



## 第三部門 與 兒童權益倡導—— 以台灣兒童暨家庭扶助基金會參與民法繼承編修法為例

王明仁 · 武桂甄 · 周虹君

### 壹、前言

財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會（以下簡稱家扶基金會）成立 58 年來，秉持為弱勢兒童、少年及家庭服務的願景及使命，以「國內外貧童認養服務」，提供台灣與 33 個國家的經濟弱勢兒童家庭扶助，透過經濟扶助、輔導服務、育樂服務與資產累積脫貧方案等方法，協助家庭達成脫貧自立的目標，至民國（以下同）97 年 6 月已輔導國內約 150,408 名兒童自立，目前服務中的兒童數國內達 41,640 名，國外兒童數達 40,566 名。本會在長期服務經濟弱勢家庭的過程中發現約有 20% 的家庭都有債務繼承的問題，進而影響經濟弱勢兒童少年的脫貧。

家扶基金會係屬第三部門，自家扶基金會成立以來，始終為兒童權益而努力。第三部門的獨特功能，除是服務的先驅者（service pioneer）及服務的提供者（service provider），另應當有價值維護者（value guardian）、改革與倡導者（the improver & advocacy）、社會教育者（the public educator）的角色（Kramer, 1981）。家扶基金會除提供經濟弱勢家庭服務之外，在服務過程中發現案主所面臨的立法或政策結構性問題時，家扶基金會亦積極扮演改革與倡導者的角色，期望透過各種倡議行動影響公共政策、立法與行政，進而保障弱勢兒少與家庭的權益。

本文將以政策倡導途徑的論

點，整理家扶基金會以第三部門的角色，如何運用遊說、大眾傳播媒體及聯盟的方式，在「民法繼承篇」修法過程中凝聚支持法案通過的力量，並於修法後對行政單位配合未竟事宜之處提出倡導行動，藉由本文討論第三部門在推動社會立法的具體可行策略，提供第三部門倡導行動之參考。

## 貳、第三部門政策倡導的策略

### 一、政策倡導的內涵

倡導是第三部門基於改變社會現況，試圖形成與民眾或弱勢案主權益相關的公共議題，透過促使政府制定或改善公共政策的方式，以產生對政治、經濟、社會系統、公共政策、資源分配的影響力（江明修，1999、Cohen，2001）。倡導是一種檢視社會及其問題的方式，是一個過程，也是最終目的，倡導有其方向，而且也負載了價值（葉琇珊，1992）。第三部門為了案主的利益與需求，將在服務過程中所遭遇到服務輸送問題、社會政策、制度問題，透過倡導形成公共議題，並透過社會立法的機制解決問題，藉由法律的具體規範，以謀求案主的最大福利（紀惠容，1998）。第

三部門運用倡導方式，表達弱勢案主的需求，在政策制定過程中的積極參與，更有助於弱勢案主的權益保障，促進社會公益。

### 二、政策倡導的策略

倡導的概念與議題須透過策略行動才能落實，倡導者必須透過集體行動使議題得以擴張，以鬆動既有社會意識或體制，維持一個群體的權益（徐楓雁，2001）。黃雅文（1999）將倡導的途徑分為：1.直接倡導策略：立法遊說策略、資訊策略、延滯策略、司法策略以及直接代表策略。2.間接倡導策略：聯盟策略、草根遊說策略、困境策略以及媒體宣傳策略。3.日常行動策略：發行出版品、舉辦座談會、研討會、公聽會、演講、展示等活動，提供各式服務，以及公共關係宣導。陳正芬（2002）則參酌國外學者 Berry 與國內學者江金山與傅麗英的觀點，將策略途徑分「政策性」、「行政性」兩大類，政策性倡導指影響政府行政、立法部門間決策活動相關的策略途徑，包括公聽會、遊說、聯盟、自力救濟及大眾傳播媒體等。行政倡導途徑是指透過與行政部門互動的合作。

