

## 第二章 文獻探討

### 第一節 議題管理

#### 壹、 議題管理之意涵

在現代社會環境不斷變遷中，不論是營利或非營利組織，在其運作過程中，難免會因環境的轉變而使組織內部有所變化。外在環境的衝擊可能來自社會環境的急遽變遷，抑或利益團體出現加以干擾，若一個組織不能積極地尋求改善之道，就只能被動地承受環境改變所帶來的壓力，甚至危及組織的生存。為了因應多變的社會環境，「議題管理」遂成為相當重要的一個課題，若運用得當，不僅能夠預測將對組織產生影響的社會議題，並能夠將危機化為轉機，甚至觸及公共政策制定過程，使企業或組織達到永續經營的最佳境界（胡健蘭，2000）。

1997年，公共關係學者 W. Howard Chase 首先正式提出「議題管理」一詞，並且認為這是一門新的以及有效的管理科學（黃瓊儀，2001）。議題管理的相關文獻中，對於議題管理的概念定義並不一致。有的認為議題管理就是公眾關係；有的認為議題管理是策略規劃的一環；有的則認為議題管理是公眾關係、政府關係、危機管理、遊說、甚至是策略規劃的統稱（吳宜蓁，1998）。Heath 於 1997 年整合個人研究心得，提出議題管理的新定義：議題管理是企業組織在公共政策形成過程中的一種資源管理，透過對公共政策的研究，瞭解社會責任之所在以及民之所欲，然後運用雙向溝通的方式，來促進達成共識、化解衝突。企業可能採取改變產品、服務或是作業方式的行動，來回應公共政策的要求；或者促使公共政策改變，以符合原有的產品、服務及作業方式。議題管理不僅是消費者關係、媒體關係或是政府關係而已，而是包含所有能與利益關係人互惠互利的策略性規劃——可能包含產品策略、服務策略、作業策略或溝通策略。議題管理的目的，是

希望企業能與其周遭環境和諧共處，消極面是防止與企業經營目標相衝突的公共政策產生；積極面則是推動有利於企業生存發展的公共政策（吳宜蓁，1998）。

## 貳、 公共議題的生命週期

所謂公共議題，指凡是牽涉到不同團體之間，對於某一項涉及公共利益的問題持有不同意見者，稱之公共議題（Renfro, 1993）。Hainsworth 則是從衝突論的角度切入，認為議題是不同團體之間，產生的衝突，唯有一方的退讓，或是透過立法或行政方面的規範，形成公共政策，才有可能解決衝突（吳宜蓁，1998）。

大部分的公共議題都有類似產品生命週期的發展過程。吳宜蓁（1998）綜合許多學者說法後，將議題的生命週期歸納為以下階段（圖 2-1）：

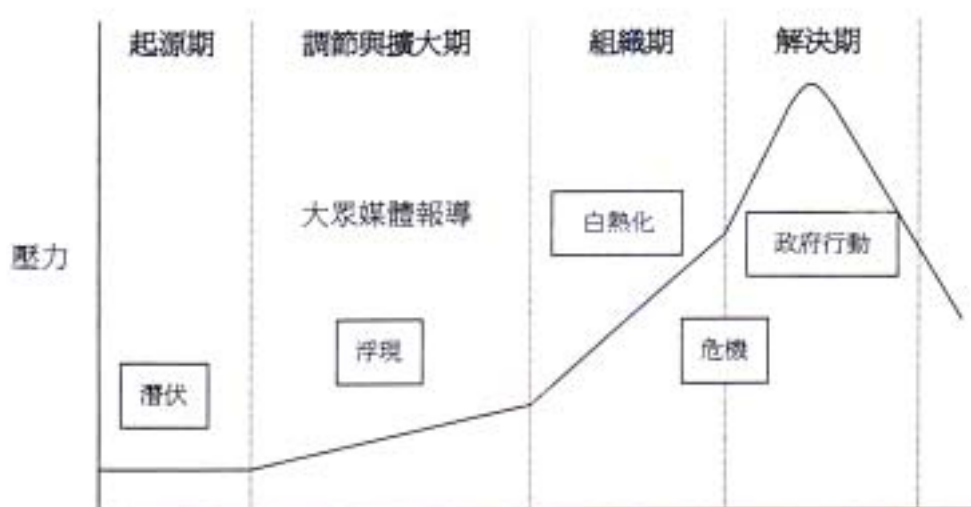


圖 2-1：公共議題的生命週期

資料來源：Hainsworth, B. E., 1990（引自吳宜蓁，1998）。

### （一）階段一：起源期（Origin）

此為議題的發端階段，起因是企業實際的運作表現不符合企業利益關係人或公眾的期望，而引起公眾的不滿，認為權利被忽略。如圖 2-1 所示，議題由潛伏

至發端，開始在少數地區或團體之間傳散。

從議題管理的角度而言，此階段的議題仍在潛伏當中，趨勢並不明顯，只有靈敏度極高的企業主持人才能意識到議題正在開端。但少數公眾的不滿仍會透過一些訊息傳遞而顯現。此時，定期偵測外在環境、蒐集利益關係人對企業組織的正負面意見，將有助於發覺議題形成的警訊，並及早因應。

## **（二）階段二：調節與擴大期（Mediation and Amplification）**

在此階段，公眾期望與企業表現的差距拉大，公眾的不滿情緒亦逐漸擴大，關切此議題的人越來越多，包括：媒體注意到議題的存在，開始報導，議題的範圍因而從地方被提升到全國的層次，形成公共議題；各方的意見領袖也逐漸關注議題的發展，而要求政府立法及管制的聲音也開始出現。

這個階段是企業進行議題管理工作最關鍵的時刻。因為議題管理的管理成效，會決定其日後的發展趨勢。議題得到調停、解決，或是持續擴大甚至惡化。

與前一階段相較，此階段的訊息來源顯然較為充足，對於利益關係人的期望也比較容易掌握，有助於企業擬定適當的策略以為因應。必須注意的是，若企業預估議題的發展將對企業造成威脅時，就應盡速將此議題列為議題管理的優先管理對象，並積極參與有關此議題的公共政策制定過程，發揮企業的影響力，此乃本階段議題管理的核心所在。

## **（三）階段三：組織期（Organization）**

議題的發展到此階段達到白熱化，原因是前兩個階段企業組織對議題的管理過程不當，或議題的複雜度並非企業一己之力所能操控，而使議題的壓力逐漸升高。

此階段的特色是「組織化」。隨著企業與議題相關公眾的衝突日益擴大，壓力團體開始形成，對企業施加壓力；同時由於議題進入政策議題的階段，也促使意見領袖介入，聯合向政府或企業施壓。大眾媒介、政府官員、民意代表、消費者團體等陸續成為企業新的利益關係人，影響管理決策。

進入第三階段，企業主動回應或進行議題管理的空間相對減少許多，策略的實施也受到複雜環境的限制。理論上，企業若在此階段才意識到問題的嚴重性，而想「管理」議題，則已喪失先機，只能被動回應外界的變化，而非主導議題的發展了。

#### **(四) 階段四：解決期 (Resolution) 或立法行動期 (Legislative Action and Legal Implementation)**

議題發展到此階段，已經對企業和整體社會造成全面性的影響，政府的力量介入，以立法來解決爭端。此時企業已無法直接控制立法程序，只能間接透過律師、遊說組織及政治顧問為代表，試圖影響政府的立法過程。

法令公佈實施後，企業會開始尋求因應新法令的管理措施，社會也會依此法令為依據，監督企業是否有違反法令的舉動。當法令實施上軌道之後，議題所引發的爭議問題即告一段落，利益關係人或公眾對此議題的關切便逐漸消退，議題的生命週期也到此結束。然而若法令無法順利執行，或是法令實施期間出現了新的變數，則原本已停歇的爭議將再度出現，開始新一波的議題生命週期。

### **參、 小結**

本節簡單介紹了議題管理的起源及其意涵，瞭解議題管理的精神與重要性；並指出公共議題生命週期的各個階段，有助於瞭解一項議題的發展與起伏，在議題發展的不同階段，利益團體所採用的遊說策略也會有所不同。

## 第二節 議題管理中的遊說

對一名企業的公共關係執行者而言，企業公關項目包羅萬象，其中，「遊說與政治公關」係指許多企業積極透過各種溝通管道對立法單位進行遊說，試圖影響攸關企業生存權的相關法令制訂（孫秀蕙，1997），而政治公關也可視為企業「企業界的政治投資」（徐瑞希，1999）。企業以公開的管道，或與立法委員合作召開公聽會，或委託民意調查單位了解民眾態度，或由高級主管親自撰稿表達對政府政策的立場，藉著這些活動影響政府與一般民眾對於這些法案與議題的看法，進而影響政策之制定（孫秀蕙，1997）。

非營利組織公關與企業公關不同之處在於，非營利組織公關常常會因為組織與資源的弱勢，運用了許多迥異於企業組織的公關策略（孫秀蕙，1997）。大部分的非營利組織在社會資源方面是相當缺乏的。許多非營利組織成立的目標之一，就是要充當特定公眾的發言人，透過與一般大眾及政治人物溝通的方式，爭取特定公眾的權益，也就是從事政治遊說與推動立法。近年來，台灣有許多弱勢團體，在爭取立法保障弱勢權益的過程中不遺餘力（而且也有越來越多的弱勢組織對於公關媒體的操作日趨嫻熟，媒體造勢與公關策略的制度化不亞於一般企業組織（孫秀蕙，1997）。本研究所要探討的「菸害防制法」，其立法過程主要也是透過立場對立的雙方在運用遊說策略的角力過程後的產物。

### 壹、 遊說之定義

遊說（lobby）英文原文的本義是「走廊」或「大廳」，其起源是出自「遊說代理人」（looby-agent），指稱紐約州阿伯尼會議中那些經常在議事堂走廊企圖影響議員的遊說者，後又被美國新聞記者簡化為「遊說者」（lobbyist），簡言之，遊說是美國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（冉亮，

1988)。劉青雷（1988）指出所謂「遊說」是一種參與的刺激與傳送，由公民或利益團體介入立法過程向政策決策者溝通，使其支持及通過該組織所關切的法案或政策。

吳定（1997）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，遊說的對象也不僅止於立法委員，其他行政部門、司法部門、考試部門、監察部門等，也可能都是遊說的對象。除此之外，在政策運作的各個階段，包括政策問題形成、政策方案規劃、政策方案合法化、政策執行以及政策評估等階段，均可能發生遊說的行為。遊說者（lobbyists）則是指在政策運作過程中，基於特殊利益的考量，採取一切可行的策略及方法，向對政策具有決定權或影響力者，包括行政官員與民意代表等，進行遊說，以達特定目的的個人、有組織的個人、企業體代表、利益團體代表、政府機關代表等。此定義又更加擴大了遊說的主體與對象。

遊說原意雖僅是指遊說人員在辦公大樓的會客室，等待與主管官員會晤。但今日的意義已擴大為：資訊的蒐集與分析、法律顧問服務、以及支援政治活動等等，指涉凡是可以影響政府決策的多種面向而言（王國璋，1993）。遊說可以說是一種結合輿論、專家學者、民意代表及政府部門的建設性工作，從事此一工作必須能善用豐富的資料，嫻熟公關技巧，絕不是套交情、走後門，更非請託攀關係，或甚至做出違法的事（王千美，1992）。

