第二章　理論基礎與分析架構

近年來，國外的非營利組織在政府決策過程中所扮演的角色益為重要，在政策制定上，政府逐漸與第三部門形成協力關係，並使第三部門擁有制度化的接近管道，因此探討第三部門政策倡導之文獻，除了對政府與第三部門的關係進行檢討，也開始重視第三部門在政策過程中或倡導時的正當性或政治責任。Julie Nyland（192006:12006-198）認為非營利組織等第三部門在公共政策的發展上扮演了重要卻被低估的角色，由於這方面的討論往往僅限於「政策執行」，而忽略了其在政策規劃上與國家形成的複雜互動，及其扮演的多重角色。

就國內的情況而言，由於非營利組織對政策的影響力仍在發展階段，因此國內的文獻大多是針對第三部門或非營利組織或公共利益團體如何影響公共政策，並從資源和策略的關係出發；相關論文包括江金山（1985）之「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」，由公共利益團體之源起、資源、策略等觀點來探討；王千美（1992）、簡徐芬（192005）則加入政策制定各階段－政策問題形成、政策規劃、政策合法化－來看公共利益團體資源與策略在不同階段之作為。姜誌貞（1998）在「非營利組織政策倡導之研究－以婦女團體為例」一文中，亦針對個案之緣起、型態、政策倡導策略與困境進行探究，發現非營利組織與政府之關係中，合作與自主性之維持為其兩難問題，且婦女團體僅為議題性結盟，原因有二：其一為非營利組織人力財力困乏，其二為婦女團體擔心組織性聯盟有模糊婦女團體多元意見之虞，因此使得當初因婦女人身安全議題結盟的團體顯得曇花一現，難以長久有效運作；該論文亦為少數有討論第三部門在政策倡導上之困境者。蔡千惠（1998）之「非營利組織遊說策略之研究」，以生態保育聯盟、殘障聯盟、老人福利推動聯盟、及社會立法運動聯盟等四個聯盟性組織作為個案，探討不同角色與性質之非營利組織與政府之互動關係，並釐清非營利組織對政府部門遊說之角色、功能與定位，並建立非營利組織之遊說模型。韓意慈（1999）的「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」，探究非營利組織如何扮演政策倡導之角色，首先，作者

認為非營利組織倡導的觀點與目標會受組織過去的行動史、及組織與外在環境的互動所影響，而不斷地重構該組織的自我認同邊界，而在政策倡導策略運用上，則發現團體會因其所擁有之資源不同，而採取不同的倡導策略。黃雅文（1998）「我國非營利組織議題倡導策略之研究」，將焦點放在非營利組織如何將議題推進議程，蓋一項政策之所以能形成，必得先納入議程，故其探討非營利組織如何運用倡導策略，使其在特定議題上取得優勢的代表地位，並攫取決策者注意而順利進入議程，進而影響正式的政府決策程序，作者並強調議題倡導之基礎，包括盡可能擴展議題，適當去建構與界定議題以取得認同，且須了解不同之標的訴求對象，與熟悉基本的立法過程，並掌握組織優勢如專業知識及彌補資源上的劣勢。

此外，針對「菸害防制法」制定過程的相關研究中，皆以主要推動法案的「董氏基金會」為個案研究對象（周漳仁，1999；黃雅文，1999），缺乏針對相對利益團體「中華民國菸業協會」方面的策略運用；而針對「菸酒稅法」之「菸品健康福利捐」方面，則無相關研究。本研究以個案研究的方式，針對「菸害」議題相關法案，探究「菸害防制法」及「菸酒稅法」中「菸品健康福利捐」兩項法案中，面對反菸團體與行政院衛生署的「反菸」立場時，菸業協會在主動出擊與因應的過程中所運用的遊說策略。

以下，本文將先深入分析非營利組織立法遊說的相關理論基礎；其次，則是說明各種遊說策略的定義與內涵；第三，則是釐清我國立法過程及國會運作制度；最後則是將前述三者加以結合，作為本文研究的理論基礎，並藉以描繪本文分析的研究架構。

第一節　非營利組織的基礎理論

一、非營利組織的角色與功能

Kramer（1987）將非營利組織之角色功能歸納為五種：

1. **服務的前瞻者與創新者（Vanguard or Service Pioneer）**：非營利社會福利機構因具有豐富的彈性、自發性與代表性，較能敏感於社會變遷與需要，並以多樣化的人力才智，來發展新的因應策略、服務方法或發掘新的個案，進而扮演福利服務前瞻者與創新者角色。
2. **價值維護者（Value Guardian）**：非營利機構被期待去維護一群人或社會價值，透過有系統地運作激勵民眾對某種特定社會議題的關心，並藉著各種不同服務，維持讓公民參與志願服務的管道，這些都有助於民主社會維護各種正面價值。
3. **改革者與倡導者（Advocator）**：非營利組織從社會各層面的參與和實踐中體認某些亟待改善的事物，並運用服務經驗展開輿論、公益遊說或公共關係的具體行動，促成社會態度改變，或提倡相關政策與法規的制訂或修正，亦扮演監督政府公平負責的角色。
4. **公眾教育者（Public Educator）**：由於民間非營利組織對某一特定社會議題之深度理解，其將服務過程中所遭遇之有關福利服務輸送、政策或制度問題及癥結所在，透過社會倡導或資訊傳播方式告知大眾，形成公共議題，而達到維護大眾「知的權利」之目的。
5. **服務提供者（Service provider）**：當政府礙於資源與價值優先順序限制，無法充分履行其應提供之福利服務時，非營利組織的多樣化服務將發揮彌補功能，相對也提供人民更廣泛的選擇機會。

此外，蕭新煌（1992）將非營利組織之角色功能分為積極角色（提醒、諮詢、監督）與消極角色（制衡、挑戰、批判）兩大類；陸宛蘋（1999）認為台灣很少非營利組織僅擔任一種角色或發揮單項功能，而是依據需要（組織內部或外部服務對象的需要）而扮演不同或多重角色，亦因組織彈性較大，相對組織角色與功能較不明顯。

二、非營利組織的倡導對象

非營利組織欲影響政策制定、進行政策倡導時，須先確定其倡導之對象，進

而發掘各種爭取這些對象支持的管道。「接近」（access）本身是一種工具性的概念，David B. Truman（張炳九譯，1998：327）將「接近」視為團體的中介目標，認為「如果不能接近政權中的一個或更多的關鍵決策點，就不可能達到任何一種權力」，而關鍵決策點可能由正式法定結構明確建立的，或存在結構間的間隙之中；簡徐芬（192005：140）明確指出掌握接近決策關鍵點的管道與對象，攸關策略作為之成敗。在研究非營利組織政策倡導的文獻中，有將倡導對象分作直接倡導與間接倡導，即以體制內或外為區分，包括行政機關、立法機關、司法機關、政黨及媒體，然而握有關鍵決策權力者仍在行政與立法，而人民則代表輿論力量的成型，對政府部門有著莫大影響力，因此以下將針對此三者進行介紹：

