

地方政府行銷： 區域主義下的創新競爭策略

陳暉淵^{*}

《摘要》

近年來，學術界及實務界常使用「創新體系」（Innovation System）概念來說明生產者與使用者在科技建制和生產體系中的互動關係，並強調生產體系创新能力的重要地位。基於此，本文界定創新的意涵是一種策略競爭，運用開創新的產品、新的服務方式、新的技術、及新的市場等等，來創造新的各種可能機會。奠基在創新體系的論述下，本文主要探討地方政府行銷的策略性思考，藉以展現地方的競爭優勢，尤其是在區域主義的發展趨勢中。在分析的層次上，本文從區域的角度出發，首先討論全球化下區域內治理活動的相關概念，例如：區域整合、區域間主義、區域治理、府際治理及跨域治理等；其次，探討創新競爭策略的觀點，強調創新體系的價值被連結在區域的系絡中，區域创新的主體、中介、學習、互動、網絡及策略等面向是討論的重點；最後，聚焦在行銷的主軸上，除了回顧地方政府行銷的傳統理論外，本文嘗試整合區域與創新的觀點，提供若干區域創新競爭策略的政策建議給宜蘭縣政府，期待能

投稿日期：98年8月31日；接受刊登日期：98年10月26日。

^{*} 中國文化大學行政管理學系助理教授。

發揮拋磚引玉的功效。

[關鍵詞]：區域主義、創新競爭策略、政府行銷、創新體系

壹、前言

Herbert H. Werlin (2003: 330) 曾指出「影響窮國和富國之間差距的主要因素，不是該國資源的多寡，而是治理能力的適當與否」(the inadequacy of governance rather than resources is the primary reason for the gap between poor countries and rich countries)，由此可知，一個國家的治理能力攸關整體的國家競爭力與未來永續發展。理論或實務上，涉及國家治理能力的討論可廣及全球化或國際間區域化的範圍，亦可集中在地方層次的在地化研究。然而，不論是全球、國家或地方的觀點，皆會連結在一個中介的空間治理互動下－「區域」，讓治理活動呈現出「整合」的意涵與型態。區域的整合概念下，內孕出多元的特質，例如：地理空間、都會發展、自然生態、文化歷史、產業結構、資訊傳遞、人口流動等等。這些特質都顯示出區域的核心價值及作為提供政府組織創新互動的最佳的一個分析層級。另一方面，區域的範圍可大可小，這種界線的彈性提供區域內各主體易於建構綿密社會網絡的環境，有利於資訊和資源的獲得、過濾、擴散、和累積等過程，有助於區域內的組織與個人發展持續學習的能力，最終目的在透過新產品、新服務和新科技的開發運用，以創造和維持創新的能力和績效，並內化在區域的範疇中。基於此，本文的研究目的從區域的角度出發，首先討論全球化下區域內治理活動的相關概念；其次，基於創新競爭策略的觀點，創新體系的價值被連結在區域的系絡中，區域創新的主體、中介、學習、互動、網路、策略等面向是探討的重點；最後，聚焦在行銷的角度上，除了回顧地方政府行銷的傳統理論外，本文嘗試整合區域與創新的觀點，提供若干區域創新競爭策略的政策建議給地方政府，期待發揮拋磚引玉的功效。

貳、全球化與在地化之間—區域化的思考

任何制度的發展總是脫離不了理念的引導，甚至是不同理念之間的互相競合。全球化下的區域整合過程，¹ 或是區域發展過程中的全球化影響，顯示出不同理念的競合關係，以導引出可操作性的治理概念、方法與技術。

對於全球化的現象，學術界尚無一致性的界定，從一九六〇年代以來，大致可區分為四大理論學派：（1）新馬克思主義學派或新左派（Neo-Marxists or Neo-Left），認為全球化等同於帝國主義化、西方化或資本主義化；（2）新自由學派（Neo-Liberals），認為全球化主要是指全球經濟和市場的非零和性整合，藉以提升世界資源的優化組合，並讓絕大多數國家得到長遠的比較利益；（3）轉型學派（the transformationalist thesis），主張全球化是推動社會、政治和經濟轉型的主要動力，當跨國界的政府和社會正在對世界進行重大的調整，並同步重組現代社會和世界秩序時，國際與國內、外交與內政之間的界線已變的相當模糊；（4）懷疑全球化派（the sceptical thesis），認為所謂的全球化，根本就是一個「迷思」（myth），都是西方發達國家所臆想和杜撰的（詹中原，2001：33-34）。這些不同學派對全球化現象的解讀，意味著全球多元價值與認知的存在，而這些多元的價值和認知正好搭配 Jon Pierre 和 B. Guy Peters（2000）所提出的全球治理概念，認為全球治理是一種結構、一種過程、或是一種分析架構：一種結構的概念主張全球化下的國家、政府、市場、官僚體系與社群網絡等皆屬結構的部份，而這些結構是同時存在的；一種過程的概念，強調在上述同時存在的各結構中，多元行動者的動態互動關係；一種分析架構的概念，則是確認「系絡」（context）在理論分析上的功能，使用系絡來描述、解釋、分析及預測全球化現象下各類行動者政策選擇的過程，以及這過程與相關政策議題的關聯性。

後冷戰時期以來，諸多區域性的組織伴隨著全球化的現象產生。如同 Berger 和 Huntington（2002）在其所編的 *Many Globalizations* 一書中提出「全球化」是個複數名詞，而非單一平面的觀念，更應該和其他區域性或本土性的文化反應一併觀

¹ 學術界一般認為，英國經濟學家及一九三三年諾貝爾和平獎得主 Norman Angell 在其一九一〇年大作 *The Great Illusion* 首先提出全球化的概念。

察。某種意義上，吾人可以理解這是一種「沒有一致模式而多元趨勢的全球化」。更進一步而言，當全球化從區域的角度來觀察它的運作時，某種「次全球化」（subglobalizations）或「全球在地化」（glocalization）等現象則扮演極重要的角色。

