

臺灣民主鞏固下國家與公民社會 關係的重構：對我國 《遊說法》的反思與修法建議

蘇世岳、蘇子喬

摘要

隨著臺灣從民主轉型進入到民主鞏固時期，原以防弊為立法目的之《遊說法》應與時俱進修正。本文借用比較政治學理，以「公民社會」、「政治社會」與「法治」三個變項為基礎，帶進「公民社會自主性的高低」以及「政治社會介入公民社會的程度高低」兩項指標，建構出四個象限模式：「社會統合主義」模式、「排斥性國家統合主義」模式、「包容性國家統合主義」模式以及「多元主義」模式；同時在「鞏固民主」、「保障人權」以及「制度制衡」三原則下，參酌歐美國家遊說法制修正與實踐動態，考量我國國情與實踐經驗，藉由「資訊揭露分級管理」構想的引進，檢討《遊說法》如何助益於我國政治參與的落實，並適度提出修法建議。

關鍵字：遊說法、民主鞏固、公民社會、統合主義、多元主義

壹、前言

自 2008 年制定《遊說法》公布施行迄今，我國成爲全球包括加拿大、美國和波蘭在內，少數具有遊說專法規範的國家。鑑諸我國當初建立遊說法制，係作爲民主化與體制轉型過程中「陽光法案」之一環，主要出發點在於藉由促使遊說活動公開化、透明化，以避免不當利益輸送及不法關說。歸根究柢，立法主要目標係基於防弊的需要。然而，在我國民主鞏固過程中，公民藉由意見表達參與政策決定，實乃深化民主之重要途徑，惟一般人民社經地位高低不一，政治知識良莠不齊，也並非所有人民都有相近資源稟賦或興趣，得以自行或透過組織、委託團體參與政治過程，形成弊端之一即是政治影響力的不均等，導致政策偏袒於特定群體，使得民主政治下平等參與成爲難以企及的理想，甚

至某些有心人士以遊說爲名行關說之實，在在損及國人對於決策體系的信任感¹。

考察遊說法制立法初衷在於暢通政治參與管道，提升決策正當性，以作爲我國落實人權保障重要一環。然而，依據 2021 年監察院最新調閱內政部統計資料（2008 年 8 月 8 日至 2020 年 6 月底止）顯示，《遊說法》施行近十二年來，中央及地方各機關受理遊說申請登記案件數總計僅 424 件，每年平均約 35 件，且有逐年減少之趨勢，數量之低迥異於一般人的直觀認知，使得《遊說法》實施成效備受各界質疑²。究竟現行《遊說法》在中央及地方立法與行政機關的運作實務上面臨哪些困境？其制度設計是否能達到揭露關說以確保遊說之立法初衷？甚至現行《遊說法》是否已變質爲「遊說阻礙法」，讓更多政治參與者被排除於決策過程之外，在我國已三度政黨輪替的當下似有進一步檢討之必要。

《註 1》舉例而言，第 1 屆立法院第 74 會期（1984 年 9 月至 1985 年 1 月）、75 會期（1985 年 2 月至 1985 年 7 月）時，利益團體即針對《銀行法》修正案和《特殊教育法》修正案，第 76 會期（1985 年 9 月至 1986 年 2 月）時則針對《公用氣體燃料事業法》進行大規模「遊說」。最具爭議的是第 77 會期（1986 年 2 月至 1986 年 7 月）期間的《海關進口稅則》修正案，因利益團體介入，使得玻璃進口稅率連續四年被提高。此外，立法院第 6 屆第 3 會期審議《菸害防制法》修正草案時，也爆發反菸團體和菸商在協商會場外發生言語衝突等社會重大矚目事件。參見劉淑惠，〈遊說法 VS. 利益團體〉，《國家政策季刊》，1990 年 6 月 15 日，頁 120-123。其他諸如《稅務士法》草案、《電子遊戲場法》、博奕條款、《耕地三七五減租條例》、汽車強制責任險等也都引起正反兩派對立，涉及的金額龐大引起社會側目。參見葉東舜，〈我國利益團體遊說活動初探：1988-2000 年〉，《育達學院學報》，第 17 期，2008 年 12 月，頁 181-185。

《註 2》監察院，〈遊說法施行成效之檢討案〉，2021 年 9 月 22 日，頁 1-2，<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent2.aspx?n=718&s=17611>，最後瀏覽日期：2022 年 8 月 11 日。截至 2021 年 12 月底止亦僅有 484 件，其中核准登記件數有 455 件，立法院 370 件，占 81%；違法裁罰部分，民眾未依限補行登記裁處 1 案，後因認定裁罰處分前民眾已補行登記完成而撤銷處分；監察院則無裁罰案例。參閱法務部廉政署，〈聯合國反貪腐公約第二次國家報告〉，2022 年 4 月，頁 29。

然而我國《遊說法》的修正涉及民主鞏固下國家與公民社會關係的重構。本文以為對於遊說法制的檢討，除須參酌其他國家實踐經驗外，也必須置放在我國特定制度脈絡以及時空背景下，方能適切地進行檢視。事實上，我國憲政制度架構、政治運作實態，並不完全吻合其他有遊說專法的民主國家，加以我國已有十餘年《遊說法》實踐經驗所形成的「制度依循」(path dependence) 效果，使得制度變更或修正除必須考量主觀期待外，也必須兼顧客觀外在限制。整體而言，本文將在「鞏固民主」、「保障人權」以及「制度制衡」(指行政權與立法權的平衡) 三原則下，參酌歐美國家遊說法制修正與實踐動態，考量我國國情與實踐經驗，藉由「資訊揭露分級管理」構想的引進，檢討《遊說法》如何助益於我國政治參與的落實，並適度提出修法建議。

貳、遊說法制相關學理檢討

「公民社會」、「政治社會」與「法治」三者間關係的確立，是檢視民主鞏固的重要指標。學者 J. Linz 即認為，鞏固的民主

政體譜系，是一個從低質量的民主到高質量民主的連續光譜，一個有效運作的國家必須在五個場域內相互促進，民主始得以鞏固，其中有三個是先決條件。首先必須存在一個自由和活潑的「公民社會」，公民社會是指自主性的群體、運動和個人，可以相對獨立於國家表達其價值觀，創造社團及社會凝聚力並推動其利益；其次是「政治社會」，是政治組織對公共權力和國家機器實施合法控制並進行競爭的場域。J. Linz 認為，對民主鞏固而言，重要的不僅是要對公民社會和政治社會的「差異性」進行區分，而是要探討其「互補性」，公民社會和政治社會所必要的自主性和獨立性必須嵌入「法治」(rule of law) 之中³。藉由 J. Linz 的觀點，我們可以進一步建構「公民社會」、「政治社會」和「法治」三者，在民主轉型以及民主鞏固的國家將呈現如圖 1 和圖 2 的關係⁴：

圖 1 呈現民主轉型政體中「公民社會」、「政治社會」與「法治」三者間的相對關係。吾人可以發現，民主轉型政體雖存在公民社會，但勢力遠小於政治社會所代表的「國家機關」，因此「政治社會」圈

《註 3》 Juan J. Linz & Alfred Stepan 原著，孫龍等譯，《民主轉型與鞏固的問題：南歐、南美和後共產主義歐洲》，杭州市：浙江人民出版社，2006 年，頁 7-15。其他兩個場域則是「國家官僚系統」以及「經濟社會」。

《註 4》有關「公民社會」的衡量，代表性的例子是當代美國政治學者 Robert Putnam 所提出的「社會資本」(social capital)，可參閱 Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, N.J.: Princeton University Press, 1993; Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, N.Y.: Simon and Schuster, 2020.

圖 1 民主轉型中公民社會、政治社會與法治之關係

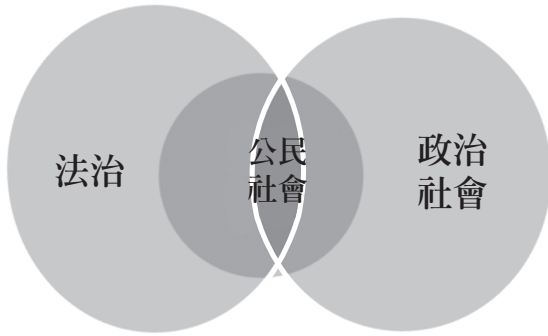
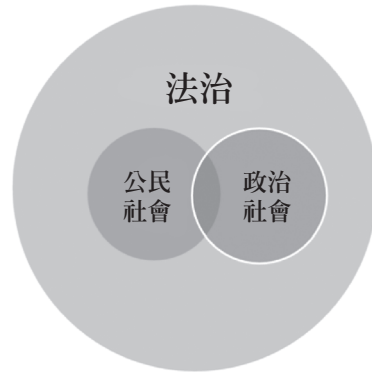


圖 2 民主鞏固政體中公民社會、政治社會與法治之關係



大於「公民社會」圈，法治即使存在，但對於公民社會和政治社會間的互動關係（即「公民社會」圈和「政治社會」圈的交疊，也就是 J. Linz 所說的「互補」）並無法完全納入，是故三者的交疊並未能覆蓋前兩者的交疊。圖 2 則顯示民主鞏固政體中三者關係發生三個主要變化：首先是，公民社會壯大到足以與政治社會匹敵（「公民社會」圈約略等於「政治社會」圈）；其次，政治社會雖介入公民社會，但兩者的交疊縮小；第三，法治（當然也包括本文關注的遊說法制）的擴大，同時含括公民社會、政治社會以及兩者之間的互動。

其次，當代民主政治是民意政治，政

府決策必須反映民意需求。公民社會與政治社會的交疊，顯示公民社會可以透過政治參與影響政府的人事組成或政策趨向。代議政治下的這種政治參與，可以透過政黨提名的代議士間接表達，但誠如學者 V. O. Key 指出，由於民選產生的國會議員無法兼顧多數選區並關切諸多利益，利益團體遂出現彌補區域代表的不足⁵。對於利益團體等所組成的公民社會如何與政治社會（國家機關為其中主角）互動，學者 Phillippe Schmitter、Arend Lijphart 等主要提出多元主義（pluralism）與統合主義（corporatism）兩種模式⁶。

多元主義模式下存在許多團體，他

《註 5》V. O. Key, *Politics, Parties, and Pressure Groups*. N.Y.: Crowell, 1958, p.3.

