

研訂遊說法之 可行性研究

產業發展諮詢委員會叢書之三十四
中華民國八十年六月

研訂遊說法之 可行性研究

產業發展諮詢委員會叢書之三十四
中華民國八十年六月

序

隨著政經之開放，利益團體活動日益頻繁，希望經由遊說活動以影響公共政策之決定與執行，達到彼等企求之目標。遊說活動雖係憲法保障之行爲，然而不當的遊說可能造成無效率的資源使用，而且亦有違反公平原則之顧慮，因此各界咸望訂立一套合理之法令，以規範各團體之此類活動。有鑑於上述，本會特就當前國內情況，探討我國訂立遊說法之必要性與可行方向，以爲政府與相關各界之參考。

本會係經濟部產業政策之諮詢機構，爲集思廣益，兼顧理論與實際，由業者、官員、學者三方面人士共同組成。本報告書內容則經本會多次審議研討而成，除供經濟部參酌之外，特予發表，期使社會各界對當前我國經濟問題及對策建立共識，進而相互策進，再創經濟奇蹟。

經濟部產業發展諮詢委員會 謹識

中華民國八十年六月

研訂遊說法之可行性研究

目 錄

壹、前 言.....	1
貳、公共政策之制訂及其與遊說活動之關聯...	3
參、遊說活動之範疇與各國相關之規範.....	6
一、遊說管道.....	6
二、遊說之範疇與各國相關之規範.....	7
肆、我國現存規範遊說活動法令以及 今後應努力之方向.....	11
一、立法機關方面.....	11
二、行政機關方面.....	15
三、司法機關方面.....	17
伍、結 論.....	19
附 註.....	22
參考文獻.....	23

研訂遊說法之可行性研究

壹、前言

隨著經濟發展與政治開放，人民團體日益增多，社會各階層不同之聲音逐漸得以透過不同管道表現出來。不同社會利益之表達原是民主政治不可或缺之一部分，因為其對平衡社會資源分配實具有不可磨滅的價值。然而假如各個利益團體過分強調其所代表的個體利益，或甚至將之置於國家整體利益之上，則不但將破壞社會公平原則，而且社會資源之應用亦將受到不小程度之扭曲。有鑑於此，先進國家對於其利益團體之運作均思給予合理規範，以平衡各方利益，達到公平與有效率之基本原則。在此一理念下，「遊說法」之要求制訂便因應而生，希望藉此有效規範各個利益團體平衡的運作。

由於強人政治之結束以及解嚴時期的到來，我國政治舞台頓時大開，社會各階層之

聲音得以充分顯現出來。至今立法院已取得頗大的自主空間，國內各種利益團體亦加速其遊說立法部門之活動，企圖影響立法機關之決策過程。利益團體之遊說活動在立法院近幾次會期均見其蹤影，譬如，第74期中之銀行法修正案、紡織品配額辦法修正案，第76期中之藥物藥商管理辦法、公用氣體燃料事業法，以及第77期中之海關進口稅則修正案等，均見不同利益團體介入。除此之外，在行政部門方面，國內行政人員接受賄賂或進行關說之醜聞亦經常發生，嚴重打擊行政部門之形象。基於上述，社會各界咸希望訂定一套合理的遊戲規則，以便有效規範利益團體之運作，進而使各方利益均能公平的表現出來。

本文旨在根據當前我國政治與法律背景，以探討國內制訂「遊說法」之可行性研究。文中將首先探討遊說活動與公共政策制訂之關聯，其次研究遊說活動之範疇並且介紹各國對遊說活動之規範。接著本文將探討我國現存對遊說活動之各項規範，並且指出今後我國亟須加強之處。最後是本文之結論。

貳、公共政策之制訂及其與遊說活動之關聯

公共政策之制訂可由需求與供給兩方面觀之，當供需均衡後公共政策之內容將因之而決定。公共政策之需求單位主要是各個社會成員或是不同之利益團體。所謂利益團體指的是「具有共同利益、且為共同利益採取共同行動以影響政府政策的一群人，無論其是否有正式組織，皆可稱為利益團體」（註1）。各個需求單位對於公共政策均有其不同之需求。另外在供給方面，公共政策之制訂單位一般可分行政機關、立法機關與司法機關等三個部門，這些政策供給者因著需求面力量之強弱而制訂出特定內容之公共政策（註2）。

由於政策需求面之成員廣泛且複雜，因此如以公民複決之方式來決定政策之走向，其結果將是符合多數需求的決策，在此時社會資源定能公平與合理的被應用。然而事實上公共政策之制定絕大部分並無須經公民複

