

# 影響政治 vs. 干涉政治： 台灣遊說制度的解剖\*

石振國\*\*

## 《摘要》

在多元民主社會中，遊說不但是公民表達意見與反應需求的正當管道，也具有提供立法輔助的功能，但其也衍生出接近管道不平等令人憂心的問題，因之，如何透過建置良善的遊說制度，使其在影響政治與干涉政治之間取得平衡，實為攸關民主有效運作的重要課題。本文應用理論導向評估的架構，分別對我國遊說法的建置內涵、執行環境與結果進行評估，發現遊說法在立法意旨與相關規範，如：遊說者強制登記、遊說紀錄公開、旋轉門的禁止、違法遊說的重罰等規定，均屬進步性的立法，頗值得肯定。惟在遊說者所涉範圍的界定與執行機關的誘因機制設計上仍有所缺漏，極可能成為滋生違法遊說的溫床。再就遊說法的執行環境而言，因現行遊說法採機關分散執行設計，在主管機關缺乏強有力執行監督的情況下，欠缺達致良善治理網絡所需的有效安排，復以強制性的執行模式致使標的團體缺乏主動順服的動機，制度本身又無法引進多元公民團體參與的機制。凡此這些執行環境上的不利因素，均可能導致

---

投稿日期：99年3月1日；接受刊登日期：99年5月10日。

\* 本文初稿發表於二〇一〇年一月二十九日世新大學行政管理學系主辦之「政治管理學術研討會」。作者衷心感謝淡江大學公共行政學系陳志璋助理教授的評論及兩位匿名審查委員的細心指正，惟文責仍由作者自負。

\*\* 中華大學行政管理學系助理教授。

遊說法的美意無法落實。再據結果評估來觀察，主管機關有心無力、資訊公開無法確實到位、遊說者不願配合、執行機關無法移送違法行為、委託遊說又非容易接近等問題，恰說明處置內容雖然完善，然在缺乏有力執行環境的配合下，要達到遊說法所揭櫫的崇高目標恐非易事。針對前述評估結果，本文亦提供部分政策建議，以做為未來修法參考。

[關鍵詞]：遊說、遊說法、理論導向評估

……以自己在美國念書時的經驗為例，金溥聰說，他念書時讀到「遊說制度是美國民主制度的菁華」，一開始他無法接受，因為這等於是台灣的「關說」。但後來他了解到，在民主政治互動中，所謂的「遊說」，就是每一個國會議員角色的功能，當自己的時間精力有限時，必須靠不同的利益團體不斷地說明為何需要支持某些政策（秦蕙媛，2009）。

## 壹、前言

遊說在古今中外似乎都免不了帶有負面的意涵，例如在中國古代，史記蘇秦傳中出現「遊說六國」中的「遊說」一辭，指的是「奔走各處，逞口才貢獻計畫於當政者」，<sup>1</sup> 是一種透過語言達到遊說者目的的行爲；在當代社會中，遊說更與關說脫不了關係。在西方，西元一八八八年出版的《美國政治學辭典》將遊說定義為：「泛稱一群以腐化方式影響立法者，並以此為業的人，他們雖然常以金錢的給付為手段，但若有其他方式可以幫助他們達到目的時，他們也會毫不猶豫的採納，也因此有不少的女性經常介入這個行業，由於他們在立法過程上的影響力，遊說者也因此常被戲稱為第三院」（引自桂宏誠，2002）。篇首引述國民黨金溥聰秘書長的這段話，雖然其重點在於強調溝通協調的必要性，但由其談話內容可以解析出遊說的兩層意思，第一層是由「庶民」的角度來看，遊說等於是關說，是一種以不正當的

---

<sup>1</sup> 周何主編（1992：1762），「遊說」條。

方式影響政府決策的行為，也就是不當的干涉政治；第二層則是由學術研究的角度來看，遊說是民主制度中的一環，對於民主政治的運作具有一定程度的功能，是一種表達民眾意見以影響政治決策的行為。由於遊說在庶民與專家間的認知截然不同，欲建立起良善的遊說制度，勢必更需要對該制度的內涵進行仔細的評估，方能達到有效引導與規範的目標。我國是繼美國與加拿大之後，第三個針對遊說行為制訂專法加以規範的國家，距開始正式施行亦經歷過一段時間，其實施成效如何，是否正朝向立法目標前進，頗值得進行整體性的制度評估，以做為未來修正的參考，本文則以遊說的制度意涵為出發點，嘗試對我國的遊說制度進行理論性的評估。

美國是利益團體遊說活動高度發達的國家，相關的報導與評論亦頗為常見，但針對遊說活動與制度本身所進行的研究文獻並不豐富，相關理論模式亦相當缺乏（McGrath & Harris, 2009: 407; Hall & Deardorff, 2006: 69; Baumgartner & Leech, 1998: 4-5），且其研究內容常偏向遊說產業發展過程或研究個案的經驗描述（McGrath & Harris, 2009; Andres, 2009; Nownes, 2006），乃至於更接近實務取向的遊說技術之分析與說明（Wolpe & Levine, 1996; Rosenthal, 1993），此種現象或許與美國遲至二次大戰之後方有「聯邦遊說管理法」的制定，對遊說行為限制與資訊公開進行較為強制性的規定，可供研究的相關資訊之公開與累積期間較短所致。在國內，國會研究相關資訊取得困難的問題相較於美國有過之而無不及（劉鳳珍，1997），加上「遊說法」公布實行時間也較晚，可供分析的公開資訊更為不足，因此針對我國遊說法的相關研究仍以法制研究途徑為主（劉淑惠，2000；桂宏誠，2002；曾明發，2005；陳朝建，2008；謝雅玲，2008），到目前仍罕見對遊說法實施成效與內容的評估。本文則嘗試應用理論性評估架構，在理論模式引導下對我國遊說制度進行較為完整的分析，以期能在遊說理論與實務的結合上有所進展。

