

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第一卷第四期・中華民國九十八年十月 Oct. 2009 Vol.1, No.4

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：林水吉

社長：李繼玄

主編：林水波

副主編：黃東益

社務顧問：李宗勳（中央警察大學）

李惠宗（國立中興大學）

邱志淳（世新大學）

邱瑞忠（東海大學）

施能傑（國立政治大學）

柯三吉（開南大學）

紀俊臣（銘傳大學）

翁興利（國立臺北大學）

黃炳煌（政治大學）

張世賢（中國文化大學）

張瑞濱（世新大學）

陳德禹（國立臺灣大學）

廖達琪（國立中山大學）

劉宗德（國立政治大學）

鄭善印（開南大學）（按姓名筆劃排列）

編輯委員：吳瓊恩（國立政治大學）

林水波（國立臺灣大學）

周志宏（國立臺北教育大學）

陳金真（國立臺北大學）

陳恒鈞（國立臺北大學）

黃東益（國立政治大學）

黃一城（臺灣師範大學）

黃榮護（世新大學）

楊永年（國立成功大學）

廖俊松（國立暨南國際大學）

（按姓名筆劃排列）

執行編輯：林麗明

助理編輯：劉淑娟、汪純怡

出版者：考試院

地址：11601 台北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366245

傳真：02-82366246

印刷：昆毅彩色製版股份有限公司

電話：02-29718809

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

國內零售：新台幣 120 元，全年 480 元

郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則規定，委託金融機構、其他機關或法人代收，其已掣據予繳款人者，得免掣發收據，考試院自 94 年 5 月 1 日起已不另掣發收據，請自行保管郵政劃撥收據備查。）

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389

ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

文官制度季刊

目次

中華民國九十八年十月 第一卷第四期（原考銓季刊）

主編的話.....	林水波 /	I
政府行銷		
政府行銷的理念與實踐.....	黃俊英 /	1
行銷型政府的治理模式：政策行銷與政策網絡整合的觀點	孫本初、傅岳邦 /	25
地方政府行銷：區域主義下的創新競爭策略.....	陳暉淵 /	57
台北市節能減碳政策之研究：以政策行銷角度分析.....	黃榮源、謝耀霆 /	79
台灣文官的公共服務價值觀與新公共服務精神的比較： 經驗調查初探.....	蔡秀涓 /	111
公務員協力能力的建立及策略契合.....	陳志瑋 /	137
《文官制度》季刊稿約.....		165
《文官制度》季刊投稿須知.....		167
《文官制度》季刊論文審查作業規定.....		169
《文官制度》季刊論文撰寫體例.....		171

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

Journal of Civil Service

Vol.1, No.4

Oct. 2009

CONTENTS

Editor's Note.....Shoei-Po Lin 1

Government Marketing

Marketing for the Government: Concepts and Practices

.....Jun-Ying Huang 1

The Governance Model of Marketing Government:

The Synthetic Perspective of Policy Marketing and Policy Network

.....Ben-Chu Sun, Yueh-Pang Fu 25

Local Government Marketing:

An Innovative and Competitive Strategy under Regionalism

.....Huei-Yuan Chen 57

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

Policy Marketing Perspective.....Rong-Yang Huang, Yao-Ting Hsieh 79

Comparing Public Service Values in Taiwan Bureaucracy and

the Spirit of New Public Service: An Exploratory Survey

.....Hsiu-Chuan Tsai 111

Capacity-Building and Strategy: Aligning of Collaboration for Civil Service

.....Chih-Wei Chen 137

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

主編的話

當代民主政府的核心職責在於：達成善治的境界，以臻治理的正當性，持續掌控國家機器的運轉。而這項理想的實踐就在於有效進行正當性管理，一則以顯著的績效取得正當性；二則以感動人心的作為，持續維護原已取得的正當性；三則以適時適切的因應，修護原本流失的正當性。而本項管理的成就關鍵在於，政府能否扮演八面玲瓏的行銷角色：以優質的產品或服務，滿足被治者；以可受價格，牽引公民青睞的作為或不作為行為；以可近的管道，傳輸公民想望的政策或服務；以人性化的促銷工具，擴散政策或服務的普及度；以射準適格的標的對象，使其得到冀望的政策施惠或緊要的服務；以無縫隙的方案規劃，做好政府行動之間的連結及配合工程，成就相得益彰的行動果效；以合產的共同作為，促成政策執行的協力，發揮合超的效應；以同理心的政策安排，針對標的對象的需求、要求及風險，布局相關套案因應。是以，政府行銷為當下政府難以規避的職責，非盡心盡力加以促成，就難以贏得授權者的持續授權。

行銷既然是政府與民眾之間的連結器，更是啟動主權者對政府向心的扣扳機，所以政府本身就要由四面八方的角度思索如何改變民眾的過時行為和順服政府所推出的政策，甚至誠願投入政府的各項施為，共同地生產預期效果。換言之，行銷已是當今政府展現軟實力的必要及充分的工具，非加以熟練精緻化，已無法成就善治的終極治理境界。茲為喚起各級政府用心關注行銷的時代性、緊要性及迫切性，「文官制度季刊」第一卷第四期，特以「政府行銷」為主題，冀望各方學子生產相關的知識，以為各級政府的職司人員應用，進而創造與主權者之間的協力關係，祛除主權者的不當誤解，願意自動接受、調整或終止某項行為，而驅使治理的優質境界。經各方學子的努力，從中評選出六篇文章，在可讀性、參考性及豐富性的襯托下，足供讀者用心欣賞，汲取經驗，並應用於相關任務的成就。現為方便讀者快速進入知識的學習旅程，特介紹各篇的精萃，引領讀者踏上知識更新的旅程。

