

# airiti

## 半總統制下的立法課責： 臺灣與法國國會制度面的比較研究

陳月卿

國立臺灣科技大學高速3D列印研究中心助理研究員

廖達琪

國立中山大學政治學研究所特聘教授

### 摘要

本文探討半總統制下的立法課責，以臺灣與法國為個案進行比較研究。「立法課責」指如何讓立法者（集體或個別）的所作所為能為利害關係人知道，而據以獎懲。過去比較臺、法的研究發現，總理總統制的法國，國會的運作型態較偏內閣制；總統議會制的臺灣，運作則較偏總統制，因而在傳統印象上，多會認為法國會較重視以政黨為對象的集體課責，臺灣則可能較偏重以候選人或立委為對象的個別課責。

本文乃透過制度規範上對選舉前與選舉後的資訊公開要求，比較臺灣與法國在集體課責與個別課責上的差異。選前集體層次的討論包含國會選舉制度與政黨管理，個別層次討論的是候選人的資訊公開規範；選後集體層次關注的是國會全體，個別層次討論的則是國會議員的個別資訊公開。

本文的研究發現有三：第一，單一選區制下的立法課責，會較推向立委個別受選區課責，但法國的兩輪投票，容易造成政黨採取聯合競選策

略，因而政黨集體受選民課責的意涵會較臺灣重。第二，對於選前的資訊公開，法國要求政黨與候選人揭露資訊的程度，多較臺灣高，故集體課責性與個別課責性都較臺灣佳。第三，對於選後的資訊公開要求，法國的規範亦較嚴謹，故法國的集體及個別課責性也多較臺灣高。

綜合而言，法國對政黨的集體課責與對議員的個別課責，無論在選前或是選後，資訊公開的相關規範都較臺灣細密嚴謹，或可為臺灣推動國會改革或法規修正之參考。

**關鍵詞：**半總統制、立法課責、臺灣、法國、制度主義

\* \* \*

## 壹、前言

立法課責 (Legislative accountability)，簡言之，便是如何讓立法者（個別或集體）的所作所為能為利害關係人知道，而據以獎懲。在現有立法文獻中，相對於代表性 (representativeness) (Birch 1964; Flinders 2010; Keane 2009; Mair 2009; 2011; Rhodes 2011; Urbinati 2006)、責任性 (responsibility) (周育仁 2007; Dykstra 1938; Mair 2009; Mansbridge 2004; Mills 2017; Wahlke 1971)，或回應性 (responsiveness) (Dahl 1971; Druckman and Jacobs 2009; Gilens 2005)，探討的不算多。<sup>1</sup> 如將憲政體制帶入考量，就更有限。本文因而欲從事此一議題的探索，並從臺、法憲政體制都是半總統制這一視角切入，除了補上憲政及立法研究文獻上較缺乏的一塊，更有以下三大背景及理由。第一，課責性成為民主憲政體制共同講求的原則；第二，以單一選區為主的選制，讓立法課責在集體及個別中常糾葛，而臺、法皆然；第三，現有文獻多偏重立法課責與選舉結果的連結探索，尤其是集體層次，以下分述之。

<sup>1</sup> 針對立法課責的討論，國外目前能夠檢索到的僅有Carey (2009) 以及Duvanova and Zielinski (2005) 這兩篇文獻，國內文獻目前沒有。

民主這一概念在當代憲政體制下的接筭，<sup>2</sup> 先由內閣制的歷史演化而連結，再有總統制依經驗理論而設計發展，再到近年新興民主國家採用的半總統制（Elgie 2018），<sup>3</sup> 雖各有不同的行政與立法權力關係設計，但核心的原則仍是「代議」。而各體制對「代議」向誰負責，以及如何負責的邏輯卻大相逕庭。

在民主理論的規範層次上，內閣制因行政、立法的合一，執政黨（或執政聯盟強）擁有國會多數，組閣後，以全權負責的方式推動政黨的政綱及政策，主要先向國會負責，國會如通過對政府的不信任案，才有交付選民來裁判的機制。代議士所扮演的是「委任」（trustee）的角色，選民如要「課責」，對象便是執政政黨。「內閣制」因此常冠以「責任內閣」之稱號，政治學教科書經常稱道其「責任」之清楚。

另一個經常拿來對比討論的憲政制度是總統制。總統制設計了三權分立，選民分別獨立選出行政權的領導者與立法權的代議士，本就不希冀會有執政黨（或執政聯盟強）來負政策責任，反而希望行政、立法之間能常常攻防，原先企圖以「立法者」的提案為施政依據，並以行政、立法、司法的制衡牽絆為防腐機制，並不期待政黨負完全的政治責任，「責任性」很難成為核心的代議原則，反而是由不同選區選出的立法者來回應選區的需求，或者實踐其對選區的競選承諾，成為核心價值，代議士扮演了「託付」（delegate）的角色。

如前所述，立法課責性在總統制中的檢視較為複雜，因其牽涉到國會整體對選民要交代的制衡角色，以及議員要對誰說明其所做所為的回應問題。本文所欲討論的「半總統制」，多少有些原「內閣制」及「總統制」的影子，但在運作上又有許多不同的模式，因此，Shugart與Carey（1992）、Shugart（2005）等將半總統制再區分為「總理總統制」（primary-presidential

<sup>2</sup> 民主是個複雜的概念，且政治學研究對它的討論歷史悠久，見Keane（2009）；Lijphart（1999）；Olson（1994）；Schmitt（1988）等研究。

<sup>3</sup> 2018年Robert Elgie對半總統制提出了新的操作型定義，如一國的政治體制符合：總統直選、總理及其領導的內閣集體對國會負責，但不信任案的通過無須國會任一院的絕對多數，則可被歸類為半總統制國家。如依此定義，至2016年仍屬於半總統制的國家共有47個。

system) 及「總統議會制」(president-parliamentary system) 兩種運作的次類型。然而,就課責的角度觀之,「半總統制」不若總統制,有權力分立的制度邏輯可以推演;也不若內閣制,有長久的歷史演化路徑可以依循,讓半總統制國家的課責,面臨既無清楚「責任」設計,也無清楚「回應」要求的困境。如用「責任性」或「回應性」來論述或檢視其代議邏輯,便須轉而考量制度上的細部設計所帶來的影響。

目前既有文獻多指出,就課責效果而言,採用單一選區制,較能見到對議員個人的課責效果;採用政黨名單比例代表制,則以對政黨的集體課責性效果較好(Vowles 2015, 2)。正因臺、法的國會議員選舉都是採用以單一選區爲主軸的選制,臺灣採取混和制(有區域立委與不分區的政黨席位兩票制),法國採取兩輪決選制,但仍以單一選區爲主要運作,課責上會增強個人向選區說明的強度,但法國因爲有兩輪投票,因此還有政黨團結度的要求。雖然有文獻顯示,臺灣立法院的運作較偏向總統制,而法國國民議會的運作較偏向內閣制(廖達琪、陳月卿、李承訓 2013),但在實際課責上,臺灣是否會較推向個別課責,而法國會較推向集體課責,則未有細緻的比較。

再者,現有文獻多偏重集體層次的行爲經驗研究,也就是將選舉結果視爲對政黨的課責,但以制度面爲主的文獻則較少。因此,本文採取傳統制度主義途徑,<sup>4</sup>在以單一選區爲主的選舉制度背景下,對臺灣與法國的立法課責性進行「過程面」的探索。固爲目前文獻較多討論的是「選舉課責」,亦即從選舉結果來檢視執政黨或個別議員的主要政見是否兌現,但課責性亦講求過程的公開透明、公民參與度的提升等,文獻上卻甚少比較探討;故本文著力於此,並聚焦於選舉前與選舉後制度規範的透明性進行比較。選舉前的比較分爲集體層次與個別層次,其中,集體層次下包含國會的選舉制度與政黨管理,具體比較的面向則有政見的提出、政治獻金的來源及使用、未依法申報的罰則、競選花費補貼等規範;個別層次下所探討的規範對象,則爲候選人,具體比較面向大

<sup>4</sup> 本文採取的研究途徑爲傳統制度主義途徑,以條文法規的比較爲主。雖然行爲主義革命後有新制度主義的產生,但在進行跨國比較時,傳統的制度法規仍很適合做爲理解一國制度設計的基礎,所以本文仍回到傳統制度主義途徑,進行臺、法的比較研究;這樣的制度跨國比較,也有實務上的參考價值。

抵與政黨相同，但尚有被選舉人資格與選舉保證金、政治獻金選舉支出超額處罰等細部規範的差異比較。選舉後的比較，亦同樣分為集體層次與個別層次，集體層次指的是國會全體，比較的面向包含會議公開原則、議事轉播制度、黨團組成標準、與記名投票的提出等；個別層次所指的對象則是議員，具體比較項目包含記名投票結果公告、議員的財產申報制度，以及貪汙治罪等。

本文分成六大部分，分別是：前言、文獻回顧、研究架構、臺灣與法國選舉前的制度規範比較、臺灣與法國選舉後的制度規範比較，以及結論。

## 貳、文獻回顧

### 一、課責性成為民主憲政體制共同講求的原則

「課責」的概念在公共行政學上被廣泛使用，內容幾已涵蓋了「民主治理」大部分的內容。課責概念的應用層面，多半在強調課責性所包括的「資訊」（information）與「獎懲」（sanction）這兩大基本特徵（周育仁 2007; Keohane 2002）。檢視政治學、行政學與法律學領域的相關文獻，可發現學界對於課責性（accountability）概念的定義並不完全一致。以狹義的解釋來說，課責係指向高層權威（higher authority）負責，要求向某個權威來源解釋說明個人行動的過程，處理的是有關監督和報告之機制（Kearns 1996; Mulgan 2000）。因此，綜合既有文獻對課責的定義，本文將立法課責定義為：「國會整體或個別議員在立法程序及代議作為是否能夠被足夠的揭露，而被利害關係人，如選民、政黨、總統等等，能鑑別出其是否實踐承諾或託付，以為獎懲之參考」。

當代民主理論下衍生的憲政體制設計，各有不同，但關鍵的代議邏輯，比如責任（responsibility）是行政、立法合一的內閣制所強調的，依國會多數而組閣的政黨先集體對議會，再對人民負政策責任；回應性（responsiveness）則是三權分立的總統制，因無法有同一政黨（或聯盟）負政策之責，而要求立法者對選區要有回應。

文獻上，責任政府（responsible government）的概念指的是行政者對政策

的結果負起責任，是政治學研究的基本框架，尤其是針對英國憲政體制研究的傳統分析框架，並且通常與「代表性」（representativeness）放在一起討論，成為「代議與責任政府」（representative and responsible government）（見 Birch 1964; Flinders 2010; Rhodes 2011等研究）。Birch（1964, 21）從他對英國政治體制的研究指出，一個有代表性的體制，可以讓政府以多種形式來負起責任。這個看法受到許多制度研究者的認同，例如Wahlke（1971）認為，責任政府是研究代表性的最佳分析框架之一；Mair（2009; 2011）則是認為，代表性替責任政府的概念提供了一種特殊見解。然而，在長久的研究發展後，近代的研究多已進一步將兩者脫鉤，成為「代議對抗責任政府」（representative versus responsible government）。

對於代議制度的發展，當代民主理論的討論已將之延伸到水平課責（horizontal modes of accountability）與垂直課責（vertical modes of accountability）兩種不同方向的課責對象（Mills 2017）；前者是指議會對內閣的課責（亦稱「監督」），後者則是指對政黨國會議員，或選民對政黨及議員的課責。然而，代議政治究竟代表了誰？在當代再度成為熱門的討論議題，原因是選民不再只能透過選舉才能對政府進行課責，以及，也不再只有選民才能對政府進行課責，其他的社會／公民團體也可以對政府進行課責。這些新興的監督團體產生，以及選舉以外的課責類型，讓「議員的代表性」與「責任政府」的關係，跳脫了傳統上對於制度與選舉結果之間的關聯性討論（Keane 2009; 2011），讓選舉與代議之間的關係重新被思考（Mansbridge 2004）。<sup>5</sup>

上述文獻所點出的代議困境，就憲政制度的層面觀之，水平課責的討論多發生在內閣制下，因內閣制行政與立法權合一的運作特色，在實踐上是由議會多數黨（單一或聯合）負起責任；但在典型總統制的國家中，例如美國，憲政設計係採分權的制度（separation of power），總統與國會分別由直選產生，各自向其選民負責。因此，總統制無集體的責任政府概念，在制度上會較

<sup>5</sup> Keane（2009）甚至使用「監視民主」（monitory democracy）一詞來說明當代議會民主制的發展；Tormey（2015）則認為，當代的代議民主已處於一種「代議政治的終結」的情況。



鼓勵民選的執政者或代表直接「回應」公眾意見（Druckman and Jacobs 2009, 161）。

對於總統制下的回應性，有為數不少的文獻討論的內容集中於：政治人物的表現（performance）如何？公民的政策偏好為何？以及要如何探測公民的偏好等等。<sup>6</sup> 但歸結來說，總統制基於制度的誘因，選民課責的對象為個別層級的民選總統或議員。因此，除了上述幾個議題之外，研究上也常與能夠展現政治人物個人特質的領導力（leadership）及政策提案（policy proposal）放在一起討論。<sup>7</sup> 由選舉制度所帶來的分配不公與政府回應性的問題，例如：誰從政府那裏得到了什麼（Gilens 2005），經常成為在總統制下探討的主題。這種類型的研究多半屬於行為主義的研究範疇，研究主題圍繞著選舉、政治人物的行為與表現（behaviors and performance）等展開，其中雖已包含立法課責（legislative accountability）的概念，但文獻上較少直接點出，最直接相關的應屬 Carey（2009）的《立法投票與課責》一書。

由Carey（2009, 14-20）所提出的立法課責架構，包含以下四種情況：第一種是「集體課責」，指的是議員向政黨負責，而由政黨向選民負責；第二種是「個別課責」，指的是議員向選民負責；第三種則是同時出現集體課責與個別課責的情況，制度上因素是因為總統具有民意基礎，且對立法程序具有實質的影響力，例如總統有國會議程的決策權、全部或部分法案的否決權、提出與原提案相反的法案等，致使國會議員面臨需同時向總統及選民負責的情況，讓課責的情況變得複雜；<sup>8</sup> 第四種情況最為複雜，指的是議員需向多重對象（principals）負責的情況，為了因應各國不同的實體運作情況而產生，且這些

