費選舉，那我們是不是要先界定公費選舉的範圍，到底我們定了這

個制度之後，是不是相對的可以約束到原來相對的原來不該花費的那些行為，那以目前選舉的法規一看，好像都是沒辦法去限制，好像也沒辦法去嚇阻他，所以我覺得公費選舉，個人認為我們應該界定在我們選務機關，在執行選舉業務，設想就可以了，至於他個人，第一題的題綱裡面說花費太高，其實候選人的花費太高都是用在動員、買票、或者是宴客，都是用在這邊比較多，真正行政上的支出都非常的少，所以我倒是覺得說公費選舉這個部分，訂在我們選務機關開辦的這些事物就可以了，其他的因為你沒辦法禁止他的花費，我就是有錢要花為什麼不行？

第二個看法就是說，從今年年底今年立法委員選舉開始，把這個選舉制度改成單一選區兩票制，那這樣的話有可能會把政黨政治的意識慢慢提高，所以剛剛我們講候選人沒錢的、沒辦法來參選的，我想這些都可以迎刃而解，因為政黨就有義務去推薦一個比較好的人選出來參選，因為如果不這樣的話，這個政黨就會泡沫化，政黨就沒辦法生存，所以我倒是覺得保證金也好，或者是說他的花費應該是多少，這個都不是一個問題，因為也不是花費在公家機關的錢也不是花費在，要投票頭給他也是百姓的事情。現在台灣的選舉都是一個候選人取向為主，那候選人取向是站第一位，再來是議題取向、再來是政黨取向。但是候選人如何迎合選民的支持，不是靠我們機關，公家機關、選務機關把它去樹立形象，是他個人要去徵求、去建立他個人的親密關係，融合這個社會，選民來支持他的，是他個人應該要去付出的，不是我們選務機關要去幫他塑造形象的，所以我倒是覺得這個可以提供參考。

另外一個，裡面有提到是說，第四題可以制定什麼有效的方法來規範約束？我倒是覺得以目前來說真的是很難，因為我們目前候選人的花費已不在選務機關申報，已經不在選委會這邊申報他的競選支出，所以他的競選支出是多少沒有人知道，那政治獻金法又規定說選後一年都還可以申報支出，那誰還要去查核阿。查核裡面規定沒有用完的要繳庫，要到監察院繳庫去，那結果呢大家也就拼命花，查核它，只要有收去就好，真正的花費在哪裡，沒有人知道。就跟我們現在吵得很熱的首長特別費一樣，所有的審計單位都是看書面的，所以沒辦法斷絕賄選，消弭它的選舉經費讓他減少，所以我倒是覺得候選人一個私人的花費，這個都是我們看不到的，那我們要的，公部門要的就是裡面有說對候選人的補助標準，那對候選人的補助標準，我們是對候選人一票三十塊，他要達到十分之一的選票一

票三十塊，那對政黨是五塊，候選人補助一票三十塊，除非是單一選區的選舉，就是縣市長、立法委員、總統，這個的選票才會多，選票多受到的補助才多，當選票數大約是五千票，也才補助十五萬，對一個縣市議員來說，這個錢他看不下。那像這裡長的，有的五十幾票就當選了，同額競選的，選舉在賺錢耶，有五六百票的話，那他沒有什麼花費的話他還是在賺錢。所以我倒是覺得對候選人補助三十塊，是不是可以考慮取消，來補助政黨。由政黨來替我們老百姓選出一個比較真正有才華的候選人，我覺得這個是比較有效益的。這是我個人的淺見提供參考，謝謝。

劉：謝謝，那我們是不是聽……

台南縣選委會：

兩位主持人大家早，針對今天公費選舉制度之研究，我是台南縣選舉委員會副總幹事，首先我先針對今天討論題綱的幾個議題，表示一點意見。第一點就是說認為公職人員選舉花費數額可能太高，以我參與選舉，從民國 69 年選委會成立，那個時候不是常任，但是長期在民政局服務兼任第四組宣傳業務，認為還好拉。從有選舉，選那個鄉鎮市長、議員花一點錢也是應該的。這個我覺得候選人所花的，有特定的案例以外，那一般的花費覺得還算是合理的。那至於說是不是因為選舉類別而有所差異？近幾年所舉辦的包括立法委員、縣長、縣議員、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表、村里長，確實是有差異。待會我舉幾個比較有數字的來向各位來報告。第二點就是說，社會上有一種說法認為候選人花了大筆經費，一定設法在當選之後撈回來，這個我不同意拉。什麼原因？我們從民國 63 年服務，直到現在我還沒有碰到說向我說要錢什麼的，撈回去的。包括人事費、包括什麼費，人事升遷我沒有遇到說，這要錢來買的，都是說有表現才有來服務的這個機會，可能這個要給一般的公職人員一個公道。我來報告我以前服務的一些數字，公費選舉的部分，是公職人員選舉罷免法，第四十五條之五，他說候選人除全國不分區……每票補助新台幣 30 元，這邊有個數字，民國九十三年立法委員最高限額是 734 萬，但是我們最高票的立法委員是五萬多票，他補助 153 萬，他跟最高限額的比例是 20.9%，民國 94 年縣長選舉，他競選經費限額是 1219 萬，他得到 76 萬多票，他獲得八百多萬的補助，他獲得補助的經費是 65.8%，鄉鎮市長的選舉，

他最高的金額是 315 萬，但是他得到 4 萬多票，補助 127 萬多，他的補助是 40.3%，議員可能得到的補助比例就沒啥關係，百分之 12.4% 等而下之也有 2.6%，這個競選經費最高限額 2.6% 就是說，我強調一個問題就是說競選經費的補助四個選舉總類來編列經費，譬如說立法委員是由中央來支付，縣議員、縣長是由縣政府來支付，鄉鎮市長是由鄉鎮市公所來支付，那目前縣政府跟鄉鎮市公所的財源是很短缺，我們有部分同仁講說來參這個會議一定要反映地方的心聲，最好是維持目前的補貼金額，因為既然是他有意來參與地方公職人員選舉，他本來就有一點經濟的基礎，他不會很看重競選經費的補助拉，還有一個數字就是說，政治獻金縣長我們這次是辦了有四個人登記，有四個人申請他設置的比例是百分之一百，那立法委員有十六個人登記，有十二個人設置，設置的比率是百分之七十五，縣議員有六十四個人設置，他設置的比例是百分之七十六，鄉鎮市長的設置比例是百分之五十四，那麼最低的部分就是要特別強調鄉鎮市民代表的設置比例是百分之四點二而已，那個村里長只有百分之二點二，所以愈基層他們有設置政治獻金的比例愈低，所以這就證明地方的基層對於競選經費跟政治獻金他們競選經費的來源是比較不會那麼重視，可能在研議那個未來所謂競選經費補助的時候，是不是可以往下修了，不一定定那麼高了，這是我的淺見，謝謝。

劉：謝謝，再來我們是不是請？

高雄縣選委會：

主持人、各位先進、各位長官大家好，高雄縣代表，那有關那個第一項，選舉經費數額太高的問題，或許人的花費有他的差異性拉，他如果說在他個人或主觀、客觀因素會有一些差別平常有時候我們會聊，這個是我們平常會聊，不一定是事實，你主觀的因素候選人的個人特性、或者對選戰的觀念不一樣，有候選人就喜歡大手筆的用在宣傳上，或者在違法的行為上，那大手筆的宣傳例如說，例如說，立大型的看板，那個重要的街口，那個蠻貴的到處都有立那個看板，或者在電視上買廣告大眾媒體傳播宣傳，那個電視的廣告，也是花也是蠻多的，還有僱請大批的工作人員，或者辦大型的造勢活動，還有贈送選民的紀念品，甚至還有一些候選人有一些錯誤的觀念，「認為說選舉沒有師傅」，用錢買就有，不過這個是聽說拉，就以這種違法的手段來綁樁腳拉，或者廣泛的用金錢來贊助廟宇、團體、

宴請選民，或者招待選民旅遊，甚至買票等違法行為，這個是個人、候選人主觀的行為拉，那在客觀上這個候選人出來有時候他會牽涉到地方的派系利益，或者這個選戰的激烈程度，或者對手已經有做某種動作，大手筆的用在廣告，他對方逼著一定要用廣告來宣傳，而這個候選人為求勝選在客觀上被迫採取花大錢做為廣告或違法的行為上，不過比較欣慰的就是說這幾年我們在看，大型的選舉像總統副總統選舉，縣的話有有縣長選舉，在違法的行為上已經比較少聽到了，所以他們在花費費用的話應該是比較接近事實拉，不過近來所瞭解的，不過還是有一些特殊的，這些雖然是大選，他也喜歡在花大錢做廣告方面，廣告也是蠻多的，那我們第四項有提到是說，這個花費要如何來規範？依個人的淺見不一定行得通，就是事前來防範，對花大錢的那些行為就明確的規範哪一些是被允許、哪些不被允許，那被允許要怎麼做？如果說像候選人在電視廣告上，你花費只能花費多少，或者時間多少、或者你什麼時間開始進場，年底的選舉年初的時候進場，那個競選經費就不得了，所以我們可以明界規範，那還有事後的稽核事後我們就嚴加稽核，單然法令來規範是哪一個單位來稽核，那這個競選經費稽核超過應該如何來處理？那如果說嚴重超支到什麼程度，那應該取消他的當選等等應該可以規範來討論，那有提到公費補助的部分，幾位先進都有提到像村里，村里事實上村里長的候選人最高上千票，有得少則幾百票、幾十票，說不定這個補助只是幾千塊、幾萬塊，對他說不定，幫助事實上也是有限阿，以上是個人的淺見謝謝。