理論上，「區域」仍是一個尚未達成一致性定義的概念，它可以代表一群國家基於地理上、經濟上、政治上、文化上或歷史上等理由，所成立的集體性組織或互動關係（Mansfield & Milner, 1999）。區域的概念是動態的，某個國家是否加入某個區域組織，或是區域組織之間的變化關係端賴該國家或該區域所處的世界體系位置（Hettne, 2001: 3）。Hettne（2001: 3）使用「地區」（zone）的概念來區分三種主要型態的「區域」：「核心地區的區域」（regions in the core zone）；「週邊地區的區域」（regions in the peripheral zone）；以及「中間地區的區域」（regions in the intermediate zone）。「核心地區的區域」代表著該區域在政治上或經濟上是強勢的、緊密結合的、有影響力的，在科技發展上也處於領先地位，因此該區域狀況亦可稱為「自由貿易性區域主義」（free-trade regionalism）；「週邊地區的區域」在政治上是動盪不安的，在經濟上是蕭條不景氣的，和核心地區的區域相比較，週邊地區的區域面臨被邊緣化的威脅，因此該區域情況可稱為「安全性區域主義」（security regionalism）或「發展性區域主義」（development regionalism）；「中間地區的區域」通常接近某個核心區域，該中間區域可以逐漸融入核心區域，如果他們的經濟發展和政治穩定度已經達到核心的標準時，因此中間地區的區域亦可稱為「開放性區域主義」（open regionalism）（Hettne, 2001: 3-5）。

相同地，「區域主義」（regionalism）的概念與區域一樣，處於不同的時空、不同的學科對它的界定也有所差異。一般而言，以一九八〇年代為分析基準點，區域主義的歷史發展可以歸納為一九八〇年代以前的「傳統區域主義」（traditional regionalism）和一九八〇年代以後的「新區域主義」（new regionalism）。傳統區域主義是以涉及國際合作或整合的有限或特定議題為主，強調經濟、政治、歷史、社會、文化等同質性，進而演化出區域認同和區域整合的現象（例如歐盟整合經驗）；新區域主義則透過相對複雜的經濟互賴與貿易合作關係，呈現出更為特殊的國際互動模式，同時形塑出全球化轉換過程中非國家行動者的積極角色。此外，區域整合及區域間主義主要在描述全球化下區域性跨國組織的互動行為。例如Mittelman（2001: 227）指出，歐盟的區域整合本身即代表著它是全球化下結構再重

組的一個面向，或是所謂的「全球化下的次區域嵌入」（subregional embeddedness in globalization）。Aggarwal 和 Fogarty（2004: 1-2）則使用區域間主義一詞來說明歐盟追求貿易自由化的策略。歐盟為了因應全球市場的動態性，早已和北美洲、東亞、東歐、及其他發展中國家建立了正式的區域間對話關係，這樣的「區域間主義」乃是建立在「以市場為導向的全球主義」與「以政治為導向的區域主義」之間。

基於區域主義的定義廣泛，涵蓋廣義的區域合作、區域制度建立、以及更深層的區域整合等等概念。因此，整體分析上，本文借用「區域主義」一詞來涵蓋涉及區域的各種相關面向，² 例如：「區域整合」（regional integration）、「區域間主義」（interregionalism）、「區域治理」（regional governance）、「府際治理」（intergovernmental governance）、及「跨域治理」（cross-boundary governance）等概念。並進一步解釋一個國家內部地方區域的各種治理現象，這些現象牽涉多元領域、多元行動者以及多層次關係，伴隨著高複雜度及非傳統性的特質，並呈現在民主治理、市場資源、地理空間、府際關係、策略聯盟、以及網絡協力等互動價值上。

初步概念而言，「區域治理」主要以核心都市為主體，結合其週邊腹地或衛星城市，藉由政府間網絡、社群網絡、地域性網絡、生產消費網絡、議題策略網絡、以及與非營利組織間之網絡關係，運用公共經濟學和空間效率的觀點作為區域治理模式的立論基礎。區域治理的模式可包含：研擬區域發展憲章、簽署合作備忘錄、首長會報、區域委員會、區域經理人設置、策略夥伴結盟、廣域行政分工、以及區域政府機制等方式。³ 其次，源自美國一九三〇年代的「府際關係」（intergovernmental relations, IGRs）運作經驗下，⁴ 「府際治理」進一步涉及的是彼此對等的治理主

² 依各國治理經驗而別，英國常使用「區域治理」（region governance）或「策略社區」（strategic community），美國使用「都會區治理」（metropolitan governance），日本使用「廣域行政」，台灣則常使用「跨域治理」等名詞。

³ 本段有關區域治理相關模式係參考吳濟華（2007）《高高屏區域治理機制建構之研究—都會發展憲章之探討》研究報告。

⁴ 美國著名府際關係學者 Deil S. Wright（1988）指出府際關係的特徵包含：所有的政府單位、行為者的活動和態度、資訊和觀點的互動、以及所有決策者作為與不作為所形成的政策制定面向。

體，透過多元自治、權力的交叉，因應不同時間及空間，而發展出適當的自治複合體概念。在此概念下，府際治理使用制度下的網絡機制，強調區域內資源的分享，一方面加強中央與地方之協調，一方面提升地方治理之能力，最終目的在建構府際合作治理制度。另外一個區域治理上的策略是「跨域治理」，跨域治理的核心價值是「跨越」的特質，其治理型態包括：跨越領域性質的議題之界限（例如防災、治安、環保、醫療、交通、觀光等）；跨越政府機關轄區之界限（例如水平式跨越各部門，垂直式跨越中央、區域、地方層級）；跨越公部門、私部門及非營利部門之界限；以及跨越各國家間之界限等等。

