

日本政治獻金的規制與侷限： 論《政治資金規正法》之沿革與意涵

鄭子真*

《本文摘要》

為鼓勵民眾參與政治，日本於1948年通過《政治資金規正法》(Political Funds Control Act)明訂政治與金錢的關係。鑒於日益嚴重的金權政治，該法歷經數次修法，卻出現政治資金逐年暴增的窘狀。為此，本文分析制度與行為者的互動關係，以及依據政治資金收支報告書的實證數據，說明制度變動後的成效。本文發現該法越是嚴格規範，越是出現政治資金總額不降反升的現象，以及獻金規則變更後，企業和團體獻金途徑的改變。

關鍵詞：《政治資金規正法》、政治獻金、鐵三角、日本政治

* 中國文化大學政治系助理教授。E-mail: zzz4@pccu.ulive.edu.tw。

壹、前言

選舉政治是民主關鍵的一環，而政治獻金 (political contributions) 提供了一種政治參與的管道。然而，政治與獻金之間經常存在模糊空間，Frantzich(2010, 283)¹ 和 Ehrenhalt(1985)² 均認為，金錢是選舉過程最能有效轉化的政治資源。民主國家為了避免政治獻金影響選舉公平性，多數制訂相關法令規範之，日本亦然。1947年日本眾議院成立選舉法及政黨法特別委員會，仿照美國《聯邦防制貪污防止法》(*Federal Corrupt Practice Act*)，於1948年通過《政治資金規正法》(*Political Funds Control Act*, 日文：政治資金規正法)。在此之前，政治獻金與競選經費的規定都是納入《公職選舉法》(*Public Officers Elections Law*, 日文：公職選挙法)當中。此後，日本《政治資金規正法》歷經數次修法，尤以1975年增列獻金上限，以及1994年出現以政黨為主的資金分配機制為重大變化。

綜觀《政治資金規正法》出現後迄今的變化，反應了政治家獲得政治獻金方式的演變，儘管法有明文卻仍有窮時，政治家一再取巧地鑽營規範漏洞，遊走法律邊緣，取得不當甚至不法的政治獻金。《政治資金規正法》的立法沿革嵌入惡化的金權政治，彰顯徒法不足以自行，對於政治獻金的規範必須輔以其他制度，才能有效改革金權政治背後扭曲的資金結構。在此脈絡之下，1994年公布《政黨助成法》(*Political Party Subsidies Act*, 日文：政党助成法)便是規劃國家財政預算補助政黨活動，以期打破金權政治的沉痾，並成為鼓勵公民政治參與的制度誘因。

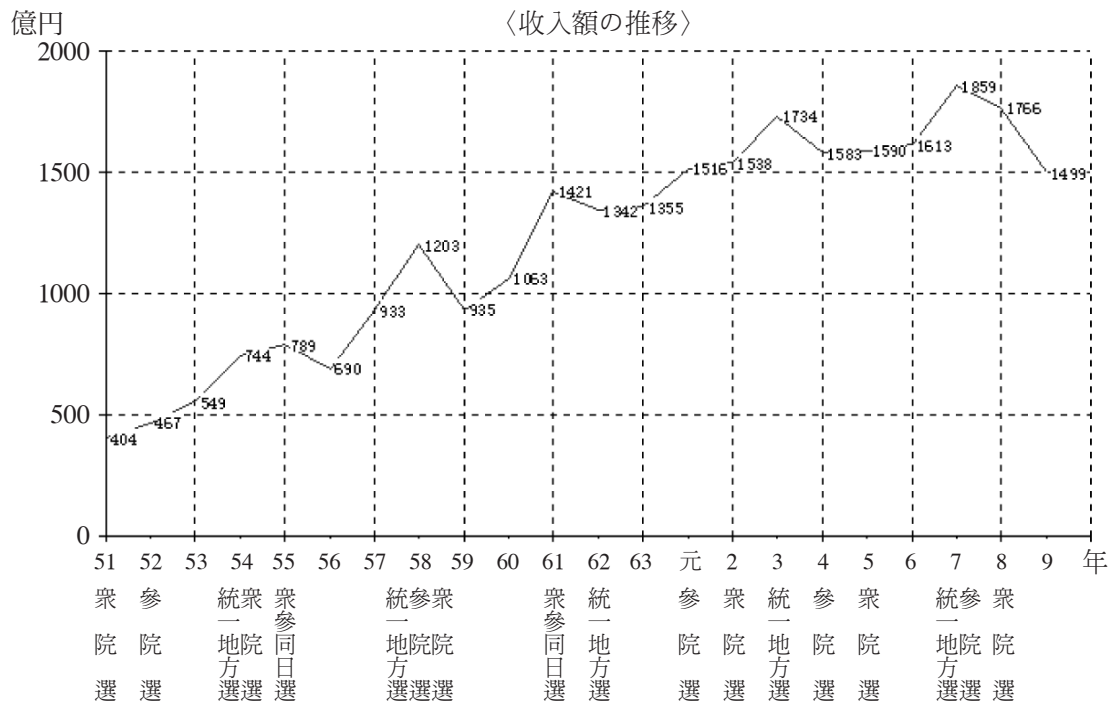
本文的章節安排除前言外，前半部包括問題意識、相關理論與分析架構。針對1994年政治改革後政治獻金不減反增、政治團體獻金高於企業，以及《政黨助成法》的正當性等，提出本文的問題意識。相關理論與分析架構採取新制度論，透過政治獻金的參與者和制度之間的互動關係，用以觀察日本政治資金系統的運作與制度框架。後半部則使用實證資料檢驗制度變革與行為途徑的變化，在第四部分討論《政治資金規正法》的沿革與意涵，耙梳1948年、1975年、1990年代、2005年、2007年的修法目的。第五部分分析日本政治資金系統之運作，說明政治資金總額遽增的困境，以及企業、團體獻金途徑的變動。第六部分則說明日本《政治資金規正法》與《政黨助成法》之間的關連，最後為結論。

¹ 李秀梅譯，Stephen E. Frantzich 原著，2010，《技術年代的政黨》，北京：商務印書館。

² 轉引自李秀梅譯，Stephen E. Frantzich 原著，2010，《技術年代的政黨》，北京：商務印書館，頁283。

貳、問題意識

1948年日本《政治資金規正法》施行後，多數捐獻來自企業和團體。這是因為政黨必須仰賴更多的科技與媒體進行宣傳以吸引選民，需要更多資金應付不斷增加的開銷，然而企業或團體過多的政治捐獻，卻又引發是否存在對價關係的質疑。日本遲至1975年才增列政治獻金的上限，甚至為了抑制不斷增加的企業和團體獻金，而參考了美國《聯邦選舉競選法案》(Federal Election Campaign Act)的州政府或國家補助經費內容，出現國家補助政黨經費的構想。經過不斷協商，在1994年通過《政黨助成法》，該法建立了以政黨為主的資金分配機制。從實證數據來看，如圖1所示，日本全國都道府縣政治團體申報的政治資金收入總額，從1976年（昭和51年）的404億日圓，攀升到1997年（平成9年）的1,499億日圓，短短20年間擴張了3.7倍，反映獻金上限條款與《政黨助成法》都沒有抑制政治資金總額的成長，制度規範與實際運作背道而馳，是本文首要探討的問題。



資料來源：日本総務省（1997a）。

圖1 日本都道府縣政治團體收入總額推算（1976-1997年）

進而言之，如表1所示，1997年都道府縣政黨的獻金收入為247億日圓，遠遠少於政治團體的507億日圓。同時，如表2所示，都道府縣政黨與政治團體共計754億日圓的

政治獻金總額當中，包括來自個人獻金 317 億日圓、企業等獻金 180 億日圓，與政治團體獻金 257 億日圓。相較之下，企業捐獻少，而政治團體捐獻多，是企業減少政治參與，還是政治團體企圖增加影響力？因此，本文的第二個問題聚焦探討政黨的政治獻金收入低於政治團體，政治團體的捐獻又高於企業的原因（日本總務省 1997a）。

表 1 1997 年日本都道府縣政黨與政治團體收入報告書明細

類別	收入總額		內容（單位：百萬日圓）					其他收入
	總額	構成比	黨費 會費	獻金	事業 收入	借貸款	總部分部 補助款	
政黨	68,812 (76.3)	45.9%	11,775 (116.9)	24,704 (73.8)	5,078 (79.3)	625 (54.2)	25,252 (67.0)	1,378 (102.3)
政治 團體	81,113 (93.8)	54.1%	14,213 (101.7)	50,766 (88.1)	11,976 (115.5)	1,304 (72.1)	1,464 (133.2)	1,390 (86.3)
計	149,925 (84.9)	100.0%	25,987 (108.0)	75,470 (82.8)	17,054 (101.7)	1,928 (65.1)	26,717 (68.9)	2,768 (93.6)

資料來源：日本總務省（1997a）。

說明：（）表示前年度的比值

表 2 1997 年日本都道府縣政黨與政治團體的獻金來源

類別	獻金金額
個人	31,717
企業等	18,038
政治團體	25,714
政黨匿名	2
計	75,470
	（單位：百萬日圓）

資料來源：日本總務省（1997a）。

第三個問題，1994 年選制改革將中選區改為小選區，希望消弭因中選區形成的派閥對抗而導致競選經費的膨脹，同時通過《政黨助成法》，企圖改善因金權政治而敗壞的政治風氣。觀察上述改革後首次進行衆院大選，隔年度（1997 年）獲得政黨補助款者，包括自民黨 146 億、民主黨 27 億、公明黨 3 億與社民黨 27 億（日本總務省 1997b）。數據顯示，政黨補助款的分配比率似乎出現極端的差異——大黨領取龐大的補助款，而小黨獲得的補助款不成比例。《政黨助成法》的立案原意在於，補助小黨以維持社會多元化發展，並且希冀透過提供政黨運作的資金，以減少政黨競爭的差距。然而所謂公平的政黨補助原則，似乎成為大黨獲得更多政治資金的藉口，出現與《政治資金規正法》雷同的制度和實

務之間的謬論。

參、相關理論與分析架構

Rosenstone 與 Hansen(1993) 認為，個人政治參與的因素有二，一是參與政治的成本多寡及其占個人資源的比重，即個人支付的政治成本占資源的比率越少，越有可能參與政治。其次，透過政治參與，個人會計算行為的預期報酬或利益。³ Ferejohn(2009, 43-45)⁴ 認為期待有三種類型，一是依據現實當中可能產生的機率造成期待的心態；二是預測對方行為，而造成自我行為的改變；三是依據社會規範而產生的期待，導致個人行為會採取盡量貼近制度訴求的宗旨。其中，對應個人的政治參與，第三類型最為關鍵，因為個人會採取符合獻金法規範的捐獻途徑，以求目標或願望的達成。Peterson(1986)⁵ 表示「在政治中，沒有慷慨這件事…人們拿錢來換取不同的滿意。最大的滿意是自我、愛國主義和某種願望。」在個人政治參與和獻金法之間，期待成為行為者自願支付交易成本的動力，而獻金法則變成換取自我滿足，或是願望達成之合法性規範。

最早規範政治獻金是美國在 1907 年通過的《堤爾門法》(Tillman Act)，禁止銀行和企業捐款給候選人。現行美國《聯邦選舉競選法案》的政治獻金定義，是使用「金錢或有價物之贈與、捐贈、借貸、墊付或儲存等，用以影響聯邦公職之選舉者」(郭俊偉 2010, 80-82)。此外，早期政黨運作經費主要來自黨員繳交的黨費，伴隨激烈的政黨競爭和競選費用增加，1970 年代美國的政黨和候選人都需自己籌措資金 (Frantzich 2010, 283)。⁶ 同時，後工業化社會帶動多元化發展，政黨政治與社會結構的改變，皆大幅提高個人政治參與。1978 年美國民主黨的捐獻者低於三千人，1984 年卻成長至 10 萬人，說明個人透過獻金參與政治的比率增高 (Salmore and Salmore 1985, 215)。

獻金法立基於民主政治，透過匯集個人獻金的總額，將政治參與的效應發揮到極大化，制度成為一個重要的關鍵。然而每個人參與政治的出發點不同，要能夠匯集眾人之力發揮到極致，並且讓制度能夠最低程度地被運作，古典制度論者是從「理念—需求」變項

³ 有關個人理性抉擇，Anthony Downs 在 1957 年的《民主的經濟理論》(*An Economic Theory of Democracy*) 提出，選民在投票過程中會理性思考哪一位候選人的政策或立場有利於自己，係一種理性抉擇模式 (rational choice model)(Downs 1957)。除了用選票支持有利於自己的候選人之外，個人也會藉由政治獻金方式進行捐獻，盡可能讓支持的候選人獲得最大化的當選可能。

⁴ 谷澤正嗣、清水和巳譯，John Ferejohn 原著，2009，〈政治理論における期待、制度、合理性〉，載於《期待、制度、グローバル社会》，東京：勁草書房。

⁵ Bill Peterson, 1986, "Megapolitics: The Florida Senate Race," *Washington Post*, 27 October, A6.

