

國會結構下的立法遊說行為研究(I)

本研究預計為兩年期的計畫，研究立法遊說行為，特別是以婦女團體的立法遊說活動為主。在本年度的計畫中，首先針對婦女團體的遊說相關活動進行整理與統合比較，比較近年來通過的主要的婦女法案，不同團體推法所採的策略，以及面對不同情勢，與國家機關不同的關係，而產生不同的成效。此外，在比較不同團體的推法策略時，也同時注意到婦女團體之間存在的網絡關係，此網絡關係使得婦女團體推法策略產生相當的分工與學習擴散效果，近年來明顯可見的是，婦女團體的遊說策略已有相當的趨同性。其次，本研究並以婦女新知的訪談為主，透過這個國內最早進行立法遊說的婦女團體的經驗，可以看到相關婦女團體在立法過程不同階段所採取的策略。透過本年度的比較整理以及對代表性團體的訪談，可以了解到婦女團體在進入國會時，對於遊說活動其實已經相當熟捻，甚至有逐漸有意識地、計畫性地，在不同立法階段採取不同推法模式，隱然間，婦女推法的方式已有逐漸常模化(ritualization)的趨勢。

一. 比較婦女團體遊說探討

本研究長期以比較多個婦女團體針對多法案的遊說為主要研究方向，牽涉範圍相當大，必須有清楚的聚焦，因此本研究的核心在於勾勒出婦女推動立法政策網路的型態與建立的過程。

自從 1987 年解嚴後，人民的集會結社自由不再受到局限，因而婦女團體紛紛興起，其中包含屬於倡議型團體的婦女新知基金會，其主要是批判父權結構與體制，且藉由制度上的改革，以解決婦女所面對的問題與不利處境，並使婦女在政治、經濟、社會等方面的地位得以提升；另外，也有屬於服務性質的婦女團體興起，如：婦女救援基金會以救援雛妓為主、現代婦女基金會以服務受性侵害婦女為主、勵馨基金會與善牧修女會以救援不幸少女、性受虐孩子為主要服務對象、晚晴婦女協會則對離婚婦女與以協助等等(尤美女，2001：2-3；蕭新煌、孫志慧，2000：42)。然而，婦女新知基金會自從 1982 年創始開始，即積極地關注多方面的議題，諸如：優生保健法墮胎合法化的問題、勞動基準法的女工權益、民法親屬編中男女不平等的法條修正(尤美女，2001：3)、甚至是性騷擾、雛妓安置與救援等等議題，如此積極運動與參與，激盪了其他婦女團體在修法上的跟進，於是一連串的修法、制度改革於焉展開。

婦女團體推法的情況，近年來有相當多個案研究的討論。個人試圖透過將個案整合的方式，將歷年來婦女團體主要推動的法案首先依照時間排序(表一)、其次依照團體個別整理(表二)、最後再將團體間推法加以整合，試圖建立一個初步的婦女團體推法網絡(圖一)。透過文獻整合，個人也畫出本研究的團體與法案的範圍。

表一：婦女團體推法依時間排列

時間	法條	團體
1987、1988	少年福利法	勵馨社會福利基金會、女權會、婦女新知基金會、婦女救援基金會、主婦聯盟環境保護基金會、彩虹專案、宗教團體等 ¹
1989~1992.09	兒童福利法	兒童福利聯盟、婦女救援基金會、勵馨社會福利基金會、女權會 ²
1990.03~ 2001.12.31	兩性工作平等法	婦女新知基金會
1993.10 ~ 1995.07	兒童及少年性交易 防治條例	勵馨社會福利事業基金會、婦女救援基金會
1994.04 ~ 1996.12	性侵害犯罪防治法	現代婦女基金會
1996.07 ~ 1998.05	家庭暴力防治法	現代婦女基金會、婦女救援基金會、晚晴婦女協會、勵馨基金會
1996	新晴版民法親屬編 (修正民法第 1089、1051、1055、 1017 條 ³)	婦女新知基金會、晚晴婦女協會
1998	新晴版民法親屬編 (修正民法第 1002、986、987、 983、1000 條 ⁴)	婦女新知基金會、晚晴婦女協會

¹ 由於相關文獻中論及少年福利法的推法團體有所出入，故將相關文獻中所列出的推法團體均含括進來，待以後進行各團體訪談時，再次確認的基礎所在。本表主要參考的文獻為尤美女(2001)所列出的推法團體為婦女新知與婦援會，唐文慧、王文君(2000)所列出的推法團體為婦女新知、主婦聯盟、婦援會、彩虹專案、宗教團體等，范雲(2003)所列出推法團體為勵馨基金會、女權會。

² 由於相關文獻中所列兒童福利法的推法團體出現歧異，故將相關文獻中的推法團體一併包含進表中，待以後進行各團體訪談時，再次確認的基礎所在。本表主要參考的文獻為尤美女(2001)所列出的推法團體為兒童福利聯盟與婦援會，蕭新煌、孫志慧(2000)所列出的推法團體為兒童福利聯盟，范雲(2003)所列出推法團體為勵馨基金會、女權會。

³ 修正後的民法第 1089 條主要是廢除父權獨大的親權條款，修正後的民法第 1051、1055 條修改了子女監護權的部分，修正後的民法第 1071 條則是 1985 年 6 月 5 日前結婚婦女，其財產不在歸夫(參考自婦女新知網站 女人玩法 <http://www.awakening.org.tw/>)。

⁴ 修正後的民法第 1002 條主要為夫妻主所以共同約定為原則，修正後的民法第 986 條為刪除相姦者不得結婚，修正後的民法第 987 條刪除了女子再婚期六個月的規定，修正後的民法第 983 條放寬血親、姻親不得相婚的規定，修正後的民法第 1000 條取修妻冠夫性(參考自婦女新知網