在分析架構方面，本文採用 Chen Huey-Tsyh（陳惠次）所提出的理論性評估架構作為分析進行的基礎，陳惠次指出，傳統的評估研究往往過度強調方法導向（method-oriented）（Chen, 1990），這樣的研究取向容易出現研究效度不足的問題，無法瞭解所評估的計畫達致目標的有效性，因此他提出了理論導向評估（theory-driven evaluation）的方法作為修正與補充，此方法採用「批判性多元主義下的後實驗主義觀點」（postexperimental perspective of critical multiplism）（Chen, 1990: 31），主張評估者應採用多元的方法論，調查多元的議題，並考慮到多元利

害關係人的觀點。在評估架構方面，他將計畫理論區為兩大類，一類為規範性理論（normative theory），一類為因果理論（causative theory），前者涉及對評估對象價值取向的應用與評價，是屬於處方性（prescriptive）的理論評估，後者則重視執行處置（treatment）、執行過程與執行結果之間內在因果關係的發現，是屬於描述性（descriptive）的理論評估。再以這兩類為基礎進一步細分，規範性理論可分為針對處置內容為主的處置理論、以環境為主的執行環境理論、以產出為主的結果理論三大類，並分別對應到規範性處置評估、規範性執行環境評估與規範性結果評估；因果理論則可分為針對處置所發揮效用的影響理論、效用產生原因的介入機制理論、以及可推廣性的類化理論（generalization evaluation），並分別對應到影響評估、介入機制評估與類化評估（Chen, 1990: 53），整體分析架構如圖 1 所示。

就本文所處理的遊說制度議題而言，由於對遊說行為進行制度性規範所欲達成的資訊揭露與行為規制之目標頗為明確，但所涉及的執行結構、利害關係人、規範行為的類型則較為多元，因此，針對遊說法的內容、執行環境與執行結果進行處方性的理論評估較具妥適性。至於分析架構中的描述性因果理論部分，因其較為側重處置本身與處置結果之間的內在作用機制與中介變項（intervening variables）彼此間關係的描述（Chen, 1990; Trochim & Cook, 1992），在遊說理論模式的缺乏及國內遊說相關資料累積仍極為不足的情況下，欲探求彼此關係的支撐論據恐有不足，亦即目前進行因果理論評估的條件仍不夠完備，因此本文將以規範性理論的架構應用為主。

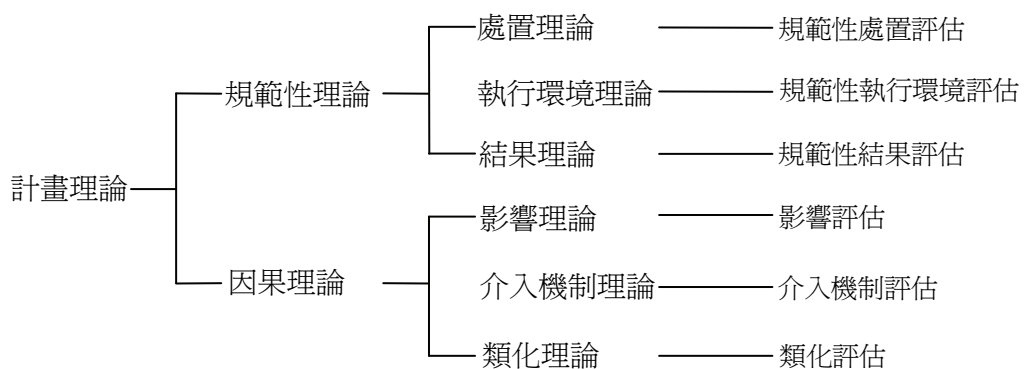


圖 1 理論與基本評估類型關係圖

資料來源：Chen（1990: 53）。

本文以下即在規範性理論評估架構的基礎下，分別對遊說制度的屬性、遊說法的處置評估、遊說法的執行環境評估以及遊說法的結果評估進行探討。

## 貳、遊說制度的屬性

遊說在美國政治過程裡雖是日常生活中每天均會出現的平常現象，但也因此，每個人對其定義與理解方式也各不相同（Nownes, 2006: 5），就其字源意義而言，遊說（lobby）的英文原義指的是「走廊」或「大廳」，特別是國會或議會的大廳或走廊，遊說的起源則出自於「遊說代理人」（lobby-agent），指稱在紐約州議會中那些經常在議事堂走廊企圖影響議員的遊說者，後來又被美國新聞記者簡化為「遊說者」（lobbyist）。遊說可以說是美國政治運作中一個相當普遍的現象，它是「由人民以各種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行為」（謝雅玲，2008：36），也就是利益團體以各種行為方式企圖影響官員或民意代表，以達到影響政策、法案之推動或拖延之目的的行為均可稱之遊說。

關於遊說的定義，最簡潔者當為 Nownes 所提出的：「試圖影響政府作為的努力」（Nownes, 2006: 7），當然，這樣的定義顯然失之籠統，因此他特別指出遊說是個複雜的現象，因為遊說的範圍包括聯邦（中央）、州及地方；也涵蓋了行政、立法及司法三個部門；遊說的主體（發動者）包含個人、企業、非營利組織、各類協會等各種不同類型的組織；遊說的方法除了面對面直接溝通說服外，尚包括從事動員民眾從事草根性遊說（grassroots lobbying）、出席各個層級的聽證會、協助起草相關法案、幫助建立多數聯盟、提供捐款給立場相近的候選人等；就結果而言，有些可以得到遊說者所期待的結果，有些則無法達成目標（Nownes, 2006: 5）。就此而言，美國「遊說公開法」（Lobbying Disclosure Act）對於「遊說活動」的定義為：係指「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」。對於「遊說接觸」的定義：「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」（轉引自曾明發，2005），這樣的定義較接近上述的概念。相較之下，我國遊說法中對於遊說的定義指：「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

