

利益團體與政策運作的關係

吳 定

壹、利益團體的意義及興起原因

一、利益團體的意義

衆所周知，公共政策具有強制執行的權威性，但是如果社會上普遍瀰漫著決策過程不公的意識時，很顯然的，勢將引起標的人口對政策執行的抗拒。而影響民衆感覺決策過程不公的原因之一，就是利益團體 (interest groups) 的介入。在一個民主多元化的社會，利益團體參與決策過程本無可厚非，且是普遍的現象。但是如果它們的介入活動包括遊說活動等，不能在陽光下攤開來運作，就容易引起受影響者的不良聯想與猜忌。

由於國家的現代化，社會的進步，經濟的繁榮，促使中產階級積極且熱衷參與政治活

動，其中一種方式就是成立各種利益團體，包括公益性與私益性的團體。於是，利益團體在西方民主國家（特別是美國）決策過程中逐漸具有重要的影響力。而在我國臺灣地區，利益團體的遊說活動，改變政策方向的事實，近年來也屢見不鮮。而主張以「公益團體」對抗「私益團體」的呼聲也時有所聞。因此我們研究公共政策者必須對於利益團體的意義、興起原因、對政策運作的影響，所存在的問題等，作較深入的了解，進而促使利益團體能在政策運作過程中作正面的貢獻。

所謂利益團體，依杜魯門 (David Truman) 的看法，乃是指具有共同態度的團體，向社會中的其他團體提出主張。其目的在建立、維持與增加共同態度所蘊含的行為模式。當利益團體向政府任何機關提出主張時，它就是政治性的團體^①。由杜魯門的此項看法，著者認為，利益團體就是由一羣具有共同利益者所組成，以向他人、其他團體或政府機關提出主張，達成其目標的組合體。此種利益團體包含公益性團體和私益性團體兩種。所謂公益性團體是指以促進公共利益為目的、無特定服務對象（全民皆為服務對象）的團體，例如人權、環境保護、消費者保護的團體。而私益性團體則以促進私人利益，具有固定

① David B. Truman, 'The Governmental Process' (New York: Alfred A. Knopf, 1971), p.33.

服務對象的團體，例如工會、農會、漁會、商業同業公會等。

利益團體大多期望他們的訴求及利益，能夠透過政府的政策獲得實現與保障。因此利益團體常須利用各種管道採取各種方式，例如遊說 (lobbying)，凝聚力量，向政府機關施加壓力，使其訴求得以伸張，故利益團體也可以稱為壓力團體 (pressure group)。華力進教授說，壓力團體是指政黨以外從事有目的之影響政策決定及其執行的活動之任何社會團體②。其內涵與此處利益團體的意義相似。不過目前大家已逐漸不使用壓力團體一詞，而以利益團體代之。因為利益團體一詞較具中立性，且它所強調的是目的 (即利益) 而不是強調所使用的手段 (即壓力)。

所謂利益團體 (interest group) 乃是試圖影響公共政策的任何組織。利益團體與政黨或官方的機構不一樣，它並不直接涉及「統治」的問題。但是利益團體的成員或潛在成員所面對的「公共財」 (public goods) 問題，則與政黨或官方機構所面對的相似。利益團體所面臨的問題較一般選民所面對者要尖銳，也因此他們才會投下大量的時間和金錢去從事遊說活動。一般而言，利益團體為公共財而遊說，而一項政府的政策，除非它是可以

② 華力進，政治學，臺北：經世書局，民國七十七年四月，第217頁。

完全被分割的，否則就是公共財，此項公共財如經由利益團體遊說獲得，那麼不管利益團體的成員有否參加遊說，他都可以分享。政府政策常常無法被完全分割，即使政府和遊說者都希望把它分割處理，例如關稅政策就是。

歐爾森 (Mancur Olson) 將團體分成三類^③ 1 特權團體 (privileged groups)，相當於「小型團體」(small group)。2 中度團體 (intermediate group)，相當於「中型團體」。3 潛在團體 (latent group)，相當於「大型團體」。特權團體至少應包含一個可以從公共財得到足夠利益而在必要情況下可以提供給別人的成員。它通常是，但也不必要是小型的。例如何一個工業團體如果能從關稅政策獲利的話，它就是一個特權團體。中度團體是指它的潛在成員足夠的少到彼此可以獲悉大家的作為或不作為。歐爾森認為在某些中度團體內會產生「集體行動」，因為成員會注意彼此的行為，然後經由威脅、承諾及有條件的合作的程序，而提供公共財。這也就是一種「合作的演進」概念的展現。大多數的團體，不論是實際上的或潛在的，既非特權團體也非中度團體，而是潛在團體，它一點都不需要真正的存在。例如，所有的失業者都具有某些共同的利益，因此如果有一

^③ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971), pp.49-50.

