

# 國家治理中非政府組織的角色與政策倡議策略： 以菸害防制法為例

羅 金 棟

國防大學政戰學院政治研究所博士研究生

## 摘 要

隨著我國經濟的快速發展、解嚴後社會的多元化與政治的民主化，政府行政部門已無法滿足民眾的迫切需求，國家因為負荷過重，對社會要求喪失敏銳和回應力，形成「政府失靈」(government failure)與「市場失靈」(market failure)的現象，並導致諸多社會公平與正義的犧牲。此一情形不但促進了我國「非政府組織」(non-governmental organizations, NGOs)的蓬勃發展，亦為政府所未能注意的公共政策面向形成一種極重要的補強功能。然而囿於現代民主國家中的「鐵三角」(Iron Triangles)關係，民意與公平正義經常被排斥在外。究竟非政府組織在國家治理中所扮演的角色與功能為何，又如何對公共政策進行倡議與影響，實為吾人瞭解非政府組織在公民社會中所占地位的重要途徑。

關鍵詞：非政府組織、政府失靈、市場失靈、鐵三角、菸害防制法

## 一、前言

傳統的公共服務理論在當前民意高漲的社會中面臨著巨大的挑戰，尤其我國隨著經濟的快速發展、解嚴後社會的多元化與政治的民主化，政府行政部門已經不再是、也無力去維持以往「全能的大有為政府」型態，政府更無法獨自因應與滿足所有民眾的迫切需求。正如同日本學者豬口孝所指出，現代國家與社會經常面臨不斷擴張、膨脹的問題，國家因為負荷過重，對社會的要求逐漸喪失敏銳和回應力。<sup>1</sup>因而形成所謂的「政府失靈」(government failure)與「市場失靈」(market failure)的現象。

政府為挽回民眾對政府行政官僚組織的信任，雖然引進如「企業精神」等各種新公共管理理論，企圖改進政府部門的行政績效，另一方面亦期望透過對各類民間單位的授權，以追求市場導向的效率與效能。然而事實顯示此一政策方向使民眾未先蒙其利，反而導致了更多社會公平與正義的被犧牲。在此情形下，有志於公益的人士紛紛主動投入促進社會福祉的活動，此一情勢不但促進了「非政府組織」<sup>2</sup>(non-governmental organizations, NGOs)的蓬勃發展，在此新的政治局勢中，非政府組織亦扮演了非常重要的角色。

相對於社會上的各種利益團體，由於非政府組織不但具有強烈的「取私為公、去私存公」特性，更具有其他部門所欠缺的崇高使命感，基此我們時時可見許多熱心公益的宗教、社福等各類團體不斷為社會上的弱勢團體請命奔走，直間接的為政府所未能注意的公共政策面向形成一種極重要的補強功能。儘管如此，然而囿於現代民主國家中政黨、政府行政官僚、利益團體的「鐵三角」(Iron Triangles)關係，雖然政府或立法部門在制定相關政策或非政府組織在倡議某社福法案時，大多會邀請各方人士參與商議，但如若涉及到利益團體重要利益時，民意與公平正義似乎又經常的被排斥在外或面臨了嚴峻的考驗。

本文首先強調非政府組織在現代民主國家中的角色與功能出發，強調其在國家治理中的重要性；其次，就非政府組織對公共政策的倡議途徑與策略進行分析並論及其對公共政策的影響；最後，就當前受到熱烈討論的「煙害防制法」實例中，探討分析主要政

<sup>1</sup> 江岷欽、劉坤億，《企業型政府》（臺北：智勝，1999），頁 24。

<sup>2</sup> 國內關於「非政府組織」(NGOs)與「非營利組織」(NPOs)在意涵與使用上仍未十分明確，為使論述一致，在本文中擬統一使用「非政府組織」(NGOs)一詞泛稱志願性、公益性、合法獨立於政府之外、不以營利為目的的第三部門組織。

策倡議非政府組織「董氏基金會」，在政策倡議過程中如何面對「鐵三角」關係，成功對社福法案催生的途徑與策略。希望能有助於國人瞭解非政府組織在現代民主國家公民社會中所扮演不可或缺的重要角色。

## 二、國家治理中公共政策的形成與非政府組織的角色功能

過去十餘年來，我國非政府組織(NGOs)在政治民主、社會發展與人道救助等各方面的努力與成效，已為國人所共睹。對於政策制定者而言，非政府組織的公民社會(Civil Society)角色不但日趨重要，非政府組織在某些領域中的表現與角色，甚至已經從政府治理的配角躍升為主角的地位。不過在另一方面，由於民主國家中的立法部門攸關政策法案的制定，如若法案內容涉及某特定利益團體，勢將造成對利益團體或民眾的利益影響。因此，立法部門往往成為各種利益團體的角力場，藉由透過遊說、政治獻金等財物支持、輿論、訴訟等各類方式，企圖影響法案的過程與立政策方向，形成複雜的公共政策決策體系。

### (一) 國家治理中公共政策的形成

在國家治理中，國家或稱政府是主要的行為體，當然也壟斷了國家的政治、社會等資源，與另一個企業行為體共存，國家社會被劃分為兩大部門。近年由於第一、二部門所產生的「政府失靈」與「市場失靈」現象，致使非政府組織的崛起，然而儘管非政府組織通常也被稱為「第三部門」，<sup>3</sup>但是在民主國家中公共政策的形成過程極為複雜，我們必須先對民主國家中各部門間的「任務環境」與「資源依賴」，<sup>4</sup>以及非政府組織在其間的所處環境作簡單瞭解。

#### 1. 鐵三角理論 (Iron Triangles)

1960 到 1970 年代，「鐵三角」理論指出美國公共政策是由行政官僚體系中的專職公務員(Career Bureaucrats)由其是主管層級、國會中的議員（尤其是指各主要或次級委員會的主席、副主席等主要幹部），以及各種遊說團體（主要是指利益團體）等三方

<sup>3</sup> 王紹光，《多元與統一：第三部門國際比較研究》（浙江：浙江人民出版社），1999年，頁31-47。

<sup>4</sup> 「任務環境」(Task Environment)係指組織為完成其生存任務，所需資源來自其他組織或利益團體；「資源依賴」因而導致「權力依賴」，係指組織愈需要其他團體的資源時，此團體對組織的影響力愈大。引自余漢儀，《組織設計：機構的形貌》，收錄於《e世代非營利組織管理論壇粹編》（臺北：財團法人白茂榮社區教育基金會），民90年，頁80-85。

面的互動形成。這個鐵三角關係的運作情形是：國會議員為選舉利益或政治獻金，通常傾向於支持對特定利益團體較有利的法案；行政官僚為了自身的存在與預算極大化，利用本身掌握行政資源所獲得的訊息，提供國會及利益團體必要的資訊並執行國會通過的法案，以換取國會對本身單位預算的支持；至於利益團體本身則使用財力（或政治獻金）來支持對他們有利的國會議員，並且以國會的支持來換取行政官僚制定對其有利的政策。<sup>5</sup>三者的變項關係如下圖 1 所示：

