

政策企業家於政策行銷過程的角色扮演

魯炳炎^{*}

《摘要》

本文基於公共政策行銷與政策企業家的理論概念和研究文獻，探討政策企業家是否一定要來自公共部門體制內做為討論的起點，並將政策企業家界定為行政部門的政策企業家，包括行政首長、政務官、以及事務官，據以提出他們是「擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為」的定義。而在複雜政策環境的限制之下，公共組織有可能成為創新的障礙，因此政策企業家必須善於溝通協調，才會具備分配資源的能力，而富有持續學習省思的責任感和企圖心，也才會有能力促成創新的思維與作為，將願景轉化成為實際的政策成果。本文最後提出公共部門政策企業家的應有作為，而且強調新聞媒體對於公共部門政策企業家在推展政策行銷時的重要性，並以其基於公共利益，瞭解並學習政策行銷的專業，加強「對上（國會監督）」、「對外（政策行銷）」、「對內（部際協調）」、以及「對下（府際溝通）」四個層面整合性行銷傳播技能做為最後的總結。

[關鍵詞]：公共政策行銷、政策企業家、創新、整合性行銷傳播

投稿日期：98年5月11日；接受刊登日期：98年6月8日。

^{*} 國立東華大學公共行政研究所副教授。

壹、前言

早在一九六九年的時候，Kotler 和 Levy (1969: 15) 就曾經指出，企業組織以外的管理者所面對的不是要不要行銷的問題，而是任何一個組織都無法避免面對行銷。¹ 儘管公共行政的學術界和實務界在一九九〇年代掀起新公共管理 (New Public Management) 的風潮 (Kettl, 2005)，公共部門在倡導以顧客為導向的同時，並沒有同步引進政策行銷的專業配合 (陳敦源，2008：260-261)，然而這並不表示在公共行政和政策管理的實務上就沒有這樣的需求。或許這就是為什麼國外學者多半討論公共部門行銷 (public sector marketing 或是 marketing in the public sector)，而不是公共政策行銷 (public policy marketing)，因為他們將公共部門的行銷視之為「組織運作改革」 (蘇偉業，2007：2)，而沒有將相關概念延伸到政策管理的層面 (林博文，2008：31-32)。

做為公共管理者的政務官與事務官，缺乏大眾傳播媒體對於政策執行有重大影響的認知，他們也欠缺藉由政策內涵的設計、包裝、宣傳、散播於民意市場的政策行銷技能 (丘昌泰，2008：373)，而新聞傳播媒體卻正是一般社會大眾獲得公共事務訊息、以及政府部門認定民眾需求和強化民眾對政策接受度最重要的管道來源。Esmark (2007: 288-289) 就認為，所謂的“public”在現代政治裡面，主要是指“in the media”的意思，他認為新聞媒體傾向於報導負面新聞 (focus on problems and things going wrong)，在政府部門和行政人員的能力持續強化，而民眾對於政府的評價卻越來越負面的時刻 (孫同文，2003：241)，公共部門和行政官僚專業能力的提昇，伴隨的是社會大眾對於政治體系支持度的降低 (Gargan, 1997: 238)，這無異也進而影響到民意對於政策議程的看法 (Frederickson & Smith, 2003: 91-92)。

有鑒於無論是民選地方行政首長、或是位居廟堂之上的政務官、高階事務官、還是一般行政官員，他們在鏡頭前的退縮，得到的往往不是社會大眾的同情，而是

¹ 該文原文如下：“The choice facing those who manage nonbusiness organizations is not whether to market or not to market, for no organization can avoid marketing.”

「加深了民眾眼中政府『無能』的印象」（陳敦源、魯炳炎，2008：3）。本文希望探討的主題有二，首先，所謂政策企業家（policy entrepreneur）的定義為何，公共部門的政策企業家所應該具備的特質為何，是否只有行政部門的各級官員才能夠被稱為政策企業家。其次，公共部門的政策企業家在政策行銷過程當中所面對的政策環境限制對於其角色扮演造成何種影響，其應有的作為有那些，如何面對新聞媒體，轉化其成為設定議程的助力，而不是阻力。

貳、初探與省思理論概念

一、初探

檢視一九八〇年代以來國外學者的相關研究文獻可以發現，所謂「公共政策行銷」的名詞，並不是學術界經常使用的名詞，主要只有 Snavelly（1991: 311-326）及 Buurma（2001: 1287-1302）使用「公共政策行銷」（public policy marketing）的稱謂。² 其他像是 Mokwa 和 Permut（1981）合編、或 Mokwa（1981: 17-35）所稱的「政府行銷」（government marketing），³ 或是更多學者使用的所謂「公共部門行銷」（public sector marketing 或 marketing in the public sector），⁴ 歐美學界人士並沒有針對政府行銷或是公共部門行銷進行理論上的區分界定。但值得一提的則是，

² Snavelly 在一九九一年的著作之後，並沒有後續相關的著作產出，而 Buurma 在二〇〇一年所發表的期刊論文則是奠基於以荷蘭文撰寫的博士論文。後者在提出發人深省的定義之餘，並未進行政策個案的理論分析。前者在該文提出公共政策行銷的模式，其對於政策環境因素及政策行銷組合要素的論述，都是國內學者在提出政策行銷模式時非常重視的課題，此外，Snavelly 還以美國的國稅局為例進行驗證，但卻很可惜的並未提出具體的公共政策行銷定義。

³ 對於政府行銷的由來，Yarwood 和 Enis（1982: 37）認為可能是源自於一七九二年美國的法令規定，「在契約被核准之前，郵件寄送的路線必須要在一家或以上的報紙廣告六週以上」（轉引自 Fine, 1992: 2）。

⁴ 像是 Crompton 和 Lamb（1986）、Coffman（1986）、Altman 和 Petkus（1994: 37-51）、以及 Burton（1999: 373-385）等學者所提出的理論概念、模式應用，還是 Fine（1992）編著、Titman（1995）、Chapman 和 Cowdell（1998）、Proctor（2007）、Kotler 和 Lee（2007）等著作，都是將市場行銷的相關理論概念應用於政府機構所處的公共部門領域。

Buurma (2001: 1288) 將公共政策行銷定義為：透過可接受的政策工具要求社會行動者做出特定的社會行為，並由政府運用行銷交易的作為和社會行動者共同達成目標的整個配套之規劃和執行過程。Buurma 定義所強調，政策工具的使用、政府與利害關係行動者共同達成目標、以及配套的政策規劃和執行過程，深深影響到國內學術界人士對於公共政策行銷理論意涵的界定，以及政策行銷模式的建構。

早期政府行銷的最主要著作，當屬 Mokwa 和 Permut (1981) 合編《政府行銷：理論與實務》(*Government Marketing: Theory and Practice*) 的論文集，⁵ 該書是美國第一本有系統整理政府行銷和公共部門行銷相關論述的學術專書論著。以其中 Mokwa (1981: 17-35) 討論政府行銷理論、過程、以及觀點的專書論文為例，在其〈公共部門行銷之演進〉的小節，⁶ 有討論到政府行銷有別於行銷學界對特定公共政策議題的研究 (Mokwa, 1981: 19)，政府行銷是將公共部門領域和組織 (jurisdictions and organizations) 視為必須溝通、評估、傳送利益給複雜的公民和消費者市場之行銷者或銷售者。⁷ 但是，Mokwa (1981: 17-35) 卻並沒有更進一步釐清政府行銷和公共部門行銷的理論概念，這或許是因為公共部門在一九七〇年末期的發展還沒有到 Stevens (2006: 65) 所說，在公共事務的領域內愈來愈重要，因為公共部門「很龐大、成長快速、而且其產出很特殊」(big, getting bigger, and its outputs are special)。

⁵ 該論文集分為四個部份，第一部份「行銷觀點與實務」(*Developing Perspective and Marketing Practice*)，探討行銷概念是否適用於公部門，應用政府行銷時可能產生的問題何在；第二部份「政府方案探討」(*Exploring Government Programs*) 檢討了當時美國政府行銷的政策方案，例如：志願役軍事人員方案、全國性的食物券方案、以及能源方案等等；第三部份「行銷研究應用」(*Using Marketing Research*) 則嘗試總結政府行銷知識的傳播與應用；而第四部份「行銷實務推廣與成果調查」(*Extending Marketing Practice and Investigating the Consequences*)，顧名思義，企圖聯結政府行銷的觀念與其評估，並就社會福利政策方案的個案，闡釋理論和策略形成以及方案執行和評估之實證研究，此外，政府行銷的涉入程度與對於政府行銷的可能規範，以及所牽涉到的倫理道德問題，也都有所討論。

⁶ 該專書論文的篇名如下：“Government Marketing: An Inquiry into Theory, Process, and Perspective.” 該文內的小節名稱如下：Public Sector Marketing—An Evolution。

⁷ 其原文如下：“Government marketing views public sector jurisdictions and organizations as marketers or ‘sellers’ —developers of benefits who must communicate, value, and deliver those benefits to complex citizen/consumers.”