回顧過去台灣第三部門為服務

案主群倡導的策略，多先以舉辦公聽會、與大眾傳播媒體合作的方式，待形成公共議題後，或採與其他組織聯盟合作的方式，或單一機構向立法機構、行政機構遊說影響政策的制定。李翠萍（2005）分析台灣非營利組織政策議題倡導的網絡，發現台灣的非營利組織在共同合作倡導時，如議題的性質不會造成利益衝突時，成員共識容易達成，但是如議題的性質會影響某一族群的既得利益時，較難以達成政策倡導的共識。

政策議題的倡導除考量政策倡導途徑外，在政策倡導各階段也應考量各時機而應有不同的策略與目標，張錦麗（2004）結合倡導與方案生命週期的概念，指出在倡導行動過程中不同時期的任務與目的如下：1. 誕生期：關鍵任務在引起注意，策略在定義問題。2. 兒童期：任務是發展解決問題的方式與策略，策略是參與公共辯論並爭取盟友。3. 青少年期：確保議題納入決策核心，策略是爭取外界的支持。4. 成人期：完成推動細部規劃與資源準備，策略是在預算的分析以確保行動或方案所需的資源。5. 成熟期：開始大力推動，重要策略是建立推動與評估的機制，並開始執

行。6. 再生期：思考成功經驗的擴充或轉移，策略是展開深度的評估。此概念除能考量政策形成過程中的政治流、方案流與問題流外，亦強調倡導後對倡導行動執行的過程評估，以作為下一次倡導行動之參考，對第三部門而言，在政策通過後應再就執行面的評估、及政策回應服務案主群的需求度進行評估，以確保倡導行動確實回應案主需求及解決問題。

### 參、民法繼承編修法源起

家扶基金會雖是第一個倡導修民法繼承編、保障孩子權益的民間團體，但早在家扶基金會發起倡導活動的兩、三年前，就有熱心的法官、律師及檢察官，深感惡法對孩子與弱勢家庭的欺凌，而展開個人的修法、倡議及宣導行動，例如：高雄地方法院的陳業鑫法官，不僅在司法週刊發表專業文章，探討我國繼承債務規定的合憲性，甚至向大法官會議聲請釋憲，主張民法第1148條及第1153條規定違反憲法第23條之「比例原則」。

家扶基金會的扶幼委員林瓊嘉律師在95、96年間，陸續協助繼承債務而陷入困境的弱勢家庭，循各種法律途徑為受害的兒童少年爭取

權益，讓背負繼承債務的兒童與少年在成年時可補辦拋棄繼承的個案，終於在 95 年獲得彰化地方法院張德寬法官的認同（95 年度繼字第 1302 號），裁定該案的背債兒童於年滿 20 歲的兩個月內，還有一次表示拋棄繼承的機會，讓背債的兒童少年不因成年家人的一時疏忽，而錯過兩個月的法定聲請期限，導致兒少註定背負鉅額債務，絲毫沒有翻身機會。

然而，這些個人、個案性的倡議行動較為零星，即使該報導成為地方新聞或全國社會新聞版，依舊難以引起公共議題，更遑論鬆動現有社會意識與制度，而且因司法獨立審判的性質，一、兩個法官的見解未必能拘束所有法院的判決，要扭轉背負債務的兒童與少年之命運，勢必要串聯力量推動修法，才能幫助已經受害的兒少解除債務。家扶基金會鑑於此，開始籌組修法先鋒聯盟以展開修法行動。

## 肆、民法繼承編修法行動

### 一、籌組修法先鋒聯盟匯集資源

要增加議題倡導的影響力，最有效的途徑就是組織倡導的聯盟，以「團體力量大」之策略獲得政府

部門的重視（陳正芬，2002），透過聯盟成員的集體行動使議題得以擴張，以鬆動既有社會意識或體制。

家扶基金會在籌備倡議行動的過程中，聯盟在此修法議題已有深入研究的林瓊嘉律師、陳業鑫法官，擔任本次倡議行動的推動修法小組成員，由兩位法界人士提供修法方向及條文設計的專業意見，並提供法律實務、修法過程應注意事項的建議。本會藉由結合法律、司法與社工之專業人士，就不同之專業觀點提出修法建議，藉其所關切的議題皆竭盡所能發揮影響力。