（一）行政機關

在今日行政權不斷擴張的趨勢下，行政部門成為公共政策制定與執行之重心，除了大量的行政命令外，立法院所審查的法律案也多由行政機關所草擬提案，因此第三部門若能與行政部門建立良好的溝通管道，便能使其所關心的議題，透過行政部門支持甚至提案，或是尋求行政規章的改變。一般將第三部門接近行政機關的管道大致分為三種關係（簡徐芬，民 83:34）：

1. 資訊交換的關係：第三部門長期深耕民間，對政策問題的了解有時較政府更為深入且豐富，可以藉著資訊的提供，讓行政機關了解其主張與看法，並成為其制定政策時的參考。
2. 參與規劃的關係：行政機關在規劃政策時，第三部門可透過制度化或常規性的管道參與表達意見，如參與公聽會等，以影響決策的制定。
3. 協力執行的關係：即政策制定後，第三部門通常會協助行政機關扮演共同推動執行的角色，使良善的政策得以順利推行。

（二）立法機關

雖然行政機關掌握了許多重要政策的提議權，但畢竟立法部門是由人民選舉而來，具有民意為基礎，且擁有合法化政策的權力，故凡有關國家重大興革事項、

人民權利義務規定等，均應經其核可，始具正當性；立法部門對政策的影響表現在立法、監督、代表及整合的功能上，立法委員通常可透過通過法案、質詢、控制行政部門預算、行使人事同意權、或授權行政部門立法等方法，直接或間接影響公共政策的形成與內容而具關鍵地位；也由於背負了選民之期待與選票的壓力，相較行政機關較具可接近性，使得立法機關常成為各方參與者爭逐角力之競技場。

第三部門在立法機關的接觸點，主要是以法案的引介階段與委員會審查的階段最為重要（王千美，1992：34）。前者即是提案階段，依立法院組織法第七條第一項之規定，政府機關依憲法提出之議案，原則上應先經立法院有關委員會審查，報告院會討論，但必要時得逕提院會討論；而立法委員提出之議案，則須先經院會討論，可見政府機關及立法委員皆有提案權；另外依立法院議事規則第十三條之規定，人民之請願，經立法院審議後亦可成為法案。在此階段，第三部門可以提出請願案，作為相關法案審查時的參考，或者針對新法案的提出或是舊法案的修正，設法表示自己立場，並呼籲立法者須注意的問題。就後者而言，法案能否成立、內容如何等，生殺大權多掌握在委員會手裡；政府所提出的議案，於朗讀標題後，直接交付相關委員會審查，而立委提案或請願案則於朗讀後，提案人得說明其旨趣，經大體討論，應即議決交付審查，或逕付二讀，或不予審議，是以各項議案以經委員會審查為原則，不審查為例外；而委員會的審查程序一般包括議案的旨趣說明與備詢、立法調查、聽證、逐條審查、保留院會發言權、審查報告等六種（羅傳賢，192007）。委員會審查階段中，委員會的主席或召集人更是位高權重，對法案有極大的影響力，可以影響法案在議程中的優先順序，而且在委員會通過的法案，很少被大會否決，因此這階段對政策倡導而言非常重要。

（三）人民

由於一般大眾難以集結，對於政府決策的影響力有限，而非營利組織所倡導的又是與公共利益相關的議題，若要獲得人民的支持，讓政府感受到輿論的壓力，而願意重視並加以處理，是一項困難卻重要的任務。第三部門為了增進人民

對政策議題的瞭解、提昇其問題意識，以形成輿論資源，常見之方式包括透過大眾傳播媒體的管道，或利用出版品、網路、各樣活動的舉辦如座談會、遊行等。

J. C. Jenkins（1987:307）曾指出第三部門的政策倡導不一定能產生立即且實際的影響，所提出的主張也未必能成功制定成為法律或政策，但非營利組織在公共論題與教育上的功能，可能遠高於其對行政、立法部門的影響。因此，對第三部門而言，若能不斷地向民眾闡述理念、宣導議題訴求，其影響力是至深至遠的，甚至可以改變整個社會氛圍。

三、非營利組織與公共政策的倡導類型

公共政策所牽涉的內容及範圍相當廣闊，且各項政策之性質又各有差異，在非營利組織進行政策倡導或議題倡導之前，對於各種類型公共政策的不同性質的瞭解，確有其必要性，以便於處理政策問題時，能夠針對不同的政策類型採行不同的決策途徑。就政策的實質內容劃分，Lowi 將公共政策區分成「分配性政策」（distributive policies）、「管制性政策」（regulatory policies）、「重分配性政策」（redistributive policies ）， 而 Salisbury 在此基礎之上再增加了「自我管制性政策」（self - regulatory policies），共計為四種分類（吳定：2003：7~9）。其不同類型的公共政策意涵如次[1]：

（一）管制性政策：政府機關設定某些特殊的原則與規範，以指導政府機關或「標的人口」[2]（target population）從事某些活動，或處理不同利益的政策。此類政策屬於零和賽局的政策。例如出入境管制政策、環境保護政策等。

（二）重分配性政策：指政府機關將某一標的人口的利益或成本移轉給另一標的人口享受或承擔的政策。此類政策通常是在考慮財富、權力、地位的分配狀

[1] 參見：T. J. Lowi, 1979, ***The End of Liberalism：Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority***, New York：Norton. 或見：吳定，2003，《公共政策》，台北：國立空中大學。

[2]標的人口指問題直接處理的對象，或政策方案直接實施的對象，包括人們、家庭、機關、組織、社區或其他單位。由於標的人口是問題解決與方案實施的客體，故其想法、看法即需要等，應予重視及考慮，以提高彼等對政策執行的順服度。

況後所制定的一種零和賽局政策。故必將引起受到損失之標的人口的抗拒。例如政府所有的租稅政策。

（三）分配性政策：政府機關將利益、服務或成本、義務分配給不同的標的人口享受或承擔的政策。此種政策為非零和賽局政策。政府機關在制定此類政策時，主要的考量是如何滿足各方的需求，使利益或成本之分配較為適當，故政策所遭遇到的抗拒較為輕微。例如社會福利政策以及其他提供服務的政策。

（四）自我管制性政策：政府機關對於某一標的人口的活動僅予以原則性的規範，至於活動進行的方式，政府不加以干涉，而由該標的人口自行決定的政策。此類政策屬於非零和賽局的政策，因為政策之執行通常不至於以犧牲某些標的人口的利益為其代價，故可能引起的抗拒較小。