1999. 1. 15	修正民事訴訟法第 572 條等 ⁵ 、部分非訟事件法條文	婦女新知基金會、晚晴婦女協會
2000. 04. 21~ 2002. 06. 04	新晴版夫妻財產制	婦女新知基金會、晚晴婦女協會
2004. 05. 13~ 2004. 06. 23	性別平等教育法	台灣性別平等教育協會

資料來源：參考至尤美女(2001)、唐文慧、王文君(2000)、蕭新煌、孫志慧(2000)、范雲(2003)、葉盈蘭(2001)、張靜倫(2000)、林芝立(2003)、陳惠馨(2004)、婦女新知網站女人玩法(<http://www.awakening.org.tw/>)、現代婦女基金會網站(<http://chimey.hopto.org/38org/documents/anti-rape.htm>)。

表二、婦女團體推法依團體排列

團體	法條
婦女新知基金會	少年福利法、兩性工作平等法、新晴版民法親屬編(包括：新晴版夫妻財產制)
勵馨社會福利事業基金會	少年福利法、兒童福利法、兒童及少年性交易防治條例、家庭暴力防治法
婦女救援基金會	少年福利法、兒童福利法、兒童及少年性交易防治條例、家庭暴力防治法
現代婦女基金會	性侵害犯罪防治法、家庭暴力防治法
晚晴婦女協會	家庭暴力防治法、新晴版民法親屬編(包括：新晴版夫妻財產制)
台灣性別平等教育協會	性別平等教育法
兒童福利聯盟	兒童福利法
主婦聯盟環境保護基金會	少年福利法
女權會	少年福利法、兒童福利法
彩虹專案	少年福利法

站 女人玩法 <http://www.awakening.org.tw/>。

⁵ 修正後的民事訴訟法第 572 條等，修正通過後，未來打離婚官司時，可一併提起請求給付贍養費、夫妻剩餘財產分配、交付子女等相關訴訟，解決弱勢婦女必須頻頻出入法院的困擾，以及負擔龐大訴訟費用的經濟支出(參考自婦女新知網站 女人玩法 <http://www.awakening.org.tw/>)。

由文獻中推之，不同法案的推動，以及不同婦女團體個別或聯合涉入推、修法的過程中，有些法案推動的歷程很短，或兩個月(如：性別教育平等法)，或兩、三年(如：兒童福利法、兒童及少年性交易防治條例、性侵害犯罪防治法、家庭暴力防治法)；也有些法案是歷時十幾年(如：兩性工作平等法)，或是需要持續性的大修正(如：民法親屬編)，導致這些法案推動經歷不同的原因有許多，如：國家的回應性(張靜倫，2000)、法案的特性(張靜倫，2000)、團體所使用的策略(唐文慧、王文君，2000；林芝立，2003)、立法院的結構因素(陳美華，1999)、社會事件的發生(林芝立，2003)、國際因素(唐文慧、王文君，2000；林芝立，2003)等等。

首先，在國家回應性方面，又可區為為國家被動與國家主動兩部份。在國家被動上，張靜倫(2000)的研究當中指出，國家以一種較消極的態度來回應了兒童及少年性交易防治條例、性侵害犯罪防治法、家庭暴力防治法的修正，因為在審議法案的過程中國家相關的行政機關並沒有提出相關的對案進行併案審查，而是以民間的婦女團體所提出的版本為審議法案的基礎，且此三法在國家消極的回應下得以順利三讀通過。至於在國家主動上，卻是有可能讓法案迅速地通過，也有可能使得法案緩慢地通過。國家的主動介入，可能提供對立遊說(counter-lobby)的機會，使得法案通過更加不易，以兩性工作平等法為例，張靜倫(2000)提到在兩性工作平等法由民間婦女新知基金會提出後，國家一開始並未提任何相對版本，直到資方對婦女新知所提出的版本出現反彈的聲浪後，國家才在資方的要求下，由勞委會與經建會陸續提出相對版本，但是與婦女新知版本相像的勞委會卻遭到行政院의退審，致使男女工作平等法的修法歷程延宕許久，此法推動長期過程中國家多數的時候可以說是阻力而非助力，然而之後當國家性質改變後，又有成為助力的可能(林芝立，2003)。國家的主動介入，乃至於提供資源，則又可能有助於修法的順利，今年(2004)6月23日所通過的性別平等教育法更是代表。然而此法之所以得以順利推動的主要原因除了國家的主動性外，法案本身的特性，推動的團體，團體的推法策略，以及外在於立法的其他因素等，又如何影響推法的進展？

其次，政策特性也會影響法案的推動，張靜倫(2000)的研究中，將政策特性又細分為三類，一為政策目標，二為政策特性，三為法案的可爭辯性。其指出兒童及少年性交易防治條例、性侵害犯罪防治法、家庭暴力防治法三法案的政策目標均屬於性別角色公平，政策類型則屬於規制型(regulative)，以及法案的可爭辯性三法案均是低的，因此在推動的過程中受到國家的阻力較小；相反地，男女工作平等法則屬於政策目標屬性別角色改變，政策特性為再分配型(redistributive)，法案的可爭辯性是高的，故受到的阻力會比較大。

再者，也有研究從團體使用的策略來說明法案推動的歷程，如：唐文慧、王文君(2000)的研究中談到兒童福利法、兒童及少年性交易防治條例、性侵害犯罪防治法的均運用母性關懷、照顧弱勢、母親角色等策略促使法案得以順利推動。或是林芝立(2003)在其論文當中也談到家庭暴力防治法可以快速通過的原因之一為隱藏法案的性別意識，以使得父權體制對該法案的阻力不至於太大。