## 二、運用大眾傳播媒體形成公共議題

(一)舉辦記者會形成政策倡導之聲勢：

第三部門在政策倡導過程中的重要步驟，即是創造議題，並將議題帶入政策議題中（陳正芬，2002）。在此過程中，大眾媒體在形塑議題過程中，扮演舉足輕重的角色，其主要的意涵是指透過媒體來建構特定公共議題，藉由不同的傳播媒體（如電視、廣播、網路及報紙等）和政府部門、立法委員及社會大眾溝通並說服之，進而願意支持與該特定公共議題相關的立法

工作（紀惠容、鄭怡世，1998）。爲了引起大眾對此議題的關注，並強化修法訴求的正當性與必要性，家扶基金會在行動策略上，除了透過個案故事，在記者會上讓社會大眾了解背債兒的困境外，另一方面，家扶基金會也呈現對背債兒童少年的調查結果，以顯現制度的缺漏，論證「不修法無法解決問題」的關鍵。

96年11月18日的世界兒童人權日記者會上，家扶基金會公布對全國各縣市所扶助的1萬8,290戶家庭，總計抽樣1,829戶，回收1,739份問卷的調查結果。結果顯示有高達20%的弱勢家庭，表示家中有繼承債務的問題，其中繼承時間超過3年的占70%以上。繼承家人債務的兒童少年，33.3%還在念小學、25%就讀於國中。12.9%的繼承債務金額介於51萬至500萬元，繼承債務在1萬到50萬元的則有8.9%。這些具體的數據顯示，弱勢家庭因不懂法律、家長生前又多債務，在我國繼承法規體系下，很容易造成貧窮代代循環、孩子難以擺脫貧窮的夢魘。對繼承債務的兒童少年而言，等於還沒開始踏出社會，就有不斷滾計利息與違約金的債務在等著他們，面對上一代留下、根本還不起

的數千萬元債務，背債的兒童少年根本不知道努力念書、認真工作有何意義。

藉由以上具體統計數據作爲支撐的倡議活動，在記者會舉辦後的三日內，該項統計成爲許多媒體報導主題，甚至在連續二日內成爲某晚報的頭版頭條新聞，在三日內有關該議題的新聞多達49則。家扶基金會透過記者會的舉辦，的確引發社會關注並成功製造議題，也順利將本案排進立院休會前的優先法案。

(二)促使立法者展開政策面的實質討論：

原本堅定反對修法無限期溯及既往的立委，在家扶基金會的調查報告後也表示：「原本在修法過程中，朝野毫無具體資料佐證受到影響的孩子有多少，繼承事實又已發生多久，所以才會喊價式的喊出一年、三年、五年的追溯期，最後折衷、又因配合聲請限定繼承及拋棄繼承時限統一爲三個月，基於『比較好記』的理由，決定追溯期爲三年」。如此決策過程，實難不遭外界評爲輕率。

家扶基金會的調查報告指出有七成以上的孩子繼承時間已超過三年，其中從小背債五、六千萬的碩

士生，繼承時間更已超過 20 年，若非無限期溯及既往，無法讓所有於未成年時繼承債務的孩子受惠。緣此，立院迅速在四天後的朝野協商會議回應家扶基金會訴求。96 年 11 月 22 日的朝野協商決議對未成年時繼承債務的繼承人，無限期溯及既往，得適用限定責任（僅以遺產清償債務）的保障。

家扶基金會本次倡議行動立下的目標：1.在立法院第 6 屆會期結束前完成修法；2.將溯及既往三年改為無限期溯及。此兩大訴求在媒體大量曝光，也撼動了立法院與行政部門原本僅同意「溯及既往三年」的朝野協商結果，決定重啟協商。原本法務部堅持維護法律的安定性，不同意溯及既往，甚至有立委提出只溯及既往六個月的嚴苛版本，經過家扶基金會所發動的倡議活動，公布統計資料及個案故事的曝光，終於替繼承債務的孩子爭取到「限定繼承責任」可無限期溯及既往的機會。

