

社會福利機構從事社會立法公益遊說策略剖析

——以「兒童及少年性交易防制條例」立法過程為例

《紀惠容
鄭怡世》

壹、前言

「兒童及少年性交易防制條例」於民國八十四年八月十一日正式公佈施行。這個法案是由民間勵馨社會福利事業基金會主導，立法委員提案，在沒有政府相對法案提出的情況下，完成三讀。這不僅是在台灣立法史上極為罕見的特例，更是民間社會福利機構推動社會立法極為成功的典範（中國時報，民國八十四年七月廿一日，五版）。筆者二人自民國八十二年，因任職於勵馨，全程參與了此法案的草擬、討論、遊說及立法工程，整個過程異常地艱辛，但也經歷了完整的社會立法流程。

社會立法公益遊說是社會工作價值倡導

(advocacy) 的具體展現，將機構在服務過程中所遭遇的福利服務輸送問題，社會政策、制度問題，透過社會倡導而形成公共議題，並透過社會立法的機制尋求解決。其目的是希望藉由法律的具體規範，來對服務案主的特殊需求施予保護、輔導、養護、救助等措施，對製造社會問題者予以制裁、矯治，對社會問題的產生提出具體的預防策略，以為服務案主謀求最大福利，並達到社會問題解決的目的。因此，社會立法公益遊說策略運用得宜，將使社會福利機構對特定議題、價值的倡導與捍衛獲得社會所肯定。

本文採借政治學中立法程序的論點，以及大眾傳播學與公共關係學中，有關新聞價

值及議題建構的論點，來探討社會福利機構從事社會立法公益遊說的可行策略。立法程序中的遊說策略包括提案、委員會審查、院會三讀等程序中，對立法委員、黨團及行政機關的遊說。立法委員基於職權，代表人民行使立法權，是法案是否可以完成立法程序的關鍵；而立法委員在黨團的指揮下，對議事採取黨的立場，貫徹政黨的意志（陳淞山，民八十三），因此，兩者皆為公益遊說的重點；而行政機構對法案的態度，亦影響立法委員甚鉅，亦是不容忽視的遊說對象。

公益遊說的公共關係策略，則包括議題建構、群眾動員、媒體策略等面向，著重於如何將「透過立法解決雛妓問題」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。筆者期待這樣的整理，能整合其他學科與社會工作的理論與觀點，而呈現出民間社會福利機構在立法院內推動社會立法的具體可行策略，以及公益遊說可行的公共關係策略。若本文對社會工作實務工作者有些許的貢獻或啟發，

必須感謝所有全心投入於此法案立法工作的第一線參與者，沒有他們不眠不休的投入，就沒有「兒童及少年性交易防制條例」的誕生，更不用說有機會寫成這篇文章了。

貳、社會立法與公益遊說

社會立法 (social legislation) 一詞

是一八八一年德皇威廉一世 (William I) 在德意志帝國國會發表演說，主張採用公共意外和健康保險時所採用 (江亮演，民八十六；劉脩如，民七十三)，之後則廣為被採用。而學者對社會立法也有許多不同的定義，茲列舉數端：

陳國鈞 (民七十三) 認為，社會立法實

是一概括名詞，是指為解決許多社會問題而制定相關法規的總稱。它是依據國家既定的社會政策，經由立法的方式制定為法律，用以保護某些有特別需要扶助者的經濟安全，或用以普遍促進社會大眾的福利。它不是一種的社會法規，乃是先後分別依照實際需要而制定的各種社會法規的集合。

劉脩如 (民七十三) 的定義為，凡是依據社會政策制訂，用以保護某些特別需要扶助人群的生活安全或用以促進社會大眾福利的立法，便是社會立法。

法學教授林紀東 (民七十五) 則認為，廿世紀以後，因工商業發達，失業、貧窮與犯罪等社會問題大見增加，貧富差距更為顯著，世界各國為糾正此種畸形發展，乃制定各種法律，禁止所有權的濫用，限制契約自由。這些法律因為是針對社會問題而制定，以謀求社會生活的健全發展，故稱之為社會立法或社會法。

江亮演 (民八十六) 則綜合各家學者的定義，認為社會立法是經由立法程序，制定各種法案，以保障並改善國民的生活，促進

全民的社會福利的各種措施。

由以上學者不同的定義，我們可以清楚地了解，社會立法乃是將抽象的道德概念或福利政策、福利需求，經由立法機制，轉化為具體的法律條文，成爲一個純粹技術性管理問題的過程。

而本文另一重要概念則是「公益遊說」。要討論公益遊說，則必須先對「利益團體」(interest group) 及「遊說」(lobbying) 這兩個概念做清楚的定義。關於「利益團體」，陳淞山 (民八十三) 在其所著《國會制度解讀》一書中曾提及：「凡是具有政治目的，從事政治活動，或是透過政治程序，以爭取團體或成員利益的，不論其爲純粹政治性或混雜性的，都可稱爲利益團體」。朱志宏、謝復生 (民七十八) 則認為，利益團體是指有共同利益且爲此共同利益採取共同行動以影響政府政策的一群人，無論其是否有正式組織，皆可稱之。由此觀之，利益團體包括營利組織，如企業；以及非營利組織，如社會福利機構。