⁶ 同註 1。

組成的個人行為，說明制度與行為者的關係。⁷ 舉例來說，選民因為認同自民黨的民主主義，符合其理念和民主體制下的生活需求，進而向自民黨捐獻，不向其他政黨獻金。一旦自民黨的民主路線出現左傾，不符合個人理念之際，將出現放棄對自民黨捐獻的行為，或是轉向支持其他符合個人理念之政黨的行為變化。然而 Ferejohn(2009, 41-43)⁸ 主張，除了「理念－需求」產生的個人行為，構成與制度互動關係之外，現實中的個人還會因為「期待－需求」出現行為變化。加上後工業化社會政黨的卡特爾化，造成政黨間意識型態的模糊，導致個人無法持續追隨政黨理念。甚者，現今政黨政治趨向政策型競爭發展，有時黨的理念與其政策不見得相謀合，導致個人的理念不盡然與政黨相同，但卻期待黨的政策能夠為其帶來益處。影響個人行為變化的，不單是依據理念產生的需求等，期待也成為影響個人行為變化的要素之一。⁹

制度與期待之間出現交互的影響，因為制度會影響個人的期待，而期待促成制度和目的達成。Hobbes(2010)¹⁰ 主張制度可用來約束個人自利行為與建立社會的合法性，Commons(2009, 104)¹¹ 認為制度用來解決利益衝突並產生相互關係，提供預期保障的可能。而 North(1994, 1)¹² 將制度視為一種市場交易機制，「制度乃是一個社會中的遊戲規則。更嚴謹的說，制度是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為。因此，制度構成了人類交換的動機」。¹³ 透過制度形成的市場機制和運作，個人得以願意支付成本以獲得期待的成果，讓制度媒介了個人與集體行動之間的關連（薛曉源與陳家剛主編 2007, 94-95）。¹⁴

⁷ 亞里斯多德主張人的需求會先於行為而存在，而欲求會受到人的合理性控制和自我責任的要求影響，因此需求是作為一種心理性的機制。霍布斯強調主權者執行制度之際的強制性，和作為代理人與人民之間契約的重要性。

⁸ 同註 4。

⁹ John Ferejohn 舉出「巴斯卡的賭注」(Pascal's Wager, Pascal's Gambit)，認為人有時為避免賭錯邊的風險，寧願選擇相信不存在於現實之事物。基於人類理性，即使不相信神的存在，也會合理地說服自己相信神的存在，避免帶來更多的災害。

¹⁰ Thomas Hobbes(1588-1679) 在《利維坦》描述國家的實質、形式和權力，認為近代國家形成過程中，為避免人受到自然災害的迫壞以及維持群體的社會生活，因而推崇君主制 (Hobbes 2010)。

¹¹ 于樹生譯，John R. Commons 原著，2009，《制度經濟學（上冊）》，北京：商務印書館。

¹² 劉瑞華譯，Douglass C. North 原著，1994，《制度、制度變遷與經濟成就》，台北：時報文化。

¹³ North 從結構與制度變遷角度，提出交易成本 (transaction cost) 和組織成員行為偏好，說明除了市場機制之外，尚存在有一些管理交易的法規制定、監督與執行過程中衍生的交易成本問題。

¹⁴ 在理性抉擇和交易成本考量下，依照制度產生的尋租行為，集合個人偏好總和出現集體行動的可能，讓其行動達到最大效益。新制度論者認為制度的特徵主要有，1. 其內容在某種程度上是社會和政治組織的結構特徵，這種結構可能是正式的，例如國會。也有可能是非正式的，由相互聯繫的組織構成的網絡或一套共享的準則。2. 制度存在某種隨著時間變化的穩定性，並依此可對行為做出預測。3. 制度必須對個人行為產生影響。而這種對個人產生影響的約束力可能是

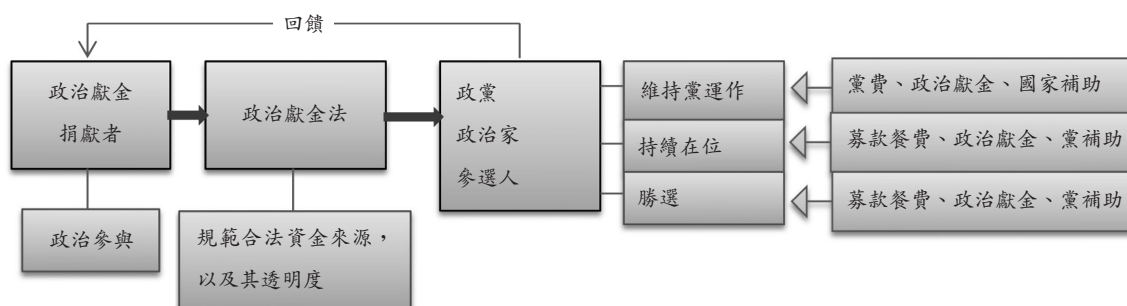
期待、行爲、制度結合的連動方程式，似乎不足以說明日本政治資金的整體運作。《政治資金規正法》僅能規範到獻金的冰山一角，還有相對於該法之外的潛規則，更是堆積出日本的龐大政治資金。潛規則可細分為規避正式制度外的合法性捐獻，以及違法之捐獻行爲等（立花隆 1974, 94-95）。鑒於潛規則來源的獻金資料取得不易，以及佐證資料的真實性不明，本文僅就日本總務省的獻金資料及政黨補助款等官方數據進行分析。本文旨在說明日本《政治資金規正法》的修法沿革與意涵，比較修法前後獻金的總額變化、捐獻途徑、與《政黨助成法》的關聯性。尤以捐獻途徑的變化，呼應歷史脈絡、制度的依賴路徑和新尋租途徑，說明正式制度的規則和規避性潛規則的運作，交錯出制度無法預期的結果。

日本《政治資金規正法》規定可進行捐獻者有個人、企業、團體、政治團體等，但各行爲者可捐獻的對象不盡相同，可獲得的期待也不一。制度安排影響行爲者的理性抉擇，這樣的內在性邏輯，可視爲一種「工具性的邏輯」(logic of instrumentality)。同時，行爲者也擁有多重角色，Olson(1989, 139-141)¹⁵主張個人在多重身分重疊之下，最終會抉擇出最適方式捐獻。無論是內在的邏輯性，或是 Olson 認爲會出現副產品的理論，說明制度具有某種程度的可變性和內生性，在特定時空條件下成立和運作，一旦超過負載，制度有可能出現衰退或瓦解（河野勝 2006, 10-11）。

相對地，作爲收受者的政黨、政治家、參選人也因身份性質不同，其資金來源也有所區別。政黨爲維持運作收受捐獻或補助，主要資金來源有黨費、政治獻金、國家補助等；政治家則爲維持在位，無論是國會辦公室的運作或競選都需要經費，資金來源有募款餐會、政治獻金、黨補助等；參選人方面，最終目的是勝選，資金來源與政治家雷同，有募款餐會、政治獻金、黨補助等。捐獻者基於「期待、需求」抉擇出各種可能的捐獻行爲、制度的交易媒介功能，以及收受者回饋 (feedback) 的成效，此三者組成獻金方程式，端視其產出結果，來說明制度是否可能出現變動，如圖 2 所示。

正式的，也可能是非正式的。4. 制度的成員中必須具備某些共享的價值和意義。

¹⁵ 董安琪譯，Macur Olson 原著，1989，《集體行動的邏輯》，台北：遠流。



資料來源：作者自行整理。

圖 2 捐獻者、制度、收受者之獻金過程關係

其次，政治獻金與政治資金的定義也不同。基本上，構成政治資金的來源眾多，諸如有黨費、會費、政黨補助款、競選經費、包含個人／企業／團體的政治獻金、事業收入、募款餐會等。政治資金的遽增不一定是政治獻金多，有可能是來自國家補助款或是事業收入增加所造成。因此，分析日本政治資金與《政治資金規正法》之間的關係時，需明瞭該法僅規範黨費、會費、包含個人／企業／團體等的政治獻金、募款餐會等，至於政黨補助款和競選經費則分別規定於《政黨助成法》和《公職選舉法》。

日本《政治資金規正法》明確規範捐獻和收受獻金的對象，具體而言，捐獻者包括個人、企業和團體（人民團體）、政黨、政治團體等，¹⁶ 可收受獻金者有政黨、政治資金團體、資金管理團體、政治團體、國會議員關係政治團體等。可進行捐獻的團體是一般工會或有組織的勞工團體，但收受對象中的政黨、政治資金團體、資金管理團體、政治團體、國會議員關係政治團體等，都被視為政治團體性質。1999年起企業和團體不得捐獻給政治家和政治團體，僅可捐獻給政黨和其專戶的政治資金團體，個人則完全無捐獻對象限制。

比較收受者中的政治資金團體、資金管理團體、政治團體、及國會議員關係政治團體間的差異，如表 3 所示，主要有（一）政黨的收支都得經過政治資金團體，與政治團體可自行處理政治資金的方式不同。（二）政黨的政治資金團體、國會議員與參選人的資金管理團體都僅有一專戶處理。（三）國會議員關係政治團體是「以研究政治上之主張或政策為目的之團體」，由參眾議員參加或主持的團體。以往國會議員可擁有作為專戶的資金管

¹⁶ 日本《政治資金規正法》第 3 條，「本法律中之「政治團體」，係指下列團體：1. 以推動、支持或反對政治上之主張或政策為本來目的之團體。2. 以推薦、支持或反對特定公職候選人為本來目的之團體。3. 除上述二項所述外，以下列活動為主要活動內容、且有組織性、持續性地展開相關活動之團體。A. 支持或反對政治上之主張或政策之團體。B. 支持或反對特定公職候選人之團體。」

理團體、訴諸政治理念成立的政策研究團體、支持者組成的後援會等多數團體，為避免國會議員巧妙運作政治團體間的資金調度，導致收支不清楚情況發生，2007年日本明確定義國會議員關係政治團體並細分三類。¹⁷ 日本總務省定期公布國會議員名字和相關政治團體名稱，並規定收支報告之特例內容（日本總務省 2007）。

表3 日本的政治團體分類

類型	定義	捐獻	收受
政黨	擁有5位國會議員或上次選舉全國得票率超過2%之政治團體	○	○
政治資金團體	以援助政黨資金為目的，政黨指定之專戶團體	○	○
其他政治團體	政黨和政治資金團體以外的政治團體（主義主張團體、推薦團體、後援團體、募款餐會團體等） 資金管理團體：參選人指定專戶的團體	△ 無上限規定，但政治團體彼此間的年度捐獻上限為5,000萬日圓	△ 無上限規定，但不得收受企業和團體的捐獻
國會議員關係政治團體	國會議員之指定專戶團體	△ 無上限規定，但政治團體彼此間的年度捐獻上限為5,000萬日圓	△ 無上限規定，但不得收受企業和團體的捐獻

資料來源：作者自行整理。

說明：○代表沒有任何上限，△代表部分受到限制。

肆、日本《政治資金規正法》的沿革與意涵

《政治資金規正法》第一條開宗明義表示，「鑑於在議會制民主政治下，政黨及其他政治團體之功能與公職候選人職責之重要，為使政治團體及公職候選人之活動能在國民持續之監督與批評下進行，特訂定政治團體之申報及相關政治團體資金收支情況之公開、以及相關政治團體及公職候選人政治資金收受之規定及其他相關之措施，用以確保政治活動之公開與公正，並期使能對民主政治之健全發展有所助益為目的」。¹⁸ 觀察《政治資金規

¹⁷ 1. 現任國會議員和參選人之資金管理團體（稱為1號團體）。2. 依據《租稅特別措施法》規定之適用獻金免稅之政治團體中，推薦或支持某一國會議員、參選人的團體（稱為2號團體）。3. 國會議員於選區中設置的政黨分部，並可將國會議員、參選人視為代表者之團體（被視為同等1號團體性質）。

¹⁸ 蘇定東譯，《政治資金規正法》，2007，《日本政治資金法令彙編》，台北：內政部，頁1。

正法》的修法沿革，主要有四個時期。(一) 1948 年《政治資金規正法》：新規政治獻金制度。(二) 1975 年《政治資金規正法》修正：量的限制。(三) 九〇年代《政治資金規正法》修正：質的強化。(四) 2005 年起《政治資金規正法》修正：提高透明度。

一、1948 年《政治資金規正法》：新規政治獻金制度

1948 年公布的《政治資金規正法》基本上規範收受對象，如政黨、政治家、參選人，及政治團體（包含派閥、後援會、政治資金團體），¹⁹ 如圖 3 所示。甫上路的《政治資金規正法》內容略顯粗糙，對於任一類型收受者的收支報告書規定大致相同。²⁰ 然而當時的《政治資金規正法》缺少具體且統一的申報內容、明確的監察制度、對於不實紀錄的罰則等，僅具形式規範，導致在防範政治與金錢互動的弊端面向上，不具實質意涵（明治大學政治資金研究會 1998, 168）。當中最大缺陷就是沒有對企業、工會等團體捐獻設定上限（岩井奉信 1988, 154-157）。



資料來源：作者自行整理。

圖 3 1948 年日本《政治資金規正法》捐獻者、制度、收受者之關係

進一步，藤田博昭（1980）指出該法的弊端尚有，（一）捐獻者與收受者的關係不明。尤以政治團體定義曖昧，若包含派閥或後援會，則全國將有 4,000 個政治團體。

（二）不公開政治獻金與支出。政治獻金部分來自會費，但此時收受者不需要公開獻金者的住址與姓名，獻金後的資金用途也可以不用明載支出明細。²¹（三）欠缺監督與罰則。雖然收受者有義務提出收支報告書，但全國性團體僅有 50% 申報，地方團體僅 40% 申

¹⁹ 此時明定政治資金團體為援助政黨之團體，是由政黨向自治大臣提出申請的團體（並非唯一專戶），如自民黨的政治資金團體為「國民協會」（1961 年成立，1975 年更名為國民政治協會）。