劉：是不是請中選會？

中選會：

主持人、游教授還有各位先進，今天這個公費選舉，首先我針對政黨的公辦初選，我稍微表示一點意見，因為目前國內政黨一百二十幾個，那如果說這個政黨初選，到底要限定哪些黨他的初選來用公費辦，這個好像又要訂出一個標準，那、所以目前公辦初選，這樣一方面政黨數目這麼多的話，如果要辦公辦初選，我們政府的財政負擔可能回增加很多，那另外就是，我一個想法就是，剛開始的想法是一票五塊錢，那到目前是一票五十塊，那五十塊的話一年補助三四個黨的話就大概四億多拉，那政黨競選經費的補助剛開始主要設立的意思就是說為了要健全政黨政治的發展，那這個是一個國家要走上健全政黨政治發展的一個輔助措施，

因為台灣實施民主憲政也不算很多年，在這種剛開始起步的階段，有需要由政府的財力來給予相當的補助，但是到了民主憲政政黨政治健全以後，應該這個標準不用再提高了，以目前我們的國家來看，我們的政黨政治應該是算健全的話又好像有一些政黨惡鬥那種情況，所以一個國家的發展當然是有他的改進空間，所以說以我個人的看法，因為這個選舉的花費，以後選人個人來講他有一些必須的花費，那以政黨來講也是有必須的花費，那是無可厚非，在政府給予補助的情況的話，可能也沒有一定的標準，有時候我們說補助的愈多，那它就財源愈不缺乏，那他就大肆的去花錢，所以剛開始我們限制競選經費最高限額，就是要例行選舉節約，但是現在很多候選人甚至很多政黨都是採取五花八門的方式去競選，所以那個花費一定是超過競選經費最高限額很多，那我們政府又沒有一個很好的方式來管制它，現在收支結算就歸到監察院去監察院好像也沒辦法對這種花大錢有什麼太大遏阻的作用，因為監察院目前本身就不太健全，監察委員現在都還沒有派阿，對不對、所以選舉的花費跟選風是有關係的，還有跟一個國家選民的民主素養都有關係，所以以我個人來看的話，有時候甚至會想說，如果政黨健全，我們這個政黨競選經費的補貼就可以減少一點，那候選人的話，補貼他一點點的錢，實際上他花的、不同層次的選舉不同拉，說不定有人同額競選不用多花錢，但是平時也確實有在做服務工作，那它就培養出那種聲望，如果說是那種剛開始出來參選的，那說不定就有需要用其他的花招來競選，所以這個要維持 30 塊的補貼的話，以政府的財政實在也不能再提高了，以我們現在國家的經濟情況，這種標準也沒辦法再提高了，我們現在想說要增加什麼樣的公費競選方式、競選項目，確實我是覺得可以了，因為這是選舉跟整個國家社會的發展都有關，那如果說以外國的那種公費初選的話是不多，所以我是覺得說這個如果我們補助這些政黨還是沒有辦法促進國家的發展，那可能是一個國家的發展真是看憂，所以我是覺得說以目前的標準不宜再增加了，實際上也沒有能力去增加了這是個人的看法。

劉：謝謝大家在第一輪提到的意見，有一些確實是沒有考慮到或不了的、對我們幫助很大。那游主任有沒有什麼？

游：謝謝各位，我在一邊聽一邊做紀錄那其實有點在腦力激盪很多問題是我們平常沒有想到的，那其實我剛剛聽了一輪這樣下來後，那其實各位提到一個蠻重點

的東西是說到底公費的範圍、公費的項目是在哪，那我覺得說這個可能是我們這個研究很大的重點，我們是不是應該檢討現行的狀態之下，各地區選委會跟中央選委會，針對候選人或政黨在選舉的期間到底做了哪些事情，尤其是透過公費的資源去做這些事情，我剛剛提到一個問題說公辦政見會，比如說讓大家上電視做廣告等等。這些是不是有必要再從新檢討一下，就是說第一個做了哪些項目？第二個這些項目在目前的效果好不好，那好不好各位因為在第一線比較清楚說，他到底有沒有存在的必要，或者說在現在社會的發展之下，可能各縣市的發展不一樣，因為我想這可能是他所面臨的情況，是不是有比較多的限制辦在電視發表的一個手段、促銷候選人、宣傳候選人或政黨的政見，但是可能在其他地方電視可能就不是那麼重要，而是其他那種文宣的作法，換句話就是變成說我們在現行的法律規定是說選委會必須做這個、這個、這個，但是其實我們是要檢討說，這些項目裡面是不是有一些項目，其實已經有點變質了，或是具有實質的意義，那如果是這樣子的話是不是可以做一的轉變是說，第一個做到比較讓更多民眾知道更多選舉資訊的作用，這是我們公費的目的之一就是說，我們除了讓比較沒有經費的出來選舉，我們另外一個目的是讓選民知道說這個選舉當中到底有哪些候選人、到底有哪些重要的資訊，他要知道有這些宣傳的東西，或者說我們在重新檢討說我們在做的一些用公家的錢去做這些競選宣傳的，哪一些需要增加，那其實是我剛剛聽完各完的想法之後得出一個小小的問題是說，就目前現狀來講，就是說公費補助，每次到選舉各地選委會都必須做一些事情，那這些事情基本上來講，它是一個比較廣義的公費選舉之一，因為其實，只要你是替候選人或政黨，做一個政黨的宣傳基本上所使用的資源就是公家的資源，那從這個角度看來就是說那我們在做這作為的時候，還有些東西成效要從這邊檢討，那這個東西我們在做這個研究的時候，我想是我們蠻重要的一個論述就是說，總體來講可能補助可能其實已經夠了，我們補助的錢沒有那麼多那要怎麼做更有效的、更經濟的實用，那就變成說，第一個增加參與，就是說有些沒有錢的人，可以透過公費補助進來，第二個就是說選民他可以得到更多的資訊，在他民主政治的參選過程當中，能夠真正瞭解說候選人他的政見跟政黨之間的一個關係，或是說不同之間政黨的差異在什麼地方，那我們在選委會的立場提供更多的機會讓民眾知道，那這可能跟我剛剛提到，可能每個縣市的狀況都不太一樣，那這邊可能就是說包含在座稍微再提一下這部分的問題，那這樣的話可以讓這個問題更清楚一點，這是一

點想法。

劉：謝謝，我想剛剛游主任講得很清楚，一開始的時候我想那個台北市組長有提到說其實各位辦的業務不見得會接觸到候選人實際上的花費。那我們現在回到選委會本身的業務來，從各位辦理業務這樣的一個角度，這個制度的本身，採取比較廣義的，就是這個制度的本身有些什麼可以不管是新或是革，各位再進一步聽大家的意見。

台南市選委會：

主持人、大家好，對於選委會這個部分，我倒是覺得選委會對候選人介紹，包括選舉公報，那選舉公報是要規定要在選舉之前分發到轄區裡面的住戶。這是公部門要做的，確實都有做到，一定是對候選人來推銷到每個住戶去，那每個住戶拿到選舉公報那他不看也沒辦法，所以我覺得在公部門上這個做的事已經夠了，然後在電視上也選委會也都是買了那個，地方電視台的時段來做電視的轉播，當然這電視轉播有多人候選人的話，就有人說我要中午、我要晚上，那公部門事實上無法滿足那麼多個別候選人的需求，如果把政黨的補助回到候選人的補助轉為政黨的補助的話，由政黨自己去買時段，因為這個時段不是我們地方選舉委員會可以去做決定的，因為你要這麼做的話又會落到另外，候選人會講說你圖利電視台，因為每個縣市的電視台最多只能兩家，而且這兩家幕後老闆又是同一個人，這個我想是我們前面主要的目的。那一定又會有問題，所以這一定是要制訂一個罰的規定說這個示意怎麼做，我倒是覺得要把候選人他有意思要出來參政他平常就應該打他個人的形象，那這樣的話如果說光是我們以我們今天討論的公費選舉，好像都是選舉發佈之後到選舉結束所花費的錢，才叫選舉公費但是事實上要參選的人他所花費的不在這一段他所花費的在這一段之前就開始花了，所以這個我們沒辦法規範，就像剛才我們伙伴所提到的，說什麼廣告，那我們現在競選廣告的約束只有在競選活動期間，競選活動之外選罷法沒有辦法規範，那事實上有沒有宣傳車在宣傳。大家小巷都是你要回到一般的噪音法去執行，一般都沒辦法落實那我們平常就是接到選民的一個抗議，你這管選舉的，那宣傳車三四台，你們都沒處理，其實就是沒法，因為那不是競選活動期間阿。選務機關沒有辦法去約束，那要回到行政機關去，所以這個有很多一個需要大家來探討的地方，這是

我個人意見、謝謝。

劉：還有沒有第二輪就選務？

台中市選委會：

主席、各位先進大家好，依照剛剛台南市有關於在我們監察業務上面目前來講，剛剛台北縣也有講到，一個是辦辦事處，一個是宣傳車輛，那宣傳車輛只有在選舉期間才能夠有監察小組來處理。那其他時間都是要回歸到縣市政府，那這個取締有他的困難，所以說抱怨的很多因為目前來講民眾的作息方式不一樣，所以這個埋怨的相當多，宣傳車是不是可以來改善，這是一個方法。另外一個辦事處的問題，這個競選辦事處的設立，目前法規的規定並沒有規定他設幾個，一個主辦事處還有分辦事處，但是呢因為各地的選民情況不一樣，像我們台中市有一些我們環保局有規定只要有設辦事處的地方就可以插旗幟，三十公尺內來插旗幟，結果呢這個候選人光在一個區域，他設了三十幾個辦事處，他主要是為了要插旗幟，這種是一個浪費，所以是不是建議一下如果我們在對候選人因為知名度高的他比較不在乎，如果是初次參選的人他就很在意，他要如何把這個推銷出去，所以競選辦事處的設立是個問題，而插旗幟、文宣、看板也是一個問題。比如說像旗幟插下去，在競選期間內我們監察小組要去處理本來就是很困難的，但是在競選期間以外旗幟就插，那個縣市政府一看、環保局一看這個到底有沒有影響交通，有沒有違反公共安全，這時候有時候見仁見智，不同的黨派不同的候選人看法不一樣。所以我們是建立說如果對候選人的看板、旗幟我們把他公家單位能夠給他限制，提供幾個固定的場所來給候選人張貼或插旗幟，以外其他地方都禁止。如果能這樣做的話第一個對我們候選人的經費開支可以比較節省。第二個對我們市容的整齊，有比較好一點，這是我們在業務上來提供參考、謝謝。

