



美國公益團體遊說的法規環境及影響

韓意慈

中國文化大學社會福利學系 助理教授

摘 要

我國自2008年8月起實施遊說法。然而，此法實施前後，民間團體卻批評此法實務上對於公開活動的公益團體多所限制、動輒得咎，反而無法防堵利益團體的暗盤利益輸送。在台灣社會缺乏整體性非營利組織政策法規的脈絡下，究竟社會應如何界定公益團體在倡導行動上特殊的角色功能？國外的經驗又是如何？本文以文獻回顧的方式，探討美國對於遊說活動的法律規範，並關切美國賦稅政策中對於公益團體遊說的限制。就現有的實證及研究資料，分析相關的法規環境公益團體進行政策倡導的限制為何。結論並從美國的研究及實施經驗中，歸結出台灣非營利組織政策倡導的法規環境值得後續關注之處。

關鍵詞：非營利組織、政策倡導、遊說法



壹、前言

台灣社會在解嚴前後，由於風起雲湧的社會運動，及民間公益團體陸續的倡導行動，催生了台灣各項重要社會政策與法律，甚至促成了九零年代「社會福利的黃金十年」（蕭新煌，2000）。然而，台灣的非營利組織雖擅長於透過倡導行動推動政策與法律，但從法制的角度來看，非營利組織本身所面對的法規環境卻是十分鬆散不健全的。單以整體結社自由的角度為例，內政部目前仍以延續自動員戡亂時期的不合時宜的人民團體法規範社團法人，而財團法人之監督管理辦法則散見於各部會。對於台灣社會應建立整體性、符合時宜的非營利組織相關法規，各方的殷殷企盼，從近年來陸續出現非營利組織法草案（青輔會，2003）、第三部門基準法（呂炳寬，2008）、財團法人法等相關法案可見一斑。

本文關切的是，在缺乏非營利組織整體法規的脈絡下，非營利組織扮演的角色極易受制於其他法規的影響。因此，積極檢視與非營利組織角色功能相關的法規，及其對非營利組織帶來的影響，就顯得具有其必要性。以公益團體扮演的政策倡導功能來看，於2007年通過、並於2008年8月實施的遊說法，影響公益團體進行政策倡導的法規環境，因而引發研究者的興趣¹。

根據遊說法的規定，凡「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爲（第2條第1項）」，均負有事前向被遊說者申請登記（第13條）、及事後將使用於遊說之財務收支情形編列報表、按時申報的責任（第17條）；並規定被遊說者應按季公開於電信網路或刊登於政府公報等出版品（第18條），以將相關資訊公告給大眾，並期能藉由將陽光引入密室政治，「防止不當利益輸送，杜絕黑金政治與不法關說（第1條）」。

以立法精神來說，遊說法理應得以防堵遊說活動的弊端，而能避免非營利社福團體在遊說時，遭遇財團運用密室遊說的夾擊²。遊說法實施之後，理論上由於相關利益團體不得以不正當方式向決策者施壓，保障透明公開的政策倡導環境，而使得公益團體獲

¹ 本文之寫作承蒙國科會研究案(NSC 98-2410-H-034 -018 -)補助，及兼任研究助理鄭亦真、侯俊傑、許惇雅的協助，一併致謝。

² 例如：未實施遊說法之前，菸害防制法修正案於2002年審議時，在檯面上針鋒相對的立法委員背後，一邊是董氏基金會，另一邊是包括公賣局及外國菸商在內的菸商代表，委託政治公關公司威肯進行遊說，且傳聞菸商與立委進行利益輸送（張琬琳，2002）。



益。然而，實際上遊說法自實施之前，就未獲得民間團體的肯定³。此法實施一年後，更證實了漏洞百出，不僅未見原先欲規範的財團等依法登錄，反成為公益團體進行政策倡導時需要增加的行政成本⁴。

從上述遊說法的實施經驗，引發筆者思考究竟公益團體進行政策倡導時，應否遵守相關的資訊公開法案？理由何在？公益團體應否適用與利益團體不同的法律規範，以適當地界定其在倡導行動上特殊的角色功能？背後的邏輯又是如何？由於我國遊說法的制訂過程與討論，深受美國遊說法與利益團體遊說經驗的影響⁵，因此本文以文獻回顧的研究方法，探討美國的相關法規、轉變及其影響。本文將依序說明美國聯邦政府之：(1)法律規範對遊說資訊揭露的要求、(2)賦稅政策對公益遊說的限制、以及(3)相關法規對公益慈善團體進行政策倡導的影響。文末並將從美國的研究及實施經驗中，歸結出台灣非營利組織政策倡導的法規環境值得後續關注之處。

