

台北市節能減碳政策之研究： 以政策行銷角度分析

黃榮源、謝耀霆*

《摘要》

公部門服務的主要目標在於創造公共價值，公共政策制定過程重視民眾的偏好選擇，是民主社會基本價值之所在。因此，公共政策的執行除了強調政策方案制定的合理性與課責性外，政府主動積極地「行銷」政策，以贏得民眾對其認同，亦十分重要。本文將以公部門政策行銷概念為面向，分析近年來台北市政府節能減碳政策推動之過程。主要目的在了解台北市政府的政策行銷作為，對其節能減碳成果的可能影響。透過文獻分析並佐以訪談內容後發現，未來台北市政府在節能減碳政策的推行上，對民眾的倡導和教育是行銷政策成敗的關鍵，並應藉由與民間團體良好的互動，共同達成節能減碳生活化的目標。

[關鍵詞]：政策行銷、節能減碳、溫室氣體、台北市政府

投稿日期：98年9月3日；接受刊登日期：98年10月20日。

* 開南大學公共事務管理學系助理教授。

開南大學公共事務管理研究所碩士生。

壹、前言

在全球化效應的衝擊之下，地球上發生的許多問題已不再是某個國家個別的問題，而是關係到人類共同命運的問題，面對這些新興的議題，傳統的政策工具已經不足為恃，「全球暖化」（global warming）現象即為其中最嚴重且迫切要解決的問題。¹ 近年來因為全球氣候變遷明顯，已經造成人類生存及地球環境之威脅，世界各國政府無不亟思因應之策略，以為永續發展之憑藉。然而，這些策略的提出，不僅可能牽動整個公部門體制和行為模式的變革，也必須輔以社會教育和民眾的支持，做為相應的支撐。

公部門服務的主要目標在於創造公共價值，在公共政策制定的過程中，尋求並符合民眾偏好的選擇，乃是民主社會的基本價值之所在。要如何才能降低人們對環境的衝擊？不但是當前各級政府部門主要的課題之一，也是一項重要的公共倫理和價值，需要所有民眾的體認與支持。目前國內對於氣候暖化或節能減碳議題的相關研究，大多著眼於環境變遷對個別領域或產業的影響（林妍玲，2008；蔡炘涓，2008；梁啓源，2009）；或從環境倫理和永續發展角度，探討相關政策的重要性（張義弘，2002；黃榮源，2008；顏君聿，2008；顧洋，2008）；有些則從技術與策略層面，研究節能減碳等相關問題（李河清，2008；黃釋緯，2008；楊豐碩、蔡炘涓採訪，2008）。本文將以公部門政策行銷概念的面向，分析台北市政府節能減碳政策推廣之過程。研究目的主要在：第一、了解台北市政府有關節能減碳政策方案之內涵；第二、探討相關行銷作為對其節能減碳工作推動的影響。

首先，將整理既有的文獻，探討政策行銷的概念與理論；其次，以政策行銷的角度檢視台北市節能減碳政策推動的過程和初步成效；最後，提出研究的結論與建議。研究主要是以文獻分析（documentary analysis）方法，對台北市政府的節能減碳政策方案加以分析。透過相關學術研究與官方的文件，進行比對和分析，期能對問題進行深入之探討。但為避免對議題之分析過於簡化，忽略問題之全貌，本研究

¹ 所謂「全球暖化」是科學家針對自工業革命以來地球表面溫度逐漸升高現象所賦予的一個專有名詞。

亦輔以對相關參與者的訪談資料為佐證，期能發掘理論與實務兩個面向上的問題和困難。

貳、文獻與概念探討

自「新公共管理」(New Public Management) 概念蔚為風潮之後，一向為企業中所重視的「顧客導向」概念被帶入了公部門，而所謂顧客導向，是將民眾視同為商業行為中的顧客，是一種以「行銷」(marketing) 專業為主導的一種活動。因此，公共政策的執行不僅要重視政策方案制定的合理性與課責性，政府主動以積極的方式贏得民眾對政策的認同，亦十分重要，這正是「政策行銷」(policy marketing) 的基本目標。因此，政策行銷在表面上雖然是大眾傳播技術的應用，但深層的意義則是在民主的大環境中，公共管理者同步探知與引導民意的一種「創造共識」的專業能力。政策行銷的目的，是在誠實透明 (transparency) 和專業說理 (reasoning) 的前提下，公共管理者應用傳播技巧，為公共政策創造有利的環境 (陳敦源、魯炳炎，2008：4)。

一、從行銷、社會行銷到政策行銷

早在古希臘時代，行銷就已經存在於人類社會；到了一九〇〇年代的德國和美國，大學裡開始有學者從事行銷研究，但大多限於商業之範疇 (陳敦源、魯炳炎，2008：4)。² Philip Kotler 與 Sidney J. Levy (1969) 開始將行銷的概念擴大應用至其它非營利部門、地方政府，甚至是國家機關部門。一九七〇年代以後，行銷的概念逐漸被普及到社會問題的解決和社會運動的推廣上面。而政策行銷也因為行銷觀念的擴大化，開始受到理論與實務界的重視，到了一九九〇年代，許多政策行銷的模式如同雨後春筍般被紛紛提出。

² 根據陳敦源、魯炳炎的整理指出：John Crowell 在一九〇一年提出《農產品分配報告》，探討農產品分配與通路制度；一九一一年，Ralph Batles 出版《銷售、採購與運送方法》，是第一本討論產品行銷問題的教材；一九一二年，L. D. H. Weld 開始在美國明尼蘇達大學開設「農業行銷課程」，並在一九一六年出版《農業行銷》一書，至此，行銷一詞開始出現 (參閱陳敦源、魯炳炎，2008：4)。

何謂「行銷」？每個人的看法和觀點，會因為所接觸的環境、人、事、物的不同而有所差異。美國行銷學會在一九八五年提出對行銷的定義，認為商業行銷（commercial marketing）的意義在於：「透過計畫並執行觀念、產品、與服務之定價、促銷和分配，以創造能夠滿足個人和組織目標之交換活動的產生。（American Marketing Association [AMA], 1985）」及至二〇〇四年，該學會針對行銷的定義重新加以定義，主張「行銷是一種組織功能，是一套創造、溝通與傳遞給顧客的程序，其目的乃是從事客戶關係管理，以達到組織及其利害關係人獲取利益之目的」（AMA, 2004）。上述定義賦予行銷更多策略管理的概念，其特點在於強調組織功能和過程，可以透過行銷創造溝通與傳遞價值給消費者，同時重視管理消費者和其他個體的互動關係，俾利於和組織相關的直接與間接之利害關係人，以及各種交換活動之完成（AMA, 2004）。

近年來，國內公共行政學者對政策行銷的研究亦逐漸增加。首先，丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑（2001：310）整理 Adrian Sargeant（1999）的定義，指出行銷有三個特點：（一）、它是一種管理過程：一個管理導向的組織一定會重視行銷管理；（二）、它是顧客導向的。強調顧客至上，而且顧客是組織的生命中樞；（三）、它是一種認定、預期與滿足顧客利益和需求的過程。翁興利（2004：6）將行銷定義為：依據環境之變化，調查組織內外部顧客之需求，並採取顧客導向方式，滿足顧客需求的一種長期性的溝通關係與交換活動。張世賢（2005：310）整理 Armstrong 和 Kotler（2003）的定義後，提出行銷是一種社會與管理過程，是有創造與交換的內涵，它的產品可以有形的產品與無形的價值，而且個人與群體可以經由行銷滿足其需要和慾望。而林佳慧（2005）認為行銷在大體上分為兩種，一種是將行銷視為價值交換，它意味著雙方在互動上都是自願的，沒有一方屬於主導狀態；另一種則是視它為管理上的行銷過程，強調「策略性管理」，類似 Gerome McCarthy（1960）、Gerome McCarthy 和 W. Perrault, Jr.（1987）所提出的 4Ps 模式，認為行銷組合（marketing mix）是包括產品（product）、配銷（place）、促銷（promotion）和價格（price）四大要素。

另外，也有較為整合的模式，如 Philip Kotler（1997）賦予行銷較簡明的定義，他主張行銷就是更了解顧客的需求、提供更好的服務或避免不佳的服務、更有效的服務遞送管道，以及更彈性的價格機制與更高的顧客滿意程度（林佳慧，

2005：2）。Larry Coffman（1986）也從整合的概念和過程的角度，認為包括研究（research）、媒體廣告（media advertising）、貨品促銷（sales promotion）、消費者服務（customer service）、直接銷售（direct sales）、配銷（distribution）都「不是」行銷，所謂行銷是這些功能之總合（魯炳炎，2007a：25；陳敦源、魯炳炎，2008：6）。

