

框架公約聯盟與菸草控制框架公約：跨國倡議網絡的個案分析

吳國偉* 林德昌**

壹、前言

貳、跨國倡議網絡與非政府組織的影響力

參、議題框架的形成與確立

肆、跨國倡議網絡與框架公約聯盟

伍、議題設定與談判監督

陸、專業資訊的掌握與傳送

柒、策略的擬訂與執行

捌、結論

自 1990 年代以來，菸草疾病對人類健康已造成重大的威脅，其影響亦從已發展國家擴散到發展中國家。若無法有效採取策略的話，估計在 2030 年會造成每年約一千萬人的死亡。因此世界衛生組織開始思考從一個全球健康規範的角度，來制訂「菸草控制框架公約」。由於世界衛生組織的成員國都是主權國家，故在 1999 年和 2003 年之間的公約談判過程中，非政府組織不但與各

* 吳國偉為高雄餐旅大學通識教育中心助理教授，E-mail: kuoweiwu@mail.nkuht.edu.tw

** 通訊作者林德昌為中山大學中國與亞太區域研究所教授，E-mail: tehchanglin@faculty.nsysu.edu.tw

投稿日期：2019 年 7 月 7 日；接受刊登日期：2020 年 4 月 23 日。

東吳政治學報/2019/第三十七卷第三期/頁 109-155。

國政府代表進行互動，且亦試圖在國家的層面之上，建立一個全球菸草控制規範。非政府組織為了強化集體的力量，乃成立了「框架公約聯盟」，建構了跨國倡議網絡，試圖對各國政府代表、非政府組織代表和跨國菸草企業產生影響力。為了解釋跨國倡議網絡與「菸草控制框架公約」獲得通過之間的關聯性，本文首先將對跨國倡議網絡運作的觀察，區分為五個不同的層面，即議題框架的形成與確立、「框架公約聯盟」的建立、議題設定與談判監督、專業資訊的掌握與傳送，以及策略的擬訂與執行等。其次，在每個不同的層面上，本文亦評估了非政府組織如何實際運用與發揮其影響力。

關鍵詞：非政府組織、菸草控制框架公約、跨國倡議網絡、世界衛生組織、框架公約聯盟

壹、前言

在 1990 年代，菸草疾病已被視為是一個嚴重影響大眾健康的重要問題。在 1998 年，由於全球抽菸人口的增加，已然造成了至少 350 萬人類生命的喪失。根據世界銀行的統計，在發展中國家與菸草疾病有關的死亡，於 2003 年約占有所有死亡病例的一半（Hammond and Assunta, 2003: 241）。在 2030 年，估計至少會造成每年一千萬人的死亡。如果這些疾病未能受到有效的控制，其中有 70% 的死亡率，將會發生在許多貧窮落後的發展中國家。比起 2002 年，此一比例增加了 20%（WHO, 2009: 1）。

儘管在國際和國家的層面上，過去曾不斷試圖遏阻全球菸草疾病的擴散，但由於菸草製造可以產生鉅額的利潤，因此在跨國企業的大量生產下，帶動了菸草的跨國貿易，使菸草疾病的擴展趨勢難以遏止。現代醫療資源的不足，使發展中國家亦無法有效的控制菸草疾病。再者，全球化也弱化了單一國家對控制菸草使用的能力。於此一背景下，國際社會開始思考如何從一個全球健康規範的角度，來制約菸草的過度使用與減緩菸草疾病的加劇與擴散。

2003 年 5 月 21 日，第 56 期的世界衛生大會一致通過了第一個全球健康規範，即「菸草控制框架公約」（Framework Convention on Tobacco Control, FCTC）。該公約的制訂與通過，乃係第一個針對慢性非傳染性菸草疾病的全球多邊協議，也是世界衛生組織第一個具有國際法約束力的全球性公約。再者，其也可說是一個在政府間談判、企業挑戰和非政府組織倡議下的產物（Holzscheiter, 2005）。對世界衛生組織而言，與非政府組織的互動、諮詢與合作，是受到憲章

的鼓勵。但由於世界衛生組織的成員國都是主權國家，任何議案的通過都是需要這些國家的支持。因此，在世界衛生組織的架構下，於公約談判過程中，非政府組織扮演了重要的雙重角色：其一，在國家的層面上，非政府組織進入了國家所推動的健康外交體系中，要求或監督國家遵守與制訂相關健康規範。其二，在國際的層面上，非政府組織亦同時致力推動在國家層面之上，建立一個全球健康規範。

非政府組織之所以能在上述兩個層面上扮演重要角色，主要因其能代表國家內部社區與弱勢團體，將其需求分別與國家政府和國際社會進行連結。透過在全球化與在地化之間的連結，非政府組織也利用了跨國倡議網絡（*transnational advocacy network*）的建立，來追求其所設定的跨國議題目標。但許多研究因過於強調跨國倡議網絡的重要性，故多認為此一網絡的形成，必然帶來所追求議題目標的達成。然而在方法學的層面上，這些研究並未能明確指出其中成功的因素何在？同時，也無法解釋何以有些跨國倡議網絡的推動會帶來失敗的結果。因此，如何審慎的評估跨國倡議網絡的成敗，乃成為本文的研究重點。

本文試圖探討在 1999 年到 2003 年間，「框架公約聯盟」（*Framework Convention Alliance, FCA*）如何透過跨國倡議網絡的運作，對世界衛生組織各成員國代表、跨國菸草企業，以及各國公民社會組織形成重大的影響，進而推動「菸草控制框架公約」獲得最後的通過。為了要觀察非政府組織跨國倡議網絡的運作，本文首先擬從議題框架的形成與確立、框架公約聯盟的設立、議題設定與談判監督、專業資訊的掌握與傳送，以及策略的擬訂與執行等五個不同的層面來進行討論。其次，本文亦試圖觀察非政府組織在每一個層面上如何發揮其影響力，並帶來其所預期結果與目標的達成。

本文試圖解釋非政府組織跨國倡議網絡如何推動「菸草控制框架公約」的形成與通過，即跨國行為者如何影響國際規範的建構。但在公約於 2003 年獲得通過後，「框架公約聯盟」即轉而致力推動各國的批准公約，以及監督各國對公約的執行與落實，即國際規範如何影響國家控制菸草政策的制訂。而各國內在政治環境的差異，遂成為重要的影響變數。有鑑於在這兩個案例之間，呈現了兩種截然不同的分析架構與因果關係，因此本文僅分析在 1999 年到 2003 年之間，跨國倡議網絡致力推動國際規範的案例，而將國際規範對國家層面的影響案例，留待未來更進一步的研究。

貳、跨國倡議網絡與非政府組織的影響力

根據 Khagram 等（2002: 6-8）的觀點，由國內和國際非政府組織所形成的跨國集體行動（transnational collective action），主要包括了跨國倡議網絡、跨國聯合（transnational coalition），以及跨國社會運動（transnational social movement）等三種類型（Khagram et al., 2002: 6-8）。跨國倡議網絡係指一些跨國的行為者，擁有共同關切的議題和理念，並在以志願、互利和橫向交流的基礎上，進行資訊和服務的分享與合作（Goldstein, 1993: 8-10）。由於強調資訊的交流與使用，因此跨國倡議網絡可說是跨國集體行動的最普遍方式。這些跨國行為者的動機，主要在於指出特定議題的重要性，使此一議題能為更多的社會大眾所瞭解、接受與支持，並透過共同參與虛擬集會空間的方式，追求特定國家政府、國際組織行為，或國際規範的改變與制訂（Khagram et al., 2002: 4）。為了要因應全球化所帶來在資金和資通訊科技創新上的挑戰與機會，網絡可說是一種策略上的回應，並提供

了一個更具彈性、更均衡，以及更對等的跨國交流與互動平台，大大地降低了資訊交易成本（Henry et al., 2004: 840）。Magrath（2015: 667）也認為跨國倡議網絡具有高度的策略性，並透過資訊的蒐集、解讀與證據的探討，提供可資依賴的資訊，以提升網絡的影響力。

與跨國倡議網絡不同的是，跨國聯合強調跨國協調與合作的層次。跨國行為者在一個更正式的聯絡基石上，必須經常透過集會來商討與決策，以執行跨國活動。跨國社會運動則係指那些重視團結與共同目標的跨國行為者，透過社會動員的方式，以追求他們的議題目標。這種跨國集體活動的方式，經常是採取抗議或破壞性的手段（Khagram et al., 2002: 7）。由於跨國倡議網絡強調的是資訊交流，因此在本文所探討「框架公約聯盟」的案例中，於 1999 年到 2003 年間的草創期，該聯盟係屬於一種鬆散的組織，並採取跨國倡議網絡的方式來追求議題目標。Kadirbeyoglu（2005: 102）也強調跨國倡議網絡是一種非正式的組織層次，不但未具有正式的屬性，而在各行為者之間的權力關係也是平等的。

Mamudu 和 Glantz（2009: 2）即強調「框架公約聯盟」能夠推動「菸草控制框架公約」獲得最後的通過，跨國倡議網絡扮演了不可或缺的角色。Farquharson（2003）亦指出在菸草政策體系（tobacco policy system）中，跨國倡議網絡發揮了重要的功效。Collin（2004: 93）則是強調在 1999 年「框架公約聯盟」的初成立，主要試圖加強會員間的資訊交流，並且擴展到對發展中國家公民社會組織的支持與資訊聯結。在 2003 年「菸草控制框架公約」獲得通過後，「框架公約聯盟」亦在同年正式成立。其所採取的行動方式，則是從跨國倡議網絡逐漸轉變為跨國聯合，並成為一個重要的正式遊說聯盟。因此，本文的分析架構，即是以「框架公約聯盟」所推動的跨國倡議網