在一個民主社會，遊說活動被視為民意表達的一種合法管道，美國憲法第一條修正案就指出，人民或團體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。美國最高法院也認為：遊說乃人民與國會議員之間，就議案審查時直接溝通的合法管道，因此，遊說乃是美國公民的權利（江明修、陳定銘，2000）。

在各類遊說人員中，以企業體和利益團體所僱用者最為大家所詬病，因為他們進行遊說的結果，極可能產生「官商勾結」或「利益輸送」的弊端。所以有些國家就正式立法，規範遊說者的遊說行為。例如美國就早在 1946 年制定了「聯邦遊說管制法」( the Federal Regulation of Lobbying Act )，規定遊說人員應向國會登記、並應公開其活動、公開主要捐助者與捐助款項的數額 ( 吳定，1997 )。至於我國相關的遊說法規尚在審議中。

## 貳、 遊說之目標

從以上對遊說之定義的討論，可以看出遊說者的目標最明顯的就是影響政策的制定過程，或推動有利於己身利益的法案通過，或促使不利於己的法條修改等等。因為在民主法治國家，影響政策或法案的內容才能真正落實相關利益的實現與限制，此種作法是最積極也是最直接的作法。

而欲影響政策或法案的內容與通過與否，就得影響相關的決策者與立法者，此時，擬定政策方案之行政人員與最後批准的決策者，以及立法委員或民意代表的態度與立場，便是遊說者需著力的部分。因此，在政策運作的各個階段，包括政策問題形成、政策方案規劃、政策方案合法化、政策執行以及政策評估等階段，都是落實遊說目標之處。尤其是立法院審議的法案數目之多，某些法案往往塵封立法院已久，遲遲未能通過，此時，法案的推動與阻止，都得透過擁有立法權力的立法委員與民意代表，才能達成。

此外，大眾輿論之意見氣候，以及大眾傳播媒體的相關報導，也是利益團體的目標。在先進民主國家，立法部門與行政單位設立的基礎，即是依賴民意而存在，無論政策的擬定或法案的制定，都是為了全國人民的權益與福祉而執行，因此以民意為基礎的行政、立法部門，自然必須考察輿論動向與民意氣候，做為決策與立法的參考。而利益團體若是屬於營利性質的企業組織時，自然需要社會大

眾的支持與好感，對一般企業來說，這群人就是消費者，就是市場，企業組織自然希望贏得好的形象；若是公益性質團體，其訴求的議題與立場往往較不為大眾所知曉或瞭解。以上不論是政府機關、企業組織、公益團體等，欲蒐羅民意、傳達訴求，都需要透過大眾傳播媒體，從中探知民意動向，或對大眾加以傳播與教育，使其瞭解並接受。

此外，利益團體若是想要藉由選民給予立法委員或民意代表壓力，也需先遊說相關的大眾群體，給予支持的力量，甚至積極地參與利益團體的行動之中，不論是積極的向立委投書，或是較為激進的示威遊行等等。

總之，利益團體之目標可能是具體的政策或法案之制定，或其中相關條文的增刪；較隱晦、抽象者，可能是決策者態度的形成、大眾傳播媒體以及社會大眾輿論的走向與立場。而利益團體的目標界定，出發點一定是符合並促成團體本身所訴求的利益，並使對有利於相對利益團體之法令政策窒礙難行。

### 參、 遊說之對象

遊說活動乃是遊說主體與客體的互動行為。遊說主體是指從事遊說活動以影響決策的團體或個人，即指遊說者而言；遊說客體則是指直接或間接與決策有關的被遊說對象。就遊說客體而言，「所有利益團體都追求接近公共決策者，這是影響任何政策的先決條件」(Greenwald, 1977)，因此各級官僚、行政部門、立法部門、甚至司法部門都是遊說的對象。其中由於立法部門在間接代議制下，必須為民喉舌、反映輿論，且是全國最高的民意機構，遂成為利益團體影響政策的主要場所。利益團體有時自己推出候選人，或全力支持若干候選人，以便能照顧本身的利益；或以其他方式請託立法委員，左右法案的制定。立法院裡各委員會的成員、黨鞭、立委助理都是利益團體爭取的對象。他們有時以請願的方式表達利益，有時利用本身與立委的關係，遊說與自己有關的政策；或以間接的方式影響

媒體，訴求公眾的支持。

利益團體企圖使立法機關制定於已有利的法案，密切注意可能影響團體利益的政策，加以促進或阻止。基於遊說的重要性與遊說活動需要高度技巧，西方國家已發展出專業的遊說人員(lobbyists)，他們都是熟悉議事規則，知曉政壇內情、長袖善舞的佼佼者，這些受雇於利益團體的專業遊說者，在立法過程中扮演五種不同的角色：(1)中間人(the contact man)；(2)運動發起人(the campaign organizer)；(3)消息傳遞者(informant)；(4)看門者(watch dog)；(5)謀略者(strategist)。

我國目前與遊說相關的法規尚在審議中，一般人對遊說活動也大多抱持負面態度；此外，受到社會文化影響，遊說活動仍以人情關係為主，因此專業遊說人員在我國尚未蔚為風潮。但解嚴之後，人民政治自主性抬頭，環保、勞工、消費者意識也逐漸受到重視，從事遊說活動的公關公司迅速成長，迄八十年代，已有將近三十家成立(徐瑞希，1991)。而企業內設立公關部門，政黨、個別政治候選人、社會團體、甚至學校，都開始運公關。

但是從事影響決策部門政策制定之準遊說工作的「公共事務公關」，在台灣仍只是扮演「二分之一個掮客」的角色，其工作乃是負責透過傳播媒體，造成意見氣候，促使官方決策時能正視所謂的「民意」而真正影響決策的仍賴企業主本身的政治關係(徐瑞希，1991)。

Kingdon 認為參與議程設定者可分為政府內之參與者與政府外之參與者，前者包括總統、國會及政治任命官員；後者則包括了利益團體、學者專家、大眾傳播媒體及其他相關利益團體等(黃雅文，1999)。

本研究擬將利益團體所針對之遊說對象分為兩大類加以討論，一是以政府體制內之行政、立法、司法等部門為訴求對象；另一則為政府體制外之大眾傳播媒

體與一般大眾為訴求對象，透過對大眾的組織教育，喚起與提升其議題意識，形成輿論或是選民壓力，以間接影響政府的決策者。

因此，遊說的對象大致可分為：

## （一）立法部門

遊說者主要希望達到三個目的：（1）接觸到立法者；（2）提供必要資訊；（3）隨時觀察立法者之動向。因此，遊說的空間相當大，利益團體對立法者的影響也很大，遊說行為的合法與否是個問題，而檯面下作業的方式更是防不勝防，雖然各國均立法加以限制，但都成效不彰（凌渝郎，1994）。

現代民主議會制度的設計，使國會成為唯一能夠代表國民主權之機關，並能將國民公意轉換成「法律」與「政策」。理論上，凡有關國家重大興革事項、人民權利義務規定等，均應經由人民選舉代表所組成之立法機關核可，始能取得合法地位。我國由於立法院擁有制定法案的法定基礎、具有合法的權力來控制預算與修改現行法案，並以民意為其權力基礎，此使立法院在議程設定的過程中，具有舉足輕重的關鍵地位。同時，又由於其背負了選民的期待與選票壓力，相較於行政部門亦較具可接近性，使得立法部門往往成為各方參與者投入大量人力、物力、財力，而爭相發揮影響力之主要競技場。

立法委員因有其個人的動機與利益、選區的利益與壓力、所屬政黨關係等不同的角色扮演，使其在議題上的立場可能不同。因此利益團體除了加強與之聯繫與維持彼此情誼外、提供資訊增進瞭解、列席相關會議外，更應對立委本身的動機、理念與角色作深入的分析，以便掌握運用，同時更應瞭解立法委員設立議程之誘因為何？以適時地提供必要的資訊與推力，此使立委將議題列入議程。

Kingdon 指出國會議員從事議題設定活動的原因為：滿足選民的願望、提高

自己的聲望、完成自我對好政策的概念。因此，利益團體可針對國會議員的動機設計有效的遊說策略（黃雅文，1999）。

但每位立委對議題的影響力並不平等，Smucker（1991）指出多數黨因佔有國會席次之優勢且能掌握委員會，因此多數黨之議員相較於少數黨議員來得有幫助；同時，資深的議員因對國會之運作較有經驗，因此影響政府施政、提供具體福祉之能力亦較高於初任者。

Hojnacki（1999）的研究檢視了影響有組織的利益決策力量，這些利益團體針對國會中的不同立委為目標，使用特定的遊說戰術（tactics），其研究所使用的分析單位是：成對的集體立委（group-legislator dyad）。研究的「國會遊說的概念模式」下有兩個基本假設 assumption：（1）組織的立法目標包括：擴張他們所支持之聯盟的規模、型塑（設計、引導、成形、塑造）立法提案的內容、保持他們持續的（不間斷的）利益。（2）不同的遊說戰術是比較適合於達成他們每一個目標的。設若以上假設成立，則組織用以遊說個別立委的戰術便是以下各情況而定：（1）團體的認知（感覺、看法、觀念）：立委會如何幫助他們達成他們的目標。（2）他們所擁有的政策地位與議題爭論的特徵。（3）團體的資源。

此外，與議題本身有關之委員會成員，特別是召集委員，由於握有法案之生殺大權，更是利益團體極力爭取支持的對象。而為了結合同黨議員完成法案或執政目的之黨團與立委助理，也是利益團體在建立與立法部門之接近管道時，可以著力的對象。因為行政與立法之間所存在之本位主義，可以經由黨團的力量加以協調，支持行政機關達成政策目標，貫徹政黨的執政理念；面對立法爭議時，又可透過內部組織的紀律及運作黨團協商的方式，避免僵持，更可發揮蒐集立法情報、提供政策研究等功能，以有效動員黨籍立委遵循政黨之決策（古登美、沈中元、周萬來，1997）；而立委助理方面，則是因為委員本身往往由於事務繁忙，對於來自各方的請求與遊說分身乏術，而助理除了處理委員的一般行政工作、安

排委員行程、負責與新聞界聯繫外，更需注意立法進度、提供對法案的意見，尤其是受到委員倚重的助理，幾乎等於是委員的分身，經常代表委員接見訪客，對許多事情下決定，並提醒委員在何種場合，應採取何種立場以及如何發言（陳彰輝，1984）。

而立法遊說此途徑也是公益團體最常使用的遊說途徑，公共利益唯有透過立法的方式才得以落實，否則公益政策的推動經常遭到漠視或誤用。相關案例如婦女新知所推動的「兩性工作平等法」（江明修、陳定銘，2000）。

## （二）行政部門

傳統上，國會係基於人民的託付所組成，任何行政機關之行為的正當性基礎，都必須繫於立法機關的權源輸送。然而，國會本身的限制和客觀事實的需要，促成行政權不斷的擴張，已成為各國普遍的趨勢。由行政人員擬定、合法化、執行之政策、方案、計畫，亦不可勝數。因此，利益團體在尋求行政規章的改變、推動行政部門提案、鼓勵行政部門支持其主張等方面，都必須與之建立良好的溝通管道。行政部門之遊說對象包括了：總統、政務官與事務官三者（黃雅文，1999）。

