

有關公職人員選舉罷免法問題的探討(中)

董 翔 飛

三、助選員與政見發表會

候選人的競選活動，在選舉的整個過程中，是一個涉及層面最廣，最複雜的單元，也是直接關係候選人成敗的命脈所繫，也許就是這個原因，所以不僅僅是候選人，同時也是選民，政黨乃至於選舉監察人員以及社會大眾共同注視的焦點。分析現行選舉罷免法對選舉活動之規定，約有以下幾點值得商榷：

(一)助選員制度問題：政治學家艾本斯坦(William Ebenstein)在「當代的主義」(Today's Isms)一書中，列述民主的若干主要特性，其中之一即為「意志主義」或「志願主義」(Voluntarism)，他強調「人民的自由意志」，實為自由社會及民主生活方式賴以維繫的命脈。賴克曼(Enid Lackman)於其近著「民主國家如何投票」(How Democracies Vote)中，再度肯定並支持此一理念，他說：「在任何情況之下，倘若公民不願或不能扮演他們的角色，最好的制度亦將失敗。」(The best institutions will fail, in any case, if the citizens are unwilling or

unable to play their part.) (註八)。

事實上，民主國家的選舉，勢必要以人民的自由意志為參與的重要條件，試以美國大選為例，其競選組織，通常包括三個體系：(一)政黨全國委員會及其地方組織系統，(二)總統候選人及其顧問體系，(三)人民自動參與的助選系統。其中似以第三點「人民自動參與助選」最足以反映民主的神彩。那些號稱支持某候選人「志願軍」(Volunteers)的助選團，常成為政黨爭相結納的「驕客」。由於國家對於民間的助選活動是鼓舞而不是限制，所以選民才會在汽車上寫「我愛艾克」，或在帽子上寫「我們喜歡雷根」的標語，這個畫面，不僅反映了美國選舉的自由神彩，同時也顯示了美國承認人民政治參與的自由意願。

我國自實施地方自治以來，一開始即建立了助選員制度(註九)，也就是候選人可按法規規定，邀請若干人士為助選員，除助選員外，其餘任何人都不能為其助選。此一制度，不僅排拒了民間志願助選的傾向，同時也等於否定了人民政治參與的基本權利。例如公職人員選舉罷免法第五十六條規定：「非助選員不得公開演講為候選人宣傳。」從民主的理論來看，

公民原本可以依其自由意願，參與競選或為他所仰慕的人助選，這是民主政治的通則，大凡民主國家都予承認，甚至給予鼓勵，當然，我國政治環境特殊，在國家安全及政治秩序的顧慮之下，為了防範不肖之徒，藉「公開演講」聚眾滋事擾亂社會秩序，破壞社會安定，還說得過去，但競選活動的範圍很廣，依照選舉罷免法第四十八條之規定，計有：1.舉辦政見發表會，2.印發選舉公報，3.印發名片及傳單，4.懸掛標語，5.使用宣傳車輛及播音器，6.訪問選舉區內選民等六項之多。其中除「公開演講」或在自辦政見發表會場為候選人演講等行為外，其他助選行為如駕駛車輛，張貼海報，懸掛標語，印發選舉公報，散發名片或傳單等，如亦規定僅限於助選員始得為之，其他不具有助選員身分的人，即使係他的家人、親戚、朋友、學生，除非他已經登記為助選員，否則均被排拒在助選的行列之外，不能為其助選，且不得有以候選人當選為目的之任何行為，這種漠視人民自由意願助選的禁止規定，不論在理論上、實際上、都有檢討的必要(註十)。

(二)政見發表會的先後問題：依據公職人員選舉罷免法第四十九條規定：「政見發表會分公辦政

見發表會及自辦政見發表會。自辦政見發表會之期間在先，公辦政見發表會期間在後。公辦政見發表會期間不得多於自辦政見發表會期間。公辦政見發表會，由選舉委員會於公辦政見發表會期間內舉辦，候選人應親自到場發表政見。自辦政見發表會，由候選人於自辦政見發表會期間內舉辦，每日不得超過六場，每場以兩小時為限，候選人應親自到場，除候選人及其助選員外，他人不得在場演講；其時間、地點、應於舉辦三日前函報選舉委員會核准。舉辦政見發表會時，選舉委員會得派員到場監察。」

法律是環境的產物，為調適環境而存在。此項選罷法對候選人政見發表會的型態，有一個創新的規定，那就是把政見發表會分成兩個階段，自辦政見發表會的期間在先，公辦政見發表會之期間在後，其立法意旨，以圖避免或減少情緒化的參與，其假設措施在抑制誘發因素之催生，其抑制之道即將注意力集中於公辦、自辦政見和時間因素二個焦點，以為嗜試性的努力，此種設計可謂選就環境變數之結果。蓋根據以往歷次選舉經驗，公辦政見發表會給人的印象是：1. 聆聽政見的選民寥寥可數，成效不彰。2. 每位候選人分配發表的時間甚短，大半在十分鐘至十五分鐘之間，不能暢所欲言。加上聽眾少，造成候選人並不重視它的存在地位，甚而故意不出席。3. 候選人在公辦政見會上的發言內容，比較平淡，引不起選民的興趣。而自辦政見發表會却似乎具有另外一些特質：(1) 場面壯觀有助於人民的政治社會化、政

治參與和提高政治效能感。(2) 政見會場易於控制 and 運用選戰策略，激發群眾情緒。(3) 私辦政見會時間較長，有二個小時左右，比較能暢所欲言，和深入發表抱負，讓選民對候選人有較深入的瞭解。(4) 自辦政見會言論比較刺激，能夠引誘選民的捲入與參與。

根據以上分析，可見自辦政見發表會不論對候選人，對選民都比較具有誘惑力，且自辦政見會易於訴諸情緒，尤其愈迫近投票時刻，將愈使會中聽眾的認知和情緒，在缺乏冷靜理智的情況之下，只要候選人能掌握選民的心態，稍加挑撥，即可激起選民盲目的附從與衝動，甚至演變成火爆的場面，為避免情緒化參與，選罷法所規定的「自辦在先，公辦在後」原則，原無可厚非，但如此是否即可避免情緒化參與，或是否影響民主政治的正常運作，以及是否會造成競選活動後半段的冷冷清清，也是不可忽視的一面。青年黨籍國大代表沈雲龍先生對此問題，提出了他的看法：「目前的選罷法將政見發表會分成公辦與私辦兩種，私辦在先，公辦在後，這很容易造成困擾和流弊。以個人這次助選的經驗而言，私辦政見發表會已使選情達到高潮，公辦開始的後七天就造成了空檔，由於公辦政見發表會的形式意義較大，這七天就是有些候選人賄選活動的時間，雖然大量使用金錢的候選人，這次普遍未當選。……因此個人建議在立法委員選舉時，公辦政見發表會在前，私辦則在後，或者公私混合辦理。」（註十一）。政治大學教授江炳倫博士，對