<sup>6</sup> 為了要能探測民意的偏好，也有一些跨領域的研究，將資訊技術（ICTs）的發展使用於政府與民眾之間的互動關係上。例如廖洲棚（2013）的研究，透過資訊技術的使用，探測到公眾意見的偏好，並透過提升資訊的透明度，增加政府機構對公眾意見的回應性，希望達到提高民眾對政府的施政滿意度之目標。

<sup>7</sup> 許多研究認為，當代民主制度其實就是代議制度，很大程度依賴於選舉制度與憲政制度的運作結果，例如Dahl（1971, 1）就堅持認為，民主的關鍵特徵就是政府對其公民偏好的持續回應。Urbanati（2006, 3）則認為，選舉制度讓數以百萬的美國公民，可以依據代表們的行為，決定誰可以代替他們進到華盛頓特區。

<sup>8</sup> 關於總統影響立法程序的更多討論，請參見Alemán and Tsebelis（2005）及Shugart and Carey（1992）。

對象之間的關係日趨複雜，如巴西及歐盟，此種情況下的課責也最為困難。

## 二、選舉制度對立法課責的聯結探索

選舉制度與立法課責的探索性研究，從制度分析到經驗研究的文獻相當豐富。以制度為分析對象的文獻，例如Masket（2014）對美國選舉制度的研究，他的研究指出，美國贏者全拿的選舉制度讓選民無法對國會議員進行課責，因為選民經常憑藉政黨的標籤去選擇國會議員與州議員，但政策責任卻通常由總統來承擔，因此議員們實質上處於無法被課責的情況。同類型的研究還有Vowles（2015）對政黨名單比例代表制與單一選區制在課責效果上的差異研究等。Vowles（2015, 2, 16）的研究指出，單一選區所選出的議員，在課責上，會較能見到對個別議員的課責效果；由政黨名單比例代表制所選出的議員，則以對政黨的集體課責性效果較好；以及，混和名單比例代表制的課責效果會比「贏者全拿」的制度好，因為藉由選舉要求政黨改進低素質的政黨名單，應該會比提升參選議員的素質更為容易。此外，也有對選舉課責與民主體制之間的關聯性所進行的經驗研究，例如Hellwing與Samuel（2008, 65）對75個國家進行選舉課責性的比較，得出「選民對現任者（incumbents）的潛在課責性，在分權制下會較在內閣制為強」的結論。

除了選舉制度的研究之外，對立法行為的研究多數於經驗研究的範疇，內容包含：發言、質詢、提案、表決等，依據不同的分類標準，又可以再細分為法律提案與臨時提案、口頭質詢與書面質詢等許多細項。這些研究多將選舉制度當作自變項，從行為上討論議員的代表性是選區導向還是政黨導向（王靚興 2009；盛杏媛 2000; 2005; 2008; 2014a; 2014b；黃秀端 2003）；或者從國會內的記名表決結果，分析不同政府類型（例如一致政府與分立政府）下的政黨團結度與投票聯盟策略差異（吳宜蓁 2001；盛杏媛、黃士豪 2017；黃秀端 2002; 2004；黃秀端、陳中寧 2012；黃秀端、陳鴻鈞 2006；楊婉瑩 2003; Godbout and Foucault 2013; Rosenthal and Voeten 2004; Wilson and Wiste 1976; Wood and Pitzer 1982），或者立委投票取向差異的比較分析研究（盛杏媛 2014a; 2014b；游清鑫、范惕維 2014）。這幾種類型的研究文獻雖未直接探討立法課責，但是不失為研究立法課責的基礎與框架。



因此，民主代議制下的代議士究竟代表了誰？一直存在「委任」（trustee model of representation）與「託付」（delegate model of representation）的爭論，代議士本身是否應該要完全遵循選民的意旨，還是可以有自身的價值判斷，學界一直有所爭論，政黨在代議政治中的角色與影響，加深了立法課責的複雜度，也是Carey（2009）在討論立法課責時，對國會議員該向誰負責（principals）進行分類的考量。在課責時，便帶來究竟該向政黨負責，還對選區選民負責的基本問題。<sup>9</sup>

### 三、現有研究偏重立法課責與選舉結果的連結探索

對於課責性的討論，文獻上有從「過程論」或「結果論」兩種角度出發的研究，前者的探討集中於立法過程資訊的揭露程度；後者則是以選舉結果作為課責效果的判準。

從「過程論」的角度出發的研究，較近期的有丹佛大學（University of Denver）於2015年出版的「尋找立法課責：重建立法過程中的公民信任」研究報告。報告中指出，立法課責與政治信任感密切相關，而政治信任感又建立公民在對立法表現的感知之上，且兩者之間有正向關聯（University of Denver 2015, 11）。換句話說，立法過程中的資訊透明度是建立政治信任感及立法課責的關鍵因素，因為資訊透明度提高，民衆對立法資訊的理解便能增加，進而提高政治信任感，對議員立法表現的評價也會較好。就重建公民信任的目標而言，國會在制度上應該讓更多的議員能夠參與國會議程的決定，而不僅只是由政黨的黨團幹部來決定國會的議程；對於法案的後續追蹤與評估，則應傾聽公民的聲音，讓議題與時事連結。如此一來，民衆的政治信任感與對立法表現的感知皆能獲得提升，立法課責性亦能展現在國會整體層次與議員個人身上。

從「結果論」的角度出發的研究，也就是選舉課責的研究，例如Duvanova與Zielinski（2005）的研究指出，即使經濟在數據上表現良好，選民仍會憑著他們對景氣的感受，藉由選舉向執政黨表達不滿。因此，選舉結

<sup>9</sup> 總統也是國會議員要負責的一端，尤其臺灣的「半總統制」下，總統有立法的影響力，但目前政黨還是重要媒介，故在制度面探討，先以政黨為對象。

果展現的，是選民對政黨的執政印象，多過於候選人的個人特質。McLeay與Vowles（2007, 78）的研究則是指出，選舉投票率與選區競爭程度，對議員的回應性會有所影響。假如選舉的投票率低，由於中間選民（median voter）與公民中位數（median citizen）不同，選出的議員就可能距離民衆較遙遠，議員的回應性就會較差；如果選區競爭的較不激烈，則現任議員就更可能不太回應選民的要求（unresponsive）。以及，Rogers（2012）的研究發現，如就國會選舉結果與經濟議題之間的關聯度來看，執政黨很少因為處理好經濟議題而勝選，總統光環的影響其實更大些。類似研究還有張傳賢、張佑宗（2006）對政府經濟施政表現與選舉得票相關性所進行的研究。但這樣的結論也受到許多質疑，特別是對於何謂「好」的經濟？其標準為何？可能是個見仁見智的問題。

結果論的最後一篇文獻是Fumarola（2018, 19）對23個民主國家所進行的選舉課責研究。他認為，選舉課責與民主品質有關，雖然經濟因素是影響選民是否會投給現任者的重要因素，但選民最終是否會投給現任候選人，還會受到候選人個人特質以及一些特定背景因素的影響。個人因素像是候選人的政黨忠誠度；特定背景因素則例如現任政府責任的明確性、媒體的自由度與多元性等等。由於這些因素會影響選民對選舉公正性的觀感，因此是提升民主品質的重要實質內容，也是選舉課責能否有效的關鍵因素。

綜上所述，可說在現有文獻中，課責性（accountability）是唯一可跨越不同體制被探討的。因不論任何體制，人民可監督或了解有權力者的所做所為，並可據以獎懲，應是民主通則，但相關文獻探討的並不多，僅有Duvanova與Zielinski（2005）以及Carey（2009）這兩篇文獻，可列為較直接有關。此外，多數文獻都較偏重立法課責與選舉結果的連結，針對過程面的討論較少。本文因而以「過程面」的討論為主，同時重視集體與個別層次，並將研究焦點集中在選民等對議員的垂直課責上，但本文不討論立法課責裡水平課責，<sup>10</sup> 原因是水平課責強調的是國會監督政府的功能，也是國會研究的另一個重要面向，歷

<sup>10</sup> Mills（2017）在討論國會的透明度與課責性時，將課責分為分「水平課責」跟「垂直課責」兩種，並分別提出一些指標進行檢驗。其中，水平課責的對象是行政機構，垂直課責的對象才是國會議員。

來已有許多文獻對其進行探討。<sup>11</sup> 例如，針對臺灣與法國國會監督的制度面比較，過去已有文獻指出，臺灣對國會監督力量的制度安排，較依照「總統制」權力分立的思維在發展，而法國國會似較受「內閣制」權力融合思考之牽制」之研究結論（廖達琪、陳月卿、李承訓 2013）。故本文只進行垂直課責的討論，並對半總統制下的立法課責，以臺灣與法國為比較個案，進行制度面的探索。由於課責性與資訊的公開透明度高度相關，在法規上，各國通常會於政黨法、公職人員選舉（罷免）法、政治獻金法、財產申報法，以及反貪腐等相關法案中，對政黨或個人的資金來源與使用，有一定程度的規範。本文所進行的制度規範比較，內容主要出自於前述法律之規範（請參見表1）。以及，本文以選舉作為切點，將討論的時間序列分為選舉前與選舉後，底下各再分成集體層次與個別層次進行討論。

表1 臺、法主要比較的法規來源

		臺灣	法國
	政黨的成立與運作	政黨法	社團團體法
選舉前	陽光法案	政治獻金法 公職人員選舉罷免法 刑法	財務透明法 選舉開支暨政治活動資助法 反貪法 政治資助法 政治信任法 刑法
選舉後	國會運作	立法院組織法 立法院職權行使法 立法院議事規則 公職人員財產申報法 貪汙治罪條例 刑法	第五共和憲法 國民議會議事規則 國民議會辦公處細則 財務透明法 刑法

資料來源：作者自製。

<sup>11</sup> 國會監督一直是立法研究探討主軸，相關文獻可參見廖達琪（2008）；廖達琪、李承訓（2010）；廖達琪、陳月卿、李承訓（2013）；Rockman（1985）；Rosenthal（1981）等。

## 參、研究架構

本文的研究架構包含選舉制度的討論、不同半總統制次類型集體課責性的推論，以及比較的方法與指標，分別有其理論基礎，但選舉制度對立法課責的影響，於文獻回顧中已有說明，故以下依序說明不同半總統制次類型集體課責性推論的理論邏輯，以及本文所挑選的比較項目之理論意涵。

### 一、不同半總統制次類型的集體課責性推論

首先，半總統制如同Duverger（1980）所指出的，無論在正式的憲政權力還是在實際運作上，存在相當多元的樣貌。有些半總統制中的總統具有明顯的權力（如奧地利）；有些總統表面上看起來權力有限，但實際上卻是相當重要的政治角色（例如法國）。這些差異促使Shugart與Carey（1992）進一步將半總統制區分為「總理—總統制」與「總統—議會制」兩種運作次類型。之後，Shugart（2008, 347-348）在研究半總統制的行政權與立法權之關係時，從制度的理論邏輯出發，認為行政權與立法權的互動關係，與政治制度沒有必然的關聯性。<sup>12</sup> 換句話說，不是所有內閣制國家的行政立法關係都是「層級式」（hierarchical relation）；也不是所有總統制國家的行政立法關係都是「水平式」（transactional relation）。<sup>13</sup> 由於半總統制是兼具內閣制與總統制特色的制度，行政立法關係實際運作的情況可能更趨多元與複雜，因此他建議，在進行半總統制的跨國比較研究時，如能跳脫內閣制與總統制二元的制度框架，去深入探討政體類型的制度理論邏輯，並考慮政治系統中課責的根源，那麼，半

<sup>12</sup> 因為英國和美國這兩個內閣制和總統制的典型，其實不是世界上多數國家政治運作的實況。多數的內閣制國家，運作上少有能像英國是由一黨多數（single-party majority）控制國會與政府；而多數的總統制國家，運作上也少有能像美國，立法機構能完全獨立於行政機構之外，並具有能與行政機構討價還價的能力。

<sup>13</sup> 總統制水平的行政立法互動關係明顯有別於內閣制下的層級關係，最早可見於漢彌爾頓（Alexander Hamilton）、麥迪遜（James Madison）與傑依（John Jay）這三位美國政治家，在18世紀80年代中針對美國憲法和美國政府的運作原理進行剖析和闡述，並於1788年首次出版為合集《聯邦論》（*The Federalist Papers*）。他們（尤其是Madison）在此書的許多篇章中皆提及，總統制下的行政立法關係，是一種平行關係（transactional executive-legislative relations）（Fairfield 1937）。

總統制的跨國比較研究將會更有意義（Shugart 2008, 361）。

其次，既有文獻指出，政黨組織的薄弱（party organizational weakness）在某種程度上暗示了行政機構和立法機構之間，缺乏正式的層級關係（Epstein 1967; Sartori 1994a; 1994b）。例如，Samuel與Shugart（2003）及Samuel（2004）指出，課責與政策產出及腐敗密切相關；Gerring與Thacker（2004）則認為，政黨的弱化會導致更多的腐敗現象。基於以上研究的看法，Shugart（2008, 361）提出，對於政治制度的選擇，如從運作的角度上來看，在已有全國性且組織嚴密的政黨存在的條件下，該國比較可能採用只有國會有權對行政權問責的制度（exclusive executive accountability）（包含「總理總統制」）；反之，則比較可能採用行政立法分權的制度（包含「總統議會制」）。

由上述Shugart（2008）對行政與立法層級關係的看法可知，組織嚴密的政黨意味著議員要向政黨負責，並由政黨向選民負責，此即Carey（2009）所指稱的「集體課責」之意涵。本文因而提出兩個假設，假設一是半總統制次類型中的「總理總統制」，對政黨的集體課責性會較強；「總統議會制」的集體課責性則會較弱，也就是議員向政黨、政黨向選民負責的相關規範會相對弱一些。假設二則是半總統制次類型中的「總統議會制」，對候選人或議員的個別課責性會較強，「總理總統制」的個別課責性則較弱。

