・公共行政學報・　第三十三期
〈研究論文〉
民98年12月　頁121-163
國立政治大學公共行政學系

非營利組織的議程設定與政策倡議的形成：質化研究的檢證*

莊文忠、徐明莉、張鐙文**

《摘要》

從問題界定的觀點，政策議題的形成有二大觀點，「自然演化說」（evolution）與「社會建構說」（social construction）。自然演化論者認為，當社會進化到某一個階段，隨著環境條件的演變，會引發某些集體需求和公共問題，政策問題就會自然浮現，成為政府採取行動解決的標的；社會建構論者指出，政策問題不是自然發生的，而是人為建構的產物，不同的行動者依據其價值理念與利益需求而創造問題，遊說政府採取必要的行動。後者的主張在議程設定研究中較受到支持，因為多數的行動者相信他們在議程設定過程中可以採取行動，進而創造問題的「意象」（images）和倡議解決方案，以影響政府的決策。無論如何，由於非營利組織在近年來在政治過程已經成為重要的參與者，分析他們在公共政策上的作為是十分具有價值的。

有關非營利組織政策倡議的研究大多是理論層次的討論居多，較少針

投稿日期：98 年 4 月 17 日；接受刊登日期：99 年 2 月 28 日。

* 論文初稿發表於中央大學客家學院主辦之「2008 公民社會國際論壇」，2008 年 12 月 27 日，作者感謝評論人及匿名審查委員提供諸多建設性的修正意見。本文實證資料取材自行政院國家科學委員會補助之研究計畫，計畫編號為 NSC 96-2414-H-128-009。

** 莊文忠為世新大學行政管理學系助理教授，電子郵件：jwj@cc.shu.edu.tw。
徐明莉為世新大學行政管理學系碩士研究生，電子郵件：vivimology@yahoo.com.tw。
張鐙文為世新大學行政管理學系碩士研究生，電子郵件：ice_lattes@yahoo.com.tw。

對非營利組織本身的議程設定過程及其倡議策略進行實務層面的檢視。因之，本研究乃採取深度訪談的方法，訪問非營利組織的執行長或資深幹部，將分析焦點置於非營利組織的議題形成過程及其對外的倡議策略。透過本研究的分析結果發現，非營利組織的議題來源、議題形成、及倡議策略等相當地多元，不同的策略在各個政策領域中各有其效果，不過，不少受訪者認為在政策制定過程中，以民選政治人物和民意代表為遊說對象的倡議策略，是相當有效的作法。

[關鍵詞]：政策倡議、議程設定、問題建構、非營利組織、公共政策

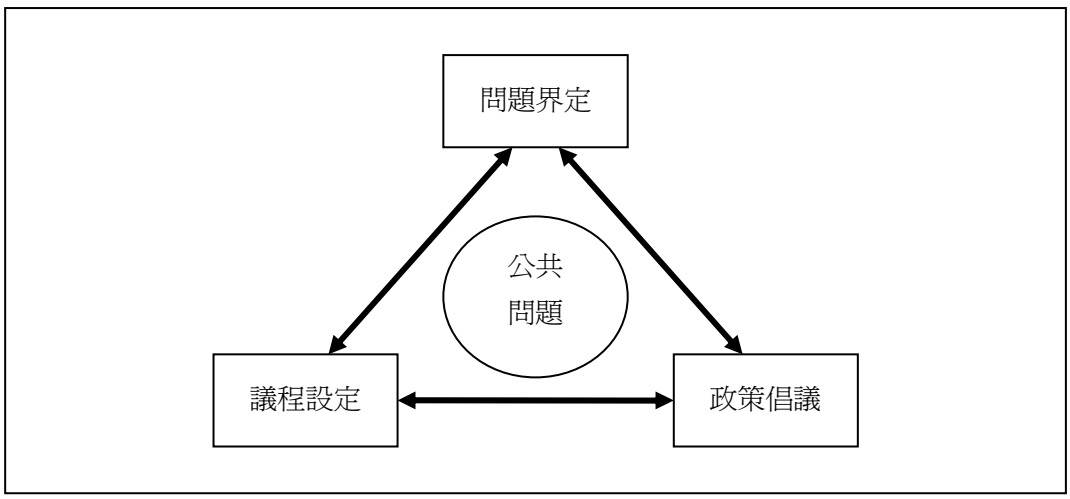
壹、前言

政府部門面對多變的社會系絡，其治理作爲隨著行政目的之不同，如政治支持的取得、經濟成本的降低、社會責任的轉移、行政理念的變革等，對公共財貨與服務的提供採取不同的政策工具，例如透過直接生產、開放市場競爭、契約外包、公權力委託、經濟補貼等方式，將財貨與服務傳遞給有需要的民眾。不過，自有政府存在以來，雖然提供了人民許多基本的財貨與服務，但社會上仍存在相當多未被政府所滿足的需求，其中有一部分的財貨與服務即是由非營利組織所提供，而政府部門與非營利組織相互建立夥伴關係的情況亦十分常見。究其原因在於，相較於企業組織，非營利組織所追求的價值信念與政府部門較爲接近，均是以促進公共福祉的提升爲目標；相較於一般的利益團體，非營利組織更加關注於維護公共利益或弱勢團體之利益，較容易取得政府及人民的信任。誠如 Handy（2001: 652）所言，非營利組織因本身缺乏營利動機和政治考量（如爭取選票支持、黨派妥協），因此，在提供許多需要「信任」的財貨或服務時，在社會大眾的心中可以取得比企業和政府更爲可靠和值得信任的優勢，即使他們對政府的現行政策提出批判和進行要求政策變革的遊說，也容易獲得民眾的肯定與支持。

正因爲非營利組織長期以自力或合作方式參與公共財貨與服務的提供，因而涉及政策問題認定與建構的機會也就愈來愈多，甚至參與政策規劃與合法化過程，進而影響公共政策的制定，成爲重要的政策行動者（Kingdon, 1995; Bryce, 2005;

Child & Grønbjerg, 2007）。甚且，愈來愈多的「政策企業家」（policy entrepreneurs）亦理解到非營利組織較不像政府組織受到傳統官僚體系的束縛，因而能夠發揮較高的效率與效能，非但擁有較大的創新與彈性，能夠扮演促進政策變遷的重要力量，甚至更能捍衛社會的公平與正義（羅金棟，2007；Handy, 2001; Vaughan & Arsneault, 2008）。由此可知，在提供社會服務與解決公共問題的過程中，非營利組織所具有的公益色彩與結構彈性，不但爲其提供了政策參與的正當性，其表現也受到社會大眾的高度期待，然而，非營利組織內部的議程是如何形成及對外的政策倡議活動是如何進行，迄今仍未獲得學界的高度重視，此乃本文以此一議題爲討論焦點的初衷。

就公共政策的觀點而言，Anderson（2000: 88）認爲公共問題乃是「人民對某些現況產生需求或不滿意的狀況，必須透過政府的行動尋求滿足、解決或減輕」，不過，當探討公共問題如何進入政府議程時，問題界定則成爲關鍵環節之一（林水波、莊文忠，1998），誠如 Wood 和 Doan（2003: 640）所言，社會上總是存在許多對個人或社群造成傷害的不可欲狀態，這些不可欲狀態雖然可以羅列整理成一長串的清單，但是在政策空間有限的情境下，僅有極少數的比例會被界定爲公共問題，進而列入政府議程之中。換言之，問題界定、議程設定與政策倡議三者之間的關係可用圖一來表示，一方面不同的行動者透過各種政策倡議的活動來界定重要的公共問題，另一方面問題界定的結果也會影響到政策倡議的方向；問題界定的結果雖然並非保證政府一定會採取行動的充分條件，但無疑是攸關該問題能否進入議程的先決條件，甚至決定了政策方案的選擇；同樣地，公共組織的議程設定不但決定哪些公共問題可以排上制度議程，也攸關政策行動者後續的政策倡議策略。因此，如何讓特定的公共問題可以順利擠進政策議程，實是包括非營利組織在內的政策行動者從事政策倡議活動的核心目標，也成爲諸多公共政策學者所析探的焦點。



圖一 公共問題的社會建構過程

資料來源：本研究自繪。

「議程」係指組織或社群討論問題與解決方案的正式或非正式的安排，也可說是組織所面對之不同議題的相對重要性排列（Dearing, 1989: 310），排在前面的議題乃是組織所欲優先處理的對象。無論是政府、企業或非營利組織，均有其特定的議程安排方式，在組織本身的使命與目標之下，管理者如何選擇重要的問題作爲組織採取行動之標的，實亦涉及問題界定與議程設定的重要課題，不僅攸關問題解決的優先順序，亦可能決定方案設計的方向。尤其是對參與公共政策活動日益頻繁的非營利組織行動者而言，組織內部的議程設定結果，往往決定了其所涉入之政策領域及行動方向，尤有甚者，更可能進一步地將組織所設定的議題，逐步透過政策倡議的各項策略，促使其能排上媒體議程、公共議程或政策議程之中（Soroka, 2002），獲得社會更多的關注。就此而論，非營利組織的內部議程設定過程與其外部政策倡議策略實是同等重要且相互關聯，此亦是本文所欲探究的核心問題。

廣義而言，所謂的「議程設定」（agenda setting），係指如何對「議題」[1] 進

[1] 什麼是「議題」，則有幾種不同的定義（Lang & Lang, 1991: 280-281）：（1）「個人所關注的事情」（concerns）；（2）政府所面臨且需要採取某些作爲的「重要問題的認知」（perceptions of key problems）；（3）個人必須作出抉擇的「不同政策方案」（policy alternatives）；（4）「公共爭論」（public controversy）的事件；（5）「政治分歧的影響因素」（determinants of political cleavage）或原因。這五種不同的定義之間並非是互斥的，有相互重疊之處，例如個人所關心的事情也有可能正是政府所遭遇到的挑

行包裝、行銷及遊說，企圖影響政府或社會大眾的認知、態度、決策和行動。換言之，議程設定是促使特定的議題受到一般大眾、社會團體或政府部門的重視，通過正式或非正式的討論程序做出決策，用以指引相關行動者採取行動加以解決的過程。雖然議程設定的過程將受到議題屬性、政策領域、團體特性、或政府態度等因素的影響，使得某些公共議題的議程設定較爲單純明確，有些則是較爲複雜繁瑣，不過，議程設定仍然存在一個共同特性：即議程的裝載量是有限的，並非所有的議題都可以進入議程，特別是對於政府部門而言，本身的議程更是有一套提案討論和合法化的程序，才能形成公共政策。是以，在議程空間有限的條件下，議題是由哪些個人或團體所提出，如何在公共場域中被建構、陳述、行銷，將決定了這個議題能否順利被排上議程。

另一方面，所謂的「政策倡議」在概念上乃是指個人或組織透過有計畫地、有系統地的策略，向社會大眾或政府部門行銷特定的價值或理念，企圖影響公共政策的制定和執行。因之，對任何有意從事政策倡議的個人或組織而言，政策倡議包括以下幾個步驟：（1）設定關注的社會議題，評估個人或組織對此一議題的立場或價值；（2）檢視關注此一議題的其他個人或組織，瞭解他們的立場是一致或對立的；（3）瞭解議題的管轄機關，評估此一機關過去及現在所採取的政策作爲；（4）提出自己的對策方案，設計大眾宣傳及政治遊說的策略；（5）透過願景共享的結盟策略，建立支持的聯盟；（6）評估政策倡議的效果，作爲下個階段的行動參考。對多數的非營利組織而言，政策倡議僅是達成組織使命的手段或策略而已，本身並不是目的，因此，政策倡議活動可以相當靈活和多元，不必拘泥於特定的形式，視其能否產生效果來決定，這也是此一議題值得探究的重要原因。

職是之故，在吾人探討非營利組織的議程設定與政策倡議活動時，實有必要同時釐清幾個關鍵的問題：組織內部如何形成議題？誰是議程的主導者？如何將些議題轉化爲政策倡議之標的？及採取哪些政策倡議的策略？準此，本研究乃以涉入政策倡議活動的非營利組織爲研究對象，進行深度訪談，並將上述幾個問題具體化成幾個訪談重點：（1）組織所關注之議題的來源爲何？（2）這些議題是由誰發動？它們是如何進入組織的議程之中？（3）組織如何行銷其所關注的議題，吸引社會大眾和政府部門的關注？