²⁰ 惟政黨和政治團體一年向自治省申報兩次，而參選人的申報機關為選舉管理委員會。個人向政黨獻金超過 500 日圓、團體捐獻超過 1,000 日圓等，需明記姓名與住址，政治團體則是支出超過 2,500 日圓時有義務申報。

²¹ 政治資金的使用目的或支出項目委由政治人物的團體各自編列，無法統籌比較之。

報。其次也無監督制度，監督官廳（自治大臣或選舉管理委員會）不具調查權，更遑論可針對不實紀錄或沒有提出申報報告書者進行處罰。²²

《政治資金規正法》公布後，所出現的政商醜聞多數與田中角榮相關，有 1964 年光明池問題（第 73 次國會建設委員會第 6 號）（日本眾議院建設委員會 1974）、虎門國有地事件、1966 年信濃川事件等（蔡增家 2004, 84-85）。²³ 魚住昭（1997, 193）在《特搜檢察》指出，田中的土建政治手法就是運用政治力與金錢的結合，讓相關企業獲利並且換取選票和鈔票支持。1974 年《文藝春秋》11 月號刊載的〈田中角榮研究——其金脈與人脈〉，文中指出田中金脈對政壇的影響力持續到九〇年代，諸如自民黨內重要政治人物的金丸信、竹下登、梶山静六、橋本龍太郎、小淵惠三、小澤一郎、羽田孜等，都是當時田中派成員（立花隆 1974）。

二、1975 年《政治資金規正法》修正：量的限制

照屋寬之（1989, 46-57）認為，源自田中的土建政治模式，是由政治權力、金錢至上主義、政官關係要素組成，呈現集體利益誘導和集票機制運作，可謂日本金權政治的雛形。1975 年爆發的洛克希德 (Lock heed) 事件，²⁴ 引發田中金脈倍受爭議（蔡增家 2002, 76）。事後日本的金權政治依舊不改本質，透過金錢與政治巧妙搭配，田中金脈轉換成政界的田中軍團。1975 年田中派議員有 94 位，到了 1987 年有 141 位成員，約佔總議員數的 1/3（眾院 302 位 + 參院 143 位 = 總數 445 位）（朝日新聞政治部主編 1987, 370）。

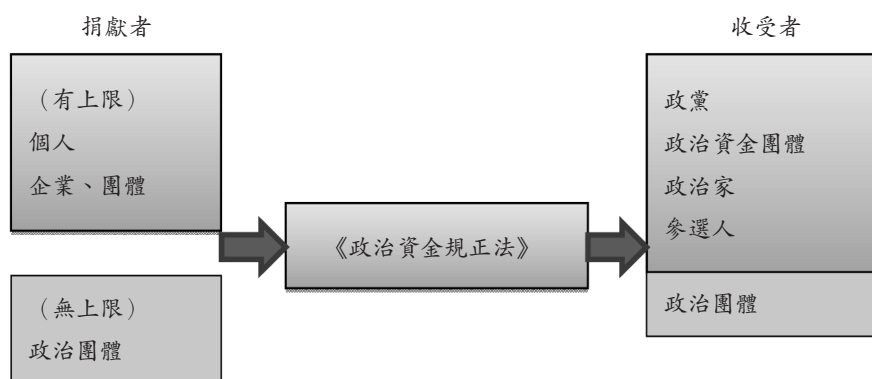
為求肅清朝野視聽，日本政府不得不進行大幅度的修法，明訂政治團體的成立需依法申請、公開政治資金收支、導正收受者關係，尤以增列企業、工會等團體的捐獻上限規定最受矚目。具體而言，企業和團體按照資本額或會員人數分為三個等級，最高捐獻上限為 1 億日圓、最低 750 萬日圓，希冀限制政治捐獻的質與量。個人捐獻方面，也被規定對政黨、政治資金團體的上限為 2,000 萬日圓，對同一政治人物一年捐獻金額不得超過 150 萬日圓，如圖 4 與附錄一所示。但為避免澆熄個人參與政治的熱誠，政府也祭出捐獻的優

²² 1962 年該法進行修正，內容為要求收支報告書中需附有收據影本，以及保存期間由兩年延長為三年。直到 1975 年爆發田中角榮涉嫌的洛克希德事件，《政治資金規正法》才面臨重要轉變。

²³ 1964 年光明池問題是興亞建設等財團收買政界人士以變更改地，涉嫌者為田中角榮等派閥人士。同年的虎門國有地事件也是田中角榮與國際興業的小佐野賢治會長政商關係下，原本訂定虎門國有地 5 年內禁止轉賣，卻在 1 年後涉嫌轉賣國有土地。1966 年信濃川事件係非法轉賣變更信濃川土地用地，涉嫌者為田中角榮。田中角榮透過家族的室町產業購買信濃川河床附近土地，1972 年當田中成為總理後致力於當地的公共建設，使原先土地價格天價翻漲。

²⁴ 洛克希德事件是日本戰後四大政治獻金醜聞之一，是洛克希德公司非法向日本政界行賄，涉嫌者為田中角榮等派閥人士及全日空公司若狹得治社長。

遇措施，如政治捐獻的稅制優待、提高政治資金收支申報的下限金額、廢止褫奪公權的罰則規定等。另外，則是明訂收支報告書的格式，若是政治團體超過兩次沒有提出報告書，將喪失其法人性質，無法持續運作，結果提高團體申報比率至九成（岩井奉信 1990, 154-157）。



資料來源：作者自行整理。

圖 4 1975 年日本《政治資金規正法》捐獻者、制度、收受者之關係

此階段《政治資金規正法》重大的轉折，主要是透過量的限制方式強化制度，但並無規範政黨和政治資金團體的關係、不限制政治家可擁有的政治團體數量，以及不公開 100 萬日圓以下捐獻者姓名等。這些百密一疏的法條漏洞，造成政治家可擁有數個後援會，以利彼此流通資金。另外，由於不公開 100 萬日圓以下捐獻者姓名，個人或企業可恣意地小額捐獻給同一政治家擁有的複數後援會或團體，使得所謂上限的條文形同虛設。最後，即使違法，罰則僅適用政治團體或政治人物任用的會計負責人，政治家僅具有道義責任。更遑論對於非法收受政治獻金者，最高僅課以 20 萬日圓罰款，無法達到真正嚇阻作用。

三、九〇年代《政治資金規正法》修正：質的強化

金權政治的持續惡化，造成《政治資金規正法》的效用衰退，為此，繼量的限制之後，九〇年代《政治資金規正法》出現質的強化。此階段修法的重大轉變，可謂有 1992 年募款餐會的限制、1994 年《政黨助成法》的通過、以及 1999 年禁止企業和團體向政治家捐獻。

(一) 1992 年《政治資金規正法》修正

從 1989 年企業讓渡未上市股票給政治家的利克魯特事件開始，²⁵ 包括後來的 1991 年起因為利克魯特公司以子公司 (RECRUIT Cosmos Co.) 未上市的股票讓渡予政官財界的重要人物，以股票上漲後的差異利潤賄賂當時首相中曾根康弘及大藏大臣宮澤、眾議員藤波孝生等，

共和汚職事件、²⁶ 1992 年佐川急便事件、²⁷ 1993 年營造廠貪污等，²⁸ 一連串的政商醜聞引發日本政治改革的聲浪。1990 年 4 月海部俊樹內閣召開第八次選舉制度審議會時，提出《公職選舉法改正案》、《政治資金規正法改正案》、《政黨助成法案》等改革法案。然而在既得利權結構大力反彈之下，執政的自民黨僅能針對募款餐會進行修法，1992 年起規定一餐會募款上限為 150 萬日圓，超過 100 萬日圓即需公開收支內容。另外，新法也限制公務人員對政治活動的捐獻等（《政治資金規正法》第 22 條之 8）（電子政府の総合窓口 イーガブ 2007）。九〇年代政治資金系統的大轉變，得等到 1994 年自民黨下台後，由社會黨的細川護熙內閣大刀破斧地修改《政治資金規正法》和引進《政黨助成法》後，才出現新的面貌。

（二）1994 年《政治資金規正法》修正

1994 年細川內閣認為，日本應該形成多元化政黨競爭體制，主張禁止企業和團體捐獻給政治家、加強限制企業和團體獻金以及募款餐會、實施免稅等措施促進個人獻金、導入政黨補助款制度等。相較之下，當時最大在野黨的自民黨反對禁止或限制企業、團體捐獻給政治家，對政黨補助款制度也持消極態度，理由是應避免政黨運作過度依賴國家財政（中北浩爾 2012, 67）。在各政黨、利益團體的盤算拉鋸過程中，經團連（全名：日本經濟團體連合）和自民黨希望透過此次政治改革，將日本政治導向小選區制下的兩黨競爭。而社會黨則是抱持清新選舉和多元化政治發展的改革理念，積極提倡政黨補助款制度和鼓勵個人獻金。最終在 1993 年經團連宣布廢止對自民黨的政治獻金斡旋機制，任由經團連的企業成員決定是否獻金給自民黨，自民黨頓時失去最主要的財力後盾，才出現與執政的社會黨之妥協案（古賀純一郎 2005, 37）。²⁹

此事件造成自民黨 1989 年參議院選舉的大敗，且導致之後政治獻金規範的改革。

²⁶ 因詐欺罪被逮捕的共和副社長的供詞和收押文件中，發現有使用不明的鉅額紀錄，間接發現該廠商與前北海道開發廳長官阿部文男有密切關係。1992 年 1 月依收賄罪嫌疑逮捕收受 9,000 萬圓的阿部文男，且共和尚有 5 億圓流向阿部以外的 10 位政治家，多數屬於宮澤派為首的宏池會議員居多，甚至召喚前總理鈴木善幸為重要證詞人出庭。當下鈴木表示「這些錢並非非法獻金，只是作為一個善意保管者暫放在我這」，導致非議。

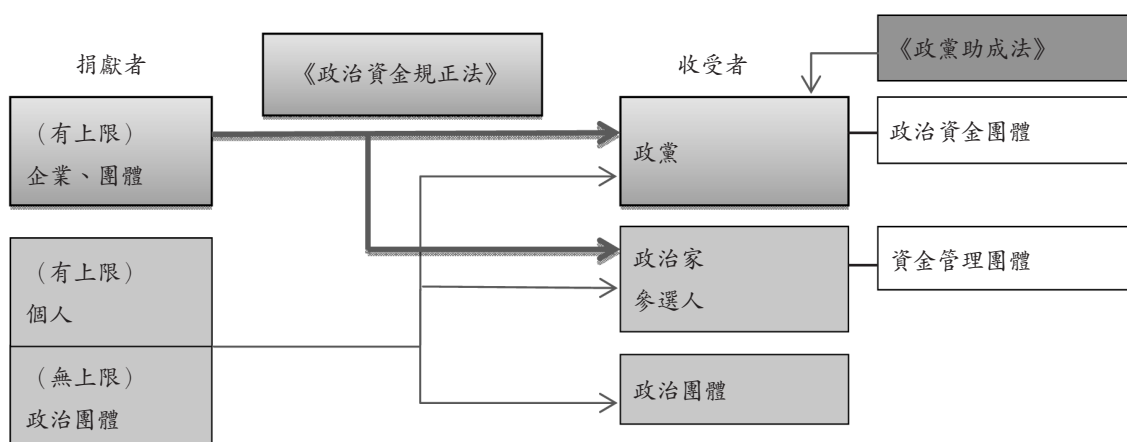
²⁷ 逮捕該公司社長渡辺広康等 4 人。該公司濫發數千億圓的債務保證，當中有 950 億圓為呆帳，由於濫發的債務保證半數以上流向暴力和右翼團體，甚至有 20 億圓被非法獻金給前總理或金丸信副總理等，共計 12 名的重量級政治家。

²⁸ 1993 至 1994 年爆發營造廠汚職事件，從金丸信副總理鉅額逃稅的收押資料中，查出各營造廠與中央和地方政府的收賄關係，逮捕建設大臣、宮城縣知事、茨城縣知事、仙台市長，共計 32 人被起訴。

²⁹ 請參考高泉益譯，古賀純一郎原著，2005，《政治獻金》，台北：臺灣商務。以往有所謂「花村名簿」（「花村メモ」・「花村リスト」・「花村方式」）的捐獻名冊，經團連的會長亦被戲稱「財界的政治部長」。1993 年經團連發表的〈企業獻金之看法〉內容，1. 政治資金應以公費的補助與個

1994 年日本通過《公職選舉法修正案》、《政治資金規正法修正案》、《政黨助成法案》、《眾議院議員選舉區劃定審議會設置法》之政治改革四法案，冀望排除同黨參選人激烈競爭、減少個人色彩的政治活動、適度補助候選人的政治活動經費，形成以政黨為中心的政治資金分配機制。