## 二、比較項目的理論意涵

本文假設，「總理總統制」的集體課責性會較強；「總統議會制」的個別課責性會較強。爲了驗證此假設，本文在研究架構的層級討論上，同時重視對集體層次與個別層次；在時間序列上，則同時將選前與選後納入考量。並在比較項目的選擇上，挑選能夠提高資訊透明度的制度規範進行比較，例如：是否有專法規範政黨的成立與運作、政黨與候選人的資金來源與使用、議事公開原則、財產申報等貪污防治，以及違法刑責的輕重等，其背後的理論基礎在於，立法課責有助於提升代議民主的穩定與品質，資訊公開則是落實立法課責的重要途徑，理由說明如下。

首先，美國開國元勳James Madison（1787）在〈聯邦論第10篇〉（The



Federalist 10) 中指出，共和代議政府的優點之一，便是可透過選定的公民團體，來完善並擴大公眾的觀點。依據Madison的觀點，代議 (representative) 是共和國立法權的基礎，課責過程 (a process of accountability) 將允許議會領導公共議題，但人民主權 (popular sovereignty) 才是政府各項權力的最終來源，因為立法機構在公共議題的選擇上，有專斷的可能，因此需要預防立法權的過度擴張。丹佛大學 (2015年) 的研究指出，為了預防立法專斷，立法課責有其必要性，而資訊透明度則是重要關鍵。王保鍵 (2016, 160) 的研究則是認為，議會透明化的內涵應包含議員的「議事行為」及「操守行為」兩個構面。其中，「議事行為」指的是議事程序的資訊公開，「操守行為」指的是議員的財產，議員與遊說者、利益團體往來等相關資訊的公開。

其次，關於政府資訊應向人民公開的理論邏輯，誠如Madison (1822) 所主張，為了政治參與，人民應有獲悉政府運作資訊的憲法權力。<sup>14</sup> 公共資訊的「財產權」 (property rights) 應歸屬於人民，但各國憲法通常未明文規定人民有「知的權力」，而是散見於各種判決實踐。學者Foerstel (1999) 在整理美國聯邦最高法院有關人民「知的權力」的判決後歸納，人民「知的權力」的意涵可分為三個層次，最高層次是由政府主動公開資訊，中間層次是政府被動公開資訊 (應人民申請而提供)，最低層次則是禁止政府限制人民傳遞或溝通有關政府事務的事實或意見 (湯德宗 2007, 267)。因此，本文以此做為資訊公開程度評比的判準，如層次越高，則課責性越強；如層次相同，則以規範縝密的程度為判準，例如：規範越縝密、或者罰則越重，則課責性會較強。

## 肆、臺灣與法國選舉前的制度規範比較

資訊透明度與課責性有密切相關，Carey (2009) 認為，記名投票是判斷政黨團結度與個別課責的重要面向；Mills (2017, 1) 則是指出，以下三個面

---

<sup>14</sup> “A popular government without popular information or the means of acquiring it is but a prologue to a farce or a tragedy, or perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance: And a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power which knowledge gives. (Madison 1822, 103)”



向的政策效果，可作為用來檢視資訊的透明度：一、使用各種資訊與通訊技術（information and communication technology）提供更多議員的相關資訊；二、揭露議員的財產；三、公開議員的競選花費與資金來源。依據這兩位學者的觀點，如資訊透明度越高，則對政黨或議員的課責性應會較強；如制度包含獎懲制度，則更能看出課責的強度。因此，本節先進行臺灣與法國在選前制度規範面的比較，討論的部分包含：國會的選舉制度與政黨管理，以及議員個別層次的比較。其中，政黨管理又分為「基礎面」與「競選過程」面；個別層次則只有競選過程面的討論（請參見表2至表5）。下一節再進行國會內部的制度規範面比較，討論的層次同樣分為集體層次與個別層次，惟前者指的是國會本身的資訊公開程度；後者則是探討與議員相關的資訊公開規範（請參見表6及表7），各表先呈現本文現對臺、法比較的評判結果；其後會接續說明表中各項目的評判理由及邏輯。

## 一、集體層次

### （一）國會的選舉制度

就臺灣與法國國會選舉制度來看，目前臺灣的立法委員選舉制度，採取以單一選區為主的選制，席次由單一選區的區域立委票與比例代表制的政黨票所組成，<sup>15</sup> 由於區域立委的席次較多，在課責上會較推向議員對選區負責的個別課責，對政黨的集體課責性相對較弱。法國國民議會的選舉採用兩輪投票制，<sup>16</sup> 為獲勝選，政黨通常會採取結盟策略，在課責的面向上，對政黨的集體課責性會較強，對議員的個別課責性則會較弱（如表2所示）。原因說明如後。

<sup>15</sup> 臺灣立法委員選舉自2008年起採用單一選區兩票制，任期4年，共有113席。其中，區域立委有73席、全國不分區及僑選立委有34席，原住民立委有6席（採用複數選區單記不可讓渡投票制）。

<sup>16</sup> 法國國民議會選舉採取單一選區兩輪絕對多數決制（second ballot system），任期五年，總席次為577席。其中，法國本土有539席，海外大區19席、海外屬地有8席，海外僑民有11席。每個選區的應選名額為一人，如投票率在25%以上，任何一候選人獲得絕對多數票（50%）即當選；若無候選人於第一輪贏得過半數的選票，則由獲得該選區12.5%票數的候選人進入第二輪。第二輪選舉中，由得票最高的候選人當選。

表2 臺灣與法國國會選舉制度的比較

	臺灣	法國	臺、法的集體課責性比較
選舉制度	單一選區兩票制	兩輪多數決制	臺：較弱 法：較強

資料來源：作者自製。

2008年以前，臺灣立委的選舉制度原是採用複數選區單記不可讓渡投票制（single non-transfer vote），自2008年起，立委選舉才改採以單一選區為主的兩票制，<sup>17</sup> 但臺灣目前只有近1/3左右的席位（34席）是由比例代表制的政黨票所決定。因此，在臺灣以單一選區為主的兩票制下，由政黨擔綱的責任政治色彩會較淡，強調議員個人回應選區的個別課責性會較強。

法國國民議會選舉所採用的兩輪投票制，候選人必須在第一輪投票中獲得絕對多數的票數，否則必須進行第二輪的投票。由於候選人通常很難在第一輪的投票中就獲得絕對多數的票數，因此舉行第二輪投票是常態。在第二輪投票中，各政黨通常會採取聯合競選策略，串連與自己意識形態或利益相近的政黨，以求勝選。<sup>18</sup> 選民在第一輪所投的票，會影響政黨在第二輪選舉中的策略。因此，兩輪多數決容易造就多黨聯盟的政黨體系，在課責上，由政黨聯盟集體負政治責任的色彩會較濃，強調議員個別回應選區的個別課責性會較弱。

## （二）政黨管理

對於選前資訊的集體層次，此階段指的是管理政黨的規範，本文探討的面向包含「基礎面」及「競選期間」兩個面向。在「基礎面」上，本文主要檢視部分包含：政黨的資金來源、資金管理、政黨財產申報，以及未依規定申報的處罰規範等四項（請參見表3）；「競選期間」檢視的部份則包含：政黨政見的提出、政治獻金的來源及使用、政治獻金的管理、違法收受及罰則，以及競選花費的補貼等五個面向（請參見表4）。以下分述並說明之。

<sup>17</sup> 臺灣改用單一選區兩票制的原因有很多，相關討論可參見王業立（2001）；林繼文（1999）；徐永明（2002）；盛治仁（2006）；盛杏湊、黃土豪（2006）等研究。

<sup>18</sup> 有關法國政黨的選舉結盟策略之討論，請參閱張台麟（2001; 2007）。

## 1. 基礎面

對政黨基礎面的集體課責性，本文比較四個面向上的法規。經由比較後得知，除了在政黨財產申報的規範上，臺、法目前的規範皆是每年向主管單位申報，且資料完全公開，因而在集體課責性上是差不多的之外，在其他面向上，包含：政黨的資金來源、資金管理，以及未依法申報的罰則，皆是法國的規範較嚴，故法國對政黨的集體課責性會較強，臺灣則是較弱（請見下表3），以下依序說明判准理由與結果。

表3 臺灣與法國對政黨基礎面的集體課責性比較

	臺灣	法國	臺、法的集體課責性比較
<b>基礎面</b>			
(1) 主要資金來源	非公共捐款 （個人、人民團體、政黨、營利事業） 政黨補助金（得票補助） 黨費收入	非公共捐款 （個人、黨公職人員、政黨） 政黨補助金 （得票補助+席次補助） 黨費收入	臺：較弱 法：較強
(2) 資金管理	建立專戶、政黨負責人簽名或委託會計師查核簽證	建立專戶、且需交由專業會計人員管理	臺：較弱 法：較強
(3) 財產申報相關	每年向內政部提出財產及財務狀況決算書表，內容刊登政府公報或新聞紙，並於網路公開	每年向國家的「競選帳目和政治資金全國委員會」（CNCCFP）申報財務狀況，內容公布於政府公報，並於網路公開	臺、法差不多
(4) 未依法申報之罰則	處新台幣20萬至500萬元的罰鍰	處3年徒刑及4.5萬歐元罰金、削減或不予發放政黨的公共補助金	臺：較弱 法：較強

資料來源：作者自製。

### (1) 主要資金來源

臺灣目前政黨的成立與運作，主要依據《政黨法》的規範，<sup>19</sup> 政黨的經費及收入來源，包含：黨費、政治獻金、政黨補助金、活動出版品及宣傳品的銷售所得等，但政黨的運作主要係依靠非公共捐款，包含個人、人民團體、政黨，以及營利事業、<sup>20</sup> 政黨的選舉得票補助金，以及黨費收入為大宗。法國政黨主要的收入來源為非公共捐款、政黨補助金及黨費收入，但法國至今仍未有「政黨法」來規範、限制政黨或政治團體的成立與權益，故政黨的成立與地位，與一般社會團體相同，是依據1901年的《社團組織法》來辦理。對於政黨資金來源的管理，主要係起自於1988年，法國確立了對政黨的公共資助原則；並自1990年起，將政黨補助金分為政黨的選舉「得票補助」及國會內的「席次補助」兩種；<sup>21</sup> 1993年起，開始限制政黨的企業捐款；自1995年起，則完全禁止。<sup>22</sup> 整體看來，法國對政黨資金來源控管的程度較嚴，依據Foerstel (1999) 的判準，如規範越嚴，則課責性較強，因而法國在集體課責性上較

<sup>19</sup> 臺灣政黨的成立與運作，目前已由《政黨法》專門規範，在此之前，則是於1989年於《人民團體法》中增訂「政治團體」專章加以規範。實施一段時間後，由於該法已難符合政黨政治發展的實務需求，行政院自2000年初，即開始研擬政黨法草案，期間五進五出立法院，於2016年第六度送請立法院審議，2017年11月中於通過立法，總計歷時17年。臺灣《政黨法》立法的重點包括：建立政黨公平競爭機制、財務公開透明接受監督、政黨組織運作符合民主原則等。因此，未來政黨應辦理法人登記、推薦候選人參加公職人員選舉、定期召開黨員大會並應辦理財務申報，如果違反相關規定，主管機關可處以罰鍰，甚至廢止備案。

<sup>20</sup> 每年對同一政黨的捐款額度，個人為新台幣30萬元、人民團體及政黨為新台幣200萬元、營利事業則為新台幣300萬元。

<sup>21</sup> 第一部分的得票補助分配標準為：政黨在最近一次國民議會選舉中，至少在50個選出推出候選人，且每名候選人在各自的選區至少獲得1%以上的選票。第二部分的席次補助分配標準為：議會上下兩院的議員席數，根據政黨或政治團體的議員席數按比例分配。

見1990年1月15日第90-95號法令的《選舉開支暨政治活動資助法》(loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques)。

<sup>22</sup> 法國限制企業對政黨的捐款，詳見1993年1月29日第93-122號法令的《反貪法》(loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques)及1995年1月19日第95-65號法令的《政治資助法》(loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique)。

airiti  
臺灣強。

## (2) 資金管理

依據臺灣《政治獻金法》之規定，政黨應開立建立專戶，於申報時由政黨負責人簽名或委託會計師查核簽證；法國政黨的資金管理規範，則除了設立專戶之外，必須聘請專業人員管理，<sup>23</sup> 政黨負責人不得經手。相較於臺灣，法國對資金透明度要求的規範較嚴，如依據Foerstel（1999）的判準，法國對政黨集體課責性會較臺灣強。

## (3) 財產申報

依據臺灣《政黨法》第21條之規範，政黨每年應定期向內政部申報財產及財務狀況決算書表，<sup>24</sup> 並由政黨負責人或委託會計師查核簽證，申報內容刊登於政府公報，並於網路全部公開。法國政黨則是每年需向國家的「競選帳目和政治資金全國委員會」（Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques，以下簡稱CNCCFP）申報財務狀況，但2017年以前，該委員會只會公布帳目摘要，完整內容不對外公布，直至2017年才改為對外全面公開申報內容。<sup>25</sup> 由於從兩國目前對政黨財產申報的規範上來看，都是每年向主管機關申報，且資料完全對外公開，因此，在這點上，本文認為，臺、法對政黨的集體課性是差不多的。

## (4) 未依法申報之罰則

依據《政黨法》的規範，臺灣政黨如未依法申報，視情節將可處新台幣20萬至500萬元的罰鍰。<sup>26</sup> 法國政黨則未依法申報，則可處政黨負責人處3年徒刑及4.5萬歐元罰金，政黨的公共補助金被削減或不予發。<sup>27</sup> 從前述法規的比較

<sup>23</sup> 政黨帳戶如年度活動金額達23萬歐元以上（折合台幣約850萬元，匯率計算：1歐元=36元新台幣），則政黨需聘請兩位審計員來負責帳務處理；如年度活動金額在23萬歐元以下，則交由一位審計員負責。

<sup>24</sup> 財產及財務狀況決算書表包含：一、決算報告書；二、收支決算表；三、資產負債表，以及四、財產目錄。

<sup>25</sup> 見2017年9月15日的《政治信任法》（loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique）。

<sup>26</sup> 不為申報或不依法定申報處新台幣100萬元以上，500萬元以下之罰鍰。未補正或經補正後仍不符規定者，處20萬元以上100萬元以下之罰鍰。