在研究方法選擇上，由於非營利組織的政策倡議活動不僅涉及倡議的類型、頻

戰。因此，若採取最廣義的定義，這些定義可以說是涵括了「議題」這個概念的不同面向。

率及策略，亦涉及到內部決策的過程與組織間的互動等，倘若藉由量化研究途徑，並無法清楚地描繪出完整的圖像；相較之下，透過質化研究途徑較能深入探知非營利組織在政策倡議過程中的動態變化，並切確掌握其議程設定之緣由與倡議策略之決策思維。因之，本研究以國內 12 個長期從事政策倡議活動的非營利組織爲個案（名單如附錄一所列），組織類型包括社會福利、婦女、兒童、勞工、環境等，以深度訪談的方法訪問該組織的核心成員，如秘書長、執行長或主任，因其不但參與組織決策的過程，也實際負責相關政策的執行，相較於其他成員而言，對上述的研究問題較能提供具體而深入的意見，可以提高研究的效度。

在章節結構安排方面，首先，從相關文獻梳理出問題界定與議程設定的主要論點，據以論述問題界定與議程設定在政策倡議過程中居於優先地位的原因，以佐證本文所關切之研究問題的重要性；其次，分別就非營利組織內部的議程設定過程與外部的政策倡議活動進行質化分析，並與前文的理論觀點相互引證；最後，藉由訪談結果來釐清台灣非營利組織在當前政策過程中所扮演的角色及其功能，並就非營利組織未來如何在政策倡議過程中發揮影響力提出淺見。

貳、問題界定與議程設定的過程

現今流行於公共行政領域的「治理」（governance）概念意涵雖然十分多元，但在政策議程設定階段，此一概念所隱含的意義之一在於，包括非營利組織在內的各個政策行動者，均可針對其所關注的社會問題自由地提出政策主張，並設法在公共場域中引起討論，以達到議題設定之效果，進而促使政府在政策上有所回應。然而，從另外一個角度來看，人類社會的公共問題何其多，在政府的政策議程裝載空間有限的情形下，有些會受到社會及政府的高度關注及積極處理，有些則否（林水波、莊文忠，1998：20）。因此，不少公共政策研究者均對政策問題的形成及政府議程的設定深感興趣，從不同的視角進行探究，試圖尋找此一過程中，導致某一問題受到社會重視，並經過政策行動者的倡議，而得以進入政策議程的原因。因爲，唯有通過對於這些因素的指認與瞭解，才能對政策產出的相關議題，作較爲貼近現實的解釋與評估（陳敦源、韓智先，2000：21）。

一、問題界定的不同觀點

根據傳統公共政策的論點，政策問題的形成主要有二大派別的看法（林水波、莊文忠，1998；莊文忠，2004；吳得源，2006）：（1）「自然演變說」，強調公共議題或政策問題的產生有其客觀條件，當外在環境、物質條件演變發展到某一程度時，自然會產生解決某一特定問題的需求，決策者便會注意、處理。所以，此派觀點認為，政策問題沒有獲得政府的重視，主要是因為問題尚未臻於成熟，處理的時機尚未到來。（2）「社會建構說」，認為政策問題的產生涉及到人們意識型態、理念與意識作用的過程，不必然有特定的政治、經濟、社會條件為發展基礎，也不一定存在有具體、不具爭議性的客觀事實，而主要是有些人的運作、建構而生；同時，不同的意識型態、不同世界觀將會影響他們如何看待政策問題。要言之，此派觀點強調政策行動者或利害關係人，透過媒體力量來運作、組織、動員等社會集體行動的過程，就可以將政策問題變成眾所關心、攸關公共利益的問題。

另一方面，吾人亦可以從政策變遷的觀點來解釋問題界定與議程設定的關係，如根據 Jones、Baumgartner 與 True（1998）所提出的「政策斷裂均衡理論」（policy punctuation-equilibrium theory），公共政策在大部分的時期是處於穩定狀態，其主要原因在於既有的「政策意象」（policy image）強而有力地壟斷了政策問題的界定，形塑了多數人對政策問題的認知。不過，當社會對公共問題的認知轉變、其他問題建構的支持者重新集結力量、或是制度結構的變革等，便有可能打破現有的均衡狀態，進而催化政策變遷的出現（林水波、莊文忠，1998；莊文忠，2004；Vaughan & Arsneault, 2008）。基本上，Jones 等人（1998）的觀點指出，問題界定和議程設定乃是政策過程的關鍵因素，任何社會問題在公共場域的對話中會出現不同的論述觀點，每一種論述背後可能隱含不同的價值信念和利益考量，自然而然針對同一社會問題會提出不同的因果論證和對策方案。另外，作者亦承認，在大部分的時期中，與現行政策一致的問題界定觀點較佔優勢，強化了既有的政策意象，因而維持政策的穩定；一旦其他競爭的問題界定觀點取得優勢，既有政策意象的壟斷地位會受到挑戰，此時會出現政策變遷的契機。

Wood 和 Doan（2003: 641）則是應用「門檻模型」（threshold models）來解釋問題界定與議程設定的動態發展過程。兩位作者指出：「問題界定的演變主要是視個人對社會整體的不可接受狀況之門檻的認知分布而定」（the distribution of individual thresholds of nonacceptance of the condition across society），個人是否傾向跨

過此一不可接受的門檻，則端視於其預期社會上有多少人已經跨過此一門檻，或是未來有可能跨過此一門檻而定。在此一模型下，問題界定的動態是一個非線性的過程，如果多數人被認爲是已經接受此一狀態，負向回饋就會維持接受的穩定均衡狀態，即使是那些原先傾向不接受現狀的個人，也會基於避免因爲反對多數人意見而必須付出社會成本的理由而予以默認；不過，當多數人達到不可接受門檻的「臨界點」（tipping point）時，就有可能發生正向回饋的效果，便會衝擊先前所認知的集體不可接受狀態，表示社會已出現某類問題，政治系統有必要加以關注及解決，因而造成政策的改變，最後再達到新的均衡狀態。兩位作者認爲，此一模型可用以解釋問題界定是漸進的或斷裂的演化過程。

由此可知，雖然 Wood 和 Doan（2003）將個人對社會不可欲狀態的認知轉換成以成本效益及機率爲基礎的門檻模型，但本質上，個人認知和客觀事實均是問題界定政治中同等重要的面向。因此，一個客觀上嚴重的不可欲狀態可能已經存在一段相當長的時間，但如果沒有獲得多數個人的普遍認知，就不可能被界定爲公共問題；而沒有客觀事實的佐證，個人的認知往往難以深刻。舉例言之，自從工業革命之後，水源污染問題一直是存在的，甚至威脅到個人的健康，但在強調經濟發展的年代中，此一不可欲狀態並沒有得到多數人的關心，成爲公共問題，要求政府採取積極的行動加以解決，一直到二十世紀中期，生態環保意識抬頭，許多人才開始回過頭來檢視水源污染的問題，喚起社會大眾的注意；同樣地，也因爲愈來愈多的人因爲水源污染而受害，增強了個人的危機意識和問題解決的迫切認知。事實上，個人除了順服社會多數的認知外，其中亦隱含意識形態、文化等因素亦可能對個人認知和問題意象形成慣性作用（Wood & Doan, 2003: 641），接受既有的問題界定方式。

承前所述，政策問題是個人主觀建構，甚至是社會集體認知的投射下的產物（Hilgartner & Bosk, 1988；林水波、莊文忠，1998；李宗勳，1999a），不必然是客觀的或事實的狀況描述，可以出現不同的解釋觀點，據以形塑而成的政策意象實已含括了經驗資訊（證據）和情感訴求，利用各種的符號表示、隱喻指涉、故事敘述、因果論述等方式加以傳播，以影響社會大眾對問題的認知與態度。在此一過程中，各個政策行動者均會設法運用各種策略來扭轉多數人對社會問題的既有認知，包括議題論述、政治遊說、社會動員、媒體傳播、公共教育等（莊文忠，2007），形塑新的問題界定模式。此外，政策行動者亦會隨著議程的發展而採取不同的倡議或行銷的策略，如翁興利（2004：231）指出，當公共議題仍處於系統議程階段

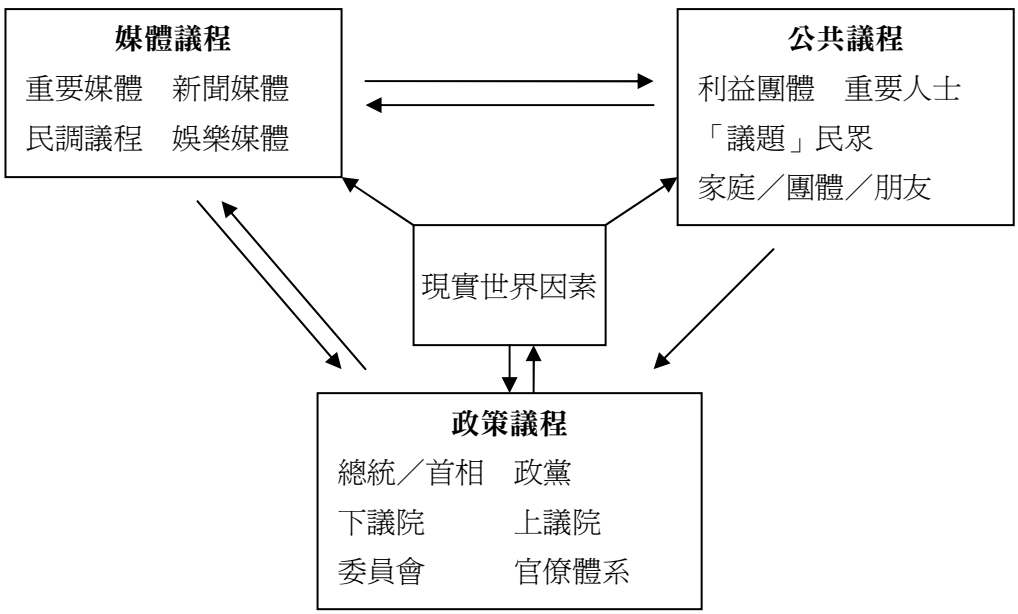
時，所採取之策略著重在引起社會大眾與相關利害關係人的廣泛討論；當公共議題進入制度議程階段，則必須採取可以動員利害關係人或說服民意的策略，以影響民選政治人物與行政官員的決策。本文將在下一節針對政策倡議與議題行銷的概念作一論述。

二、議程設定的過程

由文獻中可以發現，議程設定並非是新的研究議題，無論是在傳播、社會、政治、公共政策等領域，均已有極為豐富的文獻探討，然而，將此一主題應用在非營利組織的研究上雖亦不少，但主要是偏重在政策倡議的層面，至於有關非營利組織內部的議程設定的討論尚不多見。事實上，議程設定的理論層次並不高，而是一個經驗取向的探討，主要的研究重點包括：議程內容的分析、議程的形成過程及議程設定的效果（Gandy, 1991; Lang & Lang, 1991; Sabatier, 1993）。不過，議題設定效果的檢證並非易事，通常從倡議開始到進入決策議程之間需要一段時間，複雜度愈高的議題所需要的時間愈長，時間遞延效應可能導致因果推論難以認定，這往往也是許多研究對績效衡量產生質疑的地方。

基本上，議程設定存在兩種功能：一是透過資訊的提供，形塑聽眾的認知與瞭解；一是透過對特定議題的強調，改變聽眾關注的優先順序。這兩種功能並非互斥的，而是相互增強，前者是喚起聽眾的意識，建立對該議題的態度，後者並非改變聽眾的態度，而是提升議題被處理的重要性與迫切性。值得注意的是，議程設定並非是線性的、單面向的、裝配線的民意和公共政策的產製模式，而是一種資訊的傳播者與接收者之間的雙向溝通過程（Burd, 1991: 291），換言之，傳播者雖然可以決定提供哪些資訊給接收者，但接收者的偏好與接受度實際上也會影響到傳播者要提供哪些資訊。

由於媒體、公眾和政策制定者之間的互動關係是政治溝通和日常政治的探討核心，研究興趣包括媒體在形成民意和公共政策所扮演的角色、公共政策順應或引導民意的程度（Soroka, 2002: 264）。因之，Soroka（2002）將議程分為媒體議程、公共議程和政策議程，這三者之間是「動態的」（dynamic）、「多方向性」（multi-directional）的關係，每個主要議程之內還有其他的「次議程」（sub-agendas），如圖二所示。Soroka 以加拿大的通貨膨脹、環境、政府赤字等議題為例進行實證研究，其結果發現有時是媒體議程領導其他兩個議程，有時是公共議程領導其他兩個議程，有時則是政策議程領導其他兩個議程。



圖二 議程設定的擴大模型

資料來源：“Issue attributes and agenda-setting by media, the public, and policymakers in Canada,” by S. N. Soroka, 2002, pp. 270. ***International Journal of Public Opinion Research***, ***14***(3), 264-285.

