

第二章 利益團體影響政策之研究

第一節 利益團體的理論

壹、利益團體的定義與種類

一、利益團體的定義

利益團體(interest groups)的活動，是民主政治體制的必然產物。為了影響決策以獲得有利的情勢，利益團體透過遊說、宣傳、助選、政治獻金等方式，建立與民意代表、候選人、行政官員、甚至司法部門等接觸。儘管這些運作，可能使得政府偏聽某些團體的主張，但卻也有助於社會需求面及民意之表達，吾人亦可從利益團體的活動狀況，來檢視一個國家民主化的程度。

學者楊泰順認為，西方學界自二次大戰以來對於「利益團體」的經驗研究相當零碎，且研究角度之切入點亦相當多元，使得「利益團體」的界定淪為各說各話。¹檢視西方與我國學者對「利益團體」的定義，約莫有以下之認知與概念。

(一)外國學者的定義

美國學者 Arthur F. Bentley，在其 1908 年著作 *The Process of Government: A Study of Social Pressures* 中首度提及「利益團體」一詞。但 Bentley 並未對此一名詞，給予較完整或是較具現代性的概念與定義。²

五十年代的學者如 David B. Truman，重新整理 Bentley 的概

¹ 楊泰順，〈利益團體的理論〉，《中山社會科學季刊》，7 卷 4 期(1992 年 4 月)，高雄：中山大學中山學術研究所，頁 2。

² 郭昆明，〈利益團體影響公共政策之研究－財團法人國際唱片業交流基金會的個案〉，高雄：中山大學政治研究所碩士論文，2002 年，頁 21。

念，對「利益團體」抱持較為寬鬆的界定。他認為「任何基於一種或多種共有的態度，而向社會中的其他集團提出某種要求，俾建立、維護，或促進由此種共有態度引發的行為模式者」，便可稱為利益團體。³

Austin Ranney 則似乎較為強調行動的意義，他認為「利益團體係一群有共同利益之人，他們為爭取共同利益，常會採取行動，以影響公共政策的制定，至於其有無組織，則無關宏旨」⁴

Jeffrey M. Berry 則以是否具有正式的組織，及是否試圖影響公共政策，為構成利益團體的兩大要件。他認為「利益團體是由具有共同目標，及試圖影響公共政策的一群人所組成的團體」⁵

Herbert M. Levine 則認為「所謂利益團體是一羣人結合，他們有著共同的目標並藉由彼此的互動來達成這些目標」。⁶此一定義所強調的，則又為「共同的目標」，至於是否透過組織來實現目標，似非為 Levine 所關切。

研究「利益團體」的權威學者 Graham K. Wilson 則又將「自主性」視為利益團體的基本要件，他主張「利益團體是有自主性的組織，免於政府或政黨的控制，並且試圖影響公共政策」。⁷故正式組織與互動，是充份條件，形成與一般社會運動的區別；更重要的則為利益團體本身之自主性，否則將只能是政府或政黨的外圍組織。

(二)我國學者的定義

呂亞力教授認為「凡是具有政治目的，從事政治活動，或透

³ David B. Turman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* (New York: Alfred A. Knopf, 1951), p.33.

⁴ Austin Ranney, *Governing* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1982), pp.13-14.

⁵ Jeffrey M. Berry, *The Interest Group Society* (Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1989), pp.4-5.

⁶ Herbert M. Levine, 王業立、郭應哲與林佳龍譯，《最新政治學爭辯的議題》(*Political Issues Debated: An Introduction to Politics*)，台北：韋伯，2003年，頁287。

⁷ Graham K. Wilson, *Interest Groups* (Oxford and Cambridge, Mass.: Basil Blackwell, 1990), p.6.

過政治程序以爭取團體及其成員利益的，不論其為純粹政治性或混雜的，都可以稱為利益團體」。⁸此定義未談組織，強調政治程序，及團體與成員利益。

朱志宏及謝復生教授所稱「利益團體」指的是「有共同利益、且為此共同利益採取共同行動以影響政府決策的一羣人，無論其是否有正式組織，皆可稱為利益團體」。這個定義包含三個要點：1)、指有共同利益的一羣人；2)、這羣人為此共同利益採取共同行動，以影響政府政策；3)、無論其是否有正式組織。⁹

以上學者之觀點，雖有諸多不同，但因本研究討論的國營事業工會，為企業內部之團體，具有正式組織。因此，本研究採取嚴格的界定，將利益團體定義為：「以影響政府政策為目的，且具有正式組織的一群人」。

二、利益團體的種類

學者在探討利益團體的類型時，見解亦彼此不同。有的以利益內容區分，有的以組織形式區分，有的以成員類型區分，例如，Gabriel Almond 將利益團體分為四類：¹⁰1)、組織的利益團體 (associational interest groups)：即通常所謂的利益團體，有正式的組織基礎，可以明確表達成員某一特殊利益，如西方社會的商會、工會、農民團體、職業團體等，我國的消費者文教基金會、環境保護文教基金會等公益團體皆屬之；2)、機構的利益團體 (institutional interest groups)：其存在的主要理由是被委任履行某些社會或政治功能，其利益活動僅為完成功能所需的手段之一，如立法機構、行政官署、政黨、三軍與教會皆屬之。我國的農會、

⁸ 呂亞力，《政治學》，三修訂再版，台北：三民，1997年，頁274。

⁹ 朱志宏與謝復生，《利益團體參與政治過程之研究》，台北：行政院研究發展考核委員會，1989年，頁5。

¹⁰ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston, 1966), pp.76-77.

漁會、公營企業等，亦可歸屬為機構的利益團體；3)、非組織的利益團體(nonassociational interest groups)：其特徵是沒有固定的組織，且利益表達缺乏連續性，例如：種族、語言、宗教、文化、地域、職業、血統、宗族等團體。這些人雖有共同特質，但並未被納入正式組織中，但在特定情況下，他們也會採取一些共同行動。如我國常見之同鄉會、宗親會、宋友會、扁友會等皆屬之；4)、不軌的利益團體(anomic interest groups)：指暴動、遊行、示威或其他類羣眾運動中自動實現的集合體。¹¹這些無組織形態的羣眾，可能因一個突發事件而走上街頭表達共同意願之訴求，這些行動常來的快、去得快。例如廢除刑法一百條遊行、反核四大遊行、反健保雙漲大遊行、百萬紅衫軍走上街頭反貪腐等羣眾運動皆屬之。

亦有學者將利益團體分為經濟性的利益團體，及非經濟性的利益團體等兩類。¹²。這種分類方式由於簡單區分利益團體之特質，因而頗為外界所廣泛採用。本研究認為依經濟性的利益團體與非經濟性的利益團體來分類，可清楚並容易區分利益團體與活動之性質，且較符合本研究的目標。

三、工會做為利益團體之立場

工會乃以維護會員權益為主要宗旨，包括：為會員爭取較佳之薪資福利、較好之工作條件及環境、保障會員之工作權、處理會員之申訴等。基於上述會員權益之維護，工會難免必須進行相關遊說活動。當然，工會有時也會參加與其會員權利並無直接相關之公共事務遊說活動，善盡其作為社會一份子的責任。不過，工會做為利益團體之立場，主要仍在於維護或促進與其會員權益有關之議題上。

¹¹ 呂亞力，《政治學方法論》，初版十刷，台北：三民，2002年，頁252-253。

¹² 呂亞力，1997年，頁252。

貳、利益團體的角色與功能

一、利益團體的角色

許多人認為利益團體是自私的，它常不顧公共利益，敗壞行政過程，曲解政策，違反民意。另一些人又認為利益團體是民主政治的最佳特色，利益團體可以詮釋民主社會的不同意見及利益，使之成為有代表性的政策。一方面有人深信利益團體的必要性及效率，另一方面大家又對它們充滿懷疑，這些不同的看法讓一般人對利益團體的角色產生誤解。¹³

多元論者 Robert Dahl 指出，利益團體的參與和反對，是多元政治中唯一能達到令人接受、滿意的決策方式。¹⁴然而利益團體的遊說活動卻屢遭批評，論者指其活動常只為了滿足某一團體的需要，而忽略或犧牲社會的整體利益。此外，團體成員社經地位越高、活動力越強，對政府公共政策之影響力也越大，造成社會正義與團體競爭的不平等問題。¹⁵因兩派學者對利益團體角色看法呈現兩極化之現象，本研究將從利益團體理論發展來探討利益團體之現代角色。

早期研究利益團體的學者 David B. Truman 認為因重疊會員 (overlapping memberships) 與潛在團體 (potential groups) 的存在，會使利益團體的聲音較為均衡，不會太過份。所謂重疊會員，指的是一個團體的成員，亦可能同時屬於其它團體。因此，任何一個團體成員都不可能提出過度的要求，以免傷害他們作為其它團體成員的利益。又因潛在團體之存在，自然會與其利益相對利益團體與之抗衡，經由妥協的結果，大多數人均獲益，並可促進社

¹³ 劉青雷，《衝突與妥協—美國利益團體與遊說活動》，台北：時報文化，1988年，頁2。

¹⁴ Robert A. Dahl, *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent* (Chicago: Rand McNally, 1967), p.110.