第一篇解釋：政府行銷的核心內涵，探究政府各部門如何有效運用行銷的作為以滿足民眾的需求，解決民眾的問題，進而取得政治支持；尤有甚者，該文更強調

政府要推展民眾導向的運營，站在民眾的立場來規劃及執行各項治理作為。

第二篇建構：當代行銷型政府所要運轉的治理模式，並由靜態及動態面提出這類政府的作為，俾能凝聚民眾對政策取向的共識，進而充分而有效地運用有限資源，提升生產力，增進有效的政策執行。

第三篇解析：地方政府在區域主義盛行的當下，如何做好行銷的工程，使其提升競爭力，並由創新的策略思考，研擬宜蘭縣政府未來所要推展的政策方向。

第四篇鋪陳：台北市節能減碳政策如何應用政策行銷的具體作為，響應民眾願意自動接受、調整或終結浪費能源的行為，以達及減碳的目標，減少地球的負荷。

第五篇調查：台灣文官所特有的公共服務價值觀，以得知其是否在施政的運作上，得能推行民眾導向，站在民眾的立場思維公共服務的作法，以滿足他或她的想望；此外，又對照美國新公共服務的精神，指出台灣文官所要強化的精神，以備好民眾導向的施政作為。

第六篇論述：建立公務員協力能力的重要性，以及設計相關契合對應的策略，致使協力能力得以養塑，進而以此能力創設優質的績效，滿足被治者的企望，鞏固治理的正當性，達成行銷的終極境界。

上述這樣的文章結構安排，類皆在言談政府如何做行銷，以連結政府和民眾形成命運共同體，共同為有形與無形的績效協力打拚。而這項知識的產出，或可供讀者作為思維啟發及行動落實的標竿。同時經由知識啟蒙及行動實踐，再度形構成對應時境演化的知識生產。

這一期的編務在相關人員的群策群力下，以及評審人員的建設性批評下，得以順利出刊，謹對共襄盛舉者表達謝意。當然試院同仁在背後的謀劃、連結與安排，盡力地協助，才能將本期至為有價值又具實用的內容或文本，呈現給各社群的人士，希望在品嚐之後能引起共鳴，並冀盼成為本刊的主力顧客，使其臻於優質的理想。

文官制度季刊

主編 林水波

2009年11月1日

政府行銷的理念與實踐

黃俊英*

《摘要》

本文主要在介紹政府行銷的內涵，並探討政府部門如何有效運用行銷來滿足顧客需要，達成施政目標。顧客導向是行銷的核心理念，對政府來講，民眾就是顧客。政府應推動民眾導向的施政，站在民眾的立場去思考和執行各項施政方案。

策略性政府行銷管理的流程包括確定施政方案目的、進行情勢分析、選擇目標群體、設定行銷目標、發展行銷組合方案、執行與評估績效等六個步驟，本文分別檢視了每一個步驟的內容。

行銷組合包括產品、價格、通路及推廣等決策。「產品」是指可提供給民眾用以滿足某種民眾需要的任何東西或提供物。「價格」代表民眾付出的成本或代價，政府可運用貨幣性誘因、貨幣性懲罰、非貨幣性誘因與非貨幣性懲罰等價格工具來鼓勵民眾配合和支持政府的施政。「通路」是指民眾取得政府各項產品的管道或途徑，政府應設計多元而便捷的通路，方便民眾取得政府提供的產品。「推廣」是一種溝通，政府要運用整合性的行銷溝通，讓民眾知曉、相信、喜愛並樂予支持政府的施政。

為善用外部資源，政府需要發揮創意，分別與私營企業、非營

邀稿論文。

* 考試院考試委員。

利組織和其他政府機構組成策略聯盟，形成策略夥伴關係，俾能更有效地服務顧客，達成施政目標。

[關鍵詞]：政府行銷、顧客導向、民眾導向、行銷組合、策略聯盟

行銷 (marketing) 是從私營企業的經營環境中孕育和發展出來的，因此，早期只有私營企業才會運用行銷。但自 Kotler 和 Levy (1969)、Kotler 和 Zaltman (1971)、Shapiro (1973) 等學者提出擴大化行銷觀念、社會行銷 (social marketing) 和非營利組織行銷等理念以來，已有許許多多的非營利組織開始認識到行銷的重要性，並積極引進行銷的理念和技巧，對改進非營利組織的服務績效和組織形象成效卓著。

自一九八〇年代以來，陸續有學者進一步探討如何將行銷的原理和工具運用到政府部門及其公共服務領域，包括政府和公部門行銷 (Coffman, 1986; Crompton & Lamb, 1986; Kotler & Lee, 2007; Loyelock & Weinberg, 1981; Mokwa & Permut, 1981)、教育部門行銷 (Kotler & Fox, 1985)、健康醫療部門行銷 (Kotler & Clarke, 1986)、公共政策行銷 (翁興利, 2004; Altman & Petkus, 1994; Snavey, 1991)、地方和城市行銷 (汪明生、馬群傑, 2006; 趙中生、李勇, 2003; 劉彥平, 2005; Gold & Ward, 1994; Kotler, Haider & Rein, 1993; Kotler, Hamlin, Rein & Haider, 2002)、國家行銷 (Kotler, Jatutipitak & Maesincee 1997; Wells & Wint, 2000) 等。