任何組織的議程承載量是有限的，此所隱含的經濟意涵是公共注意力乃是稀少的資源，社會問題的議程設定並不必然是反映客觀的情勢條件，而可能是集體評估的結果（Burd, 1991: 292）。換言之，所有的議題都是在競爭公共的注意力。Lang 和 Lang（1991: 283）認為，議題特性與議程設定有密切關係，有些議題的影響層面非常廣，可能與社群內的每一個人都有關，例如稅收、物價上漲、環境污染等；有些議題會對特定的人口或族群造成影響，例如禁菸、牌照稅、都市更新等；有些議題的影響層面則是很小，例如路燈、排水溝等。一般而言，議題的影響層面愈廣，議程設定的門檻愈低，愈容易吸引新聞媒體、政治菁英或社會大眾的關注；而影響層面較小的議題，則必須透過適當的倡議策略，才能跨過門檻，獲得媒體、菁英或公眾的關注。

Soroka（2002: 269）亦強調，議題的屬性與議程設定有關，不同議題有不同的議程設定動態，其議程設定的結果（如對民意或公共政策的影響）亦有所不同。綜合過去的研究中有關議題屬性的討論，提出幾個假設（Soroka, 2002: 266-267）：

（1）個人愈可能親身經歷的議題，媒體報導影響民眾看法的可能性愈小；（2）愈「具體的」議題比愈「抽象的」議題更可能存在媒體報導的效果；（3）民眾的「注意幅度」（attention span）是有限的，因此，長期顯著的議題實際上提供較少機會給媒體發揮影響力；（4）涉及戲劇性事件或衝突的議題應該愈有可能增加媒體的注意和影響民意的機會。換言之，有些議題是具體的、與民眾切身相關的，很容易受到關注，例如通貨膨脹；有些議題的顯著性是受到媒體報導的影響，喚起民眾的注意，例如環境、暖化議題；有些議題則是較為隱性、抽象，民眾不易感受到，且媒體所能報導的亦十分有限，例如政府財政赤字議題。

綜言之，無論議題的特性或屬性如何，在議程設定的過程中，倡議者不僅是要清晰地描述問題的本質，也必須具體地指出問題的爭議為何，才能在媒體、公共或政策的議程中引起廣泛的討論，吸引到更多的注意力，此亦是問題界定與議程設定相互關聯之處。

參、政策倡議與社會行銷

一如所知，多數的政策倡議活動是在公共場域中進行，訴求對象不以政府部門為限，包括企業和社會大眾都可能是非營利組織企圖爭取支持的對象，以環保非營利組織為例，他們的倡議對象可以是政府、企業或社會大眾這些主要的利害關係人，如遊說政府採取必要的政策變革，遊說企業採用更安全和更乾淨的生產方式，遊說消費者或社會大眾採取更具有環境倫理的行為（Handy, 2001: 653）。事實上，倡議的對象雖然不以政府為限，但有時仍可以達到影響政策的效果，例如，當企業研發出更符合環保標準的產品時，便有可能迫使政府修改現行的管制政策或採購政策，當更多的民眾具有環保意識時，便可能將選票投給支持環保議題的候選人，促成政策的變革。因此，狹義的政策倡議乃是指以政府部門為遊說對象，以直接方式影響政策制定；而廣義的政策倡議則是擴大至以私部門及社會大眾為遊說標的，以間接方式影響政策制定。為了有所區辨，本文乃將以政府為倡議對象者稱之「政策倡議」，以私部門或社會大眾為倡議對象者稱之「社會行銷」。

在民主政治系絡和公民社會情境之下，非營利組織若能利用有效的倡議策略創造公共對話的空間，將有助於政策議題的擴散與延續，並提高議題的社會「能見度」（visibility），形塑公民參與和建立回應性政府的有利條件。再者，從行銷學的觀點，政策倡議與市場行銷或社會行銷在理念上是十分相近的，不同的是，政策

倡議係以公共政策爲標的，市場行銷係以產品或勞務爲標的，而社會行銷則是以社會價值或理念爲標的，針對不同的標的對象或市場區隔的特性，設計適當的行銷策略，爭取標的人口或消費族群的支持與購買。此外，包括非營利組織在內的公共組織在進行政策倡議或社會行銷另具有下列幾項特性（翁興利，2004：294，302）：（1）面對「多元群眾」（multiple publics），（2）追求「多重目標」（multiple objectives），（3）面臨「社會大眾之監督」（public scrutiny），（4）「產品即服務」（products are services），（5）利益不明顯，（6）或受益者並非行爲者本身，而是第三人或社會整體。這些特性一方面顯出政策倡議與企業行銷不同之處，但另一方面卻也導致非營利組織在進行政策倡議或社會行銷時面臨較大挑戰，本研究將在下文的實證分析部分對此再多所著墨。

論者進一步指出，早在 1970 年代末期，行銷概念就被應用在政府部門或非營利組織的公共政策或社會服務的行銷上，無論是政策倡議或社會行銷均可視爲是行銷觀念的擴大與延伸，是一種結合顧客導向的行銷，再加上對於社會公益的關懷（王順民，2006：54）。就此而言，行銷的重點在於設法瞭解標的對象（從一般顧客到社會大眾）的真正需求，再針對需求來設計「社會產品」，同時以最有效率的方法將產品傳達給顧客，藉以在顧客需求滿足的同時，非營利組織的使命任務也獲得了實現，從而增進整體社會的福祉。再者，企業在行銷活動上，除了要確定服務的顧客爲何外，還需搭配「產品」（Product）、「地點」（Place）、「價格」（Price）與「推廣」（Promotion）等四個基本構成要素，來滿足顧客的需求，一般將其稱爲「4P」，而這些要素應用在非營利組織的行銷上，經過轉化後的意涵可分述如下（張重昭，1985；翁興利，2004；林淑馨，2008）：（1）產品是服務的供給或議題的倡導，多數爲無形的產品，標的對象對產品的需求有時必須經過不斷的行銷才能被接受或創造，如節能減碳議題；（2）地點/通路是指產品如何透過通路傳達、銷售或是傳播出去，也可說是標的對象可以取得產品的分布網路，具多元性與不易控制性；（3）由於非營利組織並非以賺錢爲目的，而是強調更多人的參與，可說是以「價值」（value）的創造取代利潤；（4）推廣乃是非營利組織與社會大眾所進行的一項溝通活動，告知社會大眾各種服務的可取得性，或是宣揚組織的理念與使命，非營利組織除需透過各種資訊傳播管道作認知、行動、行爲改變外，甚至必須創造需求或扭轉社會大眾的「負需求」（negative demand）。至於非營利組織的社會行銷目的則如論者所言，主要是行銷有益社會福祉的理念，透過民眾認知與行爲的某些改變，獲致社會改革的目標；或是爭取社會大眾的支持，爲組

織募集更多的社會資源，包括資金和人力（翁興利，2004：290，302）。

就效果而言，由於政策倡議或社會行銷的產品是公共利益或社會理念，其目的即是希望促成公共政策或社會觀念產生改變，Kotler（1982）對此指出，社會行銷活動的內涵依所欲達成的社會改變形式的不同，又可分為下列四種（轉引自張重昭，1985：299-300）：（1）促成「認知改變」（cognitive change）：此類社會行銷活動在所有社會行銷工作中是屬於最簡單者，但即使如此，在推展上卻不一定獲致成功；[2]（2）促成「行動改變」（action change）：一般來說，促成行動的改變要比單純地灌輸某些知覺要來得困難，因為人們作知覺的改變並未支付任何的代價，可是要改變行動需支付諸如時間、距離、不方便等不同型式的成本，另外可能還會產生心理成本；（3）促成「行為改變」（behavioral change）：是指人們在長期上採取不同的行為型態，由於較長期的行為改變，因此當事人必須支付更高的時間、不方便及心理成本，其困難度更高；[3]（4）促成「價值改變」（value change）：一個人的價值觀念是經由長時期的接受知識、訓練及經驗學習過程而來，通常不易改變，可說是社會行銷人員最大的挑戰。因之，如同前文所述，由於非營利組織的社會行銷與企業組織的市場行銷有所差異，故其在進行社會行銷時可能會面臨若干的問題和挑戰，如表一所示。

---

[2] 張重昭（1985：5）指出，促成認知改變的社會行銷活動之未能達到預期效果，其原因可用「選擇性知覺」（selected attention），「選擇性扭曲」（selected distortion）及「選擇性記憶」（selected retention）的現象來加以解釋。選擇性知覺是指一般人有避免接觸他們所不同意訊息的傾向，而且其接觸訊息的可能性與其對訊息內容是否感到興趣有關，易言之，人們趨向於接觸他所感到興趣的訊息，而逃避與其無關或不感興趣的訊息。其次，選擇性扭曲是指人們可能會因其信念或價值觀念的不同，而會對相同的訊息作不同的解釋；最後，選擇性記憶則是指人們是否將其所知道的訊息儲存在記憶之中端視這些訊息是否能支持他個人的態度與信念。

[3] 張重昭（1985：6）進一步指出，更困難的是新的長期行為的塑造必須經由（1）當事人戒除舊有的習慣；（2）學習新的行為；（3）長時間維持新的行為而形成新的習慣等三個過程，缺一不可，因此行為的改變乃是一件極艱難的工作。

表一 非營利組織行銷的困境

問題	困境
市場分析問題	1.缺乏完整消費者次級資料；2.難以有效衡量相關變數； 3.不易區分影響消費者行爲變數間的相對權重 4.不易獲得經費進行市場研究
市場區隔問題	1.缺乏足夠資料做市場區隔； 2.目標區隔的消費者可能產生反感
產品策略問題	1.產品缺乏彈性；2.長期定位策略不易選擇與執行 3.可能與競爭者採取合作策略，以致競爭環境更複雜
訂價策略問題	1.目標多重；2.價格難以衡量；3.對群眾成本難以控制 4.不能保留盈餘
通路策略問題	1.對中間通路成員難以控制
溝通策略問題	1.面對大眾包括消費者與捐贈者，必須同時注意兩者反應 2.廣告的使用型態較爲困難；3.訊息的形態易受干涉 4.訊息的預試較爲困難
組織設計及規劃問題	1.管理階層對行銷不甚了解、易忽略行銷人員的重要性 2.行銷計畫不被視爲行動計畫；3.紀錄保存不良 4.須測友善及不友善的競爭者
評估問題	1.評估標準不易明確定義；2.行銷方案之貢獻度不易估計

資料來源：**政策規劃與行銷**（310 頁），翁興利，2004，台北市：華泰。

另外，就理論層次而言，成功的政策倡議或社會行銷策略至少包括三項重要的元素：資訊的蒐集與分析、資訊的傳播與分享、策略聯盟的建立與運作。首先，資訊的蒐集可以作爲政策倡議的素材，資訊就是力量，最好能夠先針對問題的現象進行系統性的調查，瞭解問題的系絡，以事實爲基礎的倡議較具有說服力，也能與其他行動者分享。其次，資訊的傳播必須先辨識出誰是標的對象，瞭解他們的特性和偏好，用他們所熟悉的語言和選擇適當的傳播管道，才能吸引他們的注意力。最後，非營利組織需要建立聯盟的理由非常明確，參與的組織愈多，愈能集思廣益，找到可能的對策方案，力量的擴大也能提高政策倡議的正當性，增加對策方案或價值信念被社會大眾認同和被政府部門採納的機會。

綜述之，問題界定與議程設定乃是公共問題能否進入政府政策過程的重要階

段，問題如何被認知決定了它將透過何種途徑和方法加以解決（Vaughan & Arsneault, 2008: 412），爰此，當非營利組織進行政策倡議活動時，即是在對政策問題進行界定或重新界定，非營利組織內部的議程設定過程無疑是爲組織的政策倡議的焦點和方向定調，下一個步驟才會思考如何配合政策議題擬訂行動策略，以及是否選擇與其他非營利組織結盟。有了理論層次的認知，下一節將分別由議程設定和政策倡議策略這二個面向檢視非營利組織的實際運作情形，以瞭解非營利組織如何從事政策倡議活動。