¹⁵ 黃瀚鋒，《利益團體在立法院遊說活動之研究》，台北：文化大學政治學研究所碩士論文，1994年，頁1~2。

會公益。Truman 特別指出，從長期來看，因為有組織的或潛在團體中會員重疊這個事實，才給各利益團體帶來了團結和一致，否則它就會解體或失敗。¹⁶

然而 Truman 此一觀點，受到 Grant McConnell 與 Theodore Lowi 的強烈批評，McConnell 認為利益團體的人數再多，也僅是政治體系中的少數人，如果他們所代表的特殊利益呈現在公共政策中，很可能使政策的品質低落偏狹。同時團體為了爭取自身的利益，往往運用各種不法手段，對於政治的清明自然有所妨礙。¹⁷而 Lowi 認為少數強大的利益團體，挾其成員的眾多、資金的雄厚，及與決策者之密切關係。因此，政治決策單位已無法為公共利益對抗這些強大利益團體之私利追求，構成當前西方民主國家政治的一大危機。¹⁸

Olson 指出由於搭便車心理的普遍，大團體往往不易組成；相反地，小團體由於容易彼此監督與約束，因此組成比較容易。反映在社會現象中就是：代表少數人的團體到處都是，而代表多數人的團體則較為少見。這也就是說，就社會整體來衡量，利益團體的聲音往往是不平衡的，某類人可能獲得過度代表，而他類人則可能代表不足。¹⁹

因此，不論對利益團體角色的正反兩種評價及理論，都有所偏。利益團體對民主政治有促進的功勞，對團體成員的利益，也有增進的功能。然而，利益政治推展如果不遵守規範，利益團體的組織如果盡由寡頭控制，便違反民主法治原則，損害公共利益便在所難免。

綜上所述，利益團體的正面角色，主要表現在以下三方面：
1)、整合各方面之意見；2)、對政府政策形成壓力；3)、有助於

¹⁶ Truman, pp.508-516。

¹⁷ McConnell Grant, *Private Power and American Democracy* (New York: Alfred A. Knopf, 1966), p.40.

¹⁸ 呂亞力，1997年，頁288。

¹⁹ 張世燮，〈利益團體影響政府決策之研究〉，《中國行政評論》，9卷3期(2000年6月)，頁38。

協助政府決策。因此，透過利益團體之運作，政府的決策應更能貼近民意，瞭解民瘼。但利益團體的活動亦應受到相當的監督，才能避免發生公平與正義的問題。

二、利益團體的功能

經由對利益團體角色之探討，可以得知利益團體及其遊說活動對公共政策制定、國家的政治、經濟及社會發展，產生重大影響。同時，其具有正面之功能，亦帶來負面的影響。

(一)正面的功能

依照 Almond 與 Powell 的看法，利益團體最主要的功能就是利益表達(interest articulation)。透過利益團體，將具有相同態度的人結合起來，向政府傳達對某些政策的看法或是要求。除了利益表達外，利益團體還具備其它功能，例如，一項政策可能根本就是由利益團體所草擬、制定或執行的一這是 Almond 與 Powell 所稱之利益匯集(interest aggregation)、政策制定(policy making)、和政策執行(policy implementation)等功能。又有時，利益團體可能會涉入政治人才的引介、政治文化的傳承或政治資訊的傳遞等工作—Almond 與 Powell 稱之為政治甄補(political recruitment)、政治社會化(political socialization)和政治溝通(political communication)等功能。²⁰

一般而言，利益團體對政治過程有兩項積極作用：1)、以功能代議補區域代議的不足。由於現代化社會中地區人民的利益日益複雜，區域代議制產生之民意代表已無法充份代表民意，必須由利益團體輔助；2)、利益團體提供的資訊與意見，雖然以自身立場為依據，但也可以協助決策者辨別事理，瞭解民情。²¹Wilson

²⁰ 朱志宏與謝復生，頁 10-11。

²¹ 呂亞力，2002 年，頁 252。

便指出美國利益團體的重要性，乃在增加政治參與的機會，讓各種利益與價值得以表達，並強烈關注少數人權益；更重要的是，把權力分散到政治體系的各個角落。²²

(二) 負面的影響

由反面的觀點來看，通常利益團體的資源與其影響力成正比，資源越多越有可能影響政策。少數財力充足的成員所組成的團體，其影響力反而大於代表多數弱勢族群但資源不足的團體，後者的意見常容易被掩蓋。若是缺乏適當的規範，利益團體的活動將漫無限制，使得人民意見在傳達給政府時產生扭曲，造成社會正義與政府政策資源分配不公的問題，這也是利益團體另人憂慮之處。

美國學者 Lowi 指出，利益團體影響政策運作的批評，可歸納為四大類：²³1)、利益團體混淆了對民主制度的預期，由於接近(access)決策機會的不同，而損及決策的民主性；2)、利益團體會造成政府的無能，主要是因為對政府政策規劃的意見太多，卻又缺乏具體建議的內容；3)、利益團體使政府無法達成「公共」的決策，因而造成政治道德的敗壞；4)、利益團體透過非正式的協商活動，削弱了政治制度的公平性與嚴正性，使少數人享有「捷徑」。

總之，民主國家的人民透過利益團體的活動來參與政治並影響政府政策。因此，利益團體的活動對民主政治的發展有其一定的正面意義。同時，亦有負面的影響，則是不容諱言的。

²² Graham K. Wilson, 王鐵生譯,《利益團體》(Interest Groups), 台北:五南, 1993年, 頁47。

²³ Theodore J Lowi, *The End of Liberalism: the Second Republic of the United States* (New York: W. W. North, 1979), pp.88-92.

參、影響利益團體活動成敗的因素

Norman J. Ornstein 與 Shirley Elder 認為，利益團體影響力之大小，決定於其所擁有資源之多寡，他們將資源分為五大類：²⁴

- 1)、物質的資源：特別是金錢與成員之數量。
- 2)、組織的資源：團體為了政治行動，動員其會員力量之能力，包括會員的凝聚力及領導的技能。
- 3)、政治的資源：譬如對政治程序、策略的瞭解與運用，及政治聲譽。
- 4)、動機的資源：即團體成員對組織目標之認同強度。
- 5)、無形的資源：例如組織整體之聲望及成員之社會地位。

除了上述五類資源外，Ornstein 與 Elder 進一步指出，一個團體能夠使用的資源愈多，在影響政策決定時，愈居於有利的地位。同時，如何加強資源組合之運用、策略規劃，並爭取利害關係人之支持，且能掌握決策者之需求動機、決策觀點，當有助於團體之政策影響力。此外，利益團體非常重視戰略(strategies)及戰術(tactics)。所謂戰略及戰術，係指利益團體利用其資源與資產去影響公共政策的方法。利益團體的資源與資產愈為豐富，則戰略與戰術的運用也愈可能奏效。換言之，利益團體經費雄厚、會員眾多、組織內部凝聚力高、立場一致、領導有方、競選經驗豐富、熟悉政治過程以及長於政治政策之運用，則該利益團體遊說戰略與戰術就能無往不利，而竟其功。此外，尚取決於政府行為者之需要、動機與限制。換言之，利益團體之所以能夠參與政治過程，之所以能夠對公共政策之制定產生某種程度之影響，是受到政治行為者之容許與鼓勵。當政治行為者面對利益團體可能提供之誘因，或其可能施以之制裁而無法抗拒時，利益團體之影

²⁴ Norman J. Ornstein and Shirley Elder, *Interest Groups, Lobbying and Policymaking* (Washington, DC: Congressional Quarterly Inc, 1978), pp.69-79.