四、董氏基金會推動「菸害防制法」修法的定位

誠如本文第一章所述，董氏基金會長期以來對於菸害防制法的推動不遺餘力，若由上述非營利組織的相關理論對其功能及其所所倡議的政策議題加以定位，則可以更清楚地理解董氏基金會在推動「菸害防制法」修法過程中所扮演的角色。

首先，從非營利組織的角色與功能觀之，董氏基金會長期推動菸害防制工作，幾乎被視為是國內反菸體體的代言人，其並藉著各種不同服務，有系統地運作激勵民眾對於菸害防制議題議題的關心，因此可視為是「價值維護者」；此外，其致力於推動本次「菸害防制法」的修法工作，提倡相關政策與法規的制訂或修正，亦扮演「改革者與倡導者」的角色。而若從議題倡導的對象觀察，由於本研究主要在於分析董氏基金會在「立法過程」中的議題倡導策略，可知董氏基金會的主要議題倡導對象即為立法機關。最後，其所倡導的公共政策類型分析，由於「菸害防制法」涉及到對於吸菸行為及菸品販售等的規範限制，若依上述公共政策類性概念歸納，則可視為是「管制性政策」。

綜上分析，可知，從非營利組織相關理論為董氏基金會推動「菸害防制法」

修法加以定位，可視為是「**一個具『價值維護者』和『改革與倡導者』角色的非營利組織，對於其所主張的『管制性政策』，在面對『立法機關』的倡議過程**」。

第二節　議題倡導與議題倡導策略

非營利組織公關與企業公關不同之處在於，非營利組織公關常常會因為組織與資源的弱勢，運用了許多迥異於企業組織的公關策略（孫秀蕙，1997）。大部分的非營利組織在社會資源方面是相當缺乏的。許多非營利組織成立的目標之一，就是要充當特定公眾的發言人，透過與一般大眾及政治人物溝通的方式，爭取特定公眾的權益，也就是從事政治遊說與推動立法。近年來，台灣有許多弱勢團體，在爭取立法保障弱勢權益的過程中不遺餘力，而且也有越來越多的弱勢組織對於公關媒體的操作日趨嫻熟，媒體造勢與公關策略的制度化不亞於一般企業組織（孫秀蕙，1997）。本研究所要探討的「菸害防制法」，其立法過程主要也是透過立場對立的雙方在運用議題倡導策略的角力過程後的產物。

一、議題倡導策略的類型

利益團體因為各自的目標與資源互不相同，因此所運用的議題倡導策略亦有差異。而各國由於政治文化、政治溝通網以及民主化程度的不同，造成利益團體議題倡導策略的方式也互異。我國向來是注重人情關係的社會，加上特殊的政治環境，國會長期未改選，戒嚴體制限制人民諸多權利等歷史背景下，我國便缺乏類似西方國家民主代議制度下，人民公開影響政策的制度化管道，更缺少相關法律來規範議題倡導的主體（遊說者）與客體（遊說對象）（黃瀚鋒，192005）。

一般而言，利益團體議題倡導的著力點，首先是推動或阻擋與其利益相關的法案進入議事日程，若已在委員會審議與討論法案階段，則透過公聽會的運作，

提供對利益團體有利的證據，或走出立法院大門，以示威或遊行方式達到立法訴求之目的（黃瀚鋒，192005）。

Keefe & Ogul 曾於1973 年指出議題倡導的技巧包括（吳宜蓁，1998）：

1. 鼓舞式的溝通：透過大眾傳播媒介的管道，向立法人員從事溝通及施加壓力。
2. 制裁：採取行動對立法人員施加壓力，使其就範。
3. 採取社會性遊說、助選、及賄賂的方式。
4. 示威性遊說：展示勢力及抗議的方法，向立法人員施壓。
5. 建立遊說聯盟：具有共同意識型態和目標的利益團體，團結起來形成聯盟，共同向立法人員施壓。

不過，以上的看法僅粗略指出一些議題倡導的技巧，尚不能稱為策略面的思考。Schendel & Hattem 於1970 年指出策略的定義包含了「目標」和「方法」兩個構面，因此策略是組織為了達到某項目標而採取的計畫和行動方案（吳宜蓁，1998）。遊說的基本策略可以分為兩種型態，一是「策略」（strategies）；另一為「戰術」（tactics）。Berry（1977）指出，「策略」（或稱戰略）是一種廣泛性的攻擊計畫，或是指議題倡導的一般性途徑；而「戰術」則是指支持（advocate）某個政策之態度的特別行動。策略和戰術是體、用的關係，彼此緊密聯繫，策略往往被認為是是更一般化、長期遊說的途徑；而戰術則是利益團體企圖影響政府政策的立即的、每日的活動。

學者研究利益團體的議題倡導或遊說方式，多將其區分為直接遊說（direct lobbying）與間接遊說（indirect lobbying）。直接遊說指的是利益團體的代表直接與民意代表溝通，以達到影響政府政策的目的。而間接遊說是指遊說者透過發動選民寫信、影響傳播媒體，造成輿論氣候，甚至介入選舉過程，對民意代表造成壓力，使他們接受遊說者的主張立場，因此，許多學者也將間接遊說稱作為「草根遊說」（gross-roots lobbying），因其運用時往往訴諸選區選民（徐瑞希，1991），也較為符合民主體制運作的原理（楊泰順，1993）。

本研究再整理相關論文及研究後，將屬於比較大方向之策略，亦即Berry所

謂的「策略」，屬於一般性、長期性的策略，而其實際的作法也涵蓋了直接議題倡導與間接議題倡導，本研究命名為「整體議題倡導策略」；另將較為細部的具體行動，也就是Berry 所謂的「戰術」，屬於立即的、每日的活動，本研究命名為「議題倡導行動策略」，可分為「直接議題倡導」與「間接議題倡導」，並一一介紹如下：

壹、 整體議題倡導策略

（一） 困窘策略（embarrassment）

困窘策略的基本假設乃是認為，利益團體若能揭露出政府作為的缺失，或將公共政策的缺點充分揭露出來，則將能有效地刺激政府對此一政策進行改變。同時，在製造持續的問題爭辯中，可以利用行政官員或國會議員的防衛性行動，將問題的衝突性擴大，當問題被更多人關注，便表示利益團體有機會吸引更多的潛在支持者，甚至採取支援行動（Berry, 1977）。

（二） 延滯策略（procrastination）

係指利益團體對於一些可能會有負面效應的政策或法案，進行主動干預的行動，以阻礙其通過與實施；甚至得以修正原法案而挽回劣勢，或減低不利的影響程度（蔡千惠，1998）。

延滯的作法有兩種型態：積極性的與消極性的。積極性的延滯型態係指利益團體透過某些積極主動的作為，阻礙對其有負面影響之政策法案的通過與實施；消極性的延滯型態則是指利益團體採較低姿態的沉默與等候，在風平浪靜之中，等待有利時機來到，再公開進行其立法遊說的延滯策略。