肆、非營利組織的議程設定過程分析

吳得源（2006：10）指出，自由多元社會與民主國家中，政府部門的議程設定多半是「外在發動」（outside initiation）型態：首先，某些社會團體能將問題（不滿與期望落差）講清楚說明白、要求政府採取行動；其次，社會團體透過宣傳方式教育大眾認識問題重要性、切身性或急迫性，試圖提升社會大眾意識共同關切，並尋求擴大社會支持基礎，如成功則進入公共議程；最後，他們透過連署、串連、組織動員、與不同團體結盟、遊行等方式向政府機關施壓，要求政府重視、採取行動解決問題，如成功便進入政策議程。當然，吾人應注意的是，成功進入政府相關部門的政策議程，並不意味著政府必然採取有利於訴求團體的行動與決定，而是這些問題將受到優先處理的機會（李宗勳，1999a；李宗勳，1999b）。

事實上，在多元主義興盛的美國，非營利組織進行政策倡議的案例更是不勝枚舉，如 Vaughan 和 Arsneault（2008）以美國的「國家兒童保護聯盟」（National Children’s Alliance, NCA）和「國家精神疾病聯盟」（National Alliance on Mental Illness, NAMI）這兩個個案爲研究對象，他們先利用報紙資料庫搜尋與這兩個個案相關的報導，再以內容分析法分析這兩個非營利組織如何在相關的政策問題進行政策倡議，採取問題界定和重新界定的策略設法挑戰既有的政策意象，改變社會大眾對兒童受虐和精神病照護等問題的認知，進而促成政策的變遷，包括法律的增修、服務的提供、議題的轉移等。雖然此項研究僅從媒體報導的數量及內容來判斷這兩個非營利組織在相關政策問題上的倡議活動，未能明確排除其他因素對問題界定和政策變遷的影響，無法建立非營利組織的政策倡議與政策變遷之間的因果關係，不過，至少可以佐證非營利組織在政策過程中並未缺席，企圖用不同的問題界定來挑戰既有政策意象的壟斷地位。

如同前文所述，爲能瞭解國內非營利組織內部的議程設定過程的輪廓，提供本土經驗作爲對話的素材，本研究經由深度訪談蒐集相關資料，茲就非營利組織的政策問題來源以及問題界定的主導者這二個面向進行歸納分析如下所述。

一、政策問題的來源

有關政策問題的形成，如前述文獻所提主要有二大派別的看法：自然演變說和社會建構說。非營利組織又是如何發掘自身所關注的政策問題呢？本研究透過訪談結果顯示，非營利組織的問題的形成方式不一而足，採取自然演變與社會建構均可見其例。

（一）自然演變的途徑

此一途徑主張環境決定了行動者對問題的認知和需求，非營利組織可以從環境的變化中找到值得政府及個人重視的社會問題，不需要過多的人爲解釋與渲染。在理論上和經驗上，環境主要可分爲國際和國內二個層面，分述如下：

1. 因應國際潮流與趨勢：有些組織會順應國際社會的發展趨勢，訂定議題方向，甚至設置專責的單位，蒐集國際議題之相關資訊，並且透過此窗口與各國進行資訊分享或意見交流，如有受訪者回答：

> 我們還有國際化的一些發展，就是我們在組織上面特別成立一個國際發展處，就是開始覺得這個部分是非常重要的，甚至有成立一個數位中心，就是說整個全球化 e 化的資訊，其實是無遠弗屆的，就是要透過這些來協助我們整個在全球化的這個議題上面。（A）

2. 因應國內社會結構和脈絡的變遷：隨著台灣的人口、經濟、社會、文化等環境發生變遷，會衍生出新的社會問題，組織會配合社會脈絡的轉變而形成議題，最明顯的案例是外籍配偶問題，許多外籍配偶因語言溝通障礙、教育程度有限，造成嚴重的教養與生活問題，成爲組織所關注的議題。受訪者的意見如下：

> 我們也是後來九十一年的那個時候，就是發現整個社會變遷、人口結構改很多，特別是有一群可能是需要協助的外籍配偶，然後那個時候我們介入這個外籍配偶等於說是蠻多人質疑的，那個時候我們是有一個說法，比較能講的過去的就是我們很多身心障礙的朋友是娶外配，有可能是我們的個案，還有家庭成員之一，或者是說我們某些發展遲緩的兒童，媽媽是外

配，所以那個時候我們就擴大這個部分。（B）

我記得那時候好像是到民國七十四年，還是七十六年的，我們所有的個案都是混血兒，到民國八十八年、八十九年左右，我們就開了很多台灣單親清寒小朋友，因為那些混血兒，因為美軍漸漸地沒有在台灣駐紮了。一直到了民國八十九年，我們開始轉型，服務外籍配偶家庭，我們會請社工去做訪視，那有的可以打電話來做電話的諮詢，如果電話諮詢還不行的話，我們會約她來組織做面對面的會談。那也許有很多的太太她們需要翻譯的服務，那這個書面翻譯有可能是翻譯家書，或是翻譯法律上的東西。那還有一些太太可能要出庭、就醫上有困難，需要人陪同等等。（E）

（二）社會建構的途徑

此一途徑並非否認客觀問題情勢的重要，而是著重於主觀認知與價值判斷對問題形成的影響。由於每個人皆有不同的意識形態或價值觀，因此，非營利組織會從不同的管道對問題形成認知，產生不同的問題建構過程。經由深度訪談可歸納出幾個主要的認知管道：

1. 從文獻資料來形成議題：有些非營利組織會蒐集文獻資料，如媒體報導事件、國外期刊等，並且從不同角度加以閱讀與分析，透過詮釋、比較、預測等方式找到組織所應關注的議題，甚至從事嚴謹的學術研究，形成組織所關注的議題。如有受訪者表示：

因為我們經過了 study，經過了研究、經過內部的分析、經過相關數據的支持，那這個東西值不值得做，尤其是新的東西，要不要做，那我們通常提出來就是要做啦。那不做東西，我們也會用別的東西去呈現啦。（B）

用這種有點是國家之間的比較，就是說其他國家可能，我們可能從外電或是從一些期刊看到說國外有一些新的作法，或是警覺到一些新議題，我們同時就會去思考說，這個到底在台灣有沒有同樣的狀況其實開始在出現，或會不會面臨到同樣的情況，然後我們就會從他山之石，從國外的一些東西引發我們一些想法，就會想要做。（D）

2. 從服務提供過程來形成議題：由於問題並非全體是客觀存在事實，也有個人主觀建構的一面，因此，組織在服務提供的過程中除了滿足案主的需求外，在服務提供過程中所發現的潛在問題，有時也可能成爲組織議題的重要來源，進而配合

組織的目標從事相關問題的建構工作。如有受訪者即表示：

> 那我們得到這些訊息的管道跟來源，通常就是說是，我們在服務孩子，有在接觸孩子，就從孩子身上其實是可以看到。（D）

3. 跨議題結盟：不同於上述所提及的政策問題建構過程，由於多數非營利組織，如勞工、環保、婦女團體等，不僅止於關注組織本身之政策議題，加上每個議題可能涉及不同層面，是以，組織所關注的焦點往往會與其他組織相互關聯，因此便會在特定議題上採取合作方式，共同設定議題方向。換言之，具有全國性質的公共議題，例如國會制度改革、全民健保、國民年金、人權議題等，可能與自己組織的使命或目標契合，但因爲組織能力與資源有限情況之下，無法專精全部的議題，故會選擇與其他組織進行議題策略結盟，此亦爲組織的問題形成途徑之一。如受訪者指出，

> 我們就不會只覺得狹義上好像跟組織相關的議題才關注，那整體的譬如說國會制度的改革，我們也會一起關切，因為譬如說我們在遊說法案的時候就會發現，國會不透明，或是國會的一些制度上很大的問題，譬如密室協商之類的，那我們就會希望能夠改革這些部分，就會跟其他也重視這些議題的團體作結盟。（C）

> 我們是以環境議題為關注的重點，如有機農業、垃圾不落地、隨袋徵收等。另外，環境議題也會跟勞工或社區議題相結合。（F）

> 我們主要關注的議題為〇〇議題，另外也會和其他團體結盟（議題性結盟）來進行議題的倡議，如國會改革、全民健保、國民年金、人權議題等。（F）

二、議程設定的主導者

經由文獻分析以及相關政府法令規範可以得知，非營利組織的「董事會」[4] 具備諸多職能，包括設定組織使命與目的、捍衛組織價值、規劃組織長期發展方向等。因之，從規範層次論之，對從事政策倡議的非營利組織而言，董事會除了檢視

[4] 非營利組織因其屬性不同，有些爲董事會型態，有些爲理事會型態，亦有執行長和秘書長之別。本研究將董事會與理事會視爲同義詞，將執行長、秘書長與總幹事界定爲相同職務，在此暫不細究箇中的差異。

問題界定與組織使命和目標的吻合程度外，亦是議程設定的決定者，在議程設定過程扮演關鍵角色。換言之，就制度上來看，董事會的職責在選任執行長，擬定工作計劃與績效指標，責成執行長推動工作，監控財務與專案績效（司徒達賢，1999：338）。依此一觀點，組織的實際權力是掌握在董事會的手上，而執行長則扮演執行政策之角色，即形成所謂的「董事長制」。

不過，就實際運作層面分析，往往出現另外一種運作模式，即大部分的工作反而是由執行長來構思規劃，再交由董事會評估與認可，因此，組織的實際權力是掌握在執行長或秘書長的手上，而董事會扮演同意和監督的角色，形成所謂的「執行長制」。如 Bowen（1994: 26）即指出，雖然董事會的重要職責之一是制定政策，不過，董事會實際上制定政策的情形並不多見，較常見的是提出問題、辯論政策、或是採納（或否決）董事長或執行長向董事會提出的建議。蓋政策的形成需要周全地、長時間地的規劃，而這些要求只有全職的和專業的員工才能做得到，換言之，靈感雖然重要，但其可行性必須經過審慎的分析評估，而非短暫的董事會議所能完成，董事會能夠做的是透過提出正確的問題、確認實際的執行模式、提供新的途徑等方式讓政策更爲精緻。

當然，另外一種看法則是認爲，由於非營利組織領導者頗重視與組織成員間之關係，這種關係的建立主要是以共同的使命（遠景）爲基礎，並強調因理念而結合，是以，領導者大都頗爲重視非正式關係，尊重並信任成員，讓每個人覺得在他的工作範圍內都是一個領導者，展現出來的即是一種和諧的工作氣氛。因之，通常非營利組織採取民主式的領導風格，使得其組織成員有機會並能主動地參與決策和組織活動。而且，藉著充分的授權，以及重視由下而上的決策歷程，讓各部門（單位）提出他們自己的工作和活動計劃（江明修，1995：93-95），議程設定的發動權似乎回歸到基層員工手上。

事實上，本研究經由訪談結果發現，非營利組織的議程設定主導者除了由董事會主導、秘書處（秘書長）主導、領導者授權組織內部成員等三種類型外，另有納入多元政策利害關係人意見以及外部專家及學者主導這二種類型，茲說明如下：

（一）董事會主導

此類型議程設定的決策權主要是掌握於董事會成員，由董事負責提案，在董事會上進行討論、決議，通過後再交付秘書處相關人員執行，這屬於一般傳統的「由上而下」的決策方式。再者，有些組織因應議題需求，進而邀請與該議題相關領域的專家學者加入董事會，以確保其成員依據專業判斷，提出符合組織關注之議題，

這是非營利組織議程設定最常見的作法。如有受訪者指出：

> 整個組織的大方向會是在董監事會議做決策，那我們董監事會議通常就是十幾位到二十位所謂的學者專家，我們董監事的組成的確是以中產階級知識份子為主，但是我們也盡量，譬如我們想關切新移民女性議題的時候，我們就會找特別有做這個研究的一些學者進來。（C）

> 基本上我們的決策機構還是在常務理事，那我們是第一手資訊來源，當然我們會判斷，就說你們會比較關心的可能是政策的這個部分，就是以協會的立場去講 yes 還是 no，這種東西就是一定會去聽他們的意見。（K）

（二）秘書處主導

另外，有些非營利組織的董事會採取授權的方式，由秘書處進行研擬議題的工作，再透過董事會議提出所欲推動的議題，並且亦提供足夠相關資訊讓董事會成員作爲決策參考依據，以確保其同意議題的推動，但就實際的狀況，董事通常會採納秘書處的想法與意見，而通過的提案依然會交由秘書處負責執行，董事會則是扮演著監督的角色。如有受訪者指出：