項失業救濟的政策出現，它就是每一個失業者的公共財。就美國和英國的情況而言，失業者的遊說不只是潛在的，甚至可說基本上是不存在的。

二、利益團體興起的原因

利益團體的興起與活動以美國最具代表性，因此論及利益團體興起的原因，便先以美國情況加以論述，再談及我國臺灣地區的情形。

依據美國學者伯瑞 (Jeffery M. Berry) 的看法，美國利益團體之所以興起，主要原因如下④：

(一) 政黨沒落的影響

從一九六〇年代以後，有許多關於美國選舉的研究發現，美國選民對於政黨的信任度逐漸降低，投票率也降低，並慢慢以政見取向為主。因為利益團體所訴求的是特定且具體的利益，遂形成「政策的多數」(policy majorities)，而相對於政黨所訴求的廣泛及衆多的利益，利益團體自然受到衆多人的支持，而在政策制定過程中佔了優勢。

④ Jeffery M. Berry, *The Interest Group Society* (Boston: Little, Brown & Company, 1984), pp. 47-56.

（一）競選經費法改革的影響

美國改革競選經費法後，允許人民組織「政治行動委員會」（Political Action Committee），於是此類組織大量成立並展開活動，而此類特殊利益團體也就成為許多候選人競選基金的主要來源。

（二）政府管制機關大量增加的影響

美國政府為回應一般民衆或部分行業要求提供服務或實施管制的呼聲，而成立了許多管制性機關，也就因此成立了許多相對應的利益團體。於是此些利益團體變成控制或影響管制機關的一個主要來源，如何贏得利益團體的支持，以完成政策目標，乃是行政機關必須特別謹慎處理的一件事。

此外，曹俊漢教授認為美國利益團體興起與蓬勃發展，可歸納為以下五項原因：⑤

（一）中產階級參與政治活動的增加

由於中產階級興起，教育普及，民衆漸趨向所謂「全面活動者」，即參與投票、政治競選活動、社區組織活動、與政府官員保持接觸等，也使大家對於成為公共利益團體的成

⑤ 曹俊漢，公共政策，臺北：三民書局，民國七十九年九月，第186—187頁。

員特別有興趣。

(二)公民參與平衡理論的盛行

公民參與平衡理論認為，除非人民組織新的代表體制，否則美國政府將淪為少數菁英份子控制的局面，結果將使經濟、政治與行政的領袖為他們自身的利益控制公共政策，而非為公眾的利益制定公共政策。此種理論乃是促成公共利益團體興起的最重要基礎。

(三)人民對政府機構信任度的降低

政治學者調查發現，美國人民不但對一般性的國家機構表示不信任，對國會及政黨也如此。此種不信任的態度促使他們參加與他們利益相同的團體的活動，也影響了利益團體的興起及發展。

(四)利益團體領導者的卓越表現

在美國各種利益團體的領導者大都相當優秀，結果使各種利益團體的組織大多相當健全，且運作績效良好，無形中吸引了許多人參與利益團體活動的信心及興趣。

(五)通訊技術的進步有效地使利益團體能發揮影響作用

因為通訊技術進步，使利益團體的人員、訊息、力量得以凝聚，而發揮其最大的影響力。

其次，我們必須探討我國臺灣地區利益團體近年來發展相當快速的原因。大致說來，可以歸納為以下數項：

1. 受到世界各國利益團體蓬勃興起的影響

世界各國利益團體的興起及活動的經驗，無疑的，對於我國的一般民衆及企業經營者具有莫大的鼓舞作用。民衆深深了解到，透過利益團體可以維護與爭取本身的權益。於是許多一般性的及單一政策論題性的利益團體，如雨後春筍般的出現。

2. 受到社會趨向多元化的影響

一個社會愈趨向多元化、民主化、自由化，則愈需要有不同的管道來表達不同的政治主張或利益訴求，其中最有效的管道之一就是成立利益團體。我國臺灣地區目前已逐漸成爲一個多元民主的社會，代表各種不同聲音、不同利益的利益團體自然會陸續的成立。

3. 受到中產階級興起的影響

我國臺灣地區最近幾十年來，由於教育普及，人民知識程度普遍提高，對政治參與的興趣也隨著提高。兼以經濟繁榮，使中產階級的比例大幅增加，而中產階級一向是政治運動的重要主導者。他們或是爲了個人的政治及經濟利益，或是爲了福國利民的開濶胸懷，乃熱衷的組織各種公益性與私益性的團體。

