

政策變遷整合性分析架構之研究：臺灣菸害防制政策的觀察

羅晉

【摘要】

國內對吸菸行為與其防制的研究多半可見於公共衛生、醫學研究、社會工作等研究領域，卻鮮少以公共政策的觀點分析之。臺灣的菸害防制始自一九八〇年代民間非營利性公益團體的戮力推動，迨一九九〇年代後，政府的相關政策亦顯著地轉向，包括：實施軍中戒菸、菸害防制法三讀通過，以及近期的健康福利捐等。期間，公益團體在與我國政府、他國政府、國際性菸商之合作、抑或競逐的歷程，其所訴諸其政策信念極為顯著。尤有甚者，近期更是對政府政策的規劃與執行發揮了實質的作用，並產生了政策學習的意涵。是故，菸害防制是適合以政策的角度來思考，以探究過往由政府主導的菸酒公賣體制是如何轉變成為今日全民拒菸的推廣？而於此政策變遷之中，政策次級系統裡的各個主要行動者、內外部制度因素、互動樣態為何？皆值得吾人以不同的視角予以審視。本文以Sabatier等人的政策倡導聯盟分析架構，輔以Hall範型式政策變遷與政策學習的觀點，藉由文獻檢閱和次級資料分析臺灣菸害防制政策的變遷過程，包括其統攝性政策目標、政策工具，以及制度環境的改變與調和的樣態。藉以釐清菸害防制歷程裡，相關之非營利組織與政府、菸商等主要行動者的互動關係，並從中檢視政策變遷中的政策學習效果，以建立公共政策導向的分析性觀點，並對相關的學術文獻做出貢獻。

關鍵字：菸害防制、政策變遷、政策學習、政策倡導聯盟、政策執行



前言

西元一八三九年兩廣總督林則徐為了讓中國人民免受鴉片菸荼毒之害，在廣東虎門焚菸而引起了鴉片戰爭，林遂被後世尊為近代反菸的民族先驅。時序邁入二十一世紀，當年載於史書中的個人式英雄行為已不復見。伴隨著全球化浪潮與社會民主化的趨勢，國際菸商的銷售行為、政府菸業政策與反菸團體的拒菸行動之動態互動關係，已不再能僅以少數幾個行動者的作為予以化約地詮釋。

近年來，我國的菸害防制工作已有了顯著地進展，¹ 然而其並非是一蹴可幾的，而是一連串政策倡導與政策變遷的結果。臺灣的菸害防制始自一九八〇年代民間公益團體的戮力推動，迄一九九〇年代後，政府的相關政策亦顯著地轉向，包括：一九九一年取消軍中配菸措施、一九九七年菸害防制法的三讀通過，以及二〇〇六年推動加徵的健康福利捐等。期間，民間非營利組織（non-profit organizations, NPO）² 在與我國政府、他國政府、國際性菸商之合作、抑或競逐的歷程中，其所訴諸的政策「信念」極為顯著。尤有甚者，近來更是對政府政策的規劃和執行發揮了實質的作用，從而產生了政策學習的意涵。惟歷年來，國內對吸菸行為與其防制的研究多半可見於公共衛生、醫學研究、社會工作等研究領域，卻鮮少以公共政策的觀點分析之。³

回顧臺灣近二十年來的反菸活動及菸害防制政策的推動歷程，可發現國內社會團體在不同時期扮演著相關政策催生、監督、抑或抵制的關鍵角色。此外，其與我國政府之間的關係，由早期在於草銷售政策的對抗，轉變到近年來在反菸政策推廣上的合作。期間的變化不僅源自於社會政經局勢的變遷、主政者意識的轉變等環境因素，更是受到他國政府的菸業政策、經貿措施以及跨國菸商的傾銷性作為所影響。另一方面，在國際間瀰漫著重商主義卻又強調民主發展的氛圍之中，國家制度、商業利益與社會行動者信念之競合關係、互動樣態，對我國近年菸業制度和反菸政策的沿革發展影響甚鉅。是故，菸害防制是適合以政策變遷的觀點予以思考，以探究過往由政府主導的菸酒公賣體制是如何轉變成為今日的全民拒菸的推廣？而於此政策變遷之中，政策次級系統中的各個主要行動者、內外部制度因素與其互動樣態為何？皆值得吾人以不同的視角予以審視與探討。

綜上，本文以 Sabatier 等人（1993, 1999）的政策倡導聯盟分析性架構，輔以 Hall（1993）範型式政策變遷（paradigmatic policy change）與政策學習的觀點，藉由相關文獻及可得次級資料的歸納分析來探討臺灣菸害防制政策的

¹ 近期如，立法院於二〇〇七年一月十六日二讀修正菸害防制法部分條文，規定未成年的青少年、孕婦不得抽菸，待完成立法後臺灣將可望成為全球第一個明文規定孕婦不能吸菸的國家。反菸團體則更積極推動於室內公共場所全面禁菸（何明國、陳惠惠，2007年1月17日）。

² 其設立之目的並非基於財務利潤之汲取，通常其盈餘亦不分配予成員或私人的一種具有獨立、公共、民間性質的組織或團體（許世雨，1992：30），其功能主要包括：開拓創新、改革倡導、理念價值維護、服務提供等（Kramer, 1981：173-245）。

³ 詳臺灣菸害防制資料庫中心完整的蒐集與分類，2007/11/20 檢閱，網址 <http://tobacco.bhp.doh.gov.tw:8080/tcic/>。



變遷，包括其統攝性政策目標、政策工具、政策工具配置和制度環境的改變與調和樣態。欲具體探討的研究問題有三：其一，基於 Hall 的範型式政策變遷論，菸害防制政策變遷的時點、層次，包括統攝性政策目標、政策工具、與政策工具配置以及政策的學習效果為何？其二，基於 Sabatier 等人的倡導聯盟架構，菸害防制政策變遷中的倡導聯盟與相關要素的互動樣態、行動者的信念層次和政策的學習效果為何？其三，Hall 的政策變遷論點與 Sabatier 等人的倡導聯盟架構可否進一步地整合，並具體地運用於分析臺灣菸害防制政策的變遷？藉此以釐清菸害防制歷程中，相關社會行動者與政府、菸商等主要行動者的互動關係，並從中檢視政策變遷與政策學習的效果，以建立公共政策導向的分析性觀點，並對相關學術文獻做出貢獻。

壹、文獻探討

為了探究菸害防制政策的變遷過程，此處依序探討政策學習、政策變遷理論以及政策倡導聯盟分析架構的內涵。以釐清其間的異同與關連性，據以建構整合性分析架構，並作為後續資料分析的基礎。

一、政策學習

越來越多論者(Heclo, 1974; Etheredge, 1981; Rose, 1991; Sabatier, 1987, 1988; Hall, 1988, 1993) 將政策制訂過程視為一種學習過程。此源自於系統控制學、組織理論及心理學途徑對「學習」概念的發展而來(Hall, 1993: 275)。早期，Heclo (1974: 305-306) 即指出「政治活動並非僅是來自權力而亦源自於不確定性... 政策制訂如同一種集體解謎的社會性行動... 而多數的政治互動係透過政策所體現的社會學習過程而來。」申言之，Heclo 擴大了過去僅將國家視為社會衝突場域的概念，而將政治或政策活動視為一種學習歷程，藉以此闡釋歷史的經驗、制度與政策遺產(policy legacies) 如何影響未來政策的變動與走向。

Heclo 以「政治學習」的概念予以描繪，其指涉一種由政策制訂者採行以回應外在政策環境改變的活動，目的在於防止政策的失敗。其所強調政治學習過程係由許多社會性力量的驅動，而核心行動者即是「政策中間人」，⁴ 其為許多團體交界面的中介者，具備近用資訊、理念與立場的特殊管道，並能促進政府創新，故其扮演著一種輸送帶(transmission belts) 的功能，以將社經環境的改變傳達予政府，其影響力來自對環境改變的敏感度(Heclo, 1974: 304-322)。但 Heclo

⁴ 近似 Kingdon 的「政策企業家」概念，政策企業家係扮演一種媒合的「政策掮客」角色，以增進政策成功的可能性。因特定議題透過其襄助，較有機會可排入議程。然而，不是處於主導的地位的政策企業家，為何會如此的投入？可能的動機包括：1. 對特定議題的關心；2. 保護既得利益、或擴張未來利益；3. 倡導規範性價值與推銷政策信念；4. 樂於參與其中(Kingdon, 1995: 204)。



的論述仍未能進一步地闡釋，包括：誰能成為中間人（或稱政策掮客），即其所具備的資格條件為何？所學習到的是什麼？又其發生學習的效果與時機為何？⁵

Etheredge (1981) 則使用「政府學習」的觀點，並將組織學習的要素納入政策研究來討論。強調政府學習是一種官僚成員的學習，但並非僅是一封閉的系統，而是受到許多社會、政治變項的影響，包括：選民態度、利益團體、媒體、意見領袖看法…等；而學習的效果則反應在知識的成長及效能的提升上

(Etheredge, 1981: 73-161; 1983: 41-58)。由此可知，Etheredge 對學習的分析焦點主要是置於政府的成員與其組織之上。惟在真實的情況中，國家或政府並非是學習過程中唯一的主體。

另一方面，Rose (1991) 提出「經驗汲取」(lesson drawing) 的概念，描繪一個由行動者（國家、城市或組織）所創發出來的方案或政策，是如何被其他行動者所仿效，以及如何延伸擴展的過程。藉由向外尋求借鏡，政府、組織甚至政策制訂者，將可學習並汲取他人如何因應相似問題的經驗 (Rose, 1991: 4)。由此可知，政策學習並不僅是一跨時間的變遷現象，亦具備跨越空間的特質。另外，相較於 Hecllo 社會取向的政策中間人，以及 Etheredge 對政府內部學習效果的片面性觀點。Rose 除重視政策制訂者的學習之外，亦強調專業社群在經驗汲取與學習過程中的重要性，⁶ 學習係透過專業社群向政策制訂者提出方案建議來遂行；但社群本身僅作為引介新觀點的觸媒，並不具實質決策的權威；另外，由於方案目標是預設的，因此學習效果往往僅限於方案或工具的改變。但同樣的，Rose 的論點亦未能妥適地反映出現實社會的現況，即為何既存世界中仍存在著信念相互衝突的多元社群？又為何政府會與特定的社群形成緊密的互動與聯繫，而非其他？而特定學習的效果是否會影響甚或反饋到其他變項？上述差異是否會進一步地影響到經驗汲取、政策學習的成效，甚至是未來政策變遷的走向？

前述論者所未釋疑之處，本文認為可由 Sabatier 與 Hall 的分析性觀點獲得較充分地理解。Sabatier (1988, 1999) 提出「政策導向的學習」

(policy-oriented learning)，此改變是源自於過往的經驗或新資訊，而反映在思想或行為的一種持續性轉變，其涉及個人或集體對其信念體系的認知與修正 (Sabatier, 1987: 672)，而此一學習即為政策變遷的決定性因素。Hall (1988, 1993) 對於學習亦同樣地傾向採取工具性的定義，視學習為「一種企圖依據過去政策的經驗與新資訊，經審慎思量的考慮後，來調整政策目標或其執行的工具。政策改變的同時此一學習過程亦隨之產生 (Hall, 1993: 257)」。而政策制訂者得以在此一過程中去理解為何特定政策成功或失敗 (Hall, 1993: 277-278)。在此政策取向的學習 (原文稱為社會學習) 觀點之上，Hall 亦提出不同層次政策

⁵ Bennet 與 Howlett (1992: 278-288) 曾歸納政策學習的相關文獻，並指出有三項關鍵的構成要素，包括學習的主體、學習的客體、以及學習的效果，故可依此檢視 Hecllo 與本文後續政策學習論者的論點。