遊說依《International Encyclopedia

of Government and Politics》的定義，則是指利益團體基於其自身的利益，對於在立法機關中審議的法案（bill），提出草案或對法案之訴求願望，要求國會議員在立法時予以支持之說服活動，以促使國會制定一項新的法律，或修改一項現行的法令或政策，以維護該團體利益或阻止對該團體利益有害之立法的活動總稱。因此我們可以說，「公益遊說」乃是利益團體為促進社會福祉、實現社會正義、非為其自身之特定利益所從事之遊說行動。

參、從立法程序論點談公

益遊說策略

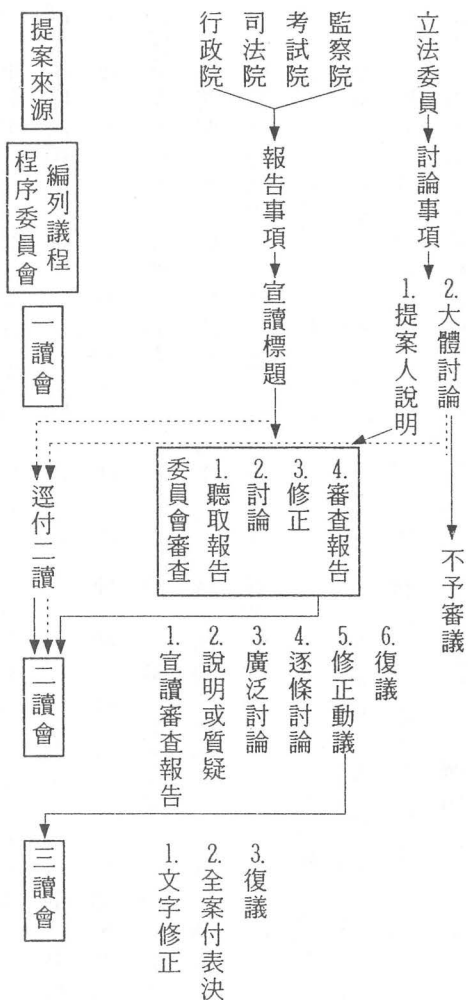
我國憲法第廿六條規定：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權」；且依「中央法規標準法」第四條之規定：「法律應經立法院通過，總統公佈」。因此，立法委員代表人民經由一定程序制定法律，而立法院則是我國唯一的立法機關，也是政策取得合法性（Legitimization）過程中的主要機關（

彭淑華，民八十七；林水波、張世賢，民八十）。在立法院中，法案自提出直到最後的表決通過的過程，即所謂的「立法程序」（Legislative procedure），包括法案的提出、審查、辯論、質詢、修正、表決、再議、及協調歧見等幾個階段（朱志宏，民八十四；羅志淵，民七十九）。我國立法院立法程序之簡圖如圖一。本段的重點，便是針對法案在立法程序中的關鍵階段：提案，一讀會，委員會審議、二、三讀會，以及在立法程序

中影響力甚鉅的黨團及行政機關，社會福利機構可行的公益遊說策略來進行討論。

提案

法案之提出是謂提案。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，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；立法委員提出之議案，應先經院會討論；前項議案在未經決議前，原提案人得提出修正



圖一、立法院法案三讀立法程序簡圖

資料來源：羅傳賢（民八五，頁三二九）

案或撤回原案」；另依立法院議事規則第十三條之規定：「人民請願文書，經審查得成為議案，成為議案後，其處理程序，適用本法規關於委員提案之規定」。由此觀之，政府機關及立法委員皆有提案權，而人民之請願，經立法院審議後，亦可成為法案。

「兒童及少年性交易防制條例」最初由勵馨基金會召集律師及兒童少年保護工作實務工作人員組成「雛妓防治法」（「兒童及少年性交易防制條例」是「雛妓防治法」送立法院後，於委員會審查時更改的名稱，在本文中，這兩個法案名稱將交替出現。）

擬小組，並由勵馨基金會常務董事林永頌律師擔任召集人。有鑑於當時的政治氣候，人民請願案件要成為法案的機會實是微乎其微，經該會董事會決議，提請林志嘉、謝深山、蔡中涵、謝長廷、葉菊蘭、王建瑄、趙少康及林正杰等八位委員領銜提案，並獲得九十九位委員的連署，而形成委員提案（立法院秘書處，民八十五）。

勵馨基金會在將草案送立法院準備成為委員提案時，即擬定降低此法案為特定政黨

支持的色彩，而以純粹民生法案的姿態來獲得委員支持的策略。因此，在該會期立法院三黨一派的委員中，各邀請一、三位擔任提案委員。事後證明，這樣策略是正確的，因為以立法院的政治生態與政治氣候來看，政黨色彩太過濃厚的法案，往往會遭到其他黨派委員的杯葛，因為立法院本身就是一個激烈的政治角力場，任何政黨都不願意成為其他黨派所支持的法案的背書者，而減損自身黨派在立法院內的競爭力。

一讀會

委員提案後，則由秘書處排入議事日程討論事項。討論時先由提案人說明旨趣，待院會進行大體討論，討論結果經委員動議表決擇一處理：(一)交付委員會審查；(二)逕付二讀；(三)不予審議，此程序是為一讀會 (first reading) (羅志淵，民七十九)。本案經秘書處排入立法院第二屆第二會期第七次會議議程，會中決議「交由內政、司法兩委員會，俟行政院提案函送本院時併案審查」（立法院秘書處，民八十五）。

