

社群媒體時代下政策企業家之策略

—以臺灣以核養綠公投為例

徐幸瑜¹

摘要

政策企業家在政策變遷中的作用與重要性已獲得許多研究證實。國內相關研究對於政策企業家之內涵、特質及角色功能有較多著墨，但對於政策企業家採行之策略則缺乏相關個案研究。

本文以 2018 年臺灣以核養綠公投為研究案例，分析政策企業家的策略。研究結果顯示，政策企業家不一定來自於政府機構，也不一定出自於自利動機，沒有權力及資源的民間個體政策企業家，依然能夠透過策略運用，成功推動政策變遷。本案例政策企業家能成功推動全國性公民投票以終結 2025 年非核家園的政策，事實上是透過長期的社群經營策略，以虛擬的倡議團體形式，採科學事實陳述為基礎致力於澄清核能議題謠言，在感知到機會窗來臨後，把握契機推動公民投票案。本研究案例中，政策企業家採取之策略，與 Brouwer(2015)建構的四大政策企業家策略類型可以相呼應，但就細部策略，本研究建議在「注意力和尋求支持的策略」類型下，應增加「虛實整合的議題曝光策略」，特別是對於缺乏資源的政策企業家而言，應關注社群媒體所能帶來的網絡串連及動員力量、資訊快速傳播、線上即時協作等特性與效益，藉由虛擬社群協助進行議題行銷，但同時也不可偏廢實體社會之經營，運用傳統媒體曝光管道及與民眾面對面溝通仍有其必要性。

關鍵字：政策企業家、政策變遷、公民投票、以核養綠

¹國立臺灣大學政治學系博士候選人。

壹、前言

隨著全球社會及環境的快速變化，政策科學領域對於如何解釋政策變遷、如何實現政策變遷等議題愈顯關注。作為政策變遷推動者的政策企業家(Policy Entrepreneurs)相關研究，儘管在過去幾十年取得了重要進展，但實際上，我們對於這些政策企業家是誰(who)、以及他們如何(how)及為何(why)採取行動仍存在重要的知識落差。政策企業家是一個不斷發展的概念，在不同國家制度、不同政策環境背景或不同案例中，政策企業家所呈現或需具備的條件都不相同，並沒有所謂「必要」的條件，大多可被歸納為獲得成功的屬性。因此需要透過大量案例研究來累積豐富化政策企業家的概念理論與實務應用。

檢閱國內政策企業家相關文獻，發現學者對於政策企業家之內涵、特質及角色功能有較多著墨（方凱弘、梁綰琪，2009；魯炳炎，2009；2010；王光旭、熊瑞梅，2014；張世賢，2014），但對於政策企業家推動政策變遷採行之策略則缺乏相關個案研究；然而，國際上政策企業家的研究則相當豐富，已有許多案例研究證實政策企業家的確可以且確實對政策變遷作出重大的貢獻（Roberts, 1992; Schiller, 1995; Schneider et al., 1995; Mintrom, 1997; 2000; Zhu, 2008; Brouwer, 2015; Cohen and Naor, 2013; Palmer, 2015; Meijerink, 2010; Mallett and Cherniak, 2018），並進而探討政策企業家所採取的策略及所處背景條件之關聯。因此本文期望能以臺灣本土實際個案與國際研究對話，同時補充國內此部分研究之不足。

本文以 2018 年台灣以核養綠公投之推動作為研究案例，主要原因在於它是台灣第一個透過公民投票行使「法律複決權」並通過的案例，而此項公投之通過，代表著民進黨政府自 2016 年執政以來所推動的非核家園政策，被人民以選票否決，形成政策改變，在臺灣民主的進程上具有重要的意義，因此本個案之挑選有其重要性及代表性。其次，政策企業家可以在任何地方找到，Kingdon(1984; 1995; 2003)指出政策企業家可能來自於民選行政首長、政府官員、企業界人士、非政府組織、專家社群、政策遊說者或新聞記者；Pepin-Neff(2018)研究甚至指出女性漫畫是新型態的政治企業家。然而，歸納過去相關文獻，可發現過去政策企業家的個案研究，大多集中於決策者—活躍於公共政策領域的政治家或官僚(Rabe, 2004; Cohen, 2012; David, 2015; Brouwer and Huitema, 2018)或利益團體組織(Newman, 2008; Cohen and Naor, 2013; Faling, Biesbroek and Karlsson-Vinkhuyzen, 2018; Carter and Childs, 2018)等，較少有以民間公民個體作為政策企業家之案例研究。本研究之個案，即是以一般公民個人作為發起單位，在缺乏人力及經費資源的情形下，借用社群媒體平台的力量以推動能源政策變遷，與傳統上具有自利動機及權力的政策企業家在特性及策略上有所不同，個案具有特殊性與研究的必要性。

本文的主要目標是闡明政策企業家策略運作之方式，從而有助於更好地理解在社群媒體時代下，個體變革推動者透過動員民意以公民投票的方式推動政策變遷，與過往政策企業家文獻提及之操作策略有何不同。基此，本文期望透過此研

究案例，回答以下三個研究問題：

- 一、在臺灣以核養綠公投案例中的政策企業家有哪些人？其動機為何？
- 二、來自於民間公民個體之政策企業家，在缺乏人力、物力及經費資源及權力的情況下，採用哪些策略及如何借助公民力量，透過公民投票成功推動政策變遷？
- 三、在網路社群媒體發達的時代下，政策企業家採取的策略與傳統文獻上提及的策略有何不同？

本文首先界定政策企業家的概念，並從過去相關文獻歸納政策企業家推動政策變遷所採行之策略；其次，簡述臺灣 2018 年推動以核養綠公投之經過與結果；第三，本研究透過半結構式的深度訪談，檢視並分析在以核養綠公投的推動過程中，政策企業家如何透過社群媒體平台促進民眾參與核能議題討論？在人力、物力及經費資源缺乏的情況下，採取哪些策略，重新確立核能發電之政策形象，將執政黨非核家園的政策再次推上政策議程，交由公民進行複決，並成功推動政策變遷。

貳、文獻回顧

一、政策企業家之內涵

政策企業家的概念在過去 30 年中獲得了學術界的關注(Kingdon, 1984/2003; Schneider, Teske, and Mintrom 1995; Mintrom and Vergari, 1996; Mintrom, 2000; 2013; 2015; Sheingate, 2003; Mintrom and Norman 2009; Ackrill and Kay 2011; Petridou, Narbutaité Aflaki, and Miles 2015; Brouwer, 2015)。在 Kingdon (1984/1995) 的開創性研究中，首先將「企業家(entrepreneur)」一詞應用於公部門，並創造出「政策企業家」的概念。

Kindon(1984)認為，政策企業家是個體或集體的行動者，在政策制定過程中發揮著至關重要的作用，因為他們負責利用機會之窗(window of opportunity)，將解決方案（政策流）與問題（問題流）聯繫起來，並將問題和解決方案與政治相結合（政治流）。當政策窗開啟時，政策企業家必須立即抓住機會採取行動。否則一旦機會消失，政策企業家必須等待下一次政策窗開啟的機會 (Kindon, 1984;1995)。然而，必須先能洞視機會，然後才能抓住機會，因此政策企業家必須要具有社會敏銳度(social acuity)或洞察力(perceptiveness)，不僅要能堅持不懈，也必須善於將問題連結到他們的方案上，同時能找到支持他們想法或方案的政治人物。Zahariadis(2007:74) 認為政策企業家不僅只是對特定方案的倡議，同時也是權力掮客(power brokers)及對問題偏好的操縱者。

成功的政策企業家是那些願意投入大量時間、精力、金錢等資源，以實現他們的想法及概念提案被各種政策制定所接受的人。Mintrom and Norman(2009: 651-653)界定政策企業家具備的 4 個核心要素：1.社會敏銳度或洞察力(social acuity, or perceptiveness) 2.定義問題(defining problems) 3.建立團隊(building teams)

4.以身作則(leading by example)。Pepin-Neff and Caporale (2018)進一步補充政策企業家的關鍵要素，可能包含：創新(Innovation)、專業知識(Expertise)、建立聯盟(Coalition building)、耐心和韌性(Patience and resilience)、採納後強烈捍衛這一想法(A strong defense of the idea after adoption)；然而，他們同時也指出這些特徵不一定是必要的，因為政策企業家可以在不同的時間和採用不同的方式在政策領域內產生影響。

辨識政策企業家的方法可以透過他們促進重大政策變遷的努力來界定(Mintrom and Norman, 2009: 651)；Brouwer and Huitema(2018)則指出政策企業家必須從頭到尾參與整個政策變遷的過程，且其承擔風險的意願高於政策制定過程中的其他參與者。他們的動機可能是多元的，可能是自利或利他，如 Kingdon(2003: 204-205)就認為可能的動機包括：對於特定問題的高度關切；追求自我利益，以擴增或保障科層官僚的預算或是政績；政策價值的提昇；乃至於只是尋求參與決策過程的樂趣等。