響力乃應運而生。²⁵因此，吾人可以瞭解，利益團體活動的成敗，除了其本身之條件外，相當程度地受到政府或民意部門態度之影響。

總之，影響利益團體活動成敗之原因是多方面的，包含既有社會結構、政治氛圍、經濟關係等環境性的客觀因素，也有領導、組織等方面的主觀因素。同時，並相當程度地受到政府或民意部門態度之影響。本研究所探討之台鐵工會，其意圖透過集體行動之採行，來影響政府台鐵民營化的政策。因其物質上之資源並不豐厚，故必須從強化會員認同度、凝聚力及領導能力，並掌握決策者之需求動機與決策觀點等面向來努力，才能提高其對政府政策之影響力。

肆、利益團體的政治參與

一、利益團體與選舉之關係

在美國，利益團體在選舉方面的介入是既深且廣的，在各種不同的選舉過程中，都可以看到利益團體的身影。例如從提名、宣布政見、競選活動，乃至選後的酬庸上，皆常被利益團體利用，作為接近決策人物的一種手段。²⁶

在競選經費之捐助方面，美國法律允許利益團體成立「政治行動委員會」(political action committees, PACs)，提供候選人競選財務上的支持。由於選票動員必須透過組織，大型利益團體在選舉過程中的角色，政治人物當然也不敢忽略，利益團體乃常以對特定候選人的支持或反對，達成其政治上的目的。

根據研究，利益團體提供政治捐款之動機十分複雜，包括：

²⁵ 朱志宏，〈規範利益團體活動－遊說法之制定與統合主義之運用〉，《理論與政策》，5卷4期(1991年7月)，頁33-34。

²⁶ David B Truman，張炳九譯，《政治過程－政治利益與輿論(下)》(*The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*)，台北：桂冠，1998年，頁388。

對政黨與政策之認同、經濟利益、提昇名譽、政治利益、無目的及非政治性的「人情關係」等五種動機。²⁷儘管有各種可能的動機，使利益團體願意解囊支助國會選舉，但最主要的動機仍是保持與政治的良好關係，進一步獲得政策上的恩典。利益團體藉著金錢的力量，收買接近(access)的機會，創造有利於本身的立法環境。²⁸

由於國會體制的設計，目的在反映民意、為民喉舌。故而，不同於行政及司法機關，國會不僅不能與社會隔離，甚至還必須積極探求民意。國會既是三權中，唯一與民眾直接接觸的窗口，當然也容易成為特殊利益團體企圖影響政策的管道。偏偏議員定期改選，經費所需不貲，議員的金權關係便常成為民主憲政揮之不去的夢魘。²⁹名記者 Brooks Jackson 因此語重心長的表示：「今天美國選民事實上在選舉中得投兩次票，第一次是以支票，第二次才是用選票，而支票的決定性更遠高於選票。」一個有心競選連任的議員，恐怕只有選擇向利益團體更為靠攏。³⁰Binderkrantz Anne 的研究亦顯示，利益團體尋求在公共政策制定上的影響力方面，投注了越來越多的注意力在國會成員。³¹

二、PACs 對選舉之重要性

在美國利益團體政治中最獨特之處即是「政治行動委員會」(PACs)之設計。所謂 PACs，其為政治性團體，它的目的是為了籌措並將資金用於影響選舉結果，但它不是政黨組織。³²自從 1943

²⁷ 石君山，《美國聯邦競選法之政治捐款與選舉的關係》，台北：文化大學中美關係研究所碩士論文，1990年，頁32-35。

²⁸ 黃瀚鋒，頁3~11。

²⁹ 楊泰順，《被誤解的國會》，台北：希代，2001年，頁18。

³⁰ 楊泰順，〈遊說管理法：火中取粟的民主理想〉，《國政研究報告》，憲政(研)091-015號(2002年4月25日)，台北：財團法人國家政策研究基金會，頁2。

³¹ Binderkrantz Anne, "Strategies of Influence: How Interest Organizations React to Change in Parliamentary Influence and Activity," *Scandinavian Political Studies*, Vol. 26, No. 4(December, 2003), p.287.

³² Marjorie R. Hershey and Paul A. Beck, *Party Politics in American* (Addison: Wesley Education

年工業組織會議(Congress of Industrial Organizations, CIO)，設立第一個「政治行動委員會」以來，³³爾後其數量雖略有成長，然而成長速度甚為緩慢，而且它們的活動傾向於鼓勵其所屬員工和家屬們，登記投票和從事催票活動，並未受到重視。³⁴但在1971年美國《聯邦競選法》通過後，隨後因水門事件的曝光，發現許多金牛向尼克森總統競選連任委員會的不法捐款。國會乃於1974年通過該法的修正案，對向聯邦公職候選人的捐輸及競選費用大加限制。但共和黨參議員 James L. Buckley 向聯邦法院控訴此法違憲，1976年最高法院於 Buckley Vs. Valeo 一案判決：限制社團的政治行動委員會對候選人捐款助選的規定，乃侵犯憲法所保障的言論自由權利。1976年該法的修正條文遂准許 PACs 的大量捐款及助選，導致其數量及活動蓬勃發展。³⁵

金錢在選舉中佔了舉足輕重的地位，而國會議員對競選捐款的依賴性亦逐漸增加。1972年，PACs 對大選時國會議員候選人之捐獻，佔其現金收入的13.7%，1980年時佔25%，到1986年則佔34%。³⁶在1982年，有106位聯邦眾議員的競選經費之半數來自於 PACs，包括眾議院議長、少數黨領袖和一些重要委員會主席。少數黨領袖 Robert Michel 在1982年接受捐款金額，佔其競選資金來源的68%，而撥款委員會主席 Jamie Whitten 更是有75%的競選資金來自 PACs 捐獻。³⁷到了1990年，有高達236位聯邦眾議員之競選經費半數以上來自於 PACs 捐獻。³⁸而在1996年，平均而言，PACs 對參議員的捐款佔其競選資金來源的52%，

Publisher, 2003), p.233.

³³ 許雅惠，《美國勞工政策之沿革與發展》，台北：淡江大學美國研究所碩士論文，1992年，頁80。

³⁴ 黃秀端，〈政治行動委員會的競選捐獻與國會選舉〉，《美國月刊》，8卷6期(1993年6月)，頁64。

³⁵ 王國璋，〈七十年代美國政黨的改革對總統選舉政治的負面影響〉，刊於《美國政黨與利益團體》，彭錦鵬編，台北：中央研究院歐美研究所，1994年，頁36。

³⁶ 黃秀端，1993年，頁71。

³⁷ 黃秀端，〈政治行動委員會對國會議員的影響〉，《東吳政治社會學報》，14期(1990年12月)，頁89。

³⁸ 黃秀端，1993年，頁72。

對眾議員之捐款佔其競選資金來源的 59%，³⁹ 由此可見 PACs 捐獻對國會議員選舉的重要性。

同時，自 1976 年美國聯邦競選法修正後，利益團體的數量亦呈快速成長。其中 PACs 的數量從 1974 年的 608 個，快速成長，到 1979 年達 2,000 個，到 1984 年已到達 4,009 個，短短十年成長六倍之多。自此以後，PACs 的數量變化一直在 3,800~4,300 個之間，至 2007 年為止 PACs 為 4,234 個。⁴⁰ 由 PACs 的數量不斷增加，越來越明顯可以看出，利益團體利用 PACs 作為影響政策的工具。PACs 的數量成長如(圖 2-1)所示。