國內學術界對於前述的相關討論，主要是以政策行銷為主，少有針對政府行銷進行論述。對於所謂的政府行銷，黃榮護（2000：528）提出的定義強調，在政策擬定之前就應該進行政府行銷；他認為，「政府行銷」的內涵除了在政策形成之後，消極的運用行銷方法傳遞訊息，化解反彈聲浪，進而改變內、外部顧客想法達到預期行為之外，更應該在政策擬定之前，就積極擔任邊界偵測角色，收集內、外部顧客的期待與願望，建立大眾參與公共事務的管道。該項定義如果從所謂「政策企業家」（policy entrepreneur）的角度觀察，則對於本文所欲探討政策企業家在政策行銷過程的角色扮演，以及外部行銷（external marketing）和內部行銷（internal marketing）的具體作為，都提供重要的理論概念基礎。

國內學界人士在政策行銷方面的研究文獻，主要是以期刊論文、⁸ 專書專章、教科書專章或專節為主，⁹ 而以學術專書論述公共政策行銷的則有魯炳炎（2007b）。其實，自從二〇〇〇年以來，¹⁰ 國內學術研究者對於公共政策行銷的理論研究，儘管有提出公共政策行銷定義者，¹¹ 或是建構出本土的政策行銷模式者，¹² 但是將其應用於在地本土的實際案例之系統性詳細論述，¹³ 則仍並不多見。

⁸ 以期刊論文加以論述的學者有黃建銘（2000：29-38）、林博文（2002：115-158）、張世賢（2002）、陳敦源（2002a 和 2003）、朱鎮明（2004：49-58）、魯炳炎（2007a：31-53）、蘇偉業（2007：1-34）、陳敦源、魯炳炎（2008：3-15）。

⁹ 以專書專章、教科書專章或是專節加以論述的學者很多，像是余致力、丘昌泰、羅清俊、張四明、李允傑（2001：307-332）、朱鎮明（2003：125-142）、吳定（2003a：307-308，2003b 和 2003c）、翁興利（2004：197-250）、張世賢（2005：309-356）、鈕則勳（2005：91-118）、丘昌泰（2007：119-132；2008：369-384）、余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩（2008：259-291）、吳定（2008：307-310）以及魯炳炎（2009：161-192）。

¹⁰ 此處只整理出二〇〇〇年以來的相關文獻，吳定（1999）「公共行政論叢」專書專章的「公共組織行銷的策略性規劃」、黃榮護（1998：520-580）「公共管理」專書專章的「政府公關與行銷」之內容均未列入。

¹¹ 例如像是余致力等（2001：317）、張世賢（2002：1）、翁興利（2004：216）、張世賢（2005：311-312）、蘇偉業（2007：14）、余致力等（2008：270）。

¹² 例如像是吳定、林潔瑜（1998：14-22）、蘇偉業、蔡岳展（2004）、林佳慧（2005）、魯炳炎（2006a 及 2006b）、蘇偉業（2007：17）。

¹³ 例如像是魯炳炎（2006a，2006b，2007b）、蘇偉業（2007：18-24）、陳敦源、魯炳炎（2008：9-12）。

事實上，國內學者對於所謂政策企業家的研究文獻並不多見，而且多半是界定在中央或地方的行政首長，例如，蕭全政（1998：364-365）就是引用「『政治』企業家」和「『公共』企業家」為名，探討新政府運動和我國在一九九〇年代末期的政府改造。還有像是環保署署長之於限塑政策（蘇偉業，2007）、或是花蓮縣縣長之於蘇花高速公路的興建（魯炳炎，2008），現有研究文獻少數有將環保團體和新聞媒體視之為政策企業家進行政策個案的探討（魯炳炎，2008）。¹⁴ 此外，雖然定義並沒有什麼不同，但比較特殊的名稱則是林水波、莊順博（2009）的所謂「政策中人」，他們運用 Kingdon（1984, 2003）的政策三流及其對 policy entrepreneur 的定義，針對台中縣市與台北縣市合併的政策個案進行分析，認為台中縣市合併的「政策中人」是內政部長廖了以（前台中縣長）（2009：18），而台北縣市合併案例在當前則缺乏這穿針引線、從中協調的「中人」角色（2009：33）。

對於政策企業家研究文獻並不多見的原因是，學術界人士對於行銷理論概念能否轉化適用於公共部門，以及政策企業家能否存在於公共部門仍有諸多的質疑。對此前者，林博文（2008：16）指出，行銷目的的轉換、行銷機構的轉換、以及行銷成果的轉換，已經間接促成社會公共利益的滿足，以及個人或組織的認知和行為的改變。然而，由於公共組織內部普遍缺乏被 Morris 和 Jones（1999：71-91）定義為「將公私部門資源整合，並為公民創造價值之過程」的所謂公共企業家精神（public entrepreneurship），因此儘管政策企業家可能、甚至已經存在於公私部門的組織內部，但因為政策環境的特殊性與複雜性（Kotler, 1988：76；Snively, 1991：320；Chapman & Cowdell, 1998：306；丘昌泰，1995：14；詹中原，2003：16），以致於政府組織內部產生政策企業家的可能性讓人感到懷疑。¹⁵

¹⁴ 該文所設定的三個時期內，該文作者選取花蓮地方性報紙更生日報，以及聯合報和自由時報，據以做為內容分析法（content analysis）的分析素材，但分析結果顯示，環保團體強力參與蘇花高速公路的興建決策的同時，做為花蓮地方報的更生日報，無論是其新聞報導或甚至以社論的方式，採取極其鮮明的贊成立場，然而在政治光譜位於兩端的聯合報和自由時報，對於蘇花高興建與否的報導則都維持中立的立場。

¹⁵ 其原文如下：“...the process of creating value for citizens by bringing together unique combinations of public and/or private resources to exploit social opportunities.”

二、省思

對於政策企業家能否存在於公共部門的質疑，蘇偉業（2007：25）指出，「這是一個十分棘手的問題」，他提出以下四個政策企業家必須要面對的問題：首先，其所創造出來的社會集體福利，並不一定會為他帶來相對應的金錢報酬；其次，其利他傾向的動機，時常受到質疑；再者，保守的官僚組織強調程序的正當性，並對改革採取抵制的態度，而政策企業家經常缺乏充分的授權行使人事或組織變革的權力；最後，公共部門的管理者多以不犯錯為工作目標，而且在缺少民主監督的情況下，許多公部門的管理者可以不斷創造社會風險，卻不必承擔風險或後果。

這樣的質疑使得吾人有必要針對政策企業家是否一定要是來自公共部門的體制之內，進行更深入的探討。

在一九九〇年代，Roberts 和 King（1991：152）曾經界定出政府部門被指派政務官的行政（executive）企業家、政府部門文官的官僚（bureaucratic）企業家、政府部門民選領導統御的政治（political）企業家、以及從政府體系外部援引創新理念進入公共部門的政策（policy）企業家，此種定義的界定也符合 Kingdon（1995：179-180）的看法，就是政策企業家可以存在於政治體系（political system）內的很多位置。Roberts 和 King（1996）後來還以美國明尼蘇達州公立學校的選擇為例，說明政策企業家如何形塑能促成激烈政策變遷的原創性構想，逐步經過具體化的設計、執行和制度化的過程，將原創性構想付諸實現（轉引自蕭全政，1998：365）。Schneider、Teske 和 Mintrom 等人（1995）則依據 Roberts 和 King（1991：152）的定義，分析美國地方政府的政治企業家和官僚企業家，如何善用當地的政經環境與網絡，推動政策的創新以及其所帶來的變遷過程。

國內學者的研究文獻，雖然缺乏與地方政府相關的政策個案分析，但卻不乏對於所謂政策企業家存在價值的基本論述。蘇偉業（2009：8）就認為，政策企業家的價值是在於他們的行動及理念的本質，而不必是正式職位／崗位所賦予的權力及責任，因此政策企業家並不必然就一定是公共部門的管理者；而且他還指出，「並不排除政府官員以外人士可作為政策企業家」的可能性（2009：8-9），但他同時也強調，「但要小心注意，我們不能簡單將政策倡導過程之官方或民間倡導者視為政策企業家之一員」（2009：9）。

事實上在民主治理的公共決策過程當中，政策企業家是否一定是來自公共部門的行政官僚或公共管理者，國內外學界人士探討的雖然並不多，但卻相當廣義。美國學術界在一九七〇年代對於公共部門裡面（政策）企業家的研究文獻包括市長（Dahl, 1961）、參議員（Walker, 1974, 1977）、參議院委員會的幕僚（Price, 1971）、地區的檢察官（Brintnall, 1979）、以及行政官員（Murphy, 1971）等等。Kimberly（1981: 84）甚至還認為，政策企業家他們可以是哲學家、新聞記者、政客、私部門企業家（industrialists）、或是社會改革者（social reformers）。值得一提的是 Kingdon（1984, 1995, 2003）所界定政策企業家最為廣義的定義，包括民選行政首長、政府官員、企業界人士、學者專家、或甚至是政策遊說者和新聞記者。

根據 Kingdon 的觀點，公共政策過程當中的決策者並不必然會是所謂的政策企業家，政策企業家指的是那些願意投入資源以意圖獲取未來有利政策的人，這些可能橫跨公私部門的政策企業家們，影響公共決策過程的動機也並不相同。Kingdon（2003: 204-205）就認為可能的多元動機包括：¹⁶ 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等。Kingdon（1995, 2003）認為，這樣的政策企業家會積極推動特定的問題進入政府的正式議程，或是尋求特定政策方案能夠脫穎而出，在政治系統內得到採納；而且一旦政策視窗（policy window）開啓，一個成功而有魄力、有技巧的政策企業家就會借力使力，在各方角力競逐、議程設定的過程當中，促成既有政策方案的出線被採納。

參、文獻探討：政策企業家的名稱、特質與定義

早期在 Downs（1976）《官僚、創新與公共政策》（*Bureaucracy, Innovation, and Public Policy*）以及 Lewis（1980）《公共企業家精神：邁向官僚政治權力之路》（*Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*）專

¹⁶ 在談論政策社群（policy communities）時，Kingdon（2003: 122-125）還將政策企業家的動機分為「物質性—目的性—共同利益性」三個類型（material-purposive-solidary typology），此處所陳述的多元動機也不出其所界定的範疇。