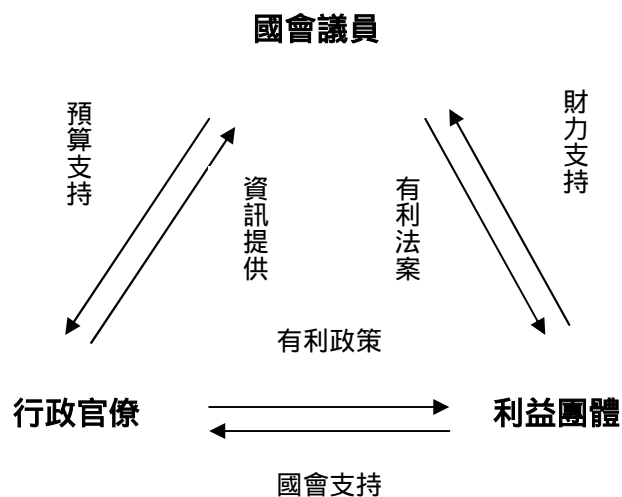


圖 1 鐵三角理論運作關係圖（作者自繪）

從上述「鐵三角」理論來看，該理論將現代民主國家公共政策的制定過程，描述成一個封閉化的系統，然後將其影響力逐漸向外伸延擴張，形成一套「政府重組架構」（Governmental Reorganization），這個說法雖然很真實的描述當前代議政治下政商官僚利益的現實互動關係，不過相對的也忽視了在民主國家中，公共政策的制定並無法完全排除，諸如：學者與民意等政府體制之外意見的影響性。不僅於此，該理論似乎也無法解釋非政府組織第三部門興起後，一種全新的政治互動關係，以及非政府組織在國家治理中所扮演的角色與位置。因此，要瞭解非政府組織對公共政策形成的影響，我們仍必須先瞭解非政府組織與其他部門以及社會資源間的彼此聯結關係。

## 2. 非政府組織與社會資源的聯結

非政府組織是相對於政府與企業部門之外的第三勢力(the third force)或第三部門(the third sector)，其兼具以下兩種性質：1.不以市場為導向，以公益為目標，代表著公

<sup>5</sup> T. J. Lowi, "American Business Public Policy: Case Studies and Political Theory," *World Politics*, No. 16, 1964, July, pp.158-169.

共福祉與社會正義的追求，彌補政府失靈所造成的困擾；2.降低政府行政科層體制的複雜僵化，運用本身的靈活與彈性，掌握更有效率的原則。<sup>6</sup>外國學者 Haeberle 即指出非政府組織、政府與民眾三者之間的關係為：<sup>7</sup>

1. 非政府組織對於公共政策議題的參與及規劃，將得以有效引導民眾對政策內容的釐清與瞭解，強化公共政策推展的順暢性；
2. 政策類型的非政府組織（如各類型的智庫機構），可以為政府提供一種政策諮詢的有效功能；
3. 非政府組織的運作有助於社區意識的建立，以及培養民眾的公民意識、民主理念與價值觀的維護。

因此，我們可瞭解民主國家中非政府組織與其他部門的互動關係，可以下圖 2 表示：

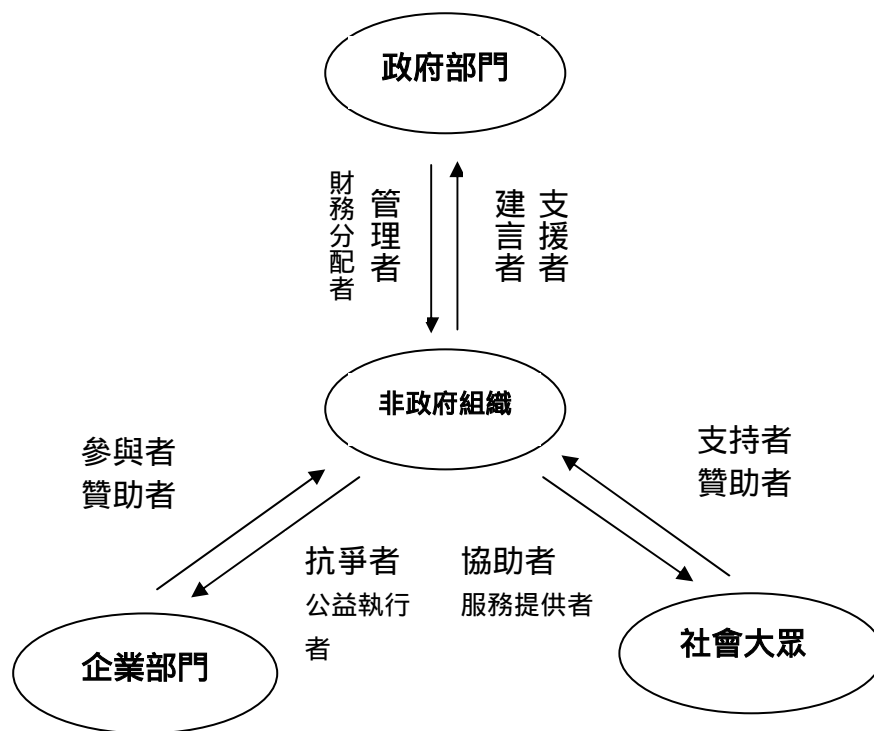


圖 2 非政府組織扮演政府、企業、社會三者之關係  
 資料來源：修改自蕭新煌主編（民 89：485）

從上圖中吾人可以加以瞭解，非政府組織係處於整個國家治理的中心樞紐位置。<sup>8</sup>首先，

<sup>6</sup> 劉阿榮， 臺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》（桃園：中央大學），民 91 年 6 月，第 14 期，27-56 頁。

<sup>7</sup> Haeberle, S. H. "Neighborhood Identify and Citizen Participation", Administration and Society, Vol. 19, No.2, 1987, pp.178-196.

<sup>8</sup> 學者蕭新煌、孫志慧在 台灣非營利部門的未來 （收錄於蕭新煌主編之《非營利部門：組織與運作》）中認為，非政府組織與社會大眾的關係是：1.非營利部門是社會大眾的支持者與贊助者；2.社會大眾則是

非政府組織對於政府而言係扮演著諮詢建言與協助的角色，而政府則通常是非政府組織的主要管理與財務分配者，雖然非政府組織有時會採取少數與政府對抗的手段，但兩者主要仍是處於一種合作協力的關係之下；其次，非政府組織的財源除了政府的分配外，也常接受企業部門的捐助，以維持自身的運作，而企業部門也得以藉此營造一種良好的企業形象，但是在某些議題上，非政府組織的主要對抗對象正是企業等利益團體組織，兩者間可說是一種合作又對抗的關係；最後，非政府組織對於社會大眾而言，可說是政府部門之外的主要服務提供者，而社會大眾則是非政府組織最重要的支持者，若失去社會大眾的認同，非政府組織不但無法推展工作，甚至將無法繼續發展生存，兩者間是一種相互依存的關係。

上圖雖然已經比較能夠將非政府組織興起後，政府、企業與社會大眾的複雜關係加以顯示，較之「鐵三角」理論亦更能解釋民主國家中第一、二、三部門與社會民眾之間的連結關係，若將兩個理論觀點予以結合則吾人可以深切體認，非政府組織在公共政策的制定過程中，受到以下兩點的制約：1. 檯面上與政府、企業部門，以及社會大眾三者間，既合作又對抗的複雜關係；以及 2. 檯面下國會議員、利益團體與行政官僚鐵三角關係的緊密結合。以至於在公共政策的倡議過程經常處於一種困境之中。