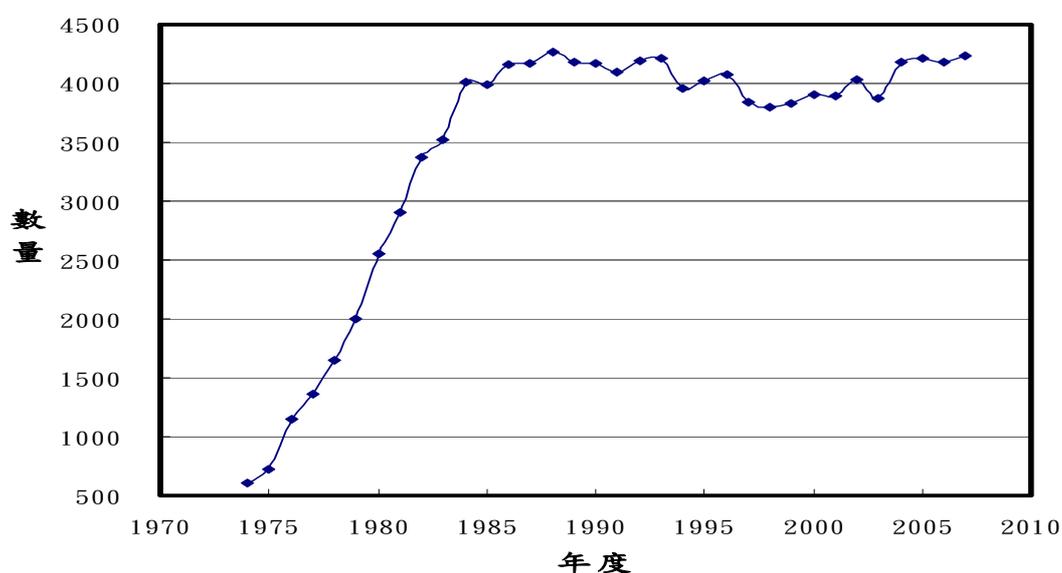


圖 2-1：美國政治行動委員會的數量成長圖，1974-2007

資料來源：<http://www.fec.gov/press/press2008/20080117paccount.shtml>，上網檢視

日期：2008 年 4 月 5 日。

除 PACs 的數量數倍成長之外，其對國會議員之捐款亦呈大幅成長，1976 年為 2,260 萬美元，到 1988 年已高達 1.47 億美元，

³⁹ 孫哲，《左右未來－美國國會的制度創新和決策行爲》，上海：復旦大學，2001 年，頁 297。

⁴⁰ 美國聯邦選舉委員會網站，<http://www.fec.gov/press/press2008/20080117paccount.shtml>，上網檢視日期：2008 年 4 月 5 日。

12年來成長六倍之多。⁴¹又從1992年的1.79億美元，1996年的2.03億美元，2000年的2.47億美元，2004年的2.92億美元，到2006年更達3.48億美元，⁴²14年來又成長一倍之多。PACs對國會議員捐款成長如(圖2-2)所示。

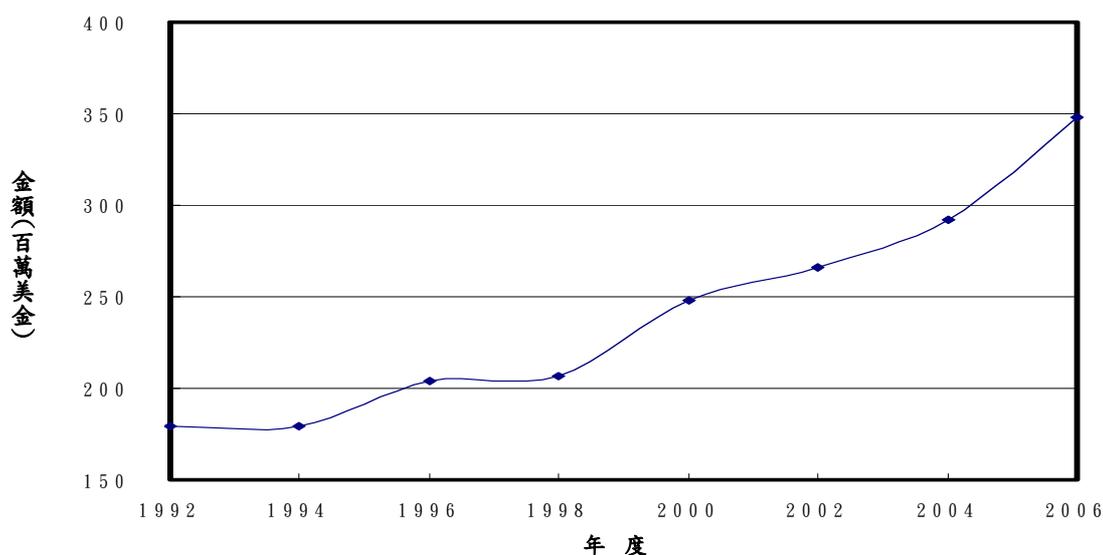


圖 2-2：美國政治行動委員會對國會議員的捐款圖，1992-2006

資料來源：<http://www.fec.gov/press/press2007/20071009pac/20071009pac.shtml>，

上網檢視日期：2008年4月5日。

因為美國對利益團體募款規範的法規並不完備，利益團體經過對外募款，有時可以募到很多錢，因而在競選活動中扮演很重要的角色。⁴³但利益團體究竟從助選活動得到什麼回報，並無從確知，因為當國會議員投票支持利益團體之主張後，議員當然會提出一大堆理由，例如：他們的信仰或意識型態傾向、選民的利益、同僚的論證、對政黨的忠誠，乃至於吸引利益團體的選票(

⁴¹ Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis, *Interest Group Politics* (N.W., Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc, 1991), p.218.

⁴² 美國聯邦選舉委員會網站，<http://www.fec.gov/press/press2007/20071009pac/20071009pac.shtml>，上網檢視日期：2008年4月5日。

⁴³ Ronald J. Hrebenar and Matthew J. Burbank and Robert C. Benedict, *Political Parties, Interest Groups, and Political Campaigns* (Oxford: Westview Press, 1999), p.293.

但不是為了金錢)，這些都是常聽到的解釋，⁴⁴議員不會承認是因為 PACs 捐款為其投票之理由。但依據經驗顯示，PACs 在美國政壇扮演相當重要的角色，尤其在國會選舉中，其重要性更是不容忽視。

我國與美國國情不同，並無如美國之 PACs 制度可以對候選人進行公開捐助。在我國主要是以《政治獻金法》來規範候選人接受個人及企業之捐助，然而利益團體除鈔票外，尚可透過選票之支持來對選舉產生影響。因此，民選首長及各級民意代表，鮮少發生公開聲明放棄對特定利益團體選票之爭取。尤其因我國選舉制度與選舉的傳統，競爭向來激烈，多數候選人皆希望爭取每一張選票的支持，故而對於大型利益團體之爭取，自是不遺餘力。

我國國營事業工會的財務狀況，一般來說僅足以維持基本開銷與運作，並沒有多餘資金可以贊助個別候選人。但因多數國營事業動輒上萬的員工及其家眷之選票，在歷次大型選舉中便成為兵家必爭之地。同時，因國營事業員工多數具有公務員資格，資方不便在選舉中公開表態，故候選人爭取工會公開力挺，是天經地義之事。

本研究探討之台鐵工會，與其它國營事業工會一樣，無法以大筆鈔票贊助個別候選人，且其員工因分散在全省各地，在立法委員選舉中，尤其是現今的立法委員單一選區中，並不易顯現關鍵的效果。對總統大選千萬選票而言，台鐵工會 14,000 的員工數，更是鳳毛麟角，對選舉的直接影響不大。但台鐵工會在 2003 年 911 會員大會之集體行動，因成功的動員其超過半數的 7,812 位會員投票通過，合法取得春節罷工權，又距翌年 3 月的總統大選僅剩半年之時間。台鐵工會因其工會團結權之展現，並挑動政府「春節罷工」及「總統大選」等兩項最敏感的神經，間接地發揮出強大的遊說壓力，最後迫使政府全盤接受其訴求，並成功的

⁴⁴ 王鐵生譯，頁 57。

改變政府的台鐵民營化政策。此一案例突顯出利益團體縱然無法以選票或鈔票影響選舉或政府政策，但是如果能夠利用己身的特質，在天時、地利、人和下，仍有機會對政府政策產生關鍵的影響。

二、利益團體與政黨

(一) 政黨衰微與利益團體興起

在西方民主政體中，政黨的力量在二十世紀期間一直在衰退中，不過對衰退幅度的認定尚有爭議。政黨衰退的跡象，可從其傳統功能的式微，略見端倪。⁴⁵

美國政黨衰微的原因很多，大致可分為以下三類：⁴⁶1)、科技的發達：使候選人得以直接向選民訴求，不必經過政黨表達其想法，而個人形象的重要性因此逐漸的凌駕於政黨之上；2)、選民教育程度的提昇：知識水準的提昇，使選民不再依政黨的投票提示，選民越來越明顯的以議題的取向，來決定其對候選人的支持；3)、選民層擴大的影響：而政府機能的擴大及專業化，間接使得政黨所能影響的政策面相對減少，也造成政黨之衰微不振。

除了上述三類因素之外，因聯邦選舉競選法規之修訂，捐款限制在 250 美元之規定，將傳統的政黨為其候選人募集捐款助選之功能剝奪；反而促成反政黨政治的單一議題利益團體及其募款之 PACs 的蓬勃發展。如此一來，利益團體不僅表達其單一之訴求，並且直接對候選人透過捐款或助選施壓，將政黨組合不同政治利益及訴求，以取得共識及利益組合(interest aggregation)的功能減弱，更造成政黨的衰微。