台南市選委會：

我來附和我們台中市這競選辦事處的問題，台南市曾經在去年的里長選舉的時候，里長選舉那個里呢有二十九個鄰，他的競選辦事處設了三十四個，那競選辦事處以目前我們的一個規定就是在競選辦事處十五公尺內，周圍十五公尺內可以插旗幟，那整個里都是他的旗幟但是因為他的里本來就非常小，整個里都是他的

旗幟，結果他有沒有當選，還是落選了所以這個競選辦事處引伸到現在的候選人跟選民的這個知識水準一直在提升，選民一直跟我們反應，為什麼這個候選人整的里都插滿滿，阿你們都不處理，結果呢因為我們規定，也是按照規定來申請，不能不准，這法令規定沒辦法很詳細的這種情況。這個呼應我們台中市的組長的情況給各位參考、謝謝。

台中市選委會：

我想這個有關競選經費的問題，那麼也請我們主辦單位能夠邀請候選人、或者是候選人的總幹事，他們在管錢，他們到底這次選舉花了多少錢，我想請他們來參與這個研討會，會比較實際一點。那個我們是辦選務工作，到底花多少錢甚至我們不知道就是說要知道了他們買票，當然他也沒辦法講出來，所以我想是不是請候選人或者是競選總幹事來參與這種研討會可能會比較精闢一點點。內容會比較深入一點，這以上的意見、謝謝。

劉：謝謝、我們是有，但我們不是座談，我們是一個一個來看，因為通常他們不會在公開場合講，那私底下有的人會講一些，至少不違法的部分比較清楚那違法的部分我想也不會有人講。

台北縣選委會：

我是覺得說就剛剛講我們目前的作法，就像公部門做的比較制式化一點，像我們的公報還有我們競選辦事處或者是宣傳車、政見發表，可能有些跟實際上候選人的需要有落差，所以感覺他們是用公部門這一塊的比例不高，就拿政見發表會來講，像我們縣議員在去年年底議員的部分，就是大家可能動員了二三十個人，事實上候選人只來了一個，或者兩個，那種效益實在是我覺得落差蠻大，那比較有效的是可能大一點的，像縣長拉然後比較大一點區的議員，因為我們是問他們的參與程度，達到一定的門檻，如果有像電視的那種政見呢，候選人參加的還比較多一點，只是民眾的收視情況因為那個是頻道的不同，所以民眾的收視也應該不會是太踴躍。所以我是會覺得說，如果我們真正要去落實政府花這些經費，然後是希望能夠候選人的資訊能更透明化的話的話，可以透過說候選人他們之間因為你沒有在跟他們互動，可以考慮說如果是我們還是繼續這些項目，有什麼方式怎

樣去改變是他們可以比較接受，然後他們覺得說宣傳的情況是比較好的，那像我們的公報因為其實都蠻制式化的，雖然說我們是要在選前送到家家戶戶，可是民眾其實會看的也並不多，那像這樣子的方式是可以再改進的，那我們也考慮說以後就是改放在網路上，那大家就是隨時都可以去看，是不是時間上可以再提早我覺得這些都是可以被考慮的，然後針對競選辦事處，剛剛前輩有講到，都是為了插旗幟，像我們永和小小地方，可能就有議員設了一百多處的辦事處，那這樣其實會造成選務機關蠻大的困擾，因為我們就是要去受理去審核，然後民眾的觀感其實都蠻不好的，像這些我覺得都有討論的必要，另外也像宣傳車，大家所詬病的，他選前就一直吵，然後民眾就一直打電話說小孩子要考試，然後宣傳車一天到晚那個噪音很大，可是環保局沒有規定，因為我們打電話去，環保局說他都是流動性的他沒有辦法是馬上去取締，除非說他真的是抓到他那個時間點然後就是噪音超過的標準值，所以就執行上的取締情況，效果是蠻不彰的，這是就現行的部分考量。跟各位做一個報告。

劉：謝謝，在座還有沒有？

台北市選委會：

就我們在辦理選務上，事實上我們以地方政府來講，地方選舉市長、市議員，還有里長幾乎是我們最大最大的一個選舉，那其實我們這次辦下來，有給我們的上級長官中選會很多的建議，選罷法他很多需要修正的地方，那中選會其實也提出很多修正案，一直躺在立法院所以這個有點罄竹難書拉，比如說剛剛講的競選辦事處還有助選員，這個在候選人登記過程當中，一直讓候選人很抱怨，就是很擾民，所以說現在助選員有沒有登記都可以擔任助選員，這個部分是不是請中選會可以盡快的修正相關的法規，然後至於說競選一些文宣、旗幟、看板，我一直有個想法就是我們選舉期間從政黨初選開始我們的電話就響個不停，很多人都不知道政黨初選跟選委會沒有關係，然後一直來跟我們檢舉，噪音拉或者是哪裡有違規的，那我們也只好不厭其煩的，一直轉接到市政府，市政府的相關單位像建管處還是環保局去取締，那因此我一直在想整個民主腳步很快，但是不管是候選人或者是選舉人的民主素養而且對選舉法規非常的生疏，包括我自己進到選委會之後，我還沒有去接觸的時候我看這些法規，我都覺得是霧裡看花，法律條文非常

的無法去理解，那因此我是有一個建議，就是說我們中央單位這邊、相關單位、內政部阿、中選會比較少可以在各種媒體，大眾媒體或是在各種人民的集會上做這種法治教育，尤其是對選舉可以做比較深入淺出的方式去教育他們，否則的話民眾會愈來愈不勝起擾，然後投票率一直在降，選民幾乎厭惡，但是我們政府機關作了很大的努力，包括印公報、政見發表會還有等等選務，這些非常的龐雜，但是民眾似乎不知道說選務機關作了哪些？目前現階段的公費選舉項目，我覺得說應該是隨著時代的進步還有一些潮流，現在流行怎麼樣，那我們的公報是不是可以去做一些變更，比較更吸引人，像現在有一些他的大樓門禁管制非常嚴格那因此有民跟我們反應說，他對候選人唯一的來源，尤其是里長他的資料唯一來源就是公報，因為他不能進去發宣傳單，那我們公報裡面那些資料都沒有查證，很多資料都不正確，那因此也就誤導了他們，尤其是像都會區，就是說不同的縣市，都會區還有比較鄉鎮市的，他們的民情不同其實有一些作為是不樣的，比如說像台北市或台北縣這種人口眾多、幅員廣大，是不是要多運用大眾媒體，電子媒體，那如果說是比較鄉鎮的他候選人比較自己會去跑，他可能就比較不會在媒體上曝光，在地方上實際去參與。所以說在公辦選舉的一些項目上是不是因應都會型、鄉鎮型的做一個區別，然後以目前來講對候選人的補助標準，以去年來講台北市總共三項選舉就補助了候選人一億多，但是依我們來看，比如說市長兩個人就補助了三千六百多萬，一個人大概一千多萬，那市議員的話就他一個人補助幾十萬，但我們的看法因為他們也達到補助的標準，他的財力比較雄厚的才能得到補助，他是一個相對的，大概都是補助有錢人，那當然比起他們實際上的花費都是九牛一毛，是不是以這樣的錢這個補助的制度是不是可以把它取消。然後再把這些經費再研議一些公費選舉的項目，或就現階段相關的項目在做改進，然後使他們的成效可以提升，謝謝。

劉：這邊？

台南縣選委會：

我就針對選務部分，公費選舉選務部分最重大的是政見發表會的舉辦跟選舉公報的編列，我們在過去辦理各種選舉的時候，有反應說傳統的選舉公報編列太呆板，是不是相關單位發揮創意，但是我們選舉公報跟公辦政見發表會都是由兼任

的來辦理，他們本來非常設單位的人員，臨時要找人來幫忙就很難，要他們發揮創意更難，這就涉及到我們選委會的組織編制，跟經費的編列真的是太少了，太少錢要辦很複雜的工作，那麼還好拉，最近我們公辦政見發表會，已經採用就立法委員跟縣長的部分用電視公辦政見發表會，效果還蠻好的，就是說兩場的實況轉播，其他的七八天都是錄影轉播，那麼現在各家各戶都有第四台，效果很好，這是我們近來政見發表會比較好了，受到肯定。其次再講到選舉公報的編印事實上是很難發揮創意，我們選務公正最主要是公正公平公開，你太有創意就有可能會失去他的公平性，政見有人三兩個字，有人一大篇，怎麼樣來決定字體的大小，字數多的他希望字能夠放小一點，字量少的希望字放大一點，那怎麼來處理？都很困難，這一方面是不是請中選會在組織業務的時候不要硬性把第三組的工作是不是可以由第一組、第二組、第四組的專門人員來負責辦理，選務期間才歸建，不然的話，我要指揮監督非常任的人去辦理這種複雜的工作，這是我心的最痛，謝謝。

劉：這邊？

高雄縣選委會：

有關公辦的政見發表，事實上是兩種像在電視廣播上或者在現場的公辦政見發表會，那電視上或許都還有人看，不過我們縣的話是用地方的有線電視是沒有去用民調去調查到底他的收視率好不好，這個是沒有那個數據，阿如果說在固定到鄉里辦的，幾乎是沒有人在看，而且因為這是調查，所以說如果候選人有意願的話一定要辦，阿辦的話這個候選人為了要好看，又動員他的支持群眾，過去常常這個候選人一講完的話，他的支持者也走掉拉那其他候選人進來又帶進來，那這個資源好像是浪費掉了，依我的瞭解是這樣，其他縣市不知道有沒有這種情形，那我曉得是這種情形，那剛才提到我們游教授提到公費補助事實上最主要他的財力比較不好而且他是人才，希望人才可以出頭天阿可能他的意義是在這邊，不過我所瞭解人才怎麼去取捨？比如說我們選委會怎麼去取捨人才我要補助你？用考試？大概也考試不出來，阿以前有檢核，大概有他的缺失拉，我也是一個新兵，我到我們選委會兩年而已，檢核我是沒有用到，檢核大概也沒有辦法檢核出來，阿怎麼來認定？也許像我們台南市的先進可不可以另外一個觀念就是補

