

行政院國家科學委員會八十八年度專題研究計畫成果報告

台灣非營利組織的內部與外部環境—非營利組織與政府

## 非營利組織遊說功能之研究

計畫主持人：江明修 教授

研究助理：

陳定銘 王詩慧

黃仁俊 游淑綺

執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫編號：NSC 88-2416-H-004026-E21

中華民國八十八年七月三十一日

## 非營利組織遊說功能之研究

On the Lobbying Function of Nonprofit Organizations

### 中文摘要

在多元社會中，人民可以組成各種的利益團體，追求不同價值與利益，此為民主國家之常態。利益團體的存在具有釐清及表達公民的需求、塑造可行的議題、監督統治者等功能。然而，許多利益團體只為個別利益而運作，充滿檯面下的政治交易，在相互競爭中，擁有較多資源的團體，會用更多的錢、資訊與關係，以爭取更有利的決策，造成長期不平等，使得各階層的利益並未公平與平均的表現在政府公共政策上。受到利益團體政治的影響，使得少數的利益團體獲得較多實際利益，而大多數團體只有象徵性利益，造成社會不公。因此，面對多元競逐，如何將利益團體導入正軌、造福群眾，是每個政府所要努力的重點工作。

在眾多利益團體中，非營利組織深入民間追求公益的特質，特別能將民眾實際的需求與建議，反應給政府並作為政府制定或執行公共政策之參考，其去私存公的特性，使得非營利組織成為利益團體中的清流。非營利組織與一般利益團體最大的差異，在於非營利組織的遊說目的是達成公共利益，而利益團體則為偏重私利的追求為目的。

此外，非營利組織是以公民參與的精神，透過義工或工作人員或專業團體進行遊說活動，是一種達成其組織公共目的的正當與合理方法。非營利組織的遊說，不像其他遊說組織，它在法律的要求下必須是無黨派的。非營利組織不可以為任何候選人背書，也不可以動員群眾以支持或反對某位候選人；同時亦不得對候選人給予財政上的捐助，也不得對候選人或政黨給予競選獻金。此種差異使得非營利組織所呈現出的遊說風貌不同於一般利益團體。

本研究透過文獻檢閱先對利益團體的意涵與功能作概述，再探究利益團體的遊說功能，將其遊說功能的途徑與策略，與非營利組織遊說的途徑與策略作一比較，並指出兩者的差異之處。此外，政府採取與民間非營利組織合作的方式，不僅可以減輕政府因應繁雜事務處理，所造成的過度負擔之現象，亦可以將豐沛的民間社會力量，導入處理公共事務之中，形成雙贏的情況。

本研究依據立意抽樣，選擇九個非營利組織進行深度訪談與參與觀察，包括生態保育聯盟、婦女新知基金會、台灣醫界聯盟、中華民國工作傷害受害人協會、勵馨基金會、社會立法聯盟、都市專業者改革組織、崔媽媽服務中心、民間司法改革基金會為個案，針對非營利組織的遊說功能作檢視，並且歸納出將非營利組織使用的遊說途徑、遊說策略、遊說困境以及研究發現，供非營利組織或一般團

體參考。期盼藉以追求公共利益為主的非營利組織，能夠為社會大眾所重視，並加以導正利益團體過度追求私利之情況。

根據訪談之個案分析，發現非營利組織進行遊說的途徑，除了政策倡導（政策遊說）之外，尚可採行立法遊說、司法遊說、甚至國際性遊說途徑，來完成其公共利益的使命。以下分別說明如下：

#### （一）政策遊說（政策倡導）的途徑

政策倡導是非營利組織基於，社會現況應有所改變的理念，試圖影響涉及廣大民眾或特定弱勢族群福祉的公共議題，進而促使政府制定或改善相關的公共政策。所以，非營利組織在政策倡導方面，所發揮的功能，乃是為試圖影響相關政策及法令之制定，並導引或創造社會變遷為目的。政策遊說，乃是指非營利組織介入政策過程，向政府部門的政策決定者溝通，以影響公共政策或議題設定，並說服政策決定者支持，並通過非營利組織所關切的法案或政策。非營利組織除了扮演政策倡導，以及與政府合作（公私合產）的角色外，尚可以扮演政策諮詢（政策建議），以及政策監督者等角色。

#### （二）立法遊說的途徑

立法遊說途徑是非營利組織最常使用的方式，因為唯有透過政府立法，公益的政策才可能落實，因為公共利益政策的推行，常容易遭到漠視與誤用。因此非營利組織常在學界協助下，提供法律草案，並進行遊說。

#### （三）司法遊說的途徑（法院訴訟、大法官釋憲）

我國的行政權常高於立法權，故許多政策的執行，常只憑一紙行政命令即可，並且立法院通過的法案，也時常遭到行政機關的擴張解釋，造成曲解。因此，非營利組織在面對此種困境時，唯有嘗試使用司法遊說的途徑，包括參與訴訟、要求釋憲、法庭觀察等，看能否改變現狀。

#### （四）國際性遊說途徑

在國際現實環境中，國家為避免干涉他國內政或是受制於外交局勢，故無法直接從事遊說工作，因此以民間非營利組織為前鋒，與他國進行國際合作，政府則輔以後盾與支援，政府無法代表官方處理之事，就由非營利組織以更有彈性、更有效果的方式突破正式外交之困境。

綜合而言，非營利組織公益遊說的途徑，包括：政策、立法、司法、與國際性遊說途徑。但是，非營利組織為達成公益遊說目標，通常採取靈活與彈性的作法，有時四種遊說途徑同時並用，而非僅單獨使用一種遊說途徑。