書著作的問世，行政官僚的創新思維與作為、公共企業家和企業家精神相關研究文獻並沒有得到學術界應有的重視，一直到 Doig 和 Hargrove (1987) 合撰《領導統御與創新：政府部門的企業家》(*Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government*) 之後，才逐漸開啓學術界和實務界的關注。然而，由於名稱的用字遣詞與定義的界定內容之眾說紛紜，莫衷一是，也造成進行理論文獻回顧時的困擾 (Hederer, 2007: 3)。

在所使用的名稱方面，西方學術界人士對於本文所使用的所謂「『政策』企業家」(policy entrepreneur) (Kingdon, 1984: 179; Roberts and King, 1991: 147)，通常是將 political entrepreneur、policy entrepreneur、以及 public entrepreneur (Lewis, 1980; Polsby, 1984: 171; Roberts and King, 1991: 148) 當做同義詞交互使用。其他類似理論概念的相關名稱還包括：「『公共部門』企業家」(public sector entrepreneur) (Boyett, 1997; Kearney, Hisrich, & Roche, 2008)，或是「『政治』企業家」(political entrepreneur) (Folsom, 1991; Zerbinati & Souitaris, 2005; Shome, 2006; Tobin & Sun, 2007; McClough, 2008)。然而，必須一提的是特別將 political entrepreneur 和 policy entrepreneur 進行區分的學者是 Roberts 和 King (1991: 152-153)，他們認為「政治」企業家是指政府部門內部擔任民選的行政首長，而「政策」企業家指的則是從政府體系外部援引創新理念進入公共部門者。

在所定義的內容方面，有些學者將「『政治』企業家」界定為政府的民選官員 (Roberts & King, 1991)、國會議員 (Lopez, 2002)、或是競選公職的個人 (individuals running for political office) (Francois, 2003; Wohlgemuth, 2000)。而將『政策』企業家界定為執行新政策的政治行動者之學者則有 Kingdon (1984)、Mintrom (1997)、Schnellenbach (2007)，Roberts 和 King (1991) 的定義如前所述，則是指政府正式體系外將創新理念帶進公共部門之內的其他政策參與者。

其實，回顧過去的研究文獻可以發現，政策企業家做為政策創新過程變革代言人 (agents of change in the policy innovation process) 的基本理論概念，在一九九〇年代已經得到 Polsby (1984)、Baumgartner 和 Jones (1993)、Schneider et al. (1995)、Mintrom (1997, 2000)、以及 Sherraden (2000) 等許多學者的認同。而 King 和 Roberts (1987)、Mintrom (2000)、Schneider, et al. (1995) 等學者則是指，政策企業家的三種功能可以促成政策創新的形成：確認未實現的需求；發

展出應對的策略；以及積極參與政治的場域。¹⁷ 探討政策企業家的理論文獻，無論是 Riker (1982, 1986)、Kingdon (1984, 1995)、Baumgartner 和 Jones (1993, 2002)、還是 MacLeod (2002) 和 Feeley (2002) 的觀點都未盡一致，但不同學者所指陳的定義，雖然面向各有不同，但仍然具備可以互容的特性。

例如，Riker (1982) 在《自由主義與大眾主義的對抗》(*Liberalism Against Populism*) 的著作當中就認為，並不是每一位政策企業家都能夠達成其所預期的目標，此時的政策企業家並不會輕言放棄，「在這種情況下，即使無法改變決策的政策偏好，策略性的政策企業家也能夠操縱投票結果，以達成政策目標。更重要的是，政治行動者在任何時候都能引入不同層面的衝突，他們能夠讓穩定的政策環境為之傾覆」。¹⁸ Kingdon (1984: 179) 透過美國聯邦政府政策議程設定過程的實證研究則曾經提出如下的定義：¹⁹「願意投入包括時間、精神、聲譽、以及金錢在內的資源，以倡導促成在可預見未來形諸於物質、意圖、以及凝聚利益地位的人士」；Kingdon 認為，政策企業家需要機會之窗的開啓，將政策理念推上政府的議程，並付諸於施行。

在《美國政治的議程與不穩定》(*Agendas and Instability in American Politics*) 的著作當中，Baumgartner 和 Jones (1993: 42) 認為政策企業家是「嘗試改變他人對於其所處理議題的瞭解」；²⁰ 在後來他們所編纂《政策動態學》(*Policy Dynamics*) 的著作當中，他們則提出更為精確的定義如下：²¹ 政治行動者願意投入資源在

¹⁷ 這三種功能的英文原文如下：recognize unfulfilled needs; strategize and develop strategies and tactics; activism to engage the political marketplace.

¹⁸ 本段轉引自 Baumgartner & Jones (1993: 13-14)，原文如下：“In such a situation, strategic entrepreneurs can manipulate the voting situation to achieve their objectives, even if they cannot change the preferences of those making the decisions. Most importantly, any time political actors can introduce new dimensions of conflict, they can destabilize a previously stable situation.”

¹⁹ 其原文如下：“...advocates who are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidarity benefits...”

²⁰ 其原文如下：“...attempting to alter other people’s understanding of the issues in which they deal.”

²¹ 其原文如下：“...the willingness of a political actor to invest resources in a given lobbying struggle is likely to be related to two things: The probability of success (which is related to expected behaviors of other actors involved), and the expected benefits.”

遊說以下兩方面的意願—成功的可能性以及預期的效益 (Baumgartner & Jones, 2002: 22)。同樣在《政策動態學》的著作當中, MacLeod (2002) 和 Feeley (2002) 也提出類似的觀點。MacLeod (2002: 58-59) 強調的是, 政策企業家是策略性的行動者, 而且不希望浪費資源在會被當局所忽視的無謂挑戰; 政府機關挑戰現況的決策, 可以視為行動者政策偏好和期望成功認知的函數。²² 而 Feeley (2002: 126) 則更進一步指出, 一位成功的政策企業家能夠正確評鑑什麼樣的政策目標對於選民團體有吸引力, 而且可據以調整策略將成功的可能性極大化。

對於以上不同面向的定義, 國外學者更進一步將政策企業家依據不同政府體制的型態進行區分 (Bernier & Hafsi, 2007), 但同中求異者則針對其共同特質和技巧 (trait and skill) 提出有系統的論述 (Stone, 1981; Flanders & Utterback, 1985; Daley & Naff, 1998; Van Wart & Dicke, 2008)。

就前者而論, Bernier 和 Hafsi (2007: 495; 497-498) 更進而針對不同的政策環境, 將公共部門內的政策企業家分為強健政府 (strong government) 的英雄型企業家 (heroic entrepreneurs), 以及弱勢政府 (weak government) 的系統型企業家 (systemic entrepreneurs); 他們認為, 在極其穩定而無效率的活動環境, 並不會有公部門企業家的存在, 對於新創建的公共組織, 就必須要強有力的政策企業家才有能力處理問題, 而對於科層建構的複雜組織, 需要的則是系統型的政策企業家。

然而對於異中求同的後者來說, Van Wart 和 Dicke (2008: 172-173) 則是提出公共部門領導統御者應該具備合計十六項的特質和技巧,²³ 前者包括: 自信心、決斷力、活力、責任感、企圖心 (need for achievement)、靈活性 (flexibility)、顧客導向、正直 (integrity)、成熟的情緒控制 (emotional maturity) 等, 而後者則是指溝通能力、社會技能、協調能力、分析技術、以及非常重要的持續學習之能力。Van Wart 和 Dicke (2008: 172-173) 還比較 American Management Association (AMA) 的十七項特質與技巧, 以及 Sussman (詳見於 Stone, 1981) 的十一項特質

²² 原文如下: "...Decisions by groups or members of government institutions to challenge the status quo can be thought of as a function of preferences and expectations of success: "Probability (decision to challenge the status quo = (actor preferences) * (perception of chances of success) + E"."

²³ 原文詳見 Van Wart 和 Dicke (2008: 173) 的 Table P4. 1-A Comparison of Trait and Skill Taxonomies。

與技巧。其中比較特殊的是 Sussman 所提出創造力 (creativity) 的技巧。此外, Daley 和 Naff (1998, 2008: 285) 轉引自 Flanders 和 Utterback (1985: 405) 則是提出「效能 (effectiveness) 特性」的九項特質, 包括: 寬廣的視野、策略性眼光、環境敏感度 (environmental sensitivity)、領導統御能力、靈活性、行動取向、重視成果 (results focus)、溝通、人際敏感度 (interpersonal sensitivity)。

基於本文前述的分析, 無論西方研究文獻所指陳的政策企業家或是公共企業家精神的特質如何 (Roberts, 1992: 55-74), 其推動政策執行與政策行銷過程當中的樞紐角色都不容輕忽。筆者認為, 雖然政策企業家的決策作為會影響到組織的實際運作, 公共組織的政策行銷作為和過程是否符合公共組織既有文化和政策環境的特殊氛圍, 也會影響到政策企業家在政策行銷過程當中所扮演的角色。更重要的是, 從具有企業家精神的個人 (entrepreneurial individual) 開始, 想要發展到具有企業家精神的決策環境氛圍, 進而營造出有利於政策企業家促成政策行銷管理的環境, 並非一蹴可幾, 因為還必須仰賴政策企業家的強烈企圖心。筆者認為, 在複雜不確定的政策環境裡, 掌握時機, 協調資源, 運用整合性行銷傳播 (integrated marketing communications) 和政策行銷策略工具組合, 有效解決問題與衝突, 並回應不同的需求; 就這點而言, 筆者同意黃榮護 (1998) 對於政府公關與行銷定義的看法, 亦即公共管理者為因應日益變動的政治與任務環境的挑戰, 以「顧客導向」為中心思想, 運用各種公共資訊的傳播技術, 協助組織界定並生產公共價值、塑造有利形象, 以爭取公眾最大的支持。

