

商戰叢書 5 劉青雷 著

# 衝突 與 妥協

CONFLICT 與 COMPROMISE

美國利益團體與遊說活動



511  
E302  
161

5  
D21

# 衝突與妥協

劉青雷 著

——美國利益團體與遊說活動

H7

1992年 2月 25日

## 錢 序

華府是美國及世界政治中心，是利益團體游說活動的集中地點，也是世界各國在美國角逐政治、經濟利益的舞台，余任北美事務協調委員會駐美代表工作近六年，經常奉命或主動進洽美國參眾議員及美國政府各部門人士，故對在美遊說工作，耳熟能詳，個中甘苦，體會良深；以美國之範例，看國內各種利益團體之蓬勃發展與活動，益感國內利益團體活動亟須建立規範與共識，並加以制度化，以謀均衡與協調，不使弱勢團體利益受到漠視與損害，而確保國家公共政策制訂的允當。

青雷兄在外交部工作十五年，去年初自華府喬治城大學進修碩士歸來，公餘撰成「衝突與妥協——美國利益團體與遊說活動」一書，求序於余，鑒於目前正值國內民主化突飛猛進之際，各種利益團體參與影響經濟決策日增，是書之成，可供國內各種利益團體建立民主競爭規範之參考，並有助於讀者瞭解在美遊說活動情形，深具閱讀價值。作者認為在民主政治下，各種團

體利益的衝突必須謀求協調，與余之想法不謀而合，因樂綴數語，以爲之介。

錢復

識於行政院經濟建設委員會  
中華民國七十七年七月廿五日

## 張 序

從許多層面而言，美國無疑是今日世界上最具有影響力的國家。美國的政治制度也常是許多開發中國家研究、學習、甚至模仿的對象。我國的憲法甚受美國憲法的影響，而在邁向民主政治的過程上，不僅繼續受到美國的影響，也確有需要參考美國的經驗與制度，以避免走上錯誤的道路。

最近這一年來，國內民主開放的脚步加速，利益團體與街頭活動也增加很多。對這一新興現象，是規範、禁止抑或容忍、放縱？立法管理又要如何著手？一時之間，衆說紛紜。

劉青雷先生於七十五年間在美進修，攻讀美國政治，其間有感於美國利益團體與遊說活動的重要，特別蒐集利益團體與遊說有關之書籍及資料，經過年餘研撰，終於成書，計十八萬字，全書除導論及結論外，對利益團體的理論、分類、遊說的方式及與行政及立法機關的關係等，均有詳盡的述評，實可作國內利益團體活動之借鏡，並可作工商、外交界對美遊說之參考。

劉青雷先生服務於外交部多年，曾在歐洲工作六載，又在美攻獲美國政府學碩士，對歐、美政治、社會、文化均有體認，此次完成「衝突與妥協——美國利益團體與遊說活動」一書，適逢國內利益團體風起雲湧之際，可謂適時之作。劉先生公忙之餘，仍能潛心研究，其鑽研精神，令人欽佩，特贅數言為序，以為推介。

張京育

識於政大國際關係研究中心  
中華民國七十七年三月十六日

## 自序

在一個開放而自由的社會，人民有權表達自己的政治見解，有權請求政府救濟，可以依法集會、結社；換言之，人民可以追求一己私利的目標，農民要求禁止外國水果或雞肉進口、要求國家補助肥料價格，汽車製造商及汽車工人要求政府限制外國汽車進口，一般勞工要求提高待遇，環保分子要求減少公害、減少工業的開發、增加公園，消費者要求立法保護；總之，人民組成各種利益團體以追求自利的公共政策，而不顧其主張是否有損他人利益，也不考慮自己行為對國家整體是否有害。

政府如不准許人民追求私人利益，就會剝奪人民政治的自由，凡是禁止人民結社的國家會成為獨裁政權；容許人民追求任何形式的利益顯然又有妨礙整體利益的危險，利益團體的形成與活動，就是在這樣的困局中。

在美國政治體制裏，近年來利益團體遊說活動的增加，其後果已引起美國人民憂慮，政治行動委員會（PACs）的制度，主宰選舉競選經費，加深利益團體在選舉中的影響；美國地方

團體追求局部利益也妨碍到全國整體經濟發展，例如美國產品未能在世界其他市場有效競爭，主要原因之一是勞工聯盟太強；美國大企業遊說減稅，追求個體利潤，也是聯邦政府赤字預算暴增的原因。美國利益團體的數目及其力量是否損害了美國民主制度？很多人都認為利益團體確實給美國政治帶來很多問題，但困難仍然是：利益團體是一種對政治制度的威脅，卻也是一種言論自由。