### 三、對立法者與利害關係人的遊說與公關策略

就第三部門的政策倡導行動而言，遊說乃是達成公共目的的一種正當、合理且具體的途徑。遊說乃

是指第三部門在介入政策的過程，說服政府部門制定者及政策決策者支持並通過第三部門所關切的法案或政策（Hopkin, 1992）。遊說因為目標及對象不同，須採取不同的遊說途徑，以達成不同的目標，立法委員為反映民意且是法規的制定者，是第三部門推動政策遊說的重要對象，故第三部門需提供必要資訊，讓立法部門能夠通過與倡導政策立場一致的法案。家扶基金會民法繼承編修法行動中，採用的公關遊說策略有：

#### (一)發動連署以降低修法阻力：

在關鍵團體方面，家扶基金會以邀請連署修法行動的方式，優先爭取立法委員、法界人士（如法官、檢察官、律師）、學者與社福團體的連署，一方面希望在立法院引起立委對本案的關注，並說服立委支持家扶基金會倡議的修法方向，另一方面則也希望取得專業人士的認同，以增加家扶基金會推動修法的正當性。在政府主管機關方面，本會則希望透過邀請部會首長參與記者會的方式，希望取得行政部門對本案的認同，最後法務部由次長蔡茂盛代表出席，金管會則未能派官員或代表參加。

#### (二)遊說時機的選定與去政治化：

遊說行動選在立委改選前發動，就是希望搭上立法院趕拼民生法案政績的時機，以期修法行動能順利過關。雖然本案在休會的時間壓力下，確實順利排進兩大黨團的優先議程，但各政黨立委選前競爭、為拼選舉而劍拔弩張的氣氛高漲，家扶基金會在此時聯繫提案的立法委員，也須特別謹慎，避免沾染上特殊黨派色彩，小心不讓倡議行動在政治過程中變為助選、或反助選的工具。因此，家扶基金會同時與關心此案的國民黨徐中雄委員、民進黨賴清德委員接洽，尋求立院兩大黨對民法繼承編修法的支持。

然而在溝通過程中，仍發生兩度政治化操作的危機，單純的背債兒童權益倡議事件，在立法院遭利用為打壓對手的新聞議題，甚至引發家扶基金會與某黨團的信任危機，所幸本會立即發動危機處理，要求平面媒體對未經查證的消息登報更正，並積極溝通與說明事實，以維持家扶基金會在倡議過程中一貫的政治中立原則。

### (三)對利害關係人的公關策略：

在政策的遊說過程中不可忽略是利害關係人，爭取利害關係人支持，公關策略顯得非常重要。並且

必須師出有名，且其訴其性質合情、合理，讓其瞭解其訴求與利害關係人利益不衝突，亦無損於利益。

#### 1.採與利害關係人直接溝通模式：

在本次修法中，最大債權人金融機構的代表—銀行公會，家扶基金會也主動在倡導行動前與其接洽，拜會銀行公會理事長、主動提供立院修法提案資料，也多方徵詢金融機構債權催收部門對未成年人無辜繼承大筆債務的看法與處理方式，以了解家扶基金會所倡議的修法訴求對債權人的影響。

債權人代表於公因基於職權，催收債款以維護債權為先，但於私也表達對現行法令的無奈。由於民眾大多數不知道要主動在兩個月或三個月的法定期限，主動向法院聲請拋棄繼承或限定繼承，才能避免繼承到大筆負債，銀行面對不懂法律、錯過聲請期限的稚齡債務繼承人，就算憐憫在心，也不可能自廢武功，逕自將可追索的債權一筆勾銷。但在銀行實務上，這些債權多半成為陳年爛帳，實際上能追回的金額有限，因此對銀行整體財務結構而言，影響應是微乎其微。

家扶基金會於發動倡導行動之

初即主動與銀行公會接洽，讓雙方建立互信基礎與溝通窗口，避免日後因缺乏溝通管道，倡議修法可能遭致金融機構強大的反制行動。

2.家扶基金會與銀行公會達成「未成年人限定繼承」之共識：

家扶基金會所接觸的金融機構而言，大抵對免除「成年繼承人」債務責任反對立場較為堅定，但對免除「未成年繼承人」債務責任，即僅限於所得遺產負責、孩子長大不需終生背債而言，金融機構傾向同意的共識較高。銀行公會由理事長提案，將家扶基金會提供的立院提案及修法議題排入當次的理監事會議討論。透過家扶基金會的溝通協調，銀行公會雖不便支持修法，但基於對孩子的保護及社會觀感等考量，金融機構也表達在民法繼承編修法的過程中不會發動抵制或反對的行動。