絡為主，並試圖探討其如何影響到公約的通過。

在追求跨國倡議網絡的過程中，非政府組織係透過一種跨國社會學習（transnational social learning）的概念，形成集體性的理念和利益，來追求跨國議題之解決（Wendt, 1999）。由於這些網絡關係，係以非國家行為者所共享的道德理念或價值觀為核心，並透過彼此間資訊的交流，對特定的議題表達其看法與立場。這些非國家行為者挑戰了傳統國與國之間，由政府權威所壟斷的決策模式，但由於非國家行為者依然欠缺正式決策的權力，因此他們必須要採取其他合適的策略，來影響特定議題的全球治理。

根據 Keck 和 Sikkink（1998: 12）的研究，當國內民間團體與政府之間的溝通管道不良，抑或這些管道無法確實解決問題時，國內非政府組織經常會直接透過國際盟友的協助，利用與外在力量的連結對政府形成壓力，進而造成跨國倡議網絡的出現。毫無疑問，資通訊科技的發展助長了跨國倡議網絡的推動。因此，Sassen（2004）強調由於網際網路的出現，使得公民社會行為者擴大了影響的地理空間，也使得地方非政府組織可以在一個全球網絡的基礎上運作，此即是全球在地化的一種概念。在國際社會的層面上，許多的人權、婦女、醫療衛生、社會福利，以及環保等跨國議題，經常會透過跨國倡議網絡的建立來追求其目標。

Buxton（2009: 55）指出在哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克和烏茲別克等國的非政府組織，已開始積極參與國家、區域和國際網絡議題。Reimann（2002: 174-177）也指出日本環境非政府組織，自 1990 年代開始學習國際規範。1997 年 2 月在京都召開的聯合國「氣候變遷綱要公約」（UNFCCC）第三次會議，即可視為日本非政府組織參與國際連結的重大成果。Betsill 和 Corell（2001）在探討國際環境協定

的制訂時，也強調透過非政府組織間的資訊交流與提供，因而改變了談判的結果。Betsill 和 Bulkeley (2004: 471) 在討論全球環境治理與跨國網絡時，以「城市氣候保護計畫協會」(Cities for Climate Protection Program) 為個案進行研究。其研究發現指出在這個約有 550 個各國地方非政府組織所組成的網絡中，透過資訊和知識的分享，有效推動了地方集體的致力於氣候變遷的減緩。

在推動性別和女性議題的國際規範上，由非政府組織所建立的跨國倡議網絡亦表現的相當活躍。True 和 Mintrom (2001) 觀察了從 1975 年到 1998 年的 157 個國家，發現跨國網絡在影響跨國議題相關婦女政策和制度的變遷上，扮演了一個非常重要的角色。Alvarez (1999: 182) 根據其在巴西、智利、祕魯和哥倫比亞的研究，發現在和國際女性遊說團體的合作下，地方非政府組織成功的施壓於政府，頒佈了一些有關推動女性主義的改革，如增加選舉的女性配額、加強婦女的政治參與，以及反對家暴的立法等。此外，Adams 和 Kang (2007) 亦指出在推動非洲婦女權利的協定時，非洲區域倡議網絡的建立扮演了不可或缺的角色。

根據上述之文獻分析，跨國倡議網絡的建立，都是有其目的性和目標性，而所參與的各行為者，皆非為了物質上的利益，而是為了整體目標的達成與實踐 (Kiel, 2011: 82)。儘管跨國倡議網絡的建構，有助跨國議題的解決與國際規範的制訂，但是如何評估跨國倡議網絡的成效，以及明確指出影響成敗的關鍵因素為何，則仍欠缺系統性的討論。Lang (2009: 328) 即認為在對各國倡議網絡的影響力進行評估時，各研究間呈現了相當大的差異。首先，在不同議題的跨國倡議網絡之間，如何解釋何以有些倡議網絡能獲得成功，而有些則不能？其次，在那些情況與條件下，非政府組織才能夠確實影響到國家

或國際組織的決策。事實上，對於跨國倡議網絡成效的評估，可說是一個相當複雜的問題。其不但是一個主觀的概念，在不同的利害關係人之間，也會有不同的解讀（Davy, 2013: 94）。有鑑於此，許多研究亦開始重視如何解釋跨國倡議網絡的成效。根據 Shawki（2011: 97）對「國際反地雷運動」（International Campaign to Ban Landmines）和「國際小型武器行動網絡」（the International Action Network on Small Arms）等跨國倡議網絡的比較研究，其指出在推動全球性的政策規範時，前者在議題論述、網絡建立、資訊交流，以及在行動的協調和凝聚等方面，皆展現出優勢。

Carpenter（2007: 101-102）也強調並非所有的人權議題都會發展成為國際規範，因此如何掌握與成功確保議題的出現（issue emergence），則是一個必須要注意的環節。Joachim（2003）則認為在議題建構初始，非政府組織的影響力有限，但在建立了本身的動員結構後，其影響力會逐漸增加。Simmons（1998: 84-87）指出非政府組織也可以透過議題設定、談判結果、確立正當性，以及解決方案的執行等，來影響國家政府、多邊組織或跨國企業。Brown 和 Timmer（2006）也強調非政府組織能夠發揮其國際影響力的原因，包括了確定議題的出現、強化草根的發聲、在不同的利害關係人之間建立連結關係、擴大民眾的支持度，以及問題的監督與解決。

在全球環境治理的層面上，Gemmill 和 Bamidele-Izu（2002: 77）也探討了非政府組織所扮演的五個重要角色：（一）蒐集、散播和分析資訊；（二）議題設定；（三）執行與操作；（四）評估環境情況和監督環境協定的遵守；（五）倡議環境正義。而 Jordan 和 Tuijl（2000）也分析了非政府組織在建構跨國倡議網絡中的七點政治責任：即確定政治場域、議題設定和擬訂策略、募集與分配財政資源、

資訊流動、資訊頻率和形式、轉變資訊為有用的形式，以及關係的定型等。這些學者所提出觀察跨國倡議網絡成效的一些指標，儘管因議題的差異，也許會有不同的強調重點，但基本上仍涵蓋在下列的五個層面中，即議題框架的形成與確立、跨國倡議網絡的建立、議題的設定與監督、專業資訊的掌握與傳送，以及重要策略的選擇與採用等。

儘管我們已經指出觀察跨國倡議網絡成效的幾個重要層面，但在這幾個層面上，非政府組織要如何發揮影響力，才能獲致所預期的結果，也是一項不能忽視的重點（Covey, 1995: 857）。因此，Overdevest（2005）強調跨國倡議網絡即試圖透過資訊政治來喚起議題意識，以及制訂倡議議程，這就是一種影響力的展現。

許多研究在評估政策產出時，經常將非政府組織的管道、活動或資源，誤以為是一種影響力的展現（Gulbrandsen and Andresen, 2004: 54）。為了要改善對非政府組織影響力的操作，Corell 與 Betsill（2001: 87）強調在一個政治場域中，政府有求於非政府組織的就是專業知識，而非政府組織則試圖透過資訊的提供，來改變參與談判者的認知與想法。因此，非政府組織影響力的運用，就是一位行為者有目的的傳送資訊給另一位行為者，藉以改變後者的想法與行動（Corell and Betsill, 2008: 24）。而在無資訊傳送時，此一行為的改變是不可能發生的。

根據建構主義的觀點，跨國倡議網絡強調觀念構成（ideation resources）和專業資訊的掌握，乃是非政府組織影響力的核心。同時，非政府組織是主要的行為者，也是規範的守護者，但根據 Tallberg 等（2018: 214-217）的理性資源交換理論（rationalist resource exchange theory），非政府組織不但是理性的，而且也是工具性和策略性的行為者。易言之，非政府組織提供的專業資訊越多、參與國際組織的管

道越多、擁有的物質資源越多、建立跨國網絡的力量越大，以及動員民意支持的力量越大，則非政府組織影響國際組織決策的可能性就越大。

然而在探討「框架公約聯盟」與「菸草控制框架公約」的推動上，許多文獻雖然同意非政府組織在其中所扮演的重要角色，但如何確實了解與解釋跨國倡議網絡的成效，仍有所不足。例如，Collin 等（2002）指出「菸草控制框架公約」是一個新型式的全球健康治理，但對公民社會組織的參與，並未進行深入的討論。Collin（2004）也強調在公約的協商過程中，發展中國家的非政府組織也扮演了重要的角色。但如何具體推動公約的最後成果，未見有所討論。White（2004）在其研究中，主要探討美國、日本和德國對公約所持的抗拒態度，但並未述及「框架公約聯盟」如何對這些國家產生影響。儘管 Mamudu 和 Glantz（2009: 150-152）強調在菸草控制的國際體系中，「框架公約聯盟」扮演了一個重要的非國家行為者，並指出在網際網路的推波助瀾下，助長了菸草控制議題的討論，但該文僅討論了各利害關係者的策略，未能有系統的分析這些行為者之間的因果互動關係為何。Reubi 和 Berridge（2016: 455）則分別從菸草控制的知識、經濟支持的結構，以及專家和倡議者的網絡等層面，來分析與比較菸草控制國際化三個不同時期的演進，惜未能有系統的討論跨國倡議網絡在其中所扮演的重要角色。

在「菸草控制框架公約」獲得通過後，有許多學者開始針對如何在國家層面上，對公約的批准與執行進行比較研究。Wipfli 等（2004）即指出與國際菸草控制議題有關的社群，開始轉而重視國家的能力建構，試圖提升國家對相關知識、資訊數據、專業人才，以及制度建立的重視，以確保菸草控制國際規範的永續發展。

Gneiting (2016: i75) 強調不同國家內部的政治環境，影響了菸草控制政策的實行。Mamudu 等 (2015: 1) 也認為在菸草控制的全球協定和國內政策的落實之間，受到國家政策環境、社會經濟背景、制度變遷、網絡良窳，以及理念的影響，仍然有很大的落差存在。Townsend 等 (2012: 190-192) 指出全球經費配置的限制，以及菸草企業的遊說，皆影響了公約在不同國家層面的執行。Wipfli 等 (2010) 亦指出，經濟發展較好的國家，或有較多國內非政府組織參與倡議網絡者，就能愈快批准公約。由這些文獻的探討中可以看出，在 2003 年以後，國際社會對「菸草控制框架公約」的研究，主要仍是以國家層面的批准與實踐為主，對於 2003 年以前跨國倡議網絡如何具體推動公約的通過，有系統的研究論著較少。為此，本文試圖探討「框架公約聯盟」與「菸草控制框架公約」最後獲得通過之間的因果關聯性，並在跨國倡議網絡的五個分析層面上，加強對非政府組織影響力的操作與評估，期能改善對跨國倡議網絡成效的觀察與解釋。