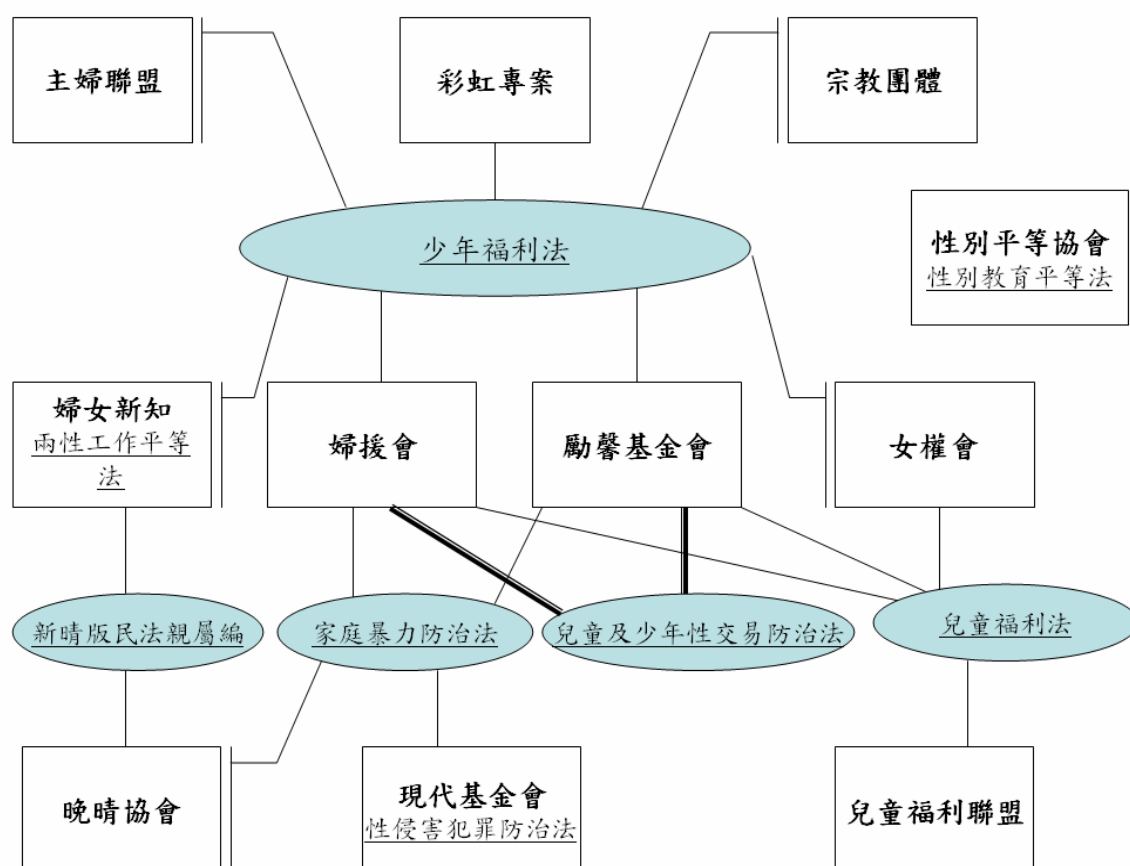
另外，還有從立法院的結構因素如性別與政黨的關聯(陳美華，1999)、重大社會事件如：鄧如雯殺夫案、彭婉如命案(林芝立，2003)、或是國際因素(林芝立，2003；唐文慧、王文君，2000⁶)等等。

上述大多數的研究主要是解釋推法成敗的因素，然而，這些研究卻忽略了一個很重要的前提是，應該如何定義一個法案的成敗？一般在審視婦女法案成就時，一般人會以推法的時程做為解釋成敗的因素，但是這樣的理解其實是會窄化了推法成敗的評估標準，法案推動過程涉及的障礙、妥協、成本、推動後的效益是否也影響了對推法成敗的評估？再者，大部分的研究均只列舉部分婦女相關法案做探討，且因著不同的研究對象所使用的詮釋方法也不相同，不同法案確實存在不同的因素解釋，但法案之間共同之處在於同為婦女政策議題的推動，婦女團體推法歷程自有不同於其他類型團體的共同特色，關於婦女政策議題的推法過程的整合性分析框架，或是值得進一步探尋的。第三，絕大多數解釋成敗的因素多為結構性的因素，如：國家回應性、政策屬性、立法院的結構、國際壓力等等，雖有少部分研究論及團體策略，但少有結合推法結構與團體能動性相互關係的分析，例如即使是在相同的立法院結構或是國家態度下，因為團體所使用的策略不同，所擁有的資源也不同，也有可能產生不同的推法結果。在特定的結構的限制與資源供給下，團體的能動性如何調整回應也是值得觀察的部分。第四，過去研究少有將婦女政策的推法視為一個集合體來看待，個別法案看似各自獨立，乃是分散於時間空間上的推法個案，然而這些個案彼此之間共同之處，乃是集合在婦女議題之下，因而存在著交集的可能。婦女議題的推法過程中的交集，顯現在團體間的網絡關係，團體網絡的大小，分工合作情形等等，都有可能影響推法過程。

⁶ 唐文慧、王文君(2000)指出兒童及少年性交易防治條例之所以獲得立委的大力支持的原因之一是台灣的雛妓問題與台灣的國際地位的形象有直接相關性，致使法案得以迅速地通過。

由過去個別婦女團體所推的主要法案，透過團體網路連結，個人將之簡要整理如下：

圖一：婦女團體推法的運動組織網絡(個人草擬)