近些年來，也有愈來愈多的政府部門開始接受行銷思維，運用行銷理念和工具來推動政府施政。許多政府部門採用「顧客關係管理」和「全面品質管理」系統，大幅提升了民眾的滿意度，有些城市還成立了城市行銷的專責機構。譬如，英國伯明翰市於二〇〇二年四月由公私部門協力設立「行銷伯明翰」(Marketing Birmingham) 的組織，致力於城市的品牌管理和旅遊行銷 (劉彥平, 2005)；紐約市長彭博於二〇〇三年四月在紐約市政府內成立「行銷辦公室」，並設置行銷長 (Chief Marketing Officer, CMO) 職務，負責推動城市行銷工作 (郭思好譯, 2007; Kotler & Lee, 2007)。

「政府行銷」的目的就是要運用已在私營企業和非營利組織行之有效的行銷理

念和技巧來規劃和推動政府施政方案，提高政府效能和效率，滿足民眾或顧客需要，達成政府的施政目標。

壹、行銷的思維和內涵

一、行銷的意義與基礎

行銷是什麼？許多人認為行銷就是銷售、廣告、公關或促銷，有些人甚至對行銷存有負面的想法，認為行銷就是作秀，甚至是欺騙。其實銷售、廣告、公關和促銷，都只是行銷的活動，並非行銷的本質，行銷更不是作秀或欺騙。

根據美國行銷協會（American Marketing Association）的定義，「行銷是創造、溝通、提供和交換對顧客、客戶、合夥人和整個社會有價值之提供物（offerings）的活動、機制和過程」（Keefe, 2008）；Kotler 和 Keller（2009）界定「行銷是一種社會過程，個人和群體可經由創造和提供有價值的產品和服務，並與他人自由交換，以取得他們需要和想要的東西」。從上述這兩個具代表性的定義看來，行銷就是一種創造、提供和交換顧客價值（customer value）的機制和過程，用以滿足顧客需要，並經由顧客滿意來達成行銷者的目標。

「交換」（exchange）是行銷的基礎，只要有交換關係存在，就用得著行銷。交換至少要有兩方當事者，而且每一方都擁有對方認為有價值且又可提供給對方的東西。行銷主張雙方都以交換的方式來取得彼此所需的產品、服務或其他東西。交換也是一種創造價值的過程，經過交換之後，雙方都能各取所需，雙方擁有的價值自然都會提高。

私營企業與其「顧客」（如消費者、工業用戶等）之間有交換關係存在，雙方才能完成交易。非營利組織（如學校、教會、慈善團體等）與其「顧客」（如學生、信徒、贊助者、弱勢族群等）之間亦有交換關係存在，雙方才都能有得有捨。而政府與其「顧客」（即民眾）之間也有交換關係存在，如圖 1 所示，政府提供民眾各項公共服務，而民眾則以繳稅、服役、配合施政等方式來支持政府，因此政府也需要借重行銷。政府在規劃和推動政府施政時，可運用行銷的理念和技巧來提高施政績效，滿足民眾需要，有效達成政府施政目標。

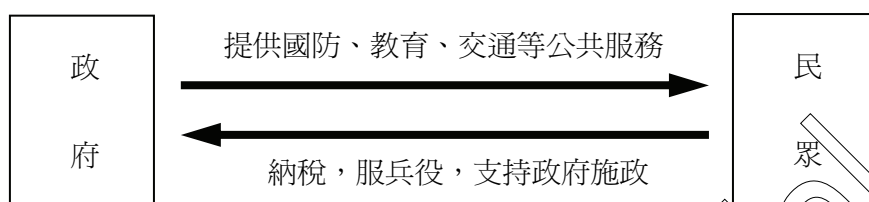


圖1 政府與民眾的交換關係

二、顧客導向是行銷的核心理念

「顧客導向」是行銷最重要的核心理念。顧客導向強調「顧客至上」，要用心去了解顧客的需要，要從顧客的角度去界定顧客的需要，站在顧客的立場去思考和解決顧客的問題。

對政府來講，民眾就是顧客。政府是為提供民眾所需的公共服務、增進民眾福祉而存在的。因此，應該推動「民眾導向」或「顧客導向」的施政，要站在民眾的立場去規劃和推動各項為民服務工作，解決民眾的問題（黃俊英，1991，1993，1999）。台中市長胡志強在二〇〇五年提出「兩長如店長」的經營理念，要市府像零售店一樣，以市民的角度思考問題，盡量滿足市民需求，為市民解決問題，這正是「顧客導向」的行銷思維。

顧客導向的理念和作為已為私營企業創造了龐大的商機。政府部門在推動公共服務時，顧客導向也會有許多好處或利益。《新政府運動》的作者 Osborne & Gaebler（1992）強調政府應發揮「顧客導向」的精神，把人民當做政府的「顧客」，他們並指出顧客導向對政府部門的諸多好處，包括（1）可以使提供服務者對顧客直接負責，（2）可免除政治干預，（3）可激發創新，（4）可讓顧客有更多選擇，（5）配合供需、減少浪費，（6）授權顧客自行選擇，可加強顧客的責任感，（7）較能達成平等（劉毓玲譯，1993）。

在台灣，事實上政府鼓吹和推動顧客導向的為民服務已有多多年，政府的為民服務工作也已有相當的改進，但令人遺憾的是政府部門的服務仍然受到民意代表、大眾媒體和民眾的許多批評和指責。這些批評和指責也許有部分是無的放矢或過分誇大，但確實也反映了一般民眾對政府施政的不滿。