> 我們秘書處認為說，什麼議題是重要的，這些事情是需要去加以關懷的，我們就透過理監事會的決議提案，然後討論提案形成之後，由我們的秘書處來推動。（G）

> …由秘書處這邊來研擬議題。比如說今年要打什麼樣的議題，然後經由大會理監事會，在大會就會通過所謂的工作計畫，理監事會就會監督我們有沒有執行...（F）

> 如果我們真的看到有可以開發的新的東西，一些創新的 program，那怎麼去說服我的理監事，那我就要提供足夠的資訊。或者今天人家叫我要加入什麼東西，那我要不要加入，我就要提供足夠的資訊作為他們的參考。那基本上我的理監事他們都非常的好，我們通常提出來就是要做。（B）

（三）領導者授權組織內部成員

有些非營利組織會先由組織內部成員討論後形成議案，再交由董事會進行決議，而董事會的成員大都對於工作人員的提案給予認同與支持，如此一來便可提昇成員的參與感。甚至有受訪者表示，董事會賦予成員極大的自主權，依據成員的興

趣，分別自行構思組織年度的倡議議題，董事會再就其在研擬議題過程中所遭遇之困境，提供不同的思考模式或建議。如受訪者表示：

> 董事會大部分很授權，他覺得同仁講出來的，以我過去的觀察，就是同仁提出來的案子，幾乎董事會都很贊成。（D）

> 那我們比較特別的是，領導者是西方人的思考，他是讓我們每個人去選擇，不會說規定你去做什麼議題，那你只要願意有興趣的議題，那什麼議題你覺得有興趣那你就去做，然後我們就支持你。（L）

（四）納入利害關係人意見

有些非營利組織會成立議題研究小組，參與者除了組織內部的領導者、員工、義工外，與議題相關的利害關係人亦可邀請加入，由此可知，議程設定的過程是具有開放性的，期能透過多元參與的模式打破「團體盲思」（group thinking）的危險，及減少有限理性下的錯誤判斷。就此而言，有受訪者指出：

> 我們真正在研究議題的不是理監事，我們大概是理監事大概決定一個方向，然後秘書處就會在下面召集所謂的議題研究小組，那這個議題研究小組就是開放性的，讓理、監事的會員或是關心的居民都可以來參加，然後在這個議題研究小組裡面形成策略論述跟行動這樣，所以裡面會包含專職義工、理監事都有。（I）

（五）外部專家及學者主導

訪談過程中亦有受訪者表示，由於董事會成員可能缺乏足夠的知識或資訊，因此組織傾向議題形成的關鍵者是專家學者，希望取得他們對議題的認同，增進政策倡議之效果。換句話說，此種議題的決策方式是由在政治上、經濟上、學術上及社會上具有優勢地位者來主導政策問題，藉由他們的專業判斷幫助組織找到適當的議題方向，甚至實際參與組織的政策倡議活動。

> …所以我想這些我們一些專家、學者顧問他們給我們的建議題什麼，那有時候遠比理監事會的還好，基本上我們的理監事會不像是一個公司的董事會，就是握有那麼多的 power 跟資源，其實我們的 power 跟資源都是在這個協會之外，也就是說我們要社會力量。就是說我們要決定去做這個準備說我們動員能量在哪裡？我們的動員對象在哪裡？那這個可能要考慮到這

> 些學者、專家願不願意變成運動的重要的支持者，如果問了之後這些學者、專家，我們認為這些學者、專家可能是重要的，那他們這些學者、專家覺得不可行，那我想大概要往下去就很難了。（F）

綜上所論，非營利組織董事會並未非如理論面或規範面所言，均扮演議程設定的主導地位，而是組織內呈現不同的議程設定模式。本研究認爲，形成不同模式的原因可能是董事會成員來自於不同領域，加上本身有其個人事業，而無法完全專注組織的會務，因而授權祕書處全權主導組織內部的議程設定；或是爲了擴大參與而讓組織外的成員，如相關利害關係人及專家學者參與議程設定，董事會本身只扮演「核可」的角色，對日常會務運作少有積極意見，相對會弱化其在議程設定的影響力。

伍、非營利組織的政策倡議活動分析

承接前文所述，人類社會客觀存在的問題相當繁多，在議程容量和可用資源有限的情況下，不同的行動者會採取各種不同的策略讓其所關注的社會問題受到社會大眾和政府注意與重視，以求該問題能夠進入政策議程，進而滿足自身的目標與需求。尤其是在多元競爭者的政策環境中，每一個行動者無不用盡各種方式來維護自我主張與利益，故有論者即指出，民意是浮動與懶惰的，需要外在力量的刺激、形塑與整合才能成氣候，誰能掌握議題設定的權力，誰就掌握了政策結果的決定權（陳敦源、韓智先，2000：23）。要言之，問題能否擠進政策議程，成爲政府優先處理的對象，除了問題的客觀情勢條件外，當需要論述與包裝，藉由倡議或行銷的策略進行傳播。前一節已針對非營利組織如何尋找社會問題及誰在設定組織的議程，將社會問題轉化爲組織的倡議標的作一分析，本節將就非營利組織所採取之倡議活動來加以分析；在分析面向上，本文進一步區分以政府部門與社會大眾爲兩大倡議對象，分析其常用之倡議和行銷的策略。

一、以政府部門為倡議對象

民主國家中，涉及社會價值與公共資源的權威性分配係掌握在政府部門的手上，公共政策的合法性地位和公權力基礎來自於立法機關和行政機關，因此，各個政策行動者想要影響法案的內容與政策的方向，仍須與政府部門打交道。以美國的

經驗爲例，非營利組織以政府部門爲倡議對象所使用的策略可分爲「立法倡議」（legislative advocacy）和「政治倡議」（political advocacy）。首先，立法倡議又可分爲二種形態：一是「立法遊說」（legislative lobbying），以國會議員爲對象，其目的在影響法案內容、追蹤立法進度、監督立法通過與政策執行，提出修法主張等，必須事先登記和報告，非營利組織必須熟悉政策的過程及瞭解可以介入的環節，主要是以資訊的提供爲主，讓國會議員瞭解法案通過的利弊得失，一旦法案通過後，政策便交由行政部門負責執行，此時遊說的重心便會移到相關的部會，影響施行細節的訂定及政策工具的選擇；一是「草根遊說」（grassroots lobbying），以一般大眾爲對象，向他們宣傳理念、激起他們對政策議題的關心，進而透過電話、書信、投書等方式向其選區的國會議員表達意見，以改變國會議員的投票立場。其次，政治倡議則是採取政治行動，宣揚特定的政治哲學、支持或反對特定的政黨及其候選人，基本上，非營利組織不能直接參與政治行動，除非另外成立一個獨立的「政治行動委員會」（political action committee, PAC）。[5]

持平而論，非營利組織影響公共政策過程最深且最廣的策略即是透過影響民選政治人物的提名與競選，一旦其所支持的政治人物當選後，不但擁有人事任命權力，也擁有政策核可的權力，甚至與非營利組織建立夥伴合作關係，更有效地推動與其理念一致的政策。以美國爲例，非營利組織除透過政治行動委員會和政黨與政治人物建立互動關係外，亦可以採取其他間接的策略，如透過選民教育來影響選民的投票行爲，幫助與該組織理念一致的候選人當選（Bryce, 2005: 41）。然而，由於台灣當前的政治發展仍陷於嚴重的政黨對立之境，非營利組織爲避免沾染上政治色彩而影響社會支持，大多不願意與政黨或候選人建立較密切的互動關係，必須選擇其他政策倡議的策略，以下就實務運作的情形加以分析。

---

[5] 「政治行動委員會」（PAC）必須獨立於組織之外，包括其財務和活動必須與組織分開，讓政治活動與組織的其他活動有所區隔。政治行動委員會是募集大量資金的有效方式之一，用以從事立法倡議或政治倡議，它是單一產品的組織：支持或反對某一特定的候選人或政策過程，任何團體或個人如果認同此一政治行動委員會的理念，便可以捐款贊助其政治行動，但有其上限。作爲公共政策的代理人，政治行動委員會的獨特貢獻是挑選支持可能成爲政府部門政策制定者的候選人，挑選支持可能被勝選的候選人任命爲政策執行者的政治人物。美國的聯邦選舉法禁止公司或工會在聯邦選舉中提供政治獻金，但公司可以提供政治獻金給政治行動委員會，政治行動委員會必須將其所有的收支向聯邦政府和社會大眾公開揭露（Bryce, 2005: 170-171）。

（一）立法與行政遊說策略

隨著政府的任務日益龐雜而資源相對有限的發展情勢，政府愈來愈不可能同時處理太多的公共問題，立法與行政的遊說乃是非營利組織直接介入政策過程，向政府部門的決策者溝通，引發其對特定議題的關注，進而影響公共政策議程的設定，甚至說服決策者支持所關切的政策問題，優先分配資源處理此一問題（陳敦源、韓智先，2000；林吉郎，2002）。相對地，爲了強化遊說的效果，非營利組織在採取直接向政府首長或是立法委員溝通前，必須先蒐集議題相關資料，以提升議題的代表性及論述的說服力。受訪者對此一倡議策略從不同面向表達他們的看法：

> 有的就是做私下的遊說，譬如私下去拜會某某政黨，私下去拜會某某立委，某某政府官員，那希望用私下溝通的方式讓他們比較可以接受。（C）

> 軟性或是即時性的問題，或是比較 hot 的議題，如果像蘇花高這種議題，因為那種東西對我們來說運動的急迫性是有點比例上的，因為我們要趕快追求行政部門或者是立法部門做一些比較重要性的決定，所以反而立法部門就是我們比較急迫性援助的對象，那當然我們也知道說一般民眾是很重要，但是一般民眾我們也只能是說透過媒體來做一些訴求或者是一些表達。（F）

> 那我覺得我們組織關注的政策上大概就是直接的方式，就是到立法院去遊說、到國會裡面去遊說。（F）

> 就直接找他們談，直接打電話去約見面時間，直接找他們談，我們認為這樣最有效。（G）

> 因為你們要讓這個變成公共的議題，不能只是○○的問題，我們即使是拜會，我們拿的數據也是全國的數據。（A）

其次，亦有受訪者表示，會直接提供立法委員相關的質詢資料，增加組織所關注的議題被轉化成爲公共議題的可能性；另一方面，立法委員亦會在特定議題上主動採取與非營利組織合作模式，藉助非營利組織的專業知識，共同研擬政策問題，使議題可以進入公共議程或政府議程。如受訪者表示：

> 也會寫質詢稿跟某個立委合作，（對立委說）這件事情由你來質詢，在國

會立法院來質詢，質詢（之後媒體）可能就會報，不一定，真的很多，或許我們會提供給立法委員主動來講。（J）

反而我們是新移民的議題，可能是專精的團體，透過某委員找我們，希望能提一些建議，所以那個時候有成立一個小組去處理，所以，好像只有那個我們才有比較具體的去提出自己的東西，那個就是比較政策面，那個就是提比較多。（A）

同時，亦有受訪者直接表示較傾向與立法部門進行遊說，理由是若設定行政部門的首長爲拜會對象，由於他們沒有選票的壓力，因此聽取非營利組織意見的意願不高，加上即便有所回應，也是隨便派遣部屬來敷衍了事。基此，有些組織認爲即使是以行政部門爲遊說對象，也會進一步採取記者會等策略，透過媒體的力量增加議題的曝光度，甚至會動用民意代表，進一步讓政府官員感受到輿論的壓力。受訪者對此表示：

比較多是向立法部門遊說。行政的話你可能去拜會他，可是老長官通常都不理我們。就派一個小科員代表出來，就說『我收到了!』這樣子，所以其實比較大的部份，我們還是得用記者會或是媒體的力量去讓他們感覺到整個輿論的壓力。（I）

那通常他們不接受的時候，我們當然用記者會阿什麼的去罵一罵他們。（C）

我們不得已的時候，我們就會動用民意代表，民意代表是我們其次的選擇，動用民意代表是比較麻煩的事情，因為民意代表他們有自己的想法。（G）

等於說你體制內行不通的時候，我們可能就會想要從體制外的發聲，透過輿論的力量，那這個時候如果是行政院長看到了，那可能覺得輿論好像滿大的，他被逼的要有所回應，那他可能就會很快的，在那麼大的壓力底下，可能一個新的政策就出來，所以會看事情的，到底是體制內就可以解決，還是說其實已經體制內，遇到很大的困難要尋求體制外，通常比較大的事情，大幅度的扭轉跟改變，我覺得這種輿論效果產生比較大的效應…。（D）