於這個問題，也說出了他的看法：「公辦與私辦政見發表會的分別，在別的國家，我還未見到，這給候選人以攻擊政府的口實。例如我去新公園聽公辦政見發表會，有的候選人上去罵兩句，說十分鐘不夠，所以不講了。選舉不同於選美，選美每人只要說十分鐘話就夠了，因此，選舉實在沒有必要區別公辦與私辦，讓候選人在十四、五天內由他們去講，不必限制」。候選人政見發表會究竟要不要分公辦、自辦，有沒有必要自辦在前，公辦在後，對於這個問題，中央選舉委員會委員，台灣大學教授張劍寒先生有他不同的看法：「有人提出政見發表會不要分公辦、自辦，外國都沒有，為什麼我們要有？這是因為：(1) 公辦政見發表會是達到公費選舉目標的一部份。(2) 公、私政見會在前在後的問題，是因為我們仍在動員戡亂時期，別的國家太平無事，自然不必像我們一樣有這麼多的顧慮。為了適應非常時期的需要，私辦在前公辦在後比較妥當，因為私辦政見會，容易引起情緒衝動，經過公辦政見會的冷卻，到投票時選民可以比較冷靜理性的選舉候選人，而不會受到情緒衝動的左右。根據過去經驗，私辦政見會一結束立刻投票，容易出問題，今年情況良好，就與公辦在後有關。」其實這種說法，也是似是而非的。

從理論上說，所謂情緒化參與，乃開發中國家的專有名詞，其造成的主因，乃是人民需求過高，高過國家能力和政府能力的負擔，而形成對政府的不滿與敵視。故不滿因素為

情緒化參與的根源。且不滿因素的產生，有自發性和誘發性的分別。所謂自發性的不滿，乃是由於自我經驗所引發，而誘發性的不滿，則大半是由於外界環境的引誘與刺激，這些外界的環境主要的是指大眾媒體，謠言、耳語、群眾運動等等。設若這兩種不滿相繼出現而造成併發性時，則就是情緒激動的最高點，也是面臨嚴重危機的緊急訊號。

從以上理論的分析，不滿因素若非出於政府執行不力，及國家能力不足，所造成的差誤外，即出於人民對政府作為的認知不足，和認知錯誤所造成的，亦與溝通之不健全有關。故解決不滿和避免情緒參與的根本之道在於：(1)消滅或減少不滿現象的存在。(2)提高選民水準，多公開政府之作爲，鼓勵批評性言論及接納建議，以樹立人民獨立價值標準和客觀正確的判斷力，暢通溝通管道，以儘量減少不良誘因，愚弄人民及社會的可能。

以上是理論的層面，再就實際的情形來說，以往歷次選舉，也都有自辦與公辦政見發表會，因為並無自辦在前與公辦在後的規定，反而反映民主的神彩與增加選舉的氣氛，並非想像的那麼可怕，也沒有引發出什麼問題，至於年前所發生的「中壢事件」，老實說，真正的原因應該是由於縣長人選的提名不當以及若干不當的措施，引發人民的不滿所致，與自辦政見發表會，並無直接因果關係，而且，此種不滿的情緒，如能及早察覺，原是可以避免的。至於公辦政見會在後，是不是就一定能對選民

衝動的情緒，發生「冷却」的作用，使候選人比較能作冷靜、理性的抉擇，而不會被情緒衝動所左右，也是令人懷疑的。六十九年中央公職人員選舉就是採用了「自辦政見會在前，公辦政見會在後」的一次選舉，按道理說，選民經過了冷却之後，可以訴諸理性了，但選舉結果，幾位與高雄事件受刑人有密切關係的候選人，都能順利的當選，其中台北市的一位女性國大代表候選人，竟以最高票當選，這說明了什麼，我們總不會承認這是選民理性的抉擇吧？

由以上我們所舉的這兩個事實，可以看出「選民的情緒化」是有他緣由的，基本的根源還是起於不滿，如不能尋找出不滿的根源，而企圖藉「自辦政見在前」「公辦政見在後」來冷却人民不滿的情緒，等於是沒有「對症下藥」，一個沒有摸清病情就開出的藥方，是很難收到預期的效果。

四、競選費用與選舉風氣

選舉費用，不僅是選舉制度上重要的一章，同時也是民主政治迄未解決的大問題（註十二）。各國中央及地方之所以用重重疊疊的法律限制，至少已經明顯的提出了這個大問題的嚴重性。選舉費用是腐化政治的根源，選舉是需要金錢的，但如不加以有效的節制，則選舉往往會被金錢所污染，當選舉被金錢嚴重的污染時，選舉將會完全失去了意義，同時對於民主政治的發展來說，至少會造成兩個嚴重而可慮的後果：1. 形成金權政治，只有富商巨賈或大亨財閥才能

出來競選，雖有「人才」而無「錢財」的賢能之士，或者不敢出來競選，或者雖然鼓足勇氣，但也將因「實力不足」而歸於失敗，以致選出來的人士，不是工商鉅子，就是腰纏萬貫的富豪財閥。六十九年底的中央民意代表選舉，予人的印象，似乎已有「有鈔票即有選票」之感。選舉完成後的第二天，聯合報的社論「選舉後的沉思」有一段話：「在這次選舉中候選人與當選人的素質已較過去大為提高，但是平日我們習聞習見的熱心參與國家社會事務的社會「菁英」，則極少參加競選，實在是選賢與能的重大疏漏，為什麼這些人不受政黨提名？為什麼這些人不自由競選？是政治參與的意見與實際參與政治之間有差距？還是大家對於現實政治有疏離感？又還是我們的選舉非依賴「金權」不可？……」這一聯串的問題，的確值得吾人反省與「沉思」。