《註 6》Phillippe Schmitter, “Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America,” in Susan Berger ed. *Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Beverly Hills, CA: Sage, pp.285-287.; Arend Lijphart 原著，陳崎譯，《民主的模式：36 個國家的政府形式和政府績效》，北京：北京大學出版社，2006 年，頁 125-134。

們彼此競爭互不協調，故又稱為「團體論」，主要可以美國為代表。多元主義者強調團體具有捍衛個人免受政府侵害及促進民主回應的能力。團體論的肇建者班特萊（Arthur Bentley）即認為，有組織的利益團體是政治過程中的基本構成分子，其名言是：「當團體被充分地闡述時，一切也就明朗化了。」（When the groups are adequately stated, everything is stated.）⁷ 這樣的觀點也被之後學者杜魯門（David Truman）在《政府的過程》（*The Government Process*, 1951）一書中所承繼；相對於此，統合主義模式就是要將外在影響力「內部化」，處理不同團體間的主張，化解可能的對立危機。例如，1964 年西德聯邦政府成立經濟顧問會議，成員包括政府官員、勞資雙方代表及專家學者，以對國家經濟現況與展望進行研討並擬訂對策；1967 年基督教民主黨與社會民主黨所組成的大聯合政府創建「和諧行動」，為政府官員、雇主、工會及其他利益團體，提供一個就經濟問題交換意見的論壇；1969 年的《都市更新法》甚至明文規定，政府在規劃政策時，必須考慮利益團體的政策主張⁸。

之後 P. Schmitter 進一步細分兩種統合主義的次類型：國家統合主義（state

corporatism）和社會統合主義（social corporatism）。國家統合主義多存在於自由主義傳統薄弱、資本主義發展晚、傾向威權主義及新重商主義的國家，其共同的制度環境是集中的行政權力、一黨獨大的政黨體系、象徵性選舉及強調意識型態的行政體系；相對而言，社會統合主義通常出現在自由主義傳統強、資本主義發展較早的國家中，其共同的制度環境是相當獨立的公民社會、公平競爭的選舉過程及政黨體系、價值多元的行政體系等⁹。

然而，學者 Alfred Stepan 認為，P. Schmitter 有關國家統合主義的分類過於含混，必須進一步再細分。A. Stepan 借用拉丁美洲區域研究專家 Guillermo O'Donnell 「排斥的政治」（the politics of exclusion）觀點，認為拉丁美洲國家在民粹體制時期，國家機關採取統合農工等大眾部門的政策，結果因為過度政治動員造成國內社會經濟的混亂，之後官僚威權體制軍事政權出現，為解決前述問題，經濟上採取深化進口替代的策略，政治上則壓制大眾部門（特別是勞工階級）的動員，產生而出就是包容性和排斥性國家統合主義的差別¹⁰。

結合以上學者的觀點，吾人可以進一步以「公民社會自主性的高低」以及「政治社會介入公民社會的程度高低」，建構

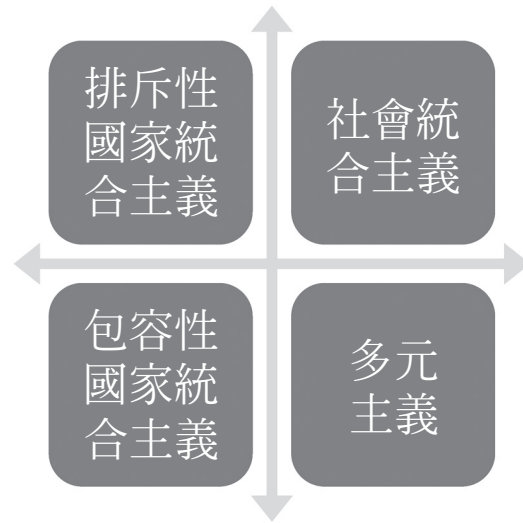
《註 7》 Arthur Bentley, *The Process of Government*, Chicago: University of Chicago Press, 1908, p.208.

《註 8》 朱志宏，〈規範利益團體活動：遊說法之制定與統治主義之運用〉，《理論與政策》，第 5 卷，第 4 期，1991 年 7 月，頁 39。

《註 9》 Phillippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics*, Vol.36, 1974, pp.103-105.

《註 10》 丁仁方，〈威權統合主義：理論、發展與轉型〉，臺北：時英，1999 年，頁 18。

圖 3 四種公民社會與政治社會互動模式



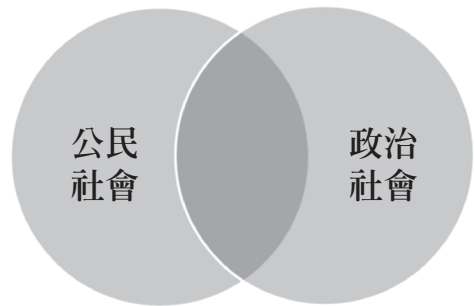
出四個象限，詳如圖 3。

圖 3 的橫軸是「公民社會自主性的高低」，左邊較低，右邊較高；縱軸則是「政治社會介入公民社會的程度高低」，下方較低，上方較高。由此形成的四個象限(以下公民社會與政治社會簡稱「二社會」)，進一步說明如下：

第一象限的「社會統合主義」模式：在這種模式下，公民社會自主性高，政治社會也具有一定的國家能力，兩者間在相當多的政策議題上進行綿密的互動，詳如圖 4 所示。我們發現，社會統合主義下的公民社會足以匹敵政治社會（兩個圈約略相等），兩者間的交疊也比多元主義模式來得多。

第二象限的「排斥性國家統合主義」模式：在這種模式下，公民社會自主性

圖 4 社會統合主義模式下「二社會」關係



低，且不具有與政治社會匹敵的能力，政治社會能力高，政治社會高度介入公民社會中，如圖 5 所示。

第三象限的「包容性國家統合主義」模式：在這種模式下，公民社會自主性低，且不具有與政治社會匹敵的能力。政治社會能力雖然高，卻低度或有節制地介

圖 5 排斥性國家統合主義下「二社會」關係

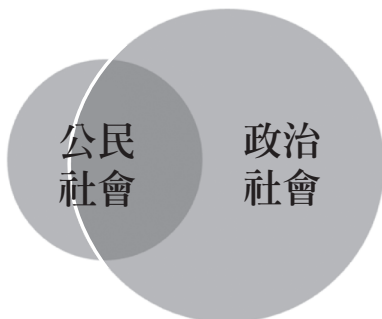


圖 7 多元主義模式下「二社會」關係

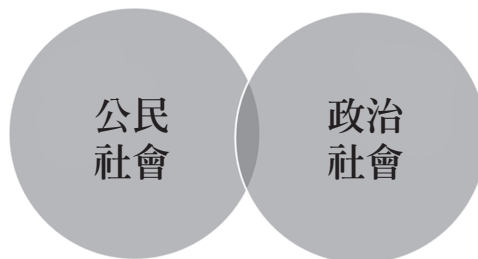
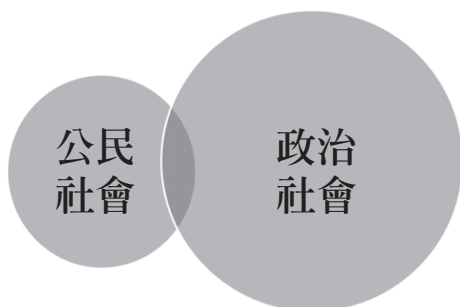


圖 6 包容性國家統合主義下「二社會」關係



入公民社會中，如圖 6 所示。

第四象限的「多元主義」模式：在這種模式下，公民社會自主性高，政治社會也具有一定的國家能力，公民社會足以匹敵政治社會（兩個圈約略相等），惟兩者在政策議題上的互動（交疊區）不及社會統合主義模式，如圖 7 所示。

從這四個象限，吾人可以發現歸屬於縱軸左邊兩個象限（即第二、三象限）的

國家多是威權國家；而在縱軸右邊兩個象限（即第一、四象限）則是民主國家。因此從縱軸左邊移動到縱軸右邊可視為「民主轉型」，而如何透過法治的建立持續待在縱軸右邊即是「民主鞏固」的議題。簡言之，結合這四種模式，作為「法治」一環的遊說法制如何因應不同的互動模式進行規範，即構成本文的討論重心。此外必須說明的是，這四種模型都屬於 Max Weber 所稱的「理想型」(ideal type)，實務上的運作可能並非如此涇渭分明。例如美國雖可歸類為多元主義模式，但我們也能發現在部分重要政策（如貿易政策）訂定過程中，有時美國也會組成多層次民間部門委員會方式，將主要工業團體納入決策體系，使可能成為遊說者與被遊說者關係的官民雙方，內化為政策決定的共同參與者¹¹。