### 3. 非政府組織政策倡議的困境

經過上述兩項的說明後，儘管並無法以單一理論來解釋現代民主國家中非政府組織的位置，以及其所面臨的困境與制約關係，但是已經足以讓吾人瞭解非政府組織在當前的國家治理下，係處於下列情況之中：

1. 非政府組織必須面對行政官僚的僵化與資訊的扭曲、不對稱與預算分配上的制約。非政府組織由於先天上公權力的欠缺，相對於專業行政官僚部門而言，經常必須處於一種資訊不對稱的情況下，當非政府組織的提案與利益團體鐵三角關係有重大衝突時，行政官僚經常藉由本身獨占資訊的扭曲與提供，以減緩來自國會或社會的壓力，使非政府組織在特定議題上喪失正當性，造成政策倡議的困境；

2. 非政府組織必須對抗利益團體與立法、行政官僚的結合，但同時又必須向國會爭取立法的支持、對企業進行勸募，以及向行政官僚爭取社福預算的分配。非政府組織為了社會福祉必須促成公共政策的立法，最直接的就是必須在法案上獲得國會議員的支

持；另一方面，非政府組織的經費通常來自對企業的勸募與政府的補助預算。造成非政府組織一方面要向政府與企業爭取經費，另一方面又必須與之對抗的弔詭困境；

3.反映社會上弱勢團體的需求與聲音。非政府組織對社會弱勢大眾來說，是一種服務的提供者，藉由對政府行政官僚提供政策上的建言彌補政府行政效能上的不足，以及透過國會對社福法案或公共政策的立法執行，以反映、保障弱勢民眾的需求與聲音。

## (二) 國家治理中非政府組織的角色

1990 年以降，非政府組織的角色與發展，在任何國家中都已愈趨於重要。<sup>9</sup>經由以上的論述吾人亦可知，非政府組織在民主國家的政治發展中，不僅需要與鐵三角關係對抗，尚且必須扮演民眾與政府之間的溝通橋樑、反映弱勢民眾的需求與聲音、彌補政府行政效能上的不足等角色與功能。正如同美國學者 Kramer 所認為，在價值多元且變遷急速的社會環境下，非政府組織第三部門之所以存在並積極展現其獨特之功能，實因其扮演了下列幾種積極的社會角色所致：<sup>10</sup>

1. 先鋒的角色(Vanguard role)：非政府組織第三部門能迅速體驗社會與民眾的需要，並以其自身多元與彈性的特質表現其創新思維，將民眾所需傳達予政府；

2. 鼓吹與提倡的角色(Advocator role)：非政府組織第三部門所從事的服務工作，實際深入社會，較能針對政府政策的疏漏，運用各種方式引導輿論或以政策遊說等具體行動，要求政府進行相關的改善措施；

3. 價值監護的角色(value guardian role)：以提倡、參與的改革熱誠，關心協助各類弱勢團體，以營造確保良好的社會價值傳承；

4. 服務供應的角色(service provider role)：非政府組織經常發揮一種填隙(gap-filling)的重要功能，提供社會大眾重要的需求服務，彌補政府在國家治理中所未顧及的或疏漏的地方；

5. 公眾教育家的角色(Public Educator role)：在國家的正式教育體系之外，藉由刊物的出版、各類活動的舉辦，以及媒體宣傳等方式，傳遞特定民眾的需求訊息，並利用這種過程傳達提供一種新的觀念，以教育與改變社會大眾與國家決策者，對此一需求的即存保守態度。

---

<sup>9</sup>林泰義，非營利組織與政府、地方、國家的夥伴關係，收錄於《臺北第一屆亞洲地區非政府組織博覽會論文集》（臺北：臺北市政府民政局），民 89 年 11 月 25 日，頁 16。

<sup>10</sup> R. M. Kramer, *Voluntary Agencies in the Welfare State*. (Berkeley: University of California Press, 1981), p.283.

而我們從過去非政府組織在臺灣的發展經驗來觀察，我國的非政府組織在過去的確至少發揮了：1.服務的提供；2.帶動社會的變遷，以及 3.擴大社會的參與等三項功能：<sup>11</sup>

1. 服務的提供：非政府組織除早期的物質補充、紓困外，在近年來更逐漸擴展到教育、經濟與社會等面向更廣的基本服務提供；如從早期教會組織的食品救助、醫療義診、各類研究獎助學金的提供，到政策面向的社福法案促進等。

2. 帶動社會變遷：非政府組織受到國際環保趨勢的影響，多年來在各種環境議題上，如：水資源的可持續使用、社區環境的發展、生物資源的保育，以及綠色消費與再生能源的推廣做了很多的努力。<sup>12</sup>

3. 擴大社會參與：非政府組織所反映出與政府不同的多元思維角度，以及對公共政策過程的參與，迫使政府做出資源的重新調整與分配，反映照顧弱勢邊緣族群的聲音。

透過上述的觀察，我國非政府組織在全球化的趨勢下快速崛起，政治的民主發展與社會的多元化使非政府組織所扮演的角色較之不同以往。非政府組織在社會角色上，不但善用其敏銳的觀察與彈性創新特質，主動關懷維護弱勢權益，更透過各類訊息的傳遞教育社會大眾，導正社會風氣。另一方面，在本質上則從過去以往較傾向於草根性、單純性、消極性的「善人」角色，逐漸向上擴張延伸側重到具有政策性、多元性、積極性的公共事務角色面向，使非政府組織不但逐漸能夠與其他部門有較平衡的論政立足點，其在國家治理中所扮演的角色亦日趨重要。

### （三）國家治理中非政府組織的功能

從政治學的角度來看，非政府組織有時可視為一種壓力團體或利益團體。從規範面來看，此種壓力團體在：1.提供立法者與行政決策者必要的資訊與民意，使公共政策更符合民意、更具體可行；以及 2.利益團體的「功能代議」(Functional Representation)，可彌補議會的「區域代議」<sup>13</sup> (Territorial Representation)不足等兩方面，較有利於政治體系的發展。<sup>14</sup>從基本功能面來看則具有：使命性、公益性、利他與服務等四大功能；<sup>15</sup>若

<sup>11</sup> 馮燕，非營利組織之定義、功能與發展，收錄於《非營利部門組織與運作》蕭新煌主編（台北：巨流）民 89 年，頁 20。

<sup>12</sup> 立足臺灣對地球生態環境的關注，詳見 <http://www.catholic.org.tw>，2007/01/26。

<sup>13</sup> 「區域代議」是當前民主國家議會的組成原則，即議員是由地理區域產生，這種方式產生的議員在代表地區利益方面較能稱職，但在代表功能或行業的利益上較不理想。