助政黨，阿補助政黨，如果你提名的財勢比較不好，而且他這個人的能力達到一個程度，當然人才也有他的專長不一定是每一項都是高學歷就是人才，不一定用的到就是人才，定一個標準出來，阿如果說你提名這樣的話我們政府就補助你政黨頭上，可不可以用鼓勵性，不過這個作法是不是行得通也不太曉得，以上做這個看法，謝謝。

劉：謝謝。是不是還再指教？

中央選舉委員會：

我順便再補充一下就是，台灣省選舉委員會代表今天請假，跟主持人請個假，再來就是有關選舉公報，也是選民對候選人認識很重要的一項，那公報的編印方式，就像選罷法現在已經要修了，有關那個學歷大學以上的學歷要附證明文件，這是比照總統選罷法已經要修了，那至於其他的話，像這個相片有的候選人就拿十幾年前，好像很早的相片、年輕一點的相片，但是我們選委會研究是不是以戶籍謄本要三個月以內的為準，那相片，他拍照的時間能不能秀出來，這個我們要再研議看看，就像說身份證在辦的時候，好像是最新的相片才可以，那我們公報，我們在收相片的時候，用什麼方式來看說他是什麼時候照的，至少不要太離譜說，十幾二十年前那種很年輕的相片都拿出來用，再來就是說我們公報內容，我們選委會有責任去審查，我們只要提出合理的懷疑，確實認定他是虛偽的，這是我們可以來做的，就像以前有一個博士學生，他在登記的時候，他沒有拿出學歷證明文件，到後來才被檢舉說他是博士學生，那再取消他候選人的資格。另外我又想到一個，如果說選舉公報要採比較活潑點、比較什麼方式來編，因為有時選舉公報的編制費也有限，那現在都是以兩色套印，就有一個價錢，那如果說要三色以上，那成本又要提高了，就像以後單一選區兩票制，如果要把政黨的標章放上去，這可能編制上的經費又要增加出來，那如果說藉著單一選區兩票制要把政治標章放上去那個政黨的標章又不一定，又是五花八門，又是很多，在這種編制的成本上我們如果說有更充足的經費，可能還可以做一點其他的放一些插圖拉可以考慮一下，這是我個人的看法，還是說因為我們對每一個候選人都要公平篇幅，所以大家的篇幅都是一樣大，那如果他的政見字數少的時候，我個人的看法是說，對於這個別的候選人他的字體就可以讓他放大一點，就不用像其他候選人

自己就很小，因為他每一個候選人都有一定的篇幅阿，他在他的篇幅裡面，他如果他的政見只有兩句話，那你也要把字體縮的很小嗎？這樣我們選委會是不是可以考慮讓他們的字體放大一點，這個大家一方面也是鼓勵可能會不會說候選人不要長篇大論，那選舉人也不會很仔細去看，阿就是用幾個比較標題式的，這樣我們在校對上也比較省力，這是我附帶想到的。那我就報告到這邊。

劉：謝謝。是。好、我們第二輪，再來？

台南市選委會：

剛才我們長官有提到喔，有關候選人的政見喔，現在是規定五百個字，如果字數少的話，要放大，我們以前有討論過，在委員會有討論過，委員的意見是說，字體放大的話，第一個，版面看起來會很亂，第二個字放大會覺得是標新立異，你強調這個候選人，會讓其他候選人覺得你跟他比較好，所以把它的字印的比較大，因為字大就會比較黑阿，遠遠一看就會看到他，把公報的焦點放在那個方格內，所以我們經過那一次熱烈的討論以後，還是取決一致大小的字體，還是決定一視同仁，這是我們當初提到、討論的，供給各位參考。另外就是公報的資格審查喔，因為選舉委員會受理候選人登記、印製公報的時間都很短，因為我們的選舉時程都很短，如果候選人多的話，選舉委員會真的沒辦法一一去查證，有時候查證機關，你去了他哪時候又沒有回來也沒辦法確定，所以我們在印的時候、要校對、複印的時候，有時效性，如果沒有人檢舉的話，真的選舉委員會很難去做主動的查證，這是選務上、實際上的困難點。那以公費選舉來講的話，我覺得選舉委員會目前所做的公費選舉的事項，大致上都可以接受啦，候選人沒有什麼多大的抱怨啦，微詞是有啦，想說那個政見電視轉播，用那個時段是大家上班時間，如果用下班時間、六點～八點的時間，人家會說我正好在看連續劇，所以個人的一天都不一樣，所以也很難去做啦，那選舉委員會可以讓人稱讚的就是，到目前為止，候選人還是很少會抗議選舉不公，抗議選務機關辦理的選務不公，這個我們選務機關可以說已經做得很公平，在這種狀況，比較能夠說候選人比較有微詞的大部分就是檢舉案件，檢舉案件比較難查的就是贊助案件，贊助什麼團體阿、寺廟、社區理事會阿、里鄰長阿、什麼守望相助隊阿，這都不是正式的組織的贊助，不然就是宴客阿，這些檢察官都有起訴阿，但是到法院判刑，定罪的非常少，

現在到法院，真的能夠定罪的都是那些有實質上的買票才能定罪，不然像這種請客，他的解釋都非常多啦，只要他能自圓其說的，檢方那邊起訴到法院那邊，大部分都是無罪啦，公務選舉我們都做得差不多啦。

游：有關公費選舉整體性的問題，到底我們的公費各種的措施、不同法律條文的補助作為，在目前的成效、各位的經驗中它是一個比較好的措施，它是需要繼續存在、或是翻修、或是根本不需要，或是個個政黨自己負責，我提這個問題就是說，最大的問題在於它是用的是我們納稅人的錢，如果人民對政治人物、政黨是比較沒有好感的時候，我們要怎麼說服人民要多花一點錢去做這個公費選舉、或是減少整體的考量，是否將這個費用拿去別的地方做更有效率的運用，像電視時段沒辦法擺平的時候，我們是要花更多的時間把那個時段放得更多，讓更多的民眾有更多的時間去接觸，或者說把這個時間放得更長一點，那這個就需要費用，這一部份我們在做這個公費的應用來講的話，他是走到一個比較改革，走到一個比較重新調整的情況，這是我一個簡單的想法，謝謝。

劉：好、最後一輪我們用比較開放的方式，我想我們剛剛已經提到，很多方面的問題所以最後這個部分我想就開放點聽大家的意見，關於公費選舉這個項目，其實我們跟部裡的討論之後，其實我也提說那個名稱，我們覺得拉大部分的項目其實是公辦政見、競選活動拉，當然其中有一部份是補助的部分，大部分的都是公辦競選，所以我在這個部分其實是有考慮過的，那最後這個游主任剛剛提出的問題，像這樣一個活動其實剛剛聽大家的意見，看起來其實我們的各方面的考慮其實算是周詳，以我們對其他國家制度的瞭解，我們也覺得我們國家在這方面的算是不錯的，蠻替候選人在考慮的、替他設想的，但是因為社會上有一些不同的聲音，所以我們總是希望有一些回應，那政策上也會希望作得比較完善一點，所以我們最後這個階段比較開放，各位還有沒有進一步補充的意見可以指教的，好不好、看看各位的意見。

台南市選舉委員會：

我剛剛有提到說對政黨的補助可不可以提高，我有查過我們有一百二十二個、一

百二十三個政黨，那這一百多個政黨當中，大部分的財力狀況都不好，除了中國國民黨有黨營事業之外，大部分都是不太好，所以你要政黨走向政黨政治，勢必是要經費，不管是他的競選的、政黨政策的推廣或者候選人的推薦都是要花費，如果能夠把對候選人的一個補助轉到對政黨的補助，那應該是可以考量的，雖然都是人民的納稅錢，但是能夠走向那種比較正規的一個政黨政治的話，可能在得失當中，我們應該可以去取捨一下。你既然同意他設立，但是你沒有一個好的方式去補助他，那一定會亂，所以我倒是覺得是不是可以把政黨扶植上來的措施，比我們現在講得公費選舉可能要好的多，這是我個人的淺見。謝謝。

劉：我們現在補助的政黨只有四個？

中央選舉委員會：

我們現在歐，補助政黨是有一個標準，他選罷法有規定，他得票數我們是有一個門檻，才會補助他競選經費，那至於說一百多個政黨要怎麼去扶植他、發展，這個歐，你既然給他設立政黨，當然內政部也是責無旁貸阿，那我們是對政黨參與選舉的競選費用給予補助這一塊而已。

劉：ok、ok，感謝，這是我個人意見拉，選舉這種東西，參選是個人的行為，這裡面當然有一些共同的成分，這個活動本身的性質也有一些共同的成分，就是花的是公家的錢，這是有一個辯論的一個空間，這個地方。那，我們剛剛提的一個問題，不曉得各位還有沒有第三輪的補充。

台北縣選舉委員會：

不好意思，因為等一下還有事情可能先離開。就是針對剛剛說的，就是我們現行的部分有些，就是剛剛先進有提到，就是選委會在辦的過程中，公平公正這一部份選民都還蠻認同的，那剛剛會提到，提議就政見發表的部分，比較像地方性的，里長代表的這一個部分是不是可以正式的就立法取消他的政見發表會，因為就像縣議員來講好了，我們剛剛有提到就是光是一個縣議員傳統的政見發表會，工作人員二、三十個，然後又沒有觀眾，候選人只來一兩個，這樣子的花費一場大概就是十萬塊，那你看我們這樣辦多少場，這樣資源完全就是浪費的，何況是像代