參、議題框架的形成與確立

議題框架 (issues framing) 主要是指在一個所認知的現實環境中，挑選出一些比較突顯的觀點，並提出問題的界定、因果關係的解釋、道德上的評估，以及解決方案的建議等。這種議題框架的設定，無論是在內容和方向上，其目的都是要試圖影響社會大眾對這些議題的看法。議題框架也是一種持續動態的過程，不斷的對周遭環境和社會大眾產生影響。同時，外在環境亦會不斷的回饋到議題的制定過程中，而造成議題本身的不斷調整與修正 (Meriläinen and Vos, 2013:

120)。透過這些有意識策略的運用，以及議題框架的確立，非政府組織之間得以產生議題共識，進而塑造了集體動員的正當性。

從發展的角度來看，菸草和貧窮之間存在著一種惡性循環的關係。由於菸草的使用者容易罹患癌症、心臟病、呼吸道疾病，以及其他與菸草有關的疾病，因而加重家庭健康照護的負擔與支出，導致家庭貧窮的惡化。儘管菸草產業也提供了數以千計的工作機會，但這些就業者賺取的收入微薄，大型菸草企業顯然獲取了絕大多數的利潤（Collin et al., 2002: 266）。從南北的觀點來看，由於南方國家受到菸草相關疾病的衝擊，而北方國家因銷售菸草獲得龐大的利潤，此遂進一步深化了全球性的不平等。菸草產業的全球化，以及其對人類健康所造成的跨國威脅，顯然迫切需要一個跨國的框架來加以規範。

利用世界衛生組織憲章所賦與的權威，來建立一個菸草控制的全球健康規範之概念，最早出現於 1979 年「世界衛生組織菸草控制專家委員會」（WHO Expert Committee on Smoking Control）的一項報告中。該報告引用了世界衛生組織憲章的第 19 條，建議世界衛生大會考慮使用制訂條約的權力來防制菸草疾病的擴散（WHO, 2009: 2）。1993 年 7 月，在加州大學洛杉磯校區的會議中，Allyn Taylor 教授首先提出了一個有關菸草控制國際公約的概念，並建議世界衛生組織使用憲章權利，來推動公約的制訂。美國的一位法律教授 Ruth Roemer，也主張針對菸草控制議題，制訂出一個明確的國際規範機制（Roemer et al., 2005: 937）。

1993 年夏天，Roemer 教授出席了首屆的「全非洲菸草或健康會議」（the First All-Africa Conference on Tobacco or Health），正式提出了關於菸草控制的國際法概念。同年 10 月，Roemer 教授拜訪世界衛生組織，並開始與許多不同部門的高級官員進行討論。但未獲正

面回應。其後，在出席「美國公共健康協會」(American Public Health Association)的年會時，Roemer 教授的理念獲得了各出席人員團體的支持 (Roemer et al., 2005: 937)。1994 年 10 月，在巴黎召開的第九屆「菸草或健康國際會議」(World Conference on Tobacco or Health)，與會的非政府組織要求各國政府和世界衛生組織立即採取行動，籌備一份有關於菸草控制的國際公約。

1995 年，Taylor 和 Roemer 教授聯袂向世界衛生組織提出方案，建議採取框架議定書的模式 (the framework convention-protocol approach)，但世界衛生組織官員認為應該建立一個不具約束力的國際規範，可以在世界衛生大會中以決議案的方式獲得通過，抑或在聯合國的監督下，另行制訂一個國際條約。然而，因為一個不具約束力的行為法則，其成效不但值得懷疑，且不利全球菸草控制的發展與落實，故對 Taylor 和 Roemer 教授而言，世界衛生組織才是唯一適合討論全球健康規範的組織機構。

1995 年 5 月，世界衛生大會通過 48.11 號決議案，同意一項推動菸草控制的國際策略。同年 8 月 23 日，Taylor 和 Roemer 教授提出了草案，建議制訂一個世界衛生組織「菸草控制框架公約」，但依然面臨來自世衛官員的反對。1996 年 1 月，世界衛生組織秘書長 (director-general) 援引上述草案的重點，向執行委員會 (Executive Board) 提出了採取國際手段來推動菸草控制的可行性。執行委員會隨後通過了「菸草控制國際框架公約」(An International Framework Convention for Tobacco Control) 草案。1996 年 5 月，世界衛生大會通過了決議案，同意推動與發展一個在世界衛生組織監督下的「菸草控制框架公約」。1998 年，在 Gro Harlem Brundtland 就任世界衛生組織秘書長後，即開始積極策劃是項政策，並發起了「無菸草行動」

（Tobacco Free Initiative）計畫。

1999 年，世界衛生大會通過了一項決議案，決定設立「政府間談判機構」（Intergovernmental Negotiating Body, INB），並主動將非政府組織納入此機構中，以強化條約的制訂和執行。1999 年 10 月，第一次的「菸草控制框架公約」工作小組會議在日內瓦召開，共有 114 個會員國和 31 位非政府組織的代表參加。2000 年 3 月，在第二次工作小組會議中，草擬了框架公約的最終報告（Yach and Bettcher, 2000: 213）。同年 5 月，在第 53 期世界衛生大會中，不但通過了公約條款內文草案，且要求「政府間談判機構」立即展開框架公約的多邊談判。2000 年 10 月，「無菸草行動」計畫在日內瓦舉辦了兩天的聽證會，共收到了來自 144 個社會組織團體，超過五百件的提案（Mamudu and Glantz, 2009: 153）。受到這兩場聽證會的影響，許多國家亦舉辦會議討論「菸草控制框架公約」。美國在舊金山、華府和納什維爾（Nashville）等地，即分別舉辦了關於該公約的論壇。

在議題框架的確立上，世界衛生組織的「菸草控制框架公約」試圖透過國家和國際組織的加強協調與合作，來共同遏阻菸草疾病。該公約亦鼓勵國家去控制菸草的產量和使用量的增加，並要求各成員國做出一些具體的責任和承諾。例如，禁止銷售菸草給未成年人、要求國家限制菸草的廣告、贊助和行銷，並在菸草包裝上註明警告標示等。此外，該公約亦要求國家建立無菸環境、加強立法禁絕菸草走私，以及透過價格的提升和菸草稅的加徵，使有效減少年輕族群的菸草消費，進一步減少菸草對人類健康所造成的負面影響。

值得注意的是，「菸草控制框架公約」是一個無保留條款的公約。此意謂著加入該公約時，即必須要全盤同意其內容條款。然而，

菸草產業反對此一全面性的公約，其僅同意透過一個自願性協議的制訂，來對菸草市場進行自我規範。基本上，菸草企業並不反對最低吸菸年齡的立法、限制年輕人獲得菸草的管道、以合理的市場限制來禁止對青年人的菸草行銷，以及對社會大眾吸菸的合理限制，並極小化對環境造成的影響等，但菸草企業對菸草生產的增稅、自由貿易的限制、對社會大眾吸菸的限制，以及在菸盒上標註有害人體健康的驚悚警告等，卻堅持反對立場（Roemer et al., 2005: 938）。

由於菸草議題的具有跨國性質，因此世界衛生組織也試圖尋求在談判過程中，廣泛納入相關的利害關係者，包括了國家和非國家行為者，如企業和非政府組織等。其中非政府組織由於能夠推動倡議網絡，並透過與國內、國家政府和國際等三個不同層面的互動，進而對各國政府和菸草企業產生影響力，因此世界衛生組織不斷強調與非政府組織合作的必要性。

肆、跨國倡議網絡與「框架公約聯盟」

在過去廿餘年來，國際社會的重要發展趨勢之一，就是在正式的國際政治管道之外，非政府組織活動的大量增加。但 Smith 和 Wiest（2005: 621）指出了在推動跨國倡議網路時，國家的角色依然無法遭到漠視。Clark 等（1998: 5-6）也強調在各國非政府組織參與建構全球公民社會的過程中，國家依然壟斷整個程序。在探討全球健康治理時，事實上許多學者皆同意在健康政策的制訂上，不管是在全球層面或非政府組織層面上，國家依然扮演重要的角色（McInnes and Lee, 2006）。

儘管「菸草控制框架公約」仍然是屬於一種政府間的條約，但非

政府組織的參與談判過程，反映了世界衛生組織確實有需要考量超越國家之上的因素。首先，國家在面對跨國議題時，由於受到了政治和執行上的制約，其行動顯然不如非政府組織的具有彈性（Batliwala, 2002: 394）。其次，在國與國之間的進行談判，政府也必須考慮到錯綜複雜的外交關係。再者，因為政府也同時代表許多不同的關係利害人，其中包括菸草產業在內，因此在推動一個嚴格的「菸草控制框架公約」時，政府的角色也受到了很大的限制（Lencucha et al., 2010: 81）。因此，為提升處理全球議題的成效，世界衛生組織的擴大非政府組織參與，實有其必要性。

1999 年，在「吸菸和建康行動組織」（Action on Smoking and Health）、「美國公共健康協會」和「兒童無菸草行動」（Campaign for Tobacco Free Kids）等非政府組織的共同推動下，成立了一個鬆散的「框架公約聯盟」（Jacob, 2004: 295）。由於世界衛生組織承認公民社會組織的重要性，故其在 1999 年即撥款給英國的「吸菸和健康行動組織」，探討如何將非政府組織納入「菸草控制框架公約」的談判過程中。該組織隨後也動員了全球關切菸草控制議題的非政府組織，於 2000 年先後加入了「框架公約聯盟」，如「企業責任國際」（Corporate Accountability International）與「國際非政府組織反菸草聯盟」（the International Nongovernmental Coalition against Tobacco）等。