決之程序，而是直接由行政、立法、司法等機關制定。在如此決策過程中，任一足以影響政策制訂之需求者就有可能影響或改變決策內容，使偏向其所代表之個體利益。在此情況下，公共政策將不能代表社會多數之意向，而使社會資源之應用與分配受到某種程度的扭曲。

基於公共政策具有公共財之性質，一般大眾多存有搭便車之心理，因此很難將代表眾數意見之個別單位結合起來。然而代表少數利益之利益團體由於成員較少而且彼此利害與共，因此結合容易，願意為共同利益投下人力或財力資源，以爭取符合其個體利益的公共政策（註3）。在此情形下，吾人實不難見到一些違背多數意願，但卻滿足某些利益團體之公共政策的出現。

「遊說」一詞並無嚴格之定義，其廣義的用法是指「個人或團體，其任何影響政府決策的行為」（註4）。依此定義，代表利益團體之任何遊說活動將可能影響公共政策之制定，並進而改變社會資源之合理分配。

尤其當這些利益團體投下資源，從事遊說活動企圖改變決策時，不但將使社會資源更不公平的分配，而且所投下之資源因不具生產性質，整體社會資源之利用將更不具效率性。

綜上所述，遊說活動實有扭曲公共決策之效果，利益團體為得到符合其個體利益之政策，不惜投下大量資源，其結果將使社會資源之分配與利用更加不公平與無效率。有鑑於此，一套規範利益團體政治運作之「遊戲規則」實有其必要性，以令各個不同的需求單位在同一規則下展開公平與合理之競爭。

參、遊說活動之範疇與各國相關之規範

一、遊說管道

遊說活動之管道繁多，任何一個足以影響決策過程之動作均是遊說者達成目的的重要手段。是故不論其是正面或負面的活動，從邀約、關說、請託、陳情訴願、寫信、參加聽證會，以至於賄賂、政治獻金、示威遊行……等均是遊說之方式。面對如此複雜之遊說管道，如何有效規範遊說活動實是一大問題。同時，由於其方式之複雜，假如以單一的遊說立法來進行規範，則可能有過於龐大、訂定不易且執行困難等之缺憾。此由民主國家（如美國、西德等）對於遊說之規範，並無將所有規範之法則全數併入單一遊說法之例證即可見一斑。事實上，這些國家之規範多採供給面導向，對於各個政策之供給者（行政、立法、司法）分別制定不同之規範，以利各機關之遵循。另外，需求面導向之立法亦有其例，希望藉此妥善規範利益團

體之遊說活動，以令各遊說團體立於相同基礎，展開公平與公開之競爭。

二、遊說之範疇與各國相關之規範

利益團體遊說之範疇可分三方面（即行政、立法、司法）加以討論。其遊說活動如直接影響此三個部門之決策過程則稱為直接遊說，另外利用選區輿論等方式間接影響決策者是為間接遊說。明顯的，直接遊說的效果遠比間接遊說來得重要，因此遊說者經常透過此一方式來進行其活動，而且世界各國立法規範之重點亦多在此處。

1.立法部門

立法機關是民主國家遊說活動的主要對象，國會議員以及國會助理均是遊說者的主要目標。利益團體對國會議員之遊說活動主要為提供資訊以利議員作政策決定，或為議員提供最新觀念。此外，遊說者亦會透過競選活動，公開支持或提供政治獻金，以幫助國會議員之競選。利益團體之幫助國會議員，無非是希望議員日後依照其意思投票，而

國會議員在權衡利害關係後，其投票多會按著遊說者之目的。至此利益團體所投入之資源總算有所回報，然而社會整體資源之利用卻可能因之而深受影響。

由以上利益團體對立法機關之遊說活動可知，遊說活動之成敗取決於利益團體所投入資源之多少，投入越多，遊說成功的機會也就越大。有鑑於此，美國國會於1946年制定了「聯邦遊說管理法」（the Federal Regulation of Lobbying Act），要求利益團體之遊說公開其活動項目、主要贊助者及其捐款的數目。「聯邦遊說管理法」基本上是一「陽光法律」（sunshine law），要求各遊說者將其活動公開，以令彼等在公開與公平的基礎上從事競爭。此外為規範利益團體之介入選舉，美國亦訂有「聯邦選舉活動法」（the Federal Election Campaign Act），對遊說單位所提供之競選經費，做有限制的規定。以上這些法令在英、德、日等國家亦有類似之法令與之相對應（註5）。

2.行政部門

利益團體對行政部門之遊說，其對象上自總統、總統幕僚、內閣部長、內閣官員以及一般事務官等均包含之。此外，在美國，利益團體有時亦以管制性之行政機關為其遊說對象，因此聯邦貿易委員會（FTC），民航局（CAB）等亦是遊說者的重要目標。