本研究案例，以核養綠公投之核心意旨在於廢除電業法第 95 條第一項，意圖使 2025 年達到非核家園之政策終止，故在本案例中，政策企業家之目標在於尋求政策改變，而非政策創新，故提出創新思想並非政策企業家推動政策變遷的必要特徵，推動政策改變的理論基礎必須完整且具說服性，故本研究界定所謂政策企業家，必須具有敏銳的社會觀察力，對於機會的出現有高度的敏感性(Mackenzie, 2004)、對於議題形象具有操縱能力及政策論述能力，能改變民眾對於政策議題之認識(Kingdon, 1984; Baumgartner and Jones, 1993:42)；願意投入時間、精力、資金、資源並從頭到尾參與整個政策變遷的過程(Kingdon, 1984; Brouwer and Huitema, 2018)，採取行動以影響公共政策。

二、政策企業家推動政策變遷之策略

依據過去四個對於政策變遷最有影響力的解釋，包括 Kingdon 的多元流模型(multiple-stream model)、Baumgartner and Jones 的斷續均衡理論(punctuated equilibrium theory)、Sabatier 的倡議聯盟架構(advocacy coalition framework)及 De Bruijn and Ten Heuvelhof 的網絡管理途徑，研究指出政策變遷不僅很難達成也難以操縱(steer)，但是政策企業家的角色能夠協助操縱及改變對政策議題討論的方向。

如 Kingdon(1984: 192)指出政策企業家運用軟化(softening up)策略來倡議他們的方案，同時也充當掮客(broker)在行動者之間協商；Baumgartner and Jones(1993)提出政策企業家會透過操縱政策的形象(manipulation of policy image)，並尋求對其議題最有利的場域，然後將參與者納入的場域競爭(venue shopping)策略來影響政策變遷；Sabatier 的理論間接提出建立聯盟(building coalitions)及協商(negotiation)策略的重要性；De Bruijn and Ten Heuvelhof (2000; 2008)指出「語言(language)」的重要性，亦即對於目標的「命名及框架(naming and framing)」，可能會對這個目標能否得到其他人的支持產生很大的影響；同時，他們除了也強

調了「等待機會之窗」的重要性外，更進一步強調在安排在對的時機讓參與者參與進來及導入新的資訊等策略。

除了從上述四個理論可以彙整出政策企業家的策略外，Roberts and King(1991)、Huitema and Meijerink(2009; 2010)、Taylor et al.(2011)、Boasson and Wettstad(2014)、Brouwer and Biermann(2011)、Mintrom(1997; 2000)、Mintrom and Norman(2009)等學者之研究，也依據這些理論更進一步提出廣泛的政策企業家的策略，有部分重疊也有部分差異存在。因此學者 Brouwer(2015)歸納過去文獻並整理出政策企業家的策略，共可分為 4 個類型及 10 項策略（表 1），分別是：1. 注意力和尋求支持的策略(Attention-and support-seeking strategies)，以證明問題的重要性，並使廣泛的參與者相信他們的首選政策，此包括三個策略：展示策略、修辭說服和焦點事件策略的利用；2. 鏈接策略(Linking strategies)，與聯盟、方案、想法和政策遊戲中的其他各方鏈接，此包括三個策略：建立聯盟、議題鏈接和賽局鏈接；3. 關係管理策略(Relational management strategies)，管理政策變遷軌跡中的關係因素，包括信任建立和網絡策略；4. 競技場策略(Arena strategies)，以影響政策企業家行動的時間和地點，包括場域競爭(Venue shopping)和辨識時機的策略。

Brouwer(2015)指出，政策企業家採用的策略是多元的，這些策略可能隨著時間演進而重複，也可能同時被使用，策略之間也會彼此相互增強。隨著政策企業家的研究持續累積，在不同國家制度、個案情境中採取的策略也可能不同，因此本研究擬依據 Brouwer(2015)彙整之政策企業家的策略類型作為分析基礎，藉由本個案研究關注政策企業家實現政策變遷中的作用及策略行為，嘗試提出不同的策略，為文獻提供重要補充。

表 1 政策企業家的策略類型

類型	策略	資料來源
注意力和尋求支持的策略	展示 (Demonstration)	Softening-up (Kingdon)
		Demonstration project activities (Roberts and King)
		Administrative and evaluative activities (Roberts and King)
		The demonstration of facts and figures (Mintrom)
		Drawing attention to actual working examples (Mintrom)
		Setting up of demonstration projects (Mintrom)
		Establishing pilot projects (Taylor)
	修辭說服 (Rhetorical persuasion)	Manipulation of policy images (Baumgartner and Jones)
		Naming and framing (De Bruijn and Ten Heuvelhof)
		Problem framing activities (Roberts and King)
		Dissemination activities (Roberts and King)
		Framing/rhetorical persuasion (Mintrom)
	利用焦點事件 (The exploitation of focusing events)	Building cases for initiatives (Taylor)
		Birkland(1998) based on the work of (Kingdon; Baumgartner and Jones; and Sabatier)
鏈接策略 (Linking strategies)	建立聯盟 (Coalition building)	Coalition building (Sabatier)
		Selective activation/coalition building (De Bruijn and Ten Heuvelhof)
		Assembling and maintaining coalitions (Mintrom)
		Build coalitions and sell ideas (Huitema and Meijerink)
		Using social networks to build coalitions of support (Taylor)
		Forming and managing teams (Taylor)
		Coordinating leadership activities (Taylor)
	問題鏈接(Issue linking)	Brokerage (Kingdon)
		Negotiation (Sabatier)
		Multi-issue decision making (De Bruijn and Ten Heuvelhof)
		Goal stretching (De Bruijn and Ten Heuvelhof)
		Raising complexity (De Bruijn and Ten Heuvelhof)
	賽局鏈接 (Game linking)	Brokerage (Kingdon)
		Negotiation (Sabatier)
		Compensation in other places (De Bruijn and Ten Heuvelhof)

類型	策略	資料來源
關係管理策略 (Relational management strategies)	網絡 (Networking)	Relational management (De Bruijn and Ten Heuvelhof)
		Activities fostering bureaucratic insiders and advocates(Roberts and King)
		Collaborative activities with high-profile elite groups(Roberts and King)
		Activities enlisting support from elected officials (Roberts and King)
		Networking (Mintrom)
		Orchestrate or manage networks (Huitema and Meijerink)
	信任建立 (Trust building)	Trust building (De Bruijn and Ten Heuvelhof)
		Developing trust (Mintrom)
		Fostering trust (Taylor)
競技場策略 (Arena strategies)	場域競爭 (Venue shopping)	Venue shopping (Baumgartner and Jones)
		Recognise, exploit, create, and/or manipulate the multiple
	時機(Timing)	The recognition and exploitation of policy windows(Kingdon)
		Incrementalism (Kingdon)
		Waiting for the window of opportunity (De Bruijn and Ten Heuvelhof)
		Priming (De Bruijn and Ten Heuvelhof)
		Delaying and accelerating (De Bruijn and Ten Heuvelhof)

資料來源：Brouwer(2015)。

參、臺灣以核養綠公投案例簡介

一、公投發起之背景

核能是臺灣重要的能源之一，但自第四座核能發電廠(簡稱核四)興建以來，核電之使用議題即備受爭議。2011 年日本發生福島第一核電廠事故之後，更加深民眾對於核電廠安全之疑慮，於是在 2013-2014 年間臺灣發生有史以來參與人數最多的反核遊行活動²，復以「非核家園」的概念自 1986 年時即已納入民進黨

² 由綠色公民行動聯盟等 150 個民間團體共同發起的「309 廢核大遊行」，昨在北、中、南、東及離島澎湖同步登場，總計逾 22 萬人走上街頭要求停建核四，創下歷來反核遊行最多參與人數紀錄。資料來源：蘋果日報，2013 年 3 月 10 日，網址：
<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20130310/34878367/>，瀏覽時間:2019 年 2 月 15 日。

黨綱³，故民進黨於 2016 年贏得總統大選獲取執政權，並取得立法院過半的席次後，隨即修訂《電業法》。2017 年 1 月《電業法》三讀修正通過，明定 2025 年前核能發電設備將全部停止運轉，「非核家園」政策正式落實到法制面。

