發佈：2008-10-01, 週三 00:15
點擊數：11028

壹、勢不可擋的「財產來源不明罪」立法

為達到「反貪去腐」及「推動乾淨政府運動」的施政目標，建立廉能政府，法務部於2008年8月28日將「貪污治罪條例部分條文修正草案」送請行政院審查，旋於9月18日經行政院第3110次院會通過，增訂公務員財產來源不明罪等條文。

行政院將送請立法院審議並盼本案列為優先審議法案，希望本會期通過施行。草案中最重要者，在於增訂「財產來源不明罪」，亦即於貪污治罪條例第6條之1規定「有犯第四條至前條之嫌疑者，檢察官於偵查中，發現公務員本人及其配偶、未成年子女自涉嫌犯罪時及其後三年內任一年間所增加之財產總額超過其最近一年度合併申報之綜合所得總額時，得命本人就來源可疑之財產提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科不明來源財產額度以下之罰金。」

查閱馬英九之競選網站，「反貪去腐」便是當時馬總統候選人在廉能政策上的主要口號之一。政見中就財產來源不明罪部分，政見宣示如下(註解1）：

監督公僕高官，財產不明課罪：政府官員是人民的公僕，卻擁有資訊的優勢（如底價、底標）與行政權力（如土地重劃）。過去八年民進黨的貪腐經驗顯示，官員如果貪污舞弊，除非是茶葉罐塞美金被逮到、或赴韓國賭場被拍照、或去越南嫖妓被抓包，否則檢察官極難掌握直接證據。準此，我們希望修改刑法，增列公務人員財產來源不明罪。政府官員只要清清白白，沒有生活奢靡、財產暴增，或即便有財產變化，但按時紀錄大筆資金出入，都不會因此而增加麻煩。這小小的不便，卻是官員因資訊優勢與行政權力而應該要付出的代價。這樣的刑法條文在香港實施效果良好，我們希望也對台灣的吏治澄清有所幫助。

當馬總統候選人成為了馬總統，積極兌現選舉政見清單便成為馬政府上台後的首要任務。尤其是在諸多經濟社會政策推動不順遂情況下，推動「財產來源不明罪」成為了少數能夠馬上實現的政見。至於對民進黨而言，縱使法理上仍涉及違反「無罪推定原則」及不自證已罪規定之疑義（註解2），但或許是虛弱的民進黨已無法再承受與貪腐掛勾的罵名，因此多數人對該草案抱持支持之立場。由於朝野已對「財產來源不明罪」之立法具有高度共識，該草案於本會期通過施行的可能性很高。

貳、陽光政治諸多未盡之課題

誠如論者所言，公務員財產來源不明罪，即使有違反憲法的疑義，但其制定的呼聲一直不絕，這或許是來自於人民對於貪污腐化的厭惡，公務員財產來源不明罪或許是防制貪污的猛藥，就現階段而言，此帖猛藥或有必要。環視當下的政治氛圍，「財產來源不明罪」之立法已是勢在必行，筆者不欲在此議題再多做評論，而擬將討論的焦點放在民進黨下一步應該做些什麼？

從長遠而論，「陽光法案」，一般泛指為規範公職人員，確保於從事公職期間之清廉、公正，防制相關貪瀆不法及利益輸送行為之一系列法案的總稱。「財產來源不明罪」只是「陽光法案」的一小部分而已，特別在台灣特有的政治歷史脈絡下，其實仍有許多比「財產來源不明罪」立法更重要的課題，環環相扣，缺一不可。許多法案仍有待持續推動，才能通盤性地建構「廉能政治」法制。舉其大者，包括：

一、不受規範的政黨活動 — 政黨法立法議題：

Phoca PDF

發佈：2008-10-01, 週三 00:15
點擊數：11028

人民團體法於1989年間修正，增訂「政治團體」專章。自開放政治性團體結社以來，國內民主運動日漸蓬勃發展，截至2008年9月18日為止，內政部登記有案的已有141個政黨及50個全國性政治團體。惟伴隨我國政黨政治發展所需，有關政黨之地位、經營投資限制、違反法律或妨礙公益等情之處理，愈顯重要，現行人民團體法將政黨定位為一般人民團體，實無法滿足社會各界對政黨規範之需求。有鑑於此，民進黨執政時期行政院曾推出政黨法草案，期藉由專法訂定，以使政府與政黨運作能更廉能、公開，並規定政黨政治之競爭機制，以促進各政黨的公平發展與合理競爭，促使民主政治正常發展，鞏固民主憲政。