《註 11》林永樂，〈工業團體認真看待遊說法〉，《工商會務季刊》，第 73 期，頁 34。

參、我國《遊說法》法制建構及實務運作檢討

一如前言所述，遊說法制的建構是我國民主轉型過程中陽光法案的一環。在第一次總統民選之前，1992年法務部赴立法院法制委員會報告「法務部政風司及各級政府政風機構之設置及其人員之配置情形」時，出席委員即提出質詢，認為避免金權政治氾濫以澄清吏治，除《公職人員財產申報法》外，尚應制定利益團體遊說法、政治獻金規範法等相關法律，以期建立完整之陽光法案體系，成為我國民主轉型時期倡議創設遊說法制的濫觴¹²。

然而，遊說法制涉及人民表意自由等基本自由權的保障，應如何恰當規範，朝野間一時難以形成共識。2000年我國首度政黨輪替後，在歷經近八年反覆提案、審議，以及北、中、南區三場說明會後，《遊說法》終於2008年8月8日公布施行，與《政治獻金法》、《公職人員財產申報法》、《公職人員利益衝突迴避法》、《行政程序法》、《檔案法》、《信託業法》、《立法委員行為法》、《政府資訊公開法》以及2017年公布施行的《政黨法》，共同構成我國陽光法案體系。其中《遊說法》之立法目的，係為使遊說活動遵循公開、透明之程

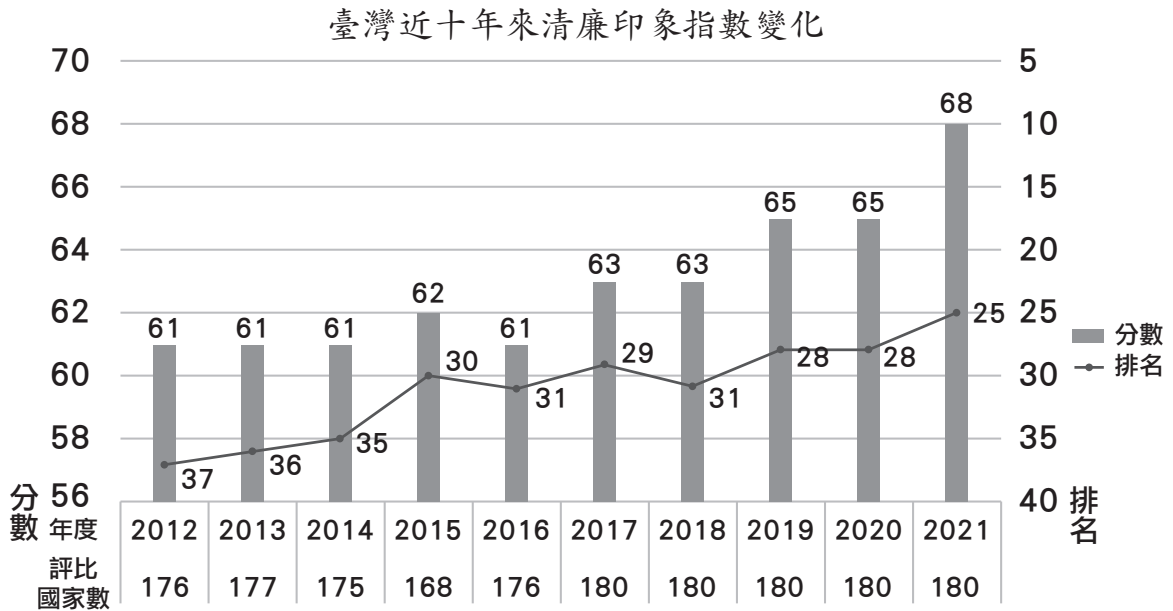
序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與，由此建立遊說登記、財務收支申報以及相關資訊公開等法律規範。

就民主政治觀察，《遊說法》同時具備消極與積極兩方面的功能。就消極面功能而言，《遊說法》構成我國整體反貪腐預防措施的一環¹³。2003年聯合國大會通過《聯合國反貪腐公約》(United Nations Convention against Corruption, 2003, 以下簡稱UNCAC)並於2005年生效。鑑於UNCAC規範內容已被國際社會廣泛接受，我國為展現反貪腐決心，並與全球反貪腐趨勢及國際法制接軌，更加有效地預防和根除貪腐，2015年我國制定公布《聯合國反貪腐公約施行法》(簡稱《UNCAC施行法》)，其中即將《遊說法》列入違法關說的規範法制。依據2022年透明國際組織(transparency international)全球清廉印象指數(corruption perception index, 簡稱CPI)調查，以滿分100代表高度清廉的國家，在全球180個納入評比的國家和地區中，全球平均得分43分，其中有超過三分之二的國家(123國)清廉分數仍低於50分，而我國則是以68分，排行25名，邁入全球廉潔前段班行列(參見圖8)，顯見《遊說法》作為整體反貪腐法

《註12》須附加說明的是，在1989年第1屆未全面改選的國會中，立法委員黃主文與李勝峰即提出有「遊說法草案」。

《註13》法務部廉政署，同《註2》，頁4。

圖 8 臺灣清廉印象指數¹⁵



制之一環已見一定成效¹⁴。

另一方面，《遊說法》作為增進我國政治參與的積極面功能則尚嫌不足，甚至一度被認為阻礙人民的正常遊說¹⁶。基此，我國監察院也在《遊說法》頒布施行十餘年後，於 2021 年 3 月首度邀集相關民間單位召開諮詢會議，包括董氏基金會菸害防制中心、臺北律師公會、中華民國土

木技師公會全國聯合會與社團法人中華民國牙醫師公會全國聯合會等重要團體皆派有代表蒞會，由監察委員直接聆聽民意。整理該次會議意見以及其他相關專家學者的學理研究，我國現行《遊說法》主要的不足之處，依「整體」、「遊說者」、「被遊說者」以及「遊說標的與形式」四個面向可蒐整如下：

《註 14》有關透明國際的我國排名與詳細解說，請參見該組織官網 <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/twn>，最後瀏覽日期：2022 年 8 月 30 日。

《註 15》資料來源為台灣透明組織協會，請參見該組織官網 <https://www.tict.org.tw/>，最後瀏覽日期：2022 年 8 月 30 日。

《註 16》《遊說法》阻礙正常遊說，來自學者針對利益團體的深度訪談，請參閱楊泰順，「遊說法執行成效之研究」，內政部委託研究計畫，2011 年 12 月，頁 95-113。

一、整體規範的闕漏與不當

(一)「遊說」定義不明¹⁷

民主政治的本質乃民意政治。遊說為人民表達意見之重要途徑，屬於我國憲法保障的意見自由，因此一般民眾、團體對於政府之法令、政策表達相關意見，本屬受憲法保障之基本權利的行使。然《遊說法》第5條第3款將「人民或團體依其他法規規定之程序及方式所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表達意見之行為」排除遊說法之適用，惟實務上因遊說與申請、請願、陳情或陳述意見等行為不易區分，導致《遊說法》在實務執行時迭生爭議，反而使得正當遊說活動難以合法加以保障，扭曲立法原旨。

(二)登記程序過於複雜¹⁸

《遊說法》作為整體「陽光法案」一環，應以資訊揭露為主要立法目的。簡言之，只要遊說活動過程公開，民眾得以隨時檢視，達到防範弊端目的即為已足。因此遊說登記應盡量簡化，僅須表明「何人」在為「何事」遊說立法或行政部門即可，不宜以繁瑣程序閉鎖言路。更何況以當前

遊說登記最多的立法院為例，我國立法委員多達113位，實務上常見遊說者係同時向多位立委進行遊說，惟此種情形，《遊說法》卻未考量得否以較為簡便登記公開方式，而一律要求每位被遊說者，逐案逐次接受表達意見之行為皆須分別通知其所屬機關登記，徒增成本與負擔，也難以追蹤遊說後續影響。

二、遊說者規範的闕漏與不當

(一)對自行遊說進行規範可能侵害人權¹⁹

我國《遊說法》將遊說者身分區分為自行遊說者與受託遊說者，其中針對自行遊說進行規範，似有侵害人民表意自由基本權之疑慮。比較分析整體法制建構，我國遊說制度設計即有別於美、加兩國僅規範受有報酬的遊說者，而擴大將一般人民之意見表達亦納入規範，除增加實務執行之難度外，也不無有侵害人權之嫌。由於一個有效的遊說活動，必須動員龐大人力、物力，影響層面也較深遠，也須主管機關投注相對較多的監理資源，因此權衡有關規範之適當性、必要性及比例性，許多專家學者多提出建議，應將遊說者的規

《註17》呂文玲，「公開透明遊說立法委員行為之修法研析」，立法院法制局議題研析，編號1120，2020年10月，頁2；莊弘仔、彭文暉、吳欣宜，「美、加、波蘭遊說制度與我國遊說法修法建議之研析」，立法院法制局專題研究報告，編號1600，2022年3月，頁20-21；戴淑篁，「美國遊說制度與實務運作考察報告」，內政部公務出國報告，2009年12月29日，頁25。