（三） 資訊策略（information）

資訊策略的基本假設則是認為政府作為上的錯誤，部分的原因是由於缺乏適當的資訊。而利益團體則可運用其專業能力，提供有用可行的資源，以取得對政

策的影響力（Berry, 1977）。

利益團體提供資訊的作法通常是透過出席聽證會，為立法委員與政府官員提供專業的資訊，來協助他們作政治決策。此外，除了提供資訊，若能更進一步地在制度化的規範下，成為政策規劃過程中的一員，則更增加了遊說的良機（王千美，1992）。目前有越來越多的法案乃是由行政單位所擬定提出，遊說者自然也不敢忽略對行政人員的資訊提供。事實上有許多遊說團體，每天花在遊說行政單位的時間還遠超過在立法單位上。但有時立法委員或行政人員反而因為資訊來源過多而無法消化，因此，遊說者在提供資訊時必須考慮內容的精緻化（Quirk, 1981; 引自楊泰順，1993），大部分的情況下，遊說者態度的堅定反而往往較其內容來得重要，不但決策者不敢輕忽其觀點，堅強的意見也較能在氾濫的資訊中脫穎而出。

（四） 聯盟策略（coalition）

所謂聯盟，是團體間為了達成某一公共政策之目標，而存在的明顯工作關係（Berry, 1997）。較為具體的定義為：所謂「聯盟」係指利益團體之間為達成某一共同目的，而存在著明顯的合作利益，以取得更有利的資源。倘若聯盟成功，不但將有助於減輕組織業務上的人力、宣導與經費的負擔；並且更可擴大或加強所會影響的層面（蔡千惠，1998）。因此，當不同的團體發現其目標相似、理念一致時，為了增加影響力便與其他利益團體結盟，採取聯合的力量共同向政府施壓。故而出現制式的聯盟組織，希望結合議題團體，透過資源共享並增加彼此對話的機會，以利遊說活動的進行（蔡千惠，1998）。

貳、議題倡導行動策略—直接議題倡導策略

吳定（1997）將直接遊說定義為：受到政策影響的標的人口或利害關係人，在政策運作的過程中，透過各種可行的方式，直接向具有決策權者或對政策具有相當影響力者進行遊說活動。而江明修、陳定銘（2000）的定義為，與立法者、立法助理人員（legislative staff）或其他參與立法制定之政府官員等直接接觸與

溝通，以達到影響政府政策的目的。與吳定的說法一致，並指出直接遊說方式大致有以下幾種策略：提供資訊、陳情請願、在場旁聽、互惠交換、參與訴訟、要求釋憲、直接溝通、直接代表（江明修、陳定銘，2000；黃瀚鋒，192005；楊泰順，1993）。

本研究綜合整理直接議題倡導策略如下：

（一） 陳情請願

陳情請願是指人民對於國家政治設施或其本身權益，向民意機關或行政機關陳述其願望或意見，希求國家機關作為或不作為之權利（曾濟群，192007）。陳情的方式大都是直接向黨部或議員提出申訴。在民主時代的今天，人們因政策制訂遭逢的不便，可以直接透過代議士來為他們扭轉，而他們對政策的觀點，也可以透過代議士在議會中提出，甚至形成法案。在我國，陳情請願仍是利益團體進行遊說時，時常運用的方式。雖然人民請願案，經審查後成為議案者為數甚微，但卻有助於強化其訴求之目標，因此，利益團體到立法院集體陳情請願，仍是常見的情景（黃瀚鋒，192005；蔡千惠，1998）。

（二） 在場旁聽

在國內政治民主化、自由化之下，各式利益團體介入國會議事運作的方式，也逐漸以公開集體施壓的模式來進行，其中直接到立法院旁聽立法過程的方法更是常被引用。例如「戰士授田憑據處理條例」之立法過程，全程在老兵的「監護」下進行；「教育人員任用條例」的審議多次引來大批職員的請願與旁聽，不斷發出掌聲或噓聲，影響立委的態度（陳永誠，1991/01/04；引自黃瀚鋒，192005）。而非營利組織對於所關心的法案，也會在立法院中旁聽、監督法案審查，並於會後發表新聞稿，呈現審議過程，透過此種方式可以直接給予立法委員壓力，避免利益交換（江明修、陳定銘，2000）。

（三） 人情請託

我國與西方國家在政治發展上有迥異的分歧，其中重要的原因是中國人注重人情關係，講求人際脈絡的深層文化因素，並藉著以各種關係為基礎的團體，來

達到政治目標。此與西方國家靠意識型態與政見所構成的政黨政治有極大的差異。這也是直接遊說最為人所詬病的一種方式，有事邀約請託官員或議員幫助，在四下無人的情況下，自然很可能發生賄賂或其他見不得人之情事（楊泰順，1993）。

（四） 互惠交換

與人情請託不同的是，互惠交換的前提為利益團體與立委之間有較「具體的交換內容與合作的承諾」。在互惠交換的活動中，最直接而有效的方法便是金錢賄賂。遊說活動最盛行的美國，早期也常透過「3B 戰術」進行遊說，所謂的「3B」即指Booze（宴會）、Blones（金髮美女）、Bribes（賄賂），但70 年代以後，由於媒體的監督功能強化、國會內部倫理的建立，以及相關法令制度陸續建立，美國的遊說活動已漸漸擺脫3B式的做法。取而代之的是所謂的「準不法技術」（quasi-illegal techniques），及「非直接的賄賂」（indirect bibery）（Ronald, 1982; 引自黃瀚鋒，192005），以競選經費、名譽職位或酬金等來進行遊說。不過，即便是工作內容大都傾向公益性質的非營利組織，許多時候亦仍需透過管道，請求議員協助宣傳或掛名以利政策遊說的成功（江明修、陳定銘，2000）。

（五） 直接代表

利益團體有時也推派團體成員競選立法委員，或支持特定候選人當選，俾能照顧本身的利益，此以若干大財團最為明顯。英美兩國的利益團體便常推派或支持特定代表其利益的候選人競選國會議員（黃瀚峰，192005）。而團體的成員若能進入立法機制裡，當審查與團體有關的法案時，其儼然成為團體的化身，明顯代表團體發言的立場。但也有可能是現任的民意代表，身為某個基金會的董事長，當有相關法案進行表決，便能代為遊說其他委員的支持，有人稱這種在議會內部進行遊說活動的議員為「內部遊說者」（insider lobbyist）（Hrebenar, and Scott,1982）。

（六） 直接溝通

直接與政府官員對談，或與立法委員接觸尋求支持。但在官僚體系中往往有

敷衍塞責的情況，因此，會見的官員必須是高階層決策者，才易產生結論。至於和立法委員溝通則重點在於意見交流，唯有讓立委了解法案之情形下，才有可能讓法案過關的機會（江明修、陳定銘，2000）。直接溝通之策略與前文各策略可能有互相混淆之虞，本研究在此做一區別：直接溝通的基處在於理性的表達利益團體的訴求，故與互惠交換、人情請託不同；此外，利益團體之陳情請願亦屬於在理性的基礎上，對相關單位提出訴求，但比直接溝通更具有合法性，因為其訴求之實現乃經由正規管道與程序進行。