貳、法律規範對遊說資訊揭露的要求

台灣社會的遊說法甫實施一年就因漏洞百出，引人詬病。其實從美國實施相關法案的經驗來看，亦是一連串嘗試與修正的過程；此轉變的過程大致是對遊說行為的界定由鬆散至嚴謹、對違法者的處罰由輕至重、對資訊揭露的要求由緩慢至即時。以下則由 1946 年之「聯邦遊說法案」、1995 年之「遊說公開法案」、及 2007 年之「誠實領導與開放政府法案」依序說明之。

一、聯邦遊說法及其前身

早在 1876 年，美國國會便曾經提案要求遊說者必須登記，當時因影響議員利益甚鉅而一直未獲通過。雖然如此，在上述遊說管理法未制訂之先，已有相關法案被視為美國後來陽光法案中的先驅。例如，「公用事業控股公司法」(Public Utilities Holding Company Act, 1935) 和「海洋商事法」(Merchant Marine Act, 1936)。這些法律已在條文中規定任何僱請他人從事相關遊說活動，以影響政府決策者均需登記(桂宏誠，2002)。

³2008 年 8 月 8 日上午，司改會等民間團體舉行「民間團體因應遊說法座談會」，共同批評將實施的遊說法對於財團的利益輸送、暗盤交易無法有效防堵，但卻限制了公開活動的社福團體，以至動輒得咎，根本是「只防君子，不防小人」。其中，司改會執行長林峰正指出，遊說法規定遊說者進行遊說前必須登記，經核準後才可遊說，結束後還要申報遊說時的財務收支，程序繁複，恐增加民間團體的行政成本。台灣女人連線常務理事林綠紅則表示，遊說法規定民間團體只能針對與自身業務相關的議題進行遊說，恐限制了跨團體的結盟(王正寧，2008 年 8 月 8 日)。

⁴詳見：黃淑英國會辦公室、台女連、司改會、勞陣(2009) 形同虛設的陽光法案：遊說法實施一年總體檢，檢索自 <http://labor.ngo.org.tw/news/lobby-law-2009-7-14.pdf>

⁵根據立法院資訊專區，台灣為繼美國、加拿大之後，第三個制訂遊說法的國家。其中，美國國會於 1946 年通過「聯邦遊說管理法」(The Federal Regulation of Lobbying Act)，是最早制訂遊說相關法律的國家；而加拿大則於 1985 年通過說客登記法「Lobbyists Registration Act, 1985, c.44(4th Supp.)」(立法院，2007)。



此外，在聯邦層次中首次關於遊說的廣泛性改革在於 1938 年的 *Foreign Agent Registration Act* (簡稱 *FARA*)，其主要目的在於限縮外國政治勢力介入美國公共政策的制訂。由於當時普遍相信希特勒大量資助納粹運動在美國的發展，因此本法實施初期針對防止納粹活動為目的，後來才擴展到限制一些親共產主義的活動。*FARA* 規範並非禁止相關資訊的散佈，而是國外團體對於公共政策的任何溝通，必須同時提出包含姓名、地址、相關利益的具體陳述(Holman, 2007)。

二次大戰後，1946 年國會通過了美國第一個針對國內遊說者的聯邦遊說法案 (*Federal Regulation of Lobbying Act*, 簡稱 1946 法案)。此法案並未試圖規範遊說行為或限制遊說者的金錢活動，主要的目標在於建立一個登記和揭露的系統，足以使大眾瞭解社會上攸關影響法律制訂的政治壓力為何。在 1946 法案中，規定凡直接或間接以通過或阻撓國會立法為主要目的之行爲，都必須每季向眾議院提供遊說者姓名、地址、薪資、付費等相關帳冊報表，以便刊登在國會公報上，接受公眾監督。違反規定者可被處以 5000 美元的罰金或一年刑期，以及三年內不得從事遊說工作(Holman, 2007)。