2. 腐蝕政治風氣：競選時，花費太多，縱使腰纏萬貫也未必願意常做賠本生意，而非腰纏萬貫之流，往往傾其所有，甚至負債累累，彼等當選之後，勢必要撈回成本，而通常撈回成本的方法總是：(1)借擬訂或修訂都市計畫大炒地皮；(2)在重大工程或採購契約上牟利，這是各國民選公職人員慣用的一個途徑，日本的田中角榮、台南縣長劉博文據說就是在這條路上摔下來的。(3)包庇不法廠商非法營利，違法營業的賭場妓女院乃至盜採砂石，違反勞工安全衛生法令的工廠礦場，都

可能在競選經費上有所貢獻，以致執法官署網開一面，或取締不力。(4)在人事調動上動腦筋。現任公務員及教員，在法律上是享有保障的，新當選的首長雖不能隨便撤換，但調動、升遷是可以的，有些人連這個機會都不肯放棄，向對方索取報酬。(5)為商人護航，向主辦單位施壓力，承包工程，從中抽取回扣，或者坐領津貼與乾薪。

(二)選舉費用的法律限制：由於競選經費過份的擴張，已成為近代政治腐化的根源，所以用法律限制競選費用的來路與去處，已成為普遍的呼聲。各國法律對於競選費用的限制，可分為三個面向：

1. 公布賬目：所謂公布賬目，即是要求政黨及其候選人公布選舉經費的來源、數目、以及開支的性質，一八九〇年美國紐約州首先制定公布賬目的法律，隨後有若干州相繼採行。一九〇四年大選過後，民主黨人白爾謨(Perry Belmont)領先發起全國性的運動。白氏及其同僚當初所標榜的雖是競選費用的公開，但其成就却兼及禁止團體捐獻的法律(Laws Prohibiting Corporated Contributions)，一九〇八年，兩黨在輿論壓力下，自動公開了當年大選費用的帳目，一九一〇年，國會要求國會議員候選人及政治委員會(Political Committees)(註十三)，提出競選費用的報告。翌年，乃正式定為法律，與一九二五年所公布的「防止賄選法」(Federal Corrupt

Practice Act)相互為用，奠定了法律規範的基礎。

按照一九二五年的法律規定，候選人與政治委員會對於百元以上的捐款收入及十元以上的費用支出，均須由委員會收支，當事人分別公布捐獻者及使用者的姓名、住址和收支日期。其防範流弊的用心與設想，似甚周密，但事實上由於各方資助候選人的費用很難查考，同時選舉費用的漏報、少報和誤報，所公布的資料也不夠落實，以致其作用，不免流於形式。因為這個緣故，一九六六年詹森總統曾於國情咨文中大聲疾呼，要求國會立法修改「現行有關政治捐獻的不切實際的限制(Unrealistic Restriction on Contributions)」，州與地方的委員會亦應納入法律規範之中，並嚴格要求充份展示捐獻實情，以擴大人民參與的幅度。

我國選舉制度，對於競選費用，以往採用公辦選舉宣傳的辦法，也就是舉凡政見發表會，選舉公報等所需支出，除候選人所得票數不足各該選舉區應選出名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之十者外，原則上均由政府負擔，以減輕候選人競選活動的經濟負擔。後來又規定各候選人的競選費用不得超過選舉監督公告之費用最高限額，申請登記為候選人者，並應繳送競選費用概算書，交由主辦選舉機關轉送縣市選舉罷免監察機關備查，縣市選舉罷免監察機關對於候選人競選費用之收支，應派員查核，如發現有超過選舉監督公告之費用限

額時，應即予糾正，經糾正後仍違背而情節重大者，得取銷其候選資格。

此種限制選舉費用最高數額，並用記帳等方法加以節制，究竟能不能收到效果，一直令人懷疑，主要的原因是花費鉅額費用競選的候選人，為了迴避法律的約束，絕對不會老實實記帳，特別是賄選的支出，宴客的支出絕不可能有一個候選人願意公開的登記在他支出的明細帳簿上，如果被發現有超出的情事，他也會技巧的推給他的支持者，說是他們自動出錢花的，而絕不會自己出面承擔這個責任，此種情形在英美其他國家也不例外。誠如台灣省議會已故省議員陳火土所說：「這種條文，就好像稻草人一樣，只能嚇走麻雀而已。」也就是說只能對那些奉公守法的膽小的老實人發生嚇唬的作用，對於其他人，可能就沒有什麼效果了。由於這個緣故，所以在第三次修改法規時乃予廢除。其實要求公布選舉費用收支帳目的立法，雖沒有收到實際效果，但應仍然有其存在的價值，至少可以使人民了解競選費用的真相，也是大有裨益的事。

2. 限制捐款來源：由於競選費用的來源是多方面的，所以各國立法的限制，亦不統一，概括的說，可歸納為對捐助者的限制與捐助額的限制。一八九九年美國哈納(Mark Hanna)為麥金利(William McKinley)籌集競選費用時，發生了變相的集體貪污(Cooperate Corruption)，

因款項來路不明，引起普遍的指責與反感。

一九四七年，國會制訂法律，明文規定「任何國家銀行或依法組成的公司會社，在總統、副總統、及國會議員的選舉中，捐款助選都是違法的。」（註十四）。一九三五年的 Public Utility Holding Company Act 更進一步禁止公司資助聯邦、州、及地方的競選費用，但顯然沒有收到什麼效果。一九三六年美國礦工聯合會（United Mine Workers）等勞工團體以七十七萬元鉅款捐給民主黨作為競選經費。一九四三年的 Smith-Connally 重申杜絕「團體捐款」的禁條以及一九四七年的塔虎脫、哈特萊法（Taft Hartley Act）再度宣佈「任何公司或勞工組織捐款助選或代付選舉費用，均屬非法。」（註十五）。目前美國已有四分之三以上的州立法，嚴禁團體捐獻的行為。

至於捐助數額的限制，哈區法規定，個人對政黨或候選人的捐贈不得超過五千元，但是大數捐款，總是化整為零，可分別由捐獻者的妻子、兒女，甚至僕役出面捐獻，例如資本家杜邦（Dupont）家族於一九五六年資助共和黨二十五萬元，就是用七十三個人的名義捐贈的，平均每個人還不到三千元，當然是合法了。一九六八年的極大多數的「肥貓」（Fat Cats）個人捐款數以百萬計，只要透過轉彎抹角的手法，仍然可以送到政黨或候選人的手裏。

