

第二章 遊說活動與遊說技術

第一節 利益團體

利益團體研究起源於政治學領域，誠如前述，高等教育政治之研究歷來受到學者忽視，目前仍未蓬勃發展，多數教育領域師生對它較感陌生。高等教育政治所指為何？Murray（1976：80）曾指出：

要了解高等教育政治，問題不在“什麼”產生或形塑高等教育政策，而是“誰”。政治，就此觀點，並不是抽象的社會勢力的競爭，也不只是單純的了解那些正式政府單位或官方立法會議涉入。確切的說，它是高度複雜的個人或團體，追求各種自我利益目標的競爭。

Hines 和 Hartmark(1980：3)將高等教育政治之研究分為聯邦、州與地方三個層級，同時將政治做如下界定：

政治出現在高等教育的各個層級，或出現在學術界、政治過程及政府機構中。以此觀點，政治基本上關心的是高等教育與公共權力之間價值、利益與需求目標之交互作用或衝突的模式。

Mclendon 和 Hearn（2003）則將高等教育政治中的「政治」界定為「政府做決定的制度性安排，做決定的過程，以及代表政府活動總合的

公共政策的因果。」，同時強調，高等教育政治之研究應擴展主題、理論與方法論上的廣度。

此外，McLendon (2003) 建議以比較的取徑來豐富政治與政策研究的多元性。他提出四個當代政治研究有可能擴展或豐富高教政治研究概念化系統的理論，包括「首長--代理人理論」、「公共政策過程理論」、「政策創新與普及化理論」、「州政治體系特徵之比較」等，這些都是未來國內相關研究值得參閱、應用或評論的資料來源。

從上述相關文獻可以發現，美國高等教育政治學的研究範圍包括聯邦行政部門、國會、聯邦法院、各州政府及州議會等政府機構、立法機關與高教政策社群及其主要成員之間的動力學關係。另一方面，學術界亦發起成立「全國公共政策與高等教育中心」(The National Center for Public Policy and Higher Education)，是一個不受任何政府機關或高等教育機構贊助，獨立、非營利、不具黨派性的組織，對於聯邦政府與各州的高教政策議題皆賦予關心。

臺灣真正民主歷程才短短二十年，目前不管在鉅觀或微觀層級，在小學或高等教育階段，對於教育政治學的認知或研究仍處於啟蒙階段。但可以肯定的是，鉅觀高等教育政治學的研究目的在試圖經由專業論述的理解、批判過程，建立高等教育社群與政府之間更健全、更有效應的溝通機制；經由某種程度的政治參

與，為高等教育政策的形成產生「資訊增值」的效果，減少或降低政治之不當影響，同時支持政策研究之強調。

壹、利益團體的定義與角色

利益團體一詞根源於美國「聯邦論」文集（The Federalist Papers）第十篇論文（謝淑斐譯，2000）。聯邦論作者 James Madison⁴對於當時「派系」在新憲法體制下，對公共決策過程所扮演的角色論述，長久以來已成為美國政治學內探討利益團體起源的根源（Berry，1984：2-4；Wiggins，Hamm & Bell，1992：82；張炳九譯，1998：4）。利益團體自美國立國以來即在政治上扮演著重要角色，在聯邦主義與地方分權等政治結構、制度下，更促進了利益團體的發展，它是民主代議制度下一種必然的產物，是民主政治的重要特色。

利益團體透過遊說活動以影響政府政策、法案或施政的行動，是民主國家政策制定過程中的重要角色；同時亦是政治學研究的一環。Truman 認為利益團體是集會結社原則的運用，在「結社自由」成為其制度結構基本元素的國家，團體的活動是經常發生的（引自張炳九，1998:10）。要了解遊說

⁴ 美國聯邦論（The Federalist Paper）作者為 James Madison, Alexander Hamilton 與 John Jay 三人，聯邦論被譽為政治理論的經典，是分析美國憲法的權威著作，迄今已有十多種外國文字譯本。

活動，必須先對運用遊說以影響政府政策、法案或施政之利益團體有所了解。

一、利益團體的定義

何謂利益團體？Truman（1951：33）在其著作「治理的過程」（The governmental process）一書中對於利益團體的界定至今仍為學術界引用，他認為利益團體是「任何團體基於一種或更多的共同態度，向社會中的其他團體或組織提出特定的主張」，十幾年後 Truman 又補充說明「…假如當它通過或向政府機關提出要求時，它就成為一個政治利益團體」（引自張炳九譯，1998：40）。而國際百科全書（Encyclopedia International）（1975：41）對於另一個相似詞「壓力團體」（pressure group）的解釋為「任何團體或組織經由說服、宣傳或其他方式，經常性的企圖影響並形塑政府的政策。」，Wilson（1990：1）則在「利益團體」一書指出：

利益團體通常被界定為組織，雖然與政府維持密切的夥伴關係，但卻是與政府分開的，並試圖影響公共政策。

同書第七頁又指出：「凡是社會某個領域或一群人有其共同利益，就簡單地稱之為利益團體。」，G. A. Almond 認為（引自張世榮，2000：24）

利益團體在過程功能中，扮演利益連結，利益匯集的角色，亦即能提出政治要求，並將這些要求轉換成重大的政策選項，以影響政府的政策取向。利益團體的會員人數、經費規模、內部團結度、社經地位、決策的管道、動員能力等，皆是決定利益團體影響力大小的因素。

Opfer (2001: 150) 則認為利益團體有時也以其他名詞出現，如特殊利益、壓力團體、政治團體、公共利益團體…等，但名詞之界定無太大意義，完全依文章本身強調的目的不同而有所不同，在強調利益團體的行動時，他將利益團體界定為「一種將社會權力轉化為政治權力的組織」。

國內學者曹俊漢 (1983: 21-22) 也採用 Truman 對於利益團體的界定，同時指出，當利益團體期望他們的利益在政府政策或立法上獲得實現與保障，必須凝聚團體的力量以使其主張伸張，則此時的利益團體便稱之為「壓力團體」，但徒具壓力之名還不夠，必須參與實際的影響活動，此時的壓力團體又稱之為「遊說者」。