<sup>27</sup> 見法國1990年的《選舉開支暨政治活動資助法》。

上可知，法國對政黨未依法申報的罰則較嚴，除了罰鍰外，尚有刑責，故依據Foerstel（1999）的判準，法國對政黨集體課責性會較臺灣強。

綜上所述，由表3可知，法國對政黨運作的管理，規範上多較臺灣嚴格，如依據Foerstel（1999）的判準，對政黨的集體課責性較臺灣高。臺灣有《政黨法》的施行，讓政府對政黨運作的監督法制化，<sup>28</sup>但由於2017年年底才通過的《政黨法》，仍未禁止企業捐款，使得政黨與企業仍可存有一定程度的聯繫，難以切斷政黨與企業的關聯，就課責面上來說，由於政黨可以接受企業捐款、政黨營運不見得要依賴政黨的選舉的得票補助，<sup>29</sup>因而選民對政黨的集體課責性會較弱。

至於法國對政黨的集體課責性強，則有其歷史脈絡及緣由。首先是創立第五共和的戴高樂總統，對政黨的結黨營私頗為反感。其次則是第五共和建立之前的第三、第四共和，因採行內閣制，內閣更迭頻繁、行政效率不彰，導致法國人民普遍對「政黨」抱持負面或貶抑的看法。故自第五共和成立（1958年）至1988年以前，法國的政黨及政治團體皆依《社會團體法》的規範，不得有營利性的收入，只能收取少量的黨費。祇是，法國政黨的成員人數普遍較少，黨費收入十分有限，隨著選舉費用的增加，黨費難已滿足政黨營運的需求，於是政黨經常利用參加國營企業或政府基金的計畫，讓企業雇用專門為政黨工作的人員，或是私下收取企業的回扣，來填補自身的財務需求。此種運作模式持續很長一段時間，直到二十世紀八〇年代，法國爆發了一系列腐敗醜聞，當時主政的密特朗總統因而決心治理政黨腐敗的問題。自密特朗主政期間（1981~1995）開始，國家的補貼逐漸成為政黨穩定的資金來源。1995年起，禁止企業對政黨捐款，法國的政黨基本上就是依賴國家的得票補助與席次補助在運作，至今仍是如此。因此，法國的政黨公共補貼制度，可以說從結構上終

<sup>28</sup> 實際上，截至2019年1月初，只有8個政黨完成法人登記。這8個政黨分別是：民主進步黨、中國國民黨、皇君人民政黨、民生黨、臺灣學習黨、新生黨、左翼聯盟及孫文主義力行黨。未辦理者，未來將依法廢止其備案。

<sup>29</sup> 依據內政部所公布的2018年政黨補助金占各黨年度收入總額的比率：國民黨為23.84%、民進黨為34.76%、時代力量為52.31%、親民黨為85.01%，新黨為87.64%。



結了政黨的非法資金來源，公款補助平均占各黨財政收入的五成以上。<sup>30</sup>

## 2. 競選期間

除了基礎面對政黨的通則性規範外，與集體課責性更進一步相關的，是政黨在選舉期間的資訊公開程度。本文比較臺灣與法國在競選期間對政黨資訊公開的要求五大面向的法規，發現在政黨政見提出的規範上，臺灣是對單一政黨的課責性較強；法國則是對跨黨聯盟的集體課責性較強；其餘規範像是政治獻金的來源、違法收受之罰則，以及競選花費的補貼制度等，皆是法國的集體課責性較強；只有在政治獻金的管理規範上，臺、法差不多（請見下表4）。以下依序說明判准的理由與結果。

表4 競選期間臺灣與法國對政黨的集體課責性比較

	臺灣	法國	臺、法的集體課責性比較
<b>競選期間</b>			
(1) 政黨政見	有選舉公報制度，公報上有政見欄 政黨申請登記不分區候選人名單時一併繳送	政黨經常於選舉時推出聯合競選政見，課責對象較難判斷是哪個政黨	臺：對單一政黨強 法：對跨黨聯盟強
(2) 政治獻金的來源	來源較多，可接受企業捐款 自然人、人民團體或政黨、營利事業	來源較少，不可接受企業捐款 自然人、政黨或政治團體	臺：較弱 法：較強
(3) 政治獻金管理	專款專戶使用	專款專戶使用	臺、法差不多

<sup>30</sup> 對法國政黨的公共補助制度介紹，另可參見陳淳文（2009）。

表4 競選期間臺灣與法國對政黨的集體課責性比較（續）

	臺灣	法國	臺、法的集體課責性比較
(4) 違法收受或未依法使用之罰則	按捐贈金額處2倍罰鍰，最高不超過新台幣100萬元	處3年徒刑及4.5萬歐元罰鍰（折合新台幣約162萬）、削減或停止對政黨的公共補助	臺：較弱 法：較強
(5) 競選花費補貼	得票率超過3%的政黨，每年每票可獲得新台幣50元的補助	每個選區得票數超過1%，每年每票補助1.63歐元；兩院每席約3.7萬歐元	臺：較弱 法：較強

資料來源：作者自製。

### (1) 政党政見的提出

臺灣有選舉公報制度，並設有政見欄位，且由於我國有不分區立委的席次，雖然制度上未強制要求政黨要提出選舉政見，但政黨在申請登記不分區立委名單時，通常會一起繳送政党政見。法國則無選舉公報的制度，但由於兩輪決選制的緣故，政黨經常採取聯合競選策略，組成選舉聯盟、提出共同的競選政見，以提高勝選率。因此，就課責性而言，臺灣的課責對象為單一政黨，法國則因政黨會組成選舉聯盟，因而較難以判斷課責對象為哪個政黨。就課責的角度來看，臺灣則以單一政黨為課責對象，法國是較推向跨黨聯合的集體課責。此多少也反映選制的作用，但在以政黨（不論單一或聯盟）為對象，提供政見以供檢視的集體課責上，則難分強弱。

### (2) 政治獻金的來源

與對基礎面的規範相同，臺灣政黨在競選期間也是可以接受企業捐款，因此政治獻金來源的管道有自然人（新台幣30萬元）、人民團體或政黨（新台幣200萬元），以及營利事業（新台幣300萬元）三種，並且各有捐款限額；法國政黨於競選期間也同樣不能接受來自企業的捐款，因此政治獻金的來源

只有自然人（以7,500歐元為限，折合台幣約27萬），<sup>31</sup> 以及其他政黨或政治團體兩種，但對來自其他政黨或政團的捐款，並沒有捐款額度的限制。<sup>32</sup> 從課責的角度上來看，由於資金來源的管道較少，管理上會相對較容易，如依據Foerstel（1999）的判準，則法國的政黨集體課責性會較臺灣高。

### (3) 政治獻金的管理

對於政治獻金的管理，臺、法都是專款專戶使用，但臺灣的規範是匿名捐款以新台幣1萬元為限，新台幣10萬以上之捐款則應以支票或匯款方式存入；法國也同樣是需開立專款專戶使用，但單筆捐款超過2千歐元（折合台幣約7.2萬元），才需顯明列冊；150歐元以上的捐款，需以支票、信用卡或匯款的方式存入。相較之下，法國匿名捐款的額度較臺灣高一些，但立法意旨皆係提高政治獻金的資訊透明度，便於查核或追蹤政治獻金的來源，因而在課責上，本文認為，臺、法是差不多的。

### (4) 違法收受或未依法使用之罰則

依據臺灣《政黨法》的規範，對於違法收受及未依法使用政治獻金，將按捐贈金額處2倍的罰鍰，最高不得高過新台幣100萬元，因此是僅有罰鍰而無刑責；法國的政黨如違法收受政治獻金，除了罰鍰外，可處政黨負責人3年徒刑及4.5萬歐元的罰鍰，<sup>33</sup> 政黨的補助款亦將減少或者被沒收。相較之下，法國的刑罰較臺灣重（臺灣無刑責）、罰鍰金額亦較臺灣高，依據Foerstel

<sup>31</sup> 匯率計算：1歐元=36元新台幣。

<sup>32</sup> 為了規避捐款上限，法國有許多「微型政黨」（micro-parti politique），但法國對「微型政黨」其時並沒有明確的法律定義。依據法國國家審計院（Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes, CNCC）2012年對「政黨帳戶審計員制度化」所提出的意見報告書中指出，全年帳戶活動金額在15萬歐元以下的政黨，可被稱為「微型政黨」。據審計院的統計，法國的政黨有超過八成都屬於此類型。

資料來源：Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (2012)。

<sup>33</sup> 也有評論指出，競選帳目和政治資金全國委員會（CNCCFP）的審查其實是形式成分居多，因為CNCCFP缺乏調查權，基本上只能揭露嚴重的違規行為，並要求政黨補件，在實際上，難以真正對政黨負責人施予裁罰。即使將之提交給選舉委員會仲裁，但由於政黨會聘請審計員管理帳戶，政黨負責人與審計員之間經常相互卸責，在違法認定上其實相當困難，因而裁罰不易。

對法國政黨財務透明規範的更多討論及改進建議，請參見Transparency International France（2015）。

(1999)的判準，在課責上，法國對政黨的集體課責性會較臺灣強。

### (5) 競選花費的補貼

在對政黨的競選花費補貼上，臺灣與法國的補助都是每年一次。臺灣政黨的得票補助為每票新台幣50元，補助的門檻自第十屆立法委員起降為3%（現任的第九屆立委的補助門檻為3.5%）。<sup>34</sup> 法國的政黨除了選舉得票補助外，另有國會內的席次補助，得票補助的門檻是1%，新興政黨則另有較寬鬆的門檻，<sup>35</sup> 但只有獲得得票補助的政黨，才能獲得國會席次的補助款。依據法國內政部所發佈的資料，2019年法國政府對政黨的公共補貼預算已高達6,600萬歐元，第一部分總額約3,200萬歐元，第二部分總額約3,400萬歐元（第2019-111號行政命令）。<sup>36</sup> 第一部分每票的補助平均是1.63歐元（折合台幣約60元）；席次補助則是每席3.7萬歐元（折合台幣約133萬元）。<sup>37</sup> 相較之下，法國政黨從國家獲得的選舉補助金，較臺灣優厚許多，由於法國政黨不得接受企業捐款，因此，法國政黨的運作，在很大程度上須依賴政府的公共補助，因而就課責性的角度來看，法國政府對政黨的集體課責性，會較臺灣強。

綜合上述對政黨在競選期間資訊公開程度的要求，在比較臺灣與法國的相關規範後可知，首先，臺灣因有《政黨法》的設置，以及有選舉公報制度，在制度上是較鼓勵單一政黨提出選舉政見，因而課責的對象為明確的單一政黨；法國的規範則是較鼓勵政黨組成選舉聯盟，聯合提出政見，但兩國都算對「政黨」（單一或聯盟）在政見層面，有相當的課責要求。其次，對於政治獻金的管理，臺、法的集體課責性差不多。第三，在政治獻金的來源、未依法使用的罰則，以及選舉花費的補貼上，法國的規範都較臺灣多且細密，如依據

<sup>34</sup> 依據內政部民政局所公布的資料，2019年政府的政黨補助金預算總額約為5.3億新台幣，各黨可分到的補助金如下：民進黨約2.6億，國民黨約1.6億，親民黨約3,900多萬，時代力量約3,700多萬，新黨則是約2,500多萬。

<sup>35</sup> 如果該新政黨在12個月內獲得總數1萬人（其中至少有500名是民選代表）、總額15萬歐元以上捐款，就有資格獲得政府的補貼。詳見1995年的《政治資助法》。

<sup>36</sup> Décret n° 2019-111 du 19 février 2019 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique（2019年2月19日發布的第2019-111號行政命令，為了適用1988年3月11日第88-227號的《財政透明法》第8條、第9條、及第9-1條）。

<sup>37</sup> 匯率計算：1歐元=36元新台幣。

Foerstel (1999) 的判準，整體而言，在競選期間，法國對政黨的集體課責性會較臺灣為佳。<sup>38</sup>

## 二、個別層次

對於個別層次的選前資訊公開，對象為候選人，本文檢視競選期間的規範，比較的面向包含：政見的提出、成為候選人的資格、政治獻金的來源、政治獻金的收受期間、政治獻金的管理、違法收受與未依法使用的罰則、選舉支出上限與超額處罰，以及競選花費的補貼等八項規範（請見表5）。從中發現，法國在政治獻金的來源、競選帳戶的管理、違法收受或未依法使用政治獻金的處罰，以及選舉支出上限及超額處罰等四個面向上，對候選人的個別課責性較臺灣為強；臺灣則只有在競選政見的提出，以及成為候選人的資格這兩個面向上，個別課責性較法國強；至於政治獻金收受期間的規範，則臺、法的個別課責性差不多，以下逐項說明判准的理由與結果。

表5 競選期間臺灣與法國對候選人的個別課責性比較

	臺灣	法國	臺、法的個別課責性比較
<b>競選期間</b>			
(1) 競選政見	選舉公報設有政見欄，於參選申請登記時繳送	通常使用政黨的政見	臺：較強 法：較弱
(2) 被舉選人資格與選舉保證金	年滿23歲、被選舉人需於選舉區連續居住4個月，立委參選人選舉保證金為新台幣20萬元	年滿23歲、無被選舉人選區居住期間之規範，亦無選舉保證金制度	臺：較強 法：較弱

<sup>38</sup> 在經驗實踐上，長久以來，由於法國的中央部會首長與國會議員，通常身兼政黨領袖或政黨負責人，也經常兼任地方民意代表或民選縣、市首長（目前已修法禁止），因此集體課責的意涵仍十分強烈。

表5 競選期間臺灣與法國對候選人的個別課責性比較（續）

	臺灣	法國	臺、法的個別課責性比較
(3) 政治獻金的來源	來源較多，可接受企業捐款 個人、營利事業、人民團體、政黨、候選人個人資源	來源較少，不可接受企業捐款 自然人、政黨及政治團體（無上限）、商業交易收入、候選人個人資源	臺：較弱 法：較強
(4) 政治獻金收受期間	自立法委員任期屆滿前10個月起，至次屆選舉投票日前1日止	自國會議員任期屆滿前1年起，至次屆選舉投票日前1日止	臺、法差不多
(5) 政治獻金的管理	專款專戶使用、本人簽名或蓋章，並委託會計師查核簽證	專款專戶使用、需交由專業人員管理	臺：較弱 法：較強
(6) 違法收受與未依法使用之罰則	處3年以下有期徒刑，得併科20萬以上100萬以下罰金	處3年徒刑及4.5萬歐元罰款、取消被選舉資格、最多3內不可參加選舉	臺：較弱 法：較強
(7) 選舉支出上限及超額處罰	新台幣1千萬元+選區人口總數70%×30元，超額無處罰	3.8萬歐元+選區人口總數×0.15歐，超額處3年徒刑與4.5萬歐元罰金、取消被選舉資格	臺：較弱 法：較強
(8) 競選花費補貼	門檻較高但補貼額較多	門檻較低但補貼額較少	與課責性較無直接關聯