表，里長這種可能會更浪費的資源，所以說如果可以的話就直接將它取消這樣子可能在這個我們政府的財源上也比較有一個有效的節省。還有一個是旗幟的部分，候選人一般的花費蠻多的，如果可行的話，就是用公費選舉這一塊，是不是可以適當的考量，把他納進來，這樣可能對候選人來講他們會比較是覺得對他們有幫助的，那就選委會來講也可以比較是有制度的去將這個建立起來，而不是每次一到選舉，整個市容就完全髒亂不堪，這個是我的意見，謝謝。

劉：還有沒有其他的補充？好，如果沒有的話，非常感謝各位出席今天的座談會，那我希望把各位的意見轉達變成內政部政策的依據之一，我們也會在進一步跟中選會請教進一步的資訊，之前也跟余組長也談過，那今天非常感謝出席，謝謝大家。

附錄六 期中報告審查委員意見與研究團隊回應對照表

審查委員	審查意見	回應說明
洪教授永泰	公辦初選不必放在本研究中，以免過於複雜，我個人認為初選是人民團體自己的事，因為做不好就要政府接手，政府不見得做得好，而且初選議題也不在原先計畫書的要求內。	報告中未將公辦初選的部分納入，只有在訪談中，受訪對象有提及、建議。
	民調建議應該等研究有初步結果再進行，現在進行選民應該是一知半解，而且也無法提出公費選舉的具體內容，這樣民調頂多就是得到籠統結果，沒有太大效果，基本上可以預測人民會贊成公費選舉。	民意調查的部分，已經將部分的結果納入報告之中。
	這個研究的重心包括各國選舉制度研究，不過台灣的選舉太特殊，我懷疑這會有多少幫助，若國情差距過大，點到為止即可，我們的重點應該是放在對台灣選舉的可行性，我個人希望加重深度訪談，所謂專家不一定是學者，很可能是候選人以及長期參與選務的人員，研究選舉的人都了解越是紮根式選舉，尤其像立法委員選舉，基本上就會有樁腳和金主，平時就有在運作，這很難去規範，今日政治亂象就是這	在報告中已經舉辦各縣市選務人員的座談會，以及地方民意代表的個別訪談，內容分別於第三章與第四章的部分。

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>樣造成的，看看是否可透過深度訪談找出些解決金錢和選舉掛勾的方法或對策。</p>	
	<p>有關泰國參議院選舉是採公費選舉，那是一種理想的極端，選舉活動全部由政府來辦理，這可能也是唯一的例子，但是因為其效果很差，因此也許可以當作負面樣版。</p>	<p>泰國選舉經由討論之後，認為沒有太大的參考價值，未予納入。</p>
	<p>在台灣每個政治人物都有金主，以致產生很多的政治怪象，這研究的重點應該是在要怎麼讓沒有錢的人也可以競選甚至當選，因此公費選舉是一個可能方向，就選舉制度本身來看，當然是希望能不能有什麼機制，可以讓有心要參選、有政治抱負的人就算沒有錢也可以參選而當選，公費選舉也許是一個 solution，但是我有點懷疑它的可行性，但至少目前那是個大家想得到的一個構想。</p>	<p>公費選舉是提供一個基本的門檻，在報告中已經說明，無法有效的去降低金錢的影響，應該由其餘法令來加以規範，才能有效降低金錢影響。在最後建議的部分，有提供一些建議來讓沒有錢也來參選的辦法。</p>
	<p>如果時間還來得及可以研究一下 2007 立委選舉跟 2008 總統選舉，估計所花的經費會是空前的，這是很可怕的，政府主管單位應該去想一下，公費選舉應該只是可行方向之一，或許研究成果實際</p>	<p>選舉花費的項目，在訪談之中大概可以描述出一個概括，然究竟要花多少錢，是這個計畫案無法處理的部分，我們能看到的是候選人申報支出的部</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>上完全不可行，只是一個學術報告，因此能不能去想想選舉花那麼多錢到底花在哪裡？選個立委、總統要花多少錢？把這些給估算出來後，也許可以知道有些經費或許可以規範，當然有些人權的問題永遠沒有辦法去規範，但至少對於整個競選經費的支出，以及跟後面的政策性回饋，可以有個初步的了解。希望我們學術界要繼續努力，但這些都需要蠻龐大的研究經費來處理，總之，比較實務、紮根式的研究，我覺得還是必須要投入的。</p>	<p>分，但是如有未申報的部分，不是本計畫能處理的部分，本計畫處理的是公費選舉的部分，不是候選人競選經費的部分，在研究範圍上是不同的範圍。這需要其他專案計畫來做或許可行。</p>
<p>黃教授秀端</p>	<p>從泰國的公費選舉來看，似乎沒有解決財團及金權政治的影響，貪污還是相當嚴重，我們要思考的是公費選舉要達成的目的為何？而制度如何設計才能達成公平參選及降低選舉經費的目標？公費選舉是否可以？現行的公辦政見會不管是大黨、小黨或無黨參選人人都可以參加，但是有些參選人並未認真地參選，若進一步再由政府辦理公費選舉，未設門檻人人都可參選，這樣造成一定程度的資源浪費，但若設有門檻，又違反所謂公平參與精神。</p>	<p>公費選舉在文中提到，是能提供一個基本的參選門檻，至於要減低金錢政治，需要其他法令的配合、以及司法機關的配合，甚至和民眾法治的教育都有關係。無法單靠公費選舉來有效的降低金錢政治的影響。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>我們可以去了解泰國公費選舉的補助項目，包括補助什麼、平均每個人的花費多少、政府要花多少錢？政府如果要補助所有的活動，其實對候選人不一定是公平，因為每個人所偏好的競選方式是不一樣的，當通通變成一樣時，可能會有些人會覺得施展不開。即使政府可以 take care 各種的競選活動，但個人總是還要有些競選活動，那經費是不是還要限制，要怎麼限制？其實那個細節還是蠻多問題的。</p>	
	<p>台灣目前有的選舉補助項目已有不少，那為什麼還是沒有辦法避免金權政治的結果，是不是跟其他的配套沒有做好有關？或是說雖有政治獻金法，可是沒有確實執行，或者有經費上限，沒有確實執行，所報的都是假帳，那中選會或是相關單位有什麼辦法來解決這個問題？這問題沒有解決，而用所謂公費補助來限制個人的競選花費，限制各種私人活動，這如果沒有相關配套，還是沒辦法達到原來的效果。</p>	<p>這在本文的討論中，的確我國的補助措施已經算是很完善了，而是執行面不夠，政治獻金法的部分有另闢章節討論。</p>
	<p>現行法規上有蠻多漏洞的，像選罷法規都是在競選活動期間，</p>	<p>選罷法的相關修正，已經在最後一章結論的部分</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>可是真正受規範的競選活動期間是很短的，但實際競選活動很早就開始，譬如說：電視的廣告廣告很花錢，雖然選罷法對競選廣告在競選活動期間做限制，但是很多候選人好早就開始做競選廣告，而且大部分都是在競選活動期間之前，因為法沒有規期前活動所以就不管，那會是個很大的漏洞。</p>	<p>有所建議。</p>
	<p>至於現行有個制度是選後補助給政黨及候選人，這似乎不太務實，候選人選舉時的花費多已支出，通常最後都拿這些錢來成立基金會，這個補助就沒有意義，是不是可以去思考改為事前補助，這樣才有雪中送炭的意義，可是事前補助要不要設門檻，這個就要再思考，或可不可以有預借機制，例如設有保證金或是得多少票就不用繳回，這些都是制度設計的一環。</p>	<p>事前的補助設計，在台灣的情況來說，是有實行上的困難。</p>
<p>陳教授銘祥</p>	<p>研究團隊所提計畫書總共要完成五項工作，其實是這個時間相當的緊迫，所以要提醒執行單位，而審查儘量會根據計畫書所寫來提出建議。首先，公費選舉這名稱合不合適，我倒是會比較傾向</p>	<p>公費選舉名稱的定義，已經在報告書中有所重新定義。在這邊我們採取的是廣泛的定義。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>看看其他國家例子，在參考書目上有些外國資料，叫做 public funding，如果說公費選舉這樣不好，那就不用公費補助競選，我們就依循其他國家的補助範圍，不必另外有一套我們自己的說法，至於翻譯部分講清楚就好了，只要附上英文說明即可。</p>	
	<p>既然要把各國制度當成是要完成的項目之一，研究方向應該盡可能是各個國家都適用，也就是因為這個研究會涉及到各國制度，所以在做比較研究的個案時，常常會因為各國的制度都不一樣，試圖要去找些共同的基準，在這個基準點上，不同國家的制度可以來進行比較，但在這個公費補助競選這個研究上，我是傾向用比較不很嚴格 comparative method，作為個案研究的架構。比較分析的共同基準？</p>	<p>各國的制度研究，已經列表將研究架構列出。</p>
	<p>基本上是說各個國家採取這樣制度的目的為何？有些國家的目的設很高，有些國家制度目的設定低，先把各個國家採用制度的目的講完後，再針對這個國家制度的內容說明，然後再來看成效如何，是否有達到一開始所設定的</p>	<p>這個部分在本文的第二章有所介紹。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>目標？除此之外，也有牽涉成本效益的問題，達到這個目標，但是要花多少錢？這部分我想都可透過既有文獻找到這些資料，然後再回過頭來看這個當初公費選舉的目標是放在哪裡？例如，我國現在採用的方法是一票補助三十元，這目標有沒有達成？</p>	
	<p>上述的比較研究需要花比較多的時間，可以在這一部份做出了個大概結果之後，建議再進行專家訪談，專家訪談不是發問卷，所需的人力成本很高，時間也需要很多，因此要有萬全的準備，就研究的初步結果去訪問專家，這樣的成效會比較好。制度可不可以適用，目標設定合不合理？這樣建議會有比較堅實的基礎。</p>	<p>訪談專家的部分已有所進行，納入本文的三、四章。</p>
<p>陳教授英鈴</p>	<p>第一、看起來研究團隊似乎有意去 promote 全額公費選舉，至少在第八頁有看到所謂全額公費補助的適用性與方向，似乎是個核心議題，而所指的全額公費補助是什麼？當然報告中有提到是政府補助政黨或候選人相關合法支出的全部。而如果這定義不是很明確時，那後續就會不確定要如何取材，因為不知道要 promote</p>	<p>關於公費選舉的定義，本研究以採廣泛定義。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>什麼價值；就我所知德國認為「全額公費」是違憲的，認為一個政黨不可以完全依靠國家，也不可以完全依靠社會，至少他們的價值是這樣子，所以這所指的全額公費是什麼？因為這定義會引導研究方向。</p>	
	<p>如果採用全額補助競選經費後，候選人是不是就不能有個人支出，那規範成本是如何？如果有很多友好的社團花錢來支持候選人或政黨，這個到底能不能規範？此外，台灣還有個嚴肅的問題，就是有個政黨很有錢，一直花錢支持他的政黨或候選人，造成一定程度的不公平，因為這是個整體，到底要不要一起作規範？要來評斷制度的利弊得失時，當然不能擺脫台灣的時空，要先知道要規範什麼？才能知道如何去取材。</p>	<p>利弊得失已經在本文中有分析，至於如何有效規範，在最後有列出一些中、長程建議。</p>
	<p>我也贊成既然經費少，集中處理問題就好，我剛剛又想到一個問題，目前我們面臨了選舉制度的大改變，像這裡很多是預測性的，但也是也因為這個計劃變得很有意義。譬如說：改為單一選區兩票制，雖然每個人理解不一</p>	<p>選舉制度改變的影響，應於實行一到兩屆後再專案評估。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>樣，但是放在我們的公費補助就很有意義，在這樣新的選制下，去補助要求公費選舉呼聲最高的社運團體，這樣的補助很可能只是國家出錢讓他們表達不滿，是不是真的能增加政治參與，或是其實根本沒有當選機會，或說當選機率很低，因為一般預測會朝兩大黨制，而獨立候選人當選機率很低，那所以這個制度 impact 就會出來；每個國家制度形成的背景都不一樣，都會創造對自己有利的規則，像德國的政黨帶有很大的階級性，那因為它是階級的妥協，當然德國也有人嚴厲批評這個體制，認為創造了政治階級，有一群人就是靠黨，就是終生黨工，甚至要從政不是黨工就不可能，但是另外一方面，某種程度也創造小黨的生存空間，某種程度，平民也有可能當總理，就是有利有弊，我們談公費選舉，如果能夠放在這個結構下來看，那可能可以提出很多有用的東西，當然主管機關可以委託再去做一些後續研究，一個一個慢慢的具體解決問題，反而是比較好。</p>	