當代行銷學的導航者 Philip Kotler 在《科特勒談政府如何做行銷》一書中指出多項美國民眾對美國政府部門抱怨的事項，諸如：看不到納稅的錢花到哪裡、政府發包工程不時有弊案發生、公共基礎建設品質惡化、官僚制度導致政府效率低落、政府員工被過度保護、對貧窮人民的照顧不夠、缺乏良好的溝通管道等等（郭思好譯，2007；Kotler & Lee, 2007）。我們的民眾對政府部門是否也有這些抱怨呢？答案很可能是肯定的。而且民眾要求的服務水準也隨著國人教育和所得水平的提高而不斷在提高，因此，如何強化「民眾導向」或「顧客導向」的作為，不斷提升為民服務的水準，改善政府施政的績效，應是政府的重點施政工作。

貳、政府行銷管理的做法

策略性政府行銷管理的流程，如圖 2 所示，包括確定施政方案目的、進行情勢分析、選擇目標群體、設定行銷目標、發展行銷組合方案、執行與評估績效等六個步驟。

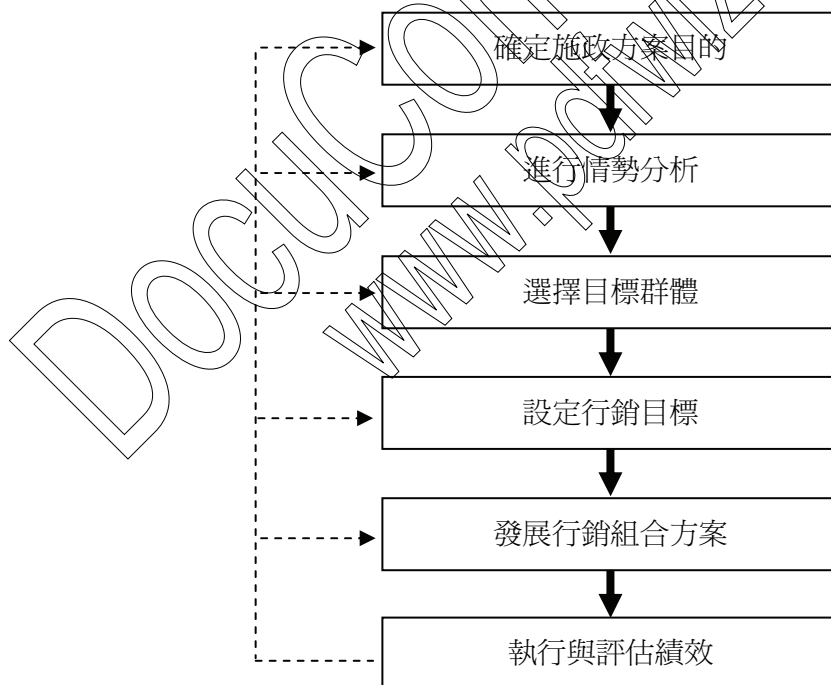


圖 2 策略性政府行銷管理的流程

一、確定施政方案的目的

政府行銷管理的第一個步驟就是要確定施政方案的目的何在。施政方案的目的將會影響往後每一項政府行銷工作。政府推動任何施政方案必然都有其目的，譬如，行政院於二〇〇九年四月通過的「觀光拔尖領航方案」的目的是要「發展國際觀光，提升國內旅遊品質，增加外匯收入，帶動觀光就業」（行政院經濟建設委員會，2009）；紐約市二〇〇三年推動城市行銷的目的有三：（1）為紐約市尋找其他收入來源，（2）支援紐約市各政府機關與重大活動，（3）吸引更多國外人士前來紐約觀光或工作（郭思好譯，2007；Kotler & Lee, 2007）。

二、進行情勢分析

其次，要就推動施政方案所面臨的組織內部和外部情勢進行分析。情勢分析的目的在于分析和了解行銷者（即主辦或負責之政府部門）在推動施政上所面對的內外情勢，主要包括現況分析和SWOT分析兩部分。SWOT是指：

優勢（S）：對達成政府施政方案目的有利的內部力量。

劣勢（W）：對達成政府施政方案目的不利的內部力量。

機會（O）：有利於達成政府施政方案目的的外部力量。

威脅（T）：不利於達成政府施政方案目的的外部力量。

其中，內部力量包括員工能力與熱忱、預算、上級機關支持、高層主管支持等等；外部力量主要包括全球化趨勢和各種宏觀環境因素（人口、經濟、科技、自然、政治、法律、社會文化環境等）的變動。

三、選擇目標群體

在對行銷者面臨的情勢做了分析之後，接著就要選定此項施政方案所要爭取或服務的顧客群體或服務對象，亦即要選擇「目標市場」（目標顧客群體）。行銷認知到不同顧客群體的知覺、信念和行為都不盡相同，不同的顧客群體往往有不同的需求。因此，政府行銷主張要針對不同的顧客群體發展不同的行銷方案，任何政府施政方案都應先鎖定特定的目標群體，針對特定的服務對象擬定特定的服務方案。

政府機關應考慮本身的組織使命、宏觀環境的發展趨勢、其他組織的服務水準以及本身擁有的資源等因素，選擇所要爭取或服務的目標群體（黃俊英，1991，1999）。

首先，應考慮組織的使命。譬如，榮民總醫院之使命為「配合國家醫療政策提供在台退除役官兵及一般民眾之最佳醫療服務」，因此，榮民榮眷自應為榮總的主要服務對象。

其次，應考慮人口、經濟、科技、政治、自然、社會文化等宏觀環境的未來發展趨勢。譬如，台灣人口日趨老化，未來老人人口將快速增加，有關部門要及早規劃加強對老人群體的服務。