對於政策企業家的定義, 國內外學者曾經提出不同層面的意涵界定。吳定 (2003b: 186) 公共政策辭典採用 Kingdon (1995) 的定義, 強調三種主要角色: 透過指標、焦點事件、回饋等方式凸顯問題, 並將此等問題搬上議程; 透過與民眾互動的管道, 推出所偏好的理念或政策建議; 運用匯流時機, 推動偏好的建議案與長年關切的問題, 以試圖將問題、建議案、以及政治力三者結合。蘇偉業 (2009: 8) 則是延續其對政策行銷的觀點將政策企業家定義如下: 政策行銷代理中負責發現及提出政策問題; 促進政策問題進入政策議程; 主持政策調查研究; 組織不同力量去關注、參與處理政策問題及與不同利害關係者進行溝通; 促成政策方案之形成及維護政策之推動及執行之人物。

兩位國內學者定義的主要差異在於, 前者採用 Kingdon (1995) 的廣義理論概

念，而後者則將其視之為存在於公共部門之內相對狹義的理論概念，而兩者定義的共同點則在於強調，政策企業家認定政策問題與設定政策議程的重要性。兩者的定義基本符合 Polsby (1984: 171) 強調政策企業家「擅長於確認問題和尋求解決案」(specialize in identifying problems and finding solutions)，同時符合 Roberts 和 King (1991: 148) 所提出對於政策企業家在決策過程當中活動的觀察結果，這些活動包括：²⁴ 倡導理念與研擬方案、界定與重新界定問題、針對政策替選方案進行抉擇、在不同的政策行動者之間進行理念的媒合 (broker the ideas)、動員民意的力量、以及設定決策的議程。

然而，筆者認為，兩者的定義雖然具備引介創新理念的內容，但卻在解決問題導向的定義裡面忽略運用創新理念、以尋求政策問題解決方案的過程，此種過程的重要因素包括 (Alberti & Bertucci, 2006: 12)：²⁵ 認定系絡環境內的問題、建立策略計畫的架構、同意和採用指導原則、拆解最後的結果、監測政策的執行、協調整合政策的架構、創新的永續發展、以及兼顧回顧與前瞻的創新視野。

綜合以上所言，本文所界定的政策企業家是「擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為」，該定義著重兩個層面：分配資源的能力，以及人格的基本特質。首先是 Lewis (1980: 233) 所強調，政策企業家之有別於公共管理者和政治人物，是在於他們能夠以最根本的方式進行資源配置的改變。²⁶ 其次，無論是否來自公共部門的政策企業家所應該具備的特質，也是 Huefner 和 Hunt (1994: 55) 所指陳擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成公共創新 (public innovation) 的人，才能夠被稱之為政策企業家。

²⁴ 該文原文如下：“advocate new ideas and develop proposals; define and reframe problems; specify policy alternatives; broker the ideas among the many policy actors; mobilize public opinion; help set the decision-making agenda.”

²⁵ 該過程的原文如下：“Definition of the problem (as fundamentals, characteristics, principles, values, key features) relative to context; Establishment of a strategic plan framework; Agreement upon and adoption of guidelines; Documentation (circumstances, characteristics, results) in broad and diverse forms (e.g., video cameras to document case studies); Dissemination of results; Monitoring of implementation; Coordination and Integration into the policy framework; Sustainability of the innovation (institutionalized rather than linked with a particular person); and Innovation can be prospective (rational and intentional) or retrospective (‘muddling through’).”

²⁶ 原文如下：“their ability to alter the existing allocation of scarce resources in fundamental ways.”

這裡所謂的人格特質包括：專業知識、領導魅力或是權威，因而有人願意聽取主張；擁有良好的政治關係或是協商技巧；還有最重要的是，堅持不懈的精神（Kingdon, 1984: 189-190；陳恆鈞、劉邵祥，2007：7；林水波、莊順博，2009：4）。而對於所謂的創新思維，Van de Ven（1988: 105）指出，創新的思維和作為是一件好事，因為創新思維是「有益的、建設性的、或是能夠解決問題」（*useful-profitable, constructive, or solve a problem*）。Drucker（1985: 27）還認為，²⁷ 推動創新想法和做法是私部門裡面的企業家所必須具備的重要特質，因為創新是企業家精神據以產出資源的特殊工具（*specific instrument of entrepreneurship*）（Drucker, 1985: 27）。公共部門的創新經常是源自推動全方位的部際整合（*integration of across-agency*）（Bardach, 1998; Borins, 1998a; Kanter, 1988; Sadler, 2000, 2001），而且公共部門的創新有時候並不是政治人物或組織領導人，而很可能是永業的文官（*career public servants*）（Borins, 1998a, 1998b）。因此，本文以下所討論的所謂政策企業家，指的是公共部門，特別是行政部門的政策企業家。

肆、角色扮演的政策環境限制

在吾人討論公部門政策企業家角色扮演的問題時，就必須先針對政策環境的複雜性所形成政策企業家所面臨的外在限制，以及公共部門組織的基本特性對其思維與作為所可能形成的障礙進行論述。

面對複雜、動態而且多元參與的政策環境，國內學者對於政策環境強調的是因時因地之權宜觀點。詹中原（2003：16）認為，許多公共政策的制定雖然有其共同的決策過程，但卻可能因時、因地、特別是因人制宜，究其原因就在於公共決策有其特定的主體、標的、乃至於所處環境的不同，而形成個別具體的政策系絡。丘昌泰（1995：14）將這種政策（系絡）環境更具體的分為三種類型，分別是「時間與空間的系絡」（政策問題發生的時空背景為何，何時發生，何地發生）；「內部與

²⁷ Drucker（1985: 31-32）還進一步提出，企業家精神過程（*entrepreneurial process*）能夠營造出創新機會的七種時機，包括沒有預期到的成功，失敗或是其他事件；應然面與實然面的不一致；植基於需求的創新；沒有引起眾所矚目的市場或產業結構的變化；人口統計方面的改變；觀念與認知的改變；以及新知識的產生等等。

外部的系絡」（內部系絡是指政策制定體系內部的政策行動者彼此互動所形成的網絡關係，外部系絡則是指政策制定體系以外的政治、經濟、還有社會環境）；以及「制度、經濟、人口、乃至於意識型態和文化的系絡」。

這樣的政策環境對於西方學者來說，則可以分為個體環境與總體環境兩個方面。在個體環境方面，Sadler（2000: 35-36）就指出，企業家精神在公共部門的孕育必定會受到政策環境複雜性的限制，因此富有企業家精神的公部門組織就有五項特性：面臨變動不居的環境；擁有更高的自主性；更著重於產出的型塑（output focused）；在決策過程當中運用更少的整合設計（integrating devises）與統合措施（public consolidation）；以及透過參與性、分權化的決策過程，以提供支持創新的次級聯盟（innovation-supporting sub-coalitions）。而在總體環境方面，英美學者所強調者則是大同小異。像是英國學者 Chapman 和 Cowdell（1998: 306）在論述公共部門行銷時強調的是政治、經濟、社會的大環境，而美國學者 Snively（1991: 314）的政策行銷模式則是根據 Kotler（1988: 76）市場行銷的模式所設計出來，包括：政治／法令（political/legal）環境；人口／經濟（demographic）環境；社會／文化（socio-cultural）環境；以及科技／實際（technological/physical）環境。

除了政策環境的複雜性之外，公共部門組織的基本特性對政策企業家角色扮演所形成的障礙，更是不容忽視的限制因素。美國學者 Laws 等人（2001: 4）在討論組織變革與永續發展時，曾經提出「公共企業家精神的網絡」（public entrepreneurship network），或許可以用來解釋為什麼具備公共企業家精神的政策過程，對於政策企業家進行政策行銷管理或推動政策行銷作為時的重要性。Laws 等人所提出的網絡主要特性包括：跨越公私部門和公民領域（civic spheres）的跨組織合作模式；問題核心網絡的互動（problem centered networks）；特定的組織角色；以及有利於促成長遠發展的制度生態（institutional ecology），而這樣具備網絡和公共企業家精神概念的政策過程，也更凸顯出公私部門組織間關係的複雜互動之政策環境，對於政策企業家的產生與政策行銷作為所形成的限制。

在前述公共組織與政策環境的制約之下，國外學者 Laws 等人（2001）、Patel（2006）、Kearney 等人（2008）針對政策企業家必須要扮演的角色，提出不同的理論類型和觀點。Laws 等人（2001: 5）認為有五種角色的扮演，包括 pioneers、public venture capitalists、superintendents、mediators、以及 stewards of the common

good，分別是：能夠確認時機、掌握議題、提出承諾並催化行動（catalyze action by making commitments）的先驅者；爲了滿足政策需求而必須瞭解並無懼於面對財務、社會、人力資本等風險的公共風險資本家；透過正式、非正式網絡以提供有利於創新環境孕育培養的監督者；基於問題解決、衝突化解取向從而建立各方共識的協調者；以及重視課責、公共利益、並促成民主內聚能力的經理人。Patel（2006: 33）將政策企業家視之爲公共部門的創新者（innovators），其五種角色類型分別是：因爲政治體系選舉過程而產生；來自公共組織內外部領導統御者的更迭；因應現有或可預期危機處理所形成；爲了處理變遷環境之適應、無法企及標的人口、無法協調政策或達到政策方案和資源限制的要求；以及掌握新的機會應運而生。而Kearney 等人（2008: 309）則是更進一步具體的指出，政策企業家的作爲聚焦於結合公私部門資源，以創造公民價值，並透過外部的力量以啓動並達成內部的改變；他們在風險承擔上，組織的風險遠大於其個人的風險；而且就其性格特質來說，不但要有良好的政治技巧，而且還必須可以高度容忍政策目標的模糊性（ambiguity），因爲他們必須克服阻礙創新思維的政治障礙（political obstacles）。