資料來源：作者自製。



### (1) 競選政見的提出

在要求候選人提出競選政見的面向上，臺灣的競選公報內設有政見欄，在制度上鼓勵候選人個別提出他們的競選政見；法國則無競選公報制度，候選人的競選政見多以政黨的競選政見為主，在第二輪時，則通常以政黨聯盟所提出的競選政見為主軸。因此，就競選政見提出的規範來看，臺灣對議員的個別課責性會較法國較強。

### (2) 被選舉人資格與選舉保證金

要成為國會選舉的候選人，臺灣與法國皆規定候選人需年滿23歲，但臺灣另要求候選人需於選區連續居住達四個月，登記時還需繳交選舉保證金新台幣20萬元；法國對擬參選國民議會議員的候選人，則無選區居住時間的限制，也無選舉保證金的制度，但登記參選時，需同時提出職位出缺的備位人。因此，國民議會議員選舉的候選人，基本上多是聽從政黨的選區安排。相較之下，臺灣的制度較重視候選人與選區間的連結，制度上會較推向由議員對選區負責的個別課責，法國則是較推向由政黨向選民負責的集體課責，因而在個別課責性上，會較臺灣弱。

### (3) 政治獻金的來源

關於政治獻金的來源，除了候選人的個人資源外，臺灣可以接受的捐贈對象較多，舉凡個人、營利事業、人民團體，以及政黨，皆可對候選人進行捐款，但每種對象的金額皆有所限制；<sup>39</sup> 法國的候選人則不得收受來自企業的捐款，僅能接受自然人、<sup>40</sup> 政黨及政治團體的政治獻金，以及一些商業交易的收入，<sup>41</sup> 但來自政黨的捐款，則沒有額度上限。兩者相較，臺灣立委候選人政治獻金的來源較法國多、個人受政黨的約束較少，但來自企業的捐款容易產生眾多難以規範的名目，監督管理不易，因而在課責上，對候選人的個別課責性較弱；相較於臺灣，法國的候選人能接受的政治獻金來源較少，且主要是受政黨

<sup>39</sup> 對候選人的捐款額度以政黨最高（200萬元新台幣）、營利事業居次（100萬元新台幣），人民團體再居次（50萬元新台幣），個人的捐款額度則以新台幣10萬元為限。

<sup>40</sup> 自然人對候選人的捐款，每場選舉以4,600歐元為限，折合台幣約17萬元左右。

<sup>41</sup> 商業交易的收入在61,450歐元以下免稅，折合台幣約220萬元。匯率計算：1歐元=36新台幣。

的約束，因而就對候選人的個別課責性而言，法國會比臺灣強。

#### (4) 政治獻金的收受期間

對於政治獻金的收受，臺灣依據《政治獻金法》，可收受的期間總計是10個月；法國國民議會的候選人可收受政治獻金的期間則是一年。與臺灣相較，法國可收受時間較臺灣多兩個月，但立法意旨相去不遠，都係規範國會議員在參選收受政治獻金的起始點，故就課責而言，本文認為臺、法差不多。

#### (5) 政治獻金的管理規範

就政治獻金的管理方面，臺灣立委選舉的候選人需設立專戶，本人於會計報告書上簽名或蓋章，並於選後70日內委託會計師查核簽證，向受理申報機關申報；<sup>42</sup> 法國則要求國民議員候選人需聘請專業審計員管理競選帳戶，候選人本身不得參與帳戶的管理。<sup>43</sup> 相較之下，法國對候選人選舉資金的監控程度較臺灣高，如依據Foerstel（1999）資訊公開程度之判準，法國的課責性會較臺灣強。

#### (6) 違法收受或未依法使用政治獻金的罰則

如候選人有違法收受或使用政治獻金的情形，臺灣可處3年以下有期徒刑，得併科20萬元以上100萬元以下之罰金，但不會撤銷其當選資格，或未來幾年的公職人員被選舉資格；法國候選人的選舉帳戶，如申報後未獲得受理競選帳戶申報的CNCCFP之認可，則選舉委員會可註銷其當選資格，並可處3年徒刑及4.5萬歐元的罰款，以及最高3年內不可再參加公職人員競選的褫奪公權之罰則。<sup>44</sup> 相比之下，法國在刑罰上較為嚴格，依據Foerstel（1999）的判準，法國對議員的個別課責性，會較臺灣高。

#### (7) 選舉支出上限及超額處罰

關於選舉開支，臺灣與法國皆設有上限的規範，對於金額的計算，皆是

<sup>42</sup> 匿名捐款以新台幣1萬元為限；10萬元以上應以支票或匯款方式存入。

<sup>43</sup> 單筆2千歐元以上（折合台幣約7.2萬元）的捐款需顯名列冊；150歐元以上（折合台幣約5千400元）需用支票或匯款方式存入。匯率計算：1歐元=36新台幣。

<sup>44</sup> 例如法國前文化部長賈克·朗（Jack Mathieu Émile Lang）就曾因此被選舉委員會裁定其1993年的國民議會議員資格當選無效。

以「基本費」再加上「宣傳費」的概念。<sup>45</sup> 但對於競選經費超支，臺灣2004年制定的《政治獻金法》，取消了競選經費支出超過上限的罰則，故目前沒有罰則；<sup>46</sup> 法國則可處候選人3年徒刑、4.5萬歐元的罰金。在實際運作上，如以兩國最新一屆的議員選舉為例，臺灣2016年的第九屆立委選舉，最多人口的選區落在新竹縣，<sup>47</sup> 競選金額的上限可以達到新台幣1千800萬元；法國2017年第十五屆的國民議會選舉，競選金額最高的是海外的北美選區，競選經費可達96,905歐元（折合台幣約360萬元），法國本土則是以羅亞爾-大西洋省（Loire-Atlantique）第六選區的人口最多，競選經費的上限是76,367歐元（折合台幣約280萬）。<sup>48</sup> 相較之下，臺灣競選金額上限較法國寬鬆許多；但對於超額處罰，臺灣無罰則，法國則有明確的罰則規範，依據Foerstel（1999）的判準，在課責上，法國對候選人的個別課責性會較臺灣強。<sup>49</sup>

#### (8) 競選花費的補貼制度

最後，是與競選經費密切相關的競選花費補貼制度。臺灣補貼候選人競選花費的門檻為，得票需超過當選票數的1/3以上，每票補助30元，最高金額不得超過各該選區競選經費最高金額；法國第一輪的門檻為得票達5%，補貼選區競選經費最高金額的47.5%。相較之下，臺灣的門檻較法國高，另由對競選經費最高限額的比較可知，臺灣的額度上限較法國高出許多，因而候選人實際可領到的補貼會較多。但如對照課責的概念來看，相較於臺灣，法國是以政黨為重心，對候選人的個別課責性較弱，因而對議員個人補貼的門檻較低，金額也較少；臺灣則是以個人為重心，因而補貼的門檻較高，金額也較多。然而，如純粹就個人補貼來看，本文認為，競選花費補貼與對候選人的個別課責性之

<sup>45</sup> 臺灣立委選舉開支限額的計算公式為：新台幣1,000萬元+選區人口數的70%×一票30元；法國國民議會選舉的計算公式為：3.8萬歐元+選區人口數×一票0.15歐元。

<sup>46</sup> 更多關於競選經費取消上限之原委及討論，請參見林奕甫（2018）。

<sup>47</sup> 依據中選會公布的資料，2016年新竹縣全境的選民數為396,492人。

<sup>48</sup> 海外的北美選區，登記的選民有259,930位；法國本土則是以羅亞爾-大西洋省（Loire-Atlantique）第六選區的人口最多，登記的選民人數為150,726人。資料來源：Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères（2016）。

<sup>49</sup> 李又如、熊凱文（2017）指出，第九屆立委選舉，有77名立委超過自己選區的競選經費限制，佔總數的30%。

間，並無直接關聯。

## 伍、臺灣與法國選舉後國會內的制度規範比較

國會內部的課責性發生在選舉後，本文同樣將之分成集體層次與個別層次進行討論。但選後的集體層次所指的對象是國會集體，個別層次所指的對象是個別議員。集體層次探討的內容包含：國會的議事公開原則、國會議事轉播制度、國會黨團組成的標準，以及國會內記名投票的提出（請參見表6）。個別層次探討的內容則包含：記名投票結果的公告、議員的財產申報制度、議員未依規定申報之罰則，以及貪汙罪的刑責（請參見表7）。以下分述並隨後說明判准理由與結果。

### 一、集體層次

本文對選後臺灣與法國在集體層次上的課責性，進行四個項目的比較（請參見表6），發現法國在議事公開原則，以及提出記名投票上的集體課責性較臺灣強；在議事轉播制度上，則臺、法的集體課責性差不多；在國會黨團組成的標準上，則臺、法各有規範，但本文認為，黨團組成的標準與集體課責性，較無直接關聯。以下逐項說明判准的理由與結果。

表6 選後臺灣與法國在集體層次上的課責性比較

	臺灣	法國	臺、法的課責性比較
<b>集體層次</b>			
(1) 議事公開原則	憲法未規範，可見於立法院組織法	1789年法國大革命時確立，後載入憲法	臺：較弱 法：較強
(2) 議事轉播制度	有國會專屬頻道及網站	兩院共享國會專屬的電視頻道，但頻道網站則由兩院各自獨立運作。重要辯論會加上字幕，專屬頻道上另有其他節目。	臺、法差不多

表6 選後臺灣與法國在集體層次上的課責性比較（續）

	臺灣	法國	臺、法的課責性比較
(3) 黨團組成標準	3人，最多5個	15人，無數量上限之規範	與課責性較無直接關聯
(4) 提出記名投票	由15位立委連署	由黨團主席提出	臺：較弱 法：較強

資料來源：作者自製。

### (1) 議事公開原則

對於議事應該公開的原則，臺、法都秉持國會的議事應全面對外公開的原則，但臺灣並未於憲法中載明立法院的議事需要公開，而是規定於《立法院組織法》。法國國會的議事公開原則，則可追溯到1789年法國大革命時便已確立。國會的議事公開原則，於1791年時首度納入法國憲法，並延續至1958年的《第五共和憲法》。<sup>50</sup> 雖然臺、法都將議事公開原則法制化，但由於法國將該原則寫入憲法，法律效力更高一些，依據Foerstel（1999）對人民「知的權力」的層次判準，層次越高，則課責性越強，故法國對國會的集體課責性較臺灣高。

### (2) 國會的議事轉播制度

與議事公開原則密切相關的是議事資訊的公開方式。早期議事資訊的公開，主要指「記載立法過程中的議事記錄及相關國會出版品，提供公民自由索閱，均屬文字出版之範疇」（尹章中等 2018, 132）。後來基於廣播、衛星、電視、網路等技術的發展，目前國會議事的資訊公開，指的是將國會活動的整個過程，透過電子影音的方式呈現，讓民眾得以直接觀察，甚至設置專屬國會電視台或國會頻道，所形成的「國會議事轉播制度」。因此，就國會議事轉播制度的面向上來看，臺、法目前都已建立議事轉播制度，國會有專屬的頻道及

<sup>50</sup> 見《第五共和憲法》第33條：「國會會議過程公開，議事程序紀錄應完整開刊載於公報（Journal Officiel）。」

網站，<sup>51</sup> 電視、手機皆可觀看，因此在課責性上，是差不多的。

只是，臺灣的制度建立與起步較晚，法國則是較早。立法院的議事資料數位化始於1999年，但直到2005年，立法院才依《政府資訊公開法》，對外公開議事記錄。<sup>52</sup> 後於2016年年底，將黨團協商也納入轉播項目，讓議事更加透明。<sup>53</sup> 法國國會於1992年便開始便與影視業者合作，公開院會、委員會及公聽會會議錄影帶給所有電視頻道使用。<sup>54</sup> 2000年起，國會成立了專屬頻道（La Chaîne Parlementaire，以下簡稱LCP），並由各具有法律地位的兩家公司營運（LCP-AN和Public Sénat）。2008年起，LCP-AN和Public Sénat各自成立國會上下兩院頻道的官方網站，24小時都有單獨節目播出，但電視頻道仍由兩院共享。此外，法國的國會頻道除了議事轉播之外，LCP-AN和Public Sénat對於重要的國會辯論，會增添字幕，以便於民衆理解，官方網站並有其他政治議題的深入報導，以及人物專訪等不同類型的節目，型態較為多元。<sup>55</sup>

### (3) 國會黨團組成的標準

對於國會內黨團組成的標準，臺灣目前的規範是3人可以組成黨團，但以5個為限；法國則是15位議員可以組成黨團，但沒有黨團數量上限規範。以組成的門檻來看，法國規範是較臺灣寬鬆一些，<sup>56</sup> 但門檻的高低與小黨或政團的民

<sup>51</sup> 臺灣目前專門轉播立法院議事的頻道有國會頻道1台（CH123）及國會頻道2台（CH124），立法院國會頻道網址：<https://www.parliamentarytv.org.tw/>；法國國會專屬頻道在許多頻道皆可觀看，但網路專屬頻道則上、下兩院各有一個，國民議會的網路專屬頻道名為「國會頻道—國民議會」（LCP – Assemblée Nationale, LCP-AN，網址：<http://www.lcp.fr/>）；參議院專屬頻道名為「公共參議院」（Public Sénat，網址：<https://www.publicsenat.fr/programme>）。

<sup>52</sup> 雖然已有《政府資訊公開法》的規範，但立法院其實並未對外開放全部的會議紀錄內容，例如：立法院預算中心及法制局的資訊，並未對外公開。

<sup>53</sup> 見《立法院組織法》第5條。

<sup>54</sup> 1993年，國民議會自製的國會節目Canal Assemblée Nationale開播，由有線電視系統業者 PARIS-TV Câble負責直播或延遲轉播國民議會議事過程。1994年修正《通訊自由法》（loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication en France），明定轉播國會議事無需經由「視聽監督委員會」（conseil supérieur de l'audiovisuel）的審查。