綜合上述學者定義可知，利益團體一詞涵蓋二重要概念，一是共同的態度或利益，一是影響公共政策的行動，特別是向政府提出特定的主張；而遊說則是利益團體的實際運作過程。

二、利益團體的角色

利益團體的種類一般分為公共利益團體與私益團體，Schlozman & Tierney (1986: 431) 則將利益團體分為集團、貿易協會、工會及公民團體四類。Cook (1998: 139-140) 指出，公民團體即公共利益團體，屬非營利領域，而以職業為基礎的非營利性協會 (nonprofit associations) 亦屬於此領域，如高等教育協會、中小學教育團體、醫師協會、博物館協會、公務員團體或其他非營利組織。

然而利益團體的存在對於政治的發展是好或壞，學者有不同的看法，其相關爭論如下 (江明修與陳定銘，2000；許如亨，1986；張世燮，2000；楊泰順，1992；劉清雷，1988；Wilson，1990)：

一、對於利益團體影響持肯定或否定看法的差異：

持肯定看法者認為團體政治是民主政治的特色，有助於傳達民眾的聲音與利益，以使政府的政策過程符合民意需求。而持否定看法者認為利益團體只是在照顧私利，並經常威脅政府的決策過程，阻礙政治之正常運作。

二、對於「民治」理念的質疑：

質疑者認為，當政府對某些少部分人的特定利益回應時，是否仍認為此政府代表的是多數人民利益？同時利益團體之介入政治過程是否也可能造成公共利益的損失。

三、對利益團體是否都能獲得公平的接近與表達機會的懷疑：

社會上各種不同利益團體是否都能獲得公平的意見表達與接近政治資源的機會？這些機會是否只特定的偏好某些團體？

四、對利益團體內部成員是否有公平參與決策機會的歧見：
利益團體本身所代表的意見是否為團體內部大多數人的意見？團體內部成員是否有公平參與決策的機會？或者團體的決策權為少數人所把握？

整體而言，贊成利益團體者的主要理由包括：認為團體自由參加公共政策的制定，沒有一個團體會過於強大，因為利益互相衝突會使彼此制衡，同時有政府居中仲裁，與民主價值觀念相容。利益團體以各種不同的方式參與政策過程，是讓政策更具有彈性及穩定的因素。此外，利益團體的角色還包括：對政府而言代表選民，是公民與政府之間的媒介；具有教育人民之功能，藉由利益團體的宣傳，可以使人民更認識政策問題及其可能解決方案；能促使團體的議題優先進入立法議程；能監視政府計畫之執行等（陳彰輝，1984；劉青雷，1988；Wilson，1990）。

但批評利益團體者認為，Madison 在聯邦論中預言利益團體彼此之間會互相制衡的情形並未實現，反倒是政府所受的壓力越來越大（江金山，1985:133）；利益團體大多是教

育程度較高，較有錢的人口階層，偏向社會的上層階級，相對弱勢的（the relative powerless）少數族裔與窮人則因無法組成團體而受到忽視，也因而較常採用「抗議」的方式做為政治資源（Lipsky，1968）；同時利益團體有時採取籠絡、賄賂或威脅等不正當方法遊說，也引來利益團體是不民主又不合乎倫理的批評（張明貴譯，1995：63）。

高等教育是公共財，公共利益的特性不易讓人將其與一般的私利性利益團體聯想在一起。H. Zeigler 曾於一九八二年到我國研究利益團體，認為美國的利益團體理論，在了解臺灣的利益團體時幾無用處，當時我國為一黨優勢體系，同時利益團體與政府的關係是協調多於衝突，很少成為獨立的權力來源（引自王千美，1991：29）。然而，時過境遷，二十多年後的世界與臺灣，無論在政治、經濟或社會方面都發生相當大的變化，高等教育利益團體的發展情形如何？高等教育社群對於遊說活動的看法如何？是本文希望探究的重點。

貳、利益團體理論

利益團體研究一直是政治學的研究範圍，二十世紀以前利益團體的研究尚未受到注意，二十世紀中葉才漸漸受到重視，一九〇八年 Arthur F. Bentley 的「政府的過程」（The process of government）是最早以團體的參與觀

點解釋政府做決定過程的著作，但未受到應有的注意，至一九五〇年代 David Truman 以「團體取徑」(group approach)的「接近管道」概念(access)作為分析利益團體的核心後 (Sroufe, 1994: 86 ; Opfer, 2001)，終於奠定利益團體研究在政治學中的重要地位。

利益團體理論的起源可追溯至經濟學者的研究，新古典經濟的微觀經濟學模式認為世界是由理性的、注重效用極大化的個人及注重利潤極大化的公司所組成；而政治學的多元主義 (pluralism) 認為世界是由追求自我利益的不同團體之間的競爭所組成 (Orren, 1990 ; Mawhinney, 2001)，Truman 的團體取徑則以「接近管道」作為分析利益團體的核心；之後 Olson 提出「理性、自利」個人的集體行動邏輯、選擇性誘因及副產品理論 (Olson, 1965、1971、1993；董安琪譯，1989)，Salisbury (1969) 則提出交換理論 (exchange theory)，其後則有次級政府 (subgovernment) 理論等。

而隨著利益團體理論之進展，亦有學者如 Orren (1990) 強調 — 鉅觀的驅力 — 集體的共享價值 (share values) 才是個人行動或微觀行為的決定因素；認為經濟學的自我利益模式、政治學的團體利益模式及馬克思理論之忽略領導者與政府角色之缺點，都無法充分說明個人行動的動機。Opfer (2001) 更指出，關於利益團體

維持 (maintenance) 的所有「理性抉擇理論」(rational choice theories)，對於人們行動是基於「自我利益」(self interest) 的假定，無法說明在首都華盛頓進行遊說的「教育利益團體」的出現及其存續；同時認為一個能說明不同層次「意識型態承諾」(ideological commitment) 的理論，才是一個較能了解存在於美國全國性層級利益團體的模式。