（七） 合產策略（coproduction）

合產策略乃公民參與政策過程的一種具體可行的途徑，「合產」之意義係指，公民自願地與政府部門合作，結合政府與社會的資源共同生產公共服務，以解決日益增加的財政壓力，並讓公民得以參與公共事務的決策與執行（周威廷，192007）。一般大眾從單純的消費者轉而成為服務的生產者，促使公民參與的理念得以落實。其優點在於使公民有參與公共事務的機會，並提昇公共服務的質量標準，且達到資源之運用與分配。因此，參與的動機有來自政府的需求、公民的需求，以及兩造的聯盟等等（Brudney, 1993）。例如董氏基金會在菸害防制法修法時，提出希望該法之執行委由民間團體執行的建議，即是一種公私合產的形式。

參、議題倡導行動策略—間接議題倡導策略

間接遊說也稱為「基層遊說」或「草根遊說」，乃是經由影響選民進而影響政府政策的一種遊說手段。具體做法為在各大眾傳播媒體刊登廣告、發表談話或演說、向新聞界發布消息、評論及新聞解說、發行錄影帶及向選民直接寄送宣傳品等，以宣傳此利益團體對某一問題的立場或主張，爭取大眾同情與支持，形成輿論壓力，從而影響行政機關的決策。另外，利益團體還可以動員其成員向立法機關的民意代表寫信、打電話、傳真、訪問等，對民意代表施加壓力。在這方面，利益團體所簽約合作的「公共關係公司」常常發揮很大的作用（吳定，1997）。而江明修、陳定銘（2000）也指出草根遊說意即使用「草根式」的壓力，請選區內選民寫信、打電報、打電話、寄E-mail 等方式給該選區的民意代表，型塑一

般公眾的意見藉以影響立法者，往往直接訴諸於選區選民，較符合民主體制之運作原則。其策略大致如下：舉辦公聽會、座談會、出版刊物或說帖、動員選民向選區議員寫信、打電話、打電報、寄E-mail、遊行抗議、舉辦推廣活動、進行連署、聯盟遊說等等。

本研究綜合整理「間接議題倡導策略」如下：

（一） 影響輿論、塑造民意

近年來，由於社會環境的多樣化，以及政治生態的轉變，我國的利益團體也越來越重視塑造民意的遊說方式，若利益團體的訴求目標能獲得民意的支持，則無異擴大團體的施壓聲勢，作為全國最高民意機構的立法院，自然不敢輕忽這股強大的民意。利益團體有許多塑造民意的方法，如影響大眾傳播媒體、刊登廣告、舉辦公聽會或座談會、自行發行刊物或說帖、舉辦推廣活動、發佈研究報告或民意調查等。

（二）選區壓力策略

此策略乃訴諸草根運動的力量，是一種對主要國會議員進行遊說的間接影響策略。可能涉及一個廣泛的宣傳計劃，試圖影響或塑造一項普遍的「公意」。也可能針對某些具關鍵性地位的國會議員，動員其選區中的選民，以形成該議員之強大政策壓力（王千美，1992）。美國利益團體，常常設法以影響選區輿論方式，藉此間接影響國會議員的投票行為；利益團體尚會動員其成員或者選民，利用寫信、打電話、打電報、寄E-mail 等方式，針對某一特定法案取得與國會議員之接觸，並進而影響其決策制定（Kingdon, 192006）。

進行連署活動亦是一種對政府當局施壓的方式。但連署活動耗費成本頗大，故一般非營利組織多採用小型的簽名活動，像臺灣醫界聯盟在舉辦路跑活動時，便發起支持臺灣加入世界衛生組織的簽名活動（江明修、陳定銘，2000）。

（三）直接民主的訴求

在先進民主國家中，近年來創制複決權的運用，卻已有越來越普遍的趨勢

（Lijphart, 1983）。我國由於處於分裂國家的特殊環境之下，對於創制、複決權的使用較為顧忌，然而，「直接訴諸民意」又無疑是民主社會一項難擋的訴求。此一狀況使政府陷入相當尷尬的情境中，自然提供了利益團體與政府交涉的重要籌碼。例如，五輕設廠前，後勁地區民眾便史無前例地，針對「允不允許設廠」的問題，舉行台灣首次的「公民投票」，對決策者形成不少壓力。但也有利益團體將直接訴諸民意的方式做為抗爭手段的計畫，此種作法拒絕了任何妥協的空間，又易流於情緒化，並不是一種健康的趨勢（楊泰順，1993）。

（四）政黨遊說

在過去，政黨的力量相當大，對黨員有很高的約束力，但時至今日，無論是內閣制的英國或總統制的美國，政黨對黨籍議員的支配力都大大降低了，不過黨對議員個人的影響力還是各項可能影響議員行為中最強的一個，因此，利益團體自然不敢忽略與黨維持一個良好的關係，進而透過黨的力量來影響議員在決策過程中的選擇。我國的執政黨因為具有「革命民主」的屬性，傳統上強調公職人員對黨部指揮體系的服從。在這樣的結構下，利益團體要影響決策，當然不會放棄對黨部的遊說工作。再加上過去國民黨本身擁有龐大的黨營事業，經濟性利益團體更為容易運用其影響力（楊泰順，1993）。

（五）抗議活動或示威遊行

利益團體有時也採取自我救濟，以示威遊行活動作為遊說手段。所有的政治示威的目的只有一個，那就是贏得大眾傳播的注意（劉青雷，1988），利益團體走向街頭的原因，乃是由於他們認為若不這麼做的話，就沒有人會聽他們說，此外，他們也認為抗議可以引起大眾的注意進而促成政策修改（劉青雷，1988）。此種以團體的力量及團結性作戲劇性的表現，藉以吸引政治人物及政治決策者的注意之方式，是其他傳統的遊說策略所做不到的。例如192007 年立法院對停建核四案覆議時，工會動員上萬人遊行，並與反核團體衝突，覆議案後來通過，不過，政府仍是主導政策的主要力量（陳振成，2003）。

（六）參與選舉

利益團體的活動目標是影響決策者，推動或窒礙法案的通過，在民主體系之下，其斧底抽薪之計便是直接參與決策者的產生，希望將立場傾向於己方的候選人，推向權力的舞台，或至少使與利益團體對立的候選人無法當選。利益團體對選舉活動的積極介入，使得不少觀察者已逐漸對「政黨」與「利益團體」之間的分際感到困惑（楊泰順，1993）。然而，利益團體與政黨仍舊有差異，政黨的目的乃在努力尋求獲得國會席次，但利益團體則不一定要直接掌握政權。不過，我國的利益團體在參與選舉活動上，近年來有愈演愈烈之勢，甚至如前文所述的直接遊說策略以「直接代表」方式影響政策，亦即利益團體有時也會推出自己的成員出馬競選，進入政治體制之中。