（二）候選人遊說策略

在選舉期間，向特定的候選人提出政策主張，要求其當選後實現諾言，亦爲非營利組織常用的政策倡議策略，特別在選舉頻繁的台灣政治環境，此種管道更是非營利組織進行政策倡議的契機。然而，此種管道並非適用於所有的政策議題，由於選舉之目標就在於獲取更多選票及支持，因此，倡導的議題性質必須具有無爭議性的、爲大多數選民所接受的，並以促進候選人正面形象塑造爲考量；反之，較爲非主流的議題，則難以引起候選人的認同與支持。如受訪者即指出：

> 可是我真的覺得○○他本身有先天的弱勢，為什麼婦女有這麼高的位置，不只是爭取，我覺得因為後來還滿選舉考量的，所以就說一樣在選舉期間○○的議題就比人家弱很多，因為根本沒有選票，女性可以喊出說我們有一半的婦女，我掌握關鍵的選票，所以會在關鍵時刻讓政治人物做出一些妥協跟讓步，可是○○的部份並沒有，這是一個還滿現實的問題。（D）

> 環保沒有多少選票，但是因為環保是現在主流的話題，那當然對他們來說有一些形象上面可以塑造的話，他們就會在這一塊，就是說與我的利益沒有損失，或與我台面下的利益沒有衝突的話，那沒有什麼不好，那你要我出來喊節能減碳我也願意站出來，那除了法案性的利益，像之前資源再收資金的問題或是有利益相關的時候，那他們就會很謹慎。（L）

尤其是總統大選期間，更是將政策議題抬升至全國性層次不可錯失的契機，如受訪者表示，在總統大選期間會籌備座談會，並邀請候選人參與，非營利組織可以透過討論的過程中，進而提出組織關注的議題，試圖讓它成爲候選人的政見。

> 還有譬如說之前有兩位總統在選的時候，然後他們都有各自來我們這邊拜訪，然後順便做自己的 social，然後那個時候我們就是有一個像座談會這個樣子，然後預備了我們幾個關心的議題。（A）

（三）擔任政府部門的諮詢委員

本研究的受訪者表示，非營利組織的代表若能進入政府相關委員會，擔任政府諮詢者的角色，便有機會將組織所關注的議題提出讓大家共同商討，這是近幾年來新興的體制內倡議途徑，也可以說是民進黨執政時期的一大特色。

> 我們在這些年開始也有一些婦女團體的代表進去政府委員會去提供諮詢意

見，而且那不只是提供諮詢意見，已經是等於幫公務員提出一些政策主張。（C）

另外就是說我們加入政府委員會，在中央跟地方，都有一些委員會，那委員會裡面其實就是可以提案，所以我們會藉由提案的方式，就是說希望可以達成一些改變。（D）

我在某某委員會，譬如說我是台北市諮詢小組的委員，譬如說我是其中的委員等等，這些東西會讓我在這些議題上，可以透過組織做這個工作有這樣的經驗，而在委員會裡面能夠發聲，能夠提出建議。那我想這也能夠在透過這些委員呢，進行倡議，一些提議、一些修正，一些改變，甚至push 公部門。（A）

然而，並非所有的非營利組織均能取得諮詢委員的資格，這不但涉及到組織本身的社會知名度和意見代表性，也與組織本身的人力規模相關。如有受訪者明白表示：

我們沒有被邀請過，因為這個是一個現實，那基本上我們是比較不會去選擇這樣子的一個管道，因為我們人也沒有那麼多，因為一個人要進去那個地方，那我想要有更專業的人力，專屬的人力去做一些像預算的事情，說真的基本上也是一個很煩雜的工作，就好像說一個〇〇委員要審核一個案子，那些都是一件大案，那如果你說我們本身想要加入，那這個人可能就是專職的。（F）

不過，在訪談過程中亦有受訪者指出，政權輪替的結果會影響非營利組織參與政府相關會議委員的機會，換言之，當新政府上台後，原先在舊政府的委員會擔任諮詢角色的非營利組織，參與的機會逐漸減少，甚至將由其他的非營利組織取而代之，此一發現亦證實政黨立場與意識形態依然深刻地影響非營利組織的政策參與機會。如受訪者指出，

過去可能譬如說可能會擔任政府諮詢性會議的委員，像我就曾經擔任過行政院，就是直屬院長的健保改革諮詢委員會的委員，那就是諮詢性的會議，但是可能換政府以後機會就比較少。（F）

當然，非營利組織參加政府部門的委員會不全然可對議題形成產生決定性的影響，甚至有些組織流於形式化的參與，在此管道內無進行任何發聲。因此，有些非

營利組織表示不會將參與政府委員會視爲絕對影響公共議題形成的重要管道，除非藉此可以取得更多資源或是深入瞭解政策的執行過程：

不過有時候有講跟沒講一樣，不見得會達到我們的目的。（E）

可是它沒有什麼決定性的力量啊…。如果沒有什麼必要的話就不想去當，除非擔任委員，如果能讓我們取得更多資源，如果進去你能更了解整個執行的現況的話，那我們可能還會選擇進去，可是就不會把它當作對政府施壓的重要管道。（L）

（四）建立聯盟策略

當非營利組織發現政策場域中有其他目標相似，理念一致的組織時，爲了增加影響力，亦會透過與這些志同道合的組織相互結盟的方式，充分利用各組織的優勢與資源，俾能形成較大的力量向政府施壓（江明修，2001；羅金棟，2007）。如本研究亦經由訪談中發現，受訪者大多表示會透過議題而進行結盟，希望結合不同團體的力量以增加議題的代表性，共同對政府施壓。

像這樣的議題是比較牽動比較大的議題，我們也是會希望去連結其他的團體，譬如說我們就跟少年團體，然後就一起聯盟，希望就是展現我們團結的那個力量，然後一起在這個事件上去捍衛。（D）

譬如說有些我們不會自己去做，我們會去找聯盟，可是變成我們會是其中一個，因為有時候我們自己去，那政府會覺得那是你們自己組織的事。（A）

所以說委員會是一個方式，那或者是你真的有遇到這個議題的時候，你去跟政府官員的人講這一個問題，這真的是一個方式。那如果都行不通的話，那我怎麼樣去串聯大家去做一個策略聯盟，去把這一個議題挑出來，去獲得媒體的重視，獲得公部門的重視，獲得企業的重視，那這是我們比較常用的方式。（B）

我們就組成了一個聯盟，那我們一起來推動一些法令的修改，監督移民政策，也就是說我們做的還是我們擅長的政策監督、法律修改等等的，也等於我們把這個部份倡議的經驗，法律修改啦，政策監督啊，這樣的倡議經驗也跟其他的草根團體作交流作結合，那也從他們那邊了解這些基層的處

境是怎樣，那我們一起來思考說我們要提出怎樣的一個政策主張。（C）

不過，必須說明的是，跨議題結盟的問題建構模式，由於涉及多元的參與者，在議程設定的過程，由於當各自的組織目標相左，彼此共識差距過大時，往往容易引發更多的衝突，形成管理上的困境，基此，受訪者提醒應該特別注意聯盟成員之間的價值相容性，否則其將無法持續運作：

但是你要知道一個組織要達成一個共識，甚至是議題設定的時候，有時候會變成一個內部的干擾，就是說誰要來做決定？那反過來說這個聯盟成立了，那是否可以發揮那麼好的效用？像也不一定那麼有效，那所以說這個會有衝突點，那這個衝突點是不是說，當然就學理來說好的組織管理，可以讓它帶來更多效益，但是同樣的，那壞的人員效率，可能會造成組織的死亡。（F）

（五）運用大眾傳播媒體

大眾傳播媒體在公共政策議程建立的過程中，扮演著議程設定或公共議程守門人的重要角色，因爲一個單純的事件通常經過媒體披露，使問題明顯化後，進一步的辯論才能夠開始，並使事件轉化成公共議題，進入政策議程中（林吉郎，2002；黃東益、鍾道明，2005；Lang & Lang, 1991）。換言之，有些非營利組織經常運用連署的方式與其他組織進行串連，或到立法院陳情、抗議等，吸引傳播媒體報導某項議題或相關事件，透過媒體型塑輿論公意，進而對行政與立法部門產生極大壓力（黃東益、鍾道明，2005）。受訪者對此表示：

那如果要去影響政府政策，就是用記者會形式…。（D）

我想行政部門和立法部門，也許我想就是透過媒體，…那另外當然譬如說連署和然後一些地方的比例的一些掌聲，我想這個都會對行政部門或是立法部門都會有一些壓力。（F）

如果是政府的話，最常就是媒體行動，是比較會希望是用輿論跟那所謂的社會壓力去造成政府壓力，譬如開記者會或是到立法院前面抗議、陳情之類的。（I）

串連五十三個民間團體共同在那一天參加同步記者會，所以影響就非常非常的大。（J）

歸結言之，政府擁有政策制定的權力，掌握對社會資源進行重新分配之權威，是以，影響政府政策制定過程將是非營利組織影響社會資源分配最直接的管道。不過，並非每一種策略都能對政府產生影響，引起政府單位的關注，在非營利組織相對於政府部門經常處於政策資訊不對稱，相對於企業組織則面臨財務資源不對等的地位，非營利組織必須依據政策環境系絡並結合可用資源，以對相關的公共問題進行政策倡議（羅金棟，2007：78），以各種不同的策略突破政策參與的困境。本研究透過訪談歸納出國內非營利組織所採取之倡議活動，主要包括立法與行政遊說策略、擔任政府委員會的成員、聯盟策略以及運用大眾傳播媒體等數種策略。

二、以社會大眾為行銷對象

非營利組織存在的理由之一是彌補政府功能之不足，提供民眾更多的服務。換言之，非營利組織的任務是回應民眾需求不足之處，但受到社會資源有限的影響，對某些特殊議題而言，往往容易被其他立即性、普遍性的社會議題所掩蓋（Lang & Lang, 1991: 283），使得社會大眾忽略此議題的重要性，尤其是在民主國家中，執政者的任期有限導致政策規劃通常是偏向短期的、效益即現的方案，在此情況下，非營利組織不僅是扮演著社會問題回應者的角色，且必須肩負起提醒民眾、教育民眾之功能，喚起社會大眾對重要議題之重視，進行政策倡議或社會行銷的活動；甚且，非營利組織若能長期關注特定的政策議題，有時反而可以提出長期的政策方案及追蹤政策執行的長期效果，避免政權輪替後，導致政策終結的命運，爲人民扮演監督的角色（Bryce, 2005）。基此，本研究透過訪談非營利組織的管理者，歸納目前非營利組織所使用之倡議策略，主要有舉辦活動、運用大眾傳播媒體、直接提供服務、發行出版品以及網絡行銷等，雖然與經驗上的認知並無太大出入，但其使用的原因與特性仍值得在此加以敘述。

（一）舉辦活動

舉辦活動是屬於是體驗行銷的一種，即透過感官、情感、思考、行動及關聯等五項要件所塑造，爲顧客創造不同體驗形式的一種方式（林淑馨，2008：179）。換言之，活動舉辦的目的可聚集非營利組織想要溝通的特定標的對象，透過職工與志工傳遞組織想要傳達、溝通的觀念，使標的對象經由與組織實際接觸後，增進對相關議題的瞭解，進而改變其觀念或行爲。受訪者在訪談中不約而同地提到相似的看法：

當然我們也有針對某些學生，就是志工發展中心，他們就是定期會去學校推身心障礙體驗活動，讓一般的學生體驗身心障礙朋友的一些不方便。（A）

可能就直接辦活動，然後吸引家長跟孩子的注意，然後再去做我們的一些宣導，這個也是我們會採取的策略。（D）

因為辦活動會跟這些民眾做直接的接觸，尤其我們的義工在外面做解說的時候，他們會直接接觸，這樣的效果是最好的。（G）

如果是地方性議題的話，就會在那個地方辦活動，那如果比較不屬於地方性的環境議題的話，就會在市區辦活動。（I）

（二）運用大眾傳播媒體

論者指出，大眾傳播媒體的議程設定功能是難以漠視的現象，大眾傳播媒體雖然無從教導人民「如何思考」，但是卻有能力影響人民「該關注什麼事」，媒體篩選報導公共議題的行動本身，就提供人民對於公共事務「重要性的提示」（salience cues），也幫助人民形成政策偏好的設定（McCombs, 1972；陳敦源、韓智先，2000）。因之，透過媒體傳播組織的主張與訴求，使其倡議之議題產生快速擴散的效果，進而影響社會大眾對議題的看法。吾人從訪談中得知，非營利組織採取結合特別節日或特殊事件，邀請議題的關鍵人物召開記者會，分享個人的經驗談；或是與媒體合作，對特定議題進行專題報導。因此，透過運用傳播媒體的策略，一則可使民眾接收組織的理念，促成其意識或行為的轉變，二則有助於提昇組織知名度，讓更多人瞭解其成立之目的。如有受訪者表示：