Bently 與 Truman 的團體理論都受多元主義的影響，以下謹就利益團體理論之演進順序，以較具代表性的多元主義 (pluralism) 模式；Olson「理性、自利」個人的集體行動邏輯、選擇性誘因、副產品理論及 Salisbury 的交換理論對於利益團體的解釋來說明理論之演進情形：

一、多元主義

哲學上的多元論 (pluralism) 認為我們所存在的世界是個多元的實體 (multiple realities)，而非一個單一的客觀實體 (a single objective reality)。同樣地，政治的多元論相信社會、制度與意識型態的多樣化存在，肯定多樣化的價值，拒絕絕對的、一元化的與不受約束的國家權力；其主要特色還包括：重視團體與組織的活動、重視自主性與多樣性；接受複雜社會中團體衝突的產生；以制度的或

社會的制衡作用來防止國家的一元化；並認為統治者個人之私利不應成為社會的支配性動機等等（羅慎平譯，1994：19-20）。

政治學的團體理論（group theory）與多元論關係密切，Mawhinney（2001：189）指出，團體理論來自於美國對於國家絕對統治的長期反對，是以多元主義的根本假定「一個自由而活躍的團體系統對於民主是緊要的」為骨架而發展開來的；多元主義假定「民主的有效功能有賴於一個平衡的、活躍的、有反應的團體系統」。吳乃德（1989）亦指出，多元主義認為社會存在著各種分歧的、互相衝突的利益，民主政府只是各項利益的仲裁者，而公共政策則是各項利益的力量及均衡的反應。

原始的多元論是「哲學的多元論」，而近代政治學者因為在方法上更重視實證科學分析或理論上更形嚴謹而稱之為「分析的多元論」，分析的多元論中最重要的有 Bently, Truman 與 Robert Dahl。其中 Bently「政府的過程」一書影響美國社會科學界甚鉅，他認為沒有一個團體沒有其個別利益存在，同時以衝突的觀點定義團體，認為利益團體唯有在相對於其他團體時才有意義；社會的現狀是各種不同團體之間壓力的均衡，同時團體壓力也是影響政府決策的唯一力量（董安琪，1989：125-127；Olson, 1993：26）。

而 Truman 對於團體形成的假定，至今仍在政治學及教育政治學中有關利益團體的研究文獻，佔有舉足輕重的重要地位。雖然 Truman 認為民主的政府是由各種不同團體之間的活躍競爭所達成，但政治系統的均衡並不是靜態的，社會的轉變或變革每隔一段時間即會對此均衡造成干擾，而各個行動團體經干擾後自會尋求新的均衡，並產生較具優勢與較弱勢的團體，此時某些優勢的重新獲得須藉由採取政治的行動（Johnson，2001：121）。

此外，分析的多元論者對於政策選擇與偏好的看法受實證論與行為主義之影響，認為個人或團體的利益不可能不在政策的偏好或選擇中表現，社會中某團體之動員某種政治行動，是為其利益而為（羅慎平譯，1994：22）。

多元論的觀點受到許多學者批評，如 Henry Kariel, E. E. Schattschneider。批評者指出，事實上並不是每種利益都有被組織的機會或條件，社會中的群體並非均具有平等的能力與資源而得以組織起來，例如黑人與窮人等弱勢族群，因資源缺乏而無法組成團體。是以批評者認為，多元主義所代表的是上層階級的聲音。此外，某些大型商業團體又因具有金錢優勢，得以壟斷如傳播媒體等權力工具，而支配著決策過程，致使不合其利益之主張，不易獲得宣示的機會，因此權力也不是在團體之間合理均等地分配。

張世瑩(2000:16)指出，對多元主義的批評有兩方面，包括：(1) 多元主義的研究多為小型的社群權力結構，其決策因不同團體在不同時間的影響，確實呈現多元現象，但無法擴展至全國性的重要決策上(如國家安全、經濟、金融政策等)，這些決策係由固定的菁英階層控制，而非可以互相制衡的利益團體。(2) 自由、民主的美國因為利益團體的過度影響，以致部分公共政策過於傾向有勢力的利益團體，而喪失了社會正義。

總之，多元主義認為民主的政府是由各種不同團體之間的活躍競爭所達成，但其「均衡」(equilibrium)的假定則受到 Truman「干擾理論」(the disturbance theory)所反駁，干擾理論認為事物的次序化途徑及已建立的模式，經常會受到因改變而產生的不滿所「干擾」，並非總是呈現均衡的狀態。

二、集體行動的邏輯

Mancur Olson 於一九六五年發表「集體行動的邏輯」一書(The logic of collective action)，是社會科學中以理性抉擇理論來解釋組織之維持與組織動員行為的經典作品。在這之前一般學者都接受 Truman 的觀點，認為人類本質上是社會性動物，所以團體是社會行為的直接產物(Opfer, 2001:137)，Olson 打破這樣的觀點，對於「為

什麼有些群體無法組織起來？」這個多元主義未曾顧及的問題，Olson 提出個人行為是理性的（rational）、自利的（self-interested）假定予以解釋，雖然之後宗教性、慈善性、社區性等利他性團體及教育利益團體的出現，證實 Olson 的理論確有解釋不足之處，但一九六〇年代的社會科學界仍為其理論在經濟團體行為的解釋威力所吸引。

Olson 指出多元主義的缺失在於認為所有的潛在團體都有相同的機會參與政治壓力體系，他論證指出，小而團結的團體，特別是商業性的團體，比只尋求集體利益的團體，更會為了他們的特殊利益而動員運用政治壓力（引自 Mawhinney，2001：193）。

（一）副產品理論

Olson 的副產品理論原用以解釋大型經濟團體的行為，但也主張可應用於任何大型的利益團體。他認為人們在決定是否加入某一個利益團體時會做「成本效益」的計算，團體的利益經常是一項公共財，公共財之獲得極少是依賴於任何成員之是否決定加入該團體，但當獲得該公共財時，只要是團體的一份子，無論他（她）是否貢獻心力，都得以享受該利益。因此，個人如果是理性的，經常會選擇「搭便車」（free-ride）而不加入該團體。Olson 假設，個人之所以會加入團體有兩個原因，一是受到強制，一是為了選擇性誘