「框架公約聯盟」是一個具有會員體制的國際非政府組織，凡認同聯盟的理念和使命，任何的公民社會組織都歡迎加入。該聯盟的會員數目，從 2000 年的 10 月的 72 個，增加到 2004 年來自約一百個國家的 200 個非政府組織。2017 年 8 月，已有來自 110 個國家，超過 500 個非政府組織的會員。然而「框架公約聯盟」在 1999 年甫成

立之際，僅是一個由大學和非政府組織所組成的鬆散公民社會組織，其宗旨主要在於強化公民社會組織之間的資訊交流，並在倡議網絡的架構下，透過個別的和集體的工作，積極推動世界衛生組織的「菸草控制框架公約」，使其成為全球健康治理中的重要一環。Collin (2004: 93) 也指出「框架公約聯盟」是一個鬆散的組織，其功能主要是針對那些與菸草控制議題相關的公民社會組織，加強相互間的互動與資訊交流，並透過跨國倡議網絡的形成，將這些資訊聯結到更多發展中國家的非政府組織。

2003 年 3 月，「框架公約聯盟」在日內瓦召開第一次的正式會議，並籌設了募款委員會，使能補助發展中國家的非政府組織代表參與談判。除世界衛生組織提供經費補助外，「開放社會協會」(Open Society Institute)、「加拿大國際發展組織」(the Canadian International Development Agency)，以及「瑞典國際合作組織」(Swedish International Cooperation Agency) 等，也提供了相當的經費補助。因此，在隨後的六次公約談判中，「框架公約聯盟」得以邀請來自發展中國家至少 10 到 20 位非政府組織的代表與會。此外，為了要確保有更多來自不同區域和國家的非政府組織代表參與，「框架公約聯盟」也在泰國設立了一個聯盟協調處，以加強和其他發展中國家非政府組織的聯繫。而為了提升能力建構，聯盟亦舉辦有關倡議和媒體技術的工作坊，並針對經驗欠缺的會員，提供遊說、媒體倡議和策略計畫的訓練課程。

非政府組織間的建立跨國倡議網絡乃是基於策略上的考量，並透過資訊分享的網絡平台來追求集體的目標。所謂的倡議，係指使用工具和行動，可以讓一項議題引起注意，並獲得社會對該議題的支持，進而建立共識，並提出論點來影響決策者和民意 (Nathan et al.,

2002: 70)。再者，將國內的弱勢者和全球公民社會連結，也強化了非政府組織的合法性和正當性，並將北方和南方非政府組織透過倡議網絡加以連結在一起。因此，非政府組織跨國倡議網絡的建立，其目的即在於確定議題所在，推動由下而上的聲音，並將不同的利害關係者連結在一起，以擴大議題的能見度（Brown and Timmer, 2006: 6-10）。非政府組織透過參與「框架公約聯盟」，不僅可以相互學習與對話，也可以快速地進行交流與對外傳送相關談判資訊。再者，該聯盟也是一種行動的平台，使得不同國家的非政府組織可以採取共同的集體行動來參與談判。

雖然在「菸草控制框架公約」的談判中，都是由政府代表負責，但毫無疑問的是，有關於菸草控制議題的非政府組織，在整個談判的過程中也扮演了舉足輕重的角色。這些組織也都先後加入了「框架公約聯盟」，形成了一個強大的跨國倡議網絡。在談判期間，該聯盟試圖透過每日出版的簡訊，來形成討論的基礎，並譴責那些支持跨國菸草企業的國家政府，期能改變政府支持菸草企業的立場（Mamudu and Glantz, 2009: 151）。「框架公約聯盟」的建立，無疑凝聚了相關菸草控制議題非政府組織的力量，並提升了在其會員組織之間的交流和通訊，使來自發展中國家非政府組織的微弱聲音與需求，得與已發展國家的較大型國際非政府組織進行議題連結。在公約的談判過程中，「框架公約聯盟」亦透過網際網絡向其他非政府組織傳送有關菸草企業的資訊，並回覆科學、經濟和策略上的問題，動員支持與提供其他專業技術援助等。凡此說明了跨國倡議網絡在影響以國家為中心的世界衛生組織中，尤其是在推動「菸草控制框架公約」的談判和制訂過程，均發揮了重要的功能。

伍、議題設定與談判監督

由於每一個非政府組織都在追求特定的議題，並設定了本身的使命和所追求的目標，因此非政府組織的特點之一，即在於能明確指出關鍵議題所在，且透過相關的諮商和談判進程，來追求所期望的結果（Jasanoff, 1997）。為了要弱化跨國菸草產業的論點，也為了要引起更多國際社會的支持與認同，「框架公約聯盟」將談判議題的主軸，聚焦於對全球人類健康的關切上。為了要釐清主題，「框架公約聯盟」利用發行「聯盟簡訊」（Alliance Bulletin）、舉辦記者會，召開非正式論壇，以及對各國政府代表提出簡報等方式，來說明菸草控制是一項全球性的人類健康議程。該聯盟亦主張人類健康的保護和促進，必須是所有談判各方的共識和行動的指導原則。

在世界衛生組織的層面上，「菸草控制框架公約」的能否獲得通過，端賴著各成員國在世界衛生大會中的支持與否。但在菸草的議題上，每個國家的立場不一，此毫無疑問增添了公約談判的困難度。加拿大、澳洲和紐西蘭因為在國內早已制定嚴格的菸草控制立法，因此也強力支持國際社會的有效規範。因此，這些國家也將一些非政府組織的代表納入官方的代表團中。就絕大多數的發展中國家而言，如泰國、南非和波蘭等，都是支持一個強力公約的制定，以遏阻菸草對大眾健康的傷害。但有一些國家卻是支持一個弱化的公約，這些國家主要都是那些重要跨國菸草企業的所在地，且與菸草企業保持友好關係者，如美國、日本、德國、中國大陸、阿根廷，以及馬拉威等。日本對公約持反對立場，並質疑減少菸草消費，在公共政策目標的追求上，是否有其正當性。身為歐洲最大菸草製造商的德

國，也因為經常阻礙反菸草立法的通過，而影響了歐盟支持公約的立場。這些跨國菸草企業也利用商業團體和其他外圍組織來對各國政府進行遊說，以確保企業不被排除在公約談判之外（Grüning et al., 2012: 30）。

在阿根廷由於國際菲力莫里斯企業(Philip Morris International)、英美菸草企業(British American Tobacco)、羅瑞拉菸草企業(Lorrillard Tobacco)，以及國際雷諾菸草企業(RJ Reynolds Tobacco International)等跨國企業的存在，故一直到 1980 年代和 1990 年代，這些菸草企業多能有效阻礙全面控制菸草立法的通過（Sebrie et al., 2005: 1）。在馬拉威的跨國菸草企業則強調菸草的生產，對發展中國家，尤其是馬拉威有經濟上的重要性，故反對全球性的菸草控制。在馬拉威參加日內瓦談判的代表團中，平均每一次的團員有 7 名，但其中至少有 5 名是代表菸草產業，由此可見菸草企業對馬拉威政府的影響力（Otanez et al., 2009: 1765）。在整個談判過程中，非政府組織如何針對反對公約的國家進行監督與談判，並改變他們的反對立場，遂成為重要的談判議程。

2000 年 10 月，在世界衛生組織的推動下，第一次的「政府間談判機構」會議正式展開，共有來自 148 個國家的代表，包括政府代表和民間代表出席了是項會議。在全部的 6 場正式談判會議上，共計有 192 個國家參與，平均每一場約有 150 至 170 個國家的代表參加。整個談判歷時 2.5 年，始於 2000 年的 10 月，止於 2003 年 5 月 1 日的第六場會議。前四場的談判重點，在於確認重要議題的立場與內容的歧異。後兩場談判重點則是在於協商的互動，以及討價還價的過程。透過此一談判議程，使「框架公約聯盟」獲得了具體的活動舞台，也增添了更多的政治動力。

除議題的設定外，非政府組織亦可對其所追求議題的內外環境，扮演監督的角色。在公約的談判過程中，非政府組織所發揮的監督功能，包括了公約條款、跨國菸草產業的全球活動現況、在談判會議中菸草企業代表的活動情形，以及在談判會議中各國政府代表的立場等（Gemmill and Bamidele-Izu, 2002）。對公約內文條款的監督，主要是透過內容的審閱與研究，並對國家代表提供分析與建議。非政府組織的另外一項監督功能，即是曝露菸草企業的全球活動，尤其是在那些欠缺經驗處理菸草企業，並且無法建立有效菸草控制的發展中國家（Lencucha et al., 2011: 406）。因此，在展開正式談判之前，「框架公約聯盟」即先進行了對其會員的教育工作，如教導菸草控制的知識，以及如何遊說一個有效的條約等。

「框架公約聯盟」也採取許多不同的方式，來監督和公開各國政府代表的立場。例如，在日內瓦進行公約談判期間，該聯盟列印、分發，並在網站上張貼每日的「聯盟簡訊」。對「框架公約聯盟」而言，「聯盟簡訊」不僅是一個重要的菸草資訊來源，而且也提供了一個重要的監督平台，來公佈、譴責那些反對公約的各國政府代表。在第五場「政府間談判機制」會議中，「框架公約聯盟」即擬訂了一項策略，試圖去影響日本、德國和美國國內民意對公約的支持。該聯盟透過媒體告訴這些國家民眾關於他們政府支持菸草的立場，並協助地方的民間團體對其政府進行遊說。「日本醫藥協會」（Japan Medical Association）在第六場會議中，宣稱要對日本政府進行遊說，使其採取更為堅定的反菸草立場。2003年5月，日本的決定支持公約的通過，其原因可能在於不希望完全被國際社會所孤立，並冀望在未來的執行階段能發揮更多影響力（Mamudu and Glantz, 2009: 161）。