<sup>55</sup> 由於國會辯論往往涉及許多專業性議題且時間冗長，一般民衆不僅難以理解，興趣也不高。故LCP-AN和Public Sénat公司會將部分重要辯論加上字幕，便於民衆理解。

<sup>56</sup> 黨團組成門檻計算標準：臺灣： $3/113 \times 100 = 2.65$ ；法國： $15/577 \times 100 = 2.59$ 。門檻相去



主參與應是較有關聯，但與對國會的集體課責性而言，應是較無關聯。本文判准的理由是，國會中黨團的設置，本是為了要整合國會內部不同的政治立場與政治意見，在制度上允許同政黨但理念不同的黨員可以各組黨團，在議事上相互競爭，也允許小黨議員可組聯合政團，或者加入其他黨團。<sup>57</sup> 因此，雖然國會內的黨團通常被視為是政黨在國會內的決策機構，用以控制同黨議員的投票方向，但國會內的黨團已不等於選舉時的「政黨」，故不應視為與對「政黨」的集體課直接相關。另外，臺灣有特殊的黨團協商制度，讓小黨在協商的過程中，與大黨有相同的發言權。<sup>58</sup> 如就民主參與的角度觀之，應是有助於提升小黨或政團的民主參與，但就對國會的集體課責性而言，本文認為，仍是較無直接關聯。

#### (4) 提出記名投票的門檻

對於記名投票的提出，臺灣的規範是除了不信任案之外，一般法案如有15名以上出席委員的連署或覆議，便能提出記名投票，<sup>59</sup> 法國的記名投票則需由黨團主席提出，且該黨團中的絕大多數議員皆需在場，黨團主席才能提出記名投票之要求。<sup>60</sup> 由於黨團主席在國會的議事中，通常是被視為政團立場的代

---

不遠，但法國仍較臺灣低一些。

<sup>57</sup> 如立法院黨團數量未達5個時，不足3席之小黨和無黨籍委員滿4人，可另組與黨團資格相當的「政團」。相關規範請見《立法院組織法》第33條。

<sup>58</sup> 臺灣黨團協商制度的起源是因民主化初期的1990年代，立法院議事過程經常上演立委的肢體衝突，法案通過率很低。1995年，時任立法院院長的劉松藩裁定，委員會審定的法案需通過「黨團協商」程序。故1999年制定《立法院職權行使法》時，便將黨團協商程序予以法制化。之後歷經修法，雖然不再是所有的法案都需交付協商，但協商結論不但具有法定效力，經院會宣讀後，也不能再加以反對，因而被認為是立法院議事不透明的一部分。

<sup>59</sup> 臺灣的記名投票制度，根據《立法院職權行使法》之規定，立法院行使投票表決的事項，有記名與無記名兩種，前者如「緊急命令追認」、「覆議案」、「不信任案」及「總統罷免案」；後者如「人事同意權」及「總統彈劾案」。其中，除了「不信任案」於憲法有明文規定需採「記名投票」之外，其它都屬於法律保留事項。至於記名表決使用的頻率，盛杏媛、黃士豪（2017, 51）的研究指出，臺灣使用記名表決的機率很低，例如第八屆的立法院（2012~2016），總計只有約3%的法案是使用記名表決處理。

<sup>60</sup> 見《國民議會議事規則》第61-3條。此外，法國的記名投票，也可依政府或委員會的要求，或者依主席會議（*conférence des présidents*）的決議舉行。但法國出現記名投票的機率也不高。依據Godbout and Foucault（2013, 313）的統計，法國從第

表，因而在課責上，法國對國會的集體課責性，還是較臺灣強一些。

## 二、個別層次

選後臺灣與法國國會內部個別層次的資訊透明，本文比較的內容為：議員記名投票結果的公告、議員的財產申報制度、未依規定申報，以及貪汙罪的相關罰則。法國除了在貪汙罪的罰則較臺灣輕，因而對議員的個別課責性較臺灣弱之外，在其他三項上的規範，都較臺灣嚴謹，因而就對議員的個別課責性而言，較臺灣強（請見表7）。以下逐項說明判准理由與比較結果。

表7 選後臺灣與法國在個別層次上的課責性比較

	臺灣	法國	臺、法的課責性比較
個別層次			
(1) 記名投票結果公告	立法院官網無直接公告投票結果，需另於立法院公報或議事錄查閱	投票結果於國會官網依議員姓氏字母順序公告	臺：較弱 法：較強
(2) 議員財產申報	任期開始和結束，向監察院申報個人財產	任期開始和結束，向「法國政治生活透明度監督機構」（HATVP）申報，另要提交「利益聲明」	臺：較弱 法：較強

一屆到第十三屆國民議會（1958~2012）的記名投票次數，次數最多的是第十三屆（2007~2012），共有204次；最少則是出現在第三屆（1967~1968），只有18次，主因是因為任期太短。但該研究同時也指出，任期長短與國民議會記名表決的次數，沒有必然關聯（ibid）。因為法國的記名表決，包含了由總理發動的信任投票與由國會所提出的不信任案。因此，記名表決的運作，在法國制度下所代表的意義，近似於內閣制下對政府威信的挑戰。每次記名表決，都代表政府有被推翻的風險，國會可能因此改選，因此在使用上相當謹慎審，通常是政府很有把握法案會獲得通過，或者總理為了法案的通過，向國會提出了抵押政府責任的信任案時才會發動。

表7 選後臺灣與法國在個別層次上的課責性比較（續）

	臺灣	法國	臺、法的課責性比較
(3) 未依規定申報之罰則	處新台幣20萬元以上，400萬元以下之罰鍰	處3年徒刑，4.5萬歐元罰鍰。禁止公民權及行使公職權	臺：較弱 法：較強
(4) 貪汙治罪	最高可處無期徒刑，1億元以下罰金	最高10年，100萬歐元以下罰金	臺：較強 法：較弱

資料來源：作者自製。

### (1) 記名投票結果的公告

關於記名表決結果的資訊揭露，立法院至今並未主動呈現記名表決結果的統計資料。換句話說，如要知道立委的投票立場是屬於贊成還是反對，則要到立法院公報系統或議事錄自行搜尋。<sup>61</sup> 法國記名表決結果的資訊則比較透明公開，依據《國民議會辦公處細則》之規範（第13條），投票結果分為贊成、反對與棄權票數，並依議員姓氏字母的順序排列，公佈於政府公報（Journal Officiel）及國會官方網站。<sup>62</sup> 雖然臺、法都有公開記名表決的結果，但由於資訊取得的難易程度有所差異，依據Foerstel（1999）的資訊公開程度為判斷，就課責的角度來看，較容易取得資訊的法國，層次較高，故其課責性會較強。

<sup>61</sup> 有一些學術機構及民間團體因而自行建構國會表決結果的資料庫，方便民眾查詢，但在資料取用的方便性與完整性上，民間團體所自行建構的國會資料查詢網站，資料通常並不齊全，例如：「口袋國會」，網址：<http://xn--6or66eolt8u6a.tw/part6.php>，資料只限於第八屆立委（2012~2016）；「立委投票指南」，網址：<https://vote.ly.gov.tw/candidates/9/>，資料只限於第九屆立委（2016~2020）。另有由東吳大學所成立的國會研究中心，資料蒐集的區間涵蓋第二屆至第八屆立委任期（1992~2016），但需先向該中心申請才能使用資料庫，因而方便性較為受限。

<sup>62</sup> 目前於國民議會官網能夠取得，依議員姓氏字母順序排列的記名投票結果，最早可以追溯至第十一屆的國民議會（1997~2002），第一屆至第十屆（1958~1997），則只有贊成、反對與棄權的票數，而無議員名單。

## (2) 議員財產申報的相關規範

關於議員的財產申報，臺灣與法國皆是要求議員在任期開始及卸任時，每年向受理機關申報一次財產。依據《公職人員財產申報法》，臺灣的立法委員需向監察院申報財產，資料對外完全公開；依據《財務透明法》，法國議員目前是向「法國政治生活透明度高級公署」（Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Politique, 以下簡稱HATVP）進行財產申報。<sup>63</sup> 但在2013年以前，議員財產申報的內容不對外公開，<sup>64</sup> 自2013起，法國所有官員、議員、各級立法、行政部門工作人員的個人財產申報資料才對外公布。<sup>65</sup> 同時，還要求國會議員於申報時需簽署一份「利益聲明書」，載明過去五年內是否曾任職管理職或顧問等，以利於任職後對一些法案的提出與審查時進行利益迴避。<sup>66</sup> 臺灣雖然也有《公職人員利益衝突迴避法》之規範，但主要係採公職人員自行迴避原則，而非於申報財產時強制一起簽署。因此，相較於臺灣，法國要求議員財產申報的詳細程度較高，規範較嚴，如依據Foerstel（1999）的判準，法國對議員的個別課責性會較臺灣強。

## (3) 未依規定申報的罰則

臺灣依據《公職人員財產申報法》之規定，立委如未依法申報財產，視事情可處新台幣6萬元至400萬元的罰鍰。<sup>67</sup> 法國則是依據《財務透明法》之規範，如議員未依規定申報財產，則可被處3年徒刑與4.5萬歐元的罰鍰，甚至被

<sup>63</sup> 2013年以前受理申報的單位為「政治生活透明委員會」（commission de la transparence financière de la vie politique），申報資料不得公開；2013年以後才改為向HATVP申報。見2013年10月11日第2013-907號法令的《財務透明法》（loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique）。

<sup>64</sup> 除非是基於司法調查需要，否則受理機構不得公布申報內容，也不接受個人及團體的查詢。洩漏官員財產訊息的人，將面臨1年監禁和4.5萬歐元的罰款。

<sup>65</sup> 原因是2013年時，由於法國預算部部長Jérôme Cahuzac因隱瞞海外賬戶遭到曝光後引咎辭職。當時的奧朗德總統（François Hollande）於2013年4月15日在HATVP官方網站上公布了38位政府部長的銀行存款和房產清單。資料原先公佈於HATVP的官網，網址：[www.declarations-patrimoine.gouvernement.fr](http://www.declarations-patrimoine.gouvernement.fr)，但由於申報資料僅保留5年，故現已移除，僅剩新聞資料可查閱，有興趣者請參見Challenges（2013）。

<sup>66</sup> 聲明的主要內容為過去五年內是否有擔任公共或私人機構的管理職或顧問職、是否為公司的合夥人，以及因任職而收受的薪資等。

<sup>67</sup> 見《公職人員財產申報法》第11條至第13條。

禁止公民權及行使公職權。從罰則輕重的程度上來看，法國的罰則較重，依據Foerstel（1999）的判準，法國對議員的個別課責性，會較臺灣強。

#### (4) 貪汙治罪

臺灣對公務員的貪腐深惡痛絕，依據《貪汙治罪條例》，包含竊取或侵占公有器材或財物、徇私舞弊、收賄、不當得利等事宜，可依犯罪類型及視情節輕重，處最高無期徒刑、得併科一億元以下罰金之處罰。法國是將公務員的貪污視為瀆職的一環，於《刑法》中規範相關刑責，公務員貪污最高可被處10年徒刑及100萬歐元以下的罰金。兩者相較，法國的量刑較輕，依據Foerstel（1999）的判準，法國對議員的個別課責性會較臺灣弱。

## 陸、結論

本文旨在探討半總統制下的立法課責。「立法課責」（legislative accountability）是指如何讓立法者（個別或集體）的所作所為，能為利害關係人知道，而據以獎懲。在憲政制度的分類與研究上，臺灣與法國都被歸類在半總統制之下，國會也都在摸索他們的角色定位，但臺灣半總統制的運作屬於「總統議會制」之次類型；法國則是「總理總統制」之次類型。文獻上對臺灣與法國國會的比較研究指出，法國國會的運作型態較偏向內閣制，過去三次左右共治的運作經驗，更是深刻展現了內閣制的運作與精神。因此，傳統印象上多會認為法國對政黨的集體課責較為重視。至於臺灣，相較於法國，立法院的實際運作型態是較偏向總統制，因而既往的印象會較期待候選人及立委能個別接受選民的課責。本文因此推論：「總理總統制」會較強調集體課責性；「總統議會制」則會較強調個別課責性。

本文的研究以半總統制的兩個個案—法國與臺灣，進行選舉前與選舉後資訊公開程度的比較，並從制度面出發，聚焦過程面的行為規範，分析單元分為集體層次與個別層次。選前的集體層次，包含影響國會政黨系統的國會選舉制度，以及對政黨的管理規範，並將對政黨的管理規範細分為「基礎面」與「競選期間」兩種面向；選前的個別層次，則主要以對候選人資訊公開的規範為主要檢視內容。選後的集體層次與個別層次，則分別以對政黨與對議員個人的資

訊公開規範，作為課責性比較的具體標的。本文的研究綜整後，有以下發現（請參見表8）。

表8 臺灣與法國立法課責的比較結果

比較項目		臺、法比較結果
選前	國會選舉制度	臺個別課責強 法集體課責強
	集體課責	法強
	個別課責	法強
選後	集體課責	法強
	個別課責	法強

資料來源：作者自製。

表8的結果顯示，本文的推論部分可被接受：法國對政黨的集體課責性，確實較臺灣為強，但臺灣應較強的立委個別課責性，卻仍不如法國。具體原因仍難確定，因不在本文的探討範疇，故有待未來努力。而臺灣立法院在集體課責與個別課責上，相對於法國，都有進一步改善的空間。

本文的研究發現，雖然無法認肯不同類型的半總統制與立法課責之間的關聯，但在理論及實務上俱有貢獻如下：第一，打破半總統制分類理論的二元思維慣性，顯示出任何國會如被要求揭露資訊而增進其課責性，或不受體制影響，應都可透過制度法規設計來提升其資訊的透明度。以半總統制的法國為例，固受憲政框架影響，形成偏內閣制的運作，但仍有兼顧集體課責與個別課責的制度設計。第二，對半總統制的國家，尤能有實務面上的啟發。比如，臺灣社會各方對國會課責性有所要求的民間團體、有志人士，或可參考法國的規範來要求修法；而立法院將來如欲對相關法規進行修正，應亦可參考法國的規範。

最後，本文要特別提醒，制度上的法規比較，並不能完全反映經驗運作的實況。臺灣與法國在立法課責過程面上的不同規範，在實踐中的情形，仍有待



進一步研究確認。而本文所聚焦「過程面」的比較，也仍不足以了解立法課責的實效；因為「結果面」，如以投票行為來探測選民是否根據課責法規所揭露的資訊，來獎懲議員立法表現的研究，本文尚未觸及。換句話說，立法課責的結果檢驗，仍有待未來各方有興趣者的投入探索。

（收件：108年8月9日，接受：109年3月10日）

# **Legislative Accountability under Semi-presidentialism: An Institutional Comparison between Taiwan's Legislative Yuan and French National Assembly**

*Yueh-ching Chen*

Assistant Research Fellow, High Speed 3D Printing Research Center,  
National Taiwan University of Science and Technology

*Da-chi Liao*

Distinguished Professor, Institute of Political Science, National Sun Yat-sen University

## **Abstract**

This paper explores the legislative accountability under semi-presidentialism and uses the case study approach to compare Taiwan with France. “Legislative accountability” refers to how the actions of legislators (collectively or individually) can be known to interested parties, and how rewards and punishments can be used accordingly. The literature comparing Taiwan and France in the past found that the parliamentary operation of the French premier-presidential system is most similar to a cabinet system; whereas Taiwan’s presidential-parliamentary is most similar to a presidential one. Therefore, under the traditional impression, France will pay more attention to the collective accountability on political parties, while Taiwan may prefer the individual accountability on legislators.