對於來自政府部門內的政策企業家來說，由於政策環境的制約是基於公共部門組織的特性，這並不利於政策企業家進行政策行銷管理，或是推動政策行銷的作爲，他們可能是職業政治人物、公共管理者、有政治企圖心的行政官員、或是一般永業的文官。在這樣的政策環境下，爲了促成公共部門政策企業家的創新思維和作爲，Osborne 和 Brown（2005: 179-180）提出三項要點：個別機構的角色、組織文化的影響、以及將組織取向引進特定的政策環境（the import of the organizational orientation to its environment）；而Borins（1998a: 48-49; 2001b）則更具體的指出，政治人物較容易爲了因應危機而有創新的思維或作爲，機關首長則因爲對於機構領導統御，而中階的公共管理者則可能因爲要處理內部問題和掌握新的機會，而對於創新思維或作爲更能夠心領神會。

如果這樣的政策企業家真的存在於公共部門，則具有創新意涵的政策思維和作爲就有可能應運而生（Roberts & King, 1996: 158）。特別是，如果此等政策企業家創新思維和作爲以及因此所形成政策方案施行之後確實有具體成果，或甚至是被評估後證實確實有其成效，則就有可能進而被仿效複製（Borins, 1998a: 117）。然而在不同的政策環境之下，公共部門內政策企業家的思維與作爲，以及因而據以產出

的政策成果，未必然是可以放諸四海而皆準。依據本文所定義「擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為」的政策企業家，必須透過分配資源的能力和實際的政策作為，才能夠扮演好公共部門創新者的角色。Peled（2001: 189）認為其原因在於，²⁸ 公共創新（public innovation）必須要依賴政策企業家在公共組織內啟動改變規則、角色、程序、結構的政治過程，這和訊息的交換與溝通、公共組織之間與週邊環境的互動都息息相關。

筆者認為，該定義正足以詮釋出 policy entrepreneurs as innovators 的政治過程當中，政策企業家必須善於溝通協調，才具備分配資源的能力，而富有持續學習省思的責任感和企圖心，也才會有能力促成創新的思維與作為。然而面對複雜的政策環境因素（Osborne & Brown, 2005: 171），公共組織有可能成為創新的障礙（an impediment to innovation）（Kearney, et al., 2008: 6）。這時候的公共部門政策企業家，尤其必須要建立發展和管理具有回應性公共組織的能力，將願景轉化成為實際的政策成果（convert their visions into reality）（Roberts & King, 1996: 145），而此種具備企業家精神的政策過程（entrepreneurial process），正可以呼應 Drucker（1985: 27）所言，創新是企業家精神的特殊工具，同時也符合 Robert 和 Weiss（1988: 8）所說「創新是企業家的工具」（the tool of entrepreneurs）之觀點，同時也和 Borins（2001a, 2001b, 2001c）所討論到政策管理和公共創新的看法，不謀而合。

伍、公部門政策企業家的角色扮演

根據前述所言，擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為的政策企業家，並不必然是來自公共部門之內。但是誠如前節所敘述，存在於公共部門內的政策企業家，必須透過分配資源的能力和實際的政策作為，才能夠扮演好公共部門創新者的角色，從而促成具有創新意涵的政策思維和作為，也正因

²⁸ Peled（2001: 189）對於“public innovation”定義的原文如下：“a political process that propels organizations to launch a significant new public project that alters rules, roles, procedures, and structures that are related to the communication and exchange of information within the organization and between the organization and its surrounding environment.”

為受到公共組織與政策環境的制約，以及複雜公共決策過程的影響，成功的政策企業家更顯得難能可貴。而這也可以呼應到 Kingdon (1984: 189-190) 在專業知識、領導魅力或是權威之外，還特別強調，政策企業家必須擁有良好的政治關係或是協商技巧，做到有人願意聽取他（們）的主張，同時富有堅持到底的精神。

政策企業家在決策過程當中，究竟應該扮演什麼樣的角色，Stevenson (1997) 和 Zerbinati 和 Souitaris (2005)、以及 Morris 與 Jones (1999) 就曾經提出雖然不同，但卻可以相容的五個階段過程步驟。如表所示，從 Stevenson (1997)、以及 Zerbinati 和 Souitaris (2005) 的觀點來看，政策企業家在不同階段所應該扮演的角色是：策略取向、對時機的承諾、對資源的承諾、對資源的控制、以及回報制度與管理結構；Morris 與 Jones (1999) 所強調的則是：確認時機、發展概念、評量所需要的資源、取得必要的資源、管理與風險管控。

表 1 公部門政策企業家角色扮演對照表

Stevenson (1997) Zerbinati & Souitaris (2005)	Morris & Jones (1999)	政策企業家的角色扮演
1. 策略取向 (strategic orientation)	1. 確認時機 (identify an opportunity)	面對變動不居的政策環境 / 掌握時機 / 因勢利導 / 設定議程
2. 對時機的承諾 (commitment to opportunity)	2. 發展概念 (develop the concept)	發展方案措施/型塑產出 / 催化政策方案 / 爭取各方認同
3. 對資源的承諾 (commitment to resources)	3. 評量所需要的資源 (assess the required resources)	評量公私部門企業家需求 / 化解潛在衝突 / 協調共識產生
4. 對資源的控制 (control of resources)	4. 取得必要的資源 (acquire the necessary resources)	跨組織合作 / 運用行銷專業和政治技巧/建立夥伴合作關係
5. 回報制度與管理結構 (management structure and reward philosophy)	5. 管理與風險管控 (manage and harvest the venture)	群策群力以竟事功 / 建立課責管理制度 / 對所說所做承諾、對特定對象回報、解釋、負責

基於 Stevenson (1997) 與 Zerbinati 和 Souitaris (2005)、Morris 與 Jones (1999) 所提出的不同觀點，在第一個階段裡面，由於公共部門政策企業家所面對的是，變動不居的政策環境與不斷改變的政策優先順序，甚至是持續演變的政策問題本質，因此必須要能夠掌握時機，因勢利導，並進而嘗試主導設定政府議程。在

議題擴張 (issue expansion) 之後，要發揮動員能量以支持所偏好的政策方案措施，爭取更多民眾與輿論的關切注目，才可能在未來取得更多資源，並在議題進入 (agenda access) 政府議程之前，還要能夠得到群眾的普遍重視，特別是關切大眾 (attentive public) 與廣泛大眾 (mass public) 等不同層次群眾 (the publics) 的支持。²⁹ 在此種被 Cook (1998: 12-13) 稱之為「新聞價值協商」(negotiation of newsworthiness) 的過程當中，一方面政治人物有製造新聞事件的能力，另一方面新聞媒體則可以接觸到閱聽人或是選民，最後的產出就會是當時最受矚目的公共議程。「媒體在民主政治的過程中所扮演的角色，是公私部門行銷最重要的差異所在」(陳敦源，2008：278)；換言之，一個政策議題如果得到媒體較多篇幅的報導，就比較容易被社會大眾認定是比較重要的政策議題(陳敦源，2008：274)。

在第二個階段裡，透過更為具體的產出型塑和方案發展，公共部門內不同的政策企業家要能夠嘗試催化政策行動方案，爭取願意投入資源以意圖獲取未來有利政策的公私部門參與者之認同。由於政策企業家可能是民選首長、政府官員、企業界人士、學者專家、甚至是政策遊說者或是新聞記者，因此橫跨公私部門的這些政策企業家影響公共決策過程的動機並不相同。此外在爭取各方認同，以催化出政策方案措施的同時，政策的模糊性 (ambiguity) 與不確定性、以及公私部門政策企業家鬆散的媒合 (loose coupling)，都是公共部門的政策企業家必須要以政治技巧和專業能力克服之重要課題。換言之，「擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為」的政策企業家，在這個階段裡就必須挺身而出，為所當為。

在第三個階段裡，政策企業家必須要評量公私部門企業家各自不同的需求，除了化解潛在的衝突之外，還必須協調出彼此未必一致的意見，建立以問題解決為核心的溝通網絡，進而促成共識的產生，以便於下一階段共同爭取所需要的資源。政策企業家在此階段可能面對來自公私不同部門、或是公共部門內部的部際 (inter-

²⁹ Cobb 和 Elder (1972) 將議程設定的過程區分為三個步驟：議題創造 (issue creation)；議題擴張 (issue expansion)；以及議題進入 (agenda access)。Cobb 和 Elder (1983: 152-157) 認為，在議題進入的階段，要取得議程地位的議題就必須要能夠得到群眾 (the publics) 的認同與關切，包括從小眾的確認群體 (identification groups)、關切群體 (attention groups)、關切大眾 (attentive public)、乃至於廣泛大眾 (mass public)。

agency) 和府際 (inter-government) 等不同的需求，要如何發揮公共企業家精神，整合各自現有的有限資源，以建立能夠發揮最大能量的政治支持網絡。但由於資訊未必對稱、不同政策企業家在議題發展過程內矚目 (attention) 程度的不同 (Jones & Baumgartner, 2005: 18-19)、乃至於所可能的風險承擔 (risk taking) 也不一致，公共部門的政策企業家有必要透過內部行銷 (internal marketing) 和外部行銷 (external marketing)，完成此階段的任務。

在第四個階段裡，相關政策行動者彼此間跨越公私部門協力合作和夥伴關係的建立，此種協力關係的政治過程因為很難形諸於明文的規定，因此仍有賴於政策企業家運用專業的政策行銷策略和成熟的政治技能。強勢的政策企業家，像是公部門政策企業家，雖然擁有比較正式的權威或是可以運用比較多的資源，但是基於政策目標的達成還有賴跨組織的合作，涉入協力程度較高、來自於私部門政策企業家的認同與支持，也是公部門政策企業家在爭取資源、分享資源時所無法忽視的重要因素。當面對政治系統內部不同的參與機構和政策行動者，以及外部利害相關的個人、組織、與團體的時候，隨著公共決策過程的漸次發展，政策結果有可能因為行動者持續的策略互動而有所不同，而這也增加政策企業家處理能力和取得資源的難度。