- （1）總統：總統擁有制度上之資源，對於一些主要決策者具有任命權；且其言行舉止往往吸引大眾媒體與大眾的注意力。而目前執政的民進黨，總統身兼黨主席，往往可主導議題的設定。利益團體甚或個人可藉由請願的方式，設法獲得總統的接見，炒熱議題。
- （2）政務官：指參與國家大政方針之決策，並隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之公務員而言，如：行政院各部部長、不兼部會首長之政務委員、各部政務次長等。
- （3）事務官：指依照既定方針執行之永業性公務員，原則上政務官以外之一般公務員均屬之。理論上，事務官必須服從政務官之領導，故不具最後決定

權。然而，事務官往往具有久在其位與專業知識上的優勢，因此在政策形成與研擬上，也可能扮演重要角色，其對公共政策的影響主要透過：忠告建議的影響力、貫徹執行的權力、自由裁量權的運用。

行政機關是行政執行單位，利益團體期盼與行政機關維持關係的正常化。公益團體會督促政府制定相關的公共政策，以改善社會上不合理與不公平的現況，或對特定弱勢族群照顧之議題（姜誌貞，1998）。公益團體經常發覺各種社會政策的缺失，並積極從事行政遊說的工作。成功的個案例如生態保育聯盟所推動的「全國搶救棲蘭山檜木林」。公益團體除了行政遊說之外，尚可扮演與政府合作（公私合產）政策倡導、政策諮詢、政策建議，以及政策監督的角色（江明修、陳定銘，2000）。

### （三）司法部門

民主國家的司法是獨立的，並且擁有司法審查權（Judicial Review），以判決某些法律或行政命令是否違憲。因此司法機關對人民或利益團體的權益影響甚大，故司法機關亦為利益團體遊說的對象之一。例如許多公益團體常採用訴訟途徑，以保障弱勢族群之利益（凌渝郎，1994）。司法遊說途徑指的是向政府體制內部尋求法院訴訟或大法官釋憲而言。由於過去我國行政權經常高於立法權，許多政策之執行常只憑一紙行政命令即可，而立法院通過之法案也時常遭到行政機關的擴張解釋而造成曲解。因此公益團體面臨此一困境時則採用司法遊說途徑，例如：參與訴訟、要求釋憲、法庭觀察（法院監督）等，以期改變現狀。例如婦女新知所推動的「民法親屬篇修正案」。至於法院監督方面，由於我國司法欠缺考核制度與標準，因此公益團體便積極從事法庭觀察，以監督審判過程中是否有傷害當事人基本人權之情事。例如民間公益團體所組成之「婆婆媽媽法院觀察團」即於法庭監督法官審理家事案之一言一行，確保修法成果之落實（江明修、陳定銘，2000）。

#### (四) 一般大眾

一般大眾由於集結不易，對於議題的影響力並不大，然而在形成廣泛甚或一致性的「輿論」之後，卻可能引起決策者的注意，或使其感受到壓力而不得不對此議題做出回應或採取行動（如：制定政策或擬定法案）。因此，利益團體可以透過大眾傳播或是公眾傳播的管道，組織民眾或教育民眾，給予公眾特定的問題知覺，提升公眾之問題意識，進而型塑出凝聚共識的社會氛圍，形成輿論資源，以增加利益團體本身在此議題之影響力上的籌碼。

在爭取社會大眾的支持時，公關策略顯得非常重要。利益團體必須師出有名，訴求性質必須合法、合情、合理，更要讓社會大眾了解其訴求與全民利益不相衝突，亦無損社會利益（凌渝郎，1994）。

#### (五) 大眾傳播媒體

大眾傳播媒體的巨大力量來自於對社會溝通媒介物的控制，其普及性高而又快速的特質，使得大眾傳播媒體不僅成為現代人最重要的消息來源，也使得現代人依賴大眾傳播媒體的程度日益增加，其影響力正與日俱增。傳播學者 M. McCombs & D. Shaw 在 1972 年提出「議題設定理論」之實證研究，探討大眾傳播媒介對議題相關程度及影響效果，理論指出：大眾傳播媒介透過每天的新聞選擇與處理，無形中會將大眾的注意力集中於某些論題上，以致閱聽人在使用媒介之時，不僅從媒介上學習論題的內容，同時也從媒介對論題的強調程度上，學習到論題的重要性。故媒介可經由選擇、加強和解釋的過程，來影響閱聽人不同程度的認知能力（黃雅文，1999）。透過媒介的幫助，可使利益團體確立身份、建立形象、傳播有利的消息以及指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。

為了達成遊說之目的，利益團體通常會採取靈活、彈性的做法，不僅針對單一遊說對象，而是同時針對所有可能的對象，運用各種策略加以遊說。此外，Levine 在 1993 年指出，有些情況下利益團體會在政策議題上，同時鎖定相關的國會委員會及行政部會，並設法滿足彼此的利益。此種關係即一般所稱的「鐵三角」( iron triangle )，政策的決定往往就是在此封閉與互利的政治場域中完成（王業立等譯，1999）。

本研究所探討的「菸害防制法」也是在反菸團體與菸商針對相同的「菸害」議題，鎖定「衛生環保及社會福利委員會」與「財政委員會」進行遊說，在堅持己方立場又兼顧對方利益的情況下，妥協出一個雙方滿意的方案，其中的遊說策略頗耐人尋味。因此，本研究在此將較為偏重討論對法案或政策的遊說活動。

#### **肆、 小結**

本節介紹議題管理中的「遊說」，並以「遊說」為主題，檢閱相關文獻後，探討了遊說的定義、遊說者的目標與對象。其中，遊說的對象包含立法單位、行政部門、司法部門、一般大眾，以及大眾傳播媒體五項，但本研究個案菸商之遊說對象主要是鎖定在立法單位，因此本研究將焦點放在立法遊說上面。

### 第三節 國外菸商遊說相關文獻

美國菸草商是國會中僅次於「來福槍協會」的第二大遊說團體，勢力之大，遠邁巨人葛利亞；其政商關係網絡的緊密龐大，更是其他企業無法望其項背的。正因為如此，60 萬名佛州吸菸受害人竟能擊敗五大菸商，才能成為國際矚目之大新聞。「少年大衛打敗巨人哥利亞」是舊約聖經裡的故事。它的最新版本則是：美國佛羅里達州受菸害的居民控告美國五大菸草商，結果法院判定菸商敗訴，須賠 1450 億美元。姑不論菸商上訴之後的結果如何，就這次判決而言，是多年來香菸受害人控告菸商最大、也最具決定性的一次戰略性勝利。原告律師在聆聽判決後說：「今天是結帳日。問題不在錢，而在於揭露這些菸商的真面目。」菸商的真面目是什麼？一、拒不承認受害人的種種病變僅與吸菸有關；二、在全球推銷香菸的手段上（如廣告）誤導消費者，使消費者轉移注意力於形象、身份等方面，而不強調香菸對健康的戕害；三、利用遊說等手段保有美國及外國的市場佔有，阻止禁菸立法；四、與政治、經濟及社會上各種勢力的勾結。因此，菸商在此案的敗訴，代表美國司法界突破菸商食物鏈的膽識與魄力，雖是遲來的正義，但畢竟還是正義（中國時報，2000/07/17）。

「香菸帝國」是美國學者提出的一個名詞，他描述菸商如何遊說美國國會、醫生、研究報告等，來試圖影響民間對香菸的印象，同時讓這些菸商結合美國政經實力，逐步向其他國家擴張（中國時報，1997/06/23）。

學者 Anne1（2003）的研究顯示：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。然而，過去的研究並沒有研究「試圖去直接影響立法」以及「試圖去獲得其他國會活動的影響力」（像是議題設定與控制行政官僚）之間的區別。透過有關組織的資料去接近丹麥的國會，研究顯示：利益團體針對不同國會活動的影響策略，呈現不同的模式。在影響立法方面的策略是隨著政府對國會的強度而變動的，當策略是比較關注一般性的國會活動

時，則較為依賴這些活動本身的層次，其次才是依賴國會資源的增加這方面。分析結果證實組織會對國會政治角色中的變化有所回應，但是採取的是一種看法：進一步強調在直接國會影響立法中的變遷，以及在更一般的國會活動中的變遷，造成了組織影響策略的不同觀點。

學者 Givel & Glantz (2000) 的研究中解釋佛州 1999 年成功的「菸草管制政策方案」後來遭到破壞的政策因素及政治因素。他們所採取的研究方法：資料收集的方式來自與公共衛生遊說者、提倡菸草管制者、州政府官員、新聞記者等對象之訪談，以及公開的文件。研究結論指出，立法單位與行政部門成功地廢除了這個高度引起注目且有效的菸草管制政策方案，因為支持健康的這股力量限制了他們自身的活動，他們的活動僅限於幕後的遊說，而他們也不願意去與制定決策的政治人物在公開的論壇上正面對抗。

佛羅里達州是美國第一個制定設計來針對因菸害造成疾病而對菸商更容易提起訴訟的相關法案的一個州。1995 年的立法會期，菸商以及其他佛州強大的企業利益團體，發動很大的運動去說服立法機關廢除這項法案。但是智利否決了這項廢法的提案。這個目的在廢除這項法律的活動一直在 1996 到 1997 年的國會會期中持續不斷，但智利使這項廢除提案遭到挫敗。此研究指出政治事件和在決策過程中的關鍵的重要時刻，促使這個實質上被削弱的菸草管制政策方案。這個事件提供了一個教訓給政策制定者、公共衛生提倡者、(醫學方面之)業者等人。未來，政治及公共政策途徑也許可以被拿來保護或維持高品質的菸草管制政策方案。先不管菸草管制政策方案在降低佛州青少年菸草消費上史無前例的成功，也不管廣泛大眾與媒體社論的支持，這個政策方案在立法機構與行政部門裡的活動卻是嚴重地軟弱。

1999 年整年的國會會期，健康團體致力於政策制定，就像他們強有力的「局內人」，透過直接的管道，對政府官員的決定有影響力。這樣的「局內人」參與

了一個「鐵三角」，在鐵三角中，維繫著一種很小與非正式但很穩定的團體關係，包括了：政府機構的官員、國會的委員會成員、利益團體。他們的焦點是促進某些特定的公共政策和政策方案。在鐵三角中，利益團體對國會委員會成員進行遊說（包括提供政策資訊），以及選舉的支持（包括政治捐獻）給國會委員會成員。他們也遊說行政官僚。行政官僚透過政策支持與利益團體的產出來執行政策方案，並提供憲法上應該的服務給國會委員會成員。國會委員會成員也提供適合的法案給利益團體，以及提供預算和政策方案支持給行政官僚。當然，其他國會議員必須頒佈這項政策方案。然而，他們傾向聽從鐵三角成員所表達的政策偏好，因為這群人最瞭解某個政策方案的需求和複雜繁瑣之處。