<sup>14</sup> 李鴻章，《政治學》（臺北：高點），民國 89 年，頁 12.10-12.11。

<sup>15</sup> 林正全，非營利組織經營管理座談記要，收錄於《非營利組織經營管理實務粹要》（臺北：洪健全教育文化基金會），民國 87 年，頁 70。



從社會服務的經驗與實務面來看，我國非政府組織與政府間的協力合作、或受政府委託辦理各項社會服務工作，亦具有多年的良好經驗，並為整體社會服務提供許多功能：

16

1. 彌補政府資源功能：由於政府所持有的資源有限，在社會趨於多元化後已無力成為全能的政府，非政府組織可補強政府行政上的不足；

2. 彈性創新的能力：行政官僚的僵化為民眾所垢病，非政府組織針對民眾需求採取彈性與創新的方式，可以避免行政官僚體制的限制；

3. 提供競爭比較的功能：非政府組織在公共事務上的參與，可免除政府在社會服務上的獨占，在互為競爭的趨動下，可提昇政府部門的行政效率和品質；

4. 提供多元選擇的價值：社福項目在不為政府獨占，民眾有所選擇的情形下，非政府組織可提供民眾更多元的選擇自主性；

5. 合作伙伴的角色：政府行政部門對於適宜委由非政府組織辦理的事項，委由非政府組織辦理後不但能突顯政府的重視與經費提供的重要性，更能使非政府組織為爭取委辦而更加努力。

另外我國學者王振軒則從全球化的國際宏觀角度觀察認為，非政府組織具有下列功能，亦可作為吾人研究國內非政府組織議題時之重要參考：<sup>17</sup>

1. 促進社會公益：非政府組織發揮人性中光輝的利他特質，使社會中存在的貧富不一現象減低，社會公益得以進一步彰顯；

2. 改革倡導與價值維護：非政府組織在社會變動快速的今天，對於急需改革亦或是傳統美好價值的維護上，都扮演著重要的角色；

3. 彌補制度失靈的缺失：非政府組織對於現代民主國家政治發展所造成政治、經濟與社會等各方面的缺失，以實現公益、社會正義等目標彌補、替代之；

4. 提供多元社會協調、溝通的管道：非政府組織在政策倡導、制定與資源分配的工作上，為社會中競逐的各種不同利益團體，提供一個重要的協調溝通管道；

5. 以靈活的組織，達成高效率的目標：非政府組織深具靈活性優勢，在變動不居的現代社會與僵化的行政官僚體系中，更能發揮效率與效能；

<sup>16</sup> 江綺雯，無障礙之家委託民間辦理福利服務之探討，《社區發展季刊》（臺北：內政部社區發展），民國 87 年 1 月，第 80 期，頁 26-36。

<sup>17</sup> 王振軒，《非政府組織議題與發展》（臺北：鼎茂出版社），民國 94 年，頁 33-35。

6. 促進國際社會彼此的瞭解：非政府組織在國際多元發展的今天，主導了環保、衛生、人道救援等活動，在此一過程中也促進了世人對國際社會中其他國家族群的相互瞭解；

7. 訓練國際性專業人才：非政府組織人員在各類公益活動的參與中，不但逐漸瞭解國際事務與慣例，也培養了許多嫻熟國際事務的專才；

8. 提供國際認可的機會：非政府組織藉由國際活動的參與，可以達到地位合法化的集體認可，免除被國際社會孤立的危機。非政府組織成為參與國際社會乃參與國際事務與邁入國際舞台的重要替代途徑。

綜合上述學者的觀點可知，非政府組織受到政治的民主化發展與社會多元化的影響，促使公民意識的高漲與民間社會結社需求的提高。非政府組織為了維護社會的公平正義，提供各項服務與弱勢團體，一方面不但要擔任改革倡導的角色活絡行政官僚的僵化，另一方面又要扮演價值維護者對抗利益團體的壓力，發揮促進社會公益、提供多元社會協調、溝通的管道，以及彌補制度失靈的缺失等功能。

### 三、非政府組織對公共政策的影響途徑與策略

在過去傳統上非政府組織主要係以醫療、急難人道救助、社會服務等項目為主。但隨著政治、社會的多元化與發展下，國家中的政經制度失衡、社會結構扭曲、資源分配不均的社會病象逐漸擴大，傳統上非政府組織的消極功能似已不足以因應。因此，非政府組織必須積極朝向公共事務和改造社會環境，進行公共議題的倡導(advocacy)，以抗衡特定利益團體對特殊經濟利益的壟斷，使政府的決策過程能更加顧及公共利益。<sup>18</sup>

#### (一) 非政府組織對公共政策的影響策略

由於公共政策議題的規劃與制定，涉及眾多利益團體的利益，以致經常產生激烈的競逐。非政府組織為了在特定議題上爭取主動優勢，必須依據政策環境系絡並結合可用資源，以對相關政策議題進行影響。然而對於公共政策的影響策略學者有不同見解，Berry將美國公共利益集團的行動策略區分為：聯盟、法律、困窘與衝突、資訊與選區影響及壓力等五種策略：<sup>19</sup>

<sup>18</sup> 江明修，非營利組織與公共服務，〈《人事行政》〉（台北：中國人事行政學會），民國87年1月，第123期，頁18-23。

<sup>19</sup> J. M. Berry, *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups* (Princeton: Princeton

而我國公行學者孫本初在參考國內外學者的研究觀點後歸納認為，非政府組織對公共政策的影響力，主要係為下列五種方式：<sup>20</sup>

1. 聯盟策略：所謂聯盟(Coalitions)是團體間，為達成某一公共政策目標而存在的明顯工作關係；
2. 資訊策略：係基於對政府決策資訊不足的認識，或對於決策者專業能力的憂心，公共利益團體主動提供有效資訊協助政府作出更趨理性的決策；
3. 困窘策略：是指揭露政府不良的決策，引發社會輿論的探討，型塑民意形成政策壓力，以刺激政府部門進行改革；
4. 遲滯策略：即透過大眾傳播媒體與學者對政策表示反對，或透過具有影響力的民意代表在議案審查各階段對法案提出修正的意見，藉此從事討價還價的行動；
5. 訴訟策略：乃是透過訴訟的提出與裁決使公平正義獲得實現，或法官予政策不同的解釋影響公共政策的執行。

雖然以上的劃分方式略有差異，但綜合以上兩位國內外學者的看法分析後可知，基本上非政府組織對公共政策的影響策略仍大致可歸屬於以下兩大範疇之內：1.屬行政性質範疇（包括對行政、立法，以及司法上的影響作為）；2.屬民間自發性質範疇（包括團體的聯盟、訊息的傳遞、抗議，以及製造選區壓力等作為）。另外兩者較大的不同在於孫本初學者並未將 Berry 所認為的「選區影響及壓力」羅列在非政府組織對公共政策議題的影響策略之內，這點從觀察臺灣解嚴以來立委對選區利益重視度不但提高的情形來看，「選區影響及壓力」的影響策略仍值得重視。

## （二）非政府組織對公共政策的影響途徑

雖然在現代行政國家中，政府第一部門對非政府組織的發展與政策等各方面都會產生影響，但是從另一個角度來說，非政府組織的發展與理念也相對的對政府、公共政策，以及社會意識產生影響。<sup>21</sup>大陸學者王杰將非政府組織對公共政策的影響活動方式作下列歸類：<sup>22</sup>

---

University Press, 1977) pp.254-286.