⁶ 此類專業社群是以知識為基礎的網絡，關係通常是非正式的，並跨越政府與國家的界線而彼此聯繫、互動。成員們基於共同的專業信念，並具政策相關知識，進而彼此共享專業 (Rose, 1991: 3-30)，如環境保護團體、本文的專業性反菸組織皆屬之。



變遷的宏觀分析架構。本文認為兩者的論點，有助於研究者進一步掌握、並釐清特定政策與現象中長期性政策學習與變遷的動態性特質。故後續將再針對 Sabatier 與 Hall 對政策學習、政策變遷的觀點以及分析性架構做進一步地探討，並討論其對分析菸害防制政策有何優勢與價值，以作為後續分析的基礎。

二、學習導向政策變遷

何謂政策變遷？過去習以將其置於政策執行的脈絡下來探討 (Kingdom, 1995; 丘昌泰, 1995)。近年來則更強調政策變遷過程的動態性，而不再僅以政策執行的角度來理解。因為，政策的執行過程本來就會改變政策的內涵 (Sabatier, 1987; Hall, 1993)。若以描述性定義來看，政策變遷 (policy change) 係指一項或多項既有政策被其他政策所取代或做若干調整的現象 (吳定, 2003: 363)。而就動態性的觀點，政策變遷乃是政策學習過程的結果 (Sabatier, 1988; Hall, 1993)。

Hall (1993: 275) 認為學習是隨著政策的不同而有所差異，為了更進一步地理解不同程度的政策學習與政策變遷型態是如何發生。Hall 借用 Kuhn 科學典範 (paradigm) 的思維，並以相似的手法建構學習在政策決策裡的可能發展，而提出「範型式政策變遷」(paradigmatic policy change) 的詮釋架構。⁷ 論者認為任何完整的政策均包括：統攝性政策目標 (overarching goals)、政策工具 (instruments or tools)，以及政策工具的使用或配置 (instrument settings) 等不同層級的要素。政策學習過程亦視此三種要素的改變與組合而定，從而產生不同的政策變遷形式。而此正提供研究者探討政策學習與政策變遷的縱向分析性架構，有助於吾人掌握並區辨政策變遷的重要時點。

Hall 將政策變遷 (或可視為政策學習的標的) 區分為三種類型 (Hall, 1993: 281-287):

- 1、第一層次的變遷：為達成特定目標，而對既有政策工具配置情形與使用程度進行調整。此變遷中，行政體系內的專業官僚扮演著吃重的角色。例如，央行例行性的調整放款利率或重貼現率。
- 2、第二層次的變遷：涉及新政策工具取代既存工具的考量，不過政策背後目標的優先順序並未劇烈地改變。促成工具變遷的因素有兩種：一是政策本身的非預期性反效果；二為實際進行政策規劃與執行之行政人員的考量，例如，將公部門特定的職能轉由民間私部門代行，如菸酒公賣制度的鬆綁等民營化措施。
- 3、第三層次的變遷：實際上較為罕見，涉及統攝性政策目標與政策背後理念順

⁷ Hall 原文稱為政策典範 (policy paradigm) 變遷，乃借用相互競爭科學典範間「不可共量性」(incommensurability) 概念來解釋政策「典範」的移轉。概念上，並非因後起的政策典範在理論闡釋與問題解決能力上超越舊有的典範；而是因為相互競爭的政策典範間抱持了不同的世界觀、價值目標的內容與次序，以引領人們用不同途徑去詮釋與解決異例。為彰顯其原文之「典範」係指政策變遷的層次與範疇，同時避免與科學典範概念相混淆，本文通稱為「範型式政策變遷」。



序產生的變化。例如，執政者的替換後，將原本計畫性經濟體制轉為自由主義式導向的發展。

其中，就論者的延伸觀點而言，第一與第二層次的政策變遷近似於 Kuhn 所稱「常態性科學」(normal science) 的概念，其並未全面的挑戰既有政策的一切，本質上仍是延續性的；相對的，第三層次則是一截然不同過程，屬於一種非延續性的「範型式政策移轉」，但 Hall 亦強調前兩階段並不必然將導致第三層次的變遷。進一步來說，第一層次的改變揭示了漸進主義的特徵，呈現滿意式、例行化的決策過程；第二層次則係新政策工具的引進，而改變了策略性行為的方向；第三層次，Hall 則強調「理念」(idea) 在此一層次變遷的重要性，其涉及了政策過程中更斷裂性的轉折。Hall (1993: 280) 更歸納出範型式政策移轉的一些重要特質，包括：在政策議論與對話的條件下產生、新的政策理念更強調社會取向的關懷、權威性議題是範型式政策變遷過程的核心、政策實驗或政策失靈的案例（異例、不規則）對範型移動的影響重大。

無獨有偶，Sabatier 和 Jenkins-Smith 亦依據行動者「信念」(beliefs) 的強度與轉變的難易程度，依序將政策變遷的類型區分為三個層次(1993: 30-32, 1999: 130-135)：(1) 深度核心 (deep core) 或規範核心 (normative core) 層次：指涉其最基本的社會觀、世界觀、規範性與本體論思想的原則；(2) 近核或政策核心 (near or policy core) 層次：係指政策次級系統內為達到深度核心信念的因果認知、基本策略與政策立場，較容易受到政策菁英的主導；(3) 次級面向 (secondary aspects)：涉及一組如何達成政策核心信念的策略性行為與工具之考量。

綜上討論，可發現 Hall 以及 Sabatier 與 Jenkins-Smith 的政策變遷與政策學習的理解與思維，大致相符且遙相呼應。而所差異之處主要有二：其一，Hall 係以垂直式層次關係進行劃分，Sabatier 等則依據核心到邊陲的水平式結構予以區別；其二，相較於 Hall 以變遷發生層次作劃分，Sabatier 等人則認為政策變遷乃源自政策菁英 (elites) 為主的行動者之信念轉變所致。然而，在相同的基礎上，兩者之間的差異多有互補的效果存在，正可提供了研究者分析政策變遷更廣泛的視角，而此正是過去相關研究較為忽視之處。⁸

有別於過去相關研究，本文擬整合兩者的分析性觀點，來探討過去菸害防制的歷程中包括了哪些層次的政策變遷？其中，政策學習與政策變遷的意涵與脈絡為何？至此，Hall 以及 Sabatier 與 Jenkins-Smith 已提供本文分析政策變遷與政策學習的思考基礎，後續將更進一步地探討 Sabatier 與 Jenkins-Smith 所提的「政策倡導聯盟」分析架構，以具體地釐清各重要變項間的因果關係，以及各行動者可能的策略行為與互動樣態。

⁸ 在國內相關研究，兩者的理論與分析架構皆分別地被運用於各種政策變遷的探討，如莊文忠 (2003)、魯炳炎 (2004)、魯炳炎、張永明 (2006) 主要以 Sabatier 等的 ACF 做分析；范宜芳 (2000) 則運用 Hall 的範型式政策變遷。



三、學習導向政策變遷的分析：倡導聯盟架構

為了跳脫傳統階段啟發論的政策研究途徑，以整合由上而下與由下而上的政策執行，⁹ 並強調政策分析與技術性資訊運用在政策過程的重要性 (Sabatier, 1987, 1988, 1999)。Sabatier與Jenkins-Smith發展出倡導聯盟架構 (Advocacy Coalition Framework, ACF)，目的在於描繪政策過程裡各行動者之間的衝突與結盟，並企圖將知識應用的觀點帶入政策制訂與政策變遷的研究之中。ACF建立的邏輯，可由三個主要核心概念予以詮釋 (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 16-19, 1999: 118-122)：首先，政策次級系統 (policy subsystem)，係指在特定政策領域中，涉入政策制定過程之行動者¹⁰與相關制度鑲嵌而成的系統，其互動過程涵蓋了倡導聯盟與政策掮客的概念，主要之目的在於影響政策的發展與產出，以符合行動者所欲追求的目標。其次，倡導聯盟 (advocacy coalition)，乃政策菁英立基於共享相同的「信念」所集結而成的若干聯盟，不同的聯盟乃由其所秉持不同信念做出區隔，而這些聯盟將各自採行其倡導的策略並運用相關政策工具，藉此以獲致所欲的政策目標與影響實際的政策產出，並將此產出或影響效果反饋到聯盟之中。最後，政策掮客 (policy broker)，其旨在降低敵對聯盟之間的衝突，由於不同倡導聯盟彼此之間所採行的策略可能相互抵觸，此時就需要透過中介的掮客居間協調、媒合，以為特定政策提出各方尚可接受的方案、或增加政策議題排入議程的機會。

進一步的，Sabatier與Jenkins-Smith更將政策變遷的一般性過程理解成一種政策的學習，此乃是依循著Hecló (1974: 306) 政治學習的概念，指涉行動者或聯盟在所秉持的特定目標下，當面對新的資訊或經驗時，會進而改變或修正其行為與想法的歷程 (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 123)。基此，政策學習為一種增進行動者對問題特徵與問題因素之理解能力的知識累積過程。就學習的效果—政策的變遷—而言，ACF中的政策學習通常可改變次級面向信念 (或稱政策工具配置)，但若涉及深度核心或政策核心信念，則需仰賴次級系統外部變項裡的非認知性因素的改變才有可能誘發，如石油危機、選舉後執政權的更替。

由此可知，不同於過去論者對於政策學習與政策變遷的觀點，ACF打破了政府與非政府的社會性行動者之界線，亦借用了部分政策網絡與議題網絡的概念，¹¹ 並強調相同的信念框架下，基於共同信念的次級系統行動者將可能會挹注心

⁹ Elmore (1985) 認為成功的政策執行，繫於「向前推進」(forward) 的策略，期望政策制訂者縝密地規劃政策工具與其他資源的運用；另一方面，亦必需採用「向後推進」(backward) 的策略，廣泛掌握標的團體的誘因結構。整合的政策執行模式則是以同時運用此兩項策略為目標。

¹⁰ 其廣泛包含了公私部門與社會性行動者，如政府官員、代議士、記者、專業人士、非政府組織的領導人等。

¹¹ 依據 Stone (1996) 的概念，凡涉及社會行動者之互動關係與結構，皆可稱為網絡；進一步的，涉及政策利害關係人的互動關係與結構者，即屬於政策網絡的範疇；而聚焦特定議題的關注之下，所形成的網絡關係，即屬議題網絡的概念。



力，去促成其所欲之政策；或反過來說，防範其所不欲之政策。ACF所揭示的概念，在許多概念上與Hall的政策學習與範型式政策變遷皆是不謀而合的。¹²

ACF的結構內涵(如下列圖1所示)，係Sabatier於一九九八年再度修正而成，可用於理解並分析ACF的運作與互動型態(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 120-122)。此架構最主要係由兩大外部變項、次級系統行動者，以及政策次級系統三大部分所構成。首先，兩大外部變項包括，相對穩定變項，以及影響政策變遷次級系統的外部事件，而兩者之間是互動影響著。其中，相對穩定變項會影響主要政策變遷所需的共識程度；另外，相對穩定變項亦會直接、或透過對主要政策變遷的共識度，與外部系統事件變項共同形塑出次級系統中行動者的限制和資源，並透過次級系統行動者的限制和資源，再度地影響政策次級系統。其次，在政策次級系統裡，存在著以信念做區隔的行動者，政策聯盟A與聯盟B，其基於各自所秉持的政策信念與資源的差異，發展出不同的策略性指導工具。然而，此一過程中亦可能存在另一個第三方行動者—「政策掮客」，其角色在於「傳達」並「磨合」兩聯盟的決定以影響政府權威當局的決策。此一權威性決策亦決定了機關的制度性規則、資源配置和一般性政策。最後，則形成了政策產出，並衍生了政策影響。而這些產出與影響效果，亦將再度地反饋給兩個聯盟的政策信念和資源；另一方面，這整個次級系統的互動過程亦會回饋到外部系統事件變項，而整體上即構成一個政策變遷的系統性動態過程。