在破除金權政治的宗旨之下，《政治資金規正法》修法後，如圖 5 所示，揭棄於指定資金團體、強化獻金的透明度、加強募款餐會限制等。指定資金團體方面，針對 1975 年僅區分政治團體與政治資金團體類別，結果造成政治家紛設政治團體的亂象，此次修法後，強制要求政治家和參選人僅能指定一個資金管理團體處理政治資金。企業、工會等團體除對政黨及政治資金團體、政治家和參選人指定的資金管理團體以外，不得對其他政治團體進行政治捐獻。其次，強化獻金透明度方面，下修捐獻額度超過 5 萬日圓，即需公開捐獻者名字，或是以政治資金名義支付超過 5 萬日圓時也需要公布內容。最後，加強募款餐會限制方面，以往可由議員自行舉辦募款餐會以籌措政治資金，1994 年起規定僅可由政治團體舉辦，並且購買 100 萬日圓以上餐券者須被公開其姓名、個人購買金額不得超過 150 萬日圓等。然而上述種種募款餐會的限制，卻是建立在收益超過 1,000 萬日圓的前提下才得以施行。在上有政策下有對策的情況下，中小型的定期聚會和會費制的研究會盛行，募款餐會獻金的來龍去脈依舊是一團迷霧（陳鵬仁 1993）。觀察 1997 年募款餐會的收入狀況，如表 4 所示，該年度總收入為 95 億日圓，佔總體政治資金的 6.4%。當中以 5,000 萬以下收入的團體申報最多，且收入總額也最高。



資料來源：作者自行整理。

圖 5 1994 年日本《政治資金規正法》捐獻者、制度、收受者之關係

人的獻金為理想，2. 今後必須確立不過度依賴企業獻金的機制，3. 企業獻金在促進公費補助與個人獻金機制完整後，於 5 年內檢討之，4. 進行檢討前，須由企業、團體等自行判斷。

表 4 1997 年政治資金募款餐會的收入明細

特定募款餐會的團體（收入總額）	團體數量	收入總額
超過 1 億日圓	11	1,434
超過 5,000 萬 -1 億日圓	24	1,676
5,000 萬日圓以下	222	4,881
（小計）	257	7,991
非特定募款餐費，但具有政治資金餐會的收入	276	1,548
計（單位：百萬日圓）	533	9,539

資料來源：日本總務省（1997a）。

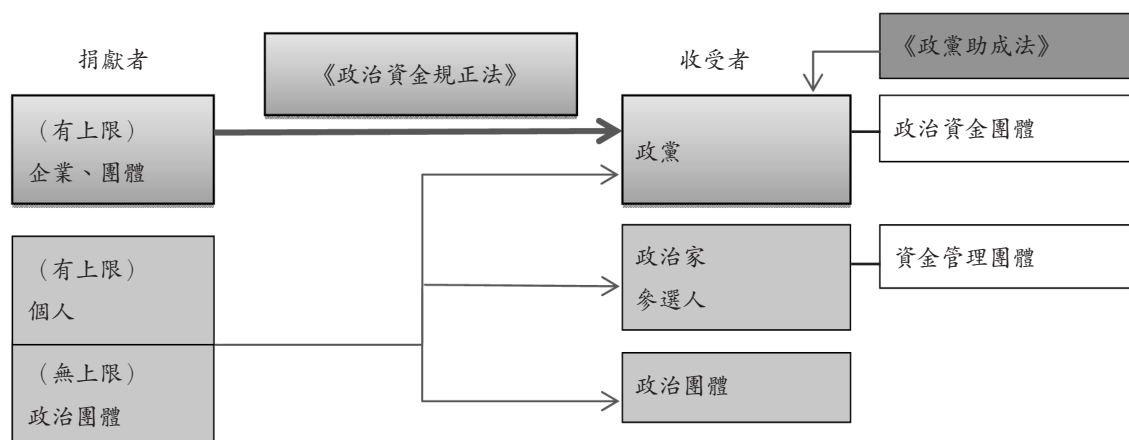
說明：特定和非特定募款餐會的定義區別在於，前者對價收入超過 1,000 萬日圓以上。

（三）1999 年《政治資金規正法》修正

經由 1994 年朝野間討價還價後新生的《政治資金規正法》，內容依舊充斥著維護利權結構的設計。在自民黨的堅持之下，仍未禁止企業或團體獻金給政治家個人。為匡正視聽和挽回民心，1999 年依據 1994 年修法後的附則第九條再度修改。此次修法目的在於進一步強化、改善獻金本質，主要內容有增列禁止企業、團體向政治家指定之資金管理團體捐獻，企業、團體僅能向政黨和政治資金團體捐獻，如圖 6 所示。其次，伴隨 1994 年日本選制變更，《政治資金規正法》或是《政黨助成法》都更嚴謹定義政黨條件。³⁰ 但政治與金錢的遊戲似乎並未跟隨規則的變化而有所收斂，日本的政治家也沒有從此就與企業獻金絕緣。加藤一彥（2003, 435）指出，此時政治家擁有的政治資金來源有兩類，一是自己的資金管理團體，二是地方的政黨分部政治獻金。1999 年修法後，政治家雖無法再直接獲得企業和團體獻金，但透過地方的政黨分部，企業和團體的獻金可以迂迴交付給政治家，說明政商互動脈絡依舊持續。³¹

³⁰ 以往將持有政黨認證書或擁有參眾議員 5 人以上之政治團體視為政黨，修法後，定義政黨需具有的參眾議員得票數為總數 2% 以上才具資格，始可獲得政黨補助款。

³¹ 2002 年自民黨的政黨分部約計有 7,000 處以上。



資料來源：作者自行整理。

圖 6 1999 年日本《政治資金規正法》捐獻者、制度、收受者之關係

四、2005 年起《政治資金規正法》修正：提高透明度

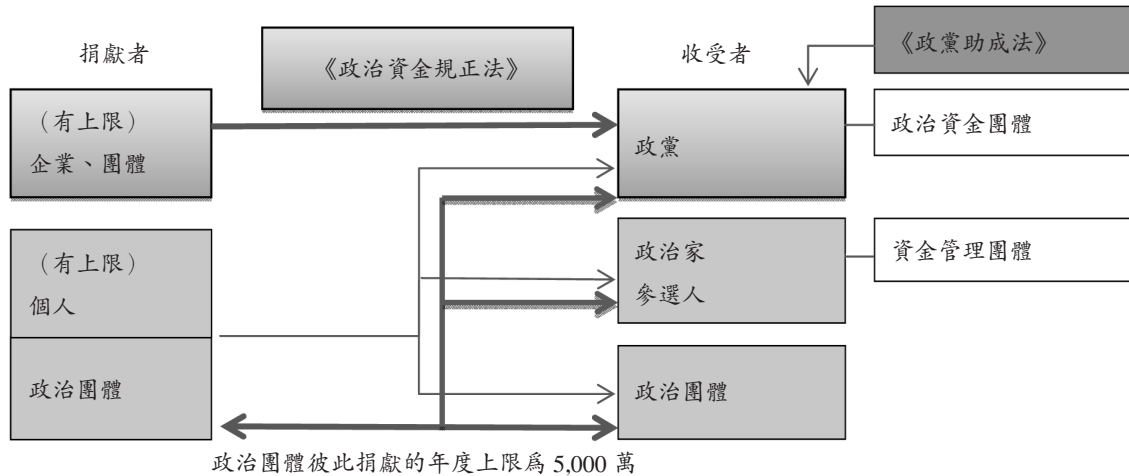
21 世紀之前，《政治資金規正法》僅嚴格規範捐獻者，並未對收受者有太多限制或罰責。該法遲遲未對收受者濫設的政治團體有所規範，直到 2004 年爆發日齒連（日本齒科醫師會）對自民黨橋本派獻金 1 億日圓後，2005 年日本才著手修法限制政治團體的捐獻和收受。面對日益嚴謹的《政治資金規正法》規範，政治家莫不絞盡腦汁地開源尋找更多資金收入，以及在帳面上巧立名目以利申報。

（一）2005 年《政治資金規正法》修正

政治團體間調度資金、互通有無時有所聞，2005 年修法規定政治團體（政黨與政治資金團體除外的團體）相互捐獻的年度上限為 5,000 萬，違反者處一年刑期與 50 萬日圓以下的罰鍰，如圖 7 所示。甚至為避免私相收受，政治團體向政治家的資金管理團體捐獻須以匯款方式進行，違反者將沒收其獻金繳回國庫。這些措施都是管控政治團體不能再隨意捐獻給政治家。比較修法前後資金管理團體收入變化，2004 年的總收入約為 165 億，修法後，2006 年則下降到 138 億；2004 年收入超過 1 億日圓者有 38 個團體，但 2006 年則下降到 27 個（日本總務省 2004；2006）。儘管《政治資金規正法》修法後達成其宗旨，但道高一尺魔高一丈，政治家依舊有其他管道獲取獻金，關鍵就是募款餐會。³² 2006 年政治資金報告書中已顯示，政治家倚賴募款餐會獻金的程度提高。再者，比較 2007 年企業、團體獻金總額和募款餐會情況，企業和團體的獻金較前年度減少 19.3%（138 億），僅佔資金總體的 5.1%。而募款餐券的收入總額為 274 億，較前年度增加 21.8%，係有史

³² 對單一餐會，每人購買 20 萬日圓以下餐券時不會被公開資料。

以來最高的紀錄（朝日新聞，2007年10月20日，社會2版）。³³



資料來源：作者自行整理。

圖 7 2005 年日本《政治資金規正法》捐獻者、制度、收受者之關係

(二) 2007 年《政治資金規正法》修正

議員的政治資金來源，主要有國家補助、政黨補助、自行籌措等。國家補助因為是直接匯入黨中央帳戶，而被挪為黨中央的人事費用；政黨補助方面，根據 1989 年調查僅佔總資金的 10%。Stephen E. Frantzich(2010, 305)³⁴ 的訪談資料也顯示，二戰後政黨已不是候選人可靠的資金來源。故政治家所需的資金大多由議員自行籌措，如舉辦募款餐會、接受政治獻金等，以應付龐大的公務和支出。日本政治家的政治資金支出，主要有助理人事費、經常性費用，以及政治活動費用等。除人事費用之外，經常性費用包括有後援會活動費、婚喪喜慶禮金、備品耗材等；但政治活動費用方面，在申報政治資金收支情況時，往往沒有詳細記載費用的流向。

對於日本高額的政治花費，飯尾潤（2004）指出，由於日本的政黨競爭無法形成像歐美般的政策型導向政治，政黨發揮不了匯集民意的功能，脆弱的政黨本質造成政治競爭須高度仰賴政治資金的支撐。加上政黨的官僚化和老朽化，日本政治家的活動主要在於爭取自我利益，而非追求民之所欲。相較於美國大量使用軟錢影響選民，日本政治費用主要在於支付高額人事費用。2004 年日本政治資金監督團體調查，議員薪資年收入約 2,000 萬日圓，其他文書交通費（100 萬日圓 / 月）、立法事務費（65 萬日圓 / 月），以及公費支付的

³³ 朝日新聞，2007，〈06 年政治資金、パーティーに軸足 匿名性高い「抜け道」〉，《朝日新聞》，10 月 20 日，社會 2 版。

³⁴ 同註 1。

三位秘書人事費等（日本政治資金オンブズマン 2004）。高額的人事費用等支出，形成日本政黨政治運作上的一種浪費，2010年日本國會議員的專戶團體支出總額為469億日圓，區分有人事費116億日圓、政治捐獻89億日圓、雜誌發行等其他費用81億日圓（日本總務省 2010）。

爲避免日不敷出，日本議員申報的收支報告書中，巨額的支出與獻金收入往往出現很大的落差，申報內容的不透明問題，讓《政治資金規正法》淪爲金錢與政治交易的合法平台。金權交易的糾葛，爆發2006年底行政改革擔當大臣佐田玄一郎，與2007年1月農林水產大臣松岡利勝、文部科學大臣伊吹文明等爲此辭職甚或自殺。³⁵另外最大的漏洞就是「盈餘額」（繰越額）問題。2003年自民黨舊橋本派的報告書中，申報隔年度存額爲18億，到了2004年，卻縮水變成2億9,720萬，其中15.5億憑空消失（坪井ゆづる 2007, 64）。

1994年確立政治家需指定單一資金管理團體後，政治家的資金來源顯而易見，在無法開源的情況下，出現許多私下運作，引發爭議（見附錄二）。如多數國會議員的資金管理團體，都會將事務所設置在不需花費租金的議員會館，但卻浮報事務所的租金費用。這種有名無實的支出，造成原本應詳細申報的事務所開銷形成一種假帳。2007年爆發「事務所費問題」，就是議員浮報辦公室費用，並且將許多費用與政治活動費混在一起報帳，形成支出不透明的黑箱作業。另外，資金管理團體運用政治資金購買土地等，也是一個爭議性問題。³⁶

³⁵ 2006年底行政改革擔當大臣佐田玄一郎承認，「使用政治資金之際確實有不正確的會計申報」，因而辭去大臣職位。以及2006年文部科學大臣伊吹文明申報的前年度存款爲約1億2,000萬，但沒有明確的佐證資料。2007年1月農林水產大臣松岡利勝和文部科學大臣伊吹文明也被發現有「不適當的會計處理」（坪井ゆづる 2007, 64）。

2007年6月農水大臣赤城德彥也爆發收受不當政治獻金之醜聞，因爲《政治資金規正法》規定獲得國家補助款通知後，1年內企業或團體不得進行獻金，但社團法人中央酪農會議和全國農業協同組合連合會（簡稱JA全農）獲得農林水產省的補助款後，2003和2005年向農水大臣赤城德彥擔任分部長的自民黨茨城縣第1選區，進行30萬的政治獻金（朝日新聞，2007，〈赤城農相側に献金30万円 補助金交付2団体〉，《朝日新聞》，6月12日，社會2版）。