<sup>20</sup> 孫本初，非營利組織之政策影響以及社會期待，〈T&D 飛訊〉（台北：國家文官培訓所），民國94年4月10日，第32期，頁1-2。

<sup>21</sup> Amani. Kandil, "The Status of the Sector in the Arab World," In Miguel Darcy de Oliveira and Rajesh Tandon, eds., *Citizens Strengthening Civil Society* (Washington, D. C. : CIVICUS, 1994) p.127.

<sup>22</sup> 王杰等，〈全球治理中的國際非政府組織〉，（北京：北京大學），2004，頁54-59。

1. 從事特定問題的研究與教育和知識、信息的傳播。針對特定問題單獨或與其他機構合作進行深入研究，以及利用廣播、電視、互聯網、報刊與印刷，出版書籍和宣傳小冊等媒介，進行知識和信息的交流與傳播；
2. 從事運作性發展項目，向目標群眾提供特定的產品和服務。係指非政府組織兩大類中，相對於倡議性之外的運作型活動，利用與政府合作的外包工程提供服務，從而具有「第三方治理」的含義；
3. 倡議與遊說。倡議就是通過宣傳自己的思想主張所進行的社會鼓動，其主要方式就是倡議與遊說，其對象就是特定的民眾群體。其型態則分為向上(政府行政決策部門)與向下(社會民眾)兩大類；
4. 對政府組織決策與行為的參與、監督和協調。影響政府的決策和行為是非政府組織的重要活動目標，利用斡旋、游說可使問題得到解決；利用對政府經濟、財務的監督、審查等方式，則可達到對政府監督的目標；
5. 抗議與鬥爭。非政府組織是社會的良心，在大部分情況下，由於本身資源的不足、對話地位的不平等，正常途徑已無力制約政府的情況下，非政府組織就會發起抗議、示威等活動，以表達民意訴求；
6. 緊急狀況下的人道救援。非政府組織在地震、海嘯、戰亂等緊急狀況下的人道救援行為常令人印象深刻。由於此類救援活動都是非政府組織本著人道主義的考量，目的純粹，是最靈活與最亮麗的活動方式。

而我國學者江明修、梅高文則認為，非政府組織影響公共政策的途徑有以下七類：<sup>23</sup>

1. 政策倡導：是非政府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；
2. 遊說：非政府組織秉持公民參與的精神，透過義工或職工的游說活動，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政府組織所關切的法案或政策；
3. 訴諸輿論：非政府組織與媒體合作的目的即在於型塑輿論公意，以期影響民眾觀念與政策之制定；

---

<sup>23</sup> 江明修、梅高文，非營利組織與公共政策 《社區發展季刊》，第 85 期，民國 88 年 3 月，頁 7-11。

4. 自力救濟：係非政府組織無法透過正常合法的管道表達其意見，或是非政府組織所提出的意見不受到政府回應或有效解決，為引起社會廣泛注意，進而塑造輿論力量，迫使政府正視處理的方式；

5. 涉入競選活動：非政府組織為了在政治競技場上獲得更有利的地位，以便有助於影響公共政策過程，因此支持若干候選人或是自行推舉代表參加競選；

6. 策略聯盟：係指不同的非政府組織團體為促進其共同利益，而聚集在一起從事長期或短期的合作、互動；

7. 合產協力：另一種參與公共政策的途徑則是直接參與政府政策的執行，亦即非政府組織加入公共服務的產出過程，此即公私部門的「合產」(public-private co production)。

分析以上兩位學者對非政府組織影響公共政策途徑的看法可知，大陸學者王杰乃是針對公共政策議題的性質、技術手段、運作策略，以及活動方式的不同來區分非政府組織的影響方式，其影響途徑包括資訊傳播、倡議、監督、合產、抗議鬥爭與人道救援等，其範疇較大，以致較不容易說明非政府組織的影響；至於江明修與梅高文兩位學者則較講求從實務面對公共政策議題產生影響，在論及非政府組織對特定議題的影響上，比較能夠形成焦點說明。

## 四、菸害防制法個案分析

1840 年的鴉片戰爭開啟了中國罄弱的歷史，儘管半世紀前林則徐的虎門銷菸壯舉披露了西方強國對中國的毒害，但是在一個半世紀後，外國政府仍舊利用強大的國力與貿易力量與菸商聯手，將香菸銷售到我國，導致國人的身體健康與物力資源受到極大的威脅與損害。<sup>24</sup>在國際方面，1985 年我國與美方舉行貿易談判，我國行政官僚為了避免美方「三一法案」<sup>25</sup>的報復，容許洋菸挾出人意表的低稅率優勢界入國內市場，以換取菸品廣告減量，在美國菸商的特權要求下，已超過我國所應承受。在國內方面，菸商及

---

<sup>24</sup> 國外研究數據發現，二手菸受害人可能增加五成的中風死亡率，且菸害所造成的疾病，健保局每年必須給付逾 370 億元的支出，已侵蝕到寶貴的健保資源；另外，每年因病死亡的人口約二成是吸菸所造成。因此，估計每年約有 17,500 人因吸菸而不治。另據研究指出，若國人吸菸率未能有效降低，預估到民國 2109 年時，國內因菸害而死亡的人數將高達 67,000 人/年，也就是平均約每半小時就有近 4 人因菸害死亡。詳見 <http://www.youth.com.tw>，2007/01/25。

<sup>25</sup> 1974 年美國政府制定貿易法案，貿易法案內第三百零一條規定「當美國廠商到美國國外作生意，受到當地國的歧視、不合理或不公平待遇時，美國總統也就是白宮方面可以直接以行政手段跟貿易對手國進行談判，如果談判不成時可以逕行報復措施」。詳見 <http://www.ipnavigator.com.tw>，2007/01/19。

其所支持的立法委員在立法院無限期拖延菸害防制法的立法，財政部與公賣局等單位亦擔憂此舉將影響政府稅收，使得「菸害防制法草案」在立院被擱置將近十年的時間方完成三讀，此一期間大舉入侵的進口菸品儼然開啟我國二十世紀末的「新鴉片戰爭」。<sup>26</sup>

「菸害防制法」是由我國非政府組織「董氏基金會」<sup>27</sup>為首主導，歷經十餘年的努力下才完成三讀的重要法案，是非政府組織推動社福立法極為成功的個案經驗。此一過程中，由於我國尚未有制度性的遊說法，致使該法案的審議前後過程中倍感艱辛，董氏聯合全國 51 個民間團體與衛生部門，全力透過遊說、舉行公聽會、媒體傳播等方式，提供正確菸害訊息促進社會風氣轉變、與菸商訴訟談判爭取民眾權益，以及製造選區壓力等策略，不但為臺灣的拒菸運動法制化寫下新頁，<sup>28</sup>亦是民間社福非政府組織團體突破行政(財稅收入減收)、立法(菸草業利益團體遊說)兩大關卡的典型案例，<sup>29</sup>其基本策略概可區分為聯盟、資訊、困窘、遲滯、訴訟，以及選區壓力等六種。

