

第一章 緒論

第一節 研究背景

民主國家中，民意是公共政策發展的生命線，民意取向的政策形成乃是民主政策制定者追求的目標，否則就無法爭取多數民眾的支持(丘昌泰，2000：171)。就理論上而言，民意的來源，起於各利益團體與利害關係人對自身需求的表述，而多數民眾的支持則形成了政策的合法性基礎。然而在實際的操作上，握有權力制定公共政策者，可能因一己之利或其他因素的考量，忽略了社會多數的要求。抑或是為滿足社會多數的需要，卻沒有關照到社會少數，進而犧牲了少數的利益。因此，如何在多元價值的社會中，制定出符合多數人期待和需要的政策，並兼顧少數人的心聲得以納入政策制定過程中的考量因素，非營利組織對於議題倡導的努力就更顯重要。特別是在涉及價值與權利判斷的社會福利領域內，大部分需要被關照的相對弱勢族群缺乏主動參與政策過程的能力，所以透過非營利組織的介入，公共政策的制定和執行將可能有更多的機會契合這群人的真正需要，進而使得政策內涵產生具體的意義。

就非營利組織的發展趨勢而言，雖然早期多是以提供直接服務為主，在成立之初並沒有清楚標示其是否促進社會改革的意圖，因此往往被視為是政府福利服務的互補與協力角色。但自從1980年代以來，許多非營利組織都紛紛超越了較為直接的服務工作，而將目標設定為從事喚起社會大眾對新興議題的體認和覺醒，進而開展新的社會改革議程，也開始要求政府作政策的回應(蕭新煌，2004：71)。劉阿榮(2002：47)也指出隨著政權體制的日益開放，非營利組織的自主性與獨立性也隨之增強，其意味著非營利組織在公共政策制定所扮演的角色日趨重要。另在邱瑜瑾與劉邦立(2001：16-17)的研究中發現，社會福利性的非營利組織型態除提供直接服務為主，扮演政府部門的補充、替代與協力的角色之外，也兼負提升民眾參與公共事務、議題倡導以及政策監督等多元的行動者的角色，代表著非營利組織對於公共政策的影響層面相當廣泛。因此，隨著社會變遷，非營利組織在介入政府部門與公共政策的運作扮演不同的角色，無論是從公共政策的規劃、合法化、執行、評估到回饋等一連串過程中，非營利組織的參與介入都不容忽視，其影響力也日趨擴大。

我國非營利組織推動社會政策立法最早的成功案例，是民國 84 年由勵馨基金會所主導，立法委員提案，在沒有政府相對法案提出的情況下迅速完成三讀公佈施行的『兒童及少年性交易防制條例』(紀惠容、鄭怡世，1999：164)。回顧勵馨基金會的運作歷程，即可視為我國對於不幸少女¹工作發展歷史的代表，無論在社會、政府或政策方面處處可見該基金會的蹤跡與影響。自民國 77 年成立勵馨園，即是為不幸少女提供緊急安置與保護的服務；而後在民國 82 年推動「反雛妓社會運動」，試圖引起社會大眾與政府對於不幸少女議題的關注；更積極地開始推動『雛妓防治法』，並於民國 84 年更名為『兒童及少年性交易防制條例』三讀通過。在推動立法完成後，勵馨基金會邀約相關的民間團體成立監督小組，希望以民間團體的角度檢視該項政策的執行與落實情況。除了對於政策執行狀況的監督之外，勵馨基金會延續了立法施行前對於不幸少女的緊急安置與保護的服務，也開始承接政府委託的相關業務，遂與政府共同承擔起政策執行的責任(葉素伶，2004：7-8)。此外，該監督小組於『兒童及少年性交易防制條例』施行四週年後，繼續推動修法工作，藉以解決國人在海外嫖雛妓及電腦網路色情等相關的新興議題，促使該法的規定更能夠符合現下的社會情境。

另一個關於非營利組織推動社會政策立法的實例，則是婦女新知基金會從民國 79 年即提出草案，卻遲至民國 90 年才三讀通過的『兩性工作平等法』²。此一法案隱涵的意義不僅對於兩性工作權的平等有其正面保障，以及因性別差異導致歧視的價值觀應該被禁止，更是實質保障並提升婦女權利地位的一項政策。然而即便該政策終於在五年前通過並施行，就這幾年來婦女於社會與職場上遭受歧視、性騷擾等事件依舊偶有所聞，可見該項政策宣示的兩性平等理念，尚未被內化於社會體系的運作之中。而且由政府組成的行政院婦女權益促進委員會，以及民國 93 年所頒布的『社會福利政策綱領』與『婦女政策綱領』，皆未見有何具體的施政作為，單只是政策目標的政治性宣示，如此對於兩性工作權之平等、消除性別歧視和促進兩性地位實質平等的政策目標，在實質的落實方面，其效果仍然有限。為此，代表民間力量的婦女新知基金會，似乎也必須將焦點從政策議題的倡導，轉向於政策執行層面的監督與補充，才能夠真正實踐其組織成立的宗旨與目標，及其議題倡導的初衷。

¹ 「不幸少女」的意義等同於雛妓、或從娼少女，因無論是被迫或非被迫從事性交易的少女，以兒童少年保護的觀點，皆是一個需要接受幫助和保護的人口群(葉素伶，2004：2)。故本文所指稱的不幸少年，係指從事性交易或有從事性交易之虞的未成年少女，亦即是『兒童及少年性交易防制條例』的主要標的人口群。

² 『兩性工作平等法』已於民國 96 年 12 月 19 日三讀更名為『性別工作平等法』，並於民國 97 年 1 月 16 日公布，以下為行文統一，故維持為更名前的『兩性工作平等法』稱之。

第二節 研究動機

『兒童及少年性交易防制條例』與『兩性工作平等法』兩項法規係由非營利組織起草，送入立法院三讀通過的政策，更印證蕭新煌(2004：71)所提及，非營利組織逐漸跨越提供直接服務的工作範圍，而將其目標提升到喚起社會與政府對於社會問題的重視，進而促使相關政策和法案的出現。不過，非營利組織倡導的議題一旦經由合法化歷程轉化為公共政策的實際內涵，遂也宣示政府解決相關議題的決心。為此，政府必須負擔起政策執行的責任，並致力於政策目標的達成。然而，在『兒童及少年性交易防制條例』通過後，勵馨基金會秉持對不幸少女的關懷，持續提供相關服務，並且與政府共同承擔起政策執行的工作，甚至也扮演起監督者的角色，以確保該政策內涵得以落實。而婦女新知基金會亦在『兩性工作平等法』施行以來，持續監督政府在執行上的成效，並且針對職場上受到歧視的婦女提供諮詢服務，以補充服務於政府未能關照到的服務對象。由此可見，勵馨基金會與婦女新知基金會並未隨著解決社會問題的責任轉移至政府部門後，便放棄在該議題領域上的參與，甚而轉換其倡導者的角色，以監督者和協同執行者的角色持續影響政策發展，是為本文的研究動機之一。

再則，就非營利組織關於議題倡導的研究來看，國內的研究往往聚焦於政策規劃與合法化的過程分析。從非營利組織的概念並未被廣泛地運用的早期，有幾篇碩士論文是以公共利益團體或利益團體為題，分析民間團體影響公共政策的制定過程及其倡導的策略和角色³。而後則出現幾篇以非營利組織為題的碩士論文⁴，惟其研究焦點不脫上述的政策過程，及其倡導策略和角色分析。不過從葉素伶(2005：64)的研究中得以發現，勵馨基金會以政策倡導者的角色推動『兒童及少年性交易防制條例』通過之後，將組織運作重心轉向為協同政府承擔政策執行的服務提供者的角色。該論述證明非營利組織於推動立法後，有持續參與公共政策的現象存在。簡言之，非營利組織的角色會隨內外環境的改變而有所轉變，外在環境自然也包含其所關注的公共政策，其角色也會依照公共政策的過程而引發出不同的型態。且公共政策應該被視為是連續性的過程，雖然以階段性的角度區隔出不同時期有助於明確定調研究焦點，不過這樣的分野，卻也造成了吾人對於

³ 如江山(1985)，「公共利益團體影響公共政策之研究」；蔡淑萍(1992)，「我國公共利益團體影響教育政策過程之研究」；王千美(1992)，「利益團體遊說活動對政策制定的影響」；簡徐芬(1994)，「公共利益團體影響政策制定過程之研究」等。

⁴ 如姜誌貞(1998)，「非營利組織政策倡導之研究」；蔡千惠(1998)，「我國非營利組織遊說策略之研究」；黃雅文(1999)，「非營利組織議題倡導策略之研究」；韓意慈(1999)，「非營利組織政策倡導角色之剖析」；松敏麗(2006)，「文教類非營利組織參與公共政策過程之研究」等。

公共政策的了解有過於片斷之虞，進而無法對於政策過程有全面性的認知。所以，由於國內過去對於非營利組織議題倡導的研究，其範圍仍只是侷限在倡導的過程作分析，對於非營利組織於議題倡導產生具體結果後的行動作為缺乏系統化的探究，導致其角色的區隔太過明顯，忽視了其在立法通過後的政策過程持續性的參與。為此，相關研究的不足也引發了本文的研究動機。

第三節 研究目的與研究問題

是故，因為非營利組織於公共政策領域的重要性日趨受到重視，但其多元化的角色型態並未受到太多的重視，所以本文希望能夠藉由文獻整理與實證分析，探討非營利組織於推動立法後持續參與政策的目的與動機為何，參與和影響政策發展的行動有哪些，所扮演的角色有哪些，以拓展非營利組織長期參與公共政策的相關論述。

其次，本文也希望能夠瞭解，非營利組織既然於推動立法後持續不斷地以各種角色參與政策的後續過程，而各種不同的行動與角色之間的相關性為何，亦即是其行動本身是否隱含某些角色型態的意義，藉以對非營利組織的發展有更進一步的認知。

最後，則希望透過瞭解非營利組織於推動立法後所採取的行動和扮演的各種角色，以及參與政策過程中的障礙，以探索非營利組織對於該項政策的發展有何影響。一來可以對於非營利組織參與政策過程的理論論述有更為深入的詮釋，另一則是對提供非營利組織可扮演何種角色及採取何種行動影響政策發展，提供經驗性的研究建議。

基於上述目的，本文的主要研究問題如下：

1. 社福性非營利組織推動立法後，如何繼續參與政策過程？
 - (1) 社福性非營利組織推動立法後，繼續參與政策的目的與動機為何？
 - (2) 社福性非營利組織推動立法後，繼續參與政策採取的行動與策略為何？扮演的角色為何？
2. 社福性非營利組織推動立法後，繼續參與後續政策過程對政策發展產生什麼影響？

第四節 章節安排

本文共有五章，第一章是緒論，主要有研究背景、研究動機、研究目的和研究問題，以說明本文的研究旨趣；第二章為文獻探討，首先將整理分析先行研究以瞭解目前的研究現況與闕漏，再則針對非營利組織的定義、政策參與途徑、角色型態，及政策發展等概念作理論性的探討，以作為發展本文理論架構的基礎；第三章則是研究設計，內容研究架構、研究對象和範圍、研究方法與研究限制，以說明本文的操作型概念和方法；第四章為實證分析，主要是依研究架構區分成政策合法化後非營利組織繼續參與的動機與目的、參與途徑、角色型態，以及繼續參與對政策的影響四個部分，以此架構分析探究蒐集得到的研究資料；第五章則整理歸結本文的研究發現和提出相關建議。

第二章 文獻探討

近來，由於非營利組織的興起促使許多相關研究的出現，然多數關於非營利組織參與公共政策過程的研究，是以其參與政策規劃與合法化過程為焦點。而本文著重之處在於非營利組織於推動立法後，對於後續政策過程持續性的參與。為此，第一節將整理並分析現有關於非營利組織參與政策規劃與合法化的研究，以說明目前的研究現況與闕漏。第二節針對非營利組織的內涵作出說明，再藉由介紹美國、英國與我國非營利組織發展的歷史脈絡，以瞭解非營利組織與公共政策的關係，並說明影響非營利組織參與公共政策的因素。第三節則是探討非營利組織於推動立法後可能採取參與公共政策的途徑。第四節將以 Kramer 於 1981 年針對英國、美國、荷蘭與以色列國內的身心障礙者機構所作的研究為主，探究非營利組織於社會福利體系中所扮演的服務創新者、價值維護者、改革與倡導者、以及服務提供者等四種不同的角色。第五節探討政策發展的意義。最後，第六節整理本章所提的概念，以作為發展本文理論架構的基礎。

第一節 先行研究檢閱

國外對非營利組織的大規模研究，英國始於 1978 年通過 PORTVAC 法案 (Programme of Research and Training in Voluntary Action)，其目的在針對非營利組織的運作與行動有所研究(Harris, Rochester and Halfpenny,2001:1)。美國則是在 1976 年由耶魯大學的社會與政策研究中心(Institution for Social and Policy Studies) 成立非營利組織研究計畫(The Program on Nonprofit Organizations)，其目的在於研究美國和其他國家非營利組織的角色、特質與影響，同時並建立非營利組織的相關資訊與理論；而在 1980 年成立的 Independent Sector，亦與其他學術機構及學者合作，從事非營利組織的相關研究，並將相關資訊和研究成果提供給會員組織 (Harris, Rochester and Halfpenny, 2001:6)。

至於國外對於非營利組織參與公共政策的研究論述，究其年份 Michael 在 1975 年的“*Influencing Public Policy: The Changing Roles of Voluntary Associations*”一文最早出現，該文內容焦點著重於非營利組織如何透過問題分析、將議題導入政策議程與採取行動等方式，影響公共政策的制定(Michael,1975:82-83)。之後，

Berry 於 1977 年的“Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups”一書，試圖結合干擾理論(disturbance theory)與交換理論(exchange theory)發展出非營利組織形成的階段性理論，並針對華盛頓特區(Washington, D.C.)83 個非營利組織進行實證研究，以了解有關美國非營利組織的形成、維持以及影響公共政策制定的策略(Berry,1977)。實際上，Berry(1977)的研究，對於我國非營利組織的實證研究佔有相當重要的角色。例如江金山(1985)與簡徐芬(1994)的學位論文，採以公共利益團體一詞界定非營利組織，並探討其源起與立法遊說的策略等面向，皆是參考 Berry(1977)的分析面向。其他諸如王千美(1992)、蔡淑萍(1992)、周漳仁(1998)、蔡千惠(1998)、黃雅文(1998)、韓意慈(1999)、松敏麗(2006)等人的學位論文，在探討非營利組織參與公共政策過程的策略時，也都引用其分類與定義。

之後，Jenkins 在 1987 的“Nonprofit Organizations and Policy Advocacy”一文，整理過去的相關研究，以歷史脈絡與政治學的觀點分析非營利組織參與公共政策規劃與合法化的源起，並探討非營利組織政策倡導對於美國政府部門與政治體系的影響(Jenkins,1987:314)。而 Taylor and Warburton 在 2003 年的“Legitimacy and the Role of UK Third Sector Organizations in the Policy Process”，則是分析英國境內非營利組織於政策合法化過程的倡導，對於社會福利政策與體系的影響，並著重於倡導行為與民主的關聯性，藉以強化非營利組織政策倡導的合法性、正當性與其他對於公共政策的正面效應(Taylor and Warburton,2003:336-337)。Maddison and Denniss 在 2005 年的“Democratic Constraint and Embrace: Implications for Progressive Non-Government Advocacy Organisations in Australia”文中，從澳洲非營利組織的發展脈絡探討其參與公共政策規劃與合法化的過程，並也著重於非營利組織倡導與民主發展的正面效應(Maddison and Denniss,2005:387-388)。由上述可知，非營利組織的倡導行動，亦即是其參與政策規劃與合法化的過程，不但是一種普遍的社會現象，更進而引發多國相關研究的出現，遂也顯示出非營利組織參與公共政策立法過程的重要性。

隨著非營利組織參與公共政策立法過程的現象與日俱增，Independent Sector 將美國境內非營利組織參與立法遊說的經驗集結成冊，於 1999 年出版的“The Nonprofit Lobbying Guide: 2nd ed.”一書中，內容除了引導非營利組織如何進行特殊議題的立法，例如組成議題倡導網絡、運用媒體策略、參與公聽會等，並針對美國 1976 年通過的遊說法案(Lobby Law)的內容與規定，提供法律層面與行動等相關資訊(Smucker, 1999)，也成為美國非營利組織參與立法遊說的指引。由此可知，

美國對於非營利組織參與公共政策立法過程的行動與現象多有重視。

然而，國外對於非營利組織參與公共政策的論述，並非只有集中於規劃與合法化等立法過程，Kramer 於 1981 年“Voluntary Agencies in the Welfare State”一書中，就英國、美國、荷蘭與以色列國內的身心障礙者機構為研究對象，探討非營利組織於社會福利體系中所扮演的角色，提出服務創新者(vanguard role/ sever pioneer)、價值維護者(value guardian role)、改革與倡導者(improver / advocacy role)、服務提供者(service provider role)四種型態，其中雖然服務創新者與價值維護者的本意在於非營利組織運作本身所隱涵的概念與影響，但是改革與倡導者和服務提供者則是用以解釋其參與公共政策過程所扮演的角色，亦即非營利組織透過後兩者的角色直接或間接的影響公共政策的規劃、合法化與執行等面向(Kramer, 1981:1-15)。

Lowry 在 1995 年“Nonprofit Organizations and Public Policy”一文，將非營利組織與公共政策的關係區分為服務提供與方案執行(service provision and program implementation)、政策倡導(policy advocacy)、受公共政策的管制(public policies toward nonprofits)、公私夥伴關係(public/private partnerships)、提供公共財(the private production of public goods)等五種關係，其中除了非營利組織接受公共政策的管制是屬於較為被動的關係之外，其他四種關係皆可視為非營利組織主動參與介入公共政策過程的行動，尤其是 Lowry 也特別提到非營利組織可以透過民間的行動來達成目標，或是與政府形成一種夥伴關係，甚至能藉由倡導的行動協助政府清楚界定應該被解決的社會問題(Lowry,1995:113)。此外，Ferris 於 1998 年“The Role of the Nonprofit Sector in a Self-Governing Society: A View from the United States”一文，將非營利組織參與公共政策過程分類為反映意見與促進政府改革的公民(civic)行動，介入公共政策決策過程的倡導行動，以及執行與提供相關服務三種不同的行動，其中非營利組織透過執行相關政策，遂也使得其增加政策規劃與合法化過程的影響力，Ferris 亦認為過去將非營利組織視為協助政府的觀點過於狹隘，非營利組織已成為政府治理(governance)架構下不可或缺的一種組織型態(Ferris, 1998:144-150)。

從 Kramer(1981)、Lowry(1995)、Ferris(1998)三位學者的論述來看，非營利組織的研究並非僅止於規劃與合法化的參與，其他諸如政策執行，甚至是藉由執行的經驗回頭檢視現有政策，進而修正與調整政策內涵等過程，皆可作為非營利組織參與政策的研究面向。換言之，非營利組織參與政策過程必須有長期性的關

照。Nyland 在 1995 年的“Issue Networks and Nonprofit Organizations”一文，將政策網絡的概念套用於澳洲健康照護(housing)的議題，探討非營利組織於該議題中與政府部門的互動形成一種網絡的關係，涉及的政策過程包含規劃、合法化、執行與後續調整政策等面向，他認為非營利組織不僅在影響政策立法上扮演相當重要的角色，更主動地與政府在政策過程中扮演合產(coproducers)的角色(Nyland, 1995:195-203)。Nyland(1995)不但以網絡的概念分析非營利組織參與公共政策的行動，及與其他組織互動關係的型態，更把焦點放在長期性的政策參與上，而非過往將非營利組織參與公共政策區分為規劃與合法化、協助執行等階段性過程，故也提供後續研究試著將焦點放在長期參與政策過程的啟發。

反觀我國，隨著非營利組織的蓬勃發展，相關的研究也日趨增加，其研究範圍與對象也更為多元。因此，對於非營利組織參與公共政策規劃與合法化過程的相關議題，遂也成為一種新興的研究趨勢。雖然，本文著重於非營利組織推動立法後的行動，及其所扮演的角色和對於政策後續發展的影響。不過由於此部分的議題較少受到關注，也導致相關文獻略顯不足。無論如何，國內過去已有許多針對非營利組織推動立法的相關研究，另近年來也出現了一些對於非營利組織長期參與公共政策的研究與論述。所以，將針對非營利組織參與政策規劃與合法化的過程，以及長期性參與政策過程等兩部分的相關研究，列表整理於下。

表 2.1 國內相關文獻整理表

分類	作者	題目	研究內容與焦點
非營利組織參與政策規劃、合法化過程之研究	江金山(1985)	公共利益團體影響公共政策之研究—消費者文教基金會的個案分析	以干擾理論與交換理論擬定一個階段模式，並以「干擾—市場形成」與「催化—結合」兩個階段性因素分析非營利組織的源起。另以影響公共政策的各種資源依「結構性」(如人力、物力)與「戰術」(如參與途徑與涉及對象)兩種，分析消費者文教基金會在影響公共政策行動上所擁有的資源和採取的策略。
	王千美(1992)	利益團體遊說活對對政策制定的影響	本研究主要探討殘障福利聯盟如何運用聯盟、資訊、困窘、遲滯、訴訟、選區壓力等直接、間接與動員民眾等遊說策略，分析「殘障福利法修正案」在規劃與合法化過程中使用之策略及影響。

葉琇姍(1992)	社會工作的倡導觀點—理念與實務之探討	以社會工作的觀點，分析殘障福利聯盟針對爭取、修正殘障福利政策的各種倡導行動的緣由與成果。
蔡淑萍(1992)	我國公共利益團體影響政策教育過之研究	將影響公共政策的資源分成影響資源(結構性與戰術性)及影響策略(政策性與司法性)，分別藉人本教育文教基金會、主婦聯盟環境保護基金會、教師人權促進會三個教育領域的非營利組織，以分析其於教育政策制定、執行與評估此一連串過程的影響，並提出可行的參與途徑。
簡徐芬(1994)	公共利益團體影響政策制定過程之研究—以我國『消費者保護法』制定為例	本研究主要分析在『消費者保護法』的制定過程中，消費者文教基金會可獲得、運用的資源，以及接近決策管道所採取的行動與策略。
姜誌貞(1997)	非營利組織政策倡導之研究：以婦女團體為例	以國內推動婦女政策立法的婦女團體，包括現代婦女基金會、勵馨基金會、婦女新知基金會與台北市晚晴婦女協會為研究對象，根據政策倡導的原理即可採取的途徑作為基礎，藉實務與理論的相互驗證，以了解非營利組織政策倡導所面臨的困境及可行方案。
周漳仁(1998)	立法遊說之研究—以我國菸害防制法制定過程為例	本文的研究焦點著重於董氏基金會，在『菸害防制法』制定過程中，以遊說策略(聯盟、資訊、困窘、遲滯、訴訟、選區壓力)及戰略方式(直接遊說、透過選民遊說、間接遊說)兩個面向，分析其立法遊說的策略行動及扮演的角色。
蔡千惠(1998)	非營利組織遊說策略之研究	本研究藉由生態保育聯盟、殘障福利聯盟、老人福利推動聯盟以及社會立法聯盟等不同性質的聯盟組織，探討其立法遊說過程中與政府互動的關係及其扮演的角色。

非營利組織長期參與公共政策過程之研究	黃雅文(1999)	我國非營利組織議題倡導策略之研究	本文以董氏基金會為個案分析，探討如何運用適當的行動與策略、分析組織有限資源、瞭解議題訴求對象，進而突顯議題的重要性，並引導議題討論的方向，促使議題可以成功進入立法議程，甚而影響政策的決策方向。
	韓意慈(1999)	非營利組織政策倡導角色之剖析—以台北市廢除公娼事件中的婦女團體為例	本研究以台北市廢除公娼事件為核心，從政策倡導角色的三個面向：觀點與目標、資源與策略、以及回應與影響分析此事件中代表正反兩方的意見團體在政策倡導中所扮演的角色。發現不論是觀點與目標層面、資源與策略層面，或是回應與影響層面，贊成與反對的團體間皆有相當迥異的論述方式，其策略與方式也有所不同。
	松敏麗(2006)	文教類非營利組織參與公共政策過程之研究	本研究主要依文教類非營利組織透過參與的途徑、角色扮演、動員的方式以及與政府的互動關係等面向，探討在其參與公共政策規劃與合法化過程中的情況。
	馮燕(2001)	非營利組織在我國兒童福利發展中的角色功能—以兒童福利聯盟基金會為例	本文將兒童福利發展分為『兒童福利法』制定到第一次修定、修法通過到兒童局成立之前、兒童局成立後三個階段，分別探討兒童福利聯盟基金會在這三個時期參與公共政策與調整組織目標等長期性行動。
	劉珈延(2004)	動物保護法立法前後公私協力關係之研究—以棄犬問題處理為個案分析	本研究以非營利組織與政府部門在棄犬問題處理上的公私協力關係為焦點，探討動物保護法立法前後，兩者的立場、態度與互動所呈現的情形。
	葉素伶(2005)	非營利組織推動不幸少女方案之角色轉化探析—以勵馨基金會為例	本研究以勵馨基金會長期針對不幸少女的議題，藉由提供服務與政策倡導等直接或間接參與公共政策的行動，扮演服務提供、改革倡導、服務創新與價值維護四種角色。

資料來源：筆者自繪

從以上所整理國內的相關研究來看，在非營利組織的概念並未被廣泛地運用的早期，有幾篇碩士論文是以公共利益團體或利益團體為題，分析民間團體影響公共政策的制定過程及其倡導的策略和角色。江金山(1985)與簡徐芬(1994)係以消費者文教基金會為研究個案，王千美(1992)和蔡淑萍(1992)則分別以殘障福利聯盟，及人本教育文教基金會、主婦聯盟環境保護基金會、教師人權促進會探討民間團體參與政策制定的過程。但就研究對象而論，這些民間團體即是吾人所熟知的非營利組織。至於後續的研究發展，開始以非營利組織的名詞取代公共利益團體或利益團體的稱謂。研究趨勢也從非營利組織參與政策規劃與合法化過程的廣泛性研究，專精於非營利組織在參與過程中使用的策略等面向。甚而，松敏麗(2006)的研究除探討參與的策略與手段之外，也加入了與政府互動的關係型態作為分析面向，惟其研究焦點依舊不脫政策規劃與合法化的過程。

然而，松敏麗於 2006 年的「文教類非營利組織參與公共政策過程之研究」學位論文中，卻發現文教類非營利組織從過去投入教育議題至今的角色變化，是從理念倡導進入實務，再從實務經應回歸理念倡導的循環(松敏麗，2006：122)。因此，若將公共政策視為一個循環不斷的過程，缺少有關非營利組織於推動立法後行動的研究，對其參與政策過程的瞭解必然會有所闕漏。

針對於此，馮燕在 2001 年的「非營利組織在我國兒童福利發展過程的角色功能—以兒童福利聯盟基金會為例」一文中，是以國內學者對非營利組織推動立法後行動的研究開端。他提到，兒童福利聯盟基金會成立之初，原本係定位於資料蒐集、相關修法研究及協調服務，建立服務輸送體系的間接服務組織。然而在完成資源調查並出版兒童福利資源手冊後，發現新訂的制度性服務，幾乎沒有現成的機構能協助政府提供服務，因此便決定回應這些社會需求，致力於創新服務方案與提供直接服務。藉以服務的輸送，一方面可以培育相關的人才，另一方面則可以累積更多的實務工作經驗，以作為外來再修正政策與法律的依據，進而再轉向從事制度改革與倡導的行動。此外，在服務輸送與政策倡導的過程中，建立起社會對該組織的認知與信任，促使一般大眾或其他組織提供資源性的支持，也達到了改革與倡導者角色獲得社會、政府與其他組織的認同與支持的目標(馮燕，2001：15)。

之後，劉珈延在 2004 年的「動物保護法立法前後公私協力關係之研究—以棄犬問題處理為個案分析」學位論文，將非營利組織與政府的關係，以政策立法前後做一比較性的分析。雖然其研究個案並未直接推動政策的立法，然而卻可看

出立法前後，非營利組織在以公私協力的模式參與政策時，其參與的過程與方式發生改變(劉珈延，2004：191)，遂也能夠了解非營利組織長期參與政策期間的歷程。

而葉素伶在 2005 年的「非營利組織推動不幸少女方案之角色轉換探析—以勵馨基金會為例」更以勵馨基金會為例，分析其長期在不幸少女議題與相關政策的持續參與。其藉由探討勵馨基金會長期在不幸少女議題領域上所扮演的角色，發現非營利組織會隨著社會、政治環境、以及機構本身的改變，影響到其所扮演的角色，而不同角色之間也存在著相互的關係，亦即是一個角色可能是另一個角色的動力或引發者(葉素伶，2005：85)。相對於以修定法規為緣起的兒童福利聯盟基金會，勵馨基金會則是以提供直接服務為創立宗旨，經由實務經驗的累積，促發其創新方案的動機，且於後冀望透過政策倡導與推動立法，能夠引起社會重視，並企盼就政策制度的執行來解決不幸少女的問題。

然而，上述三篇雖然關注於非營利組織長期參與政策的過程，不過以劉珈延(2004)的學位論文來說，其著重的僅有非營利組織藉公私協力關係長期參與政策的執行，而馮燕(2001)的論述僅是發表於研討會的文章，對於實證面的分析略顯不足。葉素伶(2005)的研究即便是對於推動立法後的行動有所分析，不過僅只用 Kramer 的角色理論作探討，並未連結參與的途徑及對後續政策發展的影響，以致在瞭解立法後的參與行動對政策發展影響的方面略為不足。

綜觀國內外文獻，對非營利組織參與公共政策的研究焦點，從早期的規劃與合法化的倡導與遊說行為，逐漸轉向到非營利組織長期參與的面向。然而，就國內現階段研究現況而言，對於非營利組織參與公共政策的行動依舊著重立法的過程。雖然葉素伶(2005)對於推動立法後的行動有所分析，卻並未提及其參與的途徑以及後續政策發展的影響。為此，本文欲針對非營利組織於推動立法後的行動與角色，以及對政策發展的後續影響有更多瞭解，以補現有文獻不足之處。

第二節 非營利組織的意涵

壹、非營利組織的特性與定義

對於非營利組織一詞，依照國家的不同、乃至於不同的學者，常因不同的強調重點與思考角度而有其用詞的偏好，有從組織的目標或宗旨作為考量，也有從法源基礎的觀點，或是組織管理機制的獨特性，也有從組織的不同角色功能來思考(劉麗雯，2004：14)。諸多的用詞如志願部門、獨立部門、免稅部門、公益團體、非政府組織、第三部門、社會部門、影子政府等，事實上其所指皆為獨立於政府和企業部門之外的另一種社會組織的型態，然而其強調的重點可能有不同。例如免稅部門則是相應於某些國家的稅法規定，出現一些可以免除所得稅與財產稅的組織；志願部門則強調以志工來扮演重要的樞紐角色，藉以主導該一部門管理與運作，不過整個組織體系的運作也必須仰賴組織內其他的支薪員工；影子政府則是著重於非營利組織能夠監督政府，並填補政府服務的不足；而第三部門與獨立部門的內涵，著重於非營利組織是獨立於政府和企業外，遂形成一股與其他兩者互不隸屬，並獨立自主的組織型態(王順民，2001：10)。由上可知，對於非營利組織不同的稱謂，顯示的是不同的觀察焦點所在。事實上，從各國對於非營利組織常用的名稱來看，或許也可看出非營利組織在其國家社會中扮演的角色及其特質。

雖然不同的國家對於非營利組織的名詞有所不同，也代表對於其概念上的區別。如同 Kramer(1981：171)提到，社會福利的意識形態、政府部門的特性、公共政策與政治的環境，以及在在都是影響各國非營利組織呈現不同面貌的因素。此外，王紹光(1999：420-423)針對 20 個國家或地區的非營利組織進行的研究中也發現，政權的性質、法律的制度、分權程度、社會發展程度、社會異質性的程度以及宗教傳統，會影響到各國或各地區非營利組織型態與發展的情形。因此，無論是在討論非營利組織的相關概念，抑或是引用國外學者所提出的理論架構，依照我國的情形作出調整有其必要性。

國內一般提到非營利組織的定義，通常是引用美國學者 Salamon 和 Wolf 的概念。Salamon(1992：6-7)認為非營利組織應包含正式化、私人性質、非盈餘分配、自我管理、志願主義以及公共目的等六個特質；而 Wolf(1990：6)則提出非營利組織的特徵為必須具備公益使命、正式合法的組織、接受相關法令規章的管

理、組織經營結構必須是以不獲取私利為目的、其組織享有政府稅賦上的優惠、捐贈給該機構可享受稅賦優惠。

基本上，兩位學者所提及的概念已能將非營利組織的定義作完整的詮釋，不過相對於我國並未有完整統一的法規制度來界定與規範非營利組織，通常是受引『民法』與『人民團體法』的相關內容作為法令的基礎。由於此兩個法規對於非營利組織的賦稅優惠並沒有太多的關注，以公益目的捐贈或所得減免稅的規定散見於不同的稅制法條之中，且非營利組織的內部財務沒有一般公認的會計原則(許崇源，2001：46)。所以，針對 Wolf 所界定非營利組織包含享有賦稅優惠的特徵，為避免觸及過多法規現況爭議的討論，本文將此一定義排除於我國非營利組織的特性之外。

針對非營利組織的意涵，本文提出非盈餘分配、公共性、獨立自主性、正式合法化、服務與行動與取向五種特性，並於以下列點說明：

1. 非盈餘分配(non-profit-distributing)：

所謂的非盈餘分配，意指非營利組織藉由其提供的服務或是財貨所得來的利潤，並不得從事組織內部分配的行為，但用以維繫組織的運作，或配置于接受服務的對象並不在此限(Salamon, 1992:6 ; Hansmann, 1980: 838)。事實上，這也是將政府部門外的民間組織，區隔為非營利組織與營利組織(企業部門)的重要依據。

2. 公共性：

公共性強調非營利組織的運作與行動，其背後的目的在於促進公眾的利益(江明修，1998：4)。雖然非營利組織關注的面向，並不僅是普遍性的社會需求，對於較為特殊或具爭議的價值和需求也會有所回應。不過對照其他為一己之利的私人企業或利益團體而言，非營利組織更具有一種為公眾與弱勢團體提供服務，以及爭取權利的理想和使命(馮燕，2000a：3)。顧忠華(2000：161)便提到，非營利組織以理想、信念、使命，編織出讓個人能夠覺得行動有意義的情境，這些動機並不僅僅來自利他，而是提供一個機會，參與者在過程和結果中可以得到一定的成長經驗或成就感。即便參與者並非都是為顧及公眾利益而加入，但若將非營利組織視為個人參與公眾事務的一個中介組織，對於維繫政治與社會的多元性價值而言，確實能夠發揮應有的效果。因此，這種促進和連結個人與公眾事務的特性，確實是非營利組織公共性的核心意義，也能突顯其運作與行動的正當性。

3. 獨立自主性：

獨立自主性的定義，是依照 Salamon 所提出的私人性質與自我管理兩者的整合。根據 Salamon(1992：6)的說法，私人性質⁵強調非營利組織不隸屬於政府之下，完全是由民間私人所發起；自我管理則指的是非營利組織的運作與行動不受外部的控制與干涉，有其內部的規則與管理機制。基於私人性質將焦點放在非營利組織並不是由政府部門組成的機構，自我管理則將非營利組織視為一個獨立運作的主體，不受外部組織的控制其決策與行動。此兩者的內涵同樣都有提及非營利組織具有獨立於公部門外，並不受外部組織控制的意義。所以，本文將用獨立自主性以涵括私人性質與自我管理的概念。

4. 正式合法化：

正式合法化強調的是，非營利組織非但有其內部運作規則，也符合國家體系賦予人民組織結社的權利。此一特性結合了正式化(Formal)與合法化(Legitimacy)的雙重概念。正式化指的是非營利組織內部有制度化的運作過程(陸宛蘋，1999：31)；合法化則代表其組織的成立與運作是被法律賦予得以存在於社會體系中的意義。前面曾提及，我國非營利組織成立的法源基礎來自於『民法』與『人民團體法』，『民法』主要是規定「法人」的概念，亦即是團體或組織得以享受權利、承擔義務的能力⁶；『人民團體法』⁷則規定各種團體與組織的成立，必須檢具申請書與組織章程的文件，經相關主管機關核准才可成立。為此，在我國的法律架構下，非營利組織的成立與運作一方面必須受到主管機關的核准許可，並接受相關的監督措施，另一方面在申請的同時，即必須提出其內部運作的規則，故非營利組織正式化與合法化的概念，對於我國的非營利組織而言應可同等視之。

5. 服務與行動取向：

由於非營利組織的公共性即隱含其運作是為社會大眾提供服務的取向，不過公共性的內涵更著重的是在作為背後所代表公共利益的目的，故在此提出服務與行動取向的特質，藉以區分服務的目的與具體行動。Dolgoff & Feldstein(2000：280)就曾指陳，非營利組織存在的原因，除了有促進和維護人民互助與社區參與的多元民主價值外，最重要的功能便在於提供給民眾直接的服務。事實上，認為非營利組織無論是在服務提供，或是針對某些議題要求政府改革和回應，對於社會都

⁵所謂私人性質，亦即是不得由政府出資、成立與組成。

⁶ 『民法』第 26 條。

⁷ 依『人民團體法』第 39 條規定：「社會團體係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體」。國內學者(陸宛蘋，1999：31；馮燕，2000b：81 一般認為社會團體的界定符合非營利組織法的定義)。

極具貢獻(蕭新煌, 2004: 68-70)。由此可知, 非營利組織為達到公共利益的目的, 都需要藉由服務的提供, 甚至是促進政府的改革與介入公共政策的過程來實踐, 其服務與行動的取向是為背後的動力。

綜上所述, 為了行文方便以及概念的一致性, 本文沿用非營利組織一詞來作探討。並且依上述五種非營利組織的特性, 將其定義為: 「成立目的並非獲得財務上的利潤, 其盈餘不得分配予其他成員或個人, 而具有獨立自主性與公共性的組織或團體, 並且接受相關法令規章的監督和管理, 係民眾以集體行動與服務的提供來達到公共目的和參與公共事務的一種組織型態。」

貳、非營利組織與公共政策的關係

在探討非營利組織與公共政策的關係之前, 吾人必須先瞭解, 何以非營利組織適合作為參與公共政策的媒介之一? 從非營利組織的特性來探究, 就獨立自主性的特性而言, 非營利組織的組織架構全仰賴非政府部門以外的民間力量組成及運作, 且能自行處理相關的業務, 所以既不屬於政府的一部分, 也非受外部的控制。另外從公共性的角度來看, 非營利組織的使命與目標可能是來自於對某項公共議題的關切, 也或許是基於互助為出發點, 而認同該使命與目標的民眾, 自發性地參與組織的運作。因此, 非營利組織既為公民組織型態的一種, 其組成是立基於互助或公益取向的公共性特質, 非但可以作為公民參與的場域, 且能夠自主且有計畫的行動去影響公共政策與公共事務。誠如江明修和梅高文(1999: 11)提到: 「透過非營利組織對公共利益的提倡, 更能監督公共政策的內容是否符合公平正義; 透過非營利組織對社區與民眾的關懷與服務, 其所提出的議題與主張更能反應人民的需求。」

不過, 即便能夠體認到非營利組織能夠作為參與公共政策的一種管道, 且獨立自主與公共性的特性, 使其在介入公共政策和公共事務上具有正當性。但非營利組織是在接受既有的、相互尊重的公共規範下行動, 並不代表企圖取代國家機構或生產組織, 亦不欲承擔支配整個政治體的責任(顧忠華, 1998: 11-12)。也就是說, 非營利組織要能成為公民參與的管道, 必須要有外在政治環境的配合(柯三吉, 1995; 顧忠華, 1999; 劉阿榮, 2002)。換言之, 隨著不同的政治環境的差異, 非營利組織介入公共政策和公共事務會有不同的方式與目的。因此, 以下將經由介紹美國、英國和我國非營利組織的歷史發展的系絡和政治環境的變遷, 一方面可瞭解不同國家非營利組織的發展緣起與現況, 另一方面則是期望能夠對

非營利組織與公共政策的關係有更深的認知。

一、美國

Rosenbaum(引自馮燕，2000a：6-7)將美國非營利組織發展經驗加以整理，發現非營利組織在二十世紀末已成為一個頗具規模的社會市場，主要是受到社會生活背景和歷史發展時事所趨，並提出民眾互助、慈善贊助、人民權利、競爭與市場四個發展模式。其中美國境內非營利組織的正式發展與擴張，係為人民權力模式而起。人民權利模式始於 1940 年代，終至 1960 年代，引發此一模式的興起，導因於甘迺迪及詹森政府欲解決經濟蕭條所造成的社會問題，進而發展許多服務性的方案，並結合和資助非營利組織共同執行政策，遂也促使非營利組織的發展(Zastrow，張英陣等譯，1998：20)。

然而，此一時期更重要的是，為回應美國境內的反戰浪潮、爭取人權平等的聲音、以及要求政府改善福利體制的思維，各種以社會運動倡導為主的非營利組織也大量出現(劉麗雯，2004：85)。至此，美國的非營利組織從過去以互助與提供直接服務的角色，漸漸擴增為要求政府改革的倡導性的角色。故歷經此模式的非營利組織，與社會福利政策之間的關係，也從過去偕同提供服務的互補性角色，發展至能夠參與政策規劃、合法化等決策過程的倡導者角色(Lowry，1995：108)。

二、英國

非營利組織在英國的發展並未如美國一般有學者提出模式或階段的論述，不過一般認為，具有公共性質但卻非是政府機構式的社會福利，是由 1868 年在英國創立的「慈善組織會社」(Charity Organization Society, COS)為濫觴。如同這個機構的名稱所顯示的意涵，慈善組織會社的基本理念就是協調整合許多慈善機構的力量與資源分享。於後，在 1884 年間，湯恩比館(Toynbee Hall)在倫敦成立，其工作項目與服務的範疇皆較慈善組織會社更廣泛，也積極地涉入社會改革的行動，並鼓勵成員從事此類的活動，遂有睦鄰組織運動(The Settlement House Movement)的出現(Zastrow，張英陣等譯，1998：47-48)。進一步分析兩組織成立的意義，從前者的出現，代表著英國的非營利組織已有邁向資源整合與協調合作的專業化意識；而後者的成立，則可視為英國的非營利組織試圖將其所扮演的服務者角色，延伸為促進改革的倡導者。

英國非營利組織的角色與行動開始受到政府重視，應是在 1948 年由貝佛里奇爵士(Sir Beveridge)為開端。時濟二次大戰期間，英國大型的福利政策受到戰爭的影響，需要引進政府以外的組織，而非營利組織成為執行社會福利的一股新興力量，進而也引發非營利研究的大量出現。在柴契爾夫人主政的年代(1979 年到 1990 年)，為因應國家社會性福利支出過度擴張的財政危機，除開始刪減福利性的預算外，也開始尋找政府以外的部門提供福利服務，從而促使非營利組織更為積極地協助政府社會福利方案的計畫與執行，遂也與政府維持服務提供的契約關係(Harris, Rochester & Halfpenny, 2001 2-3)。即便英國的非營利組織在服務提供上受到政府的重視，不過因為其與政府的互動的機會增加，也更有機會參與政策的規劃與制定，甚而以倡導者的角色要求政府作出改革，由此可視為其發展角色的契機(Taylor & Warburton, 2003: 321)。

三、我國

反觀我國，劉阿榮(2002：27)將非營利組織的發展與變遷，依照政權體制⁸的不同而區分出三個發展的階段：威權統治時期(1980 年代以前)、威權轉型或民主化時期(1980 年代末期以降)、政黨輪替以後⁹(2000 年迄今)。以此三階段來看，威權時期我國的非營利組織，不僅在數量上稀少，在組織的自主性與獨立性也不夠強，其活動力與影響力亦受到相當限制。到了威權轉型或民主化時期，非營利組織的數量不但開始增多，而且在種類也呈現多元的情況。就上述兩階段的時間點來看，我國於 1987 年宣布解嚴，使得政府對於社會的強制性降低；而 1988 年『人民團體法』的通過，更使得民間所組成的團體有了法規上的正當性，所以應可視為我國的非營利組織日趨發展的緣由(蕭新煌，2004：70)。

雖然隨著我國政治與社會環境的開放，非營利組織得以大量的成立，並呈現多元面貌。然非營利組織的力量與地位開始受到政府與社會重視，是在 1999 年九二一大地震發生時，以慈濟為首的非營利組織發揮相當大的救援力量，同時也協助災後的重建。即便非營利組織在九二一地震前，一直未受到應有關注，不過其在我國社會福利的整體發展上，依舊扮演相當重要的角色。例如勵馨基金會自

⁸ 根據劉阿榮(2002：27)的說法，其區分三個階段係依歷史發展主軸，考量政治、經濟、社會與文化之脈動，然就內容而言，影響我國非營利組織發展最大的因素還是政治體制的性質。所以，就本質上來說，此三階段的最大分野，還是在於政權本身的性質。在時期的區別上，也回應了柯三吉(1995)提出以硬性威權主義、軟性威權主義與現代化的威權政體，作為區分我國社會福利政策的發展階段。

⁹ 誠如劉阿榮(2002：13)提到，針對非營利組織在政黨輪替後階段的發展與變遷，仍不易獲得定論，僅能提出若干觀察。因此，針對其觀察的論述，本文將不多作討論。

1988 年創立以來，針對不幸少女的問題持續不斷地提供服務，並進而參與公共政策規劃、合法化與執行等過程(紀惠容、鄭怡世，1998：164；葉素伶，2005：41)；兒童福利聯盟基金會自 1991 年成立以來，積極地針對兒童及少年福利的政策內涵以倡導者的身分促成修法，也肩負起監督政府的角色(馮燕，2001：22；賴月蜜，2003：50)，並增加其服務範疇，提供兒童及少年收出養與高風險家庭的訪視服務。

綜觀英國、美國與我國非營利組織的發展緣起，雖然美國的是立基於人民互助的理念，而英國與我國的則相對較未有相關論述。不過一般相信，英國與美國的歷史淵源相近，因此在非營利組織的起源應有某種程度的相似性。我國的發展起源雖不可考，但劉阿榮(2002：33)提及台灣地區在 1970 年代以前，其非營利組織的形成大抵屬於鄉紳寺廟籌集資源，進行慈善濟貧，或由民間互助方式相互扶持。故可信的是，我國非營利組織在早期的發展上，民間互助與慈善的動機相當明確。

由於英美兩國的民主政治發展較早，無論是非營利組織的興起與發展，以及促進政府改革和參與公共政策方面，應該也都先於我國，並且是廣泛獲得社會認可的一種參與公眾事務的組織型態。誠如王紹光提及(1999：84)，「在美國，人們普遍相信，建立非營利組織是他們的自然權利，而非政府賦予的特權。既然此權利不是政府恩賜的，政府也就無權剝奪它。」反觀我國，限於政權性質與法令規章的限制，要直到 1980 年代後才得以大規模的發展，因此顧忠華(2000：146-147)便認為，多數民眾還在學習透過組織結社的集體行動來參與公共事務，以及實踐公共目的。由此也看出，政治體系與制度的支持與否，對於非營利組織是否得以發揮功能佔有相當大的影響力(Jenkins, 1987: 312)。

即使英美兩國非營利組織的興起與發展，就時間點來看早於我國，然而真正能夠對政府提出要求，並且積極地介入公共政策過程之中，除了政治體系的要素，還必須要有政策環境的配合，這點與我國的歷史脈絡極有相似之處。在英國，是基於受到柴契爾夫人施政理念的關係，使得非營利組織被賦予肩負福利服務輸送的責任；美國則是在甘迺迪和詹森主政時期，大量引進非營利組織提供相關服務。也因為藉由英美兩國政府引進非營利組織參與社會福利的執行，以致於非營利組織與政府部門的互動增加，從而引發非營利組織得以參與公共政策的機會。我國在社會福利政策的發展上，也是因為政府無力負擔大規模的福利服務，所以引進非營利組織來填補福利服務的缺口(官有垣，2000：140)，也使得非營利組織更

有機會參與公共政策，並且在公共政策過程中的影響層面也更為多元。

參、影響非營利組織參與公共政策的因素

Donald(1975：82)曾提及，非營利組織在政策倡導者的角色扮演上，必須歷經三個過程，分別是確認並分析社會的需求及問題、提出訴求、採取行動。確認並分析社會的需求及問題，指的是要能夠針對發生原因、嚴重性、急切性、標的人口群的特徵等等作出定義，以瞭解問題的真實情況。藉由釐清需求及問題的本質與真實狀況，非營利組織必須提出相關的訴求，並對所欲關注的問題面向有清楚的陳述。最後則是依照所欲解決的問題面向，採取不同的行動和策略。

不過，根據 Kramer(1981：235)的看法，非營利組織在運作的過程中即會因某些因素的影響，同時會扮演不同的角色，或者是突顯某些角色的重要性。實際上，馮燕(2001)與葉素伶(2005)的研究發現也有相同看法。因此，若將 Donald 所提出扮演倡導者角色的歷程，擴大至非營利組織參與公共政策的行動，可以發現，非營利組織如何對社會需求及問題的確認與詮釋，會影響其運作與行動的目的動機；另一則是因不同組織內部對於考量現有的資源和能力，以及組織內部設定的服務與行動取向，導致不同組織對於相同議題所採取的服務與行動有所差異。