政策行銷與行銷的擴大化有著重要的關係。Philip Kotler 與 Sidney Levy 認為，將行銷概念推廣到非營利事業行銷是一重要的貢獻，他們認為市場行銷交換活動的概念，可以擴及到社會、教育、健康、文化以及宗教等不同領域（引自林佳慧，2005）。一九七一年，Kotler 和 Zaltman（1971）提出了「社會行銷」的概念，將行銷的論點應用到社會問題的解決和社會運動的推廣。及至一九八〇年，Kotler 和 Fox（1980）提出〈社會議題的行銷：最初的十年〉（*The Marketing of Social Causes: The First 10 years*）一文後，上述概念才逐漸被學界所認同。一九八一年，Mokwa 和 Permut（1981）出版首部公部門行銷的專著《政府行銷理論與實務》（*Government Marketing: Theory and Practice*），標誌著行銷概念正式擴及至公共組織的範圍。直到了一九九〇年代，許多政策行銷的模式被紛紛提出。例如：Snaveley 於一九九一年提出其公共政策的行銷模型，認為在公共政策中，政府扮演提供服務給民眾的角色，並要使組織本身能夠完成政策執行，而組織用「行銷」是為了要完成任務，意即行銷策略是使政策執行能力完成的技巧性工具（引自林佳慧，2005：2-3）。但公部門與民眾間的交換模式並不像私部門以營利為主，因此，其行銷方式不全然適用於公部門（朱鎮明，2004：51）。然而，就像 Buurma（2001）的看法，公共組織為了達成政治目的，而運用行銷工具以實現其政策目標，才是公共政策行銷之目的。

二、公共政策行銷的模式與策略

學者魯炳炎（2007a：37）認為：歐美學者所使用的“policy marketing”一詞，始於 Snaveley 和 Buurma 兩人，他們認為政策行銷必須基於政府與公民消費者之間的交換關係，而且此種交換關係必須要能夠同時滿足私部門的市場交換和公部門政策治理的特性。基於市場行銷概念擴大化的影響，Buurma 將公共組織所運用的行銷分為四種類型（陳敦源、魯炳炎，2008：6-7）：（一）、行銷是透過公共財貨和

服務的進入市場環境，市場化（marketization）可以將公部門的活動轉移到私部門，其目的在於降低價格，而且使得品質更能符合顧客的需求。政府許多外包案，希望提升政府服務效率，讓顧客滿意，廣義來說，都可以算是某種政策行銷的作為。（二）、行銷有助於促銷區域性的公共組織，這是一種以區域為單位的行銷作為。（三）、行銷是公共組織與非營利組織可以透過行銷以增進己身利益。（四）、行銷是為達成政治目的而運用行銷工具，以實現政策目標。

林佳慧（2005）與魯炳炎（2007a；2007b）分別整合國內外各學者的見解，提出「政策行銷」是一連串動態的過程，它不單只是政府發布政令，塑造形象的工具，也是針對標的團體（target population）與利害關係人（stakeholders）意向的調查，經由一連串的規劃與整合，達到「各取所需」的政策目標。而其行銷的主體為政府部門的機關與人員，行銷的對象則為社會公民或利害關係的個人、組織或團體。隨著政府部門和公眾接觸的需要增加，行銷專業扮演著越來越重要的角色。台灣在日益民主化後，公務機關也逐漸認識到大眾傳播與政策管理之間的重要關聯性，各級政府開始運用傳播媒體協助推動各項公共政策，如：反賄選廣告、騎機車戴安全帽等，閱聽人在聲光效果十足的環境中，懷著娛樂的心情被告知、被教育、甚至行為改變，最後達到政府政策的目標（陳敦源、魯炳炎，2008：5）。

陳敦源與魯炳炎（陳敦源、魯炳炎，2008：7-8；魯炳炎，2007b：77-80）兩人整理相關策略行銷學者所提出的政策行銷模式，並加以比較。例如：Crompton 和 Lamb (1986) 提出「策略行銷規劃過程」之策略行銷模式，強調從環境分析開始，在進入需求評估、任務、目標、策略、行動方案、執行、行動評估、乃至於修訂回饋之系統性行銷程序。Snively (1991) 的政策行銷模式中，提出服務、成本、資訊告知、人力資源、合法權威及政策分析等六項與顧客標的相關的要素。他認為公共政策的制定必然受到壓力團體的遊說，以及社會和一般民眾的監督和制約，而政治行動者的互動環境則包括了當時的政治環境、人口 / 經濟環境、社會 / 文化環境、以及技術 / 實際環境。Chapman 和 Cowdell (1998) 提出所謂的「公共部門行銷管理」，包括了情境與多元市場、分析、策略、評估、以及組織學習循環的回饋等五個階段；另外，Kotler 和 Lee (2007) 則提出非常具體的「公共部門行銷計畫綱要」，其中包括：情境分析（situation analysis）、政策目標、標的群體、定位、影響標的群體的行銷組合、評估計畫、預算以及執行計畫。

政策行銷的概念既然源自於市場行銷，再擴及到社會、教育、文化，以及各個不同領域公共政策行銷。因此，政策行銷的策略組合很大的部分亦取經於市場行銷策略，從 McCarthy (1960) 提出 4P 的行銷組合開始，發展到 Philip Kotler 所謂的 10Ps，³ 過程中增列許多行銷策略的內涵（陳大為，2004：23-26；魯炳炎，2007b：72-74）。然公部門的特性畢竟和商業部門有所差異，著重的取向和比重當然也會有所差異。國內學者丘昌泰等人（2001：323-324）指出，伙伴（partnership）和政策（policy）是政策行銷的核心。陳敦源（2002；陳敦源、魯炳炎，2008：8）則提出公共部門在推動政策行銷時應該要問的五個問題，分別是「有意義嗎？」、「誰關心呢？」、「資源在哪裡？」、「目標是誰？」，以及「如何評估？」作為解釋為什麼需要進行公共政策行銷的策略思考框架。魯炳炎（2007b：69）認為：如果將政策行銷的過程視為傳播過程，傳遞訊息的來源將是政府機關，其訊息「內容」則是政策內容，訊息的接受者就是「社會大眾」，傳遞的「頻道」是透過政策行銷的策略方案或管道與工具，而政策行銷則必須透過「訊息交換」的關係才能達到回饋之效果。從政治傳播的人與人互動來看，行銷活動分析時必須要注意到行銷的對象是誰（who）？在哪裡（where）？他們的感受和需要是什麼（what）？行銷策略實行後，他們的感受和需要有什麼不同（when）？以及顧客的滿意程度如何（how）等。

上述行銷策略分別從不同的角度分析公部門或政策行銷的特性，但無論是從微觀或宏觀兩個層面探討政策行銷模式，會發現共同點在於兩者都強調「政策制定過程」、「行銷組合」，以及「利害關係人分析」的重要性。然而，實務上對於問題的處理和決策的制定，常會有以偏概全或斷章取義的弊端，也將可能抵銷掉良法美意和政策行銷的成效。因此，建構任何一個模式都必須「以客為尊」，即是要從公共利益出發，從公眾的角度來看待政策產品，才能選擇和善用政策行銷的策略，以達成政策目標（陳敦源、魯炳炎，2008：8）。以本研究個案為例，台北市政府節能減碳政策方案的主體應為台北市民大眾，從政策行銷的角度來看，社會大眾認知與支持，以及政策伙伴的多元性，乃是該政策施行成功與否的關鍵。

³ Kotler 提出滿足顧客需求的 10Ps 行銷法，認為優秀的行銷人員除了必須精通產品、通路、價格和促銷，還必須做好探查（probing）、分割（partitioning）、排定優先順序（prioritizing）和定位（positioning），最後，還要有權力（power）和公共關係（public relations），共 10P（參閱陳大為，2004：23-26）。

下節將以探討台北市節能減碳政策方案的行銷為個案，並整合各學者的模式與策略，尤其是參考陳敦源（2002；陳敦源、魯炳炎，2008）提出之公共部門在推動政策行銷時所問的五個問題，以及魯炳炎（2007b）所謂在行銷活動分析時必須注意的五項要素，從政策目標、政策資源、政策夥伴、行銷通路、行銷策略、政策環境和政策評估諸面向，對台北市節能減碳政策方案行銷分別進行探討與分析。時間從二〇〇四年至今（二〇〇九年），研究並輔以訪談市政府及政策伙伴之參與者的意見和看法，探討該政策行銷之成效與展望。

參、個案研究：台北市節能減碳政策方案之政策行銷

二〇〇五年二月十六日，「京都議定書」（Kyoto Protocol）正式生效，全球正式邁入管制二氧化碳等溫室氣體的新紀元，國際各大城市亦積極進行控制能源消耗與抑制溫室氣體排放等工作。台灣雖未簽署京都議定書，尚毋須擔負溫室氣體減量責任，但臺北市身為國際都會城市，更應採取積極回應減量趨勢，以達到環境保護及市民健康維護之目標。為呼應全球穩定氣候變遷的努力，並促進與各城市推動溫室氣體減量經驗作交流，台北市政府因此訂定許多措施及方案，目的在減少能源及金錢的浪費，亦可降低車輛排放的空氣污染及溫室氣體的衝擊（台北市政府，2008）。