3.為保障兒少權益修正修法目標為階段式修法：

在倡議過程中逐漸形成的另一組利害關係人團體——成年人繼承保證債務自救會，到了法案三讀前夕，也是家扶基金會積極溝通、取得諒解的對象。由於繼承人全面適用限定責任、並溯及既往的修法訴求遭遇阻力較大，加上家扶基金會

本次僅針對扶助家庭中兒童及少年的繼承債務情況進行調查，並無成年繼承人繼承債務的統計資料，為避免法案遭全盤抵制，連社會共識較高的保障兒少權益修法都無法達成，因此家扶基金會設定的修法目標為階段式修法，本會期先就共識較高的兒少保障部分修法，成年人留待下一會期、社會有較高共識時再行修法。

但在法案排定三讀議程前，與家扶基金會聯繫後自行組成的成年人保證債務自救會，因擔心下一次修法恐遙遙無期，因此部分成員積極聯絡立委，希望本次修法將成年人繼承保證債務溯及既往的修法條文一併納入，並擬在法案三讀前發動上立法院陳情、發布新聞稿等方式表達訴求，但抗議行動可能影響好不容易達成共識的朝野協商版本，加上立委選前兩黨對立氣氛高漲，在中選會、大選綁公投等政治爭議下，某一黨團風聞成年人繼承保證債務自救會可能找上某立委希望「翻案」，在未求證的情況下即在媒體上大放消息，指該立委破壞協商共識，媒體刊登前也未求證立委本人，造成修法前兩大黨氣氛一度僵持。所幸自救會多數成員最終仍接受家扶基金會及立委說服，同

意先以兒少權益為優先，不在法案三讀前要求翻案。

## 伍、民法繼承編修法結果

在立法院休會的時間壓力及歷經幾次政治風波後，替背債兒少修法的倡議行動終於在 96 年 12 月 14 日經立法院院會三讀通過，此次修法的結果有：

### 一、兒少繼承人得以所得遺產為限負清償責任

民法第 1153 條新增第 2 項：「繼承人為無行為能力人或限制行為能力人對於被繼承人之債務，以所得遺產為限，負清償責任。」自 97 年 1 月 4 日總統府公告實施起，繼承人在繼承當時若尚未滿 20 歲（且未婚）、或經法院宣告禁治產者，未能於法定期間 3 個月內主動向法院聲請拋棄繼承或限定繼承者，仍有本條文提供兒少繼承人基本保障，繼承債務的清償責任僅限於所得遺產，也就是沒有遺產、或遺產不夠償還債務的話，剩餘的債務不必由弱勢的兒少繼承人終生負擔。背債的兒童少年長大可以有正常的工作，不必擔心加保勞健保會被債權人查到，而遭強制扣薪三分之一償債。

### 二、全面溯及既往

民法繼承編施行法新增第 1 條之一：「繼承在民法繼承編中華民國 96 年 12 月 14 日修正施行前開始且未逾修正施行前為限定或拋棄繼承之法定期間者，自修正施行之日起，適用修正後限定或拋棄繼承之規定。」繼承事實在民法繼承編 96 年 12 月 14 日修正施行前開始，繼承人於繼承開始時為無行為能力或限制行為能力人，未能於修正施行前之法定期間為限定或拋棄繼承，由其履行繼承債務顯失公平者，於修正施行後，得以所得遺產為限，負清償責任。前項繼承人依修正施行前之規定已清償之債務，不得請求返還。

### 三、民法繼承編時行法 1-1 條遭加註顯失公平，影響背債兒少自救程序

民法繼承編施行法雖然成功改為無限期溯及既往，但在朝野協商過程中，遭口頭加註「由其履行繼承債務顯失公平」的文字，未在各立委或法務部的提案條文中出現，也無從追溯立法理由，造成背債兒少在實務救濟上「顯失公平」如何認定的爭議，後果是始料未及的。