就是說我們想要影響的是什麼，如果今天是要對社會大眾發聲，例如說這個問題大家看見，那可能媒體是我們一個很重要的，第一個發聲的管道。（D）

透過媒體其實也是讓民眾間接的去瞭解真相的方式。那還有說如果媒體有引起民眾願意來關心的時候，那就會形成比較大的輿論壓力，一樣能產生影響。（L）

那有時候我們也會做一些媒體上面的宣導，譬如母親節，我們會找幾個外籍媽媽出來現身說法，講說她們可能遇到那些的甘苦談。（E）

例如這幾年也常跟公共電視合作，它們有一個環境報導。（I）

外部的推廣我們也是需要，如果是 NPO 組織的話，當然我覺得 NPO 組織還是要做，那如果說它能藉助於外力，譬如說透過大眾傳播媒體，或是政府的相關影片宣導，去提升那樣子的意識，我覺得當然是有幫助的。（B）

除此之外，非營利組織要如何取得大眾傳播媒體對議題的高度關注？一方面是不斷針對組織所欲倡議的議題進行研究以取得發言權，另一方面則是隨著媒體生態的改變，一般認爲具有報導的價值，不外乎是議題是否具有聳動性，以吸引讀者或閱聽人的好奇或興趣，然而，並非每個非營利組織的議題均可進入媒體議程，據此，運用媒體將組織議題讓更多社會大眾瞭解，無疑是較爲困難。更有受訪者表示非營利組織已經極少發動大型的社會運動，加上組織的資源有限，無法支付龐大的成本，紛紛轉向透過政府委員會此一體制內的途徑來達成倡議，若要採取媒體的策略則是傾向於運用記者會向政府部門施壓，倡議的成效較爲顯著。如有受訪者表示：

我覺得足夠讓媒體覺得夠份量，我們理事長常跟我們講一句話「沒有調查就沒有發言權」。（J）

我們以前會常用媒體，但是這幾年我們媒體比較少用了，這是我個人的感覺，媒體沒用，沒用是因為我們媒體太實在了，總希望能夠有一些非常吸引人的議題，或是聳動的議題去擾動別人…。（G）

那當媒體報導很少的時候，或者是說我們花比較多力氣在體制內改革的時候，相對來說，社會大眾不太容易了解到底你在做什麼，然後我們這幾年大型遊行比較少，那因為我覺得跟這幾年媒體特別八卦化也有關啦。所以你的議題，要改革的重點其實很難深入的被呈現在社會大眾面前的時候，我覺得那社會觀念很難改，…反而是對政府的遊說，我覺得相對來說比較簡單，你記者會罵一罵，不管是被報導的篇幅大或小，其實政府大概都會稍微有點在意會有點回應。（C）

（三）直接提供服務

有些非營利組織會設立協助民眾解決問題或提供資訊的管道，例如成立電話諮詢專線服務，讓有需要的民眾可以藉此來諮詢相關問題，幫助他們瞭解在法律上應

享有的權利，這對議題的推廣亦有其效果存在。如有受訪者即指出，

> 那這個志工組其實是從我們 1994 年開始，就是我們九〇年代開始推民法的修法，就是所謂婚姻家庭法律的修法，那 1994 年的時候我們就成立一個民法諮詢熱線，那我們就訓練一些志工媽媽來接線，給他們上些法律課程什麼的，所以這個業務就一直延續到今天，所以我們把他歸類為所謂的志工組，組織這樣的工作。（C）

（四）發行各項出版品

非營利組織發表與出版相關的宣傳品，例如在期刊上發表文章、自行發行刊物通訊、電子報、紀錄片、書籍等等，將組織的理念與議題傳遞給社會大眾，發揮公共教育之功能，讓民眾可以加深對某議題的認知或是促進行爲的改變。如受訪者表示：

> 如果是比較深入的議題，我們會撰寫文章的方式，發表在期刊上面，還有就是我們本身有雙月刊，也有電子報，也有網站，就是說除了媒體上之外，這些都是我們的管道，可以持續的把我們想要去倡議的一些意見、想法，就是透過這些管道然後再傳播出去。（D）

> 今年我們就請我們的伙伴，到夏令營裡面去撥放緬甸的紀錄片，讓大家知道緬甸發生了什麼事情。這就是一種倡導的媒介，但是其他部分就是用倡導的方向去處理。（F）

> 我們嘗試透過不同的媒介，就是說出版其實是一種新的媒介，就是說讓更多的人看到有關〇〇運動的一些事情。譬如說還有台北國際書展。（F）

（五）網絡行銷

在網際網路日益發達的情況下，產生另一種新行銷方式，即透過線上直接與社會大眾進行互動與溝通，由於網路具有即時性、互動性、跨時間性與空間和明顯區隔市場等特性，可以彌補傳統行銷無法發展的部份；又因爲網際網路有具有管理方便，維護及建構成本低廉等優勢（林淑馨，2008：180），因此，網路行銷無疑是未來非營利組織可運用的管道之一，如受訪者表示：

> 我們比較多管道就是我們用網路，我們的網站放訊息，或透過各地的網站，各地會員組織架設的網站放訊息，另外我們跟別個大網站做結合，做

訊息交換。（G）

不過，非營利組織使用此策略仍存在極大的風險，當倡議的議題足以影響某些財團或個人的利益時，就可能面臨有心人士故意在組織成立的網站上，發表不當的言論，或是散佈病毒，造成網站的癱瘓，使得網站無法正常運作。

然後包括有一年我們談台灣○○○○，我們辦公室一直被恐嚇，所以我昨天跟你說我們沒有掛任何招牌，就是低調，我們每次只要倡議一個議題，我們前幾年談○○就都會被恐嚇，我們的網站會被攻擊，像我們皮草那一次，網站幾乎是，很厲害的工作人員告訴我們是說：這個太厲害了，他就是要惡意攻擊你們，就是癱瘓你們網站，最好的防護牆都沒有辦法。（J）

三、政策倡議與社會行銷的結合運用

非營利組織針對議題採取倡議的策略，有受訪者認爲視議題而定，必須針對不同的標的對象，採取相對應的倡議策略，並且對民眾的行銷與對政府的倡議應該要同時進行，因社會大眾的態度與政府的決策意見會相互影響（Soroka, 2002），如多位受訪者即表示：

就是會視那個議題的情況，跟我們的群眾用不同的互動方式，例如有在社區大學開課，或直接就辦演講、講座，甚至我們也會到地方上辦攝影展，也用紀錄片，因為這十幾年來會有不同的形式，還包括營隊之類的。（I）

不同的議題或不同的階段都有不同的作法。譬如我們就是做政策的影響跟倡導，因為其實我們對於很多政策都有固定的想法，像這兩天在講勞保年金化的問題，像我們今天早上就有跟立法委員召開記者會，就是說我們都支持勞保年金化這沒問題，十幾年來都有在推動的。（F）

其實是全面進行，政府的觀感改變之後，會影響民眾的態度，但是同時之間民眾觀感的改變也能影響政府的決策，所以基本上我們是同時進行的，我們希望能夠方面能說服政府，吃我們這一套，用我們的 idea，一方面也讓民眾知道這事情是重要的…。（G）

有受訪者更直接表示，就社會行銷與政策倡議兩者相比，對於政府進行政策倡

議或監督反而是比較容易的，可訴諸媒體的力量形成壓力，但是對社會大眾進行倡議則較爲困難，究其主要原因在於：第一，社會觀念的改變需要花較長的時間；其次，民眾參與和行動力不足，特別是年輕人較少投入公共事務的比例偏低；第三、組織本身人力資源不足；第四，社會大眾是多元的。這也回應了 Kotler（1982）認爲社會行銷的效果有其層次上的困難度。不過，亦有受訪者認爲，社會倡議與政府倡議是一樣困難，但承認兩者策略皆有運用的必要性，且在進行議題倡議前，要有策略性的規劃，以確保倡議的成效性。受訪者的意見如下：

> 你記者會罵一罵，不管是被報導的篇幅大或小，其實政府大概都會稍微有點在意會有點回應，或是願意改善一點點，所以我會覺得在監督政府這塊比較容易，相對來說那對社會倡議這塊比較難，因為我們資源少，人力少，然後得以清楚呈現我們觀點，我們主張的管道比較少，資源也比較少，而且所謂的社會就是一個變動、多元的組成嘛，那你也許可以說服一小群人，但是沒辦法說服各種不同的人，那我們能做的就是說，如果我們有說服了一些人，那些人願不願意站出來，有沒有那個行動力，願不願意一起站出來跟我們做一些更積極的服務這樣。而且我看到世代的斷層，就是年輕人比較沒有那麼，相對來說沒有那麼投入公共議題。而我現在比較頭痛的是這個部分，就是說行動力的那個部分，我覺得越來越少人願意投入，那這個社會倡議的困難就在於，第一個觀念難以改變，第二個人力資源很少這樣。（C）

> 針對政府倡議或社會倡議，其實都一樣困難，但是有嘗試就有機會改變，真的有嘗試就有可能改變，那你不可能想要一步登天，你自己有要有那種彈性和階段性策略、方法跟認知，那你若要一步登天挫折性更高。（L）

基本上，這種倡議活動產生影響的對象是整個社會，而且有時得花相當長的時間才能看見成果，亦即無論是針對個人、社區或組織進行宣傳，其效益通常較不具體，甚至有時會被認爲是成本高於效益。因此，從行銷觀點而言，成功倡議策略的先決條件是必須先明確地指出它所要訴求的主要對象，並且找到可以接觸到他們的最佳管道，有效的政策倡議是可以達到：（1）讓不關心此一議題的人開始關心；（2）讓關心的人瞭解問題的成因；（3）讓瞭解問題成因的人支持解決方案；（4）讓支持的人成爲推動社會變革和政策變遷的力量。

陸、結論

首先，就理論層面而言，愈多的非營利組織參與公共政策的過程，愈有助於形成公民社會及實現審議民主，推究其原因在於（Bryce, 2005: 46-47）：（1）政策過程愈可能出現多樣化的備選方案，因爲每個組織有不同的專業、能力、資訊和使命，會有不同的提案。（2）政策過程愈能促成不同政策觀點的對話，因爲不同的組織可以在政策議程中有效地表達不同意見，讓各種理念相互競爭。（3）個別公民和非營利組織之間可以相互地接觸與連結，在公共政策上選擇不同的參與層次，接收不同的資訊和表達自己的意見。（4）參與的非營利組織數量愈多，愈能產生非政府、非商業的能量投入在提升公民的素質上，減少依賴政府作爲公共政策執行的唯一工具，亦即社會對公共政策之執行機制的選擇愈多。

其次，就實務層面而言，透過社會各個不同層面的參與和服務，非營利組織往往能洞察社會脈動之核心，並運用所累積的聲譽和資源來發動輿論及展開遊說，具體促成社會態度之改變，推動政策與法規的制定或修正，扮演整個社會體系與政府組織之監督者與批評者的角色。因此，當有些研究者致力於探討公共決策如何影響非營利組織（如組織的經營管理、服務的範圍、服務傳遞的手段、政策遊說的規範等）同時，也有不少研究者亦在關注非營利組織如何透過政策倡導和服務提供來影響公共決策（Vaughan & Arsneault, 2008: 411），本研究即是屬於後者，一方面探討非營利組織界定問題的方式和誰是非營利組織議程的設定者；另一方面亦探討，當這些議題成爲組織所追求的目標時，這些行動者又是用了哪些策略進行政策倡議和社會行銷，至於倡議或行銷的效果則有待後續研究的評估。

第三，從政治學的觀點，議程的設定不但決定了政府資源的配置與運用的方向，更決定了各個政治團體未來實力的消長，導致此一過程成爲兵家必爭之地（陳敦源、韓智先，2000：23），雖然，非營利組織從事政策倡議的主要目的不在於擴展自身的政治影響力，不過，在公共資源有限的條件下，非營利組織必須涉入問題建構與政策倡議的過程，才能避免組織所關注的議題被排擠到議程之外，不致於被邊緣化。本研究從議題來源分析非營利組織的問題界定可以發現，非營利組織對議題的關注與設定有自然演化的過程，也有社會建構的過程，甚至在特定議題中同時出現兩種問題界定的相互爲用。再者，在非營利組織內部的問題界定和議程設定方面，本研究發現有些組織的董事會除了授權執行長負責組織的日常運作決策外，議