該法於制訂過程中，並未受到太多注意，主因此法是屬於國會改革法案中之第三篇，而當時的矚目焦點在於整體國會改革法。另由於此法立法前並未經過許多辯論，使得內容未盡完善，使得施行成效大打折扣(王俊凱，2004)。例如，1946 法案規範的對象並未涵蓋國會中的一般雇員，及大量的草根遊說團體；此法案雖要求申報財務資料，但未要求揭露大眾關切的整體遊說費用，及對特定政策目標的花費；最後，此法對於誰該登錄、及何謂組織或個人的「主要目標」為遊說的界定非常模糊。由於法案問題重重，國會參眾兩院決定其當時的角色僅在於被動地接受登錄，而非主動地更正錯誤或者鼓勵遊說者守法。司法部亦決定鼓勵志願登錄、提醒大眾注意潛在的違法者就好，而不再積極糾舉不守法的遊說行爲(Holman, 2007)。

至 1986 年，美國最高法院進一步限縮了 1946 法案的範疇，避免因法規的不周延導致違反憲法保障的權利。最高法院決定此法案僅需適用在那些收費、直接接觸國會成員的遊說者，僅適用於通過與杯葛特定法案，排除其他相關的國會活動，國會一般雇員及花費於立法活動不到一半時間的遊說者得排除適用此法。

結果是 1946 法案的實施顯得可有可無。美國審計總署(GAO)的一份研究中發現在 13,500 個列為具有影響力的個人或組織中，有高達 10,000 個組織或個人均未登錄遊說活動。而登錄的遊說者中，有 60% 申報無相關財務活動，90% 申報沒有支付薪水、報酬等費用；95% 申報無公關或廣告支出；僅有 32% 指出特定的法案編號或名稱 (GAO, 1991)。



二、遊說公開法

由於 1946 法案存在許多缺失，美國國會於 1995 年再制訂了「遊說公開法(Lobbying Disclosure Act of 1995，簡稱 LDA)」⁶。此法的主要目的為揭露遊說者、金錢和法律制訂者的連結，以遏止那些潛在的貪污行爲。這是美國 50 年來首次對於聯邦遊說法規的全面性改革，立法背景中的關鍵事件是 1987 年的 Wedtech 公司的弊案，該公司聘任了許多遊說者，包含卸任的國會議員和政府官僚，以獲得政府的契約；這些違法的遊說行爲全都未依法申報，使參議院的調查強調現有法令的不適當，並促使後續一連串修法的行動 (Holman, 2007)。

此法重新界定了遊說者與遊說活動的明確定義，排除了六個月內花費在遊說活動時間不及 20% 者，但將遊說活動廣泛地界定為任何遊說的接觸、或支援此類接觸的努力。因此，所有試圖影響國會議員、國會幕僚、及行政部門決策官員之活動，均為遊說公開法規範的活動 (桂宏誠，2002)。LDA 不僅要求這些登記的遊說者需要每半年提供遊說相關活動的報告與帳冊，也具體規範違規者需處以最高 50,000 美金的民事罰則 (Garvin & Gelak, 2008)。

Holman (2007)認為此法綜合了之前的遊說相關法案，最關鍵的修正在於界定清楚需要申報的遊說行爲。例如，依照 LDA 規定，個人或組織在 6 個月內從事遊說活動的花費，若未達到 22,500 元美金，或委外的遊說者付費低於 5,500 美金，則不需申報遊說活動。達到遊說花費底線的個人或組織，則必須在直接遊說活動的 45 天內向參眾議院申報相關遊說資訊。另一項 LDA 對於美國遊說申報的成就在於，經過了重重的努力，首次建立了益於公眾閱覽的電子申報系統。雖然如此，這個系統僅能接受申報者由電子檔案印出紙本申請表，寄至相關單位再輸入成電子檔，可以查閱但無法搜尋，曠日廢時引人詬病。

三、誠實領導與開放政府法案

雖然 LDA 達到揭露遊說資訊的目標，令美國社會震驚的弊案仍接連出現⁶，2007 年美國國會通過了「誠實領導與開放政府法案(Honest Leadership and Open Government Act, Public Law No. 110-81)」，簡稱 HLOGA，是為 LDA 的修正案，進一步要求那些註冊的遊說者提供更廣泛、及時的資訊揭露。

⁶ 此法通過前 Jack Abramoff 的弊案震驚美國社會，牽連的層級達到布希政府中的副行政院長。



首先，HLOGA 解決了上述的電子化系統的缺失，所有遊說資訊均透過電子化的申報流程，不僅減少轉換的時間，也使得資訊揭露更為即時。其次，遊說團體的財務活動由每半年改回每一季申報，亦使得資訊的揭露更具時效性。再者，將規範的項目擴大到實務常見的範圍。例如，政治獻金與競選經費必須要同時揭露，也禁止遊說者招待法律制訂者旅遊和送禮。最後，對於知法犯法者，HLOGA 增加民事罰則由 50,000 至 200,000 元，以及刑事罰則至最高 5 年監禁(Garvin & Gelak, 2008)。