### (一)聯盟策略：

單純對抗利益團體或是行政官僚作風，就已經足夠令非政府組織疲於奔命，更遑論於對抗渠等利益上的結合，一盤散沙是無法發揮力量的。聯盟策略即是希望透過聯合對共同議題志同道合的其他組織，充分利用各組織所具有的不同資源，彼此互補並集結成一股更為強大的壓力團體。在菸害防制法案的倡議上，董氏充份運用此一策略，前後結合了國內外數十個團體的力量共同拒菸。其具體作為主要包括：

1. 民國 77 年團結國內包括董氏、消基會、新環境、主婦聯盟，以及環境保護基金會等數十個非政府組織公益團體，成立「中華民國拒菸聯盟」共同抵抗進口菸品的廣告促銷。<sup>30</sup>

2. 民國 78 年 6 月 12 日在臺北成立「亞太地區拒菸協會」(Asian Pacific Association for the Control of Tobacco, AFACT)，結合亞太地區其它國家拒菸團體的力量共同抵抗

<sup>26</sup> 林奴純、詹建富，《菸草戰爭》(台北：董氏基金會)，民國 91 年，頁 14。

<sup>27</sup> 財團法人董氏基金會於 1984 年 5 月 19 日由董之英先生與嚴道博士共同創立，嚴道博士任董事長，以「促進國民身心健康、預防保健重於治療」為宗旨，從事創辦或協助有關國民身心健康之衛生事業，致力於菸害防制、食品營養、心理衛生等工作，全方位關懷全民身心健康。詳見 <http://www.jtf.org.tw>，2007/01/31。

<sup>28</sup> 林奴純、詹建富，《菸草戰爭》(台北：董氏基金會)，民國 91 年，頁 116。

<sup>29</sup> 林信和，我國菸害防制法的回顧與展望，《律師雜誌》(台北：台北律師公會)，第 294 期，民國 93 年 3 月，頁 2-5。

<sup>30</sup> 同註 27，頁 119。

跨國菸草公司。31

3. 民國 81 年舉行「亞太地區拒菸協會理事會特別會議」，邀請美、日、韓、港、泰等國理事出席，譴責美國政府不當以 301 法案要求臺灣開放更多菸品廣告。<sup>32</sup>

經過多年的努力，以董氏為首的反菸團體聯合彼此在各界的支持力量，不僅成立拒菸聯盟，更結合國外反菸團體共同努力，終於促使行政院在民國 80 年通過「菸害防制法草案」、立法院於 87 年 3 月 4 日三讀通過。俗語稱：孤掌難鳴，各團體的聯盟可說是本法案通過的最重要推動力量。

## (二) 資訊策略：

資訊策略的基本假設在於認為，政府作為上的錯誤，部份原因是在於缺乏適當的資訊，為了發揮對政策的影響力，關鍵在於提供政府必要的資訊，使其決策更趨於理性。在國家治理中，資訊往往為政府所獨占，行政官僚往往藉由資訊的扭曲來為自己爭取利益或是減低來自民間的壓力。為了使美國政府、菸商與民眾瞭解廣大民眾的需求，董氏不但利用資訊策略結合各領域知名人士，向美國政府傳達國人拒菸的訊息，更提供國人諸多菸害相關的資訊喚起民眾拒菸風潮。

1. 自民國 76 年洋菸開放進口後，美商為爭取更大的市場佔有率，不但花費鉅資促銷，更設法突破政府及健康團體以健康為理由所作的種種限制。民國 77 年 4 月 22 日，包括董氏在內的中華民國拒菸聯盟等 9 個公益團體在董氏召開記者會，共同簽署三份文件分別請 AIT 代表轉致美國雷根總統，以及中美貿易談判雙方代表，呼籲美方不要再施壓進口更多香菸，並藉此喚起全民重視香菸對環境與人體健康的危害。<sup>33</sup>

2. 民國 85 年 9 月 23 日，董氏基金會在立院揭發菸商藉餽贈香菸禮盒向立委遊說記者會時，臺大醫學院流行病學研究所所長陳建仁表示，根據研究每年臺灣死亡人數中，男性至少 12%、女性至少 7% 與吸菸有關；另公衛系副教授楊銘欽亦表示，菸害所造成的健康損失換算經濟成本，每年至少在 500 億元以上。<sup>34</sup>提供政府與民眾吸菸將影響健康與造成經濟損失重要資訊。

3. 民國 85 年 10 月 2 日，包括董氏等 50 個公益團體在立法院舉行「強救菸害防制

<sup>31</sup> 同註 27，頁 98。

<sup>32</sup> 同註 27，頁 226。

<sup>33</sup> 「全民健康莫作談判籌碼」，*中國時報*，民國 77 年 4 月 23 日，版六。

<sup>34</sup> 「菸害社會成本 500 億」，*民生報*，民國 85 年 9 月 24 日，版二三；「菸害：國家經濟損失逾 500 億」，*自立晚報*，民國 85 年 9 月 23 日，版三。

法」記者會中，邀請楊明大學公衛所教授黃嵩立，針對吸菸對身體危害進行報告時指出，台灣一年約有 3,000 人因肺癌死亡，其中有九成與吸菸有關，<sup>35</sup>而全球每年因吸菸死亡的人口則超過 300 萬、到 2015 年時更將超過 1,000 萬人，<sup>36</sup>呼籲政府應儘速立法保障國人免受菸害等重要訊息。

4. 民國 85 年 11 月 11 日，董氏基金會嚴道博士致函李登輝總統，表達並提供菸害對國人健康危害與經濟社會成本的損失數據資料，籲請總統在行政、立法上的支持。<sup>37</sup>

在其它的資訊策略方面，董氏等反菸團體為使民眾有獲取正確訊息的管道，董氏多次聯合其他公益非政府組織舉辦「吸菸或健康決定權在你」系列講座，以及在臺北市各國中舉行「吸菸或健康」巡迴展、培養反菸種子教官；另外並發行「大家健康」、「菸草戰爭」，以及譯著「菸幕」(Smokescreen)等書刊發行，提供民眾有關菸害的正確資訊，並藉由整體社會反菸風氣的塑造，強化對政府行政與立法部門的影響力。

### (三)困窘策略：

困窘策略係藉由指出現存公共議題的缺失，以吸引民眾對此議題的關注、討論，進而形成政府施政上的壓力，刺激行政主管官僚或立法部門對社會問題予以修正。斯時國內健康與反菸風氣未開，除卻政府首長經常於公開場合吸菸的不良示範外，民眾經常以敬菸示好，軍中亦尚且施行配菸制度。為啟發各界反菸風氣，刺激政府對反菸的重視，董氏經常利用各時機帶領民眾，公開向國內外行政部門與談判代表抗議，以獲取各界對菸害防制的重視。其主要具體作法包括：

1. 董氏有鑒於美國國防部在 1986 年下令實施軍史上最大規模的禁菸教育計畫，並要求各基地營區內吸菸地點進行設限，力促國內實施已久的軍中配菸制度應該改弦更張，三度聯合其他公益組織，向行政院長郝柏村陳情，要求取消軍菸配售。<sup>38</sup>並組成「公共場所禁菸推動小組」，拜會政府各部會首長，促使政府單位率先禁菸。

