

調 查 意 見

壹、案 由：我國行民主憲政之治，政黨為數眾多，在國會擁有席次之政黨少之又少，卻時見不肖之徒以政黨之名掩護作奸犯科；究竟政府權責機關有無善盡管理政黨之責，應予深入瞭解乙案。

一、民主政治之優質化有賴政黨健全發展，惟依人民團體法主責政黨管理之內政部，卻見令出不行、消極怠惰，殊不可取。

(一)政黨是國民以共同民主政治理念，協助形成國民政治意志，促進國民政治參與為目的，組成全國性的政治團體，以推薦候選人參加公職人員選舉為目的，依人民團體法規定設立，並經報請中央主管機關備案者。政黨係為民主政治的關鍵因素，政黨體制決定國家政治運作之模式，各個政黨成立宗旨及其特質亦為形塑公民政治參與的信念。爰政黨的良窳影響國家政治能否長久鞏固，民主政治之優質化亦有賴於政黨健全之發展。

(二)按人民團體法第 3 條規定：「本法所稱主管機關：在中央及省為內政部…」同法第 4 條：「人民團體分為左列三種：一、職業團體。二、社會團體。三、政治團體。」另據內政部表示，現行有關政黨之管理，係依人民團體法第 9 章「政治團體」乙章規定辦理，該章對政治團體及政黨之定義（第 44 條、第 45 條）、政黨之設立登記（第 46 條、第 46 之 1 條）、組織區域（第 47 條）、組織運作之民主原則（第 49

條)及政黨和政治團體之限制(第50之1條、第51條)等均有明文。又依同法第52條第1項規定：「內政部設政黨審議委員會，審議政黨處分事件。」同法第58條規定：「人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關得予警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善；屆期未改善或情節重大者，得為左列之處分：一、撤免其職員。二、限期整理。三、廢止許可。四、解散。(第1項)對於政黨之處分，以警告、限期整理及解散為限。政黨之解散，由主管機關檢同相關事證移送司法院大法官組成憲法法庭審理之。(第3項)前項移送，應經政黨審議委員會出席委員三分之二以上認有違憲情事，始得為之。(第4項)」爰人民團體法將政黨視為人民團體，採低度管理原則，政黨除有違憲事證遭內政部移送憲法法庭審理，並宣告解散者外，對政黨違反法令情事，內政部僅得以警告及限期整理兩種處分，合先敘明。

(三)據復，內政部為達政黨財務公開透明，接受公眾監督之目的，在政黨法未完成立法前，該部於95年11月16日以行政規則方式，訂定發布「政黨及政治團體財務申報要點」，作為政黨財務申報及公開之依據。依該要點規定，政黨自96年起應於每年5月31日前，向該部申報上一會計年度之決算報告書、收支決算表、資產負債表及財產目錄等決算書表，並由該部於受理申報截止後45日內將申報資料彙整列冊予以公告，公開於電腦網路。惟考量人民團體法並未規定或授權規定課予政黨申報財務之義務，上開要點未強制政黨進行財務申報或對未申報者予以裁罰；該要點之訂定，其實際效用係在藉此形成社會壓力，訴諸社會公評，促使政黨及政治團體自動遵守，並藉由此項公

開機制，達到全民共同監督之目的。另內政部亦稱，政黨法草案已明定政黨經費來源及會計制度應於章程中明定，政黨應每年定期向主管機關提出財產及財務狀況決算書表，主管機關應於受理截止後 45 日內彙整列冊予以公告，並刊登政府公報或新聞紙，以及公開於電腦網路；對於政黨未依規定提出財產及財務狀況決算書表，該草案中則明定經主管機關通知其限期申報或補正，屆期未申報、未補正或經補正後仍不符規定者，處新臺幣 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰；經主管機關限期辦理而不遵從者，並得按次連續處罰。未來該草案如經完成立法程序，當可有效落實政黨財務公開精神，並對違反規定不予申報財務之政黨予以裁罰。惟查，自 95 年內政部發布「政黨及政治團體財務申報要點」起，各政黨依據該要點申報財務狀況者，每年至多不超過 22 個，平均則為每年 20 個政黨申報，以現行總數 247 個政黨（截至 102 年 12 月止，經內政部備案之政黨計有 249 個，其中福爾摩沙法理建國黨於 100 年 12 月 14 日解散，中華生產黨於 102 年 11 月 25 日撤銷備案，現有 247 個政黨，如附件）而言，申報比率極低。內政部發布該財務申報要點未能積極促使各政黨申報，對未申報者又未有相關處罰規定，施行數年來亦證明，幾乎所有政黨並未因該財務申報要點而遭受社會輿論壓力，並促使政黨及政治團體自動遵守，亦未能藉此達到全民共同監督之目的，反因未能拘束任一政黨，使該財務申報要點形同具文，主管機關令出不行，斲傷政府威信，實屬不當。