因 (selective incentive)，任何團體所追求的集體政治財 (collective political goods) 都只是成員真正利益的「副產品」(by-product)(吳乃德，1989：5-6；董安琪譯，1989：139-141；Opfer，2001：137)，因此如何吸引潛在成員加入團體、動員成員為組織的目標貢獻心力等組織維持 (organizational maintenance) 的問題，相對地便十分重要。

(二) 選擇性誘因

誠如前述，Olson 假設，為了維持組織，利益團體通常不是強制成員加入就是提供選擇性誘因以吸引成員。由於團體中理性、自利個人的搭便車問題會限制團體的動員能量，他認為團體行動要成為可能，所提供的誘因要選擇性地對於組織中的個別成員發生作用，這對於團體的成立與存活是十分重要的。在 Olson 之後，將其理論擴展的學者如 Clark & Wilson，他們將吸引成員的誘因分為三類：物質的 (material)、團結性的 (solidary) (如地位、同志愛、友誼、享樂)、與目的性的 (purposive) (引自 Salisbury，1969：15)。Berry (1989：47) 認為目的性誘因與意識型態或議題導向目標的追求有關，而對成員未提供具體獎賞。Olson 特別注重物質性誘因，他認為只有給成員個別而選擇性的誘因才能激發潛在團體中的理性個人為團體的目標努力，誘因必須具有選擇性才能使為組織奉獻心力者與拒絕為組織付出者間獲得不同的待遇。

Olson 的理論有很大部分是對於人類心理面的假設，他的著作雖然是繼 Truman 之後，鼓勵後進學者注意到團體的維持 (maintenance) 及內部運作問題者，包括組織能否被動員起來須考量的因素，如組織的共同利益、資源的大小、組織的領導與組織的能力等，但其「誘因理論」與「副產品理論」卻在其後的政治學及教育政策相關期刊論文或書籍中屢遭學者不同研究發現的反駁與修正。例如，Walker (1983) 指出，Olson 的主張出現後雖然反駁了 Truman 的干擾理論，認為團體的形成並不是因為政治或經濟等變革因素的干擾，使個人因意識到有此需要而自願自發的形成，團體的形成主要是個人為了追求個人的選擇性誘因使然。然而 Walker 又以美國在一九三〇年代到一九六〇年代因為經濟蕭條及越戰等因素之干擾，而使當時攸關反戰、要求和平及民權的團體也多為例證，認為 Truman 的干擾理論對於團體起源 (group origins) 的解釋較 Olson 正確。而 Hansen (1985) 則對於集體的目標提出不同看法，他認為如果集體行動的目標是對於集體之惡的預防，而不是創造新的集體之善，人們會更可能加入利益團體。此外 King 和 Walker (1992) 在一份針對美國九百多個自願性協會的研究中亦發現，集體財的追尋並非永遠只是「副產品」，在下列三件事的協助下，團體確實可以在沒有提供選擇性物質誘因的狀況，克服集體財的困境，包括：

1. 代表組織的成員比一般自主的個體更看重集體財的追尋。
2. 當團體的贊助者或大捐贈人對協會資助時，重視的是協會

面對政府時的代表人物，對於支付給個別成員的利益較不在意。

3. 當具威脅性的政策衝突環境出現時，自主的個人較可能因為珍視的權利、計畫或團體目標被威脅，而逐漸願意加入並支持團體，以交換集體利益。

King 和 Walker 明確指出其研究與 Olson 的副產品理論衝突，同時指出，多數對於「什麼激勵人們加入團體？」的研究，似乎都確定「目的性誘因」對他們來說較具吸引力。表 2-1 提供了利益團體在吸引成員時各種誘因利益的相對重要性。

表 2-1 確有提供利益之團體吸引成員利益之重要性

利益	營利性團體	混合性團體	非營利性團體	公民團體	工會	
專業利益	研討會	82	80	86	66	44
	專業性接觸	82	86	88	68	56
	訓練	74	72	76	61	62
目的性利益	倡議	88	76	84	<u>94</u>	78
	政府前的代表	<u>90</u>	72	78	80	84
	參與公共事務	66	66	64	74	58
團結性利益	友誼	68	68	70	62	68
個人物質利益	旅遊，觀光	<u>38</u>	36	<u>34</u>	42	<u>32</u>
	保險	52	52	50	54	68
	消費商品折扣	32	34	36	<u>40</u>	<u>32</u>
其他利益與服務	出版品	85	<u>87</u>	<u>89</u>	85	54
	組織間的協調	67	67	69	68	61
	研究	61	60	62	61	63
	合法的協助	60	50	56	55	75
	維持專業信條	65	60	65	45	46
	集體談判	60	<u>33</u>	35	46	<u>97</u>

註：這是受調查團體回報其吸引成員的各種利益的重要性資料。「20」代表最不重要的誘因利益，「100」代表最重要的誘因利益，每一個數字都是受調查團體的平均值。

資料來源：出自 King & Walker (1992: 407)。

此外，Olson 也注意到組織的意識型態與情感的問題，但目前研究教育利益團體的學者皆陸續發現，Olson 的模式對於解釋立法脈絡與教育利益團體的影響而言，過於簡單，同時無法解釋「政府與利益團體」之間的關係，教育利益團體發揮政治性影響的動員議題，挑戰著傳統利益團體的理論。

三、交換理論

政治學領域對於利益團體理論的探討，主要有兩大傳統，一是多元主義的傳統，一是交換（exchange）的傳統，而交換的傳統又以 Robert H. Salisbury 的理論為代表。