一、個案背景：

根據統計，全球暖化現象造成台北市增溫現象甚為明顯，臺北市二〇〇六年平均氣溫 23.8 度，較二〇〇五年高出 0.5 度，亦較近十年平均氣溫高 0.5 度，各月與其近十年之平均氣溫比較，除三、五、九月平均氣溫低於或等於其近十年之月平均氣溫外，其餘各月均較高（台北市政府主計處，2007）。另根據台北市環保局所完成之臺北市溫室氣體排放資料庫調查，臺北市二〇〇五年溫室氣體排放量為 1,669 萬公噸，其中主要來源為住商部門約 70%、運輸部門約 25%。在各部門排放比例方面，住商部門呈現逐年穩定上升的趨勢，其排放比例從一九九五年的 55% 上升到二〇〇三年的 66%；運輸部門則是維持者大約 22%-23% 的比例；而廢棄物部門自二〇〇一年實施垃圾減量政策以來，其排放比例呈現大幅度的下降，從一九

九五年的 22% 下降到二〇〇三年的 12%。在未來成長方面，如果在不採取任何應變措施的情況下，預計在二〇二〇年的總排放量將達到 19,894,000 噸（台北市政府環境保護局，2005）。

（一）政策形成與組織目標

全球暖化對氣候產生顯著的影響，例如：北極海的冰層加速溶化，造成北極生態的危機；青藏高原、格陵蘭和歐洲各地的冰河不斷縮減；西伯利亞永凍層土地的面積逐漸減少；大氣層中的二氧化碳增量，也使海水酸化的情形愈來愈嚴重。而全球各地激烈氣候現象（如颱風、高溫等）的發生也更加頻繁，在生態方面，由於暖化的影響使得各地區的生態遭受衝擊，例如：北極熊因冰層的溶解，逐漸失去生存環境而瀕臨絕種。這些問題不只對自然生態與環境造成了極大的破壞，也使人類社會和經濟蒙受嚴重的損失（顧洋，2008：6）。

一九九二年，各國在巴西里約熱內盧舉行的地球峰會中制定了「聯合國氣候變遷架構公約」（United Nations Framework Convention on Climate Change，簡稱 UNFCCC），更於一九九五年的柏林、一九九六年的日內瓦、一九九七年在日本京都舉行大會商議如何採取行動解決此問題，並於同年簽訂「京都議定書」（Kyoto Protocol），⁴ 要求締約國承諾減少二氧化碳和其它溫室氣體排放，該文件並於二〇〇五年二月十六日開始正式生效，共有 156 個國家簽訂。而 UNFCCC 締約國周年大會則以第三次評估報告的最新資料作為其討論基礎。這些行動都著眼於能源部門、以及能源部門所採用的燃料與技術。第四次報告則在二〇〇七年，其第一、第二以及第三小組分別於二月（巴黎）、四月（布魯塞爾）和五月（曼谷）發表，而第一工作小組的第四次評估報告，內容涵蓋了氣候變化的科學課題，其中包括了大

⁴ 京都議定書：一九九七年十二月條約在日本京都通過，並於一九九八年三月十六日至一九九九年三月十五日間開放簽字，條約於二〇〇五年二月十六日開始強制生效，到二〇〇五年九月，總共有 156 個國家通過了該條約（占全球排放量的 61%），引人注目的是美國沒有簽署該條約。條約規定，它在「不少於 55 個參與國簽署該條約並且溫室氣體排放量達到附件 I 中規定國家在一九九〇年總排放量的 55% 後的第 90 天」開始生效，這兩項條件中，「55 個國家」在二〇〇二年五月二十三日當冰島通過後首先達到，二〇〇四年十二月十八日俄羅斯通過了該條約後達到了「55%」的條件，條約在 90 天後於二〇〇五年二月十六日開始強制生效。

氣成分、氣候系統各部分錄得的變化、這些變化與人類活動關係的概況、數值模型對未來氣候變化的預測等（李河清，2008）。全球暖化的問題越來越受到國際間的重視，而節能減碳行動正是抑制全球暖化重要的一環。

台灣地區目前在世界溫室氣體排放量為第二十一位（梁啓源，2009），雖然台灣並未參與京都議定書的簽署，但身為國際社會的份子、地球村的一員，更需要積極的參與和回應。為順應國際趨勢，台灣於一九九四年成立「行政院環境變遷政策指導小組」，並在一九九七年擴大編組，成立「行政院國家永續發展委員會」。委員會成立以來，制定了「國家環境保護計畫」，並於二〇〇〇年設置國家永續發展論壇，研擬完成台灣「二十一世紀議程：中華民國永續發展策略綱領」，揭示「落實永續發展理念，強調生活、生產與環境生態並重」的發展願景（行政院國家永續發展委員會，2000）。二〇〇二年十二月十一日，總統頒布「環境基本法」，給予永續會法定定位。永續會更以二〇〇三年作為永續發展之行動元年，而二〇〇四年經建會協助各縣市完成地方「永續發展策略規劃報告」，二〇〇五年開始推動地方永續評鑑機制的工作，協助地方政府落實地方永續發展的各項行動方案，視檢我國各縣市永續計畫，為節能減碳策略的規劃扮演重要的角色。

二〇〇八年新政府上任之後，更將「節能減碳」視為未來政府的重要發展政策之一，也將二〇〇八年訂為台灣「減碳元年」。行政院在二〇〇八年六月五日通過之「永續能源政策綱領」，也已明確揭示我國國家溫室氣體減量目標與期程為：（行政院新聞局，2008）

1. 短程目標：於二〇一六年至二〇二〇年間回到二〇〇八年的排放水準；
2. 中程目標：於二〇二五年回到二〇〇〇年之排放水準；
3. 長程目標：於二〇五〇年回到二〇〇〇年排放量的 50%。

台北市政府自二〇〇五年起，就已經針對該市溫室氣體排放量最大的住商部門，推動各項節能活動。二〇〇六年七月至十一月共省電度數達 1,596 萬 6,647 度，為二〇〇五年省電度數成果之 14.5 倍。經過連續數年推動公私場所節能活動，成效已逐漸擴大。其間，也將著手研擬「能源管理自治條例」，制定相關規範標準，或以罰款遏止浪費（林相美，2007）。總體觀之，台北市環保局從二〇〇五年開始整合台北市政府各相關局處抑制溫室氣體排放策略，並以二〇一五年抑制到二〇〇五年排放水準為第一步目標，並據此探討改善機制，提出近程及長程減量策略行動計

畫及規劃臺北市參與國際間有關溫室氣體減量方面合作或經驗交流之管道。

（二）組織設計

台北市為依據行政院二〇〇八年六月十日院台經字第 0970086494 號函示「永續能源政策綱領」，特別訂定「台北市推動節能減碳政策方案」，並於同年七月八日，在台北市政府第 1482 次市政會議中通過。另外，台北市政府為了積極推動節能減碳政策方案，規劃成立「溫室氣體減量推動小組」，並由台北市環境保護局擔任本方案之承辦單位，負責方案之規劃、推動與執行。其推動台北市政策方案的權責劃分如下：⁵

1. 環境保護局：綜理市政府推動溫室氣體減量事務、廢棄物處理溫室氣體減量及市民教育宣導。
2. 產業發展局：工商業節約能源及推廣再生能源使用。
3. 都市發展局：既有建築物能源效率改善及獎勵綠建築設置。
4. 交通局：大眾運輸系統發展及交通運輸溫室氣體減量。
5. 工務局：台北市轄區內路燈之節能及植樹綠化。
6. 秘書處：各機關學校節約能源輔導管理。
7. 台北自來水事業處：推動管網改善、市民節約用水觀念暨執行節水措施。
8. 各機關學校：勵行該機關學校內各項節約能源溫室氣體減量措施。