審查委員	審查意見	回應說明
楊教授泰順	<p>如果是我來做這研究案的話，我想第一個要作的是切割研究範圍，這邊所談的公費選舉可以只談其他國家的制度怎麼補助，因為題目就是公費選舉制度之研究，而所謂公平性、抑制金權政治，那是另外一個層面的問題，另外有關公辦初選，如果未來是單一選區制，經由政黨初選出來的幾乎就一定贏，如果現在不談初選，所要的功能性可能就沒辦法達到。就是針對公費選舉研究，其他的 implication 都不談，此外像是 Rose 所講的公平性更是不可能去談，那不是我們研究目的，就把別的國家怎麼補助、怎麼撥款，補助哪些項目作整理分析，這個報告就交出去。研究範圍只限制在公費選舉法制面的研究，因為這個部分已經有了長時間的補助做法，可是過去的做法等於是補貼候選人去買票，所以說法制面的研究，是針對別的國家怎麼做，就我們的缺點來改進。</p>	<p>本研究已經將法制面的部分已納入。</p>
	<p>還有提到說民意調查的部分，我覺得這也是另外一個問題，另外包括剛剛洪老師說的專家訪談這</p>	<p>在訪談對象上本研究團隊是以實務界為主。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>個也不用作，學者所談的又是談公平性的問題，那就會跳脫這個研究主題，研究主題就是公費選舉制度之研究，那就不用去談Rose 的價值問題。</p>	
	<p>我覺得倒是要好好談談制度如何來達到某種的公平參選的這個情況，那就勢必要談到對選舉經費超限使用的罰則，或者選舉結餘款去向的處理，像其他先進國家這些方面做的非常好，這個部分先做好，才可能達到公平的問題，否則像現在這樣一票補助三十元，還是造成金權政治，而我們在這報告裡沒有看見有談到，如果超過選舉經費上限時要怎麼辦？我們會想要看其他的國家是怎麼處理，為什麼別的國家作得到，為什麼英國的選舉經費可以這麼少，如果研究不去談這東西，所講的公費補助說穿了都只是變相補助買票，如果說一定要談到公平性的問題，那這部分一定要談到，光處理這部分就會讓我們研究團隊就會很辛苦了，所以我覺得就把其他國家法制面的東西處理一下，這個研究對我們的社會就有很大的貢獻了。看看</p>	<p>各國相關介紹請見第二章。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>到底別的國家是用什麼機關來處理，是中央選委會？還是用檢調系統？還是用其他的 independent agency？主要是怎麼樣來處理，那處理之後又是怎麼樣結果？是在選舉過程當中候選人的資格就取消，還是選完以後再來處理，還是其他等法院判決下來再處理等，我想這個東西對我們擬定出來法制面的東西會有很大的作用。</p>	
	<p>再來看 1976 年 Barkley 這個案件，這個案件我們學政治的跟學法律的看法就不一樣，我們在看大法官解釋的時候會看他想交換什麼東西，比如說像是小額捐款或者是競選經費不能跨越上限等等這些規定，他們認為國家已經給你補助了，就沒有妨礙到言論自由。我的意思是說是不是可以用公費選舉來交換一些制度上的改變，就像國家給予公費補助，那候選人也要讓一些權力出來，如果不拿國家補助那個人要怎麼花都可以，像是美國裴洛，可是如果你為了要拿國家的補助的話，就嚴格限制不能花到什麼程度，諸如此類的法制面等。</p>	<p>盡可能將法律面、政治面納入其中。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>我再重覆一下我的看法，這個研究計劃是公費選舉補助，那就談公費選舉補助不用去談哲學性的問題，既然是談公費選舉制度，就把法制面的東西引進國內，如果有 fundamental 基本的資訊給我們的話，我覺得這對我們將來的推動改革有實質的幫助。有關各國選舉補助，這些國家大概都是先有一套很有效率的經費使用限制，例如：英國 1883 年做限制，一直到一次大戰也才有公費補助，美國則是 1940 年代開始對選舉經費有上限，一直到 1974 年通過法律才開始，強調一個觀念，如果對經費沒有辦法做很有效率的稽核跟限制的話，所有的補助都是沒有用的。</p>	<p>如何有效的稽核？在最後的建議裡有提出數點建議提供參考。</p>
余組長明賢	<p>簡單兩點來提供，第一個是關於主持人所講的各國制度類型的分析，書面是還沒有類型，但是口頭報告有補充，繼續補充類型方面。至於效果部分，這裡美國因為美國的資料最多，這五個國家它動態執行的結果是如何，大家都想要了解。</p>	<p>執行的效果如何？礙於本研究時間、人力、經費的限制，再加上相關資料的缺乏，各國實際成效難以確切瞭解。</p>
	<p>第二個就是這份期中報告還看不太出對現行制度有什麼建議，還</p>	<p>具體的建議已在結論的部分提出。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>沒有提出一個初步的建議方向，我個人有個想法，就是剛剛很多老師都有提到過，一般人可能在不假思考的情況下，多會認為公費選舉可以解決很多問題，但是實際上就其可能發揮功能的部分，有些可能還是有限度的、有侷限的以及有條件的，甚至可能有些功能是怎麼樣都無法靠公費選舉來達成的，當然這些部分還要靠研究團隊提出來充分有力的論證，來破解相關迷思，此外，有些可能達成的效果雖然是有侷限性，那也應該具體提出改進方法或相關配套，這是我的看法提供研究團隊參考。</p>	
林副司長清淇	<p>各位老師，我們所訂的這個題目是因應社會反映需求，所以有關公費選舉的用詞可能仍需保留，至於這個定義、範疇在哪裡，在這個研究裡面恐怕也許需要去了解一下包括一些立法委員的想法，要做到怎樣程度的公費選舉，應該是研究的部分。至於全額公費選舉可行不可行的問題，在我們的研究裡面仍有某種程度需要，俾作為政策之參考。</p>	這邊題目的定義，在本文中已經重新界定。
	另外就是說這個研究裡面去指涉	在檢討與建議中納入。