同年8月，農林水產大臣遠藤武彥擔任自民黨山形縣第2選區分部代表之際，也遇到同樣問題。向分部獻金者爲「山形縣家畜商業協同組合」，2005年獻金前（2004年）獲得農水省管轄之獨立行政法人「農畜産業振興機構」的1,700萬交付金或獎勵金（朝日新聞，2007，〈遠藤農水相、役職は留任 共済3団体、無報酬で 献金問題〉，《朝日新聞》，8月31日，社會1版）。

³⁶ 2006年隸屬小澤一郎的陸山會，因爲使用政治獻金購置土地且獲利，而且在購買之際將該筆土地持有人登記爲小澤之名，導致政治資金非法管理的疑慮（簡稱陸山會事件）。觀察小澤所屬團體的資金來源，主要有企業獻金和募款餐會等，然而2006年陸山會的募款餐會收入爲0日圓，其購買土地資金的來源頗受爭議。陸山會運作最特殊之處，在於購買多處不動產，共計有10處以上不動產，分別位處在東京、岩手、宮城等地。2007年10月，陸山會賣掉東京都內1件不動產，即獲利1,300萬日圓，究竟政治家是否可使用政治獻金，替自己的事務所或後援會購買不動

截至 2007 年 1 月，《政治資金規正法》對於經常性費用並沒有要求提出明細和收據的義務，因此常常出現政治家胡亂申報，導致有獻金收入與支出不明情況。2007 年《政治資金規正法》兩度進行修法，7 月修法重點是強化資金管理團體的收支報告書義務，以及禁止資金管理團體購買不動產。同年度 12 月修法，更是規定 1 日圓以上的所有支出收據等之徵收和保存，以及附上收據影本之義務、設立收據影本公開制度。除此之外，也針對資金收支的監督，設立登錄政治資金監查人制度、議員政治團體收支報告書的監察義務，以及在總務省下設置政治資金適正化委員會。自 1948-2007 年《政治資金規正法》的重要沿革與發展，整理如表 5。

表 5 日本《政治資金規正法》重要沿革與發展

時間	修法理由 / 目的	主要內容	缺點
1948 年	首次的政治獻金法	基本規範	無政治獻金上限規定
1975 年	洛克希德事件	增列政治獻金上限額度	沒有限制政治家擁有的政治團體數量；政治團體間可以無上限的彼此捐獻
1992 年	利克魯特事件	募款餐會、政治資金運用的限制	同上
1994 年	形成以政黨為主的政治資金分配機制	政黨及政治家的單一資金團體；企業、工會等團體僅能對政黨及其政治資金團體、政治家之資金管理團體進行捐獻	企業、工會等團體依舊能向政治家獻金
1999 年	針對 1994 年附則第九條進行修改	禁止企業和團體向政治家的資金管理團體捐獻	沒有對政治團體間的捐獻進行限制
2005 年	日齒連事件	政治資金團體的捐獻則須以匯款方式進行；限制政治團體彼此間的年度捐獻上限為 5,000 萬	缺乏政治資金運用的監督機制 募款餐券的漏洞 政黨可無上限地收受獻金 收支報告書透明度的欠缺
2007 年	事務所問題	議員事務所的收支報告書中明記支出明細，以及附上收據影本之義務；禁止資金管理團體購買不動產；政治資金監查人制度	沒有限制接受國家補助款的企業或團體之幹部個人不可捐獻；沒有限制接受國家補助款的企業或團體不可購買募款餐券；沒針對政黨交付給分部或政治家之資金管理團體的補助進行限制

資料來源：作者自行整理。

產，其獲利之動機備受爭議，導致 2007 年起對於小澤的相關判決仍持續進行。其次，小澤所屬團體中，真正舉辦募款餐會的團體是小澤一郎政經研究會，該團體的 99% 收入來源，都來自於募款餐會。舉例而言，2007 年小澤政經研究會舉辦的「政經論壇」，約有 300 人出席，該年度共召開 3 次，約有 5,403 萬日圓收入進帳。簡言之，小澤所屬團體運作的特徵在於，賦予各個團體不同功能且分工合作（朝日新聞，2008，〈麻生氏・小沢氏・際だつ 政治資金、07 年收支報告・中央分〉，《朝日新聞》，9 月 13 日，東特集 S）。

伍、日本政治資金系統之政治與金錢萬象

以《政治資金規正法》為主軸運作的日本政治資金系統，明顯未達成制度預設的目標。若從日本政治發展階段來看，戰後的土建政治是藉由炒作地皮與開發建設國土連結在一起，為求其中的政商合作關係合法化，《政治資金規正法》淪為配合民主政治運作的跑龍套道具。1968年日本超越西德、成為世界第二經濟規模的先進國家後，自民黨長期執政和黨內官僚化，讓土建政治昇化成派閥與金權的結合。政府提供擴大公共建設的政策，企業提供官僚退休後職位或是選票、競選經費等，鐵三角關係的緊密結合不言而喻。企業也在官僚的保護之下，透過護送船艦方式成為鞏固金權政治的一環。綿密的政商關係造就龐大政治資金系統的運作。以下就日本政治資金總額遽增的窘狀，以及企業、團體獻金途徑的改變，說明其產生的政治與金錢萬象。

一、日本政治資金總額遽增的窘境

1976年日本政治資金總額為1,097億日圓，1986年為3,097億日圓，十年內成長近乎三倍（辻中豐 1996, 130-132）。2000年持續攀升到3,333億日圓，即使全球金融風暴後日本經濟更加惡化，2009年的政治資金總額仍高達2,649億日圓（日本總務省 2010）。推敲其主因，乃日本政治的鐵三角關係和官僚內閣制的特殊性所導致。

鐵三角理論是由Theodore J. Lowi(1964)提出，認為政府或公共政策被行政機關、國會、利益團體所把持，形成堅固的鐵三角關係(iron triangle)。該理論特點在於，利益團體影響力大，不但可透過支持國會議員來綁架決策過程，也可掌控行政機關。因此，行政機關不具有中立立場，而鐵三角關係也形成一種相互勾結的封閉性體系。相較於西方的鐵三角關係，日本的行政官僚比較具有主導權且持中立色彩，尤以戰敗後日本缺乏民主政治經驗，延續行政官僚的主導趨勢，在行政官僚、政治家、利益團體互動之下，此三者呈現封閉性關係。³⁷到了七〇年代，由於日本政黨運作臻於成熟，以及國會議員問政經驗的累積，政黨逐漸掌握權勢，官僚主導式微，取而代之的是黨主導和國會功能的發揮，鐵三角內部出現權力位移的動態發展，以對應國會運作和民意。政黨激烈競爭造成需要更多的資金，照屋寬之（1989, 77-78）認為土建政治模式助長了日本的金權政治，同時也影響了派

³⁷ Johnson Chalmers(1982)在 *MITI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* 一書中，認為日本國家可在戰後快速復甦並且達到經濟奇蹟，首要歸功於官僚主導的重要性。無論是戰後紡織業發展、汽車產業的培植、電子科技業的領導等，官僚扮演了決策者角色，並設定國家戰略型產業的重點發展。官僚握有分配國家資源的權限，相對地，截至七〇年代重大的收賄事件，如1964年光明池問題、1964年虎門國有地事件、1966年信濃川事件等，也可觀察出多數源自政治家與企業間以特權方式進行國有土地買賣或開發，引發政財界過密的醜聞。

閥政治的運作。因為派閥規模擴大、退位派閥領導的影響力、各派閥系統化處理選區陳情等，這些都使政治運作與金錢劃上等號，造成日本政治耗費不斐的原因。

加藤淳子（1997, 3-5）觀察自民黨政權時期建構起的行政官僚和一黨優位互動之政官關係，她認為即使 1994 年首度出現政權輪替，行政官僚卻已培養出不受政權輪替影響且能夠自主運作的性格。即使官僚主導的態勢逐漸被黨主導凌駕，官僚為挽救在政策主導上的失勢或者企圖持續鞏固主導性，基於理性考量，官僚轉向與執政黨成員共享政策知識與資訊。行政官僚與執政黨合作之下，建構起有效率的行政，以利持續擁有其在政策上的主導權。如此的政官關係性質，迥異於西方學者主張鐵三角中利益團體的催動角色，反而是企業被動地被要求配合政策和提供更多政治資金，以維持既得利權結構的運作。

官僚內閣制方面，九〇年代起日本興起政治家主導口號，川人貞史（2003, 6）認為這僅是由於官僚主導相對式微，改由政治家主導，以彌補鐵三角關係的權力真空狀態。日本的鐵三角封閉關係沒有因為 1994 年政黨輪替而瓦解，反而因為政治家在國會主導政策走向，讓其政策更具合法性，出現政治家取代理行政官僚主導政策的「功能性替代」現象，尤其在現行制度下政府運作無法符合社會期待時。加上日本內閣閣員將自己視為各省廳的政策代言人，呈現的是一種官僚內閣制，不是像歐美基於民意進行辯論的議會內閣制者。因此，政客官僚化下政治家領導的各行政省廳，反而成爲一種利益媒介管道（飯尾潤 2003, 7-13）。

日本的政官關係結合官僚內閣制特徵，迫使企業被挾持維持鐵三角運作，1989 年企業捐獻給政治家團體的資金高達整體六成（辻中豐 1996, 45）。個人獻金不踴躍，飯尾潤（2004）認為，其根本性癥結在於，日本民衆沒有正確認知到政治參與，多數認為政治就是高額花費的想法。《政治資金規正法》鼓勵個人參與政治的制度誘因蕩然無存，日本民衆多數不願透過獻金參與政治，也不熱衷參與相關活動。政治參與在缺乏個人獻金和熱忱的惡性循環之下，政治家需支付更多的人事費用。如此一來，日本政治與民衆的乖離，讓民主政治的營運不得不倚賴企業和團體的大筆捐獻，也讓金權政治如同被《政治資金規正法》龍袍加身而更加鞏固。

二、企業、團體獻金途徑的改變

造成日本政治資金總額遽增的窘境，除了上述所談的鐵三角關係和官僚內閣制的因素之外，企業和團體為對政治獻金加碼，還須改變捐獻策略以對應屢屢變更的獻金規則。本文認為日本政治資金不降反升與捐獻途徑產生相互呼應的效果，主要是因為法規內部的三大漏洞和外部的兩大助因存在。前者是 (1) 政治團體的迂迴獻金，(2) 募款餐會的途徑，(3) 政黨的媒介機制；後者是 (1) 日本的兩黨政治，(2) 政黨補助款。

第一，就政治團體的迂迴獻金，可區分對政黨和政治家的捐獻。政治團體對政黨捐獻方面，觀察自民黨政治資金團體的國民政治協會（前身為國民協會）狀況，³⁸ 1976年企業透過該協會向自民黨捐獻 64.9 億日圓，但企業對政治團體的捐獻僅 8,300 萬日圓；1986年企業對該協會捐獻約 78.6 億日圓，但企業對政治團體的捐獻卻已攀升到 32.8 億日圓，十年內成長近 40 倍。這是因為 1975 年《政治資金規正法》限制了企業和團體對政黨、政治家的捐獻上限，卻沒限制對政治團體的捐獻上限，政治團體成為獻金的新標的（辻中豐 1996, 130-132）。

進一步，比較 1999 年前後禁止企業和團體對政治家的獻金狀況，如表 6 所示，政治團體對政黨的獻金，從 1997 年的 25.7 億倍增到 2000 年的 55.1 億，說明政治團體透過政黨的迂迴方式捐獻，企業、團體依舊可毫無忌憚地捐獻給政黨或政治家。政治團體的迂迴獻金，非得等到 2005 年限制政治團體間彼此捐獻的年度總額在 5,000 萬日圓以下之後，2011 年獻金總額才下降到 14.1 億。對應被限制的政治團體獻金，取而代之的是讓企業、團體重返捐獻給政黨的途徑。2011 年企業對政黨獻金為 19.5 億，恢復到 1997 年時的程度。因此本文認為，《政治資金規正法》最大的漏洞在於並未對政黨嚴格限制，導致破綻百出，此點將於後面詳述。

表 6 日本政黨的政治資金來源（1997、2000、2011 年）

	1997 年	2000 年	2011 年
個人獻金	31.7 億	21.1 億	8.4 億
企業獻金	18.0 億	1.1 億	19.5 億
政治團體	25.7 億	55.1 億	14.1 億
小計	75.4 億	77.3 億	42.0 億
政黨補助款	252.0 億	313.0 億	296.7 億
政黨資金總收入	688.0 億	994.2 億	739.2 億

資料來源：日本總務省（2001），作者自行整理。

說明：單位（日圓）。

政治團體與政治家捐獻方面，如表 7 所示，2010 年政治家的政治資金共計 466 億日圓，會費為 9 億日圓（1.9%），來自政治捐獻的金額最多，為 184 億日圓（39.4%），事業收

³⁸ 1960 年代後期到 1970 年代，國民協會提供自民黨約 90% 的政治資金，1967 年該協會政治捐獻佔日本整體政治資金的 24%。1975 年修法增列捐獻上限後，國民協會提供的政治資金急遽下降到 12%。1986 年自民黨的政治資金總額為 205.5 億日圓，該協會提供 111.4 億日圓資金。1994 年規定政黨指定單一的政治資金團體後，2002 年自民黨的政治資金總額為 229.26 億日圓，該協會提供 138 億日圓，約佔自民黨資金總額的 60.3%。