⁵ 參閱「台北市推動節能減碳方案」，二〇〇八年七月八日，台北市政府第 1482 次市政會議通過。

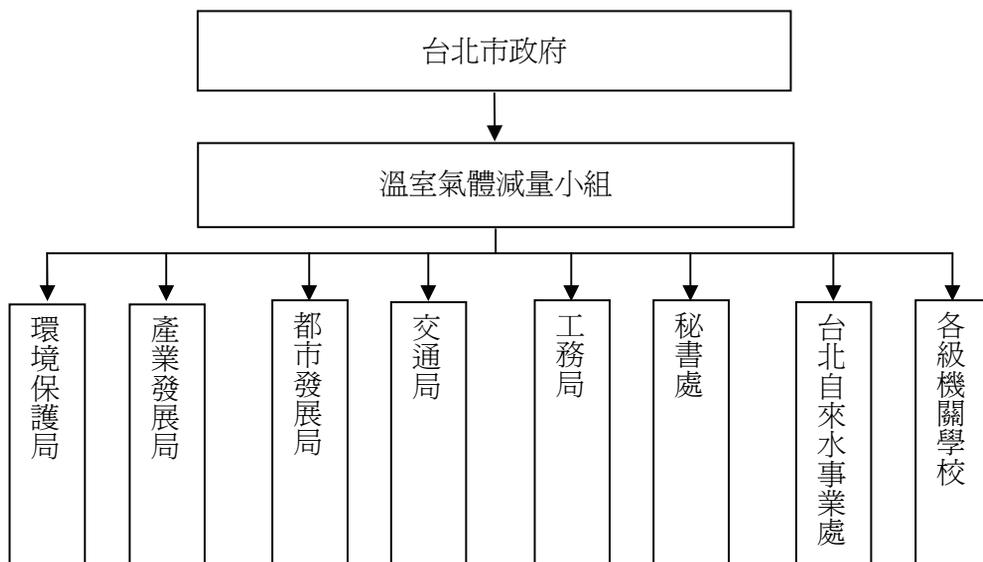


圖 1 台北市推動節能減碳政策方案組織圖

資料來源：作者整理

而推動溫室氣體減量主要工作項目及主機關如下：⁶

1. 工商業節能評估及輔導（產發局主辦）。
2. 獎勵或補助工商業節能（產發局主辦）。
3. 推動再生能源使用（產發局主辦）。
4. 建築物能源效率改善及獎勵綠建築設置（都發局主辦）。
5. 交通運輸溫室氣體排放減量措施，及推動低碳節能之大眾運輸及綠色運輸方式（交通局主辦）。
6. 廢棄物回收處理及再利用（環保局主辦）。
7. 植樹綠化儲碳措施及降低熱島效應（工務局、產發局主辦）。
8. 溫室氣體減量之國際合作、國際會議參與及城市層級行動交流（環保局主辦）。
9. 氣候變遷及溫室氣體減量之教育宣導（教育局、民政局、環保局及觀光傳播局主辦）。

⁶ 參閱「台北市推動節能減碳方案」，二〇〇八年七月八日，台北市政府第 1482 次市政會議通過。

10. 推動各機關學校節約用電及用油（秘書處主辦）。
11. 推動管網改善、節約用水觀念教育宣導及節水措施推廣（自來水處主辦）。
12. 其它有助溫室氣體減量措施（環保局主辦）。

（三）法源依據

為減緩全球氣候變遷，降低溫室氣體排放，確保國家永續發展，行政院環保署積極辦理「溫室氣體減量法」立法工作。訂定本法案的意義是對外可主動宣示我國善盡地球村成員責任，並彰顯我國願意參與國際減緩氣候變遷相關活動；對內則建立推動溫室氣體減量之法源依據，以落實依法行政原則。

該法案內容包括：國際公約因應、減碳機制設計、協助產業建置競爭能力及全民節能參與等訴求，同時配合「能源稅條例」立法，以經濟誘因推動溫室氣體減量。「溫室氣體減量法」草案共計 6 章 28 條。惟目前尚未正式通過，因此，尚未有明確之法源作為施政的規範準則。

二、個案分析

本研究以台北市節能減碳政策方案為中心，探討該方案施行之相關要素，包括政策目標、政策資源、政策夥伴、行銷通路、行銷策略、政策環境和政策評估等項，藉以了解台北市政府有關節能減碳政策方案之內涵，並探討相關行銷作為對節能減碳工作推動的影響。茲分述如下：

（一）政策目標與環境之評估和設定

台北市政府在節能減碳之目標上，有何期望？為達成該期望目標，市政府是否有階段性的計畫？是研究該政策方案行銷首要釐清的重要指標。從前任市長馬英九，到現任市長郝龍斌，推動節能減碳一直是台北市政府重要施政方向。二〇〇八年七月八日，「台北市推動節能減碳政策方案」經市政會議通過，內容擬定各項推動節能減碳的具體工作項目，共計有八大類包括：1. 政府幕僚與國際交流；2. 本府各機關學校減量；3. 住商部門減量；4. 運輸部門減量；5. 廢棄物部門減量；6. 農林部門減量；7. 節約用水；8. 宣導教育，合計共 49 項措施，由台北市政府有關機關共同推動。就內部環境方面，該政策方案由專案小組推動進行，組織內部活動

則採取各個有關單位互相合作推動的方式進行。⁷ 方案的目標如下：

1. 配合行政院「永續能源政策綱領」，以「二〇一六年至二〇二〇年間溫室氣體排放量下降至二〇〇八年水準」為台北市溫室氣體減量目標。
2. 自二〇〇七年起，北市府各機關學校之用電及用油量，以二〇〇六年度為基期，逐年減少 2% 為原則，至二〇一一年減少 5%。機關學校節電，二〇〇八年目標為 7.7%。（已修正為逐年各減少 2% 為原則，至二〇一一年減少 10%。）
3. 自二〇〇七年起，自來水管網漏水率每年降低 1%，家庭總用水量以二〇〇七年用水量為基準，二〇〇八年度減少 1.5%，二〇〇九年度減少至 2%，二〇一〇年度減少 3%。

另外，台北市政府已經分別簽署「綠色都市宣言」及「舊金山城市環境協定」。「舊金山城市環境協定」是二〇〇五年世界環境日，由世界五十餘個大都會的市長在舊金山發起的國際性城市溫室氣體減量協定，包含七大主軸，分別是：能源、回收、都市設計、都市自然環境、交通、環境健康及水。七大主軸中每一主軸都有 3 項行動計畫，總計共 21 項行動計畫（沈世宏，2007：21）。與本計畫直接相關內容是要求各大城市在二〇三〇年之前，將二〇〇五年之溫室氣體排放量再降低 25%，並訂於二〇一二年的「世界環境日」驗收成果，屆時將從五顆星到一顆星，為各簽署城市評等。台北市政府即是以「二〇三〇年前降低溫室氣體排放至二〇〇五年水準再減 25%」為其長程溫室氣體減量目標。

（二）政策資源

政府政策的推行成果和成敗往往取決於對資源的掌握程度。政策行銷的經費從何而來？需要多少經費才足夠，支持行銷工作的人力以及傳媒網路在哪裡？爭取多少立法部門的資源？政府機關是否有足夠機制配合？這些資源不單只是經費，還包括執行過程中所能激發、引導並吸納的各種社會資源的條件。資源的充分掌握能使政策執行的成功率更加提升。

台北市政府自二〇〇四年開始推動溫室氣體減量政策，二〇〇八年已將「節

⁷ 作者訪談台北市環境保局第一科承辦人員楊梅華小姐之內容。時間：二〇〇九年六月二十五日。地點：台北市環境保護局會議室。

能」列為施政優先項目，並於民國九十八年及九十九年度概算優先編列節能相關費用，而且預算數將逐年增加。台北市政府環境保護局是台北市溫室氣體減量政策主要承辦單位，職司國際交流、廢物部門減量及社區節能減碳輔導與市民節能宣導。

表 1 台北市環境保護局溫室氣體減量相關經費

單位：新台幣 / 元

年度	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
經費	96 萬	317.9 萬	192 萬	466 萬	675 萬	681.5 萬

資料來源：台北市環境保護局提供，作者整理。

如表 1 所示，環境保護局從二〇〇四年開始編列溫室氣體減量相關計畫費用，從二〇〇四年編列 96 萬，二〇〇五年 317.9 萬，二〇〇六年 192 萬，二〇〇七年 466 萬，二〇〇八年 675 萬，至二〇〇九年增加到 681.5 萬，也就是說，在「台北市節能減碳政策方案」推行之前，台北市政府就已經有編列溫室氣體減量之相關預算，並逐年增加。

另外，台北市政府機關學校自二〇〇八年起，每年均編列節能減碳相關費用（太陽能光電、空調設備、照明設施、其它節能減碳設施、政府及專案施政等）（見表 2）。

表 2 台北市政府機關學校推動節能減碳相關費用

單位：新台幣 / 元

年度	2008 年	2009 年	2010 年
經費	3,335 萬 1,801 元	2 億 9,034 萬 5,888 元	10 億 3,052 萬 5,096 元

資料來源：台北市環境保護局提供，作者整理。

二〇〇八年，台北市政府各機關學校已編列推動節能減碳之費用為 3,335 萬 1,801 元（其中包括汰換節能及感應設施費用），二〇〇九年增加為 2 億 9,034 萬 5,888 元，而二〇一〇年度預算金額更高達 10 億 3,052 萬 5,096 元。這些推動節能減碳相關費用預算的成長快速，顯示市政府對節能減碳的推動工作已經越來越重視，並成為優先編列預算的項目。但儘管如此，目前台北市政府尚未將用於節能減

碳工作宣導和行銷之預算個別詳列統計。⁸

(三) 政策夥伴

從 Snavelly (1991: 320) 的觀點來看，公共政策制定雖以政府機關為主體，但政策制定必然受到相關壓力團體的遊說，以及社會大眾和選民的監督制約。但有時候壓力團體也會成為政策推動的最佳夥伴，以本研究個案為例，近年來許多伙伴團體與市政府共同合作多項持續性的節能減碳相關活動。這些團體大多為環保團體，如：荒野保護協會（荒野協會）；另外也會有一些國營企業，如：台電公司的參與和協助。其中較為著名的活動有：⁹