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>到一些問題，包括到這個問題後續相關的配套，希望有比較細緻的參考資料，也就是在推動公費選舉的時候，這些配套如何，在研究裡面應有相關之論述。</p>	
<p>呂科長清源</p>	<p>有關「全額公費選舉」的用語，這不是研究單位的創設用語，在此先說明。至於「公費選舉」的用語，在本案委託前，曾聽過很多學者專家都使用這名詞，但對於這個制度的具體指涉內容，本部並無相關文獻資料。有關實施公費選舉的初步資料主要是來自於洪老師所提供，就我們所知唯一案例就是在泰國上議院的選舉，基本上泰國上議院是貴族院，原來是世襲的，後來改了要選，所以這種選舉的特色，套一句台灣的話來說是「候而不選」。根據洪老師所給的資料，泰國上議院的「公費選舉」基本上有三個特色，：第一、候選人所有競選活動跟宣傳，完全由政府來提供跟舉辦；第二、候選人不得進行任何公辦以外的選舉活動或宣傳活動；第三、更有趣的是，還有「參選門檻」的問題，這個門檻恐怕不是我們一般所知門檻，</p>	<p>公費選舉的定義已經在本文中有所定義。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>這個門檻恐怕是一種身分與血緣的門檻，候選人也不得自我推薦其個人所具有的優勢。所以說泰國上議院的選舉，簡單的說就是完全無私費競選，所有競選活動的費用均由政府來提供，這種選舉方式跟一般學者在使用的「公費選舉」的指涉內容不盡然相同，不知道要怎麼來表達該樣態選舉的意涵，不得不加了「全額」兩個字，所在委託文件上，暫時稱之為「全額公費選舉」，這是首先要跟各位說明的。</p>	
	<p>關於民調的部分，黃老師方才提到說老百姓一定是贊成公費選舉。剛剛也跟各位報告過，民調中心有初步的測試，在 32 份初步民調結果，反應了蠻有趣的現象，提問贊不贊成公費選舉制度，32 份民調裡頭看起來是贊成的，但是進一步提問要不要增加公費補助的項目或金額時，民眾是反對的，要不要「全額公費選舉」，也是反對。這個現象非常有趣。當然這只是初步民調，將來會有一個更詳細的結果分析，民眾所想要的跟所願意付出的恐怕會大相逕庭。</p>	<p>民調資料的部分，已經將部分納入。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>我們對本研究案成果報告的期待是，各國不管採行「公費選舉」或「公費補助」制度，其制度建構的背景是什麼？想要達成什麼目的？解決什麼問題？再回頭檢視台灣，在選舉中所面對的問題，哪些是我們想要解決的？現行的制度裡面已經有哪些配套？這些配套是否不足以解決？公費選舉能否提供一個解決的方向？這些問題解決的相對程度是如何？如果可以將相關的研究成果放入本案報告書中，對本部業務推展的參考價值將相對提高。</p>	<p>制度的背景以及相關的成果，在探討立法過程的章節中有討論，相關的成果在訪談結果中可得到。</p>
<p>莊簡任視察國祥</p>	<p>這份期中報告中有提到德國對於政黨補助的制度，德國政黨補助規定於政黨法，雖然是以眾議員選舉政黨的得票率來作為補助政黨的基準，但經費是用在政黨外交、政策研究、人才培訓等方面，與競選活動無關，因此這部份是否可以跟競選經費的補助劃上等號，恐怕還是有點疑問！建議受託單位再審慎研究處理。</p>	<p>德國提供給政黨、候選人經費即是以此種補助的方式，依然是國家出錢，故納入公費的一部份。</p>

附錄七 期末報告審查委員意見與研究團隊回應對照表

審查委員	審查意見	回應說明
陳教授銘祥	<p>有關研究建議的部分，或許與原先委託單位的想法有落差，但似乎也很難有新的突破，或從這研究中就找出解決問題的方法，我想這是不容易的。就報告內容我有幾點建議，在結論部分，其中107、108頁內容不應再次出現，因在前面序論已有提及，另外110頁的表亦重複出現，我了解作者在之後111頁、112頁均有提到這表，所以再次引用，我想這部分可以用寫作技巧來克服。</p>	<p>重複出現的內容已經刪。</p>
	<p>有關第四章的部分，其中直接將未整理過的訪談內容直接列在各個標題之下，這樣寫作方式似乎並不恰當，一般如果有訪談紀錄通常是放再後面當附錄，如果一定要將受訪者發言紀錄列入本文，應該是採用第三章方式，先在各小段前有一說明，然後再把這些訪談的紀錄加以條列式整理，分別放在相關的段落，然後再加上個結論式的敘述，這樣就可以作為之後檢討建議的重要參考，否則我覺得第五章與第三章、第四章的連結似乎不夠，有</p>	<p>第四章的整理方式已經重新編寫，三、四章兩章已經重新用一套架構編寫。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>關結論的說理過程並不够詳細，應該可以把第三章、第四章的內容作為第五章結論的依據。</p>	
	<p>另外可考慮將第三章、第四章與第五章的標題統一，這樣的作法可以加強全文的連結。有關表四的各國補助類型是否可以加以名稱化，如果外國文獻資料沒有，也可以自行歸類創作。</p>	<p>第三、四章的標題已經統一。</p>
	<p>有關宣傳品使用的建議部分，其中對文宣品的相關限制規定恐形同具文，因為會有政黨或候選人的外圍組織來刊登的情形，如何去認定違法情況？否則容易產生爭議，過去選罷法的規定是明確列舉出候選人可從事的競選行為，其他則被禁止，而現行選罷法則改為除了明白列舉不能從事的競選行為外，其他行為候選人都可以作，這部分修正的原因，主要也是執行上有困難，因此這部分建議可以再斟酌。</p>	<p>建議的部分也已經重新編寫。</p>
	<p>第三章有關公辦政見發表會的部分，其中選務人員有提到不少改善建議，但在最後的研究建議沒有列入，我認為公費選舉這議題的重點，並非制度設計好不好的問題，而是經費的監督與稽核是</p>	<p>第三章的建議已經納入。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	否能落實？	
洪教授永泰	我想從比較實務面來談，把重點放在我國現行制度利弊得失，可以和最後的結論相對照，在第三章第四節的檢討部分，用語過於溫和，無法表現出問題所在，可以直接點出現制的缺失，進而引申到最後的改善建議。	現行的相關缺失已經列出。
	整體而言，我一直期望這個研究不要只是作競選經費補助的研究，但似乎這是公費選舉制度研究無可避免的結果，但研究結果還是著重在直接或間接的經費補助，我是想說如何改善台灣選舉花費過高的現象，是否可以從不同角度來談，例如政府提供某些競選的公共服務，並分析其實施成效，這部分在報告中雖然還是有提到，但我想應該是不容易作，所以沒把重點放在這上面。	選舉經費無法單靠公費選舉此一措施來有效降低，需要相關法令、部門的配合。
	在討論補助的利弊得失時，應該針對訪談資料有系統地整理，對於政府所補助政黨或個人的競選經費，應該可以去了解其用途，加上目前都是事後補助，其成效如何應該進一步探討，這部份應該可以從既有的數據資料去補充。我個人認為個人補助款大多	訪談資料的整理已經採用架構的方式來處理。

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>數應該是用來成立基金會，基本上這與選舉支出毫無關係，與原本想要補貼候選人支出的用意完全不同，加強這部份的績效評估，進而考量是否是改採事前補助的方式。</p>	
	<p>整個研究都是從現有的基礎去討論，我想說是否能有點創意，打破目前的邏輯框架，例如對個人的事前補助，而且與政府提出的公共管道或服務相結合，政府訂出一個參選門檻，也許是保證金或是人民連署，參選人通過會計師審核後就可得到一筆基本補助，或是其競選支出由政府買單，包括租房子、車子的費用，可以分階段進行補助及審核，分別明定補助額度，甚至可以設計退場機制，以上意見提供研究團隊參考。</p>	<p>在本文結論的建議中所提到。</p>
余組長明賢	<p>我想直接就 114 頁的建議部分來談，首先，建議一提到有「很多」國家是採定額公費補助再進行分配，本報告所提到的只有美、日、韓三國，用語上是否再斟酌？其次，這種定額補助制度在執行上有無困難？其中日、韓是補助政黨，美國則是補助進行初選政黨</p>	<p>「很多國家」已修正為「美國、日本、及韓國等國家」，而定額補助金的使用已於建議六詳加說明，包括使用方式與分配的彈性。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>及候選人，這是其特色，如果說政黨或候選人數少分配容易，但如果不同層級選舉，例如我國立委選舉候選人多如何去分配？甚至到基層選舉勢必更為複雜，而且要有法律明確規定，研究單位是否可提供相關計算方式？所以定額補助制度在執行上有其難處，第三，採用這制度的用意為何？如果認為目前經費補助額度不足，可以直接修法將補助金額調高，不須改為定額補助制度。</p>	
	<p>有關建議二事先補助的制度，第一應該是種類似美國相對補助的概念，視募款額度決定補助金額，但這方式因為現任者募款容易較新人有優勢，因此是否公平？第二是在我國可以發生為了先得到補助而有假捐款的情況，之後再退還，第三選舉結束後結算，如果規定候選人沒有得到一定票數不能得到補助，那政府是否要追回已發出的補助經費？這在執行上恐怕相當麻煩。</p>	<p>公費候選人制度的實施方式改列中長期制度，並說明事前補助的可能機制，惟詳細的執行方式應進一步徵尋專家意見加以設計。</p>
	<p>關於選舉公報的改革建議部分，這在概念上還不錯，的確現行公報提供候選人刊登的內容不多，如果改為人人都是用 A4 紙張，那</p>	<p>執行方式可進一步討論，在不增加選務人員負擔下實施。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>公報會是厚厚一本，在競選期間選務機關是否來得及印製，其次由候選人自行運用，雖然也有提到給予消極限制，若以選罷法第54條來審查，基層選務機關在執行上仍會有很多困難。</p>	
	<p>第一有關加強文宣品應簽名的規定，其實現行已有規定，第二限制宣傳品數量，剛才有委員也提到執行上有困難，過去中選會和內政部在修選罷法時，也有人提出這概念，但考量執行不易，爰未採行，第三，有關宣傳品的張貼，目前選罷法修正草案已納入，禁止在公共機關任意插旗、貼海報，除非是公告的地點。</p>	
	<p>有關政府提供的其他補助，應該要考量與建議的關聯性，既然已經要增加公費補助金額，是否還有必要增加這部分支出？有關補助宣傳品的郵資，不同層級的選舉是否要有不同規定？不能只有個概念，應該要有具體的建議條文。</p>	<p>此為整體的經費調整問題，所增加的補助金額並不是直接發給個人，而是可以用間接補助的方式給予補貼。</p>
	<p>有關保證金與連署並行的建議，其中保證金是目前的制度，另是否有必要加上連署？門檻如何？目前連署制度只有在總統副總統</p>	<p>已依建議修改，連署制改列長期評估項目。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	選舉適用，我想是否增加到其他層級選舉可以再思考。	
	有關競選經費的審核，在政治獻金法實行後，已改由監察院負責，不再是選務機關，另外各個建議中所提到主辦機關與協辦機關，應該要修正，因為涉及選罷法修正的部分還是由內政部負責，以上建議。	
莊簡任視察國祥	公費選舉一般都將焦點放在直接補助，目前選罷法規定候選人部分每票補貼 30 元，其中總統、副總統選舉由推薦之政黨領取，建議未來立委及縣市長選舉是否也改由政黨領取。理由如下：1、立委改採單一選區兩票制後，基本上是以政黨為本位的選舉制度，沒有政黨標籤很難選上，而政黨從初選提名就有很多花費，雖然目前有政黨補助款，但其用途不完全是針對選舉，還有其他協助政黨發展的用意，所以競選經費的補助是候選人領取，而政黨則沒有，是否可以改為由政黨按推薦候選人數事先領取補助，這樣也較不容易造成事先補助個人，選後未達得票門檻不願繳回的情況，因為政黨會永續存在，而且	目前已有補助政黨制度，莊視察之提議應於新選舉制度實行一、二屆後再行評估。