第三，要考慮其他政府部門和非營利組織對各群體所提供的服務水準。政府部門的人力和財力都有限，不可能對所有群體都提供足夠的服務，因此應將其力量優先投入於其他政府部門和非營利組織服務不到或服務水準較差的群體。

第四，應考慮並善用本身擁有的資源。譬如，紐西蘭觀光局運用該國優美純淨的自然風光、完整的配套活動和客製化的服務，於一九九九年以「100% 純淨紐西蘭」（100% Pure New Zealand）為定位，爭取全球頂級旅客，紐西蘭觀光局清楚界定主攻的客群是喜愛閱讀《國家地理雜誌》、《居家生活雜誌》的讀者，喜愛冒險活動但又不喜歡過分刺激的「軟性冒險者」（soft adventurers）（賀先蕙，2007a，2007b）。

四、設定行銷目標

在選定目標群體之後，接著要設定目標，要將施政方案的目的轉化為具體的行銷目標。目標應力求具體，儘可能予以量化，是可衡量的目標。譬如，前述行政院「觀光拔尖領航方案」的目標是要到二〇一二年時，整體觀光收入新台幣 5,500 億，帶動觀光就業人口 40 萬人次，民間投資總額 2,000 億，引進至少 10 個國際知名連鎖旅館品牌（行政院，2009）；西雅圖市政府 1% 節約用水計畫的目標是要鼓勵居民和企業採行節約用水行動，如實施自然景觀和庭園、縮短淋浴時間等，它的計畫目標是要連續 10 年每年減少個人和企業的耗水量 1%（Kotler, Roberto & Lee, 2002）。

五、發展行銷組合方案

在選定主要及（或）次要的目標顧客群體之後，接著就要針對目標群體的特性和需要，發展行銷組合（marketing mix）方案。行銷組合包括產品（Product）、價格（Price）、通路（Place）和推廣（Promotion）等決策，即通稱的4Ps。

1. 產品：產品是指提供給顧客用以滿足顧客需要的任何東西，有人以「提供物」稱之，包括實體物品、服務、人物、地點、國家、組織、理念、信仰、資訊、事件、體驗、行爲等。
2. 價格：價格代表顧客為取得政府部門提供的「產品」而須付出的成本或代價。價格除了貨幣成本之外，也包括時間、精力、心理等各種非貨幣成本。政府部門可透過價格決策來減輕支持施政方案者所付出的成本，而讓不配合施政方案者付出較大的代價。
3. 通路：通路是指顧客取得各項公共服務的管道或途徑。政府部門要提供給顧客便捷的通路，讓顧客可方便取得各項公共服務。
4. 推廣：推廣是一種告知性、說服性的溝通，政府部門要設計有效的溝通，運用各種推廣或溝通工具，讓顧客知曉、相信、喜愛、並樂予支持政府的施政方案。

六、執行與評估績效

在選定服務對象和規劃完成產品、價格、通路、推廣等行銷組合方案之後，接著就要有效地去執行，要把整個組織的所有人員都納入行銷團隊，切實執行施政方案。

許多人誤以為政府行銷只是新聞、公關、秘書等單位的業務。事實上，行銷觀念強調全員行銷，每一個公務人員都應該是政府行銷團隊的一員，因為每一個員工的日常言行表現和為民服務的態度都會影響到民眾對政府施政的接受度和滿意度。因此，每一個員工都應有顧客心態，應以政府行銷團隊的一員自我期許，積極參與和協助各項政府施政方案的推動。

國家元首和政府部門首長尤其是政府行銷團隊的最重要成員，他（她）們除了要領導全體公務同仁推動施政方案外，往往也是政府行銷的最佳代言人。譬如，新

加坡吳作棟總理於二〇〇〇年在汶萊舉行 APEC 大會中，利用與美國柯林頓總統（Bill Clinton）兩人午夜打高爾夫球的機會，說服柯林頓同意與新加坡簽訂 FTA（羅家良，2009）。政府行銷應善用國家元首和部門首長的聲望和魅力來形塑政府正面形象，幫助推動各項政府施政。

同時，為了確保施政方案之落實，也應對執行之過程（process）及結果（outcome）加以評量。評量的項目包括結果評量及過程評量兩部分：結果評量是針對執行結果與影響（impact）之評量，亦係對產出（output）之評量；過程評量則針對付出努力的評量，亦即對投入（input）之評量。

參、民眾導向的行銷組合方案

行銷組合包括產品、價格、通路及推廣等決策，即通稱的 4Ps，已如前述。惟 4Ps 是從行銷者（政府）的觀點去思考的，但在思考和規劃 4Ps 時則應從顧客（民眾）的觀點（4Cs）去思考（黃俊英，2007）。在設計產品時應考量民眾的需要（Customer needs），民眾之所以會接受或購買某項產品，就是因為該項產品能滿足民眾的某種或某些需要；在訂定價格時，應體認對民眾而言，價格就是成本（Cost），因此應設法降低民眾取得產品或配合政策所支付的成本；在設計通路時，應考慮到民眾的便利性（Convenience），讓民眾能儘可能方便地取得政府提供的產品；在研擬推廣方案時，應著重在對民眾的溝通（Communications）效果；此即所謂的 4Cs（Lauterborn, 1990）。因此，政府應從民眾的觀點（4Cs）去思考、規劃和發展各項行銷組合方案（4Ps）。