欲達成「非核家園」目標，執政黨採取之作法是於 2025 年將再生能源發電占比由目前的 5% 提升至 20% 作為替代能源，同時提高燃氣發電占比提高至 50%，以補充減廢燃煤與核能之缺口。然而，事實上再生能源具有受氣候影響、間歇性能源的特性，難以取代核能作為基載電力；而液化天然氣更是容易受到運輸及儲存之限制，發電成本也會受國際石化燃料價格波動影響，成為不確定性高的能源選項。2017 年 8 月 15 日因臺灣中油對臺灣電力公司（簡稱台電公司）大潭發電廠的天然氣供應管線意外停止運作，導致大潭發電廠 6 部機組調停，整體電力供應瞬間減少約 11.94%，全台各地因此多處停電，之後台電公司執行緊急分區輪流停電措施。此一事件之發生，也促使部分人士檢討並質疑執政黨的能源轉型政策操之過急，不應設下 2025 年的目標年限，臺灣接下來極有可能將面對一個高火力發電、高健康風險及經常缺電的時代，「非核家園」雖然是蔡英文總統的競選政見之一，但是在未獲得全民多數的同意前，不應該成為法律，限制台灣社會大眾選擇能源的權力。

因此，民間興起一股「是否應該繼續使用核能發電，應交由全民共同決定」的主張，故藉由 2017 年 12 月 12 日《公民投票法》部分條文修正案通過，大幅下修公投提案、成案及通過門檻之機會窗開啟的契機，提出全國性公民投票案，於 2018 年 10 月 23 日正式成為全國性公民投票案第 16 案，公投主文為「您是否同意：廢除電業法第 95 條第 1 項，即廢除『核能發電設備應於中華民國一百十四年以前，全部停止運轉』之條文？」，廣義上依其主張及精神稱此案為「以核養綠」公投。

「以核養綠」之核心概念，係認為核能與再生能源並用，才是真正的能源轉型國際趨勢，主張其具有三重涵義：第一、核能就是綠能，是對環境衝擊最小的安全清潔能源；第二、用成熟的綠能為不成熟的綠能，打下未來發展基礎。第三、避免大規模開發再生能源，留給生態休養生息空間⁴。

二、公投領銜人及發起人之介紹

「以核養綠」公投為臺灣民間發起，公投領銜人為核能流言終結者創辦人黃士修先生⁵，公投發起人為中華民國醫學物理學會理事廖彥朋先生⁶及國立清華大學原子科學院李敏院長。

³ 1986 年 11 月 10 日民進黨黨綱提出「反對新設核能發電機組，積極開發替代能源，限期關閉現有核電廠」。

⁴ 資料來源：<https://www.green-nuclear.vote/>。

⁵ 核能流言終結者創辦人，國立清華大學理學院學士班畢業，雙專長為數學與物理，致力於推廣關於電力與能源相關的科普知識。

⁶ 廖彥朋先生目前就讀於京都大學醫學研究科腦功能綜合研究中心博士班，專長為醫學物理，著有《怕輻射，不如先補腦》一書，同時經營 Facebook「台灣鯛民」粉絲專頁 (<https://www.facebook.com/CitizenTAI/>)，擁有 7 萬多名粉絲。

核能流言終結者(Nuclear MythBusters) (以下簡稱核終)是由黃士修先生與多位年輕友人共同於 2013 年成立，為一個透過網路進行串連的線上社群平台，以多種社群媒體形式運作，包括成立 Facebook「核能流言終結者」粉絲團⁷及聊天室⁸、「核能流言終結者」維基⁹及「核能流言終結者」部落格¹⁰，成立宗旨目的及訴求為推廣能源科普教育，傳播正確的核能知識，同時也針對各大反核團體所提的核能及輻射謬誤流言提出破解，希望能喚醒大眾面對核能議題時應有的理性。由於開放平台性質，故透過網路串連方式自然形成一群持續關心核能議題、以科學數據為基礎破解核能流言之群體，「核能流言終結者」聊天室中約有近 3 萬個成員，以核養綠公投兩位發起人也是在這樣的機會與情境下與核終形成網絡關係。

以核養綠公投之發起，最初是由身兼國立清華大學原子科學院院長及中華民國核能學會第 31 屆理事長的李敏教授，有感於許多人不滿意執政黨的非核家園及能源政策，於是號召一群志同道合的朋友，共同討論並確立推動公投之行動。由於公投需要領銜人及發起人，考量核能在臺灣並沒有形成大型產業，主要是由國家管制機關行政院原子能委員會及核能與輻射應用的專責研究機構核能研究所，以及國營事業臺灣電力公司負責，因此適合擔任公投領銜人且具有核能工程背景專業的人員，不外乎是上述機構的退休人員或學術界的教授。但因全國性公民投票是一項受到全民關注的政治行動且會面臨政治上的攻擊，故最後李敏教授及其友人一致推崇由非核工專業背景且具有網路社群知名度的年輕人來推動公投，最後由黃士修先生擔任公投領銜人，但實際上由黃士修及廖彥朋兩位先生共同負責整個以核養綠公投的決策與操盤策略。

三、公投之結果

2018 年 11 月 24 日臺灣舉行地方公職人員選舉，同時合併辦理 10 個全國性公民投票案投票。最後依據中央選舉委員會開票結果統計，第 16 號以核養綠公投案，以 589 萬 5,560 張同意票，高於 401 萬 4,215 張不同意票，有效同意票數多於不同意票，且有效同意票達投票權人總額四分之一以上者，公投案成功獲得通過。經濟部於 2018 年 12 月 4 日正式公告《電業法》第 95 條第 1 項自 2018 年 12 月 2 日起失其效力。

肆、研究方法

本文以臺灣 2018 年以核養綠公投案為例，採取個案研究法，主要透過次級

⁷ 網址: <https://www.facebook.com/NuclearMythbusters>，主要目的為提供及討論核電與能源的最新資訊。

⁸ 網址: <https://www.facebook.com/groups/294171667382837>，性質為公開交流園地。

⁹ 網址: <https://nuke.wikia.org/zh/wiki/%E6%A0%B8%E8%83%BD%E6%B5%81%E8%A8%80%E7%B5%82%E7%B5%90%E8%80%85%E7%B6%AD%E5%9F%BA>，主要目的為忠於科學的核能知識庫。

¹⁰ 網址: <http://nuclearmb.logdown.com/>，主要目的為提供及討論最信實的核能科普資訊。

資料分析及深度訪談方法，以了解政策企業家在推動公投過程中採取之策略。首先，在次級資料分析方面，筆者蒐集以核養綠公投案相關之新聞報導¹¹，以了解公投案之推動經過與重要事件；其次，在深度訪談對象的選擇上，採取立意抽樣(purposive sampling)與滾雪球抽樣(snowball sampling)的方式進行。筆者首先訪談本研究案例公投的領銜人及 2 位發起人，確認整個公投推動過程中的核心成員及決策方式，進而進行第二批次核心成員的訪談，一方面透過訪談過程界定出本案例之政策企業家及其採行之策略，另一方面也透過訪談熱心參與連署活動的志工，藉以了解這些策略實際推動的過程及成效。訪談名單如表 2 所示，共計 6 位受訪者。

筆者採取半結構式的訪談方式，依據上述政策企業家理論及文獻指出的核心要素，針對不同的受訪者，就其扮演的角色及參與的不同層面，規劃不同的訪談題綱。透過訪談不同角色之受訪者，有助於釐清及勾勒以核養綠公投推動過程中，政策企業家實際的操盤策略，進而與過去政策企業家研究累積之文獻進行呼應或補充。

表 2 本研究之訪談名單

編號	類別	單位	職稱
A1	公投領銜人	核能流言終結者	創辦人
B1	公投發起人	清華大學原子科學院	院長
B2	公投發起人	中華民國醫學物理學會	理事
C1	公投核心成員	清華大學工程與系統科學系	教授
D1	志工	臺灣電力公司	技術員
D2	志工	荒野保護協會	講師

伍、研究結果

本文依據臺灣《公民投票法》之規定，主要區分為公民投票案提案前、及提案通過後開始連署，共二個重要階段，分別分析在以核養綠公投推動過程中，政策企業家在不同階段所採行之策略。

一、公民投票案提案前

核能在臺灣一直是個備受爭議之議題，特別是核四廠的興建問題¹¹一直是臺灣反核運動發展的關鍵因素，在 2011 年日本發生福島核電廠事故後，臺灣民間出現更多組織化反核團體，以社會運動形式宣揚理念及施壓政府，終迫使政府於 2014 年宣布核四廠封存。另一方面，臺灣社會另外一群支持使用核能的群體，在這樣的環境背景下，選擇採取軟性手段，透過媒體投書，以提供科學數據作為論述基礎來擁護能核，並持續推廣核能科普教育。以下，本文將闡述在 2018 年 3 月 29 日正式向中央選舉委員會提出以核養綠公投案之前，臺灣民間有一群虛