4. 受到經濟發展所產生問題的影響

最近幾十年來，我國臺灣地區在大家共同努力下，經濟發展的成就極為輝煌，創造了聞名世界的「臺灣經濟奇蹟」。這固然是一件值得大家驕傲的事，但是在經濟發展過程中所衍生的問題，例如環境保護問題、勞資糾紛問題、消費者保護問題等均極為棘手。在政府有關機關難以主動積極的採取的政策手段加以解決的情況下，許多相關的利益團體遂找到了活動的空間，應運而生。

5. 受到解除臺灣地區戒嚴的影響

民國七十六年七月臺灣地區解除數十年的戒嚴狀態後，頓時使政治活動的空間及內容開濶甚多。開放的政治氣氛使許多人組織或參與利益團體，以影響公共政策的運作，制定對其有利的政策，利益團體於焉增加甚作。

貳、利益團體對政策運作的影響

一般而論，利益團體對政策運作的影響途徑可粗分為二類，一為以政府部門及政黨為對象，直接進行遊說的活動；二為以社會大眾為對象，透過草根性 (grass-roots) 的遊說活動，以形成輿論或選民壓力，間接影響政府的決策。由此可知，遊說是利益團體影響政

策運作的最主要方式之一。遊說（Lobbying）一字來自於「走廊」（Lobby），原意是某些個人在政府建築物的走廊等待國會眾議員、參議員及其他立法委員，希望能影響他們採取某種行動。此處所探述者是第一類的影響途徑，亦即探述利益團體如何影響行政部門、立法部門及政黨，以制定對其有利的政策。

一、利益團體對行政部門的影響

在目前行政權擴大的趨勢下，行政部門乃是公共政策制定與執行的主體。因此利益團體採取各種管道以接近行政部門，試圖影響其政策運作。大致言之，利益團體影響行政部門政策制定的管道可分成三種關係⑥。

（一）資訊交換的關係

由於利益團體在其利害相關的政策議題方面，所擁有的情報資訊有時比行政機關還要豐富，因此可藉著情報資訊的提供，讓行政機關知悉利益團體的主張和看法，並且有可能進一步成爲行政機關在政策問題的議程設定及方案規劃方面的重要參考依據。

⑥ 江金山，公共利益團體影響公共政策之研究——消費者基金會之個案分析，臺北：政大公共行政研究所碩士論文，民國七十四年六月，第97—98頁。

(一) 參與規劃的關係

利益團體可藉由參加行政機關所舉辦的公聽會或透過其他制度化的管道，表達意見，申訴主張，參與方案規劃工作，影響決策的制定。

(二) 協力執行的關係

利益團體對於符合其利益的政策、方案、計畫等，為求貫徹，通常會協助行政機關共同推動執行的工作。

就我國臺灣地區利益團體與行政部門的互動關係而言，大致上是協調多於衝突，與日本的情形相當接近。主要是政府官員與利益團體均希望臺灣經濟能夠快速成長，所以強調協調重於衝突。政策方案在行政機關研議時，常常是由政府與企業利益團體溝通協調而達成的。而在政策制定後，利益團體所扮演的角色也多是推動、促其實現的工作。不過，最近幾年來，利益團體的表現也漸漸有趨向與決策部門據理力爭的衝突態勢。

二、利益團體對立法部門的影響

一般來說，目前由於行政部門的分化與專業化，權力日漸膨脹，重要政策提議權實際上已由行政部門掌握。不過，因為立法部門具有「合法化」政策的功能，所以可能使行政

部門的政策提案被改得面目全非。也就因為這樣，利益團體在立法部門的活動管道就非常的多，也顯得非常的活躍。

基菲 (W. T. Keefe) 與歐格 (M. S. Ogun) 將利益團體對立法人員所使用的遊說技巧和方法分成以下五類⑦：

(一) 鼓舞式的溝通 (inspired communication)：包括透過大眾傳播媒體的管道，向立法人員從事溝通及施加壓力，例如在報章雜誌刊登廣告等。另外，也可動員利益團體的成員向立法人員進行溝通遊說。

(二) 制裁 (sanction)：包括製作各種正面的或諷刺性的信函寄給立法人員；採取聯盟行為對立法人員施加壓力；利用感情因素或選票威脅立法人員，迫使其就範。

(三) 採取社會性遊說、助選及賄賂的方式。

(四) 示威性遊說 (demonstrative lobbying)：即以展示實力及抗議的方式，向立法人員施加壓力。不過，採行示威性遊說愈多的團體，它在社會上的信譽往往較差。因此，

⑦ W. T. Keefe & M. S. Ogun, *The American Legislative Process: Congress and States* (New York: Prentice-Hall, Inc., 1964), pp. 340-341.