最後在第五個階段裡，爲了要群策群力，以竟事功，爲了要使得不同部門政策企業家願意貢獻智能力量以達成共同設定的政策目標，就必須要建立課責管理的制度 (managing by accountability)，對於所說過的、所做過的承諾，要能針對特定的對象，提供明確的回報和解釋，以示負責。特別是對公共部門的政策企業家而言，尤其要建立從「負責」 (responsibility) 到「課責」 (accountability) 的企業家精神，不僅僅只是 for what 的責任內容，還要包括 to whom 的對象問題 (許士軍，2008: 14-15)，其觀點也符合 Dealy 和 Thomas (2006: 2) 所詮釋，課責的核心在於它是「行動的責任」 (the responsibility to act)。Ferejohn (1999: 131) 曾經指出，回應性 (responsiveness) 是制度結構所允許範圍內，用來衡量課責的程度 (a measure of how much accountability an institutional structure permits)，也因此，基於回應性與課責性，政策企業家在這個階段對於回報制度和風險管控，當有助於資源的合理分配和課責管理機制的建立。

陸、新聞媒體的運用與政策行銷的作為

本文將「擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為」的政策企業家，界定為行政部門的政策企業家，主要是指身為行政部門公共管理者的政務官與事務官，雖然也可能是地方行政首長（Dahl, 1961），但還是有別於他們可以是哲學家、新聞記者、私部門企業家（industrialists）、或是社會改革者（Kimberly, 1981: 84），或是企業界人士、學者專家、或政策遊說者（Kingdon, 1984, 1995）等等廣義的界定。本文針對不同範圍的界定將其聚焦於公共部門，採用較狹義的界定，特別是行政部門的政策企業家，亦即是 Roberts 和 King（1991: 152）所認定民選行政首長的「政治」（political）企業家、政務官的「行政」（executive）企業家、以及事務官的「官僚」（bureaucratic）企業家，而不包括其所謂從政府體系外部援引創新理念進入公共部門的所謂「政策」（policy）企業家。

值得一提的是，Roberts 和 King（1991: 172）所強調創新過程的「不可管理性」（could not be managed），因為政策創新並不必然是來自行政部門的政策企業家，而且公共部門涉及到眾多的政策行動者，並沒有任何一方可以完全主導整個過程。這些政策行動者就如同 Chapman 和 Lupton（1994: 18）所言，有必要瞭解政策議題應該如何被賦予新的方式（reframed），以爭取主導社會大眾的支持，而這正是 Baumgartner 和 Jones（1993: 29）所說政策企業家的「技倆」（trick）就是，一旦特定政策問題浮現於公共議程，就要確保自己所偏好的解決方案被採納。從媒體大幅的報導、公共議題的浮現、乃至於政策措施的具體成型，政策企業家必須體認到，新聞媒體已經是社會大眾對於議題認知的主要來源。

因此，「從辦法的提出、付諸行動，到冒實際風險…必須注重實踐」（蕭全政，1998：368），行政部門的政策企業家為了要促成創新的思維和政策作為，就必須正視新聞媒體的重要性，因為「政策行銷能力養成的開始，是從瞭解媒體的本質開始」（陳敦源，2008：271）。對此，Strang 和 Soule（1998: 270）曾經指出，新聞媒體的關鍵地位在於其放大與編纂集體行動的擴散（amplifying and editing the diffusion of collective action），而他們所謂的「公共性」（public），指的其實就是

「在媒體報導當中」(in the media) (Esmark, 2007: 288-289)。其實早在 1970 年代, Downs (1972: 38-50) 就認為, 民眾對於政治議題的矚目呈現循環的型態, 通常是從不受重視 (low attention) 開始, 隨著議題被新聞媒體擴大報導, 社會輿論的形成與民意機關的關切, 就會對政府議程的設定和施政的優先順序構成沈重的政治壓力。因此, 無論是「(政府) 更多瞭解人民的需求」或是「希望人民能夠更多瞭解 (政府施政績效)」(陳敦源, 2008: 262), 政策企業家都應該基於公共利益, 瞭解並學習政策行銷的專業, 透過政策行銷的過程提供民主溝通參與的平台 (蘇偉業, 2009: 11), 加強「對上 (國會監督)」、「對外 (政策行銷)」、「對內 (部際協調)」以及「對下 (府際溝通)」等以下四個層面的技能。

首先, 在對上 (國會監督) 方面, 面對立法院國會議員的強勢問政和強力監督, 要如何有效回應立委諸公, 除了政黨關係之外, 仍有待專業能力和溝通技巧的進一步提昇。行銷概念所蘊含促銷 (promotion) 理論概念內的所謂「公共關係」(public relations), 特別是要重視「媒體公關」、「學術公關」、「民代公關」(丘昌泰, 2008: 381), 更是政策企業家必須強化的技能。

其次, 在對外 (政策行銷) 方面, 行政機關必須要瞭解新聞媒體的運作和需求, 加強政府公共關係與政策行銷的作為 (黃榮護, 1998), 以及對於「民眾需求學」的研究 (丘昌泰, 2008: 380), 以掌握民眾心理, 同時並努力處理好和其他利益團體、政策利害關的個人或組織、乃至於社會大眾的互動關係, 推動「合作行銷」(partnership marketing) (丘昌泰, 2008: 380-381)。行銷概念所蘊含促銷 (promotion) 理論概念內的所謂「廣告」(advertising), 尤其是整合行銷傳播 (integrated marketing communications) (Schultz & Schultz, 2003; Kitchen & De Pelsmacker, 2004; Schultz, 2005: 10-40) 策略工具的運用技術, 仍然有待加強。

再者, 在對內 (部際協調) 方面, 公共部門的政策企業家面臨的可能是「分工, 但不合作」的部際關係 (interagency), 做為公部門政策企業家的政務官與事務官、甚至是民選的地方行政首長, 必須更加強化彼此之間的協調、聯繫、溝通、以及衝突疏導。或許是因為對於政策問題認定的不同, 或許是因為對於管轄權限的認知差異, 或是彼此本位主義所導致, 部際之間有必要針對政策或服務的「產品」(product) 和所分享資源的「價格」(price), 不同的政策企業家必須有能力共同型塑出政策的共識。目前政府正在推動的行政組織改造和職能分工調整, 剛好合乎

政策企業家應該具備的企業家精神（蕭全政，1998：379），而分權、授權、以及增加民間的參與，也可以促成官僚體系展現活力、彈性和創新的企業家精神。

最後，在對下（府際溝通）方面，由上而下（top-down）政策執行研究途徑所強調的權威中心，已經因為政策次級系統（policy sub-system）為共同政策目標而努力的現實而轉變，府際關係（inter-government）必須因為公共利益的追求而要有所改變。此時，公部門政策企業家要努力的是，經由政策施行所必要的「通路」（place）協力合作，都是不同層級、甚至不同黨籍中央與地方的公共部門政策企業家，所不能忽視的重要成功關鍵因素。

柒、代結論--政策企業家：公共政策行銷的新課題

由於公共資源的有限性，使得政策資源的有效運用變得更為重要，就這個角度而言，Lewis（1980：233）所強調，公部門政策企業家有意願、而且有能力去改變現有的資源配置，無疑是其所應該具備的特質之一。而隨著民主政治的發展，民眾對於政府所提供公共服務的需求愈來愈多元化，對於公共服務的品質要求也愈來愈高，這使得政策企業家在面對政策環境的侷限性時，再也無法延用過去「上令下行」的政策宣導，政府對於公眾的態度也有必要調整成為「民可使知之，方可使樂而為之」，從政治統治者變成服務提供者，從地方父母官變成政策好夥伴。此外，為了因應消費者社會的出現，以及市民主義的抬頭，政策企業家的施政態度也必要轉化成為「做多少說多少」，將政府公共服務與政策內容視之為準商品，以促成民眾的瞭解與認同，而政策行銷概念的落實，也使得政策企業家更有必要仰賴新聞傳媒運用的整合性行銷傳播。

本文藉由公共政策行銷與政策企業家相關理論文獻的觀點，提出以下的結論。第一，政策企業家並不一定要來自公共部門，雖然他們可以是民選行政首長或政府行政官員、國會議員或幕僚，他們也可以是私部門的企業家、社會改革者、學者專家或甚至是政策遊說者和新聞記者。第二，基於較為狹義的定義，本文所界定行政部門的政策企業家是指行政首長、政務官以及事務官，他們擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為。第三，本文也指出，在面對公共組織可能成為創新障礙的時刻，政策企業家必須要具備建立富有回應性公共組織的能

力，運用政策創新的工具，將願景轉化成爲實際的政策成果。第四，政策企業家能夠在正確的時機和達成政策目標的前提下，評量所需要的資源，同時針對標的群體，以最少的權威手段，運用政策行銷工具組合，並且在事後評估效果。第五，本文還指出運用新聞傳播媒體的重要性，行政部門的政策企業家應該透過政策行銷的過程，加強針對國會監督與社會各界的外部行銷（external marketing）、以及針對部際協調與府際溝通的內部行銷（internal marketing）之整合性行銷傳播技能，做爲政策行動者在溝通參與和策略互動時的共同平台。