2. 民國 75 年 11 月 8 日發動「1108 全國拒菸日活動」，抗議美國雷根政府引用 301 法案貿易報復條款作為中美菸酒談判籌碼。<sup>39</sup>

3. 民國 78 年 4 月 9 日，董氏為抗議美國促銷香菸行動，分別在臺北、臺中、高雄

<sup>35</sup> 「五萬項研究證實吸菸危害人體健康」，台灣新生報，民國 85 年 10 月 2 日，版三。

<sup>36</sup> 「香菸大戰」，聯合報，85 年 10 月 12 日，版四一。

<sup>37</sup> 財團法人董氏基金會檔案資料。

<sup>38</sup> 同註 27，頁 81、224。

<sup>39</sup> 中國海商專校 75 年大事記，詳見 [www.ccmtc.edu.tw](http://www.ccmtc.edu.tw)，2007/01/25。



三地同時展開「抗議美國輸出癌症與死亡」的「十萬人簽名拒菸運動」，呼籲政府重視美國輸入香菸公害對國人健康所造成的影響。<sup>40</sup>

4. 民國 81 年致函 400 餘位美國參眾議員，表達國人反對美國用菸品平衡兩國貿易逆差的作法，並於中美菸酒談判時，結合 16 個民間非政府組織團體至國貿局會場外，向美國談判代表遞交抗議信，強烈抗議美方阻撓我國禁止菸品廣告立法；82 年更發起全民給立法委員一人一信運動，促請「菸害防制法草案」儘速通過。<sup>41</sup>

雖然經過多方的努力終於使「菸害防制法草案」送進立法院，但是此一草案受到政商利益的壓制，亦隨之於立院沈睡五年。直至 1996 年，美國傳出菸商必須支付 50 個州共 3,685 億美元的菸害和解案，反菸團體立即掌握此一重要時機要求立法部門立法，終於使菸害防制法草案得以在社會上獲得重視，並在立法院內重新受到審議。

#### (四)遲滯策略：

遲滯策略的具體作法為：1.透過具有聲望的名人、藝人或學者專家，對政策議題表示意見與立場或是提供專業研究報告，爭取社會大眾的支持；2.藉由對具有決策能力的行政首長或立法委員的支持，有利法案的立法或內容的修正。董氏為使國人對菸害有更深切的認識，除了向國會與行政部門積極遊說外，並結合知名藝人與政要拍攝公益廣告播出，達到遲滯菸商銷售進展，加速菸害防制立法的目標。其主要作為包括：

1. 民國 76 年洋菸開放進口後，菸商為了促銷香菸，聘請青少年偶像在全國各地舉辦大型演唱會，並推出以五個香菸空盒換取入場卷，達到促銷香菸的目的。董氏基金會即於各媒體報刊刊登廣告，呼籲社會政府、民意代表儘速立法制止。<sup>42</sup>

2.85 年 9 月 5 日，包括董氏在內的 49 個反菸團體，為保障國人福祉、維護青少年健康，聯合簽署「完成菸害防制立法陳情書」，向立法院國民黨書記長、新黨召集人、民進黨黨團幹事等立委強烈陳情後，逐一將陳情書遞送 164 位立法委員，促請於該會期完成菸害防制立法。<sup>43</sup>

除了在立法部門的努力外，反菸團體尚結合知名藝人如成龍、王祖賢、李明依、李志奇、李志希與政界李登輝總統，以及吳伯雄、馬英九等人進行「我 x 歲，我不吸菸」等公益宣傳活動，爭取社會大眾對反菸的認同，強化對菸害防制法案的支持。

<sup>40</sup> 「十萬民眾簽名抗議，反對美國輸入香菸公害」，*民生報*，民國 78 年 4 月 10 日，版二三。

<sup>41</sup> 同註 27，頁 226-227。

<sup>42</sup> 「沉痛的呼籲，良心的建議」，*聯合報*，民國 77 年 1 月 27 日，版九。

<sup>43</sup> 「促立院速通過菸害防制法」，*自立早報*，民國 85 年 9 月 6 日，版七。

### (五) 訴訟策略：

對於非政府組織來說，訴訟策略是較不受制於政治、利益團體鐵三角關係進而成功影響公共政策議題的一種有效方式。在法治國家中透過司法機關對案件的有利判決結果，可以確立所倡導政策議題的適法性，進而有效影響公共政策的立法。

1998年4月間，吳培民一家五口搭乘西北航空赴美旅遊，在機上遭受菸害，向空服人員要求換位，卻遭拒絕，年僅一歲的嬰孩因此出現支氣管炎，回國後吳氏夫婦多次與西北交涉未獲善意回應，董氏協助吳培民於1998年7月28日具狀提出菸害求償告訴，成功要求西北航空登報道歉、改善疏失並支付損害賠償及精神賠償共計一千多萬元。<sup>44</sup>本案不但成為國內首宗菸害求償的司法訴訟案件，更有效強化了民眾拒絕菸害的正當性與合法性。

### (六) 選區影響及壓力

選區影響及壓力的策略是透過國會議員選區的選民對議員表示對公共政策議題的認同，要求選區議員在國會支持特定法案，達到影響公共政策制定的目的。由於我國「菸害防制法草案」送立院審查一讀後，因菸商勢力龐大即陷入膠著，甚至有部份立委公開為菸商背書。如85年10月間，在國會擱置兩年的「菸害防制法草案」重新審議之際，立委謝啟大協調提出將「菸害防制法」更名為「菸品管理法」、主管機關由衛生署改為財政部，使立法精神丕變；<sup>45</sup>另外立委王天競（高雄籍）則主張菸商在媒體廣告可有限度開放，並連署17位委員對菸害防制法草案提出修正案。董氏基金會與高雄市環保媽媽服務隊等反菸團體亦發動立委連署以為反制，而在面對選區環保媽媽發動選區民眾強烈抗議後，王天競隨即召開記者會澄清自己的反菸立場。<sup>46</sup>董氏亦透過媒體呼籲選民對所屬選區立委施壓，終於獲得60位立委的聯署反對更名，使反菸團體得以透過選區壓力策略予以反制。

自1984年董氏成立迄1997年3月4日「菸害防制法」三讀通過，此十餘年間與其他反菸非政府組織公益團體共同努力，採取聯盟、資訊、困窘、遲滯、訴訟等策略，歷經了無數次的請願抗議、遊說、教育宣傳等活動，範圍遍及外國及我國的行政、立法、司法部門等領域，終得以凝聚公民社會的意向，戰勝國際經貿局勢與菸商等利益團體的