委員會審查

立法院事規則第廿九條第一、二項規定：「政府提出之議案，於朗讀標題後，即應交付有關委員會審查；……」。立法委員提出之議案，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」，是以各種法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，民八十五）。我國立法院各委員會置召集委員數名，其名額以各委員會參加委員人數為比例；召集委員輪流主持委員會，且有權排定其擔任主席的那次會議所要審查的法案。

此階段勵馨基金會的公益遊說策略計有：
1. 拜會內政及司法兩委員會的召集委員：請求各黨派的召集委員將「雛妓防治法」列為優先審查的法案。

2. 拜會各委員會委員及其助理：勵馨基金會的董事長、執行長及起草律師一一拜會

兩個委員會的委員及其助理，並製作「說帖」，向其說明此法案的重要性及內涵，以爭取委員的支持。

3. 召開公聽會、說明會：邀請委員及其助理參加，對法案有爭議的部分予以說明，以化解各界的疑慮。

4. 動員民衆進行電話及信件遊說：勵馨在當期的「勵馨雜誌」及記者會中，公佈該會期內政及司法兩委員會召集委員及程序委員的名單及其辦公室電話，動員支持者打電話及寫信給召集委員及程序委員，請其儘速將此法案排入委員會審查。

在委員會審查過程中，謝啓大委員對此法案的整體架構及文字感到非常不合乎法律邏輯，而提出許多修正意見。經勵馨董事會、執行長及起草律師和謝委員誠心溝通後，邀請她加入「雛妓防治法研擬小組」，針對草案進行修正的討論，而後由謝委員正式向院會提出「雛妓防治法部分條文修正草案」，再交由內政委員會和原提案併案審查，並由勵馨基金會遊說內政委員會委員支持此一修正案。此法案在委員會審查過程中，前後共

歷經八次聯席會議，於八十四年六月廿六日初審通過。

二、三讀會

二讀會 (second reading) 是指針對各委員會審議完竣，或經院會決議不經審查，逕付二讀的法案，所為實質討論之程序。此程序屬立法院之院會，於立法院議場內進行，所有出席委員得就一讀會審查意見或原案要旨作廣泛性的討論（羅傳賢，民八十五）。

二讀會的遊說較委員會審查更為艱辛，因為審查會只要遊說委員會的各委員，但二讀會的遊說對象卻是所有立法委員，若有委員蓄意杯葛，或委員意見過於分歧，該法案便只有遭擱置的命運。在此法案完成委員會審查後，勵馨基金會即將義工編組，由義工打電話動員該會的支持者，請各支持者打電話給其選區的立法委員，請委員在二讀會中支持此法案無異議通過。

由於立法院是一個政治協商的場域，為求議事效率，對無爭議的民生法案往往由三黨一派代表透過協商而獲得無異議通過的共

識。該會期三黨一派的協商代表在八十四年七月七日針對該會期應優先通過的法案召開第一次黨政協商會議，會中排定該會期應優先通過的法案順序，「兒童及少年性交易防制條例」是被排在第二十順位（中國時報，民八十四年七月八日，四版）。而後民進黨協商代表葉菊蘭委員召集於一讀會中有異議的委員及政府相關部會官員和勵馨基金會代表共同針對「兒童及少年性交易防制條例」部分條文進行最後協商，而獲致最後協商版本。八十四年七月十日，三黨代表再度協商，遴選出十個無異議優先通過的民生法案，「兒童及少年性交易防制條例」被列為其中的第六案。八十四年七月十三日此法案順利完成二讀，隨即進入三讀會。

三讀會 (third reading) 是應於二讀會之下次會議舉行之審議程序，但由出席委員提議，卅人以上連署或附議，經表決通過，得於二讀會後，繼續進行三讀。三讀會中，除發現議案內容有互相抵觸或與憲法及其他法律相抵觸者外，只得為文字之修正（羅傳賢，民八十五）。「兒童及少年性交易防制

條例」完成二讀後，隨即由委員提議立即進行三讀，最後在八十四年七月八日下午主席敲下議事槌後，正式完成三讀，我國兒童及少年保護工作進入了新的里程。

在此階段，勵馨基金會的主要遊說策略是：

1. 積極拜會三黨黨團負責人及協商代表，請其在法案協商會議中，務必將此法案列為優先通過法案，也就是充分掌握立法院協商的政治氣候，而將此法案列為無異議、應優先通過的民生法案。

2. 和一讀會中有異議的委員及行政機關官員進行面對面的溝通，了解彼此的立場，消弭歧見，使得此法案阻力減至最小。例如，在委員會審議的過程中，有委員認為對嫖客處罰過重，有違法律的衡平原則，而保留院發言權（亦即該委員雖然在審查會中其意見雖未被採納，但可以在二讀會中提出意見訴諸公決）；在協商會中便邀請該委員出席，依其意見對嫖客的處罰相關條文進行部分的修正。又例如教育部對中途學校的設置一直採取保留的態度，經勵馨的工作同仁詳細說