肆、 小結

本節介紹了整理相關論文及研究後，本研究將屬於比較大方向之策略，亦即 Berry 所謂的「策略」，屬於一般性、長期性的策略，而其實際的作法也涵蓋了直接議題倡導與間接議題倡導，本研究命名為「整體議題倡導策略」，包含以下四種：（1）困窘策略、（2）延滯策略、（3）資訊策略，（4）聯盟策略；另將較為細部的具體行動，也就是 Berry 所謂的「戰術」，屬於立即的、每日的活動，本研究命名為「議題倡導行動策略」，可分為「直接議題倡導」與「間接議題倡導」：「直接議題倡導」分為（1）陳情請願、（2）在場旁聽、（3）人情請託、（4）互惠交換、（5）直接代表、（6）直接溝通、（7）合產策略、（8）訴訟策略、（9）要求釋憲。而「間接議題倡導」則是：（1）影響輿論、塑造民意、（2）選區壓力策略、（3）直接民主的訴求、（4）政黨遊說、（5）抗議活動或示威遊行、（6）參與選舉。以下僅將各重議題倡導策略之定義及內容彙整如下表：

表 2-1：議題倡導策略的類型及內涵

	策略名稱	定義	舉例
一	**總體議題倡導策略**		
1	困窘策略	揭露出政府作為的缺失，或將公共政策的缺點充分揭露出來。	提出法案內容的缺點、污名化相對利益團體
2	延滯策略	對一些可能會有負面效應的政策或法案，進行主動干預的行動，以阻礙其通過與實施；甚至修正原法案而挽回劣勢，或減低不利的影響程度。	提出修正案、不斷提出異議
3	資訊策略	利益團體運用其專業能力，提供有用可行的資源或情報、資料，以取得對政策的影響力。	利益團體擬定草案供立法委員參考、發表研究報告、出席聽證會或公聽會提供意見
4	聯盟策略	利益團體之間為達成某一共同目的，而存在著明顯的合作利益，以取得更有利的資源。	結合議題團體，共同發聲
二	**直接議題倡導策略**		
1	陳情請願	人民對於國家政治設施或其本身權益，向民意機關或行政機關陳述其願望或意見，希求國家機關作為或不作為之權利。	提出請願案
2	在場旁聽	利益團體以公開集體施壓的模式來進行，直接到立法院旁聽立法過程。	到立法院旁聽立法過程
3	人情請託	透過各種關係與人情，找到接觸點，進行請託，例如有事邀約請託官員或議員幫助，以達到政治目標。	平時建立良好關係，必要時動之以情
4	互惠交換	與人情請託不同的是，互惠交換的前提為利益團體與立委之間有較具體的交換內容與合作的承諾。	金錢賄賂、提供競選經費或政治獻金、給予名譽職位、給予酬金、招待或餽贈
5	直接代表	利益團體推派團體成員競選立法委員，或支持特定候選人當選。	推派成員競選、立委為自身所處的產業代言

6	直接溝通	直接與政府官員對談，或與立法委員接觸尋求支持。	直接與官員或立委對談，表達訴求
7	合產策略	公民自願地與政府部門合作，結合政府與社會的資源共同生產公共服務，以解決日益增加的財政壓力，並讓公民得以參與公共事務的決策與執行。	利益團體協助政府落實政府政策或法案執行條例
三	**間接議題倡導策略**		
1	影響輿論塑造民意	利益團體塑造民意的方法有：影響大眾傳播媒體、刊登廣告、舉辦公聽會或座談會、自行發行刊物或說帖、舉辦推廣活動、發佈研究報告或民意調查等。藉此活得民眾支持，再進一步影響立法院。	媒體報導、刊登廣告、舉辦座談會、出版刊物、贊助活動、發表研究或民調
2	選區壓力策略	針對某些具關鍵性地位的立法委員，動員其選區中的選民，以形成該委員之強大政策壓力。	動員選民向選區立委寫信、打電話、打電報、寄E-mail 、進行連署
3	直接民主的訴求	指國父在民權主義中曾經提到人民應該享有創制、複決之權。例如公民投票。	行使創制、複決之權、公民投票
4	政黨遊說	與黨維持一個良好的關係，進而透過黨的力量來影響立法委員在決策過程中的選擇。	對黨部遊說
5	抗議活動示威遊行	利益團體走向街頭，引起政治人物、政治決策者、以及大眾的注意，進而促成政策修改。	舉行抗議活動、走上街頭遊行示威
6	參與選舉	直接參與決策者的產生，希望將立場傾向於己方的候選人，推向權力的舞台，或至少使與利益團體對立的候選人無法當選。	在選舉之際，提供人力或金錢等給予所支持的候選人

資料來源：作者自行整理。

第三節　我國立法過程的分析

儘管國會是民主國家法案審議運作的中心，但在台灣國會全面改選之前，立法院卻長期被譏為「行政院的立法局」，而資深立委更被視為是「投票表決的橡皮圖章」—只要是行政部門送來的法案，必定能夠通過法定三讀程序而順利完成立法。然而，隨著解除戒嚴、開放黨禁、終止動員戡亂時期，台灣的政治一步步地邁向民主，而國會的全面改選更是顛覆了立法院既有的保守形象：特別是來自不同選區、代表不同少數族群利益的衝突爭執，在改選後的立法院不斷上演；委員們利用程序問題、臨時提案、會議詢問、秩序問題等議事程序杯葛議事進行或大抒個人意見的異象更是屢見不鮮；由有甚者，以一人之力杯葛所有法案，藉以換取所需利益之事亦時有所聞[3]。立法院每議必吵的議事形象，成了台灣特有的「民主」議場文化。

有鑑於此，加上長期低落的議事效率，立法院終於在第三屆立法委員痛定思痛的倡議下，於第三屆第六會期全面翻修所謂的「國會五法」[4]，正式確立了立法院議事運作的遊戲規則。隨後，「國會五法」又在每年的檢討修正之下，才逐漸完善議事運作的不足，使得過去委員們動輒杯葛議事、封殺法案的非理性問政不再，立法程序亦逐步邁上軌道。儘管「國會五法」建構出了立院議事運作的基本架構，但法案在國會中的立法或修法，除了規範性的審議過程之外，更為重要的則是隱澀於其中的政治角力；換言之，吾人不但要瞭解制度面的立法過程，更要注意行政立法部門在國會議事中的運作。以下，本文將先介紹「國會五法」架構下的立法過程，並分析在程序規範下細膩的國會運作技巧。