為此，影響非營利組織參與公共政策的因素可以從非營利組織的內外部環境兩因素來檢視，分述如下：

1. 組織外部因素：外部環境可就公共政策環境和社會環境兩個面向分別探討。首先，在公共政策環境的部分，舉凡政府是否針對特定的社會議題和需求，回應並制訂相關政策，政策內容的涵蓋範圍、其服務滿足社會需求的程度、以及政府的施政方針和取向等等；其次，社會環境的因素則是由於社會變遷導致新興議題的發生，或是一般大眾對於某些價值觀與政策內涵的態度、體認、瞭解程度等，以上兩點皆會影響非營利組織如何認定社會需求，與採取何種行動與服務。
2. 組織內部因素：組織的成立宗旨、階段性目標、決策單位的態度與觀點、部門分工、財務狀況、設備、人力與技術等資源要素、及過往的經驗等，皆對於非營利組織採取何種服務與行動，或是期望在政策過程中扮演哪些角色的偏好有所影響。此外，組織經過長期參與公共政策，可能會開

始評量其服務與行動的成效，以及目標達成的狀況為何。假使參與政策的過程並無法滿足其原先設定的目標，抑或是組織內部對於社會需求的認定有所改變，皆會影響非營利組織考量現有的角色是否需要調整，或者是以何種方式來持續參與公共政策。

以上述非營利組織內外部因素來看，似乎對於非營利組織參與公共政策皆有單獨的影響層面，然而，這兩項因素間彼此也會相互影響，進而使得非營利組織被賦予扮演某些角色的期待。例如，當社會體認某些特定議題需要被關注，政府卻沒有相對的政策行動，非營利組織則可能透過蒐集得來的資訊影響公共政策的內涵。抑或是公共政策與非營利組織本身認為某些價值需要被關切，但是社會缺乏體認或沒有提供相關服務，非營利組織便可能與行政部門共同承擔起服務的供給，另一方面，非營利組織則試圖以公共關係的方式影響社會認知。因此，與其說非營利組織的發展和行動分別受到組織內外部因素影響，不如以非營利組織本身、公共政策與社會等外在環境之間有連動關係的觀點來看。亦即是多元與開放的社會價值觀，透過非營利組織的行動，會要求政治體系更為民主開放，並提出回應社會需求的公共政策；政治環境的開放與回應，促使非營利組織更有機會參與公共政策，也使得社會的多元價值得以維護，進而形塑公民參與的社會文化。

第三節 非營利組織參與公共政策的途徑

透過上述的說明，吾人可知隨著政治體系的開放，以及政府對於非營利組織的重視，非營利組織得以在公共政策過程中有更為廣泛的影響力，而其參與的途徑¹⁰為何，則是本節的要點。

江明修與梅高文(1999：8-11)曾提出七種非營利組織較常用來影響公共政策的途徑，分別為政策倡導、遊說、訴諸輿論、自力救濟、涉入選舉活動、策略聯盟、合產協力，此一分類也是目前學者最常引用的觀察面向。不過，由於非營利組織參與公共政策的層面多元，且會因不同情境與目的採用不同的途徑，所以若要單純地劃分途徑的類型並不容易。就江明修與梅高文(1999：8-11)所提的途徑，對於非營利組織參與公共政策的途徑已能夠有詳細的描述。

然而，由於政策倡導的概念過於廣泛，其意指任何試圖影響制度與決策的行動(Jenkins, 1987:297)，因此包括對於立法機關的直接遊說，甚或是透過訴諸輿論與社會運動，向社會大眾宣導特定價值並引發注意，皆可涵蓋於倡導的行動之一。因此，為有所區隔並便於瞭解，本文將政策倡導與遊說兩者合併，並以遊說指稱直接影響政府部門於公共政策的決策與作為的行動。其次，根據江明修與梅高文的看法(1999：9)，訴諸輿論是指非營利組織藉由與媒體的合作，以形塑輿論、造就公益，以期影響民眾觀念與政策之制定。若僅以訴諸輿論來代表非營利組織透過媒體來影響公共政策的過程，似乎不夠明確，故本文以運用媒體替代訴諸輿論一辭。再者，根據松敏麗(2006：41)的看法，雖然江明修與梅高文將抗議、示威、遊行等參與公共政策的途徑定義為自力救濟，然這些多屬社會運動常見的行為，因此將自力救濟的途徑改稱為社會運動。而本文的觀點與上述相近，認為以社會運動一詞能廣義的涵蓋各種不以透過政府體制表達訴求的行動，故也以社會運動取代自力救濟。

此外，由於江明修與梅高文(1999)所提的途徑，並未針對非營利組織於推動立法後的參與途徑有進一步的探討，因而本文將會在介紹各種途徑的內涵中，對此多做論述。下面就非營利組織參與公共政策的途徑，包含遊說、運用媒體、社會運動、涉入選舉活動、策略聯盟與合產協力列點說明。

¹⁰ 途徑一詞雖包含了參與的行動與管道兩種概念，然而學者在概念的說明上較少提到參與的管道，通常把焦點著重於行動的探討。所以本文將途徑視為行動的同義詞，並在為文上兩者交互使用，特此說明。

一、遊說

根據 Hopkins(1992: 104)的說法，遊說乃是指非營利組織介入公共政策過程，向政府的政策制定者溝通，試圖影響公共政策的內涵與議題的設定，並尋求決策者支持和認同，進而通過非營利組織所關切的法案或政策。就定義而言，遊說似乎是非營利組織欲推動某特定政策修正或是通過立法程序的一種手段，其關注的焦點應該在於推動立法的過程。事實上，許多的研究¹¹也是藉非營利組織遊說行為，以探討其參與規劃與合法化的政策過程。因此，遊說是否為非營利組織於推動立法後的參與途徑，有必要在此釐清。

以遊說的定義來看，雖然關切的面向在於影響公共政策的內涵與議題的設定，但其實際作為是透過溝通與說服，影響甚或改變政府部門對於某特定議題的看法，進而有所回應。而非營利組織所推動的立法在並未獲得普遍支持與認知，抑或是行政部門對該政策的作為不如預期的情況之下，非營利組織透過遊說來改變政府部門的認知，甚至是藉以監督政府部門的運作，皆是能夠影響政策執行成效的途徑。此外，依 Howlett & Ramesh(1995: 11)的觀點，公共政策可視為一個在議程設定、政策規劃、決策制定、政策執行、政策評估各階段不斷循環的過程，故非營利組織所推動的政策，也有回頭檢視與修正並進入新的議程的可能。因而，非營利組織的遊說不僅能夠用以參與政策規劃與合法化的過程，對於後續的監督與制衡批判相關的政府部門等行動，也應為遊說的目的之一，從而能夠真正實踐其推動立法的初衷。

一般說來，遊說可包含提供資訊、陳情請願、在場監聽、互惠交換¹²、參與訴訟、要求釋憲、直接代表、舉辦公聽會與座談會、出版刊物或說帖、動員民眾施壓、連署¹³等多樣性的方式(蔡千惠，1999: 63-67；江明修、陳定銘，2000: 170-174)。然並非每種方式對所有的政府部門一體適用，所以必須針對行政、司法與立法三個政府部門作區分。其中行政性的遊說是指非營利組織發掘公共政策的缺失，積極地藉由施壓、提供資訊、陳情等方式向行政部門施壓；立法遊說則

¹¹ 如王千美(1992)，「利益團體遊說活動對政策制定的影響」、周漳仁(1998)，「立法遊說之研究—我國菸害防制法制定過程為例」、蔡千惠(1998)，「非營利組織遊說策略之研究」等學位論文，以及紀惠容、鄭怡世(1998)，「社會福利機構從事社會立法公益遊說策略剖析」；江明修、陳定銘(2000)，「台灣非營利組織政策遊說的途徑與策略」等期刊文獻。

¹² 學者多將互惠交換列入遊說的策略之一，然其所指的是非營利組織透過支持特定的立法委員或其他決策制定者，以尋求政府體制內的支持。就其內涵而言偏向於涉入選舉活動的參與途徑，因此將其排除於遊說策略的範圍。

¹³ 動員民眾施壓與連署兩種方式雖然可視為遊說的策略，但其本質上偏向於社會運動的概念。關於社會運動的概念則於後討論。

是要求立法部門的能夠通過某項政策，以避免政策的內涵與推行受到漠視與誤用；司法遊說則是透過提出法院訴訟，或是要求大法官釋憲等方式，確保推動的政策得以落實¹⁴(江明修、梅高文，1999：8-9；江明修、陳定銘，2000：164-169)。

綜觀不同的遊說方式與政府部門間的關聯性，可發現非營利組織對行政部門的遊說會採取提供資訊、陳情請願、直接代表¹⁵、舉辦公聽會與座談會¹⁶、出版刊物、動員民眾施壓、連署等行動；立法部門的遊說行動則有提供資訊、陳情請願、在場監聽¹⁷、直接代表¹⁸、舉辦公聽會與座談會、出版刊物或說帖、動員民眾施壓、連署等；司法部門的遊說則是以在場監聽、參與訴訟、要求釋憲為主要行動。故在瞭解非營利組織採取遊說途徑參與公共政策的同時，若能針對不同的政府部門採取的行動有所區隔，對於其內涵也會有更清楚的認知。

二、運用媒體

Jenkins(1987：307)指出，社會上即便有許多公共問題與社會需求有待政府解決，但實際只有少數的議題能夠歸納到政府施政的層面之中。由此看來，非營利組織可利用媒體在公共政策議程的建立過程中扮演議程設定的角色，以將特定議題帶入公共政策過程(江明修、梅高文，1999：9)。不過這樣的觀點，似乎僅將運用媒體的方法設定在非營利組織參與政策規劃與合法化的過程。然實際上，對於推動立法通過後，非營利組織向社會大眾宣導政策理念和具體內涵，甚至將提供服務所得的資訊，或是對於政策執行的成效或意見等等，都能夠透過媒體的宣導來達成上述目標。此外，由於網路媒介的發達，也有部分的非營利組織透過電子報或出版研究報告等形式，向大眾宣導理念與價值¹⁹。所以，非營利組織藉由召開記者會、發布新聞稿等新聞媒體的運用，以及網站、論壇等電子媒介的方式，

¹⁴ 如婦女新知基金會在推動「民法親屬篇修正案」時，曾申請大法官釋憲；以及組成「婆婆媽媽法院觀察團」，以監督法官審理家事案件的情形(江明修、陳定銘，2000：167-168)。

¹⁵ 非營利組織遊說行政部門的直接代表，通常是以專家或民間團體的身分，參與行政部門所舉辦的座談會、研討會、公聽會、業務會報、福利委員會等(傅麗英，1999：358-361)，或是內部成員任職於行政部門等皆可屬直接代表的範圍。

¹⁶ 在此所指舉辦公聽會與座談會，與直接代表的內涵不同，前者指的是由非營利組織自行舉辦，後者則是參與政府舉辦的公聽會等。

¹⁷ 在場監聽意指非營利組織藉由立法院的旁聽，以監督法案的審查與立委的質詢內容等行動(江明修、陳定銘，2000：171)。

¹⁸ 如兒童福利聯盟基金會的董事長及其董事會成員中有立法委員，現代婦女基金會董事長潘維剛過去也具有立委身分(馮燕，2001：13)。

¹⁹ 如兒童福利聯盟基金會不定期藉由新聞媒體，或是電子報的形式向社會大眾宣導某些議題。相關資訊可參閱網址：http://www.cylaw.org.tw/content/news_list.asp?news_type=焦點新聞、http://www.cylaw.org.tw/content/news_list.asp?news_type=政策評論。

對於公共政策的參與上都能發揮相當的功能。

三、社會運動

Berry(1977:232-233)認為非營利組織以社會運動的方式參與公共政策，不外乎希望增加大眾對問題的瞭解、引起政府部門的警覺、吸引更多組織與個人認同和參與議題三個目的。不過由於大部分社會運動的手段較為激烈，容易引起衝突與對立，因此非營利組織已開始檢討這種方式，是否會給予社會負面的印象，除非不得已否則盡量不使用這種方式(王千美，1992：34 江明修、陳定銘，2000：173；松敏麗，2006：41-42)。

雖然社會運動通常被視為非營利組織參與公共政策較為激烈的途徑，然而依照 Della Porta and Diani(1998:14-15)所提四項社會運動的內涵，分別是非正式化的互動網絡(informal interaction networks)、信念共享(shared belief and solidarity)、面對社會衝突的集體行動(collective action focusing on conflicts)、提出異議(use of protest)。就此內涵而言，社會運動的本質在於透過集體行動與信念的共享，對於固有社會價值提出異議，並集結成為一個互動網絡。社會運動的非正式化則往往是相對於現有政治制度或文化價值而言，亦即是不被為維護或推廣現有體制所接受的價值信念，透過衝突的產生促使社會變遷。但是這樣立基於價值衝突的行動，並不見得需要藉由激烈的手段來達成目的。例如董氏基金會長期關注於菸害防制的議題，從早期必須採取較為激烈的抗議與遊行的方式來引起社會與政府的關注，到『菸害防制法』通過後，以較為溫和的行動推廣拒吸二手菸運動(董氏基金會網站，2006/11/21)。

由此可知，社會運動的目的在於藉由社會集體行動，試圖改變現有的體制與價值觀，其手段則有激烈與溫和兩種不同的型態。所以非營利組織以激烈的社會運動手段引起政府部門的警覺，進而推動相關政策與立法通過。推動立法完成後，為使政策目標可以落實，並增加社會大眾的瞭解與認同，以及吸引更多組織與個人認同和參與議題的目的來看，透過社會運動以改變現有社會價值觀也不失為推廣與落實政策內涵的一種方法。

四、涉入選舉活動

非營利組織為了能夠在公共政策的環境中佔有更為重要的角色，以增強其對於公共政策過程的影響能力，因此在選舉期間支持某特定候選人，或是自行推派代表參與競選，可視為非營利組織參與公共政策的途徑之一(江明修、梅高文，1999：9)。此外，透過涉入選舉活動，也能提供非營利組織宣達理念和意見的機會。雖然此一途徑並不常見，但依照過往的研究發現，殘障聯盟曾於 1989 年推舉劉俠女士參與立法委員的選舉，即便最後因為學歷資格不符選罷法的規定無法參選，然卻引發社會大眾對於殘障福利的討論與重視(王千美，1992：91-93)。其他諸如賴士葆立委關心社會福利問題，並與創世基金會建立友善關係；潘維剛擔任立委期間積極關注並推動家庭暴力防治政策，並與現代婦女基金會共同積極推動相關法案的通過(松敏麗，2006：41)。

以上的例子不難看出非營利組織藉由對特定候選人的支持，或是建立起良好的互動關係，對於引起社會或政府的關切，以及日後在進行相關的參與行動上皆會產生些許助益。特別是當非營利組織推動立法完成後，欲意落實新法的執行或是監督成效，透過涉入選舉活動以尋求候選人與社會大眾的認可，也不失為一種方法。

五、策略聯盟

就其本質而言，策略聯盟是為因應環境變遷與挑戰，所產生不同組織間一種長期合作與互利的過程，可用以增加非營利組織在公共政策過程中的影響力(江明修、許世雨、劉祥孚，1998：13)。例如為推動『老人福利法』修正案，1994 年 38 個老人團體的發起下，向內政部登記立案為「老人福利推動聯盟」(陳正芬，2002：235-260)；1993 年環保團體欲修正『野生動物保育法』，所形成臨時性的策略聯盟(江明修、許世雨、劉祥孚，1998：19)；以及近幾年為加速『性騷擾防治法』立法通過，由現代婦女基金會於 2004 年所推動成立「防暴三法推動聯盟」²⁰，包含該基金會之外，其餘共有十個民間團體與非營利組織參與組成。以上各例皆可發現這些策略聯盟的源起，通常是以推動立法或修正舊有政策而產生的跨

²⁰ 防暴三法推動聯盟的成立宗旨為促使立院加速通過審議：「性騷擾防治法」、「連續性暴力修法條文」及「家庭暴力防治法修正條文」。爾後則加入了其他的非營利組織，延續對於推動尚未全部通過的防暴三法，並關心防暴相關法規及政策之擬定及落實、中央及地方防暴專責單位之組織編制等問題，因此改稱為「台灣防暴聯盟」。唯防暴三法聯盟與台灣防暴聯盟兩者皆不是向政府正式登記成立的非營利組織。更多詳細內容請參閱網頁：<http://pv.db.org.tw/tav/first2.htm>。

組織合作。更有甚者在推動立法完成後形成常態性，且登記成立的組織型態。如老人福利推動聯盟²¹的成立，目的在於長期有效推動修法及相關政策的倡導、執行與監督，因而設立一個常設性的組織。由此可知，策略聯盟不僅可運用於非營利組織推動立法，且在立法通過後，也或許會維持下去，以形成長期性關注公共政策的一種力量，進而影響政策的後續發展。

從另一個角度來看，策略聯盟雖然可以視為非營利組織增加政策影響力的方法，但是如何維持聯盟的長期運作，卻是必須考慮的課題。針對於此，紀惠容與鄭怡世(2001)曾就實務上的經驗，提出了四點策略聯盟發展可能會遇到的瓶頸：

1. 團體認同的問題：由於每個聯盟組織的形成，特別是實質性結盟的聯盟組織，都有來自於回應特定社會議題的強烈使命感，或處理特定問題的目的性。因此，在聯盟形成初期，其凝聚力與行動力必定十分強烈。但隨著議題能量或處理問題的減弱、轉化、甚至消失，如何讓團體成員間對聯盟的團體認同感繼續維繫，是這個聯盟組織是否可以持續發揮其社會影響力的重要關鍵。因此，維繫聯盟成員的團體認同，是聯盟組織發展的重要關鍵，也是極待克服的瓶頸。
2. 財源的不穩定性：由於聯盟團體通常是以倡導角色出現，很少能夠以直接服務的訴求來獲得社會大眾的捐款，因此，許多聯盟團體都面臨財源不穩定的窘境，而這種財源的不穩定，也影響聯盟組織的發展甚鉅。
3. 執行能力的限制：議題性的結盟通常沒有正式的組織，而是以合議的方式進行決策，決策後的執行則交由成員組織分工執行之，但決策後每個組織的執行能力、配合時間、對事情輕重緩急的判斷等都有不同，是否可以如期完成或完成的工作品質，都是很難掌控的。若再加上參與的成員組織缺乏使命感及參與感，往往便無法達到預期目標。
4. 如何維持在特定議題上的代表性：一個社會議題打開、建立了之後，如何維持更是重點，因為公共的論戰領域是個開放的場域，有著太多的社會議題在其中競逐，一旦聯盟組織喪失對其所關注議題的主導性，往往也宣告此聯盟組織的衰微。這種必須經常維持高度議題代表性以型塑其專業地位的困境，亦是聯盟組織發展的瓶頸之一。

²¹ 參照中華民國老人福利推動聯盟網頁：<http://www.oldpeople.org.tw/>，檢閱日期 2006/11/9。

由上述四點可知，策略聯盟運作的規則與形式，以及對於政策議題的參與程度和主導性，皆是影響策略聯盟能否維持長期合作關係的因素。策略聯盟的組成通常是非正式的，亦即是沒有明確的規則界定各組織成員的權利義務，如果目標和行動沒有共識，組織成員的參與態度不夠積極和配合，策略聯盟的會議和行動可能會流於形式。而對於政策議題的參與程度和主導性，則是顯現於該策略聯盟的意見和看法，是否能被社會大眾所認知與接受，換言之，該策略聯盟所提出的訴求，還是必須符合社會的期待。若在形成策略聯盟時忽略了上述四個發展的限制，該策略聯盟雖能發揮一時的影響力，但長期運作的可能性會比較小。

六、合產協力

根據江明修與梅高文(1999：10)的看法，非營利組織及民眾並不只是公共行政組織的顧客，更可以是公共服務產出的共同提供者，也是承擔起服務品質好壞的共同責任，故透過直接參與政策的執行，藉以影響公共政策的內涵，即為公私部門合產(public-private coproduction)的本意。雖然私部門的範圍包括營利的企業部門與非營利組織兩者，但基於非營利組織公共性和非盈餘分配的兩個特性，因此在提供公共服務時，較具有回應社會需求的彈性與能力(Lowry, 1995:109；Bryce,2005:52)，進而使得非營利組織往往會成為政府所選擇的合作對象。

協力的定義眾說紛紜，Harding 認為協力係指在公私部門中，許多依賴參與者同意，並足以改善經濟及生活品質的行動(引自江明修、鄭勝分，2002：86)。吳英明(1994a：61)則認為，協力指的是特定事務的參與者形成一種不屬於政府也不屬於私部門，而是屬於公私部門結合而成的關係，其參與者對該事務之處理具有目標認同、策略一致及分工負責的認知與責任，且雙方為了共同目的、彼此信任。劉麗雯(2004：26-27)提出協調合作的概念，來說明非營利組織與其他部門及組織互動的一種型態，雖然並未明確指涉係非營利組織與政府部門之間的關係型態，然協力的本質應建立於協調合作的信念上。總結上述幾位學者的看法，雖然協力關係(partnership)的本質應建立在合作、互信與互賴，但更重要的是關係的牽涉彼此對責任與義務的共識。所以本文著重的協力關係在於政府部門與非營利組織，是否存在為共同目標進而有所互動的關係型態，而此關係型態可能呈現在正式的契約關係，或是非正式的承諾與認知等不同形式(劉麗雯，2004：27)。

實際上，我國政府部門與非營利組織的合產協力關係已存在多年，從早期的個案委託，到後來的方案委託與公設民營等等形式，皆是政府透過委託外包和購

買服務所形成的合產協力關係(蘇先啟, 2004: 24-25; 蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙, 2005: 8)。不過從官有垣(2000: 140-141)的研究中發現, 非營利組織雖然透過與政府建立協力關係來提供相關的服務, 但是在開發新的方案時卻有可能遭逢政府阻礙, 因而兩者協力關係的權力地位上可能是不平等的, 故也被稱稱為「不情願的夥伴關係」。因此, 在探討合產協力關係時, 非營利組織與政府部門彼此的權力與地位為何, 可視非營利組織對於公共政策佔有多少影響力的指標。

總之, 透過非營利組織與政府所形成的合產協力關係, 讓非營利組織能夠直接參與公共政策的執行, 直接將政策執行經驗回饋到政策的發展上, 遂也提升其對公共政策與政府機關的影響力。特別是在相關政策完成修正或立法之後, 藉由提供服務可以取得更多的實務工作經驗, 並真實地回應社會需求, 以作為未來修正政策的重要依據(馮燕, 2001: 15)。

就以上的途徑而言, 除了遊說、合產協力, 以及在選舉活動推出代表的候選人較屬於直接對政府部門產生政策的影響力外, 其他諸如運用媒體、社會運動、支持某特定候選人與策略聯盟, 基本上是透過影響社會大眾的方式來間接的參與公共政策。綜言之, 六個非營利組織參與公共政策的途徑, 可被視為非營利組織單獨用以參與公共政策的方法, 也可能是互為策略, 在參與的過程中交互使用。例如非營利組織透過合產協力的關係型態, 向行政部門提供相關的服務資訊, 以行政遊說的方式要求政府改革。或是藉由媒體的運用與社會運動向社會大眾宣導理念, 遂引發立法部門的重視, 並透過立法遊說的行動提出法案的修正。另外, 如之前所提, 公共政策過程中所扮演的角色是多元的, 不同角色型態的意涵, 以及角色型態所採取的參與途徑, 則在下節繼續探討。

第四節 非營利組織參與公共政策的角色

對於非營利組織的功能與角色並沒有太多的爭議, 只有因為依學者關心的面向和歸類的方式而有所不同。國內學者馮燕(2000a: 18-20)將非營利組織的角色分為目的、手段與功能發揮三大類, 其目的角色包含濟世功業、公眾教育、服務提供、開拓與創新、改革與倡導、價值維護、整合與激力(empowerment)七種, 手段角色則有諮詢監督型的積極角色、制衡批判型的消極角色、服務提供者三種, 功能發揮的角色分為帶動社會變遷、擴大社會參與、服務的供給三個層面。

另外，在國外學者的部分，Hall(1987：3)以部門間互動來作界定，認為非營利組織具有三種功能，分別是執行國家委派的公共任務、提供國家與營利組織都不願提供的公共服務，以及影響國家、營利組織或其他非營利組織的政策方向。而 Filer(1990：84-88)從公共政策的面向認為非營利組織有九種功能，分別是創新服務、發展公共政策、支持少數族群或地方利益、提供政府未能提供的服務、監督政府、監督市場、整合協調其他部門、給予國外協助、促進公民資格與利他主義。Kramer(1981)則是研究美國、英國、荷蘭、以色列四個福利國家的身心障礙者福利機構，提出服務創新者(vanguard role/ sever pioneer)、價值維護者(value guardian role)、改革與倡導者(improver / advocacy role)、服務提供者(service provider role)，四種非營利組織在福利體系中所扮演的角色架構。

無論從國內或國外學者所提及的論述，不難發現關於非營利組織的功能與角色，具有多元且廣泛的意義。然而，以馮燕(2000a)的分類方式來說，雖然能以非營利組織的目的、手段與功能發揮三個層面來界定其功能與角色的意涵，不過就其概念的範圍過廣，對於內涵與定義的解釋不夠深入，僅能作出簡單的論述，以致於在作為實際研究分析的架構上，有許多角色的名詞僅能望辭生義。

相對於馮燕(2000a)的論述，Hall(1987)、Filer(1990)和 Kramer(1981)的分類則較清楚，雖然前者對於非營利組織的功能論述也不多²²，後兩者雖是以公共政策的面向作為出發點，不過對於操作上，分析的層次較能夠具焦。另外，由 Filer(1990)的說明來看，其著重的在於非營利組織的功能層面，並沒有以角色的概念來分析非營利組織。Kramer(1981)的理論則是清楚的點出非營利組織的角色類型²³，即便其論述是藉由 20 多年前的研究所作出的定義，焦點也只是在於非營利組織於福利體系的角色。然而，實際上關於非營利組織角色的理論架構近年來並未有太大的發展²⁴，且該理論乃是透過經驗性研究所得到的結論，基於上述考量，本文以 Kramer(1981)的理論架構作為主要分析的依據，並對於推動立法後藉由哪些途

²² Hall 對於此三種功能並沒有詳細說明，僅是作為界定非營利組織存在與運作的目的，亦可將之視為非營利組織的定義。

²³ 根據 Kramer(1981：9)的說法，以角色(role)的概念，相較於功能(function)而言，比較能夠說明非營利組織的行動在社會福利體系中處於何種位置(position)。為此，本文認為功能與角色的概念與定義相似，但是以角色一詞較能突顯不同類型之間的區別性，所以沿用角色來作為本文探討的名詞。

²⁴ 針對於此，許世雨(1999：158-159)曾將非營利組織的角色功能界定為開拓與創新、改革與倡導、價值維護、服務提供、擴大社會參與等五種，然前四種明顯可看出其是引用 Kramer 的分類，而第五種擴大社會參與則可隱含在改革與倡導以及價值維護兩種角色之中，因此本文認為沒有特別需要特別提出作為角色類型的一種。至於改革與倡導及價值維護兩者的差異，則容之後再作探討。

徑扮演起該角色作出說明，就其概念意涵分述於下。

一、服務創新者

服務創新具有兩種意義，一是針對改變與介入現有的服務，另一則是對於新興的社會議題，或是尚未被關注到的服務對象提供服務。前者隱含檢視現有服務成效，亦即是其能某滿足需求的程度究竟為何；後者則是著重非營利組織主動地發掘社會需求，並提供相關的服務。

根據 Kramer(1981：176)的研究發現，自從二次戰後，許多非營利組織發現一些團體或個人的需求未被關照，因此引發針對服務項目和範圍領域，進行發掘(pioneering)與創新(innovation)的行動。實際上，由於非營利組織具有公共性及服務與行動取向的特質，所以對於未能被滿足的社會需求，會有為其提供服務與爭取權利的理想存在。反過來說，也因為非營利組織在提供直接服務時，會有許多機會貼切服務對象與社會情境的真實狀況，遂也促使發展出符合社會需求的服務方案，甚至發掘新興的社會議題。

換個角度而論，政府部門的行政體系，往往有組織規模龐大、法規森嚴與權力集中的病象(張潤書，2000：373-375)，導致對社會需求和新興議題的決策、行動與回應不夠全面和迅速。其次，由於服務的創新有時需要透過實驗的方式，來證明其服務方案的內容與實施確實有效。假使行政體系是以實驗的方式來對新的方案進行測試，若實施的過程和結果被證明是無效率或無效果時，其所受到的批評與爭議更大。即使被證明是有效的，也未必確保服務方案能夠得到支持並延續下去。此外，有些非營利組織的組成是立基於弱勢團體自助(self-help)的心態，對於自身的需求滿足與否能有更深刻的認知。種種因素，促使政府以外的非營利組織，以民間力量擔負起服務創新者的角色。而政府部門與非營利組織以外的企業等營利組織，對於未被關照到的社會需求及新興議題也可能有創新與發明的可能。不過倘若針對該需求及議題所提供的服務，對於企業本身並不能謀取利潤，甚至需求及議題本身與企業的運作和目標相衝突，則企業提供相關服務的機會則微乎其微。

總之，非營利組織於服務創新者的角色，似乎能夠替代政府與企業針對某些社會需求和議題作出回應。此一角色一向也被視為非營利組織運作的優勢，畢竟其能夠主動發掘需求和創新現有服務，進而使社會開始關切弱勢團體的需要，也

開始要求政府有所回應。然而，服務的創新若無法得到外在環境的支持，或是實施的成效不彰，自然會對於方案的延續有所影響。

至於非營利組織推動立法後，會經由哪些參與途徑形成服務創新者的角色，可由幾個方面來看。首先，由於行政部門於推動立法後必須負責相關的執行工作，此時非營利組織可透過合產協力或策略聯盟的方式，與政府及其他組織共同承擔起政策執行的責任。其次，若是政府在執行層面並未有很好的成效，或是政策本身的內涵未能解決新興議題，便可能採取行政與立法遊說的方式，一面向行政部門要求改善及引進新的服務方法，另一方面則可能朝向下一階段的修法歷程邁進。更有甚者，透過運用媒體、社會運動、涉入競選活動的途徑，要求政府改變現有服務，或重新檢討現有法案。

二、價值維護者

根據 Kramer(1981: 193)的說明，非營利組織扮演價值維護者的角色，目的在於保護或是促進利他主義(altruism)、社會整合(social integration)、民主的集體行動(democratic collective action)、自助(self-help)、多元主義(pluralism)，以及於服務中注入人性化與個人獨特性的觀點等社會價值觀。事實上，非營利組織所隱含的各項特性即具有某些社會價值在內。一言蔽之，非營利組織運作本身的功能，即是在維護與促進一種公民參與和社會多元主義理念的實踐。進一步地說，非營利組織的成立宗旨與目標本身，及其行動與內部運作的過程等更可視為對於某特定價值的一種契約性承諾(contractual promise)(Bryce,2006:316)。

此外，就公民參與的概念而言，依國內學者吳英明(1994b: 4)的看法，乃是指人民或民間團體基於主權的認知及實踐，對於政府的行動及政策可得充分的資訊，培養受尊重的認知，進而將感情、知識、抑制及行動於所生活的社會中做累積性的付出。這樣的看法，也回應前面提及公共性的概念，將非營利組織視為個人參與公共事務的中介組織，其運作本身即對於維繫政治與社會的多元性價值具有某種程度的貢獻，也能夠反映價值維護者角色的本意。

而 Kramer 在討論價值維護者的意涵時，特別將志願主義(Volunteerism)提出來做討論。Volunteerism 和吾人一般所知的 Voluntarism 在概念層次上有所不同，後者的幾個特質，如利他主義、社會交換、社會化過程和結盟，促使人們能夠在公共事務參與中，將個人需求與公義的任務和作為做出連結，因而產生各種形式

的非營利組織(馮燕，2000a：12)；前者則是強調非營利組織內部，是否有志願工作者(volunteer)的存在，且在運作與行動中扮演的角色為何(Kramer，1981：195-202)。因此，吾人可以將後者視作非營利組織成立的緣由，前者則是在探究一個公民如何藉由在非營利組織內的行動，增進參與公眾事務的能力。畢竟，非營利組織的成立可能立基於 Voluntarism，但是其組織的運作可能是完全仰賴專業工作者，如此便壓縮了志願工作者的行動範圍，對於增強公民參與技巧的能力助益不大。故當吾人將公民參與的理念，及其所成立與行動所隱含的價值信念，視為非營利組織所欲維護的價值，還必須考量志願工作者或服務對象，在組織內部參與的程度為何，才能真正瞭解該組織實踐公民參與價值的程度，以及如何運用兩者的力量與意見回饋提升政策影響力。

由於非營利組織的存在、特性與行動，本身隱含某些社會價值在內，但是為避免概念過於抽象，因此具體可觀察的面向在於非營利組織參與公共政策的當下所秉持的價值為何。而非營利組織要說服影響、宣導、呈現的理念及其行動背後所蘊藏的價值是公民參與的信念，抑或是對特定議題的看法，必須從提出的訴求是什麼作為分析依據。再則，非營利組織如何運用遊說、運用媒體、社會運動、涉入選舉活動、策略聯盟、合產協力的途徑，推廣或提倡其所要維護的價值，也應予以關注。此外，非營利組織透過志工的引進有兩種意涵，一方面可作為實踐公民參與價值的具體象徵；另一方面則是形成集體的行動參與公共政策，並在推廣政策理念或改變政策內涵的過程之中發揮更大的影響力，也可視為非營利組織影響公共政策的策略之一。

三、改革與倡導者

非營利組織藉由其服務與行動，除可主動察覺社會需求和新興議題，進而創新服務的方案之外，對於無法透過直接服務滿足的需求與解決的問題，非營利組織必須針對結構性的制度提出改革的建言，甚至以倡導的行動介入公共政策的過程。因此，改革與倡導者的意涵，除藉由解決結構性的問題以滿足社會需求外，另一個層次則是監督政府部門的服務是否有效與充足。並透過政策立法的推動，促使不合理的社會制度與結構作出變革，故此一角色也蘊含監督政府的意味(Ferris, 1998:145)。

從非營利組織的歷史脈絡來看，十九世紀英國在湯恩比館成立之時，引發了睦鄰組織運動的出現，而該運動的內涵，便是著眼於導致社會問題的結構性因素，

透過行動提供社區更多教育，並爭取保障民眾福祉的立法通過(Zastrow，張英陣等譯，1998：47-48；葉琇姍，1992：10)。相較於英國非營利組織扮演改革與倡導者的緣起，我國則是受限於政治體系的限制，直到1980年代末期，非營利組織在督促政府改革與政策倡導的行動才有其合法性基礎。我國非營利組織早期多是以提供直接服務為主，然在近年來也開始改變其原始的行動目標與方向，轉而關注新興的社會議題，因此也超越了傳統以提供直接服務為主的角色(官有垣，2004：71)。並隨著非營利組織於倡導上的努力開始出現一些成果，其督促政府改革和政策倡導的角色也日趨受到重視，從學術研究的趨勢上也能看出一些端倪²⁵。

另外，對民主政治的過程而言，非營利組織扮演改革與倡導者的角色，有三種貢獻(Taylor & Warburton, 2003: 322)：一是引發社會對於特殊議題的關切，並帶入政策程序；其次，確保在多元的社會價值體系下，不同的聲音皆有被提出與了解的可能；最後則是促進公民參與公共事務。這樣的看法，似乎與價值護者的角色有重疊之處，然而，改革與倡導者著重於非營利組織為維護其固有的理念，或達成其成立的目標所主動向社會宣導，並參與介入公共政策的過程；而價值維護者指的是非營利組織的行動與運作本身，即是在維護一種社會多元文化和公民參與的價值信念。因此在本質上，前者強調的是非營利組織介入公共政策的行動，後者則是隱含於行動本身的是否在維護某種特殊的社會價值。

關於非營利組織扮演改革與倡導者角色的目的，Kramer(1981：214-221)提出四種，分別是影響立法與政策、促使政府改善服務提供、獲得政府的補助、為服務對象爭取特殊利益。這四種目的不難理解，特別是影響立法與政策、促使政府改善服務提供、以及為服務對象爭取特殊利益三者，事實上也可視為非營利組織存在的理由，並且也可視為監督政府的具體表徵。值得一提的是獲得政府補助的目的，指的是其提供某些的直接服務時，甚至是具有將服務範圍擴大的企圖，卻在缺乏經費、設備與人力的情況下無法達成，因此轉而向政府要求有經費、設備與人力等補助型式的注入。不過這樣僅對於政府要求補助的目的，忽略了非營利組織也可經由各種方法，來獲得民間或企業部門對其倡導理念的認可，進而募集相關資源。為此，本文則把獲得政府補助的目的，以獲得社會、政府與其他組織的認同與支持作為修正。

就上述而言，改革與倡導者的角色似乎焦點較著重於政策規劃與合法化的過

²⁵ 有關分析我國非營利組織政策倡導角色的學位論文，可參閱本章第一節。

程。然而，對於非營利組織推動立法通過後，改革與倡導者的角色應透過運用媒體向社會大眾宣導該政策的具體內涵與理念，以獲得社會、政府與其他組織的認同與支持。前面也曾提到，此角色蘊含有監督的成分，所以甚至政策執行的過程當中，改革與倡導者的角色更可能將重心向監督政府的執行成效與相關單位的配合情形，因此透過行政遊說、運用媒體、涉入競選活動，或是合產協力的方式要求行政部門有所改革與回應，並促使政策能夠達成預期目標。甚至有些民眾的權益未受到重視，更有可能透過提起訴訟的方式來為服務對象爭取保障。

四、服務提供者

傳統以來，非營利組織提供服務被視為最重要的功能(江明修，1998：4)。以發展的歷史脈絡來看，美國、英國和我國非營利組織的緣起，便是希望透過服務供給以發揮互助或慈善的精神。由於非營利組織發揮了彌補差距(gap-filling)的功能，對政府當前所無法履現的福利服務職責加以補充(許世雨，1999：159)，遂也有影子政府的代稱。此外，非營利組織服務供給者角色的出現，也突破長久以來由政府與企業部門包攬提供服務和產品的觀念，混合這兩個部門的功能，針對此現象，也有學者將非營利組織、政府與企業部門的服務行動，稱之為混合經濟(Mixed Economy)²⁶ (Kramer, 1981: 57; Salamon, 1992:33 ;陳金貴，1996：114)。無論如何，服務的提供也被視為非營利組織、政府與企業三者功能上多有重疊之處。

不過服務提供的概念廣泛，非營利組織的運作與行動本身即隱含著服務的意涵，為此，本文引用社會工作的概念，將服務分為直接與間接兩種。所謂的直接服務，其定義是將社會資源直接提供，或引介其他資源給服務對象；間接服務則是透過組織行政、督導、研究與倡導等等方式，促使服務對象的需求得以被滿足(江亮演編，1995：29)。由此來看，後者的定義與價值維護者及改革與服務者的意涵較為相近，前者則與服務提供者及服務創新者較為類似。而前面提及，服務創新隱含改進現有服務，或是主動地發掘社會需求，並提供相關的服務兩種意義。因此，服務創新必須仰賴於服務提供作為基礎，亦即是將其視為服務提供內涵中的一個過程，兩者還是具有實質上的差異。總之，本文將服務提供界定為，「以組織內部的資源和技術，或透過與外部組織合作的形式，直接將服務或財貨提供給服務對象」。

²⁶ 基本上，混合經濟的型態必須要有公共政策的體系、福利服務的意識形態，以及公民文化等條件才能達成(Kramer, 1981:70-75)，此一概念通常是指稱美國非營利組織與政府、企業所共同建構的公共服務體系。

就以上服務提供的定義而論，非營利組織似乎僅能藉由合產協力扮演起服務提供者的角色，且也是非營利組織推動立法後能夠持續參與政策的途徑。不過，若非營利組織所能夠涵蓋的業務範圍不足，採取與其他組織形成策略聯盟共能承擔政策執行的工作，或是藉此挹注外在的資源以滿足提供服務所需的資源，也可視為一種參與的方式。此外，對於新通過的政策就其內涵與具體措施等資訊的提供，甚至是協助服務對象爭取權益等也應為供給服務的一種方式。為此，針對政府部門提供資訊、舉辦座談會、派員參加諮詢委員會等行政遊說，與在相關政策的施行細則參與立法性遊說，以及協助訴訟和透過媒體運用等各項提供資訊的方式，皆可涵括非營利組織扮演服務提供者角色的參與途徑。另外，馮燕(2001:15)也提及，非營利組織藉由提供直接的服務，可以取得更多實務經驗與社會需求的回饋，因此能夠作為未來在修正政策的重要證據。換言之，非營利組織扮演服務提供者的角色，一方面可以直接介入政策執行的過程，另一方面利用服務所蒐集到的資訊反應至政府相關部門，進而影響到後續的政策發展。

就以上說明，可瞭解四種角色型態個別的意涵，亦能從內涵中推論出在政策合法化後如何藉由各種途徑扮演不同的角色。從各種角色型態可能採取的參與途徑，也能體認多種角色型態可能會顯現在同一參與行動中。然而，不同的角色型態間是否會相互影響，則大致可分為兩個層面來看。一是某種角色型態是否會引發另一種角色型態的出現，另一則是會否因為扮演某種角色便影響到另一種角色的空間。

在第一種角色間相互影響的關係中，葉素伶(2005：65)針對勵馨基金會長期在不幸少女議題發展中的角色型態的研究認為，勵馨基金會在該議題的角色型態歷經服務提供者、改革倡導者、以及與政府合作服務提供者和服務創新者三種不同時期的轉變，雖然各種角色間並非各自獨立，有時候非營利組織還可能扮演兩種或兩種以上的角色，只是比重上有所差異，不過有時一種角色會促使另一種角色顯現。而馮燕(2001:15)針對兒福聯盟在我國兒童福利發展過程扮演的角色的研究中也提及，兒福聯盟從由一開始僅從事間接服務，但在了解相關兒童福利需求後，決定致力於創新服務方案與提供直接服務，並透過實務經驗與社會需求的回饋，做為改革與倡導者的基礎。另松敏麗(2006：122)的研究也指出，文教類非營利組織從過去投入教育議題至今的角色變化，是從理念倡導進入實務，再從實務經驗回歸理念倡導的循環。由上述來看，似乎非營利組織的某種角色是有可能會引發另一種角色型態的出現。以先行研究來看，葉素伶(2005)和馮燕(2001)認為社福類非營利組織的其他角色緣起於服務提供，而松敏麗(2006)則是提到文教

類非營利組織的角色始於理念倡導。然而在實質上，這兩類非營利組織的差異是來自於參與公共議題方式和認知的不同，亦即就理論而言，無論是直接服務的提供或是理念的倡導則可廣泛視為扮演服務提供者的角色，而理念倡導也可單獨是為改革倡導者的角色型態。所以，各種角色型態間的概念性論述並不互斥，也導致於要清楚界定角色間的差異更顯不易。

為此，若強調某種角色會引發另一種角色的出現，或試圖建構出通則，則不免落入究竟何種角色會引發另一種角色出現，以及何種角色才會是非營利組織所有角色型態的基礎等等爭辯之中。顯然若以單一非營利組織或單一議題，甚至是特定的政策過程來檢視非營利組織角色，確實是能夠觀察出非營利組織的角色型態會隨著時空環境的變化而有所轉變。由於非營利組織的特性，以及角色型態的概念多元且不互斥，所以難以論定究竟是何種角色會引發另一種角色型態的出現，僅能說明角色型態的比重與相互的關係，會受到社會環境、組織內部、及政策環境等因素的影響而有所不同。大體上，非營利組織的四種角色型態在整體的政策發展中皆同時存在，惟受到各種因素的影響，在某些時期會突顯出不同的角色型態。

另一種角色間相互影響的論述，則是會否因為扮演某種角色進而影響到扮演另一種角色的空間。在 Kramer(1981)的研究提到，非營利組織在扮演服務提供者的角色時，尤其是透過與政府合作成為政策方案的委託執行者，經常會受限於政府資源而影響到服務創新的可能性，且當非營利組織在過度依賴政府資源的情況下，也難保不會因為畏懼合作關係出現衝突，使其避免扮演在改革倡導等與政府相對立的角色。另外，官有垣(2000)也曾提及，由於非營利組織和政府兩者協力關係的權力地位上可能是不平等，因此或多或少會壓縮到非營利組織扮演。不過這些論述，皆著重於非營利組織如果與政府形成合產協力關係時，是否會影響到改革倡導者的角色，或是無法在政府的委託方案中嘗試創新的服務方式。因此，雖然過度依賴政府資源會限縮改革與倡導者角色的出現，然而非營利組織基於自身的角色定位，以及和政府的互動關係才是影響是否扮演改革倡導者的重要因素，而非角色型態間的衝突所導致的。

綜合言之，縱使吾人可透過理論性的推測出某些角色會採取哪些途徑參與公共政策，然從現有文獻中卻未發現某些角色是否有其偏好的途徑。因此，非營利組織所扮演的角色，以及為扮演該角色型態運用的途徑究竟為何，還必須視其影響因素才得以論斷。然而，這四種角色型態可能會同時存在，或是受到其他因素

的影響使得某些角色較為顯著。就以上所提的四種角色類型，從其定義與內涵而論，依舊可以提供探討非營利組織在採取哪些途徑參與公共政策，進而塑造出某些角色型態的觀察面向。

第五節 政策發展的意義

一般來說，對於公共政策過程的研究途徑有兩種不同的看法，一是將公共政策依照不同的概念化為涇渭分明不同程序的階段論者；另一則認為現實政治環境相當複雜，公共問題與政策本身的概念不易界定，階段論的思考並不符合實際狀況的反階段論者。這兩種研究途徑各有優點與侷限，其分析的焦點和立論基礎也有所差異，惟階段論者對於公共政策過程的概念可提供吾人一種較為清晰的認知，故本文擬以此作為本節探討的基礎。

學者對公共政策的過程包含哪些要素並沒有一致的歸類，例如 **Putt and Springer(1989:30)**提及的五個階段分別是發現與瞭解社會問題的議題形成階段、認定社會需求與解決方案的澄清階段、決定政策內涵的開始階段、實踐政策目標的執行階段、以及評量執行結果的評估階段；此外，**Dunn(1994:16)**則是將政策過程劃分為議程設定、政策規劃、政策採納、執行與評估五個階段。即便學者的歸類不同，但是還是可以從中瞭解公共政策的過程，包含了對於政策問題的認定、解決方案的規劃與選擇、政策內涵的合法化過程、計畫方案與工具的執行，以及連結預設目標與執行成果的評估。

然而以上的論述將公共政策視為直線型的過程，卻忽略了政策評估的結果，也可以作為連結問題認定的環節(**Dye,2002:54**)，換言之，藉由政策評估所得到的相關資訊，除了可用以瞭解政策執行的狀況之外，也能夠回頭檢視該政策預設的目標能否達成的重要依據。所以，也有學者將公共政策視為一個相互循環的過程，從議程設定開始，歷經政策規劃、決策制定、政策執行與政策評估，最後再透過政策評估的結果重新概念化(**re-conceptualization**)政策問題與其解決的方案(**Howlett and Ramesh,1995:11**)。

有關政策循環的連結過程少有關切，但若從政策學習(**policy learning**)來看，可以較為清楚地解釋此一過程。政策學習可以由內外動機兩個角度來界定，一

是政府基於過去政策結果與新資訊的認知和自省，調整政策目標或技術的意圖，以提高治理的目標實現；另一則是因為外在環境的刺激，引發政府部門必須重新檢視政策的內涵，進而藉由調整政策以回應外在環境的要求(丘昌泰，2000：430)。由以上兩點來看，前者的學習型態主要是來自於政府對於公共政策本身的認知，透過執行成效和目標達成率的相關資訊，期望修正現有的目標與技術；後者的動力則是主要來自於其他參與者的力量，試圖引導政策制定者加強政策適應環境的能力，並能重新界定政策問題。因此，內部學習主要關心政策工具和執行的成果的連結性為何，外部學習則著重於政策本身應該如何修正，以配合現下實際的問題情境。無論是內外動的動機，皆會引發政府部門對於問題的重新認定和評量，或是修正其執行方案和政策工具。換言之，來自於公共政策內外動的動機導致政策學習的出現，從而連結到另一個政策過程，亦即是促使公共政策產生循環的重要環節。

藉由政策學習的引發，促使現有政策進入循環進而開啟新的政策過程，吾人則可藉政策變遷(policy change)的觀點來分析其改變與調整的狀況。政策變遷指的是一項或多項既有的政策，被其他政策所取代或作若干調整的現象，包含四種方式，第一是在特定政策領域上制定一項全新的法律或方案，以取代現有法律或方案，稱之為政策創新(policy innovation)；第二則是在現行政策基礎上作漸進式的改革，基本變動幅度並不大，稱為政策賡續(policy succession)；第三是公共政策維持不變，稱之為政策維持(policy maintenance)；第四為舊的公共政策予以終止，代之以全新的公共政策，稱之為政策終結(policy termination)(吳定，2003：363)。而政策變遷的結果，則可以從政策的目標與問題界定、政策內涵與規定、執行方案的過程與資源等要件來檢視前後的差異(林水波、張世賢，1991：276)。

就以上政策學習與政策變遷兩者來看，政策學習則將焦點放在政府決策制定者面對執行經驗的內在反思，抑或是外在變遷所導致的壓力，究竟會否調整現有政策的歷程描述；政策變遷則是強調一項新政策的運作過程和調整與舊有政策的差異性為何，亦即是著重於政策內涵的比較性分析。換言之，政策學習關切引發政策循環的內外動機；而政策變遷重視政策循環之後，政策本身是否有所改變與調整。雖然此兩者的概念並無抵觸，甚至可將政策變遷視為政策學習的結果。不過擴大研究面向與範圍，本文將以政策發展一詞涵蓋兩者的概念，用其描述「公共政策或方案歷經政府議程設定、規劃、合法化、執行等階段後，經由內外環境的變遷或要求，重新回歸到議程設定，進而引發後續政策過程的現象」，分析的焦點則包含引發政策循環的內外系絡，及其政策循環的改變結果。