明後，終於和教育部代表達成共識。

3. 同時在二讀會的議場中，也商請三黨的提案委員「坐鎮」，有效化解其他委員的意見，而得以無異議通過。

黨團

議會是民意機關，是民主政治的軸心，由各種不同黨籍的國會議員所組成，代表全體國民之多元利益，經由提案、討論、說服、妥協的立法過程，以「多數決」的方式來形成「公意」，並將之制定為國家之政策或法律。而政黨就其各自綜合民間多元階層之不同利益，在部分民眾支持下，代表他們在議會裡陳述意見，期能將此「部分公意」轉化為法律之部分。因此，一般民主國家的國會均有國會黨團的設置，由同黨國會議員組成，藉由政黨組織力量，發揮整合同黨籍國會議員意見，及協調不同黨籍國會議員或其他黨團組織的主張，一方面透過內部組織的紀律以達成政黨的國會運作功能，一方面藉由組織運作產生集體力量，與其他黨派在國會的政策略上發揮競爭、對抗的影響力，以貫徹政

黨的意志（陳淞山，民八十三）。我國立法院組織法於民國八十一年一月修正時，增訂第廿七條之一的規定：「立法院對有立法委員席次五席次以上之政黨，應公平分別設置立法院黨團辦公室，其設置辦法，由立法院訂之。」從此，國會黨團辦公室的設置取得了合法的地位，黨團的運作更加具體化。

勵馨基金會在黨團的遊說策略方面，則是採拜會國民黨立法院黨政協調工作會主任（即所謂的「大黨鞭」）、立法院黨團書記長（即所謂的「小黨鞭」），民進黨立法院黨團召集人及新黨黨團成員的策略，誠懇地請他們將此法案列為立法院第二屆第二會期的重點法案。經過多次的拜會與遊說，三黨才分別給予善意的回應，將「雛妓防治法」列為各黨立法院黨團優先推動的法案，並請其黨員全力支持此法的立法工作。而後，在此法案完成一讀程序後，再度拜會三黨黨團負責人及協商代表，請其將此法案排入第二屆第五會期優先通過的民生法案，亦獲得善意回應。也就是因為三黨黨團願意將此法案納入協商的法案之中，才使得此法案從委員會審

查完成到三讀通過，期間僅間隔短短的十八天。因此，對民間社會福利機構推動公益遊說而言，黨團的遊說實是極為重要的一環，黨團在立法院內的影響力，是絕對不容忽視的。

行政機關

前文曾提及，立法委員及行政機關皆有法案提案權。然為表示立法院對行政院尊重的行政倫理，以及為恐立法後行政機關窒礙難行，對於立法委員的提案，依我國的立法慣例，皆會要求行政機關提出「相對法案」，再和委員的提案併案審查。「兒童及少年性交易防制條例」的立法過程亦是如此。當林委員等的提案提請院會公決時，決議文為：「交內政、司法兩委員會，俟行政院提案函送本院時併案審查。」因此，勵馨基金會乃積極和內政部接洽，並拜會時任的內政部長吳伯雄及社會司長白秀雄。幾經誠懇地溝通與協調，內政部決定不提相對法案，且正式行文給立法院，建請院會決議由內政委員與相關委員會直接審查（立法院秘書處，

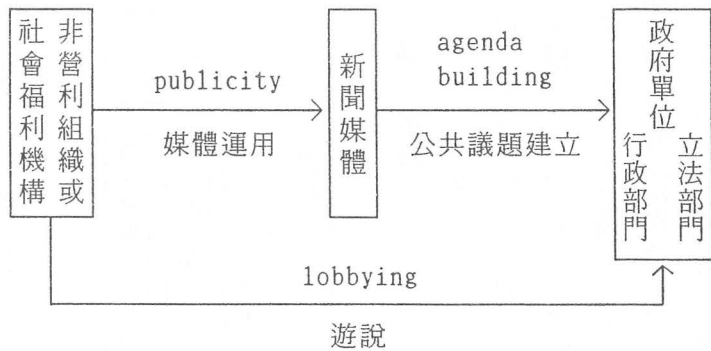
民八五）。因此，對民間社會福利機構而言，政府行政機關亦是公益遊說的重要對象之一，行政機關官員對法案支持與否的態度影響立法委員甚鉅，此點頗值得民間社會福利機構從事公益遊說時參考。

肆、從公共關係論點

談公益遊說策略

公共關係起源於一九〇六年，曾任紐約「世界」(World)商業雜誌記者Ivy Lee受雇於礦產公司，臨危授命負責解決該公司與媒體之間的新聞資訊供應問題，從此開啓公關運作的先河。而公共關係實務發展應用到非營利組織，則是在二次大戰之後，許多非營利組織意識到透過傳播管道散播消息以影響輿論的重要性，開始積極聯絡媒體記者、發佈新聞稿、召開記者會等，以表達機構立場、建構公共議題，並藉此取得主導特定議題的發言權（孫秀蕙，民八十六；Grunig & Grunig, 1991）。而公共關係對非營利組織的重要性，可從Kotler及孫秀蕙兩位學者對公共關係的定義中看出。Kotler (1991) 在

其所著《Strategic Marketing for Nonprofit Organization》一書中指出：「公共關係是一種管理機能，用以評估群眾態度，使機構或個人之政策及各種措施與群眾利益一致，並實施公共關係計畫，以贏得群眾之了解與接納」。孫秀蕙（民八六）則認為，「公共關係乃營利或非營利性質的組織或個人，透過不同的溝通管道與溝通技巧，和不同類型的公眾建立正面的關係」；她更進一步指出，非營利組織的公共關係是要達到(1)出版刊物、鼓吹理念；(2)募款；(3)招募與訓練義工或會員；(4)建立媒體關係；(5)政治遊說、推動立法等五個目的。由此，我們可以了解，公益遊說的公共關係策略，其主要意涵是指透過媒體來建構特定的公共議題，並藉由不同的傳播媒體和國會議員及社會大眾溝通且說服之，進而願意支持與該特定公共議題相關的立法工作。其模式如圖二。