從美國利益團體的成長過程來看，其與政黨的衰微期有明顯重疊的狀況，政黨衰微而利益團體趁勢興起，政黨與利益團體間

⁴⁵ 王業立等譯，頁 270。

⁴⁶ 楊泰順，1994 年，頁 120-123。

具有互為消長的零和關係。⁴⁷因此，美國利益團體今日之所以比其他國家活躍，很重要一個理由，便是因為美國缺乏一個強大而有紀律的政黨可以制衡利益團體的發展。

(二)美國利益團體與政黨

美國利益團體參與政黨活動已有悠久歷史，例如：在 1850 年代南北戰爭之前，反黑奴之利益團體幫助共和黨在選舉中獲勝，從而影響共和黨決策，來達到反黑奴之目的。⁴⁸

在美國，大部份的利益團體傾向對政黨保持中立，有些團體對兩大黨都提供經費贊助，以避免押錯寶或產生不必要之政治困擾。同時，可維持對兩政黨皆保有接近(access)之管道。

就美國工會與政黨關係來說，傳統上，民主黨與工會有很深的互動。民主黨需要錢時找工會，競選活動中需要義工、物資設備時，工會也會提供，所以在一般人印象中，工會與民主黨核心有相當深厚關係。在 1970 年代，甚至民主黨會保留數席黨代表的席位給工會領袖。但是，政黨與某些利益團體過從甚密，也會為其帶來形象的問題。從一些民調中顯示，此形象問題，可能會在大選中讓其失去某些選票，民主黨與工會關係就是一個例子。共和黨也有類似的問題，傳統上，在一般人印象中，共和黨與大企業關係甚密。除此之外，美國基本教義基督徒(Fundamentalist Christians)對共和黨的全力支持，帶給共和黨在競選活動中很大的幫助，但也影響公眾對共和黨宗教取向之認知，這方面的形象問題，也困擾著共和黨。⁴⁹總之，政黨與利益團體之關係，可能共存共榮，有時也會帶來負面的影響。

雖然，一般人傳統的認知，工會傾向支持民主黨，大企業傾向支持共和黨。但實際上，大企業卻是同時對兩黨皆進行捐款。

⁴⁷ 楊泰順，〈美國政黨與利益團體的發展消長〉，刊於《美國政黨與利益團體》，彭錦鵬編，台北：中央研究院歐美研究所，1994 年，頁 263。

⁴⁸ Hrebenar, Burbank, and Benedict, p.230.

⁴⁹ *Ibid.*, pp.230-231.

根據統計，工會的 PACs，1994 年在其 4,100 萬美元的政治獻金中，96% 捐給民主黨。傳統上，美國大企業對共和黨也有龐大捐款，但是，很多大企業也會同時對民主黨捐款。從 1933 至 1994 年，在大部份的時間，民主黨在參議院與眾議院皆佔多數席次，因此，企業仍會對民主黨捐款，而民主黨在制定政策上也會考量企業的立場。舉例來說：1996 年共和黨在聖地牙哥的黨代表大會，從 Microsoft、Philip Morris、Time Warner、Lockheed Martin、AT&T 等公司，共募到 270 萬美元。而 Amway 公司也捐了 130 萬美元。同年夏天，民主黨從 AT&T 公司亦募到 55 萬 8 千美元。說明了大企業會同時對兩政黨作捐款，以達到其遊說之目的。⁵⁰

此外，為了吸引政治獻金，政黨也會對捐款之利益團體，提供特別之待遇。根據紐約時報之報導，在 1997 年 1 月，對共和黨捐款超過 25 萬美元者，共和黨會對其提供特別之包廂，並讓其與總統、副總統提名人合照，並允諾在其需要時提供特殊政治協助。同樣的，亦有報導顯示，克林頓政府曾利用白宮的豪華套房招待高額捐款者。利益團體藉由高額捐款，可以接觸政黨中有決策能力的人物，已不再是秘密。⁵¹

以美國情況而言，總統雖然是執政黨領袖，但卻不是國會的政黨領袖。由於政黨在國會中的紀律並不嚴明，行政、立法與政黨間的關係就顯得相當鬆散，政黨對政策的影響力並不強。連帶的，影響力有限的政黨當然也不會是利益團體的主要活動對象。不過，利益團體仍然會在選舉過程中，與政黨做某種程度的聯盟，以建立雙邊關係，甚至還會成立許多 PACs，提供政黨候選人選舉經費。⁵² 尤其是透過軟錢(soft money)之募款，利益團體可以規避聯邦競選法之規定，變相的透過政黨來支援該黨候選人之競選活動，此正說明了利益團體與政黨之合作關係。

⁵⁰ Hrebenar, Burbank, and Benedict, pp.232-234.

⁵¹ *Ibid.*, p.235.

⁵² 吳定，《公共政策》，台北：中華電視公司，1991 年，頁 518。

第二節 利益團體的活動

利益團體影響政策之方式，乃是透過遊說活動之進行。本研究將首先界定遊說活動之定義，再進一步討論利益團體的活動。

壹、遊說之定義

「遊說」這個說法主要是來自英文的 lobbying 這個字，此一名詞在 1820 年代後期即已被引用，原意是指個人或團體在國會大廈的門廳裡，與國會議員交談或進行說服的行為，後來則引申為凡是試圖影響國會議員的決定或其立法內容的行為，皆可稱為遊說。⁵³ 以下就現代之觀點來分析遊說之定義：

一、學者專家的觀點

Lester W. Milbrath 所下的定義如下：「由特定代表人，向政府決策人士進行溝通，以影響他們的決策。」他認為遊說之構成要件有四部份：1)、必須攸關政府決策；2)、要具有影響政府決策的動機；3)、要有居間者或代表；4)、要有針對影響政策的溝通行為。⁵⁴

Berry 認為「只要企圖影響政府的決策，不論對象為立法、行政或司法機構，只要其行為為法所容，皆可稱為遊說」⁵⁵。Van Schendelen 則認為遊說是「與公共政策制定者的非正式的資訊交

⁵³ 李禮仲，〈國會遊說法制的比較研究〉，刊於《國會改革－台灣民主憲政的新境界》，蘇永欽主編，台北：新台灣人文教基金會，2001年，頁342。

⁵⁴ Lester W. Milbrath, *The Washington Lobbyists* (Chicago: Rand McNally, 1963), pp.7-8.

⁵⁵ Berry, pp.5-6.

換，同時，嘗試以非正式的方式去影響政策決策者」⁵⁶

Robert Mack 指出，在歐洲與美國對遊說的定義，實務上是一致的，都把遊說定義為「為了利益的緣故，接觸政府官員或民選政治人物，以影響其決策。」其進一步指出，有效遊說行動，包括以下三要素：1)、智識能力(intelligence)：與議題有關的重要訊息之掌握、競爭對手與參與者角色的定位、採行下一個動作之正確時間點等與達成目的之所有必要資訊；2)、策略：須有足夠能力來決定做什麼？如何分配資源去達成目標；3)、執行：必須發展好的計畫，不僅僅須反映策略，也需要反映所在政治環境狀況，包括遊說活動由誰來執行(Who)?遊說什麼(What)?遊說誰(Whom)?何時遊說(When)?如何遊說(How)?⁵⁷

Daniel T. Ostas 認為遊說可被定義為「故意嘗試去影響或抗拒法律的改變，透過和政策制定者的直接溝通，包含立法者、立法者幕僚、或相關執行部門的官員」。⁵⁸

學者楊泰順認為，對於利益團體在政策制定及執行上的干預或介入，西方文獻通稱之為遊說。⁵⁹亦有實務界人士認為，在美國是政治運作中一個相當普遍的現象，它是人民以各種各樣不同之利益團體組織，向政府傳達他們對問題的關切，並企圖影響政策的一種活動。⁶⁰

吳定教授認為遊說是指有組織的利益團體或個人，對立法委員或行政人員等，採取各種方式直接施壓，以影響法案通過或不通過的一種策略。因此，進行遊說者不以利益團體為限。任何利害關係者均可能組合起來從事遊說工作；同樣地，遊說的對象也

⁵⁶ Phil Harris, "Political Lobbying Commentary," *Psychology & Marketing*, Vol. 19, No.12(December, 2002), p.990.

⁵⁷ Robert Mack, "Lobbying effectively in Brussels and Washington- Getting the right result," *Journal of Communication Management*, Vol.9, No.4(2005), pp.340-345.