基本上，院會及委員會應算是立法院中最重要之兩種會議機制，功能及型態上有所不同，在此以院會、委員會議之功能型態，配合議事實際運作上可能出現

---

[3] 例如，在第三屆立法院時，廖學廣委員即一夫當關，杯葛所有法案，藉此脅迫行政院及各黨團接受「基隆河整治特別條例草案」，最後終於獲得各黨團支持而順利通過，即為一顯著的實例。

[4] 「國會五法」指的是：立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院職權行使法、立法委員行為法、立法院議事規則。有關「國會五法」的介紹，可參見：田麗虹，《國會助理工作手冊：國會生態地圖總導覽》，台北：新自然主義出版社，2001 年，頁 229～238；法條全文則可見立法院網站，網址：http://www.ly.gov.tw。

之情形略作說明：

一、院會

立法院院會時間為星期二及星期五，每週兩次。必要時得經院會議決，增加會議次數。有關行政院施政總質詢、預決算案之報告、法律案、預算案所需經過的一讀、二讀、三讀等程序，都是透過院會中進行。配合所觀察之立法院院會進行之一般狀況，並參考黃建勝《立法院在台灣民主化過程中的角色之研究》論文中，有關院會中一讀會、二讀會、三讀會等程序之說明：所謂一讀指經立法院內議事日程所排定之議案，通常在院會中朗讀標題後，即宣佈此議案交由相關委員會審查，若議案內容涉及數種性質時，可交付數種所涉及之相關委員會作審查。

在「立法院職權行使法」通過之前[5]，在院會中，有時會出現立委提出之法案再進行一讀程序時，就被技術性封殺，無法交付程序委員會審查。院會會出現政黨以人數優勢封殺或護航法案，相對引起其他政黨的抗爭之情形[6]。但現已於立法院職權行使法第八條規範：政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。另外亦訂立若經出席委員提議，經四十人以上連署或附議，經表決通過，可逕付二讀[7]。

二、委員會

立法院內的委員會機制，在國會中的功能及角色極為重要。由於立法工作項

[5] 立法院職權行使法於民國八十八年一月二十五日公佈施行。

[6] 可參閱田麗虹、《國會助理工作手冊》，台北市，新自然主義出版民國90 年，頁272~273 之描述。

[7] 一讀會主要的意義，在於宣示法案已進入立法程序。第二讀會，在於討論個委員會審查後之議案，以及經院會議決不經審查逕付二讀之議案。進行二讀程序時，規定〔依立法院職權行使法第九條規定〕須將議案朗讀，並依次或逐條討論。通常採取的方式是先廣泛討論後，再由主席將議案依次朗讀或逐條討論之，各委員均可對於議案內容提出各種修正動議，若在廣泛討論後，有出席委員提議，經三十人以上連署，由主席徵詢院會附議，經表決通過，議案得重付審查或撤銷。第三讀會之召開，於二讀會之下次會議行之，但亦得於二讀後繼續進行三讀〔依立法院職權行使法第十一條規定〕。議案到了三讀時，除非發現議案內容有互相牴觸，或與憲法及其他法律有相牴觸者外，只得爲文字之修正。

目之繁雜，國會為了有效進行法案之審理與監督行政機關，是以通常將法案依性質交由相關之委員進行議案內容之實質審查，院會通常只負責進行委員會審查結果之表決，及處理各種提案[8]。正因委員會在立法院議事運作中所負擔的責任重大，因而委員會也有「小國會」之稱呼[9]。

委員會負有審議法律案、預算案之權責，並可邀請與該委員會職權相關之政府官員列席委員會備詢。在我國立法院中，議案的詳細討論與實質審查，是必須在委員會中進行的。委員會是立法院中議事運作的重要組織，各委員會是由立法委員參加特定之委員會而組成。以第四屆立法委員之情形來說，立委總數為二百二十五人。各委員於每一會期登記參與委員會，各委員會置召集委員三人。每一委員會委員人數以二十一人為最高限制。且每一委員以參加一委員會為限[10]。非該委員會成員之立委，可自由列席與登記發言，但無議案之表決權。

三、其他重要議事運作機制

除了常設的委員會組織外，由於國會是一個合議制機關，隨著國會議員人數的增加、事務的日益繁雜，政黨的整體意志在許多決策上扮演關鍵角色。『國會黨團』遂成為國會中的重要單位。依據我國立法院組織法第三十三條及立法院職權行使法第十二章對於黨團的規範，正式賦予立法院中各個黨團的法律地位及黨團協商之法律效力[11]。黨團可說是具有『國會政治的統合機器』之功能，國會黨

---

[8] 法案制定的程序，始於法案之提出。法案之提出稱之爲「提案」，根據立法院議事規則第二章，訂有處理委員提案之相關規定。立法院並根據議事規則，以議案作爲提案之稱。