¹² Hall 透過分析英國過去 1970-1989 年的經濟政策變遷，並在結論中具體指出未來相關研究必須能 (1993: 288-289)：1. 擴展僅將政黨、媒體與利益團體的視為「輸送帶」(概念近似於政策掮客)的狹隘定義，因為其他行動者與機制亦具顯著的影響，在英國的個案中特別是媒體的角色；2. 強調政府借貸與外國匯率的財政市場壓力的影響，近似 ACF 等人的外部事件變項；3. 重視市場外的經濟性「理念」(idea)的影響，如新貨幣主義制度的提倡，此亦近似 ACF 中「信念」(belief)的概念。簡言之，透過政策網絡或議題網絡的概念，來探討外部要素如何影響政策過程。



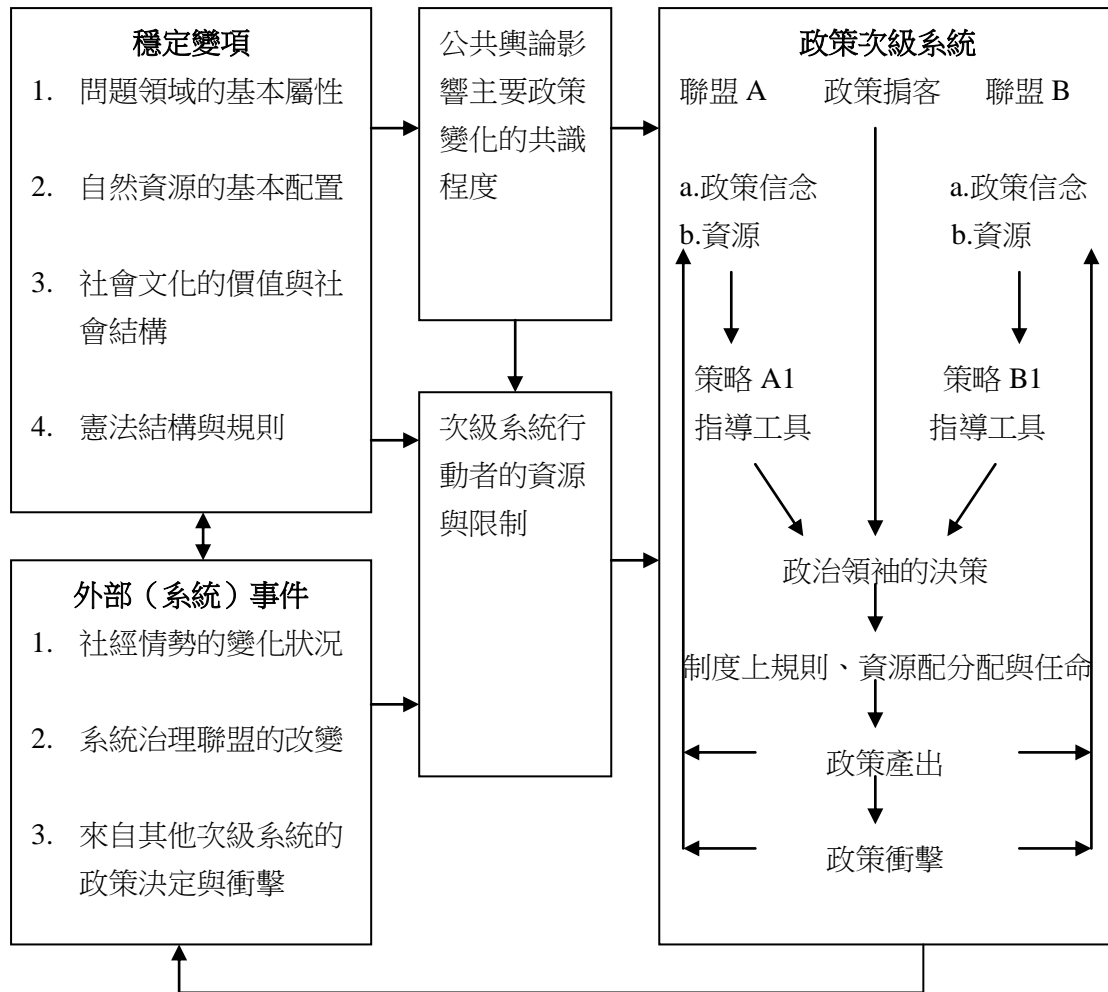


圖1 政策倡導聯盟分析架構

資料來源：Sabatier & Jenkins-Smith (1999: 149)。

在ACF的適用性上，Sabatier與Jenkins-Smith透過文獻的歸納，指出政策倡導聯盟架構有五項基本的前提（1999: 118-120）：其一，政策過程或政策變遷的理論，必須能夠引領技術性資訊的運用，以妥適地釐清政策問題，此類政策技術性分析對於政府決策的影響甚鉅（Sabatier, 1978; Crandall and Lave, 1981; Mazur, 1981）；其二，為充分瞭解並分析政策變遷的過程，常需要十年以上的時間；其三，近代政策變遷的分析單位並非政府機構與其方案，而是政策次級系統。指涉來自不同領域的政府與社會的多元行動者，其關注特定政策或議題並致力於影響政府的決策；其四，政策次級系統的概念應超越傳統的鐵三角（iron triangles）¹³的範疇，並涵蓋另外兩類行動者包括，一類為記者、研究者與政策分析家，其負責分析、整合與評估政策信念（Hecl, 1978; Jordan & Richardson, 1983; Kingdon, 1984; Hall, 1993），以及另一類實際涉入政策規劃與執行過

¹³ 描述政策過程主要為政府行政機關、國會委員以及強勢的利益團體所主導，三者形成緊密相依、共生且封閉的關係。



程的各層級政府裡行動者 (Nelson, 1984; Walker, 1969) ; 其五, 公共政策或方案應概念化成信念系統, 以引領特定政策目標的追求 (Majone, 1980; Pressman & Wildavsky, 1973) 。上列基本前提, 有助於研究者自我評估所欲進行研究的議題、或個案是否適於採用該架構進行分析,¹⁴ 亦是研究者實際進行分析探討過程中所必須掌握的準則。

四、小結

前述對政策學習、政策變遷與政策倡導聯盟架構的梳理, 可具體提供本文分析菸害防制政策變遷歷程的分析性觀點與架構, 幾項主要的重點可歸納如下:

1. Hall與Sabatier等人皆以政策學習的角度來理解政策變遷, 其觀點較符合真實社會現象中複雜與動態的特質, 且兩者對政策變遷層次的建構與劃分亦不謀而合, 並可在相同基礎上產生互補的綜效。故整合兩者的論點可擴大個案分析的深度與廣度。
2. Hall借用Kuhn觀點所發展範型式政策變遷論, 不僅巧妙地詮釋了政策過程中知識累積與學習的意涵, 亦重視導致變遷的重要變項, 如行動者、環境因素、異例或不規則事件等。然而, Sabatier的ACF亦與Kuhn的科學革命與範型式政策變遷有所相似。¹⁵ 在此基礎上, 更具體地提供了研究者分析重要變項之因果連結與行動者互動關係的基礎。
3. Hall與Sabatier等的分析架構, 皆廣泛地考量並納入政府與非政府、內部與外部 (國際性、輿論、重大事件等) 相關重要變項的影響, 適與本文所欲探究的個案特質相符。
4. 在Hall較為宏觀範型式政策變遷的基礎上, 輔以ACF較微觀且系統性思維導向的分析, 有助於研究者具體的描繪政策變遷過程的動態複雜性。從而提高察覺具影響力的關鍵時點、重要變項以及各行動者策略行為, 甚至探究行為背後結構的機會與能力。

植基於本節所建構的基礎, 後續將進一步地用以分析臺灣菸害防制政策沿革歷程, 以檢證理論說法以及分析架構的可用性, 並回答本文的研究問題。

¹⁴ 本文所關心的菸害防制政策個案除了符合架構運用的前提要件之外。就研究主題而言, 若以Sabatier與Jenkins-Smith (1999) 歸納 1988-1998 年間 ACF 已被廣泛應用於美國與非美國國家的各類政策議題研究, 特別是適合涉及社會倡導、環境管制、技術性等政策議題; 另一方面, Hall (1999) 亦指出範型式政策變遷論, 較適合運用於高技術與專門化知識的政策。本文菸害防範與管制實則涉及高度專門化的公衛、環境保護、教育、管制與專業性論壇等政策議題的範疇, 故適合整合兩者的分析架構予以探討。

¹⁵ 兩者關係的進一步討論可參閱Munro (1993: 110-112)、莊文忠 (2003: 86-87)。



貳、政策變遷與倡導聯盟架構的整合運用：菸 害防制政策變遷的長期觀察

國際上的反菸歷程，始自一九六四年美國政府發表的第一份菸害白皮書。反觀我國，依據 Hall 範型式政策變遷的概念，臺灣的菸害防制工作可概分為三個時期：第一階段，始自一九八四年民間公益團體——董氏基金會——的創立，其逐步將拒菸的觀念推廣到社會之中；第二階段，始自一九八七年開放洋菸進口，將菸商廣告促銷活動與民間團體的拒菸運動的對抗推向了白熱化階段，而一系列的反菸措施亦在此時紮下了基礎；第三階段，則始自一九九七年菸害防制法的通過，為菸害防制工作奠定了法制化的基礎，並開啟了臺灣菸害防制政策的新紀元。

基於前述文獻分析的基礎，此處進一步地將以 Hall 的範型式政策變遷論為經，並以 Sabatier 的 ACF 為緯，具體地分析一九八四年迄今菸害防制政策變遷與沿革的歷程，並從中檢視政策學習的效果（回答研究問題一、二）。

一、第一層次的政策變遷（1984~1987）：政策工具配置的調整

早期，臺灣的菸酒事業歸屬於國家的統一管轄，菸酒公賣制度最早源自日據時代，主要將民生物資收歸公家專賣，以作為增加稅收的辦法。直至國民政府時代仍舊沿用此種「產銷合一」的政策，其專制壟斷性的角色直至近來因應經濟開放政策才逐漸淡出（洪馨蘭，2004：84-92；徐茂炫、謝啟瑞，1999：316）。此一菸害防制時期，始自一九八四年國內首個民間反菸團體的創立至一九八七年政府開放洋菸進口前為止。以 Sabatier 的 ACF 予以分析，本階段的菸害防制倡導聯盟架構如圖 2 所示。