對於限制候選人經費來源，我國選舉

法規，以往一直未予註視，而新近公布的公職人員選舉罷免法亦乏具體的條文，僅於「妨害選舉罷免處罰」中，有一間接的規定：「接受外國團體、法人或個人財物資助從事競選活動者，處一年以上七年以下有期徒刑。」（註十六），勉強可以反映對候選人競選經費來源之限制。從這條文字的引申，可以看出候選人經費的來源，除不得接受外國團體、外國法人或個人財物的支助外，其他來自國內任何團體、企業組織、公司、行號以及個人的捐助，均可接受，且沒有最高額的限制，但較之美國嚴禁任何公司或勞工組織（Any Cooperation or any Labor Organization）捐獻競選費用的法律要寬鬆得多。英美國家之所以用重重疊疊的立法嚴格限制競選經費的來源，以及捐獻的最高數額，主要的是著眼於捐獻者的動機，捐獻者資助政黨或候選人的行為，猶如投票人的行為，其動機是十分複雜的，梅百里把政治捐獻的動機分為六種：（註十七）

- (1) 政府政策（Government Policy）：捐獻者基於政策的考量，因同情某黨或某候選人的政綱政見而解囊。
- (2) 個人認同（Personal Identification）：捐獻者自認與其黨或某人志同道合而樂於資助。
- (3) 責任（Duty and Responsibility）：基於責任感而提供捐助者。

(4) 政治權益（Government Privilege）：因圖謀政治上的特權特惠或特殊名位而捐錢者。

(5) 私人權益（Private Privilege）：以捐獻為爭取政治圈外的勢力與利益者。

(6) 入仕（Entree）的企求：有以結納黨政關係而為來日之騰達開路者。

嚴格的說，梅氏對於捐獻動機的分析，只能視為部份形象的系統化，而不能及於全面。中興大學教授謝延庚博士，認為捐獻者的動機，似可概括地歸納為單純的感情作用及有所圖的利害考慮。吾人認為謝氏的看法，也許更能反映捐獻者的心態。以美國情形來說，一般小市民的捐款大體上都是基於感情的作用，由於他喜歡某一黨或某一位候選人，有與繳的時候就在他的能力範圍內捐獻一點，表示支持的心意，這些人的捐獻，未必都有企圖，只是單純的感情作用而已。

「肥貓」（Fat Cat）的出資助選，其動機不一，有些只是為了他所欣賞的候選人捧場，有的想獲得一個大使的頭銜，有的藉捐款為靠攏（Access）的階梯，以期攀附權貴之門，或媚求政治權勢以保住既得利益，至於工商界及各種利益團體的捐款，其動機更為複雜。扼要的說，他們的捐錢的動機，主要的是基於利害關係的考慮。例如美國共和黨常標榜保護關稅政策，這是工商界最樂意的事，因為此一政策有利於一己的

事業，遂樂意解囊相助。此外各種利益團體捐錢的動機，更是爲了追求其團體利益。根據以上的分析，可見除單純的感情作用外，多數的捐獻者總是有所圖的，他們企圖以金錢結納未來的政治權貴，以政治捐獻爲餌，進行購買優惠的交易。

我國選舉法規，由於對選舉費用缺乏嚴格限制，所以候選人爲了求勝心切，富商豪門，習慣於一擲千金，企圖以自己的財勢，擊敗對手，而有心政治但無財力的候選人，爲了不要讓對方以其雄厚的財勢，壓倒自己，也總會找到一兩個財團爲自己撐腰，或者找幾個大亨做自己靠山，而這些財團的首腦之所以願意鼎力資助，主要的原因也是企圖藉此資助，使某候選人當選，對自己所投資的事業，有所「照顧」。當然花錢多並不一定保證選戰的勝利，美國在一九二八年至一九四八年的四次大選中，每一次都是共和黨所花的錢最多，而選舉的結果，都是民主黨贏得了勝利。我國六十九年中央民意代表的增額選舉，候選人中有不少是工商界的富豪鉅子，但卻沒有一個當選，可見立法的用意只在於掙節費用，減少腐化行爲。我們不能因爲美國的各種立法沒有做到預期的效果而否認其價值，它雖沒有解決問題，但却提出了問題，使每個人都能正視這個問題，正如奧菲麗克教授所說：「直到一九四〇年競選費用才慢慢地趨向於公開，選民已提高了警覺，政黨的全國委員會對於經費的收取與分

配，已逐漸產生了責任感……」（註十八），就是這一點成就已經令人滿意了。美國重重疊疊的立法，畢竟使選舉經費慢慢地趨向公開。而我們的選舉費用問題，可以說剛剛才開始被人注視，要想走到美國「趨向公開」的境界，還有相當的距離，可見選舉費用的立法還是有其價值，即使能喚醒人們的重視也就夠了。

(三) 節制競選費用：競選花錢，本是五花八門，由於牽涉到政黨內幕的陰私，和政治行情的黑市，所以若要窺其隱秘，繩之以法，是非常困難的。目前各國立法，亦僅能偏重於若干弊端的防範與禁止，例如賄選 (Bribery of Voters) 或非法拉票 (Unlawful Solicitation of Voters) 之行爲均爲法律所不容，美國各州對贈與或給付之約定誘使選民投票或不投票，選舉日以酒食款待選民，或花錢接送選民往返投票所之行爲，均爲法律所禁止。

競選費用數量的限制，根據一九四〇年通過的哈區法 (Hatch Act of 1940) 規定，每黨的競選費用以三百萬元爲限。這是一條很難執行的法律，事實上這個數額不足以應付政黨在競選過程中的龐大開支，晚近以來，政黨在大選中所花掉競選費用，數以億計，此項「不得超過三百萬元」的禁條，事實上已形同具文虛設。

有關限制競選費用的法律，基本的意義不外乎使政黨及其候選人於籌集與開支競選費

用時遵循一定的尺度，但其更重要的立法精神，應爲促進競選費用的公開化，藉以加強政治人的責任感，並防範政治的腐敗。誠如卜倫蒂斯大法官 (Justice Louis D. Brandeis) 所說：「陽光是最後的消毒劑，電燈是最有效的警察，而公開 (Publicity) 正是補救社會病態的良好途徑。」(註十九)