個人在整理團體與法案的過程中，也發現部分文獻對於法案的推動或參與機關、乃至於推動的時間點有不同的觀察(見附註說明)。因此上述所建立的婦女政策網絡圖像，只是暫時性的整理，提供本研究在研究婦女政策網絡時，所應研究的法案、團體對象的範圍界定，以及可能分析的方向。透過這樣的政策網路連結，可以發現婦女團體在推法上，少有單一團體的方式進行，多數是採團體合作方式聯合推法，雖然合作推法，但卻有明確的主從團體的議題分工，但在此議題合作與分工的網路連結下，也使得婦女團體在推法策略上有相當的相似性以及學習擴散的情形。因此，本研究首先針對推法歷史最為悠久，累積相當豐富的婦女團體——婦女新知入手，來了解婦女團體的推法策略與過程。

二. 婦女新知推法個案研究

去年度個人所提國科會計劃乃是「立法結構下的國會遊說政治」，原定為兩年期計畫，該計畫第一年部分針對婦女新知的部份已經通過，開始進行相關資料蒐集與田野訪談。前半年(93年8月-12月)主要是針對代表性婦女團體，進行相關資料蒐集，包括建立個案背景資料，訪談代表性個案婦女新知推法相關人員，對於該團體遊說的過程有初步的了解。研究進度主要包括兩個部分，一是對研究個案的背景文獻檢閱；二是針對研究對象進行訪談，分別說明如下：

1. 研究個案背景資料蒐集初步整理：在進行田野訪談之前，對於研究個案在立法推動工作內容與進展，以及遊說活動需有所了解，因此第一部分主要針對婦女新知的推法歷程進行整理如下。

婦女新知成立於1982年，最初以發行刊物以及舉辦促進婦女權益相關活動為主，為了進一步開發社會資源，乃籌募基金，於1987年經台北市政府新聞處核准立案為財團法人婦女新知基金會。隨著國內性別環境日趨成熟，婦女新知運動方式也越趨制度化，往往藉由立法遊說的過程，來達成立法保障婦女權益的目的。綜觀婦女新知成立以來主要推法項目，依照時間順序如下：

時間	推法過程
1984	優生保健法 ⁷
1987、1988	少年福利法
1990.03 ~2001.12.31	兩性工作平等法
1996	新晴版民法親屬編(修正民法第1089、1051、1055、1017條 ⁸)
1998	新晴版民法親屬編(修正民法第1002、986、987、983、1000條 ⁹)

⁷ 七〇年代開始政府著手草擬優生保健法，但是因為當時的保守勢力反對，法案遲未定案，直到1982年婦女新知雜誌社成立後，在座談會中表達應讓墮胎有條件的合法化，終於在1984年促使優生保健法通過(尤美女，2001)。

⁸ 修正後的民法第1089條主要是廢除父權獨大的親權條款，修正後的民法第1051、1055條修改了子女監護權的部分，修正後的民法第1071條則是1985年6月5日前結婚婦女，其財產不在歸夫(參考自婦女新知網站 女人玩法 <http://www.awakening.org.tw/>)。

⁹ 修正後的民法第1002條主要為夫妻主所以共同約定為原則，修正後的民法第986條為刪除相姦者不得結婚，修正後的民法第987條刪除了女子再婚期六個月的規定，修正後的民法第983條放寬血親、姻親不得相婚的規定，修正後的民法第1000條取修妻冠夫性(參考自婦女新知網站 女人玩法 <http://www.awakening.org.tw/>)。

1999. 1. 15	修正民事訴訟法第 572 條等 ¹⁰ 、部分非訟事件法條文
2000. 04. 21~2002. 06. 04	新晴版夫妻財產制

資料來源：婦女新知基金會網站(<http://www.awakening.org.tw/>)、尤美女(2001)、唐文慧、王文君(2000)。

婦女新知所推動的諸多法案中，主要以「新晴版民法親屬編修正草案」以及「兩性工作平等法」兩者為代表。此兩法的立法與修正皆經歷相當長的時間，歷經超過十年，跨越三屆立法院的時程，期間經歷立法環境與結構的轉變，可以藉此觀察立法遊說行為，是否受到國會政黨組成以及立法決策方式改變的影響而有所不同。因此以下將簡要說明，新知推動「新晴版民法親屬編修正草案」以及「兩性工作平等法」過程，以利我們對於新知的推法運動有個較明確的瞭解，以分析其遊說的策略方式。

首先，由「新晴版民法親屬編修正草案」修法過程來看，新知與晚晴協會自 1989 年起，攜手推動民法親屬編的修法工作，以去除子女監護權中父權條款及部分夫妻所有權的歸屬等。在 1990 由新知法律顧問尤美女當總召集人，號召律師、法官、學者共同組成「民間團體民法親屬編修正委員會」共同著手修改民法親屬編。並於 1993 年草擬出「新晴版民法親屬編修正草案」，為使該草案更週延，更契合一般婦女經驗，乃於 1993 年 5 月 15 日召開第一次公聽會對外公佈「新晴版」民法親屬編修正草案，之後並分別於台北、高雄、台中等地召開公聽會，且在全省各地展開民法親屬編巡迴講座及問卷調查，以廣徵意見，再予以修正。並且也在 1994 年 3 月 6 日婦女節前夕發起「民法親屬編修法總動員」，發動萬人大聯署，以喚起婦女同胞對自身權益的自覺。同年 1994 年 7 月也發起釋憲運動，即藉由受害個案，聲請大法官會議解釋，希望藉著一波又一波的聲請釋憲運動，將女性在婚姻、家庭中所受到的歧視提升到公領域來討論，以打破公私領域之界線，這樣的策略奏效，終於使得第五屆大法官於卸任前夕 1994 年 9 月 23 日，將婦女團體拋出的第一個釋憲案，即民法第一 0 八九條第一項後段有關父母對子女權利行使意思不一致時，由父行使之規定做成第 365 號解釋，正式宣布該規定屬父權優先條款與憲法揭櫫之男女平等原則及消除性別歧視之意旨不符，並要求政府和立法機關應於二年內檢討修正。