《註18》呂文玲，同《註17》，頁3；莊弘仔、彭文暉、吳欣宜，同《註17》，頁21。

《註19》戴淑篁，同《註17》，頁25-26。

範對象限縮於特定身分人員，例如營利事業或團體之負責人、代表人或受有報酬之遊說者，方能在確保人民意見表達的同時管理不當的關說行爲。

(二) 受託遊說者須具備特定條件的不當²⁰

受託遊說行爲應由市場機制而非法令加以規範。現行《遊說法》第 4 條第 2 項規定：「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爲限。」行政院之提案說明理由是要將遊說導向專業化，然專家學者指出，遊說者所從事者乃遊說行爲，其需要具備的主要專業與技術即是公關與人際關係的運用，即使與專業法律有關，仍可依照市場機制維持競爭，甚至必要時須加以淘汰。因此硬性規範須通過國家考試及格且執業者才能從事遊說工作，顯然涉及意見表達和工作權的過度限制，實有違憲之虞²¹。

三、被遊說者規範的闕漏與不當

(一) 缺乏對被遊說者的檢核機制²²

法制防弊的有效性在於公開與檢核機

制的建立。現行《遊說法》第 15 條第 2 項雖規定：對於得遊說而未依法登記之遊說，被遊說者應予拒絕。但不及拒絕者，被遊說者或其所屬機關應通知遊說者限期補行登記；第 16 條規定：被遊說者應於接受遊說後七日內，通知所屬機關指定之專責單位或人員予以登記；違反第 16 條規定，未通知辦理登記者，依第 23 條規定處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰。基此，對於不公開資料、未通知辦理登記之被遊說者，雖定有罰鍰規定，然因相關資料均掌握在被遊說者手上，非經檢舉實難得知實務執行狀況。

更何況遊說規範的目的在揭露遊說行爲與決策結果的關聯。因此制度設計上，對於任何從事遊說者的登記理應盡量寬鬆，而遊說之過程與結果，甚至採納與否的理由，被遊說者則應有公開的責任與義務。如此，民眾始能判斷政策訂定與遊說行爲之間是否具有某種程度之關係。對照美、加兩國遊說法規定，審計機關每年應隨機抽樣遊說案件進行審查，並定期向國會提出檢討報告；反觀我國《遊說法》實施之檢討作爲似流於表象與被動，這是因爲不存在公開或第三方的檢核機制，任何的防弊措施都將形同虛設²³。

《註 20》林基田，「遊說法草案評估報告」，立法院法制局法案評估報告，編號 473，2006 年 7 月，頁 14。

《註 21》監察院報告亦提出類似見解。參見監察院，同《註 2》，頁 113-116。

《註 22》莊弘仔、彭文暉、吳欣宜，同《註 17》，頁 22；林基田，同《註 20》，頁 17。

《註 23》監察院，同《註 2》，頁 98-100。

另一方面，檢核機制缺乏橫向聯繫也難以產生嚇阻效果。依現行相關法規，我國之被遊說者依法不得接受遊說者之政治獻金，以避免因對價關係使遊說淪為「金權交易」。然實務上，被遊說者經常有自利的動機接受政治捐獻，但公眾卻無法得知遊說者與被遊說者彼此之間的關聯性。因此，現行申報機制由各機關自行建置遊說法專區，提供空白表單及遊說者申報之財務收支報表下載，由於資料庫獨立，並未與其他申報資料庫（例如公職人員財產申報資料庫）相互勾稽，除不利公眾之查詢及監督外，也無法達到遊說公開、透明及促進廉能政治之目的²⁴。針對此點，監察院報告亦指出：「主管機關欠缺有效的統合及監理工具，對於本法執行成果是否產生不利之影響，仍有待評估。」²⁵

（二）被遊說者規範範圍有待商榷²⁶

「被遊說者」的規範對象應適時、滾動式檢討增減。由於一連串的弊案衝擊、民意反彈，美國的立法部門也適時針對相關

法規進行修正，依據現行美國遊說法規規定，被遊說者的規範對象包括立法部門的國會議員、國會助理與國會委員會幕僚，以及行政部門之總統、副總統與一定職級或薪資支付級數之官員或雇員等。反觀我國，許多關說弊案的爆發經常涉及國會助理，但卻未被有效規範，是否因此形成立法漏洞，頗值得商榷²⁷。

四、「遊說標的與形式」規範的關漏與不當

（一）限制遊說標的有侵害人權之虞²⁸

遊說標的的限制實質涉及人民言論自由的範圍，不當限縮恐有侵害人權之虞。依現行《遊說法》第4條規定：「依第二條第二項第一款進行遊說之自然人、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，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。」考查行政院原提案說明理由是：「表達意見係

《註24》張彩玲、吳姿嫻，「遊說接觸與遊說活動之運作與管理考察報告」，監察院出國考察報告，2009年12月24日，頁27-28。

《註25》監察院，同《註2》，頁131。

《註26》戴淑篁，同《註17》，頁26；林基田，同《註20》，頁13；監察院，同《註2》，頁124-128。

《註27》例如2020年間爆發的前太平洋流通投資公司董事長李恆隆為爭奪SOGO百貨公司經營權，積極透過多名立法委員向經濟部施壓推動《公司法》之相關修法，期間即以「借款」、「捐款」、「政治獻金」、「舉辦公聽會出席費」、「公關費」等名目，透過該等立委之辦公室主任（即國會助理）擔任白手套收取賄賂。參見臺灣臺北地方法院刑事判決，「109年度原矚重訴字第1號」，2022年7月6日。

《註28》林基田，同《註20》，頁13-14、17-18。

權利之行使，而遊說亦是表達意見之一種方式，其限制自應審慎，然遊說畢竟不同於一般之意見表達方式，其花費之社會成本較高，況被遊說之人均屬公務極為繁重之人員，倘任何人對與其無關之政策、議案或法令動輒可遊說，則除前揭人員將陷於無法因應之窘境外，亦會影響政務之推動，故有必要對遊說人不得遊說之情形予以合理限制。」

然實務上，此一規定反成為被遊說者拒絕遊說的「否決條款」，似與原立法目的相違。監察院調查報告亦指出，《遊說法》規定遊說者與欲遊說之標的無關者不得遊說，是否不當限制公民對於公共事務的參與管道，殊值探究²⁹。且由於現行《遊說法》採遊說分散登記制及事前登記制，如就同一性質遊說案件，因涉及數個機關職掌，遊說者乃分別提出遊說之申請，惟囿於被遊說所屬機關間缺乏統一認定標準，不無有發生准駁決定歧異情事之可能，無異讓人民無所適從，有法卻難依³⁰。

(二) 遊說形式規範不明確難期成效³¹

草根 (grass-roots) 遊說是否應加以規範，成為迄今未解決之爭議。依現行《遊說法》第 2 條第 1 項規定：「本法所稱遊說，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為。」然而，究竟什麼是「直接」表達意見？在立法院舉辦的公聽會中，向立法委員或官員表達意見算不算直接表達意見？媒體對於特定議題經常不斷的表示意見，算不算直接向遊說者表達意見？這些行為都屬於學理上的「草根（間接）遊說」，應否受遊說法規範？顯然現行條文中的「直接」兩個字，其定義並不明確。

肆、各國遊說法制規範比較

除了檢視我國實踐結果外，《遊說法》的修正也必須借鑑國外的經驗。然當前成熟民主國家（美國、加拿大）與新興民主國家（波蘭）設立遊說專法的背景考量大不相同。嚴格來看，美、加兩國制定遊說專法主要目的在於透過資訊揭露，理順政商關係，確保平等的政治參與；然歷經長期威權統治的波蘭，則主要希冀透過規範國會議員與高階政府官員，以塑造廉潔政治。

進言之，美國作為全球遊說專法規範的先驅國，與其早期立法者有意導正政商亂象有關。美國在內戰結束後的 1870 至 1900 年鍍金時代 (gilded age)，當時經

《註 29》監察院，同《註 2》，頁 101-109。

《註 30》監察院，同《註 2》，頁 135。

《註 31》林基田，同《註 20》，頁 12-13。

濟高速成長，包括製造業產值、鐵路里程數、煤鋼產業等蓬勃發展，塑造許多鐵路大王、石油大亨等富裕資本家；然而經濟上的自由放任卻導致資本家影響力過大，對此，美國國會除通過一系列反托拉斯（anti-trust）法、推動文官改革外，也開始重視如何理順政商關係，在保障人民意見自由的前提下，規範不法關說行為，由此即逐步建構出美國的遊說法體系；加拿大則主要透過遊說專法，確保立法過程中存在多元意見的表達；但反觀波蘭的遊說法規，其並非以保障人民意見自由為主要目的，而是以避免國會貪腐為立法重點，因此在遊說法制建構上更著重立法過程的透明化，類似於我國陽光法案的立法初衷。本節即針對美國、加拿大和波蘭三國的遊說法制規範和管理進一步略加比較，以作為下一節我國修法的參考。

一、美、加和波三國對於遊說者與被遊說者的規範

一如前述，遊說活動的法制規範主要包括三個層面：遊說者、被遊說者以及遊說標的與形式。三者間合理的規範即是「遊說」，逾越這規範往往即被視為是「關說」，然而遊說與關說經常是一線之隔，過度規範即構成對人民意見自由的侵害，規範不足或失當則將衍生貪腐不法，侵蝕人民對政治體系的信任，過與不及都將使得遊說法制形同具文。比較美國、加拿大和波蘭三國對於遊說者與被遊說者的規範，主要有以下五點差異：