1. 與台電公司合作的百萬獎金節能抽獎活動（在四至九月電費單上活動發放，並通知符合資格客戶）。為了能深入家戶推動節能減碳行動，於二〇〇九年首度辦理「獎金百萬家戶節能大作戰」省電抽獎活動，以家戶為單位，鼓勵台北市家戶挑戰夏季用電高峰期間之省電能力，只要二〇〇九年八或九月電費收據，較去年同期之「省電比例」達 10%（含）以上之家戶，台北市環境保護局與台電公司協調，於二〇〇九年四月起於台電電費收據單上，印製抽獎活動訊息，並鼓勵市民參與節能減碳活動。

2. 與「荒野協會」合作舉辦夏至關燈活動。市政府連續四年與該協會合作「夏至關燈，低碳綠生活」活動，包括台北 101 大樓、美麗華摩天輪等重要台北地標建築，都在活動規定時間內配合陸續關燈。依據關燈時刻用電統計，這一小時的關燈活動約省下 25 萬電度，減少 160 公噸二氧化碳排放，約等於 6 公噸喬木可吸收的二氧化碳量。這項活動的經費來源是由台北市政府以專案經費支應，計畫經費約 200 萬元。

3. 「台北市金省能獎」活動。由台北市政府主辦，台北市政府產業發展局、交通局、環境保護局與都市發展局（建築管理處）承辦，並委託由財團法人產業服務基金會為執行單位。活動的目的以鼓勵公私營機構、社區市民積極推動節約能源，獲獎者並以提供獎金的方式獎勵。（本活動的前身為「我愛 Cool 地球省電大作戰活動」，早期並無獎金獎勵）。

⁸ 針對台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

⁹ 資料由台北市環保局提供，作者整理。

4. 其它經費補助，例如：補助美麗人生教育基金會辦理「拯救地球大任務」、內湖健康安全社區辦理「You Me Care! Our Planet! Our Home! 小社區救大地球」、綠適居協會辦理「二〇〇八台北市社區節能減碳元年」、發現（Discovery）頻道辦理「台北市低碳環保 Cool 生活宣導計畫」等。

此外，台北市環境保護局也以各項援助的方式，支援民間節能減碳活動，並且從中協調與各項機關單位的配合，包括場地借用等事宜。¹⁰ 對民間團體來說，台北市環境保護局除了是協助者外，同時扮演一個橋樑角色，負責與其它政府部門的溝通與協調。

（四）行銷通路

公部門政策行銷通路可以將政策方案的有關訊息極大化，並做為和民眾溝通之服務平台，進行民眾與政府間之密切互動。根據台北市環境保護局的資料，台北市節能減碳政策方案的行銷，主要是藉助各項媒體工具與活動來進行。本研究透過訪談台北市環境保護局官員後，將台北市節能減碳政策方案行銷之工具彙整後，概分成平面印刷品與電子兩類。印刷類媒體有報紙、雜誌、海報、看板、傳單、標誌，而電子類包括電腦網路、電視、廣播和手機簡訊等（如表3）。

表3 台北市節能減碳政策方案行銷之相關傳播工具

類 型	種 類	內 容
電子類	1. 網路（含電子郵件） 2. 電視 3. 廣播 4. 手機簡訊	1. 架設節能減碳網站 2. 播放宣導短片 3. 節能減碳探討節目的製播 4. 綠色商標、節能標章
印刷類	1. 報紙 2. 雜誌 3. 海報、看板、傳單 4. 標誌	5. 節能減碳相關產品廣告 6. 節能減碳宣傳海報、傳單及看板 7. 相關電子郵件、簡訊

資料來源：台北市環境保護局提供，作者整理。

¹⁰ 作者訪談「荒野保護協會」人員內容。日期：二〇〇九年八月十九日。

上述政策方案行銷工具大體涵蓋目前大眾媒體，其中包括傳統形式的看板、海報，也納入了網際網路等新興工具，但並未形成一套整體的行銷專案，效果尚難評估。根據台北市環保局人員表示，目前台北市節能減碳政策方案行銷上，並未委託行銷或公關公司進行政策行銷上的專業外包。在海報宣導活動上，則是請專業設計公司幫忙設計，但並非是外包性的；而在短片製作上，則是用發包的方式，委請專業人員進行製作。到目前為止，宣傳品內容腳本和拍攝，是請財團法人產業服務基金會進行短片之製作。¹¹

除了主動宣傳外，也架構許多與民眾相互溝通的平台，民眾藉由這些平台可以更容易和政府互動，不但能更加了解台北市政府在節能減碳上所推行的相關政策，同時也能反應相關意見給市政府。目前的服務平台包括：

1. 電話服務：1999 台北市民服務專線
2. 電子郵件：環境保護局電子信箱
3. 電子報
4. 留言板：統一留言板（並沒有專屬單一窗口）

其中，透過服務電話或電子郵件，每天由數件到數十件不等，其詢問內容大多有關節能減碳相關活動資格或詳細內容（如：節能百萬大作戰），以及少數節能政策之詢問。

同時，市府也以經濟工具為手段來達成政策目標，如：垃圾袋收費，以減少垃圾量；福德坑掩埋場的沼氣回收及廢熱回收等。另外，經由電費優惠制度協助行銷，用電量較去年同期比較減少 0-5%，電費優惠 9.5 折，5%-10% 優惠價 9 折，10% 以上則電費 8 折，用電越少，電費越優惠。這些措施原則上是以經濟和獎勵搭配宣導來鼓勵民眾投入節能減碳行動，可視為一種廣義的行銷，但對於工商業的作法，則較用強制方式進行。

（五）行銷策略

為了使台北市節能減碳政策方案達到目標願景，政府機關所提供的服務，將成為實踐節能減碳重要的關鍵。政府機關的政策是屬於強制性的權威，或是鼓勵性的

¹¹ 台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

倡導？其所提供的內容為何？標的團體為何？對象不同其行銷的內容有何不同？根據台北市環境保護局的訪談內容，得知有關節能減碳行動之獎勵與補助的活動包括：¹²

1. 推出低碳社區，解決能源設備初設或汰換成本較高的問題：台北市環保局已廣邀電器設備通路廠商研議，推出「台北市低碳社區節能電器（設備）優惠方案」，希望結合社區管委會及通路系統，推動「換掉耗能電器，邁向低碳家園」行動，目前已經獲得上新聯晴、特力屋、遠百（愛買）、全國電子及燦坤五大通路商共襄盛舉。通路廠商提供「社區專屬優惠券」，由台北市環境保護局以公文方式，寄予報名參加社區節能輔導之社區管委會，社區只要持環保局公文及專屬優惠券，即可至通路門市（限北市地區）選購。
2. 節能家電推廣活動：為建構低碳生態城市，台北市產業發展局結合台北市各大 3C 量販、家電、賣場等連鎖店，推廣「節能標章」、「能源之星標章」產品優惠活動，凡上網登錄發票，即可參加「好運發票」網路摸彩活動。
3. 其它補助政策：配合行政院環保署和經濟部能源局推行「環保標章」運動。凡購買標示節能標章之家電器具民眾，可獲補助金 3,000 元，推行此政策預算經費達 5 億 3,000 萬元。

此外，台北市環保局也推動電動機車電池汰換，於二〇〇八年加碼補助購買省電燈泡、或以普通燈泡換省電燈泡的活動。台北市產業發展局亦積極推廣「綠色商店」。其它有推動再生能源發電，如：於台北市政府屋頂用太陽能發電，由經濟部能源局補助 1 千瓦 45 萬元。在諸多節能減碳的措施上，台北市政府以提供獎勵和以經濟工具為手段來推動節能減碳政策，目前雖未與民間企業合作，但各民間企業已經有自行推動節能減碳相關措施與活動，主動參與政府節能減碳之活動，可視為近年來政府宣傳效果的初現。

（六）政策環境

台北市在節能減碳政策方案之推行，對於其週遭環境的評估將是政策成功與否的主要因素之一，其中可能包含政治、經濟或文化上的各項因素。而台北市節能減碳政策推動所面臨之環境因素與阻礙，首先，從外部環境來看節能減碳這個議題在

¹² 台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

初期（二〇〇四年）尚不熱門，民眾認知度不高，因此，台北市政府對該政策並非相當重視；其次，雖然「節能減碳」工作被列為優先政策之一，但實際上的作法卻常是以經濟利益為優先考量，各級政府在「拼經濟」的思維下，政策仍然以經濟或產業發展為重，這個氛圍對於節能減碳政策的推動較為不利（杜素豪，2004）。如此，無論民間如何配合，節能減碳的政策目標的達成，恐怕仍有長路要走。再以組織內部來說，台北市各局處分工有不同聲音，所以過程中經多許多的磨合。而現今市民參與較為熱烈，若單從相關溫室氣體排放量的資料來看，目前溫室氣體相關排放量增加已不到 1%，執行單位認為似乎已達成當初所訂定之標準。¹³