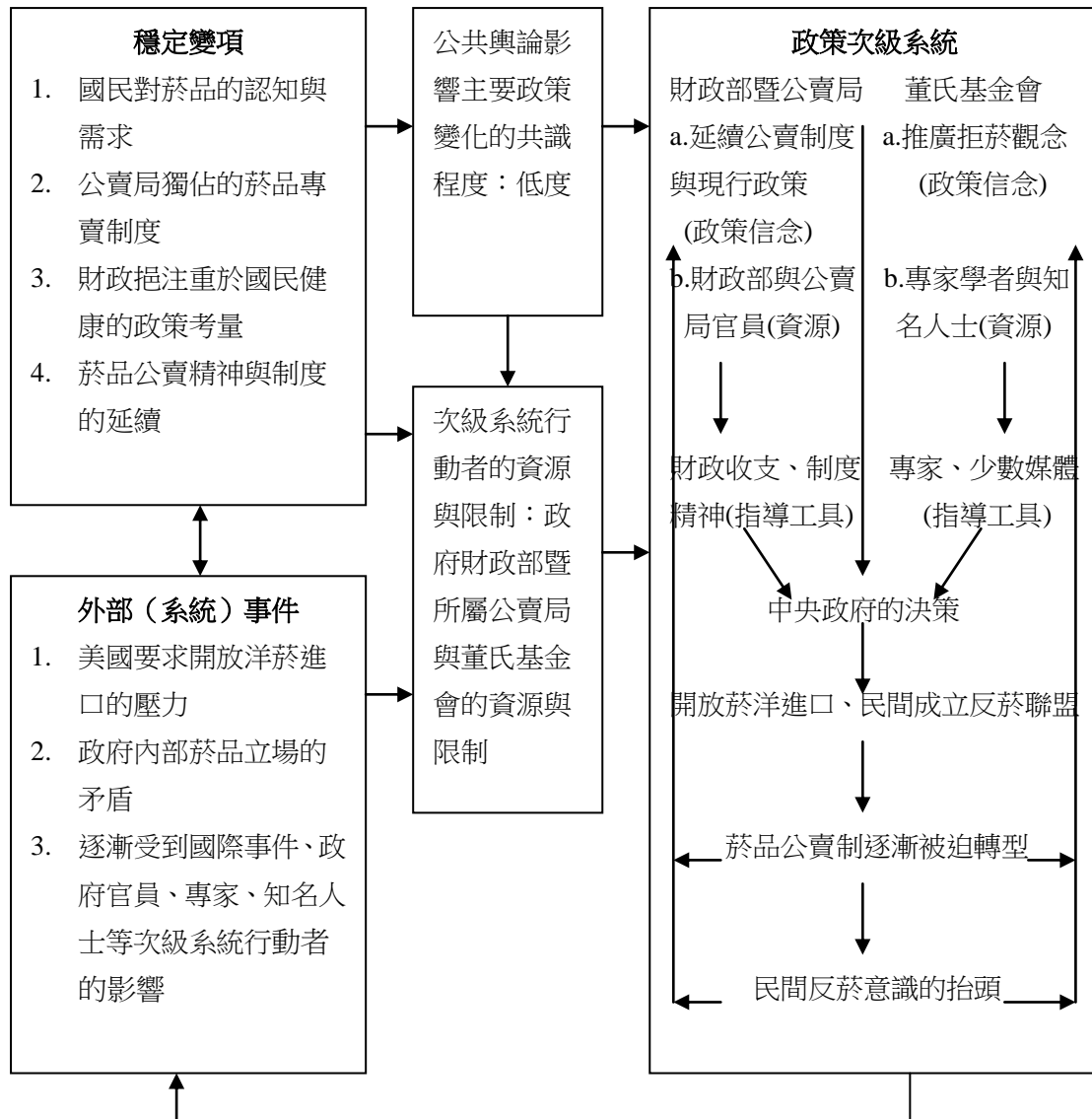


圖2 第一層次政策變遷：1984年~1987年政策倡導聯盟架構分析

首先，就相對「穩定變項」構面而言，民眾向來習於由政府獨家提供菸品，政府方面則將菸酒事業獨佔作為充盈國庫、財政挹注的手段，加上此時適逢國內菸業生產的黃金期。¹⁶ 因此，為了貫徹固有的公賣精神與制度，加上醫療資訊認知有限，此時期的政府、甚至民眾較忽視菸品銷售與國民健康議題的關連性。

其次，從「外部事件」的構面予以檢視，始自一九八五年冗長的中美菸酒談判歷程，美國挾其強大國力在於菸酒問題上逐步地脅迫臺灣開放菸品市場。另一方面，我國政府機關的立場亦出現矛盾，以一九八六年的香菸盒刊載警語政策的推動為例，由於菸酒專賣事業具財政挹注重要性，而走私菸酒的緝私獎金亦是財政

¹⁶ 1982年至1987年期間開放菸品進口，堪稱國內菸草產業生產的黃金時期，每年種植面積都在9千公頃以上，產值已逐年提升到29億元；國產菸的產值也於此階段突破300億元，並於1985達到高峰352億元。1988年至1994年受到菸品開放進口的影響，國內菸草種植面積逐漸萎縮（葉春淵、李家銘、陳昇鴻、黃琮琪，2005：108-109；洪馨蘭，2004）。



部與公賣局官員的重要收入。因此，雖然反菸團體與衛生署早就提出菸盒加註有害健康警語的方案，但此構想卻一再受到財政部門與公賣局的杯葛（林姝純、詹建富，2002：183）。此外，國際間重大的反菸事件往往亦引起國內反菸團體的仿效，¹⁷ 透過邀請國外反菸專家學者來訪以及商請知名人士代言（如前影帝孫越擔任義工等），¹⁸ 皆對初期反菸力量的萌芽產生了影響。

另一方面，「政策次級系統」中的反菸團體亦開始崛起，國內第一個反菸民間團體「財團法人董氏基金會」（後簡稱董氏）於一九八四年五月十九日成立，自此揭開了臺灣菸害防制的序幕，此時的董氏以推廣拒菸觀念為主要「信念」，¹⁹ 並透過專家與部分媒體的協助以發展「指導工具」，例如以「禮貌、行動、權利」做為口號，並由「拒吸二手菸」等標語切入菸害議題，更舉辦一系列講座、巡迴展、海報選拔、菸害專刊手冊編印等活動等。直至一九八五年中美菸酒談判之後，我國被迫開放菸品進口並同意部分的廣告促銷協定，反菸團體的訴求則轉為以反對洋菸開放為主軸，²⁰ 惟最終民間團體仍無法抵擋洋菸的大舉叩關。但此後，菸酒公賣制度逐漸地受到衝擊，民間的反菸力量亦隨之覺醒，並開始將反菸矛頭轉向大舉入侵的洋菸。

就「公共輿論」的層面來看，民間社會並未因反菸團體的行動而形成一股顯著的反菸輿論。除了受到前述穩定變項各因素影響外，亦可歸因於「反菸團體的資源與限制」所致。由於反菸一方的資歷尚淺、且未能廣泛的與其他社會團體結盟以擴大反菸規模，皆導致由「政策次級系統」進一步地「反饋」到外部事件以及社會輿論的影響相當有限，亦限制了反菸聯盟與財政部暨公賣局的「政策學習」效果。

綜上分析，此時期堪稱「菸草戰爭」²¹的暖身期。尚處萌芽階段的反菸聯盟，其「信念」係以宣導「吸菸有害健康」的反菸觀念為主；相較之下，與之相對抗的倡導聯盟角色則並不突出，財政部與公賣局可視為代表，其以擴大內需與財政收支的「利益」做考量。整體而言，反菸聯盟的策略與行動並未對政府一貫的菸業政策與公賣制度造成顯著的衝擊，故亦無明顯的「政策掙客」存在。

若以 Hall 範型式政策變遷論檢視此時期的變遷，則可歸屬於政策工具配置

¹⁷ 最早在一九八六年，鑑於美國國防部的大規模禁菸教育行動，立即引起董氏基金會的仿效，力促國內軍中配菸制度的更弦易張。為此董氏曾三度聯合國內公益團體，要求取消軍菸配售（林姝純、詹建富，2002：83-84）。

¹⁸ 歷年重大事件內容概述，可參閱本文附錄一「我國菸害防制政策變遷重大紀事摘要」。

¹⁹ 董氏以「尊重生命」為宗旨，致力於促進全民健康、並關心各項健康議題，其中又以菸害防制工作著力最深、影響最大（董氏基金會網站，<http://www.jtf.org.tw/JTF01/01-01.asp>）。

²⁰ 於一九八五年的中美菸酒談判，美國在菸酒問題上，脅迫我國做出一連串的開放措施，我談判代表在美方欲抬出「301法案」制裁的威脅之下做出了退讓。政府基於國家整體利益考量，容許洋菸低稅率優勢介入我國市場，以換取菸品廣告減量；但是站在民間團體立場，認為美方對我菸酒市場的要求，儼然非我國民健康所能承受之重。在美國雷根總統即將簽署對台貿易制裁措施之際，消基會立即發起「給美國寫信，反對香菸進口」運動，董氏基金會亦籌辦「一一〇八全國拒菸日」活動。

²¹ 源自董氏基金會於二〇〇二年所出版的專書，主要紀錄臺灣菸害防制的歷程並特別強調民間反菸團體與菸商的對抗，故名為「菸草戰爭」（tobacco war）。



與使用變遷的層次。其為一種在統攝性政策目標，以及政策工具不變的情況下，漸進地調適例行式決策制訂與執行的滿意決策模式。政府根據過往的經驗與常規性計畫，在一貫的菸品公賣政策之下，調整財政與農業等政策工具的配置情況，如菸草耕作種植量與銷售量等。此時期，國家的政策自主性相對地高於社會團體，政府的決策亦較可獨立於社會多元壓力之外。

二、 第二層次的政策變遷（1987~1997）：政策工具的改變

一九八七年元月起，洋菸在臺灣全面解禁並獲准以優惠條件進口。此後，菸商更大舉地籌辦各類促銷及廣告活動，導致未成年青少年的吸菸率逐漸上升。為了反制菸害擴散，董氏遂結合了醫藥、婦幼及環保等二十一個民間公益團體，於一九八八年成立「中華民國拒菸聯盟」，開始串連起民間反菸力量。此一菸害防制時期，始自一九八七年開放洋菸進口，至一九九七年菸害防制法的三讀通過前。本階段的菸害防制倡導聯盟架構如圖 3 所示。



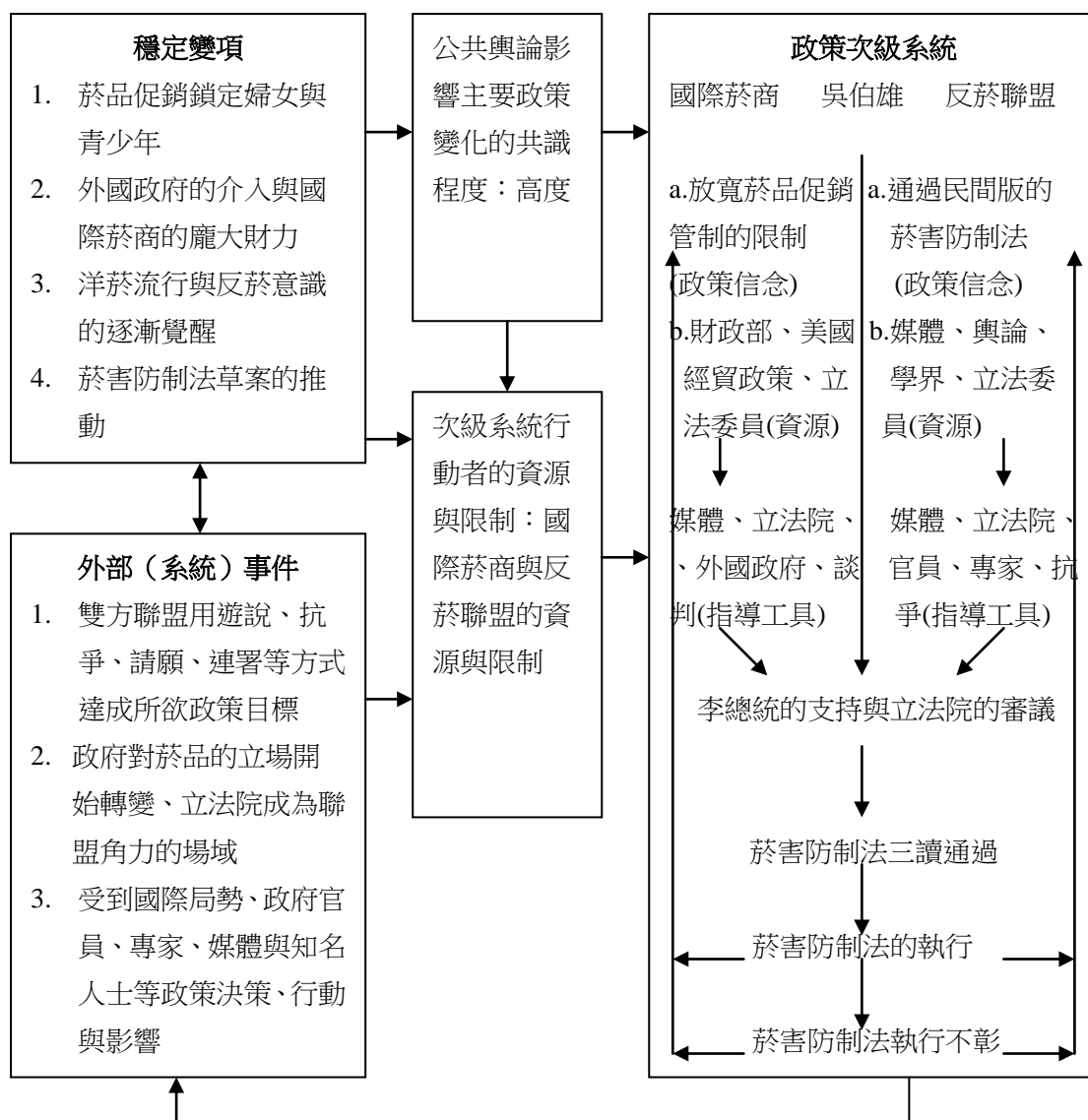


圖3 第二層次政策變遷：1987年~1997年政策倡導聯盟架構分析

首先，就「穩定變項」構面來看，我國被迫開放洋菸之後，國際菸商挾其龐大資源對菸品進行廣告促銷。主要鎖定對象為青少年與婦女，而實際上洋菸的流行亦反映在青少年日益攀升的吸菸率。²² 董氏等反菸團體旋即著手催生菸害防制法草案，其「信念」主要為禁止菸品廣告促銷（包括衍生性商品）、保護青少年並維護未吸菸者的權益，以及公共、工作場所全面禁菸等。此時，擁菸聯盟一方包括菸商與公賣局等，則以菸害防制法陳義過高、或執行上有困難而主力放寬。