一些由官員、遊說者、政策專家組成的非正式團體也被描繪為「議題網絡」，因為他們比鐵三角還來得鬆散；也就是說，由於現代政策問題的複雜性與互相關連性，因此有更多的政策專家被牽扯其中。不過，影響國會議員決策的嚴謹的知識仍是最後符合某一既得利益的政策所參考的大部分知識。理論上，這個在鐵三角或議題網絡之下的局內人權力關係，有效地使其中每一個參與者都獲利。菸草利益與支持菸草之利益，透過結合政治捐獻運動與聯繫良好的遊說者來主導州層級之國會，這樣的情況已在佛州存在多年。

學者 Menashe & Siegel (1998) 的研究中針對美國 1985 年到 1996 年的報紙報導，分析「菸草議題」之報導所呈現的媒體框架，指出菸業與反菸者的主導框架戰術使用各為何，最後歸納整理出代表支持菸商利益的框架策略，包括：正向的經濟力量、關心年輕人（未成年人）、菸商只是做生意、吸菸是一項令人快樂的經驗、經濟生計、政府過度干涉人民自由權。主要代表為：菸草商、餐飲協會、廣告業、吸菸者權利團體、公民自由主義者；以及代表贊成菸草管制的框架，包括：藥物（毒品）運送機制、殺手、企業責任、吸菸造成的成本、大衛與葛利亞（暗喻反菸與菸商勢力懸殊的對抗）、外來入侵者（菸業干預公共政策與政治）、吸菸者處於危險中、欺騙/操弄、菸業以兒童為目標、非吸菸者之權利，主要代

表為：公共健康提倡者、醫藥專家。並分析為何公共健康政策無法完全成功的克服菸草使用的困境，研究最後則是提出對贊成菸草管制者的進一步建議，認為菸草管制的推廣運動應該發展出一個持續、有力而令人注目的訊息。

菸商開始反擊喚醒菸業管制的運動，並展開強力的遊說運動。菸商的策略是與具有影響力的團體結盟，例如：廣告業、電子媒體及平面媒體的代表、餐飲協會、本地的市民自由主義者。此外，菸商亦將焦點轉移：從將香菸視為「致命」的產品，變為「反對年輕人吸菸」以及「反對向年輕人行銷菸品」。這個問題如何被表達出來，與政策提倡者及反對者如何型塑與呈現政策選擇給立法人員及其他意見領袖、一般大眾有關。因此，菸商運用符號與形象去行銷他自己，表現出他們是一個「良好的全體公民」、「憲法第一修正案的保衛者」、「自由選擇權的保護者」、「家庭農人的朋友」。菸商更將反菸人士描繪成：狂熱者、健康法西斯主義者、家長主義者、政府干涉主義者。

政治戰鬥很少是指因為邏輯思考的正確或是透過某些可以有效聚集理性辯論的人來達成。唯有在廣大的前線內使用戰略（策略）。真正的議題是成功捕捉公眾意見和政治意志（目的）的辯論的全面性框架。菸商試圖去轉變辯論的本質，從「科學證據的正確性」，變為「個人自由意志的選擇」。菸商將對吸菸限制的反對立場，轉變為一個廣泛被確信的論點：把吸菸行為等同於其他的個人自由權，例如：言論自由、對種族歧視的保護。這些論點包含三個被互相聯繫的觀點：

1. 政府的干預：吸菸限制（約束）應該由「非官方」的經濟協議（安排）所決定，而非經由政府的許可。
2. 吸菸者的權利：吸菸者在追求個人行為時，擁有特定的權利和自主權。
3. 拒絕種族歧視：吸菸者不能因吸菸行為而被歧視，尤其是在受雇的情況下，不應因為不工作時吸菸（而被歧視）。

菸商策略相當成功，因為他所傳達訊息的中心價值正是美國人思考的內在成分：「個人自由權」的觀念與符號重要性深植美國人的迷思、文化、與法律之中。即便科學證據已經證實吸菸有害人體，但菸商訴諸「個人自由權」與「私有社會行為」，這些訴求個人自主生強有力地活型態選擇權，強有力地吸引了立法人員的心。

Fielding (1996) 的文章曾指出，關心公共衛生領域者降低菸草消費的目的是為了挽救生命；對菸草公司而言，維持與增加菸草消費量則是或多或少為了商業目的。要壓制他們的努力必須瞭解他們的策略，其中第一個也是最重要的策略是：使青少年認為吸菸是吸引人的。菸商透過電影和製片家，以流行時尚的明星和包裝來表達「酷」的感覺；菸商也以贊助活動的形式，連結吸菸行為與「運動、光彩、知名、女性主義、苗條形象」的聯想關係。菸商第二個策略是，培養那些可以減緩反菸規範力量的企業關係，菸商致力於與大型企業共同分擔企業責任，尤其是受尊敬的企業，例如 IBM，藉以消弭對菸業可能產生的批評。第三個知名且成功的策略則是雇用許多才華出色的律師去對抗強勢的責任要求，透過其資源至今已擊敗許多原告。第四個菸商成功的優勢策略是，致力於政治關係去突破相關的限制，例如：香菸銷售、提高徵稅、對產品內容的管制等方面。菸商與其上下由產業皆慷慨地捐獻以建立與立法單位的友誼關係。以聯邦的層次而言，最大宗的菸商政治獻金來自 Rep Tom Biley。

## 第四節 遊說策略

利益團體因為各自的目標與資源互不相同，因此所運用的遊說策略亦有差異。而各國由於政治文化、政治溝通網以及民主化程度的不同，造成利益團體遊說的方式也互異。我國向來是注重人情關係的社會，加上特殊的政治環境，國會長期未改選，戒嚴體制限制人民諸多權利等歷史背景下，我國便缺乏類似西方國家民主代議制度下，人民公開影響政策的制度化管道，更缺少相關法律來規範遊說的主體（遊說者）與客體（遊說對象）（黃瀚鋒，1994）。

一般而言，利益團體遊說的著力點，首先是推動或阻擋與其利益相關的法案進入議事日程，若已在委員會審議與討論法案階段，則透過公聽會的運作，提供對利益團體有利的證據，或走出立法院大門，以示威或遊行方式達到立法訴求之目的（黃瀚鋒，1994）。

Keefe & Ogul 曾於 1973 年指出遊說的技巧包括（吳宜蓁，1998）：

1. 鼓舞式的溝通：透過大眾傳播媒介的管道，向立法人員從事溝通及施加壓力。
2. 制裁：採取行動對立法人員施加壓力，使其就範。
3. 採取社會性遊說、助選、及賄賂的方式。
4. 示威性遊說：展示勢力及抗議的方法，向立法人員施壓。
5. 建立遊說聯盟：具有共同意識型態和目標的利益團體，團結起來形成聯盟，共同向立法人員施壓。

不過，以上的看法僅粗略指出一些遊說的技巧，尚不能稱為策略面的思考。Schendel & Hattem 於 1970 年指出策略的定義包含了「目標」和「方法」兩個構面，因此策略是組織為了達到某項目標而採取的計畫和行動方案（吳宜蓁，1998）。遊說的基本策略可以分為兩種型態，一是「策略」（strategies）；另一為「戰術」（tactics）。Berry（1977）指出，「策略」（或稱戰略）是一種廣泛性的攻擊計畫，

或是指遊說的一般性途徑；而「戰術」則是指支持（advocate）某個政策之態度的特別行動。策略和戰術是體、用的關係，彼此緊密聯繫，策略往往被認為是更一般化、長期遊說的途徑；而戰術則是利益團體企圖影響政府政策的立即的、每日的活動。

本研究檢閱國內幾項針對「遊說策略」所做的相關研究，整理後發現多數研究者將「遊說策略」分為以下幾種：(1) 聯盟策略；(2) 資訊策略；(3) 困窘策略；(4) 延滯策略；(5) 訴訟策略；(6) 選區壓力策略；(7) 合產策略（王千美，1992；蔡千惠，1998；周漳仁，1999）。主要大都參考美國學者 Berry（1977）的分類方式。其中，聯盟策略、資訊策略、困窘策略、延滯策略屬於政策性策略；訴訟策略屬於司法性策略；而合產策略屬於行政性策略。此外，某些研究則單純僅將遊說分為直接遊說與間接遊說，並詳加指出可運用的遊說作法，例如：提供資訊、陳情請願、在場監聽、互惠交換、參與訴訟等等（江明修、陳定銘，2000；黃瀚鋒，1994；楊泰順，1993；李文金，1988）。本研究發現，相關研究的分類方式其實有共通之處，因此，本研究將所有有關「遊說策略」的看法與定義，加以整理與整合起來，希望可以呈現一個清晰而仔細的分類架構。

學者研究利益團體的遊說方式，多將其區分為直接遊說（direct lobbying）與間接遊說（indirect lobbying）。直接遊說指的是利益團體的代表直接與民意代表溝通，以達到影響政府政策的目的。而間接遊說是指遊說者透過發動選民寫信、影響傳播媒體，造成輿論氣候，甚至介入選舉過程，對民意代表造成壓力，使他們接受遊說者的主張立場，因此，許多學者也將間接遊說稱作為「草根遊說」（grass-roots lobbying），因其運用時往往訴諸選區選民（徐瑞希，1991），也較為符合民主體制運作的原理（楊泰順，1993）。若將前文所介紹的遊說對象來加以對照，其實可以發現直接遊說目的乃在影響公共政策的決策單位，遊說對象主要是體制內的行政、立法、司法部門；而間接遊說則是針對民意或輿論，亦即體制外的大眾傳播媒體與社會大眾（或選民）。

本研究的分類主要承襲此種看法，大體上將遊說策略分為直接遊說與間接遊說，並一一介紹其中的策略運作方式。

整理相關論文及研究後，本研究將屬於比較大方向之策略，亦即 Berry 所謂的「策略」，屬於一般性、長期性的策略，而其實際的作法也涵蓋了直接遊說與間接遊說，本研究命名為「整體遊說策略」，包含以下四種：(1) 困窘策略 (embarrassment) (2) 延滯策略 (procrastination) (3) 資訊策略 (information)，(4) 聯盟策略 (coalition)；另將較為細部的具體行動，也就是 Berry 所謂的「戰術」，屬於立即的、每日的活動，本研究命名為「遊說行動策略」，可分為「直接遊說」與「間接遊說」，並一一介紹如下：

本研究將「直接遊說」分為以下幾種策略：(1) 陳情請願、(2) 在場旁聽、(3) 人情請託、(4) 互惠交換、(5) 直接代表、(6) 直接溝通、(7) 合產策略 (coproduction) (8) 訴訟策略 (law) (9) 要求釋憲。此外，若以「遊說對象」來加以區分，「困窘策略、延滯策略、資訊策略、陳情請願、在場旁聽、人情請託、互惠交換、直接代表、直接溝通、合產策略」等屬於行政性或立法性途徑，針對立法院或行政單位的相關人員所做的遊說，而訴訟策略與要求釋憲則屬於司法性的途徑，訴求對象是司法院或大法官。而「間接遊說」則是：(1) 影響輿論、塑造民意、(2) 選區壓力策略、(3) 直接民主的訴求、(4) 政黨遊說、(5) 抗議活動或示威遊行、(6) 參與選舉。

## **壹、 整體遊說策略**

### **(一) 困窘策略 (embarrassment)**

困窘策略的基本假設乃是認為，利益團體若能揭露出政府作為的缺失，或將公共政策的缺點充分揭露出來，則將能有效地刺激政府對此一政策進行改變。同時，在製造持續的問題爭辯中，可以利用行政官員或國會議員的防衛性行動，將