在最後的兩場談判中，「框架公約聯盟」面臨了一個新的困境。

當時擔任主導談判進程的新主席，強調任何的談判都必須要取得所有與會人員的共識，才可以獲得通過。此無形中給予了一些對公約持反對立場的國家，獲得了更多的力量來干擾談判的進行。在第五場談判中，美國、德國、日本和土耳其等國即變得更支持菸草貿易政策。美國代表團也強調，將不會簽署任何含有全面禁止廣告內文的條約。

毫無疑問，新主席對協商談判的處理，造成了在代表團和非政府組織之間的激烈爭論。例如，在 2003 年 2 月 17 日到 3 月 1 日的第六場會議中，主席提出了公約草案，但因為其中刪除了一個全面性禁止廣告的條款，遂引起了非政府組織和非洲、東南亞和南太平洋國家的強烈不滿。在美國和中國大陸的堅持下，於隨後所有的談判中，非政府組織代表都被趕出會場之外。會議模式從開放會議，轉變成閉門的非正式會議，此使得非政府組織的參與談判受到了限制。非政府組織只有依賴友好的代表團來取得關於閉門會議的資訊，並在對資訊進行分析後，再回傳給這些代表。

在面臨挫折的情況下，美國的非政府組織旋即召開了記者會，呼籲美國政府停止對國際菲力莫里斯企業利益的支持，並強調民眾健康的重要性。「美國癌症協會」（The American Cancer Society）、「美國心臟協會」（the American Heart Association）、「美國肺臟協會」（the American Lung Association），以及「兒童遠離菸草行動協會」（the Campaign for Tobacco Free Kids）等美國非政府組織，乃共同要求美國政府退出公約談判，停止繼續破壞其他國家推動公約的努力。此外，泰國代表團亦在記者會中披露，美國以中斷經援來要脅各國代表團對美國公約立場的支持。「框架公約聯盟」也把此一報導，傳送給各國的代表團，使他們能夠了解美國的談判者並未完全代表所有的美國社會大眾（Wilkenfeld, 2005）。

在最後於日內瓦召開世界衛生大會的三週前，美國政府再度發出一份公報給所有參與談判的代表團，要求修改公約草案，並主張各國可以對其無法接受的特定條款，採取保留的立場。同時美國也威脅倘無法進行條文上的改變，其將不會繼續提供經費支持相關的國際菸草活動。在非政府組織獲取了此一公報內容後，即將此一資訊提供給華盛頓郵報進行獨家報導。美國非政府組織也立即將此報導傳送到「框架公約聯盟」的各會員，並鼓勵他們與本國政府溝通，共同反對美國的要求。由於媒體的報導是如此的強烈，迫使布希政府必須召開白宮記者會來回應美國政府的立場問題。此一報導的公開，不但使得美國已無法對個別國家進行暗中的施壓，且促成各國的聯合反對美國政府所持的公約立場。2003年5月21日，美國代表團團長轉而宣布了對公約的支持，世界衛生大會遂一致通過了公約。

陸、專業資訊的掌握與傳送

非政府組織是一種技術創新的團體，其所追求的議題有其專業性，以引導或建立一個新的框架來解決不同的跨國議題（Wagle, 1999: 526）。非政府組織可針對議題提出專業建議和分析，作為與政府或國際組織談判的基礎，並對相關利害關係者提供專業技術資訊與諮詢服務（Betsill and Bulkeley, 2004）。由非政府組織所形成的跨國倡議網絡，除可強化資訊和專業知識的交流外，並透過了彼此間的互動與對話，享有對一個特定議題在科學上和政治上的共同理念，進而建構了一個共享的集體價值觀。由此觀之，非政府組織可說是資訊的蒐集者、掌握者、分析者，以及傳送者。

Tallberg 等（2018: 214）認為在非政府組織和國際組織之間的關

係，是一種資訊和通路的交換（an exchange of information and access）。對國際組織的決策者而言，其需要的是許多無法在內部取得的充份資訊，而非政府組織則扮演著蒐集和提供專業資訊的角色。同時，非政府組織也希望能透過此一角色的扮演，獲得參與國際組織決策過程的機會。因此，在相互利益的交換之下，國際組織決策者授與了非政府組織所需要的管道，而非政府組織則提供對決策者有用的資訊，此在某種程度上反映了非政府組織對決策的影響力。

由於非政府組織具有高度的專業技術能力，故其在審閱「菸草控制框架公約」的內文條款，或分析政府的政策立場上，皆有其優勢存在。透過非政府組織的各種研究能力，可針對公約的內容提出專業的修正與補充意見。在舉辦「政府間談判機構」的會議時，非政府組織舉辦了許多工作坊、訓練會議、午餐簡報，以及在休息時與各國代表進行非正式互動，積極扮演了提供資訊者的角色。再者，於整個談判期間，非政府組織透過記者會和新聞簡報的召開，發揮了資訊傳送者的角色，也造成了菸草疾病和「菸草控制框架公約」的公開和頻繁報導，進而引起了國際社會更普遍的關注。

非政府組織作為所謂資訊掮客（information broker）的角色，主要是因為其能同時與政府代表和非政府組織都建立互動的關係。以加拿大為例，其將非政府組織的代表，也納入加拿大的官方代表團中。這些非政府組織代表乃成為在加拿大政府代表、加拿大非政府組織，以及「框架公約聯盟」會員之間的唯一正式資訊傳送管道（Lencucha et al., 2011: 410）。由於許多發展中國家政府代表和非政府組織代表，在日內瓦都缺乏法律諮詢顧問，因此只有轉向非政府組織尋求專業的法律資訊。

「框架公約聯盟」每日發行的「聯盟簡訊」，也為各國政府代表

和非政府組織代表，提供了一個重要的教育資訊來源。在 1999 年到 2003 年的談判期間，「框架公約聯盟」不斷地將專業的科學資訊，如菸草、二手煙，以及菸草控制計畫的成效等，傳送給那些不了解全球菸草控制議題的各國代表。透過這些科學知識的散播，來自發展中國家的代表也逐漸了解菸草使用對人類健康和經濟發展的負面影響，並進一步建構了支持「菸草控制框架公約」全球集體行動的基礎。來自帛琉衛生部的 Caleb Otto 博士，即承認在非政府組織的鼓勵和支持，以及相關專業資訊的提供下，使其能夠有信心的面對來自德國、美國和日本政府代表團的抗拒（Wilkenfeld, 2005）。

在公約談判期間，加拿大非政府組織所扮演的另外一個角色，就是對來自貧窮落後國家的非政府組織代表提供經費，以支持這些國家的推動菸草控制活動，並經常對該些國家非政府組織提供訓練、資訊和相關研究成果。加拿大政府也經常提供經費給那些發展中國家的非政府組織代表，使其能夠順利參與「菸草控制框架公約」的談判會議。這些經費主要來自於「國際發展研究中心」（International Development Research Center），「加拿大健康組織」（Health Canada），以及「加拿大國際發展組織」（Canadian International Development Agency）等非政府組織（Lencucha et al., 2011: 411）。在菸草控制的議題上，「框架公約聯盟」也倡議支持發展中國家制訂本國的菸草控制政策，並與地方非政府組織進行了連結。

在「菸草控制框架公約」的談判過程中，「框架公約聯盟」及其非政府組織會員透過跨國倡議網絡的平台，也逐漸把其他相關議題的非政府組織團體，如環保、人權和婦女團體等，帶入了菸草控制議題的活動中，並使得公約的支持基礎更形擴大。在談判的過程中，各國非政府組織也推動了孟加拉、菲律賓和印度等國家聯盟的形成，此

有助於這些國家在未來的簽署、批准和執行公約（Hammond and Assunta, 2003: 241）。非政府組織與政府的建立夥伴關係，亦有助於其工作效率的提升。這些非政府組織不但可以提供有價值的資訊給政府進行政策參考，且政府也可透過非政府組織去獲得他們所需要的資訊，凡此皆有助於非政府組織對其工作目標的追求（Nathan et al., 2002: 73）。此外，就區域的層面而言，在每一場談判之前，世界衛生組織皆先舉辦了區域會議，試圖透過這些會議的召開，凝聚區域內各國的共同立場。最明顯的兩個案例就是東南亞和非洲等地區，其中又以泰國、印度、南非和象牙海岸為代表。「框架公約聯盟」更藉此機會與這些國家建立了更密切的資訊網絡關係，此無異突顯了跨國民意支持基礎的擴大。

柒、策略的擬訂與執行

跨國行為者建立跨國倡議網絡的最終目標，在於影響目標行為者的政策改變。這些目標行為者，可能是國家政府、國際組織或跨國企業。為了要改變這些目標行為者的政策與作法，倡議網絡最常使用的方法就是遊說。遊說可說是一種具目標性的過程和方式，並利用和平的說服、專業知識和談判等技巧為之，而不訴諸於中傷和誹謗等手段（Yanacopulos, 2005）。

在整個談判過程中，有兩項議題引起了最多的爭論，即是菸草廣告的規範，以及貿易條款和大眾健康之間的關係。在第一次的談判中，多數國家要求「菸草控制框架公約」的條款，必須要包含一個對菸草廣告和促銷的完全禁止。由於憲法上的考量，柯林頓政府並不支持一個全面的廣告禁止，僅同意禁絕兒童菸草廣告。而在公約最初草

稿的內文中，也包含了貿易條款，即將對貿易的重視，置於對大眾健康的關切之上。但在第二次談判時，布希新政府卻轉變立場，試圖弱化公約的重要條款。美國此一政策的改變，可以看出菸草企業在大選期間對共和黨團的經費支援。