民進黨政府所提出的政黨法草案，由於其中事涉與國民黨金脈息息相關的不當黨產取得條文，因此受到最大利害關係人國民黨強力動員反對，在當時朝小野大的政治情勢下，因此政黨法草案在立法院自然屢受阻礙。如今國民黨已取得完全執政的地位，對於亟待立法卻延宕許久的政黨法立法議題已無法推卸責任。馬政府是否將繼續裝聾作啞，或提出有別於民進黨的政黨法版本，此議題當值得吾人持續關注。

二、源源不絕的選舉金援 — 政黨公平競爭議題：

以2008年總統大選為例，依照民進黨文宣部統計的結果，國民黨在三個多月內所上的３波廣告檔次，播放頻率高達『１３萬６千３百２０秒』，花費達二億三千一十三萬八千八百七十五元，這還不包括平面廣告費用。這樣的結果顯示，執政8年、被烙上貪腐印記的民進黨，其財力事實上卻仍遠遜於在野長達8年的國民黨，頗值得令人玩味（註解3）。政黨政治應該是候選人間政見理念的對決，而非財源多寡的對決，但在實際運作上卻正好相反，政黨對所屬黨籍候選人強力的金援，卻往往成了左右台灣選舉結果的重要因素之一。 政治獻金法第17、18條針對個人、營利事業或人民團體每年捐贈政黨或擬參選人之金額設有具體明確之上限。然而民進黨曾主張包括，對於政黨對候選人的捐贈應有上限規定，以及政黨為特定候選人製作之廣告及宣傳品的支出也應該算入政黨捐獻，卻受到國民黨長期杯葛，甚至兩度在立法院院會遭表決封殺，導致相關規範付之闕如，形成政治獻金法最明顯的漏洞，讓政黨繼續處於不公平競爭。

民主政治下，民選公職人員與民意代表行使職權應以多數名義為依歸而非黨意。如果在選舉經費上受到政黨高度控制豢養，則只會淪為一條幫政府乃至於政黨護航的看門狗而已。況且若政治獻金法選舉金額上限的規定在於避免候選人競選經費高度集中在同一來源而受到不當控制，則既然對個人、營利事業或人民團體每年捐贈擬參選人予以規範上限，則在邏輯上就沒有排除政黨適用之餘地。關於這個議題，民進黨已決定於本會期繼續將於政治獻金法增訂政黨對候選人的捐贈上限規定列入優先推動法案，縱使屆時在國會表決時可能又遭國民黨運用人數優勢所阻礙，亦應該屢敗屢戰，以理性正義對抗人數暴力，知其不可為而為之，才能一點一滴找回感動人民的力量。

三、台灣民主之瘤 — 黨產處理議題

在政治獻金法規範政黨對候選人的捐贈上限規定若係一帖防制政黨以金錢左右選舉之治標藥方，則治本之藥方便是國民黨不當黨產之處理。按民主政黨是一群相同政治理念的人民的自由結合，經由政黨匯聚的民意理念，在政黨政治過程中相互論辯，爭取民意支持，最後形成多數民意或公共意志，決定政府的政策和國家的發展方向。因此，政黨事實上具有憲政民主運作的特殊功能與地位，為□讓民意的競爭論辯站在立足點的平等地位上，以保障人民的平等權和自由權，政黨□應該擁有超出合理進行民意匯聚和政治競爭所需之外的資源（註解4）。政黨不應該是營利事業，也不應該是利益團體。然而我國過去歷經威權統治，國家與政黨之間未能嚴守分際，「國庫通黨庫」之情形十分嚴重，而且政黨投資與經營龐大之事業王國，累積大量黨產，長久以來備