（七）政策評估

要如何評估一個政策行銷的方式是否成功牽涉到評估的指標是否具代表性？成功與否的評定標準為何？以「台北市推動節能減碳政策方案」及其相關配套政策來看，目前較為方便但不一定精準的觀察指標就是以「量」及「趨勢」來衡量。我國自二〇〇四年開始調查溫室氣體排放，台北市評估的標準主要是以人均排放量、年排放量、用電量等做為評估的標準。並且也以溫室氣體排放量之成長幅度，做為政策成效之評估。¹⁴

另外，也從「財團法人台灣產業服務基金會」二〇〇五年度「台北市執行舊金山城市環境協定溫室氣體減量目標行動方案與績效評量機制建構計畫」（財團法人台灣產業服務基金會，2009）中，已建置的溫室氣體排放資料庫，並持續參考 IPCC 溫室氣體清冊指南、我國溫室氣體排放清冊與環保署之運輸、住商、環保及產業之溫室氣體推估方法等國內外相關最新文獻資料，成為台北市各部門排放強度統計資料的基礎，隨時更新台北市溫室氣體排放量資料庫。¹⁵ 近十年來，溫室氣體排放量由 1,469.4 萬公噸（一九九八年），增加至 1,627.6 萬公噸（二〇〇七年），約增加約 158 萬公噸，總成長率約為 11.11%，平均年成長率約為 2%。二〇〇七年人均排放量為 6.19 公噸。其中以住商部門排放量所佔比例最多（約佔 60-70%），其次為運輸部門（約佔 26-28%）及廢棄物部門（約佔 3-15%）。其中除廢棄物部門因垃圾掩埋及資源回收已見成效，農業部門因耕地減少導致排放逐年遞減趨勢外，

¹³ 台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

¹⁴ 台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

¹⁵ 台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

其餘部門皆呈現逐年遞增趨勢。其中住商部門增加近 10%，增加幅度最大。但值得慶幸的是，目前台北市（一九九八年—二〇〇七年）溫室氣體排放量已經逐漸趨緩。¹⁶

若從政策內容上分析，「台北市推動節能減碳政策方案」是否是一個有意義的政策？從政策目標來看，答案應是肯定的。溫室氣體的大量排放已威脅到地球生態，更對人類經濟造成重大損失。全球災害的無國界化所造成的社會成本，已成為全體人類所要共同承擔的損失。有鑑於此，目前各國際都市，為達到京都議定書所設定之氣體減量環境標準，無不積極推動節能減碳之相關措施。台灣雖非簽署國，不受京都議定的管制，但身為地球村的一份子，實應積極參與國際間所重視的各項活動。因此，節能減碳政策的推行對我們來說是勢在必行的。

而台北市節能減碳政策方案之目標，主要以降低台北市溫室氣體之排放量為主，並配合「永續發展政策」、「落實永續發展理念，強調生活、生產與環境生態並重」的發展願景。其它對政府、民眾及企業的願景還包括：

1. 使台灣與國際接軌；
2. 維護台灣本土生態環境，留給下一代良好的生態環境；
3. 順應全球趨勢，以低碳經濟帶動台灣產業發展。

為達成願景目標，在政策行銷上有必要採取顧客導向的方式，使標的團體認同並產生共同的願景，最後認同公部門所制定之規劃政策。

再從政策執行工具上來看，台北市節能減碳政策方案行銷顧客對象為一般市民大眾與企業，但依法源來看，目前「溫室氣體減量法」尚未通過，因此目前節能減碳政策並沒有法定的強制力，也沒有明確的規範標準與處罰條例。另從政策上或活動上來看，市政府大多採取獎勵與補助的方式來進行節能減碳政策推廣，並以調高電費等經濟手段為政策施行的工具。這種獎勵而非權威的方式，雖類似企業「顧客至上」的概念，即是以顧客為中心的方式提供服務，來達到所要施行之政策目標，但公共政策行銷與企業行銷在目的上畢竟不同，它不以營利為目的，而是以公共政策為優先考量，完全靠獎勵但無強制或法源依據，效果也會受限，這也是公共政策行銷與一般企業行銷應有所不同之處。

¹⁶ 資料來源為台北市環保局訪談內容，以及台北市執行舊金山協定溫室氣體減量方案與績效評量機制建構計畫期末報告（財團法人台灣產業服務基金會，2009）。

若從成本（cost）面分析，政策執行的資源當然是不可或缺的。台北市政府各部門組織編列溫室氣體減量的相關經費預算，已有逐年增加趨勢。以台北市環境保護局為例，從二〇〇四年開始逐年增加預算，至明年（二〇一〇年），節能減碳業務更是台北市政府優先編列預算的項目，可見市政府對節能減碳工作的重視程度。在組織上，並已成立「溫室氣體減量推動小組」，由各機關依職責分擔不同職務，採取各自分工的方式進行。然而，資源的增加或許可以推定有助於溫室氣體排放減少或節能減碳政策行銷的成功，但節能減碳的成效，是否和政策行銷有所關聯？答案還是很難加以斷定的。

從教育與服務的層面來看，藉由各種大眾媒體做為行銷的通路，宣導節能減碳工作的重要性外，同時也成為政府與民眾溝通的管道。例如：宣導短片、宣傳海報以及網站資訊…等，利用各項電子媒體與平面媒體作感性的訴求，也獲得民眾的回應。朱鎮明（2004）認為新聞媒體對政策行銷有著相當大的重要性，媒體媒介往往能直接或間接地影響民眾感官，不但能做為輿論的平台，媒體更具有宣導政策、擴大政策執行的效果。藉由電子郵件、留言板或服務電話等方式，也可獲得政府相關部門的協助，以台北市環境保護局為例，自從獎金百萬節能活動開始推出，便立即有民眾來電詢問或報名參加相關活動，並可以針對政策及相關知識進行詢問。

台北市政府在節能減碳議題上，陸續透過宣傳短片的播放、相關網站的架設、海報、看板、宣導手冊、節能標章、環保標章等媒介管道，讓民眾獲取節能訊息。市政府也舉辦如「夏至關燈，夜遊大安」、「我愛 Cool 地球—省電大作戰活動」、「溫室氣體社區減量座談」…等各類活動，進行和公眾面對面直接行銷，這些都可視為政府機關在台北市節能減碳政策方案行銷上的重要一環。另外，包括民間環保團體，也會不定期舉辦節能減碳相關活動與講座，並會給予政府許多相關意見和反應。在「資訊告知／教育」功能上，民間壓力團體除了扮演監督者的角色，適時對政府提供建議外，同時也成為相關政策知識與資訊的倡導者與教育者。這與政府對民眾由上而下的宣導方式不同，所採取的是一種平行的溝通方式，是一個有助於政策宣導和推動的協力者。

如前述，台北市在節能減碳政策推動之成效，最直接的評估方式就是藉由溫室氣體排放量的實質數據來評定。¹⁷ 由於有明定之評估標準，因此在政策執行過程

¹⁷ 目前在「台北市推動節能減碳政策方案」中，其政策效果之評估乃是參考溫室氣體排放

中，可藉由這些明確的數據資料對台北市節能減碳政策方案進行檢討（參考表 4、5、6）。

表 4 台北市部門歷年（1998-2007）排放 CO₂ 量比較

單位：萬公噸 CO₂ 當量 / %

	住商部門		運輸部門		整體
	排放量	占比	排放量	占比	
1998	887.5	60.6%	386.7	26.4%	1,464.9
1999	891.8	62.0%	376.7	26.2%	1,438.6
2000	945.6	63.9%	388.2	26.3%	1,478.6
2001	962.9	66.6%	390.6	27.0%	1,445.7
2002	995.4	68.2%	392.4	26.9%	1,459.1
2003	1,029.8	69.0%	397.1	26.6%	1,493.3
2004	1,049.3	68.6%	425.0	27.8%	1,528.4
2005	1,111.7	69.2%	446.4	28.2%	1,598.7
2006	1,135.2	68.3%	453.4	27.3%	1,622.8
2007	1,140.5	70.1%	459.1	28.2%	1,627.6
年平均 成長率(%)	2.8%		1.9%		1.2%

註：整體排放量已納入森林部分之碳匯（每年為 41.14 萬公噸）。

資料來源：財團法人台灣產業服務基金會（2009）。

表 5 部門未來成長率設定

部門	1998-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020	2021-2025	2026-2030
住商	2.8%	2.3%	2.0%	1.5%	1.0%	0.9%
運輸	1.9%	1.7%	1.5%	1.3%	1.1%	1.0%