（一）遊說者的登記管理機關：單一 vs. 分散

遊說的登記與管理究竟採單一機關負責抑或分散為宜，美、加、波三國的規範並不相同。依據美國 1995 年制定之《遊說公開法》，美國遊說活動由參、眾兩院秘書處分別承辦相關行政監督事務，並由其個別制定行政監督方面之相關規則，登記資料須免費公開提供線上搜索、排序及下載，且與聯邦選舉委員會資料庫（Federal Election Commission databases）連結；與此相對，加拿大則在國會下統一設有專責機構管理署（The Commissioner of Lobbying）負責遊說行為登記及管理，並須定期向國會彙報，同時推動單一的線上登記，資料庫並公開予一般民眾查詢；波蘭也採取類似美國的模式，其由該國參、眾兩院分別登記、個別管理。因此歸納來說，美國和波蘭屬於分散登記制，唯有加拿大是採行統一管理登記。

另一方面，美、加和波三國對於違反遊說法者都設有處罰機制，但行使方式不同。美國賦予國會秘書處較大管理權責，其有權查核報告內容是否屬實，對於登記或申報不實者，得限期要求改正，同時國會秘書處應按季整理申報資料，提供社會大眾查詢。然遇有執行方面的處罰問題時，美國國會並不針對違法關說進行調查甚或懲處，相關事證必須轉由司法部門，透過哥倫比亞特區檢察官之機制為之，也就是由司法體系的檢察官進行，由司法機

關依照一般的犯罪程序進行司法調查，華盛頓特區總檢察長每半年須就國會秘書處針對違反本法規定情事所為之舉報，向兩院「國土安全與政府事務委員會」及「司法委員會」匯報處理情形³²。與此相較，波蘭的遊說法立法雖出於杜絕國會貪腐，但對違法情事在該國遊說法中並未有細緻的規範，而須適用其他法規；此外，加拿大則針對違法遊說行為，僅賦予該機構「準司法」的調查與調閱的權限。

（二）遊說者的身分規範：受有報酬遊說者 vs. 一般人民

美、加和波三國對於遊說者的規範都僅限於領有報酬、以遊說為業的職業遊說者，排除一般身分的人民。就美國的修立法歷程觀察，原本法規僅要求揭露受有報酬的遊說者，之後則略為擴大至遊說雇主，同時設下嚴格的工時和報酬限制，規定在三個月以上之時間，花費其工作時數 20% 以上，進行受有酬勞之遊說活動者才須登記；加拿大規範的遊說者包含諮詢遊說者、企業和協會內部遊說者，其中諮詢遊說者係指代表任何人或組織支領酬勞從事遊說工作者，企業與協會內部遊說者係指營利事業與非營利團體所僱用的編制內專職遊說者，但只要遊說工時不超過 20% 便無須申報，以示尊重人民的言論自由；此外，加拿大民眾對於政府執行公權力表

示意見、出席政府之調查委員會或國會公聽會也不列入規範範疇；波蘭同樣也只規範受有報酬的職業遊說者，對於一般人民的意見表達則不加以規範。

綜言之，由於意見表達屬於人民的基本權，也是民意政治的展現。因此不論是成熟民主國家如美國和加拿大，或者是第三波民主化轉型成功的新興民主國家波蘭，都僅將規範對象限縮於受有報酬的遊說者。

（三）遊說者的登記與申報：事先 vs. 事後

美國、加拿大和波蘭三國對於是否先登記（註冊）才能遊說，規範各有不同，但同樣有事後申報的制度。在美國，受有報酬的遊說者應於首次進行遊說或受僱進行遊說後四十五日內，到美國參、眾兩院秘書處公共紀錄辦公室（Public Records Office）辦理登記，且每年 7 月 1 日或 1 月 1 日起四十五日內或終止遊說時，均應向前揭秘書處申報，如有違反則應處罰鍰，因此屬於「事先註冊，事後登記」併行制。事先登記猶如「註冊」，但並非未註冊即不能遊說，因為註冊是「程序」，目的是「遊說」，因此即使沒有事先註冊也不宜以程序為由，剝奪實質的遊說權利，因此美國遊說法規採併行制。反觀加拿大則採「事先登記，事後申報」原則，受聘遊說

《註 32》吳欣宜，「美國遊說制度簡介」，立法院法制局議題研析，編號 1493，2021 年 10 月，頁 3-4。

者須在開始遊說十天內，向註冊官提出申報；波蘭形式近似加拿大。

然而自主登記與申報並無法保證必然誠實揭露。誠如美國印第安那州前眾議員 Lee H. Hamilton 所指出，大約五分之一登記遊說的公司未能按規定申報，已申報表格中也有非常多填列不完全或不正確，甚至有些公司及團體低報其遊說經費，故意或無意地錯誤申報其遊說之收入及支出³³。但未誠實自行登記或申報，並不能因此證成「無登記即無遊說」，因為遊說是實質的人民權利，未誠實揭露如同賦稅上的逃漏稅，可以宣導加以導正，對於短漏報的遊說行為倘有觸法，則可以進一步以刑罰相繩。

此外針對申報，美國還另有一個特別的規定。其要求遊說者於每半年開始三十日內，必須向兩院申報上半年內各項累積逾 200 美元之政治獻金，捐款對象包括國會議員、政治行動委員會、政黨委員會、總統圖書館等³⁴。加拿大與波蘭則無類似規定。美國的做法實質上將遊說行為與政治捐獻進行有限度的連結。

(四) 被遊說者的身分規範：立法機構 vs. 行政機構

被遊說者的規範對象究竟應以立法機關為限，或者須進一步擴張至對決策有影

響權力的行政部門，也是另一項爭議的焦點。以美國為例，早先的遊說法版本由於屬於國會自律法案的一環，因此並未將行政部門含括在內，惟目前的現行遊說法版本則將被遊說者之範圍擴張及於部分高階聯邦政府官員（一定職級與薪資支付級數者）以及國會助理（含委員會幕僚）等。這主要是因為其前一連串的弊案所致，也與當時分立政府下（修法當時共和黨掌握國會，而行政部門則由民主黨控制）政黨之間的激烈競爭有關；在加拿大，被遊說的規範對象同時包含立法部門（包含幕僚）及行政部門高級首長，但由於現實規範不易，故進一步修法僅有列在《特定公職名單規則》上的公職才受約束；波蘭則將國會議員與中央高階行政官員納為規範的對象。

平心而論，被遊說者的規範由國會議員進一步擴大至高階行政官員，與當代行政權不斷擴張有關。特別是由於福利國家的落實，政府高度介入各項經濟活動的管制，使得對於行政部門的遊說成為不得不然的趨勢。然而，有鑑於遊說監理的實效性，對於行政部門的管制範圍究竟應該多大，加拿大的前例或可提供有益的借鑑。

(五) 被遊說者的層級：中央 vs. 地方

國會通過立法規範被遊說者的對象

《註 33》曾耀民，「美國國會利益團體遊說之探討」，立法院法制局專題研究報告，編號 1296，2015 年 10 月，頁 8。

《註 34》吳欣宜，同《註 32》，頁 4。

應以中央為限，或者須進一步擴大至地方政府，美國、加拿大和波蘭都僅局限在中央政府層級。美國和加拿大由於採取聯邦制，因此遊說法規皆排除州（省）級以下層級之適用，在美國的聯邦國會由於其職權明列於憲法之中，因此難以立法侵犯各州的權限；加拿大雖然將各省的權限明示於憲法中，未劃分的權力歸於聯邦政府，但在遊說法規的適用上，新修正的遊說法規不但須登記的遊說者範圍限縮，被遊說者的範圍也由普遍性規範走向特定對象規範。依據《特定公職名單規則》，加拿大所規範的被遊說者僅限於聯邦「指定公職人員」(designated public office holder)，其中包括立法部門（含幕僚）及行政部門高級首長（同時基於聯邦制，省級以下官員也都排除適用）等，其餘皆排除遊說法規的適用；而在波蘭，被遊說者規範對象也僅限於中央政府機關首長及國會議員，不包含地方政府機關。

二、美、加和波三國對於遊說標的和形式的法制規範

遊說標的的規範主要涉及遊說的範圍；而遊說的形式則與一國的政治傳播有關。由於當代政府相對於公民社會，權力不斷擴張，傳播工具日新月異，如何有效規範遊說行為，美國、加拿大和波蘭的立法例主要差異有三項：

（一）遊說標的：明確 vs. 概括

遊說標的是否應該在遊說法中明定列

舉，或者概括規範即為已足，美國、加拿大和波蘭的經驗不同。美國早先的遊說法版本並未明確規範遊說標的，而是以接觸國會作為主要的判斷標準；但這就容易形成自行解讀的空間，究竟何者屬於「遊說」的範圍難以明確界定，形成遊說者與被遊說者不一致的認知。之後，隨著弊案的爆發，為了減少模糊的空間，美國進一步修法將向立法、行政部門為了法令、政策或參議院人事同意權等之接觸，皆包括於遊說標的範圍。具體來說，美國的遊說活動包括影響立法、規章制度的訂定、津貼、貸款、許可、規劃，甚至包括總統提名都含括在內；加拿大和波蘭則仍採行概括的認定，在加拿大任何與政策有關之意思表達都屬於規範的範疇，波蘭甚至更進一步，只要任何潛在有可能影響立法過程的活動都被視為是遊說行為。

遊說標的究竟應明確或概括，實與該國的政治文化有關。特別在民主尚未鞏固的國家中，針對影響人民重大的事項列入遊說規範範圍，得以讓更多的人民瞭解、參與於決策過程之中。但過度的揭露也可能造成僵局的風險，特別是朝野政黨間可能鼓動各自的支持者施壓於決策過程中，這就有礙於朝野間共識的達成，不利於民主鞏固與深化。