This article then compares the information transparency requirements

before and after an election in order to find the differences between Taiwan and France. Before an election, at the aggregative level, the authors make a comparison between the parliamentary electoral system and political party management; at the individual level, the authors compare the information transparency for candidates. After an election, the comparative objects are the whole parliament and legislators at the aggregative and individual levels, respectively.

This paper has three findings: first, the legislative accountability under a single-member district is more inclined to individual accountability and legislators were supposed to be more responsive to their constituency principal(s). However, the two-round voting system is more inclined to collective accountability, since political parties usually take a joint campaign strategy, the collective accountability then will be more valued. Consequently, France valued collective accountability more than Taiwan. Second, in the extent of information transparency before an election, France asks political parties and candidates to provide more information than Taiwan; thus, both the collective and individual accountability, France is better than Taiwan. Third, as for the information transparency requirements after an election, French regulations are stricter than Taiwan's both at the aggregative and individual levels. Therefore, in both collective and individual accountabilities, France is better than Taiwan.

In conclusion, French regulations of information transparency are more stringent than Taiwan in both collective and individual accountability on political parties and legislators, no matter before or after an election. Therefore, the French style may be a reference for Taiwan to promote parliamentary reform or regulatory revisions.

**Keywords:** Semi-presidentialism, Legislative Accountability, Taiwan Legislative Yuan, French National Assembly, Institutionalism

## 參考文獻

- 尹章中、王孔瑛、張瑞斌、謝有銘、胡耿維，2018，〈國會頻道建置與議事公開透明〉，《國會季刊》，46 (4): 132-156。Yin, Zhang-zhong, Kong-ying Wang, Rui-bin Zhang, You-ming Xie and Geng-wei Hu. 2018. "Guo hui pin dao jian zhi yu yi shi gong kai tou ming" [The Setting of the Congress Channel and Proceeding Transparency]. *The Parliament Quarterly*, 46 (4): 132-156.
- 王保鍵，2016，〈論議會透明化：以英國大倫敦市議會為例〉，《臺灣科技大學人文學報》，12 (2): 159-181。Wang, Pao-chien. 2016. "Lun yi hui tou ming hua: yi ying guo da lun dun shi yi hui wei li" [The study on the Parliamentary Transparency: The Case of the London Assembly]. *National Taiwan University of Science and Technology Journal of Liberal Arts and Social Sciences*, 12 (2): 159-181.
- 王靚興，2009，〈立法委員的立法問政與選區服務之分析：2000年政黨輪替前後的持續與變遷〉，《臺灣政治學刊》，13 (2): 113-169。Wang, Ching-hsing. 2009. "Li fa wei yuan de li fa wen zheng yu xuan qu fu wu zhi fen xi: 2000nian zheng dang lun ti qian hou de chi xu yu bian qian" [Analysis of Legislators' Law-Making and Constituency Service: Continuity and Change after Party Turnover in the Year 2000]. *Taiwanese Political Science Review*, 13 (2): 113-169.
- 王業立，2001，〈再造憲政運作的理想環境：選舉制度、國會運作與政黨協商機制的改革芻議〉，陳隆志主編，《新世紀新憲政：新世紀智庫憲政研討會論文集》：331-349，臺北：元照。Wang, Yeh-lih. 2001. "Zai zao xian zheng yun zuo de li xiang huan jing: Xuan ju zhi du: guo hui yun zuo yu zheng dang xie shang ji zhi de gai ge zou yi" [Reconstructing the Ideal Environment for Constitutional Operation: The Election System, the Operation of Congress and the Reform of the Negotiation Mechanism of Political Parties]. In Lung-

- chu Chen, ed., “*Xin shi ji xin xian zheng: Xin shi ji zhi ku xian zheng yan tao hui lun wen ji*” [*New Constitutionalism in the New Century: Proceedings of the Seminar on Constitutionalism in the New Century*], pp. 331-349. Taipei: Angle.
- 吳宜蓁，2001，〈國會中政黨的立法聯合：第三屆立法院的探討〉，臺北：國立政治大學政治學研究所碩士論文。Wu, Ti-chen. 2001. *Guo hui zhong zheng dang de li fa lian he: di san jie li fa yuan de tan tao* [*Legislative Coalition of Congressional Parties: The Third Legislative Yuan*]. Taipei: MA thesis, Graduate School of Political Science, National Chengchi University.
- 李又如、熊凱文，2017，〈政治獻金開放了嗎？〉，<https://www.readr.tw/project/political-contribution/story4>，查閱時間：2019/04/18。Li, You-ru and Kai-wen Xiong. 2017. “Zheng zhi xian jin kai fang le ma?” [Is the Political Contribution Open the Door for Anybody?]. (Accessed on April 18, 2019).
- 周育仁，2007，〈從課責與監督概念探討美國政府負責機制〉，國科會專題研究計畫，計畫編號：NSC 96-2414-H-307-012-NY2，臺北：行政院國科會。Chou, Yu-jen. 2007. *Cong ke ze yu jian du gai nian tan tao mei guo zheng fu fu ze ji zhi*. [*Exploring the Responsible Mechanism of the US Government from the Concept of Responsibility and Supervision.*] National Science Council Research Project. Project number: NSC 96-2414-H-307-012-NY2. Taipei: National Science Council.
- 林奕甫，2018，〈為什麼這11個縣市長參選人選舉經費超標也不違法？〉，<https://www.thenewslens.com/article/100693>，查閱時間：2019/03/12。Lin, Yi-fu. 2018. “Wei shi me zhe 11 ge xian shi zhang can xuan ren xuan ju jing fei chao biao ye bu wei fa?” [Why It Is Not Illegal for These 11 County and Mayor Candidates Overspending Their Election Expenses?]. (Accessed on March 12, 2019).
- 林繼文，1999，〈單一選區兩票制與選舉制度改革〉，《新世紀智庫論壇》，6: 69-79。Lin, Jih-wen. 1999. “Dan yi xuan qu liang piao zhi yu xuan ju zhi du gai ge” [Single-district Two-vote System and Electoral System Reform]. *New Century Think Tank Forum*, 6: 69-79.

- 徐永明，2002，〈單一選區兩票制政治衝擊的模擬〉，《新世紀智庫論壇》，17: 6-16。Hsu, Yung-ming. 2002. "Dan yi xuan qu liang piao zhi zheng zhi chong ji de mo ni" [Simulation of the Political Impact of the Single-district Two-vote system]. *New Century Think Tank Forum*, 17: 6-16.
- 張台麟，2001，〈政黨的結盟與重組：法國經驗〉，蘇永欽主編，《政黨重組：臺灣民主政治的再出發》：83-108，臺北：新臺灣人文教基金會。Chang, Tai-ling. 2001. "Zheng dang de jie meng yu zhong zu: fa guo jing yan" [Alliance and Realignment of Political Parties: French Experience]. In Yeong-ching Su, ed., "Zheng dang zhong zu: tai wan min zhu zheng zhi de zai chu fa" [Realignment of Political Parties: Re-starting of Taiwan's Democratic Politics], pp. 83-108. Taipei: New Taiwanese Cultural Foundation.
- 張台麟，2007，〈法國政黨聯合選舉策略與經驗〉，<https://www.npf.org.tw/2/466>，查閱時間：2019/06/03。Chang, Tai-ling. 2007. "Fa guo zheng dang lian he xuan ju ce lue yu jing yan" [United Campaign Strategy and Experience of French Political Parties]. (Accessed on June 3, 2019).
- 張傳賢、張佑宗，2006，〈選舉課責：拉丁美洲國家政府經濟施政表現與選舉得票相關性之研究〉，《臺灣政治學刊》，10 (2): 101-147。Chang, Alex C. and Yu-tzung Chang. 2006. "Xuan ju ke ze: la ding mei zhou guo jia zheng fu jing ji shi zheng biao xian yu xuan ju de piao xiang guan xing zhi yan jiu" [Electoral Accountability: The Relation between Incumbent Governments' Economic Performance and Vote Shares in Latina America]. *Taiwanese Political Science Review*, 10 (2): 101-147.
- 盛杏媛，2000，〈政黨或選區：立法委員的代表取向與角色〉，《選舉研究》，7 (2): 31-70。Sheng, Shing-yuan. 2000. "Zheng dang huo xuan qu: li fa wei yuan de dai biao qu xiang yu jiao se" [Party-Oriented or Constituency-Oriented? A study on Representative Orientations and Representative Behavior of Taiwan's Legislators]. *Journal of Election Studies*, 7 (2): 31-70.
- 盛杏媛，2005，〈選區代表與集體代表：立法委員的代表角色〉，《東吳政治學報》，21: 1-40。Sheng, Shing-yuan. 2005. "Xuan qu dai biao yu ji ti



dai biao: li fa wei yuan de dai biao jiao se” [Constituency Representative and Collective Representative: The Representative Roles of Taiwanese Legislators]. *Soochow Journal of Political Science*, 21: 1-40.

盛杏媛，2008，〈政黨的國會領導與凝聚力：2000年政治黨輪替前後的觀察〉，《臺灣民主季刊》，5 (4): 1-46。Sheng, Shing-yuan. 2008. “Zheng dang de guo hui ling dao yu ning ju li: 2000 nian zheng zhi dang lun ti qian hou de guan cha” [Party Leadership and Cohesion in the Legislative Yuan: Before and After the First Party Turnover in the Executive Branch]. *Taiwan Journal of Democracy*, 5 (4): 1-46.

盛杏媛，2014a，〈選制變革前後立委提案的持續與變遷：一個探索性的研究〉，《臺灣政治學刊》，18 (1): 73-127。Sheng, Shing-yuan. 2014a. “Xuan zhi bian ge qian hou li wei ti an de chi xu yu bian qian: yi ge tan suo xing de yan jiu” [Change and Continuity in Legislators’ Bill-Introduction Before and After the Reform of the Electoral System: An Exploratory Analysis]. *Taiwanese Political Science Review*, 18 (1): 73-127.

盛杏媛，2014b，〈再探選區服務與立法問政：選制改革前後的比較〉，《東吳政治學報》，32 (2): 65-116。Sheng, Shing-yuan. 2014b. “Zai tan xuan qu fu wu yu li fa wen zheng: xuan zhi gai ge qian hou de bi jiao” [Revisiting Constituency Service and Legislative Work of Taiwan’s Legislators: A Comparison before and After the Reform of Electoral System]. *Soochow Journal of Political Science*, 32 (2): 65-116.

盛杏媛、黃士豪，2006，〈臺灣民眾為什麼討厭立法院？〉，《臺灣民主季刊》，3 (3): 85-127。Sheng, Shing-yuan, and Shih-hao Huang. 2006. “Tai wan min zhong wei shi me tao yan li fa yuan?” [Why Does the Taiwanese Public Hate the Legislative Yuan?]. *Taiwan Journal of Democracy*, 3 (3): 85-127.

盛杏媛、黃士豪，2017，〈黨團協商機制：從制度化觀點分析〉，《東吳政治學報》，35 (1): 37-92。Sheng, Shing-yuan, and Shih-hao Huang. 2017. “Dang tuan xie shang ji zhi: cong zhi du hua guan dian fen xi” [Party

Negotiation Mechanism: An Analysis through the Lens of Institutionalization]. *Soochow Journal of Political Science*, 35 (1): 37-92.

盛治仁，2006，〈單一選區兩票制對未來臺灣政黨政制發展之可能影響探討〉，《臺灣民主季刊》，3 (2): 63-85。Sheng, Emile C. J. 2006. “Dan yi xuan qu liang piao zhi dui wei lai tai wan zheng dang zheng zhi fa zhan zhi ke neng ying xiang tan tao” [A Discussion of the Potential Influences of a Mixed-Member Electoral System on Taiwanese Partisan Politics]. *Taiwan Journal of Democracy*, 3 (2): 63-85.

陳淳文，2009，〈法國政黨公款補助概述〉，<https://www.npf.org.tw/1/5298>，查閱時間：2019/06/03。Chen, Chwen-wen. 2009. “Fa guo zheng dang gong kuan bu zhu gai shu” [The Introduction of Public Subsidies to French Political Parties]. (Accessed on June 3, 2019).

湯德宗，2007，〈政府資訊公開請求權入憲之研究〉，湯德宗、廖福特主編，《憲法解釋之理論與實務》：261-291，臺北：中央研究院法律學研究所籌備處。Tang, Dennis Te-chung. 2007. “Zheng fu zi xun gong kai qing qiu quan ru xian zhi yan jiu” [Research on the Constitution Right of Access to Information Held by Public Authorities]. In Dennis Te-chung Tang, and Fort Fu-te Liao, eds. “Xian fa jie shi zhi li lun yu shi wu” [Theory and Practice of Constitutional Interpretation], pp. 261-291. Taipei: Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica.

游清鑫、范惕維，2014，〈選制差異影響選舉課責的探索研究：以立法委員選舉為例〉，《民主與治理》，1 (1): 111-141。Yu, Ching-hsin and Ti-wei Fan. 2014. “Xuan zhi cha yi ying xiang xuan ju ke ze de tan suo yan jiu: yi li fa wei yuan xuan ju wei li” [An Exploratory Study of Electoral Accountability under Different Legislative Electoral Systems]. *Journal of Democracy and Governance*, 1 (1): 111-141.