資料來源：財團法人台灣產業服務基金會（2009）。

資料庫，並參考國際「跨政府氣候變遷小組」（Intergovernmental Panel on Climate Changes, IPCC）溫室氣體清冊指南、我國溫室氣體排放清冊與環保署之運輸、住商、環保及產業之溫室氣體推估方法等進行評估，以每年、每月為單位，對個人及各部門之排放量進行評估，並由此推估台北市溫室氣體排放基線，利用歷史平均排放成長率之資料，加上「自然效率提升」的因子，推估台北市在「一切照常」（business as usual, BAU）的情境下之溫室氣體排放量推估值。而各部門成長率設定除了參考歷史成長率（一九九八年—二〇〇七年的年平均成長率）之外，亦納入效率自然成長的事實。

表 6 台北市部門溫室氣體排放基線推估

單位：萬公噸 CO₂ 當量

年度	住商部門	運輸部門	整體
2007	1,140.5	459.1	1,627.6
2008	1,166.7	466.9	1,719.5
2009	1,193.5	474.8	1,756.1
2010	1,221.0	482.9	1,793.5
2011	1,245.4	490.1	1,826.9
2012	1,270.3	497.5	1,860.8
2013	1,295.7	504.9	1,895.4
2014	1,321.6	512.5	1,930.7
2015	1,348.1	520.2	1,966.6
2016	1,368.3	526.9	1,995.0
2017	1,388.8	533.8	2,023.8
2018	1,409.6	540.7	2,053.0
2019	1,430.8	547.8	2,082.7
2020	1,452.3	554.9	2,112.8
2021	1,466.8	561.0	2,134.5
2022	1,481.4	567.2	2,156.4
2023	1,496.3	573.4	2,178.6
2024	1,511.2	579.7	2,201.0
2025	1,526.3	586.1	2,223.6
2026	1,540.1	591.9	2,244.2
2027	1,553.9	597.9	2,265.0
2028	1,567.9	603.8	2,286.1
2029	1,582.0	609.9	2,307.3
2030	1,596.3	616.0	2,328.7
2007-2025 年 平均成長率	1.5%	1.3%	1.7%
2007-2030 年 平均成長率	1.4%	1.2%	1.5%

資料來源：財團法人台灣產業服務基金會（2009）。

雖然我們很難從這些數字上看出台北市政府的節能減碳政策方案行銷策略奏效與否，但至少可以從而確立過去不足之處，以及未來政策行銷的重點對象，尤其是排放量比例約佔整體六至七成，且增加幅度最大（約成長 10%）的住宅（如：一般市民和學校）及商業部門（如：商店及百貨公司），更是政策行銷需要加強的對象。

三、綜合分析

從上節以各個面向對台北市節能減碳政策方案行銷所進行的分析來看，雖然於「台北市推動節能減碳政策方案」與「舊金山城市環境協定」都已訂定了明確的政策目標，二〇〇四年起也開始編列減少溫室氣體排放之相關預算，市政府並成立「溫室氣體減量推動小組」進行職務分工，但對於行銷的對象也就是大眾而言，政府開始重視節能減碳，也是在近一、兩年的事，甚至可以說是在新政府上台以後，才將它列為重要政策，各單位始較為重視。在這之前，政府雖然已經有一些作為和努力，民眾對溫室氣體排放所造成環境破壞，也有一定程度的認知，但對一般民眾來說，真正了解節能減碳的重要性，並認知到其為國家未來發展的重要政策，都是近幾年的事。

本研究在訪問了台北市政府節能減碳最主要的政策伙伴後，提出了幾項台北市政府（或各級政府）未來在推動節能減碳相關政策上，可能面臨的問題和意見，其中有許多和上述分析意見相似。首先，對台北市在節能減碳工作的成效而言，政府並沒有獲得意見上的共識。台北市政府主要行銷對象為廣大民眾，但在節能減碳的議題上，由於太過廣泛且不著邊際，並沒有確切明訂的標準，所以難以評估其成效。例如：「百萬獎金節能大作戰」的活動，對政府來說其主要目標在於利他，對民眾而言關注的是利己。目前政府制定的相關法案，主要是針對特定產業，但對於一般民眾來說，「節能減碳」，仍不是一件切身相關的事。¹⁸

在行銷通路和策略上，雖然「節能減碳」已經是政府推行的重點政策，但它畢竟不像實體化的商品，沒有明確的規範和法條依循。就某種程度而言，「節能減

¹⁸ 作者訪談「荒野保護協會」企劃部鄔嘉玲小姐內容。日期：二〇〇九年八月十九日；地點：台北市中正區詔安街 204 號「荒野保護協會」。

碳」仍是一種概念，雖然舉辦各式各樣的減碳活動進行宣導，但效果只是一時性的，必須日積月累才能夠長久。所以，理想的方式，更應該重視「教育」的部份。未來節能減碳政策推廣的方向不能光靠活動方式，而要以教育的方式來進行，例如：由學校團體以培育相關志工的方式進行。¹⁹ 藉由教育的方式，提升民眾對「節能減碳」在生活上的必要感，讓民眾對節能減碳運動產生興趣，並主動願意配合，再加上既有的節能網站、海報、看板、電子信件等各式行銷工具相配合，才能使「節能減碳」融入生活之中。

在節能減碳政策方案宣導的方法上，民間團體認為政府的「倡導」偏向於單方面的鼓勵，而並非互動式的，無論是活動或是「百萬獎金」都是一種形式，較偏向於採取由上而下的方式進行。²⁰ 誠如魯炳炎（2007b）的看法，政策行銷的過程應是一種互動的雙向關係，而非政令宣導之單向關係。黃榮護（2000）亦主張政府公關與行銷並非單純政令宣導、教育民眾或形成廣告形象，亦非僅是建構良好的人際關係或交際應酬，而是一種講求方法的社會科學，同時需要身體力行。印證民間團體對台北市政府多年來的活動觀察，是有很大的改善和調整空間。雖然台北市政府舉辦許多節能減碳相關活動，但卻少有與民眾溝通互動的平台，或即使有也鮮少雙向溝通。這和訪問台北市環境保護局人員的看法，實有一段落差。雖然藉由許多管道，民眾都可以與台北市環境保護局進行聯繫，但是如果大多數民眾來電詢問的問題多是獎金的多寡、參加抽獎資格，而少有政策相關的詢問，恐與當初設定的政策目標有所差距。補助與獎勵的方式雖然可以讓民眾對政策產生興趣，但未來如何除了獎勵活動的相關問題外，更著重於節能減碳政策本身，才是一個更好的溝通平台。

最後，在政策組織上，台北市政府由「溫室氣體減量小組」來統籌相關事宜，目前各部門也能有效分工承擔節能減碳業務，但機關組織間卻缺乏有效的統合與協調；在預算經費的使用上，也應有更詳細的規劃，以減少不必要的資源浪費。在政策環境上，雖然「節能減碳」工作被列為優先政策之一，但實際上的作法卻常是以經濟利益為優先考量，在「拚經濟」的思維下，當前政府政策仍然以經濟或產業發

¹⁹ 訪談「荒野保護協會」人員內容。

²⁰ 訪談「荒野保護協會」人員內容。

展為重，往往被犧牲的便是環境。如此，無論民間如何配合，節能減碳的政策目標都難以達成。²¹ 除了上述民眾的認知和意識不足之外，經濟政策和環境政策間的矛盾或衝突時常可見，這也是台北市政府，甚至是各級政府推行節能減碳政策時，不得不面臨的考驗和隱憂。

肆、結論與建議

台北市政府對節能減碳的工作已經越來越重視，從二〇〇四年以來節能減碳相關費用預算的成長快速，並成為優先編列預算的項目可以看出。在組織上，台北市已經成立「溫室氣體減量推動小組」，由各機關依職責分擔不同職務，採取各自分工的方式進行。再從許多實質數據來評定，尤其是溫室氣體排放量數據，也顯示台北市在節能減碳政策的推動上已具初步之成效。

然而，資源的增加或許可以推定有助於溫室氣體排放減少，或有助於節能減碳政策行銷的成功，但節能減碳的成效，是否和政策行銷有所關聯，則很難加以斷定。目前台北市政府推動節能減碳政策方案的標的，可概分為產業和一般大眾。其中對產業部門，已有較為詳細的計畫期程，但對一般市民卻沒有一個明確的規範，也缺乏法源的依據。當前台北市的節能減碳政策方案的推動，最常訴諸經濟工具與方式進行，例如：節能家電用品的補助、摸彩活動或電費折扣等方式。這些方式表面上雖可以鼓勵民眾參與，看似有效地「行銷」節能減碳方案，但真正要成功地達成節能減碳政策的目標，只有這些是不夠的。從政策行銷的觀點上來看，「節能減碳」不是實體化的商品，而是一種概念，舉辦各式各樣的減碳活動進行宣導，效果恐怕只是一時性的，必須日積月累才能夠長久。研究認為在政策行銷上所謂「資訊告知／教育」（informing/educating）的重要性，在節能減碳的議題中特別突顯。無論舉行各式各樣的活動或獎勵措施，雖然可以增加認知與行動誘因，但成效畢竟有限，唯有將節能減碳的價值和觀念融入生活之中，也就是用教育的方式推廣，避免流於政令宣導或官式廣告，才是根本之途。