（二）接觸形式：直接 vs. 間接

遊說的接觸形式與傳播科技的發展息息相關。遊說作為當代民主政治重要的政治參與途徑之一，其成功與否經常與是否

具備足夠決策訊息有關；然現代科技發展迅速，人與人之間訊息的傳播已不再局限於面對面的溝通，各種便捷的網路科技與語音傳遞技術，使得現今遊說的形式截然不同於過往，惟主要仍可分為直接的接觸與間接的接觸。在美國早期的遊說法版本中規定，任何以口頭或書面方式進行遊說者都必須申報，此即「直接」接觸，但倘若透過草根動員影響政策的「間接」接觸，則並非遊說法的規範範疇。惟之後為進一步防弊，對於直接接觸的解釋擴大為任何遊說的接觸或支援此類接觸的努力，包括活動的計畫與準備、有意義的研究與資料蒐集，以及為此類活動而與他人聯絡等都含括在內³⁵。

考查美國之所以將遊說限定於直接接觸，與聯邦最高法院的見解有關。在 1954 年聯邦最高法院的判決案例 *United States vs. Harris* 中，聯邦最高法院做出兩點重要裁決：首先聯邦最高法院認為，僅有受僱代表某人的遊說者才必須登記，自行遊說者不必登記，已如前述；關鍵在於第二點，聯邦最高法院主張遊說登記應僅限於那些主要目的為影響立法政策之人。最高法院認為該法僅適用於直接與國會議員有所接觸之人，如此的司法解釋形成間接接觸的遊說活動被排除於遊說規範之外³⁶。針對此點，加拿大與波蘭則未見有類似的

詳細規範。

事實上，間接接觸活動對於政策的影響不一定小於直接接觸。特別是具有豐富資源的個人或團體，掌控各種傳統或新媒體進行密集的傳播，直觀而言，對於決策的影響力或將大於資源缺乏者。但倘若將各種傳播媒介都列入遊說法制的規範中，也不免有侵害人民表意自由之嫌，因此改採遊說中的傳播是否針對特定或不特定對象，應為可思考的方向。但目前美、加和波三國皆未採取此種立法。

（三）接觸模式：主動 vs. 被動

落實民主政治，政府的政策決定必然要傾聽民意。因此不論是立法或行政部門都必須具有探求民意的機制，然政府主動探求民意是否屬於遊說法的規範範疇，美國、加拿大和波蘭的規定並不相同。其中加拿大最嚴格，依照 2003 年《遊說者登記法修正案》，受有報酬之遊說者與政府官員接觸涉及政府決策者，無論是否意圖影響政策均須辦理登記，而當這些遊說者「被動」接受政府徵詢意見之時，依規定仍須申報；反觀美國的遊說規範則規定當遊說者與官員接觸時，必須先詢問該官員是否屬於遊說所規定範圍，官員不得隱匿或拒答，而當國會議員與理念相同之利益團

《註 35》曾明發，「遊說法草案評估報告」，立法院法制局議題研析，編號 377，2004 年 6 月，頁 18。

《註 36》曾耀民，同《註 33》，2015 年，頁 7。

體會面，爭取社會大眾對其立法政策及法案之支持，並不在規範之列³⁷；波蘭則未見相關規定。

簡言之，從決策角度觀察遊說接觸的主動抑或被動指涉的是遊說的「方向」。倘若是被遊說者向遊說者徵詢決策意見，可界定為「主動」；倘若是遊說者向被遊說者提供建議則屬於「被動」。加拿大的立法例同時規範主動和被動；美國僅規範被動；波蘭雖沒有明文規範，但整體而言偏向於規範「被動」的遊說。

伍、我國《遊說法》修法建議

一、遊說機制的建立目標

當代代議民主下平等的政治參與是踐履人權保障的必要條件之一。「遊說」機制的建立目標即在於，確保政治社群中的每一分子都能有同等的權力（power）與權利（right）以影響政策的產出與內涵。然而，現實政治過程中，政治權力並非平等地分配予每一位人民，因此遊說法制建立的目的即在於，促成政治體系中最弱勢（the least favoured）的一群，能在機會平等的條件下享有同等、完整之基本自由權

與參與政治的權利³⁸。簡言之，遊說法制不僅應有防弊的消極設計，也必須有積極促成最弱勢者政治參與的功能，以進一步深化、鞏固民主。

然而，遊說雖是民主政治的必然與常態，但卻經常遭到「污名化」的誤解。實際上，在成熟民主國家如美國，所有知名大企業、產業同業公會及專門職業團體等在華府均僱用有遊說者，甚至遊說者本身亦組成同業公會團體——美國遊說者聯盟（American League of Lobbyists）³⁹。2006年2月阿布拉莫夫（Jack Abramoff）醜聞案⁴⁰後，美國遊說者聯盟（American League Lobbyists）主席米勒（Paul Miller）應邀在美國參議院委員會作證即表示：「有效的遊說並不是為了接近議員或者為了金錢，而是關乎議題的直率的、合乎道德的交流，……是對立法或者規則建議的研究和分析，是對事情發展的監督和報告，是參加國會的或者定期的聽證，是與對相同議題感興趣的聯盟一起工作，是教育……政府官員、政府雇員和公司高層認識各種變革的含義。」⁴¹

基於以上，本節即在「鞏固民主」、「保障人權」以及「制度制衡」原則下，進

《註 37》曾耀民，同《註 33》，2015 年，頁 12。

《註 38》John Rawls 原著，黃丘隆譯，《正義論》，臺北：結構群文化公司，1990 年。

《註 39》Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek, Frances E. Lee, *Congress and Its Members*, CQ Press A Division of SAGE, Twelfth Edition, 2010, p.391.

《註 40》Jeffrey M. Berry & Clyde Wilcox 原著，王明進譯，《利益集團社會》，北京：中國人民大學出版社，2012 年，頁 147-173。

《註 41》同《註 40》，頁 147-148。

一步思考我國《遊說法》引進「資訊揭露分級管理」制度的適用性，並針對我國現行《遊說法》提出修法建議。

二、資訊揭露分級管理下的修法建議

資訊揭露分級管理制度的本質，在於藉由此機制的建立平衡權力分配間的不平等。就民主政治而言，資訊揭露分級管理制度即是透過賦予不同行為者相異的權利和義務，以拉近不同政治參與者（包括團體）間的政治影響力，使得政策的訂定得以如實反映真實的民意需求。支持者以為，透過對特定行為者加重義務的賦予可以強化防腐、防弊，維繫民主遊戲規則的公平性；然而質疑者則指出，資訊揭露分級管理制度可能出現「制度的迴避者」，進而將政治參與轉為「地下化」。就遊說法制而言，將使得資源稟賦較高者或者制度的僥倖者，將公開的遊說活動轉為檯面下，反而喪失當初訂立遊說法制公開化、透明化的立法要旨。

是故兼顧現實與理想，本文以為資訊揭露分級管理下的《遊說法》修法思考，應基於兩大面向：「加強不法關說的規範」並「強化合法遊說的便利性」。依此針對「整體」、「遊說者」與「被遊說者」三方面，參酌我國國情與西方國家實踐經驗，分別提出修法建議如下：

（一）在整體規範方面

建議修改包括現行《遊說法》第 2、4、5、6 和 13 條，並新增一條。

1. 建議遊說規範對象排除一般人民，落實言論自由保障

遊說法制建立目的在於將憲法人權保障條文具體化而非加以限制。民主政治既為民意政治，遊說法制即應確保每項言論都有同等的機會傳播至決策過程中，以落實言論自由的保障。然我國《遊說法》第 2 條第 2 項第 1 款明定：「本法所稱遊說者如下：一、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。」以上規範對象不僅有受託遊說者，還擴及一般人民，過度立法實不無有侵害人權之虞。參酌西方成熟民主國家的美國、加拿大，甚至第三波民主化的新興民主國家波蘭之立法例，皆僅將遊說規範對象局限於受有報酬的遊說者，使其現實上可行，並落實對於一般人民言論自由的保障，本文建議遊說規範對象排除一般人民。同時現行《遊說法》第 6 條關於法人或團體應指派代表，人數不得逾 10 人之規範，並無任何學理基礎，亦可一併刪除。第 13 條第 1 項以及第 2 項要求過多揭露遊說者資料，恐侵害人民隱私，也宜參酌美國和加拿大立法例簡化，以維基本人權之保障。

2. 建議刪除受託遊說者積極資格限制，回歸市場機制

受託遊說者是否有資格勝任遊說者的職務，應交由市場機制留優汰劣，無須訂立任何積極資格條件。現行《遊說法》第 4 條第 2 項規定：「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。」考諸美國、加拿大或波蘭立法例並未見有類似規範，且專門職業及技術人員取才標準與遊說人才的養成並無相關；另考量內政部作為本法主管機關，早已研訂《遊說法施行細則》及《遊說登記及財務收支報表簿冊閱覽實施及收費辦法》兩項子法，並設計遊說相關書表，規劃配套措施已包括增列「遊說業」專屬代碼，故考量政府的監理能量，本文建議將規範的對象限縮為受有報酬的遊說者，刪除遊說者積極資格限制，除更能保障人民的工作權外，也將能更有效防堵關說。

3. 建議廢止《請願法》，回歸《遊說法》及其他法令規範

民主政治須依法而治，不宜長期讓人民陷於法律不確定的狀態。現行《遊說法》第 5 條第 3 款規定：「下列行為，不適用本法之規定：……三、人民或團體依其他法規規定之程序及方式所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表達意見之行為。」長久以來經常被人民、被遊說機關與專家學者質疑的，就是「遊說」和「請願」、「陳情」與「陳述意見」，四者之間在實務政治過程中難以辨別。所謂請願，依《請願法》第 2 條規定是指，人民對國家政策、公共利益或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願；陳情依《行政程序法》第 168 條規定是指，人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主