問題的衝突性擴大，當問題被更多人關注，便表示利益團體有機會吸引更多的潛在支持者，甚至採取支援行動（Berry, 1977）。

對一般性經濟利益團體而言，其遊說活動有兩種途徑可選：其一，利用公共關係專家（public relations men）的設計，將有關的政策問題透過大眾傳播媒體加以渲染，引發社會大眾對此問題的關切；再透過種種說服技巧，使大眾接受利益團體的觀點是符合公共利益的，並且形成「公意」對政府造成政策壓力。其二，可採取完全相反的「不期望說服多數」的策略，將問題集中在較小的利益衝突上，較不引起公共注意，在耗費最少的人力、物力、財力的情況下，僅遊說特定對象以完成其目標（王千美，1992）。

## （二）延滯策略（procrastination）

係指利益團體對於一些可能會有負面效應的政策或法案，進行主動干預的行動，以阻礙其通過與實施；甚至得以修正原法案而挽回劣勢，或減低不利的影響程度（蔡千惠，1998）。

延滯的作法有兩種型態：積極性的與消極性的。

第一、積極性的延滯型態：利益團體透過某些積極主動的作為，阻礙對其有負面影響之政策法案的通過與實施，甚至得以修正原法案而挽回不利情勢，亦或至少可減輕先前不利的影響程度。可能的做法包括：

1. 透過大眾傳播媒體或專家學者的倡議，對政策表示意見；通常以「現有相關法令中已有規定」為由，而聲稱沒有統一立法之必要。或以「目前經濟不景氣，不應於此時立法，以免打擊投資意願」等為由，反對立法。
2. 利用立法院對法案的各審查階段，透過立委的代言，發表修正的主張。一方面延遲立法的速度，一方面可以利用行政部門或相對利益團體急於立法的

心態，而從事討價還價，爭取有利的法案內容修正。

3. 美國的利益團體活動中，相關法案即使已得到國會多數通過，但仍可能透過某參議員運用無限制的自由發言與提修正案的阻撓法案（filibustering），以發揮延滯的效果，甚至迫使國會同仁妥協。國民黨籍立委因為有黨紀的約束而限制此種技巧的運用，但在無黨籍或民進黨立委則可於這方面著力。

第二、消極性的延滯型態：利益團體採較低姿態的沉默與等候，在風平浪靜之中，等待有利時機來到，再公開進行其立法遊說的延滯策略。適用於居於弱勢的利益團體，避免與相對利益團體引發不利競爭，目的在趨吉避凶、伺機而動。

### （三）資訊策略（information）

資訊策略的基本假設則是認為政府作為上的錯誤，部分的原因是由於缺乏適當的資訊。而利益團體則可運用其專業能力，提供有用可行的資源，以取得對政策的影響力（Berry, 1977）。

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（曹俊漢，1983）。而國會中時時刻刻均有數件事情同時發生，包括聽證會以及各種委員會等會議，議員鎮日於國會中來回奔波，根本沒有時間思考「民眾」到底要什麼（王千美，1992），另一方面，國會議員為爭取連任的機會，往往將大部分時間花在競選工作的部署與經營上，如此便無法了解一項問題的核心所在。加上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，也沒有完全有效的資訊系統可資利用（曹俊漢，1983）。

因此反映民意的「資訊」是立法委員最大的難題，而利益團體的遊說者便成為他們所需資訊的主要來源，可為立法委員提供有用的情報。當立法委員在專業知識上不比利益團體的專業人員更了解法案內容時，利益團體便可提供切合實情

的訊息給立法委員。例如，生態保育聯盟報導棲蘭山遭破壞砍伐的現狀，將實情傳遞給立法委員或民眾了解，取得政策修正或社會關注（蔡千惠，1998）。

利益團體提供資訊的作法通常是透過出席聽證會，為立法委員與政府官員提供專業的資訊，來協助他們作政治決策。此外，除了提供資訊，若能更進一步地在制度化的規範下，成為政策規劃過程中的一員，則更增加了遊說的良機（王千美，1992）。

此外，資訊可能是政治性的、實質性的或策略性的。利益團體可能協助國會議員設計政治策略，或在議員試圖建立多數聯盟時，替議員調查其他議員的立場與態度。同時，他們也提供新的觀念，協助議員提供問政的成績。因此，Bauer等學者認為遊說的方式以「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做的研究報告最為有效」（黃瀚鋒，1994）。例如勞動基準法審議時，勞資雙方均曾派代表出席立法院的公聽會，表達有利於己的意見，就勞基法中的相關觀念提出各種資料，做為立法委員審議的參考（黃瀚鋒，1994）。

目前有越來越多的法案乃是由行政單位所擬定提出，遊說者自然也不敢忽略對行政人員的資訊提供。事實上有許多遊說團體，每天花在遊說行政單位的時間還遠超過在立法單位上。但有時立法委員或行政人員反而因為資訊來源過多而無法消化，因此，遊說者在提供資訊時必須考慮內容的精緻化（Quirk, 1981; 引自楊泰順，1993），大部分的情況下，遊說者態度的堅定反而往往較其內容來得重要，不但決策者不敢輕忽其觀點，堅強的意見也較能在氾濫的資訊中脫穎而出。例如，台灣的反五輕示威與林園圍堵事件的參與者，其強硬的態度不但震懾決策者，也博得若干社會同情（楊泰順，1993）。

事實上，在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（楊泰順，1993），此外，資訊策略也最符合理性

與溝通原則，特別可顯現利益團體主動與積極參與的特色（蔡千惠，1998）。此外，資訊提供的策略包含了直接遊說與間接遊說的特質，例如參加公聽會或國會聽證會，在公開的場合中，可以引起大眾的注意，凸顯討論的議題，因此，聽證會所提供的資訊不僅針對政治人物個人，同時也包含了社會大眾，兼具直接遊說與間接遊說的效果（楊泰順，1993）。

簡言之，利益團體可以透過大眾媒體的傳播，教育民眾爭取支持，以形成社會的共識，進而對政府的決策施壓，或是提供技術性的資源與專業知識給行政或立法部門，以直接參與公共決定（蔡千惠，1998）。

#### （四） 聯盟策略（coalition）

所謂聯盟，是團體間為了達成某一公共政策之目標，而存在的明顯工作關係（Berry, 1997）。較為具體的定義為：所謂「聯盟」係指利益團體之間為達成某一共同目的，而存在著明顯的合作利益，以取得更有利的資源。倘若聯盟成功，不但將有助於減輕組織業務上的人力、宣導與經費的負擔；並且更可擴大或加強所會影響的層面（蔡千惠，1998）。

因此，當不同的團體發現其目標相似、理念一致時，為了增加影響力便與其他利益團體結盟，採取聯合的力量共同向政府施壓。故而出現制式的聯盟組織，希望結合議題團體，透過資源共享並增加彼此對話的機會，以利遊說活動的進行（蔡千惠，1998）。例如：1987年，由於進口家電關稅降低，造成國內家電產品市場競爭力相對削弱，於是國內幾個大型的家電集團便聯合起來，出錢請公關公司在媒體上造勢，炒作民意，要求降低國產家電貨物稅，集團負責人並運用本身的政黨關係，最後促成國產家電貨物稅成功的降低（黃瀚鋒，1994）；此外，「生態保育聯盟」為搶救棲蘭檜木林，聯合數個團體組成「全國搶救棲蘭檜木林聯盟」，以整合非營利組織、學界等社會力量進行政策遊說也是一例（江明修、陳

定銘，2000）。

就 James Madison 所創始的「利益團體制衡理論」之觀點來看，利益團體之間在尋求個別的利益時，也被迫必須互相對抗，這種互相抗衡的力量，使社會可免除受到個別團體支配所有權力的威脅。但許多學者的實證研究則指出，許多團體認為彼此競爭，互相抵銷力量，倒不如結合力量去達成目標。例如今日的美國，有組織的利益團體在社會中不斷成長，已形成過於零碎的現象，為了應付利益團體過多的現象，各個團體有的已開始採取與其他團體聯盟的策略，在各類選舉、行政與立法階段進行聯盟活動（王千美，1992）。

有相同政治思想與共同工作經驗之團體間最容易形成結盟，他們可以自然地形成政策網，遊說人員居間互相奧援，互通消息（王千美，1992）。利益團體的結盟可以發揮很大的力量，一方面可以推動法案，另一方面也可以阻止不利法案的通過。

有時聯盟策略的設計其實已經超越團體間的聯盟，而試圖發展與民意代表、大眾傳播媒體的聯盟關係（王千美，1992）。其中，三角聯盟（Triple alliances）主要指利益團體、官僚機構及國會委員會或小組委員會三者在長期相處下，發展出互相依賴、互相協調的關係；他們之間共享資訊、提供政治支持，以抵抗敵對的團體或行政機關。

羅威（Theodore Lowi）認為利益團體利用政府各種計劃，分配了政府的津貼、補助、貸款及建設計劃，並成立堅強的鐵三角聯盟以保障政府給予的既得利益（Lowi, 1979; 引自王千美，1992）。

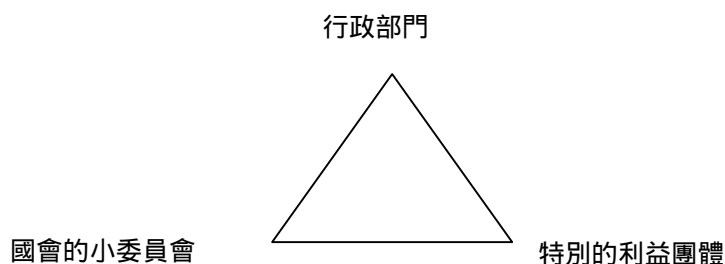


圖 2-2 傳統的鐵三角聯盟 ( The classic iron triangle )

資料來源：Calvin, M. G. (1996). *American Government politics and public policy*. (引自王千美，1992)。

## 貳、 遊說行動策略—直接遊說策略

吳定 (1997) 將直接遊說定義為：受到政策影響的標的人口或利害關係人，在政策運作的過程中，透過各種可行的方式，直接向具有決策權者或對政策具有相當影響力者進行遊說活動。例如某一政策方案如果最後的決定權在行政部門的部長，遊說者為收到較大的效果，乃向部長直接進行遊說，希望部長最後能做對他們有利的決策；如果某政策法案最後的核可權在立法機關，則遊說者的直接遊說對象便是立法人員。此種做法比半直接遊說和間接遊說的效果來得大。

而江明修、陳定銘 (2000) 的定義為，與立法者、立法助理人員 (legislative staff) 或其他參與立法制定之政府官員等直接接觸與溝通，以達到影響政府政策的目的。與吳定的說法一致，並指出直接遊說方式大致有以下幾種策略：提供資訊、陳情請願、在場旁聽、互惠交換、參與訴訟、要求釋憲、直接溝通、直接代表 (江明修、陳定銘，2000；黃瀚鋒，1994；楊泰順，1993)。