然影響政策發展的因素眾多，舉凡政府的意識型態、現有服務的成效、政治經濟與社會的變遷等內外環境皆可涵括在內。但是非營利組織作為政府外部的機構，因其公共性的特質維繫政治與社會的多元性價值，不僅可作為個人參與公眾事務的中介組織，也能適時地成為政策外部的公共利益團體而影響到政策的發展，例如藉由運用媒體、社會運動等方式，引發社會對其理念的關注和支持，進而促使政府做出回應與影響政策發展。此外，近來也由於政府部門引進非營利組織承擔起部分政策執行的工作，甚至可能會以民間團體或專家的身分出席相關的政策諮詢委員會。因此，非營利組織對於公共政策的發展在現下的政府體制，已非僅止於政策利害關係人的身分與角色，甚至也因為其與政府維持某些互動和合作關係成為內部行動者。透過非營利組織對政策意見的回饋，不僅能使政府部門瞭解過去的政策內涵與執行過程是否能夠契合社會情境，也提供了政策學習與政策變遷的重要依據(林水波，1999：295)。

綜觀以上，吾人可體認到非營利組織能夠被視為影響政策發展的系絡因素，其透過引發社會的關注與政府部門的互動影響政策發展。而其影響政策發展的具體面向，則可從認定政策問題與目標的重新認定、政策條文內涵的修訂、執行方案的調整與改變、以及政策調整與改變後的執行結果來看。

第六節 小結

歸結前述，由於現有研究往往將焦點著重於非營利組織參與政策規劃與合法化的過程，而最近的相關研究雖然有轉移至非營利組織長期參與政策的注意，不過卻未結合非營利組織參與途徑及其角色，對於後續政策發展的影響也甚少著墨。因此，本文就非營利組織參與公共政策的途徑、角色理論兩個概念，從理論性的觀點探究非營利組織於推動立法後的行動與角色，及其對政策發展的影響。

對於非營利組織參與公共政策的行動，本文引用江明修與梅高文(1999：8-11)曾提出七種非營利組織較常用來影響公共政策的途徑，作些許修正並提出遊說、運用媒體、社會運動、涉入選舉活動、策略聯盟與合產協力等六種途徑。這些途徑中，遊說與合產協力可歸類於非營利組織與政府部門互動的參與途徑，運用媒體、社會運動、策略聯盟與涉入競選活動，則是透過社會大眾、其他組織或特定候選人間接地影響公共政策。

本文根據 Kramer(1981)的理論架構作為主要分析的依據，提出服務創新者、價值維護者、改革與倡導者、服務提供者四種角色，並說明推動立法後藉由哪些途徑扮演起該角色。服務創新者的意涵可由兩方面來看，一是針對改變與介入現有的服務，另一則是發掘新興的社會議題並提供相關服務。價值維護者的概念，基本上非營利組織的各項特性即具有某些社會價值在內，其運作本身的功能，即是在維護與促進一種公民參與和社會多元主義理念的實踐。改革與倡導者的角色即便在推動立法的過程最為顯著，然其具有影響立法與政策、促使政府改善服務提供、為服務對象爭取特殊利益等監督的意涵，並且也有獲得社會、政府與其他組織的認同與支持的目的。傳統以來，非營利組織提供服務被視為最重要的功能(江明修，1998：4)，為求研究能夠聚焦，本文則將服務提供界定為，「以組織內部的資源和技術，或透過與外部組織合作的形式，直接將服務或財貨提供給服務對象」。

另外，透過非營利組織於推動立法後的持續參與，會否影響後續的政策發展也是本文所關注的焦點。本文將政策發展一詞涵蓋政策學習與政策變遷的概念，用其描述「公共政策或方案歷經政府議程設定、規劃、合法化、執行等階段後，經由內外環境的變遷或要求，重新回歸到議程設定，進而引發後續政策過程的現象」，分析的焦點則包含引發政策循環的內外系絡，及其政策循環的改變結果。對於非營利組織影響政策發展的觀察面向，則包含對於現行政策評估資訊與意見的反饋，促使政府必須重新認定政策問題與目標、調整修正政策內容與執行方案、以及修正後的政策執行過程和結果的變化。

綜言之，非營利組織參與公共政策的行動與角色之間皆具有關聯性。以參與的途徑來說，非營利組織可能單獨採取某一種行動來參與及影響公共政策，但或許是互為策略與同時出現於影響公共政策的過程。另外就角色理論的觀點，雖說非營利組織的角色型態會依行動的不同而有所差異，但其角色的概念內涵也會影響採取行動的偏好。所以本文將試圖在實證分析非營利組織於推動立法後持續性的政策參與，結合行動與角色兩個面向來做探討，並瞭解其行動與角色對政策發展的影響。

第三章 研究設計

本章的主旨在於具體解釋研究概念及實證方法。為此，第一節將針對前述理論文獻的整理，提出本文的概念架構與實證的觀察面向；第二節解釋本文選定研究對象的緣由，以及研究範圍的設定；第三節說明研究方法；最後，第四節則是本文的研究限制。

第一節 概念架構

過去多數關於非營利組織參與公共政策過程的研究，主要是以其參與政策規劃與合法化過程為焦點，亦即關切非營利組織對政策制定過程的影響，及其倡導的策略和角色。然而，經由檢閱現有文獻後發現，非營利組織對某特定政策議題的參與，不單僅止於推動立法的倡導行動，並且為落實政策內涵與實踐其成立宗旨目標，非營利組織將會持續參與後續的政策過程，試圖進一步地影響政策的發展。為此，若僅對非營利組織於公共政策過程中議題倡導者的行動與角色多有研究，卻忽略了其參與後續政策過程的探討，難免會產生無法完整瞭解非營利組織參與公共政策過程的限制。因此，本文的焦點將著重於非營利組織推動立法完成後，持續參與後續的政策過程，以及對該政策發展產生哪些影響，並以下圖 3.1 表示。

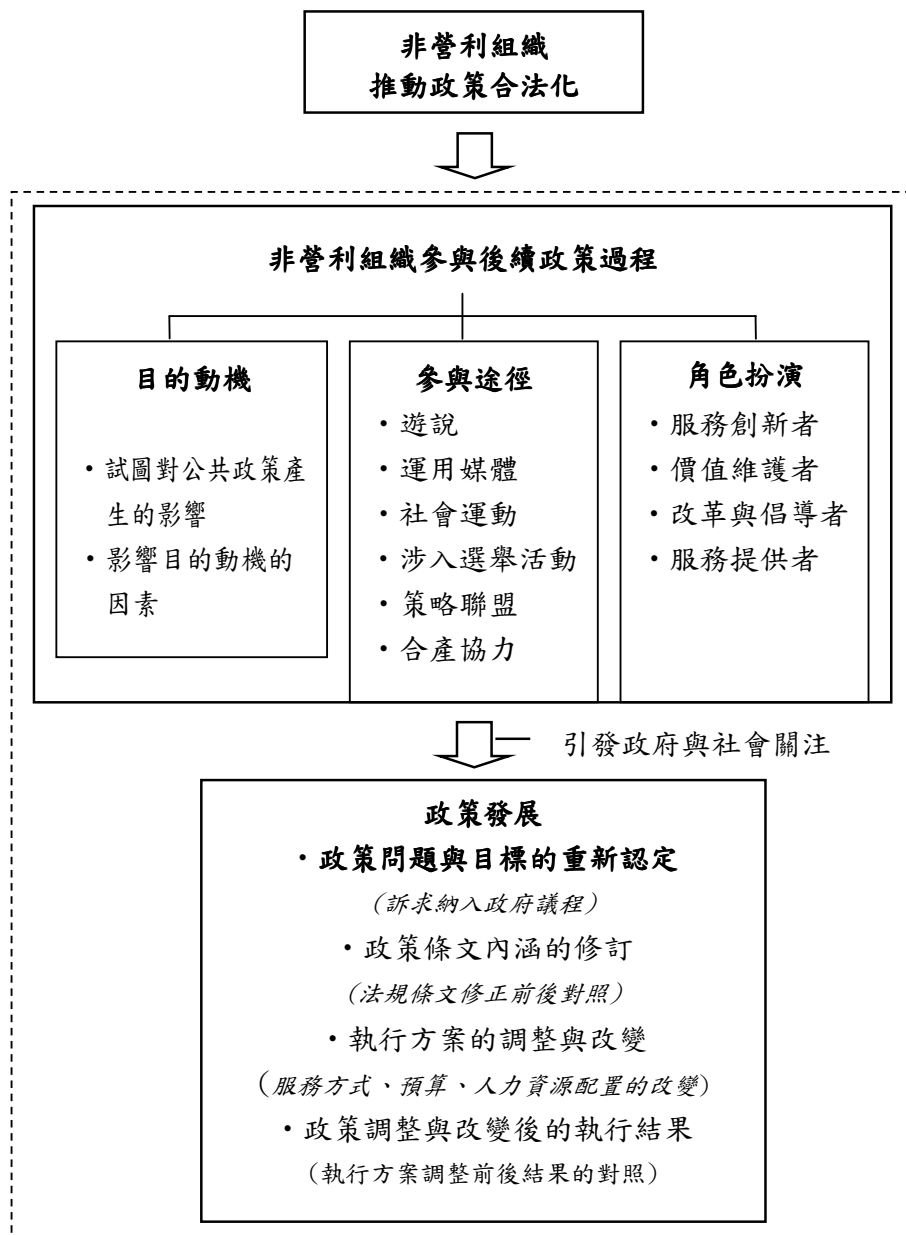


圖 3.1 非營利組織參與公共政策過程之概念架構圖

資料來源：筆者自繪

註：圖上虛線內的部份為本文研究焦點。

就上面的概念架構圖來看，非營利組織推動政策立法通過，並在後續的政策過程中持續參與，藉其持續性的參與並對政策有所反饋，進而影響政策發展。本文的焦點，則在於推動立法後非營利組織參與後續政策過程，及其對政策發展的影響。非營利組織參與後續政策過程，可從目的動機、參與途徑和扮演角色三個面向來探討。目的動機可分為兩個層面來看，一是非營利組織參與後續政策過程

的實際目的與動機為何，另一則是影響目的與動機的因素有哪些。參與途徑分為遊說、運用媒體、社會運動、涉入選舉活動、策略聯盟和合產協力六種，不同的途徑可視為非營利組織試圖影響後續政策發展的具體象徵，也能觀之為實踐目的動機與角色型態的行動。角色型態則有服務創新者、價值維護者、改革與倡導者及服務提供者，其意涵一方面顯見於非營利組織對其在政策過程中的定位與意圖，另一方面則是哪些途徑會成為角色型態的策略。至於各個角色型態之間並非互斥的概念，換言之，在政策過程和參與途徑中，非營利組織可能同時出現不同的角色型態。透過非營利組織的持續參與，使得其推動的政策得以獲得反饋，因而影響到政策的發展。政策發展則可藉由政策問題與目標的重新認定、政策條文內涵的修訂、執行方案的調整與改變、政策調整與改變後的執行結果四個面向來看。茲就非營利組織參與後續政策過程、對於政策的反饋及政策發展的定義分述於下。

一、非營利組織參與後續政策過程

(一)目的動機

目的動機係指非營利組織參與後續政策過程試圖產生何種結果，而影響這些目的與動機的因素為何。從前述理論探討中歸納出影響目的動機的因素，可區別組織內部與外部兩項因素。組織內部因素包括組織的成立宗旨、階段性目標、資源、以及針對評量過往服務與行動的成效、目標達成的狀況為何。組織外部因素則包含政策的條文內容、執行成效、及政府的施政方針和取向等政策層面的影響，以及社會大眾、媒體或其他組織對於政策的態度取向，亦即是民眾對政策的認知、支持與評價等社會層面。以上將透過深度訪談瞭解受訪的非營利組織的目的與動機，並整理二手資料補充說明影響目的動機的因素。

(二)參與途徑

本文將非營利組織參與政策過程的途徑歸納為下列六種，並藉由深度訪談與二手資料整理，以瞭解受訪的非營利組織在推動立法完成之後，持續參與政策過程所採取的策略有哪些，並且企圖透過這些參與途徑達到什麼效果。

1. 遊說：

遊說是指透過提供資訊、陳情請願、在場監聽、參與訴訟、要求釋憲、直接

代表、舉辦公聽會與座談會、出版刊物或說帖、動員民眾施壓、連署等方式，試圖以溝通與說服，影響或改變政府部門對於特定議題的看法，針對不同的議題屬性或政府單位，其使用的遊說策略可能會有所不同。此外，遊說涉及到非營利組織與政府部門的互動過程，所以在互動過程中是否有障礙，導致遊說的結果不如非營利組織所預期，亦可作為探討的面向。因此，本文欲藉由訪談與二手資料的整理瞭解受訪的非營利組織透過何種方式進行遊說，以及遊說過程中的障礙有哪些。

2. 運用媒體：

非營利組織藉由召開記者會、發布新聞稿等新聞媒體的運用，及網站、論壇等電子媒介的方式宣達其理念與政策的意見，皆可視為非營利組織參與政策並提供反饋的途徑。本文除可透過蒐集二手資料，觀察受訪的非營利組織運用媒體的具體作為有哪些，並藉由深度訪談瞭解運用媒體的目的。

3. 社會運動：

意指非營利組織藉由社會集體行動，試圖改變現有的體制與價值觀，隱含著非正式化的互動網絡、信念共享、集體行動、提出異議四種概念。本文將透過深度訪談以瞭解受訪組織在立法推動完成後引導民眾集體行動的方式，與動員民眾接受其傳達的信念為何。

4. 涉入選舉活動：

非營利組織藉由對特定選舉候選人或政治人物的支持，建立起良好的互動關係，對於引起社會或政府的關切，以及日後在影響政策發展皆會產生些許助益。抑或是非營利組織推動立法完成後，欲意落實新法的執行或是監督成效，透過涉入選舉活動以尋求候選人與社會大眾的認可，也不失為一種方法。因此，本文以深度訪談的方式瞭解受訪的非營利組織是否支持特定候選人或政治人物、助益為何、雙方的互動情形、以及是否達到預期的目的。

5. 策略聯盟：

就其本質而言，策略聯盟不同組織間為因應環境變遷與挑戰，或基於某種共同目的所產生一種長期合作與互利的過程，可用以增加非營利組織在公共政策過程中的影響力。所以，本文將以深度訪談的方式瞭解受訪的組織於推動立法後是否與其他組織組成策略聯盟，目的與運作方式為何。而立法前所形成的策略聯盟，於立法通過後型態與運作是否有所改變，轉變與原因為何，將一併列入探討。

6. 合產協力：

合產協力是指非營利組織接受政府的業務委託，與政府共同承擔起政策執行的工作與責任，直接將政策執行經驗回饋到政策的發展上，遂也提升其對公共政策與政府機關的影響力。因此，本文將透過深度訪談瞭解受訪的非營利組織是否於立法完成後接受政府的業務委託、原因為何，以及受訪組織若有接受委託，對於組織達成目標的幫助與限制有哪些。

(三)角色扮演

本文將非營利組織參與政策過程的角色型態區分為下列四種，此四種角色型態的存在並非衝突的概念，亦即可能在參與過程中同時扮演不同的角色，不同的角色也可能會採相同的參與途徑。本文將整理二手資料，瞭解非營利組織在推動立法完成後的行動是否符合不同角色型態的意涵。

1. 服務創新者：

服務創新具有兩種意義，一是針對改變與介入現有的服務，另一則是對於新興的社會議題，或是尚未被關注到的服務對象提供服務。前者隱含檢視現有服務成效，並試圖改善或轉換現有服務方式；後者強調非營利組織主動發掘社會需求，並採取相關行動來回應。換言之，政府部門依政策內涵所提供的服務是否無法滿足需求，或是政策尚有無法解決的議題存在，促使非營利組織改變與介入政府的服務供給，以及發現目前的政策不夠完整從而採取修正、倡導等進一步行動，可視為扮演服務創新者角色的指標。

2. 價值維護者：

非營利組織的成立宗旨與目標本身，及其行動與內部運作的過程等更可視為對於某特定價值的一種契約性承諾，因此，從成立宗旨與目標與本身即可檢視。不過為符合真實情況，除了要觀察非營利組織宣示的成立宗旨與目標，也必須瞭解透過哪些行動表達、提倡或實踐該價值。

3. 改革與倡導者：

非營利組織扮演改革與倡導者角色的目的，主要可分為檢視政策能否落實並解決問題的監督意涵，以及獲得社會、政府與其他組織的認同與支持兩個面向。前者的觀察指標包含影響立法與政策、要求政府改善服務提供、為服務對象爭取特殊利益；後者則是募集相關行動資源，或是增加民眾與其他組織對政策議題和

相關規定的瞭解與認可。

4. 服務提供者：

由於非營利組織的特性中即包含服務與行動取向，為求聚焦，本文將服務提供界定為「以組織內部的資源和技術，或透過與外部組織合作的形式，直接將服務或財貨提供給服務對象」。藉由直接的服務輸送，以取得更多實務經驗與社會需求的回饋，從而作為未來在修正政策的重要證據，遂也能夠視為影響政策發展的基礎。所以，除了觀察非營利組織如何提供相關服務之外，也可探討如何利用累積的服務經驗與資訊影響政策發展。

二、引發政府與社會關注

意指公共政策或方案歷經政府議程設定、規劃、合法化、執行等階段後，經由內外在環境的變遷或要求，重新回歸到議程設定，進而引發後續政策過程的現象。本文將以深度訪談與二手資料的整理瞭解受訪組織於推動立法之後，透過各種政策參與途徑，如何引發政府部門的回應與社會的關注，以及政府與社會的討論結果是否如受訪組織的預期目標。

三、政策發展

透過非營利組織對政策的反饋，而引發政策產生修正、調整或變遷的發展。具體的觀察面向，可從政策問題與目標的重新認定、政策條文內涵的修訂、執行方案的調整與改變、政策調整與改變後的執行結果來看。

首先，政策問題與目標的重新認定的指標，在於非營利組織所提的回饋意見是否列入政府議題之中，亦即可從政府相關單位的會議記錄來檢視該意見是否引起政府部門的討論；其次，政策條文內涵的改變則可與未修正前的相互對照；再則，執行方案的調整，可從預算、人力等資源配置，或是服務方式的創新或改變都包含在內，而從這些面向是否符合非營利組織的訴求和期待可以看出非營利組織對該執行方案的影響；最後，本文將針對修正後的政策執行過程和結果的變化，與未修正前的評估結果相互對照，並從深度訪談中了解受訪組織對於此一政策發展的結果有何看法。而導致政策發展的原因很多，因此本文將著重非營利組織的意見如何反應在政策修正與改變上，至於其他導致政策發展的原因，則不在本研究分析範圍中。

茲針對上述研究面向與實証資料的蒐集方法列表如下：

表 3.1 研究面向與資料蒐集方法對照表

研究面向	細項概念	說明	研究方法
目的動機	試圖對公共政策產生的影響	受訪者對繼續參與政策的看法和期待	深度訪談法
	影響目的動機的因素	組織內部因素：組織宗旨與目標	深度訪談法、 文獻分析法
		組織外部因素：政策環境和社會環境	
參與途徑	遊說	試圖以直接說服和溝通，影響或改變政府部門的看法	深度訪談法、 文獻分析法
	運用媒體	藉由媒體管道的運用宣達理念	
	社會運動	引導民眾集體行動向政府施壓	
	涉入選舉活動	在選舉期間支持某特候選人，或藉機表達意見	
	策略聯盟	和其他組織形成合作關係共同參與政策	
	合產協力	接受政府相關的業務委託	
角色扮演	服務創新者	改變與介入現有服務；發掘新興議題並提供服務	文獻分析法
	價值維護者	政策參與的信念；特定價值的維護	
	改革與倡導者	監督政策的落實；增進民眾與其他組織對其訴求的支持與瞭解	
	服務提供者	提供直接性的服務	
政策發展	引發政府與社會關注	非營利組織的行動導致政府的回應	深度訪談法、 文獻分析法
	政策問題與目標的重新認定	回饋意見是否列入政府議程	文獻分析法
	政策條文內涵的修訂	修正前後條文的對照	文獻分析法
	執行方案的調整與改變	服務方式、預算、人力等資源配置的改變	深度訪談法、 文獻分析法
	政策調整後的執行結果	政策方案調整前後結果的對照	深度訪談法、 文獻分析法

第二節 研究對象與範圍

本文主要關切於非營利組織推動立法後參與後續政策過程的探究，進而對於政策發展產生影響。所以，研究對象必須符合曾推動某政策立法通過，以及持續參與該政策議題兩項指標。就目前我國的社會福利法規和現有文獻來看，實際符合兩項指標的非營利組織有勵馨基金會、婦女新知基金會、及兒童福利聯盟基金會。兒童福利聯盟基金會推動的『兒童及少年福利法』，於民國 92 年公佈施行迄今五年多，勵馨基金會推動的『兒童及少年性交易防制條例』，與婦女新知基金會推動的『兩性工作平等法』，自公佈施行至今分別歷經十四年與七年。就實証資料的豐富性而言，三者皆具有一定的研究價值。然而，兒童福利聯盟基金會在推動『兒童及少年福利法』後，轉向於提供直接性的服務，趨向於和政府合作與代為執行等角色，因此在政策參與的面向僅侷限於政策執行的層面，並不若勵馨基金會與婦女新知基金會來得多元，因此本文將兒童福利聯盟基金會排除其在外。

勵馨基金會民國 84 年所推動的『兒童及少年性交易防制條例』，為我國社會立法有史以來第一次由民間團體與立法委員主動推動立法通過的案例(陳武雄，2003：122-142)。而在該法公佈施行後，勵馨基金會隨即邀約終止童妓協會、婦女救援基金會、花蓮善牧中心組成兒童及少年性交易防制條例監督聯盟(以下簡稱兒少條例監督聯盟)進行政策監督與提供相關建言。由勵馨基金會號召組成的兒少監督條例聯盟，雖是四個不同的組織所組成長期性的策略聯盟，在後續有關『兒童及少年性交易防制條例』的政策參與上皆會採取聯盟的名義與形式，並於民國 85 年與 89 年分別舉辦『兒童及少年性交易防制條例』一週年與五週年的系列活動，亦持續提供不幸少女庇護安置、心理諮商、校園外展等服務(勵馨基金會網站，2007/1/10)。而『兩性平等工作法』歷經婦女新知基金會了十一年的努力，終於民國 90 年三讀通過，並於隔年公佈施行。之後，婦女新知基金會不但透過記者會公佈該法執行的成果檢視，更將提供『兩性工作平等法』的諮詢服務，納入原先專為『民法』諮詢所設的相關服務中，藉以協助民眾解決與兩性工作平等法相關的問題(婦女新知基金會網站，2007/1/10)。因此，勵馨基金會與婦女新知基金會既符合上述兩項指標，後續的參與亦歷經相當長的時間，故本文擬以勵馨基金會與婦女新知基金會兩個組織作為研究對象。且因為勵馨基金會在參與後續的政策過程時採用策略聯盟的名義和形式集體行動，所以在實証分析政策的參與途徑及對政策發展的影響時，亦會加入兒少條例監督聯盟其他成員團體的意見和看法。

另外，就本文的概念架構而言，其探討的是非營利組織推動政策立法通過，且於之後參與後續的政策過程，並透過反饋影響政策發展，然非營利組織可能同時會參與不同的政策領域和過程。為求能夠連結概念架構與聚焦實證焦點，本文的研究範圍則設定為勵馨基金會在民國 84 年『兒童及少年性交易防制條例』公佈施行後，以及婦女新知基金會在民國 91 年『兩性工作平等法』公佈施行後，兩個研究對象分別在該政策領域中的持續參與。

第三節 研究方法

一、個案研究法

個案研究是對於特定的個體、團體組織或社會進行表意式解釋，試圖透過量化與質化方法所獲取的資訊，針對特性及其特殊的背景下所顯現出的樣貌做一完整的分析(李美華等譯，2004：145-146；張紹勳，2000：292)。本研究雖以社福性非營利組織為題，然為求清楚並全面性的瞭解勵馨基金會與婦女新知基金會，在推動政策合法化繼續參與的各項歷程，因此將採取深入的個案研究法做為探討和分析的研究方法。

二、文獻分析法

文獻分析法即是藉由次級資料的搜尋和檢閱，篩選出合乎研究者研究目的與邏輯的相關資訊，並以此做為研究分析的資料來源(潘明宏、陳志瑋譯，2003：609)。的文獻分析共有四個部分。首先是透過蒐集國內外對於非營利組織的相關文獻，如學術期刊、專書與學位論文等，藉以瞭解與整理目前的研究現況，並探討分析與本文相關的理論基礎與概念論述，進而歸納發展出本文實證的分析面向。其次，期望以研究對象所發行的刊物，例如勵馨基金會的「勵馨雜誌」雙月刊、婦女新知基金會的「婦女新知通訊」雙月刊；或是出版的書籍，如勵馨基金會與其他組織聯合出版的「台灣 NGO 立法行動」；或未出版的書面資料，如勵馨基金會與婦女新知基金會分別在該政策議題的研討內容、協助政策執行和評估，與內部的會議記錄或新聞稿件等作為實證分析的資料。再則，藉由新聞媒體報導的蒐集整理，以瞭解勵馨基金會與婦女新知基金會對政策的反饋意見引發哪些效應。最後，則試圖針對政府於勵馨基金會和婦女新知基金會提供的政策反饋，召開相

關討論會議的紀錄、立法院院聞、法規修正的內容等文件，以作為研究對象影響政策發展的佐證。

三、深度訪談法

深度訪談法主要用以取得實證分析的資料，是研究者透過口頭對話的方式從受訪者的言談中蒐集第一手的資訊(陳向明，2002：221)。筆者試圖以半結構式的訪談題綱，與訪談對象面對面的對話獲得解答研究問題的資訊。訪談的內容則會依受訪者的意願進行同步錄音與筆記紀錄訪談內容，並以逐字稿的方式呈現；若受訪者不願意同步錄音的方式，則將以筆記的方式紀錄訪談內容。而訪談前則會以電話的方式向訪談對象說明本文的研究目的及取得同意，並約定訪談的時間、地點、進行方式，且經由先行提供訪談題綱，讓受訪者能夠在訪談進行前經驗回溯與準備訪談所需的內容。若訪談並未獲得充分的資訊，或是有尚未釐清之處，則會在訪談結束後以電話、電子郵件，或是進行另一次的面對面訪談等其他方式補充相關資訊。

(一)訪談對象

依勵馨基金會的組織架構，有董事長、執行長、傳道、研發部、資源部、企劃部，及其底下分為北、中、南、東四個不同的區辦公處(勵馨基金會網站，2007/1/15)。為求能夠得到完整的資訊，筆者擬訪談勵馨基金會的執行長，該執行長紀惠容女士是勵馨基金會組織運作的協調計畫者，且在推動政策合法化前就已在該機構服務，對於該機構參與『兒童及少年性交易防制條例』的行動與歷程瞭解較為全面。此外，由勵馨基金會號召組成的兒少監督條例聯盟，雖是四個不同的組織所組成長期性的策略聯盟，其所各自關注的議題皆不相同，但是在後續有關『兒童及少年性交易防制條例』的政策參與上皆採取聯盟的名義與形式。所以，為求能夠更瞭解此聯盟的運作型態與參與行動，本文亦會針對聯盟的成員團體進行訪談。然而在聯繫後，婦女救援基金會與花蓮善牧中心皆無受訪意願，因此在該聯盟的成員團體的訪談上，僅能就終止童妓協會的秘書長李麗芬女士進行訪談。

婦女新知基金會的組織架構，除董事長外，其他的董監事分別參與法案組、參政組、媒體與教育推廣組、開拓組、志工組五個組別，並設召集人各一位，而各組亦有主任各一位，其中與『兩性工作平等法』的參與有直接相關的是法案組

與參政組(婦女新知基金會網站，2007/1/15)。經連繫後，取得法案組主任黃嘉韻女士與參政組主任兼婦女新知基金會秘書長曾昭媛女士的同意，本文將對這兩位進行相關的訪談。本文的訪談對象名單列表如下：

表 3.2 訪談對象名單

機構	代號	職稱	受訪日期	受訪地點
勵馨基金會	(L1)	執行長	2007/4/10 上午	勵馨基金會總會辦公室
終止童妓協會 (兒少條例監督聯盟 的參與團體之一)	(L2)	秘書長	2007/4/9 下午	終止童妓協會辦公室
婦女新知基金會	(N1)	法案部主任	2007/2/9 上午	婦女新知基金會辦公室
	(N2)	秘書長，參政 部主任	2007/3/27 下午	婦女新知基金會辦公室

(二)訪談題綱

依據本文的研究問題及概念架構中的主要研究焦點發展出訪談問題，並繪製表 3.3 列表分述。

表 3.3 訪談題綱轉換表

研究問題	研究概念	訪談問題
一、非營利組織於推動立法後，如何繼續參與政策過程？	實際的目的動機	『兩性工作平等法』/『兒童及少年性交易防制條例』三讀通過後，貴機構為什麼持續關切『兩性工作平等法』/『兒童及少年性交易防制條例』？貴機構想要達到什麼目的？
	影響目的動機的因素	是什麼原因激發貴機構上述的動機和目的？
	途徑 (遊說、運用媒體、社會運動、涉入選舉活動、策略聯盟、合產協力)	『兩性工作平等法』/『兒童及少年性交易防制條例』施行後，貴機構採取哪些方式持續關切該政策？ 採取這些方式的策略為何？細節為何？ 採取這些方法得到什麼結果？是否有如貴機構預期？
二、非營利組織於推動立法後，繼續參與政策過程如何影響政策發展？產生什麼影響？	引發政府與社會關注	貴機構對於『兩性工作平等法』/『兒童及少年性交易防制條例』的意見與看法如何引起媒體、民眾或政府部門的重視？為什麼？具體的例證是什麼？
	政策發展	針對貴機構的意見回饋，有沒有影響政府的預算、人力等資源的增減？有沒有符合貴機構的訴求和期待？原因為何？具體的例證是什麼？ 針對『兩性工作平等法』/『兒童及少年性交易防制條例』的修正與調整，貴機構認為還有哪些值得改進？為什麼？具體的例證是什麼？

第四節 研究限制

本文的研究限制有二，茲分述如下：

首先，『兒童及少年性交易防制條例』與『兩性工作平等法』分別已施行十多年與七年的時間，雖能夠豐富實證分析的相關資訊，然在經過長期的時間，訪談對象對於資料的回溯記憶或許會有所遺忘之處。為此，本文將試圖以該基金會出版或未出版的書面資訊，或其他的政府出版品及新聞報導作為實證資訊的補充。

其次，由於本文欲探求非營利組織於推動立法後的參與，及其對於政策發展的影響。然影響政策發展的要素眾多，即便訪談對象能夠清楚地指稱具體例證，但不免受限於受訪者的主觀思維，此為本研究的限制之二。本文將全面蒐集政府的相關文件與資料及新聞報導作為政策發展的佐證，以增強研究的信度。

第四章 實證分析

本章將藉由深度訪談及蒐集相關的次級資料，以實證分析非營利組織推動政策合法化後的角色與功能，並依研究概念架構中的「目的與動機」、「參與途徑」、「角色型態」、及其「對政策發展的影響」四個不同的面向做探究。

第一節 政策合法化後社福性非營利組織繼續參與的動機與目的

一、試圖影響公共政策的動機目的

根據受訪者表示，非營利組織推動政策合法化後，對於繼續參與並沒有特殊的想法，他們認為這是應該做的事情，也是一種責任。並且，受訪者強調對該政策的持續關切乃是基於「徒法不足以自行」的想法，亦即認為如果沒有外在壓力監督政府執行，其所推動的政策未必能夠真正達到解決社會問題的預期效果；目的則是希望透過持續的關注，使得推動的政策能夠落實，並回應當初透過社會政策立法來解決社會問題的初衷。

其實任何一個民間團體，它自己所推動、所關心的法案，通過了之後它應該也都會繼續關切它的落實的問題、執行上的問題，...對我們來說持續的關切、持續的監督是一個我們必要要做，而且也只有我們持續在做。
(N2)

...在我們基金會變成說兩平法在後續的推廣和監督政府有沒有做到，或是私人機構有沒有做到的部分，就必然的是我們機構自然會去承擔這個責任，那因為修法是我們修的，當然我們就會去關注說，自己生出來的小孩子以後要怎麼發展，所以我們其實是基於這樣的動機和目的...(N1)

...既然我們立法了就應該去看它的落實，所以有一個很重要的基本堅持就是徒法不足以自行，所以我們覺得政府這個大機器，有了法你還是要有一個監督聯盟去看它到底有沒有落實...(L1)

另外，從訪談內容也可得知，當推動的政策內涵不如預期，例如預算和人力方面等執行層面的問題；或者是在過往與政府的互動經驗中，發現政府在執行上不如預期，所以要持續關注該議題和給予壓力；甚至是察覺到該項政策的規定無法處理新興議題，因此必須藉由不同的參與途徑促使政策能夠有進一步的修正以符合社會變遷。

...這個法本身可能跟我們原先的期待是有距離的，但是光是這樣其實對我們來說是一個非常妥協的一個法，這樣一個法律它事實上都在執行上，在我們來看是落實上是有很大的問題，那預算跟人力都相當的不足.....所以基本上我覺得就是勞委會它並不是一個非常用心推動這個法的落實，就是說它雖然是主管機關，相對來說你跟其他性別法案來比的話，它的落實狀況更糟...(N2)

...以我們民間團體就是跟政府的互動的經驗就會覺得說，法律通過之後不代表事情就完成了.....那我們就常常看到說法律通過之後可能執行面成效都不是很好，所以覺得說應該要有一個從民間來的監督的角色...(L2)

...後來因為這個法已經立了十年，我們現在一直在想整個形勢一直在改變.....所以我們也一直在聽民間的聲音，所以我們雖然在監督政府，我們也有不斷的在修法，那我們希望這個法不要跟不上時代...(L1)

就上述而論，筆者認為，勵馨基金會與婦女新知基金會在政策合法化後繼續參與政策的動機與目的，一方面源自於組織內部的宗旨和服務取向，亦即是認為持續關注政策發展和監督政策落實，是該組織責無旁貸的責任；另一方面則是有鑑於政策的不足與社會環境的改變，希望藉由調整政策內涵與執行過程來落實政策。雖然經上述討論可區分出兩種不同層面的動機目的，然就整體而論，「徒法不足以自行」的想法，便已足夠說明其繼續參與的動機；而目的則是希望能藉由政策參與促使政策能夠適切及適用於現下的環境。

二、影響目的動機的因素

1. 組織內部因素：

由於非營利組織在選擇政策參與或僅提供直接性的服務等取向上，通常會視組織的宗旨和服務取向而定。因此，是否決定繼續以政策參與的方式來滿足社會需求，而非在推動立法後便退出政策參與的行動，轉向僅提供直接服務，組織成立和運作宗旨成為很大的考量。以『兒童及少年性交易防治條例』來說，當初雖然是勵馨主導推動，不過在立法期間也邀約其他組織形成策略聯盟進行遊說，而在政策合法化後，持續參與該政策的僅剩勵馨基金會、終止童妓協會、花蓮善牧中心和婦女救援協會。其他的組織如台灣家庭暨兒童扶助基金會和世界展望會，則是以承接政府相關服務方案(台灣家庭暨兒童扶助基金會網站，2007/5/10；世界展望會網站，2007/5/10)的方式繼續參與政策。雖然這兩個組織也能藉由承接方案的過程裡擔負起政策執行的責任，並將實務上的經驗與意見回饋至政府部門，但是在參與的層面就僅侷限於直接服務的提供。

...當初大家好像也是很有默契的應該要做監督，那因為在這個議題有在關心的還是實際有在從事的蠻多團體的，可是那時候都以勵馨為主導發函去邀請，可是都發覺說有些團體他們並沒有意願，因為有些團體的宗旨就是不做政策倡導的工作，所以他們當然都不可能加入，所以到後來就是只有我們四個團體...(L2)

而婦女新知基金會的受訪者表示，由於該組織自從決定推動『兩性工作平等法』之後，其他的組織可能僅是在行動上的結盟與集體行動，若沒有該組織持續的關注和參與，該政策後續的發展或許沒有其他團體會去關切。針對於此，受訪者也表示這種情形是因為婦運團體在婦女議題上的分工，當工作權的議題已經有婦女新知基金會進行關切的時候，其他團體就會去發展其他的政策議題，而在『兩性工作平等法』議題的參與就變成該基金會的責任。換言之，這樣的現象一方面反映出在婦女議題上各個非營利組織的分工角色，亦可看出婦女新知基金會對推動『兩性工作平等法』後的持續關切，來自一種議題分工的責任感。

...到現在其實都一直以來，可以說都只有我們婦女新知基金會是主要的推動團體，也可以說幾乎是唯一的，所以我們不關心這個法的落實狀況，就沒有其他團體會去關切...基本上來說我們從 1987 年就在我們婦女新知的這個組織上整個人力的投入裡面來說、分配來說，在這個工作權的

部分就已經佔的很多...這個是講說婦女團體有點是像議題式的結盟分工，我們顯然就是在工作權的部分，先在這個部分先著力了...(N2)

2. 組織外部因素：

誠如之前受訪者的看法，組織可能會基於政策內涵的不完備、執行成效不如預期、缺乏民間監督政府的機制、以及新興議題的出現等，皆會影響到勵馨基金會和婦女新知基金會是否要針對這些現象採取政策參與的行動。

...譬如說勞委會它今年終於，恩，它之前只有抽檢十二家，現在它抽檢二十四家，就是它非常被動，...就是前面幾年它的數據一直都非常難看的，然後你就要在各種不同的會議裡罵罵罵說，就是說為什麼兩平法執行不力阿什麼什麼的，它才會開始去抽檢一些事業單位...(N2)

...兩平法推動的時候其實有提到說育嬰津貼，那育嬰津貼這部分，兩平法通過到今天已經五年多了都還沒有法條出現，所以這部分我們就會去督促政府...(N1)

...不過應該要講，確實這個法通過之後性交易的少女確實有減少，但是我們另外一個隱憂應該是說可能形式在改變，變到網路上，...所以在執行上我們知道它的困難，所以我們一直在想這種新科技法律好像趕不上。(L1)

也就是說勵馨基金會或婦女新知基金會並不只是透過推動政策合法化，將解決社會問題與滿足社會需求的責任單方面拋給政府，而是希望能夠藉由政府的資源與力量來解決社會問題與滿足社會需求。並且，選擇從民間團體的角度，主動發掘政策執行上的缺失以及尚未落實的部分，進而提供意見給政府部門以提升政策執行的效果，亦即是回應到的「徒法不足以自行」的概念。

由此觀之，勵馨基金會和婦女新知基金會繼續參與政策的動機目的著重於政策執行究竟能否符合當初推動法案通過的期待，以及政策內涵是否能順應社會變遷而做出修正。雖然受訪者並未明確區別兩種因素如何影響到其繼續參與的動機目的，然而從前述來看，組織外部環境是讓非營利組織察覺到社會需求和政策的不足，而組織的宗旨與服務取向等內部因素，則是讓非營利組織選擇以何種方式來回應外部環境。所以，對勵馨基金會與婦女新知基金會而言，外部環境諸如政

策內涵、政府的回應、或是社會變遷等，提供了組織必須思考如何回應社會需求和問題的訊息。而接收到這些訊息之後，藉由組織內部的解讀並考量如服務取向、宗旨等，才選擇要以何種方式回應。因此，組織外部環境可視為非營利組織參與政策的一個契機，然是否要直接向政府部門提出訴求，或是僅提供直接服務來回應外部環境的需求，則端視非營利組織的服務取向而定。為此，更能體認出勵馨基金會與婦女新知基金會，與原先共同推動政策合法化後退回直接服務的領域，並未持續關注於政策發展的其他非營利組織的不同。最大的差異便在於組織內部是否認為關切該政策的發展，並且適時提出政策訴求等間接性與倡導性的服務取向符合組織應實踐的承諾和責任。

第二節 政策合法化後社福性非營利組織的參與途徑

壹、參與途徑的內涵

本文將非營利組織的政策參與途徑歸納為遊說、運用媒體、社會運動、涉入選舉活動、策略聯盟與合產協力六種，以下根據訪談內容與次級資料分項說明。

一、遊說

一般來說，遊說行為通常是非營利組織在政策規劃與合法化過程中較常出現的策略，已經合法化的政策由於政府有承擔執行的責任，所以非營利組織能夠遊說的機會或許會減少。然而遊說的目的是在於藉由與政府部門的溝通，試圖改變或說服政府對政策議題的看法，進而反映在實質的施政作為上，因此當政府的作為不如非營利組織的預期時，還是能夠透過遊說的方式來對政府施加壓力。根據訪談結果與次級資料的分析，勵馨基金會和婦女新知基金會遊說對象通常是行政與立法兩個部門，司法部門的遊說並不多見，畢竟若要對司法部門施壓、改變判決或是申請釋憲等等，在技術上有一定的困難度。

另外，就受訪組織對行政與立法兩部門的遊說目的來看，受訪組織遊說行政部門主要是監督其執行上的缺失，並提供相關的意見來促使行政部門能依照民間團體的意見與期待落實政策；而對立法部門的遊說，除了要修正法案之外，其餘多是希望藉由立法部門的角色來增加組織對立法部門的壓力，或者是藉由雙方資

訊的交換，一方面協助立法委員監督與質詢行政部門，另一方面則是讓組織能夠從立法委員獲得行政部門在執行上的相關資訊。以下則分別說明受訪組織在行政與立法兩個不同部門的遊說內涵。

(一)行政部門

就理論而言，政策合法化後行政部門必須負責執行以貫徹政策意志，但是有些時候非營利組織認為行政部門在執行的過程、態度、認知和投入的資源不如預期，還是會藉由與行政部門溝通對話的方式來表達意見，試圖透過遊說的方式來改變行政部門的執行方式。例如『兒童及少年性交易防制條例』剛通過施行的前幾年，勵馨基金會與其組成的監督聯盟便透過許多的請願、陳情、拜會等行動，或是藉由公聽會、座談會、研討會等形式，主動和直接就單一議題深入的討論，並向行政部門提出意見與看法(兒少條例監督聯盟，2002：64-65)。而婦女新知基金會雖然沒有正式的拜會行動，不過也會利用非正式的溝通管道，或是也曾在民國 95 年與立委合作舉辦公聽會，提出該組織對於政府在『兩性工作平等法』執行層面的看法(立法委員黃淑英網站，2007/5/15)。

另一種對行政部門的遊說方式，則是透過參與由政府組成的諮詢委員會，並藉由會議過程提出看法。而根據受訪者表示，參與政府內部會議討論的好處，在於有更多機會了解政府在執行上的實際狀況。因此，雖然不見得每次會議的結果都能夠符合組織的預期，但是該組織確實能夠利用委員會的方式表達意見，也能夠從中得到許多關於政策執行的資訊，以從中檢視法規的落實情形。亦有受訪者表示，透過委員會的形式表達意見，對於影響政府在政策執行層面會有一定的影響力。

...我們會進入公部門的兩性工作平等委員會，然後我們有很多董監事都做過兩平會或是台北市、行政院勞工局的兩平會的委員，所以可以直接在這個角色裡面的時候，直接去看到說兩平法的推動和運用在兩平會裡面是怎樣的呈現，然後或者是說，也從這邊可以去了解到一般民間企業或是公部門在個案處理的方式有沒有符合我們兩性工作平等法的規定去進行...委員會的部分是我們在監督政府機關在兩平法的適用跟使用上有任何問題...(N1)

...我是覺得說反而是說在體制內的委員會其實還蠻可以發揮效果的，因

為民間團體也是委員，所以委員提案部會就必須去回應，然後會說要怎麼做，那當然這樣的一個東西如果說有什麼工作要做的話會是被列管的，所以說如果委員會的提案提的好的話，其實我覺得效果是很不錯的...(L2)

勵馨基金會和婦女新知基金會雖然能夠透過上述的方式向行政部門表達意見，並試圖敦促政府改善目前的執行狀況，但是在過程中可能還是遭遇許多困難。例如在民國 85 年到民國 86 年期間，勵馨基金會為敦促政府落實『兒童及少年性交易防制條例』，多次試圖拜會當時的行政院長連戰，卻被以公務繁忙等原因拒絕接見(兒少條例監督聯盟，2002：132-133)，如此便無法將該組織的具體建言上達至原先預期的訴求對象。因此，有時候非營利組織會希望透過拜會請願，或是邀請行政官員參與公聽會的討論以表達訴求。但若是行政部門拒絕接見，或是接見和出席的官員層級並不能做出政策決定時，對於非營利組織在遊說上將會是很大的障礙。

此外，即便勵馨基金會和婦女新知基金會有機會能夠參與諮詢委員會或是相關的討論會議，不過參與會議的名單是由政府部門決定，所以當政府部門沒有邀請推動政策合法化的主要民間團體與會，這些組織的聲音與意見便很難藉由與政府部門的溝通互動來表達，進而也讓勵馨基金會和婦女新知基金會對政府產生負面觀感。如中國時報曾報導(1996/2/15)：「包括勵馨基金會等在內的多個雛妓防治團體表示，防制條例施行後，在情人節正好滿半年，行政體系確實有所落實，邁出一小步；可是，其間有不少政策為黑箱作業與疏漏的問題，由各部會共同召開的督導會報因欠缺行政院的統籌與協調任務，也未開放民間團體參與意見，令防治團體頗為不滿。」對於這樣類似的情形，受訪者也提出下列負面的看法。

...後來它有組成一個聯繫會報，...，而且那個我們都不在裡面，它會輪流邀約一些民間團體，才一兩個，有的團體對這個法是根本都不了解，所以政府是有意的、刻意的不要讓我們串連...(L1)

...我印象中勞委會很少邀請婦女新知基金會去參與討論什麼政策，我很少接到這樣的開會通知，那也許它還是有邀請一些所謂的專家學者，可是它的專家學者比起其他的單位就會少了一些民間團體，那以一個推動這個法十幾年的團體你居然沒有邀請它，老實講這是一個非常少見的事情，所以它的法案我們都是等到它在媒體上公佈我們才知道，然後我要

去跟他們要一些資料的時候也很難要得到...我很少跟政府是這麼不光明磊落的，顯然它就是沒有把民間團體當作是可以合作的對象...(N2)

總結以上，勵馨基金會和婦女新知基金會對行政部門的遊說通常是利用請願、陳情、拜會等行動，或是以公聽會、座談會、研討會等形式來向行政部門進行提供資訊與溝通，進而影響行政部門對政策執行的看法與作為。另外一種方式則是進入行政部門諮詢委員會，就諮詢委員的身分直接提出看法以影響行政部門的運作，其效果也受到受訪者的肯定。然而行政部門的遊說，有時候會因為其所要溝通的官員拒絕接見與出席，或者是勵馨基金會和婦女新知基金會未受邀進入諮詢委員會，都是行政遊說過程中的障礙，並且也造成受訪者及其組織負面的觀感。

(二)立法部門

政策合法化後非營利組織對於立法部門的遊說，除政策要做出修正與調整進入立法院審議的時候與立法委員溝通外，其餘能夠著力於立法部門遊說的機會並不多。不過，由於立法委員有審議行政預算的權力與職責，在立法院審核行政部門所提出的預算時，非營利組織能夠藉由與立法委員的合作，促使行政部門提高預算。

...我大概就是一兩個月前跟一個女立委講到這件事情，我就說勞委會兩平法那個預算不知道罵了多少年了都還是三百多萬，...，他們也很生氣還打電話去說，就光是他們這樣說一下，勞委會就小小的增加一百五十萬...(N2)

此外，立法委員也有監督與質詢行政部門的權力，因此勵馨基金會和婦女新知基金會也能透過立法委員施壓以促使行政部門回應訴求。然而，立法院相關的委員會有一套監督行政部門的機制存在，所以不需要勵馨基金會和婦女新知基金會特別提醒立法委員去監督政策的執行狀況，以致於政策合法化後遊說立法委員的機會減少許多。而勵馨基金會和婦女新知基金會對立法部門的溝通與互動，可能僅有提供立法委員質詢的相關資訊，例如王昱婷委員曾經依勵馨基金會在民國85年所做的「從事性交易行為少女之生活、工作經驗調查報告」，發函質詢內政部、法務部、教育部與新聞局各部會，要求增強取締色情廣告的執行力，以落實『兒童及少年性交易防制條例』(立法委員專案質詢，1996)；或是林福德委員曾經就婦女新知基金會的意見，發函質詢勞委會在落實『兩性工作平等法』中應設

置員工哺乳室等相關規定的缺失(立法委員專案質詢，2002)。

除上述勵馨基金會和婦女新知基金會透過提供資訊給立法委員，使得立法委員在質詢行政部門時有所依據的互動方式外，另一種則是受訪組織會藉由立法委員的管道取得行政部門未公開的資訊，以增加對行政部門執行狀況的瞭解。換言之，政策合法化後非營利組織對立法部門的遊說，較推動法案時來得少，而互動的重點也不盡然是在於說服或影響立法委員的想法，而是希望藉由雙方資訊的交換來監督行政部門。

...我從來沒有跟勞委會要到資料過，後來我發現只能很間接的透過立委要...(N2)

...透過立委監督比較難，通常是請他們去要資料，監督還是要靠民間實務的才能夠了解，當然有時候我們會靠他們發聲...(L1)

就上述觀之，筆者發現到勵馨基金會和婦女新知基金會在政策合法化後立法遊說的焦點，通常是放在預算的審核，以及藉由立法委員對行政部門施壓以改善執行成效。從受訪者的意見中得知，要透過立法委員來監督行政部門的可能性比較低，有些時候僅是希望能藉立法委員取得行政部門的資訊，以作為評量與監督行政部門執行情況的依據。因此，除了該政策需要修正時，非營利組織以遊說的方式得到立法部門的支持以外，其他的互動層面多是以資訊交換為目的。所以，非營利組織在政策合法化後進行立法遊說的情形並不多見。