管機關陳情；而陳述意見依《行政程序法》第 39 條及第 102 條規定是指，行政機關基於調查事實及證據之必要，或作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，得以書面通知相關之人或處分相對人陳述意見。然現實政治生活中，人民並無法完全釐清這些法律名詞的差異。有鑑於《請願法》年久未修且規範多與《遊說法》重疊，本文建議修法廢止；而向行政機關陳述意見者回歸《行政程序法》管理；僅意圖影響立法機關審議之議案由《遊說法》規範，以符合美國和加拿大不限制一般人民向國會陳情、請願權利之立法例。

同時現行《遊說法》第 4 條第 1 項後段明定，「自然人、法人、人民團體等，與欲遊說之政策、議案或法令無關者，不得遊說」，此無異賦予被遊說者事前審查人民言論的權力，與憲法保障人民言論、表意自由的意旨不符。查美國和加拿大相關法條並無類似規定，建議宜一併刪除。

4. 建議採線上統一登報系統並與相關資料庫連結

註冊、登記與申報宜配合政治傳播媒介之更新，改採線上統一登報並與相關資料庫連結以俾勾稽監理。現行《遊說法》第 13 條前半規定：「遊說者應逐案備具申請書，載明下列事項，於進行遊說前向被遊說者所屬機關申請登記」，雖未明定登記形式，但實務上是在遊說前分散由各被遊說機關以書面格式登載，事後並以書面形式申報，由各機關分別保存五年（《遊說法》第 17 條）。惟此一做法已被專家學

者批評流於形式與表面化，也無法反映當代傳播科技的更新與一般人民溝通模式的轉變。

是故基於個人機密保護、落實人民言論自由，本文建議仿照加拿大現行做法，取消現行簿本登記，由主管機關統一設置專屬遊說暨被遊說者網頁，註冊、登錄、申報一律採線上辦理，登錄內容宜以簡化為原則，相關登錄資訊應公開即時開放查詢，消弭資訊的不對稱，查核、抽查結果則應定期公開於網頁。另查法務部 2005 年 7 月 14 日報經行政院核轉立法院審議之遊說法草案第 17 條申報財務收支情形立法說明，係為防止不當利益輸送，爰規範將財務收支情形編列報表，並依規定期限向被遊說者所屬機關申報，俾利遊說公開、透明之目的達成。故本文建議參照美國立法，除公開相關資料上網提供民眾閱覽外，網頁格式並須與相關資料庫（如公職人員財產申報系統）相容，相關查核或抽查也可委由獨立公正之第三方單位進行，以完備整體陽光法案體系⁴²。

（二）在遊說者規範方面

在遊說者方面可依資訊揭露程度分為高度與低度揭露管理。高度揭露管理包括須事先註冊、事後登錄、定期財務申報與定期普（抽）查；低度揭露管理僅須事後

登錄、定期財務申報與不定期抽查。

1. 高度揭露管理：領有一定報酬之受託遊說者與國會助理

遊說過程中遊說者相關資訊揭露的高低應相稱於其對決策過程的影響力。常理而言，市場機制下受有一定報酬之受託遊說者，往往具有較其他人更多的專業性，使其對於政策影響力迥異於一般人民或團體，因此在美國、加拿大，甚至波蘭的立法例中，都列為遊說法的規範對象，而在美國的實踐中甚至排除一定報酬以下的受託遊說者，俾將有限的監理能力投注於關鍵的受託遊說者身上，美、加、波三國的前例足堪我國借鑑。

然而，在此必須特別說明的是國會助理作為「遊說者」角色的規範。在臺灣國會的貪腐事件中，國會助理經常成為關鍵「中間人」，甚至成為受賄的當事人，但這並非國會助理作為「被遊說者」而涉入貪腐，而在於其扮演「白手套」成為關說的「遊說者」，因此有必要加以重視。由於國會助理不同於民選的國會議員，其政治影響力來自於立法權的衍生，缺乏明確的課責機制。目前內政部版《遊說法》部分條文修正草案，基於「民意代表助理」具有協助民意代表擬訂及過濾法案之職能，有接受遊說法案之可能，故列入法律規範。但這樣的修法方向存在兩個可能疏漏：

《註 42》有關遊說行為是否造成金權政治而必須進一步的規範，可參見 Kevin M. Esterling 的實證分析，Kevin M. Esterling, “Buying Expertise: Campaign Contributions and Attention to Policy Analysis in Congressional Committee,” *American Political Science Review*, Vol.101, 2007, pp.93-109.

首先，我國屬於單一制而非聯邦制國家。實務上地方民意代表助理能影響之法令、政策有限，貿然將這些地方民意代表助理皆納入規範，不但身分辨別上存在現實上的困難，基於主管機關有限的人力、預算，也難以查核，現階段並不宜納入。

其次，國會助理本職在於協助立法委員問政，常理上即應經常接觸關注政策、法案，此屬於立法權完整落實的一環，理應獲得行政權的尊重。惟有部分不肖國會助理屢因涉嫌共諜案或貪污案，而使社會各界有將其法制化並訂定行為規範等提議，為協助國會助理地位正規化，本文建議將國會助理視為「特別遊說者」而列入《遊說法》規範，並比照領有一定報酬之受託遊說者進行高度揭露管理。

2. 低度揭露管理：一般自我遊說之法人與人民團體

對於一般團體、法人（以下通稱「團體」）的遊說行為規範，應著重在如何讓各團體不同的意見皆能反映於決策過程中。實務上，每個團體影響決策的能力並不相同，這種差異可能來自於每個團體接近政府的「機會」不同，也可能是不同團體間的「力量」並不均等。因此，相關資訊的揭露是為了助益弱勢團體，能夠知悉、明瞭有哪些團體，在哪些政策或議案上發揮其影響力，以便讓社會中的潛在團體能有所因應。

另一方面，在學者以及監察院針對民間社團的座談中，與會的代表皆反映，由於社會大眾對於「遊說」和「關說」認

識不清，以致依照正常程序登錄的團體進行遊說，往往有被誤解，甚至污名化的可能。這除了需要主管機關進行宣導之外，對於揭露的資訊也必須相應調整，採取低度揭露管理應有助逐步導正國人對於遊說行為的正確認知。

（三）在被遊說者規範方面

在被遊說者方面可依職位差異分為高度與低度揭露管理。高度揭露管理包括須事後登錄與定期查核；低度揭露管理僅須事後登錄與不定期抽查。

1. 高度揭露管理：中央最高機關首長、國會議員、地方行政首長

由於各國實踐經驗有限，我國立法院對於被遊說者的規範範圍究竟為何，立法之初即留下空間。2007年《遊說法》三讀通過時，立法院所作附帶決議第二點：對於各級民意代表受到人民請託及陳情，以致影響政府法令及政策之情形者，宜否視為本法所稱之遊說，請內政部會同法務部於本法施行後半年內提出具體結論，俾供修法之參考。而考查包括美國、加拿大和波蘭三國的立法例，遊說法制的規範對象都以國會為中心，並略為擴及到部分中央行政首長，然同樣都未將地方政府機關以及地方議會納入規範。由於我國民主轉型迄今期日尚短，是否宜全盤照搬西方模式，不無可討論的空間。

本文以為，引入資訊揭露分級管理機制，並考量我國國情與主管機關的監理能量，包括正副總統、五院正副院長、立法

委員，以及直轄市、縣市政府正副首長，宜採高度揭露管理。首先，正副總統雖民選產生，有民意的制衡機制，但考察我國民主轉型時期總統涉入貪腐疑雲引發民怨，為重拾人民的信心，針對正副總統採取高度揭露管理有其積極意義；其次，五院正副院長有為百官表率之責，高度揭露管理可上行而下效；第三，依照內政部統計各機關遊說案件受理情形，截至 2020 年 8 月 31 日止，全國申請件數共計 427 件，其中立法院有 320 件，占全國案件數約 75%，可見立法院本為遊說主要場所，有鑑於近幾年不少立法委員涉入關說弊案，將國會議員納入高度揭露管理，符合一般人民期待；最後，縣市長等地方行政首長涉入弊案不時可聞，實際上成案判罪也不少見，故將地方行政正副首長納入高度揭露管理，將可進一步澄清地方吏治。

2. 低度揭露管理：部會首長、國會助理、地方議長及其助理、地方議員

原則上，我國《遊說法》的適用應主要在中央與國會議員層次，以符合西方民主國家的立法例。然包括美國、加拿大與波蘭在內，並未建立有分級管理制度，即使如此，由於低度管理的本質在於資訊的充分揭露，考量未來進一步設立專屬網頁，簡化登記與申報程序，似可將部分政府官員與地方議員納入規範，以進一步深化、鞏固民主。本文建議，可納入低度揭露管理的被遊說者，包括部會正副首長、國會助理、地方議會正副議長及其助理，以及直轄市、縣市議員。

首先，我國行政體系中，行政院院本部僅有監督統整之權，實質的議案、政策擬訂其實落在各部會正副首長手中，將其納入低度揭露管理，可協助一般民眾與團體掌握政策與議案的形成過程；其次，國會助理作為立法委員的立法協助者，經常成為立法委員的「分身」，納入管理符合實際；第三，地方議會正副議長及其助理往往是地方弊案頻傳的關鍵，也須納入規範；最後，直轄市、縣市議員作為第一線的基層民意代表，納入規範可逐步提升我國地方自治的成效。