¹¹ 例如採購、工程、運轉等安全疑慮，及核廢料處理問題等。

擬的核能倡議團體轉化為政策企業家的過程，及其推動政策變遷所採行之策略。

（一）以科學事實陳述為基礎的虛擬倡議團體致力於澄清核能議題謠言

誠如前文所述，核終這個社群是由黃士修先生與一群同為愛好科學、喜歡蒐集數據資料去反駁別人的朋友共同成立。社群之運作，主要是由網路串連而成的虛擬鬆散組織，透過群眾外包(crowdsourcing)的方式，各種背景的成員自發性加入社群、主動蒐集相關事實資料，一開始專注於澄清核能輻射之謠言，後來討論的議題漸漸擴及電力、能源、與能源相關的環境、經濟及法律議題等，成員甚至自發性自掏腰包從網路走入實體，分別在北部、中部及南部地區尋找場地辦理小型座談會或演講，從科普教育的角度散佈核能議題資訊。

我們是第一個以破解謠言為主的團體，雖然是一個網路鬆散的團體，但也因為這樣開始慢慢打出名氣，過去大家都覺得反核團體用一些很聳動的說法，但是竟然出現了另一個公民團體來證明另一個公民團體是騙子，而且還拿出資料來證明。(A1)

我們在成立核能流言終結者 1-2 年之後，也開始踏入實體的世界，2014 年左右開始辦理一些實體的演講、講座，也與 NGO 或社區讀書團體進行交流，當時辦理的主軸都是科普知識講座，我們都是自己掏腰包辦理這些活動，租場地、準備茶水、文宣議程等，那時因為連協會都還沒有成立，更別說帳戶，大家都是花自己的時間及金錢。(A1)

隨著核終社群之成立，在網路串連的影響下，其成員逐漸累積，同時也在蒐集資料、破解流言的過程中，社群中的成員接觸到臺灣國內甚至國際上核能專業背景人士，由他們協助提供核能專業知識，在共同的理念下，進而形成一群以科學事實陳述為基礎的虛擬倡議團體，致力於澄清核能議題謠言。

我跟黃士修是因為核終才認識的，一開始我只是在網路上看，並沒有加入討論，也沒有管過他們，但他們如果對核能議題有問題時，我會寫點東西幫忙。(B1)

我有看了一陣子核終這個社群做的事情之後，覺得其實蠻有意義，他們會去找資訊來澄清一些不實的謠言，我覺得年輕人願意做這個事情，我當然要支持，所以後來我也加入了，也會提供他們一些專業資訊。我加入核終到現在也已經 5-6 年了。如果我有投書媒體，我一定會將文章轉貼到核終的聊天室。(C1)

（二）抓住機會窗，倡議團體轉化為政策企業家，將場域轉移至公民投票

2016 年 5 月新政府上任後，蔡英文總統即揭示「非核家園，永續台灣」理念，啟動國家能源轉型工程，各行政部門也紛紛啟動配合行政院政策辦理。然而，臺灣的能源配比受非核家園政策目標影響，大幅提高發電成本較貴且不穩定性較高的燃氣發電及再生能源發電，其結果引發社會各界對於能否真正於 2025 年達

成非核及能源轉型產生疑慮¹²，並關注電價是否上漲¹³、環境生態棲地是否會遭受破壞¹⁴、是否會缺電及空氣污染惡化¹⁵等問題，是否續用核電的議題也引發社會各界的討論聲浪。2017 年 8 月 15 日臺灣各地發生大規模無預警停電事件後，社會氛圍明顯改變，民眾支持使用核能的比例明顯增加¹⁶，民間願意表態支持使用核電的政治氣候儼然成形。適逢 2017 年底，立法院進行《公民投票法》第五次之修正，在投票年齡限制、提案門檻、連署成案門檻、投票通過門檻方面皆朝向放寬方式修正後，民間擁核倡議團體感知到機會窗(window of opportunity)的來臨，認為在執政黨強主導政策的情勢下，傳統遊說行政部門的方式已不可行，於是決定將政策場域(venue)轉移至公民投票，擬藉由直接民主的手段來推動政策改變。

事實上，在提出公民投票構想之前，民間擁核之倡議團體其實已關注到，不論是在社群媒體上民眾的發言或民意調查，臺灣社會中支持使用核電的民眾仍具有一定的比例¹⁷，特別是在社群網路上的支持度，可以從新聞或論壇中的留言明顯觀察出來，特別是年輕族群接受核能的程度較高。

2014 年年底時，網路上幾乎是一面倒地支持核能，大家誤以為 2014 年是反核聲勢最高的時期，所以這是一個觀感的問題，就連當時被認為最綠的 PTT 八卦版，都是支持核能的，我們已經把整個網路完全壓過去，但為什麼政治人物仍然沒有聽到我們的聲音，這也是我們的疑惑，也就是說年輕人較多是支持核能的。(B2)

2015 年我們內部掌握到的民調是 5 成擁核、3 成反核，2017 年 815 停電之後整個社會表面氛圍翻轉，也才有了 2018 年初有 7 成支持核能的民調。所以那時民意是站在我們這邊的，我們覺得此時不推公投，更待何時？(A1)

¹² 請參見天下雜誌第 654 期，2018 年 8 月 13 日〈問題不是非核，是如何達成？〉一文。

¹³ 請參見經濟日報 2018 年 11 月 21 日〈憂缺電...工商界挺以核養綠〉一文。網址：

<https://udn.com/news/story/7238/3494483>，瀏覽日期：2019 年 4 月 19 日。

¹⁴ 請參見彰化縣環境保護聯盟 2018 年 1 月 17 日新聞稿〈反對近海離岸血色風機 捍衛台灣海域珍貴文化及生態資產、海豚、藻礁及石滬存滅〉一文。網址：<https://reurl.cc/oKvmM>，瀏覽日期：2019 年 4 月 19 日。

¹⁵ 請參見 2018 年 7 月 6 日聯合報社論〈「非核家園」若變「缺電家園」，誰負責？〉一文。網址：<https://udn.com/news/story/11321/3237350>，瀏覽日期：2019 年 4 月 19 日。

¹⁶ 《遠見雜誌》於 2018 年 4 月 11 日至 4 月 14 日執行「全台能源政策民意大調查」，針對居住在臺灣 20 縣市、18 歲以上民眾，以電腦輔助電話訪問方式進行調查，有效樣本數 1,004 人，抽樣誤差以 95%信賴度估計最大抽樣誤差為±3.09%。研究結果顯示，當問及跟過去相比，你是更支持或更反對核電時，支持的占比竟然達 57.9%，其中有 20.4%表示更支持核電，反對的為 29.1%，其中僅 10.6%更反對，更支持的比更反對的，足足高出一倍。值得注意的是，年輕族群（18 至 29 歲）高達 70.5%支持核電，其中更支持的是 27.3%、更反對僅 5.6%。

¹⁷ 台灣指標民調公司在 2015 年 3 月 9 日至 11 日進行「台灣民心動態調查、核電與學運議題」民調，經由隨機跳號抽樣及電腦輔助人員電話訪問，完訪 1,002 位居住在台澎金馬、年滿 20 歲民眾，95%信賴水準時抽樣誤差最大值為±3.1%。調查結果顯示，台灣民眾贊成使用核能發電的比例為 42.4%，不贊成的比例為 42.9%，不知道者占 14.7%。

然而，推動全國性的公民投票是一項需耗費大量人力、物力、財力來收集與整理連署書及進行議題宣傳的行動，無法單靠網路鬆散的倡議團體達成，必須要有願意投入時間、精力、甚至是金錢的政策企業家，籌劃行動及策略逐步來實現。依據本文前述之定義，以核養綠公投的核心政策企業家為負責整個公投推動過程的決策與策略規劃的黃士修先生及廖彥朋先生。藉由訪談過程，本文了解兩位年輕政策企業家投入推動公投之動機，非出自於尋求報酬或工作機會、晉升等自利動機，而是出自於相信科學數據證據，希望能透過文獻及數據資料的呈現，讓民眾了解核能議題之「真相」。