⁵⁸ Daniel T. Ostas, "The Law and Ethics of K Street : Lobbying, the First Amendment, and the Duty to Create Just Laws," *Business Ethics Quarterly*, Vol. 17 (2007), p.33.

⁵⁹ 楊泰順，《建立遊說活動管理制度之研究》，台北：行政院研究發展考核委員會，1993年，頁10。

⁶⁰ 冉亮，《場外戰爭—公關與遊說》，台北：時報文化，1988年，頁9。

不僅止於立法委員，其它行政部門、司法部門、考試部門、監察部門等，也可能都是遊說的對象」。⁶¹此定義更加擴大了遊說的主體及對象，亦符合我國之國情與現況。

本研究以台鐵工會為對象，研究其企圖影響政府政策的遊說型態與對象。因為是國營事業，其實際政策遊說對象以行政院與立法院為主，另外亦曾向監察院、司法院與考試院進行相關的遊說活動。因此，本研究對遊說之定義為：「不論是在政策決定前或政策實施後，意圖影響政府政策的一切活動」。

二、相關《遊說法》的規定

目前世界各國針對遊說立有專法的國家僅有美國與加拿大，而我國於去(2007)年7月20日經立法院三讀通過《遊說法》，成為第三個制定遊說法之國家。

(一)美國遊說法之定義

根據1946年的《聯邦遊說管理法》(Federal Regulation of Lobbying Act)之規定，凡是所有個人、代理人，受雇人員，無論直接或間接、募集、吸收金錢或其它有價物，用於支持或阻撓國會立法者皆可適用。⁶²1995年通過之《遊說公開法》(Lobbying Disclosure Act)則將遊說活動的定義擴大為：「任何遊說的接觸或支援此類接觸的努力，包括活動的計劃與準備、有意義的研究與資料蒐集、為此活動而與他人聯絡等」。此外，該法適用範圍也擴及至「對於說客或遊說組織，凡是試圖影響國會、國會幕僚以及行政部門的決策官員的活動」。⁶³

⁶¹ 吳定，《公共政策辭典》，二版一刷，台北：五南，2003年3月，頁251。

⁶² 林基田，《遊說法草案評估報告》，台北：立法院法制局，2006年，頁34-35。

⁶³ 同前註，頁37。

(二)加拿大遊說法之定義

依據《加拿大遊說者登記法》之規定，付錢僱人從事遊說的僱請者，其僱請從事遊說之目的，必須是為了影響在國會中的立法案、政府議案、金錢承諾、捐贈或合約簽定等目的。⁶⁴

(三)我國遊說法之定義

我國《遊說法》第二條明定：「本法所稱遊說，指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為」；第二條第三項規定被遊說者如下：1)、總統、副總統；2)、各級民意代表；3)、直轄市政府、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所正、副首長；4)、政務人員退職撫卹條例第二條第一項所定之人員。因此，我國遊說法所定義之遊說，其範圍不限於民意及行政部門，包括對司法部門、監察部門及考試部門之遊說，皆屬我國遊說法規範之範疇。

貳、美國遊說活動的發展

Carole S. Greenwald 曾說：在美國「遊說活動和立法一樣古老，而利益團體也與政治一樣古老」。⁶⁵美國憲法第一條修正案指出，人民或社團利用遊說向聯邦政府表達其觀點或需求，是一種合法的手段。而最高法院也認為：遊說乃人民與國會議員間，就議案審查時直接溝通的合法管道，所以說遊說乃美國公民的憲法權利。⁶⁶

美國遊說活動因憲法保障、社會多樣化、三權分力及聯邦與

⁶⁴ 楊泰順，1993年，頁202-203。

⁶⁵ Carole S. Greenwald, *Group Power: Lobbying and Public Policy* (New York: Praeger, 1977), p.39.

⁶⁶ 江明修與陳定銘，〈台灣非營利組織政策遊說的途徑與策略〉，《公共行政學報》，4期(2000年1月)，台北：政治大學公共行政學系，頁157。

地方分權、政黨力量的式微、聯邦政府的擴權、經濟的發展、科技的發展等因素而蓬勃發展。⁶⁷而企業設立「政府部門關係辦公室」於華盛頓的，也從 1920 年的一家(美國鋼鐵公司)，到 1968 年增為 175 家，到 2005 年則超過 600 家。在華盛頓註冊之遊說者人數，根據美國國會的統計，1980 年時，約有 6,500 人；⁶⁸從 1996 年到 2005 年，又約從 10,000 人成長為 25,000 人，⁶⁹平均每位國會議員受到 46 位利益團體代表的包圍，形成牽制白宮重大政策變革的天羅地網。

為了遊說國會及聯邦政府機構，有些企業透過遊說公司，有些企業更直接僱用遊說者進行遊說。根據統計，除競選捐獻之外，企業、勞工團體、其它組織，每年花費數十億美元在遊說活動上。依據美國《遊說公開法》的規定所公開的遊說總花費，在 1998 年為 14.4 億美元，到 2004 年已高達 27.9 億美元。⁷⁰亦即自 1998 年至 2004 年間，平均每年以 8.2% 的速度成長，九年間增加近一倍，可知美國遊說活動之蓬勃發展。如(表 2-1)所示。

⁶⁷ 陳彰輝，《美國遊說活動之規範－聯邦遊說管制法探究》，台北：淡江大學美國研究所博士論文，1993 年 5 月，頁 16-24。

⁶⁸ 孫哲，頁 418。

⁶⁹ Robert Repetto, "The Need for Better Internal Oversight of Corporate Lobbying," *Challenge*, Vol. 50, No. 1(January-February,2007), p.76.

⁷⁰ <http://www.opensecrets.org/lobbyists/>,上網檢視日期：2008 年 4 月 11 日。

表 2-1：美國遊說活動總花費表

年度	金額(億元美金/單位)
1998	14.4
1999	14.4
2000	15.3
2001	16.2
2002	18.0
2003	20.3
2004	21.6
2005	24.1
2006	25.9
2007	27.9

資料來源：<http://www.opensecrets.org/lobbyists/>, 上網檢視日期：2008 年 4 月 11

日。

參、影響政府決策的直接方式

現今大部份討論遊說行為的研究或著作，基本上總會將遊說的行為劃分為「直接遊說」(direct lobbying)及「間接遊說」(indirect lobbying)兩類。所謂直接遊說，指的是利益團體代表設法直接會見官員或民意代表，藉由面對面的溝通，以達到影響政府政策的目的。而間接遊說，指的是遊說者並不直接的接觸行政官員或民意代表，而是透過發動選民寫信、影響傳播媒體、或介入選舉過程等方式，來造成對決策官員或民意代表的壓力，使他們不得不接受遊說者所主張的立場。故而，很多學者也將間接遊說稱之為「草根遊說」(grass-roots)，因為它的運用往往以選民而非決策官員為訴求之對象。⁷¹

一般而言，影響政府決策的直接方式，乃是透過與決策者直接接觸，進行直接遊說之方式，可分為以下六種：⁷²

⁷¹ 楊泰順，1994 年，頁 45。

⁷² 同前註，頁 50-68。

一、陳情請願

我國《憲法》第 16 條明文規定人民有請願、訴願及訴訟之權。《請願法》第 2 條規定：「人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願」；同法第 5 條亦規定，請願書應記載之事項。⁷³換言之，人民以書面請求民意機關或主管行政機關作為或不作為，要求政府採納，以達人民的願望，這種權利，就是請願權。⁷⁴而陳情一詞，並非法律上之術語，但為一般社會大眾所熟知慣用的一種與政府或議會陳訴苦情，或有所請求之方式。因此，陳情為廣義的請願，請願為法定的陳情。

隨著代議政治的發展，以陳情請願來影響政策的方式，可以說越來越不受各民主國家所重視。然而，儘管陳情請願已在其他民主國家中式微，但在我國，自解嚴以來，此一方式卻仍方興未艾。然而，人民請願案，經審查後成為議案者卻為數甚少。根據統計，在立法院第五屆第一會期至第四會期(2002 年 2 月至 2004 年 1 月)，兩年內之人民請願案共計 951 案，經程序委員會及相關委員會審查後，竟未有任何一案成為議案，便可知人民請願案在立法院成為議案之困難。⁷⁵

二、邀約請託

根據美國「公民行動組織」(Common Cause)遊說經驗指出，透過正式或非正式的與國會議員親自晤談，所產生的效果往往大於信函。國會議員比較不能記得某一問題有多少信函的支持，但經過實際面談後，議員所獲得的印象顯然會比較深刻。⁷⁶因此，