²² 剖析菸商行銷策略不難發現，洋菸商大多瞭解，多數老菸槍對抽洋菸只是「嘗鮮」。因此，業者轉而向青少年與婦女發動攻勢。菸商致力於花錢行銷包裝、塑造形象、以吸引年輕人成為其銷售主力。其透過青少年常聚集的場所，舉辦贈菸、試抽活動，並雇用大專女性促銷；另一種，則是透過知名藝人的活動廣加宣傳，如香菸空盒換演唱會門票等；另一種，則是透過相關衍生性的產品與贈品，以誘發人們購買動機（林紋純、詹建富，2002：35-39）。



然而，菸害防制法修正草案的推動，適點燃了後續反菸聯盟及擁煙聯盟之間一系列的攻防對戰。

其次，以「外部事件」構面予以檢視。在防制法修正草案提出後，以董氏為首的反菸團體與擁菸的菸商即不斷的透過遊說、抗爭、請願、訴諸輿論壓力等途徑（羅金棟，2007），企圖影響立法委員支持其各自所欲的政策目標。反菸團體藉由聯合政府官員、反菸學者專家、學校、媒體與知名人士現身說法等倡導活動，²³來形塑「公共輿論」壓力；另一方面，菸品公賣利益的比率亦明顯地下降（徐茂炫、謝啟瑞，1999：321），而我國政府亦日益重視菸品對國民健康的威脅；加上適逢國際局勢的丕變，²⁴皆左右著此時期政府菸品政策與公共衛生政策的發展方向。

另一方面，「政策次級系統」中秉著不同「信念」的反菸團體和菸商則將立法院視為菸草戰爭的決戰點。早在一九八八年，董氏基金會即開始促請政府推動菸害防制法。一九九一年，衛生署將禁止菸品廣告與促銷的菸害防制法草案送至行政院；但另一方面，由菸商所組成的「中華民國菸業協會」以及公關公司亦進行各項牽制與干預行動，其透過貿易逆差的施壓、遊說，以及各種名目贊助等「策略性指導工具」的運用，使法案在立法院塵封了三年。直至一九九四年菸害防制法草案方在部分立委的協助下一讀通過。但此後，菸商反制立法的動作更日趨積極，不斷地展開國會遊說，企圖遊說立委採用菸商版本的法案。主張將主管機關改為財政部，並推翻初審時不准用菸品名稱贊助各項活動的決議，且宣稱反菸版的草案若通過，將導致許多藝文或體育活動失去贊助而無法舉辦。

就雙方的「資源與限制」來看，菸業協會在財力、人際網絡關係等資源上遠勝於反菸聯盟，當時甚至連原本已連署反菸版本的立委亦成為其主要的遊說對象。這一連串動員、反動員、明爭暗鬥的角力競逐，直至一九九六年始在國際反菸運動的推波助瀾下，董氏聯合全國五十一個民間團體且與衛生部門配合，全力透過國會遊說、舉辦公聽會與媒體造勢、與菸商談判以及創造社會「輿論」等策略行動，不斷地向政府與民意代表施予壓力。另一方面，加上當時的總統府秘書長吳伯雄居間扮演「政策掎客」的角色，進一步安排了總統李登輝接見反菸團體，協助反煙團體獲得總統公開表態支持後，終於在一九九七年四月三日，由立法院

²³ 如廣邀郝柏村、蕭萬長、甚至是當時總統李登輝等政界重要人士、以及成龍、林志穎等知名演藝界人士出席或代言反菸活動。另外，亦聯合醫院協會、醫師公會全國聯合會等醫藥專業領域、透過學校反菸演講、繪畫等拒菸活動、並串連大眾媒體的力量，包括電視台、報社、廣播與雜誌社等國內外媒體以共同宣導反菸訊息（林奴純、詹建富，2002：220-235）。

²⁴ 特別是美國政府的菸草政策，從雷根時代（1981-1989）中美菸酒談判過程的脅迫，以及老布希時代（1989-1993）強大菸商的呼風喚雨時期，至柯林頓時代（1993-2001）則邁入菸商的黑暗期，此時期菸商受到菸害防制法的約束，無論個人、集體、美國本土或國際，接二連三的敗訴與和解壓力，以及菸酒銷售每況愈下，此時期可謂是反菸陣營的興盛期，而我國亦順應此股反菸潮流，接連通過菸害防制及後續開徵菸品健康捐，直到小布希時代（2001-迄今）菸商則逐漸反撲，嚴格的控菸政策與菸害控訴急轉直下，各項菸害控訴訴訟陸續招致駁回或擱置（林奴純、詹建富，2002：6-7）。



通過反菸運動史上最具里程意義的菸害防制法，將臺灣菸害防制工作正式推向了法制化的階段。

綜上所述，此時期菸害防制政策的特色在於，反菸聯盟有顯著擴大發展的趨勢，且與之相左的菸業協會的角色亦十分明確，而雙方所持「信念」的差異亦更加鮮明，且各自皆動員並投入大量的資源，致力於克服本身的限制。此外，雙方所採取的策略指導工具亦十分多元，而透過政策捐客居間的中介運作協調與平衡之下，亦使得反菸陣營的信念訴求，最終較能具體地影響政策產出。此亦符合 Kingdon (1995) 的說法，即立基於不同動機的政策捐客，其投入可能會使特定議題較容易排入議程，從而增加特定政策成功的機率。

若以 Hall 的觀點，此階段乃是一種政策工具的轉變，惟其政策背後目標的優先順序並未劇烈的改變。究其變遷的原因，主要是源自於政府機關、政治人物或文官，甚至是社會行動者對先前政策的不滿，加上既存的政策亦日益無法運作所致，而非僅是回應新發生的事件。如開放洋菸進口之後，既有的公賣制度備受考驗，擁煙的財政部與公賣局面臨到公賣利益下降的事實；另一方面，衛生署與反菸聯盟亦反對公賣制度挾著國家資源與國際菸商合流。此外，此時期，國家相較於前一階段的政策變遷，仍保有相當程度的自主性。此部分反映在行政院暨所屬衛生部門，以及前總統李登輝等中央次級系統所發揮的影響力之上。整體而言，範型式政策變遷的概念十分符合此時期的現況分析。事實上，除了反菸團體所戮力推動的菸害防制法制化之外，政府亦著手進行許多相關的反菸方案與措施。²⁵

三、 第三層次的政策變遷 (1997~)：統攝性政策目標的轉變

反菸聯盟所推動的菸害防制法，雖然為我國政府投入社會反菸行動奠定了法制化的基礎，但自一九九七年九月十九日上路後，實際上並未能具體的落實當初的立法精神。遂引發後續反菸團體與政府協力推動的一連串反菸措施與行動。此一階段的菸害防制，始自一九九七年菸害防制法三讀通過後迄今。本階段的菸害防制倡導聯盟架構如圖 4 所示。

²⁵ 例如，民國一九八七年訂定「不吸菸運動推廣三年計畫」、同年並研訂「臺灣地區菸害防制五年計畫」，並於一九八七至一九九二年期間，陸續推行政府機關戒菸、軍中停止配菸等政策。



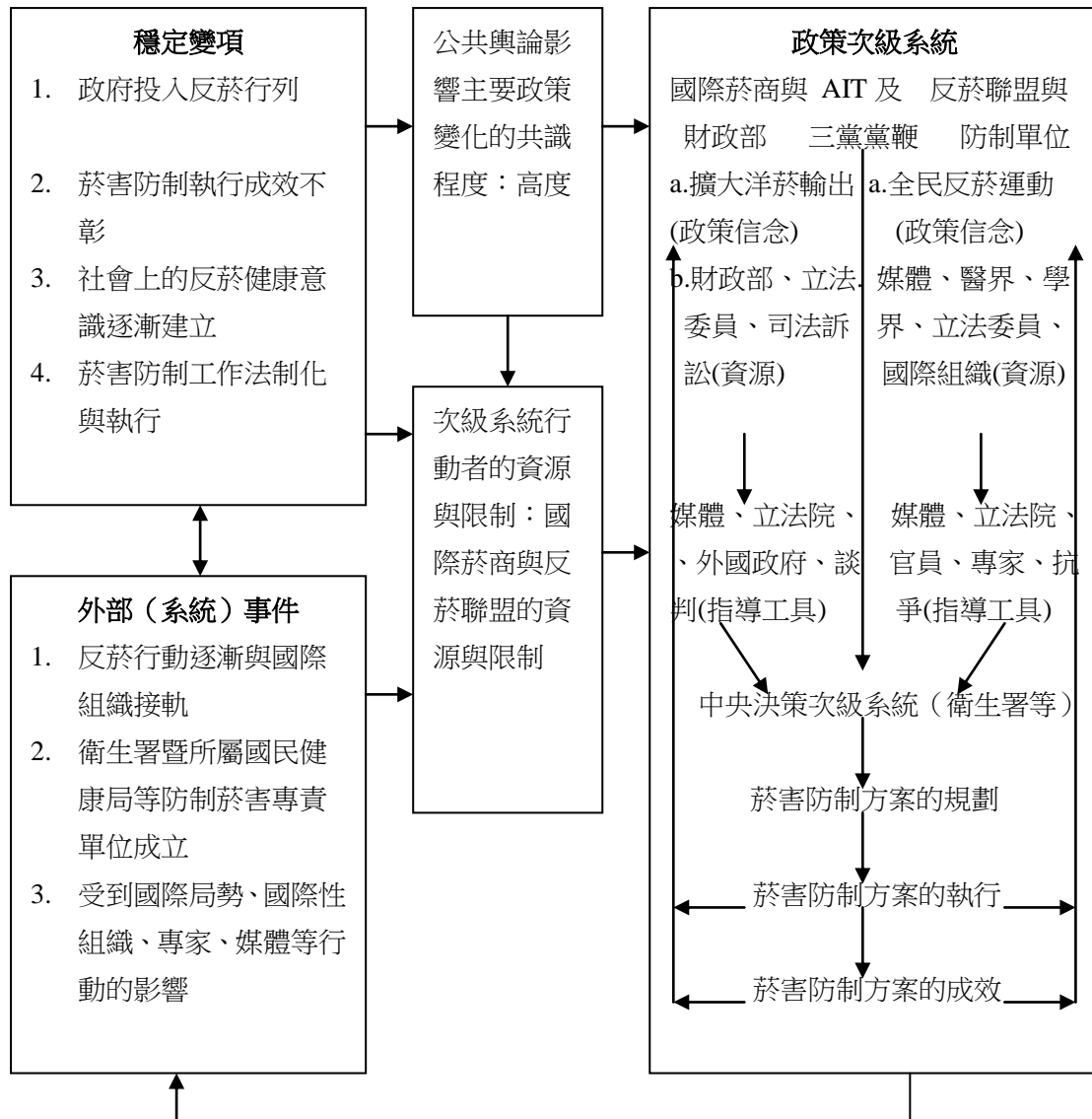


圖4 第三層次政策變遷：1997年~政策倡導聯盟架構分析

以 ACF 予以分析，就「穩定變項」來看，菸害防制法執行不彰的原因，主要源自於中央主管機關未積極宣導而致使地方政府無所適從，加上法規適用性、防制工作人力與經費不足等問題，皆導致實際執行的成效相當有限。但透過民間團體的監督與敦促，政府亦逐步與民間攜手進行菸害防制的工作，²⁶ 社會上反菸意識亦隨著反菸團體的長期推廣及政府機關的投入日趨成熟，而逐漸有利於菸害防制工作的落實。