參、創新競爭策略

一般學界認為，古典學派經濟學家 Joseph A. Schumpeter 的大作《經濟發展理論》（*The Theory of Economic Development*），在一九一二年最先提出企業精神、科技創新與經濟成長之間的相互影響，並引導出「創新」演化的概念來解釋競爭行動。Schumpeter 的「熊彼得競爭」（Schumpeterian competition）觀點認為，創新（包含技術上及管理上的創新）是經濟運作過程中的核心因素，創新乃是將經濟體系內的各種資源重新整合，利用新產品、新的生產技術、新市場、新的供應來源以及新的組織型態，來創造新的利潤機會。近年來，創新理論亦多引用「管理學之父」Peter F. Drucker 的創新與創業精神理念，⁵ 強調組織應保持彈性與循序漸進式的自我革新（self-renewing），並指出七種創新機會的來源：意料之外的事件；不一致的狀況；基於程序需要的創新；產業或市場結構的改變；人口的變動；認知、情緒及意義的改變；以及新知識。

此外，以系統觀點看待創新活動關聯性的「創新體系」（innovation system）概念，逐漸受到相當大程度的重視，並從地理現象的角度延伸分析：「國家創新體系」（National Innovation Systems, NIS）與「區域創新體系」（Regional Innovation Systems, RIS）。

⁵ Drucker 的主要著作包含：*Innovation and Entrepreneurship* (1985), *The Effective Executive* (1967), *The Practice of Management* (1954), *Management Challenge for 21st Century* (1999) 及 *Managing in the Next Society* (2002) 等等。

國家治理的核心內涵，主要建立在國家創新體系的整合性概念架構下。不少學者已從不同的角度，探討國家創新體系的定義和內容，⁶ 但不少的研究者受到芬蘭學界的影響，較常引用 Bengt-Ake Lundvall (1992) 的國家創新體系理論，認為依據生產、制度、歷史經驗、文化、和語言等差異因素，造成創新績效的不同呈現，而就經濟競爭力而言，國家創新體系在支援及引導創新學習上扮演重要的角色。最初，在一九八五年時，Lundvall 使用「創新體系」概念來說明生產者與使用者在科技建制和生產體系中的互動關係，並強調國家生產體系創新能力的重要性。Lundvall 指出創新體系建構的三個步驟：第一、最基本的概念是，創新是一個互動的過程。在這互動過程中，創新來自市場的回饋，包含使用者的知識投入、知識創造的互動、以及供給面的企業倡議 (entrepreneurial initiatives)；第二、了解涉及「非市場關係」下的各種行為者 (actors) 之間的互動關係；第三、在不同的國家系絡下，關注在足以建立組織化市場的差異性因素。這些差異性因素包含：企業之間長期的關係、大學和產業間之互動、教育和訓練體系、以及專家和財務市場之間的互動等等。

另一方面，從一九九〇年代起，一些學者專家強調區域創新體系的區域性價值，這些區域性價值是相嵌 (embedded) 在地域脈絡的體系中，⁷ 或整合在國家的創新體系下，或互動於有計畫性的區域網絡群聚 (clusters) 內。即使到目前為止，學術界尚無一致性的定義，但區域創新體系已廣泛被了解是一組「功能」的概念：正式的組織或制度在互動性的公私利益下，透過組織及制度上的安排與關係，所從事知識的製造、使用以及擴散的過程 (Doloreux, 2003)。Doloreux 和 Parto (2005: 135-137) 指出，區域創新體系的創新過程應該被區域化，換言之，區域被認為是一種創新的「所在」(locus)，並且涵蓋下列特徵：

1. 創新必須建構在制度、政治與社會的系絡上。創新在本質上是地理性的過程，

⁶ 例如，Nelson (1988, 1993) 及 Freeman (1988) 強調經濟結構和制度是決定創新活動方向和速度的主因；Johnson (1988) 指出探索 (searching) 和學習 (learning) 是科技發展和改變的重要程序，而國家創新體系則是在引導、支持或修改這些程序；Gelsing (1992) 則從微觀的角度，說明國家創新體系與產業複合體及發展區塊的關係，認為在產業網路下，生產者和使用者相互交流是創新的契機。

⁷ 強調區域創新體系的學者主要有：B. Asheim, E. Autio, A. Isaksen, P. Cooke, P. Maskell, D. Doloreux, F. Todtling 和 M. Trippel 等等。

並且經由區域社區的知識共同分享來支持創新能力。

2. 創新乃相嵌在各種社會關係之中。區域的系絡提供可以描述行為角色與期待的各種規定、慣例與準則。這些規定與準則加速了在傳遞資訊與交換知識過程中的在地化的互動關係。
3. 創新主要依賴於地理區的集中性與臨近性（geographical concentration and proximity）。在這些過程中，區域群聚效應扮演非常重要的角色。區域群聚涵蓋各種可以互相連結與互補的公私部門與教育機構，藉由區域內的特殊化現象與鄰近合作或互補關係，產生外溢效果（spillovers）和綜合效果（synergies）。

本質上，區域創新體系的內涵是一種競爭策略，如 Michael Porter（1998）指出，全球經濟的耐久性競爭優勢大多是在地性的，主要來自於一個特殊區域中各項因素的集中整合，這些因素包含：高度特別化的技術或知識、正式的機構、以及相關的企業與顧客。因此，關於「區域－創新－競爭力」的策略邏輯，主要以區域產業群聚概念出發，再搭配區域技術或知識、創新財源、創新文化和政府政策等因素，針對區域發展均衡的狀況與問題，成為各種治理行動的論述基礎。如同 Porter（1990: 127）的鑽石模型理論認為，成功的產業發展必須依賴各項政經條件，以群聚的方式形成最佳的互動，產業必須形成群聚以創造出相互增強的效果。另一方面，區域創新體系也是一種形塑合作夥伴關係的策略。區域主義強調擴大區域內各地方資源整合與共享的「藍海策略」，⁸ 運用創新後的區域多元空間，降低原本各地方小範圍競爭的重要性，同時掌握與創造新的需求環境，企圖打破傳統上以本位主義進行資源競爭的「紅海策略」發展上的困境。

實務上，以優質國家競爭力著名的芬蘭為例，芬蘭的地方區域（regions）也面對全球化下知識和關鍵技術（know-how）的變革所帶來的區域發展與生存的挑戰。基本上，芬蘭的區域治理依賴區域本身的發展條件，以及依賴這些發展條件與國家