「選舉費用從那裏來，花到那裏去？」這是研究選舉經費不可忽視的兩個層面，光是查究經費的來源，甚至限制其捐獻的最高數額，那畢竟還是消極的作爲，而應積極的從限制費用著手，透過立法，使每一個候選人的支出，都能符合法律的規定，把錢花在明處，例如懸掛標語、印發傳單、刊登廣告、張貼海報、郵寄函件、舉辦政見發表會、交通工具、香煙、茶水、以及工作人員 (助選員) 的薪津報酬等，這些錢即使多花一點，只要正當，並無大害；但若花在暗處，用來賄選，或黑市交易，不僅使選舉遭致污染，同時也會使選舉失去意義，各國法律多予禁止。我國地方選舉罷免法規，對於競選經費之不法使用，早有若干規定，例如以金錢賄買或其他財產上之利益期約給與投票人；設宴請客，招待投票人；設招待所或其他居所借給投票人，供給投票人交通工具或旅費；以及以金錢賄買或其他財產上之利益期約給與其他候選人，使之放棄競選等，如候選人有上述情事之一，選舉監察機關查明屬實後，由選舉監督轉報上級主管機關取消該候選人資格，其已當選者，選舉監察機關或其他候選人

得向法院訴請為當選無效之判決。公職人員選舉罷免法對於選舉費用之限制，並無直接明顯規定，僅於「妨害選舉罷免處罰」一章中有幾條間接的條文，如八十九條：「對於候選人行求期約或交付賄賂或其他不正利益，而約其放棄競選或為一定競選活動者，處五年以下之有期徒刑，候選人要求期約或收受賄賂或其他不正利益，而許以放棄競選或為一定之競選活動者亦同。」九十一條：「有左列行為之一者，處五年以下有期徒刑，得併科五萬元以下罰金：

1 對於該選區內之團體或機構，假借捐助名義，行求期約或交付財物或其他不正利益，使其團體或機構之構成員不行使投票權或為一定之行使者。

2 以財物或其他不正利益，行求期約或交付罷免案提議人或連署人，使之不為提議或連署，或為一定之提議或連署者。」

綜其內容，八十九條僅係限制不得對候選人行求期約或交付賄賂或其他不正當利益，約其放棄競選，而九十一條僅係限制不得假借捐助名義，對該選區內團體或機構之構成員行求期約或交付財物或其他不正利益，使其不行使投票權；而對如何防止候選人把錢花在暗處，如何防止候選人以金錢或財物等賄賂選民的不正當行為，則缺乏具體詳細的規定，這是選舉罷免法的漏洞，也是引起批評最多的地方。根據美國的經驗，以及我國近些年來的選舉，候選人在費用方面所表現出來的大手筆，

使我們確認競選費用方面的立法是必要的，而且已經非常迫切。但立法的内容不必拘泥於不切實際的限制，而應以推動競選費用的公開為主要考慮，以喚起民衆的注意，激發社會的清議，則政黨候選人自然會知所警惕，改變其毫不在乎的態度，收歛其不潔不義的行為，於是這種立法的作用，不僅是消極的制裁，而尤在於無形中的積極規範了。

(四)試行公費選舉：由於競選耗費浩大，候選人自己縱有億萬家產，也不能參與幾次選舉；接受企業團體或財團的捐助，有被私人利益收買之虞；向零星散戶勸募，則又極為辛苦。美國前副總統韓福瑞(Hubert H. Humphrey)為競選向人募捐，曾感嘆的說：「為競選募款簡直是令人喪氣，自覺下流的一場災難」(一九七四年十月十三日紐約時報)。是以近三十年來，歐美先進民主國家，已經逐漸走上公費選舉的途徑。依一九七六年八月英國索爾培(Lord Houghton Soverby)委員會報告，那時已有德、奧、荷蘭、丹麥、挪威、瑞典、芬蘭、法國、意大利、加拿大、美國等，實施公費補助選舉經費或對政黨活動予以津貼的制度。例如西德政黨法規定依選民數每人三、五馬克的標準，由國家捐撥經費，對眾議院依此制度所當選的議員，或在一邦獲得有效票在總投票數百分之五的政黨，根據所得選票予以補助。美國則對參加初選的總統候選人，已在二十個州由二五〇元以下的捐款，各募足五千元

以上的捐款者，政府將作同數額款項的補助，至滿五百萬元為止。換言之，即尋求提名的總統候選人，法律所可用的最高經費一千萬元之中，半數可由公款補助。此外，各黨的全國提名大會，亦可由公款補助費用二百萬元。在競選經費上，凡上屆總統選舉中或本屆總統選舉時，已獲得選票百分之五的政黨候選人，均可由公款中獲得競選所可動支的最高限額二千萬元的全數補助。

我國現行制度，只是對某些得票超過一定標準的候選人，免除負擔印刷選舉公報及公辦政見發表會的費用，不能算是「公費選舉」，而且此一微不足道的數字，顯不能減輕候選人經濟上的負荷，如何衡酌國家財力，擴大補助範圍，鼓勵更多的賢能之士，參與競選，並不失為解決競選經費的可行途徑。

五、選舉訴訟問題

所謂選舉訴訟(Legal Action in Election)係指因選舉所發生之糾紛，循司法之途徑，尋求排解或救濟的行為。選舉罷免法對於選舉罷免訴訟之規定，計有十條之多，其主要內容計有：

「選舉委員會辦理選舉、罷免違法、檢察官、候選人、被罷免案提議人，得自當選人名單或罷免投票結果公告之日起十五日內，以各該選舉委員會為被告，向管轄法院提起選舉或罷免無效之訴。

選舉或罷免無效之訴，經法院判決確定者，

其選舉或罷免無效，並定期重行選舉或罷免，其違法屬選舉或罷免之局部者，局部之選舉或罷免無效，並就該局部無效部份，定期重行投票，但局部無效部份顯不足以影響選舉或罷免結果者，不在此限。

當選人有左列情事之一者，選舉委員會、檢察官或同一選舉區之候選人得以當選人為報告，自公告當選人名單之日起十五日內，向該管轄法院提起當選無效之訴：

- 一、候選資格不實者。
 - 二、當選票數不實，足以影響選舉結果者。
 - 三、違反規定不服取締者。
- 當選無效之訴經判決無效確定者，其當選無效。

選舉無效或當選無效之判決，不影響當選人就職後職務上之行爲。

罷免案之通過或否決，其票數不實足以影響投票結果者，選舉委員會、檢察官、被罷免人或罷免案提議人，得於罷免結果公告之日起十五日內，以罷免案提議人或被罷免人爲被告，向管轄法院提起罷免案通過或否決無效之訴。