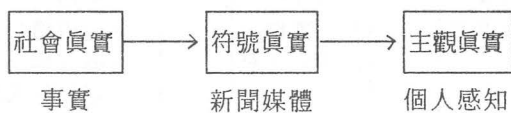


圖二、民間社會福利機構公益遊說公共關係策略模式簡圖

資料來源：臧國仁(民八二，頁卅八)

在公共議題的建構方面，大眾傳播學者曾提出了一個以社會真實、符號真實與主觀真實為支撐點的理論架構。這個理論指出，在人和外在物質世界之間，還存在著一個符號世界，人對外在世界的認知，往往也受到符號世界的左右；也就是說，人們所認知的社會真實現象，是經由符號的建構，而形成

這個理論對社會福利機構從事公益遊說具有深遠的啟發，亦即社會福利機構可以以組織本身的特色、動員能力、對特定議題深入掌握的優勢，再配合妥善規畫的媒體訊息，透過公關技巧接近媒體，並成為媒體信任的



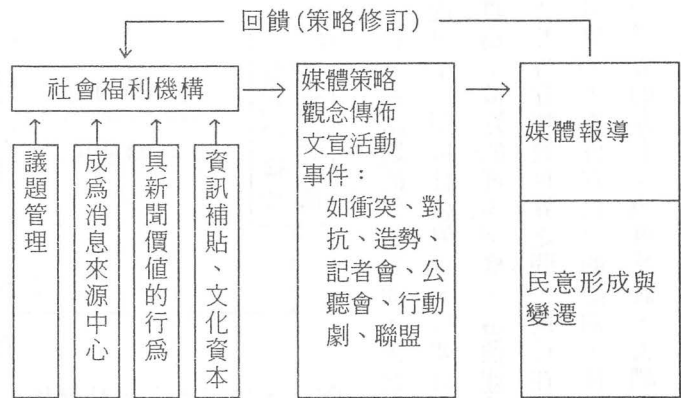
圖三、社會真實、符號真實與主觀真實理論簡圖

資料來源：臧國仁(民八二，頁卅八)

主觀的認知(其模式簡圖如圖三)。大眾傳播媒介之所以成為影響個人認知的最重要來源，實是因為大部分的人會將大眾傳播媒介所傳達出來的符號真實認為就是社會真實(翁秀琪，民八十六；臧國仁，民八十二；Adoni & Mane, 1984)。

訊息來源中心，而取得掌握、解釋特定議題的主導權。然而，媒體也是一個有限的社會資源，是不同的社會團體、組織與意識型態競相定義與建構社會真實的場域。社會福利機構所面對的，除了閱聽人的注意外，還包括媒體本身可以承載的資訊量，以及來自於其他社會議題在公共場域上的競爭(孫秀蕙，民八十六；臧國仁，民八十二)。因此，如何有效地吸引媒體注意以爭取曝光的機會，並透過各種不同形式的溝通活動以達成議題建構的目的，便是公益遊說公共關係策略所要探討的重點。傳播學者孫秀蕙(民八十六)曾提出「消息來源、大眾媒體與民意之間互動關係模式」，頗值得社會福利機構採借，經筆者略作修正如圖四。

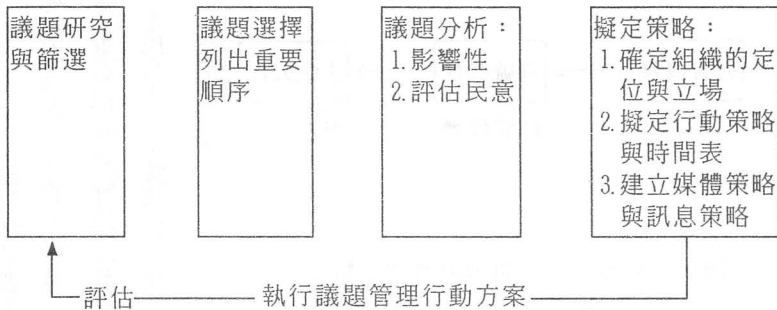
此模式的重要內涵大致為議題管理；成為值得信任的消息來源中心；了解新聞價值，規劃行動策略；善用「資訊津貼」接近媒體；智慧場域的開拓與「文化資本的運用」。茲分述如下：



圖四、社會福利機構、大眾媒體與民意之間互動關係模式

資料來源：改寫自孫秀蕙(民八六，頁二三七)

一、議題管理
 所謂的「議題管理」，是指社會福利機構如何在組織內動員、協調與指揮相關人員或部門配合，以增加接近媒體的機會，而取得對某一議題的解釋權與發言權。也就是說，「議題管理」是將議題視為一個有生命的個體，會隨著外在環境變化而消長，所以辨識、分



圖五、議題管理流程圖

資料來源：孫秀蕙(民八六，頁二六〇)