我為什麼願意花這麼多的時間精力來做這件事情，是因為我發現我、我的家人和朋友被欺騙，一個情感上的動機。我自小看一些兒童讀物或百科全書，知道核能電廠可以發很多的電力，但核廢料不容易處理，這是一種模糊的刻板印象.... 直到 2011 年福島核災發生後，我注意到這個議題，我發現無論是世界衛生組織 (WHO) 或聯合國原子輻射效應科學委員會 (UNSCEAR) 每一年的研究報告追蹤結果都顯示福島確實有輻射外洩，但輻射外洩的劑量是觀察不到健康效應的。..... 所以我發現我們被騙了，以前大家以為核電廠及核災很可怕，可是事實並不是如此。像貢寮或蘭嶼的居民，是反核人士塑造出來的謊言害他們一輩子活在恐懼的陰影之下，讓他們一輩子擔心受怕，擔心自己的孩子與家人得癌症，這難道不是一種不道德嗎？這也是為什麼我們這幾年花自己的錢、花自己的錢投入這件事，我們不像反核團體或環保團體一樣，他們有專職的協會及人員，包括我自己在內，我們這些夥伴都有他們各自正職的工作。(A1)

對我而言，我對於這個公投的想法一直是「還給科學一個公道」。.....當時我們的理念或作法叫做「我去打臉反核人士，不是去說服這些反核人士，我是告訴在旁邊圍觀的人，反核人士是錯的」，我們從來都沒有試圖去說服反核人士，因為我們知道那是沒有用的，我們就是用文獻、資料、現況來打臉他們。反核人士的基調是反核，所以他們會去擷取一些文章，去頭去尾告訴大家核能危險。.....我不是核工領域的，所以我沒有包袱，我只希望這個公投能通過。(B2)

二、公民投票案提案通過後的徵求連署階段

本案例公投案從提案後的第一階段連署，至中央選舉委員會（簡稱中選會）於 2018 年 10 月 24 日公告公投案成立，約歷時約 7 個月的時間。以核養綠公投小組在多次與中選會互動的過程中，一方面也積極採取行動收集連署書，另一方面也運用與中選會的互動爭端，藉此增加媒體曝光，吸引民眾對此議題之注意力。政策企業家在此階段中採行之策略如下說明。

（一）注意力及尋求支持策略

在 Brouwer(2015)歸納整理的政策企業家策略類型中，第一類為注意力及尋

求支持策略，內容包含：展示策略、修辭說服和焦點事件策略的利用共 3 種策略。然而，在本研究案例中，因訴求對象為 18 歲以上具有公民投票資格的選民，故為尋求民眾對於此公投案之注意力，爰需採取增加議題媒體曝光的虛實整合策略。本研究重整 Brouwer(2015)提出的注意力及尋求支持的策略類型，指出策略主要可以分成：1.以科學證據為基礎的展示策略、2.問題建構與修辭說服策略、3.虛實整合的議題曝光策略。說明如下：

1.以科學證據為基礎的展示策略

Mintrom(2000)建議，政策企業家應透過努力蒐集事實證據及指標來說服，據以凸顯問題的重要性，並進一步展示解決方案的適用性和價值。核終這個開放式的協作性平台，成立之宗旨就是破解核能相關之謠言，因此自 2013 年成立以來一直有各式背景之成員，收錄新聞、網路、及其他媒體上各種核能或核四相關的流言，包括核能安全與災害、汙染、環保及永續經營問題、經濟與能源需求、民主法治、道德、公平正義等相關議題，自發性蒐集、整理核能相關科學資料與文獻，一一予以破解及澄清，運用科學證據向社會民眾展示臺灣的電力問題及釐清外界對於使用核能之疑慮。

例如為什麼現在會有再生能源的問題呢？就是因為為了要創造電力的缺口，所以把核能捨棄掉，你去創造了一個很難填補的缺口，最後希望要用過飽和的再生能源，或很貴、又有空污碳排的燃氣，然後燃煤又降不下來，所以這個才是真相，必須要讓人民知道這樣的現實。用數據談真相、談現實。(B2)

也因為核終社群持續性的經營，在知識的累積下，本案例中兩位核心的政策企業家表示在推動以核養綠公投過程中，並未再投入太多資源於核能議題之操作，但仍有其他以核養綠公投小組夥伴協助，以專業知識及數據資料，在媒體上投書及在網路社群中向民眾散播與此公投議題相關之資訊，採取軟化(softening up)的倡議策略(Kingdon, 1984)，以提升民眾對此議題之接受程度。

去年因為我和彥鵬忙著操盤，所以在空戰版面方面幾乎是王明鉅醫師在當 MVP，去年這樣下來已經寫了幾十萬字，媒體曝光率及點閱率很高。王醫師真的都是自己去爬資料，在台電、原能會的網站上一筆一筆資料去比對，寫文章，真的很令人敬佩。(A1)

社群是我們的本，在過去 4-5 年的耕耘，讓我們在網路世界已經穩固了，所以事實上我們在網路社群投入的資源與心力沒有這麼高，一般都是我們核終的夥伴，有好幾個人都是管理員，他們會上去回覆留言，每個人都有能力去回應大家的問題。所以我們並沒有投入太多心力時間在這塊，因為我們知道這塊是有限的。(B2)

媒體投書部分，除了我之外，還會有一些志同道合的朋友針對核能議題共同發聲。(C1)

2.建構框架與修辭說服策略

多位學者研究指出(Dutton and Ashford,1993; Koppenjan, 1993; Wondolleck and Yaffee,2000; Koppenjan and Klijn,2004)，語言(language)是影響問題和解決方案的有力手段，「修辭說服」可能對決策過程的實際發展和結果產生巨大影響。在本研究案例中，也可觀察到此策略之應用。雖然公投內容主要是廢除《電業法》第 95 條第一項，但公投小組成員是採用「以核養綠」這四個字來進行框架建構(framing)、包裝及對外宣傳，亦即「以核養綠是以不破壞生態環境為前提，且以低碳的核能搭配穩健的再生能源，才是比較適當的能源調整」的說法，成功獲得民眾支持，也呼應了 Baumgartner and Jones(1991)所稱使用修辭及操縱政策形象(manipulation of policy image)的重要性。

以核養綠強調的是「不破壞生態環境為前提」。(D2)

以核養綠的「綠」，從頭到尾就是生態環保的綠，因為這才是目的，在生態環保的目的之下，我們要去推廣綠能，是手段，而這個綠能在國際的定義上包括聯合國、美國或其他國家對於潔淨能源(Clean Energy)的定義都是包含核能及再生能源(renewable)。(A1)

此外，Kindon(1984)觀察到，行動者在試圖讓別人相信問題的嚴重性和想法的價值的過程中，經常以不同形式來包裝問題，儘管基本上問題是相同的。Dutton and Ashford(1993)、Mintrom(1997; 2000)及 Dutton et al.(2001)也建議，在尋求對方案的支持時，應針對不同的群眾以不同的方式包裝、建構或呈現相同的問題，調整說話的方式，並決定問題及解決方案的哪個面向需要強調或淡化。透過訪談過程，筆者也了解到以核養綠公投小組成員，也應用了修辭說服策略，針對不同群眾採用不同的論述。例如受訪者 B2 及 D2 皆表示，為求能說服環保團體及關注生態環境的群眾接受以核養綠的想法，會運用數據資料將「再生能源的開發已破壞生態環境棲地並造成環境污染」的問題，連結至「以低碳的核能搭配穩健的再生能源」才是比較適當的能源調整方案，藉以強化使用核能的正當性。此外，受訪者 A1 及 D2 深知一般民眾關注電價問題，於是透過呈現各種能源的發電成本數據資料，讓民眾了解核能是相對較便宜的電力，如果捨棄核能發電則電價可能上漲，爭取民眾支持使用核能。

如果是環保團體，擔心核電廠會汙染環境，我就會拿證據告訴他們，實際上核能是最不汙染環境的，核廢料也是可以處理的。反之，火力發電廠及再生能源發電其實對環境汙染及人體都是有影響的。(B2)

由於環保團體對於核能議題態度不一，所以我會針對不同群體，跟他們談他們在意的東西，例如我會跟生態團體說，為什麼他們守護的生態環境會被破壞，主要就是因為整體的能源政策造成的。而對於反核人士，我也不會直接切入跟他們談核能，否則他們會馬上關起門來。(D2)

民眾只在乎幾個問題：第一、缺不缺電；第二、漲不漲價；第三、空污 PM2.5 的問題。所以福島核災的成因及斷然處置、台電的核安保險、核電廠的耐震度等技術細節，不是一般基層民眾想聽的內容。所以我們在訴求這個議題的時候，應該先想想看大家要的是什麼。(A1)

有一些弱勢族群的群眾，例如老人家及農民，他們會關心的就是電價問題，我會去社區發展協會跟他們談節能、省錢，講到最後就會談以核養綠，最後請他們簽連署書。(D2)