⁸ W. Chan Kim 與 Renee Mauborgne 在其二〇〇五年合著的《藍海策略》（*Blue Ocean Strategy*）一書中提出，企業應避開以血腥競爭為中心思考的「紅海策略」，改採以「價值創新」（value innovation）的「藍海策略」思考，以增加客戶需求，改變產業結構，跨出產業邊界，讓產業框架變大，產生新的領域，創造重要價值，讓競爭對手相形見绌，無法趕上。藍海策略主張開發嶄新的市場空間，強調「不以競爭而取勝」（Winning by Not Competing）。

以及與全球各層級上的互動。例如，芬蘭運用歐盟結構基金（EU Structural Funds），來改善區域與知識生產相關之網絡系統及其他基礎建設。再者，全球化在區域發展和創新上，引導出兩種型態的系絡需求（Science and Technology Policy Council of Finland, 2003: 31）：其一、目標是爲了強化國家創新服務網絡，並有效回應區域的需求。任何教育、科技和創新等相關政策必須支持區域的發展，同時確保國家和區域能互相支援彼此的知識和關鍵技術，讓各區域有能力應付全球化的競爭；其二、國家創新服務網絡並沒有減輕區域所必須擁有特殊化網絡的需求，因此，爲了加強本身的知識和合作，區域必須透過網絡獲得知識和關鍵技術，並以「競爭性知識群聚」（competitive knowledge clusters）的方式，有系統性的加以運用。

當區域規模越小時，越需要特殊化的知識，以及更需要合作的夥伴和外部關係，而芬蘭的各區「區域創新體系」的基礎成員則扮演了提供特殊化知識和關鍵技術給區域的重要角色。例如，自一九九七年九月起芬蘭全國成立 15 個「區域專業中心」（the regional centres of expertise），區域專業中心是一個有預算及實權的機構，主要任務是促進各區域內產官學研的合作，尤其是針對中小企業（SMEs）的發展更是具有相當大的貢獻（Science and Technology Policy Council of Finland, 2003: 33）。奠基在緊密的網絡關係下，區域專業中心互動的成員包含：就業與經濟發展中心、技術研究或育成中心、大學、大學研究中心、專科學校（polytechnics）、卓越中心、地區企業、及科技園區等。再者，近期新興的另一種創新體系角色—「創新中介」（innovation intermediaries）或「科技中介」（technology intermediaries），強化了區域創新體系內各機構的有效連結。一般將創新體系區分爲四部份—私人企業、高等教育機構、公部門，以及非營利組織—的分類方式過於簡單，忽略了在創新的各面向過程中扮演兩個（或以上）實體之間媒介者或經紀人（agent or broker）的重要性。Howells（2006: 720-722）分析英國將近 30 個組織與企業後認爲，創新中介的角色已呈現多元狀態，無法以單一的定義加以理解，但所能提供的服務可以包含下列十項：預測與診斷、資訊蒐集過濾與科技功能選擇、知識生產與整合、契約協商與把關、新科技測試與訓練、建構一致標準、正式與非正式的規定與仲裁、智慧財產權保護、產品商業化過程、以及科技和績效評估。除了傳統的連結性功能外，Howells（2006: 726）建議，創新中介也可以強化其「倡導者」（animateur）

的角色，來創造體系動態互動中的各種可能機會。

如前段落提過，區域創新體系的內涵是一種競爭策略，然其主要的具體運作則是連結在地方的系絡中。在實務的運作上，這種內建在區域範圍的地方競爭策略可以利用地區行銷的手段加以強化。地區內提升競爭力是多元面向與科際整合的，地方政府必須妥善運用城市的優勢和機會，避開外在環境的威脅和本身弱勢，建立策略性夥伴關係，積極營造競爭利基。在全球化趨勢下，提高地方競爭力的創新策略可以是吸引流動性的資本、人力、觀光產業，與國際重大會議或各項競賽的舉辦，或是藉由地方本身所具有之獨特性，吸引廠商進駐投資開發，進而形成其他地區所無法取代之產業群聚效應以達成競爭優勢（Kotler, Haider, & Rein, 1993）。此時，地方政府必須運用行銷技巧來傳達城市核心形象和在地價值，並且依據地方文化特色與當地政治互動模式不斷修正地方競爭策略，換言之，地方政府的行銷目的在於展現及推銷自身的優勢，並以創新的治理方式，提供未來發展的願景。

肆、地方政府行銷---對宜蘭的建議

應用私部門在一九六〇年代所奠定的行銷概念下，⁹ 公部門從一九八〇年代起亦開始建構政府部門或公共政策上的行銷理論或相關研究。例如，政府行銷先驅者 Mokwa 和 Permut（1981）首先深入探討政府行銷與傳統行銷在各面向上的特質與差異性，有系統性的建構政府行銷觀念與理論；Achabal 和 Backoff（1981）從「創新採納」（innovation adoption）的觀點，認為公部門資源稀少的特性，可以學習私部門的行銷策略，採用企業的公開溝通與決策經驗；Crompton 和 Lamb（1986）針對政府及社會服務的傳送過程，以及為因應民眾對環境劇烈變動的挑戰，認為政府應有系統性的納入行銷觀念，作為公共政策的規劃程序。到了一九九〇年代，公部

⁹ 例如，Theodore Levitt（1975）首先提出「顧客導向」觀點，透過產品的創造、運送、消費等過程，滿足顧客的需求，並產生「價值」；Gerome McCarthy（1960）提出著名的行銷 4P（product, price, place, promotion）架構，以運用有限資源達到最佳效能；Philip Kotler 和 Sidney Levy（1969）則強調「行銷概念擴大化」，主張把行銷的概念推廣到非營利及社會的行銷；Philip Kotler（1999）、Don Schultz 和 Philip Kitchen（1997）等學者認為 4P 是著重在產出的銷售組合，應改變為注重顧客導向的 4C（customer value, cost to customer, convenience, communication）整合性行銷組合。