Phoca PDF

受各界非議。這些龐大黨產，不僅造成政黨之間之不公平競爭，更是利益輸送之溫床，可謂「民主之瘤」，唯有加以割除，台灣的民主政治才能夠健全成長。

黨產處理原本是個能夠感動人心的議題，然而不可諱言的是，台灣人民曾經給了民進黨政府長達8年的執政機會，但民進黨政府始終未能交出令人滿意的具體進展。國會朝小野大的態勢固然讓立法追討黨產成為一項不可能的任務，但民進黨政府本身對於黨產議題的曖昧態度也有值得批評之處。詳言之，黨產議題是攸關正義與歷史是非，而非政黨意識型態對立之議題，但民進黨算計的似乎太過精明，平時處理黨產問題時溫、良、恭、儉、讓，甚至一度為了跟國民黨「和解共生」而把黨產議題當作「爭議性議題而擱置。到了選舉時，再把黨產議題當作的「選票提款機」，每次發動追討黨產大規模作為的時點都恰好趨近於選舉，企圖「化守為攻」，把黨產議題拿來攻擊已失去執政權的國民黨，藉以掩蓋若干施政不力之處，而繼續取得執政地位，把一個攸關轉型正義與台灣民主未來的嚴肅議題糟蹋成為短線操作的素材，使得即時對國民黨產長期反感的台灣人民，也未必就支持由民進黨政府發動之追討黨產作為（註解5）。2008年1月連「黨產公投」都因領票數未跨越法定二分之一門檻而遭否決，就是一個過度操弄黨產議題而造成反效果的例證，民進黨實有愧那些長久以來對黨產議題投入心血甚至生命的前輩學者們。

展望未來4年，國民黨坐擁百億黨產之現實仍未有根本性之變革。唯今之計，將來黨產議題處理之方向有兩種可能性：其一為馬政府基於本身的自省與自決積極運用執政地位自我處理黨產，割除民主之瘤、以實踐轉型正義；其二則為在野黨記取過去失敗的教訓，拿出勇氣與決心再度與黨產問題深入研究、正面對決，把這個議題當作一個政治上長期奮鬥的長期目標處理。前者的可能性幾乎趨近於零，台灣人民目前也只能寄希望於後者。民進黨作為主要的在野黨，如果這顆台灣民主之瘤再不加把勁對付摘除，而坐視國民黨持續深藏鉅額黨產而左右選舉，不要說重新執政，連現有立委及縣市長席次的確保恐怕都將岌岌可危。

作者羅承宗為淡江大學公行系兼任講師、興國管理學院兼任講師

（本文僅代表作者個人觀點，不代表本智庫之立場）

版權所有 ©2008 台灣新社會智庫 Taiwan SIG. All Rights Reserved

註解：
1 台灣向前行馬蕭競選網站，網址：http://2008.ma19.net/policy4you/incorruptible，造訪日期：2008年9月27日。

2 相關批判，可參見吳景欽，公務員財產來源不明罪是良方，還是侵害人權的利器？2008年8月22日，網址：http://news.pchome.com.tw/society/nownews/20080822/index-12193378928286462002.html。

3 在黨產運用的不正義概念下，學者陳君愷以：充作黨務經費、補助選舉、酬庸官僚與豢養黨工等四種型態進行探討。筆者這段親身經歷，即為以充沛黨產補助選舉經費之類型。詳參 陳君愷，從轉型正義觀點看國民黨黨產問題，轉型正義經驗比較國際研討會，財團法人台灣智庫舉辦，頁11-12（2007/7/28）。

4 林佳龍，轉型，沒有正義；論國民黨黨產與台灣民主鞏固的挑戰，轉型正義經驗比較國際研討會，財團法人台灣智庫舉辦，頁3（2007/7/28）。

5 例如：2008年立委選舉，民進黨以「全民討黨產大家五好康」作為訴求。對於研究財政法的筆

Phoca PDF

發佈：2008-10-01, 週三 00:15
點擊數：11028

者而言，這種連結根本是深具虛偽性與欺瞞性。黨產追討對威權時期執政政黨因其特權而取得之國家資產或其他不當利益清查、處理的問題，屬於財政稅入面事項。至於「五好康」：包括五歲免費讀幼稚園大班、國中小教科書免費、國中小營養午餐免費、高中職免學費、大專助學貸款、青年創業貸款全部免利息等，則是屬於財政福利支出層面的事項，倘若民進黨政府真的有心將「五好康」作為施政項目，透過財源的適度調節調度就能馬上實現，根本不用期待八字還沒一撇的黨產追討成果。民進黨在立委選舉將兩者做如此拙劣的連結，形同兒戲，反而抵銷了追討黨產之嚴肅性與正當性。

Phoca PDF