3. 虛實整合的議題曝光策略

推動全國性的公民投票，所需動用的資源龐大，惟由民間發起的以核養綠公投小組，並無政黨資源支持，是一個缺乏經費及人力的團體，經費來源主要透過中華民國核能學會及核能流言終結者協會進行小額募款，總募款金額約 800 萬元；人力資源則來自於民間志工。儘管缺乏經費及人力資源，公投小組並不只是依賴免費的社群媒體資源進行宣傳，如受訪者 B2 提及，他們更在乎實體、真實世界中的耕耘，因此也在有限的經費下購買電視新聞跑馬燈、電視廣告、委託公關公司製作懶人包等，同時也透過寫文章投書媒體、上電視政論節目、受邀至學校進行演講、至各種選舉場合宣傳、網路直播等方式，採取結合網路及實體的虛實整合行銷策略進行議題宣傳與曝光。

此外，以核養綠公投小組在與中選會的互動過程中並不順遂，例如在連署書二次送件過程，中選會拒收，引發黃士修先生採取絕食抗議行動，最後由台北高等行政法院裁定，中選會必須受理補送連署書。送件爭議雖屬突發性事件，但政策企業家卻也成功運用爭端吸引媒體曝光，獲取更多大眾的注意力。

我們當時認為實際上要改變的是一般媒體這塊，所謂陸軍、真實世界這塊，所以我們一直在真實世界中耕耘，我們有很多朋友跑遍各種場合宣傳，例如選舉場子等，跑了之後才發現，我們以為自己好像已經很有名了，但實際到了現場，甚至跑去藍營支持者的現場，還有人以為我們是民進黨派來的，因為你們有個「綠」字，所以不願意幫我們簽連署書。在這過程中，我們就自我檢討，知道這個不足之處就要更加把勁的去宣傳，所以我們更在乎網路之外的世界。(B2)

我認為最成功的是在中選會壓制我們的那段期間，因為中選會越打我們，就會越把我們拱上去，黃士修他們正好可以利用絕對的劣勢來獲取版面。(D1)

值得一提的是，在社群媒體時代下，網路虛擬串連及動員力量不容小覷。誠如陶振超(2017)指出，社群媒體透過一層一層互相連結的個人網絡，能接觸到更大範圍的人群，不需要大眾媒體報導而將關注相同議題與主張的人們串連起來，被認為具有龐大且快速的動員力量，在共同協作(collaboration)上也展現驚人的力量，在很短的時間邀集眾人，完成散佈在大型地域範圍的任務。以核養綠公投小

組運用社群媒體平台的串聯力量進行議題行銷，主要展現在二件事情上。首先，核終透過社群媒體平台串聯一群主張或理念相近的群體，關注於網路上各種社群或社團有關核能議題之發言，如發現有錯誤訊息，則會透過大量留言方式澄清，一方面藉由破解流言來增加議題曝光度，但另一方面此種作法也引起部份群眾或團體的反彈，認為核終成員攻擊力太強，缺乏理性溝通態度，因而關起溝通之橋梁。

社群媒體部份要用打群架方式，我們在網路上培訓出一群人，會去各式不同的社群或社團發言(都是透過臉書朋友連來連去)，澄清一些對核能錯誤的謠言，透過大量洗版把問題導正，並且可以找出哪些人支持核能，哪些人反對核能，抓出造謠者，也進而可以增加盟友。(D2)

我覺得核能流言終結者的標籤很明顯，很多人可能會很排斥，核終的批評和攻擊力相對比較尖銳，但是討論的議題都是言之有物，所以會被很多環保團體封鎖，因為他們講不過你。(D1)

第二，藉由網路社群平台的串連力量，以核養綠公投小組集結一群彼此互不相識但志同道合的志工，從網路走入實體社會，在各式選舉場合或藉由拜訪里長，宣揚以核養綠公投理念並收集連署書。此外，有鑑於收集連署書的進度未如預期，於是兩位核心的政策企業家規劃於 2018 年 8 月 25 日辦理包圍全臺車站的活動，在臺灣大約 100 個主要車站設置連署點，每站至少都會各有一位站長及副站長負責保管連署書資料，希望能增加媒體曝光度，使更多民眾知道以核養綠公投正在收集連署書。後來此活動也成功獲得媒體及民眾的注意力。

我們 8 月初志工就陸陸續續開始上街頭收集連署書，那時一天收不到一百份。於是我們在 8 月中的時候，決定規劃一個讓全台灣可以看到的東西，所以我們發起一個 825 包圍車站的活動，我們在每一個車站及捷運站的門口及入口，讓你們看到我們是存在的。所以在 8 月底最後一個階段的時候，連署書突然爆量增長。(A1)

(二) 鏈接策略

過去研究指出，政策企業家難以獨立依靠自己的力量推動政策變遷，需要藉助外部力量共同影響與促成(Sabatier et al., 2005; De Bruijn and Ten Heuvelhof, 2000; 2008; Mintrom, 2000; Taylor et al., 2011)，因此政策企業家會透過各種方式結盟或與其他政黨、方案、想法或政策賽局進行連結(Brouwer, 2015)。惟在本研究案例中，政策企業家也嘗試使用上述策略，例如受訪者 D2 表示曾希望透過與生態環境保護議題鏈接，爭取環保團體支持；受訪者 A1 也曾嘗試尋求理念相近的政黨及企業代表支持，但實際上效果皆未見顯著。

基隆鳥會是全國第一個支持以核養綠的環保團體。我們跟生態團體說，為什麼他們守護的生態環境會被破壞，主要就是因為整體的能

源政策造成的，漸漸的有一些環團幹部認同我，但有些則會被打壓不敢支持，有一些則是用很隱諱但可明顯看出來的論述來偷偷的支持我。除了基隆鳥會公開支持以外，其他環保團體都不敢公開支持。(D2)

我們曾拜訪過工總、商總、工商協進會及企業界的大老闆，他們的說法是都很支持使用核能，也願意在白皮書上給政府建言，希望核一、核二、核三延役及核四重啟，但是不能夠直接表態支持以核養綠公投，這件事情在政治上是很微妙的分際的，一直到選後才敢喊支持以核養綠。(A1)

在未能與組織化的勢力建立合作聯盟的情況下，公投小組僅能轉往向尋求個別人士的支持，例如當時有部分縣市議員提供其服務處協助收集連署書。再者，以核養綠公投小組當時在中選會同意公投提案通過，開始徵求連署書後，隨即尋求前總統馬英九及前行政院長江宜樺的支持，邀請他們共同出席連署「以核養綠」公投記者會，呼籲民眾參與公投連署。最後也成功獲得兩位重要人士之支持，甚至親自站上街頭協助號召民眾簽署連署書，此策略成功獲得媒體曝光並吸引民眾注意力，也呼應了 Taylor et al.(2011)提出「在對的時間讓對的人參與其中」策略之重要性。

國民黨的黨中央跟黨部系統從頭到尾都沒有動員起來幫我們的公投，都是第一線的民代，尤其是議員或立委，幫了很多忙，幫忙蒐集連署書。(A1)

當時我們有了包圍全臺車站這個概念之後，包括馬英九前總統、江宜樺前院長都願意支持我們，願意出來包圍車站，所以如我們所願的，真的就變成新聞，也因為這個新聞出來後，很多人才知道原來我們有在蒐集連署書。(B2)

除了尋求國內重要人士支持外，公投小組也運用串連國際友人及國際媒體的力量，凸顯解決方案之正當性，試圖影響國內輿情。例如當時小組成員聯繫國際知名環保人士 Michael Shellenberger¹⁸及 James Hansen¹⁹，表達希望能尋求他們支持臺灣以核養綠公投行動，並協助在國際媒體上發聲。最後成功邀約 Michael Shellenberger 多次來台，除透過錄製影片支持臺灣以核養綠公投活動，更與 James Hansen 等多位國際科學家、環保人士及能源專家，共撰寫了二封公開信給現任蔡英文總統，並與公投小組成員一起將陳情信送至總統府，同時也將此封信以中

¹⁸ Michael Shellenberger 為美國非營利組織「環境進展」(Environmental Progress)創辦人，2008年曾獲得時代雜誌「環境英雄」綠皮書獎，其文章及著作遍及 The New York Times, Washington Post and Wall Street Journal, Scientific American, Nature Energy, PLOS Biology 及 Forbes 等期刊雜誌。過去曾持反核立場，但近年轉為擁核。

¹⁹ James E. Hansen 現為美國哥倫比亞大學地球與環境科學系兼任教授，曾經在美國國家航空暨太空總署(NASA)服務 46 年，是國際知名的全球暖化研究專家。1988 年曾於美國國會作證指出全球暖化的現象，提出了氣候變遷的警訊。2018 年獲得唐獎永續發展獎。

文形式刊登於美國非營利組織「環境進展」(Environmental Progress)網站，並於富比士雜誌(Forbes)撰寫 3 篇臺灣以核養綠公投之報導，不僅成功獲得國內媒體曝光機會，也將議題擴散至國際媒體，提供以核養綠公投小組最有力之支持。