門的行銷正式邁向「政策行銷」的主要途徑。例如，Snively（1991）以美國國稅局為例，將 Kotler 所建構的私部門行銷工具與模式，轉化成以顧客為導向的政策行銷模式；Burton（1999）則以「利害關係人」的角度，分析公共政策下相關利害關係人的需求、認知、行為與後續影響，作為擬定政策、服務策略、市場區隔或產品定位的重要依據；Buurma（2001）從「行銷交換」（Marketing Exchange）的觀點，主張政策行銷是政策各階段的總合，包含政策規劃與執行等程序是政府誘導社會行動者與政府進行交換的過程，目的在達成政府與社會行動者的社會效果與功能。另一方面，理論上，學術界近年來已依據不同的比較項目，區分公部門的相關行銷類型。例如，魯炳炎（2007：65-67）依照行銷的範圍、主體、客體、動機、中心/本位等項目，分析比較「社會行銷」、「公共部門行銷」、「政府行銷」與「政策行銷」的差異內涵，試圖建構出適合台灣本土的政策行銷模式。實務上，地方政府行銷的範疇涵蓋甚廣，可以包含：人物行銷（person marketing）；理念行銷（idea marketing）；置入性行銷（placement marketing）；節慶行銷（festival marketing）；事件行銷（event marketing）；地區行銷（places marketing）；都市行銷（urban marketing）等等。地方政府透過這些多元的行銷策略與方法，除了強化硬體建設與設備外，主要在改變民眾的觀念與態度，企圖建立新的社會價值觀，促使民眾能主動參與政府的行銷活動，形成政府與民眾雙贏的局面。

著眼在地方政府行銷的基準上，本文的研究目的並非只是介紹行銷理論的發展，亦非專注在區分政府行銷與政策行銷的內涵差異；而是從區域的角度，希望整合創新競爭策略的觀點，強調地方政府在行銷過程中的創新價值，以回應民眾的需求與偏好。區域的概念下，單一城市的政府行銷或政策行銷可以垂直的及水平的連結其他的治理機制，搭配本身獨特的資源、歷史、政治、文化、經濟、社會等特性，採取因地制宜的競爭策略，才能產生最大的綜效。這其中，最重要的核心價值是內建在區域下的創新因素，誠如本文先前所提過：創新可以是一種價值或競爭策略；是必須被建構在制度、政治與社會的互動系絡上；在本質上是地理性的集中過程；是經由區域社群的群聚效應，共同分享知識來支持創新能力。另一方面，創新也是一種合作夥伴的策略，藉由體系內的各種資源重新整合，串聯公部門、私部門與第三部門形成創新治理的多元聯盟—開創新產品、新服務方式、新技術、新市場、新供應來源、以及新組織型態和互動機制，來創造新的各種可能機會。最後，

基於整體的分析面向，本文除了上述相關理論的探討外，亦藉由整合區域與創新的觀點，提供若干區域創新競爭策略的政策建議給宜蘭縣政府，期待能發揮拋磚引玉的功效。

二十餘年的治理過程下，宜蘭創造了受人注目的「宜蘭經驗」。然而二〇〇九年四月三日三讀通過「地方制度法」部分條文修正案，賦予縣轄人口達 125 萬者，得經縣議會通過後陳報行政院申請升格為直轄市，其目的在帶動區域發展，提高城市的國際競爭力，但相對的，也讓將來未升格為直轄市之縣市恐有被邊緣化之虞。因此，面對此一巨大變革，宜蘭縣如何去因應？如何去行銷本身？結合區域主義和創新競爭策略的思索下，宜蘭最重要的是如何去定位本身的發展主軸，以及如何去聚焦地方治理所強調的內容。一個清晰且適合的定位，本身就是一種競爭優勢。曾有媒體以「台灣的西雅圖」來描繪宜蘭的未來願景，強調宜蘭應以西雅圖這全美國最適合人居的城市作為學習標竿，掌握宜蘭水資源的優勢，充分發揮跟「水」有關的產業，與生態環境共生，促進永續發展。

基於此，本文建議「宜蘭」在定位上可以從早期是一個「地理名詞」，轉變成二十幾年來激發地方認同的「文化名詞」，再演化成未來區域品牌領導的「價值名詞」。相較於其他區域，宜蘭最早成立地方性雜誌（例如噶瑪蘭雜誌），最先設立地方性環保聯盟（例如反六輕公害），以及首次結合外國專業機構（例如日本象集團設計團隊），來建立抵抗性社區的宜蘭人認同意識，並以創新的節慶行銷與消費文化倡導形式鼓勵民眾參與和建構地方想像。這種種活動都是一種創新與活力，是成功的經驗也改變了人民對政府的刻板印象。然而，隨著地方政黨輪替，過去在野力量喚醒地方認同的張力逐漸轉弱或轉移。而週休二日新消費型態的實施以及北宜高速公路二〇〇六年六月全線正式通車後，加速改變了宜蘭的治理結構與情境，並促使宜蘭需要更深入的思考，下一個利基（niche）在哪裡？本文基於區域創新競爭策略的觀點，提供下列若干治理建議：

一、跳開地方政府傳統地緣性的思維，強調建構區域創新策略聯盟，以「價值」為主的跨域空間活動

Wolfe（2002）指出，使用區域的觀點較可以理解與解釋多元的社會、經濟產業與政治力量是如何運作，以促進創新學習及提升創新能力，尤其是當競爭優勢與知識的運用，越來越依賴區域化的機制與社會資本時。過去，宜蘭的各種地方活動