選舉人發覺有構成選舉無效當選無效或罷免無效、罷免案通過或否決無效之情事時，得於當選人名單或罷免投票結果公告之日起七日內，檢具事證，向檢察官或選舉委員會舉發之。

選舉、罷免之管轄法院，依左列之規定：

國民大會代表、立法委員、監察委員、省（市）議員、縣市長之選舉、罷免訴訟，由該管高等法院或其分院管轄。

一、縣市議員之選舉或罷免無效之訴訟，由該管高等法院或其分院管轄。當選無效、罷免案通過或否決無效之訴訟，由該管地方法院管轄。

二、鄉（鎮市）民代表、鄉（鎮、市）長、村里長之選舉，罷免訴訟，由該管地方法院管轄。

前項各類所稱該管法院，指選舉、罷免行爲地之管轄法院。

選舉、罷免訴訟，設選舉法庭，採合議制審理，並應先於其他訴訟審判之，以一審終結。

有左列各款情形之一者，得以再審之訴，對於前項訴訟之確定終局判決，聲明不服。

- 一、有民事訴訟法第四九六條第一項規定各款情事之一者。
- 二、原判決就是影響於判決之重要證物漏未斟酌者。
- 三、判決不備理由或理由矛盾者。
- 四、違背言詞辯論公開之規定者。

再審之訴，應於裁判送達後二十日之不變期間內提起，不得以再審理由知悉在後或發生於裁判送達後，變更其不變期間之計算。

前項訴訟以一次爲限，受理法院應於三個月內審結，對於再審之裁判，不得聲明不服。

從以上條文分析，可以看出我國現行選舉訴訟，係分選舉無效之訴與當選無效之訴兩種，前者以確認選舉全部或局部無效爲訴訟標的，以選舉機關辦理選舉違法爲無效原因，由選舉監察機關或候選人，以主辦選舉機關爲被告提起之；後者以確認某當選人之當選無效爲訴訟標的，以當選人之候選資格不實，當選票數不實或其競選違法爲無效原因，由選舉監察機關或與該當選人競選之候選人，以該當選人爲被告提起之。

這兩種選舉訴訟都由選舉行爲地之管轄法院，設選舉法庭，採合議制審理，並按公職人員性質分別由不同層次法院管轄，例如中央民意代表、省市議員、縣市長之選舉訴訟，由高等法院或其分院管轄，縣市議員之選舉訴訟由該管高等法院或其分院管轄，縣市長之選舉無效、罷免案通過或否決無效之訴訟，以及鄉鎮縣轄市以下地方公職人員之選舉訴訟，則由該管地方法院管轄。各種選舉訴訟均應於規定期間內提起，由受訴法院先於其他訴訟審判，以一審終結，並得有條件提起再審之訴。

我國選舉訴訟制度，遭致批評較多者，一爲選舉人不得提起選舉訴訟，二爲一審終結，三爲缺乏專業法庭。

（一）選舉訴訟之提起：先說選舉訴訟的起訴權問題。按各國選舉訴訟制度不一，如英、美、法、日等國，均規定除候選人外，選舉人亦得提起選舉訴訟，惟美、日之地方選舉訴訟，均須先向選舉機關提出異議或訴願，不服其決定，始得向法院起訴。台灣地方選舉，原亦允許選舉

人提起選舉訴訟，惟基於實際經驗，落選人動輒以各種方法提起訴訟，致每次辦理選舉後，法案常多達千件，特別值得注意的一個現象，原告常於起訴後自行撤回，且所佔比例極高，往往在百分之十八至四十之間，頗多流弊（註二十）。爲防止濫行起訴，減少訟源，乃規定除候選人外，選舉人如發覺有足以構成選舉無效或當選無效之事實，應檢同事證向選舉監察機關檢舉，由選舉監察機關查明起訴，目前選舉訴訟雖已較前減少，惟仍多浮濫情事，如許選舉人提起選舉訴訟，衡諸實際情形，恐徒增紛擾，所以選舉罷免法仍承襲舊制，排除選舉人選舉訴訟之權利。（註二十一）

然從另一角度看，選舉之公正與否，或當選人資格是否屬實，不僅涉及少數人的權益，而與整個社會以及全體人民均有利害關係，一般民主國家之所以承認一般選民得以提起選舉訴訟之權，旨在藉全民的普遍參與，建立全民檢舉，全民監視的體系，這個規定對於防止選舉腐化，促進選舉正常運作，或更能受到積極的功效，似不應僅僅爲了減少訟源，而輕易剝奪人民的政治權益，是否適當，仍應慎重考量。（註二十二）

(一)選舉訴訟之審理：至於選舉訴訟之審理，各國制度也不一致，就審理機關言，有一審終結者，有二審終結者，亦有依通常訴訟程序審結者，就先行程序言，有須先向選舉機關提出異議或訴願者，有的逕行起訴者。我國憲法則明定「選舉訴訟由法院審判之。」行憲後，中央民意代表

之選舉罷免及台灣地方選舉法規，均規定由法院審理，並明定一審終結，不得提起再審之訴，此制值得檢討的有兩點：

1 審理機關：選舉訴訟應由何種機關審理，各國立法不一，大別有三種不同的類型。

(1)法國型：凡當選議員，於其初到議會，不論其當選資格，曾否發生爭訟，均須經該議會的審查，非經審查合格者，其議員資格不能成立。如有對當選的議員資格，提出選舉訴訟者，亦須以當事者所隸屬的議會爲判決的機關。法制對於國會議員資格的訴訟，不付諸法院審判，而由國會本身審理，而國會往往是由多數黨把持，其所作裁定是否公允，常令人懷疑。至於法國的地方選舉，無論何人，包括省長、選民、議員皆得向地方行政法院提起選舉訴訟，並得向中央行政法院爲上訴法院。

(2)英國型：凡對於議員資格所提起之選舉訴訟，以及選舉程序等所提起之選舉訴訟，均由法院審判，而不由議會審理。凡新當選的議員，亦毋須經所屬議會審查，但議員如有犯罪或其他原因，則所屬議會，得隨時通過決議，取消其議員資格，而另行補選。英制之所以不把選舉訴訟交由議會審理，而交付法院，蓋認識議會的一切決定，實際上就是多數黨的決定，對少數黨難期公平，不若法院超然獨立，對於爭訴雙方，均無利害關係，而能得到公平的裁判。