自從 1946 法案之後，美國的遊說揭露法案要求公益性非營利組織，只要達到相當的花費與時間，也需要依法登錄。從上述法案之修法過程可見，即便美國作為一個法治國家，當法律的界定不夠周延，則僅能淪於道德上的勸說，有賴不斷的修法來改善其缺失，可以想像台灣的遊說法若欲達到立法目的，恐還有一段長路要走。另一方面來看，公益團體進行遊說活動的資訊揭露雖然費時耗力，但遊說法規的目的在規範利益團體與決策者的暗盤政治，並未限制公益團體從事政策法律的倡導行動。因此另一值得關注的是在美國賦稅政策下，對於公益遊說的規範與限制，以及此限制如何回頭影響了公益團體申報遊說活動的意願。

參、賦稅政策對公益遊說的限制

賦稅政策中對於非營利組織進行倡導活動，影響至鉅的莫過於美國國稅局(Internal Revenue Service, IRS)對於慈善組織的遊說限制。IRS 對於有賦稅減免(tax-exempt)及捐款扣除額優惠(deductible contribution)資格的非營利慈善團體(charitable nonprofits)，有更具體的規範與限制。根據 IRS 所訂定的聯邦賦稅代碼 (Internal Revenue Code) 第 501 項中，對於非營利組織區分為兩組：501(c)(3) 及 501(c)(4)⁷ (Simon, Dale & Chisolm, 2006, Reid, 2006)：

1. 501(c)(3)為公益慈善組織(charitable organizations)：最初意指那些組織之設立與運作特別與宗教性、慈善性、科學性、公共安全、識字與教育等目的有關的非營利組織，隨著社會環境的轉變，後來延伸到那些進行慈善相關活動的組織，如以幫助貧窮者與病人等為目的的組織。主要界定為那些以追求公共利益(public benefit)為目的之組織。
2. 501(c)(4)為非慈善之非營利組織 (noncharitable nonprofits)：意指社會福利組織、俱樂部、退伍軍人協會等以追求會員的私利為主，亦即互益型(mutual benefit)組織。

⁷ 關於美國稅法對此兩組非營利組織的詳細規範，可參考 Reid (2006: 357-360)之列表。



美國在 1913 年訂定所得稅法時，國會並未加入對於慈善捐款的減稅措施。於 1917 年國會首次引進經由賦稅代碼(tax code)將政府資源挹注至慈善補助。當時由於課徵高額的邊際稅率以支援美國第一次大戰之耗資，在擔心影響國內慈善捐款的前提下，美國國會首次允許個人捐款的減稅額達到淨所得的 15%。自此以往，賦稅減免的範圍不斷擴展，如擴大慈善捐款的適用範圍、增加捐款可扣抵所得的比率 (Brody & Cordes, 2006)。

直到 1919 年，美國財政部首次指出那些非營利組織若挑起爭議或參與競選活動則非教育性質，因此沒有減稅的資格 (Berry & Arons, 2003)。自從 1934 年起，在 IRS 的法規中，就要求非營利組織欲符合 501(c)(3)的賦稅優惠資格，則不得從事「相當的」(no substantial part)立法倡導活動，否則可能會失去組織之收入得以免稅及享有捐款扣除額的優惠條件。504(c)(4) 則可以沒有上限地從事遊說活動，只要其活動之目的為追求社會福利，則仍可具有免稅資格，但無法享有捐款扣除額的優惠 (Boris & Krehely, 2002, Simon, Dale & Chisolm, 2006)。

由美國社會歷年來的討論，賦稅政策究竟應否規範公益慈善團體的遊說活動，我們可由免稅理論中來思考，亦即「補助理論」和「稅基定義理論」。根據補助理論，非營利組織之所以免稅之主要原因，在於非營利組織為社會帶來重要的價值，例如扮演之角色與提供之服務比政府來得有效率，因此不該課稅、或者需要政府予以補助。另一方面，根據稅基定義理論，則著重闡述為何非營利組織的收入或財產及捐贈人的贈與並非稅基的一部份。例如，稅基定義理論主張非營利組織往往在扮演財富轉移和保管的功能，形同「導管」一般，納稅義務人將收益移轉給非營利組織，非營利組織再轉給受益人，不僅沒增加納稅義務人的財富，亦不構成消費，自然不屬於課稅所得 (許崇源, 2009)。