(四)再查，我國政黨為數眾多，在國會擁有席次之政黨卻極少，時見不肖之徒以政黨之名掩護作奸犯科行為，對政黨違反法令情事，主管機關僅得以警告及

限期整理兩種處分，毫無阻卻違法力量。又內政部雖稱於政黨法草案中已明定政黨應每年定期向主管機關提出財產及財務狀況，並有屆期未申報、未補正或經補正後仍不符規定者之相關處罰規定；惟政黨法立法程序冗長，復涉及政黨自身權益，立法結果難以預測。另涉及與成立宗旨不合又體質不佳之政黨退場機制、政黨內部負責人或職（人）員選舉賄選行為之處罰規定及政黨負責人消極資格規定等，均為政黨管理亟待解決的問題。內政部僅期待政黨法完成立法，未能積極研擬相關政黨管理措施，亦未修改或解釋法令規定，任令不合理現狀延續，對政黨管理顯為消極怠惰，亦有未當。

(五)綜上，民主政治之優質化有賴政黨健全發展，惟我國對政黨採低度管理，肇致部分政黨財務不公開，甚至有利用政黨之名從事違法之行為，內政部卻無積極管理行為，任令不合理現狀延續，殊不可取，容有檢討改進之必要。

二、政黨以「協助形成國民政治意志，促進國民政治參與」為核心宗旨，如政黨未能達成創立宗旨，應有明確退場機制，以免不肖之徒利用政黨之名，從事逸出政黨目的之行為。現行人民團體法對解散不符創立目的之政黨，規定失之過苛，以致形成目前存在二百四十七個政黨之現象；內政部允應積極研修人民團體法，或積極推動政黨法之立法，以健全政黨，進而提升民主政治之品質。

(一)依據人民團體法第 44 條及第 45 條規定意旨，政黨應以協助形成國民政治意志，促進國民政治參與為設立核心宗旨，並以推薦候選人參加公職人員選舉為主要目的之政治團體。現行政黨退場機制，如前所述，除依同法第 58 條規定，政黨如有違反法令、

章程或妨害公益情事者，主管機關對於政黨之處分，以警告、限期整理及解散為限；其中政黨之解散，如有危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序之違憲事證，由內政部經該部政黨審議委員會出席委員三分之二以上認有違憲情事，檢同相關事證移送司法院大法官組成憲法法庭審理，並宣告解散者外，另政黨設立後，自應依章程規定組織及運作，如有解散意圖或需要，得依同法第 27 條第 5 款及第 59 條之規定，由黨員或代表決議解散之。

- (二) 經查，近 5 年曾推薦候選人參與公職人員選舉之政黨，計有中國國民黨、民主進步黨等 22 個政黨，其中在立法院本屆立法委員獲有席次之政黨，僅有中國國民黨、民主進步黨、台灣團結聯盟、親民黨、無黨團結聯盟等 5 個政黨；此一數據說明現有絕大多數政黨並未如人民團體法所規定，以推薦候選人參加公職人員選舉為主要目的，且能在國會中擁有席次之政黨更是少之又少。另時見利用政黨之名從事違法行為之政黨，據內政部查復資料，近 5 年來除台灣原住民黨負責人以該政黨名義推行「愛心捐」等方案，經法院依共同常業詐欺判刑確定，內政部依人民團體法第 58 條之規定，予以警告處分外，並無政黨因違反法規而遭處罰。又人民團體法僅對人民團體之發起人定有消極資格限制，對政治團體或政黨負責人則無消極資格限制或解任等相關規定。爰此，依人民團體法規定，政黨如無意或未能達成創黨宗旨，抑或不肖之徒利用政黨之名，從事逸出政黨目的之行為，縱使違法，只要不違憲，復未由黨員或代表自行決議解散，即無礙其政黨之存續。
- (三) 又，依據人民團體法第 46 條規定，政黨之設立因採備案制，毋須先經許可設立，使我國現有政黨數竟

高達 247 個；其中許多政黨已無實際黨務運作，成為泡沫政黨，且有多數政黨未能達成創立宗旨，從事政治活動或推薦候選人參加公職人員選舉，更有不肖之徒利用政黨之名，從事逸出政黨目的之行為等；現行人民團體法對解散不符創立目的之政黨，規定失之過苛，幾乎等同無退場機制，肇致目前存在 247 個政黨之現象，紊亂政黨政治本質，亦形成主管機關管理之困擾。內政部允應積極研議修改人民團體法相關規定，增訂政黨退場機制，同時積極推動政黨法之立法工作，以健全政黨政治，進而提升民主政治之品質。

(四)綜上所述，政黨設立既以「協助形成國民政治意志，促進國民政治參與」為核心宗旨，如政黨未能達成創立宗旨，自應有明確退場機制，以免不肖之徒利用政黨之名，從事逸出政黨目的或違法之行為。現行人民團體法對解散不符創立目的之政黨，規定失之過苛，以致許多政黨已無實際黨務運作仍充斥其間，卻無法將其淘汰，形成目前存在 247 個政黨之現象；內政部允應積極研修人民團體法，並同時推動政黨法之立法工作，以健全政黨及落實政黨政治，進而提升民主政治之品質。

調查委員：吳委員豐山