入為 121 億日圓 (25.9%)、政黨分部補助款為 120 億日圓 (25.7%)。政治家的資金管理團體的政治捐獻共計有 89 億日圓，高達當年度政治家所屬團體支出總額的 18%，高居第二順位支出，說明政治家利用政治團體迂迴獻金的方式屢見不鮮。另外，政治家的選舉費用為 121.3 億日圓，也約佔 26%，可見耗資龐大（日本總務省 2010）。

表 7 2010 年日本政黨與政治家的政治資金來源比較

2010 年政治資金總額 (2,461 億)	政黨 (1,642 億)	政治家 (466 億)
黨費 / 會費	93.68 億 (5%)	9 億 (1.9%)
政治獻金	340.68 億 (20%)	184 億 (39.4%)
政黨補助款 (中央+地方分部)	725 億 (44%)	120 億 (25.7%)

資料來源：作者自行整理。

說明：單位（日圓）。2010 年政治資金總額為 2,461 億日圓，包含政黨的事業收入或政治家的業外收入，本表並未明列。

第二，募款餐會的途徑，即使屢次修法限制，然而 2004 年餐會總收入仍破紀錄，飆昇到 142 億日圓。該年度透過募款餐會獲得最多資金者，是自民黨（舊）橋本派的平成研究會，共計 3.7 億日圓。追查背後購買募款餐券者，製藥產業政治聯盟 150 萬日圓、日本藥劑師聯盟 134 萬日圓、日本連鎖藥局協會政治聯盟 100 萬日圓（日本共產黨 2004）。當時作為自民黨最大派閥的橋本派，明顯與醫藥產業掛鉤。2005 年日齒連事件後，由於修法限制政治團體間彼此年度捐獻總額在 5,000 萬日圓以下，政治團體無法再無限上綱地彼此捐獻或流通政治資金，相對凸顯出不具收入上限之募款餐會獻金途徑的重要。岩井奉信指出，募款餐會是企業獻金的一種規避性管道，因為企業若要進行政治獻金需呈報董事會，但若是使用募款餐會的名義，公司內部的會計流程只要提出交際費項目即可，無須大費周章地呈報董事會。2007 年募款餐會的總收入為 274 億，為歷年來最高紀錄。更糟糕的是，即使被禁止獻金的企業也可購買募款餐券，這種方式可能成為違法行為的溫床。岩井認為，募款餐會應該要回到「限定個人購買」的原點，嚴格限制企業購買餐券（朝日新聞，2007 年 10 月 20 日，社會 2 版）。³⁹

第三，政治資金總額不降反升和《政治資金規正法》本質惡化的原因，是與政黨的媒介機制相關。特殊的鐵三角關係和官僚內閣制之下，日本政黨成為連接國會議員和官僚提案的重要媒介。2005 年限制政治團體間彼此的捐獻上限，企業、團體藉由政治團體迂迴捐獻給政治家的途徑弱化，於是改採政黨媒介給政治家的獻金方式。換言之，利用政治團

³⁹ 朝日新聞，2007，〈06 年政治資金、パーティーに軸足 匿名性高い「抜け道」〉，《朝日新聞》，10 月 20 日，社會 2 版。

體的迂迴獻金途徑受限，但政黨的媒介機制並沒有受到管束，企業、團體依舊可以指名捐獻給某政治家，政商透過政黨媒介以互通有無。2005 年的日齒連事件即有證人指出，要先向政黨本部獻金後，始得將金錢轉交給指名的政治家，讓政黨成為政治家可領取政治獻金的戶頭（坪井ゆづる 2007, 64）。

2007 年之後《政治資金規正法》的其他問題，還有諸如規定接受國家補助款的企業或團體不得進行政治捐獻，但並無明文規定該企業或團體的幹部個人不得捐獻；以及並沒有禁止此類型的企業或團體不可購買募款餐券。面對接受國家補助款的企業、團體捐獻，岩井奉信認為，「法律僅是一種形式化制度，透過制度運作讓稅金以補助款形式回流給政治家，企業、團體的行為明顯違反法律宗旨。」（朝日新聞，2008 年 1 月 6 日，社會 1 版）。⁴⁰ 截至 2007 年，對於捐獻者的規範已達某一界限，《政治資金規正法》的原意在於鼓勵政治參與，衍生至今，似乎僅成為消極抑制金權政治惡化的工具。在此整理 1948-2007 年《政治資金規正法》的制度變動，以及造成企業、團體捐獻途徑變化的互動關係，如表 8 所示。

表 8 日本《政治資金規正法》制度變動與行為者、途徑的關係

時間	制度	行為者或捐獻途徑的變化
1948	新規政治獻金法	企業、團體（無上限的直接捐獻）→ 政治家
1975	增列獻金上限	企業、團體（有上限的直接捐獻）→ 政治家 企業、團體（無上限的間接捐獻）→ 政治團體 → 政治家
1992	募款餐會的限制	同上 企業、團體（有上限的募款餐券）→ 150 萬以下餐券購買行徑增加 → 政治家
1994	增列政治家的單一資金管理團體	同上
1999	禁止企業、團體捐獻給政治家	企業、團體（有上限的直接捐獻）→ 政治家 企業、團體（有上限的間接捐獻）→ 政治團體 → 政治家 企業、團體（有上限的募款餐券）→ 150 萬以下餐券購買行徑增加 → 政治家 企業、團體（無上限的政黨分部捐獻）→ 政黨分部 → 政治家
2005	政治團體彼此年度捐獻為 5,000 萬以下	同上，但因限制政治團體彼此年度捐獻為 5,000 萬以下，導致募款餐會更加盛行以及企業、團體降低對政治家資金管理團體捐獻。
2007	提高收支報告書透明度和禁止購買不動產	同上

資料來源：作者自行整理。

⁴⁰ 朝日新聞，2008，〈甘い規制、税金還流 献金企業「利益伴わず適法」〉，《朝日新聞》，1 月 6 日，社會 1 版。

造成《政治資金規正法》惡化的外部因素，則有(1)日本的兩黨政治，(2)政黨補助款。以往五五體制時期，自民黨派閥的主要功能有提供資金、人事、選舉資源等。但中選區制產生的派閥競爭和暴增的競選經費，讓日本不得不在1994年進行政治改革，通過《政黨助成法》和變更爲小選區制，企圖營造更公平的政黨競爭並抑制競選經費。諷刺的是，小選區制催化的兩黨競爭模式，反而增加更多的政治成本支出。2003年11月9日，是日本首次訴諸政權公約（マニフェスト，Manifesto）競爭的衆院大選，從此自民黨與民主黨的政治花費都持續往上攀升。然而下表9說明，無論是個人或是政治團體，對主要政黨的捐獻日益下降。政黨在無法獲得更多政治獻金之際，爲了避免財政上的捉襟見肘，政黨只好假民主之各種名義，推陳出新尋找新的財源。因此無論是主張兩黨政治的自民黨，或是宣稱多元化政治發展的社會黨，以及共產黨之外的小黨也都支持《政黨助成法》，以求國庫補助政黨的政治活動。該法在各黨的一己之私下通過，彰顯民主之實蕩然無存，並成爲日後日本政治資金總額膨脹的禍因之一。

表9 2005至2011年日本政黨政治獻金之個人與政治團體獻金

政治獻金總額	自民黨	民主黨	公明黨	共產黨
個人獻金				
政治團體獻金				
2005年	26,229,272,224	14,074,567,196	16,133,835,763	28,415,453,277
	332,100,000	27,000	1,000,000	1,072,883,178
	2,860,000,000	101,970,000	200,000,000	0
2006年	26,161,000,000	12,502,000,000	14,439,000,000	28,197,000,000
	364,275,000	2,566,000	0	906,087,699
	2,970,000,000	80,700,000	203,000,000	0
2007年	25,294,000,000	13,148,000,000	15,096,000,000	26,485,000,000
	367,502,800	106,000	988,460	657,968,413
	3,140,000,000	100,600,000	200,000,000	0
2008年	30,813,000,000	14,213,000,000	14,520,000,000	24,961,000,000
	348,225,000	211,607	520,00	488,591,462
	2,800,000,000	120,330,000	220,427,231	0
2009年	19,726,863,400	16,304,779,662	13,512,521,519	24,620,733,662
	259,050,000	163,300	485,290	480,739,039
	2,100,000,000	100,030,000	200,200,000	0
2010年	15,230,934,003	20,689,599,865	14,338,540,992	23,745,562,481
	175,050,000	130,580	0	443,687,629
	1,220,000,000	50,000,000	200,033,333	0
2011年	13,955,354,003	20,232,196,829	12,706,600,264	23,415,505,905
	179,100,000	1,528,692	0	618,161,688
	1,155,000,000	0	200,000,000	0

資料來源：日本總務省（2012），作者自行整理。

說明：單位（日圓）。

政黨補助款方面，比較 1996 年衆院大選後隔年進行補助的 1997 年和 2000 年，如前表 6 所示，政黨補助款從 1997 年的 252 億增加到 2000 年的 313 億（日本總務省 2001）。2000 年的政黨補助款約佔當年度政黨資金來源的 1/3，顯示其對政黨維持運作的重要性，同時也引發政黨地方分部為爭取中央補助款的內鬨。2010 年提報政治資金的團體共有 62,191 個，共計 2,461 億日圓。當中政黨的政治資金共計 1,642 億日圓，如前表 7 所示，區分有黨費 93.68 億日圓 (5%)、政治獻金為 340.68 億日圓 (20%)、政黨及地方分部補助款為 725 億日圓 (44%)，顯示政黨補助已經成為政黨主要資金的來源，也間接說明作為鼓勵政治參與的《政治資金規正法》制度的弱化（日本總務省 2010）。

陸、日本《政治資金規正法》與《政黨助成法》之關連

Stephen E. Frantzich(2010, 21-26)⁴¹ 指出，現今政黨面臨幾個挑戰，一是來自利益團體提供財力與人力，取代部分政黨提供的政治資金和人力資源。其次是後援會成為支持政治家的重要組織，第三是媒體的影響力有時凌駕政黨。政黨如何面對挑戰和維持運作，僅靠政治獻金仍不夠敷出。現行日本獻金法以《政治資金規正法》為主，輔以《公職選舉法》和 1994 年通過的《政黨助成法》，前者在於補助參選人的競選經費，後者意在形成以政黨為主的政治資金分配機制。《政黨助成法》將補助的政黨定義為「所屬國會議員五人以上」，且「近來總選舉或一般選舉中得票率達 2% 以上者」。

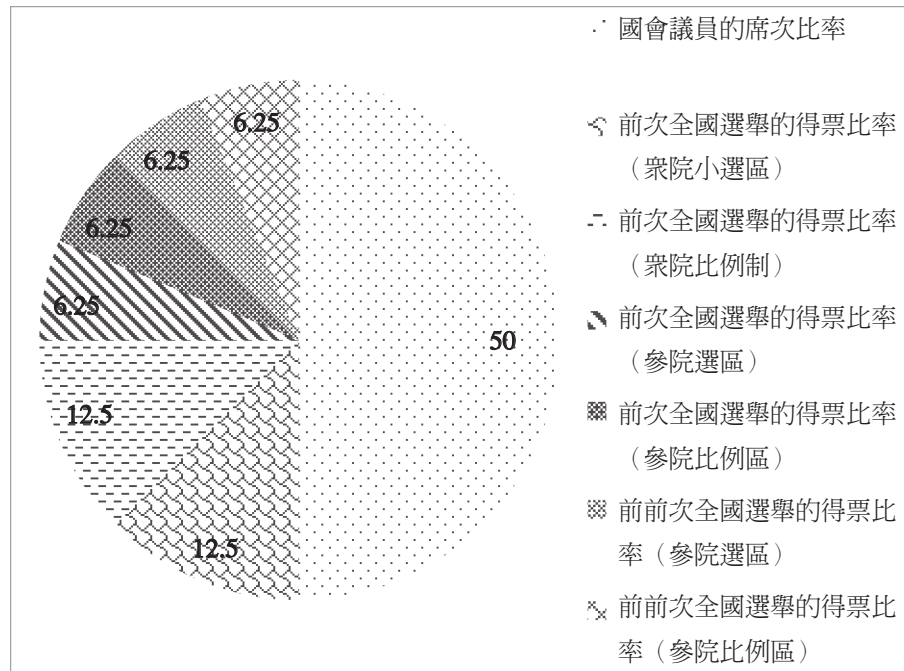
究竟對一國的政黨政治而言，形成以政黨為主的政治資金分配機制，較能抑制獻金產生的弊端？或是依據獻金自由而形成的政治參與觀點為優？在美國因為不允許企業獻金給政黨，只允許個人和政治行動委員會 (Political Action Committees, PACs) 對政黨捐獻。然而政黨也能夠成立 PACs，向個人、企業和其他團體等籌措參選人的競選經費，如此一來，政黨成為媒介參選人和 PACs 的介面。因此 Everett C. Ladd(1986, 33) 認為，須限制政黨的政治資金來源，避免造成政黨權限擴大的可能。日本《政治資金規正法》並沒有規定像美國 PACs 的組織，統一管理政治資金或競選經費，且其規範也到達某程度的界限（明治大學政治資金研究會 1998, 186）。在《政治資金規正法》無法導向清廉政治的情況下，日本當局參考各國政黨補助款制度，引進《政黨助成法》避免金權政治的惡化。

日本政府對於國家提撥預算作為政黨補助款一事，在第八次選舉制度審議會的答辯過程中提出下列理由。第一，政治活動是形成國家意思的表現之一，具有公性質。第二，為求政黨的公平競爭，交付基本款項以利舉辦政治活動。第三，為避免政治資金的調度招致國民的不信任，且政黨的政治活動具有公性質，故國家有必要提撥預算予以支持。執政黨