達意見之行爲。」<sup>2</sup> 範圍雖仍屬廣泛，但在方式的界定上則狹窄許多，僅以面對面直接說服溝通爲限。

就法律層面而言，由於遊說所帶有的負面意涵，因此在規範體系建立之際，立法者往往朝著限制利益團體對政治或政策的干預方向思考，並採取較爲嚴格的禁止或管制措施，例如在我國遊說法的立法過程中，主管機關內政部代表即表示：「在多元化的民主國家中，個人或團體基於自身利益，運用其影響力對立法或行政機關進行遊說，以制訂符合其本身利益的法案或政策，乃民主政治的常態。惟爲避免在遊說過程中，部分個人或團體挾其雄厚之財力，壟斷意見表達管道，甚至採取不法手段，進行利益輸送，不當影響法案或公共政策的制定，形成金權政治，對於民主政治發展，將有負面影響。因此，各界咸認爲遊說法之制定，有其必要性」，<sup>3</sup> 這段立法說明一方面認爲遊說必定是「基於自身利益」，追求「符合其本身利益」的目的，另一方面也認爲對於遊說不加以規範將會形成「金權政治」，對於「民主政治發展將有負面影響」，而落實在遊說法的制定上，則是遊說法全文三十一條條文中，有超過半數的十六條是限制及禁止的強制性規定。但這樣的思考方式忽略了遊說其實也是民眾意見表達自由權及請願權的行使，亦應受到憲法的保障，美國的「聯邦遊說管理法」即曾在一九五四年被下級法院裁定違反美國憲法第一條所保障的人民基本權利，後來聯邦最高法院雖然推翻了下級法院的判決，認爲此法案符合憲法，但是對其做出了重新界定，將涉及人員和行爲嚴格限制於職業說客和直接遊說（謝雅玲，2008：55），此一訴訟過程即凸顯了對於遊說制度的建立，不能在行爲限制與權利保障兼有所偏廢。

歸納上述對於遊說制度意涵的討論及相關研究論文的觀點，吾人可以進一步將遊說的屬性歸納如下：

一、立法資訊提供：立法機構職司整體政治系統的政策合法化工作，爲求立法品質的提升，必須對所審議的各類議題均有深入的瞭解，然隨著社會日趨多元化與專業化，所需之立法知識亦日益專精，除非該立法者已長期關注該領域，否則勢必仰賴其他資訊來源，而身爲利害關係人的遊說者，爲求影響立法者立場，必然會提

---

<sup>2</sup> 遊說法第二條第一項。

<sup>3</sup> 立法院第六屆第四會期第 16 次會議議案關係文書，頁：討 286。

供所需的資訊以作為遊說的基礎。在美國的立法研究中，即有國會議員坦承：「資訊是我們這裡最大的問題」，也有國會議員說：「遊說者是我們最主要的資訊來源」（朱志宏，1995：240），這是資訊提供被認為是遊說者最有利的工具之一的原因，為了配合資訊時代的來臨，遊說者更不能忽略網際網路、行動通訊裝置等各種科技管道所能提供資訊的機會（Andres, 2009: 142-149）。而遊說者所提供給立法者的資訊類型包括哪些呢？根據歸納，相關資訊類型包含三類，第一類為政治資訊，也就是有關現行法律規範、所倡議的法案前景，以及政府所可能採取得的決策，第二類為選舉資訊，也就是立法者支持或反對該法案所可能產生的選舉效應，例如所可能增加的支持團體或反對團體為何，第三類為政策資訊，也就是各種嶄新政策觀念的引介，以及所倡議的政策在執行之後所可能產生的各類社會、經濟、環境效果（Nownes, 2006: 26-28）。

值得注意的是，在策略使用上，遊說者也可能透過對於所提供資訊的扭曲，而影響立法者做出偏差的判斷，甚至者可能透過提供相關資訊給行政部門、其他利害關係人或是公眾的方式，以期對立法者產生壓力，進而影響立法者的決定（Nownes, 2006: 28）。

二、溝通說服為要：根據調查，與立法者直接接觸是遊說者最常採用的遊說方式，因此溝通說服的能力與技巧成為遊說者必備的條件，相關遊說的書籍中亦多會提出遊說者在溝通說服過程中應該注意的事項（Nownes, 2006; Wolpe & Levine, 1996; Rosenthal, 1993; Andres, 2009）。以 Wolpe 與 Levine（1996）為例，他們即提出在國會的遊說過程中，應謹記五個溝通的原則：一為真實為上，避免欺瞞；二為切莫過度承諾能力範圍之外的事；三為知道如何傾聽，以確保正確瞭解；四為善於與國會助理共同合作，避免其成為阻礙；五為避免製造過多的驚奇，出現過多無法預期的狀況。這些都是遊說工作者在溝通說服過程中的重要指南。

三、多數聯盟建立：遊說者的遊說對象主要是國會議員，惟國會為多數決的決策機構，國會議員經常為了如何建立多數聯盟而煞費苦心，此時遊說者的重要性即出現，他們能幫助國會議員調查其他國會議員的投票立場與態度，發現哪些是支持者，哪些是反對者，並能協助提供各項政治策略（朱志宏，1995）。也就是遊說者為求目標能順利通過政策合法化過程，勢必要各方奔走，以求多數聯盟的形成，中文「遊說」中的「遊」意指「奔走各處」，頗能傳神地表達出遊說者尋求多數支持

的努力。

四、決策參與管道：就政治系統而言，遊說具有結構功能分析中的利益表達（interest articulation）與利益匯集（interest aggregation）功能，也就是將來自民間社會的需求透過正式或非正式、個人或組織的管道表達出來，並促成政治過程的啓動。遊說同時也是對政治系統產出的回饋，並透過意見及需求的整合與妥協，協助政治權威將來自民間社會的需求轉化為政策選項，並促成政策的合法化，從而發揮利益匯集的功能（Almond & Powell, 1978: 170-199），由此可知，遊說實為公民參與公共政策決定的重要管道。