以此法案為例，勵馨基金會自民國八十二年即開始草擬該法案，並舉辦公聽會、

析議題，列出有效的策略選擇、行動計畫，並持續的評估，是議題管理工作的重心，其流程如圖五（孫秀蕙，民八十六；Heath & Nelson, 1986; Chase, 1984）。

說明會，以收集各界意見，這個階段的議題，主要是圍繞在是否要透過立法機制來解決雛妓問題這樣的辯論。到了委員提案後，則將議題轉換為民眾如何參與遊說工作，該會發起了「一人一電、一人一信」運動，讓民眾有參與的機會。在委員會審查階段，則針對委員及政府機關的意見、疑慮，及爭議性的話題舉辦公聽會來形成討論，吸引媒體注意，例如「雛妓加害者是否要公佈姓名、照片」座談會；「雛妓問題知多少？」說明會……等。法案通過後，則以組成監督小組為議題，表達國內所有兒童、少年保護機構將繼續督促政府落實此法案的決心。亦即每個階段皆有明確的議題規畫，再依據這些議題規畫發展出具體的行動策略及訊息策略（詳如表一）。

二、成為值得信任的消息來源中心 (source-centric)

在議題管理的過程中，社會福利機構與新聞媒體之間必然存在著錯綜複雜的關係。新聞記者每天揹負著採訪與截稿的壓力，因

表一 「兒童及少年性交易防制條例」立法過程中，公聽會、說明會、記者會一覽表

時間	地點	內容
1993.05.15	台大校友會館	「雛妓防治法」第一次公聽會
05.29	立法院第一會議室	「雛妓防治法」第二次公聽會
07.24	台大校友會館	「雛妓防治法」第三次公聽會
08.28	台大校友會館	「雛妓防治法」第四次公聽會
10.16	立法院第一會議室	「雛妓防治法」提案前最後一次公聽會
1994.01.28	內政部第五會議室	「雛妓防治法」緊急行動：國會遊說說明會
07.22	立法院第一會議室	「雛妓問題知多少？」公聽會
09.17	立法院第八會議室	「雛妓防治法」送審前公聽會
10.20	立法院第二會議室	「雛妓加害者是否要公佈姓名、照片」座談會
12.17	立法院記者室	「雛妓防治法部分條文修正案」說明會
1995.06.30	環亞百貨七樓	「展望雛妓防治條例」記者會
07.20	內政部第五會議室	邁向新里程：展望「兒童及少年性交易防制條例」記者會

資料來源：勵馨基金會

鄭怡世 整理

此必須仰賴社會福利機構提供最新、最詳實、最值得信任的資訊，以滿足工作上的要求。另一方面，社會福利機構也需要仰賴新聞記者，在報導機構所欲建構的議題或解釋事件的過程中，呈現出有利或正面的報導。社會福利機構為了確保形象、維持與媒體穩定的關係，設置專人（如發言人、企畫人員或公關人員）、專責單位來負責規畫媒體策略，掌握提供給媒體的訊息，便成為與媒體之間維持良好關係的利器（孫秀蕙，民八十六；臧國仁，民八十二）。

以此法案為例，在推動公益遊說的過程中，執行長為發言人，全權負責規畫媒體策略（例如：決定開記者會的時間，撰寫新聞稿，確定記者會的方向、應呈現的內容等）及掌握提供給媒體的訊息內容，企畫部則負責執行媒體策略及訊息策略。如此，勵馨基金會得以產製媒體所需要的資訊，並讓媒體記者得以方便地取得，而成為媒體所信任的消息來源中心。

三、了解新聞價值，規劃行動策略

媒體在產製新聞的過程中，除了上述的時間壓力外，新聞價值的認定及選擇亦是那些新聞可以上版面的關鍵因素之一。那麼，什麼樣的議題才具有新聞價值？翁秀琪（民八十二）提出五個判斷標準：(1)人們關心的事物；(2)國家目前所面臨最重要的問題或政府應立即解決的問題；(3)政策的選擇；(4)具爭議性的議題；(5)造成政治意見分歧的原因。孫秀蕙（民八十六）則指出，在社會運動中，衝突、對抗、造勢等常被新聞記者認定是具有新聞價值的事件。

以此法案為例，勵馨基金會在整個公益遊說過程中，前後共召開十二次的公聽會、說明會及記者會（詳如表一），同時該會在一九九四年九月二十二日立法院開始進行雛妓的逐條審查當天，除了在立法院外演出三齣行動劇外，亦因上述「國家目前所面臨最重要的問題或政府應立即解決的問題」，而獲得媒體大幅報導（依該會提供的剪報資料顯示，當天自晚報以頭版新聞處理，其他兩晚報則在全國版中報導；隔天的報紙皆將此消息及行動劇照片放在全國版中報導）。

在法案審議過程中，遇有重大爭議如台灣的雛妓人數到底有多少？嫖客是否應公佈姓名、照片？等議題時，便聯合相關機構，邀請不同立場的代表舉行公聽會，而形成爭議性的話題，成為媒體報導的焦點；在該法案三讀通過時，聯合國內所有從事兒童、少年保護機構組成監督小組，表達督促政府落實此法案的決心。也就是說，該會充分了解媒體的新聞價值，在適切的時機提出訴求、製造討論話題、掌握新聞點，而創造出有利的媒體效應，成功地建構出一個獲媒體及社會大眾關切的議題。