加入「框架公約聯盟」的美國非政府組織成員，決定要採取遊說的手段，向媒體和友好的國會議員揭露美國政府的立場。此一作法不僅僅對美國政府產生了壓力，而且也知會了其他國家的代表團，即美國政府與國際菲力莫里斯企業的合作，嚴重破壞了菸草控制的全球規範。在貿易議題上，儘管多數的國家在人類健康和貿易協定之間發生衝突時，都是採取支持前者的立場，但美國政府卻認為菸草控制計畫應該是透明的、非歧視的，以及依本國的國際義務執行之。因此，美國採取支持菸草國際貿易協定的立場。為此，「框架公約聯盟」決定邀請 Ira Shapiro 大使前往日內瓦參與談判，並對各國代表團進行遊說。¹ 在談判過程中，Shapiro 大使召開了午餐簡報，與各國代表進行一對一討論，甚至對整個代表團進行演講。Shapiro 大使的這些努力，迫使美國所支持的條款遭到移除，並在序文中納入了強調健康為主的文字（Wilkenfeld, 2005）。

「框架公約聯盟」的遊說行動，也包含了與各國政府的政策討論、致函各國代表、召開記者會、進行簡報，以及出版菸草工業報告等（Collin et al., 2002: 277）。但在整個談判的過程中，由於世界衛生組織是由主權國家所組成，因此該聯盟的主要遊說對象即為參與談判的各國政府代表。在談判期間，直接與各國政府代表的進行互動，也使「框架公約聯盟」得以發揮其在資訊、教育、倡議和遊說上的優勢。對來自發展中國家的政府代表而言，由於本身在菸草控制專

1. Shapiro 大使曾擔任美國貿易部對日本和加拿大的貿易談判代表。

業知識上的不足，因此非政府組織乃扮演著一個可以提供貿易、走私、二手菸和刑罰等議題的相關資訊，此皆有助於提升該聯盟的遊說成效。

為了要回應來自「菸草控制框架公約」的挑戰，跨國菸草企業所採取的策略，大體可分為兩類。第一，擬訂主要論點和框架來挑戰公約，如強調對經濟的負面影響，指出菸草控制是高收入國家所推動的議程，以及菸草控制公約與貿易協定、良善治理和國家主權是相互衝突的，並提出以企業社會責任作為替代方案等。第二，直接遊說參與公約談判的代表團，以及其他相關政治行為者，並招募與動員其他盟友，如媒體和科學家等，以確保對菸草產業的支持基礎（Weishaar et al., 2012: 1-3）。

為了要了解與反制非政府組織推動菸草控制的作法與決策，國際菲力莫里斯企業和英美菸草公司，也委託一家專精研究非政府組織監督的孟古芬顧問公司（Mongoven, Biscoe, and Duchin, INC）進行策略研究。1997年12月，該公司完成了兩份白皮書，即「國際框架公約程序的分析」（An Analysis of the International Framework Convention Process）和「從聯合國觀點對非政府組織的分析」（An Analysis of NGOs from a UN Perspective）。根據該兩份白皮書的研究結果，建議國際菲力莫里斯企業要仿效非政府組織的作法，積極介入決策過程。而英美菸草公司則應該要加強倡議社會聯盟和自我規範，以減少來自「菸草控制框架公約」的衝擊（Gonzalez et al., 2012: 1-2）。

1999年，世界銀行公布了「控制流行病：政府和菸草控制的經濟」（Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control）。這是一份有關菸草控制的經濟研究，強調對菸草

的控制，將有利於人類健康，且無損於經濟發展。由於跨國菸草企業多從經濟層面的論點，來勸阻各國政府頒布菸草控制立法與支持「菸草控制框架公約」，因此該研究無形中對這些企業造成了威脅。為了要反擊世界銀行的此一研究結果，跨國菸草企業乃委託公關公司對世界銀行進行遊說，並透過對學術機構的經費補助，如「國際菸草種植者協會」（International Tobacco Grower's Association），來反駁該研究的論點（Glantz et al., 2008）。

為了要反制來自非政府組織的壓力，菸草企業也經常在菸草廣告和限制青年抽菸等方面，提出自律措施。自 1960 年代以來，這些企業已在美國、英國、加拿大、澳洲、日本、馬來西亞、菲律賓、香港、德國、柬埔寨、新加坡、拉丁美洲和前蘇聯等地區，利用這些自律策略來反制地方和國家層面的菸草立法。在 1999 年和 2001 年之間，英美菸草公司、國際菲力莫里斯企業和日本菸草國際企業（Japan Tobacco International），共同發起了一份菸草產業的自願性規範計畫，此即是所謂的「地獄犬計畫」（Project Cerberus）。該計畫主張建立一個自願性的行為規範，並透過一個獨立審計單位的監督，有效減少年青族群的抽菸。然而此一行動在面對各國非政府組織的遊說下，仍無法有效中止公約的談判進展（Mamudu et al., 2008: 1630）。²

為了要弱化跨國菸草企業的影響力，「框架公約聯盟」亦使用羞辱策略來影響特定國家的政府代表。2000 年 10 月，在「政府間談判機構」會議展開時，「框架公約聯盟」即對那些強烈支持「菸草控制框架公約」的國家代表表達讚許，並羞辱那些反對公約的國家代表。

2. 地獄犬是希臘神話中有三個頭的地獄看門犬，負責看守任何試圖逃出地獄者。

在第一期的「聯盟簡訊」中，「框架公約聯盟」宣布兩個獎項的設立，即蘭花獎（the Orchid Award）和髒煙灰缸獎（Dirty Ashtray Award）。前者是要認可和讚賞對談判公約的支持和領導，後者則是要突顯對公約持反對與破壞立場的國家。³ 由於中國大陸主張刪除在菸草包裝上的圖像警告標籤，並反對非政府組織的參與「政府間談判機構」會議，此遂使得中國大陸獲得了三次的髒煙灰缸獎。中國大陸代表團的成員坦言，對於該獎的獲得確實產生了挫折感。日本也因為反對禁止菸草廣告和禁止使用描述符號，以及強調菸草貿易的重要性，而使得該國獲得了六次的髒煙灰缸獎，為各國間最多者。美國也是因為支持國內的菸草產業，而獲得了五次的獎項（Mamudu and Glantz, 2009: 150-168）。「跨國菸草責任網絡」（Network Accountability for Tobacco Transnationals）也設立了一個萬寶路獎（Marlboro Man Award），試圖揭露和挑戰那些支持跨國菸草企業的立場（Mamudu and Glantz, 2009）。⁴ 此顯示出「框架公約聯盟」的羞辱策略，已對某些國家代表造成了一些負面形象的影響。

「框架公約聯盟」也使用象徵政治（symbolic politic），來對現象和事實進行生動的描繪和解說，以強化社會大眾對於對特定議題的瞭解與支持（Keck and Sikkink, 1998: 16-25）。例如，「死亡之鐘」（the Death Clock）是一個大型的數位記數器，其標誌著自「菸草控制框架公約」進行談判以來，全世界因菸草相關疾病所造成的死亡數

3. 在協商期間，曾獲頒蘭花獎的國家有加拿大、烏干達、肯亞、巴西、匈牙利、南非、俄羅斯、印度、愛爾蘭、帛琉、泰國、馬來西亞、馬爾地夫、冰島、中國，以及沙烏地阿拉國等。曾獲得髒煙灰缸獎的國家有辛巴威、日本、美國、中國、德國、澳洲、加拿大、巴基斯坦，以及新加坡等。

4. 「跨國菸草責任網絡」是一個成立於美國的菸草控制聯盟，也是「框架公約聯盟」的會員組織。

字，該鐘被設置在會議大樓的大堂入口處（Jacob, 2004: 290）。2003年2月，當談判結束時，該鐘顯示的數字已高達13,461,552。此不但使得各國談判代表了解菸草對人體健康殘害的嚴重性，更認知到若未能及時採取行動，則所付出的代價將會愈來愈高。從象徵政治的意涵來看，「死亡之鐘」反映了必須要即刻推動談判的一種急迫感，此無形給予了各國政府代表一股強大的心理壓力。

捌、結論

2003年5月，在第56屆的世界衛生大會中，192個會員國一致通過了「菸草控制框架公約」。從2003年6月16日到22日，該公約在世界衛生組織的日內瓦總部開放各成員國簽署。同年6月30日到2004年6月29日，於紐約市的聯合國總部亦開放簽署。於截止期限時，共計有168個簽署國。2005年2月27日，在40個成員國正式批准以後，「菸草控制框架公約」正式獲得生效。迄2015年3月18日為止，已共有180個國家批准了公約。⁵

根據本文的研究，世界衛生組織「菸草控制框架公約」的獲得通過，非政府組織可以說扮演了重要的推手。由於世界衛生組織的成員國都是主權國家，因此這些非政府組織在參與公約談判時，其直接要面對的就是各國政府代表團。為了要加強非政府組織的集體力量，這些組織透過跨國倡議網絡的建立，強化了彼此之間的資訊流通、專業技術的提升，以及共同理念的確立。在全球化的進程下，透過非政府

5. 已經簽署但未批准的國家，有阿根廷、摩洛哥、美國、古巴、莫三比克、海地、和瑞士等七國。未簽署也未批准「菸草控制框架公約」的國家有安道爾、多明尼加、厄利垂亞、印尼、列支敦斯登、馬拉威、摩納哥、索馬利亞和南蘇丹等。

組織跨國倡議網絡的機制來處理跨國議題，在國際社會已是一個相當普遍的現象。但受到議題性質的影響，也受到存在政經環境背景和互動對象類型差異的制約，要明確指出跨國倡議網絡成效的指標與分析架構，從方法學的角度來看，仍有其困難存在。

為了要能改善對非政府組織跨國倡議網絡成效的評估，本文提出了五個層面的觀察點，即議題框架的形成與確立、框架公約聯盟的建立、議題設定與談判監督、專業資訊的掌握與傳送，以及策略的擬訂與執行等。儘管在不同的議題和不同的跨國倡議網絡下，都有不同的時空背景考量和適用性，但作為觀察成效的重要層面而言，基本上仍有其一致性。其次，在每個層面的討論時，本文也強調透過對非政府組織影響力的觀察，有助於我們解釋在非政府組織的策略採用和最終的成果之間，是否有明顯的因果關係存在。