²⁶ 反菸聯盟於二〇〇〇年提出「菸害防制法修正案」，主要針對加強菸品廣告促銷管理、吸菸場所明確限制、加重罰責與稽查、醫療機構提供戒菸諮詢與教育之服務進行修法；二〇〇〇年三月二十八日，立法院通過修正「菸酒稅法」，同年亦完成「菸酒管理法」立法，政府得於加入 WTO 後，開徵五元的菸品健康福利捐。提高菸品價格為控制菸品消耗量及青少年吸菸率之最有效策略（徐茂炫、謝啟瑞，1999；葉春淵等，2005），菸酒稅法中第二十二條增列附徵菸品健康福利捐之規定，其中部分經費將專款專用國內的菸害防制工作；國家衛生研究院亦於二〇〇一年開始進行國內以實證為基礎之菸害白皮書研究。



再以「外部事件」檢視，國內的菸害防制亦呼應國際情勢發展。首先，隨著臺灣於二〇〇二年元月加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），菸酒公賣制度正式走入歷史，公賣局於同年七月改制為公司並完成民營化；其次，世界衛生組織（World Health Organization, WHO）亦於二〇〇三年五月通過國際性「菸草控制架構公約」（WHO Framework Convention on Tobacco Control, FCTC）作為管理全球菸草的主要法源依據，而我國在各項政策上皆致力與其接軌；此外，臺灣亦積極參與國際活動，如二〇〇二、二〇〇四、二〇〇六年「戒菸就贏」（Quit & Win）的國際性戒菸比賽，亦獲得社會廣大的響應；另外，董氏基金會亦再度接任亞太拒菸協會（Asia Pacific Association for the Control of Tobacco, AFACT）的工作，擔起亞太地區菸害防制工作的領導大任。²⁷ 另一方面，政府則於二〇〇一年七月成立行政院衛生署國民健康局作為菸害防制的專責機關，近期更推展相關的防制政策與工作。例如二〇〇一年底完成「菸害防制方案建議書」、自二〇〇二年積極推動「建立戒菸服務網路」、「推動菸害預防教育」、「推動大眾傳播宣導」及「建立研究監控系統」、二〇〇三年行政院衛生署國民健康局則成立「菸害申訴服務中心」等工作，相關成果逐漸展現（行政院衛生署國民健康局，2003~2012）。

以「政策次級系統」來看，菸害防制法通過後，政府在許多菸害防制工作上更傾向與民間團體協力合作。以董氏基金會為首的反菸陣營日益茁壯，官方有行政院衛生署以及著重健康宣導的國民健康局，民間社會則包括醫界、學界、媒體皆投入反菸行列，而開徵健康捐之後，更提供了菸害防制工作的財源（林姝純、詹建富，2002：8-9）。以菸品「健康福利捐」的推動歷程為例，其開徵是為了解決菸害防制工作長期以來的困窘財源，並收以價制量的目標。惟此構想一經提出，在美方尚未有回應之際，隨即引起菸商、甚至財政部與公賣局的反對，其抬出美國政府立場，認為此舉違反中美菸酒協議、恐將招致美方的不諒解甚至貿易制裁，且不利於臺灣加入WTO，積極透過各黨立委的遊說與動員，皆使得政府與國會倍感壓力。但經董氏、消基會、新環境、華岡法學基金會等173個反菸民間團體的連署及奔走，反菸訴求在一九九九年五月三十一日世界禁菸日前夕，美國在台協會（American Institute in Taiwan, AIT）終於表態並公開支持以健康為由的非歧視性加稅，加上最終三黨黨鞭的支持背書以及立法院中以郝龍斌為首不分黨派立委的支持（林姝純、詹建富，2002：136-139），臺灣遂於二〇〇〇年三月二十四日通過立法開徵菸品健康捐。其後，分別於二〇〇六年一月十八日、同年二月十六日修正「菸酒稅法」及「菸品健康福利捐分配及運作辦法」並開始施行，提高菸品稅額並修正其分配方式；於二〇〇七年七月三讀通過「菸害防制法」新修正條文，更於二〇〇九年一月全面實施，並再度提高「菸品健康福利捐」，顯示政府全面已邁入反菸行動。

²⁷ 一九八九年六月十二日，亞太拒菸協會在董氏基金會嚴道董事長與陳紫郎教授的力促下正式於台北成立，領導並協助亞太地區國家進行反菸運動。然而，過去多年以來，臺灣逐漸在AFACT各項活動中失去主導地位。



就「輿論」構面而言，此一時期隨著國際反菸組織力量的崛起、國內拒菸的健康意識抬頭，政府與民間社會亦協力逐步落實菸害防制相關工作，期間媒體、醫藥界、學者專家、知名人士以及司法專業等行動者，皆陸續成為反菸聯盟政策倡導的「資源」，使得反菸的社會輿論逐漸抬頭。而在此一「統攝性政策目標」移轉的過程中，無論政府或民間社會團體皆能從中獲得顯著的「政策學習效果」。但另一方面，國際局勢亦左右著跨國司法控訴行動的成敗，國際菸商在熬過柯林頓主政的反菸黑暗期之後，隨著小布希的上台，菸商遂從屢屢敗退的國際司法訴訟中開始反撲，而成為日後的菸害防制工作與政策學習，能否進一步突破瓶頸的潛在性隱憂與「限制」。

整體而言，此一階段可視為政府菸品相關政策的轉向期，亦是反菸政策的推展期。過去一向為反菸主要行動者的民間團體，在此時有了政府政策規劃與執行的協助，政府與社會團體的「信念」轉為「國內菸害防制政策完整之規劃與執行」，此時期與之對抗的倡導聯盟主要仍是菸商，期間或有政府機關中的財政部與公賣局的參與配合。然而，就政府的統攝性政策目標來說，已完全由過去仰賴菸品銷售獲益的立場，轉為著重菸害防制以維護國民健康的政策深度核心信念。

以 Hall 的觀點而言，此階段的轉變為一種範型式政策移轉，指涉統攝性政策目標與政策背後的目標與信念之順序產生了變化，菸害防制法制化的過程，即為導致政策目標大幅轉向的「異例」(anomalies)與「不規則事件」所累積的成果。而政策劇烈變遷的原因，Hall 認為是源自於「理念」(idea)的轉變，此與 Sabatier 所強調的「深核信念」(deep core belief)係一種規範性價值之變遷的說法有著異曲同工之妙。然而，經本文的分析亦可發現，此一時期的發展亦符合 Hall 所描繪之範型式政策移轉的特質，例如，移轉主要是在高度政策議論與社會輿論之下形成、新的政策理念更重視社會關懷，且權威性議題亦實際影響著政策的變遷。然而，本文個案探討亦有部分不同於 Hall 用範型式政策對英國財經政策變遷的分析，Hall 認為此一時期的國家自主性降低（相較於前兩階段），社會力量與政治考量則躍居於主導性地位。我國菸害防制政策的變遷則略微不同，是由初期的國家高度自主性且低度社會壓力的態勢，逐漸發展到此一階段，呈現國家自主性高且社會多元壓力亦高的情況，但相同的是，媒體、政治性考量與社會輿論力量確實日益成為政策變遷中的重要因素。

四、整合分析架構應用於菸害防制政策變遷的綜合探討

上述分析過程顯示，結合 Sabatier 等人的政策倡導聯盟架構與 Hall 範型式政策論所建立的分析架構，確實可供本文具體地檢視和探究菸害防制政策變遷及政策學習的樣態（**回答研究問題三**）。此處將進一步地歸納與比較前述分析成果，以具體地瞭解政策變遷的內涵，以及主要聯盟之信念異同。

（一）菸害防制政策變遷階段的整合與比較



表 1 以整合式政策變遷分析架構的重要構面以及變遷的時序發展階段，整體性地比較分析菸害防制政策變遷的發展。

表 1 菸害防制政策變遷階段的整合與比較

時期 面向	1984~1987 董氏成立至洋菸開放	1987~1997 洋菸開放至菸害防制法通過前	1997~ 菸害防制法通過後
政策變遷的層次	政策工具使用與配置的改變。	政策工具改變，但政策背後目標的順序並未強烈改變。	統攝性政策目標優先順序劇烈改變，呈現出範型式政策移轉。
政策變遷的動力	根據過去經驗與未來計畫的頻繁性、例行性調整。	目前政策工具對過去政策的不滿所做出的回應。	異例與不規則的累積，使既有政策產生危機，新政策代表著對過去經驗的反省。
主要行動者 (反菸;擁菸)	董氏基金會;財政部、公賣局。	董氏為首的反菸聯盟、媒體、反菸專家;國際菸商、公關公司、媒體、財政部、公賣局。	董氏等反菸聯盟、衛生署、媒體、醫界、學界、國際衛生組織;國際菸商、公關公司、媒體、財政部、公賣局(改制後的臺灣菸酒公司)。
政策捐客	無	中央政策次級系統行動者，如總統府秘書長吳伯雄。	中央政策次級系統的執行、或立法行動者，如 AIT、三黨黨鞭。
政策學習的效果	低度 :尚處萌芽階段反菸團體的倡導活動，並未能顯著改變政府政策，政策學習成效甚低。	中度 :反菸與菸商聯盟透過彼此策略工具運用經驗的參照仿效，從而獲得學習效果，而政府亦可逐漸從中學習。	高度 :政府、反菸聯盟與菸商在菸害防制政策規劃與執行上的協力抑或角力過程，產生更高的政策學習效果。
社會輿論程度	低度	高度	高度
國家自主性的描述	國家的決策行動獨立於社會壓力之外。	國家行動逐漸受到社會多元壓力的影響。	國家行動與社會多元行動者的協力。
政策變遷的示例	政府在一貫的菸品公賣政策目標下，去調整財政與農業等政策工具的配置，如菸草耕作種植量、試驗與銷售量等考量。	在民間團體推動下，政府除仍販售菸酒，亦逐步改變原有的政策工具，如 1987 至 1992 年間，陸續推動政府機關戒菸、軍中停止配菸。	政府由菸品市場的供給者轉變為菸害防制工作規劃與執行者，如取締公共場所吸煙、推動防制建議書、預防教育、戒菸服務與監控申訴系統等。

資料來源：本文整理。



臺灣菸害防制歷程雖然源起自一九八四年國內首個反菸團體的創立。惟實際上，此時期社會的反菸力量，並未對一貫的菸品政策造成實質的改變。菸品政策仍舊是依循著過去政策以「滿意決策模式」例行性的漸進調整，而未產生顯著的政策學習效果。此一沉勢的改變，乃是受到外部事件的衝擊，中美談判後我國被迫開放菸品市場後，開始對政府既有的菸品政策與政策信念產生影響（政策信念、次級面向），同時亦改變了反菸聯盟的規模與信念（政策信念、次級面向），而菸商聯盟的角色與信念與在此一階段亦更加的鮮明。期間，雙方陣營或有立法委員、政府機關在兩方聯盟的參與或退出。此一時期，社會多元力量乃逐漸影響著國家政策與行動，以菸害防制法推動過程為例，民間的菸商協會與反菸團體，皆致力於透過遊說、媒體運用與輿論操作來影響立法院的審議以及中央決策系統的政策目標。菸害防制法的三讀通過，更是這一連串過程所引發的社會風氣轉向、李前總統支持，以及美國反菸政策效果等「異例」所累積而成的結果，這些不規則與異例，亦是導致此政策目標改變的主要原因。