台灣有很多鬆散的非實體組織，但是卻能實質影響政策。我認為欲產生影響力，採用的策略就是「影響輿情」。例如我們提供資訊給國際媒體及國際友人，讓他發表國際輿情，外銷轉內銷，所以包括 James Hansen 及 Michael Shellenberger 都是我們的國際友人。當時 Michael 還拿了 44 位國際頂尖氣候變遷、環境生態及能源學者的署名信，給蔡英文總統的公開信，主題是面對氣候變遷不能放棄核能，核終還有將此信翻譯成中文，且 Michael 在 Environmental Progress 網站上有放中文信，所以我們是透過網狀環繞、立體空間的方式對國內輿情產生影響。以核養綠公投進行中的時候，我們都有提供資訊給 Michael，讓他發表相關論述在國際重要雜誌上，表達支持台灣的以核養綠公投，台灣媒體也會轉載，例如天下雜誌、聯合報、中國時報都有。(D2)

有時候是時勢造英雄，很巧的是他們在絕食的時候，唐獎永續發展獎得主 James E. Hanson 來台灣，並答應前來探視黃士修，也因而獲得媒體曝光機會。(D1)

(三) 關係管理策略

學者 Fisher et al.(1983)、Soeterbroek(1998)及 Mintrom(2000)指出，在政策變遷的成功，在很大程度上取決於關係方面，政策企業家應投入大量的時間及資源於經營網絡及建立信任關係，以助於目標之達成。這樣的觀點，在本研究案例中透過志工收集連署書的過程可以得到印證。

受訪者 A1 及 B2 皆指出，以核養綠公投小組收集連署書的關鍵策略，即在於善用信任鏈網絡並成功發揮作用。首先，透過受訪者 B2 本身的人際網絡，號召自己的朋友義務擔任志工，於 8 月 25 日包圍車站活動時擔任主要工作人員保管連署書，人數約有上百人，其他成員則是透過網路或志工間口耳相傳進行串連，自發性上街頭協助收集連署書。藉由這次活動，建立起志工們的革命情感，也激發出志工對於達成此項任務的熱誠與使命。

我不曉得總共有多少志工，大家都是口耳相傳，100 多個車站的志工，都是大家一個拉一個，把各站的站長及副站長名單填滿，平均一個車站 1-2 名志工，這些志工再去拉自己的親朋好友，所以我說這是一個信任鏈的戰爭。(A1)

825 包圍車站當天的志工，大約有 140 多人都是我自己找的，動用我自己可以用的人脈，每個縣市找 1-2 個人，所以很多人都是當天才互相認識彼此的。(B2)

這個事情要能成功的關鍵，是我們必須要在這個社會上找到一群人，跟我們一樣，願意不收一毛錢也願意做到底，這件事情才會成功，因為只有這些人他們才有能力去影響他們周遭的人。最後我們也真的找到一群志工，每個人都有不同專長，有負責美工的、漫畫的、音樂的、服飾業等，但這些人自己都有正職，所以是兼職來幫忙的。(B2)

包圍車站活動的重要性在於志工建立了革命情感，之後每週六日都會自發性跑出去上街頭收集連署書。我認為志工是最後成功的關鍵，這些人真的沒日沒夜地在幫忙。(D1)

其次，本案例兩位核心的政策企業家曾對志工表示，收集連署書的策略，應優先透過自己的人際網絡，在信任的基礎下，請親朋好友協助連署，同時將連署資訊擴散出去。此種效果將遠大於上街頭向不認識的陌生人徵求連署書。

收集連署書必須要靠人與人之間的信任，也就是如果我在路上遇到妳媽，請你媽幫我簽，她可能不會願意簽；但是如果是妳回去請妳媽簽，她可能會簽，因為她相信妳。所以必須要靠我們自己的人脈網，擴散傳遞出去，也就是靠朋友一個拉一個，這也是我們沒有錢沒有資源的情況下，唯一的一條路，我們不可能聘請大量工讀生，而且這是沒有成本效益的方式。(B2)

最後，為獲取社會大眾對於以核養綠公投小組之信任，受訪者 B2 表示，在公投領銜人及發起人的人選規劃上，其實產生了很大的影響力。因為民眾在投下手中那一票時，代表的是對於以核養綠公投小組的信任或對於核能的信任，因此當初規劃由網路社群代表、核能學界及放射醫界三種不同身份背景的人員組成，塑造出兩位年輕人加上一位教授共同對抗政府的畫面，可以有效說服民眾支持，最後公投結果也顯示這樣的策略是正確的。

當時其實我們有很多發起人，但後來官網上發起人只有我、黃士修及李敏老師，原因是因為人家進到網站想要看這個公投是誰發起的，黃士修當然就是代表網路社群，李老師代表核能學界，我代表放射醫界，我覺得這樣的畫面可以說服一般人認為我們說的是真的，不是奇奇怪怪的人。(B2)

我認為所有社會議題及政治活動都是一樣的，就是「信任」兩個字，我為什麼投給你，就是因為我信任你，沒有別的。所以建構信任很重要，包括發起人為什麼是這三個人、我們平常的為人處事等，讓我們能夠快速募到款。(B2)

陸、討論與結論

本研究藉由 2018 年臺灣以核養綠公投作為案例，呈現個體政策企業家的確能在政策變遷上發揮作用，特別是過去相關研究案例中較少關注政策企業家如何訴諸公民力量推動政策改變，本研究案例彌補了此部分研究之空缺。筆者藉由呈現政策企業家推動公投之動機、採取何種方式向民眾展示問題的重要性及解決方案的價值性、如何建構問題及使用修辭說服、是否建立合作聯盟、如何運用網絡及信任鏈等，進而達成 2025 年非核家園政策終結的目標，提高讀者對於政策企業家在推動政策變遷上採取之策略有更完整的理解。

研究結果指出，政策企業家成功推動全國性公民投票以終結 2025 年非核家園的政策，事實上已透過長期的社群經營策略，以虛擬的倡議團體形式，採科學事實陳述為基礎致力於澄清核能議題謠言，在感知到機會窗來臨後，把握契機轉化成政策企業家，透過豐富多元的策略推動政策變遷。本研究透過深度訪談方法，了解政策企業家在推動以核養綠公投過程中採取之策略，進而與 Brouwer(2015)建構的政策企業家策略類型相比對，研究結果發現在四大策略類型上的確可以相呼應（表 3），但就細部策略而言，本研究建議在「注意力和尋求支持的策略」類型中，應增加「虛實整合的議題曝光策略」，特別是對於缺乏資源的政策企業家而言，應關注社群媒體所能帶來的網絡串連及動員力量、資訊快速傳播、線上即時協作等特性與效益，藉由虛擬社群協助進行議題行銷。

過去文獻指出，政策企業家投入時間、精力、資源等於推動政策變遷，可能是基於自利動機影響公共政策(Kindon, 1984; Cohen and Naor, 2013)，然而，從本研究案例可以學習到，政策企業家不一定來自於政府機構，也不一定出自於自利動機，沒有權力及資源的民間個體政策企業家，依然能夠透過策略運用，成功推動政策變遷。特別是在社群媒體時代下，可以很低的成本透過網際網路對社會大眾進行動員，甚至跨越國界快速將訊息擴散並尋求支持。如本研究案例即是透過社群媒體串連的力量，以線上即時協作方式澄清各種核能或電力相關流言議題，並集結一群具有相同理念的志工協助進行議題宣傳與收集連署書，成為公投案能成功獲得民眾支持的重要關鍵之一。

然而，本案例政策企業家也特別提醒，社群平台僅能接觸到社會中部份的群體，而推動全國性的公民投票，訴求對象是來自不同年齡層、不同教育程度及對議題或政策熟悉程度不一的社會大眾，因此不可忽視實體社會的經營，應併用傳統媒體曝光管道，並與民眾面對面溝通以推銷想法或方案，方能有效獲取社會大眾支持進而達成政策改變之目標。

本研究主要關注政策企業家推動政策改變採用之策略，並未進一步討論策略的選擇及效用，也未探討其他可能影響公投案通過之因素，因此無法直接將政策變遷歸因於政策企業家採用的各項策略，此為本研究之限制。