(3)德國型：德國威瑪憲法採用了一種折衷方法，將國會議員資格的爭訟案件，交由特設的選舉審定法院審理，該法院由法院與議會合組而成，一部份法官由國會議員中選任，另一部份則由行政法院推荐，而由總統任命，蓋認為選舉訴訟爲一政治性的法律問題，必使法律觀點和政治觀點相融和，才能得到更理性的裁決。

(4)美國型：美國選舉訴訟亦與法國相若，國會議員及州議員選舉訴訟不由法院審理，而由議會本身解決，至於一般選舉訴訟，任何政黨候選人或選舉人，均得對選舉結果，表示異議，並於一定時間，以書面敘明事實，正式向選舉機關提出。選舉機關接到申請書後，應在其職權內速予解答，否則應即移送法院審理。

(5)日本型：日本地方選舉，凡選舉人，候選人對選舉結果有異議時，得以當面向市、町、村選舉委員會提出，如對其決定不服，得向都道府縣選舉委員會訴願。如不服都道府縣訴願之裁定，得向法院提起訴訟。國會議員選舉之爭訟，毋須提出異議及訴願程序而直接向高等法院提起訴訟。

我國的選舉訴訟，與英制最爲接近，爲法院審判，民國元年衆院議員選舉，一切選舉訴訟事宜，包括選務人員舞弊，當選人資格不符，落選人之應當選而未當選等，概歸法院審判。民國二年議會法却仍承認參衆兩院，對於新議員有審查其資格之權，開會以

後，議員資格發生疑義時，兩院亦得各自審定，不過，此項審定不能涉及選舉訴訟。所以民初兩院保存著取消其本院議員資格之權。省市縣市參議員選舉條例均規定選舉訴訟由法院審理。中華民國憲法頒佈後，此一「選舉訴訟由法院審理」制度，乃告確定。不過有人認為，所謂選舉訴訟，從它的性質：「①審理選舉機關辦理選舉有無違背選舉法規，確認選舉之有效與無效，②審理當選人之資格有無瑕疵，當選票數是否屬實，與競選有無違犯選舉法規之行為，確認其當選是否有效。」可以看出係屬行政訴訟或行政訴訟之一種，若依民事訴訟法之規定（註二十三），法院民事法庭僅就民事事件有審判權，所謂民事事件，係指以私法上之法律關係為訴訟標的，訴請裁判之事件而言，選舉訴訟既為行政事件之爭訟，而非民事事件之爭訟，我國設沒有行政法院，原應由行政法院審理或較普通法院更為確當，但因我國行政法院只有中央一級，沒有地方行政法院，而選舉訴訟，富有政治性、敏感性、時間性，宜於速審速決，否則當選人就職多時，選舉訴訟尚遲訟不休，頗足以影響政治之安定，衡諸我國實情，每次選舉結果揭曉之後，落選者多不甘服，你控我違法，我訴你舞弊，失敗的一群總認為選舉舞弊辦得不夠公正，於是爭訟迭起，若由行政法院負責審理，恐難以負荷，尤其選舉訴訟所涉及的層面很廣，案情錯綜複雜，必須對民主觀念，政治理

論，選舉法規，以及選舉事務等有深厚的瞭解與修養之法官始能勝任。基於這個原因，筆者於參與選罷法起草之際，即曾主張設置選舉法院負責選舉訴訟之審理，選舉法院的法官，不僅要具有法律的修養，還要具有政治理論的基礎，如此，不僅保持審判的獨立，亦能反映專業的精神。惟司法機關代表認為選舉係季節性，如常設選舉法院，於選舉期間，可能案件累累，但不是選舉期間，又將無案件可審，浪費人力物力，不如在普通法院的基礎上，加強其專業性。現行選舉罷免法第一百零九條：「選舉罷免訴訟，設選舉法庭，採合議制審理，並應先於其他訴訟審判之。」之規定，就是以上這種理念的反映。也就是說，選舉訴訟，雖仍由普通法院受理，但必須設「選舉法庭」，由法院指定資深公正之法官，並採合議制審理，這個改變，可以說是我國選舉訴訟制度的一個很大的突破，也更能反映了我國選舉訴訟審理的专业審慎與公正（註二十四）之精神。

2. 審理層級：選舉訴訟不僅關係選舉結果，更關係人民權益，如採一審終結，固然可以補救訴訟日久不決，影響政務之弊；但判決確立後，如發現判決錯誤或有瑕疵，倘亦不得提起再審，將無救濟之途徑。因再審與上訴不同，對原審判決不服，即可提起上訴，經上訴之案件，在上訴審未終結前，其判決並未確定；再審則必須具有法定事由始得提起，再審之提起不影響原判決之確定性，提起

再審顯無理由者，法院得不經言辭辯論，逕予駁回。故對選舉訴訟之速審速決影響不大，而對顯有違誤之選訟判決，則可予救濟，基於這個理由，一直辯論不休的「選舉訴訟審級」問題，終於在選舉罷免法中，獲得了如下突破性的決定：「原則上仍以一審終結，但有左列各款情形之一者，得以再審之訴，對於訴訟判決，聲明不服。（註二十五）」

(1) 有民事訴訟法第四百九十六條第一項規定各款情事之一者。

(2) 原判決足以影響於判決之重要證物漏未斟酌者。

(3) 判決不備理由或理由矛盾者。

(4) 違背言詞辯論公開之規定者。」

選舉罷免法除了允許有條件提出再審之訴，以補救一審終結所可能導致之瑕疵與缺失之外，此外選舉罷免法對於審理之時間，亦有如下之規定：「選舉、罷免訴訟以一次為限，受理法院應於三個月內審結，對於再審之裁判，不得聲明不服。」以免訴訟拖延時日，影響選舉結果，遲遲不能確定。

註八：Enid Jackeman How Democracies Vote London 1974. p. 23

註九：助選員之設置屢有變更，最初稱選舉運動員，由縣市選舉機關酌量規定其數額並無法定標準，大多規定數額過多，民國四十一年一度取銷，四十二年恢復設置改稱助選員。見項昌權著：「台灣地方選舉之分析