菸害防制法的三讀通過，代表著臺灣的菸品政策邁入「範型式政策移轉」的階段。政府由過去菸品市場供應的角色轉變成菸害防制工作的規劃者與執行者，此涉及統攝性政策目標優先順序的劇烈改變。自此以後，社會反菸團體與政府更成為菸害防制工作規劃、執行與監督過程中協力合作的行動者，從而產生更明顯的政策學習效果。

整體而言，可發現近二十年來的菸害防制政策沿革過程中，政策變遷的層次與導致變遷之動力的強度、倡導聯盟行動者的規模、政策捐客的明確性，以及社會輿論程度，皆有著正向的關連性。故在某種程度上，可將之視為導致政策變遷的因素。就國家與社會壓力的關係來看，在範型式政策移轉之前國家的自主性是逐漸降低的；惟待移轉發生之後，國家則轉向與社會多元力量協力合作，而呈現國家自主性高與社會行動影響力亦高的情況。

（二）政策變遷中不同政策聯盟之信念的比較

為瞭解立基於不同信念的政策倡導聯盟對於菸害防制政策變遷的影響，必須進一步聚焦於聯盟中主要行動者—政策菁英—與其秉持的信念架構予以探討。ACF中的行動者係根據共享信念而採取策略行動，以獲致所欲追求的政策目標，從而與其他聯盟做出區隔。而促使菸害防制政策變遷的「信念」，亦可依其強度分為深度核心、政策核心與次級面向三個層次予以分析，如表 2 所示。



表 2 反菸聯盟與菸商聯盟之政策菁英信念系統

信念結構層次	聯盟別	反菸社會聯盟	菸商聯盟
深度核心	民眾菸品消費與使用的規範	菸品銷售與使用行為的嚴格限制與規範	開放菸品廣告銷售與民眾使用行為的限制
政策核心	社會情勢	促使反菸風氣崛起與吸菸人口下降	促進青少年與女性吸菸人口比例成長
	國際情勢	致力與國際性反菸組織接軌	與國際菸商勢力串連並對抗菸害控訴
	主要行動者的參與程度	專家、學者、媒體與非營利組織所組成	菸商、公關公司所組成並聯合財政部與公賣局
	國民健康	菸品廣告銷售有害國民健康	菸品廣告僅是改變已吸菸者消費的品牌
	財政收支	菸害醫療與防制成本遠超過菸品稅徵收益	菸品開放有助於降低走私，並增加國庫收入
次級面向	菸品銷售	反對任何形式的菸品廣告與促銷活動	菸品銷售應回歸市場機制
	菸品管制	應加強菸害防制政策的規劃與執行	菸害防制法陳義過高執行不易

資料來源：參考魯炳炎、張永明（2006：155）；洪馨蘭（2004）；林姣純、詹建富（2002），本文分析整理。

就信念的結構性層次而言，首先，深度核心層次，涉及了基本的社會觀與本體論思想的改變，例如經代表民意的立法院通過菸害防制法後，菸品不再被視為一般的民生消費品，故政府必須負起防堵菸毒的責任；其次，政策核心層次，涉及各政策次級系統為達到深度核心信念的因果認知、基本策略與政策立場，例如國民健康與財政收支之相對重要性的認知與政策立場；最後，次級面向，則涉及如何達成政策核心信念的策略性行為與工具的考量，例如菸品廣告的規範形式、菸害防制法的細則、預算配置與執行機關等。

再更進一步以反菸聯盟與菸商聯盟政策菁英的信念予以分析。首先，雙方的深度核心信念在於，民眾對菸品的消費與使用行為的規範與限制，反菸聯盟主張菸害防制必須針對供給與需求兩方面著手，強調必須嚴格限制菸品的促銷與規範菸品的使用行為；菸商聯盟則認為菸品如同一般民生消費品一般，廠商應有廣告促銷的權力，而民眾亦應有自我選擇使用與否的自由。

其次，政策核心部分則包括，社會情勢與國際情勢的掌握、利害關係人的參與程度、以及對國民健康、財政收支的不同政策立場。反菸聯盟致力於倡導社會拒絕菸害的觀念並透過國際組織的交流、擴大民間力量的參與（包括菸害防制專家學者、醫藥專家、大眾傳媒、學校教育、知名人士與相關衛生、環保、人文團



體等)等途徑,重申菸害對於國民健康的危害、且將造成健保財政的負擔;菸商聯盟則放眼未來,將廣告行銷的對象鎖定年輕的消費族群,對內透過聯合財政部與公賣局(與民營化後的臺灣菸酒公司),對外則串連跨國菸商的勢力並共同對抗國際菸害訴訟,另外,亦主張菸品廣告不會大幅增加吸菸的人口,且菸草種植與銷售的向外擴展,有助於改善第三世界與亞洲國家的走私、失業與經濟問題。

最後,次級面向部分則為,菸品銷售與管制的規劃與執行方式。反菸聯盟所運用的策略性工具,主要係反對任何形式的菸品廣告與促銷活動、並要求加強菸害防制政策的規劃與執行;菸商聯盟則主張菸品的銷售應回歸市場機制、並認為民間版菸害防制法的陳義過高,造成實際執行上的困難。

整體而言,政策倡導聯盟的信念層次愈高愈不容易改變(Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 30-32, 1999: 130-135)。惟經本文分析可發現,在範型式政策移轉後,即統攝性政策目標、政策工具與政策工具配置皆變遷的階段,弱勢聯盟的政策核心以及次級面向信念亦會產生轉變。以「菸害防制法」修正案的二讀過程為例,擁菸聯盟與反菸聯盟的對抗依舊激烈,²⁸惟過程中卻可見菸商在社會情勢、國民健康、菸品管制等信念構面,皆逐漸產生了退讓與轉變的現象。²⁹而呈現出倡導聯盟中政策菁英的不同層次信念,在範型式政策移轉後亦會產生改變的現象。由此可證實Hall與Sabatier對政策變遷與政策學習的概念性定義與描述,即不同聯盟的成員可經由對話過程產生學習的行為,透過彼此互相瞭解產生學習效果,從而導致信念的改變,而政策亦隨之變遷。

參、結論與建議

本文分析結果顯示,整合Sabatier等人的倡導聯盟架構與Hall的範型政策變遷論,可作為臺灣菸害防制政策變遷的可行分析性框架與理論基礎,並可從中產生政策分析與理論檢證的意涵。研究發現,近二十年來的菸害防制政策沿革變遷過程,主要係由秉持不同信念的反菸聯盟及擁菸的泛菸商聯盟,在政策次級系統裡動員各自的資源,運用不同的策略指導性工具相互競逐來遂行政策倡導,並影響中央政策次級系統的決策,以達成其所欲的政策目標。此一過程涉及了政策菁

²⁸ 一路推動菸害防制法立法、修法的官員和民間團體都不得不坦言,相較於過往,菸品相關團體的遊說手法更加嫻熟,在議事技巧的操作上也似有「高人」指點。儘管草案前年十一月九日就初審通過,但包括菸商在內的菸品團體動作卻沒因此停過,除了大開記者會,買報紙版面做廣告,甚至採用置入性行銷手法(陳惠惠,2007年1月17日b)。

²⁹ 立法院二讀「菸害防制法」部分條文修正案,菸品健康捐調漲一倍。根據財政部國庫署資料,近五年香菸銷售量約在四百億支左右,若以一支兩元到五元來推估,菸害防制法上路可能衝擊臺灣香菸市場每年約八百億元的銷售額。另菸商方面,則不同於今年(2007)年初菸商揚言絕不讓防制法修法於本會期通過的態度,更表示目前已採此種稅率,菸價不會漲、並轉而主張「青少年本來就不該吸菸」。菲利浦墨利斯公關總監傅本軍說:「全世界對於菸業做更謹慎的管理是趨勢。」而菸害防制法條只要合理可行,菸商都支持、尊重。另一方面,中華民國菸業協會秘書長尹乃馨強調,他們雖然不反對調升健康捐,卻很在意重複課稅。既然菸害防制法已有健康捐,菸酒稅法的健康捐條文就應該刪除(林韋任,2007年1月17日;陳惠惠,2007年1月17日a)。



英信念的競逐與轉變，並產生了政策學習效果，更形塑了政策變遷的動態樣貌。

研究分析中更初步顯示出，在不同層次的政策變遷之下，倡導聯盟中行動者的參與程度及聯盟規模、政策掮客角色的明確化、社會輿論的程度與影響、政策學習的效果，以及政策菁英信念的改變程度等構面，皆與政策變遷層次有著正向的關係，當這些構面的強度愈大，則政策工具、甚至統攝性政策目標改變的可能性就愈大。這些變項間的關聯，或許可做為未來相關研究待驗的假說。其次，研究亦發現不同倡導聯盟中政策菁英的政策核心信念和次級面向信念，在範型式政策移轉之後，於政策聯盟中亦會產生轉變的情況。顯示，不同聯盟成員確實可由對話、協調、妥協、甚或對抗的過程以產生政策學習效果，從而導致成員信念的改變。此不但驗證了Hall與Sabatier對政策變遷的理論性說法，亦可解釋政策變遷動力的來源，更揭示了政策變遷的動態性特質。此外，本文亦呼應Hall (1993: 288) 的說法，亦即政策次級系統中的利益團體、社會性組織，與大眾媒體等行動者，不再僅是扮演傳統所認知的政策輸送帶角色（如Hecklo, 1974）；而是成為政策學習與政策變遷的主體，尤其是在由民間社會團體所發起並倡導的菸害防制政策之推展上。

本文嘗試將不同學者的宏觀性視角與微觀性分析架構予以整合，以探究菸害防制政策的整體沿革與變遷歷程。一方面，Hall與Sabatier兩者理論性架構，是否會於不同主題政策變遷的個案中存在著矛盾或衝突？將是後續研究者在運用或延伸本文整合性架構之際，可進一步地審慎地予以批判、檢證與探討的焦點。另一方面，受限於歷史性、報導性次級資料性質的限制，本研究初步成果仍有再度地擴展、驗證與補充修正的空間。據此，對後續相關政策研究的建議有三：首先，在研究範疇方面，後續研究亦可聚焦於特定政策變遷的探討。以菸害防制過程為例，例如菸害防制法與其後續修正草案的推動、健康福利捐的推展，甚至是中美菸酒談判歷程等特定政策。若此，將有助於更長期的追蹤相關政策變遷的內涵，並更具體地提供特定政策發展之建議。

其次，在政策思考方面，一般政策研究多半著重於過去政策沿革與發展歷程的回顧。亦即從事政策評估工作，再據以作為政策規劃的基礎，其本質上仍是一種階段論的線性思考模式。然而，Sabatier等人的倡導聯盟分析架構，則是更進一步隱含了複雜性、動態性與反饋性的概念。此即是一種系統思考（system thinking）的分析性思維，是關注於重要變項之間互動影響，並兼顧現象長期變遷的整體性思考。如同本文所欲嘗試的，此種分析即是著重於呈現政策變遷過程的動態複雜性。

最後，在研究途徑方面，基於社會科學動態複雜的本質，建議未來的政策研究，可進一步地搭配第一手定性和定量資料的運用，例如訪談政策變遷過程的相關利害關係人、或取得相關研究案的量化調查資料，並輔以適切的理論性觀點，將可發揮政策規劃與方案模擬的預測性功能，例如系統動力學（system dynamics）、系統模擬工具的運用等，將是未來政策分析與政策變遷等相關研究可思考與嘗試的方向。