黃秀端，2002，〈立法院內的投票結盟：政黨輪替前後的比較〉，臺灣政治學會年會暨「全球化與臺灣政治」學術研討會，嘉義：國立中正大學。Hawang, Shiow-duan. 2002. “Li fa yuan nei de tou piao jie meng: zheng dang

- lun ti qian hou de bi jiao” [Voting Coalition in the Legislative Yuan: Before and After Party Turnover of the Year 2000]. Paper presented at the annual meeting of the Taiwan Political Science Association and the Conference on Globalization and Taiwan Politics. Chiayi: National Chung Cheng University.
- 黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《臺灣政治學刊》，7 (2): 1-46。Hawang, Shioh-duan. 2003. “Shao shu zheng fu zai guo hui de kun jing” [The Predicament of Minority Government in the Legislative Yuan]. *Taiwanese Political Science Review*, 7 (2): 1-46.
- 黃秀端，2004，〈政黨輪替前後的立法院內投票結盟〉，《選舉研究》，11 (1): 1-32。Hawang, Shioh-duan. 2004. “Zheng dang lun ti qian hou de li fa yuan nei tou piao jie meng” [A Comparison of Voting Coalitions in the Legislative Yuan Before and After Party Turnover of the Year 2000]. *Journal of Election Studies*, 11 (1): 1-32.
- 黃秀端、陳中寧，2012，〈記名表決做為政黨團結度的測量〉，2012全球「全球危機下的行政立法互動」國會學術研討會，台北：東吳大學。Hawang, Shioh-duan, and Zhong-ning Chen. 2012. “Ji ming biao jue zuo wei zheng dang tuan jie du de ce liang” [Roll-Call Votes as a Measure of the Party Unity]. Paper presented at the 2012 Conference on Executive and Legislative Interaction under Global Crisis. Taipei: Soochow University.
- 黃秀端、陳鴻鈞，2006，〈國會中政黨席次大小對互動之影響：第三屆到第五屆的立法院記名表決探析〉，《人文及社會科學集刊》，18 (3): 385-415。Hawang, Shioh-duan, and Hung-chun Chen. 2006. “Guo hui zhong zheng dang xi ci da xiao dui hu dong zhi ying xiang: di san jie dao di wu jie de li fa yuan ji ming biao jue tan xi” [An Analysis of Party Interaction from Roll-Call Votes in Taiwan's Legislative Yuan: The Third Term to the Fifth Term of the Legislative Yuan]. *Journal of Social Sciences and Philosophy*, 18 (3): 385-415.
- 楊婉瑩，2003，〈一致性到分立性政府的政黨合作與衝突：以第四屆立法院為例〉，《東吳政治學報》，16: 49-95。Yang, Wan-ying. 2003. “Yi zhi

xing dao fen li xing zheng fu de zheng dang he zuo yu chong tu: yi di si jie li fa yuan wei li” [Party Cooperation and Conflict under Divided Government: The Fourth Term Legislative Yuan]. *Soochow Journal of Political Science*, 16: 49-95.

廖洲棚，2013，〈回應性政府的最後一哩路：政府公民關係管理資料加值應用之研究〉，行政院研考會委託研究計畫，計畫編號：RDEC-RES-101002，臺北：行政院研考會。Liao, Zhou-peng. 2013. *Hui ying xing zheng fu de zui hou yi li lu: zheng fu gong min guan xi guan li zi liao jia zhi ying yong zhi yan jiu*. [The Last Mile toward the Responsive Government: Research on Value-added Applications of Government Citizenship Management Data.] Commissioned Research Project, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan. Project number: RDEC-RES-101002. Taipei: Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan.

廖達琪，2008，〈議會改革「賦權」與「剝權」兩條路線的競合〉，《臺灣法學雜誌》，104: 140-157。Liao, Da-chi. 2008. “Yi hui gai ge ‘fu quan’ yu ‘bao quan’ liang tiao lu xian de jing he” [Parliamentary Reform: Competition and Cooperation between the Line of Empowerment and That of Depowerment]. *Taiwan Law Journal*, 104: 140-157.

廖達琪、李承訓，2010，〈國會監督兩岸事務：花拳繡腿或真槍實彈〉，《臺灣民主季刊》，7 (1): 133-144。Liao, Da-chi, and Cheng-hsun Li. 2010. “Guo hui jian du liang an shi wu: hua quan xiu tui huo zhen qiang shi dan” [Parliament Oversees the Cross-Strait Affairs: Show Case or Real Work?]. *Taiwan Journal of Democracy*, 7 (1): 133-144.

廖達琪、陳月卿、李承訓，2013，〈半總統制下的國會監督：從法制面比較臺灣與法國國會的監督能量〉，《問題與研究》，52 (2): 51-97。Liao, Da-chi, Yueh-ching Chen and Cheng-hsun Li. 2013. “Ban zong tong zhi xia de guo hui jian du: cong fa zhi mian bi jiao tai wan yu fa guo guo hui de jian du neng liang” [Parliamentary Oversight Capacity under a Semi-Presidential System: An Institutional Comparison between Taiwan’s Legislative Yuan and

- the French National Assembly]. *Wenti Yu Yanjiu*, 52 (2): 51-97.
- Alemán, Eduard, and George Tsebelis. 2005. "Presidential Coalition Agenda Setting in Latin America." *World Politics*, 57 (3): 396-420.
- Birch, Anthony H. 1964. *Representative and Responsible Government*. London, UK: Allen and Unwin.
- Carey, John M. 2009. *Legislative Voting and Accountability*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Druckman, N. James, and Lawrence R. Jacobs. 2009. "Presidential Representativeness to Public Opinion." In George C. Edwards III and William G. Howell, eds., *The Oxford Handbook of the American Presidency*, pp. 160-181. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Duvanova, Dinissa, and Jakub Zielinski. 2005. "Legislative Accountability in a Semi-Presidential System: Analysis of the Single-Member District Elections to the Russian State Duma." *Europe-Asia Studies*, 57 (8): 1143-1167.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-presidential Government." *European Journal of Political Research*, 8 (2): 165-187.
- Dykstra, Clarence A. 1938. "The Quest for Responsibility." *The American Political Science Review*, 33 (1): 1-25.
- Elgie, Robert. 2018. "Semi-presidentialism, Premier-presidentialism and President-parliamentarism—A New Country-years Dataset." <http://www.semipresidentialism.com/?p=3347> (March 19, 2019).
- Epstein, Leon. D. 1967. *Political Parties in Western Democracies*. New York, NY: Frederick A. Praeger.
- Fairfield, Roy P., ed. 1937. *The Federalist Papers: A Collection of Essays Written in Support of the Constitution of the United States: From the Original Text of Alexander Hamilton, James Madison, John Jay*. New York, NY: Random House.

- Flinders, Matthew. 2010. *Democratic Drift: Majoritarian and Democratic Anomie in the United Kingdom*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Foerstel, Herbert N. 1999. *Freedom of Information and the Right to Know: The Origins and Applications of the Freedom of Information Act*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Fumarola, Andrea. 2018. "The Contexts of Electoral Accountability: Electoral Integrity Performance Voting in 23 Democracies." *Government and Opposition*, 55 (1): 1-23.
- Gerring, John, and Strom C. Thacker. 2004. "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science*, 34 (2): 295-330.
- Gilens, Martin. 2005. "Inequality and Democratic Responsiveness." *The Public Opinion Quarterly*, 69 (5): 778-796.
- Godbout, Jean-François, and Martial Foucault. 2013. "French Legislative Voting in the Fifth Republic." *French Politics*, 11 (4): 307-331.
- Hellwing, Timothy, and David Samuel. 2008. "Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regimes." *British Journal of Political Science*, 38 (1): 65-90.
- Keane, John. 2009. *The Life and Death of Democracy*. London, UK: Pocket Books.
- Keane, John. 2011. "Monitory Democracy? The Secret History of Democracy since 1945." In Sonia Alonso, John Keane and Wolfgang Merkel, eds., *The Future of Representative Democracy*, pp. 204-218. New York, NY: Cambridge University Press.
- Kearns, Kevin P. 1996. *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Keohane, Robert O. 2002. "Political Accountability." Paper presented at the Conference on Delegation to International Organization, Park City, UT.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.



- Madison, James. 1787. "The Federalist 10: The Same Subject Continued: The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection." <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-10> (October 14, 2019).
- Madison, James. 1822. "Writing 9: Letter to W. T. Barry." In Gaillard Hunt ed., *9 Writings of James Madison*, pp. 103-109. New York, NY: G. P. Putnam's Sons Publisher.
- Mair, Peter. 2009. "Representative versus Responsible Government." *MplfG Working Paper*, No. 2009/08.
- Mair, Peter. 2011. "Bini Smaghi vs the Parties: Representative Government and Institutional Constraint." *EUI Working Papers*, RSCAS 2011/22.
- Mansbridge, Jane. 2004. "Representation Revisited: Introduction to the Case against Electoral Accountability." *Democracy and Society*, 2 (1): 12-13.
- Masket, Seth. 2014. "Why We're Not Holding State Legislators Accountable." <https://psmag.com/news/voting-accountability-state-legislators-politics-election-89974> (November 19, 2018).
- McLeay, Elizabeth, and Jack Vowles. 2007. "Redefining Constituency Representation: The Roles of New Zealand MPs under MMP." *Regional and Federal Studies*, 17 (1): 71-95.
- Mills, Linnea. 2017. "Parliamentary Transparency and Accountability." <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/59785450ed915d312c000005/081-Parliamentary-transparency-and-accountability.pdf> (June 3, 2019).
- Mulgan, R. 2000. "'Accountability': An Ever-expanding Concept?" *Public Administration*, 78: 555-573.
- Olson, David M. 1994. *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*. Armonk, NY and London: M.E. Sharpe.
- Rhodes, R. A. W. 2011. *Everyday Life in British Government*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Rockman, Bert A. 1985. "Legislative-Executive Relations and Legislative

Oversight.” In Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson, and Malcolm E. Jewell, eds., *Handbook of Legislative Research*, pp. 519-572. Massachusetts, MA: Harvard University Press.

Rogers, Steve. 2012. “Collective Accountability in State Legislative Elections Obama: The State Legislator People Vote Against.” <https://cpb-us-e1.wpmucdn.com/blogs.rice.edu/dist/2/1060/files/2012/02/RogersSPPC-2012.pdf> (June 3, 2019).

Rosenthal, Alan. 1981. “Legislative Behavior and Legislative Oversight.” *Legislative Studies Quarterly*, 6 (1): 115-131.

Rosenthal, Howard, and Erik Voeten. 2004. “Analyzing Roll Calls with Perfect Spatial Voting: France 1946-1968.” *American Journal of Political Science*, 48(3): 620-632.

Samuel, David. 2004. “Presidentialism and Accountability for the Economy in Comparative Perspective.” *American Political Science Review*, 98: 425-436.

Samuel, David, and Matthew S. Shugart. 2003. “Presidentialism, Elections, and Representation.” *Journal of Theoretical Politics*, 15: 33-60.

Sartori, Giovanni. 1994a. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Sartori, Giovanni. 1994b. “Neither Presidentialism nor Parliamentarism.” In Juan J. Linz and A. Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1: Comparative Perspectives*, pp. 106-118. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

Schmitt, Carl. 1988. *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge, MA and London: MIT Press.

Shugart, Matthew S. 2005. “Semi-Presidential System: Dual Executive and Mixed Authority Patterns.” *French Politics*, 3 (3): 323-351.

Shugart, Matthew S. 2008. “Comparative Executive-Legislative Relations.” In Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes and Bert A. Rockman, eds., *The Oxford Handbook of Political Institutions*, pp. 344-365. Oxford, UK: Oxford University Press.

- Shugart, Matthew S., and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Tormey, Simon. 2015. *The End of Representative Politics*. Cambridge, UK: Polity Press.
- University of Denver. 2015. "Searching for Legislative Accountability: Rebuilding Citizen Trust in the Legislative Process." <https://www.du.edu/ideas/media/documents/legislativeaccountability.pdf> (June 3, 2019).
- Urbinati, Nadia. 2006. *Representative Democracy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Vowles, Jack. 2015. "Legislative Accountability in a Mix-Member System." *Australian Journal of Political Science*, 50 (2): 279-296.
- Wahlke, John C. 1971. "Policy Demands and System Support: The Role of the Represented." *British Journal of Political Science*, 1 (3): 271-290.
- Wilson, Frank L., and Richard Wiste. 1976. "Party Cohesion in the French National Assembly: 1958-1973." *Legislative Studies Quarterly*, 1: 467-490.
- Wood, David M., and Jack T. Pitzer. 1982. "Comparing Parliamentary Voting on European Issues in France and Britain." *Legislative Studies Quarterly*, 7: 101-117.
- 法文文獻
- Challenges. 2013. "Les Ministres Dévoilent Leur Patrimoine" [Ministers Unveil Their Heritage]. [https://www.challenges.fr/economie/patrimoine-des-ministres-la-liste-complete-devoilee\\_7671](https://www.challenges.fr/economie/patrimoine-des-ministres-la-liste-complete-devoilee_7671) (April 20, 2019).
- Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (CNCC). 2012. *Avis Technique- La mission des commissaires aux comptes dans les partis et groupements politiques entrant dans le champ d'application de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée* [Technical Opinion- The Mission of the Statutory Auditors in Political Parties and Groupings Falling within the Scope of Law n° 88-227 of March 11, 1988 Modified]. France: CNCC.

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. 2016. *Elections législatives 2017- Plafonds de dépenses électorales et plafonds de remboursements forfaitaires par circonscription* [Legislative elections 2017- Limits on Electoral Expenses and Ceilings of Fixed Reimbursements by Constituency]. France: Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Transparency International France. 2015. “Le Financement des Campagnes Electorales et des Partis Politiques en France” [The Financing of Election Campaigns and Political Parties in France]. [https://www.transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/04/Juin-2015\\_Financement-de-la-vie-politique\\_Etat-des-lieux-recommandations.pdf](https://www.transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/04/Juin-2015_Financement-de-la-vie-politique_Etat-des-lieux-recommandations.pdf) (April 20, 2019).