從補助理論出發，免稅及賦稅優惠被視為政府的賦稅支出 (tax expenditure)，因此非營利組織從事公益遊說，也需要受到嚴格的審核。這個看法普遍被美國的稅務政策制訂者接受，如財政部和國會的賦稅委員會(Brody & Cordes, 2006)。國家的賦稅支出被認為是不應補助非營利組織從事遊說行動，以 1983 年最高法院的釋憲案 *Regan v. Taxation with Representation of Washington* (461 U.S. 540 [1983])為例可以說明。這份釋憲的聲請是以言論自由為名，挑戰 501(c)(3)的遊說活動限制。然而美國最高法院最終予以駁回，理由是此一限制並未箝制言論自由，而是使得此政策不會具有「補助」立法活動的效果 (free speech 並不意味需 "subsidy" speech)，如此並未違反美國憲法(Simon, Dale & Chisolm, 2006)。



其次，若非營利組織的賦稅優惠是政府的補助支出，則爭議在於當非營利組織從事不同立場之倡導與政治相關活動時，該不該以政府的預算補助特定價值立場的組織，其標準又何在。Berry & Arons (2003)以 1920 年代美國財政部拒絕了美國生育控制聯盟 (American Birth Control League)申請賦稅優惠地位為例，此一組織的主要目的在幫助女性避免「不在控制下」的懷孕。該組織最終向聯邦法院提出抗告，但仍遭駁回 (Slee v. Commissioner)，理由是不論其組織的目標多麼有價值，但「引發法律廢止的行動，無法被納稅人的金錢所支持」。然而 Berry & Arons (2003)認為，此一支持節育的組織若符合當時主流的價值觀，則很可能不會被美國政府拒絕。

另外，保守派人士也認為，若公益團體因為高度投入遊說活動，而造成政府補助款的增加，甚至是以聯邦政府的補助款來進行遊說活動，則其遊說動機將被質疑為是自利的行為，而與原先公益慈善團體獲得減稅優惠地位的原因不符⁸ (Boris & Krehely, 2002)。

Berry & Arons (2003)進一步指出在規範非營利組織進行公益遊說活動時，美國政府呈現了兩難。一方面其需要維護公眾對於慈善活動的支持，不使其被爭議性的遊說活動所消滅，另一方面政府仍要小心維護憲法所賦予的自由權利。因此，法律並未規範非營利組織不得提出公共政策的質疑，卻指出其不得進行相當程度的遊說；其中的標準非常的模糊。

另一方面，由稅基定義理論，Brody & Cordes (2006) 則指出，尤其針對非營利組織的免稅地位 (tax exemption) 來說，其反映的並非對於非營利組織的經濟補助，而是反映出非營利組織的適當所得稅基礎。首先，至少在西方白人 (Anglo-Saxon) 的傳統下，政府被期待遠離關於教會範疇、以及教會所屬相關機構的日常活動；此想法被延伸至公益慈善團體。更進一步說，非營利組織之所以免稅是因為其並不符合一般所得稅的定義。美國國會聯合賦稅委員會 (JCT) 在 2006 年的解釋中指出：「非營利組織的免稅資格不符合稅式支出 (tax expenditure) 的理由，在於這些組織從事的主要為非商業性的活動，因此不需課稅 (JCT, 2006)。」

那麼，稅基定義理論下，非營利組織的賦稅政策需受遊說活動的限制，其背後的理論基礎何在？Brody & Cordes (2006)認為，免稅地位並非建立了非營利組織和政府間的交換關係—由於非營利組織做好事因此政府給予免稅資格，而是建立了一種政府與非營利組織間互不侵犯的關係，亦即政府應遠離慈善組織的日常活動，因此予以免稅，但相對而言，非營利慈善組織也應遠離請願、遊說等攸關政府的活動。

⁸相關的討論可參考 Istook Amendment 的爭議，並導致美國 Office of Management and Budget 的 A-122 Circular，要求接受政府方案和契約補助的非營利組織必須接受 OMB 的監督，不得使用聯邦補助款在遊說的相關費用 (Reid, 2006)。