原本朝野協商基於「排富條款」的概念，希望將家財萬貫的未

成年繼承人排除在外，但條文內容已設立了適用門檻，即在 97 年 1 月 4 日以前繼承債務的背債兒並非當然適用限定責任的保障，而須通過「是否顯失公平」的認定方可適用，徒然限制了受害兒少適用法條的資格，甚至每一個背債的兒童少年都需上法院爭訟，由法官判定是否「顯失公平」後，才可享有法律所給予的保障，對背債的兒少而言，循法律救濟所需投入時間與精力、金錢仍十分沉重。基於此家扶基金會決定在新法實施後，仍持續對行政及司法部門倡導救濟程序，以維護背負繼承債務的兒童少年權益。

#### 陸、落實兒少法定權益的倡導行動

對行政機關進行遊說，是爲了影響行政部門的看法，因爲有關政策執行以及諸多細節問題皆是留待行政決定（江明修、陳定銘，2000；陳正芬，2002），行政遊說也是爲了督促政府依立法結果執行行政，以改善社會上對特定弱勢族群之照顧，其運用方式包括有直接與間接方法。直接方法上提供資訊、陳請請願、在場監聽、互惠交換、參與訴訟、要求釋憲與直接溝通等方法。間接方法上有舉辦公聽

會、出版刊物或說帖、動員寫信、打電話、寄 E-mail、遊行抗議；舉辦推廣活動、進行連署、聯盟遊說等。

#### 一、對行政與司法機關進行遊說

民法相關條文修正後，雖然改變了長久以來「父債子還」的觀念，然而背負債務的兒童少年在實務救濟程序上仍遭遇許多問題與障礙，新修正的法條未能主動保障兒童少年的權益，如：因遺產範圍認定問題、及涉及是否「顯失公平」的認定……等，都讓銀行在修法後，仍得以繼續對背負債務的兒童少年之自有財產聲請強制執行，新修正的法條僅發揮被動防禦功能，背負債務的兒童少年對債權人應負的債務責任，並未因法條修正而明確化，還需要向法院聲明異議、或對債權人提起訴訟，方能解決繼承而來的債務問題。

爲了能保障兒童少年的權益，簡化背負繼承債務的兒少面臨繁複司法救濟程序，家扶基金會在此階段採用對行政與司法機關的直接遊說策略倡導的過程中積極採用與行政部門面對面溝通、出版刊物、提供資訊，並運用新聞稿及說帖方式，無不希望藉由運用行政倡導讓

行政部門及司法部門能儘速的完備修法後行政救濟流程。家扶基金會多次與法務部法律事務司、司法院少家廳聯繫，希望政府能提出具體、簡明的救濟作業辦法，讓背債的兒童少年知道法律修正後，該循何種步驟恢復自己的權益，而不是只能等著銀行找上門來討債、或到銀行面臨冷嘲熱諷的「協商」，政府在修法後應提出配套措施，不該把所有背負繼承債務的兒童少年都逼上法院提告、完成審判程序才能確定應負的清償責任。

家扶基金會並要求主責的法務部應召開跨部會會議，邀集金管會銀行局、銀行公會、負責提供遺產申報資料的國稅局、及主管救濟程序的司法院等相關單位，共同商議背債兒童少年的救濟程序，包括銀行對適用法定限定責任的繼承人自有財產聲請強制執行，地方法院民事執行處是否應把關審酌執行標的是否超出限定責任；金管會或銀行公會可否制定配套措施，提供標準程序讓債權銀行與背債的兒童少年依循，可不必對簿公堂而釐清債權債務關係。