且同年 1994 年 11 月 6 日又再度召開公聽會，將各方意見歸納修正而後定案，在 1995 年 3 月 8 日歷經三黨一派共 86 位立委連署正式送入立法院。自 1995 年 3 月 8 日「新晴版」民法親屬編送入立法院之後，「婆婆媽媽立院遊說團」也成立了，甚至立法院與三黨一派立法委員展開遊說，並持續監督修法進程。在「婆婆媽媽立院遊說團」的喋喋不休遊說能力，終於使民法親屬編於 1996 年 9 月 6

¹⁰ 修正後的民事訴訟法第 572 條等，修正通過後，未來打離婚官司時，可一併提起請求給付贍養費、夫妻剩餘財產分配、交付子女等相關訴訟，解決弱勢婦女必須頻頻出入法院的困擾，以及負擔龐大訴訟費用的經濟支出(參考自婦女新知網站 女人玩法 <http://www.awakening.org.tw/>)。

月立法院三讀通過第一階段修法，總統於 1996 年 9 月 25 日公佈施行，修正夫妻離婚後子女監護權不再一律歸父親，而是以子女利益為依歸，並明定無監護權之一方，當然享有探視權，且在婚姻關係存續中，父母對子女之親權亦不再父權獨大，而是以子女利益為依歸，並明定父母對未成年子女之扶養義務，不因結婚經撤銷或離婚而受影響，且 1985 年 6 月 5 日以前結婚之婦女，其財產不再一律歸夫所有。1998 年 6 月 17 日亦通過第二階段部分修正條文，使妻不再冠夫姓，不再從夫居，得以自由約定冠姓及約定婚姻住所。¹¹目前婦女新知關於民法仍有相關條文修正案推動中。

其次，「兩性工作平等法」也是婦女新知立法主要推動的法案與代表性法案。過去台灣勞工運動鮮少注意到婦女勞動權的性別議題，在 1987 年以前也少有抗議的聲音出現或被聽見。直到 1987 年 8 月，爆發了國父紀念館 57 位女性員工，與高雄市立文化中心 44 位女性員工，因年滿 30 歲及懷孕被迫離職事件。此次女性員工集體出面申訴，且在新知等團體的聲援下，召開記者會要求改善此種不合理的規定。然而婦女團體在聲援女性勞工的過程中，卻發現國內並沒有相關的法規可以規範這種不合理的性別歧視。因此，新知的法律顧問尤美女在 1987 年 8 月 31 日便宣布成立「男女僱用均等法案小組」，以推動立法的方式來直接保障女性的平等工作權。1990 年 3 月，新知完成了「男女工作平等法」草案的初步研擬，並召開第一次公聽會，隨即在 39 位立委的連署下，提交送入立法院。

1991 年 10 月，新知版草案在經立法院聯席審查會議通過的消息批露之後，隨即引起資方的強烈反彈，「中華民國工商建設研究會」及「全國工業總會」等資方代表，一再發言反對訂定「男女工作平等法」，認為該法是導致企業出走的十大惡法之一。由於法案提出後遭到資方的強力反對，使得法案的進度一再落後。此外，行政院也遲遲不願提出相對版本也使得法案延宕許久。因此，法案到 1998 年以前僅通過法案名稱並沒有實質的進展。直到 1999 年婦女節前夕行政院突然提出相對版本，推法過程產生關鍵改變。

有趣的是，在相關研究中指出，行政院版本的提出雖然有助於法案的推動，但卻不是促使法案通過的有利因素。而是 1998 年立法院通過新的議事規則，規定當年度的法案若無法三讀通過則必須於下一會期重新提案。因此，新知在 1999 年重新提案，其不在僅止於立法遊說的工作，而是以集結女性勞動者意識的方式，並且積極運用各種影響的管道使得立法院不得不重視新知的訴求。所以法案得以在 2000 年正式進入朝野協商的階段，並於 2001 年 12 月 21 日正式通過三讀。似乎國會內部的議事規則對立法遊說的影響稍稍獲得關注。

從新知在推動「民法親屬編」的修法過程中，我們可以歸納出其所使用的遊說

2 尤美女，2001 年 5 月，女性意識之興起與婦女權益之保障—台灣婦女團體之角色，新知報報第 226 期。

方式包括：1. 公聽會：新知為了強化對社會大眾及立委的溝通，於1993年3月提出「新晴版民法親屬編修正草案」，並相繼與葉菊蘭等多位立委、法律學界共同召開多次公聽會，以廣徵各界修法意見。2. 草根動員：為給立法院更大的壓力，1994年3月6日，婦女新知與晚晴在台北新公園發起「牽手出頭天修法總動員」萬人大連署活動，到1995年婦女節共獲得三萬人連署支持，婦女節當天並發起「38女人連線修法大行動」，正式將新晴版委送進立法院（婦女新知，1995c:1-12）。3. 婆婆媽媽遊說團：在包圍立法院的修法大行動之後，為更進一步監督立法院，婦女新知基金會及晚晴婦女協會成員更於1995年3月11日組成「婆婆媽媽遊說團」，發動義工與會員打電話給選區內的立委，要求她／他支持新晴版草案。同時，每逢司法委員會審查民法親屬編時，「婆婆媽媽遊說團」也會到場旁聽，會後更立即發表審查會實況報導。婆婆媽媽這種喋喋不休遊說立委的能力確實為給立法案相當的壓力，使得民法親屬編（在當時）得以穩定的速度一條一條的進行審查（柏蘭芝&隋炳珍，1995）。4. 申請釋憲：新知成功地運用大法官釋憲管道。其中以民法一〇八九條以及一〇〇二條大法官會議分別在1994年9月23日及1998年4月10日宣告違憲之後，明顯的加快了法務部的對親屬編的修法腳步。同時，二個釋憲文中，大法官也分別給了立法院二年以及一年的時間，要立法院配合修正相關民法條文，也逼使立法院不得趕快修法¹²。