一、發展民眾所需的產品

「產品」是指可提供給民眾用以滿足民眾某種需要的任何東西或提供物。產品有三個層次：（1）核心產品（或核心利益，core benefit），即民眾真正想要的東西；（2）實際產品（actual product），即提供給民眾的實質產品；（3）擴大產品（augmented product），即額外的或超出期待的產品。譬如，以孕婦愛滋病檢驗為例，核心產品是要生下健康的寶寶，實際產品是指要把愛滋病檢驗做為孕婦產前檢驗的一部分，而擴大產品則包括為呈陽性的孕婦提供諮詢服務、為孕婦回

答問題與提供相關支援協助等服務（郭思好譯，2007；Kotler & Lee, 2007）。

政府也要不斷運用系統化的方法來開發新的產品和服務，以有效地滿足民眾的需要。政府要不斷向組織內部的成員或組織外部的個人和團體尋求新構想，透過內部腦力激盪（brainstorming）、意見箱、創意競賽、網站等管道來產生新構想。同時，在新構想產生後也要用系統化的方法去篩選和評估新構想的可行性。

二、制定合理的價格、誘因和罰則

對民眾而言，價格就是成本，包括貨幣成本與非貨幣成本。政府可運用貨幣性誘因、貨幣性懲罰、非貨幣性誘因及非貨幣性懲罰等四種價格工具，軟硬兼施，來鼓勵民眾配合、支持政府的施政。

（一）貨幣性誘因

為促請民眾配合政府施政，政府可提供貨幣性的鼓勵。譬如，新加坡政府提供嬰兒紅利、給薪產假、育兒事假、托嬰津貼、家長退稅等措施來鼓勵生育；行政院衛生署提供多項免費癌症篩檢，如 30 歲以上婦女每年一次子宮頸抹片檢查、18 歲以上嚼檳榔或吸菸民眾每年一次口腔癌篩檢，幫助民眾防癌；這些都是鼓勵民眾支持政府政策的貨幣性誘因。

（二）貨幣性懲罰

為嚇阻民眾不可違反政府政策，政府也常採行貨幣性的懲罰措施，包括違規罰款、稅捐等。譬如，菸害防治法新法規定，在禁菸場所吸菸罰新台幣 2,000 元以上，1 萬元以下，又菸品健康福利捐自二〇〇九年六月起從每包新台幣 10 元提高到 20 元；愛爾蘭政府為遏止民眾亂丟塑膠袋的行為，自二〇〇二年開始，每一個塑膠袋都要課徵 15 分歐元的環境稅，不到六個月的時間，不僅有九成的民眾停止使用塑膠袋，政府也籌得 350 萬美元用於環保計畫；這些都是施加於違反政策者的貨幣性懲罰。

（三）非貨幣性誘因

除貨幣性誘因外，政府也可採取非貨幣性的誘因，鼓勵民眾支持政府施政。譬如，考試院主辦的公務人員傑出貢獻獎得獎人由馬總統親自頒獎，並將各人傑出事

蹟刊登在報紙、《經理人》雜誌及網路上，廣為宣揚；美國華盛頓州政府為表揚熱心保護野生生物的自有住宅者，除頒發表揚狀外，還提供可掛在庭院中不怕風吹雨打的大型表揚牌子（Kotler, Roberto & Lee, 2002）；這些都是非貨幣性的誘因。

（四）非貨幣性懲罰

同樣地，政府亦可採行非貨幣性的懲罰措施。譬如，菸害防治法新法擴大了公共場所的禁菸範圍，讓想抽菸的民眾更加不方便；稅法規定欠稅達新台幣 100 萬元以上的個人及 200 萬元以上的企業主禁止出境；這些都是非貨幣性的懲罰措施。

三、設計多元便捷的通路

通路是要讓民眾可以方便快速地取得政府提供的各項「產品」。政府部門可以設計多元化的服務地點和方式、延長服務的時間、縮短等待服務的時間、和改善服務場所的氛圍等方式，提供給民眾多元而便捷的通路。

（一）多元化的服務地點與方式

通路包括實體據點、電話、傳真、郵件、行動通路、免下車專用道、網路、視訊、宅配、聚會場所、購物場所、自動販賣機等管道。譬如：

— 實體據點：民眾可取得政府「產品」的實體據點不一而足，政府機關的辦公廳舍或實體服務場所都是實體據點，如警察局、派出所、縣市政府、區公所、醫院、衛生所、公共自行車租賃站等。

— 電話：民眾可以利用電話取得各項公共服務，如 1999 市民當家熱線、119 報案專線、113 家暴防治專線、165 反詐騙專線、法務部戒毒專線等等。

— 行動通路：如行動診所、行動圖書館、巡邏警車、衛生單位派專業人員到工作場所幫職工戒菸等，都可直接到「家」服務。

— 網路：隨著網路的普及，網路是日益重要的一種通路。政府部門已先後設置許多為民服務網站，如行政院研考會的「民眾 e 管家（G2Customer）」提供網路便民服務、衛生署的「性服 e 學園」提供青少年性諮詢服務等。

近些年來，財稅機關為了方便繳稅，已設置許多繳稅管道，如民眾可透過取款委託書、自動櫃員機、信用卡、晶片金融卡、電話語音轉帳和超商代收等方式繳交

綜所稅、營所稅、房屋稅、地價稅、牌照稅等稅捐，既讓民眾方便，也有利稅收。

（二）延長服務的時間

有許多政府機構，在假日派員值班，等於是延長為民服務的時間。有些政府部門，如警察、交通部門，更是像超商一樣，一天 24 小時開門，全年無休，方便民眾隨時都可獲得公共服務。