參考書目

- 丘昌泰（1995）。**公共政策：當代政策科學理論之研究**。台北：巨流。
- 丘昌泰（2007）。**地方政府管理研究**。台北：韋伯。
- 丘昌泰（2008）。**公共政策：基礎篇**（第三版）。台北：巨流。
- 朱鎮明（2003）。**政治管理**。台北：聯經。
- 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 23 卷第 10 期，頁 49-58。
- 余致力、丘昌泰、羅清俊、張四明、李允傑合著（2001）。**政策分析**，第十二章。台北：國立空中大學。
- 余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩合著（2008）。**公共政策**。台北：智勝。
- 吳定（1999）。**公共行政論叢**。台北：天一。
- 吳定（2003a）。**政策管理**。台北：聯經。
- 吳定（2003b）。**公共政策辭典**。台北：五南。
- 吳定（2003c）。**公共政策**。台北：國立空中大學。
- 吳定（2008）。**公共政策**。台北：五南。
- 吳定、林潔瑜（1998）。公共組織行銷的策略性規劃。**公訓報導**，第 80 期，頁 14-22。
- 林水波、莊順博（2009）。政策利基—以台中縣市合併、台北縣市合併為例。發表於 2009 年台灣公共行政與事務系所聯合會（TASPAA）年會暨「全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐」國際研討會，國立中山大學公共事務

管理研究所主辦，高雄。

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。

林博文（2002）。地方政府之行銷研究。**法政學報**，第 15 期，頁 115-158。

林博文（2008）。公共部門運用行銷概念之研究：行銷概念的擴大化與轉化。發表於 2008 年第三屆「全球化與行政治理」學術研討會，開南大學公共事務管理學系主辦，桃園。

孫同文（2003）。從威權政府到民主治理：台灣公共行政理論與實務之變遷。台北：元照。

許士軍（2008）。推薦專文：探究『當責式管理』的思維與脈絡。載於張文隆（譯）**當責式管理**（David Dealy & Andrew Thomas 原著）。台北：中國生產力中心。

翁興利（2004）。政策規劃與行銷。台北：華泰。

陳敦源（2002a）。民主與官僚：新制度論的觀點。台北：韋伯。

陳敦源（2002b）。公部門政策行銷五問。**公訓報導**，第 102 期，頁 54-55。

陳敦源（2003）。從防治愛滋談政策行銷。2007 年 12 月 25 日取自**鮮活管理電子報**，第 18 期，網址：[http://211.79.164.14/電子報全文/第 18 期/政策行銷.htm](http://211.79.164.14/電子報全文/第18期/政策行銷.htm)。

陳敦源（2008）。公共政策行銷。載於余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩合著，**公共政策**（頁 259-291）。台北：智勝。

陳敦源、魯炳炎（2008）。創造共識：民主治理中的政策行銷管理。**研考雙月刊**，第 264 期，頁 3-15。

陳恆鈞、劉邵祥（2007）。由政策選擇觀點談政策變遷。**T&D 飛訊**，第 56 期，頁 1-18。

張世賢（編）（2002）。電子化政府的政策行銷。國政研究報告，台北市：財團法人國家政策研究基金會。

張世賢（2005）。公共政策分析。台北：五南。

鈕則勳（2005）。政治廣告：理論與實務。台北：揚智。

詹中原（2003）。新公共政策：史、哲學、全球化。台北：華泰。

黃建銘（2000）。公部門行銷模式與策略之探討。**人力發展月刊**，第 75 期，頁 29-38。

- 黃榮護（1998）。政府公關與行銷。載於黃榮護編著，**公共管理**（頁 520-580）。台北：商鼎文化。
- 黃榮護（2000）。**公共管理**。台北：商鼎。
- 魯炳炎（2006a）。**政策行銷之研究：以國道五號蘇花高速公路為例**。發表於第五屆地方發展策略研討會，佛光大學公共事務學系主辦，宜蘭。
- 魯炳炎（2006b）。**高雄港自由貿易港區政策行銷之研究**。發表於 2006 年台灣公共行政與事務系所聯合會（TASPAA）年會暨學術研討會，國立台灣大學政治學系主辦，台北。
- 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。
- 魯炳炎（2008）。**環保團體與地方行政首長的政策企業家角色分析：以蘇花高興建決策為例**。發表於 2008 年台灣政治學會年會暨「全球競爭，民主鞏固，與治理再造—2008 台灣新課題」學術研討會，國立暨南國際大學公共行政與政策學系主辦，南投。
- 魯炳炎（2009）。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**（頁 161-192）。台北：韋伯。
- 蘇偉業（2007）。政策行銷：理論重構與實踐。**中國行政評論**，第 16 卷第 1 期，頁 1-34。
- 蘇偉業（2009）。**再論政策行銷：陷阱、民主政治與政府再造工程**。發表於第六屆地方治理與城鄉發展學術研討會，玄奘大學公共事務管理學系主辦，新竹。
- 蘇偉業、蔡岳展（2004）。**政策行銷之研究：以限制使用購物用塑膠袋及塑膠類免洗餐具政策為例**。中山管理論壇－知識經濟、新公共管理與傳播學術研討會，國立中山大學公共事務管理研究所，高雄。
- 蕭全政（1998）。企業家精神與新政府運動。**政治科學論叢**，第 9 期，頁 363-384。
- Alberti, A., & G. Bertucci (2006). Replicating Innovations in Governance: An Overview. In United Nations (Ed.), **Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works**. New York: Department of Economic and Social Affairs

of United Nations.

- Altman, J. A., & E. Petkus (1994). Toward a Stakeholder-Based Policy Process: An Application of the Social Marketing Perspective to Environmental Policy Development. *Policy Sciences*, 27(1): 37-51.
- Bardach, E. (1998). *Managerial Craftsmanship: Getting Agencies to Work Together*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Baumgartner, F. R., & B. D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & B. D. Jones (2002). *Policy Dynamics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Bernier, L., & T. Hafsi (2007). The Changing Nature of Public Entrepreneurship. *Public Administrative Review*, 67(3): 488-503.
- Borins, S. (1998a). *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Borins, S. (1998b). *What Border: Public Management Innovation in the United States and Canada*. Paper presented at the 1998 International Public Management Network Conference, Salem, OR.
- Borins, S. (2001a). Innovation, Success and Failure in Public Management Research: Some Methodological Reflections. *Public Management Review*, 3(1): 3-17.
- Borins, S. (2001b). Public Management Innovation: Towards to Global Perspective. *American Review of Public Administration*, 31(1): 5-21.
- Borins, S. (2001c). *The Challenge of Innovating in Government*. Arlington, VA: Price-waterhouseCoopers.
- Boyett, I. (1997). The Public Sector Entrepreneur: A Definition. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 3(2): 77-92.
- Brintnall, M. A. (1979). Federal Influence and Urban Policy Entrepreneurship in the Local Prosecution of Crime. *Policy Studies Journal*, 7(3): 577-592.
- Burton, S. (1999). Marketing for Public Organizations: New Ways, New Methods. *Public Management*, 1(3): 373-385.
- Buurma, H. (2001). Public Policy Marketing: 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 Publishing.

- Chapman, S., & D. Lupton (1994). *The Fight for Public Health: Principles and Practice of Media Advocacy*. London: BMJ Publishing Group.
- Cobb, R. W., & C. D. Elder (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn & Bacon.
- Cobb, R. W., & C. D. Elder (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (2nd Ed.). Baltimore, PA: The Johns Hopkins University Press.
- Coffman, L. L. (1986). *Public-Sector Marketing: A Guide for Practitioners*. New York: John Wiley & Sons.
- Cook, T. E. (1998). *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Crompton, J. L., & C. W. Jr. Lamb (1986). *Marketing Government and Social Services*. New York: John Wiley & Sons.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Daley, D. M., & K. C. Naff (1998). Gender Differences and Managerial Competencies. *Review of Public Personnel Administration*, 18(2): 41-56.
- Daley, D. M., & K. C. Naff (2008). Gender Differences and Managerial Competencies. In M. Van Wart, & L. A. Dicke (Eds.), *Administrative Leadership in the Public Service* (pp. 281-294). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Daley, D. M., & C. Katherine (2008). Gender Differences and Managerial Competencies. In M. Van Wart, & L. A. Dicke (Eds.), *Administrative Leadership in the Public Service* (pp. 281-294). Armonk, NY: M.E. Sharpe, Inc.
- Dealy, M. D., & A. R. Thomas (2006). *Managing by Accountability: What Every Leader Needs to Know about Responsibility, Integrity-and Results*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- Doig, J., & E. Hargrove (1987). *Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Downs, G. W. (1972). Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle. *The Public Interest*, 28(2): 38-50.
- Downs, G. W. (1976). *Bureaucracy, Innovation, and Public Policy*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Drucker, P. F. (1985). *Innovation and Entrepreneurship*. London: Heinemann.
- Esmark, A. (2007). Democratic Accountability and Network Governance: Problems and

- Potentials. In E. Sorensen, & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Governance* (pp. 274-296). New York: Palgrave MacMillan.
- Feeley, T. J. (2002). The Multiple Goals of Science and Technology Policy. In F.R. Baumgartner, & B.D. Jones (Eds.), *Policy Dynamics* (pp. 125-154). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Ferejohn, J. (1999). Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability. In A. Przeworski, S. C. Stokes, & B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation* (pp. 131-153). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fine, S. (Ed.) (1992). *Marketing the Public Sector: Promoting the Causes of Public and Nonprofit Agencies*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Flanders, L. R., & D. Utterback (1985). The Management Excellence Inventory: A Tool for Management. *Public Administration Review*, 45(3): 403-410.
- Folsom, B. W., Jr. (1991). *The Myth of the Robber Barons: A New Look at the Rise of Big Business in America*. Herndon, VA: Young America's Foundation.
- Francois, A. (2003). The Political Entrepreneur and the Coordination of the Political Process: A Market Process Perspective of the Political Market. *Review of Austrian Economics*, 16(2-3): 153-168.
- Frederickson, H. G., & K. B. Smith (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- Gargan, J. J. (1997). Re-inventing Government and Reformulating Public Administration. *International Journal of Public Administration*, 20(1): 221-247.
- Hederer, C. (2007). *Political Entrepreneurship and Institutional Change: An Evolutionary Approach*. MPRA Paper No. 8249. Vienna, Austria: Federal Ministry of Economics and Labour.
- Huefner, J. C., & H. K. Hunt (1994). Broadening the Concept of Entrepreneur: The Entrepreneurial Consumer. In G. E. Hills (Ed.), *Marketing and Entrepreneurship: Research Ideas and Opportunities* (pp. 55-60). Westport, CT: Quorum Books.
- Jones, B. D., & F. R. Baumgartner (2005). *The Politics of Attention: on Government Prioritizes Problems*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Kanter, R.M. (1988). When a Thousand Flowers Bloom: Structural, Collective, and Social Conditions for Innovation in Organization. *Research in Organizational Behavior*, 10: 169-211