## 二、運用大眾媒體力量再次形成公共議題

爲了讓社會大眾了解背負繼承債務的兒童少年在修法後仍遭遇的問題，家扶基金會也多次發布新聞稿或召開記者會，讓媒體報導民法繼承編修法的後續問題。

### 三、遭遇的困難

家扶基金會與法務部、司法院溝通的結果，是法務部與司法院都不願意負起召集跨部會會議、擬具救濟配套措施的責任，而僅以「行政不宜干預司法」、「司法行政不宜干預法官獨立審判」爲由，把背債兒童少年的問題推回家庭，任其自行摸索、自力救濟。就連家扶基金會在 97 年 3 月 28 日「內政部兒童及少年福利促進委員會」的正式提案，要求法務部及司法院應共同召集跨部會會議，研討如何落實修法後所保障的背債兒少權益，並提出具體的救濟程序，都遭到法務部、司法院及金管會銀行局三方互踢皮球，最後家扶基金會提案要政府解決的問題，又被推回家扶基金會，修法應配套的救濟標準流程，還是沒有著落。目前僅由家扶基金會彙整背債兒救濟障礙，交由法務部回答處理辦法。

又從幾次發布新聞的結果發現，媒體對於報導複雜議題的能力

有限，特別是電子媒體，多把焦點置於成功免除債務首例、個案喜極而泣的畫面，對於背債兒少需上法院爭訟才能保障自身權益，以及多數背債兒少苦無救濟程序、又沒有資源提出訴訟，繼承債務仍在銀行滾計的問題不感興趣，加上實務障礙，如：遺產範圍認定、顯失公平認定等較屬於技術性層面的議題，難以包裝成新聞，目前家扶基金會只能將修法後的倡議行動再拉回立法者，希望由立法院要求行政機關擬具配套措施，以落實法定保障的兒少繼承權益。

### 柒、倡導行動的反思與建議

檢視上述家扶基金會對民法繼承篇的修法倡議，顯示藉由特定議題深入掌握之優勢，再配合妥善規劃媒體訊息，透過接近媒體，成為媒體的訊息來源及掌握議題的主導權，採用大眾媒體來形塑民意方向，提出修法之建議；聯盟專業人士提供專業修法條文建議；運用立法遊說策略，提供相關資訊，如調查結果及修法建議條文。讓立法委員重起協商之門，進而完成修法倡議。在整個倡議過程中，第三部門絕不是僅僅運用單一倡議策略，綜觀此法案修法通過及經驗，對未來

仍持續進行政策倡議之第三部門，歸納與提出以下之建議：

#### 一、遊說之議題須具有證據力

家扶基金會對全國各縣市所扶助的一萬八千戶家庭的調查中，有高達五分之一的弱勢家庭表示家中有繼承債務的問題，其中繼承時間超過三年的占七成以上，確切提出調查的成果與修法後影響的範圍，使得原本堅定反對修法無限期溯及既往的立委改變主張，進而支持家扶基金會所提之修法建議。第三部門在從事倡議行動時，若能提出有證據力的佐證，而不是憑藉過去經驗來設計倡議行動，將會使反對聲浪減弱。

#### 二、爭取立法者支持及簽署

本次民法繼承編修法中，初期所採取的策略是發動立法委員連署本會之修法意見，過程中獲得 67 位立委支持，家扶基金會也拜訪兩位分別提案的徐中雄委員及賴清德委員尋求支持，兩位委員可說是修法成功的關鍵人士。家扶基金會同時也誠意與各立委不斷溝通，讓委員深刻體驗到本會所推動修法意見確實為了弱勢兒童少年的權益及解決社會問題而努力，讓此修法過程，立法院能迅速回應第三部門的的意

見。

### 三、借重專業人士之諮詢與支持功能

過去有許多專業人士如法官及律師在辦理有關繼承的案件時，便發現民法繼承編之法規對弱勢族群之限制不公之處，也一直有零星的倡議文章發表，家扶基金會在民法繼承編修法過程中深知，該法的理論與專業辨證，亟須獲得專業人士之協助，如撰寫建議法條，發表文章及參加座談會均需有熟悉民法繼承編的專業人士參與。修法倡議初期便匯集專業支持，如陳業鑫法官不斷提供文章解析條文失當之處及修正條文內容、林瓊嘉律師及台北市法規會葉慶元主委在記者會上以專業的角度提出民法繼承編批判與建議，除此之外本會也發動司法官連署支持修法，均更得到立法機關及社會各界關注。