（三）減少等待服務的時間

如何減少民眾等待服務的時間，也是一項重要的通路決策。譬如，機場可加速通關減少旅客等待時間、各縣市戶役政的單一窗口櫃檯、社福單位的「一站式」生活扶助服務等，都可讓民眾減少等待服務的時間。

（四）改善服務場所的氛圍

提供乾淨舒適的服務場所，營造溫馨的氛圍，也是很重要的。許多政府機關的聯合服務中心，一改過去的凌亂景象，明窗淨几，提供親切服務，讓民眾樂於去接受服務。譬如，桃園縣警察局二〇〇九年推廣「現代化」派出所，讓報案民眾可在柔和造景的接待區喝咖啡，報案好像在談業務。¹

四、發展有效的溝通

（一）整合性的行銷溝通

政府要運用整合性的行銷溝通（integrated marketing communications, IMC），把各種行銷溝通工具整合起來，為政府及其施政方案塑造一個一致的、有力的、清晰的良好形象，讓目標閱聽者（target audience）知曉、相信、喜愛和樂意支持政府的施政。

行銷溝通組合（marketing communications mix）包括以下八種主要的溝通工具（Kotler & Keller, 2009）：

1. 廣告（advertising）：由一個確認的贊助者對理念、貨品、或服務做付費的、非人員的陳述和推廣。

¹ 資料來源為人間福報，〈派出所現代化 報案像進咖啡館〉，2009年3月13日，3版。

2. 促銷 (sales promotion)：鼓勵去試用或購買產品或服務的短期誘因。
3. 事件 (events) 和體驗 (experiences)：用來創造與一般或特別品牌產生互動的活動和方案。
4. 公共關係 (public relations) 與公共報導 (publicity)：用來推廣或保護組織形象或其個別產品的各種方案。
5. 直效行銷 (direct marketing)：使用郵件、電話、傳真、電子郵件或網際網路直接與顧客溝通或引發特定顧客和潛在顧客的反應或對話。
6. 互動行銷 (interactive marketing)：用來吸引顧客或潛在顧客以及直接或間接提高知名度、改進形象或促成產品和服務銷售之線上活動和方案。
7. 口碑行銷 (word-of-mouth marketing)：由購買或使用產品或服務獲得好處或體驗的人所做的人對人的口頭、書面或電子溝通。
8. 人頭銷售 (personal selling)：為了陳述、回答問題和取得訂單的目的而與一個或以上的潛在購買者做面對面的互動。

政府在推動各項施政方案時，應整合運用上述各項行銷溝通工具來有效宣導施政方案的目的和內容，爭取目標閱聽者的喜愛、認同和支持。

(二) 設計溝通方案

有效的溝通應處理三個問題：說什麼，即訊息策略 (message strategy)；如何說：即創意策略；應由誰去說，即訊息來源 (message source) (Kotler & Keller, 2009)。

1. 訊息策略

制定溝通方案時，首先要針對目標閱聽者的特性，決定溝通的訴求 (appeals)、主題 (themes) 或理念 (ideas)。

以訴求來說，訴求可以是理性的、感性的、或道德的訴求。理性訴求強調「產品」可提供給民眾的利益，如要求民眾戒菸時強調戒菸可增進健康、減少得肺癌的機會；感性訴求訴諸情感，如強調戒菸可讓自己成為子女心目中的英雄；道德訴求則訴諸民眾的正義感和道德觀，如強調在公共場所吸菸會污染公共場所的空氣，影響他人的健康。

感性訴求可以是正面的，如友誼、愛、喜悅的訴求，也可以是負面的，如恐

懼、罪惡感的訴求。隨著人們所得和教育水準的提高，許多原先採用負面感性訴求的溝通訊息已漸漸改用正面的感性訴求。譬如，過去中國大陸計畫生育的感性訴求是強烈的血腥恐怖訴求，如（林克倫，2007）：

「一胎生、二胎紮、三胎四胎刮刮刮。」

「一人超生，全村結紮。」

「誰不實行計畫生育，就叫他家破人亡。」

但自二〇〇七年八月以後已改採正面的溫馨路線，如：

「讓自己輕鬆，使社會更和諧。」

「控制人口數量，關愛地球母親。」

「感謝您實行計畫生育，祝福您家庭事業興旺。」

2. 創意策略

在發展出訊息策略之後，要進一步決定如何用有創意的的方法來傳達特定的訴求。

3. 訊息來源

訊息來源即指訊息傳遞者。訊息來源應具備來源可信性，決定可信性的要素有三，即專業（*expertise*）、可信賴（*trustworthiness*）、及吸引力（*likability*）（Kotler & Keller, 2009）。訊息可透過下列四個主要訊息傳遞者去陳述：

- (1) 組織本身：運用政府部門本身的名義去陳述，如用機關名義刊登廣告告知民眾有關政策的訊息。
- (2) 組織成員：請機關首長、主管或員工去說明有關的政策措施。
- (3) 名人代言：利用知名人士擔任代言人。譬如，行政院衛生署二〇〇一年曾請綜藝節目名主持人吳宗憲擔任當年世界愛滋日系列宣導活動代言人；交通部觀光局二〇〇一年找日本年輕作家渡邊滿里奈擔任日本代言人、二〇〇六年找偶像團體 F4 擔任日韓地區代言人。
- (4) 虛構的人物角色或吉祥物。