創造出屬於自己的特色（例如童玩節），然而，品質價值的維護才是長期經營的關鍵，一旦「特色被模仿」，參與的人潮即將流失。因此，特色需要不斷的創新，創新的核心關鍵在價值。宜蘭的地方想像價值必須超越過去封閉界線下的地方黨派競爭，將地方重新置入一個跨區域和跨國界的歷史新系絡，以接納經由全球化或區域化過程所引入的新市場、新社群及新文化的差異刺激，形成有跨域能力的新空間創新治理模式。換言之，除了為吸引和留住企業在當地投資，而致力於改善城市的基本設施和地方資源之外，宜蘭的價值是被建構在「品牌」的有形及無形雙意涵中：一方面，具體的城市建設呈現有形的空間規劃，讓宜蘭的硬體架構融合在自然的山水之中，而不再是毫無感情的硬梆梆設施；另一方面，在地文化的特色與品質是城市保持其差異性和競爭優勢的核心條件，宜蘭的創新治理活動必須始終貫穿在地文化的思維（例如廉潔、人文素養、社區意識及多元族群等等），讓這些在地文化能夠永續的發光發亮。

二、因應北宜高速公路通車及海峽兩岸直航，借力使力，強力整合及發揮「競爭性知識群聚」效應

重大交通的開發，常會深度的影響當地的發展。因此，北宜高速公路的通車讓宜蘭某種程度被納入大台北區域消費範圍，成為所謂的台北人後花園。基於此，透過與台北都會區的擴散及模仿的效果，可以產生 Friedmann（1986）所指邊陲地區「核心化」的現象，對地方環境及生活帶來衝擊，地景變遷、經濟發展和空間社會也會再結構。以地理環境來說，宜蘭並不適合傳統重工業的發展，為因應區域結構的變革，建議強化目前已規劃及進行中的生物醫學科技、通訊知識科技及太陽能相關等產業，利用區域內大學及增設研發單位，產生知識群聚效應；此外，因應兩岸直航的契機與身為基隆港輔助的角色，建議集中資源強化蘇澳港及週邊區域，發展海洋觀光休憩產業（例如已進行中的龜山島半日遊、海上賞鯨活動、夜遊蘇澳港等等）；另一方面，馬政府已原則同意將蘇澳港列入第二波兩岸直航的開放港口名單中，兩岸走向通航對以進出口散雜貨及大宗貨為主之蘇澳港而言相對有利。因此，蘇澳港可設立不通關不入境的簡易加工區，並將現有倉庫待時機成熟後規劃成經營物流中心，拓展商機增加營運收入，更進而把港埠腹地擴展至大台北地區，以吸引產業進駐蘭陽地區。

三、創新策略和創業深廣度相結合

宜蘭過去以文化創意行銷結合生態環境及觀光產業，發展出令人矚目的成績，建議在若干項目上可以把創意策略拓展成更深層的創業廣度。以溫泉產業為例，礁溪溫泉對於宜蘭整體產業之重要性，已讓主管單位著手調查溫泉的資源，研究土地利用與保護區的規劃，以及研擬執行溫泉管理的方案等措施。然而，溫泉產業不只是推展縣區域內部的活動和外界接軌，也不只是吸引外國人及大陸客來觀光洗溫泉，更可以強化其產業的廣度和深度。例如，歐洲（如德國）、日本等國家，其溫泉保養地所包含的產業不只是溫泉休養或觀光遊憩而已，相關領域更跨越了自然生態、醫療保健（溫泉療法）、地方文化、歷史古蹟、傳統民俗、農、牧、礦等產業，將所有可運用的各種產業資源加以整合。

四、加強成立「創新服務中介」組織

整體而言，國內各地區的產官學研互動機制之中介功能有所不足，主要有下列幾項明顯的問題：技術服務人力不足、缺乏時間與資金來投資新知識及技術、缺乏整合性互動平台、創新人脈網絡建置困難等。在越來越分權的區域創新體系中，建議宜蘭縣政府可主導鼓勵民間規劃成立「創新服務中介」組織（或藉由委辦方式成立），促進區域創投基金的形成，利用區域社會網路與社會資本，建構產業群聚。

「創新服務中介」組織的區域定位著重在發展與創新策略直接相關的集體創意、資訊交流、資源配置、決策諮詢、技術研發服務、智慧財產管理、科技鑑定以及產業推廣等業務，期待能夠有效降低創新成本、化解創新風險、加快科技成果市場化，以提高整體創新效能。

五、考慮設置「宜蘭區域創新治理基金」

以設置科技創新基金成功經驗的芬蘭為例，「芬蘭創新基金」（the Finnish Innovation Fund, Sitra）於一九六七年由芬蘭銀行設立，一九九一年改隸國會贊助下，成為一個獨立的公共基金會，也是第一個以科技為主旨的創業投資基金。Sitra 基金主要來自捐贈基金之孳息以投資獲利，部份來源來自各類型計畫經費所得。其主要任務為：投資國內技術發展廠商、技術移轉專業公司及股市；資助具有國家級的重大研發及訓練計畫；參與創投資金市場，引進新的營運模式；媒介產官學研合作，引導技術移轉及創業；協助國內廠商尋求國際夥伴，提昇芬蘭永續競爭力。整體而

言，Sitra 基金之目標係透過各種資助、研究及訓練，發展芬蘭社會的新運作模式以及創造新的企業形態，並建構國際創投資金及專業市場之網絡連結。¹⁰ 另一方面，從知識累積、轉移及擴散的觀點來看，由於 Sitra 在技術移轉、資金引導及企業經營上有豐富的實務經驗，也擁有由總體性研究而累積的知識基礎，使得 Sitra 能極大化所累積知識的效果，亦充分展示了知識管理與研創體系地位的重要性。因此，宜蘭可以仿效芬蘭經驗，成立「宜蘭區域創新治理基金」，來改善區域內與知識生產相關之網絡系統及其他基礎建設，並透過科技經費補助及其他相關補助機制，藉由科專經費的運用分配，設定產科研優先順序與未來產科研發展方向，促進創新活動。

六、強化區域首長會議及設置區域經理人

宜蘭縣、基隆市、臺北市、臺北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣等八縣市在二〇〇五年十一月二十一日正式成立「北臺區域推動委員會」，二〇〇六年一月十三日由北台八縣市首長共同發表「北臺區域合作宣言」，計劃整合北臺各縣市的資源，包含休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境資源、和區域防災等議題，各縣市可以彼此攜手合作，分享永續經營。然而，幾年下來，該區域委員會並無積極運作，各縣市首長亦有所變更，因此，建議宜蘭縣可以積極強化主導該委員會功能，並設置區域經理人制度，以更專業的機制和人才，促使區域內的競合互動，從「行政區行政」的傳統運作方式，轉化為「區域創新治理」的模式。