五、資源影響接近：遊說向來被貼上負面標籤的主要原因，在於個人或團體所擁有的資源稟賦，會對公共權威管道的接近能力（accessibility）產生影響（Hall & Deardorff, 2006），換言之，資源稟賦愈豐富者，愈容易透過動員、遊說等方式取得較大的政策影響力，甚至壟斷意見表達的管道，讓公共權威的決策出現偏頗，最終社會上只聽得到錢的聲音（the sound of money）（West & Loomis, 1999），這是一種對平等權的侵害，也是社會大眾認為缺乏對遊說的規範將導致金權政治的普遍疑慮，如何透過制度的妥切安排，以矯正資源稟賦對於遊說管道與遊說結果的扭曲，實為遊說制度建置的核心精神。

透過對於遊說意涵的闡述與屬性的釐清，吾人可以用比較公正的角度重新審視此一民主制度中的重要現象，遊說不僅是民眾影響政治的重要管道，也具有政治溝通及促成政策合法化的功能，但因遊說進行過程中，容易受到資源稟賦與資訊扭曲的影響，成為社會優勢團體干涉政治的管道，因此透過「遊說法」等法制規範的建置，適度促成其功能的發揮，並避免可能出現的副作用，亦有其必要性，以下即針對我國現行的遊說制度進行處置評估。

## 參、處置評估

在計畫理論中，所謂「處置」（treatment）指直接傳遞到計畫對象或主體組織化服務、物質或行動（organized services, materials, or activities），且這些服務、物質或行動對於產出計畫所冀欲的變遷是至為重要者（Chen, 1990: 102），例如政府在 H1N1 新流感的防治計畫中，對於防疫人員的配置、疫苗與藥物的採購、疫苗接



種行動的安排等措施的規劃與統合，皆屬於計畫處置內容的構成要素，且處置內容的規劃妥當與否，將對計畫的成效產生重大的影響（Chen, 1990: 105）。因遊說法為我國遊說制度的主體，本文以下即以遊說法為主，分別遊說主體、遊說客體、遊說程序及遊說執行機關分別加以評估。

一、在遊說主體方面，遊說法對於遊說的主體稱之為「遊說者」，依該法規定，遊說者有兩類：第一類為進行遊說之自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體（第二條第二項），且該自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體，「與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止無關者，不得遊說」（第四條第一項）。第二類為受委託進行遊說之自然人或營利法人，且「受委託進行遊說者，以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人或章程中載有遊說業務之營利法人，並向主管機關備案者為限」（第四條第二項）。換言之，我國遊說法所規定之遊說主體，一類為受政策直接影響之利害關係人，另一類為經登記之專業受委託進行遊說者。此外，關於遊說主體尚有旋轉門及利益迴避條款的设计，前者指在遊說法第十條規定：被遊說者，「除各級民意代表外，於離職後三年內，不得為其本人或代表其所屬法人、團體向其離職前五年內曾服務機關進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之」；後者指遊說法第十二條規定之：「各級民意代表不得為其本人或關係人經營或投資股份總額達百分之十以上之事業進行遊說，<sup>4</sup> 亦不得委託其他遊說者為之」，旋轉門及利益迴避條款均是為了避免有權者濫用權勢進行不當的遊說，此為防止遊說往優勢團體進行利益勾結的方向發展所必須，惟遊說法中關於遊說主體的界定方式是否有助於合理遊說制度的落實，則頗有商榷之處。

如前所述，遊說者的資源稟賦對於遊說的進行與結果的獲得具有重要的影響，這是國人對於遊說往往抱持疑懼態度的主要原因，因此透過公開揭露的方式，讓遊說活動攤開在陽光之下，並引進社會上的多元勢力，對於資源稟賦較優勢團體的遊

---

<sup>4</sup> 根據遊說法第十二條規定，民意代表之關係人範圍如下：一、民意代表之配偶或共同生活家屬。二、民意代表之二親等以內親屬。三、民意代表之公費助理。四、民意代表或其配偶信託財產之受託人。五、民意代表、第一款及第二款所列人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。

說活動予以制衡，應為遊說制度建置的主要精神之一，但遊說法所規定的遊說主體卻將「與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止無關者」排除在外，是否限制公民對於公共事務關心與參與的管道，反而讓遊說活動成為少數利害關係人所主導的領域，遮蔽陽光照耀的空間，這是遊說法在遊說主體上最大的問題。例如在核廢料最終處置場的選址議題上，除了台東縣居民外，依據該法則其他地區居民可能皆被限制不得進行遊說，從而限縮國人對該議題的關懷與參與空間，這樣的規定是否合理，頗值得進一步探究。

尤有甚者，國內學者多將遊說認定為請願權的一種（陳朝建，2008；曾明發，2005；謝雅玲，2008），但遊說法所規定的遊說主體範圍卻遠較請願法所限定的範圍為窄，<sup>5</sup> 反而較接近訴願法所界定的範圍，這在法理上恐有相互扞格之處。就其立法原意，在於行政機關「為免遊說被濫用致妨礙政府政務之推動，故限制自行進行遊說者倘與欲遊說之標的無關，不得遊說」，<sup>6</sup> 這樣的立法理由，恐有為行政效率的追求而犧牲人民權益之嫌。

次就受委託遊說者的資格而言，「以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人或章程中載有遊說業務之營利法人，並向主管機關備案者為限」，雖有引導受委託進行遊說者能更專業化的良善理由，<sup>7</sup> 但專門職業及技術人員之所以必須經國家考試及格，是因為該等人員專業知識或技術較高，且依據法律獨立執業，在其專業領域裡發生法律效果並負其責任，如違反專業或違反法律，將面臨被懲戒的命運。受委託進行遊說者，其專業與技術主要在於公關與人際關係的運用，非但不發生專業的法律關係，遊說失敗也不必負任何責任，顯然與專門職業及技術人員的性質大異其趣，是否因此必須特別辦理一個國家專技人員考試，亦有值得商榷之處（曾明發，2005：189）。以美國經驗而言，有許多專業遊說受託者為公關公司，但若依遊說法規定，除非該公司人員領有相關證書，否則公關公司在我國從事遊說活動皆屬非法，這在無形中亦限縮人民從事遊說的活動空間。