⁴¹ 同註 1。

舉著冠冕堂皇的旗幟提倡政黨補助款，持反對意見者的理由則是，雖然憲政體制承認政黨的正當性，但並不代表政黨的政治活動具有形成國家意思的公性質，不能因此動用國民稅金獲得補助款。其次，號稱國家補助款可縮小政黨競爭的差距，事實上補助款的撥放，反而因為補助範圍、分配方式等加大政黨間差距。甚至當政黨過度依賴補助款後，更是有危害政黨的思想本質。最後，招致國民不信任主要是來自企業獻金與政治產生的對價關係，政府要務在於釐清企業、團體與政治家互動，國民的不信任與國家補助款之間不存在構成要件（明治大學政治資金研究會 1998, 182-184）。

即使如此，1996年起日本每年編列政黨補助款預算，依據國勢調查的總人口數乘以250日圓作為下年度的總預算，並依一定比率提撥給各政黨。2011年日本總人口數為1億2,805萬7,352人（日本總務省統計局 2010），則2012年的政黨補助款約320億1,433萬8,000日圓。政黨補助款的計算方式區分為兩大部分，如圖8所示，一半是依據政黨所屬國會議員的席次比率（50%），另一半是依據政黨在全國選舉的得票比率進行分配（50%）（日本總務省統計局 2010）。因此2012年的320億政黨補助款，依據議員席次比率分配的補助款為160億元，依據政黨全國得票比率的也為160億元。後者會再依據前次眾院選舉的政黨得票比率（小選區12.5% + 比例制12.5%），以及前次參院選舉（選區制6.25% + 比例制6.25%）與前前次參院選舉的政黨得票比率（選區制6.25% + 比例制6.25%），以上述比率分配各政黨可獲得的政黨補助金額。換言之，依據前次眾院選舉結果，分配小選區40億（ $320 \times 12.5\%$ ）和比例制40億（ $320 \times 12.5\%$ ）的補助款。依據前次參院選舉結果，分配到選區制20億（ $320 \times 6.25\%$ ）和比例制20億（ $320 \times 6.25\%$ ），以及前前次參院選舉結果，分配到選區制20億（ $320 \times 6.25\%$ ）和比例制20億（ $320 \times 6.25\%$ ）（楊鈞池2009）。



資料來源：作者自行整理。

圖 8 日本政黨補助款的比率分配

觀察《政黨助成法》實施後初次的情況。1996年日本衆院選舉後，翌年獲得國家的政黨補助款者有，自民黨 146 億、民主黨 27 億、公明黨 3 億、社民黨 27 億日圓（日本總務省 1997b）。進一步分析 2001-2008 年日本政黨的政治獻金和政黨補助款資料，可發現執政的自民黨獲得偏高的政治獻金和最多的政黨補助款，說明補助款並未縮小政黨差距，而是造成大者恆大的現象。另一個弔詭的是，共產黨獲得的政治獻金遠遠高於其他政黨，但無獲得政黨補助款。理由在於日本共產黨認為國家提供政黨補助款，係有「干涉思想良心之自由等違憲事情」，長期拒絕接受補助（楊鈞池 2009）。2001-2007 年共產黨的政治獻金皆凌駕自民黨，其來源主要是該黨發行《新聞赤旗》（しんぶん赤旗）的事業收入，並非從企業或團體的捐獻而來。該刊物銷售量良好，因為共產黨不願意跟其他刊物一樣尾隨國家政策內容，堅持自我立場的風格大獲好評，但近年來因日本經濟停滯，銷售有下降的趨勢。

2009 年 7 月日本首度出現兩黨競爭下的政黨輪替，緊接著 2010 年 7 月 11 日日本舉行第 22 次參院普通選舉，是自民黨再度淪為最大在野黨後，首度面對的重大選舉。此次選舉，執政的民主黨獲得 106 席次，自民黨 84 席次，公明黨 19 席次等（共 242 席次），民主黨的政黨補助款（171 億）首度超過自民黨的 102 億，同時該黨的政治獻金總額也開

始超過自民黨，如表 10 所示（日本總務省 2010）。

表 10 2001 至 2011 年日本政黨的政治獻金和政黨補助款

政治獻金 政黨補助款	自民黨	民主黨	公明黨	共產黨
2001 年	24,428,200,331 14,534,576,000	11,052,704,842 8,402,160,000	17,216,990,839 2,898,300,000	34,289,263,762 0
2002 年	22,925,694,773 15,163,954,000	10,660,574,522 8,718,882,000	15,384,074,832 2,906,148,000	33,428,882,076 0
2003 年	25,697,301,209 15,397,552,750	11,441,985,991 9,682,765,038	17,408,614,977 2,930,658,000	30,710,274,174 0
2004 年	26,414,671,282 15,533,862,000	14,137,098,732 11,819,775,000	16,291,789,824 2,987,270,000	30,068,402,627 0
2005 年	26,229,272,224 15,779,514,000	14,074,567,196 11,765,298,000	16,133,835,763 2,943,741,000	28,415,453,277 0
2006 年	26,161,000,000 16,846,735,000	12,502,000,000 10,478,579,000	14,439,000,000 2,858,776,000	28,197,000,000 0
2007 年	25,294,000,000 17,112,526,000	13,148,000,000 10,493,625,000	15,096,000,000 2,871,540,000	26,485,000,000 0
2008 年	30,813,000,000 15,842,638,000	14,213,000,000 11,878,489,000	14,520,000,000 2,730,729,000	24,961,000,000 0
2009 年	19,726,863,400 13,980,328,000	16,304,779,662 13,660,656,000	13,512,521,519 2,618,710,000	24,620,733,662 0
2010 年	15,230,934,003 10,263,816,000	20,689,599,865 17,105,165,000	14,338,540,992 2,341,268,000	23,745,562,481 0
2011 年	13,955,354,003 10,114,685,000	20,232,196,829 16,825,886,000	12,706,600,264 2,275,344,000	23,415,505,905 0

資料來源：日本總務省（2012），作者自行整理。

1994 年《政黨助成法》通過的該年度政治資金總額為 3,075 億日圓，2010 年下降到 2,461 億日圓，說明該法實施後，確實達到抑制總體資金量的成長，但在質的成效面上仍有待改善。飯尾潤（2004）認為，日本《政黨助成法》的立意，原本在於避免企業和團體利用獻金影響政策的一種過渡時期作法，但自 1994 年實施以來，日本政黨越加仰賴國家的補助，導致政黨政治運作的僵硬。相關的問題包括政治家的官僚化、鞏固黨內政治家長期的影響力，以及不利政治新生代的出現。其次，補助款發放呈現大者恆大、小則恆小的狀況，不僅是一種不公平的政黨競爭且擴大政黨差距。最後，無論是小黨力求生存，或者大黨背水一戰的政黨輪替，一旦因為席次減少造成補助款金額下降，將逼迫政黨尋求其他

政治資金調度的途徑，增加政商勾結的可能。因此無論是民主黨運用政黨補助款來培植新生代，或是自民黨高人事成本運作的政黨本質，政黨過度依賴補助款係有可能引發另一種危機。楊鈞池（2009）也認為，日本政黨補助款制度亦擴大了大黨與小黨的競爭，其立意雖在縮小政黨差距，事實上卻驗證了因為補助對象和分配方式等拉大差距，出現制度上的謬論。

柒、結論

獻金法的目的在於鼓勵民衆參與政治而建立起的一種合法性管道。本文發現日本施行《政治資金規正法》後，產生不少與制度背道而馳的結果。第一是政治資金總額不降反升，成為更花錢的政治環境，第二是企業和團體獻金途徑的變動。這樣的結果說明，獻金法成為一個合法媒介政治與金錢的橋樑，在被賦予制度化的合法性之下，替有力的企業、團體和政治家服務。日本的金權政治在《政治資金規正法》的加持下有恃無恐，造成民衆對政治冷漠，以及個人捐獻無法成為主流，鐵三角關係和官僚內閣制成為政治資金不降反升的要因。

同時，在屢次變動的企業和團體捐獻途徑中，可觀察出幾點變化。第一，企業不再一味地支持自民黨。民主黨出現後，企業的忠誠度下降，開始出現兩邊押注的狀況。第二，政治團體捐獻的重要性不亞於企業，原因在於企業的年度捐獻上限為 1 億日圓，而政治團體彼此捐獻的年度上限雖為 5,000 萬日圓，但其團體成立的數量仍在增加中，表示透過政治團體的捐獻途徑，仍不失為一個依賴路徑。第三，募款餐會的重要。這些多元化的獻金管道構成日本政治資金的來源，但更值得省思的是，政黨在政治資金系統當中的角色和功能。另一方面，本文也分析了《政治資金規正法》與《政黨助成法》的關連。研究發現，政黨補助款抑制了獻金規模的成長，但衍生的其他問題卻是政治資金總額膨脹和擴大政黨差距，似乎日本政治資金的兩大法規最終都流於形式。

民主政治希冀透過選舉、政黨競爭等方式達到政治參與，制度成為連結個人與集體行動重要的關鍵。要改善因為制度產生的形式民主，最重要的還是多數民衆的政治參與。唯有如此，才能善用制度的規則保障相關權利義務，並且監督代理人和防範不正事端，促進清廉政治和清新的選舉環境，方可達成實質的民主政治。

* * *

投稿日期：2012.10.11；修改日期：2013.01.18；接受日期：2013.09.30

附錄一、1975 年《政治資金規正法》政治獻金額度限制

		政黨、政治 資金團體	政治家個人	政治團體
個人捐獻	總額限制	2,000 萬 / 年		1,000 萬 / 年
	個別限制	無限制	150 萬 / 年	150 萬 / 年
企業 / 團體捐獻				
50 億以上資本額 15 萬人以上	總額限制	3,000 萬 -1 億 / 年		5,000 萬 / 年
	個別限制	無限制	150 萬 / 年	150 萬 / 年
10-50 億資本額 5-10 萬人	總額限制	1,500 萬 / 年		750 萬 / 年
	個別限制	無限制	150 萬 / 年	150 萬 / 年
10 億以下資本額 5 萬人以下	總額限制	750 萬 / 年		375 萬 / 年
	個別限制	無限制	150 萬 / 年	150 萬 / 年
其他團體（政治團體以外）的捐獻 *				
超過 6,000 萬	總額限制	3,000 萬 / 年		1,500 萬 / 年
	個別限制	無限制	150 萬 / 年	150 萬 / 年
超過 2,000 萬 -6,000 萬	總額限制	1,500 萬 / 年		750 萬 / 年
	個別限制	無限制	150 萬 / 年	150 萬 / 年
2,000 萬以下	總額限制	750 萬 / 年		375 萬 / 年
	個別限制	無限制	150 萬 / 年	150 萬 / 年

資料來源：電子政府の総合窓口 イーガブ（2007）。

說明：1. 單位（日圓）。

2. * 依據該團體前年度總營業額之設定。

附錄二、2007 年日本自民黨議員的政治資金收支報告書之缺漏

時間	對象	內容
1 月	松岡利勝，農林水產大臣	收支報告書「不適當的會計處理」
1 月	伊吹文明，文部科學大臣	同上
6 月	赤城德彥，農林水產大臣	收受得到國家補助款之團體獻金（中央酪農會議、JA 全農）
8 月 27 日	岸田文雄，沖繩・北方擔當大臣	更正政治活動費用的日期
8 月 27 日	二階俊博，黨總務會長	免費提供事務所
8 月 27 日	大野功統，前防衛廳長官	漏報政治獻金
8 月 27 日	西川公也，眾議員	在自己的建物無償運作事務所
8 月 28 日	安倍晉三，首相	漏報政治獻金
8 月 28 日	額賀福志郎，財務大臣	沒有登記事務所建物
8 月 29 日	玉沢徳一郎，前農林水產大臣	重複使用收據
8 月 29 日	荻原健司，經濟產業政務官	自家電費由政黨分部支出
8 月 29 日	原田令嗣，眾議員	漏報政治獻金
8 月 30 日	遠藤武彥，農林水產大臣	收受得到國家補助款之團體獻金（山形縣家畜商業協同組合）
8 月 31 日	岩城光英，官房副長官	更正募款餐券之政治獻金內容
8 月 31 日	坂本由紀子，外務政務官	重複使用收據
8 月 31 日	石原伸晃，黨政調會長	漏報會場費金額
9 月 5 日	鴨下一郎，環境大臣	錯誤記載借貸給政治團體的金額
9 月 5 日	上川陽子，少子化擔當大臣	錯誤記載借貸給政治團體的金額