⁷³ 立法院法制局，《立法委員手冊》，台北：立法院，2007 年，頁 294-295。

⁷⁴ 羅傳賢，《立法程序與技術》，台北：五南，2001 年，頁 166。

⁷⁵ 周萬來，《立法院職權行使法逐條釋論》，台北：五南，2004 年，頁 272。

⁷⁶ 曹俊漢，〈公民遊說公共政策立法過程之評估：美國「公民行動組織」(Common Cause)之結構

遊說者自然千方百計要安排與決策者見面之機會。

然而，因官僚體系常有敷衍塞責或授權不足的情形，因此，直接與政府官員的對談必須是高階層決策者才易產生結論。至於和立法委員接觸尋求支持，溝通的重點則在於意見交流，畢竟，要讓法案過關，先決條件便是須讓立委瞭解法案的情況。

直接遊說雖然效果良好，但經常為人所詬病，因為既然當面拜託官員或議員幫助，在四下無人之際，當然很可能發生賄賂或其它見不得人的情事。在許多民主國家，為逃避法律的制裁，賄賂常以「政治獻金」的名目進行，使得合法的政治獻金與期約賄賂的界線變得模糊。

三、提供資訊或行政協助

利益團體的遊說活動中，對社會最具有積極內涵的，大概便是遊說者為決策者所做資訊的提供。⁷⁷因為近代各國國會在行使立法權時，由於國會議員所代表之利益混雜互異，彼此排擠傾軋的情形，時有所聞，一項政策在各方勢力折衝下，往往缺乏一貫性，甚至難產。另一方面，國會議員為爭取連任的機會，往往將大部份時間花在競選工作的佈署與經營上，如此便無法瞭解一項問題的核心所在。再者，許多法案都涉及專精的學問與知識，國會議員在知識的取得上，也沒有完整有效的資訊系統可資利用。此時，利益團體的出現，可就不同的意見聽到正反的說詞，為國會議員提供了有用的情報。⁷⁸

對政治家和政府官員來說，說客最重要的價值就在於他們擁有各種各樣的訊息資源。⁷⁹因此，不少美國學者皆強調提供資訊

與功能的分析》，刊於《美國政黨與利益團體》，彭錦鵬編，台北：中央研究院歐美研究所，1994年，頁91。

⁷⁷ 楊泰順，1993年，頁25。

⁷⁸ 曹俊漢，〈利益團體與美國的民主政治〉，《中國論壇》，16卷2期(1983年4月)，頁29。

⁷⁹ Ronald J. Hrebenar, Ruth K. Scott, *Interest Group Politics in America* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc, 1982), p.77.

對遊說之重要性，政治學者 E. Kefauver 與 J. Levin 曾說：「今日國會沒有遊說者不能運作」。⁸⁰ Raymond Bauer、Ithiel de Pool、Lewis Dexter 與 Lester Milbrath 等學者一致指出，遊說的方法雖形形色色，但是以為國會議員提供其投票所需之資訊，以及為國會議員提供利益團體所作的研究報告最為有效。⁸¹ 而 Jan Schoemaker 亦說：「訊息是國會山上的通貨，而不是金錢，更不是朋友」。⁸² 有些學者認為，利益團體若有足夠的資訊來減少立法後果的不確定性(uncertainty)，將會形成很重要的說服力量。因議員往往被假設為對於選舉結果或投票給甲法案或乙法案的結果，感到相當程度的不確定性。若利益團體可以獲得這方面的資訊，以減少議員對立法結果的不確定性，則將會影響他們的投票決定。⁸³ 以上，皆說明了提供資訊對遊說之重要性。

四、直接與代表掛鉤

直接與民意代表或決策官員掛鉤對利益團體而言，也是一了百了的做法。有時利益團體甚至在議員當選之前，便與議員建立了此一共生關係。最明顯的例證，恐怕便如英國工會之推薦候選人。一旦所推薦候選人被政黨接受，工會將負擔該候選人 80% 的競選花費，並捐款給黨組織，形成「利益團體—候選人—政黨」的共生關係。美國自 1976 年美國《聯邦競選法》修正後，PACs 開使盛行，便可看成是企業界或工會為了逃避法律的限制，而企圖與政治人物掛鉤的化名組織。利益團體透過 PACs 對政治人物捐款，以金錢為橋樑，建立起和議員間的掛鉤管道。⁸⁴

⁸⁰ 曹俊漢，《公共政策》，台北：三民，1990 年，頁 199。

⁸¹ 朱志宏與謝復生，頁 28。

⁸² Barry R. Rubin, *A Citizen's Guide to Politics in America: How the System Works and How to Work the System* (New York: M. E. Shape, Inc., 1997), p.158.

⁸³ 黃秀端等，《金權政治和立法院的財政、經濟與交通委員會》，台北：行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，1998 年，頁 13。

⁸⁴ 楊泰順，1993 年，頁 27-28。

我國的法令非但未限制民意代表兼任企業相關職務，對於議員收受捐款之《政治獻金法》、《公職人員財產申報法》、《公職人員利益衝突迴避法》的執行，未盡落實；且立法亦有未盡周延之處。又因為競選花費高、黨紀不彰等因素，致使利益團體與民意代表或具決策權之官員間，違法掛鈎之情事，層出不窮。

五、參與訴訟

司法是政策執行中的一個環節，透過訴訟的提出與裁決，除了能夠使被主張的公平與正義得到實現外，法官在適法過程中，也往往對於政策的價值賦予不同的解釋，而實際影響了公共政策的執行。⁸⁵因此，利益團體在國會或行政部門之遊說失敗後，參與訴訟便成了可行的遊說方式。

尤其在三權分立的美國，法院擁有司法審查權，可以判決法律牴觸或違背聯邦憲法，並拒絕引用，因而有重大影響力。但因昂貴的訴訟費用，使得參加訴訟成為利益團體在一切方式用盡後，才不得不採用的一種遊說方式。⁸⁶在我國，利益團體參與訴訟的方式，除了提出訴訟之外，也可聲請司法院大法官會議解釋，來達到遊說目的。

六、互惠交換

任合的遊說活動，幾乎都免不了有互惠交換的內涵。但遊說場上最赤裸裸的互惠交換，莫過於美國國會的「滾木互助」(log rolling)。這種利益團體透過支持之國會議員，在國會內部遊說議會同僚以互惠交換之方式來達到目的，就是所謂「滾木互助」。

⁸⁵ 江金山，《公共利益團體影響公共政策之研究》，台北：政治大學公共行政研究所碩士論文，1985年，頁143。

⁸⁶ 楊泰順，1993年，頁29-30。

根據一些利益團體的經驗，遊說反對議員或意見游移者的最佳方式，便是透過議員同僚。這一方面固然是因為議員或許較為信任同僚對政策的意見，但我們也不能排除，這或許也是因為議員間利益的互惠與交換較為直接而立即。

此外，利益團體運用國會議員在國會內部代為遊說其他議員支持，有人因此稱這種由議會內部所推動的遊說為「內部遊說」(inside lobbying)。⁸⁷例如：我國立法院於 2006 年 1 月 13 日立法院休會日更將八年八百億治水特別條例，加碼至 1,160 億元，又通過石門水庫及集水區整治特別條例 250 億元，共計 1,410 億元之治水預算。其中，農田水利用以擺平農業縣立委、兩水下水道用以分封給都市立委、治山防洪預算用來擺平原住民立委及無黨聯盟等，所有的立委與黨團雨露均霑，成為一部縱橫立法院，所向無敵的綁樁法案。⁸⁸該次治水預算之審查，堪稱我國立法院滾木互助的肉桶立法之精典之作，我們亦因此可得知互惠交換之遊說方式具有非凡之成效。

肆、集體行動對影響政府決策的關聯

示威遊行等集體行動是間接遊說活動之一種類型，利益團體在決定採取示威遊行之集體行動前，須考量與政府之互動關係、集體行動之有效性，及集體行動對團體凝聚之效果。因此，利益團體除了採取直接遊說或示威遊行活動外，仍可考量採行其它間接遊說活動。所謂間接遊說又稱草根遊說(grass roots lobbying)，目的是希望透過輿論來影響決策者。而為了達到這項目的，利益團體往往多管齊下，有些做法則可能同時兼具數種作用。⁸⁹學者 Conor McGrath 指出，大部份的草根遊說，不僅僅是單一的運作，