- Kearney, C., R. Hisrich, & F. Roche (2008). A Conceptual Model of Public Sector Corporate Entrepreneurship. *International Entrepreneurship Management Journal*, 4(3): 295-313.
- Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution* (2nd Ed.). Washington, DC: Brookings Institutions Press.
- Kimberly, J. (1981). Managerial Innovation, In P. Nystrom, & W. Starbuck (Eds.), *Handbook of Organizational Design* (pp. 84-104). Oxford: Oxford University Press.
- King, P. J., & N. C. Roberts (1987). Policy Entrepreneurs: Catalysts for Policy Innovation. *The Journal of State Government*, 60: 172-178.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd Ed.). New York: Harper Collins.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policy* (2nd Ed.). New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Kitchen, P., J., & P. De Pelsmacker (2004). *Integrated Marketing Communications: A Primer*. Oxfordshire, England: Routledge.
- Kotler, P. (1988). *Marketing Management* (6th Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Kotler, P., & N. Lee (2007). *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Kotler, P., & S. J. Levy (1969). Broadening the Concept of Marketing. *Journal of Marketing*, 33(1): 10-15.
- Laws, D., L. Susskind, J. Abrams, J. Anderson, G. Chapman, E. Rubenstein, & J. Vadgama (2001). *Public Entrepreneurship Networks*. Massachusetts Institute of Technology, MA: Environmental Technology and Public Policy Program, Department of Urban Studies and Planning.
- Lewis, E. (1980). *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Power*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Lopez, E. (2002). The Legislators as Political Entrepreneur: Investment in Political Capital. *Review of Austrian Economics*, 15(2-3): 211-228.
- MacLeod, M. C. (2002). The Logic of Policy Feedback: Telecommunications Policy Trough the Creation, Maintenance, and Destruction of a Regulated Monopoly. In F. R. Baumgartner, & B. D. Jones (Eds.), *Policy Dynamics* (pp. 51-72). Chicago, IL: University of Chicago Press.

- McClough, D. (2008). Public Sector Entrepreneurship: Evidence from Trade Policy. *Politics & Policy*, 36(2): 250-267.
- Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3): 738-770.
- Mintrom, M. (2000). *Policy Entrepreneurs and School Choice*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Mokwa, M. (1981). Government Marketing: An Inquiry into Theory, Process, and Perspective. In M. Mokwa, & S. Permut (Eds.), *Government Marketing: Theory and Practice* (pp. 17-35). New York: Praeger Publishers.
- Mokwa, M. P., & S. E. Permut (Eds.) (1981). *Government Marketing: Theory and Practice*. New York: Praeger Publishers.
- Morris, M., & F. Jones (1999). Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 24(1): 71-91.
- Murphy, R. D. (1971). *Political Entrepreneurs and Urban Poverty*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Osborne, S. P., & K. Brown (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. London: Routledge.
- Patel, I. (2006). Understanding Innovations and Best Practices. In United Nations (Ed.). *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works* (pp. 25-39). New York: Department of Economic and Social Affairs of United Nations.
- Peled, A. (2001). Network, Coalition and Institution: The Politics of Technological Innovation in the Public Sector. *Information, Technology and People*, 14(2): 184-205.
- Polsby, N. W. (1984). *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Price, D. (1971). Professionals and 'Entrepreneurs': Staff Orientations and Policy Making on Three Senate Committees. *Journal of Politics*, 33(2): 316-336.
- Proctor, T. (2007). *Public Sector Marketing*. Essex, England: Pearson Education Limited.
- Riker, W. H. (1982). *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco, CA: W.H. Freeman and Company.
- Riker, W. H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Robert, M., & A. Weiss (1988). *The Innovation Formula*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Roberts, N. C. (1992). Public Entrepreneurship and Innovation. *Policy Studies Review*, 11(1): 55-74.
- 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*, 1(2): 147-175.
- Roberts, N. C., & P. J. King (1996). *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Sadler, R. J. (2000). Corporate Entrepreneurship in the Public Sector: The Dance of the Chameleon. *Australian Journal of Public Administration*, 59(2): 25-43.
- Sadler, R. J. (2001). A Framework for the Emergence of Entrepreneurship and Innovation in Education. Retrieved May 31, 2009, from: <http://www.edu.monash.edu.au/centres/ceet/docs/conferencepapers/2001confpapersadler.pdf>.
- Schneider, M., P. Teske, & M. Mintrom (1995). *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schnellenbach, J. (2007). Public Entrepreneurship and the Economics of Reform. *Journal of Institutional Economics*, 3(2): 183-202.
- Schultz, D. E. (2005). From Advertising to Integrated Marketing Communications. In P. Kitchen, P. de Pelsmacker, L. Eagle, & D. Schultz (Eds.), *A Reader in Market Communications* (pp. 10-40). Oxon, England: Routledge.
- Schultz, D. E., & H. Schultz (2003). *IMC, the Next Generation: Five Steps for Delivering Value and Measuring Financial Returns*. New York: McGraw-Hill.
- Sherraden, M. (2000). From Research to Policy: Lessons from Individual Development Accounts. *Journal of Consumer Affairs*, 34(2): 159-181.
- Shome, T. (2006). *State-Guided Entrepreneurship: A Case Study*. Research Working Paper Series 2006/04. Auckland, New Zealand: Massey University, Department of Management and International Business.
- Snavely, K. (1991). Marketing in the Government Sector: A Public Policy Model. *American Review of Public Administration*, 21(4): 311-326.
- Stevens, P. (2006). Public Sector Performance: Introduction, *National Institute of Economic Review*, 197: 65-66.
- Stevenson, H. H. (1997). The Six Dimensions of Entrepreneurship. In S. Birley, & D.F. Muzyka (Eds.), *Mastering Enterprises* (pp. 9-14). London: Financial Times Pit-

man Publishing.

- Stone, D. C. (1981). Innovative Organizations Require Innovative Managers. *Public Administration Review*, 41(5): 507-513.
- Strang, D., & S. Soule (1998). Diffusion in Organizations and Social Movements: From Hybrid Corn to Power Pills. *Annual Review of Sociology*, 24: 265-290.
- Titman, L. (1995). *Marketing in the New Public Sector*. London: Pitman Publishing.
- Tobin, D., & L. Sun (2007). *Inducement Mechanisms for Entrepreneurship in the State Sector: China's Telecommunication Industry as an Illustrative Case*. Workshop on Entrepreneurship at ISC Paris on the 11th June 2007. London: The Centre for Financial and Management Studies, SOAS, University of London.
- Van de Ven, A. (1988). Central Problems in the Management of Innovation. In M. Tushman, & W. Moore (Eds.), *Readings in the Management of Innovation* (pp. 103-122). New York: Harper Business.
- Van Wart, M., & L. A. Dicke (2008). What are the Best Traits and Skills for Leaders in the Public Service. *Administrative Leadership in the Public Sector* (pp. 169-175). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Walker, J. L. (1974). Performance Gaps, Policy Research, and Political Entrepreneurs. *Policy Studies Journal*, 3(1): 112-116.
- Walker, J. L. (1977). Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection. *British Journal of Political Science*, 7(4): 423-445.
- Wohlgemuth, M. (2000). Political Entrepreneurship and Bidding for Political Monopoly. *Journal of Evolutionary Economics*, 10: 273-295.
- Yarwood, D., & B. Enis (1982). Advertising and Publicity Programs in the Executive Branch of National Government: Hustling or Helping the People. *Public Administration Review*, 42(1): 37-44.
- Zerbinati, S., & V. Souitaris (2005). Entrepreneurship in the Public Sector: A Framework of Analysis in European Local Government. *Entrepreneurship & Regional Development*, 17(1): 43-64.

The Roles of Policy Entrepreneurs in the Policy Marketing Process

Bing-Yan Lu^{*}

Abstract

Based on theoretical concepts and literature review of public policy marketing and policy entrepreneurs, the policy entrepreneurs in this study acknowledge their limits in the complex policy contexts. Beginning with the discussion of whether policy entrepreneurs come from the public sector only, the author defines policy entrepreneurs of the public sector, including political, executive, and bureaucratic entrepreneurs, as those with particular personality characteristics and public entrepreneurship who initiate and facilitate innovative thinking and behavior. While surrounded by a network of policy actors involved in the innovation process, they are good at coordination and communications. More important, they are able to allocate scarce resources and capable of continual learning, which enables them to turn vision into reality. The study puts forth suggestions for policy entrepreneurs to improve their innovative behavior and emphasizes the pivotal importance of the mass media to policy marketing. In the final part, the author presents skills of integrated marketing communications for policy entrepreneurs, on behalf of public interests, such as parliamentary surveillance, policy marketing, interagency coordination, and inter-governmental communications.

Keywords: innovation, integrated marketing communications, public policy marketing, policy entrepreneur

^{*} Associate Professor, Graduate Institute of Public Administration, National Dong Hwa University.