<sup>44</sup> 董氏基金會菸害防制特區，詳見 <http://www.jtf.org.tw>，2007/01/20。

<sup>45</sup> 「菸害防制法改名菸品管制法」，*聯合報*，民國85年9月27日，版二。

<sup>46</sup> 「反菸一步也不退讓」，*臺灣新聞報*，民國85年10月8日，版三。

壓力，成功影響「菸害防制法」的立法過程，其對政策的影響過程與策略，實值各非政府組織團體參考。

## 五、結論

經過本文的分析，我們可以對民主國家中非政府組織的角色，以及其對公共政策議題的影響做出以下結論。

### （一）非政府組織在全球化趨勢下國家治理中的角色愈趨重要

受到全球化潮流的影響，人類社會的經營已經明顯趨向「從政府到治理」（From Government to Governance）發展，非政府組織是人類處理公共事務的另一種理想方式。<sup>47</sup>然而現今臺灣社會對非政府組織的認識雖較之以往有進步，但仍明顯不足，行政官僚亦也不甚重視非政府組織所發揮的影響力，相對於歐美日等先進國家，參與程度仍有進步空間。正如同 OMB Watch Staff：Gary Bass 所表示，在當前的民主社會中，非政府組織第三部門對於公共政策的參與，較之過往扮演著更令人倚重的角色，這種重要性尤其表現在遊說過程中，為國家的決策者所提供的許多建議上，而這些建議正是讓政府與決策者正視民眾需求或修訂政策優先排序的重要參考來源。<sup>48</sup>這不僅是民主國家政治發展或現代化過程中的重要環結與表現，更強化了公民社會參與現代民主國家治理的正當性。

### （二）非政府組織在公共政策議題的影響上仍受到鐵三角關係的牽制

雖然在標榜民主參與的政治體制當中，非政府組織成功參與或影響政府公共政策議題的案例已逐漸普遍，但由於資訊的相對性不對稱與資源的匱乏，非政府組織儘管可以促成政府對某一公共議題態度的轉變，但仍無法確保此一議題的實施。由於現代民主國家中的「鐵三角」關係，公共政策通常涉及眾多的利益糾葛，在國內利益團體會使用一切手段來排除有違其利益的法案產生，而立法委員則必須考量其自身的選區利益，而政府官僚在面對相對弱勢的非政府部門與強勢的利益團體時，經常是採取消極的行政作

<sup>47</sup> 趙沛霖，分組討論：援外，收錄於《臺北市第一屆亞洲地區非政府組織博覽會論文集》（臺北：臺北市府民政局），民國 89 年 11 月 25 日，頁 22。

<sup>48</sup> National Study Reveals Nonprofits Face Persistent Barriers in Public Participation 詳見 <http://www.ombwatch.org/article/articleview/770/1/101>，2007/02/12。

為；至於在國際關係方面，由於受到全球化趨勢的影響，一國的公共政策亦經常與他國的經濟利益聯結在一起，這也使得政府官僚在公共政策的制定上多所顧忌，致使非政府組織對社福法案的推動不免受到諸多影響。

### （三）非政府組織在策略上應持續強化彈性與創新思維以增強對公共政策的影響

非政府組織與官僚體系的重大不同之處，即在於非政府組織所具備的彈性與創新思維，從董氏對菸害防制法的倡議策略與過程中可發現，公共政策的決策過程並不是單純的是非問題，尤其在全球化趨勢下，任何國家的治理行為都會牽動複雜的政商關係，乃至於國家間的外交與經貿作為，以致於弱勢與民眾權益的優先性經常容易被犧牲。非政府組織處於此一日趨複雜多變的政商關係中，單純秉持無私、為公的服務精神，似已不足以因應。在未來如何培養結合更多志同道合的伙伴，善用彼此的資源截長補短，並在策略上持續強化彈性與創新思維以增強對公共政策的影響，方能使非政府組織的發展永續經營。

### （四）非政府組織面臨的挑戰

非政府組織的公益性、志願性、草根性特點決定了非政府組織從事者是一群為理想而奮戰不懈的「普羅米修斯」<sup>49</sup>，為了將幸福的火種引到人間而竭盡心力。但是非政府組織所面臨的環境正如前述，往往極為複雜，正如本文案例「菸害」亦是一頗受爭議的議題，不同文化生活背景的人，對於「菸害」議題的內容、標準與認知往往存有不同，甚至完全相反的觀點，相較於其他如急難人道救助等較容易突顯績效的非政府組織而言，此類議題的推動阻力更大，其最直接的關鍵即在於面臨如何克服經費困境並保持自身獨立性的挑戰，以及如何在缺乏公權力的情況下，有效監督政策的執行。

首先，非政府組織的生存發展環境惡劣，傳統的收入來源是政府的補助與對企業或其他個別的募款，這種財務來源方式經常必須面對國家整體經濟的景氣與否，以及對非政府組織的投入能否帶來立竿見影的成果主觀影響，以致於非政府組織財務經費經常處於欠佳的狀況下。對此，非政府組織究竟應否冒著可能會影響自身對政策議題獨立與客觀性的風險，通盤接受政府與企業的資助（或說控制），還是繼續忍耐財務上的困窘，依照自己的原則行事。其次，囿於非政府組織在國家治理中並非國家公權力的執行機

<sup>49</sup> 普羅米修斯(Prometheus)，是西臘神話中盜取天上火種給人類，並為人類帶來新希望的泰坦神，也被尊稱為人類文明之父。

構，以及人力資源與制度上的受限，非政府組織還是難以單獨直接對民眾執行政策法案的要求或懲罰，因此，非政府組織所倡議的議題若涉及公權力運作的面向上，即使政府同意給予非政府組織部分政治空間，非政府組織勢將面臨代理人的「課責」問題。上述兩種挑戰攸關非政府組織的未來與發展，實有賴各方妥慎思考與因應。

雖然在現代民主國家中，民意仍舊可以藉由政黨、民意代表乃至於媒體等方式反映，但是不可否認的，實際上在自由民主國家的運作過程中，利益團體所扮演的利益表達(interest articulation)功能，乃是一種十分可觀的政治力量，美國的自由主義被學者就稱其為，是以利益團體為導向的團體自由主義(group liberalism)，可見利益團體經常能在公共政策過程上發揮關鍵作用。<sup>50</sup>因此，在其他利益團體所忽視或是涉及層面較窄、適用對象相對弱勢的議題等等，實須倚賴更多非政府組織團體，藉由其公益性、志願性、多元性，以及強烈的使命感等特性來表達與爭取，承擔、彌補、合作、強化整體社會的公共服務功能，以維護社會的公平正義，與政府協力共同創造雙贏的局面。<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> 丘昌泰，《公共政策》（臺北：巨流，民國 89 年），頁 71。

<sup>51</sup> 本文寫作期間承蒙董氏基金會菸害防制組主任林清麗小姐熱心協助，文末特此致謝。

# **The Role of Non-governmental Organizations in Governmence and Their Influence on Policy Initiative Strategies:A Case Study of “The Tobacco Hazards Prevention and Control Act”**

**Lo Chin-Tung**

## **Abstract**

With the rapid economic development and the social multiplication and political modernization after the lifting of the martial law, the government is no longer capable of meeting the urgent needs of the public. The overloading and lack of sensitivity and response have caused governmental failure and market failure, even the loss of social justice. This further causes non-governmental organizations to flourish, providing significant supplements for the government in its neglected public policies. Thanks to the impediment from Iron Triangles in the modern countries, public opinions and social justice are often rejected. Therefore, to know what role NGOs play in government and how they can promote and influence public policies is one of the keys to understanding their importance in a civilized society.

Keyword : non-governmental organizations, NGOs, government failure, market failure, Iron Triangles, The Tobacco Hazards Prevention and Control Act