與檢討」方案一四四頁。

註十：「我國選舉法規之所以採用助選員制度，立法的動機似在於拒絕民間志願助選的一切活動，而規範的尺度幾乎完全否定助選活動，這顯然與民主潮流背道而馳，立法的設想似乎只許選民冷眼旁觀，不聲不響的看候選人表演，然後在選舉日按規定投票就夠了，並不希望他們在選舉中扮演什麼積極的角色，這種心思，實在值得檢討。按照先進民主國家的常態，大選之際，就參與的程度而言，選民大致可分為三種：①投票人（Electors），②支持者（Supporters）③死硬派（Militants）。第一種人只是不棄權的選民，積極參與的程度比較平淡；第二種人除了當然扮演投票人的角色之外，還會把握各種機會表現支持政黨或候選人的熱誠，第三種人可說是政黨的核心分子，他們是堅定不移的支持者。後兩種人最能帶動助選活動，增進政治的活力，造成民主的氣氛，所以他們最受政黨的重視。這顯示民主國家的開放社會不能沒有這些人，也就是說，不能沒有生機蓬勃的助選活動。總之，「為民所治」（by the people）乃是民主政治的精華，而人民志願參與。則又是「為民所治」的充分表現。「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」處處以防範助選者可能逾越為念，因而在選舉法中設定種種

限制，委實不合民主規範且亦窒礙難行。默察國家處境的內外情勢，民主與反共已成為我國求生存發展的指標，同時民主已成為反共的憑藉，基於此一理念，吾人實在沒有理由以期求寧靜而冷落了選舉。選民在選舉的過程中表現志願參與的熱誠是可喜的，只要在攸關國家安全的重大問題上有所節制，其餘的許多細節，均不過問。這樣，既可維繫民主的風範，又可却除不必要的困擾。見「選舉問題」中國人權協會編印，六十九年元月出版，第十九頁至二十頁。

註十一：見六十九年十二月八日中國時報第三版，沈雲龍發言摘要。

註十二：奧非麗克（Luvvis Overaker）教授說：「競選費用是民主政治未解決的大問題。」Louis Overaker, Presidential Campaign Funds, Boston University Press, 1946, p. 3.

註十三：所謂政治委員會，乃包括一切收支競選費用的委員會、會社（Association）或組織（Organization），但限於全國性或跨越二州以上者。每一政治委員會須設主席及司帳各一人，司帳須得保存並詳列以下各項資料：A 該委員會所獲得的一切捐獻，捐獻者姓名、住址、及捐獻日期，B 該委員會名下的一切

支出，C 支付費用者的姓名及付款日期，連同帳單至少每年結算公布一次，司帳必須將委員會帳目呈報眾議院，一年至少四次，如逢大選年，則須於選舉五天及十天前分別增報兩次。國會議員候選人亦須分別向參眾兩院提出若干競選費限的報告，但有關係選人必要的旅行，郵電印刷等用度，不在此限。

註十四：Ibid., p. 557

註十五：Taft-Hortley Act 禁止公司或勞工組織捐獻競選費用的重要內容。

any corporation whatever, or any labor organization the make a contribution or expenditure... in connection with any election at which presidential and Vice president electors or a Senator or Representative in, or a Delegate or Resident Commissioner to Congress are to be voted for, or in connection with any primary election or political convention or caucus to select candidates any of the foregoing officials.

註十六：見動員戡亂時期公職人員選舉罷免法第八十八條規定。

註十七：Lester W. Milbrath, *The Motivations and Characteristics of Political contributors*: North Carolina General Election 1952 (Ph. D. Dissertation, University of North Carolina, 1956). Heard, *The costs of Democracy* p. 70. Discontribution of respondents by

Dominant "Goals" of Their Gifts: Four Samples of North Carolina Contributors, General Election, 1952.

註十八：Howard R. Pennington, op. cit., pp. 460-461.

註十九：Hugh A. Bue, op. cit., p. 420.

註二十：「……據一般傳統，選舉訴訟提出以後又自動撤回，都有些條件，最普通的由被告（指當選人）補償原告一筆競選損失，這樣的成文，大都經地方有力的紳士從中調處，撤回選訟的表面理由謀地方的團結，免得爭訟有傷和氣，實質的內容，一面是「出錢消災」，一面是「撈回一筆」，這樣子的選訟其動機不在矯正選舉的不法，目的只是在收回成本，撈上一票，仍無補於選舉的公正。」見項昌權「台灣地方選舉之分析與檢討」一九八頁，商務。

註廿一：民國三十九年台北地方法院對於選舉人

吳石仙等控訴台北市議員當選人林打銅當選無效之訴，及選舉人楊應儀等控訴台北市議員當選人林打銅、蔡萬春當選無效之訴，均依民事訴訟法第二四七條之規定：「確認之訴非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。」認原告只是選舉人而非落選人不適於予以駁回（見台北地方法院卅九年度訴字第四四四號及第四四五號判決。）

註廿二：「選舉權為公民的一種權利，有人侵害他的這種權利，為什麼無權提起訴訟？而只能向選監機關舉發，如此選監機關豈不成了選舉訴訟的「初審機關」？……此不但侵害了憲法第十六條所賦予人民的訴訟權，也違反了憲法「選舉訴訟，由法院審判之。」的規定。……另由筆者的調查裡，我們也可發現，認為「除選舉監察機關及候選人得為原告外，選民亦應有提出訴訟之權。」者，佔百分之四一·一六，贊成現制者，只有百分之三四·八七。換句話說，多數人認為應賦選民以提出選舉訴訟之權。「薄慶玖主持「我國選舉制度及程序之檢討與改進」，行政院研考會，一六七頁。

註廿三：動員戡亂時期公職人員選舉罷免法第一百十條之規定：「選舉、罷免、訴訟程序，除本法規定者外，準用民事訴訟法

之規定。」

註廿四：關於「選舉訴訟應由何機關審理」？根據政大教授薄慶玖的調查報告，認為應由專設選舉法庭審理者達百分之五七·一四，可見絕大多數的人都認為選舉訴訟應由專設選舉法庭審理。參見「我國選舉制度及程序之檢討與改進」一七九頁。

註廿五：在同一調查報告中指出贊成「以一審終結為原則，必要時可提起再審」者最多，佔填卷總數的百分之四八·九一，其餘贊成一審終結者百分之二七·三六，二審終結者百分之十一·一四，三審終結者九·四四，無意見者三·一五，可見贊成「一審終結為原則，必要時可提起再審」者，在五種意見中最多，幾接近一半。