不論上述賦稅政策下，非營利組織進行倡導遊說的限制的理論基礎為何，現行規範最為詬病的是，對於何謂不得進行相當程度的遊說活動，標準十分模糊。美國國稅局 IRS 對於 501(c)(3) 的要求是不得為遊說活動花費「相當金額」，但並未清楚定義何謂遊說所可以耗費的金額標準 (Berry & Arons, 2003; Boris & Krehely, 2002)。此外，現行賦稅代碼的要求中，對於非營利組織進行公益倡導的規制仍有許多漏洞，例如：為了教育的目的與政策制訂者進行溝通並不算為遊說，但是實務上難以清楚區分。只要不特別要求會員追求特定的政策目標、只要國會議員主動要求非營利組織提供建言，這些都不涵蓋在遊說的定義中。此外，針對國會議員的遊說才被定義為遊說，對行政官僚提出建言或提起上訴並不被定義為遊說 (Berry & Arons, 2003)。

依據美國當前的法規，非營利組織欲從事相當程度的公益遊說活動，實務上的作法有二。首先，自 1976 年國會制訂了 501(h) 項目和 4911 表格，除了教會組織之外，這些 501(c)(3) 組織可以填具一申請書，以選擇國稅局 501(h) 條款的遊說資格，即可適用於對於遊說活動限制的不同定義：亦即其遊說花費上限明訂為總支出之 20% (Reid, 2006)。其次，若這些組織認為 501(h) 條款仍限制了組織的遊說行動，則可以成立一法規及財務上獨立的 501(c)(4) 的姊妹組織（稱之為 Sibling 501(c)(4)）。姊妹組織的設立，則可使得非營利組織進行既慈善、又具有遊說意涵的行動 (Simon, Dale & Chisolm, 2006)。

肆、影響：公益團體進行政策倡導的限制

在民主社會的政策形成過程中，公益團體是最能代表弱勢團體利益的組織，從上述美國遊說公開法案到賦稅政策，可見公益團體在從事政策倡導行動時，需要面對重重的法規要求與限制。近年來的研究，即發現其在扮演政策倡導的功能上，申報的組織和登錄的金額遠低於實際上的行動、依據公益團體的組織規模有很大的差異、公益團體對多重與模糊的法規不瞭解，減少了其從事相關行動的意願。

一、遠低於實際上遊說的申報

Reid (2006) 根據 IRS 每年蒐集並統計的慈善團體的經費資料 (IRS Form 990) 指出：僅有極少數的組織申報針對聯邦與各州立法系統的遊說活動。以 2002 年的資料來說，年預算高於 \$25,000 的非營利慈善組織中，僅有 1.9% 提報了遊說的支出。回溯過去十年，這個數字亦均維持在僅約 2%。

Salamon & Geller (2007) 針對全國 872 個非營利組織的調查顯示，在兒童與家庭、老人住宅與服務、社區與經濟發展、及藝術四大領域的組織中，約有 73% 的機構表示在過



去一年內，其參與某種程度的倡導與遊說；75%表示在過去一年內每月至少一次，31%表示每一季至少一次。顯示非營利組織參與政治過程廣泛而普遍，與上述透過報稅資料的申報不成比例。

Berry & Arons (2003)也指出，雖然各州未嚴格限制遊說活動，但由於非營利組織 501(c)(3)的資格敏感，在現行的法規之下，許多組織並不願登記以免被定義為遊說組織。Reid (2006)也指出，一般來說非營利組織會抗拒對於申報與資訊透明化的要求，認為是政府角色的擴張，將威脅到他們的自主性、增加其行政作業的負擔、干擾其自由地尋求合作的機會。亦即重重的法規似乎達到一個噤聲的效果，即使公益團體實際上從事倡導與遊說相關活動，為免危及其 501(c)(3)賦稅優惠地位，或使其不同立場的贊助者不願繼續提供捐款，公益團體參與倡導與遊說活動的數量與活動的頻率，實際上遠高於資料上所填報的。

二、組織規模與遊說行動的關係

組織規模與遊說行動的關係，可以從資源的多寡和不同規模組織進行不同層次的倡導來瞭解。首先，從非營利組織申報遊說支出的資料中，有 42%的組織同時獲得政府補助，這些組織當中有 64%的規模偏大 (National Center for Charitable Statics, 2002)。可見資源的多寡和組織從事倡導與遊說活動的能力深切相關。上述 Salamon & Geller (2007)的調查中，曾在過去一年中從事倡導及遊說活動的組織中，有 85%的組織表示僅耗費不到組織年度預算的 2%。但當問到未參與相關活動之組織主要的理由，最主要的限制在工作人員沒有時間、沒有技能或者僅依賴聯盟來達到此功能。接續此一調查的圓桌論壇中，參與的機構代表普遍強調財源是考慮倡導活動時主要的障礙，因為幾乎所有的基金會都不會支持相關活動(Geller & Salamon, 2009)