---

<sup>5</sup> 請願法第二條規定「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」，也就是不論是否與該政策或決定利害相關，人民皆得依相關規定進行請願。

<sup>6</sup> 立法院第六屆第二會期第1次會議議案關係文書，頁：政312。

<sup>7</sup> 立法院第六屆第二會期第1次會議議案關係文書，頁：政312。

二、在遊說客體方面，遊說法對於遊說的客體稱之為「被遊說者」，其範圍包含以下四類：（一）總統、副總統。（二）各級民意代表。（三）直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所正、副首長。（四）政務人員退職撫卹條例第二條第一項所定之人員。其中第四類指依憲法或依法任命之政務人員以及各機關簡任第十二職等以上之首長。<sup>8</sup>

由前述遊說的屬性觀之，因被遊說者的範圍可涵蓋政府各部門及各級政府，應該將中央及地方、行政首長及各級民意代表含括在內為較完整的規劃，惟就比較及實務觀點觀之，仍有部分規範對象有遺漏之虞，可考慮納入的對象主要有三類：第一類為國會助理，因為國會助理向來被視為民意代表的分身，其不僅協助民代進行選民服務與法案研擬，也具有扮演委員白手套，提供（或過濾）委員關鍵資訊，影響委員判斷的重要功能，這是 Wolpe 與 Levine（1996）特別提出遊說者要善於與國會助理合作，至少避免其成為阻礙的原因，而有經驗的遊說者也都瞭解影響委員必須先從影響委員的助理著手，忽略此類人員等於為民意代表開了一扇後門；第二類為常任文官，由於在公部門中，一般常任文官也扮演提供高階文官或政務人員資訊及研擬政策的重要角色，遊說者也可透過與一般常任文官的接觸進而影響高階文官或政務人員的決定，忽略此類人員亦可能出現提供被遊說者找到代罪羔羊或成為白手套的另一扇窗（謝雅玲，2008）。對照美國遊說公開法第一六〇二條規定，被遊說者的規範範圍在行政部門則包括正副總統、白宮幕僚、部會正副首長、獨立委員會委員及其助理、穿制服者，還有對具有參與機密、政策決定、政策制定、政策辯護特性的特定職位職員也予以囊括在內；<sup>9</sup> 在立法部門則包括國會議員、國會助理、委員會、小組委員會雇員、幕僚單位領導階層、提供立法服務或其協助的工作小組或黨團的職員等（引自謝雅玲，2008：108），由兩國對遊說客體的規範比較而言，可以看出我國遊說法所規範的範圍明顯少了國會助理與常任文官這兩類人員。

<sup>8</sup> 依政務人員退職撫卹條例第二條第一項所定之人員含以下四類：一、依憲法規定由總統任命之人員及特任、特派之人員。二、依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命之人員。三、依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。四、其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。

<sup>9</sup> 原文為：“any officer or employee serving in a position of a confidential, policy-determining, policy-making, or policy-advocating character.”

除此之外，由於我國的國營企業普遍規模龐大且為數不少，也往往成為遊說的對象，因此是否應該將公營事業人員的決策者或高階主管含括在內，亦為可再考量之處，例如在「立法委員行為法」中所界定的對政府遊說為「對政府遊說，指為影響政府機關或公營事業決策或處分之作成、修正、變更或廢止所從事之任何與政府機關或公營事業人員之直接或間接接觸及活動」，<sup>10</sup> 即明顯將公營事業納入被遊說的範圍。

三、在遊說程序方面，綜合遊說法對於遊說程序的規定，可將之區分為幾個階段，第一個階段為受委託遊說者之營利法人進行遊說業務登記，並向主管機關備案，若是一定資格之自然人則無須經過此程序；第二個階段為遊說前向被遊說者所屬機關申請登記，受理遊說登記之單位或人員得依申請內容進行核准或拒絕；第三個階段為遊說之進行，得以口頭或書面方式直接向被遊說者或其指定之人進行意見表達；第四個階段為財務收支報表之申報，指遊說者應將使用於遊說之財務收支情形編列報表，並於每年五月三十一日前及辦理遊說終止登記時，向被遊說者所屬機關申報；第五個階段為登記事項之公開，指被遊說機關應將遊說登記事項及財務收支報表按季公開於電信網路或刊登政府公報或其他出版品。此一遊說程序的規定誠屬完整，唯一美中不足之處在於事後公開的方式是否具即時性的問題，若能透過申請核准後即透過網路公開，或可較符合接近能力公平性的要求。

四、在遊說執行機關方面，綜觀遊說法規定，可將遊說執行機關區分為三大類，第一類為主管機關，根據遊說法第三條規定，遊說法的主管機關為內政部，此乃因遊說屬公民參政事務之一，故由內政部主管，惟就立法紀錄觀之，遊說法之草案係由法務部所代擬，<sup>11</sup> 此種法案研擬機關與主管機關不同的現象是否影響法案本身的可執行性，或有值得進一步探討的空間。遊說法的第二類執行機關為裁罰機關，根據遊說法第二十九條規定，「本法所定之罰鍰，由被遊說者所屬機關檢附具體事證，移送下列機關處罰之：一、具有總統、副總統、立法委員或屬於依政務人員退職撫卹條例第二條第一項所定人員身分者，由監察院為之。二、前款情形以外

---

<sup>10</sup> 「立法委員行為法」第四章為「遊說及政治捐獻」，該法第十五條第一項規定：「立法委員受託對政府遊說或接受人民遊說，在遊說法制定前，依本法之規定。」，但因兩者所規範的對象、範圍皆有所不同，兩者競和問題如何解決，恐仍有待釐清。