⁸⁷ 楊泰順，1994 年，頁 67-68。

⁸⁸ 〈800 億→1410 億 治水條例變相肉桶分肥〉，《中國時報》，2006 年 1 月 14 日，版 A1。

⁸⁹ 楊泰順，1994 年，頁 68。

而是去輔助或強化傳統直接遊說的策略，當直接遊說被大眾言論所支持時，直接遊說將變得更有效。⁹⁰同時，草根遊說可以為遊說的努力，帶來兩個特別的好處，就是可以加強意見的份量及可信度。⁹¹

一般學者將間接遊說的方式分為影響大眾傳播媒體、直接民主的訴求、自行發行刊物、召開座談會、示威遊行、尋求盟友、政黨遊說、參與選舉、動員選民向選區議員寫信打電話等九種。

一、影響大眾傳播媒體

影響輿論最便捷的方式當然便是先影響輿論的製造者，即大眾傳播媒體。而大眾傳播媒體因普及性高而又快速的特質，使其不僅成為現代人最重要的消息來源，也使的現代人依賴它的程度日益增加，其影響力與日俱增。透過媒體的幫助，可使利益團體確立身份、建立形象、傳播有利的消息以及說明組織的主張與訴求，進而產生輿論，影響社會大眾對此團體的觀感，或相關政府部門的決策。⁹²

利益團體影響大眾傳播媒體之方式有很多類型，例如：發表研究報告、塑造專家意見、發表民意調查、發佈民代評鑑、召開記者會、發動批評媒體或拒看運動、刊登大量廣告、甚至於投資入股媒體等。總之，利益團體往往透過各種方式來影響大眾傳播媒體，製造公共輿論，來達成其遊說之目的。不論利益團體採用何種方式來影響大眾傳播媒體，由以上國內外之經驗，吾人可得知大眾傳播媒體之強大影響力，是受到各界所重視的。

⁹⁰ Conor McGrath, "Grass Roots Lobbying : Marketing Politics and Policy Beyond the Beltway," Paper delivered to the Conference on Elections on the Horizon: Marketing Politics to the Electorate in USA and UK, British Library, 15 March 2004, p.2.

⁹¹ *Ibid.*, p.10.

⁹² 蔣念祖，《利益團體遊說策略模式---台灣經驗研究》，台北：政治大學經營管理碩士學程非營利事業管理組碩士論文，2006年，頁16。

二、直接民主訴求

大部份民主國家在憲法中明定，賦予人民創制和複決權來決定政策或法律，很多國家亦有實施公民投票之經驗，而這也成為利益團體可資利用之一種間接遊說方式。現今民主國家均以代議制度為基礎，而以直接民權為補充。對於某些具有高度爭議的政策，或是行政機關與民意機關不願或不能做出決定的情況下，交由公民投票來決定。另一方面，公民經一定程序與要件亦得發起公民投票，以為政府施政之參考。因此，給予利益團體利用作為影響政府政策之另一個舞台。

以美國而言，公民投票提案若委託專業的公關公司辦理，花費十分龐大，並非一般公民組織所能負擔。反而是一些財力雄厚且有切身利害的財團或利益團體，會利用公投來作為維護其利益的工具。這樣花費不貲的民主運作，反而成為特殊利益團體用來維護利益的遊戲，實為民主政治發展的莫大反諷。⁹³

三、自行發行刊物

利益團體自行發行刊物具有多重功能，對內可以灌輸成員觀念，更可凝聚向心力，對外可以將其理念與立場傳達給外界，爭取認同與支持。尤其在國營事業工會為反對民營化政策，積極採取各種遊說活動之際，如台灣鐵路工會發行之「路工」、中華電信工會發行之「中華電信工會」等雜誌，在兩工會採取陳情請願、街頭抗爭遊行、甚至發動罷工投票時，對內部成員之訊息傳遞、凝具共識、組訓活動、尤其是集體行動之實行，產生莫大助益。

四、召開座談會

⁹³ 王吉次，《「公民投票法修正草案」評估報告》，台北：立法院法制局，2006年2月，頁19-20。

召開座談會亦和發表研究報告一樣，希望藉由學者專家所代表的權威地位，得到媒體的注意力，進而達到影響輿論的目的。尤其非營利或公益性組織經常採取此方式，邀請產、官、學界、民意代表及相關人士，透過這種面對面、直接交換意見的方式，可使議題討論更深入，同時可以影響輿論形塑大眾意見，進一步來影響政府政策。

五、示威遊行

所謂示威遊行，並不僅只指那些單純的街頭活動，包括了從消極的抗議，如靜坐、罷工，到積極的行動，如示威、遊行、演講說明會等均屬之。利益團體採用此一手段的目的，不外有三：1)、希望透過新聞報導，增加大眾對問題的瞭解；2)、希望引起政府官員的警覺，而在政策上加以改變；3)、希望藉由示威遊行，引起大眾關注，進而影響政府政策。在我國自解嚴後，大型的遊行示威活動風起雲湧，亦受到媒體及社會大眾高度關注，然而此種遊說活動受到很多因素影響，致使成效不一。

六、尋求盟友

Turman 曾經指出，就算一個在地位、組織規模與群眾對於其主張的關注等方面都能輕易佔有優勢的團體，也很少能夠完全不需要其他團體的協助，而達成其政策活動目標。同時，就不同利益團體的立場而言，學者的實證研究顯示，許多團體認為與其彼此相互抵銷力量，倒不如結合力量去達成目標。⁹⁴因此，利益團體為能有更大遊說力量，常常採取尋求盟友之方式。

然而，雖然聯盟有諸多的益處，但聯盟的形成卻非容易的事

⁹⁴ 王千美，《利益團體遊說活動對政策制定的影響》，台北：政治大學公共行政研究所碩士論文，1992年，頁50-51。

，除了顧慮到組織資源、行動配合、理念與價值觀的接受之外。另一微妙因素，便是自尊心的作祟，尤其在資源懸殊的團體之間表現的更為明顯。強勢的一方不願被免費搭便車，弱勢一方也不願老是寄人籬下沾人光彩。同時，聯盟關係不易維持穩定，因成員間需要共同規範的約束，而無法完全保有組織的自主性。並且在一個明確目標達成後，若無法發展另一新的階段目標，便可能難逃解體的命運。這是利益團體在採取尋求盟友遊說策略時，所需面對與重視的課題。⁹⁵

七、政黨遊說

無論是內閣制的英國或總統制的美國，政黨對國會議員皆有一定之影響力，因此，利益團體對政黨的影響力還是不敢輕忽。在我國，政黨提名對候選人之當選與否，具有相當大的影響，因而政黨對國會議之行為之約束，有相當的效果。而政黨在立法院設有黨團辦公室，以統籌黨籍立法委員之投票行為。因此，我國利益團體的政黨遊說活動，除拜會各政黨的中央黨部之外，通常多採取拜會立法院黨團之遊說方式。

八、參與選舉

利益團體既然以影響決策者、推動或阻窒法案的通過為其活動目標，在民主體系之下，其釜底抽薪之計，自然是直接的參與決策者的產生，希望能夠將立場傾向己方的候選人推向權力的舞台，或至少使和利益團體採取反對立場的候選人無法當選。因此，利益團體對於選舉的參與，可分為兩方式：一是對政黨候選人

⁹⁵ 簡徐芬，《公共利益團體影響政策制定過程之研究—以消費者文教基金會為例》，台北：政治大學公共行政研究所碩士論文，1994年，頁41-42。

的推介與支持；另一則是以金錢幫助立場友善的候選人競選。⁹⁶

九、動員選民向選區議員寫信打電話

在美國利益團體，常常動員其成員或選民，利用寫信、打電話、寄 E-Mail 等方式，針對某一特定議題或法案，取得與國會議員之接觸，進而影響其決策制定。

就美國公民行動組織(Common Cause)而言，郵寄信件是其重要遊說方式之一。每年平均有 22 萬 5 千封的信件寄往國會山莊，雖然信函並不表示一定會有影響力，但缺少此一行動，肯定會減少遊說的效果。到了 1980 年代，信函的影響力不如以前那般有效，但國會議員對於某一問題有特別多的信函加以遊說時，亦會給予相當多的注意。⁹⁷

我國利益團體採取動員其成員或選民，向選區議員或行政部門寫信、打電話、寄電子郵件的遊說方式，或因國情不同，雖不如美國之常見，但近年來亦有逐漸增多之趨勢。

⁹⁶ 楊泰順，1993 年，頁 44。

⁹⁷ 曹俊漢，1994 年，頁 90-91。