其次，Reid(2006)的研究中，機構資源與遊說活動的關連性則呈現兩極化。這些申報了遊說活動的慈善組織中，48%為大型機構（每年預算規模大於\$20,000,000），32%的機構規模偏小（每年預算規模小於\$500,000）。其中，投入高額支出(15-20%)在遊說活動的組織僅佔 1%。一項 2002 年的研究也指出相似的結果(Boris & Krehely, 2002)。普遍來說，美國公益團體由於規模的不同，可以在不同層面扮演倡導與遊說角色，例如大型的非營利組織足以與利益團體相抗衡，可以在美國國會、州議會運作，議題運作的能見度高，多投入關於預算和政策優先性的遊說活動，諸如稅制、生育與健康、環境、健康照護、教育和人群服務等層面；而小型的民間組織則傾向於在州和地方政府的層次，針對公共服務、發展、就業或教育等議題進行倡導 (Minkoff, 2002)。



三、對遊說相關規範的瞭解不足

Berry & Arons (2003) 研究美國 2,000 多個組織，對於遊說規範的意見，研究發現非營利組織普遍認為關於遊說的規定過於複雜，且妨礙了遊說行動的進行。其研究 501(c)(3) 組織中，既未申請 501(H)也未申報任何遊說支出的組織。當問卷詢問到這些組織對於目前遊說的法規限制的瞭解，研究發現約有四成的組織並未充分瞭解其所能扮演的倡導角色；例如，當問到「貴組織可否對於某法案採取特定的政策立場？」，答對的僅有 61%；而「若貴組織獲得聯邦政府的補助，仍可否遊說？」，答對的僅有 32%；「貴組織可否資助對於候選人的政見與論壇？」，認同的僅有 45%。事實上這些問題的陳述都是正確的，顯見這些 501(c)(3)公益團體對於相關法規的不瞭解，以致於難以積極投入政治倡導的活動。Reid (2006)因此指出各級政府的法規限制及模糊不清的法規要求，足以產生另一個非預期效果，也就是壓制了民主過程中大眾的意見表達 (Reid, 2006)。

針對這一點，實務上已有機構進一步協助非營利組織瞭解相關法規、鼓勵其參與倡導與遊說行動。如獨立部門(Independent Sector)及 OMB Watch 定期舉辦訓練課程，以使非營利組織瞭解哪些為被允許的遊說活動、如何申報相關活動；也舉辦宣傳活動，促使各大基金會願意減少對補助非營利組織進行遊說活動的限制。又例如倡導型組織 Alliance for Justice，訓練各聯盟型組織在現行免稅的法規環境下，發展最有效率與策略的財務與組織結構 (Reid, 2006)。

伍、結論

從本文的討論，美國相關立法與修法的過程中，對於公益團體所進行倡導活動、與需加規範之利益團體遊說活動，其間定義模糊不易釐清之處，與台灣初次實施遊說法後的爭議深切相關。從美國遊說資訊揭露法規的演進中，可見遊說的登錄必須要為強制性、相關概念的定義務必十分清楚、對於預防潛在的弊案所需要規範的內涵也必須盡量廣泛，才可能達到規範的目的。然而美國 2007 年 HLOGA 也僅有數年的實施經驗，是否真能防止弊案發生，其後續影響仍有待觀察。

更重要的是，透過本文的討論，界定公益團體倡導活動的法規，其困難之處不僅在於定義，更加困難的是如何界定政府與非營利部門間的角色與互動關係。從美國的相關爭論中，何者為政府應扮演的規範性角色，何者為公益團體應達到的倡導與遊說功能，



究竟是作為弱勢群體的代議組織，還是扮演慈善與服務提供者的角色，政府補助的資源應如何提供與限制，兩者之間如何範定才不致有矛盾，恐怕是更深層、更不易釐清的關係。台灣尚未對於免稅地位與倡導間的複雜關係有充分的討論，值得邁向非營利組織法制化的過程中，進一步深思。

最後，台灣在施行遊說法後，非營利組織遊說資訊公開後的後續效應值得關注。非營利組織倡導與遊說資訊揭露的同時，若遊說的內涵較具有爭議性，或當服務型組織高度投入政治活動時，則是否將影響公益團體捐款者對於持續捐款的意願？或者，組織對於此連鎖效應的擔心，是否回過頭來削弱公益團體持續依據規定申報遊說活動的意願，值得進一步探討。