<sup>11</sup> 立法院第六屆第四會期第 16 次會議議案關係文書，頁：討 289。

者，由主管機關爲之。監察院及主管機關爲裁處本法之罰鍰，亦得主動調查之。」亦即遊說法之裁罰機關依對象不同，分屬監察院及內政部。第三類執行機關爲受理登記及資訊公開機關，屬被遊說者所屬機關所指定之專責單位或人員，因遊說法中並未指定由機關何種性質之單位執行，故各機關所指定之單位或人員各異，由內政部遊說法資訊專區所提供之資料觀之，有由首長幕僚單位主管者、有由政風單位主管者、有由秘書單位主管者，亦有由人事單位主管者。

再由比較觀點而言，在美國，依遊說公開法之規定，受理登記之機關與主管機關同爲參眾兩院秘書處，權責相當明確，且因遊說之主要對象爲國會議員，由國會秘書處主管較能由源頭掌握遊說的動態。而我國遊說法由內政部主管，惟行政機關又受立法機關之監督，是否能有效發揮主管機關的功能，頗值得懷疑。此外，因主管機關與登記及公開之機關互異，主管機關與各機關負責單位或人員的屬上下指揮關係或平行的協商關係，員額或經費如何配置，關係均未釐清（謝雅玲，2008），此種分權式的規範方式，主管機關又缺乏有效的統合工具，都會對遊說法的執行效果產生不利的影響。

## 肆、執行環境評估

所謂「徒法不足以自行」，計畫或政策也不是在真空的環境中執行，因此執行環境中的若干因素都可能對計畫或政策的執行過程或結果產生影響。所謂執行環境，指「會對政策或計畫執行過程或結果產生影響的環境因素」（Chen, 1990: 117），在進行執行環境評估時，可由幾個面向所形成的分析架構著手，這些面向包括參與者、執行者、傳遞模式、執行組織、組際關係、個體系絡及總體系絡等（Chen, 1990: 119-126），本文即由這些面向中擇其較爲相關者進行評估。

就參與者面向而言，進行遊說者爲遊說過程中的最重要參與者，也是遊說法所主要規範的對象，亦即其標的團體（target group）。由於在尚未建立遊說制度之前，遊說活動存在已久，參與者早已熟悉運作規則，因此遊說法是否提供足夠的正面或負面誘因，以迫使參與者改變既有的行爲模式，成爲標的團體是否願意順服的關鍵性因素。就此而言，遊說法透過對違法的遊說者加以重罰的方式以強制參與者順服，此的確爲不得不然的方法，例如不得遊說而進行遊說者處新台幣五十萬元以

上二百五十萬元以下罰鍰，這樣的罰鍰金額不可謂不重，然因裁罰機關的分散及缺乏積極移送的動機，迄今尚未有依據遊說法裁罰的案件，<sup>12</sup> 也因此讓遊說者採觀望態度，並未主動配合。參與者缺乏配合意願，制度上又無法落實重罰予以強制，這是遊說制度執行環境的主要困境。

就執行者面向而言，由於現行遊說法的執行機關共有三類，且彼此的關係又未加以釐清，主管機關缺乏有效的資源與工具進行監督與統合，更遑論對國會中的遊說行為進行法案的落實；而申請登記之執行機關也缺乏積極動機對違法遊說者進行移送，甚至可能因負責單位或人員與被遊說者熟稔，彼此為避免影響機關聲譽而有意掩飾；裁罰機關也缺乏積極查核的人力與資源對各機關的申報與漏報情形進行調查。在執行機關缺乏積極落實的意願與誘因的情況下，欲期待其採霹靂手段對於違法者進行重罰恐非易事。

就傳遞模式面向而言，一個能有效運作的遊說管理制度應包含兩個機制，一為透過資訊的透明與公開，引進公民參與的力量，平衡優勢團體的強勢遊說，迫使被遊說者懼於輿論或選票壓力，不願接受不當的遊說，這是部分遊說文獻特別強調公眾意見對於遊說制度運作影響的主要原因（Lowery, 2007: 44）；另一為透過重罰方式嚴懲違法遊說者，使其遊說成本大幅提高，進而不敢進行違法遊說。然因我國遊說法對於遊說主體的規定過於狹隘，無形中阻卻公民參與的機會；另一方面就強制性政策的執行要件而言，標的團體的違法成本雖高，但執行機關的執行成本也高，怯於執行的結果，並無法滿足有效執行的條件，這是遊說者不願順服相關規定的主因（林水波，1999：218）。兩個機制的內在失靈，造成遊說法難以落實。

就執行組織面向而言，由於遊說法對於遊說活動採申請核准制，且核准與否由各機關之專責單位或人員審核，如此恐會形成各執行機關審核標準寬嚴不一的問題

---

<sup>12</sup> 經訪談主管機關內政部業務相關人員表示，迄民國九十九年四月中旬止，尚未有依據遊說法裁罰且成案的個案出現。另對照民國九十九年四月法務部提出的「各中央機關廉政倫理事件登錄」報告統計，近半年來，政府部門中「受贈財物」、「飲宴應酬」、「請託關說」三類型行為登錄最多者，均為內政部，以「請託關說」類別為例，以內政部的10,664次最多，而包括總統府在內也有二十一個部門連一次也沒有，可見各部會在廉政倫理事件的執行上出現很大的落差。由此或許可以推論，在目前的執行環境中，法規內容本身並非影響政府倫理與透明化等相關政策執行成效的最主要因素（吳明杰，2010）。

（陳朝建，2008）。此外，因申請核准後，對機關尚會衍生財務報表登記與審核、相關資料公開等業務，若對申報不實等事項進行移送與裁罰，又可能衍生被裁罰者的訴願、行政訴訟等後續問題，從而對機關整體聲譽產生不利的影響，在缺乏外部強勢監督機制下，極可能會讓執行組織趨向於從嚴審核，或是對違法遊說睜一隻眼閉一隻眼，以求免生爭議，這些都是對於遊說法執行的不利因素。