七、縣政府組織再造方面，建議設置「知識長」（Chief Knowledge Officer, CKO）或「策略長」（Chief Strategic Officer, CSO）一職

和企業界相比較，公部門強調行政程序與依法行政，科層制是最普遍的管理模式。然而，知識經濟時代的來臨，傳統的官僚體系已不足以完全因應治理環境的多樣性（diversity）、動態性（dynamics）和複雜性（complexity）等特質（Kooiman, 1993），因此，政府的治理能力（governing capacity）必須有所提昇，組織的結構也需要調整改變。建議宜蘭縣政府可設置企業界早已普遍常設的知識長一職：在組織架構上，縣政府知識長的位階不宜太低，以副縣長的層次為宜，除了可以由副縣長兼任外，亦可以採用契約的方式聘用外部專家。知識長的工作內容涵蓋兩大面

¹⁰ 參考 Sitra 網站：<http://www.sitra.fi/en/About+Sitra/history/history.htm>

向：一方面，依據縣政的特性與任務願景，知識長致力於強化區域內的知識管理功能，積極發揮知識的吸收、過濾、整合、轉換、分享和創新等過程，將有助於競爭優勢能力的建立與維持；另一方面，知識長必須整合創新的策略模式，不只是關心縣政內部的管理工作，更需把眼光聚焦到區域範疇的深度和廣度，發揮區域治理的策略功能。

伍、結語

二十一世紀的各國地方政府面臨一系列的挑戰，這些挑戰有的是來自全球化下的資源移動，造成地方區域的各種資源易於流失；有的是源自大環境區域整合趨勢下，單一地方區域被孤立的危機感；有的是來自地方本身定位不明，形成社會力量的難以凝聚和展現；有的則是地方政府治理策略的失誤，以致缺乏競爭的條件和優勢維持。在焦慮感的作祟下，越來越多的地方治理和行銷作法漸漸發展出一種「量化」的追逐模式——例如，強調節慶活動規模的龐大表現（例如各種節慶行銷）；依賴巨大的硬體建設與巨額的經費開銷；迷信政治公眾人物的站台與串聯；亦或斤斤計較於見樹不見林的績效競逐。但是，地方政府卻忽略了生活的品質、人力的素質、以及活動的價值，才是競爭力的基礎，更進一步而言，地方政府的行銷表現不在於活動規模的大小或經費的多寡，而是如何以地方魅力取勝，創造競爭優勢。再者，持平而論，跳開全球化或地方化的觀點，在區域的架構下，地方政府若能透過有效的治理模式，經由迅速研究和技術開發，做為提高地方學習能力的基礎，並提供生產服務的便利性和經濟開放性，以及供應穩定的人力資源，將能有利於吸引外界的投資或發展新的產業。同時，搭配城市意象的建構，將可提高地方辨識度及區隔地方市場，促使民眾與產業產生地方認同感，藉以吸引高素質人力移入及目標產業的進駐，來強化地方的競爭力，確保地方競爭優勢。

然而，目前地方政府正面對的一項更重要的危機是：毫不自知或刻意忽略本身已停滯在一個已經變得過時的競爭階段。因此，地方政府的課題是要如何才能晉升到下一個競爭階段？亦或本身未來的競爭定位在何處？還是要跳開血腥競爭的界線，改以其他策略取代競爭？或許和「藍海策略」互相呼應的「紫牛理論」可以讓我們思考如何以創新價值取代競爭，如何不怕與眾不同：行銷大師 Seth Godin（梁

曙娟譯，2003）在二〇〇三年提出的革命性商品行銷新觀點—紫牛（Purple Cow）指出，就像一群乳牛中唯一閃亮的紫牛，才會引起注意與討論一樣，企業必須改變傳統依賴媒體的行銷手法，改把以往用在廣告行銷的高額成本，盡量投資在設計創造紫牛，一旦產品成為紫牛，便能被消費者發現和接受，並主動將產品傳播擴散出去，引起市場風潮。Godin 的理論強調紫牛就是卓越非凡（remarkable），企業若想維持不被市場淘汰，就必須持續的改良紫牛，並建立一個可以及時創造新紫牛的環境，讓紫牛源源不斷。