資料來源：朝日新聞，2007，〈甘かった「身体検査」 政治とカネ、改造内閣も直撃〉，《朝日新聞》，9月2日，綜合2版。作者自行整理。

參考文獻

I. 中文部分

- 于樹生譯，John R. Commons 原著，2009，《制度經濟學（上冊）》，北京：商務印書館。
(Commons, John R. 2009. *Institutional Economics*. Shu-sheng Yu, Trans. Beijing: The Commercial Press.)
- 李秀梅譯，Stephen E. Frantzich 原著，2010，《技術年代的政黨》，北京：商務印書館。
(Frantzich, Stephen E. 2010. *Political Parties in the Technological Age*. Xiu-mei Lee, Trans. Beijing: The Commercial Press.)
- 高泉益譯，古賀純一郎原著，2005，《政治獻金》，台北：臺灣商務。
(Koga, Jyunichiro. 2005. *Political Contributions*. Quan-yi Kao, Trans. Taipei: The Commercial Press.)
- 郭俊偉，2010，〈站在政治獻金背後「說話」的利益團體——省思美國多元化社會的自由與平等〉，《台灣民主季刊》，7(2): 77-123。
(Guo, Jeffery J. 2010. "Interest Groups Are 'Talking' behind the Political Contributions: Considering the Freedom and Equality in American Pluralistic Society." *Taiwan Foundation for Democracy* 7(2): 77-123.)
- 陳鵬仁，1993，〈多管齊下嚇阻非法巨額捐獻〉，載於《日本的國會》，陳鵬仁主編，台北：幼獅文化。
(Chen, Peng-ren. 1993. "Stop Illegal Large Amount Political Fund Contribution via Multiple Methods." In *Japanese Congress*. Peng-ren Chen, ed. Taipei: Youth.)
- 董安琪譯，Macur Olson 原著，1989，《集體行動的邏輯》，台北：遠流。
(Olson, Macur. 1989. *The Logic of Collective Action*. An-qi Dong, Trans. Taipei: Yuan-liou.)
- 蔡增家，2002，〈九〇年代日本派閥政治之分析〉，《問題與研究》，41(3): 61-81。
(Tsai, Zheng-jia. 2002. "The Analysis on Japanese Factional Politics in 1990s." *Wenti Yu Yanjiu* 41(3): 61-81.)
- ，2004，《日本轉型——九〇年之後政治經濟體制的轉變》，台北：五南。
(-----, 2004. *Transformer of Japan- The Changes in the Japanese Political and Economic System after 90's*. Taipei: Wunan.)
- 楊鈞池，2009，〈日本政黨補助制度之分析〉，國家政策研究基金會官方網站：<http://www.npf.org.tw/printfriendly/5280>，檢索日期：2012年10月4日。

- (Yang, Chun-chih. 2009. "The Analysis of the Japanese Political Party Subsidization System." National Policy Foundation. <http://www.npf.org.tw/printfriendly/5280> [accessed October 4, 2012].)
- 劉瑞華譯，Douglass C. North 原著，1994，《制度、制度變遷與經濟成就》，台北：時報文化。
- (North, Douglass C. 1994. *Institutions, Institutional Change & Economic Performance*. Rui-hua Liu, Trans. Taipei: China Times Publishing.)
- 薛曉源、陳家剛主編，2007，《全球化與新制度主義》，台北：五南。
- (Xue, Xiao-yuan, and Jia-gang Chen, eds. 2007. *Globalization and the New Institutionalism*. Taipei: Wunan.)
- 蘇定東譯，《政治資金規正法》，2007，《日本政治資金法令彙編》，台北：內政部。
- (*Political Funds Control Act*. 2007. *The Compilation of Japanese Political Funds Control Act*. Ding-tong Su, Trans. Taipei: Ministry of the Interior.)

II. 日文部分

- 川人貞史，2003，〈政官關係〉，《レヴァイアサン》，34: 7。
- (Kawato, Sadahumi. 2003. "The Political-Administrative Relations." *Leviathan* 34: 7.)
- 中北浩爾，2012，《現代日本の政党デモクラシー》，東京：岩波書店。
- (Nakakita, Kouji. 2012. *The Democracy of Political Parties in Modern Japan*. Tokyo: Iwanami Syoten.)
- 日本共産党，2004，〈強まる企業献金・政党助成金依存 2004年政治資金収支報告〉，日本共産党：http://www.jcp.or.jp/akahata/aik4/2005-09-30/2005093025_01_0.html，檢索日期：2012年7月18日。
- (Japanese Communist Party. 2004. "The Strong Business Contribution and the Dependence of the Political Party Subsidiaries- The Report of Political Funds of 2004." Japanese Communist Party. http://www.jcp.or.jp/akahata/aik4/2005-09-30/2005093025_01_0.htm [accessed July 18, 2012].)
- 日本政治資金オンブズマン，2004，〈内閣総理大臣小泉純一郎氏の政治資金収支報告書の分析結果から〉，日本政治資金オンブズマン：<http://homepage2.nifty.com/~matsuyama/0034.html>，檢索日期：2012年10月2日。
- (Japanese Political Fund Ombudsman. 2004. "The Analysis of Income and Expenditure Reports on Political Funds from Prime Minister Koizumi Jyunichiro." Japanese Political Fund

- Ombudsman. <http://homepage2.nifty.com/~matsuyama/0034.html> [accessed October 2, 2012].)
- 日本衆議院建設委員会，1974，〈第73回国会建設委員会第6号〉，日本衆議院建設委員会：<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/073/0350/main.html>，檢索日期：2013年1月19日。
- (Construction Committee of the House of Representatives of Japan. 1974. “No.6 of the 73th Construction Committee of the House of Representatives of Japan.” Construction Committee of the House of Representatives of Japan. <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/073/0350/main.html> [accessed January 19, 2013].)
- 日本総務省，1997a，〈平成9年分政治資金収支報告の概要（都道府県選管届出分）〉，日本総務省：<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/258151/www.soumu.go.jp/news/990408-2.html>，檢索日期：2012年6月21日。
- (Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan. 1997a. “The Summary of Income and Expenditure Reports on Political Funds of 1997 (The Part of Todohuken in Election Administration).” Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan. <http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/258151/www.soumu.go.jp/news/990408-2.html> [accessed June 21, 2012].)
- ，1997b，〈政党助成関連〉，日本総務省：http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_seitou/index.html，檢索日期：2012年6月27日。
- (-----. 1997b. “Political Party Subsidies.” Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan. http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_seitou/index.html [accessed June 27, 2012].)
- ，2001，〈平成12年分政党交付金使途等報告の概要〉，日本総務省：http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin.html，檢索日期：2013年2月17日。
- (-----. 2001. “The Summary of Expenditure Reports on Political Party Subsidiaries of 2000.” Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan. http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin.html [accessed February 17, 2013].)
- ，2004，〈政治資金関連〉，日本総務省：http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h16_yoshi_050930.html，檢索日期：2012年6月27日。
- (-----. 2004. “Political Funds.” Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan. http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h16_yoshi_050930.html [accessed June 27, 2012].)
- ，2006，〈政治資金関連〉，日本総務省：http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h18_yoshi_070914.html，檢索日期：2012年6月27日。

- (-----, 2006. “Political Funds.” Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan. http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h18_yoshi_070914.html [accessed June 27, 2012].)
- , 2007, 〈国会議員関係政治団体〉, 日本総務省: http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naruhodo01_1.html#chapter1, 検索日期: 2012年6月27日。
- (-----, 2007. “The Political Groups of Diet Member.” Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan. http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naruhodo01_1.html#chapter1 [accessed June 27, 2012].)
- , 2010, 〈選挙関連資料〉, 日本総務省: http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/sangiin22/index_1.html, 検索日期: 2013年1月23日。
- (-----, 2010. “The Data of Elections.” Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan. http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/sangiin22/index_1.html [accessed January 23, 2013].)
- , 2012, 〈政治資金〉, 日本総務省: http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/index.html, 検索日期: 2013年1月24日。
- (-----, 2012. “Political Funds.” Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan. http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/index.html [accessed January 24, 2013].)
- 日本総務省統計局, 2010, 〈日本平成22年國勢調査〉, 日本総務省統計局: <http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/kihon1/pdf/youyaku.pdf>, 検索日期: 2013年2月3日。
- (Statistics Japan. 2010. “Population Census of 2010.” Statistics Japan. <http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/kihon1/pdf/youyaku.pdf> [accessed February 3, 2013].)
- 加藤一彦, 2003, 〈企業による政治資金の規制論拠〉, 《一橋法学》, 6: 433-446。
- (Kato, Kazuhiko. 2003. “The Analysis of the Regulations about Business Contributions.” *Hitotsubashi Journal of Law and International Studies* 6: 433-446.)
- 加藤淳子, 1997, 《税制改革と官僚制》, 東京: 東京大学出版会。
- (Kato, Jyunko. 1997. *The Tax Reform and the Bureaucracy Comprises*. Tokyo: University of Tokyo Press.)
- 立花隆, 1974, 〈田中角栄の研究——その金脈と人脈〉, 《文藝春秋》, 11: 92-131。
- (Tachibana, Takashi. 1974. “The Research of Tanaka Kakuei- The Financial and Political Links.” *Bungeishunju* 11: 92-131.)
- 辻中豊, 1996, 《利益集団》, 東京: 東京大学出版会。
- (Tsujiinaka, Yutaka. 1996. *Interest Groups*. Tokyo: University of Tokyo Press.)

- 谷澤正嗣、清水和巳譯，John Ferejohn 原著，2009，〈政治理論における期待、制度、合理性〉，載於《期待、制度、グローバル社会》，東京：勁草書房。
- (Ferejohn, John. 2009. "The Expectations, Institutions, and Rationalities in the Political Theories." In *Expectations, Institutions, Global Society*. Masashi Yazawa and Shimizu Kazumi, Trans. Tokyo: Keisou Syoubou.)
- 明治大學政治資金研究會，1998，《政治資金と法制度》，東京：日本評論社。
- (Political Funds Workshop of Meiji University. 1998. *The Political Funds and the Regulations*. Tokyo: Nippon Hyoron Sya.)
- 坪井ゆづる，2007，〈政治資金 ここまで隠せる政治と金、カラクリの全貌〉，《朝日周刊》，1月22日。
- (Tsuboi, Yuduru. 2007. "Political Funds. The Hiding Mechanism of Politics and Money until Now." *Asahi Weekly*, January, 22.)
- 岩井奉信，1988，《立法過程》，東京：東京大学出版会。
- (Iwai, Tomoaki. 1988. *The Process of Legislation*. Tokyo: University of Tokyo Press.)
- ，1990，《「政治資金」の研究》，東京：日本経済新聞社。
- (-----. 1990. *The Research of Political Funds*. Tokyo: Nikkei.)
- 河野勝，2006，《制度》，東京：東京大学出版会。
- (Kouno, Masaru. 2006. *Institutions*. Tokyo: University of Tokyo Press.)
- 魚住昭，1997，《特捜検察》，東京：岩波書店。
- (Uozumi, Akira. 1997. *Special Inspection*. Tokyo: Iwanami Syoten.)
- 朝日新聞政治部主編，1987，《田中支配とその崩壊》，東京：朝日新聞社。
- (The Dept. of Politics of Asahi Shinbun, ed. 1987. *The Control and Collapse of Tanaka*. Tokyo: Asahi Shinbunsha.)
- 飯尾潤，2003，〈日本における二つの政府と政官関係〉，《レヴァイアサン》，34: 7-19。
- (Iio, Jyun. 2003. "2 Kinds of Japanese Government and Political-Administrative Relationship." *Leviathan* 34: 7-19.)
- ，2004，〈政治資金問題の本質は政党の弱さにある〉，《法律文化》，1: 18-21。
- (-----. 2004. "The Real Problem of the Political Funds is the Weakness of Political Parties." *Houritsu Bunka* 1: 18-21.)
- 照屋寛之，1989，〈田中角栄政治に関する考察—その特質を中心として—〉，《沖大法學》，8: 46-79。
- (Teruya, Hiroyuki. 1989. "The Analysis of Tanaka Kakuei's Politics- Focus on His Personality."

Okinawa University Law Review 8: 46-79.)

電子政府の総合窓口 イーガブ，2007，《政治資金規正法》，電子政府の総合窓口 イーガブ：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23HO194.html>，検索日期：2012年10月1日。

(e-Gov. 2007. *Political Funds Control Act*. e-Gov. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23HO194.html> [accessed October 1, 2012].)

藤田博昭，1980，《日本の政治と金》，東京：勁草書房サービスセンター。

(Fujita, Hiroaki. 1980. *Japanese Politics and Money*. Tokyo: Keiso Syobou Service Center.)

III. 外文部分

Chalmers, Johnson. 1982. *MITI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. CA: Stanford University Press.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.

Hobbes, Thomas. 2010. *Leviathan*. New Haven: Yale University Press.

Ladd, Everett C. 1986. *The Ladd Report #4*. New York: W. W. Norton.

Lowi, Theodore J. 1964. *The End of Liberalism*. New York: W. W. Norton.

Rosenstone, J. Steven, and J. Mark Hansen. 1993. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Macmillan.

Salmore, Stephen, and Barbara Salmore. 1985. *Candidates, Parties, and Campaigns*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.

The Norm of Japanese Political Funds and Its Limit: The Analysis of the Development and Meaning about Japanese *Political Funds Control Act*

Tzu-chen Cheng*

Abstract

In order to encourage citizens to participate in politics, Japan adopted the *Political Funds Control Act* in 1948 to regulate political finance. Due to prevailing pork-barrel politics, the *Political Funds Control Act* has been modified several times. However, it still fails to ameliorate the situation of growing political funds. As a result, this study attempts to examine the interactive relationship between institutions and actors. And provide empirical evidence for the effect of institutional change on regulation of political finance using data from the political fund financial report. This study finds that the more restrictive regulation of political funds contributes to increase, rather than decrease, of political finance. Furthermore, the modification of the *Political Funds Control Act* also changes the way that enterprises and organizations use for political donations.

Keywords: *Political Funds Control Act*, contribution, iron triangle, Japanese politics

* Assistant Professor, Department of Politics Science, Chinese Culture University.