Salisbury（1969）在「利益團體的交換理論」（An Exchange Theory of Interest Groups）一文中主張，利益團體的源起、成長、衰亡及其遊說活動，如果能以不同團體「創辦人/組織者」（entrepreneurs/ organizers）之間的交換關係看待，會得到較好的解釋。他認為團體的創辦人或組織者投資一系列的「利益」（benefits）為資本，以提供給潛在的「顧客/成員」（customer/member）一個價格——加入團體，成為會員。上述利益可能是物質的、團結性的或表達性的（expressive），而為了團體的存活，在交換中必須維持上述利益的充分平衡。

關於團體的形成，Salisbury (1969: 3-6) 提出「增生」與「體內平衡」二種假設，增生假設 (proliferation hypothesis) 主張，社會分工越細、越專業化的結果，促使人們觀察到此種變革後從事於某些特定的經濟活動、社會角色與功能，也因而產生越來越多樣的利益與價值，協會 (associations) 是不同價值與利益的產物。只要社會專業分化的過程持續，每過一段時間，在政治舞台上，便會有更多不同的、多樣的、特定的團體出現。正因為在上述過程價值的改變，於是個人便必須尋找團體形成的解釋。體內平衡假設 (homeostatic mechanism hypothesis) 則不強調社會分化的過程及因此產生的新利益，這個假設認為社會均衡受到干擾時，一個維持平衡的主要方法就是組織正式組織，正如 Truman 所指出的，藉由團員之間的支持性互動及共享價值範圍、顯著性的增進，組成正式組織不僅改進談判的權力，也協助穩定並強化團體內的關係。此外，增生假設認為團體數目會增加，而其會員人數也會持續成長，但體內平衡假設則認為會員人數是一種循環模式。Salisbury 認為增生理論較具解釋力，同時認為對於團體起源理論的修訂有其必要。

Salisbury 的交換理論強調，利益團體的概念是「利益的交換 (benefit exchanges)」，他將理論核心放在下列四個關鍵概念 (Salisbury, 1969: 11-29)：

(一) 企業家/組織者

Salisbury 認為企業家 (entrepreneur) 在任何組織狀態下是整個事業的創始者、倡議者，如果有任何交換活動發生時，他必須是第一個有動作的人。經濟學家不只強調資本形成與投資對經濟發展的重要，同時強調企業家是讓資本運作的行為單位。應用於利益團體，如果有任何經濟交換，企業家應是起點。此外，Salisbury 指出，我們一般在討論的領導是放在利益交換的架構中，企業家角色實與領導者相同，而一個領導者必然的應是企業家。

(二) 利益的本質

認為利益是組織的誘因，利益可能是物質的、團結性的或表達性的 (expressive)。物質誘因對參與交易的各方而言是外生的，且具工具性，團結性誘因是內在、本能的，而表達性誘因則指個人或團體從表達某種利益或價值中獲得利益。Salisbury 偏好採用「表達性」利益而有別於原倡者 Clark & Wilson 的「目的性」(purposive) 利益。

(三) 團體會員

Salisbury 認為，利益團體理論假定團體成員具有和公共政策相關的利益、價值或偏好，而且 (1) 在組織協會之前即存在 (2) 是加入並留在協會的理性基礎 (3) 是經由協會的交互作用而受強調 (4) 在政策決定舞台是經由協會及遊說活動來代表。同時認為，一個團體或某一階層人們的利益是可以經由企業家及消費者/團體成員/選民之間的交換活動而予以檢視的。

(四) 交換

Salisbury 認為，為了維持團體組織，對於成員與組織者給予適當的利益是必須的，他們相互之間應有令人滿意的「交換」。一個對於利益或資源不滿意的志願團體成員，可能會離去或轉至敵對團體，而一個不滿意的選民可能會轉至敵對的候選人。同時，遊說活動也佔重要部分，它被認為是利益流動與團體交換的工具，而團體遊說經常是獲得或維持集體利益的工具。

對於 Salisbury 的理論，Johnson (2001: 119) 認為交換指的是一種社會互動的概念，社會學者用它描述人類的交互作用，源自於微觀經濟學者主張人類是受理性驅使的實體，會經由與別人的利益交換而極大化自己利益的觀點。

Mawhinney (2001: 194-195) 認為，Salisbury 的「目的性」誘因通常是一種公共財，因此個人會以某種理由支持團體，但不加入該團體。Johnson 亦指出 Salisbury 介紹了一種選擇性的「表達利益」(expressive benefits) 的概念，認為個人會加入團體是為了可以表達其價值，同時「企業家」以提供潛在會員選擇性誘因，加入團體並創立團體，因為控制資源並與他人交換，因而與他人有交互作用，是利益團體維持的基礎。從交換理論的觀點，利益團體組織可以視為不同參與者間「政治交換」的舞臺，也可以視為組織中菁英(企業家) 擴展權力與影響力的工具。

然而，利益的交換如果淪為功利性，急切於經由與別人的利益交換而極大化自己的利益，只見眼前現實利益，貪圖便宜行事，而忽略了團體、社會、國家甚至人類的長遠利益，終非公益團體之宗旨。

從理論探討中可以發現，利益團體的形成與維持並沒有一個單一的理論可以完全涵蓋、解釋，人們加入利益團體的動機呈現多樣化形態，可能是為了物質上的利益、團結性利益、目的性利益、專業性利益或其他的利益與服務，而「理性抉擇理論」對於人們行動是基於「自我利益」的假定，則被證明無法解釋於首都華盛頓進行遊說的「教育利益團體」的出現及其存續；一個能說明不同層次「意識型態承諾」的理論，才是一個較能了解存在於美國全國性層級利益團體的

模式。

同時團體裏的企業家在組織中扮演著重要角色，組織的成員來源、經費來源（含捐贈與補助）、經費運用、決策過程、成員對活動之支持參與情形、以及遊說代表如何產生等問題，都是組織維持的重要議題。

叁、其他相關研究

Truman、Olson 與 Salisbury 的理論為利益團體、團體的創立、維持及遊說奠定了良好根基，及至目前仍是相關研究持續引用探討的焦點，在政治或公共政策領域，有關利益團體之文獻多於教育政策領域，茲就其他相關文獻論點列舉探討如下：