此外，政府除了藉由各種大眾媒介進行宣導外，一些政策夥伴團體的協力合作

²¹ 作者訪談「荒野協會」人員內容摘要。日期：二〇〇九年八月十九日。

相形重要。以台北市的個案為例，「荒野保護協會」等民間團體的熱忱和執著，台電公司等公民營企業的財力和資源，都是協助民眾認識環境永續重要性和持續推動節能減碳政策時的最佳的夥伴，有時以不同於政府的多元觀點和方式進行倡導和教育，效果反而會更好。因此，未來台北市政府在節能減碳政策方案的推行上，倡導和教育應是行銷政策的重點，並且應可在現有合作基礎上，繼續與民間團體良好的互動，共同達成節能減碳生活化的目標。

台北市政府節能減碳政策方案的主體應為台北市民大眾，從政策行銷的角度來看，社會大眾認知與支持，以及政策伙伴的多元性，乃是該政策施行成功與否的關鍵，也應是後續研究的重點。本研究僅以文獻分析的方式，對台北市政府的節能減碳政策方案作一基礎性的鋪陳，希望能為相關研究者提供文獻參考之價值。

參考文獻

- 丘昌泰、余致力、羅清浚、張四明、李允傑合著（2001）。**政策分析**。台北：國立空中大學。
- 台北市政府（2008）。台北市政府新聞稿：臺北市政府 96 年推動節能減碳成果，2009 年 7 月 3 日取自**臺北市政府**，網址：http://www.epb.taipei.gov.tw/info/news_view.aspx?InfoId=10074。
- 台北市政府主計處（2007）。**市政統計週報**，第 408 號。台北：台北市政府主計處。
- 台北市環境保護局（2005）。台北市政府環境保護局新聞稿：臺北市因應京都議定書之未來作法。2008 年 4 月 29 日取自**臺北市環境保護局**，網址：http://www.epb.taipei.gov.tw/info/news_view.aspx?InfoId=1352。
- 朱鎮明（2004）。政策行銷過程中政府與媒體互動之道。**立法院院聞**，第 32 卷第 10 期，頁 49-58。
- 行政院國家永續發展委員會（2000）。**二十一世紀議程：中華民國永續發展策略綱領**。台北：行政院。
- 行政院新聞局（2008）。永續能源政策綱領。2008 年 6 月 5 日取自**行政院新聞局**，網址：<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=37060&ctNode=3764&mp=1>。

- 李河清（2008）。雙軌機制：為美量身的氣候談判架構。2008年4月26日取自中時聯播網，網址：<http://blog.chinatimes.com/lowestc/archive/2008/04/26/272858.html>。
- 杜素豪（2004）。環境保護與經濟成長關係的認知分析。**農業與經濟**，第32期，頁71-105。
- 沈世宏（2007）。北市溫室氣體減量對策。**公訓報導**，第128期，頁21-24。
- 林妍玲（2008）。運輸部門永續發展課題。**台灣經濟研究月刊**，第31卷第8期，頁50-56。
- 林佳慧（2005）。公部門政策行銷策略之研究。**T&D 飛訊**，第39期，頁1-20。
- 林相美（2007年7月4日）。北市商店空調，明年底起不得低於26度C。**自由時報**，B1台北都會版。
- 翁興利（2004）。**政策規劃與行銷**。台北：華泰文化。
- 財團法人產業服務基金會（2009）。96年度臺北市執行舊金山城市環境協定溫室氣體減量目標行動方案與績效評量機制建構計畫期末報告。台北：台北市環境保護局。
- 張世賢（2005）。**公共政策分析**。台北：五南。
- 張義弘（2002）。環境倫理與永續發展。**種苗科技專訊**，第40期，頁1-19。
- 梁啓源（2009）。因應地球暖化的台灣能源供給政策。2009年3月2日取自**台灣新社會智庫**，網址：http://www.taiwansig.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=1131&Itemid=120。
- 陳大為（2004）。**一次讀完十位行銷大師經典講義**。台北：靈活文化。
- 陳敦源（2002）。公部門政策行銷五問。**公訊報導**，第102期，頁54-55。
- 陳敦源、魯炳炎（2008）。創造共識：民主政治中的政策行銷管理。**研考雙月刊**，第32卷第2期，頁3-15。
- 黃榮源（2008）。**全球倫理與環境治理：以台北市政府碳減量政策為例**。發表於第六屆「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」（TASPAA）年會暨夥伴關係與永續發展國際研討會，東海大學主辦，台中。
- 黃榮護（2000）。**公共管理**。台北：商鼎文化。
- 黃釋緯（2008）。節能減碳技術之發展趨勢與推廣策略。**台灣經濟研究月刊**，第31

卷第 8 期，頁 62-67。

楊豐碩、蔡彥涓採訪，施雅慧整理（2008）。台灣在低碳經濟時代下的制度與策略。 *台灣經濟研究月刊*，第 31 卷第 8 期，頁 16-20。

蔡彥涓（2008）。減碳變黃金—碳交易市場之現況與發展， *台灣經濟研究月刊*，第 31 卷第 8 期，頁 26-34。

魯炳炎（2007a）。政策行銷理論意涵之研究。 *中國行政*，第 78 期，頁 31-53。

魯炳炎（2007b）。 *公共政策行銷理論之研究：應然面與實然面的對話*。台北：韋伯文化。

顏君聿（2008）。邁向永續城市，建構低碳社會—探討我國城市推動節能減碳策略。 *台灣經濟研究月刊*，第 31 卷第 8 期。頁 40-49。

顧洋（2008）。全球暖化的因應。 *科學發展*，第 421 期，頁 6-11。

American Marketing Association (1985). AMA Board Approves New Marketing Definition. *Marketing News*, March 1: 1.

American Marketing Association (2004). Definition. *Marketing News*, September 15.

Armstrong, G., & P. Kotler (2003). *Marketing: An Introduction* (6th Ed.). Upper Saddle River, NJ: Person Education.

Buurma, H. (2001). Public Policy Marketing Exchange in the Public Sector. *European Journal of Marketing*, 35(11/12): 1287-1302.

Chapman, D., & T. Cowdell (1998). *New Public Sector Marketing*. London: Financial Times/Pitman.

Coffman, L. L. (1986). *Public-Sector Marketing: A Guide for Practitioners*. New York: John Wiley & Sons.

Crompton, J. L., & C. W. Jr. Lamb (1986). *Marketing Government and Social Services*. New York: John Wiley & Sons.

Kolter, P., & S. J. Levy (1969). Broadening the Concept of Marketing. *Journal of Marketing*, 33(1): 10-15.

Kotler, P. (1997). *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation and Control* (9th Ed.). New Jersey: Prentice-Hall.

Kotler, P., & G. Zaltman (1971). Social Marketing: An Approach to Planned Social Change. *Journal of Marketing*, 35(3): 3-12.

Kotler, P., & K. F. A. Fox (1980). The Marketing of Social Causes: The First 10 Years.

Journal of Marketing, 44(3): 23-33.

Kotler, P., & N. Lee (2007). *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.

McCarthy, G. (1960). *Basic Marketing: A Managerial Approach*. Homewood, IL: Richard D. Irwin.

McCarthy, G., & W. Perrault, Jr. (1987). *Basic Marketing*. Homewood, IL: Irwin.

Mokwa, M. P., & S. E. Permut (1981). *Government Marketing: Theory and Practice*. Westport, CT: Greenwood.

Sargeant, A. (1999). *Marketing Management for Nonprofit Organizations*. Oxford: Oxford University Press.

Snavely, K. (1991). Marketing in the Government Sector: A Public Policy Model. *American Review of Public Administration*, 21(4): 311-326.

A Study of Taipei City's Policies for Energy Saving and Carbon Reduction: Policy Marketing Perspective

Rong-Yang Huang^{*}, Yao-Ting Hsieh^{**}

Abstract

The fundamental value of a democratic society in the policy making process has always been the preferences of the general public. Therefore, the implementation of policy means not only the pursuit of rationality and accountability, but also the necessity of “marketing” its policies vigorously in order to gain support from the public. This paper uses a policy marketing perspective to analyze the processes of the Taipei City Government's drive for energy-saving and carbon reduction. The main purpose of this research is determining if these marketing actions facilitate the output of energy-saving and carbon reduction policies. After empirical analysis and interviews, it concludes that the informing/educating approach would be the best way for governments to promote relevant environmental policies. Also, a better interaction with some partner groups may facilitate the obtaining of the goal of low carbon-emission life.

Keywords: policy marketing, energy-saving and carbon reduction, greenhouse gas emissions, Taipei City Government

* Assistant professor, Department of Public Affairs Management, Kainan University.

** Post-graduate Student, Department of Public Affairs Management, Kainan University.