為有效規範政府人員，美國於1978年訂立「政府倫理法」(Ethics in Government Act, 1978)，該法要求國會和司法部門的職員公開資產，同時對於一定職等以上之行政官員亦要求比照辦理。另外，該法亦對「利益衝突」(conflict of interest)明文加以規範，以使政府人員不致乘職位之便而謀取不當的利益。以上這些規定顯然在防止政府人員濫用職權，中飽私囊，給予遊說者有機可乘。最後，為防止離職人員不當之遊說，「政治倫理法」亦對曾經參與政府重大決策制定或負責監督執行之聯邦政府高級官員，規定彼等於離職後若干年內不得和其曾經任職之機構發生任何關係，以減少不當的利

益糾結。

3.司法部門

在對立法與行政機關之遊說無獲成效後，利益團體可能轉向司法部門，企圖以興訟或其他手段達到目的，司法機關於是成為這些團體遊說目標之一。在美國，一般而言，利益團體在這方面之作爲大致有①影響法官甄選過程，②以「法院之友」之名義向法院提供與審判案子有關之法律觀點，以及③向法院提出訴訟等幾個方向。

基本上，司法愈獨立審判，利益團體在司法機關之遊說活動就相對的減少，因此在西德等國，遊說活動鮮少發生在司法部門。至於美日等國，利益團體對司法機關之遊說仍是極爲普遍的。

本質上，司法機關具有獨立審判之特性，因此欲有效規範司法人員之司法判決實有不小的困難。爲此，世界各國鮮有針對司法機關訂立規範遊說活動之條文。不過由於司法人員亦是政府官員之一，所以在美國司法人員之舉動亦受「政府倫理法」之約束。

肆、我國現存規範遊說活動法令以及今後應努力之方向

遊說活動在我國是憲法所保障的基本權利，此由憲法第十一條規定人民享有言論與出版自由，以及第十六條規定人民有請願之權利等可知一二，有鑑於此，吾人實不能立法禁止此類活動。然而訂立法案，以使各方均在相同之規則下從事公平與合理之競爭，顯然是一不可或缺的做法。如前所述，廣義之遊說活動遍及政府的每一個機關，為求有效規範利益團體之各種遊說活動，我國現存法令究有那些是針對這些而設？這些法令是否足以有效規範各種遊說活動？假如不足，今後我國之努力方向為何？以上這些問題實是各界關心之議題。

一、立法機關方面

目前我國仍欠缺一套足以規範民意代表與遊說者間合理互動之法案，以致近年來立法院議事效率不彰，且常有民意代表被指與

利益團體掛鉤，形成金權政治的指責。在政治日趨多元化之今日，這類法案之制訂和通過已是刻不容緩之工作。

(一)對利益團體遊說活動之規範

如前所述，影響民意代表之活動，其成敗決定於遊說者所投入資源之多少，所以類似美國「聯邦遊說管理法」之制訂極為重要，以令各遊說團體公佈其遊說活動之花費與贊助之對象。有鑑於美國「聯邦遊說管理法」常遭各方之批評，日後我國在訂定此類法令時實應注意下列幾方面，以免重蹈覆轍。

1.妥善界定遊說活動之範圍。何種行為方屬遊說活動？是否各項與立法機關之接觸均為遊說活動？對此實應有所界定。

2.明文規定遊說者在何種活動下得向立法機關登記。1976年美國眾院曾提出修正案，規定在半年內與政府做十二次以上接觸之遊說組織需向國會登記。然而各界對此類規定是否具有理論基礎均抱質疑態度，可見其規定實有不少難題。

3.對於遊說活動花費之認定宜有一套合理

之規定，以令各利益團體有一套可靠且有系統之規定可依循。

4.賦予有關機關調查權，以調查利益團體的遊說費用申報，防止遊說者之蓄意隱瞞。明顯地，僅賦予有關機關之控訴權實有其實用上之限制。

(二)對民意代表競選活動之規範

有效規範利益團體在競選期間對民意代表政治資金之捐贈是杜絕金權政治之有效途徑。目前我國除選罷法之少數條文對此有類似規定外，實在找不出專屬之法令條文可資援引。日後我國實應參照美國「聯邦選舉活動法」或日本「政治資金規正法」之立法精神，訂立類似法案，以有效規正利益團體之此類遊說活動。

企業財團是民意代表競選經費之主要提供者，因此日後訂立此類法案時，實應妥善規範此類財團介入選舉之程度與彼等提供政治資金的最高限度。不過由於經濟發展與通貨膨脹之故，政治資金之最高限度宜在一段時期後加以調整，以使此一規定更符時需。