### 四、善用媒體特質成功建構社會議題

在民法繼承編修法倡議的過程中，家扶基金會有效規劃媒體策略及訊息策略，並且準確掌握了媒體新聞價值（如修法若未通過無限期延長，將有超過三成的背債兒少將無法脫離貧窮），也讓家扶基金會成為該法修法過程中媒體之資訊來源中心，而得以在眾多的發言意見

中，獲得媒體的支持。所以第三部門在倡議過程中須能爭取媒體曝光及發言機會，並且發言需要依據事實與證據數字，避免在媒體報導下的激情演出。

### 五、政策遊說過程應去政治化

由於立法倡議需獲得立法委員之支持，並且有時需進行政黨協商，一方面要獲得政治人物支持，另一方面又須與政治鬥爭劃清界線，變免泛政治化。修法過程中，家扶基金會不斷奔走於不同黨籍立委之間，提供相同的資訊與資料，所以第三部門於倡導的行動中必須保持組織自主性，而避免使倡導行動政治化。

### 六、爭取利害關係人的支持

家扶基金會在發動倡議行動之初，主動與銀行公會的接洽，已讓雙方建立互信基礎與溝通窗口，也避免日後因缺乏溝通管道，倡議修法可能遭致金融機構強大的反制行動。最後發動銀行連署支持（後獲得中國信託商業銀行簽署同意）。另於政策的遊說過程中不可忽略是利害關係人，爭取利害關係人支持，公關策略顯得非常重要，並且必須師出有名，且其訴其訴求性質合情、合理，讓其瞭解訴求與利害

關係人利益不衝突，亦無損於其利益。

### 捌、結語

家扶基金會期待能藉由倡導民法繼承篇修法之策略回顧，提出一個第三部門在價值倡導的功能中，有效的具體行動策略與方法，帶給更多為弱勢群體服務的第三部門參考與建議。民法繼承編修法後，背債兒童少年的故事還沒有圓滿落幕，家扶基金會期待法務部、司法院、金管會銀行局等主責單位，能有更積極的作為，正視兒童的發展權益，建立一套作業程序，讓背負

繼承債務的兒童與少年知道如何免除債務責任。如果，主責機關對程序障礙都袖手旁觀，把所有繼承債務（大於遺產）的兒童少年都推去打官司，不僅違背了本次修法意旨，政府促進國內兒少權益的美意，也將大打折扣，這也是家扶基金會後續倡導行動須努力的重點之一。

（本文作者：王明仁現為台灣兒童暨家庭扶助基金會執行長；武桂甄為該基金會研究發展室資深專員；周虹君為該基金會研究發展室專員）

### 📖 參考文獻

- 江明修、梅高文（1999）非營利組織與公共政策，社區發展季刊（85），6～12。
- 江明修、陳定銘（2000）台灣非營利組織政策遊說的途徑與策略，政大公共行政學報（4），153～192。
- 李翠萍（2005）我國社會福利政策執行與政策議題倡導網絡之分析，經社法制論叢（35），71～107。
- 林瓊嘉（2008）談背債兒困境與吊詭的繼承——法律的公平現象，掩蓋社會的不公平，全國律師月刊 12（2），39～54。
- 陳正芬（2002）老人福利推動聯盟在未立案養護機構法制化過程中的倡導角色分析，社會政策與社會工作學刊 6（2），223～266。
- 徐楓雁（2001）台灣地區專業社會工作者實踐倡導之研究，私立東海大學社會工作研究所碩士論文。

- 黃雅文（1999）我國非營利組織議題倡導策略之研究，國立台灣政治學研究所碩士論文。
- 紀惠容、鄭怡世（1998）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治條例」立法過程為例，社區發展季刊（84），164～176。
- 張錦麗（2004）法院「家庭暴力事件聯合服務處」方案的倡導歷程分析，朝陽人文社會學刊 2（2），103～148。
- 葉琇珊（1992）社會工作的倡導觀點，國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- Cohen, D., Vega, R., and Waston, G., (2001) *Advocacy for Social Justice: A Global Action and Reflection Guide*, Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Kramer, R. M. (1981) *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley: University of California Press.