四、善用「資訊津貼」(information subsidy)的方式接近媒體

所謂的「資訊津貼」，乃是指以供應新聞稿、讀者投書，或刊登議題式的廣告(issue advertising)等方式來協助新聞記者建構新聞，其目的在於使媒體工作者得以快速地取得資訊，並使組織所發佈的新聞得以最佳的方式（如避免報導內容失真、時效性的掌

握……等）在媒體的版面上出現。因此，媒體在選擇報導題材與消息來源時，有能力提供「資訊津貼」以減輕媒體工作者負擔的組織，在媒體上曝光的機會就越大，控制資訊流量的能力也就越強（孫秀蕙，民八十六；許傳陽，民八十六；Gandy, 1982）。勵馨基金會因宣傳經費不足，便大量地使用「資訊津貼」方式來接近媒體。除了上述的公聽會、說明會及記者會一定會在新聞資料袋中準備新聞稿外，每一次委員會逐條審查該法案的聯席會議（詳如附錄三），該會也一定會事前發佈消息，邀請媒體到院採訪，會後也會發佈新聞稿，將當天審查過程的重要結論告知媒體，使媒體充分掌握此法案的立法動態，使此議題得以不斷地出現在媒體版面上，而吸引立法委員及民衆的注意，達到議題建構的目的。

五、智慧場域的開拓與「文化資本」(cultural capital)的運用

所謂的「文化資本」指的是擁有知識及專業的能力；擁有文化資本越多的人，其操

弄符號的能力往往足以解釋甚至建構社會現象。一個組織若擁有雄厚的文化資本，基本上便保障了「信息中心來源—媒體」之間的穩固關係，因為文化資本象徵著行動者的專業程度與可信度，在說服過程中扮演著舉足輕重的角色（孫秀蕙，民八十六；Schlesinger, 1990; Bourdieu, 1984）。社會福利機構若能邀請擁有文化資本的知識分子或專業人士，以主動（讀者投書）或被動（報社邀請撰稿）的方式，在報章雜誌上開拓「智慧場域」(intelligence region)，形成論戰空間，如此很容易成爲此議題的意見領袖，而爲媒體及社會大眾所信服。勵馨基金會從推動立法之初，即由執行長、起草律師及專業社工員隨時接受報紙、雜誌及電子媒體的專訪；主動和媒體合辦和此議題相關的座談會，或接受邀約參加相關的座談會；同時也適時、機動地由該會及相關機構的領導人或顧問律師向各報社民意論壇或專欄投稿，在媒體開拓智慧場域並形成討論話題；也就是勵馨充分運用律師及社工員等專業人員的「文化資本」，而獲得媒體

及社會大眾的信任。

伍、結語

「兒童及少年性交易防制條例」是一部由民間社會運動主導、政黨配合、國家缺席的立法（唐文慧，民八七），從八十二年十月提案到八十四年七月三讀通過，在不到兩年的時間通過一部社會立法，實是令社會工作實務界振奮的事。綜觀此法案得以在不到兩年的時間內通過，大致可歸納有下列原因：

一、關鍵委員的支持與協助：林志嘉委員的領銜提案及全程「盯」著此法案在立法院內的一舉一動；葉菊蘭委員在協商會中力主將此法案列為優先通過法案；謝啓大委員的專業意見及主動參與（立法過程中她經常和小組成員討論此法案的條文修正至深夜），他們三位委員可說是此法案得以順利完成三讀貢獻最大、也是最關鍵的立法委員。

二、讓委員深切感到工作人員的誠心與決心：該會工作人員不辭勞苦、不眠不休地研議、討論，一而再、再而三地修改，只希望此法案能徹底地消弭台灣的雛妓問題，所

以勵馨並不堅持一定要按照勵馨的提案版本完成立法，讓委員深刻體會到勵馨推動這個法案的確是為實現社會正義、解決社會問題而努力；同時也誠心、虛心地接受專業委員的寶貴意見，讓此法更具專業性與可行性。

三、準確地掌握媒體的特性，成功地建構議題：由該會執行長所規畫的媒體策略及訊息策略，準確地掌握了媒體的新聞價值，同時也讓勵馨基金會成為媒體工作者眼中值得信賴的訊息來源中心，而得以在眾多公共議題建構競逐的場域中，佔上一席之地。

四、回應國際壓力及該法案的社會正當性：由於聯合國兒童基金會所發佈的數據指出，台灣雛妓有十萬之多（自立晚報，一九九四年七月三日，一版），而讓政府機關感到壓力（筆者在當時曾先後接獲外交部及內政部的電話，詢問聯合國的數據從何而來，並表示是有所高估，我國政府不能接受這樣的數字。顯見政府所感受到的壓力）。同時該法的提出，具有濃厚的社會正當性及道德性，委員一致贊成此法的立法，深恐反對，會讓民衆留下其支持雛妓合法存在於台灣社

會的印象，因此反對聲浪較弱。

然而，此法案的三讀通過，仍有不足之處，最大的問題是出在政府機關並沒有準備好接受此法案的通過。如前所述，這個法案是在政府機構沒有提出相對法案的情況下通過的，所以政府相關機關並沒有充分準備，對其中的許多措施也無事先規畫因應對策，所以造成法律雖然通過，卻無法快速落實的窘境，或造成基層單位執行困難的困境。例如：陪同偵訊制度的設計，立意雖好，但卻造成基層社工員極大的壓力，也讓地方政機關產生極大的困擾，社政主管機關在立法過程中，並沒有認真思考這個制度對政府機關的社工員所可能帶來的衝擊，也無思考因應措施。又如中途學校，迄今仍未設立。這些現象在在使得此法的立法美意打了折扣。