表 3 本研究案例政策企業家採用之策略

Brouwer (2015) 策略類型	策略	本案例採用之策略
注意力和尋求支持的策略	展示	以科學事實陳述為基礎的虛擬倡議團體，致力於社群媒體中澄清核能議題謠言
		軟化(softening up)的倡議策略
	修辭說服	運用「以核養綠」這四個字來進行命名與框架
		採用「以核養綠是以不破壞生態環境為前提，且以低碳的核能搭配穩健的再生能源，才是比較適當的能源調整」的修辭進行說服，重塑核能的政策形象
		針對不同標的群眾採用不同的說服策略
		將更多的問題連結至解決方案，以凸顯解決方案的正當性
	利用焦點事件	無
	虛實整合的議題曝光策略 (本研究建議增加)	結合網路及實體媒體進行議題宣傳與曝光 運用爭端吸引媒體曝光，獲取更多大眾的注意力 運用社群媒體平台的串聯力量進行議題行銷，包括串連網友，藉由破解流言來增加議題曝光度；串連網友擔任志工協助宣傳及收集連署書
鏈接策略	建立聯盟	尋求前總統馬英九及前行政院長江宜樺及民意代表的支持
		串連國際友人及國際媒體的力量，凸顯解決方案之正當性，試圖影響國內輿情
	議題鏈接	將以核養綠方案與生態環境保護議題鏈接，爭取環保團體支持
	賽局鏈接	無
關係管理策略	網絡	運用自身的人際網絡，號召自己的朋友義務擔任志工
		透過網路或志工間口耳相傳進行串連，自發性上街頭協助收集連署書
	信任建立	透過自己的人际網絡，在信任的基礎下，請親朋好友協助連署，同時將連署資訊擴散出去
		規劃公投領銜人及發起人的人選，以獲取社會大眾對於以核養綠公投小組之信任
競技場策略	場域競爭	將政策場域從行政部門轉移至公民投票
	時機	抓住公民投票法修法之機會，提出公投案

參考文獻

- 王光旭、熊瑞梅 (2014)。運用網絡分析探討政策捐客在政策過程中的角色：以解嚴前後台中市都市發展為分析案例。**調查研究—方法與應用**，**31**，31-88。
- 張世賢 (2014)。政策企業家之探討。**中國行政評論**，**20**，1-18。
- 陶振超 (2017)。社交媒體的動員力量：網絡機會模式之觀點。**新聞學研究**，**131**，49-86。
- 魯炳炎 (2009a)。從多元流程觀點談蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇。**東吳政治學報**，**27**(4)，171-240。
- 魯炳炎 (2009b)。政策企業家在政策中的重要性：蘇花高速公路興建個案探討。載於王漢國主編，**地方治理與發展** (161-192頁)。臺北：韋伯。
- 魯炳炎 (2009c)。政策企業家於政策行銷過程的角色扮演。**文官制度季刊**，**1**(3)，125-158。
- 魯炳炎 (2010)。政策企業家化解政策衝突之研究。**文官制度季刊**，**2**(3)，151-181。
- Ackrill, R. & A. Kay (2011). Multiple Streams in EU Policy-making: The Case of the 2005 Sugar Reform. **Journal of European Public Policy**, **18**(1), 72-89.
- Brouwer, S. & D. Huitema, (2018). Policy entrepreneurs and strategies for change. **Regional Environmental Change**, **18**(5), 1259-1272.
- Brouwer, S. (2015). **Policy entrepreneurs in water governance -strategies for change**. Springer International Publishing.
- Cairney, P. (2012). **Understanding public policy**. Basingstoke: Palgrave.
- Cohen, M.D., J.G. March, & J.P. Olsen, (1972). A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, **17**(1), 1-25.
- Cohen, N. & M. Naor, (2013). Reducing Dependence on Oil? How Policy Entrepreneurs Utilize the National Security Agenda to Recruit Government Support: The Case of Electric Transportation in Israel. **Energy Policy**, **56**, 582-590.
- Cohen, N. (2012). Policy entrepreneurs and the design of public policy: conceptual framework and the case of the National Health Insurance Law in Israel. **Journal of Social Research and Policy**, **3**(1), 5-26.
- Cohen, Steven. (1988). **The Effective Public Manager**. San Francisco: Jossey-Bass.
- David, C. P. (2015). How do entrepreneurs make national security policy? A case study of the G.W. Bush administration. In I. Narbutaitė Aflaki, E. Petridou, & L. Miles (Eds.), **Entrepreneurship in the Polis: Understanding Political Entrepreneurship** (pp. 151-170). Burlington, VT: Ashgate.
- De Bruijn, H., & E. Ten Heuvelhof, (2000). **Networks and decision making**. Utrecht: LEMMA.
- De Bruijn, H., & E. Ten Heuvelhof, (2008). **Management in networks: on**

- multi-actor decision making.** London and New York: Routledge.
- Faling, M., R. Biesbroek, & S. Karlsson-Vinkhuyzen, (2018). The Strategizing of Policy Entrepreneurs towards the Global Alliance for Climate-Smart Agriculture. **Global Policy**, 9(3), 408-419.
- Huitema, D., & S. Meijerink, (Eds.) (2009). **Water policy entrepreneurs: a research companion to water transitions around the globe.** Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Huitema, D. & S. Meijerink, (2010). Realizing water transitions: The role of policy entrepreneurs in water policy change. **Ecology and Society**, 15(2), 26.
- Kingdon, J. W. (1984). **Agendas, Alternatives, and Public policies.** Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J.W.(1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2nd ed.** New York: Harper Collins College Publishers.
- Mallett, A. & D. Cherniak, (2018). Views from above: policy entrepreneurship and climate policy change on electricity in the Canadian Arctic. **Regional Environmental Change**, 18(5), 1323-1336.
- Mintrom, M. (2000). **Policy Entrepreneurs and School Choice.** Washington, DC: Georgetown University Press.
- Mintrom, M. & P. Norman, (2009). Policy entrepreneurship and policy change. **Policy Studies Journal**, 37, 649–667.
- Mintrom, M. & S. Vergari, (1996). Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change. **Policy Studies Journal**, 24 (3), 420–434.
- Mintrom, M. (2013). Policy Entrepreneurs and Controversial Science: Governing Human Embryonic Stem Cell Research. **Journal of European Public Policy**, 20, 442–457.
- Mintrom, M. (2015). Policy Entrepreneurs and Morality Politics: Learning from Failure and Success. In **Entrepreneurship in the Polis: Understanding Political Entrepreneurship(pp.103–118)**, edited by Inga Narbutaitė Aflaki, Evangelia Petridou, and Lee Miles,. Burlington, VT: Ashgate.
- Pepin-Neff, C. L. & K. Caporale, (2018). Funny Evidence: Female Comics are the New Policy Entrepreneurs. **Australian Journal of Public Administration**, 77(4), 554-567.
- Newman, A. L. (2008). Building Transnational Civil Liberties: Transgovernmental Entrepreneurs and the European Data Privacy Directive. **International Organization**, 62(1), 103–130.
- Palmer, J.R. (2015). How do policy entrepreneurs influence policy change? Framing and boundary work in EU transport biofuels policy. **Environmental Politics**, 24(2), 270-287.

- Petridou, E., I. Narbutaité Aflaki, & L. Miles, (2015). Unpacking the Theoretical Boxes of Political Entrepreneurship. In Aflaki I. N., Petridou E. and Miles L. (eds.), **Entrepreneurship in the Polis: Understanding Political Entrepreneurship (pp.1-16)**. Farnham: Ashgate.
- Rabe, B. (2004). **Statehouse and Greenhouse: The Stealth Politics of America Climate Change Policy**. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Riker, W. H. (1986). **The Art of Political Manipulation**. New Haven, CT: Yale University Press.
- Roberts, N.C., & P.J. King, (1991). Policy entrepreneurs: their activity structure and function in the policy process. **Journal of Public Administration Research and Theory, 2**, 147–175.
- Sabatier, P.A., W. Focht, M. Lubell, Z. Trachtenberg, A. Vedlitz, & M. Matlock, (Eds.) , (2005). **Swimming upstream: collaborative approaches to watershed management**. Cambridge: The MIT Press.
- Schiller, W.J. (1995). Senators as policy entrepreneurs: using bill sponsorship to shape legislative agendas. **American Political Science Review, 39**(1), 186–203.
- Schneider, M. & P. Teske, (1992). Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government. **American Political Science Review, 86**(03), 737–747.
- Schneider, M., P. Teske, & M. Mintrom. (1995). **Public Entrepreneurs: Agents of Change in American Government**. Princeton. NJ: Princeton University.
- Taylor, A., C. Cocklin, R. Brown, & E. Wilson-Evered. (2011). An investigation of champion driven leadership processes. **The Leadership Quarterly, 22**, 412–433.
- Weissert, C. (1991). Policy Entrepreneurs, Policy Opportunists, and Legislative Effectiveness. **American Politics Quarterly, 19**(2), 262–74.
- Zahariadis, N. (2003). **Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies**. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Zhu, X. (2008). Strategy of Chinese policy entrepreneurs in the third sector: challenges of “technical infeasibility”. **Policy Sciences, 41**, 315–334.