二、運用媒體

根據次級資料的蒐集，發現受訪組織皆會以召開記者會、發布新聞稿等方式運用媒體來表達對政策的意見與看法(婦女新知基金會網站，2007/5/17；勵馨基金會網站，2007/5/17)。藉由媒體的運用，使得非營利組織的意見能夠引起社會的討論形成一股壓力，進而影響政府內部的討論與檢討。一般來說，運用媒體較為積極的做法是邀約政府官員與立法委員參與記者會，並在會中產生與政府對話的可能，也能夠使與會的政府官員能直接聽見該組織的聲音，或是在媒體面前作出某些承諾。另一種則是沒有邀約政府官員，比較屬於是單方面的發表看法，雖然也有機會引起政府的重視與關切，但是對話與直接溝通的效果或許就不如前一種召開記者會的形式。至於談到在召開記者會後如何引起記者的重視，進而使得

報導能夠符合預期，有受訪者表示主要是意見與想法要能夠經由包裝，轉換成記者能夠理解的語言，才容易引起媒體的重視，也不容易被轉移焦點。

...報告出來之後我們還會看記者大概對哪幾個有興趣，或者是你有哪些特別想講的話...也就是所謂的你要去包裝，...所以我們開記者會不是隨便開，一定是就我們想要講的話，比如說我們要宣達的安置所政府根本沒有做到，那這個安置所是那麼重要，你就要針對這個去講話...(L1)

...那就是說你可能沒辦法把兩平法所有東西在一次記者會裡全部談完，你就會挑某一個東西找適當的時機來談...(N2)

然而，即使勵馨基金會和婦女新知基金會的意見能夠藉由包裝的方式，獲得媒體的報導與關切，但是受訪者也表示，由於現在的媒體環境與過去相比較為偏好政治議題，以及追求聳動的報導，所以在運用媒體的預期效果，諸如報導的篇幅、引起討論的可能性等等，在議題的掌握度與主導性上有某種程度的不確定性。

...就是說我們在兒少性交易條例前面那幾年，那個時候對雛妓議題、公共議題、或是公益的議題還是民生的議題還是非常有興趣，可是到了這幾年政黨政治民進黨上來之後藍綠對戰，所謂公益團體的新聞都會擠壓完全沒空間，你去看，哪個公益團體很用力的開記者會第二天這麼小，所以坦白講現在的空間很小，但是如果在那個時候我們都有把握這個新聞記者是會有興趣的，可是現在沒把握...(L1)

...像剛剛有提到，最明顯的就是從個案開記者會或是公聽會，不過那個引起媒體的注意並不會很大，比較能去影響的反而是說個案出現去爆料...(N1)

一般來說，運用媒體的策略雖然往往只被視為非營利組織單方面的表達訴求和意見，但是卻能夠透過邀請政府官員一同加入記者會的討論，從而塑造出民間與政府對話的可能性。至於如何引起媒體對於非營利組織意見的重視，依受訪者的看法，則是必須要將其所要表達的意見，轉化為記者能夠理解或是能夠引起興趣的語言，甚至是選擇一個適當的時機，才能夠有較大的篇幅報導。然而，受訪者亦表示，隨著媒體對於議題取向偏好的轉變，亦即是現在的媒體較偏向於政治

議題或能夠吸引新聞閱聽者興趣等報導，所以對於新聞媒體議題的掌握度與主導性便沒有太多的把握，遂也成為媒體運用上的一種限制。

三、社會運動

根據蒐集次級資料發現，勵馨基金會在民國 84 年與民國 85 年間，亦即『兒童及少年性交易防制條例』通過施行的第一、二年，曾多次發起社會運動。例如在民國 84 年 10 月台北、台中與高雄三地發起「搶救少女雛妓行動」，並與蕭靜文舞蹈劇團合作，以藝術表演、遊行踩街、守夜等行動，以及到立法院、行政院、教育部等各機關拜會請願，希望藉此能夠引起社會與政府注意『兒童及少年性交易防制條例』的執行與落實情形(中國時報，1995/10/10)；民國 85 年動員大專學生在台北火車站附近發起「一人一信搶救少女」的行動，希望當民眾發現色情行業針對少女刊登的徵人廣告時，能將廣告剪下貼在檢舉函寄給法務部或新聞局(聯合報，1996/7/1，15 版)；或是民國 85 年趁雲門舞集推出與原住民雛妓議題有關的表演時，與其合作發起「雛菊散播行動」，邀請觀看表演的民眾能夠佩帶起雛菊胸花，以引導民眾一同加入反雛妓的行動(聯合報，1996/9/11，35 版)。

勵馨基金會的受訪者表示，會以社會運動的方式來表達訴求，主要是藉由民眾的動員與串連，一方面是希望能夠將政策的相關內涵傳達給民眾，另一方面則是給予政府壓力以落實政策。這樣的看法，則是呼應 Berry(1977:232-233)提及非營利組織運用社會運動參與政策的三個目的，分別是增加大眾對問題的瞭解、引起政府部門的警覺、吸引更多組織與個人認同和參與議題。

...我們第一年第二年都會串連民眾一起來，然後有請願、給他們壓力，甚至是到監察院去請願去跟他們說政府沒有做好，那個時候我們有串連志工一起去，甚至我們會有一個上街頭，像前面一年兩年我們知道很需要宣導，而且要告訴民眾這個法通過，嫖客是要被處罰的，所以第一年的時候我們做了很多街頭宣導，所以你有看到我們有穿新娘禮服上街頭，那個活動叫搶救少女雛妓行動，那個活動坦白講，我們就北中南守夜加遊行，所以那個 power 很大...(L1)

一般而言，社會運動被視為非營利組織一種較為激烈的政策參與途徑，因為社會運動的本質在於提出與現有體制不同的價值觀，所以在提出訴求的過程中往往會出現許多衝突的情況產生(Della Porta & Diani1998:15)。然而，就上述可以

得知勵馨基金會採取的社會運動，其不同於與一般以為的社會運動是屬於較為激烈的參與途徑，該基金會的社會運動反倒是呈現出一種較為溫和的方式，藉由藝術表演、遊行、守夜、動員大專學生發放傳單、發送雛菊等等，以各種不同的行動與象徵性手法，試圖向社會宣傳政策內涵、吸引民眾共同參與，並以此增加政府在法規落實上的壓力。由此可見，即便社會運動代表著不同價值間衝突，不過若是能夠採取較為溫和的方式表達訴求，一方面還是能夠藉由民眾的動員形成一股壓力，另一方面也能避免造成社會負面的觀感。

雖然社會運動的行動有可能會對政府造成壓力，並且引發媒體與民眾的討論和關注，不過對於發起組織而言，所需要耗費的資源很大，諸如活動的策劃、象徵方式的設計等細節，乃至於相關團體與民眾的串連，若憑單一組織之力，或許在執行上的效果可能會不如預期。所以社會運動的發起，還是必須要與其他相關團體合作成功的機會才會比較大，例如上述勵馨基金會與蕭靜文舞蹈團和雲門舞集的合作，以及「一人一信搶救少女」也是透過中華民國道德重整協會的管道動員大專學生參與。

...我們就非常少的人力然後去串連各地方團體，現在想起來都覺得 amazing，因為那時候串連很多團體，而且北中南，我們透過當地的教會或當地的一些朋友幫我們慢慢串連，...，其實那個行動是力量很大，當時教會幫很大的忙，可是我覺得 NGO 相關團體也幫很大的忙，其實當時我們北中南東是各有工作站，那當然當地的工作站也付出很大的心力...(L1)

而據勵馨基金會的受訪者表示，社會運動的應用有其階段性策略與目的。主要是基於『兒童及少年性交易防制條例』剛通過之初，民眾對於此議題的瞭解度不高，因此便邀集民眾共同瞭解和關注政策內涵，並藉由集結民眾形成外在壓力，以共同監督政策的落實情況。不過，由於近年政府相關的諮詢委員會開始願意邀請勵馨基金會加入，該組織的相關意見得以透過這樣的管道來表達。所以這些年也未見勵馨基金會還有採取社會運動的參與途徑。

...剛前面那一兩年我們比較著重民眾的對話跟宣導，沒有那麼立即的壓力給政府，但是其實也是有，只是那個時候我們是給政府壓力，另一方面我們覺得民眾要宣導，所以前面一兩年跟民眾的對話跟給政府的壓力是並行的，...到後來中間那一段我們只針對政府...(L1)

相對於勵馨基金會社會運動的經驗，婦女新知基金會也曾多次以主動邀集或參與其他非營利組織的抗議行動等規模較小的社會運動，例如民國 92 年曾經到國防部抗議軍校招生的性別歧視(民生報，2003/7/25，A3 版)。然而，根據受訪者表示，由於組織內部的資源不足，所以沒辦法舉辦動員民眾與團體等大型的集體行動。因此，即使社會運動的發起能夠引起政府和社會的注意，但是若組織缺乏相關的資源，便沒有太多的機會藉由大規模的社會運動參與政策。

...我們真的很難針對民眾辦大型的活動，我們沒有這麼多的人力跟資源，...但是你說我們辦大型的宣導活動就不太有那個力氣...(N2)

就以上勵馨基金會與婦女新知基金會受訪者的意見，得以發現採取社會運動的參與途徑必須仰賴足夠的資源。雖然受訪者沒有明確指出資源的意涵，但是若就社會運動的本質包括集體性的行動來看，要能夠形成一股足以受到政府重視的力量，必須要動員相當多的民眾和相關團體。因此，人力的充足與否便形成能否採用社會運動表達訴求的一個重要因素。至於談到是否能夠與其他組織合作共同採取社會運動，其本質上還是需要相當多的人力和時間去做聯繫與溝通的工作，不同的組織間才可能會認同與支持。所以受限於組織的人力與其他業務分配的考量，社會運動其實並不是一種能夠輕易發起的參與途徑。

四、涉入選舉活動

就理論而言，非營利組織藉由支持某特定候選人或是直接推派代表參與選舉的方式，能夠增加在政策發展上的影響力(江明修、梅高文，1999：9)。不過依照訪談內容與次級資料，發現婦女新知基金會曾在民國 93 年和民國 96 年立委選舉的時候，與其他婦女團體一同擬定候選人的聯合推薦名單，藉以表達對某些法案有貢獻的立法委員支持的態度。另一次的經驗則是在民國 93 年總統選舉時，針對藍綠兩陣營所提出的性別平等政策發表過評論(中國時報，2004/3/8)，不過也沒有實際表態支持哪位候選人，所以並不算是真正地涉入選舉活動。至於勵馨基金會則是沒有公開支持過哪些候選人，或是直接推派代表參與選舉等涉入選舉活動的經驗。然而，就婦女新知基金會的經驗來看，即便沒有實際表態支持哪位候選人，但是藉由選舉期間參與政策辯論的提問，或是要求參選人針對其訴求意見給予回應和承諾，也不失為一種政策參與的方法。

根據受訪者表示，婦女新知基金會之所以沒有涉入選舉活動，是因為該基金會成立之初的社會與政治背景並不開放，因此對於政治場域的接觸始終保持距離。換言之，就『兩性工作平等法』的內涵來看，其所規範的是兩性應該享有平等的工作權，在政策參與上應該會有與工運團體合作的可能性，不過許多的工運團體會有某些政黨或政治議題的立場，而婦女新知基金會為保持政治中立的形象，所以並沒有與工運團體有所合作。因此，從草創時期就有與政治保持距離的傾向，也影響到後來該基金會甚少會採取涉入選舉活動的參與途徑。

...那為什麼我們沒有跟其他的工會團體去結盟合作，我覺得是當時工運它統獨的分歧跟統獨不同勢力的衝撞、衝突等等，就等於工運那個領域它有自己的一個政治立場，...，如果你知道婦女新知它那個過去在解嚴前那個雜誌社成立的背景，那個時候因為是在呂秀蓮因為美麗島事件被關了之後，所以我知道那個時候婦女新知比較希望採取在政治上要很維持一個很政治中立的形象，我們並不特別的去對政治議題有一個什麼樣的接觸，所以我想那是為什麼我們沒有特別去發展跟工運團體的關係，就是默默的在那邊推動兩性工作平等法...(N2)

雖然勵馨基金會與婦女新知基金會少有涉入選舉活動，但還是有幾個較為長期合作的立法委員，只是這樣的合作關係並不是建立在選舉期間的互惠交換，而是基於立法委員本身認為該政策議題是值得重視與關切的，因此彼此之間就會有合作的可能性。

...我們很少公開去支持哪個委員，但是如果好的委員我們會評估，才可能是說給他寫個推薦函，其實坦白來講，推法對他們也有 credit(好處)，所以你必須要讓他們知道這個法有多重要，...，那你在遊說他的時候他如果覺得這個法很好，他就會 adopt(認養)這個法，當他認養這個法的時候你就可以跟他一起工作，如果真的是好的委員，如果他只關心這個法其他表現不佳，那你怎麼推薦他，也很難，不過我可以發現關心這個兒少性交易防制條例的這些委員，基本上他們的 quality(品質)都不錯，如果他是做色情酒店不可能會支持，很多委員都有這種掛勾的問題...(L1)

...我們理論上是有幾位立委平常就跟我們保持相當良好的關係，然後特別在要審這些法案的時候，我們就會特別去拜託這些立委，那平常就是

有跟幾位特定的立委保持良好的合作關係，所以他們在立法院裡面都會幫我們注意，...，其實就是有的時候多去跟他們溝通，或者是告訴他們我們這邊的看法是什麼，然後他可能就會把這個意見給帶進去，或者他也可能會主動來問你的意見，你就把現有的一些資訊告訴他，不過這些都還是要看這個立委本身是不是對這些有興趣，否則他其實也不太會聽你說了些什麼，可能這樣有些合作的默契就慢慢會起來了...(N1)

另外，從前述立法遊說的部份可以得知，有些時候當非營利組織可以透過立法委員的管道取得行政部門的相關資訊，或者是提供某些資訊給立法委員用以質詢行政院會。所以即使不願意採取涉入選舉活動的方式來得到政治人物的支持，但是如果能夠透過不斷地溝通與資訊的交換與立法委員或是各政黨的立院黨團建立起良好的合作關係，對非營利組織而言，也可視為增加政策影響力的方法之一。

五、策略聯盟

就其本質而言，策略聯盟是為因應環境變遷與挑戰，所產生不同組織間一種長期合作與互利的過程，可用以增加非營利組織在公共政策過程中的影響力(江明修、許世雨、劉祥孚，1998：13)。不過根據訪談內容與次級資料中發現，勵馨基金會與婦女新知基金會，在分別推動『兩性工作平等法』和『兒童及少年性交易防制條例』合法化之後，兩個不同的組織採以策略聯盟參與該政策議題上有不同的方式。

從次級資料來看，婦女新知基金會僅有針對某些議題召開記者會的時候會邀集其他團體一同參與²⁷(婦女新知基金會網站，2007/6/1)，其餘較沒有與其他團體在『兩性工作平等法』的議題上形成一種長期性的互動與合作關係；而勵馨基金會則是在『兒童及少年性交易防制條例』通過之後，隨即連繫婦女救援基金會、終止童妓協會、彩虹婦女事工中心、台灣世界展望會、基督教門諾花蓮善牧中心、台北家扶中心等團體，組成一個策略聯盟，希望透過不同團體的專業及實務經驗，共同監督與檢視行政部門的執行狀況(兒少條例監督聯盟，2002：64)。因此，就其性質而言，勵馨基金會所組成的兒少條例監督聯盟的型態屬於長期性的分工合作；而婦女新知基金會雖然有和其他團體共同行動的經驗，不過並非是針對『兩

²⁷ 例如婦女新知基金會曾在民國 92 年和民國 93 年針對公部門招考的性別歧視事件，邀請女學會、台灣婦女團體全國聯合會和性別平等教育協會聯合召開記者會。

性工作平等法』合法化後的繼續參與有分工的情況出現，較屬於臨時性、不同組織間針對特定事件的動員串連。由於勵馨基金會與婦女新知基金會兩者在政策合法化後，應用策略聯盟的情形有很大的不同，因此以下將分別說明。

(一)勵馨基金會

自民國 84 年『兒童及少年性交易防制條例』通過，勵馨基金會旋即邀請婦女救援基金會、終止童妓協會、彩虹婦女事工中心、台灣世界展望會、基督教門諾花蓮善牧中心、台北家扶中心等團體，嘗試以策略聯盟分工合作的方式，組成「兒童及少年性交易防制條例監督聯盟」(簡稱兒少條例監督聯盟)，長期監督與檢視行政部門的執行狀況。而後，實際參與該策略聯盟的成員僅剩勵馨基金會、婦女救援基金會、終止童妓協會與基督教門諾花蓮善牧中心。

兒少條例監督聯盟的運作，主要是藉由成各組織員不定期聚會討論，將所有的意見整合為一份完整的報告書，並且固定於每年的七到九月期間，以各種不同的方式向政府表達訴求，例如舉辦監督報告發表記者會、拜會與請願行動、行動劇演出、舉辦研討會等，甚至是針對目前法規已不適用的部分，提出修正法案的建議(兒少條例監督聯盟，2002:64-65)。至於該聯盟的召集人或主席是採輪流制，每年皆會有不同的組織代表輪替聯繫和召開會議的工作。而聯盟的意見與決議是採取共識決，亦即透過開會討論，並取得其他成員的同意，才會決定當年度的目標與行動。

...那目標的訂定都是開會討論的，我們四個團體都是共識決，所以我們四個團體都會開會討論，比如說我們現在想做怎樣的監督、我們現在想做什麼樣的議題，我們大家都會共識決，那其實每一次大家很快都有共識，因為都在實務工作，哪個法有落實沒落實都一清二楚...就是每個組織輪流一年...(L1)

...聯盟的運作其實就是每一年輪流當召集人，輪到它當召集的團體就必須召集大家，然後來討論說今年我們應該監督的主題是什麼、用什麼方式，所以主題跟方式其實都是透過聯盟的成員大家討論出來的...(L2)

此外，兒少條例監督聯盟係屬於一種非正式的合作關係，對於各組織成員間並沒有明確的規範，也沒有要求成員必須負擔起某些責任和義務。然而，該策略

聯盟的運作卻是有系統的分工，不同組織會依其各自的專長與關心的議題進行瞭解，進而提出對某些政策執行的狀況提出看法。以『兒童及少年性交易防制條例』的內涵來看，其中牽涉到的議題有救援、安置保護、處罰等等不同的面向，在這些政策內涵中，勵馨基金會主要負責的是安置保護、婦女救援基金會則是救援、終止童妓協會關切的是網路資訊安全與教育宣導、花蓮善牧中心則是著重於中途學校的設置與實施成效(兒少條例監督聯盟，2002)。

...那後來過後隔年我們就是分組，每一組 take a part，有的人拿安置、或是政策什麼的，還是救援看它落實了沒...(L1)

綜觀上述，由勵馨基金會邀約組成的策略聯盟，是一種非營利組織用以增加政策影響力的策略之一，而增加影響力的原因則有兩個層面。首先，透過四個不同的組織針對各項政策內涵的觀察與瞭解，能夠使其對於政策執行現況的認知更為全面，也使得在政策的整體建議上有更為完整的論述。其次，則是因為該策略聯盟對於政策的參與採取集體行動，所以在動員的規模與人數，勢必較單一組織所形成的力量更大。而兒少條例監督聯盟組成立迄今已過了十多年，目前每年各個組織成員還是依循過去的合作關係，繼續在『兒童及少年性交易防制』的議題，各自依其組織所關切的政策內涵與執行現況，進行監督與提出政策建議。其中的原因，除了各組織皆抱持著該政策必須被落實的態度之外，不同組織間對聯盟決議的配合和尊重，也可視為此策略聯盟得以維持的一個重要原因。

(二)婦女新知基金會

雖然婦女新知基金會沒有在推動『兩性工作平等法』合法化後組成策略聯盟，但是對照推動法案的過程中，其實是有其他的非營利組織共同參與，才得以推動該法案立法完成(姜誌貞，1998：103)。但是何以在立法完成後並未持續以聯盟的型態邀請其他團體，共同參與政策的後續過程？依受訪者表示，當初共同推動法案的非營利組織認為任務已經完成，所以對於該政策的後續發展便沒有太多的關注。

這些團體，應該是講說，其實在立法後大家就覺得已經成功了，可能對於這個法比較主要在盯，或是在了解檢視的部分就變的比較還是會回到我們基金會...(N1)

至於策略聯盟並沒有在立法完成後繼續存在的原因，除了上述婦女新知基金會的受訪者所表示的意見外，或許也能夠從當時推動法案的策略聯盟的組成與運作情形來討論。根據姜誌貞(1998：103)的研究，婦女新知基金會在推動法案之初，參與的有社會立法運動聯盟和全國婦女連線兩個策略聯盟，並希望藉由這兩個聯盟尋求其他非營利組織支持推動『兩性工作平等法』立法。不過，這兩個聯盟的型態屬於跨議題式和結構鬆散，亦即參與的團體皆是關注我國整體的社會福利發展，可是各自都有關心的面向與政策議題，而聯盟對於各個結盟團體權利義務的規範也不明確 (姜誌貞，1998：104)。由此觀之，這兩個策略聯盟僅能算是行動上的串連和集結，在團體間凝聚力不足的情況下，當『兩性工作平等法』立法完成後，聯盟成員便各自退回原先關注的政策議題，對於該政策後續的發展亦沒有太多的關切。

...兩性工作平等法其實就在從我們 1987 年開始要草擬，到現在其實都一直以來，可以說都只有我們婦女新知基金會是主要的推動團體，也可以說幾乎是唯一的，所以我們不關心這個法的落實狀況，就沒有其他團體會去關切...所以對我們來說持續的關切、持續的監督是一個我們必要要做，而且也只有我們持續在做...這個是講說婦女團體有點是像議題式的結盟分工，我們顯然就是在工作權的部分，先在這個部分先著力了...(N2)

由於『兩性工作平等法』牽涉的議題廣泛，針對該政策的某些內涵與相關議題還是會有其他學者專家，或是非營利組織提出各自的看法和意見。所以，即使婦女新知基金會在『兩性工作平等法』合法化後沒有採取策略聯盟的型態關注後續整體的政策過程，但是針對其他學者專家和團體的意見，該基金會還是扮演了一種意見整合者的角色，試圖集結其他意見與看法，以歸納統合做為政策監督和建議的根據。

...只是說針對特定的議題，例如婦女托育的問題，因為托育的問題現在在兩平法的規定上還不是很足夠，所以托育的問題可能就比較會有學者專家去強調這一塊，然後我們也會提出我們的意見，或者去統合大家的意見跟想法看法，然後就比較不像策略聯盟的方式，比較像各自去處理各自想要處理的部分，可是這些部分到最後就是，因為新知還是主推兩平法的團體，所以這些意見多多少少還是會回到新知這邊來做討

論...(N1)

從上述婦女新知基金會藉由統整各方意見，再透過不同的參與途徑表達出來的經驗看來，雖然行動上並未採取策略聯盟的方式，不過卻也從中看出該組織和其他非營利組織在『兩性工作平等法』議題上有所互動。因此，筆者認為若能善用此溝通機制，婦女新知基金會與其他組織還是有合作和串連的可能。例如前面提及，婦女新知基金會在民國 92 年和民國 93 年邀集女學會、台灣婦女團體全國聯合會、性別教育協會共同召開記者會以表達不滿的行動²⁸。因此，若是婦女新知基金會與其他的非營利組織能夠長期就『兩性工作平等法』不同的議題分工，並且在參與上採取共同行動，還是會有形成策略聯盟的機會。只是這種策略聯盟的形式與勵馨基金會組成的兒少條例監督聯盟不同，會比較屬於短期性和議題性的集體行動，並非屬於長期性針對某特定政策的分工合作，所以在溝通協調與集體行動的關係上也較不穩定。

總結以上，雖然本文將策略聯盟作為政策參與途徑的一種，然而並非意指形成策略聯盟便是實際參與政策議題的行動方式，也並非有了策略聯盟自然而然就會對政府產生壓力。所以，就實質而言，策略聯盟僅能算是勵馨基金會參與政策的「策略」，換言之，還必須要搭配運用其他的參與途徑，策略聯盟才能發揮效果。至於策略聯盟的組成，除了號召的組織有意願和資源邀集其他團體共同行動之外，也必須要有其他團體有意願加入才行，不同團體間的合作互動也必須有所共識。因此，即使可知策略聯盟對於政策影響力的增加有所助益，不過實際要組成一個長期穩定的聯盟型態，也非單憑一個組織就能夠做到的。

六、合產協力

一般來說，一項新的政策合法化後，政府部門必須依照通過的政策內涵編列相關預算。而近來受到公共服務民營化思潮的影響，且有些新增列的業務項目政府並沒有足夠的人力與專業能力能夠執行。所以，將政策資源透過委託或補助的方式，委由非營利組織代為執行政策，也成為政府部門落實政策執行的另一種方式。即使受訪者皆表示與政府合作的機會不多，不過根據訪談內容與次級資料的蒐集，勵馨基金會及婦女新知基金會還是曾有過承接相關業務委託的經驗，茲列表如下：

²⁸ 同註 27。

表 4.1 勵馨基金會與政府合辦兒童及少年性交易防治方案一覽表

年	方案名稱	合作單位	合作方式	服務內容
1995	不幸少女後續追蹤輔導方案	台北市政府	方案委託	兒少性交易防制個案的後續追蹤
1996	不幸少女後續追蹤輔導方案	台中縣政府	方案委託	兒少性交易防制個案的後續追蹤
1998	路得學舍	高雄縣政府	公設民營	不幸少女收容、中途學校
1999	向陽兒少關懷中心	台中市政府	公設民營	離家、逃家或中途輟學之兒童少年安置
2002	不幸兒少性交易個案追蹤輔導服務方案	台北縣政府	方案委託	兒少性交易防制個案的後續追蹤
2003、2004	兒少性交易防制條例犯罪行為人輔導教育服務方案	台北市政府	方案委託	違反兒少性交易防制條例犯罪人教育輔導

資料來源：筆者自行整理

表 4.2 婦女新知基金會與政府合作兩性工作平等方案一覽表

年	方案名稱	合作單位	合作方式	服務內容
2002	職場性騷擾防治手冊	台北市政府	經費補助	提供職場性騷擾的申訴管道與相關知識
2006	友善職場擴展種子人員/兩性工作平等法研習營	行政院勞委會	方案委託	兩性工作平等法的推廣與研習

資料來源：筆者自行整理

就理論上而言，非營利組織對於社會問題與政策內涵的認知，有可能較政府部門更為深入，特別在政策還未合法化之前，非營利組織可能已經長期提供相關的服務，也累積了許多實務經驗。所以，政府部門與勵馨基金會或婦女新知基金會在相關執行面互相合作，對於政策執行的品質和落實勢必會有相當的助益。即便如此，當初推動政策合法化的非營利組織，不見得必然會成為政府合產協力的首選。或是政府缺乏相關資源，甚至沒有意願與這些非營利組織合作，也限制了勵馨基金會和婦女新知基金會推動政策合法化之後，利用合產協力的方式繼續參與該政策議題。

...我們雖然努力推了這個法，可是後來我們的 benefit 真的很少，我們的董事會更笑我們，說你們用力的在樹下面撼動，結果都是別人在檢果實，

其實我們獲利很少，因為我們說中途之家各地要設什麼的，那政府就開始釋放援助，可是我們都沒有拿到，都是別的組織，我們也沒那麼主動去申請補助，但是我相信這些的中途之家的委託，其實應該是各地方政府去跟當地的組織比較 close 的去合作...可是坦白講我們都做倡導，所以政府可能把我們看為是不聽話的團體，所以他們不見得會主動的找我們，所以我們的機會就很少...(L1)

...我們通常都會主動去談，可是我們主動談的結果可能不是很好，就是可能政府沒有這筆預算，或是他們希望我們的方式跟我們希望的不一樣，反而是政府很多想要主動去跟你們合作的案子，反而比較容易成功，因為主動性是在他們...不過也只有這一次是和政府部門合作，因為政府部門不喜歡找我們，因為就是感覺上我們比較會找麻煩...(N1)

雖然對政府並未與當初主推政策的非營利組織有後續政策執行的合作，有受訪者表示較負面的看法。不過，也誠如受訪者提及，各地方政府原先就有較為親近、合作密切的非營利組織，所以將委託業務交由這些組織來承辦，並不見得是為了抵制其所謂「不聽話的團體」。因此筆者認為較合理的解釋，應該是政府依據過往與某些非營利組織互動的經驗，在考量目標一致性、執行內容的規劃、互動溝通的過程等等的因素之下，會選擇配合度較高的非營利組織。

再則，合產協力關係的內涵，不單僅是指政府釋放資源，交由民間執行的委託關係。更重要的是，還必須檢視雙方互動關係的型態究竟如何，亦即是在雙方的溝通協調上是否會有所阻礙。對勵馨基金會或婦女新知基金會來說，過往常常是站在敦促政府落實政策的監督者角色，以致於雙方立場較為對立，不過這樣的關係是否會影響到彼此的協力關係，就訪談內容並無法得到印證。然而，從受訪者的意見中可知，承接政府委託的業務能否成功，端視雙方承辦人員彼此的溝通是否順暢。此一看法遂也回應前述，政府部門會在選擇合產協力的對象時，會依據過往與某些非營利組織互動的經驗，選擇配合度較高、較能夠溝通者作為合產協力的對象，以期該項業務能順利執行。

...可是當然說其實在人的部分溝通的時候，其實也是有很大的問題，也就是我剛剛講的那個對口單位可能比較官僚，所以溝通上面就出了好幾次問題，一個跟公部門合作，或是承接公部門的案子能不能辦成功，其實還是要看公部門的那個人員有沒有那個意願去處理...(N1)

此外，理論曾提到，透過非營利組織與政府所形成的合產協力關係，讓非營利組織能直接參與公共政策的執行，直接將政策執行經驗回饋到政策的發展上，以作為未來修正政策的重要依據，遂也提升其對公共政策與政府機關的影響力(馮燕，2001：15)。然而，受訪者皆未提及合產協力是否對其組織參與政策上有這方面的助益。因為對於有提供直接服務的非營利組織，其倡導訴求憑藉的往往是過去服務的經驗，也不太可能在推動政策合法化後就停止相關的服務。所以是否承擔政策執行的委託，未必和實務經驗的累積、社會問題的察覺、以及提升公共政策影響力有直接的關係，僅能說在合產協力的關係中，非營利組織有更多的機會與政府部門互動，也更有機會將民間的意見和看法帶入政府體系內。

依據以上參與途徑的實證內容，可以發現勵馨基金會和婦女新知基金會皆採取過遊說、運用媒體與合產協力的參與途徑。而在社會運動和策略聯盟的部分，由於婦女新知基金會較缺乏資源，也沒有相關的友好團體維持長期的合作方式，所以相較於勵馨基金會，婦女新知基金會採取這兩種參與途徑的機會不多。另外，在涉入選舉活動的部分，雖然勵馨基金會和婦女新知基金會皆有各自長期合作互動的政治人物，不過卻未在選舉期間支持某些特定的候選人，也沒有推出競選的代表。

就整體而言，勵馨基金會和婦女新知基金會對於政策的意見與回饋，通常會偏好透過直接的方式和政府溝通遊說，特別是在推動政策合法化後，政府部門會開始重視該政策議題，也會組成相關的諮詢委員會，非營利組織與政府直接溝通的機會隨之增加，遂促成勵馨基金會和婦女新知基金會較能夠利用這些機會直接參與政策。不過，當其與政府的溝通管道較少，例如該組織未受邀進入諮詢委員會，或者是政府忽視勵馨基金會和婦女新知基金會的意見，才會採取較為間接的參與方式。

...那通常我們會在委員會，...如果有些會內內部沒有辦法處理的問題，或是產生很大的歧異的時候，我們可能會私底下回來我們的董監事或辦公室來討論，那討論的結果之後如果發現公部門還是沒有辦法接受我們的意見的時候，我們可能就會在外去開個公聽會，就是體制內先去尋求能不能解決這樣的問題，如果現在體制內還不能解決的話只好使用抗議的方式...通常我們還是比較會把時間花在跟政府部門作溝通...(N1)

...現在的政府也不用到公開去罵它，反而是你去找他私下談，因為現在

政府官員比較 open mind，所以我們常會有一些拜會行動...因為我們前面幾年根本連拜會都沒有，因為根本你就知道沒有用的，所以你只能去刺痛他，在外面召開記者會公開罵他...(L1)

由以上可見，勵馨基金會和婦女新知基金會通常會先尋求政府體制內的溝通管道來表達訴求。然而，當政府體制內的溝通管道不順暢，或是雙方的溝通效果不如預期時，才會採取其他的方式表達訴求。例如當勵馨基金會和婦女新知基金會並未受到政府的邀請進入諮詢委員會，或者是請願和拜會的效果不若預期，此時僅能以召開記者會的方式，將意見訴諸輿論並引起社會大眾與政府的重視。

另外，在本研究案例中，勵馨基金會或婦女新知基金會較常採用的間接參與的途徑是運用媒體。運用媒體通常被視為非營利組織單方面傳達訊息的管道，特別是當直接的參與途徑未產生預期的溝通效果，勵馨基金會或婦女新知基金會會透過召開記者會等方式，將對於政策的意見與看法訴諸媒體，試圖引起政府和社會的重視。不過，記者會的召開若能夠邀請政府相關單位的人士出席，也能夠使與會的政府官員能直接聽見該組織的聲音，或是在媒體面前作出某些承諾，進而塑造非營利組織與政府直接對話的可能。

總言之，勵馨基金會和婦女新知基金會雖然能主動選擇要以何種方式參與政策和表達訴求，但是在某些時候，其所選擇的參與方式會與政府的開放程度與議題的接受程度，以及組織內部的資源等因素有關。所以，參與途徑的選擇和應用策略，還是必須視政府的反應和過往的經驗有所調整。例如在『兒童及少年性交易防制條例』立法剛完成之時，勵馨基金會在採取社會運動的同時，亦會搭配遊說、運用媒體等其他方式來增強影響力；近來則因為政府溝通管道的開放，勵馨基金會在途徑的選擇上則會偏好直接與行政部門的溝通和遊說，或是單純的訴諸媒體表達訴求。而婦女新知基金會在推動『兩性工作平等法』立法後，隨即有機會進入政府體制內的諮詢委員會，所以對於該議題的參與則通常是透過諮詢委員會的機會來影響政策，若是會內的溝通效果不如預期，抑或是沒有機會進入該委員會時，才會轉向立法委員遊說，以及召開記者會與公聽會的方式表達意見。

因此，就本文的研究案例來說，勵馨基金會和婦女新知基金會參與途徑的應用策略，通常偏好以政府體制內的溝通遊說做為主要的參與方式；當體制內的溝通未果，才會採取運用媒體等以外在的施壓來參與政策。而策略上也從以往較為多樣性的應用，轉變為僅採用行政和立法遊說，或是單純的訴諸媒體表達訴求。

貳、參與途徑的限制與障礙

一、政策參與的範圍無法擴及全國

根據訪談內容發現，婦女新知基金會對於政策的參與和關注的對象，主要是放在中央部會，而各地方政府的情況往往僅能透過一些數據資料檢視執行成效，但是卻很難直接針對地方政府直接表達意見。最主要的原因在於婦女新知基金會所處地位於台北市，組織規模尚未能夠遍及全國，所以並無法清楚了解台北市及中央部會以外的機關。因此，婦女新知基金會對於政策發展的影響範圍，多在台北市與中央部會，針對其他地方政府進行政策參與的行動並不多見。而勵馨基金會則是因為在國內設置北中南東四個分區的辦公室，受訪者表示除了北區的總部有資源能夠成立專門從事政策研究和倡導的部門，其餘各地工作站皆會藉由各種管道嘗試參與政策。

基本上我們的處長都有社會運動的概念，像東區我們那個處長也很厲害，就串連了當地的團體成立一個福利的聯盟，是非正式的，所以他們會聯合起來一起去找政府談有關福利方面的需求，那像高雄就是婦女團體的串連，所以他們也很常針對婦女還是性別的議題講話，中區我們就比較少看到倡導，但是他們會串連私下跟政府對話，所以你可以看到我們北中南東的處長都有這樣的概念，而且我們每一個月都會有會議大家會交換意見，那我們會因應各地方的需求，不會只統一單一的議題，他們可能會告訴我現在可能是預算的問題，可能是福利需求的問題，也可能是婦女的議題，他們會去 try，有時候我們會給適當的協助，把他們的意見整合上去。(L1)

由於『兒童及少年性交易防制條例』與『兩性工作平等法』的法規內涵適用於全國，即便不能針對各地方政府進行監督或提供相關建議，但若該意見能夠被中央部會採用，之後各地方政府也必須比照辦理。然而，婦女新知基金會透過各種資訊瞭解各地方政府的執行狀況，不過知道了執行成效的不足，不盡然就能夠發現到執行過程，或者是各地方在法令層面的瞭解程度等細節。所以，即使發掘到各地方政府的執行成效不甚理想，卻也只能再透過中央部會的管道下達意見，無法直接協助其他縣市政府提升執行成效。

...各縣市的兩平會的委員是不是充分了解兩平法的精神，這些委員如果

真的有申訴案件過來的時候，他處理是不是得宜，這些訓練是不是夠，你要怎麼多去訓練出來一些人他是足夠來做兩平會的委員，勞委會有沒有思考這個問題，有沒有多去辦一些研習訓練等等，或者是最基本的勞工局的這些人員的訓練，我們每年問這個問題它都會說有訓練，可是你就會看到，它的那些訓練到底是做在哪裡，只是一些勞動訓練裡面的一小環...(N2)

當然各地方政府的執行成效不彰，主管機關必須擔負全責。不過若婦女新知基金會無法透過管道直接提供相關的資訊給各地方政府，甚至是改變其執行方式等，而只是將焦點放在試圖影響和改變中央的行政部門，則不免會限縮到整體的政策影響層面，或者也不能瞭解到該項政策何以在執行上與預期的有所落差。反之，若能如勵馨基金會一般能夠整合地方的意見，或者直接與各地方政府對話等，就更有機會掌握政策的執行過程以及發掘到政策整體的適用狀況。話雖如此，受限於組織內部的資源限制，要能夠達成這樣的全國性與地方性的政策參與網絡，也並非一蹴可幾。

二、政府資訊不夠公開

在資訊不夠公開的部分，前述有受訪者提到並不容易取得政府部門的相關資料，甚至無資料可供檢視，或是未受邀參加相關的諮詢委員會。對此，勵馨基金會與婦女新知基金會雖然是表明負面的觀感，不過還是會盡可能藉由各種方式，如透過立法委員的關係去要資料等克服這樣的障礙。

...其實我們前面幾年在要資料方面非常困難，因為政府完全沒資料，還有一個原因是它不肯給，所以我們都要透過立法委員去要才要得到，所以這一點我們有深深的感切到政府的資訊不夠透明...後來它有組成一個聯繫會報，...，而且那個我們都不在裡面...所以政府是有意的、刻意的不要讓我們串連...(L1)

...我印象中勞委會很少邀請婦女新知基金會去參與討論什麼政策，我很少接到這樣的開會通知...然後我要去跟他們要一些資料的時候也很難要得到...我很少跟政府是這麼不光明磊落的，顯然它就是沒有把民間團體當作是可以合作的對象...只有到今年我才要得到它們兩平法抽檢的報告、還有預算的資料，其他像之前我們要各縣市申訴的案件還有其他

詳細的資料，它們根本就是給，我們還必須動用私下的管道...(N2)

三、政府不願與民間配合

在政府不願與民間配合的部分，可能是來自於心態上的不願合作，也有可能是基於觀念上的不認同。在觀念上不認同的障礙，由於任何意見本身皆有可能因為立場與考量的不同，影響到非營利組織與政府部門觀念認知的落差。所以，面對這種狀況，勵馨基金會和婦女新知基金會也只能夠透過各種不同的參與行動來影響政府部門的看法，但畢竟訴求還是有機會能夠進入政府內部討論。惟心態上的不願合作，往往是非營利組織參與公共政策過程中最大的阻礙。猶如先前談到不願意給資料、不邀集相關團體進入諮詢委員會，如此便無法根據政府的相關資訊作為政策行動的基礎，亦會使非營利組織認為政府從未將其視為可以合作的對象。甚至是拜會相關官員亦被用各種理由拒絕，例如前述在民國 85 年至民國 86 年間，勵馨基金會多次試圖拜會當時的行政院長連戰卻被以公務繁忙拒絕(兒少條例監督聯盟，2002：132-133)。對此，也僅能不斷地透過運用媒體和社會運動等管道形塑外在壓力，迫使政府必須出面回應；或者是在召開公聽會、記者會等運用媒體的時候，邀請相關部門的官員出席，以建立一種對話空間，進而使得政府做出相對的說明與回應。

綜觀以上，勵馨基金會和婦女新知基金會參與政策的限制和障礙可分為兩個層面。一個層面是由於勵馨基金會與婦女新知基金會的規模和資源配置，導致政策參與和監督的範圍無法擴及全國，亦無法針對個別地方政府提出相關建言；另一個層面則是來自於政府部門因為資訊不夠公開、以及不願意配合民間等，使得勵馨基金會與婦女新知基金會在政策參與過程無法順利及有效地與政府互動。對於政策參與範圍的限制，由於牽涉到組織內部的資源和規劃，所以難以在短期內克服這樣的限制。相對來說，關於政府部門資訊不夠公開和不願意配合民間的層面，雖可發現到由於政府部門擁有絕對的權力和主導權，以致於非營利組織必須藉由各種途徑和策略突破限制。但是，也有受訪者表示，隨著政府參與體制和管道的開放，漸漸地也會減低這些障礙出現的可能。

...到後面這幾年，因為政府越來越開放了，我們採取開始有部分的合作、幫政府做...可以看得出來非常有趣整個變化，那我們前面政策倡導資源的耗費蠻大的，後面的資源比較是 focus 在，...會去花時間跟政府更多的對話...，所以我們常會有一些拜會行動，那總比你，因為我們前面幾

年根本連拜會都沒有，因為根本你就知道沒有用的，所以你只能去刺痛他...，其實那個觀念是蠻對立的，可是後來到磨合到可以對話，從對立到對話我覺得中間是不簡單的，當然也包括政治局勢的改變，對我來講做社會運動一定會有困難度...，到政黨政治開始之後他開始可以談，可是還不知道要怎麼做，當然你就可以跟他談要怎麼做，所以從對立到對話，這中間的轉變我覺得不只有民間的力量，還有一個很重要的就是台灣的政治越來越民主化，才有可能看到你跟政府是對話的。(L1)

第三節 政策合法化後社福性非營利組織的角色型態

本節主要是依理論探討區分出的服務創新者、價值維護者、改革及倡導者與服務提供者四種角色型態，並以次級資料做為實證分析的來源，以探討勵馨基金會和婦女新知基金會在推動政策合法化後扮演的角色型態的意涵。

一、服務創新者

(一)改變與介入現有服務

由於勵馨基金會在推動『兒童及少年性交易防制條例』立法之前，早已提供個案緊急與長期安置的服務及後續的追蹤輔導，就服務內容而言，在立法推動之後關於不幸少女的服務內容並沒有太大的改變與創新，僅是維持過去一貫的服務方式。立法通過之後，因為政府過去並未有類似的服務經驗，再加上民間團體在該領域已累積多年的服務經驗，所以大部分的縣市政府是採取與非營利組織合作的方式來提供服務。因此在本質上，勵馨基金會個案安置及追蹤輔導的服務，雖然之於政府部門來說是從未接觸過的服務方法，但由於這些服務方法在民間早已行之有年，所以只能說政府新開辦『兒童及少年性交易防制條例』的業務，且有許多的服務內容是依循勵馨基金會過去的處遇模式，但是並不能代表勵馨基金會是以創新的服務內容來改變與介入政府現有的服務。

而在『兩性工作平等法』的部分，因為該政策較屬於宣示性的政策，除了諮詢和宣導，以及提供申訴與訴訟的法律基礎之外，其他並未提供較為實質性的服務。所以，就婦女新知基金會在『兩性工作平等法』領域所能提供的服務，也只有諮詢和宣導兩個部分。在宣導的部分，政府部門的執行方式通常是藉由舉辦座談會、研討會或是演講的方式在進行。而婦女新知基金會則認為這樣的方式往往會使得宣導只流於形式，因此在民國 95 年向勞委會申請經費補助，舉辦了「友善職場擴展種子人員」的研習營，透過兩天一夜的營隊活動，安排專題演講、案例演練的內容以達到宣導政策的效果(婦女新知基金會，2007)。此活動則有別於勞委會過去較為單方面的宣導方式，試圖以狀況劇等實地演練的方式，讓參與的民眾真正能夠瞭解『兩性工作平等法』的內涵。而這樣提供不同於政府部門的宣導內容，較能夠符合服務創新的意涵。但是這樣較為創新的服務方式，由於是婦女新知基金會主動向勞委會申請經費舉辦，並非是一種長期的合作關係，所以究

竟能否促使政府部門改變現有較為單向的宣導方式，目前尚未有定論。

(二)發掘與回應新興議題和需求

雖然在改變與介入現有服務方面，勵馨基金會和婦女新知基金會的角色功能較不明顯，不過在發掘新興議題與需求上，則較能清楚地體認這兩個組織所扮演的角色。不過，實際上勵馨基金會和婦女新知基金會對於新興議題與需求，並非是透過提供實質性服務的方式來回應，而是以遊說與運用媒體的方式引起政府和社會的注意，進而促使政府提供相關的解決方案，甚至是將其納入法規的修正。因此，勵馨基金會和婦女新知基金會雖符合服務創新者意涵中的主動發掘社會需求，但回應的方式卻與理論提及以直接服務的方式不同，反倒是以倡導的方式解決新興議題，嚴格來說並不能充分認定為服務創新者的角色型態。

以勵馨基金會為例，在民國 84 年推動『兒童及少年性交易防制條例』立法之時，電腦網路媒介並未發達，所以當時並未將電腦網路媒介等名詞納入法條之中²⁹。不過後來勵馨基金會與兒少條例監督聯盟有鑑於電子訊號和電腦網路已成為新興的溝通媒介，遂推動修法，將其納入法規之中。後來，又因為出現了如援助交際、網路色情及色情小廣告等新興社會現象，所以兒少條例監督聯盟便遊說政府部門應該更為重視網路性交易與兒童及少年的上網安全，及其他足以誘使兒童及少年從事性交易等陷阱，並且也透過召開記者會以引起一般民眾的重視。之後，則是因為兒少條例監督聯盟依據國外的相關經驗，發現必須要注意到兒童色情持有的問題，一方面是為禁止成年人因為兒童色情的網頁或光碟等，誘發了與兒童及少年進行性交易的可能；另一方面則是保障兒童及少年身心發展的健康(立法院，2007a)。基於這兩點立場，勵馨基金會和兒少條例監督聯盟便遊說立委推動修法，並於去年完成三讀。

在婦女新知基金會方面，民國 94 年間幾個同志與跨性別議題的團體，向其提出『兩性工作平等法』不足之處。主要是因為當初政策並未明確規定職場性別歧視的禁止應包含性傾向與性別特質兩部分，雖然女性可以藉由該法受到職場上的保障，卻沒有具體保障同志或性向不明者在職場上受到公平的對待。因此，便

²⁹ 根據現行『兒童及少年性交易防制條例』第 29 條規定，「以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體，散布、播送或刊登足以引誘、媒介或其他促使人為性交易之訊息者，處五年以下有期徒刑，得併科新台幣一百萬元以下罰金。」該條文立法內涵是希望藉由罰則，處罰企圖以各種媒體促使性交易的發生，以避免兒童及少年會因此而從事相關的性交易行為。

有同志與跨性別議題的團體希望與婦女新知基金會合作，共同推動『兩性工作平等法』的修正(婦女新知基金會網站，2007/9/14)。而婦女新知基金會內部也將此項意見做了一番討論，之後便決定召開記者會表達訴求，並積極尋求立法委員的支持和合作。不過當時基於『兩性工作平等法』立法不久，婦女新知基金會及其合作的立法委員皆認為在修法上有一定的困難度，遂先將禁止性傾向與性別特質的歧視先納入『就業服務法』的修法，之後再尋求修正『兩性工作平等法』的機會。之後，與婦女新知基金會合作的立法委員遂於民國 96 年正式提案，希望將性傾向就業歧視之禁止增列於『兩性工作平等法』之中(立法委員黃淑英網站，2007/9/20)。

由上述討論的改變與介入現有服務，以及發掘新興議題與需求兩個扮演服務創新者的意涵可發現，勵馨基金會和婦女新知基金會兩者皆在改變與介入現有服務的效果比較不明顯；在發掘與回應新興議題和需求的意涵上，則是採取遊說等行動，而非提供相關實質性的服務。歸究其因，是因為改變與介入現有服務是提供一種較為創新、實驗性質的服務內容，並藉由與政府合作或是遊說等方式，使其創新與實驗性質的方案能夠轉移到政府部門。然而，目前並沒有具體例證可以說明其服務轉移的成果。在發掘與回應新興議題的部分，由於許多議題和需求的出現，或許對勵馨基金會與婦女新知基金會而言，直接透過政策倡導的方式將其回歸到政策內涵中較能有效且迅速地回應，因此才未見有何特殊的服務方案。

二、價值維護者

價值維護者的意涵，在於非營利組織能夠透過服務提供和政策參與等行動，促使社會多元的價值觀及意見得以被政府與社會尊重和重視，亦即是公民參與理念的實踐。勵馨基金會服務工作重點包含「透國研究發展、社會運動與議題倡導等方式，推動兒童及少年性交易防制條例等相關議題」(台灣公益資訊中心網站，2008/5/25)；而婦女新知基金會的成立宗旨則是「倡議婦女議題、爭取婦女權益」，並且將關注『兩性工作平等法』的落實作為工作重點(婦女新知基金會網站，2008/5/25)。所以隨著法案通過之後，這兩個組織並未因此而結束在該議題的政策參與，反而以民間團體的角度來持續關注政策的執行和發展。其中重要的原因，並非完全是對政府在政策執行上的不信任感，反而是希望透過不斷地給政府部門施加壓力，以加速政策法規的落實。此外，也將其認知到的政策執行的缺失以及法規尚未完備之處，利用各種遊說、運用媒體等方式將意見傳達給政府。並且也在政府開放和非營利組織溝通與互動時，以民間專業團體的身分進入相關的諮詢