我國社會中的利益團體力量及數目也相當大，但其力量不能平衡，少數團體在社會上成為特殊利益團體，大多數利益團體也不知道應如何合法進行活動；自從解嚴之後，社會上各種利益團體更發動層出不窮的自力救濟事件，社會有脫序、失控現象，比起其他先進民主國家，情況似乎很嚴重，這表明了轉型期社會民主政治制度上，利益團體活動的缺失與不成熟。利益團體在民主社會中應該如何發展？政治制度在運作上如何容納利益團體？如何控制利益團體不以私害公？利益團體如何發揮自己的影響力？如何與相反的利益團體公平競爭？美國利益團體政治的發展歷史悠久，可以作為我國的借鏡。

在外交及整體經濟的層次上，我國近年飽受美國影響及壓力，如何遊說美國國會、白宮及政府機關？如何遊說美國人民及其地方政府？如何抵抗美國利益團體發動的壓力？這是我們急需研究美國利益團體政治的另一個原因，也是撰寫本書的動機之一。

本書目標在分析及詮釋美國利益團體如何組成、運作，如何籌款、管理及如何遊說，並析

論、批判美國利益團體在美國民主制度中的角色。這雖然是一本以學術心情撰寫的書，但亦力求平易淺顯，相信國內各級民意代表、意見領袖、工商團體菁英、利益團體領導人士及有興趣的學生，皆可以之作爲研究瞭解利益團體政治的初步參考資料，尙祈海內外專家學者不吝指正。

劉 青 雷

中華民國七十七年六月  
於翡翠山莊

|    |   |
|----|---|
| 錢序 | 三 |
| 張序 | 五 |
| 自序 | 七 |
| 導論 | 七 |

## 第一篇

|              |   |
|--------------|---|
| 美國利益團體的迷思    | 三 |
| 從利益團體到壓力團體   | 四 |
| 利益團體的功能      | 六 |
| 利益團體遊說中的權力平衡 | 九 |
| 利益團體的理論      | 九 |

## 第一章

|           |    |
|-----------|----|
| 利益團體發展的理論 | 一五 |
|-----------|----|

|              |    |
|--------------|----|
| 個人動機與利益團體的形成 | 一六 |
|--------------|----|

|       |    |
|-------|----|
| 政黨的衰落 | 一八 |
|-------|----|

|             |    |
|-------------|----|
| 利益團體發展的其他因素 | 二〇 |
|-------------|----|

## 第二章

|               |    |
|---------------|----|
| 利益團體的性質、角色及環境 | 二四 |
|---------------|----|

|       |    |
|-------|----|
| 利益的性質 | 二四 |
|-------|----|

|         |    |
|---------|----|
| 利益團體的角色 | 二五 |
|---------|----|

|                      |    |
|----------------------|----|
| 利益團體的環境·····         | 二七 |
| 利益團體的數目·····         | 二八 |
| 第三章 反對利益團體的理論·····   | 三一 |
| 第四章 贊成利益團體的理論·····   | 四二 |
| 第五章 利益團體的資源與策略·····  | 四九 |
| 利益團體的資源·····         | 四九 |
| 利益團體的策略·····         | 五五 |
| 第六章 利益團體與政治程序·····   | 六四 |
| 監視政府活動·····          | 六四 |
| 主導政府行動·····          | 六五 |
| 影響國會·····            | 六六 |
| 利益團體與政府官員·····       | 六九 |
| 第二篇 利益團體的實際運作        |    |
| 第一章 利益團體的種類及其活動····· | 七五 |
| 商業團體·····            | 七五 |
| 公民團體·····            | 七六 |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 法律公司·····          | 七八  |
| 公益團體·····          | 七九  |
| 新右派組織·····         | 八二  |
| 企業界的反擊活動·····      | 八六  |
| 美國商會·····          | 八八  |
| 美國製造商協會·····       | 八九  |
| 商業圓桌會議·····        | 九〇  |
| 石油遊說團體·····        | 九一  |
| 小商業團體·····         | 九二  |
| 勞工團體·····          | 九二  |
| 教育團體·····          | 九三  |
| 其他團體·····          | 九四  |
| 另一種利益團體——競選專家····· | 九六  |
| 政治行動委員會與選舉·····    | 一〇二 |
| 利益團體與外交·····       | 一〇九 |
| 利益團體與外交政策之形成·····  | 一一〇 |

## 第二章

### 第三章

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 利益團體與外交政策·····      | 一一二 |
| 外交政策中的種族團體·····     | 一一五 |
| 以色列及阿拉伯遊說·····      | 一二〇 |
| 外交政策與選舉的關係·····     | 一二八 |
| 利益團體與行政機關·····      | 一三九 |
| 利益團體與總統的關係·····     | 一三九 |
| 行政機關與利益團體接觸的模式····· | 一四二 |
| 利益團體與行政機關關係的特質····· | 一四四 |
| 白宮聯絡室·····          | 一四六 |