劉淑惠（1992）指出，從結構功能論之觀點而言，利益團體對於政治體系，履行著「輸入」之功能，即各種意見匯集與整合之功能，是政治體系中民意的重要輸入管道；利益團體也履行政治社會化、溝通、甄補政治菁英、提供專業資訊給決策機關、執行部分政府功能、提供支持，甚至是政府正當性之重要來源。

Lindblom & Woodhouse（陳恆均等譯，1998：114）認為利益團體的活動涵蓋了思想、言論、請願、集會等自由權之

行使，而自由主義式民主之建立正是行使這些自由。利益團體也扮演著某些較正面的功能，包括：釐清及表達公民的需求、塑造可行的議題、對統治者的監督、藉由互動的方式解決問題及結盟。但在某些擁有穩固政黨體系的國家，這些功能在某種程度上，似乎不是那麼重要，因為政黨為部分功能提供了其他方式。

張世瑩（2000：27, 29）參考國外文獻指出，利益團體對政黨的影響非常大，影響的方法主要是在財政上的支持及選舉時的幫助；而在利益團體的各種分類中，政府部門也有利益團體，除了各州政府會向聯邦政府遊說外，在政策執行前，利益團體會試圖去影響行政首長及立法部門人員。

Wiggins、Hamm 和 Bell（1992）以加州、愛荷華州及德州的利益團體與政黨，對於立法過程、政策過程的投入與成功情形進行研究，結果發現，政府內之二大影響媒介——官員及立法機關的多數黨領袖，會有效的抵銷利益團體的遊說努力。

Ainsworth（1993）認為利益團體在選民與政府官員之間的行為如同導管，一個成功的利益團體企業家應該和相關團體的成員（或潛在成員）及政府官員成功的互動，同時強調遊說者的資訊角色，認為利益團體企業家的出現可以提供資訊上的利益。

Austen-Smith & Wright (1996: 560) 經文獻探討後指出，利益團體確實會行使顯著的影響。

在教育政策方面，Sroufe (1981)、Malen (2001) 與 Cook (1998) 皆指出，利益團體的影響或許不大，但不能認為利益團體不重要。Mawhinney (2001) 指出，有關利益團體是民主代議制的威脅或是民主政治的特色，其爭議至今未變。

Opfer (2001: 149) 則指出，尚在發展中的「承諾理論」(commitment theory) 或許可以解釋教育利益團體的影響活動，其理論基本前提是，花費極多的時間、精力與資源投入團體活動，為的是源自於對「良好政策」的信念；而依據對政黨的研究發現，人們之所以加入利益團體是因為他們相信團體的宗旨，之所以影響立法是因為他們認同於團體的理想；他認為「國家與承諾」(state and commitment) 的相關理論對於教育利益團體有極大的解釋價值。

從上述相關文獻論述可以發現，利益團體的影響活動不僅與人民表達其言論、思想等基本人權相關，更與一個國家的政治體系、民主化程度息息相關；而教育事業以其為公共財之本質，教育利益團體之興衰更與其追尋之公共理念或公共利益目標是否為其團體成員認同、支持等因素密切相關。

第二節 遊說的定義

遊說是利益團體為影響政府決策經常採取的活動，譯自英文 Lobby 一詞，原指早年利益團體代表在美國國會大廳 (Lobby) 等待議員出現，以向議員提出某些主張或請求(劉青雷，1988：153)，在一八〇八年第十屆的國會年鑑中首次有 Lobby 的文字記載(黃東益，1990:10)。

Milbrath 以溝通的觀念認為「遊說是向政府決策人員傳達訊息，目的是希望影響他們的決定」(陳章輝，1984:8; Milbrath，1963：8)，Murray (1976：80) 以美國高等教育政治學的脈絡著眼，認為：「美國高等教育協會有目的地設計以影響立法及政府決定的活動，稱之為遊說。」Mack(1989:2)認為「遊說是影響公共政策與政府政策的過程」，Baumgartner & Leech(1996:535) 則以利益團體之間的關係著眼，認為：

遊說是一種社會活動，其中團體對於其他團體（對抗的或聯盟的）的行為給予注意，同時對於目標有長期的關係，而且間接的與直接的影響策略已綜合，在某一特定個案所選用的策略，並不一定在下一個個案被選用。

Cook (1998:143, 211) 採美國遊說公開法 (The Lobbying Disclosure Act) 的觀點，將遊說界定為：

任何向高階層行政官員或立法部門官員，進行有關聯邦官員選擇及聯邦法令、規定與方案之制定、修正、或採納之口頭或書面溝通。

楊泰順（1993：12）則以廣義的方式界定，認為「遊說是任何有可能影響決策的機關或個人」，依楊泰順之定義則任何團體或個人，當他們企圖影響政府政策時，即可視為進行遊說。

我國行政院已通過之遊說法草案則將遊說定義如下：

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政策、議案或法令之形式、制定、通過、變更或廢止，而以言詞、書面或電子文件方式，直接向被遊說者表達意見之行為。

足見學者對於遊說之界定因其著眼角度之不同而稍有差異，惟仍以影響政府之政策或決策過程為目標，以口頭言詞或書面意見為影響方式。

本研究綜合學者 Milbrath(1963) Murray(1976) Cook (1998) 楊泰順 (1993) 及國內遊說法草案之觀點，從理念上將遊說定義為「任何企圖影響政府機關之政策、立法或司法過程，所採取的策略或技術之總稱。」所指政府機關包

括行政部門、立法部門及司法部門。惟考量遊說活動在臺灣高等教育之適用性，將其界定為 ---「任何向中央層級科長級以上行政官員、立法委員或立法部門官員，進行高等教育政策、法令、規定與方案之制定、修正、或採納之口頭或書面溝通」--- 所指政府機關包括依法監督高等教育機構之教育部、行政院及立法院，司法部份因牽涉更廣更複雜，尚未涵蓋本研究範圍內。