委員會。為此，勵馨基金會和婦女新知基金會，在推動政策立法後的各項參與行動，皆可顯現出對於某些特定議題和價值信念的積極維護，亦為公民參與理念的具體實踐。

另外，針對於在特定議題和價值信念的維護，也可從勵馨基金會和婦女新知基金會在各別的政策參與行動及其訴求瞭解。在勵馨基金會剛推動『兒童及少年性交易防制條例』立法完成之初，由於社會對於雛妓議題的瞭解尚未普遍，甚至還抱有些許錯誤的認知。因此，即便該政策是基於保護兒童及少年的立場，以避免因性交易行為使兒童及少年身心未能健全發展，但是社會上有許多人並不瞭解這樣的政策意涵。因此，勵馨基金會於推動立法通過不久，便以社會運動的方式除了向政府施壓加速政策落實，另一方面也藉機向社會大眾教育宣導雛妓所引起的社會問題，並且也邀請民眾共同來監督政府(聯合報 1995/10/10, 7 版)。此外，近幾年援助交際等新興的性交易型態的出現，而從事援助交際的青少年和以往從事未成年性交易的成因又有所不同³⁰，使得社會大眾對於從事援助交際的青少年產生負面的評價，也忽略了這些青少年也是需要被保護的族群。所以，勵馨基金會亦透過研究調查和運用媒體等方式，向社會宣導這些青少年雖然許多是自願從事性交易，卻也是因為價值觀被扭曲、身心未能健全發展的緣故才會誤入歧途，並透過除罪化、去汙名化的方式，希望社會大眾去認清這樣的現象是導因於家庭與社會因素，對於這些未成年人應該適時給予協助，而非懲罰與負面評價。由此可見，勵馨基金會對於兒童及少年性交易防制相關議題的立場，是基於保護兒童及少年的觀念與價值，並非是希望藉由處罰從事性交易的未成年人來改善問題，也藉由研究調查、遊說和運用媒體等方式來維護此一價值³¹。

而在『兩性工作平等法』的部分，當初婦女新知基金會在推動該法時已遭受許多工商團體的反彈(聯合晚報，1993/5/4, 1 版)，通過後也有許多企業抱持著反對意見(聯合報，2001/12/22, 3 版)，因此也突顯出社會與企業界對該議題有

³⁰ 根據研究(王秀絨，1985)，過去未成年人從事性交易行為的原因大多是出自於家庭因素，導致被強迫或自願進行性交易；而勵馨基金會(2001)針對於未成年人從事援助交際的調查報告則指出，通常則出於好奇、想與人發生性行為、或獲得金錢等心態而從事性交易。由此不僅可看出未成年人性交易的成因與過去不同，也顯現出這些受訪者被扭曲的價值觀。

³¹ 自『兒童及少年性交易防制條例』通過以來，勵馨基金會長期對於未成年人從事性交易的成因做了許多研究，如未成年人從事援助交際的調查(勵馨基金會，2001)、報紙分類的色情廣告是否會誘使青少年從事性交易的研究(勵馨基金會，2007)等，或是召開記者會或公聽會，以宣導家庭與外在環境是影響未成年人會否從事性交易的主要原因(兒少條例監督聯盟，2002)，試圖將預防和解決此一問題的方法設定在改善外在環境上，並將已從事性交易的未成年人去汙名化與除罪化，上述皆是基於未成年人身心發展尚未健全，因此需要給予良好的外在環境以避免從事性交易的行為。

許多的討論和意見。對此，婦女新知基金會則在『兩性工作平等法』施行半年後舉行記者會，並針對企業界的反彈提出回應，「本法立法通過後，部分媒體以本法施行不易、對雇主造成成本增加，本法將成為女性工作扼殺法等負面報導，因此造成許多企業對於本法的印象仍停留在所謂「形式意義大於實質意義」觀感上，甚而提出兩性工平等法只嘉惠女性受雇者、提高雇主管運成本、將降低雇主僱用女性意願等等質疑。實則，本法中攸關企業經營成本的其實僅有比照勞基法的八週帶薪產假，亦即即使沒有兩性工作平等法，企業還是必須遵守勞基法的規定，根本不能說是提高雇主成本。更重要的是，該法的規定不分性別，目的在同時保障兩性受雇者，而非給予單一性別特殊優惠。」(婦女新知基金會，2002a)由上可見，婦女新知基金會雖然當初在推動『兩性工作平等法』的初衷是希望能夠保障女性的工作平等權，但是由於該項政策的育嬰假、產假等措施，不僅針對女性，男性同樣也可以相同事由請假，所以該項政策並非獨厚女性。並且，針對於職場的歧視和性騷擾也同樣不分性別，只要受到職場的不平等待遇，無論男女皆能夠向各地方機關申訴。所以，婦女新知基金會在『兩性工作平等法』的長期參與，就表面上而言是為維護女性的權益，然而實質上卻是為了要維護所有在職場上的人，不應該因性別、性傾向或是任何事由而遭到不公的對待。

總結上述，勵馨基金會和婦女新知基金會基於組織的宗旨與目標，不僅分別推動了『兒童及少年性交易防制條例』與『兩性工作平等法』，亦於立法完成後繼續關注並監督政策的後續發展。一方面展現了對其成立與運作宗旨的責任感，另一方面也可視為公民參與價值的體現。此外，就兩者的參與行動及其訴求中，也能發現到勵馨基金會和婦女新知基金會，分別在該政策議題中堅持著某些特定的價值信念，即便政策已有明文規範且大致符合兩者的期待，但還是有些組織或社會民眾依舊抱持不同看法。為此，勵馨基金會和婦女新知基金會扮演的價值維護者角色，對於政策內涵與信念的維護就更顯重要。

三、改革與倡導者

勵馨基金會自『兒童及少年性交易防制條例』通過以來，每年皆會邀集兒少條例監督聯盟的參與團體共同開會，並針對不同的相關議題召開記者會或公聽會，以公佈相關的監督報告與政策建議，亦邀請政府官員與會做出回應。雖然單就勵馨基金會而言，其所關注的焦點多在政策整體的執行機制，如督導會報的成效、安置保護等，不過其他如中途學校的設置、緊急救援、媒體色情監督等部分，則是由其他組成團體負責(兒少條例監督聯盟，2002)。因此，在每年的政策監督和

建議的記者會，所提出的訴求並非只是『兒童及少年性交易防制條例』眾多議題中的某個部分，而是對於整體在執行和法規內涵的全面性的探討。除了上述每年藉由召開記者會以公佈兒少條例監督聯盟的監督報告的行動之外，在民國 84 年與 85 年，『兒童及少年性交易防制條例』剛通過不久的時候，勵馨基金會也曾發起社會運動，希望透過動員民眾的集體行動，向政府部門施壓以利政策的加速落實。並且在當時也配合社會運動的策略，動員民眾一同遊行到相關的部會進行請願、遊說，甚至到監察院門前表演行動劇，希望監察院能夠主動關注行政院在該政策的落實情況(民生報，1996/2/15，18 版)。

而婦女新知基金會對於『兩性工作平等法』的監督行動，亦大多是透過召開記者會與公聽會的方式，向政府部門表達相關的訴求。例如，民國 91 年曾召開記者會，希望政府和民間企業能夠提供更多與更完善的哺乳空間(婦女新知基金會，2002b)；於同年『兩性工作平等法』施行半年後舉行記者會，以檢視政策的施行成效(婦女新知基金會，2002a)；以及在民國 95 年的母親節當天召開記者會，針對『兩性工作平等法』實施以來尚未減緩低的懷孕歧視現象，以及行政院所提的育嬰津貼的方案提出意見(婦女新知基金會，2006)；或是曾針對國防部出現人員招考的性別歧視事件時，召開記者會表達意見，甚至到國防部抗議(民生報，2003/7/25，A3 版)。

就以上來看，勵馨基金會和婦女新知基金會在改革與倡導者角色中的監督行動，通常是採用站在與政府對立的角度來檢視政策的落實與否。不過換個角度想，其所提出的意見和訴求，在某種程度上也是希望政府能夠改善現有的執行情況，進而能夠讓政策落實以改善社會問題。因此，當勵馨基金會和婦女新知基金會召開記者會、公聽會、動員民眾，或是參與政府部門相關的諮詢委員會時，除了是要提醒政府在執行上的缺點，卻也是提供政府相關的建議以改善現況。所以，即使勵馨基金會和婦女新知基金會是站在與政府對立的角度來檢視政策內涵與執行上的落差，但是對於整體的政策執行和發展，這些意見往往能提供政府部門不同的觀點。只是為了達到引起媒體、政府與社會的重視，有些時候必須採取較為激烈的手段，如抗議或動員民眾等。然而近幾年來由於政府提供較多的溝通管道，使得勵馨基金會和婦女新知基金會較少使用激烈的方式表達意見，有些時候會透過與立法委員的意見交換、直接的拜訪溝通、或是在相關會議上直接表示意見，一方面是針對政府部門進行監督，另一方面也能採較為溝通協調的合作態度來協助政府改善執行現況。

而改革與倡導者的另一個意涵，在於增進社會大眾或其他組織對於該政策議題的瞭解和支持。對此，勵馨基金會和婦女新知基金會在召開記者會或公聽會時，一方面是提出意見和訴求試圖引起政府相關單位的重視，另一方面亦是透過新聞媒體的報導，藉機宣導和教育民眾。並且，勵馨基金會和婦女新知基金會亦會受民間其他組織的邀請演講，或是透過舉辦研討會、座談會等型式，向社會大眾宣導和教育該議題的內涵，進而增進社會大眾對該議題的瞭解和支持。而勵馨基金會更是利用社會運動的方式，一方面是集結民眾對政府形成壓力，另一方面也是在宣導和教育『兒童及少年性交易防制條例』的政策內涵。雖然目前並未有直接證據證明這些行動究竟爭取到多少民眾的支持，或是因為認同勵馨基金會和婦女新知基金會的理念，而挹注了多少的資源。不過，就改革與倡導者的角色來看，勵馨基金會和婦女新知基金會的監督行動，一方面能夠敦促政府改善執行現況，另一方面也是藉由許多機會在教育 and 宣導民眾相關的政策內涵，進而支持和認同該項政策理念。

四、服務提供者

對勵馨基金會而言，關於兒童及少年性交易的預防、處遇等服務，早在『兒童及少年性交易防制條例』立法前便已經存在，服務的提供並未隨著該政策的通過而中止。其所提供的服務大致上有中途之家的安置服務、電話與個案諮商、中輟生和個案的追蹤輔導、以及教育宣導等(勵馨基金會網站，2007/10/1)。在政策合法化後，除了原先在全台的北中南東四區的服務中心，以及五個中途之家等長短期安置中心，為提供兒少性交易個案的相關服務而設的服務之外，亦如表 4.1 所列的與台北市政府、台北縣政府、高雄縣政府、台中市政府和台中縣政府承接的方案委託或公設民營等方式進行相關服務。因此，無論是在政策立法前或立法後，勵馨基金會一直在扮演著服務提供者的角色。而婦女新知基金會在『兩性工作平等法』通過後，由於有許多民眾循著該基金會的「民法諮詢熱線」詢問『兩性工作平等法』的相關規定和處理辦法。順應『兩性工作平等法』諮詢服務需求日增，因此婦女新知基金會遂於民國 95 年新增列相關的電話諮詢服務。此外，婦女新知基金會也常受邀到各種座談會或是演講，以向民眾教育和宣導政策內涵。另外，婦女新知基金會也曾和台北市政府申請職場性騷擾防治手冊的經費補助，以提供民眾可以直接透過手冊瞭解相關規定和處理辦法；亦也在民國 95 年承接行政院勞委會友善職場種子培訓的方案，希望藉此活動能夠增進參與民眾對於該政策的瞭解。

就上述來看，勵馨基金會在『兒童及少年性交易防制條例』中提供的服務較婦女新知基金會在『兩性工作平等法』中要來得多樣化、服務項目也比較多。然而，這主要是因為兩項政策的內涵不同，牽涉到的實質服務也不同。『兩性工作平等法』規範的是企業或政府應該如何訂定有助於兩性工作平權的措施，或是提供兩性工作平權的工作環境；『兒童及少年性交易防制條例』則是保護未成年人避免受到性交易行為而影響到身心的發展，所以除了相關罰則之外，也涉及到對於個案的輔導與安置，因此能提供的實質性服務的項目也會比較多。此外，婦女新知基金會創立之初，並非是以提供直接服務為主，而是以政策和議題的倡導為主，亦即是透過發行刊物、社會運動和遊說等方式，向政府部門表達對於特定議題的看法與意見(婦女新知基金會網站，2007/10/1)。不過婦女新知基金會自民國83年成立「民法諮詢熱線」後，便開啟了其提供直接服務的開端，且也新開辦『兩性工作平等法』的專線，也漸漸地從創會時期僅從事政策倡導的工作，轉向於兼負政策倡導和直接服務的運作型態。

此外，在理論探討的部分曾提及，非營利組織藉由提供直接的服務，可以取得更多實務經驗與社會需求的回饋，因此能夠作為未來在修正政策的重要證據。例如勵馨基金會(2005)曾針對會內接受過追蹤服務的個案進行統計調查，發現到目前有越來越多的未成年少男從事性交易行為，亦即『兒童及少年性交易條例』以往所關注到的通常是未成年少女的性交易，以致於舊有的安置措施忽略了未成年少男的需求。因此，藉由直接服務的提供得到相關的意見回饋，發掘到尚未被滿足的需求，或是察覺到新興問題型態的出現以及政策法規尚有未逮之處，如此的現象亦與理論相去不遠。雖然目前就次級資料中並未發現這些經驗所得到的資訊是否曾得到政府或社會大眾的重視，不過，對勵馨基金會和婦女新知基金會而言，這些相關的資訊有助於瞭解目前政策執行的現況，從而影響到政府的執行方向，甚或是提供政策修訂的建議。

就勵馨基金會和婦女新知基金會在推動立法完成後的角色型態，可以看出這四種型態的存在並非有所衝突，反而往往會看見不同的角色同時出現。例如在扮演改革與倡導者時，同樣也是在維護某些特定價值，而提出的訴求也可能是藉由扮演發掘新興議題與需求的服務創新者，或是提供服務所累積的經驗而來。所以，並未發現不同的角色型態在參與途徑的偏好上有所不同，僅能說在某些途徑和行動中，某些角色的特質會比較明顯。例如勵馨基金會與婦女基金會在承接政府服務的委託和合作，表面上是在扮演著服務提供者的角色，實際上卻也可能帶給政府一種不同過去的服務提供方式，換言之，亦是同樣在合產協力的過程中扮演服

務創新者的角色；或者是透過遊說和媒體運用等方式表達政策建議，除了扮演敦促政府改善現況的改革與倡導者角色外，也同樣是在實踐公民參與理念與維護特定議題的價值維護者角色。為此，無論勵馨基金會和婦女新知基金會各自在該關切的議題採取何種途徑，皆能看見四種不同的角色型態會同時存在。

不過從各個角色型態的分析來看，由於勵馨基金會和婦女新知基金會在政策參與的目的動機及其行動，常是敦促政府必須在政策與施政作為上有所回應。就意圖和目的而言，即是希望各種不同的途徑，期望政策能夠隨著社會變遷作出適當的調整，或促使政策在執行上能夠真正落實。尤其是針對執行層面的相關服務是否能滿足社會需求，更是其在後續的政策參與過程中特別關注的焦點。因此，改革與倡導者的角色會較其他角色更為突顯。綜合以上，關於勵馨基金會和婦女新知基金會分別在各自關注的政策領域中扮演的角色型態，以及所呈現的內涵整理於下表 4.3。

表 4.3 勵馨基金會和婦女新知基金會扮演的角色內涵一覽表

角色型態	實際內涵	與理論符合*
服務創新者	1. 創新服務方案 2. 發掘與回應新興議題，並藉此要求政府有政策的回應	△
價值維護者	1. 公民參與理念的實踐 2. 特定價值的維護	✓
改革與倡導者	1. 監督並敦促政府持續落實政策 2. 爭取政府和社會的支持	✓
服務提供者	提供直接性的服務	✓

資料來源：筆者自行整理

*和理論相符與否，主要是依本文在研究概念中的說明(表 3.1)，對照本章實證分析發現到實際現象的對照。△代表與理論有所近，但並未完全符合；✓則是代表與理論完全相符。

第四節 政策合法化後社福性非營利組織對政策發展的影響

藉上述的參與途徑與角色型態的分析，可瞭解勵馨基金會與婦女新知基金會於『兒童及少年性交易防制條例』及『兩性工作平等法』合法化後繼續參與政策過程的政策參與行動和角色，本節則針對上述的參與行動影響政策發展的具體結果，經訪談內容和次級資料的比照後，以下將就勵馨基金會及其組成的兒少條例監督聯盟，與婦女新知基金會在政策合法化後關切的議題，並且有影響政策發展的具體例證分述如后。

一、『兒童及少年性交易防制條例』—勵馨基金會與兒少條例監督聯盟³²

在『兒童及少年性交易防制條例』的部分，根據訪談內容和次級資料的對照，勵馨基金會與兒少條例監督聯盟對政策發展產生具體影響的有三項議題，分別是防止境外嫖雛妓及加重嫖客罰則、新興科技媒介色情議題、以及禁止持有兒童色情物品。其中大部分以法規修訂為多，另一在介入政策執行的部分則是建構防止網路色情媒介和少上網安全的執行網絡。從過程中可發現到，勵馨基金會與兒少條例監督聯盟的應用策略多是遊說、運用媒體、策略聯盟，反倒未見單純從社會運動的方式，由外在壓力促使政府改變政策內涵。實際上，這樣的現象可從受訪者提及的參與途徑的應用策略看出端倪。

...我們會定期的監督，...我們每一年都看...所以這個對他們來講是壓力很大，因為做不到就是跟記者講他們做不到.....比如說我們會去告訴政府網路的這個部分，因為那是新興的課題，所以我們會去花很多時間跟他談...，所以政府方向不如預期，我們去談.....對我來講做社會運動一定會有困難度，但是你不能因為困難就不去做，所以對我來講困難本來就在那，所以你就是要去想一些策略去突破...(L1)

也因為長期與政府互動，並從經驗中學習到有效的溝通方式，以及面對困難的處理方式，不但可使勵馨基金會與政府部門建立許多溝通互動的機制，例如接受政府邀請參與相關的諮詢委員會³³，或是為節省行政流程而直接將政策建議化

³² 兒少條例監督聯盟係如前文所提，由勵馨基金會、終止童妓協會、婦女救援基金會和花蓮善牧中心四個非營利組織所組成，目的在於敦促政府落實『兒童及少年性交易防制條例』，並提供相關的政策建議。

³³ 如勵馨基金會及兒少條例監督聯盟參與兒童局針對『兒童及少年性交易防制條例』修法的討

作修正草案直接送入立法院協商，甚至是建立起與各立院黨團的合作關係等等模式。

...現在政府被逼的也會很主動提修法，然後有的時候會找我們開會，我們會說不跟你開，我們提一個民間版給你，就大家不要浪費時間，那有時候你 join 政府那個就會發現有很多糾結，我們不如退出提一個民間版給它更快，然後大家就拿到那個立法院去談，...，而且我們很用力的修法，所有的立法院的各黨團我們都有一個窗口...(L1)

另外，有時候突發的社會事件或是來自國際的外在壓力等，對勵馨基金會而言將會形成一種助力，一方面是基於組織形象使得有社會事件發生時，媒體會詢問組織的意見和看法，進而將組織的訴求傳達給政府和社會大眾；另一方面則是有受訪者表示，當外在壓力產生時，政府雖然必須及時因應，但是有些狀況是政府從未關注到的議題和現象，所以此刻也會徵詢其對於該議題的意見和看法，因此其意見和看法更容易得到政府的重視，甚至該組織也將有機會協助政府處理相關的事務。

...整個國際的壓力是在台灣，他們 push 我們政府，美國那邊的壓力非常大，我們的 report 被降級，那個降級其實再被降一級就會被處罰，國際的壓力就會進來，所以政府也很緊張...(L1)

因此，勵馨基金會與兒少條例監督聯盟之所以能夠對政策發展產生具體的影響，一方面是採取多樣的參與途徑去突破限制，並藉由經驗發展出有效的影響方式；另一方面則是順應國際壓力，利用此契機來影響政府的作為。而關於影響『兒童及少年性交易防制條例』發展的各別內涵，以下將分點敘述。

(一)防止境外嫖雛妓及加重嫖客罰則的法規修訂

雖然『兒童及少年性交易防制條例』自民國 84 年實施之後，有助於改善國內未成年人的相關色情產業及國人嫖雛妓的陋習，但是當時該政策並未注意到國人在境外嫖雛妓的問題，換言之，如果國人是在國外嫖雛妓，此條例便無法規範和處罰。除此之外，當時勵馨基金會與兒少條例監督聯盟也認為對於嫖客的罰則過輕，無法有效遏阻雛妓的社會問題。因此基於上述兩點緣由，勵馨基金會與兒

論會議，以及受邀參加各縣市與中央的督導連繫會報。

少條例監督聯盟遂民國 85 年開始推動法規修訂的遊說行動(兒少條例監督聯盟，2002：65)。

此次的修法主要是與立法委員合作，針對以上事由進行『兒童及少年性交易防制條例』第二十二條與第三十四條的修訂，是從民國 85 年經由立法委員高惠宇提案(立法院，1996)，幾經朝野協商與審查過程，最終於民國 88 年 5 月 11 日三讀通過。在修法過程中，除了法規部分涉及到其他相關法規的適用和見解，所以必須經立法委員和法務部協調。其餘並無太大的衝突和反對意見，行政院亦沒有提出相對版本，使得全案在立法過程還算順利。修正的條文內涵，則是將第二十二條罰則的部分，改為「與未滿十六歲之人為性交易者，依刑法之規定處罰之」，以及「十八歲以上之人與十六歲以上未滿十八歲之人為性交易者，處一年以下有期徒刑，拘役或新臺幣十萬元以下罰金。」並且為規範國人在境外嫖雛妓的問題，故在第二十二條加註第三項：「中華民國人民在中華民國領域外犯前二項之罪者，不問犯罪地之法律有無處罰規定，均依本條例處罰。」而第二十三條至第二十九條皆是針對色情業者的處罰，然而規範嫖客罰則的第二十二條卻沒有在此規範之中。因此鑑於本規定僅公告色情業者的姓名、照片及判決要旨，卻對嫖客卻無此處罰，缺乏嚇阻之意，所以將犯第二十二條之罪者亦納入本法條，修訂為：「犯第二十二條至第二十九條之罪，經判刑確定者，主管機關應公告其姓名、照片及判決要旨。」(立法院法律系統網站，2008/1/26)

(二)新興科技媒介色情議題的發展

1. 網路色情媒介相關立法與執行：

在『兒童及少年性交易防制條例』實施幾年之後，勵馨基金會發現到有越來越多的色情業者透過網際網路媒介嫖客，或是引誘兒童及少年從事性交易的行為，為此顯見該法條尚有不足必須要做適度的修正。因為原『兒童及少年性交易防制條例』第二十九條的規定是希望透過罰則的方式，以防止色情業者透過上述的管道誘使或媒介兒童及少年從事性交易的可能。但是在民國 84 年間的立法過程中，由於網際網路尚未發達，因此並未將網際網路此媒介納入規範之中。為此，勵馨基金會便開始積極主導與介入此議題的發展，不過因為另一兒少條例監督聯盟的成員組織—終止童妓協會對此議題更為深入，所以此議題的持續關切便由終止童妓協會接手負責。

...有時候是像網路的那個部分剛開始勵馨有做，可是後來我們放給

ECPAT(終止童妓協會)，因為他們更專注，所以現在他們的發言我覺得是更專注，而且也更專業，所以這個部分我們就是 support 終止童妓協會...(L1)

基此，兒少條例監督聯盟採取兩方面的參與行動，一是積極遊說立法委員，希望能夠將此議題納入『兒童及少年性交易防制條例』的修法；另一方面終止童妓協會則開始監看網頁，自民國 87 年 6 月 10 日至 8 月 10 日針對中文網站違反『兒童及少年性交易防制條例』中有關製造、散佈、販賣兒童色情圖影及媒介性交易內容進行監看，以瞭解色情業者利用網際網路引誘或媒介兒童及少年性交易的情況，並提供行政部門相關的政策建議，如在網路上加強宣導相關法律及色情陷阱等(兒少條例監督聯盟，2002：181-187)。

在法規修正方面，主要經由遊說立法委員的行動，始於民國 87 年 4 月 15 日透過高惠宇委員提案(立法院，1998：409)，將『兒童及少年性交易防制條例』第二十九條加註電腦網路一詞；並且為貫徹非難「引誘者」的目的，而非在於非難性交易結果發生與否，故將原條文中的「使人」為性交易的規定刪除，並且加註電腦網路一詞以擴大傳播通路的管制範圍。而為了加重罰則，以及各項傳播媒體並非皆屬新聞局管轄業務，爰修正第一項「新聞主管機關」為「各目的事業主管機關」。(立法院法律系統網站，2008/1/26) 以上的法規修正是從民國 87 年提案，經朝野協商與審查過程，最終是與防止境外嫖雛妓及加重嫖客罰則的法規修訂一同於民國 88 年 5 月 11 日三讀通過。

而在執行層面的部分，雖然電腦網路色情的議題經由法規修正得以獲得政府的重視，不過卻面臨到相關問題。主要是政府對於電腦網路色情的取締，在人力上僅有刑事警察局偵查第九隊或各縣市的資訊警察負責，無法有效取締所有的網路色情；其次則是因為許多色情網站的註冊地在國外，受限於法令問題無法取締非本國的網站，所以在電腦網路色情的管制和處罰上，僅靠政府部門並無法完全遏止。為此，在民國 88 年法規修訂的當下，終止童妓協會便成立了一個檢舉熱線，名為「web547」。

...就網路檢舉熱線 web547，我們是做網路的檢舉熱線，那這個部分是我們 1999 年成立的，那這個當然行政單位都有檢舉的熱線，可是民眾的檢舉可能是被淹沒在檢舉函中，可是就有民眾來檢舉的話我們工作人員會先看過，然後就是可以請業者改善就會請他們改善，然後覺得應該

要政府警察單位去查的就會請他們去查，如果是國外的話就送到國外，那因為我們成立了這個檢舉熱線我們還另外加入了一個國際組織叫做 INHOPE，那是一個檢舉熱線聯盟，它的經費百分之八十是來自歐盟、百分之二十是來自會費，本來是只限在歐盟國家，2005 年擴展到全球，目前已經有 28 個會員了...(L2)

終止童妓協會藉由成立檢舉熱線，一方面投入相關人力資源定期監看網路以檢視是否有網路色情的情況發生，另一方面也接受民眾檢舉，並過濾篩選後將違法的名單轉交給警察單位，亦能有助於行政部門的相關業務執行。再則，由於終止童妓協會加入國際的檢舉熱線聯盟³⁴，所以對於非國內架設的網站也能夠藉由國際合作的方式取締及改善，也彌補了政府無法取締國外網站的執行限制。

之後，網路色情的議題提升至兒童及少年上網安全保護的層次，亦即是原先是希望藉由處罰企圖以色情網站促使性交易發生的媒介與行為者，以避免兒童及少年會因此而從事相關的性交易行為，轉化成避免兒童及少年因接觸到色情網站而影響到身心的發展。在民國 92 年通過的『兒童及少年福利法』第二十七條亦明示希望透過分級制度，讓大眾可以清楚何種網站是有害於兒童及少年身心發展健康，以免兒童及少年接觸到色情網站。所以，新聞局隨之在民國 93 年制定頒布『電腦網路內容分級處理辦法』，以及在民國 94 年成立「財團法人台灣網站分級基金會」，希望透過網路分級的制度，杜絕兒童及少年經由網路媒介從事性交易的可能性，並有效保護兒童及少年上網安全。因此，終止童妓協會便以 web547 網路檢舉熱線為基礎，並與政府部門和國際組織 INHOPE 建立起防止網路色情媒介與兒童及少年上網安全的執行網絡，圖示如下：

³⁴ INHOPE 為 International Association of Internet Hotlines 的簡稱，該組織是在 1999 年基於歐盟的網路安全行動計畫(EC Safer Internet Action Plan)而成立，目的在於保護兒童的上網安全。

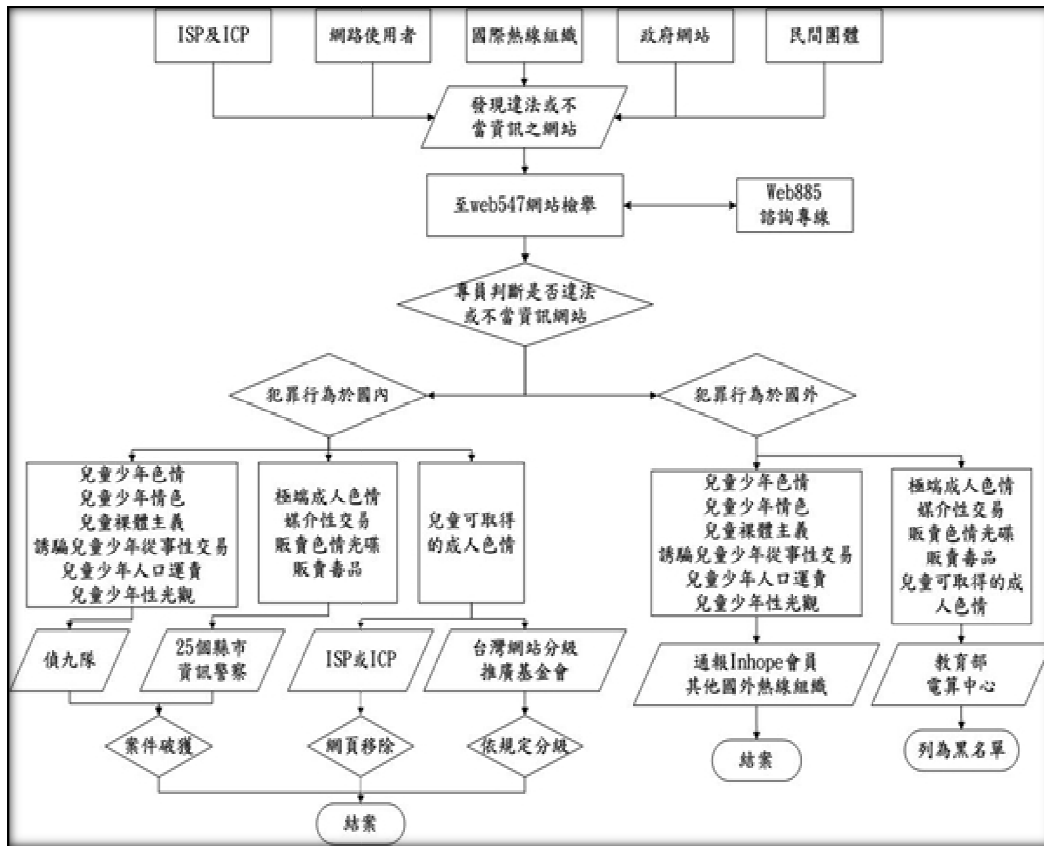


圖 4.1 防止網路色情媒介與兒童及少年上網安全的執行網絡

資料來源：<http://www.web547.org.tw/flow2.htm>，檢閱日期 2008/1/27。

就上述來看，兒童及少年上網安全雖然並非完全係由終止童妓協會與兒少條例監督聯盟主導和推動的議題，會引起政府重視和有絕大部分的因素來自於民國 92 年通過的『兒童及少年福利法』中第二十七條的規定、新聞局隨在民國 93 年制定的『電腦網路內容分級處理辦法』、以及在民國 94 年成立的財團法人台灣網站分級基金會。然不可否認的是，若兒少條例監督聯盟沒有在民國 87 年推動電腦網路納入媒體管制範圍的修法，終止童妓協會也沒有在民國 88 年成立網路檢舉熱線協助行政部門的相關業務執行，並加入國際組織以解決非國內的色情網站的執行困境，亦無法建立起防止網路色情媒介與兒童及少年上網安全的執行網絡。

2. 網際網路服務供應商、電信系統業者通報責任的確定：

勵馨基金會與兒少條例監督聯盟有鑑於電腦網路的特性，使得透過現行制度和規範僅能被動地取締不合規定的網路色情和其他媒介性交易的訊息，卻無法全然避免兒童及少年接觸到色情網站和相關資訊。為此，兒少條例監督聯盟便開始針對聊天室、網路交友、手機交友與簡訊等網路和電信媒介進行觀察，並在民國 95 年邀集全國家長團體聯盟與消費者文教基金會兩個非營利組織、民間電信業者、立法委員、兒童局和國家通訊傳播委員會等有關官員召開記者會。一方面呼籲政府規劃網路年齡驗證機制，並評估使用自然人憑證作為年齡驗證的可行性；另一方面也建議政府參考國外法規，規範業者避免讓兒童及少年錯用網路與電信工具(兒少條例監督聯盟，2006a)。

當時，適逢兒童局重新檢視『兒童及少年性交易防制條例』有否需要修正之處，遂也邀請兒少條例監督聯盟一同參與討論(立法院，2007a：31)。幾經討論後，兒童局在民國 96 年正式提案，將第九條原文加註網際網路服務供應商、電信系統業者，並修訂為「醫師、藥師、護理人員、社會工作人員、臨床心理工作人員、教育人員、保育人員、村里幹事、警察、司法人員、觀光業從業人員、網際網路服務供應商、電信系統業者及其他執行兒童福利或少年福利業務人員，知悉未滿十八歲之人從事性交易或有從事之虞者，或知有本條例第四章之犯罪嫌疑者，應即向當地主管機關或第六條所定之單位報告。」修訂全文於民國 96 年 6 月 15 日三讀通過(立法院法律系統網站，2008/1/26)。

事實上，在民國 88 年『兒童及少年性交易防制條例』第三十三條的修訂條文中已明定主管機關可針對電腦網路散布、播送或刊登足以引誘、媒介、暗示或其他促使人為性交易之訊息者處以罰鍰；且政府亦在民國 94 年建立網路分級制度，以杜絕兒童及少年經由網路媒介從事性交易的可能性，並保護兒童及少年上網安全。然而，許多網路平台(如雅虎、PC home 等)皆會提供使用者免費的聊天室，或者網路上也有許多的交友網站，由於政府僅能透過「釣魚」的偵查方式，或是被動等待有使用者散佈性交易的訊息，以及經由民眾檢舉才有機會取締不法，所以有關電腦網路的取締執行方面總會有所缺漏。再則，隨著手機的普及，許多兒童及少年皆擁有手機。但手機業者提供大部分的加值服務使用不需申請，用手機直撥各服務碼即可直接使用，亦未驗證使用人年齡，故兒童及少年使用人可能因此接觸到色情資訊、遊戲或交友等。所以，手機的普及間接也促使兒童及少年使用人接觸到色情和其他媒介性交易的資訊。自民國 96 年修訂法規後，始確定了網際網路服務供應商和電信系統業者對於兒童及少年色情與性交易訊息傳遞

的通報責任，也可提供兒童及少年使用網路或手機時資訊安全的另一個保護。

(三)禁止持有兒童色情物品的法規修訂

在保護兒童而處罰持有兒童色情已漸成國際共識與潮流的當下，原先我國的法律規範卻遺缺此一理念。針對於此，終止童妓協會在政府關注之前，已開始進行遊說及修法的行動，不過受限於各部會的協商狀況，所以耗費了很久的時間才開始有修正草案的提出。

...兒少性交易防制條例第二十八條我們要修兒少色情持有這件事，我們在台灣可能已經唸了三四年的時間，可是是到了現在才在立法院慢慢的成形，然後這樣一個過程當中可能他們都覺得是重要的，應該是說同樣的一件事情不同的部會有不同的反應，例如說兒童局基於兒童保護的立場當然也會覺得這是兒少保護的策略之一，可是法務部就會想說這個東西跟我其他法律的競合、它的可罰性是什麼、到底要罰多重、有沒有辦法做，那可能到司法部門可能會講說你們只是一個罰金而已，行政處罰就好了，最好不要到我們法院，我們法院的案子這麼多，所以說他們會有不同的立場跟考量...(L2)

不過，為加速此一概念進入修正提案的階段，終止童妓協會與兒少條例監督聯盟一方面藉民國 96 年兒童局重新檢視『兒童及少年性交易防制條例』有否需要修正時參與其諮詢會議，另一方面則是積極遊說立法委員黃淑英提出草案，並在民國 96 年 4 月 9 日兒童局與黃淑英委員分別提出『兒童及少年性交易防制條例』第二十八條的修正草案(立法院，2007a：31-40)。在修正草案提出之際，兒少條例監督聯盟為強化政府部門對該意見的支持度，亦以 2000 年『聯合國兒童權利公約』的精神，以及美國聯邦最高法院在 *Osborne v. Ohio* 案就俄亥俄州法律處罰持有兒童色情圖片是否違反美國憲法修正案第一條之言論自由及第四條隱私權之保障時，再度肯認兒童保護政策的優先性等國際趨勢作為佐證(立法院，2007b)。最終，全案是由黃淑英委員提案，經審議不需經由黨團協商逕送請院會二讀、三讀，在民國 96 年 6 月 14 日三讀通過(立法院法律系統網站，2008/1/26)，原文第二十八條加註第三項規定，「無正當理由持有前項拍攝、製造兒童及少年之圖片、影片、影帶、光碟、電磁紀錄或其他物品，第一次被查獲者，直轄市、縣(市)主管機關得令其接受二小時以上十小時以下之輔導教育，第二次以上被查獲者，處新臺幣二萬元以上二十萬元以下罰金。」

二、『兩性工作平等法』—婦女新知基金會

自民國 91 年『兩性工作平等法』實施以來，婦女新知基金會參與後續政策發展議題包括有公部門招考歧視的檢討、性傾向歧視禁止的法規修訂兩個部分。就過程來看，兩部分介入的皆是透過一些特殊事件的配合，或是經由媒體的報導等外在壓力，才能產生具體的成效。根據受訪者的意見，一方面是因為婦女新知基金會在和政府部門溝通的過程並不是很順利，往往要透過許多不同的方式和管道才能得到回應；再則，從參與途徑來看，受訪者也認為有些時候外在環境和現有的法規的壓力，比直接溝通的方式更能促使政府回應。

...因為我們要對勞委會某個處理的窗口處理兩平法的事務，可是可能那個窗口溝通不良，或是他有一些很深的歧見，或是他有一些自己的制度，自己的概念想法的時候，你就很難去跟他們溝通，...變得要透過我們的董事去講，或是其他的人去講再去跟他們談，或許才有一點點效果...(N1)

我覺得目前看起來應該都有引起他們的注意，可是到底能不能形成政策、還是形成修法，還蠻需要花很多功夫去遊說的，那這個遊說可能包括私底下的遊說、還是公開的遊說、或是在立法院的遊說...，那你就是要跟不同專業人去對話，那常常是很花時間的...，但是如果是現有的法的話，你跟他說就會比較快，因為你依法就是需要這麼做，那怎麼做會比較好，這個部分行政部門的反應就會比較快一點，因為它們如果知道這是一個合理的建議就會很快給你一些回應，可是要制定到一個國家的政策，就需要很長的時間去做。(N2)

雖然，婦女新知基金會必須藉由許多外在壓力去影響政策發展，不過從過程中也可發現，婦女新知基金會往往會充分利用參與如兩性工作平等評議委員會等政府體制內的活動，或是以法律途徑促使政府改變現行缺失，此一方式又與勵馨基金會和兒少條例監督聯盟的模式有些許不同。針對婦女新知基金會於『兩性工作平等法』發展的影響，分點敘述如下：

(一)公部門人員晉用性別限定的檢討

在民國 92 年當時，國防管理學院法律系只招收兩名女生，不過正取第一名的雷家佳與備取第一名的張穎華兩人家境並不好，都想進入國防管理學院領取獎

學金，最終雷家佳放棄錄取資格，使得張穎華可以順利入學(聯合報，2003/7/23，A1 版)。本來舉凡任何招募甄試等有限定名額的制度，必然都不可能全額錄取，但是這個事件的爭議點，在於國防管理學院的在招生時男女兩性別的比例有極大的差異，並且並未具體說明性別名額限定的原因。為此，婦女新知基金會得曾致電國防管理學院，詢問招生性別比例制定原則，而國防管理學院的答覆卻不能說服婦女新知基金會³⁵。所以，婦女新知基金會便於當年的 7 月 24 日邀集其他非營利組織一起至國防部舉牌抗議，要求國防部針對此事件提出完整的說明和檢討，婦女新知基金會的董事尤美女亦決定在當天召開的「行政院婦女權益促進委員會」提案要求國防部提出說明(民生報，2003/7/25，A3 版)。

隔年，婦女新知基金會亦發現到海巡署特考、警察大學學士班入學考試、警察專科學校專科警員班等招生考試，依然有限定女性招生名額的事件，並且未提出明確說明限定名額的緣由，向台北市勞工局兩性工作平等委員會提出申訴(婦女新知基金會，2004a)，進而引起立法委員的關切。當時在立法院內，盧秀燕委員針對警校招生考試與海巡署特考，女性招生人數僅占百分七點九八，有性別歧視之嫌並違反『兩性工作平等法』，因而向行政院提出質詢(立法院，2004a)；張昌財委員亦針對警察大學、警察專科學校招生及海巡署特考錄取男女名額比例問題發函行政院備詢(立法院，2004b)。最終經由台北市兩性工作平等委員會的審議，認定海巡署於招生簡章中，女性名額只占總人數 145 人中的 10 名，裁定違反『兩性工作平等法』第七條的意旨，並罰款一萬元(婦女新知基金會，2004b)。

此一裁決為國內政府部門因招生限定性別資格，違反了『兩性工作平等法』中性別歧視之禁止的立法精神而被判定違法的案例。由於政府部門關於考試與招生簡章中性別名額限定的問題逐漸擴大討論，也引起考試院內部會議的討論，並在民國 94 年考試院第 10 屆第 116 次會議中決議，「要兼顧任用需求並落實『兩性工作平等法』之規定，將嚴格要求各種特種考試請辦機關，如有限制性別應考或分定男女錄取名額之需要，應詳述理由並符比例原則，本部並將邀集中央及地方機關之兩性工作平等委員會委員、用人機關等成立審查委員會，詳實審查，落實兩性平權。」(考試院，2005)

³⁵婦女新知基金會曾致電國防管理學院，詢問招生性別比例制定原則，國防管理學院表示是依國防部役政規劃處核定名額來招生，而役政規劃處表示招生名額的訂定是依二個原則，第一、各單位用人需求；第二、部隊任務特性。但婦女新知基金會認為，依照上述二項原則，招生訂定都不應該有性別的差別待遇，何以國防部各單位呈報用人需求時，有如此的性別比例差異，是否台灣的軍事系統認定不論部隊任務特性為何，女性皆不適宜擔任軍職，進而導致軍費生錄取人數的性別差異(婦女新知基金會，2003)。

之後，在民國 95 年警政署招考警員時亦出現男女性錄取名額的限制，且男女名額有明顯的差異引起婦女新知基金會的注意，並且向台北市勞工局檢舉。經由台北市兩性工作平等委員會的審議，認定警政署所提的男女性別比例理由，都是針對刻板印象的男女性工作內容，甚至以先天體型、生理構造、衛浴及宿舍設備成本過高為由，明顯違反禁止性別歧視的規定因而裁決違法。此案經台北市兩性工作平等委員會判決後，警政署亦向勞委會兩性工作平等委員會提起訴願，但勞委會堅持台北市的原議。警政署遂又向行政院訴願委員會請求訴願，而行政院訴願委員會卻認為，依『公務人員考試法』第五條第二項規定，「考試院得依用人機關請求及任用之實際需要，規定公務人員特種考試應考人之兵役狀況及性別條件」，因此認定警政署限定男女名額並不違反『兩性工作平等法』，要求勞委會重新審議(聯合晚報，2007/8/29，3 版)。

此案的判決雖然看似被逆轉，也等同於婦女新知基金會之前針對於抗議公部門人員晉用性別限定的努力付諸流水。不過，警政署獲知行政院訴願委員會的裁決後也表示，取消招考性別限制仍是未來趨勢，目前已成立女警執勤調查小組，針對各縣市女警執勤困難度等問題展開調查，並將於民國 97 年成立女警實驗班，委由學者研究後再決定政策如何推行(聯合報，2007/8/30，A14 版)。並且，在今年警政署已從四月開始，在台北市、台北縣、桃園縣和台中市各選一個派出所，以四分之一到五分之一的的女警編制，實際調查女警執勤的困難與障礙(聯合晚報，2008/3/21，3 版)。

由此可見，雖然警政署在民國 95 年招考警員出現男女性別錄取名額的限制一案是否違反『兩性工作平等法』的規定目前尚未有明確定論，然而在婦女新知基金會的倡導與監督行動的推波助瀾下，引發了立法院和考試院針對公部門人員在晉用性別限定議題的討論，考試院也在民國 94 年做出「如有限制性別應考或分定男女錄取名額之需要，應詳述理由並符比例原則，本部並將邀集中央及地方機關之兩性工作平等委員會委員、用人機關等成立審查委員會，詳實審查，落實兩性平權」的決議，進而影響到公部門在人員晉用上會更注意是否有不合理的性別限定問題，遂以促成兩性工作平權的落實。

(二)性傾向歧視禁止的法規修訂

將性傾向(sexual orientation)列入『兩性工作平等法』的想法剛開始並非由婦女新知基金會主動提出的，而是由台灣同志諮詢熱線協會和性別人權協會等多個長期關注同志議題的非營利組織在民國 94 年所提(台灣同志資訊熱線協會網站，2008/1/20)，並且為了要將性傾向列入明文規定才邀請婦女新知基金會合作。事實上，性傾向在職場上遭受到歧視的相關議題早在民國 92 年 11 月的時候曾引起政府部門的關切，進而做出相關裁決(聯合晚報，2005/3/8，6 版)。但整體來說，對於性傾向歧視的申訴與判例也僅有此一案例，也顯示出在法規內涵上，此概念被應用的機會並不多。

前幾年有一次同志團體跑來跟我們說，兩平法裡面提到的不因性別而有差別待遇的那些條文，可不可以順便改加上性傾向，也就是說他們也想把性傾向歧視放在兩平法裡面一併處理，我當時是覺得概念上不錯阿，但是事實上我們一直覺得兩平法的性別應該是包括性傾向歧視的...(N2)

不過，在台灣同志諮詢熱線協會和婦女新知基金會洽談合作之初，婦女新知基金會的內部討論並不希望以修法的方式進行，因為對於修正法案的過程有所顧慮，畢竟在推動『兩性工作平等法』的時候受到許多工商團體的反彈，所以也不想讓反對此法的工商團體趁勢介入。

...當同志團體很主動地來找我們說兩平法這部分可不可以修的時候，本來我們的內部討論說是不是要輕易的去啟動兩平法的修法，恐怕這個法一修那些工商團體會趁勢說兩平法什麼地方也要修，所以我們也有跟同志團體討論其他可能性，是不是可能要求勞委會做成解釋函到各縣市，這樣是不是就可以解決這樣的問題，因為在判例上就顯現性別本來就應該包括性傾向，可是同志團體也會很質疑各縣市執行的狀況，所以我們後來就支持同志團體聯合召開記者會，一起公開的要求這個地方做修法，後來就有一個女立委採用這樣的想法去提案。(N2)

在幾經討論之後，婦女新知基金會與台灣同志諮詢熱線協會達成共識。於是，台灣同志諮詢熱線協會、性別人權協會及婦女新知基金會等多個非營利組織，便在民國 94 年 4 月 30 日在立法院召開「正視多元性別特質修法保障工作權益—『兩性工作平等法』修法聯合記者會」，並邀集多位立委與會，提議將『兩性工作平

等法』中關於性別歧視的相關條文加入「性傾向或性別特質」工作權之保障(聯合報，2005/5/1，A13 版)。

然而，此議題的修法卻因為立委當時並未將針對『兩性工作平等法』提出性傾向歧視禁止的修正草案，而是先將此一概念先放在『就業服務法』³⁶的修正草案中，並經由黨團協商於民國 96 年 5 月 4 日三讀通過(立法院，2007c)。因此延宕至民國 96 年才提出『兩性工作平等法』的修正案，並於民國 96 年 5 月 15 日提案審查，並在 12 月 19 日三讀通過。原先關於『兩性工作平等法』第二章性別歧視之禁止，自第七條至第十一條「不得因性別而有差別待遇」的規定，全部加註性傾向一詞，改為「不得因性別或性傾向而有差別待遇」。

綜觀上述，可瞭解到勵馨基金會和兒少條例監督聯盟以及婦女新知基金會對於後續政策發展的參與行動，發揮了某些具體的影響結果。然除了上述有具體成果的議題外，其實也有許多關注的議題並未如願引起政府的重視，進而影響到政策的內涵；或是有些議題已經引起政府內部的討論，卻因為各部會協商未果，因而無法產生具體的結果。如在『兒童及少年性交易防制條例』中，有關中途學校的設置與規劃、取締色情廣告的執行、教育宣導等，皆是勵馨基金會和兒少條例監督聯盟一直希望能夠敦促政府加強落實的議題(兒少條例監督聯盟，2002；勵馨基金會，2006)，不過該法實行十多年來卻未見政府部門給予回應；另外，如婦女新知基金會的受訪者表示，『兩性工作平等法』中關於懷孕歧視的申訴、育嬰津貼的研擬發放，及相關法令的宣導措施等，行政院勞委會的回應亦無法讓婦女新知基金會接受。換言之，勵馨基金會和兒少條例監督聯盟，以及婦女新知基金會雖然各自於『兒童及少年性交易防制條例』與『兩性工作平等法』合法化後繼續以各種參與途徑影響政策發展，但是實際上無論是政策本身或是政府的執行層面，都還有許多相關議題必須要持續去敦促政府。