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>若未依規定繳回，可以取消下次的選舉補助。2、政治獻金法實施後，擬參選人可以募款，而立委和縣市長層級的候選人募款能力較強，如果事後再給候選人補助，似乎是錦上添花，反而交給政黨去運用比較有正面作用。</p>	
	<p>本項研究對於相關法令配套，建議應一併納入思考，例如：競選花費沒有額度限制，給予候選人補助，對有錢的候選人而言，也是錦上添花而已。</p>	<p>已遵照意見予以修改。</p>
	<p>建議是否把建議中所提「連署」的部分刪除，雖然目前總統選舉有相關規定，當時主要是考量無黨籍人士的參選空間，但是還要繳交 100 萬保證金，以目前立委選舉的保證金僅 20 萬，相信不致於造成參選的障礙。</p>	<p>「連署」已改列長期評估項目，仍以保證金適當金額的檢討為主要建議。</p>
<p>林副司長清淇</p>	<p>首先有關文字的部分，其中有關本部名稱不要用行政院內政部，而直接用內政部，另外就是結論的章節中有些重複的部份請刪除，還有關於建議中的主、協辦機關請再跟承辦科聯繫了解。</p>	<p>已遵照意見予以修改。</p>

附錄八 研考會期中報告審查意見與研究團隊回應對照表

審查委員	審查意見	回應說明
研考會	公費選舉制度的採行，法規配套部分是關鍵，例如政治獻金法如何確實執行，選舉行政及監察機關對於選舉經費使用亦應有查核能力，達到有效管理的目標，期末報告應該加強配套部分的建議。	請參考第三章第一節與結論的部分。
	我國修憲通過立法委員選舉制度改採「單一選區兩票制」之後，對選舉制度產生極大變革，例如將來可能朝向兩大黨的方向變化，因此本研究在歸納過去運作情況後，對公費選舉在新制度下的適用性加以說明。	公費選舉制度基本上所提供的補助是足夠的，然在新的選舉制度下，需要實行一、二次選舉，方知其適用性。
	本研究應在報告前面章節即陳述我國公費選舉制度的設計理念為何，例如是公平或自由，因為理念攸關規定、措施及其執行的成效，各國均因設計理念不同而有不同的制度，因此有必要對此作出說明，始能對達到目標與否加以評斷。	已將部分的内容納入第二章各國分析。
	在分析各國公費選舉制度的類型時，建議表列加以說明，並臚列優缺點，俾便於比較。另報告中並未說明各國採行公費選舉制度成效，這部分亦是我國未來採取公費選舉制度的重要關鍵，宜加以說明。	各國制度類型已列表，至於成效的部分，礙於資料、人力、經費所限未能

附錄九 研考會期末報告審查意見與研究團隊回應對照表

審查委員	審查意見	回應說明
研考會	<p>本報告認為公費選舉制度的政策修訂目標，應強化、改進審核方式並補足「政治獻金法」的法律缺口。惟本報告中未對政治獻金法必要修訂的內容提出較詳盡的說明，也認為政治獻金法訂定之後的影響尚有待觀察。惟事實上政治獻金法為 93 年 3 月公佈，至今已有立法委員選舉、縣市長選舉等選舉經驗，應能對政治獻金法訂定之後的影響進行評估，俾提供政治獻金法修訂的參考。</p>	<p>有關政治獻金法建議的相關規定，已在最後結論的部分提出。至於政治獻金法現狀實行的評估，在建議的部分有提到希望能訂定罰則，以期此法有更大的約束力。</p>
	<p>報告在分析各國公費選舉制度的類型時，已表列加以說明，並臚列優缺點，但宜增列一節說明各國採行公費選舉制度成效，這部分值得我國採行參考。</p>	<p>各國公費制度實行成效的部分，礙於資料、人力、經費的限制，沒有太多可以著墨之處。</p>
	<p>報告研究指出，競選經費的膨脹，以宣傳品與宣傳管道的部分最多，尤其是旗幟與印刷品更是造成環境污染，除建議政府對此嚴加管制，另提供電視或電台頻道進行宣傳，或用網路 LED 看板等補助方式，以抑制浪費。</p>	<p>這部分在最後一章建議的部分有提出。</p>
	<p>報告研究中發現選舉候選人所花費的競選經費支出，實際上遠高於競選經費的上限，使候選人為不違法，只</p>	<p>這在建議的部分已提出。</p>

審查委員	審查意見	回應說明
	<p>好短報競選機費，以免受罰。在這部分建議應適度調高上限，或鼓勵候選人誠實申報不定上限，以反映實際競選經費支出，另公費補助部分則必須加強稽核，俾使各界瞭解我國競選經費實際支出情況。</p>	
	<p>報告建議部分，建議區分為立即可行建議、短、中及長期建議，俾便閱讀瞭解，另報告因時間急迫，錯字頗多，希望能再進行檢視修正。</p>	<p>校稿已改進。</p>

參考書目

Corrado, Anthony, 2005. "Public Funding of Presidential Campaigns." In Anthony Corrado, Thomas E. Mann, Daniel R. Ortiz, and Trevor Potter, etc., *The New Campaign Finance Sourcebook*. Washington D. C.: Brookings Institution Press, pp. 180-204.

Mayer, Kenneth R., Timothy Werner, and Amanda Williams, 2006. "Do Public Funding Programs Enhance Electoral competition?" In Michael P. McDonald, and John Samples, ed., *The Marketplace of Democracy: Electoral Competition and American Politics*. Washington D. C.: the Brookings Institution/ Cato Institute, pp.245-267.

Political Fund Act, 2006.4.28, the Republic of Korea.

Political Parties Act, 2005.8.4, the Republic of Korea.

Primo, David M., Jeffrey Milyo, and Tim Groseclose, 2006. "State Campaign Finance Reform, Competitiveness, and Party Advantage in Gubernatorial Elections." In Michael P. McDonald, and John Samples, ed., *The Marketplace of Democracy: Electoral Competition and American Politics*. Washington D. C.: the Brookings Institution/ Cato Institute, pp.245-267.

Public Official Election Act, 2006.3.2, the Republic of Korea.

Richard Rose, ed., 2000. *International Encyclopedia of Elections*, Washington, D.C: C Q Press, pp. 241-243

中央選舉委員會編，1994，德國選舉法規彙編。

中央選舉委員會編，1996，法國選舉法規釋義。

中央選舉委員會編，2003，選舉法規及解釋彙編。

內政部編，2002，日本公職選舉法令彙編。施嘉明譯。

內政部編，2002，日本政治資金法令彙編。許介麟譯。

內政部編，2004，韓國政黨法令彙編。白兆美譯。

內政部編，2003，韓國政治資金法令彙編。白兆美譯。

行政院研考會編，1991，競選經費問題之研究。薄慶玖 主持，台北市：編者。

吳東野，2003，「從德日經驗觀察行政院版的政治獻金管理條例」。國家政策論

壇季刊，九十二年四月，夏季號。

吳重禮，黃綺君，2001，「必要之惡？從 McCain-Feingold 法案看政治行動委員會的功能與影響」。政治科學論叢，第十五期，民國 90 年 12 月，頁 45-62。

沈玄池，1993，德國政黨經費來源之研究，**歐美研究**，23:1，pp.39-113。

周志宏，2001，「日本眾議員選舉制度改革之法律問題—兼論我國立法委員名額減縮及選舉制度之改革」。http://www.taup.org.tw/announce/0102/010212-b.htm

林美君，2002，**德國政黨財務來源之研究**。南華大學歐洲研究所碩士論文。

美國公費競舉基金會網站 <http://www.publiccampaign.org/>

荆知仁主持，1982，**公職候選人競選經費之研究**。台北：中央選委會。

盛治仁，2002，「從德美的制度看我國競選經費規範之研究」，收錄於陳健民、周育仁編，**國會改革與憲政發展**。台北市：國家政策研究基金會。pp.237-286

莊勝榮，1992，**公職人員選舉罷免法論**。台北：五南。

陳玉燕，1998，**我見我思日本政情**。台北：幼獅。頁 20-40。

陳鵬仁，1996，「政黨與國會議員選舉」。收錄在張隆義主編，**日本**。台北：政大國研中心。頁 303-325。

曾癸開，2004，**我國公職人員選舉競選費用補貼制度之研究**。碩士論文，國立中山大學政治學研究所碩士在職專班。

焦興鎧，1982，「美國總統公費選舉之立法沿革、法律規定及合憲性研究」。歐美研究，第十二卷·第二期 (June 1982)

廖元豪，1995，**競選經費管制策略之研究—自願公費選舉制度之提出**，東吳大學法律學研究所碩士論文。

維基百科《乾淨選舉條目》 http://en.wikipedia.org/wiki/Clean_elections

維基百科《競選財務條目》

http://en.wikipedia.org/wiki/Campaign_finance#Public_financing_of_elections

劉淑惠，1996，「政治財務的規範」，**國策期刊**，No.154。

蔡文川，1999，**新選舉法**。台北：五南。

鄭維宏，2002，**我國公職人員選舉競選經費制度改革之研究**，銘傳大學公共事務學研究所碩士論文。

賴錦琬，2003，公職人員選舉罷免法釋論。台北：三民書局

錢永祥，2003，「羅爾斯與自由主義傳統」。 二十一世紀評論，2003年2月號，第七十五期，頁4-9。

謝瑞智，1989，民主政治與選舉罷免法。台北：黎明文化。