遊說對於臺灣民眾而言還不是個人人普遍熟悉的名詞，在許多民主未深化國家，遊說甚至經常與賄絡、不公開、官商勾結等不法事件相關而予人不當印象，即便在先進的英國，一般人對於與官方交涉也存在著某些錯誤印象，Miller (1990) 曾以英國為例，指出一般人與政府交涉時最常見的四個錯誤觀念，包括：以為有高官朋友行得通、以為花錢即可消災、未將政府決策部門整體思考、以及先行動後思考等現象。然而遊說在英、美等先進國家還是比較健全、進步，它是一種可以以公開方式影響政府政策制定的技術，不僅有助於不同利益團體之間的互相制衡，也是多元、民主社會中的正常影響方式。

目前美國教育學者對於中小學教育利益團體的研究已有不錯的成果，這些教育利益團體如美國全國教育會(National Education Association, NEA)，全國家長與教師協會(Parents and Teachers Association, PTA)，美國學校

行政人員協會 (American Association of School Administrators, AASA) 等。但相較之下對於高等教育的遊說問題便顯得有待努力，Ferrin (2003: 87) 即曾指出，無論是研究政治或是研究大學行政的人員，都傾向於忽略「為高等教育遊說的人員」。

第三節 遊說的技術與策略

劉青雷 (1988) 以美國的利益團體為例，認為美國民眾主要是「為價值觀念及教育大眾」而遊說，前者又概分為為美國的價值觀念、為資本主義制度、及為意識型態的遊說；後者則概分為散佈研究報告、做公共關係、公佈議員投票紀錄、示威遊行、演戲、及向選區直接遊說等。惟多數研究者將遊說的技術分為直接遊說與間接遊說，茲分類說明如下：

壹、直接遊說

指利益團體代表人與負責政府決策人員，直接面對面接觸，以達到影響政府政策目的之技術。Berry (1977: 213-214) 認為公共利益團體的戰術 (tactics) 可以分為三大類，分別是直接遊說、經由選民進行遊說及間接遊說，直接遊說包括：(1) 親自謁見議員 (2) 參加國會聽證 (3) 法律行動；經由選民進行遊說則包括：(1) 政治抗議 (2) 向國會議員

寫信（3）運用有影響力的人員等。

Schlozman 與 Tierney（1983）曾將利益團體的影響技術（techniques）分為二十七項，Opfer（2001:141）則將它們分為需要接近管道（access）與無需接近管道（nonaccess）二類，詳如表 2-2 所示，其中需要接近管道之戰術即為直接遊說，無需接近管道之戰術即為間接遊說。

朱志宏與謝復生（1989:6）曾就國內情況，將下列各項列為直接遊說項目：陳情請願、邀約請託、提供資訊或行政協助、直接與代表掛勾、參與訴訟等；楊泰順（1993:31）認為上述項目雖未盡列林林總總的遊說方式，然而有些遊說方式或技術基本上也不易釐清，在朱志宏與謝復生二人所提的直接遊說部分，他增列了二項：監察院陳情與互惠交換。

吳定（1991）指出，利益團體採取遊說以影響政府的政策、法案或施政，是政策制定過程中的外在環境因素，對於政策過程的影響表現在行政、立法和司法等部門，甚至於政黨。江金山（1985）與王千美（1991）則認為，我國利益團體影響行政部門政策制定的方式包括（1）資訊交換的關係、（2）參與規劃的關係、及（3）協力執行的關係，但彼此的互動是「協調」多於衝突；而對於立法部門的影響更為活躍，有（1）向立法機關請願者、（2）透過親朋好友、選民給予情感壓力者、（3）尋找適當的民意代表以為立法部門

之代言人、(4) 參加聽證會或公聽會、(5) 與立法人員建立良好關係、(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，以獲得部分民意代表支持等。

江明修與陳定銘（2000）以臺灣的非營利組織（nonprofit organizations）為研究對象，認為非營利組織的遊說途徑包括：行政、立法、司法與國際遊說等途徑，而政策遊說的策略則包括：直接遊說、間接遊說及因應資訊社會的公關遊說等。直接遊說的策略如（1）提供資訊；（2）陳情請願；（3）在場監聽；（4）互惠交換；（5）參與訴訟；（6）要求釋憲；（7）直接溝通；（8）直接代表（推派成員競選國會議員）等。

表 2-2 利益團體影響的技術

需要接近管道的戰術	無需接近管道的戰術
聽證會作證	提出研究報告
直接與官員接觸	寫信給會員
非正式接觸(餐會等)	加入聯盟
塑造政策的執行	與媒體對談
與官員規劃立法策略	激勵會員寫信
草擬法案	發動草根遊說
草擬法令規章	會員與官員接觸
參加顧問委員會	訴訟
施惠予需要幫助的官員	競選捐獻
影響公職的任命	公開議員投票紀錄
塑造政府議程	郵寄籌募基金
	刊登廣告
	競選時給予人員
	或工作協助
	公開支持候選人
	示威抗議
	顯示法案的效力

資料來源：出自 Opfer (2001:141)。

貳、間接遊說

間接遊說亦稱為草根遊說 (grass roots lobbying)，指遊說代表並不直接接觸行政官員或民意代表，而是透過間接的技術製造壓力，以影響政府政策。曹俊漢 (1993: 25) 認為「草根遊說」是將遊說的重心放在基層民眾的身上，並運用民眾形成一股強而有力的公意，以影響決策者。

Berry (1977: 214) 認為間接遊說是「藉由影響選舉或改變公眾意見來改變政府的政策。」，其技術包括：運用競選經費、公開投票紀錄及提出研究結果與公共關係等。表 2-3 所列無需接近管道的戰術即是間接遊說的項目。

楊泰順 (1993:33) 認為間接遊說是希望藉由輿論影響決策者，有時可以同時採行多種方式進行，因此在界定上不若直接遊說之明顯，包括：影響大眾傳播媒體、直接民主的訴求、自行發行刊物、召開座談會、示威遊行、尋求盟友、政黨遊說、參與選舉等。