至於新知在推「兩性工作平等法」運動過程主要可分為兩個階段。第一階段是從草案提出到1997年之前稱之為推法的學習階段；第二階段稱之為推法的成熟期，從1997年到法案審查通過。其間的劃分主要是根據新知1997年底內部的改組而定¹³。而第一階段主要是進行立法遊說，主要遊說的對象為與新知部份成員過去就相識的立委，包括葉菊蘭、范巽綠、周慧瑛等。第二階段新知開始跳脫過去以立法院為主要對象，轉為向行政部門施壓，使得法案得以不因在立法院內呈現膠著狀態而停滯不前，而此階段所使用的策略主要是媒體造勢。總體來說，新知在整個推法的過程中除了進行立法遊說來尋求與立委們的合作，且進而創造社會輿論或議題引起立委們的關注。雖然新知在二、三屆的立委任期內不斷地使用立法遊說的方式來推動「兩性工作平等法」草案，但是其成效是有限的，我們可從直到1998年立法院才僅通過將法案名稱訂為「兩性工作平等法」，且到了1999年行政院也才提出相對版本這兩件事情得知新知遊說效果的有限性。因此，新知在其效益評估之下，決定改變策略以運用媒體、舉辦了公聽會、座談會、進入立法院旁聽監督審查過程、體檢公部門招募歧視、拍攝懷孕歧視紀錄片等等，來喚醒女性勞動意識，揭露女性在職場遭受的歧視等作為推法的基礎。簡言之，雖然說

¹² 陳美華，1999，社會運動團體與立法院的互動－婦女團體推動男女平等法的立法經驗，國策院

主辦之「邁向21世紀的立法院、新規範、新挑戰」研討會。

¹³ 新知內部在1997年進行改組，改組後的組織生態會影響到法案的推動。當時，新知找了幾位熟悉婦女勞動權益相關的學者繼續推動法案，就進入推法的第二階段。

立法遊說能夠使法案快速地通過，但也因為立法院的結構因素¹⁴使得法案的通過困難性加大。因此，新知才會開始修正其運動策略，轉而以爭取更多民意的支持，作為在立法院內遊說工作的後盾。

從以上新知推動「新晴版民法親屬編修正草案」以及「兩性工作平等法」過程得知，新知在推動平權法案的過程中，遊說立法院的方式主要包括召開公聽會、請願、抗議、旁聽施壓等等。而後隨著朝野協商機制的出現，婦女團體代表則得以列席相關平權法案的協商就逐漸形成慣例。而此時婦女團體運動的情況則包括了：1. 婦女團體作為專業諮詢者。就婦女團體代表在朝野協商過程中的角色而言，曾參與協商的婦女團體代表大多認為，民間代表是立法諮詢者或政策建議者的角色，最終決策權在於立法委員的態度。2. 婦運理念與政黨折衝的關係。目前政黨協商均採各黨推派協商代表的方式進行，同時，朝野協商的結論各黨派都有「共同遵守」的默契。這樣的立法機制對婦運團體而言，自然是一個比較容易，而且可以直接進行滲透的管道，但是就婦運究竟能否透過朝野協商落實婦運理念而言，婦女團體代表也多認為，協商通常是個各種勢力相互折衝的結果，婦運的理想色彩受到某種程度的衝擊¹⁵。

綜上所述，婦女新知遊說的方式所使用的策略大致是召開公聽會、旁聽施壓、請願、以及喚起民眾意識以累積其民意基礎等等。婦女團體往往透過主動列席立法院，對於平權法案審查予以施壓，甚至婦女團體是平權法案討論的專業諮詢者，但是這樣的角色的轉變對於遊說對象、提供資訊性質、遊說策略、乃至於成效的實質影響為何？同時遊說行為的過程受到哪些因素的影響？這些問題有賴訪談新知與其他相關立法過程的重要推手，才能獲得更進一步的了解。

2. 田野訪談部分：

文獻檢閱中提供相關研究與資料的歸納結果，但就遊說過程的策略性轉折取捨，似乎仍有不足，因此透過進行訪談，可以補足較為微觀層面的遊說行為資料。依照去年度所提計畫，截至撰寫本進度報告為止，總共訪問五位人員，各分多次進行，總共進行八次訪談：婦女新知工作室不同時期負責推法人員三位(訪談六次)、婦女新知長期負責推法董監事一位(訪談一次)、以及透過婦女新知工作室介紹參與立法過程的立委助理一位(訪談一次)。多數訪談在受訪者辦公室進行。

這幾次訪談問題主要是關於推法過程中遊說團體的組織型態，推法各階段的差異與主要的關鍵階段、與不同單位或不同委員的互動關係、以及推法策略等等，由助理將訪談錄音轉錄為逐字稿八份(總長度一百多頁此處不附上)。依據訪談逐字稿初步摘要整理如下：