本文嘗試以政治學、大眾傳播學及公共關係學的觀點，來分析主導「兒童及少年性交易防制條例」三讀通過的社會福利機構——勵馨基金會的公益遊說策略，期待以不同學科的觀點來討論社會立法公益遊說這個議題，同時也希望這樣的整理與論述，能為社會工

作價值倡導開創不同的視野與思考，而發展
出具體可行的行動策略及方針。

（本作者：紀惠容現任勵馨基金會執行長；

鄭怡世曾任該會企展部主任，現就讀於東

吳大學社會工作研究所）

參考文獻

中華民國憲法

立法院組織法

立法院議事規則

立法院秘書處編 法律案專輯第一百八十九

輯 內政（八十七） 兒童及少年性交

易防制條例案 台北 立法院秘書處

一九九六

江亮演等 社會政策與立法 台北 國立空

中大學 一九九七

朱志宏、謝復生 利益團體參與政治過程之

研究 台北 行政院研考會 一九八九

朱志宏 立法論 台北 三民 一九九五

林萬億 社會工作 從傳統到根本改革 收

錄於林萬億、古允文等譯 基變社會工

作 台北 五南 一九九二 頁一至四

十

林水波、張世賢 公共政策（三版） 台北

五南 一九九一

林紀東 法學緒論 台北 五南 一九九六

唐文慧 國家、婦女運動與婦女福利：一九

九四年後的台灣經驗 發表「於東亞社

會福利制度前瞻：健康照顧、年金制度

與就業保障國際學術研討會」 南投

國立暨南國際大學 一九九八

翁秀琪 我國婦女運動的媒介真實和「社會

真實」 收錄於翁秀琪編「新聞與社會

真實建構：大眾媒體、官方消息來源與

社會運動的三角關係」 台北 三民

一九九七 頁一三至五六

翁秀琪 大眾傳播理論與實證 台北 三民

一九九三

孫秀蕙 公共關係：理論、策略與研究實例

台北 正中 一九九七

徐震、林萬億 當代社會工作（二版） 台

北 五南 一九九四

許傳陽 議題傳散模式初探：以宜蘭反六輕

羅傳賢 立法程序與技術 台北 五南 一

設廠運動之新報導為例 收錄於翁秀琪

編「新聞與社會真實建構：大眾媒體、

官方消息來源與社會運動的三角關係

」 台北 三民 一九九七 頁五七至

八七

陳淞山 國會制度解讀 台北 月旦 一九

九四

彭淑華 兒童福利政策立法過程之探討：以

我國兒童福利法修正案為例 社區發展

季刊 八十一期 一九九八 頁八四至

一〇一

臧國仁 傳播媒體促進社會福利暨公益事行

銷之關係探討及未來展望 收錄於台灣

世界展望會編「現階段社會福利暨公

益慈善事業募款策略研討會實錄」 一

九九三 頁二七至三九

陳國鈞 社會政策與社會立法 台北 三民

一九八四

劉脩如 社會政策與社會立法 台北 五南

一九八四

羅傳賢 立法程序與技術 台北 五南 一

一九八四

羅成典 立法技術論 (四版) 台北 文笙

Gandy, O.H.Jr. (1982). Beyond Agenda-

Politics (Volume I). London: Fitzroy

一九九一

Setting: Informantion Subsidies and

Dearborn.

羅志淵 立法程序論 (六版) 台北 正中

Public Policy. Norwood, NJ: Ablex.

Schlesinger, P. (1990) Rethinking the

一九九〇

Gilbert, N. & Terrell, P. (1998). Dimensions

Sociology of Journalism: Source

Adoni, H & Mane, S. (1984) . Media and

of Social Welfare Policy (4th) .

Strategy and the Limits of Media

the Social Construction of Reality:

Lodon: Allyn and Bacon.

Centrism. In Ferguson, M. (ed.) .

Toward an Integration of Theory and

Grunig, J.E. & Grunig, L.A. (1991) . Conceptual

Public Communication and the News

Research. Communication Research,

Differences in Public Relations and

Imperatives. London: Sage.

11, 323-340.

Marketing: The Case of Health-Care

Best, J. (1989) . Images of Issues: Typifying

Organizations . Public Relations

Contemporary Social Problems. New

Review, 17(3), 257-278.

York: Aldine de Gruyter.

Heath, R.L. & Nelson, R.A. (1986) . Issue

Bourdieu, P. (1984) . Distinction: A Social

Management: Corporate Public Polict

Critique of the Judgment of Taste.

—Making in an Information Society.

London: RKP.

CA: Sage.

Chase, W.H. (1984) . Issue Management:

Kotler, P. & Andreasen A.R. (1991) .

Origins of the Future. Stamford: Issue

Strategic Marketing for Nonprofit

Action Publications.

Organization (4th ed.) . New Jersey:

Cotterrell, R. (1984) . The Sociology of

Prentice Hall.

Law : An Introduction . London : Magill, F.N. (ed.) . (1996) . International