示威性遊說方法並不是一種很有效的方法。

(五) 建立遊說聯盟 (Lobby alliances)：即具有共同意識型態和目標的利益團體，可以團結起來形成聯盟，共同向立法人員進行遊說，以壯聲勢，求取支持。

利益團體在立法部門的接觸點，主要是以法案的引介階段與委員會審查的階段最爲重要。就前者而言，無論是新法案的提出或是有關係法案的修正，利益團體均設法表示自己立場，並呼籲民意代表注意該問題，因而使利益團體所希望通過的法案能夠順利的進入議程。就後者而言，法案能否成立，內容如何等，生殺大權操在委員會手中。尤其是委員會的主席或召集人更是位高權重，對法案具有絕對的影響力，這在美國及我國情況都一樣。因此委員會審查階段也是利益團體火力集中之處，利益團體的代表會儘量參加公聽會、說明會以影響委員會的審查，因爲在委員會通過的法案，很少被大會否決的。

以我國目前情形而論，由於立法部門權力自覺的高漲，自認爲不再是行政部門的橡皮圖章，因此在政策制定過程中的角色將較前重要，利益團體對立法部門的遊說活動將愈趨活躍。大致上說來，利益團體的影響方式主要有七：1 採取向立法部門請願的方式。2 透過親戚、朋友、選民的感情壓力，影響民意代表的立場。3 尋覓適當的民意代表做爲它在

立法部門的代言人。4. 參加聽證會或公聽會。我國立法院委員會組織法第八條規定：各委員會開會時，應邀列席人員就所論事項說明事實或發表意見。此項規定實具有聽證的意義。5. 與立法人員建立良好的關係。6. 向民意代表提供必要的資訊，以爭取支持。7. 採取利益交換的方式，獲取若干民意代表的支持。

三、利益團體對政黨的影響

就美國情況而言，總統雖然是執政黨領袖，但卻不是國會中該黨的領袖，而政黨在國會中的紀律也不太嚴明。因此，行政、立法與政黨間的關係就顯得相當鬆散，政黨對政策的影響地位並不高。連帶的，政黨也就不是利益團體的主要活動對象。不過，在選舉過程中利益團體仍然會與政黨作某種程度的聯盟，以建立雙邊關係。甚至還成立許多政治行動委員會，提供政黨候選人選舉經費。

就我國臺灣地區情況而言，過去很長一段時間，執政的中國國民黨對於政策制定具有支配性的影響力。即由黨中央制定政策，然後交由從政黨員負責執行政策。在此情形下，政黨不但負責協調利益團體之間的衝突，而且也肩負利益團體與行政機關之間的溝通角色。換言之，利益團體對政黨的影響力較為有限。

然而，自從臺灣地區解除戒嚴，以及開放黨禁以後，利益團體活動的空間擴大很多，方式也變化多端。利益團體影響政黨之政策取向的方式包括捐助競選經費、建立良好關係、提供替選方案、請願抗議、示威遊行等。可以預見的，未來利益團體對政黨的影響活動將更爲增加。

叁、利益團體影響政策運作的缺失與改進

一、利益團體影響政策運作的缺失

儘管在一個多元民主的社會中，利益團體的興起與對政策運作產生鉅大的影響力，乃是理所當然且合法的事，並且也的確爲許多有組織的個人爭取極多的利益。但是長久以來，利益團體與生俱來本質上的缺陷及其活動方式的獨特性，早就爲論者所詬病。例如有的人就說：利益團體的人數再多，也僅是政治體系中的少數而已。如果他們所代表的特殊利益呈現在公共政策中，則很可能使政策的品質低落偏狹。另外也有人認爲，利益團體會使偏狹的特殊利益獲得過度代表，而多數人的利益則缺乏足以與之互相抗衡的表達管道。

在衆多對利益團體影響政策運作的批評中，羅威 (Theodore T. Lowi) 對利益團體

自由主義的指控相當具有代表性。他的指控有以下四大項⑧：

一、利益團體自由主義混淆了對民主制度的預期，由於接近（access）機會的不平衡，而損及民主的決策。

二、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。

三、利益團體使政府無法達成「公正」的決策，因而造成政治道德的敗壞。

四、利益團體透過非正式的議價活動，削弱了政治制度的公平性與嚴正性，使少數人享有「捷徑」。

其次，根據研究，我國臺灣地區利益團體與政策運作的互動關係，具有以下

⑨：

1 掌握經濟力量愈大者，對政策的影響愈大。政策之導向，增進了大型企業的利益，

⑧ Theodore T. Lowi, *The End of Liberalism* (New York: Norton, 1969), pp. 288-291.