婦女基金會組織內部運作

5 立法院中的反對聲浪過大，使法案數度無法進行審查。

¹⁵ 陳美華，1999，社會運動團體與立法院的互動－婦女團體推動男女平等法的立法經驗，國策院

主辦之「邁向 21 世紀的立法院、新規範、新挑戰」研討會。

基金會本身的組織型態乃是以少量的工作室人員負責日常組織工作，以及相當兩倍於工作室人力的董監事負責運動管理。一般而言，新知工作人員與律師們的互動，呈現相當專業且穩定的分工。諸如：起草法案、發新聞稿、運動造勢上、法案審議上，甚至是新知內部的讀書會、座談會、志工上課等等都看得到她們的分工協調：擔任董事的律師們主要負責的部份是專業性工作(如法案起草的討論)、決策與監督性工作(如定期董監討論工作進度、校正工作人員的會議紀錄、修正工作人員所撰寫的新聞稿)、公開活動的代表(如參加記者會、公聽會、進入委員會旁聽)等等；至於工作室人員的工作則是從事幕僚行政工作(包括參與討論、規劃造勢活動、聯繫律師開會或跟國會助理聯繫等)與隨時性機動性工作(事件的新聞稿聲明)等等，儘管各自負責的場域不同，但分工型態相當穩定甚至制度化。

遊說慣例

根據訪談資料，遊說的行為並非組織化的過程，有時候是有點像「打游擊戰」的方式。(訪談#329)然而隨著經驗的積累，訪談中發現新知在推法的工作也逐漸建立起推法工作的常態慣例(rituals)：

1. 議題營造：一般而言，雖然新知長期推動婦女法案，但是國內並無專業遊說士與遊說法，新知工作者表示，其實新知花在與立委直接溝通的時間其實並不多，主要是以營造議題的方式，或是造勢的方式，邀請立委參與，也就是以議題邀請立委，加以新知長時期以來，在婦女議題上耕耘出一定的知名度，因此在新知識題造勢場合往往容易邀請到委員出席，但實際上以專責人力與立院溝通並非新知推法的最主要方式(訪談#501、訪談#616)。受訪者將遊說定義為實際與立委的接觸活動，所以當討論到遊說參與時，往往排除許多重要的活動，例如在法案成形之前的法案內容的討論座談等前置作業，往往耗費更多的精力，這個部分由於乃是發生於法案進入立法院之前，因此在概念上受訪者往往並未將之視為遊說活動的一部分。實際上在議題的營造過程，一方面可以視為新知在建立立法遊說的社會合理性基礎的過程，一方面是新知在累積遊說專業資產的過程，其實都式遊說非常重要的方式。
2. 建立可接近性(access)：新知在建立與立法院立委的網絡關係上，每屆第一個會期開始前，或是每一年開始的時候，往往邀請立委們茶敘，藉此認識新科立委及連任立委，同時立委與助理也可經由這樣的交流認識新知，建立往後進一步合作機會的可能性，這個階段可以說是廣泛地相互自我介紹的一種公開儀式。除此之外，新知也會在每一個會期前，盡量跟立委助理維持友好關係，以利助理會給予新知新的會期通訊錄、委員會名單，爾後，新知再依據這樣的名單找尋有可能進行遊說的立委，在建立初步關係的同時獲取資訊。(訪談#501)
3. 選擇遊說對象焦點(focus)：通常新知在挑選遊說對象上會考量幾個因素(訪談#330)，一是立委的制度位置，召委往往是主要考量，因為召委掌握設定

委員會議程的制度性權力，程序委員也有相當幫助，但畢竟程委強調集體協調，個人影響力較為有限；二是立委的人格特質，是否具有說服協調能力，由於立法院充滿黨派人際衝突，溝通的技巧以及人緣乃是推法的重要個人資產，工作室人員表示個性比黨派重要，過於強勢者，往往不容易溝通可能導致反感對推法更不利。黨派的因素則是在有行政院版本時，政院往往找黨籍立委護航，使得新知必須要找執政黨立委協助，但同時訪談中表示，經驗上過去在野黨對新知較為友善，而與執政黨則是既合作又對抗；三是立委的性別意識，是否有能力推動新知法案，一般情況下新知碰過很多男性立委對性別法案相當狀況外的發言，因此婦女法案合作對象多是女性立委。訪談者也表示不論女性立委的性別意識如何，新知認為接觸女立委乃是值得投資，乃至於應該教育的一群。有趣的是，新知甚至曾經主動遊說女立委進入婦女法案的委員會，改變她原本所要參與的委員會（由教育委員會轉到司法委員會），甚至鼓勵她去搶當召委位置。一般而言，新知在每個會期會盡量找一、兩個真的努力幫忙推法的立委，並且也會希望能夠跟立委建立起長期的穩定關係，此種方式乃是相當依賴少數的友善盟友(friendly ally)，而非多重聯盟，當然其中還是得視個別情形而定。

一般而言，推動性別法案在尋求結盟對象上主要有幾個困難：一則選舉的週期，使得結盟對象在不同法案不同時期產生變化；二則立委的態度性別意識，性別法案不同一般所謂專業法案有專門立委，性別意識往往也與其性別知識相關，意識越強者往往對法案的了解越多，越有能力處理立法過程面對的各造質疑(立委助理訪談)，隨著女性立委增加，這個情況可能會有所改善；三則性別法案散在各領域與各委員會，有時在衛環(優生保健法)、有時在司法(民法)、或內政(兩平法)，隨著議題轉移，不容易長期經營特定議題專業，或建立長期穩定關係。