就組際關係面向而言，一個政策領域中的理想組際關係，若就治理理論來看，應為彼此之間形成一個治理網絡（governance network）的關係所謂治理網絡，指「相互依賴但又自主運作的行為者之間所形成的穩定關係匯聚（articulation），這些來自國家機關、市場、公民社會的行為者，透過制度化的規則、規範、共享的知識、社會想像等進行彼此互動，化解爭議；在官僚體制陰影下促成自我規制政策的制訂；並有助於公共價值的產生，這些價值是與多數民眾有關的問題界定方式、願景、理念、計畫與具體的規則等」（Sorensen & Torfing, 2009: 236），由此可知相互依賴性、透過協商方式互動以尋求共識、制度化的互動以促成自我管制政策的形成等，為治理網絡的重要特質。就此標準評估，目前遊說執行機關亟待形成一個有效的治理網絡，但因主管機關缺乏足夠的權威、資源與企圖心，積極透過協商、教育訓練、經驗分享交流等方式，以形塑執行機關組際關係的共識與制度化，讓各機關各自為政，這對於遊說法的有效執行亦為一大挑戰。

## 伍、結果評估

規範性的結果評估是希望能瞭解一項計畫或政策的目標或結果，以有助於後續規劃或管理的程序之進行（Chen, 1990: 54）。就遊說制度的政策目標而言，遊說法第一條規定遊說法的立法目的在於：「為使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與」，對照英國的非營利組織「遊說透明聯盟」（The Alliance for Lobbying Transparency, ALT）所揭櫫的的遊說透明化目標，<sup>13</sup> 可瞭解我國遊說法的制定的確頗能符合當代對遊說活動規範的原則。若再進一步比較

---

<sup>13</sup> 可參閱 The Alliance for Lobbying Transparency 的網站（<http://www.lobbyingtransparency.org/>）或參照陳朝建，「部落格化的台灣政治法律學院」（<http://blog.sina.com.tw/macotochen/>）

ALT 所主張的遊說透明化訴求，包括遊說者的強制註冊、遊說者與被遊說者會面記錄的公開、遊說者的強制性倫理規範、禁止特權的接近管道、禁止旋轉門的開放等，這些在我國的遊說法中多數皆已有所規範，顯見就政策目標而言，我國的遊說法確實為一部符合時代趨勢的法律。

在就遊說法的執行結果而言，由於前述執行環境因素的不利影響，以及處置方案本身的內在缺陷，遊說法執行至今雖已逾一年，但在執行結果上仍有許多進一步改善的空間。首先，就透明化而言，配合當代網際網路的蓬勃興起，將相關資訊完全在網路上公開，以供一般民眾參閱，為良善遊說制度建置的首要工作（Andres, 2009），為就我國遊說網站的建置與資訊公開而言，內政部網站中雖設有「遊說法資訊專區」，但除非鍵入正確網址，否則在主管機關內政部的網頁中並無法立即搜尋到該專區，這在網路可近性與公開性的成果上已打了折扣。其次，就遊說案件的登記成效而言，根據內政部遊說法資訊專區所提供之遊說案件登記數而言，截至目前為止，每一季的遊說案件登記數均為一件至二件，且被遊說者均為內政部長，尤有甚者，在財務收支報表中，甚至看不到遊說所支出的金額，明顯與遊說法的規定不符，對照美國華盛頓每個月的遊說金額花費超過億美元（Andres, 2009: 46），內政部這樣的數據可信度令人質疑，如果連主管機關的遊說登記都只能做到這樣的程度，那麼其他機關的遊說登記情況恐難令人樂觀。第三，就受委託遊說的登記狀況而言，目前登記受委託遊說之自然人有十四筆，且所有登記人均為具律師資格，受委託遊說之營利法人，多數為公關公司，共有九筆，再對照美國登記的遊說團體超過 3 萬個，可知在我國要透過委託方式進行遊說，其門檻可能頗高，要達到「確保民主政治之參與」的立法目的可能有相當大的距離。第四，就執行機關的狀況而言，遊說法第十四條雖規定「被遊說者所屬機關應指定專責單位或人員，受理遊說之登記」，但就內政部遊說法資訊專區所公告的各中央與地方機關之遊說受理登記窗口來看，目前並未見到主管遊說登記之專責單位，全數分散在政風、人事、秘書或首長辦公室等單位中，可推論應屬兼辦性質居多，以此要建構有效的治理網絡，難度恐怕不小。

整體而言，我國遊說制度的建置仍未脫「立法從嚴，執法從寬」的痼疾，法案的規劃與其他國家相較毫不遜色，亦能掌握到遊說制度的關鍵精神，唯在執行上面臨較大的困境，致使在成果表現上與立法目的差距頗大，如何縮短兩者間的差距，



應為當前遊說法落實的主要課題。

## 陸、結語

在多元民主社會中，遊說不但是公民表達意見與反應需求的正當管道，也是提供立法輔助（legislative subsidy）（Hall & Deardorff, 2006），讓立法者得以兼聽兼視，進行做出正確判斷的資訊來源，但不可否認，金錢與權力對於遊說的進行與效果仍有重大的影響力，若未能加以適度的監督與規範，可能會形成社會上優勢團體干涉政治的壟斷性管道，從而對政府的政策產出產生不利的影響，如何透過良善的遊說制度建置，使其在影響政治與干涉政治之間取得平衡，實為攸關民主有效運作的重要課題。