在議題框架的形成與確立上，非政府組織必須要在所認知的現實環境中，透過有意識策略的運用，以突顯特定議題的重要性與正當性，並影響社會大眾對此一議題的看法。在非政府組織的議題框架方面，主要著眼於菸草產業的全球化已對人類的健康產生了重大的負面影響，菸草的使用也帶來了發展中國家內部家庭貧窮問題的惡化。因此，如何在世界衛生組織的架構下，制訂一個全球健康規範「菸草控制框架公約」，乃有其正當性與迫切性。議題框架的確立，毫無疑問明確了非政府組織所追求的集體目標。「框架公約聯盟」的建立，也反映了跨國倡議網絡平台的形成，使得非政府組織得以凝聚其集體力量，並在共同議題的框架下，與各國的非政府組織進行跨國連結，形成了一股來自民間社會的跨國民意基礎。

在進入談判的進程中，非政府組織對議題的掌握、設定與主導，並對整個談判過程進行監督與回應，顯然有助其最後目標成果的達

成。在議題的設定上，「框架公約聯盟」面臨來自三方面的挑戰，即跨國菸草企業、各國政府代表，以及非政府組織本身。跨國菸草企業強調菸草生產與就業、地方經濟發展的關聯性，以突顯南北方國家立場並不一致的問題。因此，這些菸草企業對菸草立法與規範多持反對立場。為掌握議題設定的主導性，「框架公約聯盟」強調對菸草的控制，是一項與人類健康息息相關的議題。在六場的談判中，儘管絕大多數的國家都是支持公約的制訂，但仍有些國家，如美國、日本、德國和土耳其等，仍然主張菸草貿易有其必要性。因此，非政府組織透過監督談判、及時採取因應策略，以及透過媒體的報導與揭露，迫使這些國家受到輿論的壓力而改變原先反對的立場。

如本文所強調，非政府組織的影響力，主要是體現在專業資訊的掌握與傳送上。非政府組織試圖透過資訊的傳送，來影響最終目標的達成。由於非政府組織擁有專業化的知識，因此「框架公約聯盟」也掌握了菸草控制等相關專業知識，並可對缺乏此類知識的世界衛生組織、特定國家代表和非政府組織代表，提供法律諮詢與相關資訊，使其能了解菸草控制議題的重要性，進而支持公約的制訂。「框架公約聯盟」也對來自發展中國家的非政府組織代表提供經費補助，使其得以前往日內瓦參加談判會議，藉以擴大支持公約的基礎。最後，非政府組織透過資訊政治的運用，強化了彼此間的資訊交流與分享，無形中也提升了其影響力。非政府組織的扮演資訊掮客的角色，不但建立了政府代表和非政府組織代表之間的夥伴關係，也深化了非政府組織對政府的影響力。

為了要因應議題的特殊性，以及跨國倡議網絡政經背景的差異性，非政府組織為了要追求其目標，所採取的策略與手段自亦有其獨特性。對「框架公約聯盟」而言，除了遊說之外，羞辱策略和象徵政

治即是針對許多反對菸草公約的國家政府代表，所採取的特殊策略。透過菸灰缸獎和萬寶路獎的設立，利用諷刺的方式，批評和羞辱了那些反對制訂公約的國家政府代表，此無形中產生了一股公開的嚇阻力量。在一個以國家為中心的聯合國系統下，透過對國家立場的公布，以及向國際社會公開反對菸草公約的國家，此無疑產生了相當大的成效。最後，透過死亡之鐘的架設，亦使各國談判代表在面臨心理壓力之下，產生必須要盡速通過公約的急迫感。

對「框架公約聯盟」而言，在推動國際規範協商的過程中，也是一種能力建構的進程。透過資訊政治與專業資訊交流、各國非政府組織互動與連結關係的拓展、確保參與國際組織的管道，以及與會員國代表的協調合作，均顯示了跨國倡議網絡潛在影響力的強化。在公約正式通過後，「框架公約聯盟」亦從鬆散的國際非政府組織，轉變為一個較為嚴謹的跨國聯盟，開始遊說公約在國家層面的批准與落實，即是一個很好的例子。

就非政府組織的角色與功能而言，其不僅垂直連結了國內與國際社會，也在公民社會組織之間進行了橫向連結，並建構了跨國倡議網絡。在公約的談判期間，「框架公約聯盟」面對了來自跨國菸草企業的抗拒、部分國家的反對，以及許多非政府組織專業能力與資訊的不足。在如此多元與複雜的角色互動之下，同時也在世界衛生組織以主權國家為主的架構下，本研究透過了對跨國倡議網絡五個不同層面的探討，以及在每個層面中對非政府組織影響力的操作與觀察，解釋了在跨國倡議網絡與通過「菸草控制框架公約」之間的關聯性，並改善了我們對跨國倡議網絡成效的研究與分析。

最後，在針對跨國倡議網絡成效的分析與解釋，以及明確因果關係的實證研究上，從方法學的角度來看，一直有其困境存在。在試圖

回答何以有些議題的跨國倡議網絡會成功，何以有些會失敗的問題上，本文的研究提供了一個比較的觀點，可作為對其他議題跨國倡議網絡成效的探討。例如，在 1990 年代所推動的「國際小型武器行動網絡」，即因為議題的本質、框架與議程的複雜與模糊，以及利益團體反對力量的強大，再加上缺乏一致且有效的策略與手段，進而導致成效不彰。因此，透過本文的個案研究，建立了一個可以分析跨國倡議網絡成效的架構，並期望能對未來相關議題國際規範之協商、制定及實踐，進行更深層次的觀察、解釋與比較研究。

參考書目

- Adams, Melinda and Alice Kang. 2007. "Regional Advocacy Networks and the Protocol on the Rights of Women in Africa." *Politics & Gender* 3, 4: 451-474.
- Alvarez, Sonia E. 1999. "Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO 'Boom'." *International Feminist Journal of Politics* 1, 2: 181-209.
- Batliwala, Srillatha. 2002. "Grassroots Movements as Transnational Actors: Implications for Global Civil Society." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 13, 4: 393-409.
- Betsill, Michele M. and Elisabeth Corell. 2001. "NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis." *Global Environmental Politics* 1, 4: 65-85.
- Betsill, Michele M. and Harriet Bulkeley. 2004. "Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program." *International Studies Quarterly* 48, 2: 471-493.
- Brown, L. David and Vanessa Timmer. 2006. "Civil Society Actors as Catalysts for Transnational Social Learning." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 17, 1: 1-16.
- Buxton, Charles. 2009. "NGO Networks in Central Asia and Global Civil Society: Potentials and Limitations." *Central Asian Survey* 28, 1: 43-58.
- Carpenter, R. Charli. 2007. "Setting the Advocacy Agenda: Theorizing

- Issue Emergence and Nonemergence in Transnational Advocacy Networks.” *International Studies Quarterly* 51, 1: 99-120.
- Clark, Ann Marie, Elisabeth J. Friedman and Kathryn Hochstelter. 1998. “The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conference on the Environment, Human Rights, and Women.” *World Politics* 51, 1: 1-35.
- Collin, Jeff. 2004. “Tobacco Politics.” *Development* 47, 2: 91-96.
- Collin, Jeff, Kelley Lee and Karen Bissell. 2002. “The Framework Convention on Tobacco Control: The Politics of Global Health Governance.” *Third World Quarterly* 23, 2: 265-282.
- Corell, Elisabeth and Michele M. Betsill. 2001. “A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change.” *Global Environmental Politics* 1, 4: 86-107.
- Corell, Elisabeth and Michele M. Betsill. 2008. “Analytical Framework: Assessing the Influence of NGO Diplomats.” in Michele M. Betsill and Elisabeth Corell. eds. *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*: 19-42. Cambridge: MIT Press.
- Covey, Jane G. 1995. “Accountability and Effectiveness in NGO Policy Alliance.” *Journal of International Development* 7, 6: 857-867.
- Davy, Deanna. 2013. “Measuring the Immeasurable: Understanding the Effectiveness of Anti-child Trafficking Transnational Advocacy Networks.” *Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal* 5, 2: 84-113.

- Farquharson, K. 2003. "Influencing Policy Transnationally: Pro-and Anti-Tobacco Global Advocacy Networks." *Australian Journal of Public Administration* 62, 4: 80-92.
- Gemmill, Barbara and Abimbola Bamidele-Izu. 2002. "The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance." in D. C. Esty and M. H. Ivanova. eds. *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*: 1-24. New Haven: Yale Center for Environmental Law and Policy.
- Glantz, Stanton, Hadii M. Mamudu and Ross Hammond. 2008. "Tobacco Industry Attempts to Counter the World Bank Report Curbing the Epidemic and Obstruct the WHO Framework Convention on Tobacco Control." *Social Science & Medicine* 67, 11: 1690-1699.
- Gneiting, Uwe. 2016. "From Global Agenda-setting to Domestic Implementation: Successes and Challenges of the Global Health Network on Tobacco Control." *Health Policy and Planning* 31, Supplement 1: i74-i86.
- Goldstein, Judith and Robert O. Keohane. 1993. eds. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gonzalez, Mariaelena, Lawrence W. Green and Stanton A. Glantz. 2012. "Through Tobacco Industry Eyes: Civil Society and the FCTC Process from Philip Morris and British American Tobacco's Perspectives." *Tobacco Control* 21, 4: 391.
- Grüning, Thilo, Heide Weishaar, Jeff Collin and Anna Gilmore. 2012. "Tobacco Industry Attempts to Influence and Use the German