若從本文概念架構中政策發展的四個觀察面向來看，前述勵馨基金會和兒少條例監督聯盟，以及婦女新知基金會影響後續政策發展的具體成果多是與法規修訂有關，如『兒童及少年性交易防制條例』修訂有關境外嫖雛妓及加重嫖客罰則、網路色情媒介的處罰、持有兒童色情物品的禁止等規定，或是『兩性工作平等法』

³⁶ 『就業服務法』修正前的第五條規定：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視。」修訂後改為，「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視；其他法律有明文規定者，從其規定。」

增列禁止性傾向歧視的相關規定等；另外則是終止童妓協會與政府建構起防止網路色情媒介與兒童及少年上網安全的執行網絡，以及婦女新知基金會促成政府部門人員晉用性別限定的檢討等政策執行內涵的改變。但是在政策執行方案的預算是否有所增加的部分，則是很難看到具體的成果。歸其所因，在政策執行方案的預算方面，政府受限於整體預算的編制與分配，例如『兒童及少年性交易防制條例』實施近十多年來，按規定經濟部必須編列相關教育宣導的執行計畫，然而經濟部因配合政府財政收支之運用，關於此筆費用乃採由商業輔導管理業務費項目支應，並無設立年度預算(內政部編，2006：13)；或是如勞委會針對落實『兩性工作平等法』法令的預算費用³⁷，從民國 93 年的四百萬元逐年遞減，到民國 96 年僅剩三百零九萬一千元，為此立委黃淑英質詢勞委會主委，得到因為勞委會整體預算被迫刪減亦影響到相關業務預算編列的回覆(立法院，2006：6)。一方面可見這些預算項目如果未被編列為年度預算，而是以其他業務項目支應，從中便無法得知究竟勵馨基金會或婦女新知基金會的參與行動能否增加政府預算。另一方面，也可看出受限政府體制的運作，要增加業務預算並非易事，進而減少改變執行方案與人事的機會，遂也難以得知政策調整後的執行結果。

總言之，雖然勵馨基金會與婦女新知基金會對於政策發展的具體成果多是呈現在法規的修訂上，而在政策執行方案的調整及調整後的執行結果則不容易發現影響。不過，從勵馨基金會與婦女新知基金會影響政策目標的重新認定與檢討，以及政策內涵的修訂等例證來看，從中也可體認政策過程乃是一個循環的過程，只要政策和社會環境不斷地改變，對勵馨基金會和兒少條例監督聯盟及婦女新知基金會而言，繼續以各種參與途徑影響政策發展的行動便不會停止。

³⁷ 有關勞委會編列『兩性工作平等法』的預算項目，詳見附錄三。

第五節 小結

本章主要透過訪談內容與次級資料的整理，並依研究概念架構中分為動機目的、參與途徑、角色型態以及政策發展四個面向，分析探究勵馨基金會與婦女新知基金會分別在推動『兒童及少年性交易防制條例』與『兩性工作平等法』合法化後的角色和功能。首先，可發現勵馨基金會及婦女新知基金會在推動政策合法化後，繼續參與關注該政策領域，並透過各種參與途徑和角色扮演影響後續的政策發展，目的是希望透過持續的關注，使得推動的政策能夠落實，並回應當初透過社會政策立法來解決社會問題的初衷。就影響動機目的的因素，則一方面是源自於組織內部的宗旨和服務取向，另一方面則是有鑑於政策的不足與社會環境的改變，希望藉由調整政策內涵與執行過程來落實政策。

其次，在參與途徑上，可發現勵馨基金會及婦女新知基金會在推動政策合法化後，繼續參與關注該政策領域，並以參與諮詢委員會、和立委合作等遊說的方式為主，配合運用媒體表達訴求、集結抗議的社會運動，以及長期或短期的策略聯盟的集體行動，甚至也有如兒少條例聯盟的組織成員—終止童妓協會成立網路色情監看的服務，進而與政府部門建構起兒童及少年網路安全的執行網絡，顯見政策合法化後的政策參與行動持續在影響著政策的發展。而在這些參與途徑的運用策略上，勵馨基金會和兒少條例監督聯盟以及婦女新知基金會通常是會以遊說的方式直接與政府部門互動，畢竟如果能夠直接將意見傳達給政府部門並引起內部討論，甚至居中參與溝通的過程，最能影響到政策的發展；而運用媒體與社會運動等參與行動，往往僅能讓政府查覺到該意見已形成公共議題，並無法確保能夠進入到政府議程。此外，在參與途徑中也發現到，策略聯盟一方面可以透過各組織間集體行動增進政策影響力，另一方面長期性的結盟也能夠讓組織對於政策的瞭解和觀察更為全面。

再則，在政策合法化後勵馨基金會或婦女新知基金會的角色型態，焦點著重於改革與監督者上，並因此不斷地敦促政府落實與適度調整政策內涵。不過卻同時也扮演起服務創新、價值維護與服務提供三種角色。在服務創新者的角色中，勵馨基金會或婦女新知基金會一方面在發掘新興的社會議題和需求，進而向政府提出相關意見，另一方面也提供不同於政府的服務方式，然目前並未發現到不同的服務方式是否已轉移被政府採納。而勵馨基金會或婦女新知基金會亦一直提供直接的服務，並且累積服務所得到的訊息和經驗，從而由此去作為敦促政府和調

整政策的證據。也因為勵馨基金會或婦女新知基金會長期在該政策領域參與，非但維護了特定的價值信念，遂也藉由各種參與行動，顯現出公民參與價值的實踐。

最後，從政策合法化後勵馨基金會或婦女新知基金會對後續政策發展的影響來看，經過長期關注和參與相關議題的努力，對政策問題與目標的重新認定、政策條文內涵的修訂、及執行方案的調整與改變皆有某種程度的影響。然而，有些影響的原因可能是來自於勵馨基金會與婦女新知基金會的努力不懈，並嘗試以各種參與途徑去改變政府的認知；有些則是政策外在環境壓力的配合，促使其有機會引起政府的重視和關注，進而影響到政策發展。無論如何，基於組織參與公共政策的動機目的，勵馨基金會與婦女新知基金會皆會持續在該政策領域中，採取各種參與途徑和扮演不同的角色，以敦促政府落實政策及回應社會的需求。

第五章 結論與建議

自 1980 年代以來，許多非營利組織紛紛跨越了過去僅將運作焦點著重於提供直接服務的範疇，進而致力於相關政策議題的倡導，並開始要求政府必須給予政策層面的回應，試圖要透過各種參與行動影響公共政策的發展。也由於非營利組織的運作型態不再侷限於直接服務的提供，更積極地參與和介入公共政策的過程，使得非營利組織的角色型態日趨多元。尤其從社會趨勢來看，社會福利性質的非營利組織以提供直接服務為主，扮演政府部門的補充、替代與協力的角色之外，也兼負提升民眾參與公共事務、議題倡導以及政策監督等多元的行動者的角色，顯現出社福性非營利組織的多元角色型態。然而，先行研究往往將非營利組織參與公共政策的研究觀察設定在政策制定與合法化的過程，卻忽略了公共政策乃是一種連續性的循環過程，且非營利組織在特定議題的運作並不會因為政策合法化後便轉移對該議題的關切，所以也缺乏了非營利組織在推動政策合法化後的持續性參與的相關論述。為此，本文以勵馨基金會與婦女新知基金會作為研究對象，以深度訪談與次級資料分析試圖探究其分別在民國 84 年和民國 90 年推動『兒童及少年性交易防制條例』與『兩性工作平等法』立法完成後，繼續參與該政策議題的動機目的、參與途徑和扮演的角色型態，並觀察參與行動對該政策後續發展的影響究竟為何。

第一節 研究發現

以下將就實證分析的結果，並回應到本文的研究目的和研究問題，區分為社福性非營利組織推動立法後，如何繼續參與政策過程，以及影響後續政策發展的具體成果兩部份敘述研究發現與結論。

壹、社福性非營利組織推動立法後，如何繼續參與政策過程？

一、推動政策合法化後的繼續參與，乃是基於「徒法不足以自行」的目的動機。

過去關於非營利組織何以會投身於公共政策領域的研究與論述，多是從宏觀的社會趨勢來分析，然而，這些解釋卻過度簡化非營利組織長期在公共政策過程

行動的動機與目的。尤其是當非營利組織察覺到社會問題的嚴重性，並透過社會立法的方式來解決社會問題，卻不會因為解決問題的責任藉由公共政策的形成轉移到政府部門，便放棄對相關議題的關注，這樣的現象背後隱含的動機和目的並未被提及。而本文則根據訪談內容的結果發現，勵馨基金會和婦女新知基金會在推動立法完成後繼續參與後續的政策過程，乃是基於徒法不足以自行的想法，亦即認為如果沒有外在壓力持續關注政策執行的情形，並敦促政府落實該項政策，則推動的政策未必能夠真正達到解決社會問題的預期效果。

從影響目的動機的因素來看，其中發現組織內部的因素對非營利組織組織決定是否繼續參與該政策後續過程的影響甚鉅。換言之，由於勵馨基金會和婦女新知基金會各自在『兒童及少年性交易防制條例』與『兩性工作平等法』的相關議題的長期參與，塑造了其在該議題的代表性象徵，因此繼續關切政策合法化後的過程，對於組織而言則是一種責無旁貸的責任。而責任的意涵，便是來自於非營利組織對解決社會問題與滿足社會需求的承諾以及使命感。此一觀察亦符合Bryce(2006:316)所提，組織的運作宗旨、目標與行動等過程，可視為一種使命感與對社會大眾的契約性承諾，持續地關注於後續的政策發展，正可體現勵馨基金會和婦女新知基金會對其宗旨與目標的實踐。另在外部環境因素的部分，非營利組織可能會基於政策內涵的不完備、執行成效不如預期、缺乏民間監督政府的機制、以及新興議題的出現等，皆會影響勵馨基金會和婦女新知基金會採取政策參與的行動。也就是說勵馨基金會或婦女新知基金會並非只透過推動政策合法化，將解決社會問題與滿足社會需求的責任單方面拋給政府，而是希望能夠藉由政府的資源與力量來解決社會問題與滿足社會需求，並且選擇從民間團體的角度，主動發掘政策執行上的缺失以及尚未落實的部分，進而提供意見給政府部門以提升政策執行的效果，亦即是受訪者所談到的「徒法不足以自行」的概念。

二、偏好以直接與政府對話的方式參與政策。

就本文架構中的六種政策參與途徑而言，除了涉入選舉活動外，其餘遊說、運用媒體、社會運動、策略聯盟與合產協力，皆是勵馨基金會和婦女新知基金會曾用於政策參與的途徑。而透過與政府部門直接對話、溝通的遊說，則是勵馨基金會和婦女新知基金會最常使用的政策參與方式。遊說可分為兩部分，行政遊說通常是藉各種形式來向行政部門進行提供資訊與溝通，或是參加政府內部相關的諮詢委員會。其中又因為行政部門必須依諮詢委員會的決策提出具體回應，所以必須遵照勵馨基金會和婦女新知基金會在會議中提出的意見，且獲得委員會的同

意的事項來施政，因此影響政策效果最為明顯。另在立法遊說的部分，勵馨基金會與婦女新知基金會通常是採取和立法委員合作的方式，雙方交換資訊來監督行政部門、或透過立法委員施壓以促使行政部門回應訴求、促使行政部門提高預算、以及藉由立法委員提案修正政策內容，惟在政策合法化後進行立法遊說的情形並不多見，有些時候僅是希望能藉立法委員取得行政部門的資訊，以作為評量與監督行政部門執行情況的依據。

其他如運用媒體和社會運動，雖然是希望藉由引起輿論和社會的重視對政府形成一股外在壓力，但一方面運用媒體的議題掌握度與主導性不僅會受到許多因素的影響之外，媒體的報導不盡然會引起社會大眾或政府的重視；另一方面採取社會運動又會耗費組織資源，效果亦不見得顯著，最終還是必須要以直接的溝通互動來達到影響政策的效果。因此，這些較為間接的參與途徑，主要目的方面是在尋求社會和政府對其意見的重視，另一方面也希望藉由外在壓力的產生，促使政府與非營利組織進行對話和交換相關資訊。

另外，在涉入選舉活動的參與途徑方面，為避免讓社會產生其與政治人物勾結的負面印象，進而影響到非營利組織的公共性與獨立自主性兩項特質，所以非營利組織應該會盡可能保持政治立場的中立。而從實證分析也發現，勵馨基金會和婦女新知基金會亦沒有透過涉入選舉活動的方式參與公共政策，婦女新知基金會甚至基於草創時期的社會與政治環境，自始便刻意地與政治保持距離的傾向。雖然勵馨基金會和婦女新知基金會並未以涉入選舉活動的方式參與政策，惟藉由選舉期間參與政策辯論的提問，或要求參選人針對其訴求意見給予回應和承諾，抑或是與立法委員形成合作關係，也不失為一種政策參與的方法。

而在合產協力部分，從訪談內容中並無法驗證是否因為組織與政府在政策上的立場較為對立，而影響到勵馨基金會和婦女新知基金會承接委外業務的機會，但決定是否將業務委外的權力和主導性在政府身上，所以合產協力的政策參與方式可謂可遇不可求。至於策略聯盟的政策參與途徑，對勵馨基金會與婦女新知基金會而言策略聯盟僅算是一種增強政策影響力的策略，而非意指有了策略聯盟便能影響政策發展，還必須要搭配運用其他的參與途徑才能發揮效果，關於策略聯盟的部分則稍後再加說明。

綜言之，勵馨基金會和婦女新知基金會通常會先尋求政府體制內的溝通管道來表達訴求，然而，當溝通效果不如預期時，便會採取其他較為間接的方式表達

訴求。倘若勵馨基金會與婦女新知基金會能藉由直接遊說的方式將公共議題帶入政府議程內，便會試圖以遊說的方式去影響政策發展；若遊說未果，則會採取運用媒體或社會運動等以外在施壓的方式來參與政策。隨著政府溝通體制的開放，勵馨基金會與婦女新知基金會會有越來越多的空間和機會直接遊說政府部門，進而減少透過媒體、社會運動等較為間接性的參與途徑的使用機會。所以也從在參與途徑上以較為多樣性的配合及應用，轉變以採用行政和立法遊說為主，或是就單純的訴諸媒體表達訴求。

三、政策參與的限制與障礙主要來自於組織的規模與人力資源的配置，以及政府資訊不夠公開、以及不願與民間配合。

在政策合法化後，政策議題便不僅是在於中央部會的討論和規劃，各地方政府亦必須肩負起政策執行的責任。倘若非營利組織的焦點僅放在中央部會，忽略了各縣市政府在政策法規的適用情形、執行過程等等的關注，便無法確保中央與地方在執行層面上會否產生落差。即便有時候以媒體的運用、社會運動或民眾的集結等方式塑造外在壓力，驅使法案盡速通過，不過焦點還是聚焦於政府的中央部會及立法院等政策制定機關，甚少會將行動的範圍拓展至負責執行的地方縣市。因此，受限於非營利組織的規模與人員等資源的配置，有些時候無法透過第一手的訊息瞭解各地方的執行現況，無法直接介入政策執行的過程，亦不能整合更多的意見和看法，遂也使得非營利組織無法有效地敦促每個地方政府落實執行或適時調整。

另外，政策參與的障礙也來自於政府資訊不夠公開及不願與民間配合，早在姜誌貞(1998)的研究便已提到。雖然該研究是聚焦於非營利組織政策規劃與合法化過程的倡導行動，不過本文的實證分析中亦發現到相同現象，顯現這樣的障礙並不會隨著政策階段而有特別的改變。實際上，對於政策議題的主導性雖然可能會由非營利組織引導，但相關的政策資訊或者是溝通協調的管道等，還是必須依賴政府部門開放才有政策參與的空間。如同之前所提，非營利組織通常偏好以直接和政府對話的遊說方式參與政策，然而當政府不邀集非營利組織參與諮詢委員會的討論，或是不公開相關的政策資訊，非營利組織便失去了政策參與的基礎。此時，也僅能藉由運用媒體與社會運動等方式來對政府部門施壓。換言之，在公共政策的過程與領域內，由於政府部門擁有絕對的權力和主導權，雖然非營利組織能夠藉由各種途徑和策略突破限制，但是還是會使得非營利組織在政策參與過程中體驗到某種程度的障礙。不過，受訪者亦表示，隨著政治環境的開放，現在

政府越來越有意願與非營利組織合作，進而塑造出政府和民間對話的空間，也漸漸減低此種障礙的限制。

四、策略聯盟不僅可以提升非營利組織的政策影響力，透過長期合作關係的建立，亦可使政策議題的參與層面更為多元和全面。

勵馨基金會和婦女新知基金會分別在推動『兒童及少年性交易防制條例』與『兩性工作平等法』立法時，皆曾邀集其他非營利組織形成策略聯盟，以增加影響力。然而，在政策合法化後，僅勵馨基金會繼續維持與其他非營利組織長期的合作，並組成「兒少條例監督聯盟」。而此聯盟依四個不同專業議題領域分為安置保護、救援、網路資訊安全與教育宣導，以及中途學校的設置與實施成效，分別由勵馨基金會、婦女救援基金會、終止童妓協會與花蓮善牧中心分工，每年皆會就四個不同面向的議題做詳細的政策執行評估和監督，並於每年召開監督報告發表的記者會，或是以拜會、陳情等等方式表達意見(兒少條例監督聯盟，2002)。雖然，兒少條例監督聯盟係屬於一種非正式的合作關係，對於各組織成員間並沒有明確的規範，也沒有要求成員必須負擔起某些責任和義務，不過由於該策略聯盟的成員組織皆抱持著該政策必須被落實的態度，並且對聯盟的決議和行動也都配合與尊重，所以才能維持長期合作和分工的聯盟型態。

反觀婦女新知基金會在立法完成後，並未持續邀請其他團體以聯盟的型態共同參與政策的後續過程，主要的原因在於當初共同推動法案的其他非營利組織認為任務已經完成，所以便對該政策的後續發展便沒有太多的關注。而且，與婦女新知基金會共同推動政策合法化的兩個策略聯盟的型態屬於跨議題式和結構鬆散，亦即參與的團體皆是關注我國整體的社會福利發展，可是各自都有關心的面向與政策議題，而各個結盟團體間的凝聚力不強(姜誌貞，1998：104)，也導致在政策合法化後很難組成如兒少條例監督聯盟般的長期分工合作的策略聯盟。即便婦女新知基金會在政策合法化後並形成的策略聯盟，多是屬於比較屬於短期性和議題性的集體行動，以至於在溝通協調與集體行動的關係上較不穩定。不過，從實證分析中也發現到，在『兩性工作平等法』合法化後，婦女新知基金會還是會試圖集結其他學者專家和團體的意見與看法，以歸納統合做為政策監督和建議的根據。因此，若是婦女新知基金會與其他的非營利組織能夠長期就『兩性工作平等法』不同的議題分工，並且在參與上採取共同行動，還是有形成策略聯盟的機會，只是此機制如何維持長期的合作，則必須有待進一步的思考。

五、角色型態著重於改革與倡導者。

就實證分析來看，勵馨基金會與婦女新知基金會在推動政策合法化後，皆扮演著服務創新、價值維護、改革與倡導、以及服務提供者的角色。然而，在本文的研究案例中發現到，改革與倡導者的角色相較於其他三者，在對於整體的政策發展過程中扮演著更為顯著的角色。從角色型態的概念內涵來看，改革與倡導者的目的即包括有影響立法與政策、促使政府改善服務提供等 (Kramer, 1981:214-221)。基於這樣的前提，在政策參與過程中更顯見其改革與倡導者的角色扮演。尤其是在政策合法化後，就勵馨基金會和婦女新知基金會的意圖和目的而言，亦是回歸到推動立法完成後繼續參與政策的初衷，即是希望各種不同的參與行動，使得政策在執行上能夠真正落實，或是隨著社會變遷作出適當的調整。因此，無論是協助政府因應社會變遷而提出修正政策的建言，或是敦促改善執行狀況的監督意涵，在在都顯示參與過程中，勵馨基金會和婦女新知基金會扮演的改革與倡導者角色。

不過，四種角色型態間並非互斥的概念，可能同時顯現於各種政策參與的過程中。因此，若要以不同參與途徑檢視是否隱含著某些角色型態的意義，不如由非營利組織參與行動的意圖及其定位來論斷其扮演的角色更為適當。為此，無論勵馨基金會和婦女新知基金會各自在該關切的議題採取何種途徑，皆能看見四種不同的角色型態會同時存在。例如勵馨基金會與婦女基金會在承接政府服務的委託和合作，表面上是在扮演著服務提供者的角色，實際上卻也可能帶給政府一種不同過去的服務提供方式，亦是在合產協力的過程中同樣扮演服務創新者的角色；或者是透過遊說和媒體運用等方式表達政策建議，除了扮演敦促政府改善現況的改革與倡導者角色外，也同樣是在實踐公民參與理念與維護特定議題的價值維護者角色。

貳、社福性非營利組織推動立法後，繼續參與後續政策過程對政策發展產生什麼影響？

就實證分析來看，勵馨基金會與兒少條例監督聯盟之所以能夠對政策發展產生具體的影響，一方面是採取多樣的參與途徑去突破限制，並藉由經驗發展出有效的影響方式；另一方面則是順應外在與國際壓力，利用此契機來影響政府的作為。而婦女新知基金會則是藉由參與如兩性工作平等評議委員會等政府體制內的活動，或是利用行政裁決促使政府改變現行缺失，甚至是利用許多特殊事件造成的輿論壓力去影響政策發展。

在政策發展的影響上較有具體成果大致有政策條文的修訂，以及執行內涵的介入和改變兩部份。關於政策條文的修訂調整上，勵馨基金會及兒少條例監督聯盟分別在民國 85 年、88 年、及 96 年，推動了防止境外國人嫖雛妓與加重嫖客罰則、禁止網路色情媒介、確定網際網路和電信業者的通報責任，以及禁止持有兒童色情物品；婦女新知基金會則是在民國 96 年推動增列禁止性傾向歧視的修法。另在執行內涵的介入和改變部分，勵馨基金會並沒有顯著的影響，而是兒少條例監督聯盟的成員—終止童妓協會與政府建構起防止網路色情媒介與兒童及少年上網安全的執行網絡；婦女新知基金會則促成政府部門人員晉用性別限定的檢討。茲整理列表如下：

表 5.1 勵馨基金會及兒少條例監督聯盟、婦女新知基金會推動政策合法化後對後續政策發展的影響一覽表

政策名稱	具體影響	年(民國)	途徑*	角色型態
兒童及少年性交易防制條例	第二十二條修訂 防止境外國人嫖雛妓	85-88	遊說 策略聯盟	價值維護者 改革與倡導者
	第三十四條修訂 加重嫖客罰則	85-88	遊說 策略聯盟	價值維護者 改革與倡導者
	第二十九條修訂 禁止網路色情媒介	87-88	遊說 運用媒體 策略聯盟	服務創新者 價值維護者 改革與倡導者
	介入政策執行 建構防止網路色情媒介與兒少 上網安全執行網絡	87-94	合產協力	服務創新者 價值維護者 服務提供者
	第九條修訂 確定網際網路與電信業者的通 報責任	95-96	遊說 運用媒體 策略聯盟	服務創新者 價值維護者 改革與倡導者
	第二十八條修訂 禁止持有兒童色情物品	96	遊說 策略聯盟	服務創新者 價值維護者 改革與倡導者
兩性工作平等法	介入政策執行 公部門人員晉用性別資格限定的 檢討	92-	遊說 運用媒體 社會運動 策略聯盟	價值維護者 改革與倡導者
	第七至十一條修訂 性傾向歧視之禁止	94-96	遊說 運用媒體 社會運動 策略聯盟	服務創新者 價值維護者 改革與倡導者

資料來源：筆者自行整理

*在參與途徑中，勵馨基金會與兒少條例聯盟屬長期合作的策略聯盟，在遊說及運用媒體時皆以兒少條例監督聯盟的名義發起，同時亦會邀集其他團體。而婦女新知基金會的策略聯盟途徑，則屬於邀集其他組織組成短期議題式的結盟。雖兩者本質上皆為策略聯盟，惟其運作和合作方式不同，特此說明。

除表 5.1 中勵馨基金會與婦女新知基金會針對後續政策發展的具體影響外，以次級資料與訪談內容來看，在『兒童及少年性交易防制條例』中，有關中途學校的設置與規劃、取締色情廣告的執行、教育宣導等，皆是勵馨基金會和兒少條例監督聯盟一直希望能夠敦促政府加強落實的議題，亦多次引發政府內部的協調與討論；而『兩性工作平等法』中關於懷孕歧視的申訴績效、育嬰津貼的研擬發放，及相關法令的宣導措施等，婦女新知基金會亦透過許多機會向行政院勞委會

提出相關訴求。雖然勵馨基金會與婦女新知基金會皆曾經試圖將上述議題帶入政府議程中，有些甚至已經引起政府內部的討論，卻因為各部會協商未果，或是決議不如預期因而無法產生具體的結果。尤其是有關政策執行內涵的改變層面上，除上表中的具體成果外，其他的相關議題若不是政府內部協調未果，就是礙於整體預算和人力配置等因素，使得勵馨基金會與婦女新知基金會的參與無法出現具體結果。

就理論而言，政策執行具有多元的目標和期望，並受制於整體預算與人力規模等限制，使得政府在執行層面必須考量整體資源配置，並盡可能符合利害關係者的需求(李允傑、丘昌泰，2003：6-8)。雖然，以勵馨基金會與婦女新知基金會等非營利組織的角度，會覺得政府部門在政策落實上依舊有許多必須努力改進之處，亦會持續地關注於該政策。不過，從中卻也覺察到政府在政策領域的決策和執行擁有一定程度的主導權，並不會全盤接納非營利組織的訴求。由此，對於政策執行過程的介入並不易得到成果，是否僅能就新興議題或是法規尚有缺漏的部分採取政策參與的行動，甚至也相對削弱非營利組織監督、介入與改變政策執行過程的意願？確實也是值得之後持續關注的面向，惟本文對此並無法論斷。

就表 5.1 與上述的說明，勵馨基金會與婦女新知基金會在影響政策發展的面向以法規修訂的部分居多，政策執行過程的介入較少。而在參與的途徑則以遊說為主，搭配運用媒體、策略聯盟與社會運動，甚至也和政府形成協力關係建構服務網絡。角色型態則是改革與倡導者最為顯著，並在行動過程中表現出維護特定價值與公民參與理念的價值維護者、發掘新興議題和改變與介入現有服務的服務創新者、以及在服務網絡中扮演服務提供者。就參與途徑和角色型態的整理歸納，遂也印證了前述勵馨基金會與婦女新知基金會的參與途徑以遊說為主，試圖搭配運用媒體、策略聯盟與社會運動等方式尋求和政府對話的空間，進而影響政策發展；並且也在參與過程中，同時顯現出各種不同的角色型態。

總之，勵馨基金會與婦女新知基金會在推動政策合法化後，持續關注該政策，並透過各種參與行動試圖影響政策的發展和落實，可體認從發現社會需求、提出訴求，到該議題被政府納入議程中、提出回應、內部協調，至最終出現具體成果的過程曠日廢時，並非一蹴可幾。亦可發現政策乃是一個不斷循環的過程，藉由非營利組織的參與，一方面可以協助政府覺知社會需求以做出政策的調整，另一方面也試圖敦促政府改善執行過程和內涵以解決社會問題，從而真正實踐非營利組織成立的宗旨與目標及其議題倡導的初衷。

第二節 研究建議

基於本文的實證分析與研究發現，以下將分別由政府部門與本文的研究個案兩個角度提供相關建議，以作為日後參考。

壹、政府部門

一、持續開放溝通管道和討論平台，以及加速相關政策資訊的透明化，以提升非營利組織政策參與的空間與機會。

隨著社會與政治環境的變遷，非營利組織政策參與的機會也隨之提升，尤其是藉由直接的拜會、溝通聯繫，或是參與政府內部的諮詢委員會等，更可視為非營利組織參與政策的常態性行動。然而，以正式溝通管道和討論平台而言，政府在政策合法化後必須依法組成相關的諮詢委員會，亦規定非營利組織或民間代表須佔有一定的成員比例。即便如此，究竟要邀集哪些非營利組織或民間代表列席，決定權還是在政府部門身上。尤其為了考量公平性原則，政府不盡然皆會邀請同一非營利組織與會，否則將壓縮其他非營利組織參與的機會。但是對於推動該政策合法化的非營利組織來說，由於其長期關注於該議題的發展，甚至也建立起該議題的代表性地位，若為了強調公平參與的原則而未邀集出席，因而忽略了這些非營利組織的意見，亦不見得是件好事。當然，從中可看見政府在諮詢委員會的非營利組織或民間代表名單的取捨確實會有兩難的困境。不過，除此之外政府能否利用其他方式，如以不定期、非正式等方式建立起與非營利組織的溝通平台，以補上述定期召開與限定名額的諮詢委員會的不足，更能有效和快速地回應社會需求，是值得努力之處。

其次，增加非營利組織政策參與的機會與空間，不僅是只有在溝通管道的開放與建立，政策相關資訊的公開和透明亦包含於其中。或許政府部門在政策內涵的規劃與執行等過程中有所缺失，為了避免受到外界過多的壓力而選擇不公開。但是，不能因為認為非營利組織總是在政策意見上總是與其處於對立的立場，或是以其他緣由而不公開相關的政策資訊。對於政府部門與非營利組織兩者，政策能否落實、內涵是否必須有所修正、能否適切地解決社會問題才是必須關注的重點。而相關政策資訊的公開，不僅是讓非營利組織在政策參與的意見和看法有立論的基礎，亦可讓非營利組織發現政府在政策規劃與執行層面是否有需要協助之

處，或是從中察覺各自應該如何的相互配合。資訊不公開反而會造成非營利組織因為取得相關資訊的不易，耗費多餘的資源想辦法去得到資訊，反而無法有效地關注在敦促與協助政府，也加深了非營利組織與政府部門的對立態度。因此，政府必須要開放相關的政策資訊，或者盡可能配合非營利組織獲得所需的相關資料，以有效利用非營利組織的角度檢視政策尚有不足之處，並加深兩者的合作關係。

二、建立內部政策監督制度，並邀集非營利組織參與其中，進而整合政府內部與非營利組織的相關意見，以期增進整體執行績效。

一旦政策合法化後，政府必須政策執行的責任，然執行的成效必須仰賴確實的監督制度才得以落實政策。以本文的案例而言，『兒童及少年性交易防制條例』明定主管機關必須會同其他相關單位成立督導會報，定期公布並檢討教育宣導、救援、加害者處罰、安置保護之成果。而內政部每年亦會蒐集相關資訊，集結成每年度的兒童及少年性交易防制工作成果報告書。另外，在『兩性工作平等法』的部分，勞委會每年皆會針對全國婦女勞動的狀況進行統計，以瞭解婦女在職場上是否有遭遇到違反相關規定的情況。不過，根據勵馨基金會的觀察，就「兒童及少年性交易防制工作成果報告書中，僅能看到政府的經費、人力與活動的舉辦場次，並無法具體呈現整體政府執行機制的績效，以及針對缺失的部分是否有所改善等等(兒少條例監督聯盟，2006b)。而勞委會的全國婦女勞動統計，雖然會有職場性別歧視申訴、產假、育嬰措施等等的統計，卻也同樣無法呈現勞委會針對『兩性工作平等法』的具體施政內涵。這等僅著重於呈現數字的評估報告，無法讓非營利組織真正瞭解政策的執行效果，亦無法從中體認到執行的過程是否遇到困難，更遑論能夠藉由這樣的評估來改善政策執行的情況。即使非營利組織可以藉由各項的調查研究去弭補政府內部評估機制的不足，但是受限於組織資源，這樣的調查研究很難能夠成為年度例行性的工作。且非營利組織並不享有能夠深入查訪各政府執行內涵的合法性權力，僅能透過詢問各執行單位以取得資訊，不啻是加深評估研究的困難性。為解決這樣的困境，政府部門可以試著建立內部的政策監督機制，結合非營利組織的力量給予適時的協助，並且整合政府內部與非營利組織的意見，進而瞭解政策執行的成效，以作為日後改善政策執行過程，或是調整政策內涵的依據。

貳、勵馨基金會與婦女新知基金會

根據本文的實證分析，勵馨基金會與婦女新知基金會兩在政策參與途徑的應用上，兩者相去無幾，惟兩者在策略聯盟的應用和運作上有所不同。從勵馨基金會及其組成的兒少條例監督聯盟的實證，可以發現到，與不同組織間維持長期的合作關係，不僅能夠更全面地觀察到政策執行的情況，不同組織亦可以針對各自專精的部分深入探討，甚至在政策參與的過程中減低集結各組織集體行動的成本。反觀婦女新知基金會，在政策參與的行動雖然常透過不同組織的集結，但是卻多是短期性、特定議題性的策略聯盟，無法擴展對『兩性工作平等法』整體的執行與後續發展進行全盤和深入的關注。雖然，維持長期合作關係的策略聯盟，以及在各個組織間的聯繫與資訊交換也必須耗費相當的資源。但是就整體來看，透過不同組織間長期的合作與互動，不僅能夠有效地觀察到政策整體的各個面向，也省去在每次特定議題產生時，才開始邀集其他團體共同行動的時間。更可藉由各方意見的整合，形塑更大的外在壓力，並減少政府與不同非營利組織協調的時間，以縮短政府部門的回應時程。

另外，從實證分析也看到，勵馨基金會與婦女新知基金會的參與行動多關注於中央部會，除勵馨基金會因在各地有辦公室之外，婦女新知基金會對於各地方縣市的執行狀況瞭解甚少。雖然勵馨基金會在各地皆有辦公室，不過多是以提供直接服務為主；而受制於組織規模的影響，婦女新知基金會不可能在短期內建立各地方的辦事處以瞭解地方政府的執行狀況。為此，無論是勵馨基金會或婦女新知基金會若要具體檢視各縣市的政策執行情況，從而發現是否有政策法規不足之處，或是中央部會必須給予地方哪些協助，最快且可行的方式，便是尋求各地方規模較小的非營利組織的合作。當然就實務上而言，地方性的政策倡導和參與性質的非營利組織數量不多，但是若能先由從事相關服務的非營利組織著手，進行相關的資訊交換與溝通協調，亦是可行的辦法。透過新興科技的方法，建立起不同組織間資訊交換的機制或平台，或是藉由直接的互動和討論，整合起各地方縣市的觀察意見，非但能夠有益於非營利組織對政策整體的認知，亦能有效整合各方意見，有助於整體政策的落實與適用。

最後，則是本文發現到勵馨基金會和婦女新知基金會，皆曾經試圖引導社會大眾共同關注『兒童及少年性交易防制條例』與『兩性工作平等法』的相關議題。然而受限於組織資源等因素，使得這方面的行動日趨減少。不過，若能夠持續以發行刊物、舉辦活動等方式，或是整合民眾的觀點，並且建立起民眾與政府部門

溝通的平台，相信對於政策的監督和後續發展會有更全面性的參與，也能拓展民眾對於相關議題的認知與支持。

第三節 後續研究建議

就實證分析的結果來看，勵馨基金會與婦女新知基金會在政策合法化後對政策發展的影響多是新興議題或是法規尚有缺漏的部分採取政策參與的行動，或是藉由與政府建構起服務的執行網絡來介入政策執行的過程。然而，在政策執行的監督層面，其運作方式本文雖已有所討論，卻未能發現這樣的監督方式何以未能改變政府的執行過程與內涵，甚至亦無法觀察到政策執行方式的改變，是否有具體的成果可以前後比照。為此，建議後續研究可增加政府部門的訪談，以政府部門的角度來探討非營利組織對其政策執行的監督和介入是否有產生立場或態度上的轉變。甚至也可就政府部門面對非營利組織的意見和看法，及其形塑的壓力，如何影響政府部門內部的運作，以及政府部門如何因應等面向做質性的研究。

其次，本文的研究動機曾提及，就國內的先行研究中，缺乏對社福性非營利組織長期性參與公共政策的研究，所以本文的研究目的便是希望藉由訪談內容與次級資料的實證分析，以拓展社福性非營利組織長期參與公共政策的相關論述。話雖如此，本文依舊是遵循著政策階段性的概念，嘗試就社福性非營利組織推動政策合法化後，如何在政策執行階段、政策評估階段，甚至如何再度引發政策規劃與合法化的相關部分進行研究。若以政策過程的階段性概念，國內社福性非營利組織的研究趨勢，針對規劃與合法化過程多是就遊說等如何推動政策通過的角度探討，而執行的過程則是分析社福性非營利組織與政府的合產協力關係。至於在政策評估的過程中，由於涉及到政策目標的重新檢視和認定，進一步也影響到政策的規劃與合法化過程。因此，對後續的研究建議，本文建議可以再將政策發展的概念擴大，從問題的形成、到社福性非營利組織介入與推動政策的合法化，再至後續的執行、評估等過程做完整的分析。一方面可更具體的勾勒出社福性非營利組織在其所關注的議題上，如何透過各種途徑驅使政府形成政策並予以執行；另一方面則也可試圖瞭解，在不同的政策過程中，社福性非營利組織與政府部門的互動關係為何，政策參與途徑的改變與應用策略為何，以補足本文的不足之處。

參考書目

【中文部分】

- C. Frankfort Nachmias, D. Nachmias 著，潘明宏、陳志瑋譯(2003)『最新社會科學研究方法』，台北，韋伯文化。
- C. Zastrow 著，張英陣等譯(1998)『社會福利與社會工作』，台北，洪葉文化。
- E. Babbie 著，李美華等譯(2004)『社會科學研究方法』，台北：時英出版。
- 王千美(1992)『利益團體遊說活動對政策制定的影響』，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 王秀絨(1985)『台灣私娼之研究』，東海大學社會學研究所碩士論文。
- 王紹光(1999)『多元與統一：第三部門國際比較研究』，杭州：浙江人民出版社。
- 王順民(2001)『社會福利析論』，台北：洪葉文化。
- 丘昌泰(2000)『公共政策：基礎篇』，台北：巨流圖書公司。
- 江金山(1985)『公共利益團體影響公共政策之研究—消費者文教基金會的個案分析』，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 江明修(1998)「公共行政的新典範：非營利組織的公共服務觀」，『人事管理』，35 卷，11 期，頁 4-8。
- 江明修、陳定銘(2000)「台灣非營利組織政策遊說的途徑與策略」，『公共行政學報』，4 期，頁 153-192。
- 江明修、許世雨、劉祥孚(1998)「我國環保類非營利組織策略聯盟之初探—以生態保育聯盟為例」，『中國行政』，63 期，頁 11-35。

江明修、梅高文(1999)「非營利組織與公共政策」,『社區發展季刊』,85期,頁6-12。

江明修、鄭勝分(2002)「非營利管理之發展趨勢」,收錄於江明修編,『非營利管理』,台北:智勝文化。

江亮演編(1995)『社會工作概論』,台北:空中大學。

李允傑、丘昌泰(2003)『政策執行與評估』,台北:元照出版公司。

林水波編著(1999)『公共政策新論』,台北:智勝文化。

林水波、張世賢(1991)『公共政策(三版)』,台北:五南圖書。

邱瑜瑾、劉邦立(2001)『都市政權、制度、政策網絡與地方政府社會福利之建構:台北市與高雄市之比較研究(I)』,行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告。

官有垣(2000)「台灣民間社會福利機構與政府的不情願夥伴關係」,收錄於官有垣編著,『非營利組織與社會福利—台灣本土的個案分析』,台北:亞太圖書。頁121-144。

吳定(2003)『公共政策辭典(二版)』,台北:五南圖書。

吳英明(1994a)「公私部門協力推動都市發展—高雄 21 美國考察報告」,『空間』,56期,頁61-67。

吳英明(1994b)『都市發展與市民參與:高雄市為例』,高雄市政府研究發展考核委員會。

兒少條例監督聯盟(2002)『台灣 NGO 立法行動—「兒童及少年性交易防制條例」立法與監督過程紀實』,勵馨基金會。

兒少條例監督聯盟(2006a)『為兒少科技交友把關』記者會新聞稿,未出版。

- 兒少條例監督聯盟(2006b)『兒少性交易防制條例十年回顧報告—政府執行機制』，未出版。
- 周漳仁(1998)『立法遊說之研究—以我國菸害防制法制定過程為例』，政治作戰學校政治研究所碩士論文。
- 松敏麗(2006)『文教類非營利組織參與公共政策過程之研究』，東海大學公共行政研究所碩士論文。
- 柯三吉(1995)「我國社會福利政策的政治發展分析」，『社區發展季刊』，70期，頁46-56。
- 紀惠容、鄭怡世(1998)「社會福利機構從事社會立法公益遊說策略剖析」，『社區發展季刊』，84期，頁164-177。
- 紀惠容、鄭怡世(2001)「非營利組織間的策略聯盟—以社會福利組織為例」，『非營利組織之發展與運作研討會』，聯合報、救國團主辦。
- 姜誌貞(1998)『非營利組織政策倡導之研究：以婦女團體為例』，東吳大學政治研究所碩士論文。
- 張紹勳(2000)『研究方法』，台中：滄海圖書。
- 陳正芬(2002)「老人福利推動聯盟在未立案養護機構法制化過程中的倡導角色之分析」，『社會政策與社會工作學刊』，6卷，2期，頁223-266。
- 陳向明(2002)『社會科學質的研究』，台北：五南圖書。
- 陳金貴(1996)「美國非營利組織的研究」，『美歐月刊』，11卷，6期，頁100-119。
- 陳武雄(2003)『社會立法析論』，台北市：揚智文化。
- 陸宛蘋(1999)「非營利組織之定義與角色」，『社區發展季刊』，85期，頁30-35。

許世雨(1999)「非營利組織與公共行政」，收錄於江明修主編，『第三部門：經營策略與社會參與』，台北：智勝文化。頁 155-190。

許崇源(2001)「我國非營利組織責任及財務公開問題研究—非營利組織應加強資訊公開並研訂一般公認會計原則」，『主計月刊』，550 期，頁 43-47。

張潤書(2000)『行政學』，台北：三民書局。

黃雅文(1999)『我國非營利組織議題倡導策略之研究』，台灣大學政治研究所碩士論文。

馮燕(2000a)「導論：非營利組織之定義、功能與發展」，收錄於蕭新煌編，『非營利部門：組織與運作』，台北：巨流圖書公司。頁 1-42。

馮燕(2000b)「非營利組織的法律規範與架構」，收錄於蕭新煌編，『非營利部門：組織與運作』，台北：巨流圖書公司。頁 75-108。

馮燕(2001)「非營利組織在我國兒童福利發展中的角色功能—以兒童福利聯盟基金會為例」，『整合與成長—二十一世紀非營利與兒童福利國際研討會』論文集，頁 10-26。

婦女新知基金會(2002a)『兩性工作平等法施行半年檢視』記者會新聞稿，未出版。

婦女新知基金會(2002b)『許母親一個空間—談媽媽期待的哺乳室』記者會新聞稿，未出版。

婦女新知基金會(2004a)，『2:81！優秀的女生進不了軍校？—抗議性別歧視的軍校招生』聯合記者會新聞稿，未出版。

婦女新知基金會(2004b)，『取消招募歧視，公部門不應繼續違反兩性工作平等法！』聲明稿，未出版。

婦女新知基金會(2006)，『育嬰津貼在哪裡？懷孕歧視何時休？—兩性工作平等法實施四周年的檢討和建議』記者會新聞稿，未出版。

- 傅麗英(1999)「非營利組織與公民參與：民間教育改革團體的個案研究」，收錄於江明修主編，『第三部門：經營策略與社會參與』，台北：智勝文化。頁325-395。
- 葉素伶(2005)『非營利組織推動不幸少女方案之角色轉換探析—以勵馨基金會為例』，中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 葉琇姍(1992)『社會工作的倡導觀點—理念與實務之探討』，台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 蔡千惠(1998)『非營利組織遊說策略之研究』，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 蔡明砮(2005)「我國社會立法發展歷程」，『社區發展季刊』，109期，頁66-69。
- 蔡淑萍(1992)『我國公共利益團體影響教育政策過程之研究』，台灣師範大學教育研究所碩士論文。
- 蕭新煌(2004)「台灣的非政府組織、民主轉型與民主治理」，『臺灣民主季刊』，1卷，1期，頁65-84。
- 賴月蜜(2003)「兒童及少年福利法合併修法之歷程與爭議—民間團體推動修法之經驗」，『社區發展季刊』，103期，頁50-65。
- 韓意慈(1999)『非營利組織政策倡導角色之剖析—以台北市廢除公娼事件中的婦女團體為例』，中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 簡徐芬(1994)『公共利益團體影響政策制定過程之研究—以我國消費者保護法制定為例』，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 劉阿榮(2002)「台灣非營利組織之變遷及對公共政策的影響」，『中大社會文化學報』，第十四期，頁27-65。
- 劉珈延(2004)『動物保護法立法前後公私協力關係之研究—以棄犬問題處理為個案分析』，東華大學公共行政研究所碩士論文。

勵馨基金會(2001)『網路使用者之援助交際、情色工作行為與態度調查報告』，未出版。

勵馨基金會(2006)『兒少性交易防制條例 10 年回顧報告—政府執行機制』，未出版。

勵馨基金會(2007)『慾望城市排行榜—報紙色情陷阱大調查』，未出版。

劉麗雯(2004)『非營利組織：協調合作的社會福利服務』，台北：雙葉書廊。

蘇先啟(2004)『社會福利機構公設民營協力關係之研究—以基隆市政府為例』，政治大學行政管理學程碩士論文。

蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙(2005)「社會服務民營化--以內政部所屬社會福利機構業務委外辦理為例」，『社區發展季刊』，108 期，頁 7-21。

顧忠華(1998)「公民社會與非營利組織——一個理論性研究的構想」，『亞洲研究』，26 期，頁 8-23。

顧忠華(1999)「公民結社的結構變遷—以台灣非營利組織的發展為例」，『台灣社會研究季刊』，36 期，頁 123-145。

顧忠華(2000)「台灣非營利組織的公共性與自主性」，『台灣社會學研究』，4 期，頁 145-189。

【英文部分】

Berry, J.M. (1977) *Lobbying for the People : The Political Behavior of Public Interest Group*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bryce, H.J. (2005)*Players in the Public Policy Process*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

- Della Porta, D. and M. Diani(1998)*Social Movements: An Introduction*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Dolgoff, R. & D. Feldstein (2000)*Understanding Social Welfare*. Boston: Allyn and Banco.
- Dunn, W.N. (1994)*Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd ed.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T.R. (2002)*Understanding Public Policy, 10th ed.* Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Filer, J.M. (1990)"The Filer Commission Report," in D.L. Gies et al. (eds.) *The Nonprofit Organization: Essential Readings*. Pacific Grove, CA: Brook/Cole Publishing.
- Ferris, J.M. (1998)"The Role of the Nonprofit Sector in a Self-Governing Society: A View from the United States," *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9(2): 137-151.
- Hall, P.D. (1987)"A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector," in W.W. Powell (eds.) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, NJ: Yale University Press. pp. 3-26.
- Harris, M., C. Rochester & P. Halfpenny (2001)"Voluntary Organisations and Social Policy: Twenty Years of Change," in M. Harris & C. Rochester (eds.) *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain: perspectives on change and choice*. New York, NY: Palgrave Macmillan. pp. 1-20.
- Hansmann, H.B. (1980)"The Role of Nonprofit Enterprise," *The Yale Law Journal*, 89(5): 835-901.
- Hopkins, B.R.(1992)*Charity, Advocacy, and the Law*. New York, NY: John Wiley & Sons.

- Howlett, M. and M. Ramesh(1995)*Studying Public Policy: policy cycles and public subsystems*. Toronto and New York: Oxford University Press.
- Jenkins, J.C. (1987)"Nonprofit Organizations and Policy Advocacy," in W.W. Powell (eds.) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, NJ: Yale University Press. pp. 296-318.
- Kramer, R.H. (1981)*Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley, CA: University of California Press
- Lowry, R.C. (1995)"Nonprofit Organizations and Public Policy," *Policy Studies Review*, 14(1/2): 107-116.
- Maddison, S. and R. Denniss (2005)"Democratic Constraint and Embrace: Implications for Progressive Non-Government Advocacy Organisations in Australia," *Australian Journal of Political Science*, 40(3): 373-389.
- Michael, D.N. (1975)"Influencing Public Policy: The Changing Roles of Voluntary Associations," in R. M. Kramer & H. Specht (eds.) *Readings in Community Organization Practice*, 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. pp. 81-86.
- Nyland, J. (1995)"Issue Networks and Nonprofit Organizations," *Policy Studies Review*, 14(1/2): 195-204.
- Putt, A.D. & J.F. Springer(1989)*Policy Research: concepts, methods, and applications*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Salamon, L.M. (1992)*America's Nonprofit Sector: A Primer*. New York, NY: Foundation Center.
- Smucker, B. (1999)*The Nonprofit Lobbying Guide: 2nd ed*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Taylor, M. & D. Warburton (2003)"Legitimacy and the Role of UK Third Sector Organizations in the Policy Process," *Voluntas: International Journal of Voluntary*

and Nonprofit Organizations, 14(3): 321-338.

Wolf, T. (1990) *Managing a nonprofit organization*. New York, NY: A Fireside Book.

