

美國民間團體

如何向行政機關施加壓力

蘇江海

一、引言

拙作「美國民間團體何以能影響行政機關」一文中曾經引用艾德門(Murray Edelman)的說詞來形容美國民間團體與行政機關兩者之間在意見上的契合①，他很傳神的用「擁抱」一詞刻劃出個中奧妙，他說，這不是「壓力」(pressure)，這是相互「吸引」(absorption)。

②。許多個案顯示，民間團體意見已經成為行政機關最重要的消息來源③。約諾維茲(Morris Janowitz)等人實地調查許多行政機關的作業程序，他們發現，許多施政計劃即係依據民間團體所提供的資料來擬定④；列索遜(Avery Leiserson)也認為，聰明的行政主管，理當懂得如何廣開言路，就有關業務徵詢民間團體意見，並且要求他們提供技術性協助⑤。客觀的形勢顯示，存在於行政機關與民間團體之間的，已經不是行政人員不應該聽取民間團體意見這個問題，而是行政機關如何提供各式各樣的途徑，讓民間團體在公共政策的制定過程中坦率表示意見。

由於行政人員具有他們特有的價值標準和公共福利觀念，我們雖然一再強調，民間團體已經成為型塑美國行政行為的主要因素，但是，美國的行政人員，絕非僅是「有組織的利益團體」追求政策目標的工具⑥。許多個案顯示，行政人員對於民間團體所表達的意見並非當然接受。借助政黨、國會議員等其他監督力量施加壓力，迫使行政人員就範，乃成為美國民間團體在影響公共行政過程中必須另行開闢的門徑。

二、參與政黨活動

一八八一年七月二日，加菲爾總統(James A. Garfield)被一個失望的求職者奎陶(Charles J. Guiteau)所暗殺⑦。全國譁然，對於黨派分職制度(Spoils System)的指責甚囂塵上。國會終於採取措施，於一八八三年一月通過參議員彭德頓(George H. Pendleton)提出的「文官任用法案」(The Pendleton Act of 1883)，設立文官委員會(Civil Service Commission)，建立用人

唯才的功績制度(merit system)，逐漸消除分職制度的弊端，以期公務員從此超越政黨，專心為人民服務⑧。在這種立法旨意之下，我們不免要問，民間團體結納政黨以影響行政決策的效果到底如何？

事實是文官制度並未完全消除分職現象。艾森豪在一九五三年就職時，聯邦政府已經準備了一萬五千個職位，讓他酬謝競選功臣⑨。而共和黨在一九五四年及一九五六年國會議員選舉的失利，據說就和艾森豪未能妥善安排這些職位有關⑩。尼克森在一九六九年就職時，聯邦政府也有一萬多名空缺留供總統償還政治債務⑪。美國聯邦政府的文官可以劃分為兩大類，一種是適用文官任用法規由考試及格而任用的事務官，不因總統變換而影響其去留，另外一種即為經由總統委派並隨同進退的政務官。後者雖不受文官委員會的節制，惟以職掌決策大權，這類職位的任命往往必須提請參院同意，職位愈高者愈是不能避免這道手續。由於美國國會不但是兩院制，而且是兩黨制，再加上議員們所代表的是社會上各種不同的利益，許多個案顯示，參院對於總統提名的人選並非當然接受⑫。有意經由挑選決策首腦進而影響公共政策的民間團體，因此即可透過參與政黨活動的途徑，冀望於行政首長的提名過程中，獲得政黨在國會方面予以聲援。而總統有鑒於此，亦每每在決定人選之前徵詢參院多數黨領袖及相關民間團體的意見，以期減少參院議員可能的干擾。

即使是不與總統共同進退的永業性事務官，也逐漸起來分擔制定政策的責任。二三十年代以前的流行看法是行政人員的任務在以中立的態度執行政策，本身不作政策決定，所以他們是永業性的，不與政黨同進退⑬。四十年代後期已有人指出這種政治與行政的嚴格劃分是不切實際的⑭。四十年代以後的行政學者可說大致放棄了這種看法⑮。美國政治與社會科學學會(The American Academy of Political and Social Science)於一九六七年十一月在費城舉行一次以「公共行政之範圍、目的與方法的理論與實際」為主題的學術討論會⑯。與會的專家學者即曾一致指出，政策與執行的兩分法是錯誤的，行政機關要幫助制訂政策，過去對行政人員的能力着重於管理，現在則著重其政策與政治的思考能力。其後於一九六八年九月，許多青年公共行政教員和從事實務的行政人員，大部份還是大學裏的助理教授和研究生，在紐約州塞拉克斯大學敏洛布魯克

會場(Syracuse University, Minnowbrook Conference Site)針對費城會議的結論加以討論，這次會議更是強調行政與政策的關係⑰。

這種觀念上的轉變，佐之以實例，實乃情勢使然，並非學者一廂情願的看法。由於美國各級政府所必須經常面對的問題日趨複雜、衆多，而且頗多變化，許多技術性問題更非立法人員所能專精，國會與各州議會已經日漸增多地把制定詳細規章及擬議法案的責任授予行政機關⑱。可是，美國的政務官，由於欠缺本行專業知識及指揮他人能力，也不瞭解機關內部情況、外部環境以及管理程序，尤其是有關本機關情況的法令規章、政策方案、傳統作風、辦事程序等，更是缺乏經驗與了解，因此對上既無以言獻替，對下亦無法領導⑲。第二屆胡佛委員會以為美國政務官因此常將擬訂、說明或辯護政策以及和國會議員交涉等工作委之事務官，使事務官捲入政爭漩渦，不能保持政治上的中立⑳。也就是說，在公共政策的制訂過程中，行政人員，包括政務官和事務官，不是旁觀者，而是一個積極的參與者。他們的工作既然不再僅僅以中立、效率、經濟為主要規範，而必須以人類尊嚴、社會公正為最高準則，行政人員勢必經常捲入政策決定的漩渦中。而以實現既定政策為號召的政黨，除了參預決定政務官人選，自亦必須在行政決策制定過程中表現強烈的注意。永業性事務官之不受政黨

左右的說法已經成為歷史名詞了。

在美國各級行政機關，如前所述，其首長選任與政策制定諸般事宜均與政黨脫離不了干係，這就意謂著民間團體必須經常尋求機會，參與政黨活動，冀望藉此獲得支持。

美國政黨與民間團體，不同之處雖然很多，他們的活動却是經常聯繫在一起，尤以選舉活動為然。雖然偶而會有一二個民間團體，像婦女選民聯盟(League of Women Voters)和民主行動協會(The Americans for Democratic Action)之類的，極力標榜在選舉活動中保持中立㉑。但是這種中立態度，到底還是屬於比較特殊的例子，大部份民間團體都在多方設法參與競選活動，支持某一個政黨，或者推派代表出席提名大會，參與制訂黨綱，公開支持某一位人選競選提名，或者捐獻競選基金，或者發動會員踴躍登記參加投票，出版特刊聲明立場，若干工