題的形成與策略的規劃大多出自秘書處或行政部門，甚至邀請利害關係人和專家學者參與討論，再提交由董事會討論核可，董事會對議程設定的主導權並不大。不過，爲了使政策倡議的效果更爲顯著，非營利組織董事會仍有義務協助組織強化政策倡議的能力，甚至透過個人的資源網絡與人際網絡，讓員工可以連結有效的傳播管道與接觸到重要的決策者。

值得說明的是，本研究採取質化研究途徑，在政策問題來源方面，呈現自然演變與社會建構兩個途徑；在議程設定的主導者方面，提出董事會、秘書處、組織成員、利害關係人及外部專家學者主導等不同的議程設定模式。然而，哪些類型的機構或哪些議題是屬於自然演途徑或社會建構途徑；何種董監事會結構或是什麼議題容易形成不同的議程設定模式，在質化研究之個案有限下，無法獲致普遍性的結論，因之，後續可考慮採取量化研究途徑進行較大規模的調查，對這些問題提供更充分的證據。

第四，在政策倡議活動方面，倡議活動乃是一種循環性、持續性的溝通、參與及學習的過程，倡議者將個人或組織所追求的價值和理念傳遞給標的對象或社會大眾，而這些聽眾在接收到這些訊息後可以將其意見回饋給倡議者，或是反映在對特定政策的支持（或反對）上，倡議者可藉此評估倡議的效果，作爲修正和調整倡議策略的參考。本研究結果發現，非營利組織已逐漸熟悉與政府部門互動的模式，也發展出多元的倡議策略，特別的是，有些組織傾向擔任政府委員會成員，提出組織所欲倡導的議題，並且常運用傳播媒體的策略，對政府人員進行施壓，增進議題進入公共議程或政策議程。

最後，在社會行銷方面，非營利組織應可以吸納「市場行銷」的觀點，一方面，設定不同倡議策略所瞄準的標的對象，有助於組織確定本身的利基，對標的對象的提供適合的訴求或服務，更有效地吸引不同族群的支持及熱忱，將組織的政策理念成功地傳遞給社會大眾；另一方面，Lang 和 Lang（1991: 286）總結傳播媒體所扮演的角色有四：（1）媒體聚光在某些事件、活動、團體、個人等等，讓這些客體更爲突顯；（2）成爲關注焦點的客體仍需要建構，媒體可以升高或降低問題情境的嚴重程度；（3）媒體可以將客體或事件與其他既有的符號相連結，成爲政治場景的一部分，串成較爲完整的故事；（4）媒體可以增加不同需求或利益的發言人（代言人）的曝光機會，讓其他人更爲瞭解各種不同的立場。因之，非營利組織倘若能夠結合服務經驗或個案見證所建構出來的社會問題，具有故事性，可能更爲生動感人，再透過傳播媒體的報導，便能在社會上產生很大的渲染力量，爲政策

倡議帶來更好的效果。

參考書目

王順民（2006）。當代台灣地區非營利組織的社會行銷及其相關議題論述。**社區發展季刊**，**115**，53-64。

司徒達賢（1999）。**非營利組織的經營管理**（初版）。台北市：天下遠見。

江明修（1995）。非營利組織領導行爲之研究。**問題與研究**，**34**（10），77-98。

江明修（2001）。**第三部門經營策略與社會參與**。台北市：智勝。

吳得源（2006）。全球治理在公共政策理論發展之擴充。**行政暨政策學報**，**42**，1-36。

李宗勳（1999a）。政策問題建構與議程設定—動態過程的觀點（上）。**人力發展**，**67**，22-32。

李宗勳（1999b）。政策問題建構與議程設定—動態過程的觀點（下）。**人力發展**，**68**，17-27。

林吉郎（2002）。台灣非營利組織政策倡議的途徑與策略。載於行政院青年輔導委員會第三處（編），**2002 非營利組織培力指南**（33-50 頁）。台北市：行政院青年輔導委員會。

林淑馨（2008）。**非營利組織管理**。台北市：三民。

林水波、莊文忠（1998）。政策論述與議程設定。**立法院院聞**，**26**（4），9-29。

翁興利（2004）。**政策規劃與行銷**。台北市：華泰。

張重昭（1985）。探討社會行銷的意義、內涵及未來發展。**社會科學論叢**，**33**，296-297。

莊文忠（2004）。**政策體系與政策變遷之研究：停建核四政策個案分析**。政治大學公共行政學系博士論文，未出版，台北市。

莊文忠（2007）。倡議型非營利組織倡議的創新策略與途徑。**第三部門學刊**，**7**，115-138。

陳敦源、韓智先（2000）。是誰告訴人民他們要什麼？媒體、民意與公共議程設定。**研考雙月刊**，**24**（1），19-31。

黃東益、鍾道明（2005）。高鐵財務融資爭議與議程設定之研究。**逢甲人文社會學報**，**11**，281-309。

羅金棟（2007）。國家治理中非政府組織的角色與政策倡議策略：以菸害防制法爲例。**非政府組織學刊**，**2**，69-90。

Anderson, J. E. (2000). ***Public policymaking*** (4th Ed.). New York: Houghton-Mifflin.

Bowen, W. G. (1994). ***Inside the boardroom: Governance by directors and trustees***. New York: John Wiley & Sons.

Bryce, H. J. (2005). ***Players in the public policy process: Nonprofits as social capital and agents***. New York: Palgrave Macmillan Press.

Burd, G. (1991). A critique of two decades of agenda-setting research. In D. L. Protess, & M. McCombs (Eds.), ***Agenda setting: Readings on media, public opinion, and policymaking*** (pp. 291-294). New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Child, C. D., & K. A. Grønbjerg (2007). Nonprofit advocacy organizations: Their characteristics and activities. ***Social Science Quarterly***, ***88***(1), 259-281.

Dearing, J. W. (1989). Setting the polling agenda for the issue of ADS. ***Public Opinion Quarterly***, ***53***, 309-329.

Gandy, O. (1991). Beyond agenda-setting. In D. L. Protess, & M. McCombs (Eds.), ***Agenda setting: Readings on media, public opinion, and policymaking*** (pp. 263-275). New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Handy, F. (2001). Advocacy by environmental nonprofit organizations: An optional strategy for addressing environmental problems? ***International Journal of Social Economics***, ***28***(8), 648-666.

Hilgartner, S., & C. L. Bosk (1988). The rise and fall of social problems: A public arenas model. ***The American Journal of Sociology***, ***9***(1), 53-78.

Jones, B. D., F. R. Baumgartner & J. L. True (1998). Policy punctuations: U.S. Budget Authority, 1947-1995. ***The Journal of Politics***, ***60***(1), 1-33.

Kingdon, J. W. (1995). ***Agendas, alternatives, and public policies*** (2nd Ed.). New York: HarperCollins.

Kotler, P. (1982). ***Marketing for nonprofit organizations***, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Lang, G. E., & K. Lang (1991). Watergate: An exploration of the agenda-building process. In D. L. Protess, & M. McCombs (Eds.), ***Agenda setting: Readings on media, public opinion, and policymaking*** (pp. 277-289). New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

McCombs, M. E., & D. L. Shaw (1972). The agenda-setting function of mass media. ***Public Opinion Quarterly***, ***36***, 176-187.

Sabatier, P. A. (1993). Policy change over a decade or more. In P. A. Sabatier, & H. Jen-

kins-Smith (Eds.), ***Policy change and learning: An advocacy coalition approach*** (pp. 13-40), Boulder: Westview Press.

Soroka, S. N. (2002). Issue attributes and agenda-setting by media, the public, and policymakers in Canada. ***International Journal of Public Opinion Research***, ***14***(3), 264-285.

Vaughan, S. K., & S. Arsneault (2008). Not-for-profit advocacy: Challenging policy images and pursuing policy Change. ***Review of Policy Research***, ***25***(5), 411-428.

Wood, B. D., & A. Doan (2003). The politics of problem definition: Applying and testing threshold models. ***American Journal of Political Science***, ***47***(4), 640-653.

附錄一

受訪組織名單

受訪單位	主要關注議題
伊甸基金會	庇護工場需要事業化、外籍配偶議題、人口老化議題（含身障者老化問題）、少子化等議題。
婦女新知基金會	成立不同組別關注不同議題，參政組主要推動的議題如選舉時建議候選人婦女政見、觀察各政黨女性的參政比例、推動女性參政、性別主流化、性別教育等；開拓組負責發展出新興的議題，如分手暴力、老年議題、空間規劃議題、新移民女性權益、原住民婦女權益；並與其他團體結盟推動修法或監督相關政策；媒體改造的議題則是跟一些團體組成公民參與改造聯盟；除婦女議題外，亦關心政治改革，如國會制度，與一些團體結盟成立國會改革行動聯盟。
基督教女青年會協會	屬於國際性婦女組織，主要關注的國際議題爲婦女與愛滋病、愛滋寶寶、愛滋人權、外籍配偶等議題。
兒童福利聯盟文教基金會	主要關注兒童與家庭的相關議題，如兒童的心理或生活需求、與兒童相關的法令。
賽珍珠基金會	早期主要服務對象是混血兒，但組織轉型後開始關注台灣的單親清寒小朋友；近來亦開始關注外籍配偶議題，不僅以其爲組織的服務對象，更進一步對社會大眾與政府進行倡議工作。
綠色公民行動聯盟協會	能源政策問題、氣候變遷、河川問題、垃圾問題與社區問題等。
綠色陣線協會	以環境議題爲關注的重點，如有機農業、垃圾不落地、隨袋徵收等；另外，環境議題也會跟勞工或社區議題相結合。
勞工陣線	以勞工議題爲主，另外也會和其他團體結盟來進行議題的倡議，如國會改革、全民健保、國民年金、人權議題等。
中華民國野鳥學會	關注的議題爲兩大類：一是野鳥的保育，另一是野鳥棲地的保育；而近期比較關注的議題是農委會修改保育類鳥類的名錄，提倡某些保育類鳥類都應該放在名錄裡，才不易被人家獵捕或是飼養。
荒野保護協會	以環保議題爲主，推動自然資源保護立法、監督國家公園的管理與經營、推廣自然生態保育觀念，提供大眾自然生態教育的機會與環境。
台灣動物社會研究會	以動物權的相關議題爲主，如虐待動物納入刑法規範、人道屠宰等。
台灣蠻野心足生態協會	以環保議題爲主：重新檢討台灣的交通政策、台灣的能源政策、廢棄物處理政策，並且從法律面去進行倡議工作。

Formulation of Policy Advocacy and Agenda Setting in Nonprofit Organizations: Examinations of Qualitative Analysis

Wen-Jong Juang, Ming-Li Hsu, Teng-Wen Chang*

Abstract

Based on problem definition perspectives, there have two kinds of arguments about the framing of policy issues: evolution and social construction. The evolutionists argue that, social problems are the product of social development and environment change. Therefore, the problem will be dealt with by government while it was natural matured. On the other hand, social constructionists think social problems are rarely self-evidencely problems as such. Most policy actors have to define the reality of problems according their ideas and interests and convince the government to adopt action for it. The latter are more popular in agenda setting because of most actors believe that they can create image of problem and advocacy solutions in the process of agenda setting. However, due to nonprofit organizations becoming an important player and participant in the public policy and political processes, it is valuable to analyze what they do and how they do it.

* Wen-Jong Juang, assistant professor of Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.
Ming-Li Hsu, graduate student of Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.
Teng-Wen Chang, graduate student of Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

There has been much theoretical discussion about nonprofit organization advocacy. But only a few empirical studies explored the process of agenda setting and the different strategies of advocacy they taken in practice. In this article, we have tried to provide a more precise portrait of the formulation of issues within nonprofit organizations and advocacy activities in which they participate. We conducted in-depth interviews with chief of executive or senior directors in organizations to obtain more detailed information on their activities regarding the processes of agenda setting and the strategies of organization's policy advocacy. Analysis of the findings indicates that there have various types of agenda setting and a lot of strategies of policy advocacy in nonprofit organizations. Although the effectiveness of strategies used to influence government and public also depended on different field. But on formulating public policy, many respondents believe that it was seemed to be the most effective to exert pressure on elected political leaders or congressmen in most cases.

Keywords: policy advocacy, agenda setting, problem construction, nonprofit organizations, public policy