立法階段與立法結構

就不同的立法階段，新知所接觸的立委廣度與深度上是否會有差別？就訪談內容，初步整理如下：

1. 提案的階段：最初新知並不會特別針對部分立委遊說，而是尋求多數立委的連署，因為法案需要達到一定比例的連署才得以進入立法院。但是在送案的過程中，要找到願意幫新知推法案的人，其實是需要花費相當多時間，也吃過相當多的閉門羹，隨著經驗累積，新知再尋求連署時往往透過少數或一位願意幫忙的立委，由其負責幫忙達到連署的門檻，因此實際上尋求連署的工作也是由少數所謂友善盟友作為中介進行。新知在提案連署階段的一般性工作，乃是在送案的時候做造勢活動，邀請立委出席簽名表態支持，通常立委都很樂於簽名支持，畢竟立委們會很在意新知的新聞稿上是否出現他們的姓名，因為這會是增加曝光率的好機會。透過對活動的簽名支持，間接催化法

案連署壓力。立委助理訪談中也表示，連署階段跨黨派的支持非常重要，因為立委連署很多不注意法案性質，而是注意連署名單上是否有同黨同志。

2. 委員會審議階段：新知開始真正跟立委談論法條內容，並且與立委密切的接觸，通常新知為了避免法案被杯葛，各黨派均會找一個立委進行溝通，再由此立委替新知跟其黨內的同志協商或遊說，透過這樣的方式加快法案的審議。法案一旦進入委員會之後，新知的直接參與著力的部份就相當的多，例如：新知工作人員與董事在幫忙其推法案的召委同意下，進入會場旁聽，並且以遞條子的方式請立委替新知說話，這個過程參與主要在於「盯場」(訪談#528)；新知也可能在召委的同意下，發文宣給立委們，說明其法案立場與意見，希望立委可以支持；或是如果委員會要表決時，當條文被改得亂七八糟時，新知就會求助其他的立委來幫忙勸告反對法案的立委；甚至如果某一條文一直被攻擊時，新知則會以外部動員的方式如民調、寫讀者投書、言論廣場等方式來說服立委，希望能改變立委的看法。
3. 黨團協商：如果委員會審查沒有出現爭議的話，則法案就進入二、三讀的程序，但是如果法案的爭議處僵持不下的話，則進入黨團協商的階段。由於新知是不能進入黨團協商的過程，除非立委指定進入協助，且需所有的立委同意，新知的律師才得以進入黨團協商的會場，並代表所委託的立委發言，不然一般情況下，想要進入黨團協商的會場是不可能的。因此，新知在黨團協商的過程往往成了政黨談判賽局的局外人，只能守在賽局之外，以手機聯絡的方式與主推的立委聯繫，或是請得以進入會場的國會助理幫忙了解協商情況(訪談#330)。當然新知也有一些間接使力的方式，例如在兩平法推動過程，當黨政協商整合九個版本時候，此乃高度技術性工作，需要專家者意見時，立委推薦新知的律師提供專業意見，使得新知便能參與到協商的過程。除此之外，新知在黨團協商前就會做很多動作，包括：拜會黨團、私下溝通等等，而這些的努力卻並不一定確保新知所堅持的法條內涵能夠順利通過，故新知也必須學著承受協商出來的結果，即使有一些重要的精神已經喪失了，只要大部份法條通過也要接受，這是黨團協商的本質與運作使然。
4. 法案通過：立法最後階段二、三讀則只是法條宣讀的經過罷了。從整個的立法階段來看，依據新知的評判，起草法案、送案、委員會審查、黨團協商都是很關鍵的階段，但是攸關法案呈現的黨團協商則尤為重要。

由上述的說明得知，不同的立法階段新知會有不同的遊說行為表現，然而，立委對於婦女法案的態度相當影響團體的行為。根據立委助理訪談的資料得知，立委對於婦女法案付出的程度與深淺主要是看委員個人的時間安排、對議題嚴重優先性的認知、熱不熱衷該法案、甚至是當婦女法案與其他利益法案衝突時，立委的抉擇為何、或是哪個團體所推的法案也會影響立委涉入法案的程度。

另外，過去婦女法案多數為婦女團體主推，主要的戰場都是在立法院。除了立法院的遊說為主，如果公部門有提出婦女法案版本，新知會接觸行政部門協

商。新知也會主動與相關行政部門聯絡，當然每次因法案主管部門不同，每次接觸的對象也都不同，行政部門也會主動要求婦女提供意見。新知與公部門的關係是非既合作又競爭。可能因為大選將近，政府需要有政績所以會修法，或是政府對法案有意見，認為法案落伍不符合時代需要，因而提出修法。過程乃是相互參照（訪談#429）。有趣的是，新知也不一定都是在做推動工作，例如新知不想要政府版本通過時也會採取抵擋的動作，例如移民署組織條例。比較新知與行政立法部門的接觸發現，新知與立委接觸的窗口與次數方式，都較與行政部門的接觸寬廣頻繁許多。與行政部門互動乃是一個法案集中一個對口單位，但立法過程則是分散多孔多次的。（訪談#429）除此之外，政府行政立法機構之外，則是推法的外部動員與教育過程，也是非常重要的過程。

研究自評

以上簡短針對訪談資料進行初步整理，受限於研究計畫時間，訪談資料仍相當有限，主要針對遊說行為部分訪談較多，在初步訪談的整理後，能夠幫助下一階段訪談問題的釐清。同時初步分析上與既有文獻資料的統整性也仍顯不足，這些資料與分析的限制，有待後續針對其他團體的訪談以及進一步的理論概念分析來補足。同時在本人新的年度國科會計畫也將透過進行不同團體的訪談，來進一步建構較為完整的婦女團體推法的策略與婦女政策社群的全貌。