[9] 參考黃建勝《立法院在台灣民主化過程中的角色之研究》，頁34。

[10] 若登記參加某一委員會之委員超過二十一人時，於召集委員選舉前五日由該委員會登記參加之
委員進行抽籤決定之。但若經黨團同意者，委員得互換之。

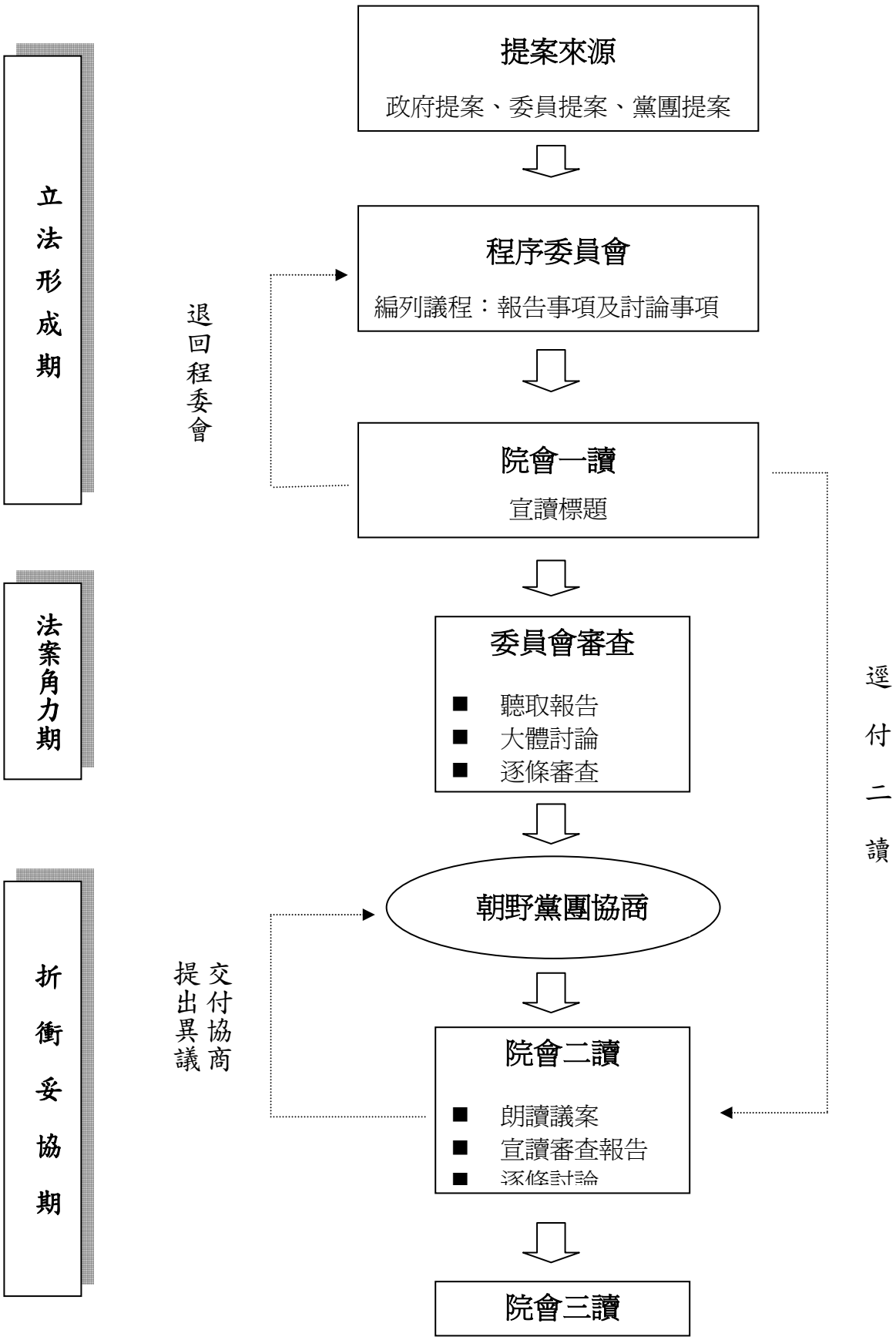
[11] 黨團的組成，依立法院組織法第三十三條明訂立委依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少需有八人以上。
但立委選舉總得票比率達百分之五以上之政黨不在此限。而未滿百分之五得票率的政黨或無黨籍之委員，
得加入其它黨團，或合組八人以上之政團。黨團的辦公室並由立法院提供之。另立法院職權行使法第十二
章『黨團協商』，規範有關黨團協商〔第六十八條〕、黨團協商參加者及舉行時間〔第六十九

團通常是由國會中同一政黨之國會議員所組成，藉以黨團力量與其他政黨進行競爭與制衡。國會黨團在國會整體意志的形成中扮演著組織、指揮、協調、運作的角色。國會黨團的內部運作順利與否，往往也影響到黨籍議員的行為，影響政黨決策的執行成效。

『黨團協商』[12]已是現國會中重要的政治運作機制。遇到為協商議案或解決爭議事項時，便須藉由黨團協商此一機制作協調。議案在交由黨團進行協商時，負責召集之黨團必須通知各黨團指派代表參加。黨團協商經過各黨團代表達成共識後，作成協商結論，於院會宣讀。此協商結論的效力，經院會同意後，出席委員不得反對。

條〕、指派參加黨團協商代表〔第七十條〕、協商結論〔第七十一條〕、協商結論之效力〔第七十二條〕、經協商議案及待表決條文之派員發言〔第七十三條〕、議案分發協商之順序及數量〔第七十四條〕等相關規定。

[12] 我們在平常口語常使用的『朝野協商』一詞，立法院相關法律規範中並看不到。事實上，在法律名詞上指的便是『黨團協商』一詞〔立法院職權行使法：第十二章『黨團協商』〕，只是在立法院的實際運作中，所謂朝野協商〔黨團協商〕時的協商成員，往往不只是院長、副院長、黨鞭、黨團指派之代表而已，還包括非政黨的次團立委、無黨籍立委、非黨鞭亦非黨團指派之黨團立委成員等人，加入協商之局面。


立法形成期
法案角力期
折衝妥協期
提案來源
政府提案、委員提案、黨團提案
程序委員會
編列議程：報告事項及討論事項
院會一讀
宣讀標題
委員會審查
聽取報告
大體討論
逐條審查
朝野黨團協商
院會二讀
朗讀議案
宣讀審查報告
逐條討論
院會三讀
退回程委會
交付協商
提出異議
逕付二讀

第四節　研究架構─非營利組織在立法過程中的議題倡導策略

本文將以立法院法案審查流程為經、以董氏基金會自身設定及其在動態立法過程中面對的各個行為者所採取的議題倡導策略為緯，分析並評估其在菸害防制法修訂的立法過程中的議題策略，除深入了解台灣法案制訂的流程與立院政治文化外，更重要的是釐清非營利組織在立法推動過程中所可選擇的議題倡導策略，並分析其如何透過各種策略選擇來影響公共政策及法案制訂。本文係以個案研究方式，分析董氏基金會對於菸害防制法修訂的立法推動及議題倡導策略，並藉以評估董氏基金會議題倡導的策略得失，作為未來非營利組織在立法過程各個不同階段中如何運用不同的策略進行倡議及遊說的參考依據。

根據本研究所擬定之研究問題，並參酌相關研究及文獻中的「議題倡導策略」後，可整理出本文研究架構。首先，議題倡導的的主體，也就是推動「菸害防制法」修訂的倡議者─董氏基金會。其次，根據本文文獻探討彙整出來的議題倡導策略共有二十項，可分為「整體策略」及「行動策略」中的「直接議題倡導」與「間接議題倡導」策略；其中，「整體策略」包含困窘策略、延滯策略、資訊策略、聯盟策略；而「行動策略」中的「直接議題倡導」策略則包含陳情請願、在場旁聽、人情請託、互惠交換、直接代表、直接溝通、合產策略、訴訟策略、要求釋憲等，屬於直接議題倡導途徑的範疇；而影響輿論塑造民意、選區壓力策略、直接民主的訴求、政黨遊說、抗議活動或示威遊行、參與選舉等，則屬於間接議題倡導途徑的範疇。此外，根據議題管理理論，參與政策或法案推動的行為者共有三類，亦即所謂的「政策鐵三角」：行政部門─行政院、財政部、衛生署等；立法部門─反菸委員、中立委員、擁菸委員；壓力團體─反菸團體、菸商團體。最後，各種議題倡導策略在各個行為者之間的互動，則呈現在立法過程之中，從程序委員會、院會一讀、委員會審查到朝野協商、院會二三讀，將充分展現出董氏基金會所採取的各種議題倡導策略，以及相關行為者的反饋。

圖 2-1：非營利組織在立法過程議題倡導策略分析架構