吳定 (1997) 另外指出另一種「半直接遊說」，且定義為：遊說人員向能夠「影響」決策者的人進行遊說的活動。例如，某一項政策或計畫的核可權在市長，遊說者發現某位市議員對該市長的影響力最大，於是遊說者向該市議員進行遊說，希望透過該市議員去影響市長的決定。一般而言，半直接遊說的效果較不如直接遊說，但又大於間接遊說。不過本研究在此將之歸在直接遊說策略之下，理

由在於其影響的對象仍舊是針對行政、立法部門為主，因此若以遊說對象來看，其實半直接遊說亦可歸屬於直接遊說範疇之中。

本研究綜合整理直接遊說策略如下：

### （一） 陳情請願

陳情請願是指人民對於國家政治設施或其本身權益，向民意機關或行政機關陳述其願望或意見，希求國家機關作為或不作為之權利（曾濟群，1996）。陳情的方式大都是直接向黨部或議員提出申訴。

在民主時代的今天，人們因政策制訂遭逢的不便，可以直接透過代議士來為他們扭轉，而他們對政策的觀點，也可以透過代議士在議會中提出，甚至形成法案。因此，隨著代議政治的發展，以陳情請願的方式來影響政策的方式，可以說已經越來越不受到民主國家的重視（楊泰順，1993）。不過，在我國，陳情請願仍是利益團體進行遊說時，時常運用的方式。雖然人民請願案，經審查後成為議案者為數甚微，但卻有助於強化其訴求之目標，因此，利益團體到立法院集體陳情請願，仍是常見的情景。例如，私立學校法審議時，相關的利益團體便採取投書戰，不斷向立法院進行請願的動作；而一向被視為弱勢的婦女團體、殘障團體，亦因政府所編列社會福利預算不足，而群起請願。這些例子都顯示了我國利益團體仍熱衷以此遊說策略來影響立法（黃瀚鋒，1994；蔡千惠，1998）。

### （二） 在場旁聽<sup>3</sup>

在國內政治民主化、自由化之下，各式利益團體介入國會議事運作的方式，也逐漸以公開集體施壓的模式來進行，其中直接到立法院旁聽立法過程的方法更是常被引用。例如「戰士授田憑據處理條例」之立法過程，全程在老兵的「監護」

---

<sup>3</sup> 此策略原本名稱為「在場監聽」，本研究將之更名為「旁聽」較為緩和，因為利益團體或相關利益人不一定是以「監督」的角色，而只是在立法過程中旁聽。

下進行；「教育人員任用條例」的審議多次引來大批職員的請願與旁聽，不斷發出掌聲或噓聲，影響立委的態度（陳永誠，1991/01/04；引自黃瀚鋒，1994）。

而非營利組織對於所關心的法案，也會在立法院中旁聽、監督法案審查，例如，婦女新知與晚晴婦女協會所組成的「婆婆媽媽立法院遊說團」，每當司法委員會審查法案時，便進入立法院進行旁聽，及監督審查過程，並於會後發表新聞稿，呈現審議過程，透過此種方式可以直接給予立法委員壓力，避免利益交換（江明修、陳定銘，2000）。

### （三）人情請託

我國與西方國家在政治發展上有迥異的分歧，其中重要的原因是中國人注重人情關係，講求人際脈絡的深層文化因素，並藉著以各種關係為基礎的團體，來達到政治目標。此與西方國家靠意識型態與政見所構成的政黨政治有極大的差異。中國人的關係脈絡，乃是建立在「四同」與「四緣」之上，「四同」指同學、同事、同姓、同鄉，「四緣」則指血緣、姻緣、地緣、學緣等關係，有了關係自然就有了人情。一旦利益團體與立法委員之間具有上述任何一種關係，遊說活動便能透過各種關係與人情，找到接觸點，進行請託（黃瀚鋒，1994）。

這也是直接遊說最為人詬病的一種方式，有事邀約請託官員或議員幫助，在四下無人的情況下，自然很可能發生賄賂或其他見不得人之情事（楊泰順，1993）。

### （四）互惠交換

與人情請託不同的是，互惠交換的前提為利益團體與立委之間有較「具體的交換內容與合作的承諾」。中國人講人情、談關係，然而所有的人情與關係，不在互惠的前提下是不可能進行的。因此互惠模式便成為遊說的一種重要途徑。

在互惠交換的活動中，最直接而有效的方法便是金錢賄賂。遊說活動最盛行的美國，早期也常透過「3B 戰術」進行遊說，所謂的「3B」即指 Booze（宴會）、Blondes（金髮美女）、Bribes（賄賂），但 70 年代以後，由於媒體的監督功能強化、國會內部倫理的建立，以及相關法令制度陸續建立，美國的遊說活動已漸漸擺脫 3B 式的做法。取而代之的是所謂的「準不法技術」（quasi-illegal techniques），及「非直接的賄賂」（indirect bribery）（Ronald, 1982; 引自黃瀚鋒，1994），以競選經費、名譽職位或酬金等來進行遊說。

然而，我國政治仍未脫人治色彩，且遊說活動尚未專業化，因此利益團體遊說時，多半仍採美國的 3B 戰術。利益團體可能讓立委掛名公司顧問或董事，或不負責實際行政工作的副董事長，按時支付「顧問費」或給予「乾股」，也可能邀請立委參加座談會或演講，而付予鉅額的「出席費」、「演講費」及「車馬費」；有時利益團體也提供座車、助理、辦公處所等，供委員平時及選舉期間使用（陳裕鑫，1991/01/07；引自黃瀚鋒，1994）；而競選經費的捐贈更是大宗費用的來源，利益團體的會員自然也是大批選票的基礎，透過簽名支持，更能協助立委爭取選票。其他，如私下分配未上市股票、致贈高爾夫球證、招待旅遊等，不一而足。例如，台灣早期所謂的「紅頂商人」，即是一例（楊泰順，1993）。不過，即便是工作內容大都傾向公益性質的非營利組織，許多時候亦仍需透過管道，請求議員協助宣傳或掛名以利政策遊說的成功（江明修、陳定銘，2000）。

一般而言，競選經費可分為「軟錢」（Soft money）和「硬錢」（Hard money），所謂的「硬錢」是指經由候選人或其競選總部所募集之競選經費；所謂的「軟錢」係指非由候選人名義所募集之競選經費，（例如所謂的後援會）（洪光暄，2000），「政治獻金」當屬「軟錢」之範疇。「政治獻金」係指對政治團體（包括政黨）、民選公職人員、一般團體組織以及公職候選人從事政治活動而為之捐獻，其捐獻的內容包括：金錢、物品、服務或其他財產上利益之提供或交付，而非作為黨費、會費或其他債務之履行（陳佳吉，2000）。

另外，直接與民意代表掛勾<sup>4</sup>，對利益團體而言，也是一了百了的作法，最明顯的例子莫過於英國工會推薦候選人，一旦所推薦之候選人被接受，工會將負擔百分之八十的競選經費，並捐款給黨組織，形成「利益團體—候選人—政黨」的共生關係。而我國的法令未曾限制民意代表兼職擔任企業經營者，對於議員收受捐款的管制也相當寬鬆。而我國也沒有良好的政黨運作模式，可以成功壓抑議員在議會為利益團體跨刀，自然造成選舉時，利益團體組成之「後援會」隨處可見（楊泰順，1993）。

### （五）直接代表

利益團體有時也推派團體成員競選立法委員，或支持特定候選人當選，俾能照顧本身的利益，此以若干大財團最為明顯。英美兩國的利益團體便常推派或支持特定代表其利益的候選人競選國會議員（黃瀚峰，1994）。而團體的成員若能進入立法機制裡，當審查與團體有關的法案時，其儼然成為團體的化身，明顯代表團體發言的立場。但也有可能是現任的民意代表，身為某個基金會的董事長，當有相關法案進行表決，便能代為遊說其他委員的支持，有人稱這種在議會內部進行遊說活動的議員為「內部遊說者」（insider lobbyist）（Hrebennar, and Scott, 1982）。他們在對其他議員進行遊說時，有時亦採互惠交換的方式取得支持。例如殘障福利法之審議，公益團體成員推派劉俠女士參與競選（王千美，1992）。

觀諸我國的利益團體投資立委者，所在多有，雖然立委與某些企業關係密切，甚至成為利益團體的代言人，但立委當事人均不會承認，以免破壞問政的「超然客觀」，而企業體也不會承認哪些立委與他們關係密切（陳裕鑫，1991/01/07；引自黃瀚鋒，1994）。不過當立法院審查與利益團體之利益相關的法案時，許多立委便儼然成為利益團體的化身，其明顯代表利益團體發言的立場，昭然若揭，

---

<sup>4</sup> 楊泰順（1993）將「直接與代表掛勾」以及「互惠交換」分成兩個不同的策略，本研究認為其基本的精神意涵有雷同之處，所以歸為同一類處理。

無所遁形。例如「海關進口稅則修正草案」審議時，行政院原主張將螺縲絲與玻璃紙關稅降為 15%，然而全國獨家生產此兩樣產品的中國人纖公司之董事長洪玉欽，正是運作的立法委員，便成功的將稅率調升為 35%。

## （六）直接溝通

直接與政府官員對談，或與立法委員接觸尋求支持。但在官僚體系中往往有敷衍塞責的情況，因此，會見的官員必須是高階層決策者，才易產生結論。至於和立法委員溝通則重點在於意見交流，唯有讓立委了解法案之情形下，才有可能讓法案過關的機會。例如，生態保育聯盟多次前往農委會與退輔會進行直接溝通與政策遊說；婦女新知基金會在推動法案時，也直接與立法委員溝通進行立法遊說（江明修、陳定銘，2000）。

直接溝通之策略與前文各策略可能有互相混淆之虞，本研究在此做一區別：直接溝通的基處在於理性的表達利益團體的訴求，故與互惠交換、人情請託不同；此外，利益團體之陳情請願亦屬於在理性的基礎上，對相關單位提出訴求，但比直接溝通更具有合法性，因為其訴求之實現乃經由正規管道與程序進行。

## （七）合產策略（coproduction）

合產策略乃公民參與政策過程的一種具體可行的途徑，「合產」之意義係指，公民自願地與政府部門合作，結合政府與社會的資源共同生產公共服務，以解決日益增加的財政壓力，並讓公民得以參與公共事務的決策與執行（周威廷，1996）。一般大眾從單純的消費者轉而成為服務的生產者，促使公民參與的理念得以落實。其優點在於使公民有參與公共事務的機會，並提昇公共服務的質量標準，且達到資源之運用與分配。因此，參與的動機有來自政府的需求、公民的需求，以及兩造的聯盟等等（Brudney, 1993）。例如董氏基金會在菸害防制法修法時，提出希望該法之執行委由民間團體執行的建議，即是一種公私合產的形式。

以下兩種策略，屬於司法性的途徑：

#### (八) 訴訟策略 (law)

利益團體的目標若無法在立法部門或行政單位通過，則經常轉而訴諸法院，透過到法院控告行政單位的方式，控告有關的對象以達成目標，對官僚機關施予壓力。告上法院的目的是為了尋求政策改變或阻止另一項改變的發生，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，法官在適法的過程中，也往往對政策的價值賦予不同的解釋，而實際地影響了公共政策的執行（江金山，1985；引自王千美，1992）。然而因為訴訟費用昂貴，訴訟策略是利益團體的最後手段。