我國是繼美國與加拿大之後，第三個針對遊說行為制訂專法加以規範的國家，遊說法處置內容恰當與否、實施成效如何，不但值得有識者關注，更可能成為其他國家進行類化評估的重要參考對象。本文應用理論導向評估的架構，分別對我國遊說法的處置內涵、執行環境與結果進行評估，發現遊說法在立法意旨與相關規範，如：遊說者強制登記、遊說紀錄公開、旋轉門的制止、違法遊說的重罰等規定，均屬進步性的立法，頗值得肯定，惟在遊說者範圍界定與執行機關的誘因機制設計上仍有所缺漏，可能成為滋生違法遊說的溫床。再就遊說法的執行環境而言，因現行遊說法採機關分散執行設計，在主管機關缺乏強有力執行監督的情況下，欠缺達致良善治理網絡所需的有效安排，復以強制性的執行模式致使標的團體缺乏主動順服的動機，制度本身又無法引進多元公民團體參與的機制。凡此這些執行環境上的不利因素，均可能導致遊說法的美意無法落實。再據結果評估來觀察，主管機關有心無力、資訊公開無法確實到位、遊說者不願配合、執行機關無法移送違法行為、委託遊說又非容易接近等問題，恰說明處置內容雖然完善，然在缺乏有力執行環境的配合下，要達到遊說法所揭櫫的崇高目標恐非易事。

本文建議，應透過修法途徑，將國會助理、常任文官、國營事業等三類被遊說者的缺口補起，適度放寬民間團體進行遊說的管道，並可考慮將主管機關移轉至監察院，配置較充裕的資源與有效的監督工具，使其得以建立較有效的治理網絡，再配合資訊的可近與公開，如此當有助於遊說制度的運作得能更上軌道，保障民眾參

與政治的權利，避免優勢團體的不當干涉，促成行政與立法品質的提升。

## 參考文獻

- 朱志宏（1995）。**立法論**。台北：三民。
- 吳明杰（2010年4月9日）。受贈關說應酬，內政部三冠王。**中國時報**，A12版。
- 林水波（1999）。**公共政策新論**。台北：智勝。
- 周何主編（1992）。**國語活用辭典**。台北：五南。
- 桂宏誠（2002）。制定「遊說法」之背景分析：以美國「聯邦遊說管理法」及「遊說公開法」為例。**國家政策論壇**，第2卷第4期，頁106-11。
- 秦蕙媛（2009年12月31日）。金：黨政協調須更密切。**中國時報**，A4版。
- 陳朝建（2008）。遊說法適用的十道難題。**月旦法學**，第163期，頁113-120。
- 曾明發（2005）。遊說法草案評析。**考銓季刊**，第43期，頁178-210。
- 劉淑惠（2000）。遊說法的立法重點與評估。**月旦法學**，第63期，頁43-50。
- 劉鳳珍（1997）。國會研究評析。**東吳政治學報**，第7期，頁191-206。
- 謝雅玲（2008）。我國利益團體遊說活動與遊說法之研究。國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文，未出版，台北市。
- Almond, G. A., & G. B. Powell (1978). *Comparative Politics* (2<sup>nd</sup> Ed.). Boston: Little, Brown and Company.
- Andres, G. J. (2009). *Lobbying Reconsidered: Under the Influence*. New York: Pearson Education.
- Baumgartner, F. R., & B. L. Leech (1998). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press.
- Chen, H.-T. (1990). *Theory-Driven Evaluations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Hall, R. L., & A. V. Deardorff (2006). Lobbying as Legislative Subsidy. *American Political Science Review*, 100(1): 69-84.
- Lowery, D. (2007). Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying. *Polity*, 39(1): 29-54.
- McGrath C., & P. Harris (2009). The Creation of the US Lobbying Industry. In D.W. Johnson (Ed.), *Routledge Handbook of Political Management* (pp. 407-419).

- New York: Routledge.
- Nownes, A. J. (2006). *Total Lobbying: What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)*. London: Cambridge Univ. Press.
- Rosenthal, A. (1993). *The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States*. Washington, DC: Congressional Quarterly.
- Sorensen, E., & J. Torfing (2009). Making Governance Networks Effective and Democracy through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2): 234-258.
- Trochim, W. M., & J. A. Cook (1992). Pattern Matching in Theory-Driven Evaluation: A Field Example from Psychiatric Rehabilitation. In H.-T. Chen, & P. Rossi (Eds.), *Using Theory to Improve Program and Policy Evaluations* (pp. 49-70). New York: Greenwood Press.
- West, D. J., & B. A. Loomis (1999). *The Sound of Money: How Political Interests Get What They Want*. New York: W.W. Norton & Company.
- Wolpe, B. C., & B. J. Levine (1996). *Lobbying Congress: How the System Works* (2<sup>nd</sup> Ed.). Washington, DC: CQ Press.

# Influencing Politics vs. Intervening Politics: The Anatomy of Lobbying Institution in Taiwan

Chen-Kuo Shih\*

## Abstract

In a democratic society, lobbying is not only a channel for citizens to express their opinions and demands, but it also has the function of legislative subsidy. However, it has also created the problem of unequal accessibility owing to the unhealthy implementation environment. In order to create a balance between influencing politics and intervening politics, establishing a holistic lobbying system is an important issue of effective operation of democracy. This paper applies theory-driven evaluation to evaluate the content, implementation environment and outcome of the Lobbying Act in Taiwan. Based on this evaluation, the paper finds that legislative goals and relevant rules, such as the enforcement of lobbyist registration, disclosure of lobbying records, prohibition of “revolving-door” governing the relations between lobbyists and former public officials and severe punishment regulations of illegal lobbying, are very progressive and constructive. However, a vague definition of lobbying and a lack of incentives for government institutions to implement relevant regulations may induce illegal lobbying. As regard to the evaluation of implementation environment, target groups did not have the

---

\* Assistant Professor, Department of Public Administration, Chung Hua University, Hsin-Chu City.

willingness to comply with related regulations owing to the fact that diversified government bodies are given the mandate to implement the Act and yet none has the power of oversight; there are no effective arrangements of good network governance. Finally, the goals of information disclosure, compliance of lobbyists and punishment of illegal lobbying were not achieved according to the outcome evaluation. Some policy suggestions were provided against the flaws of the Lobbying Act.

**Keywords:** lobbying, Lobbying Act, theory-driven evaluation