參考文獻

- 丘昌泰 (1995)。《公共政策-當代政策科學理論之研究》，台北：巨流。
- 臺灣菸害防制資料庫中心，<http://tobacco.bhp.doh.gov.tw:8080/tcic/>。
- 行政院衛生署國民健康局 (2003~2012)。《台灣菸害防制年報》，台北：行政院衛生署國民健康局。
- 林韋任 (2007)。〈菸品健康捐漲一倍，菸價不漲菸業。協會：菸酒稅法的健康捐條文應刪除 避免重複課稅〉，《聯合報》，1月17日，版A11。
- 何明國、陳惠惠 (2007年1月17日)。〈世界首例，孕婦禁止吸菸-菸害防制法修正案二讀，青少年吸菸最高罰一萬，雜誌、網路禁刊香菸廣告〉，《聯合報》，1月17日，版A1。
- 吳定 (2003)。《公共政策辭典》，台北：五南。
- 林奴純、詹建富 (2002)。《菸草戰爭》(The tobacco war of Taiwan)，台北：董氏基金會。
- 洪馨蘭 (2004)。《台灣的菸業》，台北：遠足文化。
- 范宜芳 (2000)。《美國「失依兒童家庭救助」計畫之研究：政策變遷的觀點》，台北：國立政治大學公共行政學研究所碩士論文。
- 徐茂炫、謝啟瑞 (1999)。〈菸需、菸稅與反菸：實證文獻回顧與臺灣個案〉，《人文及社會科學集刊》，第18卷第1期，頁301-334。
- 許世雨 (1992)。《非營利部門對公共行政之影響》，台北：政治大學公共行政學研究所碩士論文。
- 莊文忠 (2003)。《政策變遷之研究-停建核四政策個案分析》，台北：國立政治大學公共行政學研究所博士論文。
- 魯炳炎 (2004)。〈我國自由貿易港區政策執行之研究：政策倡導聯盟之應用〉，「2004年臺灣政治學會年關鍵年代與多元政治學術研討會」(12月18-19日)，高雄：義守大學主辦。
- 陳惠惠 (2007a)。〈董氏：重點在室內公共場所禁菸，室內全面禁菸才能確保孕婦、胎兒跟青少年免於菸害，未來幾天將續請託立委讓條文通過〉，《聯合報》，1月17日，版A11。
- 陳惠惠 (2007b)。〈立委罕見踴躍出席 審查氣氛詭譎〉，《聯合報》，1月17日，版A11。
- 魯炳炎、張永明 (2006)。〈政策倡導聯盟架構之研究：以國道五號蘇花高速公路為例〉，《政治科學論叢》，第30期，頁131-164。
- 葉春淵、李家銘、陳昇鴻、黃琮琪 (2005)。〈菸品健康福利捐對香菸消費量及產業之影響〉，《農業經濟半年刊》，第78期，頁105-149。
- 羅金棟 (2007)。〈國家治理中非政府組織的角色與政策倡議策略：以菸害防制法為例〉，《非政府組織學刊》，第2期，頁69-90。



- Bennett, Colin J. & Howlett, Michael. (1992). "The lesson of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change." *Policy Sciences*, 25: 275-294.
- Crandall, R. & Lave, L. (eds.). (1981). *The Scientific Basis of Health and Safety Regulation*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Elmore, Richard. (1985). "Forward and Backward Mapping." In *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, ed. K. Hanf and T. Toonen. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 33-70.
- Etheredge, Lloyd S. & Short, James (1983). "Thinking about Government Learning." *Journal of Management Studies*, 20: 41-58.
- Etheredge, Lloyd S. (1981). Government Learning: An Overview. In *The Handbook of Political Behavior*, ed. Samuel. L. Long. New York: Plenum Press Inc, 73-161.
- Hecl, Hugh. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Hecl, Hugh. (1978). Issue Networks in the Executive Establishment. In *The New American Political System*, ed. A. King. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 87-124.
- Hall, Peter A. (1988). "Policy paradigms, social learning and the state." paper presented at *the International Political Science Association*, Washington, D.C.
- Hall, Peter A. (1993). "Policy paradigms, social learning, and the state: the case economic policymaking in Britain." *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Jordan, A. G. & Richardson, J. J. (1983). Policy Communities: British and European Style. *Policy Studies Journal*, 11: 603-615.
- Kramer, Ralph M. (1981). *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley: University of California Press.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. (2nd ed). New York: HarperCollins.
- Majone, G. (1980). "Policies as Theories." *Omega*, 8: 151-162.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California.
- Mazur, A. (1981). *The Dynamics of Technical Controversy*. Washington, D.C.: Communications Press.
- Munro, John F. (1993). "California Water Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem." In *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, ed. Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith. Boulder, CO: Westview Press.



- Nelson, B. (1984). *Making an Issue of Child Abuse*. Chicago: University of Chicago Press.
- Peter, A. Hall. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative politics*, 25(33): 275-296.
- Rose, Richard. (1991). "What is Lesson-Drawing?" *Journal of Public Policy*, 11(1): 3-30.
- Sabatier, Paul. A. (1978). "The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies." *Administrative Science Quarterly*, 23: 383-411.
- Sabatier, Paul. A. (1987). "Knowledge, Policy Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework." *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8(4): 649-692.
- Sabatier, Paul A. (1988). "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Theory." *Policy Sciences*, 21: 129-168.
- Sabatier, Paul. A. & Jenkins-Smith, H. C. (Eds.). (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment." In *Theories of the Policy Process*, ed. Sabatier, Paul A. Boulder, CO: Westview Press, 117-166.
- Stone, Diane. (1996). *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London: Frank Cass.
- Walker, Jack. L. (1969). "The Diffusion of Innovations among the American States." *American Political Science Review*, 68: 880-899.



附錄一

我國菸害防制政策變遷重大紀事摘要表

第一階段	
◆1984年	國內第一個反菸民間團體—財團法人董氏基金會成立
◆1985年	全國拒菸海報、警語選拔活動，編譯菸害專刊與手冊。
◆1986年	影帝孫越擔任義工、知名菸害研究日籍專家平山雄來台交流，〈菸幕〉一書作者彼得·泰勒來訪等。
第二階段	
◆1987年	政府開放洋菸進口，隔年董氏結合婦幼及環保等 21 個民間團體成立「中華民國拒菸聯盟」，抵抗進口菸品的廣告促銷。
◆1987~1992年	推動政府機關率先禁菸，軍中停止配菸；菸害防制活動擴大推動，如名人參與戒菸班、公共場所戒菸、校園拒菸比賽及宣導等。
◆1989年	成立「亞太地區拒菸協會 (APACT)」，結合亞太各國共同對抗國際菸草商的侵害。
◆1991年	聯合成龍、王祖賢、馬英九等知名人士，推出反菸公益廣告；發行拒菸身份證，帶動「我？歲，我不吸菸」的風潮；全台成立一百個戒菸站。
◆1992年	李前總統、林志穎、黃平洋等知名人士與二千五百位青少年齊聚中正紀念堂，共同宣誓「向菸說不！」；在美國三大報紙刊載反菸訊息。
◆1993年	漫畫家朱德庸設計拒菸人物「徐則林」並廣設立牌看板於公共場所。
◆1994年	菸害防制法一讀通過；發動電視台、報社、廣播與雜誌社等媒體。共同宣揚「531世界戒菸日」訊息。
◆1995年	經由董氏基金會的推動，國內九大航空公司簽署全面禁菸協議。
◆1996年	公民營汽車客運業者宣誓公車全面禁菸，並成立共同檢舉專線。
◆1997年	3月4日立法院三讀通過「菸害防制法」，9月19日全面實施，國內菸害防制工作正式進入法治化的時代。
第三階段	
◆1998年	國內發生首宗因二手菸害的民事求償案件，國人向美籍航空公司提出菸害訴訟，經最高法院判決宣示「人有不被菸燻之權利」。
◆1999年	董氏與醫療、社福、教育及婦幼等 173 個民間團體推動「菸品開徵健康福利捐」及「部分專款用於菸害防制及社會福利」之立法，但因菸商之運作阻撓，最後僅通過每包菸品開徵五元健康福利捐；APACT 十週年大會在台北舉行。
◆2001年	董氏推出國際拒菸大使，由成龍擔任首屆代言人；國家衛生研究院開始進行國內以實證為基礎之菸害白皮書研究，為國內完整的菸害相關調查資料研究報告。
◆2002年	臺灣首次參加世界衛生組織推廣的國際「Quit & Win」戒菸就贏



<p>比賽；敦促民間版「菸害防制法修正草案」條文順利通過。</p>
<p>◆2003年 7月14日行政院衛生署國民健康局「菸害申訴服務中心」正式成立，處理民眾二手菸害申訴案件，協助地方執行並落實菸害防制法，並主動蒐證菸商違規菸品廣告及促銷；繼2001年首任拒菸大使—成龍之後，CoCo李玟擔任國際拒菸大使。</p>
<p>◆2004年 藝人周瑜民應邀擔任菸害申訴服務中心代言人；臺灣第二次參加國際「Quit & Win」戒菸就贏比賽；董氏基金會接任APACT工作，並將成立APACT台北辦公室，再次擔負亞太地區菸害防制工作的領導大任。</p>
<p>◆2005年 結合103個民間團以籌組「臺灣拒菸聯盟」，依「菸草控制架構公約」(FCTC)規範，持續推動「菸害防制法」修法。</p>
<p>◆2006年 臺灣第三次參加國際「Quit & Win」戒菸就贏比賽。</p>
<p>◆2007年 世界衛生組織無菸日主題訂為無菸環境「Smoke-Free Environments」；「菸害防制法」修正條文通過並於7月11日公布，擴大全面禁菸的場所，如室內公共、工作場所及大眾運輸工具等；</p>
<p>◆2008年 臺灣第四次參加國際「Quit & Win」戒菸就贏比賽。</p>
<p>◆2009年 菸害防制法新規定1月11日全面實施；每包煙販售由原課徵的10元健康福利捐調漲至20元。</p>
<p>◆2010年 推動「戒菸共同照護網」，推廣專業戒菸，並舉辦「99戒菸就贏」比賽；衛生署公告禁止促銷菸品廣告方式。</p>

資料來源：林姝純、詹建富（2002）；行政院衛生署網站

（<http://tobacco.bhp.doh.gov.tw:8080/>）；行政院衛生署國民健康局（2003～2012）；本研究整理。



A Preliminary Study on Integrated Framework of Policy Change: An Observation of Antismoking in Taiwan

Jin Lo

【Abstract】

Over the years, research of smoking behavior and anti-smoking behavior mostly can be found in such fields as public health, medical research, social work, etc. There is a lack for analysis in the framework of public policy. Anti-smoking activities in Taiwan was begun by social non-profit-organizations in the 1980's. Since the 1990's, the government's relevant policies apparently changed direction. During this time, there were either cooperation or competing relationships among the anti-smoking coalitions, the government, other countries, and the international tobacco corporations. Besides, their policy beliefs were extremely obvious in the process. Therefore, it is important to consider why the government's tobacco monopoly has produced today's anti-smoking policy. What is pattern among the main actors are the endogenous - exogenous institutional factors of policy subsystem of the policy changes? The questions above-mentioned are worthy close examination by different theories and frameworks. This study attempts to merge the advocacy coalition framework of Sabatier and paradigmatic policy change, policy-oriented learning of Hall to analyze the policy change of anti-smoking in Taiwan. It also verifies the frame that can distinguish the inter-dynamic relation among nonprofit organizations, governments, tobacco corporations and can inspect the effect of policy-oriented learning in the policy change. This article sets up the frame to analyze policy changes, and make contributions to relevant academic documents.

Keywords: anti-smoking, policy change, policy-oriented learning, advocacy coalition framework, policy implementation