【政府出版品】

內政部編(2006)『九十五年度兒童及少年性交易防制工作成果報告書』，內政部。

立法院(1996)「院會紀錄」，『立法院公報』，85卷，69期，頁7。

立法院(1998)「立法院第3屆第5會期第9次會議議案關係文書」，『立法院公報』，87卷，18期，頁409-411。

立法院(2004a)「立法院第5屆第5會期第19次會議議事錄」，『立法院公報』，93卷，33期，頁207-239。

立法院(2004b)「院會紀錄」，『立法院公報』，93卷，34期，頁1-387。

立法院(2006)「院會紀錄」，『立法院公報』，95卷，47期，頁4-96。

立法院(2007a)「立法院第6屆第5會期衛生環境及社會福利委員會、司法委員會第1次聯席會議記錄」，『立法院公報』，96卷，31期，頁29-48。

立法院(2007b)「院會紀錄」，『立法院公報』，96卷，54期，頁111-118。

立法院(2007c)「院會紀錄」，『立法院公報』，96卷，88期，頁178-212。

立法委員專案質詢(1996)，案號208，未出版。

立法委員專案質詢(2002)，案號1144，未出版。

考試院(2005)，『考試院第10屆第116次會議』會議記錄，未出版。

【法規部分】

『人民團體法』。

『民法』。

『社會福利政策綱領』。

『兒童及少年性交易防制條例』。

『兒童及少年福利法』。

『兩性工作平等法』。

『婦女政策綱領』。

『就業服務法』。

『電腦網路內容分級處理辦法』。

【報紙部分】

中國時報，『反雛妓萬人踩街行動出擊』，1995/10/10。

中國時報，『婦女團體抨擊性交易條例施行細則牴觸母法』，1996/2/15。

中國時報，『設性別平等委員會 藍綠都承諾 婦女政見 綠營缺乏具體主張 藍營
納入婦團意見 是否兌現待觀察』，2004/3/8。

民生報，『兒少性交易防制條例通過半年 未曾落實一勵馨要求政院救救不幸少女』，1996/2/15，18版

民生報，『女性入軍校 窄門過不了？—婦女團體抗議軍校招生性別歧視 國防部指依軍種特性需求核定員額 絕無歧視女性』，2003/7/25，A3 版。

聯合報，『搶救雛菊 萬人踩街出擊—奇異的隊伍 具象演出 喚醒社會反省 今將擴大舉行』，1995/10/10，7 版。

聯合報，『勵馨發起「一人一信搶救少女」行動 籲民眾檢舉色情業徵人廣告』，1996/7/1，15 版。

聯合報，『觀賞雲門舞作請戴雛菊 肉身彌撒 反雛妓』，1996/9/11，35 版。

聯合報，『未蒙其利先受其害？—業者：徵人男性優先 外資：不敢在台灣做了 勞工：工作難找無福消受 北縣勞工局：最好非不得已才請假』，2001/12/22，3 版。

聯合報，『雷家佳成全 張穎華圓夢進軍校』，2003/7/23，A1 版。

聯合報，『穿裙男 西裝女 爭取平等工作權—男立委粉墨登場 承諾兩平法 將性傾向及性別特質納入保障』，2005/5/1，A13 版。

聯合報，『警招考限定性別 政院：不違法』，2007/8/30，A14 版。

聯合晚報，『產業界大嘆吃不消 工總：將加速外移』，1993/5/4，1 版。

聯合晚報，『懷孕歧視最多—北市申訴案件 招募歧視居次』，2005/3/8，6 版。

聯合晚報，『警署招考女生率取超少 不違法？—男生取 1152 人 女生取 148 人 勞委會認定性別歧視 行政院訴願會翻案 認定不違兩性平等法促重審』，2007/8/29，3 版。

聯合晚報，『兩年後 女警可能比男警多』，2008/3/21，3 版。

【網路資料】

INHOPE，網址：<https://www.inhope.org/>，檢閱日期 2008/1/27。

中華民國老人福利推動聯盟，網址：<http://www.oldpeople.org.tw/>，檢閱日期 2006/11/9。

立法委員黃淑英，『檢視兩性工作平等法公聽會』新聞稿，網址：
http://www.ly.gov.tw/ly/01_introduce/0103_leg/leg_main/public/public_02.jsp?ItemNO=01030400&ly1230_number=2412&stage=6&lgno=00163，檢閱日期 2007/5/15。

立法委員黃淑英，『性別工作平等法三讀通過！！』聲明稿，網址：
http://www.ly.gov.tw/ly/01_introduce/0103_leg/leg_main/leg_bill/leg_bill_02.jsp?ItemNO=01030500&ly1000_bill_id=1383&stage=6&lgno=00163，檢閱日期 2007/9/20。

立法院法律系統，『兒童及少年性交易防制條例』修正沿革，網址：
[http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@33:1804289383:f:NO%3DE01234*%20OR%20N0%3DB01234\\$11\\$\\$\\$PD%2BNO](http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@33:1804289383:f:NO%3DE01234*%20OR%20N0%3DB01234$11$$$PD%2BNO)，檢閱日期 2008/1/26。

台灣公益資訊中心，勵馨社會福利事業基金會的詳細資料，網址：
<http://www.npo.org.tw/NPOInfo/list.asp?OrgID=7>，檢閱日期 2008/5/25。

台灣同志資訊熱線協會，同志人權、社會運動紀事，網址：
<http://www.hotline.org.tw/02-3.php>，檢閱日期 2008/1/20。

台灣家庭暨兒童扶助基金會，網址：<http://www.ccf.org.tw/02service/01-11.htm>，
檢閱日期 2007/5/10。

世界展望會，網址：<http://www.worldvision.org.tw/work/page1-4.htm>，檢閱日期 2007/5/10。

婦女新知基金會，歷史簡介，網址：

http://www.ws0.taiwane.com/HTML/TwDIA1/16010110_23.asp，檢閱日期
2006/9/5、2007/10/1、2008/5/25。

婦女新知基金會，首頁，網址：<http://www.ws0.taiwane.com/awakening>，檢閱日
期：2007/1/10、2007/5/17、2006/6/1。

婦女新知基金會，主要成員名單，網址：

http://www.ws0.taiwane.com/HTML/TwDIA1/16010110_56.asp，檢閱日期：
2007/1/15。

董氏基金會，網址：<http://www.itf.org.tw/JTF03/New91/03-01.asp>，檢閱日期
2006/11/21。

終止童妓協會，防止網路色情媒介與兒童及少年上網安全的執行網絡，網址：
<http://www.web547.org.tw/flow2.htm>，檢閱日期 2008/1/27。

勵馨基金會，首頁，網址：<http://www.goh.org.tw/chinese/news/main.asp>，檢閱
日期 2007/5/17。

勵馨基金會，運作歷程，網址：<http://www.goh.org.tw/chinese/about/abouthist1.asp>，
檢閱日期 2007/1/10。

勵馨基金會，組織架構，網址：http://www.goh.org.tw/chinese/about/goh_org.pdf，
檢閱日期：2007/1/15。

附錄一 訪談題綱

- 一、『兩性工作平等法』/『兒童及少年性交易防制條例』三讀通過後，貴機構為什麼持續關切『兩性工作平等法』/『兒童及少年性交易防制條例』？貴機構想要達到什麼目的？
- 二、是什麼原因激發貴機構上述的動機和目的？
- 三、『兩性工作平等法』/『兒童及少年性交易防制條例』施行後，貴機構採取哪些方式持續關切該政策(例如：遊說、運用媒體、社會運動、涉入選舉活動、策略聯盟、接受政府委託)？
- 四、採取這些方式的策略為何(例如運用時機)？細節為何？
- 五、採取這些方法得到什麼結果？是否有如貴機構預期？
- 六、貴機構對於『兩性工作平等法』/『兒童及少年性交易防制條例』的意見與看法如何引起媒體、民眾或政府部門的重視？為什麼？具體的例證是什麼？
- 七、針對貴機構的意見回饋，有沒有影響政府的預算、人力等資源的增減？有沒有符合貴機構的訴求和期待？原因為何？具體的例證是什麼？
- 八、針對『兩性工作平等法』/『兒童及少年性交易防制條例』的修正與調整，貴機構認為還有哪些值得改進？為什麼？具體的例證是什麼？



附錄二 訪談逐字稿

訪談時間：2007/4/10 AM 10:30

受訪者：勵馨基金會執行長

代號：L1

一、『兒童及少年性交易防制條例』三讀通過後，貴機構為什麼持續關切『兒童及少年性交易防制條例』？貴機構想要達到什麼目的？

其實我們一通過之後就串聯幾個團體，一個終止童妓協會，還有一個花蓮善牧，還有一個婦女救援基金會四個組織，我們就成立了兒少條例監督聯盟，我們這個監督聯盟的主要意思就是徒法不足以自行，所以我們覺得要持續監督，所以就成立了這個兒少條例監督聯盟，那前半年幾乎每半年就給它公佈一次，後來我們就是一年有一個 report 出來，然後持續的去看它到底落實了哪些，所以政府其實也覺得對我們很煩，其實我們最重要的一個想法是說，既然我們立法了就應該去看它的落實，所以有一個很重要的基本堅持就是徒法不足以自行，所以我們覺得政府這個大機器，有了法你還是要有一個監督聯盟去看它到底有沒有落實，所以那時候是幾乎每半年就舉行一次記者會，看它的落實跟做一些 report，就是監督報告，那後來過後隔年我們就是分組，每一組 take a part，有的人拿安置、或是政策什麼的，還是救援看它落實了沒，到最近我們才又換一個型式，就是每個組織輪流一年，然後他想要做什麼樣的議題就全部配合。

筆者問：前幾年的議題如何設定？

我們都會討論，所以說每一年我們都會有定期的聚會，然後大家會去討論政府做了什麼，然後大家就開始寫報告，那寫報告以後我們就會一直開會討論我們看的到底對不對，政府的資料給不給，其實我們前面幾年在要資料方面非常困難，因為政府完全沒資料，還有一個原因是它不肯給，所以我們都要透過立法委員去要才要得到，所以這一點我們有深深的感切到政府的資訊不夠透明。

二、是什麼原因激發貴機構上述的動機和目的？

其實我們推動這個法是勵馨主推，但是我們主推通過之後，其實這個法絕對不是學術界的一個法而是實務界的，所以我們那時候有社工員、諮商員還有中途之家

等等的大家，還有一些法律界就像我們董事也有實際的參與，雖然立出來的法是非常務實的，它不是那種高空的，所以我們有分救援、安置、罰責，所以這幾個法後來出來我覺得影響很大，對於政府甚至是警界，因為我們每年都給它公佈救援還是怎樣，所以這個法對於政府是很大的壓力。

三、『兒童及少年性交易防制條例』施行後，貴機構採取哪些方式持續關切該政策(例如：遊說、運用媒體、社會運動、涉入選舉活動、策略聯盟、接受政府委託)？

我們會定期的監督，比如說安置到底有沒有依法設立安置所、哪個縣市，那所以我們就要去看，然後每一年的預算它到底拿多少，其實剛開始的時候預算每一年都才幾千萬非常少，所以它根本做不了事，然後它有沒有依法檢警單位要成立專責小組，我們每一年都看，這些對他們來講有沒有成立委員會，所以這個對他們來講是壓力很大，因為做不到就是跟記者講他們做不到。

筆者問：是否參與行政會議？

後來它有組成一個聯繫會報，可是那個聯繫會報到目前為止我們還是非常不滿意，因為它是每一年開一次，那個能不能起作用，真的很可笑，而且那個我們都不在裡面，它會輪流邀約一些民間團體，才一兩個，有的團體對這個法是根本都不了解，所以政府是有意的、刻意的不要讓我們串連，那沒有關係阿，沒有進去那個委員會我們在外面還是可以做很多事，各地方好像也有聯繫會報，可是有的地方就跟其他的混在一塊，比如說兒少委員會等等，所以有的根本沒有在運作，這是我們知道的。

筆者問：各地方縣市的監督狀況？

其實我們這種民間團體沒有那麼多力氣每個縣市都看得到，但是我們可以要得到資料，有的時候從各縣市、有的時候跟內政部，反正政府的資訊要透明公開我們都會不斷地去要求，有的時候透過立法委員去要會比較快。

筆者問：媒體運用的部分為何？

其實最重要是你的報告要寫好，你的報告要扎實，而且你要有根有據，那你報告出來之後我們還會看記者大概對哪幾個有興趣，或者是你有哪些特別想講的話，我們會再弄成記者懂的語言，也就是所謂的你要去包裝，那這個轉換過程由於我是來自於媒體，所以我大概知道他們要的新聞點在哪裡，所以我們開記者會不是隨便開，一定是就我們想要講的話，比如說我們要宣達的安置所政府根本沒有做到，那這個安置所那麼重要，你就要針對這個去講話，比如說中途學校，這個都要慢慢去講，所以對政府來講是一個很大的痛苦。

筆者問：上電視節目的情形？

其實現在不會邀我去上，現在都是政治，就是說我們在兒少性交易條例前面那幾年，那個時候對雛妓議題、公共議題、或是公益的議題還是民生的議題還是非常有興趣，可是到了這幾年政黨政治民進黨上來之後藍綠對戰，所謂公益團體的新聞都會擠壓完全沒空間，你去看，哪個公益團體很用力的開記者會第二天這麼小，所以坦白講現在的空間很小，但是如果在那個時候我們都有把握這個新聞記者是會有興趣的，可是現在沒把握。

筆者問：是否有串連民眾或志工？

我們第一年第二年都會串連民眾一起來，然後有請願、給他們壓力，甚至是到監察院去請願去跟他們說政府沒有做好，那個時候我們有串連志工一起去，甚至我們會有一個上街頭，像前面一年兩年我們知道很需要宣導，而且要告訴民眾這個法通過，嫖客是要被處罰的，所以第一年的時候我們做了很多街頭宣導，所以你有看到我們有穿新娘禮服上街頭，那個活動叫搶救少女雛妓行動，那個活動坦白講，我們就北中南守夜加遊行，所以那個 power 很大，我們就非常少的人力然後去串連各地方團體，現在想起來都覺得 amazing，因為那時候串連很多團體，而且北中南，我們透過當地的教會或當地的一些朋友幫我們慢慢串連，然後每個地方都有差不多守夜的行動，就是我們在當地二十四小時、四十八小時的守夜行動，然後就有很多人一起來唱歌跳舞、朗誦詩歌，其實那個行動是力量很大，當時教會幫很大的忙，可是我覺得 ngo 相關團體也幫很大的忙，其實當時我們北中南東是各有工作站，那當然當地的工作站也付出很大的心力，那個活動很成功，而且加上藝術團體做了很多藝術行動上街頭，是非常好玩的，那後來因為這個法已經立了十年，我們現在一直在想整個形勢一直在改變，所以我們這個法也已經修了三四次，那最近還要修兒童色情持有，因為有很多的討論，所以我們也一直

在聽民間的聲音，所以我們雖然在監督政府，我們也有不斷的在修法，那我們希望這個法不要跟不上時代，因為你知道色情的交易從我們立法的那時候網路還不是很興盛，到現在全部幾乎所有色情業者霸佔網路這一塊，所以我覺得你必須不斷去檢視你的法有沒有符合現在的潮流，所以我們現在有點 stand back，然後一直在看，然後一直希望法可以弄好一點，所以現在的目標有點放在修法，那修法這兩三年一直在修，還有一個原因是我們一直在思考整個色情產業在變，然後社會的觀念在變，像最近聯合國有發表一篇文章我覺得很好玩，它是說年輕的孩子對那種色情、對那種裸露好像覺得沒什麼，這是很大的轉變，聯合國就 why 這樣，它們也在找答案，所以就整個社會風氣，其實不只是風氣，現在大家對身體界線的尺度、對兩性的關係其實是有很大的轉變，所以現在的工作已經不會去用這個方式做。

筆者問：是否在選舉期間支持特定候選人？

我們很少公開去支持哪個委員，但是如果好的委員我們會評估，才可能是說給他寫個推薦函，其實坦白來講，推法對他們也有 credit(好處)，所以你必須要讓他們知道這個法有多重要，你要去遊說他，通常我們在遊說都不是他本人，通常是他的助理，但是有些委員很認真的你就可以遊說他本人，那你在遊說他的時候他如果覺得這個法很好，他就會 adopt(認養)這個法，當他認養這個法的時候你就可以跟他一起工作，如果真的是好的委員，如果他只關心這個法其他表現不佳，那你怎麼推薦他，也很難，不過我可以發現關心這個兒少性交易防制條例的這些委員，基本上他們的 quality(品質)都不錯，如果他是做色情酒店不可能會支持，很多委員都有這種掛勾的問題。

筆者問：立委是否會協助監督的行動？

透過立委監督比較難，通常是請他們去要資料，監督還是要靠民間實務的才能夠了解，當然有時候我們會靠他們發聲。

筆者問：與立委互動是否有障礙？

剛開始會比較困難，因為他們會覺得這個法黏搭搭的，然後覺得這個法不曉得要怎麼著手，然後會覺得這個好像違反社會一般的共識，尤其是男性立委，他們會覺得嫖要處罰太奇怪了，所以我知道前面有一個法叫社會秩序維護法為什麼會通

過罰娼不罰嫖，所有男性立委力主張嫖客不要罰，當時有很多女委員反對，但是男委員是多數所以沒辦法通過，所以當我們在弄這個法的時候有很多男性委員也出來砲轟，所以那時候的溝通比較困難，那還有的是中途學校的部分教育部很反彈，所以那個幾個過程都有很多的協商，那協商我們當然也用了一些策略，就我們讓民眾去 call in 幫忙遊說立委，立委後來都受不了。

筆者問：策略聯盟的細節？

當時跟我們比較友好就是這三個團體，終止童妓協會、婦援會還有花蓮善牧，所以當時我們完了以後，立法快要成功的時候就跟他們談我們應該要立刻監督，他們也同意，所以就立刻成立，當天宣布通過然後就立刻成立，那目標的訂定都是開會討論的，我們四個團體都是共識決，所以我們四個團體都會開會討論，比如說我們現在想做怎樣的監督、我們現在想做什麼樣的議題，我們大家都會共識決，那其實每一次大家很快都有共識，因為都在實務工作，哪個法有落實沒落實都一清二楚。

筆者問：是否受政府委託？

這個部分真的很好笑，我們雖然努力推了這個法，可是後來我們的 benefit 真的很少，我們的董事會更笑我們，說你們用力的在樹下面撼動，結果都是別人在檢果實，其實我們獲利很少，因為我們說中途之家各地要設什麼的，那政府就開始釋放援助，可是我們都沒有拿到，都是別的組織，我們也沒那麼主動去申請補助，但是我相信這些的中途之家的委託，其實應該是各地方政府去跟當地的組織比較 close 的去合作，雖然我們有中途之家，而且也是中途之家起家的，可是坦白講我們都做倡導，所以政府可能把我們看為是不聽話的團體，所以他們不見得會主動的找我們，所以我們的機會就很少。

筆者問：是否監督政府的委外業務？

勵馨比較少，但是像色情網頁的這個部分，其實剛開始幾年幾乎很少，我們就是站在監督的角色，可是到後面這幾年大家合作關係會比較好一點，是說政府也在改變，它綠色執政之後我覺得政府開放很多，然後它很多的公開作業、招標作業都非常公開，就不再是利益私下送給你那樣談，所以當它公開作業招標之後大家的機會是一樣的，那也沒有利益輸送的問題，所以到這幾年我可以看到，比如說

網路的部分看到終止童妓協會做很多，其實也等於在幫政府，因為政府做不來，那民間比較知道怎麼做，所以它的網路監看這個東西做的很好，那中途之家其實最多的是家扶不是勵馨，勵馨大概有一兩個縣市有，其他的縣市是家扶比較多，然後中途學校我們是 push 政府，那政府目前只有瑞平高雄有一個，台北現在還沒弄出來不了了之，政府有困難的原因是它要協調教育部，教育部像石頭一樣，教育部有他們教育理念，他們一直覺得為什麼我們要有中途學校，我們已經有慈暉班了，可是慈暉班跟中途學校又很不一樣，因為我們的孩子跟這些說有非常行為的孩子很不一樣，所以我覺得最大的阻力在教育部。

筆者問：各地工作站是否也有監督行動？

基本上我們的處長都有社會運動的概念，像東區我們那個處長也很厲害，就串連了當地的團體成立一個福利的聯盟，是非正式的，所以他們會聯合起來一起去找政府談有關福利方面的需求，那像高雄就是婦女團體的串連，所以他們也很常針對婦女還是性別的議題講話，中區我們就比較少看到倡導，但是他們會串連私下跟政府對話，所以你可以看到我們北中南東的處長都有這樣的概念，而且我們每一個月都會有會議大家會交換意見，那我們會因應各地方的需求，不會只統一單一的議題，他們可能會告訴我現在可能是預算的問題，可能是福利需求的問題，也可能是婦女的議題，他們會去 try，有時候我們會給適當的協助，把他們的意見整合上去。

四、採取這些方式的策略為何(例如運用時機)？細節為何？

舉個例子，剛前面那一兩年我們比較著重民眾的對話跟宣導，沒有那麼立即的壓力給政府，但是其實也是有，只是那個時候我們是給政府壓力，另一方面我們覺得民眾要宣導，所以前面一兩年跟民眾的對話跟給政府的壓力是並行的，這兩個力量是一樣的，到後來中間那一段我們只針對政府，對民眾那個部分都拿掉了，到後面這幾年，因為政府越來越開放了，我們採取開始有部分的合作、幫政府做，因為政府有的真的做不來，那我們知道你在那邊罵沒有用，你能做的是讓它做好，比如說在那政策裡面告訴它要怎麼做，所以你可以看得出來非常有趣整個變化，那我們前面政策倡導資源的耗費蠻大的，後面的資源比較是 focus 在，應該怎麼說，會去花時間跟政府更多的對話，舉個例，比如說我們會去告訴政府網路的這個部分，因為那是新興的課題，所以我們會去花很多時間跟他談，因為政府做分級，坦白講我覺得分級沒有用，世界的趨勢也不是分級，網路也很難分級，應該

是防毒軟體等等會比較有效，所以政府方向不如預期我們去談，而且我覺得現在的政府也不用到公開去罵它，反而是你去找他私下談，因為現在政府官員比較 open mind，所以我們常會有一些拜會行動，那總比你，因為我們前面幾年根本連拜會都沒有，因為根本你就知道沒有用的，所以你能去刺痛他，在外面召開記者會公開罵他，然後他會說沒有這回事阿，當然就是不行，一下就被戳破了，那他被我們這樣罵也會生氣，其實那個觀念是蠻對立的，可是後來到磨合到可以對話，從對立到對話我覺得中間是不簡單的，當然也包括政治局勢的改變，對我來講做社會運動一定會有困難度，但是你不能因為困難就不去做，所以對我來講困難本來就在那，所以你就是要去想一些策略去突破，剛開始政府是那麼的，在那個時候雖然已經有政黨政治，可是還沒有換黨，那個時候你可以看得出來政府是那麼傲慢的，到政黨政治開始之後他開始可以談，可是還不知道要怎麼做，當然你就可以跟他談要怎麼做，所以從對立到對話，這中間的轉變我覺得不只有民間的力量，還有一個很重要的就是台灣的政治越來越民主化，才有可能看到你跟政府是對話的。

五、採取這些方法得到什麼結果？是否有如貴機構預期？

細節我已經不太記得，只是你可以看到轉變，我們慢慢的可以跟政府對話，因為像早期有很多的拜會活動，可是像行政院的好幾年來聽我們說的不是我們原先希望見到的，應該說他還是會禮貌性的給你一些回應，但是像中途學校的例子，他們自己內部都很難去協調，我們去教育部拜會了也沒有什麼結果。

六、貴機構對於『兒童及少年性交易防制條例』的意見與看法如何引起媒體、民眾或政府部門的重視？為什麼？具體的例證是什麼？

有很多做倡導的團體就是不做實務，所以他們倡導的東西都是來自知識、來自西方的性觀念，比如說很多婦女團體在做社會運動，可是他們的社會運動可能不合我們的國情，比如說他們當時講說要獨立自主，然後說離婚什麼的，可是跟我們國情不太一樣，但是我們勵馨是從服務，了解服務的問題在哪，然後從非常 basic 的問題開始去做倡導，所以我舉個家暴的例子，我們是做很深的家暴服務，然後了解他們的問題在哪裡，可能需要保護令什麼的，所以這樣來修法立法，所以我覺得在整個倡導裡勵馨是非常務實的，而不是高調的倡導，我們是非常務實的，然後從我們的服務找到問題的根源，所以並不是那種理論架構的倡導，應該要講勵馨的倡導是來自實務工作，所以我們的倡導絕不是像有些學者做理論架構的倡

導，我覺得那個是跟台灣社會的底層、台灣的社會文化是不能 match 的，所以當我們從台灣底層的聲音、當一些社會文化的根源、還有了解到這些弱勢的婦女跟孩子最根本的問題在哪裡，所以倡導會比較有力，會正中要害，這應該也是我們在倡導的時候能夠引起政府跟社會重視的一個原因，當然有的時候政府會覺得這個我們做不來，我們現在已經開始學會跟他對話，你做不到，但是你要給我一個期程，重要不重要？重要，大家談嘛。

筆者問：後續的修法是由勵馨主導？

不一定，有時候是像網路的那個部分剛開始勵馨有做，可是後來我們放給 ECPAT(終止童妓協會)，因為他們更專注，所以現在他們的發言我覺得是更專注，而且也更專業，所以這個部分我們就是 support 終止童妓協會，而且他會跟我們討論他們看到了什麼，我們也會跟他們討論說我們看到的是什麼，但是原則上我們會比較尊重他們的專業，他也會尊重我們，因為他們也會覺得說專業也會有限制，所以大家一定會討論到一個共識才出去，那我們現在這個 team 更關注一個人口販運的問題，以前台灣的少女也有這種問題，可能是從山上運到城市、娼寮館或是色情場所，可是現在我們更關心國際間的，比如說東南亞的婦女到台灣來，然後台灣的男人出去，這個議題反而是我們一直在鑽的地方。

七、針對貴機構的意見回饋，有沒有影響政府的預算、人力等資源的增減？有沒有符合貴機構的訴求和期待？原因為何？具體的例證是什麼？

有增加一點，但是沒有增加到我們所預期的，會這樣的原因我很了解，因為之後很多法紛紛成立，我們這個法之後又成立了性侵害犯罪防治條例、又成了家暴法，然後現在又要成立一個移民法，反正它每一個法就會被每一個法取代，政府的工作重點馬上會轉移，可是這個法因為我們一直咬著它，所以當然他們也不能忽略，可是你就會看到一塊大餅這邊分一點那邊分一點，就永遠不夠，因為你看性侵害防治每個縣市都要成立一個中心，然後家暴法還有移民的預算就要三十億的特別預算，那像中途學校當時法令寫的主辦單位就是內政部協調教育部一起來做，可是教育部就一直非常多意見，那我們也去拜會了好幾次，歷任的教育部長可能都被我們拜會，雖然它有在動，可是實在是很慢，其實我們有在考慮如果政府不動還有什麼方式可以處理，而且政府的理由是說中途學校需要花很多的成本，而且他一直用一個理由說量沒有那麼多，那確實我們看一下，就是說前幾年這個法出來的時候我們壓迫政府，政府就很努力的去破獲很多不幸少女把他們救出來，那

個時候很多的安置所跟中途學校都不夠，可是到了近幾年警察的工作重點就不在這，所以你可以看到那個救援人數馬上就掉下來，那掉下來政府就會有理由說沒有這麼大的需求，為什麼要蓋，它就會一直拖延，不過應該要講，確實這個法通過之後性交易的少女確實有減少，但是我們另外一個隱憂應該是說可能形式在改變，變到網路上，可能孩子變得所謂的一夜情，可是一夜情跟性交易它的界線非常模糊，到底他們一夜情有沒有交易這個部分警察很難去界定，而且一旦上網去做性交易，我知道警察坦白講破獲非常困難，以前不是用釣魚的嗎？釣魚之後又被批判，說真正要釣的應該不是這些少女應該是嫖客，所以這中間又有很多的模糊地帶，所以在執行上我們知道它的困難，所以我們一直在想這種新科技法律好像趕不上。

八、針對『兒童及少年性交易防制條例』的修正與調整，貴機構認為還有哪些值得改進？為什麼？具體的例證是什麼？

其實我們覺得網路這一塊是非常重要的，我們一直在討論怎樣去修法、怎麼樣去監督，因為確實整個色情產業已經轉型，但是人口販賣的問題還在，那現在我們是發現國際上的人口販運非常嚴重，尤其是東南亞的婦女到台灣來賣的這個部分，已經取代我們原先說的原住民被賣，或是城市的少女被推入火坑，所以我們這個 team 為什麼會轉移焦點成立了另一個團體，叫反人口販運聯盟，這個跟兒少性交易的議題有關，這個是去年成立的，所以你可以看到社運團體的生命力很強，然後它對整個台灣的社會趨勢是非常敏銳的，它不可能永遠停在一個地方，它會不斷的走，然後不斷的變形，那過去你可能看到台灣的少女到日本去賣，可是現在是別國到台灣來，所以整個國際的壓力是在台灣，他們 push 我們政府，美國那邊的壓力非常大，我們的 report 被降級，那個降級其實再被降一級就會被處罰，國際的壓力就會進來，所以政府也很緊張，所以我們有協助政府做一個 action program，而且在這之前我們就召開了一個國際會議，把國際的標準都告訴他們，就說反人口販運應該怎樣定義受害者、怎樣協助、怎樣偵訊，這樣的一個 council 我們把它帶到台灣來，我們辦那個會議幾乎人仰馬翻，但是那個會議對政府來講很重要，所以那個會議之後我們就 push 政府做個行動綱領。

筆者問：兒童局此次修法的過程？

昨天有協商一個部分成功是有關色情持有這個部分，那因為今年這終止童妓立的，因為我們每一年有一個團體主導，那今年是終止童妓協會主導，所以他們會跟我

們報告，然後我們在前幾天都有開會，我是不清楚這個意見到底是來自哪裡，可是我們有民間版，現在政府被逼的也會很主動提修法，然後有的時候會找我們開會，我們會說不跟你開，我們提一個民間版給你，就大家不要浪費時間，那有時候你 join 政府那個就會發現有很多糾結，我們不如退出提一個民間版給它更快，然後大家就拿到那個立法院去談，因為有時候我們看到政府在協商一個法又臭又長效率又很慢，像家暴法政府也有組成一個修法的會議然後邀民間，其實有時候我們都要去不去，但是我們有一個防暴聯盟就提出一個民間版本給它，我覺得這樣也蠻好的，而且我們很用力的修法，所有的立法院的各黨團我們都有一個窗口，他們也被我們煩死了，但是我們就堅持，比如說家暴法沒有寫到庇護所，我們就要他立進去，家暴法裡面沒有寫到弱勢婦女就業的問題，我們就要他立進去，為了裡面我們要守住那幾個條例我們花了很多力氣，但是因為政府不要，但你寫進去他就要做，所以他們有時候反對的力量很大，那決戰就在立法院。

訪談時間：2007/4/9 PM 2:00

受訪者：終止童妓協會秘書長

代號：L2

一、『兒童及少年性交易防制條例』三讀通過後，貴機構為什麼持續關切『兒童及少年性交易防制條例』？貴機構想要達到什麼目的？

因為兒童及少年性交易防制條例的立法，它蠻特別，它是由民間團體提出的，那當初是由勵馨基金會為主要的一個主導團體，可是像我們包括終止童妓協會、婦女救援基金會、花蓮善牧中心基本上都有持續在關心這個議題，在立法過程也都給予互相的協助，所以當這個法律通過之後，以我們民間團體就是跟政府的互動的經驗就會覺得說，法律通過之後不代表事情就完成了，因為有句話就是說「徒法不足以自行」，就是一定要落實這個法才能真正達成功效，那我們就常常看到說法律通過之後可能執行面成效都不是很好，所以覺得說應該要有一個從民間來的監督的角色，所以在那樣的情形下，我們就組了，恩，就是說當初大家好像也是很有默契的應該要做監督，那因為在這個議題有在關心的還是實際有在從事的蠻多團體的，可是那時候都以勵馨為主導發函去邀請，可是都發覺說有些團體他們並沒有意願，因為有些團體的宗旨就是不做政策倡導的工作，所以他們當然都不可能加入，所以到後來就是只有我們四個團體，那這四個團體就都從立法通過

之後開始組了一個兒少性交易防制條例監督聯盟，到現在大概已經是十幾年了，所以就是說，所以我們這幾個團體就這樣十幾年一直持續下來，每一年都針對一些問題提出建議。

二、是什麼原因激發貴機構上述的動機和目的？

其實一個像這樣有系統一直對一個法案執行的監督，兒少聯盟應該算是蠻首開前例的，一開始的目的動機是很單純的，就是希望政府應該要落實法、確實的去做，那監督之後就發現說，可能有些法律必須因應整個社會的改變去做修法的動作，所以後來有些相關的行動是提出一些修法，所以這部分可能一開始的動機是這樣的，可是後來又發現說可以做的事情是更多的，包括說一些可能相關規定已經不合時宜的法，或是說法還沒有完備的部分載把它納進來，所以我想說社會大眾對於民間團體有沒有在監督法律的，我覺得他們應該沒有想到這麼多，那很重要的是說我們這些團體是希望法律通過之後應該要被確實的被落實，這個可能才是最重要的。

三、『兒童及少年性交易防制條例』施行後，貴機構採取哪些方式持續關切該政策(例如：遊說、運用媒體、社會運動、涉入選舉活動、策略聯盟、接受政府委託)？

應該是說我們是一個聯盟，所以就先談到聯盟的運作，聯盟的運作其實就是每一年輪流當召集人，輪到它當召集的團體就必須召集大家，然後來討論說今年我們應該監督的主題是什麼、用什麼方式，所以主題跟方式其實都是透過聯盟的成員大家討論出來的，方式包括很多，像是開公聽會、還是座談會、還是研討會、還是拜會、還是說單純的訴諸媒體其實都有做過，那如果說你要討論方式還是怎麼做，我忘了哪一年就討論到安置的問題，就覺得說要怎麼把安置的東西做比較好其實是扮演討會的方式，就是說並不是每一次都站在與政府對立的角色來看，可能一開始的前幾年花蠻多部分去看哪一個法條到底有沒有被落實，那很多東西是制度的問題是比較容易去看的，譬如說你沒有設關懷中心、有沒有設緊急短期關懷中心、還是你有沒有去設長期的關懷中心、有沒有設中途學校、那你有沒有設救援專線、有沒有設檢警的專責小組，像這種很基本從法條可以看得到的這些機制，就變得說很容易看得到政府有沒有做，所以在前面有蠻多年就是每個法條去看，就是有沒有成立督導會報、成立什麼、你有沒有做，那大部分看起來都有進行，還是都有進行的不盡如意，還是變成另外一個方式在做，那就是團體能不能

接受，例如說整個法是希望檢調應該要設立一個專責單位，可是後來它們不是專責，它們是任務分組，可能就是婦幼組的檢察官在處理這種事情，那他們可能就是有一個對應的窗口，後來也是考慮到政府人力編制的問題，我們就考慮是不是做到這樣就 OK，那如果不行的話我們會繼續做倡導，所以其實以兒少性交易防制條例的話，該設置的一些東西都有做了，那現在就只有在成效彰不彰的問題，那這是前面很大一個階段在看法有沒有被落實，那後來就是在看有沒有落實、做的好不好，例如說安置的部分應該怎麼做，我們可能就是提供一個民間的建議，後來我發現這兩三年的話，反而是在因應兒少性交易的一個新的型態，政府的相關單位到底有沒有看到現在一個趨勢的發展，那有沒有需要修法，還是需要一個不同的策略，那反而是這兩三年來在討論的，例如說去年就是在討論整個新的科技就是像網路或是手機對兒少性交易這個部分產生的影響，所以我想說，回顧來看的話，大概有這樣三個階段，第一個就是很直接的看法這樣寫到底有沒有落實，第二個是在於說那你有落實了，那你到底做的好不好，那有什麼方式是能讓她更好一點，然後第三個階段比較算是看到社會的新興的現象，到底這個法夠不夠，相關的單位有沒有因應之道了，所以看起來就是會有一個不同的訴求，像我們本來就是一個聯盟，所以本來就會有不同的方式，像是遊說還是記者會、公聽會其實是運用媒體給政府施壓，這個部分都有在做，那社會運動就比較不是這樣一個方式，因為它已經是一個法、一個政策，所以可能就是說會比較屬於體制內來發表這樣一個訴求，然後像它一個兒少性交易的督導聯繫會報，它也比较會邀請民間團體去，所以那個時候也可以利用機會把意見提出來，那涉入選舉活動比較是沒有在做的，然後接受政府委託，如果以聯盟來看的話是不可能去接受委託的，可是如果是以不同的一個團體的話，它比較可能去做一些安置的輔導，例如勵馨或是花蓮善牧中心，像我們協會這部分比較會去做一些教育宣導還是研究，那婦援會可能也是這樣，所以這個部分比較會看不同的團體本身的專業在哪，然後會跟政府有不同的合作關係，那以這個條例的監督的話，還是在聯盟比較會有一致的行動，可是各個團體可能會有不同的社會教育，那社會運動這個部分我就比較不會把它想成跟法的落實相關，例如說我們協會是個國際性的組織，那我們就會對兒少性觀光跟網路色情有了解，那這個部分的話就會變成我們比較會去教育宣導的一個方式，不過因為我的邏輯是盯著這個法有沒有落實，所以在跟社會大眾宣導就比較不會是這樣一個理念。

筆者問：會否將與國際或民眾的互動得到的經驗與資訊傳達給政府？

應該是說我們也是一個國際性的組織，所以某個部分我們對於兒少性交易這個政策的一些想法會是從國際的經驗取得的，所以這當中就包括一些修法是因為國外的經驗，所以會影響到說我們台灣應該做一些修正，例如說兒少性交易防制條例的第九條，那時候我們把觀光業者納入要有通報責任，然後就是說兒少性交易防制條例的第二十二條域外處罰條款，域外處罰條款就是說本國人若是去他國嫖童妓的話，如果發現是屬實的話他回到台灣還是要受到這個法處罰，因為以刑法來看是要刑期三年以上的人回國之後才需要被處罰，可是這個還不到三年，所以域外處罰還是做了一些修正，所以我們協會是覺得國外一些保護是比較先進的，那我們會借取國際的經驗來影響國內的政策和法律，像我們今天去立法院就是在推兒少性交易防制條例第二十八條的修法，就是兒童色情持有的這個部分，其他國家像歐盟就是達成共識一定要處罰，甚至是修法處罰持有兒童色情的人處以兩年以下有期徒刑，那我們台灣是還沒有處罰單純持有的人，所以我們現在就是在努力，希望能夠透過修法的方式把單純持有的行為也能夠納入處罰，所以就變得是說我們必須跟立委合作，像我們這次是跟黃淑英立委合作，我們就跟他開公聽會，因為我們的議題在整個行政部門是受到反對的，那兒童局基於保護兒童的立場當然是不會反對，可是在法的部分，例如說法務部就會考慮到法律的相關見解的事情，所以它們是不主張說，一開始是連處罰都不同意，可是後來是說可以處罰，可是必須行政處罰，那我們協會會認為說，這不是一個違規的問題，它是一個違法的问题，我們會主張說刑事的處罰，所以會變得說我們在行政部門不管跟它們開了多少會，這個意見還沒有辦法說服它們，所以我們是走另外一個立法的途徑去找立委合作，然後開完公聽會他就把我們立法的條文提案，所以就一讀然後送交委員會審查，所以今天就在做審查的動作，那今天的審查兒童局也有提出一套比較是妥協的版本，就是對持有的處罰第一步是做行政處罰上課，然後第二步才是走刑事的處罰判罰金，那我們在今天開會的結果覺得說也可以接受它的邏輯，雖然其他國家處罰的很重，那畢竟這樣的一個處罰行為在台灣是先開始的，所以我們就覺得說可以先做這樣子的妥協，所以就是說有時候在行政部門如果行不通的話，我們當初在行政部門兒童局開的修法會議，會議上都有紀錄的就是說因為我們一直堅持下去，其他法條也送不出去，所以我們就說我們不在這裡堅持，可是我們會從民間團體的另一個角度來做立法修法的推動，所以我們就採取了這樣的一個策略，那這樣的一個策略也許會比行政部門還要快，因為現在兒童局的要修很多條，它的版本還一直送不出行政院，因為它們可能是局裡面研修完之後送部，部同意之後才送院，那院之後就是會有不同的部門的意見，一定要協調到大家有共識，然後才會送出院再送到立法院這樣，後來我們就發現說那個部分我們 try 過了，就是不行了所以我們才採取立法院合作的這樣一個方式，所以很

多東西都是要看情形，不是說絕對的就是怎麼做，雖然我們是以協會推，可是基本上兒少性交易聯盟還是有在裡面的，例如說辦公聽會我們會邀請這些成員來，那我們會跟他們提到說現在的修法進度是怎樣，在兒少聯盟的會議中也會跟他們報告說這個進度是怎樣，所以雖然是協會的名義出去，可是基本上也算是聯盟的共同行動之一，因為它們都會知道現在進度到哪裡，然後也會來做支援的行動，畢竟民間團體還是要有共識，所以很多議題可能是某個團體提出來的，可是它到最後可能還是要有其他的團體來支援，甚至在開公聽會的時候，有時候是單一團體去開，那有時候是開完之後還是回歸到聯盟，因為聯盟比較多人比較多團體，應該看起來是更有社會壓力。

筆者問：貴機構 2004 年的少女展翅計畫的細節？

它是比較是直接服務方案，跟政策、跟法的落實比較不一樣，雖然跟這個法有關係，只是說我們協會比較有趣的一點是我們都比較前面一點，例如說我們對於兒少上網安全、兒童色情相關的這個部分已經在六年之前就開始做了，然後少女展翅計畫就是獨立生活方案，也是在政府相關的資源出來之前就開始做了，那我們就會認為說，我們會看到一些這個兒少性交易這一環的相關問題，那可能政府的補助都還沒有出來，可是我們覺得說我們應該要去做我們就先做了，可能做完兩三年之後有成績，政府的資源才會進來，所以就是會說它可能是在整個兒少性交易防制條例的過程當中，它一通過之後，政府該做的事情、民間該做的事情大家就會找到不同的位置在做分工，有些團體是不做政策倡導的，例如說世界展望會、各地的家扶中心，它們都有在做兒少性交易的安置輔導，那它們選擇的部分在整個兒少性交易的分工是做這個部分，那我們選擇的部分比較屬於政策倡導、教育宣導，還有就是看到大家在這個分工的過程當中還沒有被做的，那我們覺得很重要，還是說因應新的議題例如說網路的這個部分，我們是著墨比較深，那其實像這種新的東西，在政府兒童局跟民間的互動要看工作，例如說有些工作是安置輔導它可能用委託的，那其他的工作可能就是所謂的補助方案，所以它並不是說這個業務委託給你，而是我們民間團體覺得說有這樣的事情需要做，所以我們去跟政府申請經費，如果它覺得這樣的方案是很重要的、有價值的就會部分補助你，可是並不是百分之百的補助，除非說它覺得這個業務很重要必須要去委託某個團體去做那就會走委託案，可是基本上它們比較不會走委託案的方式，它們都比較走委託的方式，我們這邊跟兒童局的互動，除了去年做的研究案是用招標的，那其他幾乎都是補助案的方式，補助案有一定的標準沒有錯，可是會比較不清楚，因為它的補助沒有辦法達到百分之百，所以民間還是要自籌，那如果像一些比較

新型的方案，例如我剛說的網路和展翅計畫的部分，那時候都沒有補助項目，只能用一些小科目來補的話，可能一開始我們會只有百分之十到三十有補助，可能有百分之七十以上的是必須要自籌的，所以那是一個很不一樣的情形。

筆者問：1999 年的網路色情檢舉熱線的細節？

這是政府沒有的，就網路檢舉熱線 web547，我們是做網路的檢舉熱線，那這個部分是我們 1999 年成立的，那這個當然行政單位都有檢舉的熱線，可是民眾的檢舉可能是被淹沒在檢舉函中，可是就有民眾來檢舉的話我們工作人員會先看過，然後就是可以請業者改善就會請他們改善，然後覺得應該要政府警察單位去查的就會請他們去查，如果是國外的話就送到國外，那因為我們成立了這個檢舉熱線我們還另外加入了一個國際組織叫做 INHOPE，那是一個檢舉熱線聯盟，它的經費百分之八十是來自歐盟、百分之二十是來自會費，本來是只限在歐盟國家，2005 年擴展到全球，目前已經有 28 個會員了，是現在對於網路檢舉一個很重要的方式，那這些東西還是要持續的做倡導，我們倡導的模式就是包括說在一些會議上面，例如說現在政府有很多委員會，它有可能有兒少福利委員會、青少年事務委員會、家暴跟性侵委員會、還是兒少性交易督導聯繫會報，就是說會有這樣的一個平台，就是陳水扁上台之後政府更開放給民間團體進入到體制內的一些運作，所以在這裡面民間團體也可以提案，所以你就可以在裡面把一些看到的東西做政策的影響，這又是另外一個方式，所以有些對政策的影響是從政府的機制裡面去影響的，那第二個要去影響的就是透過媒體，例如有時候你要去用一個記者會去呈現這個問題的重要性和急迫性，因為媒體的大肆報導，所以政府部門它們也可能會認為說這是一個重要的議題，還是說透過立委，因為經過媒體報導立委會在立法院質詢，那它們可能就會更重視，所以就是說一些新的想法、idea 有任何政府的會議我們大概都會去反應，另外就是說自己開的公聽會，或是記者會或是透過跟立委之間的互動。2352

筆者問：兒少上網安全政府部門的行動？

政府教育部電算中心有發展一個比較陽春的過濾軟體，是請成大發展出來的，可是過濾軟體你是必須 maintain 的，你不是說像我灌一個 word 軟體我一輩子都可以用，尤其是你是用黑名單檔信的東西就必須要隨時 update，那這個部分是需要經費繼續做的，可是我知道現在電算中心這個部分他們可以投入的經費，就是說他們可以投入的經費還是不夠的，這個部分可能說政府有一套，可是它的功能

比較陽春，那我不知道現在這個方案有沒有繼續讓成大進行下去，那如果沒有繼續做下去的話其實這個軟體是死的，它沒有太大的功效。

四、採取這些方式的策略為何(例如運用時機)? 細節為何?

應該是說，會有一些選擇，例如說這件事情我們可以透過媒體讓社會大眾知道，讓政府部門知道引起注意的話，那可能記者會是最好的一個方式，可是是說問題可能大家都知道，問題都已經呈現在那哩，反而你現在是要聽各方意見然後來看這件事情要怎麼解決，那就是公聽會的方式，那公聽會就會有不同的角度、不同位子的人來針對不同的立場來發表他們的一些想法，像我講的上網安全的公聽會就是請不同業者來講要怎麼做，那我們想這樣做你們做不做得得到，所以就會有這樣的一個選擇，有時候我們可能的選擇是非公開的會議，例如說我們可能在推動一件事情，可是那件事情是還不是很成熟，那可能政府還是相關業者的人來公聽會我們可能就必須要承諾什麼，那就是說有個政策我們可能想要推，可是還不是很成熟的階段，我們是用那種沒有開放式的會議來進行，我們現在就是有一個跟政府跟業者跟兒少團體的網路上網安全的溝通平台，我們有丟一些議題出來討論，那我們就會希望說政府跟業者跟民間團體有一些想法、有一些共識之後再提出來，提出來之後被攔阻的機會就會比較低，那這個是另一個我們有在做的方式，就是所謂的溝通平台。

五、採取這些方法得到什麼結果? 是否有如貴機構預期?