- Government to Undermine the WHO Framework Convention on Tobacco Control.” *Tobacco Control* 21, 1: 30-38.
- Gulbrandsen, Lars H. and Steinar Andresen. 2004. “NGO Influence in the Implementation of the Kyoto Protocol: Compliance, Flexibility Mechanism, and Sinks.” *Global Environmental Politics* 4, 4: 54-75.
- Hammond, R. and M. Assunta. 2003. “The Framework Convention on Tobacco Control: Promising Start, Uncertain Future.” *Tobacco Control* 12, 3: 241-242.
- Henry, Leroi, Giles Mohan and Helen Yanacopulos. 2004. “Networks as Transnational Agents of Development.” *Third World Quarterly* 25, 5: 839-855.
- Holzscheiter, A. 2005. “Discourse as Capability: Non-state Actors’ Capital in Global Governance.” *Millennium Journal of International Studies* 33, 3: 723-746.
- Jacob, Gregory F. 2004. “Without Reservation.” *Chicago Journal of International Law* 5, 1 (Summer): 287-302.
- Jasanoff, S. 1997. “NGOs and the Environment: From Knowledge to Action.” *Third World Quarterly* 18, 3: 579-594.
- Joachim, Jutta. 2003. “Framing Issues and Seizing Opportunities: The UN, NGO’s, and Women’s Rights.” *International Studies Quarterly* 47, 2: 247-274.
- Jordan, Lisa and Peter Van Tuijl. 2000. “Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy.” *World Development* 28, 12: 2051-2065.
- Kadirbeyoglu, Zeynep. 2005. “Assessing the Efficacy of Transnational

- Advocacy Networks.” in Fikret Adaman and Murat Arsel. eds. *Environmentalism in Turkey: Between Democracy and Development*: 101-116. London: Routledge.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Khagram, Sanjeev, James V. Riker and Kathryn Sikkink. 2002. “From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics.” in Sanjeev Khagram, James V. Riker and Kathryn Sikkink. eds. *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*: 3-23. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kiel, Christina. 2011. “How Transnational Advocacy Networks Mobilize: Applying the Literature on Interest Groups to International Action.” *Josef Korbel Journal of Advanced International Studies* 3 (Summer): 77-101.
- Lang, Sabine. 2009. “Assessing Advocacy: European Transnational Women’s Networks and Gender Mainstreaming.” *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 16, 3: 327-357.
- Lencucha, Raphael, Ronald Labonte and Michael J. Rouse. 2010. “Beyond Idealism and Realism: Canadian NGO/Government Relations during the Negotiation of the FCTC.” *Journal of Public Health Policy* 31, 1: 74-87.
- Lencucha, Raphael, Anita Kothari and Ronald Labonte. 2011. “The Role of Non-governmental Organizations in Global Health Diplomacy:

- Negotiating the Framework Convention on Tobacco Control.” *Health Policy and Planning* 26, 5: 405-412.
- Magrath, Bronwen. 2015. “Information Politics, Transnational Advocacy, and Education for All.” *Comparative Education Review* 59, 4: 666-692.
- Mamudu, H. M., Ross Hammond and Stanton A. Glantz. 2008. “Project Cerberus: Tobacco Industry Strategy to Create an Alternative to the Framework Convention Tobacco Control.” *American Journal of Public Health* 98, 9: 1630-1642.
- Mamudu, H. M. and Stanton A. Glantz. 2009. “Civil Society and the Negotiation of the Framework Convention on Tobacco Control.” *Global Public Health* 4, 2: 150-168.
- Mamudu, H. M. Paul Cairney and Donley Studlar. 2015. “Global Public Policy: Does the New Venue for Transnational Tobacco Control Challenge the Old Way of Doing Things?” *Public Administration* 93, 4: 856-873.
- McInnes, Colin and Kelley Lee. 2006. “Health, Security and Foreign Policy.” *Review of International Studies* 32, 1: 5-23.
- Meriläinen, Niina and Marita Vos. 2013. “Framing Issues in the Public Debate: the Case of Human Rights.” *Corporate Communications: An International Journal* 18, 1: 119-134.
- Nathan, Sally, Arie Rotem and Jan Ritchie. 2002. “Closing the Gap: Building the Capacity of Non-government Organizations as Advocates for Health Equity.” *Health Promotion International* 17, 1: 69-78.

- Otanez, Martin G., Hadii M. Mamudu and Stanton A. Glantz. 2009. "Tobacco Companies' Use of Developing Countries' Economic Reliance on Tobacco to Lobby against Global Tobacco Control: the Case of Malawi." *American Journal of Public Health* 99, 10: 1759-1771.
- Overdevest, C. 2005. "Treadmill Politics, Information Politics, and Public Policy toward a Political Economy of Information." *Organization & Environment* 18, 1: 72-90.
- Reimann, Kim. 2002. "Building Networks from the Outside in: Japanese NGOs and the Kyoto Climate Change Conference." in Jackie G. Smith and Hank Johnston. eds. *Globalization and Resistance: Transnational Dimensions of Social Movements*: 173-187. New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Reubi, David and Virginia Berridge. 2016. "The Internationalisation of Tobacco Control, 1950-2010." *Medical History* 60, 4: 453-472.
- Roemer, Ruth, Allyn Taylor and Jean Lariviere. 2005. "Origins of the WHO Framework Convention on Tobacco Control." *American Journal of Public Health* 95, 6: 936-938.
- Sassen, Saskia. 2004. "Local Actors in Global Politics." *Current Sociology* 52, 4: 649-670.
- Sebrie, E. M., J. Barnoya, E. J. Perez-Stable and S. A. Glantz. 2005. "Tobacco Industry Successfully Prevented Tobacco Control Legislation in Argentina." *Tobacco Control* 14, 5: 1-11.
- Shawki, Noha. 2011. "Organizational Structure and Strength and Transnational Campaign Outcomes: A Comparison of Two

- Transnational Advocacy Networks.” *Global Network* 11, 1: 97-117.
- Simmons, P. J. 1998. “Learning to Live with NGOs.” *Foreign Policy* 112 (Autumn): 82-96.
- Smith, Jackie and Dawn Wiest. 2005. “The Uneven Geography of Global Civil Society: National and Global Influences on Transnational Association.” *Social Forces* 84, 2: 621-652.
- Tallberg, Jonas, Lisa M. Dellmuth, Hans Agne and Andreas Duit. 2018. “NGO Influence in International Organizations: Information, Access and Exchange.” *British Journal of Political Science* 48, 1: 213-238.
- Townsend, Belinda, Erik Martin, Hans Löfgren and Evelyne de Leeuw. 2012. “Global Health Governance: Framework Convention on Tobacco Control (FCTC), the Doha Declaration, and Democratisation.” *Administrative Sciences* 2, 2: 186-202.
- True, Jacqui and Michael Mintrom. 2001. “Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming.” *International Studies Quarterly* 45, 1: 27-57.
- Wagle, Udaya. 1999. “The Civil Society Sector in the Developing World.” *Public Administration & Management: An Interactive Journal* 4, 4: 525-546.
- Weishaar, Heide, Jeff Collin, Katherine Smith, Thilo Grüning, Sema Mandal and Auna Gilmore. 2012. “Global Health Governance and the Commercial Sector: A Documentary Analysis of Tobacco Company Strategies to Influence the WHO Framework Convention on Tobacco Control.” *PLOS Medicine* 9, 6: 1-20.

- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press.
- White, Anna. 2004. "Controlling Big Tobacco: The Winning Campaign for a Global Tobacco Treaty." *Multinational Monitor* 25, 1-2: 13-16.
- WHO. 2009. *History of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*. Geneva: WHO Press.
- Wilkenfeld, Judith P. 2005. *Saving the World from Big Tobacco: The Real Coalition of the Willing*. Working Paper: 1-44. The Matthew B. Ridgway Center for International Security Studies at the University of Pittsburgh. in <http://www.Ridgway.pitt.edu/Portals/1/pdfs/Publications/Wilkenfeld.pdf>. Latest update 20 March 2019.
- Wipfli, H., F. Stillman, S. Tamplin, V. Luiza da Costa e Silva, D. Yach and J. Samet. 2004. "Achieving the Framework Convention on Tobacco Control's Potential by Investing in National Capacity." *Tobacco Control* 13, 4: 433-437.
- Wipfli, Heather L., Kayo Fujimoto and Thomas W. Valente. 2010. "Global Tobacco Control Diffusion: The Case of the Framework Convention on Tobacco Control." *American Journal of Public Health* 100, 7: 1260-1266.
- Yach, Derek, and Douglas Bettcher. 2000. "Globalization of Tobacco Industry Influence and New Global Responses." *Tobacco Control* 9, 2: 206-216.
- Yanacopulos, Helen. 2005. "The Strategies that Bind: NGO Coalitions and Their Influence." *Global Networks* 5, 1: 93-110.

Framework Convention Alliance and the Framework Convention on Tobacco Control : A Transnational Advocacy Network Case Study

Kuo-Wei Wu * Teh-Chang Lin **

Since the 1990s, tobacco-related diseases have posed a tremendous threat to human health. The impact of such diseases has also proliferated from developed countries to developing countries. It is estimated that tobacco use could cause 10 million deaths by 2030, if no actions are taken. Because globalization has inevitably weakened the capabilities of individual countries to control tobacco consumption, the World Health Organization (WHO) has considered formulating the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) from the perspective of global health regulation. With FCTC as a case study, the article explores the unique interactions between states and non-governmental organizations (NGOs). In the process of negotiating the adoption of the FCTC from 1999 to 2003, both local and international NGOs interacted with governmental representatives from WHO member countries. Furthermore, NGOs were also pursuing global

* Assistant Professor, General Education Center, National Kaohsiung University of Hospitality and Tourism.

** Corresponding author. Professor, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University.

health regulations beyond their respective countries. In order to enhance collective power, many NGOs decided to coordinate their activities, forming the Framework Convention Alliance (FCA) on the basis of transnational advocacy networking. The alliance aimed to make an influence on the stances of governmental representatives and transnational tobacco enterprises, for the final approval of the FCTC. To explain the effectiveness of the transnational advocacy network, this article analyzes this process from five viewpoints: 1) issue-framing; 2) establishment of the FCA; 3) agenda setting and monitoring; 4) possession and provision of professional information; and 5) determination and execution of strategies. From each dimension, the article then assesses how these NGOs in the advocacy network concretely exert their influence.

Keywords: non-governmental organization, Framework Convention on Tobacco Control, transnational advocacy network, World Health Organization, Framework Convention Alliance