江明修與陳定銘 (2000: 173-174) 認為間接遊說的策略如 (1) 舉辦公聽會、座談會；(2) 出版刊物或說帖；(3) 動員選民向選區議員寫信、打電話、打電報、寄 E-mail；(4) 遊行抗議；(5) 舉辦推廣活動；(6) 進行連署；(7) 聯盟遊說；而公關遊說的策略則如 (1) 議題

建構；(2) 群眾動員；(3) 強調與媒體結合等。茲將直接遊說與間接遊說之方式整理對照如表 2-3 所示。

表 2-3 遊說之分類

直接遊說	間接遊說
陳情請願	影響大眾傳播媒體
邀約請託	舉辦公聽會、座談會
提供資訊	進行連署
在場監聽	發行刊物或說帖
直接溝通	舉辦推廣活動
直接代表	遊行示威、抗議
參與訴訟	聯盟遊說（尋求盟友）
互惠交換	政黨遊說
要求釋憲	參與選舉
	直接民主的訴求（創制、複決權的行使）
	寫信、打電話、打電報、寄 E-mail 給議員

資料來源：整理自朱志宏與謝復生（1989:6）、楊泰順（1993:31, 33）、江明修與陳定銘（2000:17-21）。

Berry（1977:22）曾指出，如果利益團體不得和強而有力的政府當局交手，最恰當的戰術就是在政策執行時，向當局提供專門知識與協助；Schlozman & Tierney（1983），Cook（1998），劉青雷（1988）及張世瑩（2000）

等人皆認為，遊說的技術雖然不少，但以針對遊說主題提出研究報告最具說服力。

江明修與陳定銘（2000：24）則指出，非營利組織在經濟資源上雖不如其他營利性利益團體，惟其追求公共利益與全民福祉之目標，容易獲得民眾認同，如能善用遊說途徑與遊說策略，並配合媒體的公關策略，當遊說議題成為社會輿論的焦點並開啟「政策視窗」時，非營利組織反而會成為強勢遊說團體。

叁、遊說聯盟與聯合會

Lipsky（1968）早在一九六〇年代即為文強調聯盟（alliance）關係之重要，他在相對弱勢團體以抗議活動做為一種政治資源的研究中，除了強調抗議團體的組織維持對於團體存續之重要性外，對於相對弱勢團體如何藉由媒體及與第三團體之聯盟，進而達到對標的團體形成壓力之目的，有過深入細膩的分析。

Truman（1971：362）亦曾明確指出，很少有任何一個單一的團體，在沒有其他團體的協助下，可以達到它的立法目標。

Berry（1976：253-258）亦曾對於利益團體「聯合會」

(coalition) 進行探討，他從「戰術」(tactics) 與「策略」(strategies) 二詞之定義及區分開始，認為「戰術」所指者乃遊說人員一組變通的行動選擇，每一種戰術的運用都有它獨特的成本與效益，戰術脫離不了「策略」，策略是一種較普遍的、長期性的遊說取徑，而戰術則是一種立即的、每日的，企圖影響政府的活動。他特別提出了兩種策略，一個是合作策略 (cooperative strategy)、一個是倡導策略 (advocacy strategy)。合作策略指的是聯合會，是團體之間為了達到公共政策目標的一種明確工作關係，它不只受歡迎而且從表面上看來似乎易於組成。Berry 強調，當兩個或更多個團體在同一個領域工作，而他們在意識型態相容時，通常會希望分享資訊，多數遊說人員認為聯合會是克服資源限制的一種方法。他簡而有力的指出，聯合會之形成是因為遊說者希望「極大化」他們的力量。而針對聯合會的型態，他提出了三種類型：(1) 依賴的聯合會 (dependent coalition)：其中一個團體支配著活躍的參與及資源。(2) 參與的聯合會 (participatory coalition)：沒有一個團體是支配主宰者，但至少有二個組織是高度活躍、支持性的。(3) 獨立的聯合會 (independent coalition)：這種聯合會比起參與的聯合會有較大的耐久性，各別都是獨立的成員而且各別有不同的認同。倡導策略則是引導組織選擇遊說戰術的基礎影響理論 (underlying theories of influence)，倡導策略必須融入做決定的架構，因為它們在一個團體決定如何最有效地運用其資源的議題上相當重

要。

Walker (1991) 認為，特別聯合會的目的是要處理一個當前的政策問題，然後當威脅退去時聯合會即消失。

Baumgartner 和 Leech (1996: 533) 則強調，要重視遊說的動態面和社會性本質，同時引用文獻支持其論點，主張「與其和少數聯盟打鬆散的戰役，團體或個人經常偏好加入贏面較大的聯合會」。

Austen-Smith 和 Wright (1996: 558) 認為利益團體的聯合會通常會分為全國的及州的層級，個別團體很少會單獨行動，即使是在華盛頓首府的直接接觸，也是授權由少數遊說人員代表數個不同的團體而進行。一個組織薄弱的團體，可以藉由加入該州組織較強的團體而提昇它在該州議員眼中的可信度。

Lindblom & Woodhouse (陳恆均等譯，1998: 118) 認為利益團體只靠利益的表達無法產生睿智的決策，還必需要有能實際採取行動的結盟。雖然利益團體有時會產生某些阻礙，但他們卻有助於結盟，例如藉由國會委員中的委員，為懸宕多年的法案，尋求外界的支持。

曹俊漢 (1982: 27-28) 指出，傳統上美國利益團體追

求的是經濟上或社會上的利益，舉如農、工、商人及退伍軍人等，都是強而有力的典型利益團體，也都獲得其會員的支持，但當利益的性質趨於多樣化，或經濟上與社會上的利益在某些層面又結合在一起時，利益團體往往會採取聯合的陣營，典型的例子如「保護關稅」運動與教育遊說。一九七九年全國教育協會（National Education Association）曾成功地遊說國會通過卡特總統所提的「設立單一的教育部」建議，惟其後教育團體因地區、種族、福利之差異而衍生的鬥爭未曾平息，因而一直無法建立共同的勞力陣線，許多教育的遊說活動便漸漸地產生分歧，最引起爭議的是 Head Start 計畫的移轉問題。