陸、結語

民主鞏固下「公民社會」與「政治社會」的動態良性發展，有賴於「法治」的落實。但這並非意味著對於公民社會與政治社會（國家機關為其中主角）間的互動必須一一透過立法來確認。以本文關注的遊說法制為例，包括我國在內，目前全球僅有四個國家訂立專法規範，許多國家往往將遊說管理委由國會內規辦理，一樣可以達成保障人民意見表達、防弊貪腐的效果。然而，吾人也不宜輕忽訂立遊說專法對於一個新興民主國家在民主鞏固過程中所扮演的角色。依照本文「公民社會」、「政治社會」與「法治」三項指標所建構的四種互動模式：社會統合主義、排斥性國家統合主義、包容性國家統合主義與多元主義，吾人可以發現，在有遊說專法的西方成熟民主國家，包括美國和加拿大都有活潑且自主性相當高的公民社會，政治社

會對於公民社會的涉入並不多，可以歸類為第四象限的多元主義模式；相對而言，第三波新興民主化國家的波蘭，公民社會自主性相對較低，而政治社會也經常受到腐敗、貪腐問題所困擾，政治社會對公民社會的涉入程度較高，這就使得兩者間的互動關係，成為民主是否能進一步鞏固與深化的關鍵，對照於吾人所建構的四個象限，波蘭或更傾向於包容性國家統合主義模式，雖然波蘭已經順利民主轉型，但這種後威權的遺緒卻可能成為影響波蘭民主鞏固的不安定因子。

結合第三個指標「法治」的建構，美國、加拿大和波蘭三國也呈現不同的立法思維。多元主義模式下的美國和加拿大，公民社會和政治社會同樣受到法治的規範，而遊說專法的制定，更多是關注於如何有序的規範公民社會與政治社會間的互動（即圖型中兩圈之交疊部分）；反觀包容性國家統合主義下的波蘭，法治對於公民社會與政治社會並無法全然覆蓋，而其制定的遊說專法，與其說是在規範公民社會與政治社會間的互動關係，毋寧說其實是在限制政治社會。綜言之，美國和加拿大的遊說法制除可理順公民社會和政治社會間關係外，也能進一步促成公民社會和政

治社會的壯大；而波蘭的遊說專法則是希冀縮小政治社會的範圍，企圖完成公民社會與政治社會間的平衡關係。

他山之石足堪借鑑，我國遊說專法的進一步修正，必須先確認修法目標。在過去，包括 P. Schmitter 在內的許多學者多將黨國體制下的臺灣視為國家統合主義⁴³，甚至有學者認為我國屬於排斥性國家統合主義⁴⁴，顯示出戰後以來臺灣公民社會薄弱，缺乏自主性，政治社會高度涉入公民社會，缺乏公正的法治規範，政商關係紊亂衍生一系列貪腐醜聞，但無意間卻也使得對黑金政治的改革成為推動臺灣民主化重要的助力。1996 年我國完成總統直選，順利民主轉型後逐步邁向民主鞏固的歷程，而 2008 年《遊說法》的實施，雖是在臺灣歷經第二次政黨輪替後上路，但檢諸法條內容實處處充滿威權轉型下的「遺跡」，使得轉型後的臺灣走向包容性國家統合主義。本文以為，誠如 John K. Galbraith 曾提出「抗衡力量」（countervailing power）概念，主張政府應幫助動員社會上勢單力薄，且甚為分散的力量，俾使此類團體能與像大企業這種實力雄厚的團體相互抗衡⁴⁵。下一階段我國《遊說法》的修正，必須先確定修法的方

《註 43》丁仁方，同《註 10》，頁 3。

《註 44》例如朱雲漢、王振寰等學者，參見朱雲漢，〈臺灣政權轉型期政商關係的再結盟〉，《中山社會科學季刊》，第 7 卷，第 4 期，頁 58-78；王振寰，〈臺灣新政商關係的形成與政治轉型〉，收錄於《資本、勞工與國家機器》，臺北：唐山出版社，1993 年，頁 61-96。

《註 45》John Kenneth Galbraith, *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*. Boston: Houghton Mifflin, 1952.

向究竟要朝向社會統合主義模式，抑或者是要走向美、加的多元主義模式，但無論是社會統合主義或多元主義，遊說專法的建立應當要有助於公民社會的逐步壯大，這也就是本文主張引進資訊揭露分級管理

的立法初衷。吾人以爲，民主質量的提升必須透過法治制度的建立，逐步引導公民社會的壯大，如此才能在保護基本人權的同時，有助於我國民主的進一步鞏固與深化。

(作者蘇世岳為新台灣國策智庫研究部副主任；
蘇子喬為文化大學行政管理系教授)

參考文獻

專書

- Arend Lijphart 原著，陳崎譯，《民主的模式：36 個國家的政府形式和政府績效》，北京：北京大學出版社，2006 年。
- Arthur Bentley, *The Process of Government*, Chicago: University of Chicago Press, 1908, p.208.
- Jeffrey M. Berry & Clyde Wilcox 原著，王明進譯，《利益集團社會》，北京：中國人民大學出版社，2012 年。
- John Kenneth Galbraith, *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*. Boston: Houghton Mifflin, 1952.
- John Rawls 原著，黃丘陵譯，《正義論》，臺北：結構群文化公司，1990 年。
- Juan J. Linz & Alfred Stepan 原著，孫龍等譯，《民主轉型與鞏固的問題：南歐、南美和後共產主義歐洲》，杭州市：浙江人民出版社，2006 年。
- Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, N.Y.: Simon and Schuster, 2020.
- Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, N.J.: Princeton University Press, 1993.
- Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek, Frances E. Lee, *Congress and Its Members*, CQ Press A Division of SAGE, Twelfth Edition, 2010.

V. O. Key, *Politics, Parties, and Pressure Groups*. N.Y.: Crowell, 1958.

丁仁方，《威權統合主義：理論、發展與轉型》，臺北：時英，1999 年。

專書論文

Phillippe Schmitter, “Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America,” in Susan Berger ed. *Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Beverly Hills, CA: Sage, pp.285-327.

期刊論文

Phillippe Schmitter, “Still the Century of Corporatism?” *Review of Politics*, Vol.36, 1974, pp.85-131.

Kevin M. Esterling, “Buying Expertise: Campaign Contributions and Attention to Policy Analysis in Congressional Committee,” *American Political Science Review*, Vol.101, 2007, pp.93-109.

林永樂，〈工業團體認真看待遊說法〉，《工商會務季刊》，第 73 期，頁 31-34。

朱志宏，〈規範利益團體活動：遊說法之制定與統治主義之運用〉，《理論與政策》，第 5 卷，第 4 期，1991 年 7 月，頁 31-41。

朱雲漢、王振寰等學者，參見朱雲漢，〈臺灣政權轉型期政商關係的再結盟〉，《中山社會科學季刊》，第 7 卷，第 4 期，頁 58-78。

王振寰，〈臺灣新政商關係的形成與政治轉型〉，收錄於《資本、勞工與國家機器》，臺北：唐山出版社，1993 年，頁 61-96。

劉淑惠，〈遊說法 VS. 利益團體〉，《國家政策季刊》，1990 年 6 月 15 日，頁 120-123。

葉東舜，〈我國利益團體遊說活動初探：1988-2000 年〉，《育達學院學報》，第 17 期，2008 年 12 月，頁 162-189。

研究報告

臺灣臺北地方法院刑事判決，「109 年度原矚重訴字第 1 號」，2022 年 7 月 6 日。

吳欣宜，「美國遊說制度簡介」，立法院法制局議題研析，編號 1493，2021 年 10 月。

呂文玲，「公開透明遊說立法委員行為之修法研析」，立法院法制局議題研析，編號 1120，2020 年 10 月。

- 林基田，「遊說法草案評估報告」，立法院法制局法案評估報告，編號 473，2006 年 7 月。
- 曾明發，「遊說法草案評估報告」，立法院法制局議題研析，編號 377，2004 年 6 月。
- 法務部廉政署，「聯合國反貪腐公約第二次國家報告」，2022 年 4 月。
- 張彩玲、吳姿嫻，「遊說接觸與遊說活動之運作與管理考察報告」，監察院出國考察報告，2009 年 12 月 24 日。
- 莊弘仔、彭文暉、吳欣宜，「美、加、波蘭遊說制度與我國遊說法修法建議之研析」，立法院法制局專題研究報告，編號 1600，2022 年 3 月。
- 曾耀民，「美國國會利益團體遊說之探討」，立法院法制局專題研究報告，編號 1296，2015 年。
- 楊泰順，「遊說法執行成效之研究」，內政部委託研究計畫，2011 年 12 月。
- 戴淑篁，「美國遊說制度與實務運作考察報告」，內政部公務出國報告，2009 年 12 月 29 日。

網際網路

- 透明國際，〈臺灣的清廉排名〉，<https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/twn>，最後瀏覽日期：2022 年 8 月 30 日。
- 監察院，〈遊說法施行成效之檢討案〉，2021 年 9 月 22 日，<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent2.aspx?n=718&s=17611>，最後瀏覽日期：2022 年 8 月 11 日。
- 臺灣透明組織協會，〈臺灣清廉指數〉，<https://www.tict.org.tw/>，最後瀏覽日期：2022 年 8 月 30 日。