⑨ 陳朝平，金錢、政客、蝕——為當前臺灣政經關係把脈，聯合月刊，10期，民國七十一年五月，第21頁。

較不利於農民、勞工及薪資階級。

2 基本上，利益團體都是都市性的，基層鄉間缺乏有效的利益團體組織，造成施政重心集中於工商業都市。地方上，則成爲派系擾攘不休的政治市場。

3 利益團體的活動缺乏法律的規範，甚至常有逾越法規情事。利益既無正常管道可表達，有時便會透過賄賂手段，拉攏行政部門及立法部門人員，以保護或爭取自身利益。

4 各類利益團體未能成爲政黨組織中的「團體黨員」，各種團體的整體利益無法順利透過政黨傳達給決策中樞，政黨受益者往往爲個人，而非團體中的全體成員。

5 政府及利益團體本身，對利益團體應有的功能及社會責任認識不清。於是，政治體系往往在政治動員活動中，過度運用利益團體；利益團體則拼命設法建立與政治體系的關係，追求權益，卻不問它該對社會盡什麼責任。

6 偏狹利益獲得過多的代表，造成利益團體影響力不均勻，其最大負作用爲常帶給公共政策的制定搖擺不定、左右爲難，因而減緩了經濟與社會發展的速度和機會。

以上對於利益團體影響公共政策過程所呈現的缺失，只不過是舉犖犖大者而已，但已可推知一斑。既然利益團體之運作有其缺陷，那麼就應設法予以改進。

二、改進利益團體影響政策運作之道

欲使利益團體正常的影響政策運作，可從多方面努力，例如減少利益團體接近行政與立法部門的機會，避免政黨受制於利益團體，平衡利益團體的壓力等。著者認為羅威（Theodore T. Lowi）所提出的數個減少利益團體對政策運作影響缺失的方法極有參考價值，它們是^⑩：

（一）設法有效控制行政運作過程

行政首長（如總統）或立法機關（如國會）在對行政機關發出政策指令時，應盡可能將行政機關的任務界定清楚。在行政機關任務十分明確的情況下，它和利益團體掛鈎的可能性，就會受到抑制。

（二）建立強而有力的政黨

政憲本身如果健全、經費如果充裕的話，就可不必依靠利益團體的捐助及支持，自然就可減少利益團體對它所加的壓力。而就美國情況來說，無論是共和黨或民主黨，在組織

^⑩ 聯合報，民國七十四年十月卅一日，二版專欄，羅威來臺訪問稿。

上都不夠強而有力，而競選經費的籌募，也有很大的比例來自利益團體，所以政黨的政綱及所提出的政策主張，便受到利益團體的牽制。

(三) 訂定遊說法規範遊說活動

美國早在一九四六年國會就通過「聯邦遊說法規則」(Federal Regulation of Lobbying Act)，規範各種遊說活動。依據規定，凡受僱從事影響立法過程者(即從事遊說活動者)均應向衆議院辦事處及參議院秘書處登記，並公布其資金來源及使用狀況。而我國截至目前為止，仍未制定遊說法。不過在制定遊說法前，仍然可以要求利益團體活動公開化並要求它們向立法部門登記，且規定收支必須對外公布等。透過此些方式，多少可節制利益團體的遊說氣焰。

(四) 鼓勵民衆成立公益性的利益團體

公益性利益團體以爭取一般人的公共利益爲目標，可平衡私益性利益團體的偏狹觀點。一般而言，越是繁榮進步的國家，公益性的社團就越多。就我國的發展情形觀之，我國將來應當有更多公益性社團成立才是正常的狀況。

總結而言，現在是一個崇尚實利的時代，我們如果仍然以「正其誼不謀其利」要求於所有人，實在是陳義過高。換言之，我們已不可能阻止利益團體的產生，以及它們對政策

過程的影響。我們所應努力的是，設法制定更合理的辦法以規制利益團體的活動，使之導向正軌。鼓勵社會大眾組織代表多數人利益的公益性團體，以平衡社會上各種不同的利益。此外，為避免偏狹的特殊利益妨碍我國的經濟發展，可透過經濟自由化之類的作法，以減低特殊利益團體對政策運作的影響力。

本文原載作者著「公共政策」一書並略作修訂

作者簡介：

吳定、臺灣雲林人，政治大學公共行政研究所碩士、美國南加州大學公共行政碩士、美國紐約州立大學公共行政博士，現職政治大學公共行政研究所教授兼所長。