我是覺得說反而是說在體制內的委員會其實還蠻可以發揮效果的，因為民間團體也是委員，所以委員提案部會就必須去回應，然後會說要怎麼做，那當然這樣的一個東西如果說有什麼工作要做的話會是被列管的，所以說如果委員會的提案提的好的話，其實我覺得效果是很不錯的，那在要是透過媒體去做倡導的話反而比較困難，你不知道說媒體會不會來採訪，那後來呈現的方式、有沒有呈現、呈現之後有沒有被誤導，通常是說，尤其是對我們協會來講，我們不會很喜歡用很聳動的標題，或是說這個東西多麼多麼嚴重，這個不是我們會去操作的，我們可能都會只專注在執行面的討論，那這個部分可能就不會是媒體會去青睞的，例如說我們在上個禮拜開了公聽會，我們講的部分是跟網路有關係，就是說根據出版品管理辦法，就是有分限制級跟非限制級的出版品，限制級的出版品你去誠品，一個九歲的男童去買 playboy，我相信他買不到，因為他在付費的時候馬上就可以看到他才國小、他才九歲，這樣一個年齡是很容易看得出來他還未成年，可是我

們現在在網路上，例如說誠品或博客來或金石堂的網路書店，就用真實的一個九歲男童的身分去買都買得到，然後就去超商取貨，例如說我們不是辦記者會的方式，我們是辦公聽會的方式，我們是實際去找這些業者，所以你有時候溝通的對象不一定是政府，這個部分我們就會提出很實際的解決辦法，例如不能用超商取貨的方式一定要用信用卡，還是說能不能在網路推出年齡認證的機制，因為這是國外有很多國家在思考的方向，像這樣的事情其實是很直接去討論怎麼做，可是媒體的焦點可能就跟我們想的不一樣，或是它們可能就沒有那麼有興趣，可是如果那天我們是開記者會，然後大罵網路業者的話，我相信就會有新聞的效果，可是我們選擇的方式是公聽會的方式，所以反而我們會覺得比較難操作是在媒體這一塊，那另外就是說現在的媒體是很政治議題導向，第一個就是現在媒體政治新聞掛帥，另一個就是比較有故事性的新聞掛帥，所以你很在談政策性的東西的時後媒體可能也不會有興趣，那像今天在審查會有兩個媒體就有到，那我覺得他們會到是因為兒童色情持有這個東西是有話題性的，他們絕對不會認為這個政策是很重要的，可是他們認為這是有話題可以報導的，所以如果在媒體這個部分，如果說你要去討好媒體的話是會比較麻煩一點，因為他們喜歡比較聳動有話題的新聞，那這樣的作法對於事情不是真正有幫助的，因為我們一開始在關注網站的這個部分我們會覺得有哪些網站很可惡，可是我們在公佈以後發現這些網站的流量更大，所以是適得其反的，所以我們現在不可能去公佈哪個網站多色情，這個東西是沒有必要幫他們打廣告的，所以之前還聽過一些笑話說有些色情網站故意把廣告寄給立委，然後立委會很生氣去開記者會罵官員，然後就是那個網站流量就增加，可是相關的法令可能還是處理不了。

六、貴機構對於『兒童及少年性交易防制條例』的意見與看法如何引起媒體、民眾或政府部門的重視？為什麼？具體的例證是什麼？

我覺得目前看起來應該都有引起他們的注意，可是到底能不能形成政策、還是形成修法，還蠻需要花很多功夫去遊說的，那這個遊說可能包括私底下的遊說、還是公開的遊說、或是在立法院的遊說，就像兒少性交易防制條例第二十八條我們要修兒少色情持有這件事，我們在台灣可能已經唸了三四年的時間，可是是到了現在才在立法院慢慢的成形，然後這樣一個過程當中可能他們都覺得是重要的，應該是說同樣的一件事情不同的部會有不同的反應，例如說兒童局基於兒童保護的立場當然也會覺得這是兒少保護的策略之一，可是法務部就會想說這個東西跟我其他法律的競合、它的可罰性是什麼、到底要罰多重、有沒有辦法做，那可能到司法部門可能會講說你們只是一個罰金而已，行政處罰就好了，最好不要到我

們法院，我們法院的案子這麼多，所以說他們會有不同的立場跟考量，那就變成是說必須跟不同專業的人去溝通，因為畢竟我們是社工專業，所以我們跟兒童局這邊的社工專業會比較對得上，因為大家頻率、溝通跟背景是一樣的，可是跟法這個部分的話，就有很多必須要一起倡導找很多資料給他們看，譬如說我們去找國際刑警的資料，現在到底有多少國家在處罰、那它們的處罰是怎樣、聯合國是怎樣的定義，都要整理給他們看，必須要用這樣的方式說服他們，所以整個說服過程在到了兩年多，就是說我們可能談了四五年，可是法務部說好，這樣的東西具有可罰性了，可是大家對法的見解又很歧異，就是說它們有沒有反應？有反應，可是不同部門的反應是不一樣的，那你就是要跟不同專業人去對話，那常常是很花時間的，所以像我是在民間團體工作很久了，所以你會看到每一個工作、每一個努力都會有些進展，到最後就是立一個法，然後那個法的影響層面是很廣的，可是可能有些工作人員很年輕，可能你在修這個法的時候他可能在工作期間還沒有看到有任何成果，例如說現在一直在講人口販運的問題，人口販運的事情也是講了很多年，那後來就是美國和國際組織都重視，美國有個評分的報告給台灣有很大的壓力，這樣一個國外的壓力反而可能成為一個助力，政府有一些想法就變得比較快，那如果說沒有國際的壓力在的話，我相信可能行動計畫都還沒有過，因為人口販運從國際上來看從 2000 年到現在才短短幾年，那現在台灣政府還沒有特別法只有通過一個行動綱領，所以你說他們有沒有反應，其實他們都會知道有這樣的議題，可是一開始可能都覺得法都夠了為什麼要這樣子修，可是我們都覺得應該要立一個特別法、專法，就是不同的專業其實在溝通上也是會有很大的困難點，那都是需要花時間，只是說這個時間可能不是一兩年，可能都需要很長的時間才會有變化的，但是如果是現有的法的話，你跟他說就會比較快，因為你依法就是需要這麼做，那怎麼做會比較好，這個部分行政部門的反應就會比較快一點，因為它們如果知道這是一個合理的建議就會很快給你一些回應，可是要制定到一個國家的政策，就需要很長的時間去做。

七、針對貴機構的意見回饋，有沒有影響政府的預算、人力等資源的增減？有沒有符合貴機構的訴求和期待？原因為何？具體的例證是什麼？

一開始在監督兒少性交易防制條例常常是在看它的人力和經費，例如說中央的經費是多少、一年花在這邊是多少錢、然後有多少人力，後來在這十多年當中是因為政府的預算改變了，它是把錢分散到地方去，我是覺得這個部分就是民間團體的力量還沒有大到我 26 個縣市都有辦法有人去監督它做的好不好，其實你會看到政策倡導監督的團體都集中在台北，那過去我們可能只要看內政部兒童局你編

多少預算在做兒童及少年性交易防制條例、然後你怎麼做的，其實都可以看的出來，可是現在整個中央的預算都改了，所以現在是很多東西都下放到地方去，所以你反而不知道地方做的怎樣，這是我認為目前民間監督團體面臨到的很大的一個困難，因為很多工作是在地方做，你沒有辦法 26 個縣市都看得到，那地方團體在政策監督這個部分又很弱，反而是跟地方政府合作，拿一些小小的經費做事，那是不是有能力去看這個預算怎麼編的、預算是怎麼用的、地方政府有沒有在做事其實是很難的，雖然說都有縣市的評鑑，可是這個評鑑感覺上也沒有太大的威脅壓力還是怎麼樣，就是公佈之後我們可能說雲林縣做的很爛，可是那又怎樣，台東縣可能做的不好，那又怎樣，這樣的事情媒體也不會大肆報導，可能僅止於一些相關的人士知道，可是有多少民眾、多少縣民會真正去關心這個問題，幾乎是沒有的，那反而民間團體的焦點都集中在中央政府，所以我會覺得說現在對於中央和地方的監督還蠻失調的，因為大家都看中央，可是一大部分的錢是在地方的，反而是地方的錢到底有沒有被挪用、執行的成效怎樣，其實反而是缺乏監督的。

筆者問：之前是否曾影響政府預算？

這個部分很難，我覺得說那些行政部門當然會覺得某個部分的預算多一點，可是內部部有內政部的預算，然後內政部再回歸到行政院，所以說可以爭取，可是不能大幅的爭取到，我覺得很難，那另外就是你這邊的預算爭取到就是對其他的福利排擠，所以其實以目前的福利預算來看的話，身障跟老人是花最多錢的，再來當然就是兒童，那婦女跟少年可能都是最少的，那他們都會跟你說有總量的管制，我們的預算不管你是誰可能就全部砍百分之十，所以就會變成現在民間團體想一個方式應該要設基金，但是說你設一個基金在那邊還是對其他的福利是產生排擠的，所以到底要不要設基金現在還是必須有很多的討論，可是是在倡導人力跟預算這個部分是最難的，可能是可以從無到有，可是從有到民間團體認為很夠，那可能就是一個限制。

八、針對『兒童及少年性交易防制條例』的修正與調整，貴機構認為還有哪些值得改進？為什麼？具體的例證是什麼？

其實目前兒童局正在大修這個法，那這個法目前我們也是有加入討論，那這個法繼續要大修就是說安置這塊，就是說什麼樣的小孩需要接受安置，那為什麼會有一些想法的改變是因為型態的改變、管道的改變，例如說目前可能有一大部分的

少年他是在網路上面，他就留下說我要援交，然後就被警察發現了，那就違反條例的第二十九條，這樣的小孩到底要不要進入安置的體系，因為以這個條例來講，你有性交易之嫌或是之虞的人，那他可能沒有做，可是有之虞，只是要不要進入，因為可能只是好奇，因為你在網路上說我要援跟我直接去酒店，那樣一個程度差很多的，因為以前說之嫌還是之虞是發現你在酒店還是應召站被警察發現，有的是正在做性交易所以就很容易發現，那有的是我沒有辦法舉証他有沒有做，所以他在那個環境還是高度危險的，就認為說他應該進入所謂的安置體系，可是現在不是，你在網路上可能只是好奇而已，你也不知道這樣會不會犯法就在上面寫我要援，那這樣的人到底要不要進入安置體系，這是第一個部分，第二個部分我們是覺得還要去考慮家庭功能的問題，就是說執行到現在你會發現說有些家庭功能是不錯，就是這些小還是來自家庭功能不錯的家庭，那是說怎麼樣讓父母親有能力來管教這個小孩，還是說他應該要進入所謂的收容中心，所以未來的修法方向是執行這麼久所發生的問題，再加上型態的改變，還花蠻多的條文在收容安置的這一塊，那這次的修法是兒童局發起，然後邀請民間團體進去。

訪談時間：2007/2/9 AM10:00

受訪者：婦女新知基金會法案部主任

代號：N1

一、『兩性工作平等法』/三讀通過後，貴機構為什麼持續關切『兩性工作平等法』/? 貴機構想要達到什麼目的?

最主要我們機構婦女新知基金會會一直關注兩性工作平等法，是因為其實兩性工作平等法主推的是我們團體，然後是從1987年國父紀念館女性單身條款事件，然後促使我們的律師去覺得說，其實在遇到這種類似的情形，單身條款，或者是懷孕歧視，就是懷孕就把你解雇的情況，其實都沒有法律可以保障，對，就是當你要訴訟的時候都不知道請求權利基礎在哪裡，所以就有一群律師組成了修法小組，然後那個時候草擬的叫做男女工作平等法，然後，所以我們兩平法推動了十幾年才通過，所以在我們基金會變成說兩平法在後續的推廣和監督政府有沒有做到，或是私人機構有沒有做到的部分，就必然的是我們機構自然會去承擔這個責任，那因為修法是我們修的，當然我們就會去關注說，自己生出來的小孩子以後要怎麼發展，所以我們其實是基於這樣的動機和目的，所以一直在推動兩平法的

法律通過後的事項。

二、是什麼原因激發貴機構上述的動機和目的？

可能就機構的角度來說，這樣的關注是我們成立的宗旨，並不是因為立法之後好像我們就要退出這個議題。

三、『兩性工作平等法』施行後，貴機構採取哪些方式持續關切該政策(例如：遊說、運用媒體、社會運動、涉入選舉活動、策略聯盟、接受政府委託)？

我們關切的方式有兩種，因為我們是民間團體，我們可以的方式有一種是我們會進入公部門的兩性工作平等委員會，然後我們有很多董監事都做過兩平會或是台北市、行政院勞工局的兩平會的委員，所以可以直接在這個角色裡面的時候，直接去看到說兩平法的推動和運用在兩平會裡面是怎樣的呈現，然後或者是說，也從這邊可以去了解到一般民間企業或是公部門在個案處理的方式有沒有符合我們兩性工作平等法的規定去進行，然後另外一種方式當然就是所謂的社會運動的方式，通常我們就是會去針對一些如果公部門產生了哪些事件，例如公部門也有發生懷孕歧視的事件，或者是性騷擾事件，或者是，就是兩平法推動的時候其實有提到說育嬰津貼，那育嬰津貼這部分，兩平法通過到今天已經五年多了都還沒有法條出現，所以這部分我們就會去督促政府，那督促政府的方式我們可能是用開記者會，或是公聽會的方式，不過後來因為這方面個案量的需求增加，因為之前我們覺得這方面民眾需求的諮詢感覺還沒有那麼多，所以我們只有作那個接線個案，後來有發現這樣的現象有慢慢的增加，所以我們今年就打算要訓練一批志工專門來接兩性工作平等法的專線電話，我們會告訴他們說遇到了一個事情的時候，有可能違反兩平法的是哪個部分，然後你可以怎麼做，例如說你要向哪個單位進行申訴，然後你應該要蒐証，然後要怎麼去採集那些證據，這個部分我們都會去跟當事人溝通，或者是跟他講說，例如他們被解雇了，可能會跟他們講說除了蒐証之外，你可能要先發個存證信函，那我們也會針對我們去處理的個案去發現哪些是體制上的問題。

筆者問：是否有和政治人物互動？

我們理論上是有幾位立委平常就跟我們保持相當良好的關係，然後特別在要審這些法案的時候，我們就會特別去拜託這些立委，那平常就是有跟幾位特定的立委保持良好的合作關係，所以他們在立法院裡面都會幫我們注意。

筆者問：立法前的策略聯盟在立法後是否還存在？

這些團體，應該是講說，其實在立法後大家就覺得已經成功了，可能對於這個法比較主要在盯，或是在了解檢視的部分就變的比較還是會回到我們基金會，然後只是說針對特定的議題，例如婦女托育的問題，因為托育的問題現在在兩平法的規定上還不是很足夠，所以托育的問題可能就比较會有學者專家去強調這一塊，然後我們也會提出我們的意見，或者去統合大家的意見跟想法看法，然後就比较不像策略聯盟的方式，比较像各自去處理各自想要處理的部分，可是這些部分到最後就是，因為新知還是主推兩平法的團體，所以這些意見多多少少還是會回到新知這邊來做討論。

筆者問：是否曾經承接政府委託？

我們通常都會主動去談，可是我們主動談的結果可能不是很好，就是可能政府沒有這筆預算，或是他們希望我們的方式跟我們希望的不一樣，反而是政府很多想要主動去跟你們合作的案子，反而比较容易成功，因為主動性是在他們，不過我們去年第一次接了一個勞委會的委託辦理兩平法種子師資培訓的活動，在台南關子嶺辦的，這次的活動就跟他們之前只是找一些人來做法令的宣導不一樣，我們除了有請人來講解兩平法的規定之外，還有一些情境劇，還是遇到什麼情況的時候可以怎麼處理，我想他們之前可能沒有類似的活動，不知道他們今年還會不會像我們去年這樣的做法。

四、採取這些方式的策略為何(例如運用時機)？細節為何？

例如我們曾經處理過一樁性騷擾案，就發現說因為他身分角色的問題，變得說沒有辦法去區分他是勞工是去適用兩平法，還是屬於教師，是適用所謂性別平等教育法，然後這個部分我們就會去開個公聽會，然後去請學校代表或教育部、勞工局的代表，然後去講清楚這塊到底是從哪邊適用，應該是誰來管理，那當事人遇到這種問題的時候他可以去向哪個單位申訴，所以我們會去從個案去發掘問題，如果它是個普遍性，然後是現在的法條沒有辦法去解決的問題的話，我們就有可

能提立法或修法。那通常我們會在委員會，就是委員會的部分是我們在監督政府機關在兩平法的適用跟使用上有沒有任何問題，可是如果有些會內內部沒有辦法處理的問題，或是產生很大的歧異的時候，我們可能會私底下回來我們的董監事或辦公室來討論，那討論的結果之後如果發現公部門還是沒有辦法接受我們的意見的時候，我們可能就會在外去開個公聽會，就是體制內先去尋求能不能解決這樣的問題，如果現在體制內還不能解決的話只好使用抗議的方式，我們這幾年比較少有激烈的抗議，頂多就是開個公聽會，記者會比較少，大部分都是公聽會，通常我們還是比較會把時間花在跟政府部門作溝通，因為現在政府部門不至於如此僵化，他們還是會照著兩平法的立法精神去做一些事情，只是說我們同樣會覺得說從政府部門看到的是，他們有做，可是對於，因為兩平法的管理到的不全然是公部門，還有其他私人公司的部分，然後在這個私人公司的部分其實兩平法的宣傳和宣導還是不夠。

五、採取這些方法得到什麼結果？是否有如貴機構預期？

大部分來說對於個案的處理部份我相信對個案還是有幫助，在兩平法宣導的部分其實真的還是不足，所以我們去年有承接政府部門的計畫去宣傳兩平法，然後去辦種子師資的培訓，不過也只有這一次是和政府部門合作，因為政府部門不喜歡找我們，因為就是感覺上我們比較會找麻煩，就是其實我們會站的角度是去監督或檢視他們，應該會給他們帶來很大的壓力，就像你是我委員會的人，可是你委員會談不攏的東西，你又跑去外面講，就是有點沒有辦法照著他們想要的方式去進行，那一般來講在和政治人物互動上面，要看這個政治人物對這個議題有沒有興趣，可是大部分表達出來的態度都是很禮貌，可是禮貌不一定代表支持這個意見，可是很多如果他剛好是那個委員會的委員的時候，其實他多多少少都還是願意去接受不一樣的聲音，所以在過程中的確我們會透過遊說去翻轉立委對這個意見的考量，可是當然在法律的設定上面，法律的通過當然不會完全按照我們的意見去通過，因為他們多多少少還是會覺得要去協商。

筆者問：與政府部門互動上是否有什麼困難或障礙？

應該是要看說，因為我們要對勞委會某個處理的窗口處理兩平法的事務，可是可能那個窗口溝通不良，或是他有一些很深的歧見，或是他有一些自己的制度，自己的概念想法的時候，你就很難去跟他們溝通，有時候很多的問題不是那麼難處理，而是在於人的上面，就溝通的人上面，能不能溝通，或是能不能把意見直接

反應上去，然後常常變得說這樣的管道進行溝通是無效的，變得要透過我們的董事去講，或是其他的人去講再去跟他們談，或許才有一點點效果，不過會變得很迂迴，可能要透過很多人或者是透過什麼樣的方式才能把那些訊息提出去，就像去年辦的那個活動，其實收穫很大，可是當然說其實在人的部分溝通的時候，其實也是有很大的問題，也就是我剛剛講的那個對口單位可能比較官僚，所以溝通上面就出了好幾次問題，一個跟公部門合作，或是承接公部門的案子能不能辦成功，其實還是要看公部門的那個人員有沒有那個意願去處理。

六、貴機構對於『兩性工作平等法』的意見與看法如何引起媒體、民眾或政府部門的重視？為什麼？具體的例證是什麼？

像剛剛有提到，最明顯的就是從個案開記者會或是公聽會，不過那個引起媒體的注意並不會很大，比較能去影響的反而是說個案出面去爆料，就他們去爆料之後媒體記者會打來我們辦公室，然後問我們那要怎麼處理，另外一個部分我們會，怎麼說，就是除了我剛剛有講到就是我們會去參加政府部門的兩平會，去了解現在政府部門兩平會的運作怎麼樣之外，其實就像有時候我們婦女團體都會在特定的時候去辦一些活動，像是三八婦女節阿，或是母親節，我們可能就會針對兩性工作平等法去做一個檢視，或是做一個現狀的說明，像我們去年母親節就針對那個育嬰津貼，恩，政府部門提出一個育嬰津貼的版本和做法，然後我們就提出對育嬰津貼的期待是什麼跟我們希望是怎樣的呈現，這個部分我們就會用記者會的方式，像五一勞動節的時候，一些勞工團體辦的活動我們就去擺攤阿，然後類似那種園遊會的活動我們也會參加，我們可能就會去擺攤去設計一些遊戲讓民眾去了解什麼是兩平法，所以我們也會用動態的方式去呈現。

七、針對貴機構的意見回饋，有沒有影響政府的預算、人力等資源的增減？有沒有符合貴機構的訴求和期待？原因為何？具體的例證是什麼？

我覺得政府部門多多少少還是會去採用我們的一些意見，因為畢竟就是我們比較佔優勢的地方，是當初修法的一些律師還是我們的董監事，然後他們會去尊重我們的意見，可是至於真的會不會採納不一定，所以我覺得有些地方可以做適當的修正或讓步，像去年我們原本要去跟他們談辦一些講座課程的事情，他們也跟我們講說一年也才十萬塊，不過我們還是會一直 push，希望今年可以辦一些進階的課程，看他們會不會補助我們。

筆者問：具體的例證？

其實像這次的育嬰津貼是我們推了很久，然後現在政府部門剛好今年他們宣導要開始研擬法條要去發放，那原本育嬰津貼這個東西我們期待由所謂社會保險去支付，由政府去支付，而不是讓雇主來支付，因為如果讓雇主去支付變成多了一個壓力，這樣懷孕歧視的問題可能就更嚴重，所以這個部分我們就期待是由政府部門運用社會保險或等等去支付，然後最近政府提出來的法案，變得由這個部分去支付了，可是金額多少跟發放的程度多少，這個部分就是沒有我們預期想像中的那個制度，不過我覺得起碼能夠跨出那一步，然後去減少雇主要承擔的責任這個部分，倒是勞委會也有把我們的意見採納進去，還有去年的那個活動我們會把好的意見寫在結案報告裡面，我們也有做問卷統計，然後把那個數據給他們看，那也有把民眾或是一些職業代表的建議在結案報告裡面呈現，至於公部門能不能接受這樣的意見我們就沒有辦法，因為他們到底要編列多少預算，要怎麼去執行，取決於他們不是我們，所以我們能做的只有監督而已，我們還是希望能夠循著體制去做而已，著力點自然在法案在立法院三讀通過之後就會變少，整個執行的責任都在政府身上，民間團體只是輔助而已，只是從很多的民眾打來詢問的電話，我們會覺得政府做的很不夠，好像公部門沒有那麼專業的人可以來處理這種事，不過一個制度建立了以後，我們能插手的就不多了。

八、針對『兩性工作平等法』的修正與調整，貴機構認為還有哪些值得改進？為什麼？具體的例證是什麼？

其實像我們會覺得育嬰津貼這一塊可能，最主要我們其實還是會偏向育嬰津貼或是托育這個部分大家都還在討論，各個專家學者都有不同的意見，我想這個東西大家都可以再做討論，可是我們還是比較放在兩平法的宣導部分，因為很多其實你出去外面問人家什麼是兩平法，很多人還是不知道，可能等到他們自己遇到這個問題或狀況的時候，他們才想到能怎麼解決，然後可能就透過勞工局或我們這邊去了解說，原來有個兩平法可以去處理這樣的問題，所以我是覺得宣導的這個部分其實還是非常不足的，然後像很多企業他們也會打電話來，像他們遇到第一起的懷孕歧視或是性騷擾案的時候，他們根本不曉得該怎麼調查，也不曉得該怎麼做，然後就打電話來問，然後其實在雇主的部分，如果他們沒有做防治措施，或是一些相關的規則辦法的時候，其實他們是要負起法律上的責任，可是這個部分他們都不了解，所以就會打電話來問，所以我們就提供給他們意見，然後說明清楚他們該做什麼，可是可以看得到的說，如果今天這個法推動或宣傳的很實

際和徹底的時候，今天就不會有那麼多人因為遇到問題才打電話來詢問，所以我們才會一直希望政府部門加強去做宣導，假設政府部門真的覺得，或者是他們很努力去做達不到那個效果的時候，我覺得它其實也可以放手讓民間團體來做也是可以，所以法律的部分，我覺得還是要看政府怎麼讓兩平法的東西可以深入到企業裡，讓企業去了解跟處理這個兩平法的問題，我覺得這個東西還是非常重要的，甚至你去培養出一些人可以去處理企業兩平法的問題，或是各縣市的兩平會裡，或是就歧會(就業歧視評議委員會)的委員，因為現在做的比較好的兩平會是台北縣台北市，其他地方縣市的就比較差一點，高雄市的也還不錯，可是你可以看到台灣就是前後南北兩端，中間這個部分完全很缺乏，他們的兩平委員是怎麼產生的，是由什麼樣的背景，是不是了解兩平法其實我們都不曉得，所以我們很希望政府在這個部分其實就從培養兩平會的委員開始做起，能不能有類似這樣的課程，或是類似這樣的資源去培養處理兩平法的專業人才，這個部分是我們希望政府部門趕快去做的地方，如果一個委員會裡面都具有兩性平權的意識，還都能了解兩平法的精神，而且都知道如何去詢用的話，那我想民眾去投訴還是申訴的時候，那個過程都會變得比較順利，不會有二度傷害。

筆者問：這些意見有透過董監事在政府的諮詢委員會表達嗎？

行政院勞委會的兩平會我們董監事沒有人是委員，這些意見可能就沒有辦法被反應出去，我們今年只有在台北市兩平會有，因為行政院今年沒有邀請我們新知進去，畢竟公部門也沒有一定要邀請我們，其他縣市的話因為新知在台北市，是在台北市立案的，所以我們處理的部分比較會是在台北市，不過就是去年我們接了勞委會的培訓案，那一次來的人就會有各地方工會的人來，。

訪談時間：2007/3/27 PM 2:00

受訪者：婦女新知基金會參政部主任兼秘書長

代號：N2

一、『兩性工作平等法』/三讀通過後，貴機構為什麼持續關切『兩性工作平等法』/? 貴機構想要達到什麼目的？

其實任何一個民間團體，它自己所推動、所關心的法案，通過了之後它應該也都

會繼續關切它的落實的問題、執行上的問題，可是兩性工作平等法更特別的是在於這個法是只有我們一個團體在推，不像就是說有些法案可能，其他的性別法案，比如果家庭暴力防治法、性侵害犯罪防治法之類的，或者是說性別平等教育法，這些法都同時有好幾個甚至更多的團體同時關切這樣不同主題的法案，所以它們也會持續關切這樣的法案的落實的狀況，那兩性工作平等法其實就在從我們 1987 年開始要草擬，到現在其實都一直以來，可以說都只有我們婦女新知基金會是主要的推動團體，也可以說幾乎是唯一的，所以我們不關心這個法的落實狀況，就沒有其他團體會去關切，那當然譬如說一些女立委會因為我們的關係可能也會，恩，因為我們的遊說會去關切那個法，但是基本上團體之間只有我們，所以對我們來說持續的關切、持續的監督是一個我們必要要做，而且也只有我們持續在做。

二、是什麼原因激發貴機構上述的動機和目的？

我覺得整個來看，從我們 1987 年開始想要草擬到後面送入立法院什麼的，在整個這個法案的推動跟遊說的過程裡面，我覺得為什麼當時沒有選擇去跟更多團體做結盟，你從一個歷史，就是從回顧當時的一些歷史你就會發現，其實的一些團體本來從 1987 年那個時候有成立的婦女團體還沒有很多，婦女新知是在解嚴前就成立雜誌社，那解嚴後就立即改組為基金會，其他團體就算有比較早成立的，就算有比較早成立的可能都到 1988 年，或 1989 年，或更之後 1990 年之後的成立的一些團體，所以在 1987 年那個時候，國父紀念館或其他一些上班族女性他們來找我們關切他們的工作權，關切這個單身條款、禁孕條款，這些人他們能找的團體也沒有很多阿，那婦女新知顯然就是當時能被找到的團體，我們當時也是同時關切很多的議題，除了這個工作權之外也有參政權的問題，也關心性別教育什麼的等等，等於我們是一個台灣算是戰後第一個成立的婦運組織，所以相對來說我們在這個上面會比較有使命感，我們好像要盡量在不同的性別議題上都有發聲，當我們決定把我們很大一部分的力氣拿來草擬這個兩平法，當時叫做男女工作平等法，草擬這個法、推動這個法、遊說這個法，相對來說你有很多力氣就會侷限在這裡，那其他團體可能就會去發展別的議題，我們可能同時也會去關心其他議題，但是就比較像是結盟式的那種關切，而不是說你特別挪你這個組織大部分力氣去怎樣怎樣，基本上來說我們從 1987 年就在我們婦女新知的這個組織上整個人力的投入裡面來說、分配來說，在這個工作權的部分就已經佔的很多，所以我覺得是有這個部分，這個是講說婦女團體有點是像議題式的結盟分工，我們顯然就是在工作權的部分，先在這個部分先著力了，那為什麼我們沒有跟其他的

工會團體去結盟合作，我覺得是當時工運它統獨的分歧跟統獨不同勢力的衝撞、衝突等等，就等於工運那個領域它有自己的一個政治立場，也許對婦運來說，那個時候因為，恩，如果你知道婦女新知它那個過去在解嚴前那個雜誌社成立的背景，那個時候因為是在呂秀蓮因為美麗島事件被關了之後，所以我知道那個時候婦女新知比較希望採取在政治上要很維持一個很政治中立的形象，我們並不特別的去對政治議題有一個什麼樣的接觸，所以我想那是為什麼我們沒有特別去發展跟工運團體的關係，就是默默的在那邊推動兩性工作平等法。

筆者問：政策環境與社會環境是否會影響繼續參與的動機？

這部法推動的非常辛苦，你知道就是中間有很多工商利益團體的反對，所以推動了十幾年才好不容易的通過，所以這個法本身可能跟我們原先的期待是有距離的，但是光是這樣其實對我們來說是一個非常妥協的一個法，這樣一個法律它事實上都在執行上，在我們來看是落實上是有很大的問題，那預算跟人力都相當的不足，因為婦女團體同時都在推不同的法，像我們有加入的家暴防治法的討論，那或者是說性別教育平等法等等，這些法它們的預算都絕對不會這麼少，可是兩平法你去看勞委會它編的預算，到現在都已經施行五年了，它這幾年來都是只有幾百萬，就是三百多萬，這三百多萬跟家暴法、跟性侵害法什麼什麼的，這些幾億啦、或是幾千萬的根本就不能比，所以基本上我覺得就是勞委會它並不是一個非常用心推動這個法的落實，就是說它雖然是主管機關，相對來說你跟其他性別法案來比的話，它的落實狀況更糟，那其他法可能也有預算跟人力不足的情形，但是兩平法這邊它是完完全全的一開始的宣導就不足，所以民眾也並不太清楚有這個法可以保障他們某些權利，譬如說每年那個法律訴訟補助每年都只有十五萬，那為什麼只有十五萬，當然就是民眾根本不知道這個法的存在，所以會去去提起訴訟、需要補助的人就沒有那麼多，所以它每年只編列十五萬的預算雖然也夠，顯然一剛開始就是宣導預算的不足，然後第一線執行的也會有問題，譬如說我們也曾經辦過記者會，我們其實就是在記者會之前先測試每個縣市勞工局的申訴電話，就會發現它申訴電話就會轉來轉去，然後沒有辦法找到專人有專業的處理，可能那個電話也不了了之，那你再去看很多縣市的兩平會的處理案件數每年居然是零，很多縣市都是零，台灣真的是工作環境那麼性別平權嗎？這還不太可能吧！那怎麼可能有些縣市一直申訴案件都還是零，那你就會知道完全也就是宣傳不足的問題，或者是那個申訴管道根本就不太暢通、功能不彰的問題，如果連第一線這個很基礎的工作宣導啦、申訴處理這些你都沒有辦法做好的時候，你根本不要說其他的落實，譬如我們也有關心勞動檢查的部分，那我們也是講了好幾年，譬如說

勞委會它今年終於，恩，它之前只有抽檢十二家，現在它抽檢二十四家，就是它非常被動，你去看看它的數字，就是歷年來兩百五十人以上的事業單位它應該要提供托兒設施的這個部分，它的執行率就一直停留在，我現在看到的是百分之六十幾，就是前面幾年它的數據一直都非常難看的，然後你就要在各種不同的會議裡罵罵說，就是說為什麼兩平法執行不力阿什麼什麼的，它才會開始去抽檢一些事業單位，要不然之前它之前跟你講的那個，所謂的推動這個法、落實這個法的一些方法，就只有優良企業選拔、優良企業的選拔活動而已，然後每年就是台積電啦、奇美這幾家公司被表揚一下，你每年都這樣表揚那幾家優良企業是要做什麼？其他廣大的不優良的企業，你到底要提出什麼可以督促它去落實的這些措施都沒有嘛，這是一個例子，光是由勞動檢查跟數據上老是執行率無法提高的問題，這是一個層次的問題，然後另外還有它兩平會的委員，各縣市的兩平會的委員是不是充分了解兩平法的精神，這些委員如果真的有申訴案件過來的時候，他處理是不是得宜，這些訓練是不是夠，你要怎麼多去訓練出來一些人他是足夠來做兩平會的委員，勞委會有沒有思考這個問題，有沒有多去辦一些研習訓練等等，或者是最基本的勞工局的這些人員的訓練，我們每年問這個問題它都會說有訓練，可是你就會看到，它的那些訓練到底是做在哪裡，只是一些勞動訓練裡面的一小環，像我們去年頭一次跟勞委會合作辦研習營，我們就會很強調案例演練，很多成員其實會發現說有案例演練才是他們真正能夠兩平法的一些精神，勞委會過去的研習訓練是不是都沒有案例演練，就看到他們的宣導資料就非常的簡單，就是一個宣導資料你有沒有用心的用些案例去說明這個法、法令的一些原則、一些精神，這個是很重要的嘛，不管是用什麼白話版、漫畫版或者什麼的，所以你看勞委會之前的宣導資料非常的簡單，等到我們在不同的會議上砲轟過幾次，它可能稍微改進一點點，它每次可能都只改進非常小的幅度，但是它發放的對象能有多少，我曾經有一次去參加工會幹部他們自己辦的營隊，請我去講兩平法，然後我就現場測試一下問說知道兩平法的請舉手、聽過兩平法的請舉手，我光是這樣問，在場的大概是有一半有舉手，那還超出我的預料，我本來還想說大概三分之一，但是你反過來想就是，居然有一半以上的工會幹部是不知道有兩平法的存在的，勞委會的訓練到底在做些什麼呢？你就會從這些小地方去提，可是不管我們怎麼樣去質疑、怎麼樣去砲轟，預算還是每年都停留在三百多萬，令人非常非常生氣，因為我之前在講他們預算問題的時候通常是在行政院婦權會有個概算會議，可是勞委會每年就是會很敷衍的說他們會用其他業務的業務費用勻支過來用，可是事實上你從決算來看，就會看到說他們其實也沒有做到那麼多，我大概就是一兩個月前跟一個女立委講到這件事情，我就說勞委會兩平法那個預算不知道罵了多少年了都還是三百多萬，然後那個女立委的助理聽了也很氣說我們之前還幫

你們講過這個問題，他們還說會改善，我就說沒有阿，我看了97年最新的概算數字還是三百多萬，他們也很生氣還打電話去說，就光是他們這樣說一下，勞委會就小小的增加一百五十萬，這個進步是非常小的，就是我們罵了這麼多年之後，終於你會看到就是在民國97年預算會小小的增加一百五十萬，那三百多萬加一百多萬也才小小的五百多萬，你完全無法想像一個你要推廣一個全國的宣導、訓練，然後申訴的處理等等這樣的一個，按理說應該是一個非常龐大的一個業務，然後你居然預算是這麼低的，那你可以看的出來執行上是有非常非常大的一個問題，那這也是為什麼很多縣市它申訴案件是零，它可以一直繼續存在，勞委會也不會覺得要積極處理。

三、『兩性工作平等法』施行後，貴機構採取哪些方式持續關切該政策(例如：遊說、運用媒體、社會運動、涉入選舉活動、策略聯盟、接受政府委託)？

記者會、公聽會，然後像我剛剛講的一些行政部門的會議，跟立委之間的溝通這些都是我們會採取的方法，像我們之前辦的記者會，除了我剛講的那個對於各縣市申訴機制的檢討，這樣比較之前的記者會，後來我們還會針對母親節這樣時機就來辦一個記者會，那就是說你可能沒辦法把兩平法所有東西在一次記者會裡全部談完，你就會挑某一個東西找適當的時機來談，我們就會談各縣市哺乳室的問題，因為談完這個之後，我自己到各縣市去跑的時候，就會發現比較多的政府單位開始會，當我去參觀的時候他們至少還會說，他們現在已經有哺乳室了，然後有育嬰室了什麼的，就是至少會把那個樣版做出來，至少縣市政府裡面會有哺乳室了、育嬰室了，那當然一般其他的企業他有沒有繼續去盯、有沒有用勞動檢查的方法去盯，一般的地方上的各種事業單位是不是都有這些依法設立的設施，但是他們，就是說你很難花很多時間去一直關心，因為這應該是勞委會做的事情，我並不確定各地方縣市他們的勞動檢查怎麼樣，譬如說我發現台北市勞工局他們有主動的在辦記者會，講他們今年抽檢兩百多家的一個報告，那我就會也是去跟立委、議員去問這樣的資料，那或者是說勞委會後來因為人口政策的問題，它在行政院之前應該是游錫堃在任的時間，那個時候媒體在炒生育率下降的問題，行政部門就開始來擬定一個人口政策，那人口政策當然裡面很重要他們就想辦法來怎樣去提高生育率，那個焦點裡面就會去談兩平法當中的一些托育設施啦，或是一些促進性別平等的育嬰假、陪產假等等，這些措施都應該要趕快落實的，你會去提起這些事情，勞委會在行政院這樣的壓力下就會趕快去看，這個時候它才會趕快去研究育嬰津貼，它去年的母親節前夕就有公佈育嬰津貼的一個方案，當然它有開始在研擬已經算是不錯了，可是老實講，兩平法裡面寫的很清楚就是說主

管機關應該趕快擬定育嬰津貼辦法，結果 2002 年開始施行以後勞委會都一直沒有動作，然後要等到行政院長決定開始要來擬一個人口政策之後，它才開始被要求然後趕快來看兩平法的部分它可以做的是什麼，結果它決定可以趕快來做的是育嬰津貼，也就是發錢這種最簡單的事情，其他的東西它就沒有去研究，它也沒有去研究說兩平法其他的譬如說懷孕歧視的案例要怎麼去減少、要怎麼去宣導、要怎麼去做申訴的處理，它也沒有去思考這種比較麻煩比較費力的事，它先說我怎麼先把最簡單的事情拿出來做就是育嬰津貼，然後這個時候它才草擬育嬰津貼辦法，那當然我們那個時候也立即開了一個記者會，就對於它那個育嬰津貼辦法其實我們並不是很滿意，會提出一些我們的意見、一些抨擊，而且我們覺得應該要回歸體制，你去談體制怎麼去減少懷孕歧視的問題，而不是只是去看到育嬰津貼，更何況育嬰津貼它的規劃事實上不能真正的滿足，任何人他如果要去請留職停薪的育嬰假的時後，他能夠安心說真的足夠我生活費用。

筆者問：選舉期間是否曾支持特定候選人？

過去婦運界有人是以個人身分去選、去提供一些婦女政見，甚至是幫忙候選人寫一些婦女政見，很明顯就像陳水扁這個 555 方案，可是這是以個人身分去，那婦女新知是沒有以組織名義去替任何政黨或候選人站台助選，但是我們在 2004 年的那次立委選舉的時候，我們有邀請其他婦女團體來共同擬一個候選人的共同推薦名單，那個推薦名單我們會先跟婦女團體討論過，我們會以一個候選人對於某個法案特別有貢獻的，我們就列出來他的貢獻是什麼，譬如說當初有提案這個法案或是什麼，我們支持跟推薦的理由很清楚的列在後面，那這個當然會對現任的的立委比較有利，因為他們比較有成績單可以被檢驗，但是這個也是比較嘗試性的做法。

四、採取這些方式的策略為何(例如運用時機)？細節為何？

因為勞委會在母親節前夕公佈育嬰津貼的政策，所以我們也就利用母親節這個機會來舉辦一個記者會，今天有個新聞是育兒補助的東西，生育補助、托育補助方案也出來了，那其實也都是我剛講的在整個人口政策下面它必須擬出來的一些措施，所以其實他重視的還是在於生育率的這個部分，當然說我們都會質疑這個每個月發一點點錢，每個月發個幾千塊真的能夠使得多數的雙薪家庭覺得這是一個很好的協助嗎？會就這樣提高他生養的意願嗎？如果他本來不決定生小孩，他會

因此就想要多生一個小孩嗎？很少人會因為這樣每個月幾千塊的誘因而做下這樣一個決定，大家都知道生養一個小孩價格非常的高，所以我們一直在談除了兩平法的措施之外，還有一個照顧公共化的政策要出來，我們只是在兩平法提到的是托兒的措施，那個也只限於兩百五十人以上的大企業，那對於台灣多數中小企業來說的話，很多人需要的是社區有這樣的照顧中心，我們是一直同時在提社區托育跟職場托育這兩種概念，可是政府看到的就只有很簡單的發現金，不管到他們兩平法的育嬰津貼到今天公佈的生育補助的方案，在我看來台灣政府還是停留在發現金的福利制度，它沒有想過發現金在預算上是非常龐大的，你可能會造成的排擠效應是這種普及式的發現金，可能就會排擠到，像我剛講的它可能沒有預算、沒有力氣去做社區照顧中心、社區福利體系、以及去督促落實職場托育的這個部分，所以你會看到我們政府一直在炒短線，那它對法令落實的這個部分，要嘛就不夠積極，要嘛就挑很簡單可以去做的事情。

五、採取這些方法得到什麼結果？是否有如貴機構預期？

譬如說我們婦女新知基金會還蠻常被邀請去參加其他的行政部門負責不同法令的相關會議，譬如說內政部的家暴委員會、性侵害防治委員會，它就是會很積極的去邀請一些關心這個政策議題的婦女團體去參加政策討論的會議，那像教育部也會邀請去參加性別平等教育的一些會議，可是我印象中勞委會很少邀請婦女新知基金會去參與討論什麼政策，我很少接到這樣的開會通知，那也許它還是有邀請一些所謂的專家學者，可是它的專家學者比起其他的單位就會少了一些民間團體，那以一個推動這個法十幾年的團體你居然沒有邀請它，老實講這是一個非常少見的事情，所以它的法案我們都是等到它在媒體上公佈我們才知道，然後我要去跟他們要一些資料的時候也很難要得到，跟我跟內政部和跟教育部的互動經驗就差很多，每次像什麼人口政策的資料、移民政策的資料、或是家暴什麼的資料，我去要資料說想要了解一下，它們會都很誠懇很熱情的把資料就給我們，它們也很信任我們在政策討論期間不會隨便外流這些資料，可是勞委會就不知道為什麼從我來婦女新知，我從來沒有跟勞委會要到資料過，後來我發現只能很間接的透過立委要，那透過立委要的時候也不見得都要得到，只有到今年我才要得到它們兩平法抽檢的報告、還有預算的資料，其他像之前我們要各縣市申訴的案件還有其他詳細的資料，它們根本就是給，我們還必須動用私下的管道，比如哪個學者有去參與各縣市考核的委員，就去私底下問說他們手上是不是有資料，那個學者可能就要偷偷摸摸的給我們，我很少跟政府要資料是這麼不光明磊落的，顯然它就是沒有把民間團體當作是可以合作的對象，那事實上像內政部、教育部就會

覺得在性別議題上民間團體是比它們早起步很多年，所以它們都很樂於去聽民間團體的意見，唯有勞委會我是覺得非常詭異，那事實上在勞委會很多表現我都會開玩笑說它是資委會，都是比較站在資方而不是勞方，我覺得這跟兩平法當年在立法院就受到工商利益團體的強力反對，這整個邏輯上你就會看到說女性要爭取工作權，或是我們要推一些事情是促進兩性的工作平等的環境，無論如何對工商利益團體來說就是非常的反彈，這樣一個強大的反彈會反映到，即使是這個法令通過之後，也許工商團體還會持續的給行政部門壓力，也許行政部門的壓力就會顯現在勞委會它對於我們這樣的民間利益團體不那麼的想跟我們互動，也很害怕資料給我們看到，那就跟家暴法、性侵害防治法、或是性別教育平等法來說，它沒有一個強力的反對的社會力量在跟它對抗，沒有人會特別組一個組織出來反對性別平等教育，或是反對家暴的防治或者什麼的，但是工商利益團體它們是一直非常清楚的反對這個兩平法的原則跟精神，那即使到了這個法施行了以後，我也不覺得政府有試圖去跟這些私人部門去溝通說其實兩平法落實下來的話，是對整個國家發展是有利的，它不會去溝通這些觀念，以致於我猜想整個一般的私部門對於這個法的落實是非常反彈的，那勞委會也沒有去思考為了要去落實這個法、它要不要去修訂一些罰則、它除了對企業宣導之外還能做什麼、除了做表揚活動之外它還能做什麼，像那些抽檢報告出來，有些企業老是一直沒有去落實的話那你要怎麼做，勞委會在這個部分都非常的消極，它那個報告好像就是放在檔案櫃裡面好看而已，以一個負責任的政府單位來說，它就應該趕快去研擬採取哪些行政措施是去促進這個法律的執行。

六、貴機構對於『兩性工作平等法』的意見與看法如何引起媒體、民眾或政府部門的重視？為什麼？具體的例證是什麼？

前幾年有一次同志團體跑來跟我們說，兩平法裡面提到的不因性別而有差別待遇的那些條文，可不可以順便改加上性傾向，也就是說他們也想要把性傾向歧視放在兩平法裡面一併處理，我當時是覺得概念上不錯阿，但是事實上我們一直覺得兩平法的性別應該是包括性傾向歧視的，事實上台北市的兩平會的一個案例也是性傾向歧視的，那當然我們也知道只有在台北市這樣一個進步的兩平會才可能做出這樣的一個裁決，所以其他的縣市的確有可能說性傾向的案例沒有得到處理，搞不好勞工局就直接在電話裡反駁說這不是性別歧視，這是我講的訓練的問題，那當同志團體很主動地來找我們說兩平法這部分可不可以修的時候，本來我們的內部討論說是不是要輕易的去啟動兩平法的修法，恐怕這個法一修那些工商團體會趁勢說兩平法什麼地方也要修，所以我們也有跟同志團體討論其他可能性，是不

是可能要求勞委會做成解釋函到各縣市，這樣是不是就可以解決這樣的問題，因為在判例上就顯現性別本來就應該包括性傾向，可是同志團體也會很質疑各縣市執行的狀況，所以我們後來就支持同志團體聯合召開記者會，一起公開的要求這個地方做修法，後來就有一個女立委採用這樣的想法去提案。

筆者問：是否曾對民眾表達訴求？

我們真的很難針對民眾辦大型的活動，我們沒有這麼多的人力跟資源，但是我們在兩平法剛過的時候有弄一個立法大事記小手冊，那是跟台北市政府申請補助的一個小手冊，或是另外有做一個很簡單的單張，就是一個職場性騷擾的手冊，然後或者是我們有做一個 check list，就是給公私部門可以去檢視那個單位有沒有違反兩平法的表格，那個表格像我之前去參加工商團體的訊列就拿出來用之類的，我們會用一些不同的方式去宣傳兩平法，譬如說在不同單位邀請的演講，但是你說我們辦大型的宣導活動就不太有那個力氣，至於民眾的部分，有的時候我們辦公室一個禮拜會接到一到兩起，有時候是三到五起這樣一個有關兩平法的諮詢電話，也許因為現在網路很發達，有些民眾可能上網搜尋就知道可以打電話來問有關兩平法，這個其實還是顯示了各個縣市勞工局的諮詢服務顯然還是非常有問題的，才會我們身為一個民間單位會接到這麼多的電話，依法應該是勞工局要去處理的，那也是因為我們接到那麼多電話，今年才會想到要來訓練一批志工接兩平法的諮詢專線，等這個諮詢專線真的能夠成功，我們當然也會去宣傳說我們有這樣的諮詢專線。

筆者問：推廣哺乳室的效果？

就我說的去一些縣市跑的時候，有些政府單位就會很興奮的跟我介紹說他們已經有哺乳室了，開始覺得說這個好像變成他們該去落實的部分，那之前可能連公部門自己的都忘記要去落實兩平法，我覺得我們常常開兩平法的記者會，那個功能好像只是讓公部門記得，當然有出現在報紙上報導，民眾吸收多少這個我們不知道，可是公部門就會開始記得這個東西好像跟它們有關。

七、針對貴機構的意見回饋，有沒有影響政府的預算、人力等資源的增減？有沒有符合貴機構的訴求和期待？原因為何？具體的例證是什麼？

因為有之前測試電話去查，勞委會本來是不公佈資料，只是後來它網站上就會開

始公佈部分資料，然後你就會去看各縣市的申訴案件是零阿還是怎樣的，一些更細的資料，譬如說申訴案件的分析什麼的，那個就是我必須私底下去問某學者有沒有這種資料，因為勞委會就是網站也沒有，它也不願意提供資料，那預算的部分就 97 年概算小小的增加 150 萬，抽檢的單位從 12 家增加到 24 家，這是勞委會進步很小的地方。

八、針對『兩性工作平等法』的修正與調整，貴機構認為還有哪些值得改進？為什麼？具體的例證是什麼？

像那個育嬰津貼有出來我當然覺得那個是好事，只是它怎麼規劃的更符合民間期待，以及它可不可以同時積極的去落實兩平法的相關項目，這個是我們比較關心的地方，至於整個法因為落實的還不夠，所以我們現在除了執行方面，也沒有特別去想到該怎麼調整，還是主要看公部門它怎麼去把原本的原則精神做好。

附錄三 勞委會編列『兩性工作平等法』預算項目

年度	項目	預算數(元)	總預算數(元)
91	研議、宣導童工及女性勞工勞動條件之保護，並配合兩性工作平等法之立法工作，研擬相關附屬法規，辦理訓練、研討及宣導等相關活動	5,372,000	5,372,000
92	加強宣導童工、女工勞動條件特別保護暨兩性工作平等法令	4,350,000	6,748,000
	召開兩性工作平等委員會議，辦理兩性工作平等審議、諮詢及促進事項，暨編印兩性工作平等相關資料	898,000	
	補助兩性工作平等之法律訴訟扶助費用	1,500,000	
93	落實、宣導童工、女工勞動條件特別保護及兩性工作平等法令	4,000,000	6,507,000
	召開兩性工作平等委員會，辦理兩性工作平等審議、諮詢及促進事項，暨編印兩性工作平等相關資料	1,007,000	
	補助兩性工作平等之法律訴訟扶助費用	1,500,000	
94	落實兩性工作平等法令暨編印宣導資料	4,310,000	4,660,000
	召開兩性工作平等委員會，辦理兩性工作平等審議、諮詢及促進事宜	150,000	
	補助兩性工作平等法律訴訟扶助費用	200,000	
95	研討各國育嬰留職停薪津貼制度及研議工作平等政策立法、舉辦公聽會及資訊蒐集	360,000	4,980,000
	辦理各國工作平等法制之比較研究	540,000	
	落實兩性工作平等法令，推動性騷擾防治暨編印宣導資料	3,820,000	
	召開兩性工作平等委員會，辦理兩性工作平等審議、諮詢及促進事宜	110,000	
	補助兩性工作平等之法律訴訟扶助費用	150,000	
96	研議兩性工作平等政策，及相關資訊蒐集	360,000	3,711,000
	落實兩性工作平等法令，推動性騷擾防治業務、編製相關宣導資料及辦理友善職場表揚相關活動	3,091,000	
	召開兩性工作平等委員會、審議、諮詢及促進兩性工作平等事宜	110,000	
	補助兩性工作平等之法律訴訟扶助費用	150,000	