不過，現在部分非營利組織開始有義務律師的編制，增加採用此途徑的機會。例如，新竹地檢署曾於 1997 年十一月，查獲退輔會森開處與林務局新竹林管處，違法砍伐棲蘭山林區活檜木並起訴百餘人。但歷經一年三個月仍未定讞，於是全國搶救棲蘭檜木林聯盟成員前往司法院，希望司法機關能加快審理腳步，早日將違法失職者依法予以制裁（江明修、陳定銘，2000）。

通常，利益團體會在對立法與行政機關的遊說失敗後，提起試訟（判例）（Test Case），希望經由司法裁定，宣告法案違憲而否決政策（董來燦，1977；引自王千美，1992）。值得注意的是，法官運用其裁量權時並無須向任何機關負責，居於超然獨立的立場不受任何機關的控制，僅對自己的良心與道德負責（華力進，1980；引自王千美，1992）嚴格的辦事程序也不容許任何投機取巧的行為，因此，利益團體要影響司法裁判誠非易事。

此外，許多民間公益團體也會提供公民一種「申訴」管道，並且協助申訴者進行查證與解決問題，這是由於原有的司法管道未能充分被信任，或缺乏公正的判斷，因此，透過訴訟的提出與裁決，社會便得以對公共事件重新進行評價。而

民間公益團體在取信於民時，也因此具有「準司法」的定位。例如董氏基金會的「菸害申訴服務中心」及「菸害申訴專線」；消費者文教基金會接受消費者的申訴後，對於商品進行檢驗與物價調查；人本教育基金會接受家長、學生、教師或一般大眾，對於不正常的教育現象提出申訴，並協助當事人瞭解情形或進行訴訟等（蔡千惠，1998）。

### （九） 要求釋憲

釋憲是一個蠻特殊的方式，一般團體較少用到，但在法律上得不到救濟的時候，釋憲是一種可以迫使行政機關，或國會「不得不」修改法案的有效方法。不過，這是一個民主政治中反常態的行動，常態應是在立法院中便能取得解決。

例如，婦女新知曾因為法律中有歧視女性的規定，在立法院中無法獲得解決情況之下，於是要求大法官釋憲，迫使立法院修改相關規定，民法 1089 條的修正即是釋憲的成果（江明修、陳定銘，2000）。

## 參、 遊說行動策略—間接遊說策略

間接遊說也稱為「基層遊說」或「草根遊說」，乃是經由影響選民進而影響政府政策的一種遊說手段。具體做法為在各大眾傳播媒體刊登廣告、發表談話或演說、向新聞界發布消息、評論及新聞解說、發行錄影帶及向選民直接寄送宣傳品等，以宣傳此利益團體對某一問題的立場或主張，爭取大眾同情與支持，形成輿論壓力，從而影響行政機關的決策。另外，利益團體還可以動員其成員向立法機關的民意代表寫信、打電話、傳真、訪問等，對民意代表施加壓力。在這方面，利益團體所簽約合作的「公共關係公司」常常發揮很大的作用（吳定，1997）。

而江明修、陳定銘（2000）也指出草根遊說意即使用「草根式」的壓力，請選區內選民寫信、打電報、打電話、寄 E-mail 等方式給該選區的民意代表，型塑

一般公眾的意見藉以影響立法者，往往直接訴諸於選區選民，較符合民主體制之運作原則。其策略大致如下：舉辦公聽會、座談會、出版刊物或說帖、動員選民向選區議員寫信、打電話、打電報、寄 E-mail、遊行抗議、舉辦推廣活動、進行連署、聯盟遊說等等。

因此，間接遊說是希望透過輿論來影響決策者。為了達到這個目的，利益團體往往多管其下，有些作法可能兼具數種作用，例如遊說的過程可能是以一項慈善活動的風貌呈現。而上述之直接遊說，在各個策略及其標的之間，則比間接遊說具有較明顯的界定（楊泰順，1993）。

本研究綜合整理「間接遊說策略」如下：

### （一） 影響輿論、塑造民意

近年來，由於社會環境的多樣化，以及政治生態的轉變，我國的利益團體也越來越重視塑造民意的遊說方式，若利益團體的訴求目標能獲得民意的支持，則無異擴大團體的施壓聲勢，作為全國最高民意機構的立法院，自然不敢輕忽這股強大的民意。利益團體有許多塑造民意的的方法，如影響大眾傳播媒體、刊登廣告、舉辦公聽會或座談會、自行發行刊物或說帖、舉辦推廣活動、發佈研究報告或民意調查等。

#### 1. 吸引大眾傳播媒體報導

要影響輿論最便捷的方式當然事先影響輿論的製造者，即大眾傳播媒體。而影響大眾傳播媒體的策略，也是媒體關係、媒體所有人之立場、社會環境、議題性質等因素而需隨機應變，做出各種不同的選擇（楊泰順，1993）。

利益團體常利用媒體將問題公開化，成為社會各界的注意焦點，使政府必須將之納入政策議程。例如：「紡織品出口配額重分配案」中，紡織業界便利用召

開記者會的方式，爭取傳播媒體的支持，且傳聞曾對記者發動金錢攻勢，直接行賄或聘請記者為紡織業廠商之顧問（朱志宏、謝復生，1989）。

但大眾傳播媒體對於各種利益團體的消息絕非照單全收，事實上兩者存在著「利益交換」的互動關係，一方面媒體希望能取得報導的新聞素材，另一方面，利益團體也希望透過媒體篩選資訊、解釋事件的過程中，能夠呈現有利於己的報導。因此，為了吸引大眾傳播媒體的報導，以達到遊說目的的方法，則必須瞭解媒體的需求，即所謂的新聞價值，可參考 Goldenberg 在 1975 年所提出的幾點新聞價值的原則（孫秀蕙，1997）：

- （1）組織的議題訴求越是背離社會約定俗成的規範，強調衝突與不和諧，媒體曝光的機會越高，但若一味追求媒體曝光，而使遊說活動偏離組織原先的訴求，所引起的反效果也會很大。
- （2）組織倡導的議題對大眾影響的層面越大，其新聞價值就越高，此乃因為不同的議題對閱聽人的影響不一樣，因此，一項議題牽涉的利益層面越廣，引起的注意力就越高。
- （3）組織倡導的議題之發展潛力越高，新聞價值也越高，組織若能將議題包裝為多元化的新聞角度，使其能包容的話題彈性越大，則被媒體報導的機會也越大。
- （4）組織若能在媒體上將一個複雜的議題，以通俗的訴求或語言解釋它的意義與重要性，並駁斥競爭者的發言內容，也能擴大該議題的曝光機會。
- （5）組織對於該議題的看法是否正確。訴求與行動是否一致，也會影響議題在媒體被報導的可能性。

## 2. 刊登廣告

此外，擁有龐大資源的利益團體則會利用媒體刊登鼓吹性廣告（advocacy

advertising)，採用此方法的目的，是在具有爭議性的公共議題被簡化、被忽略、被誤導時，用以積極防衛自己的立場（徐瑞希，1991）。例如：1991年，長榮集團申請成立航空公司與機場場棚一案中，曾引發立委與長榮針鋒相對，於是長榮集團便以「長榮航空公司員工」的名義，在個大報章刊登「請民意代表物扼殺民航事業」為主題的全版廣告，引來媒體廣泛報導，也達到渲染事件以及防衛自己的目的（黃瀚鋒，1994）。

### **3. 舉辦公聽會、座談會**

公聽會、座談會是最常為民間公益團體或非營利組織採用的方式，可以邀請各方代表就爭議性政策進行溝通，同時可以影響輿論型塑大眾意見。例如，婦女新知基金會為修訂「催生男女工作平等法」，舉辦多次公聽會以聽取多方意見；而台灣醫界聯盟為獲得全國民眾支持加入 WHO 的共識，亦於和平醫院、忠孝醫院、長庚醫院等舉辦推動台灣加入 WHO 座談會（江明修、陳定銘，2000）。

### **4. 出版刊物或說帖**

生態保育聯盟針對棲蘭案，編有「全國搶救棲蘭檜木林運動誌」；婦女新知則編有「催生男女工作平等法」手冊。出版的刊物或說帖可以直接寄發給官員或立法委員進行遊說，同時亦可以型塑輿論爭取民眾支持（江明修、陳定銘，2000）。

### **5. 舉辦推廣活動或贊助活動**

臺灣醫界聯盟為推廣理念，型塑共識，和體育界舉辦「推動臺灣加入世界衛生組織路跑、簽名活動」。以中性的活動宣傳理念間接進行遊說（江明修、陳定銘，2000）。由於公關活動與贊助活動通常以吸引媒體報導為目的，希望獲得閱聽人或消費者的注意與好感，因此本研究將相關的推廣活動、公關活動以及贊助活動視為遊說策略行動之一。

## 6. 發佈研究報告或民意調查結果

此外，在知識爆炸的今天，社會大眾已經養成一種信任專家的習慣，因此，利益團體也經常舉辦記者招待會，發佈研究報告或民意調查結果，議題的正反各方都會利用民意調查來影響輿論。而召開座談會也是藉由專家學者的專業權威，透過媒體的報導，進而達到影響輿論的目的。

### (二) 選區壓力策略

此策略乃訴諸草根運動的力量，是一種對主要國會議員進行遊說の間接影響策略。可能涉及一個廣泛的宣傳計劃，試圖影響或塑造一項普遍的「公意」。也可能針對某些具關鍵性地位的國會議員，動員其選區中的選民，以形成該議員之強大政策壓力（王千美，1992）。美國利益團體，常常設法以影響選區輿論方式，藉此間接影響國會議員的投票行為；利益團體尚會動員其成員或者選民，利用寫信、打電話、打電報、寄 E-mail 等方式，針對某一特定法案取得與國會議員之接觸，並進而影響其決策制定（Kingdon, 1995）。

進行連署活動亦是一種對政府當局施壓的方式。例如，生態保育聯盟曾發起十萬人連署搶救棲蘭檜木林的活動，對行政機關造成壓力。但連署活動耗費成本頗大，故一般非營利組織多採用小型的簽名活動，像臺灣醫界聯盟在舉辦路跑活動時，便發起支持臺灣加入世界衛生組織的簽名活動（江明修、陳定銘，2000）。

### (三) 直接民主的訴求

國父在民權主義中曾經提到人民應該享有創制、複決之權。但由於現實環境的限制，國父的設計在我國一直並沒有實現的機會。然而在先進民主國家中，近年來創制複決權的運用，卻已有越來越普遍的趨勢（Lijphart, 1983）。我國由於處於分裂國家的特殊環境之下，對於創制、複決權的使用較為顧忌，然而，「直接

訴諸民意」又無疑是民主社會一項難擋的訴求。此一狀況使政府陷入相當尷尬的情境中，自然提供了利益團體與政府交涉的重要籌碼。例如，五輕設廠前，後勁地區民眾便史無前例地，針對「允不允許設廠」的問題，舉行台灣首次的「公民投票」，對決策者形成不少壓力。但也有利益團體將直接訴諸民意的方式做為抗爭手段的計畫，此種作法拒絕了任何妥協的空間，又易流於情緒化，並不是一種健康的趨勢（楊泰順，1993）。