參考文獻

- 立法院 (2007)。遊說法：法規資源引介第 88 輯。立法院國會圖書館。
- 王俊凱 (2004)。我國遊說法制化之探究。國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 呂炳寬 (2008)。台灣第三部門之法制規範。論文發表於華人社會第三部門回顧與展望研討會，政大社會科學院國際會議中心，2008 年 11 月 22, 23 日。
- 李禮仲 (2001, 10 月 22 日)。國會遊說法制的比較研究。國政研究報告。上網日期：2008 年 12 月 12 日，檢索自：財團法人國家政策研究基金會，
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/090/FM-R-090-054.htm>。
- 高永光 (2008, 8 月 22 日)。遊說法施行後是否對社福公益團體造成不利影響。國政評論。上網日期：2008 年 12 月 12 日，檢自：財團法人國家政策研究基金會，
<http://www.npf.org.tw/post/1/4661>。
- 桂宏誠 (2002)。制訂「遊說法」之背景分析—以美國「聯邦遊說管理法」及「遊說公開法」為例。國家政策論壇，第 2 卷第 4 期。
- 曾明發 (2005)。遊說法草案評析。考銓月刊，43，178-210。
- 張琬琳 (2002)。目睹國會遊說怪現狀：立法院是遊說者的天堂。新新聞雜誌，794 期，44-47。
- 蕭新煌 (2000)。台灣的非政府組織、民主轉型與民主治理。台灣民主季刊，第 1 卷 1 期，頁 65-84。
- Brody, E. & Cordes, J. J. (2006). Tax treatment of nonprofit organizations: A two-edged sword? In E.T. Boris & C.E. Steuerle (Ed.). *Nonprofits & government: Collaboration & conflict* (2nd ed.). Washington D.C.: The Urban Institute Press.
- Garvin, P.& Gelak, D (2008). Lobbying disclosure databases. *Online article*, from <http://www.infotoday.com/online/sep08/>, April, 01, 2010.
- Berry, J.M. & Arons, D.F. (2003). *A voice for nonprofits*. Washington D.C.: The Brookings Institute.
- Boris, E. and Krehely, J. (2002). Civic participation and advocacy. In L. Salamon (Ed.) *The state of nonprofit America*. Brookings Institution.
- Geller, S. L. & Salamon, L.M. (2009). Listening post project roundtable on nonprofit advocacy and lobbying. Center for Civil Society, John Hopkins University. From: http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/LP_Communique/LP_Communique13.pdf, March 31, 2010.



- Holman, C.(2007). Making the U.S. lobbying disclosure act work as intended: Implications for the European transparency initiative. Public Citizen, from <http://www.Cleanupwashington.org/documents/makingldawork.pdf>, March 31, 2010
- Jenkins, J.C. (2006). Nonprofit organization and policy advocacy. in W. Powell(ed.) *The Nonprofit Sector: a Research Handbook (2nd ed.)*. New Haven: Yale University Press.
- Reid, E.J. (2006). Advocacy and the challenges: It presents for nonprofits. In E.T. Boris & C.E. Steuerle (Ed.). *Nonprofits & government: Collaboration & conflict (2nd ed.)*. Washington D.C.: The Urban Institute Press.
- Salamon, L.M. & Gesller, S. L. (2007). Nonprofit America: A force for democracy? Center for Civil Society, John Hopkins University. From: http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/LP_Communique/LP_Communique9_Advocacy_2008.pdf, March 31, 2010.



Lobbying of public interest organizations in the United States—Regulations and the impacts

Yihsu Hahn⁹

Abstract

This article is to review literature of lobbying regulations in the history of United States and the impacts of nonprofit organizations. Implemented on August, 2008 in Taiwan, the Lobbying Act is one of “sunshine law” that prohibits nonprofit and for-profit organizations from disclosed collectively corrupts and ensures information of lobbying activity open to the public. However, nonprofit organizations argue the requirements of the act would increase considerable costs for organizations working for public interest. Meanwhile, little impacts would be imposed on the interest groups meant to be regulated by the public. This article reviewed laws and amendments as long as recent studies of the impacts in those public interest organizations. Implications to Taiwan are also discussed.

Key words: nonprofit organizations, advocacy, Lobbying Act, tax exempt regulations

⁹ Assistant professor at Department of Social Welfare, Chinese Culture University. Address: 55, Hwa Kang Rd., Yang Ming Shan, Taipei, 111, Taipei. Email: hyc3@faculty.pccu.edu.tw