參考文獻

- 吳濟華（2007）。**高高屏區域治理機制建構之研究—都會發展憲章之探討**。高雄市政府研考會委託研究報告，高雄：高雄市政府研考會。
- 梁曙娟譯（2003）。**紫牛：讓產品自己說故事**（Seth Godin 原著）。台北：商智文化。
- 詹中原（2001）。**全球化與公共行政改革：知識經濟觀點之檢視**。發表於 2001 知識經濟社會與國家發展學術研討會，台灣大學國家發展研究所主辦，台北。
- 魯炳炎（2007）。**公共政策行銷理論之研究：應然面與實然面的對話**。台北：章伯。
- Achabal, D. D., & R. W. Backoff (1981). An Innovation Adoption Perspective for Marketing in the Government. In M. Mokwa, & S. Permut (Eds.), **Government Marketing: Theory and Practice** (pp. 52-68). New York: Praeger.
- Aggarwal, V. K., & E. A. Fogarty (2004). Between Regionalism and Globalism: European Union Interregional Trade Strategies. In V. K. Aggarwal, & E. A. Fogarty (Eds.), **EU Trade Strategies: Between Regionalism and Globalism** (pp. 1-40). New York: Palgrave Macmillan.
- Berger, P. L., & S. P. Huntington (Eds.) (2002). **Many Globalizations: Cultural Diversity in the Contemporary World**. New York: Oxford University Press.
- 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.
- Crompton, J. L., & C. W. Lamb Jr. (1986). *Marketing Government and Social Services*. New York: John Wiley & Sons.
- Doloreux, D. (2003). Regional Innovation Systems in the Periphery: The Case of the Beauce in Québec (Canada). *International Journal of Innovation Management*, 7(1): 67-94.
- Doloreux, D., & S. Parto (2005). Regional Innovation Systems: Current Discourse and Unresolved Issues. *Technology in Society*, 27(2): 133-153.
- Drucker, P. F. (1954). *The Practice of Management: An Introductory View of Management*. New York: Harper & Row.
- Drucker, P. F. (1967). *The Effective Executive*. New York: Harper & Row.
- Drucker, P. F. (1985). *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*. New York: Harper & Row.
- Drucker, P. F. (1999). *Management Challenge for 21st Century*. New York: Harper Business.
- Drucker, P. F. (2002). *Managing in the Next Society*. New York: St. Martin's Press.
- Freeman, C. (1988). Japan: A New National System of Innovation. In G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg, & L. Soete (Eds.), *Technical Change and Economic Theory* (pp. 330-348). London: Pinter.
- Friedmann, J. (1986). The World City Hypothesis. *Development and Change*, 17(1): 69-83.
- Gelsing, L. (1992). Innovation and the Development of Industrial Networks. In B. A. Lundvall (Ed.), *National System of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning* (pp. 116-128). London: Pinter.
- Hettne, B. (2001). Regionalism, Security and Development: A Comparative Perspective. In B. Hettne, A. Inotai, & O. Sunkel (Eds.), *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development* (pp. 1-53). New York: Palgrave.
- Howells, J. (2006). Intermediation and the Role of Intermediaries in Innovation. *Research Policy*, 35(5): 715-728.
- Johnson, B. (1988). An Institutional Approach to the Small-Country Problem. In C. Freeman, & B. A. Lundvall (Eds.), *Small Countries Facing the Technological Revolution* (pp. 279-297). London: Pinter.
- Kim, W. C., & R. Mauborgne (2005). *Blue Ocean Strategy*. Boston, MA: Harvard Busi-

- ness School.
- Kooiman, J. (1993). Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (pp. 34-48). London: Sage.
- Kotler, P. (1999). *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation and Control*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Kotler, P., D. H. Haider, & I. Rein (1993). *Marketing Places: Attracting Investment, Industry and Tourism to Cities, States, and Nations*. New York: Maxwell Macmillan International.
- Kotler, P., & S. J. Levy (1969). Broadening the Concept of Marketing. *Journal of Marketing*, 33(1): 10-15.
- Levitt, T. (1975). Marketing Myopia. *Harvard Business Review*, 53(5): 26-44.
- Lundvall, B.-A. (Ed.) (1992). *National Innovation Systems: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter.
- Mansfield, E. D., & H. V. Milner (1999). The New Wave of Regionalism. *International Organization*, 53(3): 589-627.
- McCarthy, G. (1960). *Basic Marketing: A Managerial Approach*. Homewood, IL: Richard D. Irwin.
- Mittelman, J. H. (2001). Subregional Responses to Globalization. In B. Hettne, A. Inotai, & O. Sunkel (Eds.), *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development* (pp. 214-233). New York: Palgrave.
- Mokwa, M. P., & S. E. Permut (1981). *Government Marketing: Theory and Practice*. New York: Praeger.
- Nelson, R. (1988). Institutions Supporting Technical Change in the United States. In G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg, & L. Soete (Eds.), *Technical Change and Economic Theory* (pp. 312-329). London: Pinter.
- Nelson, R. (1993). *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J., & B. G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: The Free Press.
- Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.

- Porter, M. E. (1998). Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, 76(6): 77-90.
- Schultz, D. E., & P, J. Kitchen (1997). Integrated Marketing Communications in U.S. Advertising Agencies: An Exploratory Study. *Journal of Advertising Research*, 37(5): 7-18.
- Schumpeter, J. A. (1912). *The Theory of Economic Development* (R. Opie Trans.). Cambridge, MA: Harvard University.
- Science and Technology Policy Council of Finland (2003). *Knowledge, Innovation and Internationalisation*. Helsinki: Science and Technology Policy Council of Finland.
- Snavely, K. (1991). Marketing in the Government Sector: A Public Policy Model. *American Review of Public Administration*, 21(4): 311-326.
- Werlin, H. H. (2003). Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance. *Public Administration Review*, 63(3): 329-342.
- Wolfe, D. A. (2002). Social Capital and Cluster Development in Learning Regions. In J. A. Holbrook, & D. A. Wolfe (Eds.), *Knowledge, Clusters and Regional Innovation: Economic Development in Canada* (pp. 11-38). Kingston: Queen's University.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing.

Local Government Marketing: An Innovative and Competitive Strategy under Regionalism

Huei-Yuan Chen^{*}

Abstract

In recent years, both the academic community and the practitioner community have often used the “innovation system” concept to explain the interactive relations set up by the producers and users in the production system, and to emphasize the important position of the innovational ability in that system. According to this view, this paper defines innovation as a kind of competitive strategy, employing the new products, new services, new techniques, new markets and so on for creating any possible chances. Based on the theories of the innovation system, this paper mainly inquires into the thinking of the strategy in the local government marketing, showing the competitive advantage of the locality, particularly in the trend of regionalism. With the analytical and regional views, this paper sets out to discuss the related concepts of regional activities under globalization, such as regional integration, interregionalism, regional governance, intergovernmental governance, cross-boundary governance and so on. Besides, this paper explores the perspective of innovative competitive strategy, emphasizing that the value of innovation system should be linked to the regional context, and

^{*} Assistant Professor, Department of Administrative Management, Chinese Culture University.

arguing that the subject, intermediary, learning, interaction, network and strategy of regional innovation should be the points of discussion. Lastly, focusing on the axis of marketing, this paper not only reviews the related theories of local government marketing, but also tries to integrate the viewpoints of region and innovation, in order to provide some policy suggestions to Yilan County Government, and to expect to “throw out a minnow to catch a whale.”

Keywords: regionalism, innovative competitive strategy, government marketing, innovation system