#### （四）政黨遊說

在過去，政黨的力量相當大，對黨員有很高的約束力，但時至今日，無論是內閣制的英國或總統制的美國，政黨對黨籍議員的支配力都大大降低了，不過黨對議員個人的影響力還是各項可能影響議員行為中最強的一個，因此，利益團體自然不敢忽略與黨維持一個良好的關係，進而透過黨的力量來影響議員在決策過程中的選擇。

我國的執政黨因為具有「革命民主」的屬性，傳統上強調公職人員對黨部指揮體系的服從。在這樣的結構下，利益團體要影響決策，當然不會放棄對黨部的遊說工作。再加上過去國民黨本身擁有龐大的黨營事業，經濟性利益團體更為容易運用其影響力（楊泰順，1993）。

#### （五）抗議活動或示威遊行

利益團體有時也採取自我救濟，以示威遊行活動作為遊說手段。所有的政治示威的目的只有一個，那就是贏得大眾傳播的注意（劉青雷，1988），利益團體走向街頭的原因，乃是由於他們認為若不這麼做的話，就沒有人會聽他們說，此外，他們也認為抗議可以引起大眾的注意進而促成政策修改（劉青雷，1988）。此種以團體的力量及團結性作戲劇性的表現，藉以吸引政治人物及政治決策者的注意之方式，是其他傳統的遊說策略所做不到的。例如 1996 年立法院對停建核

四案覆議時，工會動員上萬人遊行，並與反核團體衝突，覆議案後來通過，不過，政府仍是主導政策的主要力量（陳振成，2003）。

簡言之，利益團體採用此一手段的目的在於（Berry, 1977）：（1）希望透過新聞報導，增加大眾對問題的了解；（2）希望引起政府官員的警覺，而在政策上加以改變；（3）冀望藉由示威遊行引起大眾關注，並藉之吸引盟友，使團體的政治勢力能伸展得更廣更遠，終至對決策形成舉足輕重的影響力。

遊行抗議需經申請，並經主管機關的核准，才算是合法的。然而，示威遊行可說是各項遊說手段中，最受爭議的一項，學者們的研究也指出遊行示威助長暴力行為的疑慮（黃瀚鋒，1994）。儘管示威遊行有助長暴力行為的顧慮，但由於此策略是弱勢團體最容易捕捉媒體注意，且又最為廉價的一種手段，因此，國內一些經濟狀況較差的團體或弱勢團體，仍樂於採取此種遊說方式，不僅對決策者造成震撼，更可以為他們博得若干社會大眾的同情（Wilson, 1977；引自楊泰順，1993）。但近來，一些非營利組織開始檢討以這種方式，是否會造成弱勢團體帶給社會大眾的負面印象，因此，除非是在不得已的情況下，否則盡量不用這種方式（江明修、陳定銘，2000）。

## （六）參與選舉

利益團體的活動目標是影響決策者，推動或窒礙法案的通過，在民主體系之下，其斧底抽薪之計便是直接參與決策者的產生，希望將立場傾向於己方的候選人，推向權力的舞台，或至少使與利益團體對立的候選人無法當選。利益團體對選舉活動的積極介入，使得不少觀察者已逐漸對「政黨」與「利益團體」之間的分際感到困惑（楊泰順，1993）。然而，利益團體與政黨仍舊有差異，政黨的目的乃在努力尋求獲得國會席次，但利益團體則不一定要直接掌握政權。不過，我國的利益團體在參與選舉活動上，近年來有愈演愈烈之勢，甚至如前文所述的直

接遊說策略以「直接代表」方式影響政策，亦即利益團體有時也會推出自己的成員出馬競選，進入政治體制之中。

利益團體常利用捐獻競選經費的方法來發揮其影響力，也就是所謂的政治捐獻運動（contributing money to political campaigns），以獲得交換的利益。例如美國牛奶生產者協會（American Milk Producers Association）於 1971 年捐了大量的錢給尼克森競選，因而獲得美國農業部訂定一條有利於乳農的規定。美國的政治行動委員會（Political Action Committees, PACs）大量增加，他們是籌募集支配競選經費的單位，利益團體常利用政治行動委員會接近國會議員（王千美，1992）。

無論是直接捐贈競選經費給立場友善的候選人競選，或是對政黨候選人的推介與支持，都可以觀察到利益團體運用其資源（包括人力、金錢、組織等）介入選舉過程。此乃由於選舉費用的急速上升，迫使候選人不得不依賴利益團體，因此使利益團體對立法委員的影響力相對升高。利益團體既然已付出競選經費作為政治投資，便不可能不要求利益回饋，因此，候選人在當選後，自然要幫助利益團體維護其利益。但利益團體很可能透過獻金循環，取得政治上的特權與影響力，造成政商勾結的金權政治（黃瀚鋒，1994）。除了對候選人個人的支持之外，利益團體也可能積極介入政黨「競選政綱」之草案。政綱猶如候選人的承諾書，如果利益團體的立場能夠明載其上，當然也方便日後以此遊說或挾制公職人員（楊泰順，1993）。

對利益團體而言，最安全的選舉參與，莫過於競選經費上的協助，因為捐款可以普及各黨派，分散風險，最後無論選舉結果成敗如何，利益團體總是贏家；而不論是對人選或政綱的介入，利益團體都必須承擔選舉成敗的風險與後果。

前文「直接遊說策略」所提互惠交換中，包含競選經費、政治獻金的捐獻，與「間接遊說策略」的競選經費的捐贈，似乎有混淆的困擾，本研究將參與選舉

的範疇界定在「以選舉為目的」的捐獻，意即在面臨選舉之際的捐獻，且目的在於投資政治人物，而不一定有確定的目的；而前文所指的互惠交換中的競選經費或政治獻金，則有明確的交換意義存在，捐獻者目的在特定的目標上面，與政治人物有明確的交換承諾，且不一定在競選期間，可能是在重要的修法時間點。

雖然許多文獻大都將遊說分為直接遊說與間接遊說兩種，但因兩者經常混合使用。例如：為影響政策之制定，台灣電信工會以內外部策略併用方式：一方面針對行政、立法部門及政黨加強遊說；另一方面則動員選民向選區國會議員施壓，並經由建立結盟、議題操控與示威抗議等活動，以遂行其目標之達成（吳志誠，2002）。

#### 肆、 小結

本節介紹了整理相關論文及研究後，本研究將屬於比較大方向之策略，亦即 Berry 所謂的「策略」，屬於一般性、長期性的策略，而其實際的作法也涵蓋了直接遊說與間接遊說，本研究命名為「整體遊說策略」，包含以下四種：(1) 困窘策略、(2) 延滯策略、(3) 資訊策略、(4) 聯盟策略；另將較為細部的具體行動，也就是 Berry 所謂的「戰術」，屬於立即的、每日的活動，本研究命名為「遊說行動策略」，可分為「直接遊說」與「間接遊說」：「直接遊說」分為以下幾種策略：(1) 陳情請願、(2) 在場旁聽、(3) 人情請託、(4) 互惠交換、(5) 直接代表、(6) 直接溝通、(7) 合產策略、(8) 訴訟策略、(9) 要求釋憲。而「間接遊說」則是：(1) 影響輿論、塑造民意、(2) 選區壓力策略、(3) 直接民主的訴求、(4) 政黨遊說、(5) 抗議活動或示威遊行、(6) 參與選舉。

表 2-1 遊說策略總覽

策略名稱	定義	舉例	
總體遊說策略			
1	困窘策略	揭露出政府作為的缺失，或將公共政策的缺點充分揭露出來。	提出法案內容的缺點、污名化相對利益團體
2	延滯策略	對一些可能會有負面效應的政策或法案，進行主動干預的行動，以阻礙其通過與實施；甚至修正原法案而挽回劣勢，或減低不利的影響程度。	提出修正案、不斷提出異議
3	資訊策略	利益團體運用其專業能力，提供有用可行的資源或情報、資料，以取得對政策的影響力。	利益團體擬定草案供立法委員參考、發表研究報告、出席聽證會或公聽會提供意見
4	聯盟策略	利益團體之間為達成某一共同目的，而存在著明顯的合作利益，以取得更有利的資源。	結合議題團體，共同發聲
遊說行動策略—直接遊說			
1	陳情請願	人民對於國家政治設施或其本身權益，向民意機關或行政機關陳述其願望或意見，希求國家機關作為或不作為之權利。	提出請願案
2	在場旁聽	利益團體以公開集體施壓的模式來進行，直接到立法院旁聽立法過程。	到立法院旁聽立法過程
3	人情請託	透過各種關係與人情，找到接觸點，進行請託，例如有事邀約請託官員或議員幫助，以達到政治目標。	平時建立良好關係，必要時動之以情
4	互惠交換	與人情請託不同的是，互惠交換的前提為利益團體與立委之間有較具體的交換內容與合作的承諾。	金錢賄賂、提供競選經費或政治獻金、給予名譽職位、給予酬金、招待或餽贈
5	直接代表	利益團體推派團體成員競選立法委員，或支持特定候選人當選。	推派成員競選、立委為自身所處的產業代言
6	直接溝通	直接與政府官員對談，或與立法委員接觸尋求支持。	直接與官員或立委對談，表達訴求
7	合產策略	公民自願地與政府部門合作，結合政府與社會的資源共同生產公共服務，以解決日益增加的財政壓力，並讓公民得以參與公共事務的決策與執行。	利益團體協助政府落實政府政策或法案執行條例

8	訴訟策略	利益團體的目標若無法在立法部門或行政單位通過，則經常轉而訴諸法院，透過向法院控告行政單位的方式，控告有關的對象以達成目標，對官僚機關施予壓力。	提起訴訟、透過民間組織的「申訴」管道
9	要求釋憲	釋憲是一個蠻特殊的方式，一般團體較少用到，但在法律上得不到救濟的時候，釋憲是一種可以迫使行政機關，或國會「不得不」修改法案的有效方法。	聲請大法官解釋
三	遊說行動策略—間接遊說		
1	影響輿論、塑造民意	利益團體塑造民意的的方法有：影響大眾傳播媒體、刊登廣告、舉辦公聽會或座談會、自行發行刊物或說帖、舉辦推廣活動、發佈研究報告或民意調查等。藉此活得民眾支持，再進一步影響立法院。	媒體報導、刊登廣告、舉辦座談會、出版刊物、贊助活動、發表研究或民調
2	選區壓力策略	針對某些具關鍵性地位的立法委員，動員其選區中的選民，以形成該委員之強大政策壓力。	動員選民向選區立委寫信、打電話、打電報、寄 E-mail、進行連署
3	直接民主的訴求	指國父在民權主義中曾經提到人民應該享有創制、複決之權。例如公民投票。	行使創制、複決之權、公民投票
4	政黨遊說	與黨維持一個良好的關係，進而透過黨的力量來影響立法委員在決策過程中的選擇。	對黨部遊說
5	抗議活動或示威遊行	利益團體走向街頭，引起政治人物、政治決策者、以及大眾的注意，進而促成政策修改。	舉行抗議活動、走上街頭遊行示威
6	參與選舉	直接參與決策者的產生，希望將立場傾向於己方的候選人，推向權力的舞台，或至少使與利益團體對立的候選人無法當選。	在選舉之際，提供人力或金錢等給予所支持的候選人

資料來源：本研究整理。