非營利組織為了達成公益目標，採用上述的遊說途徑之外，但是要完成其公益遊說的目標，最重要關鍵則在於使用的策略。本研究透過文獻分析、參與觀察以及深度訪談，分析非營利組織的遊說策略，描述我國非營利組織如何進行遊說以及所遭遇的困境。本研究將非營利組織遊說的策略，分為直接遊說(direct lobbying)、間接遊說(indirect lobbying)與公關遊說(public relation lobbying)，茲敘述之。

#### （一）直接遊說

直接遊說意指和立法者、立法助理人員(legislative staff)或其他參與立法制定的政府官員接觸溝通，以達到影響政府政策的目的。直接遊說的策略可列舉如下：1、提供資訊；2、陳情請願；3、在場監聽；4、互惠交換；5、參與訴訟；6、要求釋憲；7、直接溝通；8、直接代表。

### (二) 間接遊說 (草根遊說)

間接遊說亦可稱草根遊說，則是企圖型塑一般公眾的意見，藉以影響立法者，因為它的運用往往直接訴諸於選區選民，也較符合民主體制的運作原則。當遊說發動「草根式」的壓力，請選區內選民寫信、打電報、打電話、寄 E-mail 等，即是草根遊說。間接遊說的策略可列舉如下：1、影響大眾傳播媒體；2、舉辦公聽會、座談會；3、出版刊物或說帖；4、動員選民向選區議員寫信、打電報、打電話、寄 E-mail；5、遊行抗議；6、組成策略聯盟；7、舉辦推廣活動；8、進行連署；9、聯盟遊說。

### (三) 公關策略

公關遊說策略是將直接遊說、與間接遊說作結合，並且運用大眾傳播媒體的優勢，把非營利組織所要達到的目標，在「掌握契機」之下作充分的展現。公益遊說的公共關係策略，包括議題建構、群眾動員、媒體策略等面向，著重於如何將「透過立法解決雞姪問題」這樣的議題建構成公共議題，而獲得立法委員及群眾的普遍重視，進而在議場內及議場外，凝聚成一股支持該法案通過的巨大力量。

另外，本研究亦將非營利組織的遊說行為，與企業的遊說行為之間的差異做比較，企業組織透過專門遊說公司影響立法，以達到本身的利益；而非營利組織則為了公共利益 造福社會大眾，透過遊說的方式立法，主要目的在於公共利益，此為兩者之差別。另外，由於利益團體（企業部門）擁有龐大的資源，在遊說的角色上屬於「強勢地位」，常有利害關係人或國會議員（立委）為其代言；相反的，非營利組織的遊說屬於「弱勢地位」，立法委員對於非營利組織遊說，常是興趣缺乏或者冷漠以對。

分析非營利組織遊說策略的運用，可以發現非營利組織遊說，不外乎就是要能達成公益目的。而遊說的專業性，是非營利組織自認必須要加強的，雖然沒有專責的遊說人員及特別的遊說預算，但藉由其工作中學習的精神，將理念及看法傳達出去，也算是非營利組織遊說的特色。此外，掌握遊說契機，也是非營利組織能否遊說成功的要素之一；但是遇到與政治角力或議題具政治性時，往往是團體不能突破的地方，所以非營利組織需要和政治力劃清界線。此外，非營利組織也可以運用策略聯盟方式，從事遊說活動。

此外，非營利組織在經濟資源上，雖然不如利益團體的優勢，但是其遊說目標主要在謀求公共利益、與全民的福祉，故容易獲得民眾的認同。因此，只要非營利組織能夠善用遊說途徑（針對所要達成目標的屬性），以及遊說策略，並且配合大眾傳播媒體的公關策略，當所要遊說的議題，成為社會輿論的焦點時，非營利組織反而是屬於「強勢遊說」團體。

在個案研究中，發現非營利組織專業性的重要，對於遊說目標的達成有直接的影響。並且，非營利組織應該增加與學界交流互動，學界也可以提供本身的專業素養，以協助非營利組織運作。最後，政府單位更應該積極地開放非營利組織，能夠加入和參與政策決策、或政策執行。

總之，非營利組織進行遊說時，除了爭取政府部門的大力支持外，同時也要透過動員社會的力量，以利遊說運作的成功。在爭取政府部門支持時，非營利組織一方面，要贏得政治人物的支持，另一方面，則必須和政治鬥爭劃清界線，避免泛政治化成為政治角力下的犧牲者。是故，非營利組織必須保持組織本身的自主性，避免捲入政治鬥爭。在動員社會力量方面，過去社會運動或大型遊行，在面臨客觀條件的困難之下，目前多採用公聽會、座談會、單點的抗議或是行動劇等方式，藉此型塑大眾輿論。然而面對資訊社會的來臨，利用網路的連署與網站的建立，已經成為非營利組織，型塑大眾輿論的另一條新的途徑。因此，政府應加速推動資訊公開法的制訂，藉由資訊的公開，以增加民眾和非營利組織，能夠了解並監督政府政策運作，以利於公平、正義社會之實現。

**關鍵詞：**非營利組織、利益團體、政策遊說、立法遊說、司法遊說、國際性遊說、直接遊說、間接遊說、公關遊說

### **Abstract**

The purpose of nonprofit organizations' lobbying is to achieve public interest. This research intends to analyze the lobbying function of three Taiwan's nonprofit organization. Through a qualitative case study, four lobbying approaches, such as policy lobbying, legislative lobbying, judicial lobbying and international lobbying are proposed. As well as three lobbying strategies, such as direct lobbying, indirect lobbying and public relation lobbying are raised.

**Key Words :** nonprofit organizations ; interest groups ; policy lobbying ; legislative lobbying ; judicial lobbying ; international lobbying ; direct lobbying ; indirect lobbying ; public relation lobbying.