## 第二篇

### 第一章

#### 遊說活動

|               |     |
|---------------|-----|
| 遊說人及遊說工作····· | 一五三 |
|---------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 遊說人與立法者間的互動····· | 一五四 |
|------------------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 如何有效遊說····· | 一五八 |
|-------------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 遊說組織····· | 一六三 |
|-----------|-----|

### 第二章

|               |     |
|---------------|-----|
| 爲價值觀念而遊說····· | 一七〇 |
|---------------|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 爲美國價值觀念而奮鬥····· | 一七〇 |
|-----------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 爲促進資本主義制度遊說····· | 一七二 |
| 意識型態遊說的力量·····   | 一七四 |
| 教育大眾的遊說·····     | 一七七 |

### 第三章

|             |     |
|-------------|-----|
| 散佈研究報告····· | 一七七 |
| 做公共關係·····  | 一七九 |

|             |     |
|-------------|-----|
| 議員投票記錄····· | 一八〇 |
|-------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| 示威遊行與演戲····· | 一八一 |
|--------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| 向選區直接遊說····· | 一八四 |
|--------------|-----|

|               |     |
|---------------|-----|
| 利益團體結盟遊說····· | 一八九 |
|---------------|-----|

### 第四章

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 透過政策程序建立聯盟····· | 一九〇 |
|-----------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 促成利益團體結盟的捐客····· | 一九一 |
|------------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| 結盟遊說的條件····· | 一九四 |
|--------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 華盛頓遊說的環境與方式····· | 一九八 |
|------------------|-----|

### 第五章

|         |     |
|---------|-----|
| 國會····· | 一九八 |
|---------|-----|

|            |     |
|------------|-----|
| 國會聽證會····· | 二〇一 |
|------------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 個人接觸····· | 二〇一 |
|-----------|-----|

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 行政單位·····         | 二〇三 |
| 白宮·····           | 二〇六 |
| 法院·····           | 二〇八 |
| 華盛頓遊說策略之選擇·····   | 二一二 |
| 遊說友好議員·····       | 二一四 |
| 草根遊說·····         | 二二三 |
| 新右派大量使用直接郵寄法····· | 二二四 |
| 利用電視宣傳·····       | 二二六 |
| 美國商會的草根遊說方法·····  | 二二七 |
| 地方商會與草根遊說·····    | 二三〇 |
| 以商會作草根性教育及溝通····· | 二三一 |
| 草根遊說效果評估·····     | 二三二 |

## 第七章

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 遊說法規·····           | 二三八 |
| 一九四六年以前「遊說法」歷史····· | 二三八 |
| 七〇年代新立法的過程·····     | 二四一 |
| 外國遊說法·····          | 二四三 |

## 第四篇 綜評

### 第一章 利益團體的金錢與選舉……………二五一

捐款對公共政策的影響……………二五三

捐錢之對象……………二五五

### 第二章 遊說效果評估……………二六〇

遊說影響政策之評估……………二六一

遊說活動可鼓舞議員……………二六四

遊說活動可協助立法工作……………二六五

### 第三章 結論……………二六七

麥迪遜式的困局……………二六七

改革問題……………二六九

選舉經費問題……………二七一

重新制衡……………二七二

## 附錄

一九四六年聯邦遊說法法規……………二七七

外文參考書目……………二八六

中文參考資料……………二九五

## 導 論

團體是人類行爲的共同現象，是政治的要素；利益團體的政治活動也是現代民主社會的基本現象，利益團體是政府之外主要政治權力運用及溝通的管道，在民主制度之下，利益團體及政黨合成主要制度，透過這個制度，個人及團體可以擴大其影響政府的力量<sup>①</sup>。

「利益團體」一詞與「壓力團體」實質定義上差別不大，在本書中可以互通。美國學者杜魯門 (David B. Truman) 對「利益團體」所下的定義是：「同一態度的團體對社會上其他團體有所主張的組織。」「此一團體如透過政府單位推行其主張即成為政治利益團體。」<sup>②</sup>

根據《國際百科全書》，「利益團體」一詞意為：「任何團體或組織，企圖以說服、宣傳或其他方法，有規則地影響及制訂政府的政策。」對「遊說」的定義則為：「利益團體企圖影響政府決策的活動謂之遊說。」<sup>③</sup>

《美國文獻百科全書》認為「遊說」是：「有關人士企圖影響立法的活動，有時是企圖影響政府官員的政策。」<sup>④</sup>