(三) 選擇溝通通路

溝通通路可分為人員溝通通路和非人員溝通通路兩部分。

1. 人員溝通通路

人員溝通通路包括各級政府公務人員、學者專家、社會通路等。

- 公務人員：國家元首、部會首長、高階主管、員工等可透過記者會、演講會、接受媒體專訪、與關鍵人物或民間團體對話，或在網站上與民眾溝通。譬如，二〇〇九年四月間馬英九總統接受平面和電子媒體專訪，經濟部 and 陸委會首長出席在野黨主辦的「民間國是會議」，為簽訂「兩岸經濟合作架構協議」(ECFA) 的政策辯護；中國最高人民法院於二〇〇九年四月要求各個人民法院主要領導每年至少一次與網友直接溝通互動。²
- 學者專家：邀請外部學者專家來為政府的政策背書。
- 社會通路：社會大眾也常常是很有效的人員溝通通路，宜善加運用。譬如，為推廣愛滋防治工作，台北市立性病防治所曾把老流鶯變成宣導尖兵，該所徵求 10 位資深性工作者（月薪新台幣 16,000 元），經訓練後，深入各大聲色場所，教導姊妹淘們使用保險套，遠離愛滋威脅，成為愛滋衛教宣導尖兵，每人平均輔導 20 多名性工作者，成效不錯（李樹人，2004）。

2. 非人員溝通通路

非人員溝通通路包括媒體、氛圍與事件。

- 媒體：包括平面、電子、展示、網路等媒體。
- 氛圍：包括制服、身材（警察、軍人）、建物等。譬如，台鐵幾十年來不變的深藍色制服於二〇〇九年初換成較活潑的灰藍色，一掃「LKK」形象；警政署二〇〇八年一月到四月間，試辦「員警精壯減重計畫」，有 33,329 位胖員警參加，三個月下來平均每人減重 1.36 公斤（楊沖，2008）。
- 事件：包括記者會、周年慶典、贊助活動等。

² 資料來源為人間福報，〈聆聽民意 法院領導須參加網聚〉，2009 年 4 月 18 日，A3 版。

肆、政府行銷方案的評估

為確保施政方案能夠真正落實，達成施政方案的目的，必須對各項行銷作業之執行過程和成果加以監測和評估。政府行銷方案的評估主要包括四部分，即（1）評量什麼？（2）如何評量？（3）何時評量？及（4）如何使用評量結果？（Kotler, Roberto & Lee, 2002）。

一、評量的事項

評量的事項可分為「結果評量」（outcome measures）和「過程評量」（process measures），前者是以目標或標的（goals）做為評量的基礎，後者是對行銷活動的檢討和分析。

（一）結果評量

結果評量又稱「影響評量」（impact measures），著眼於評量可歸因於行銷努力的特定結果或影響。譬如，針對某項呼籲民眾「酒後不開車」的宣導活動，可以宣導活動結束後民眾行為或態度的改變來評量其成效，如以酒後開車比例的下降（如從 10% 下降到 6%）、或認同「酒後不開車」這個理念的比率的提升（如從 50% 提升到 70%）來認定這項宣導活動的成效。

（二）過程評量

過程評量是對投入之行銷努力的評量。譬如，以上述「酒後不開車」之宣導活動為例，過程評量可能包括下列項目：

- 有多少卡拉 OK 店、餐飲店、酒店等配合宣導「酒後不開車」的理念及（或）提供代顧客叫計程車的服務。
- 平面、電子、網路等媒體報導此一宣導活動的頻率和涵蓋面（版面、時間等）。
- 有多少目標閱聽者接觸到（看到和聽到）此項宣導活動的訊息。
- 分發有關資料或小冊子的數量。

- 參與的志工和合作夥伴的人數。
- 執行進度：有無依計畫進度執行？
- 預算執行情形：實際支出是否超出或少於預算？

二、評量的方法

評量的方法不一而足，主要有數量技術、質性技術、觀察研究、實驗研究、資料庫分析等。

1. 數量技術：數量技術是指利用郵寄問卷調查、人員訪問、電話訪問、網路調查等數量研究方法去蒐集相關的評量資料。
2. 質性技術：利用非正式訪問、專家訪談、深度訪問法（in depth interview）、焦點團體法（focus group）、軼事的評論等質性研究方法去蒐集質性的評量資料。
3. 觀察研究：利用各種自然觀察、機械觀察、參與者觀察等觀察技術去蒐集相關的評量資料。
4. 實驗研究：利用實驗研究設計，比較實驗組和控制組的回應，以蒐集相關的評量資料。當政府行銷者想了解某項施政方案與預期成效間的因果關係時，常須採用實驗研究。
5. 資料庫分析：分析資料庫中所記錄的資料來評量施政方案的過程和結果，如分發多少宣導資料或小冊子。

三、評量的時間

評量工作不只在整個方案執行完畢後才進行，有時也要在事前或事中進行評量。

1. 事前評量：爲了取得基礎評量（baseline measures）的數據，常須在方案推動前就進行事前評量。
2. 事中評量：有時要在方案實施期間進行評量，俾可在實施期間及時發現計畫不切實際或計畫執行發生偏差的情事，並及時採取補救措施。
3. 事後評量：在整個施政方案完成後再進行評量。

四、評量結果的使用

評量結果常可幫助政府行銷者發現和了解施政方案的內容和執行上的若干缺失，諸如：

- 設定的目標民眾群體的選擇可能不對或不適當。
- 目標或標的可能不切實際。
- 情境的設定可能與實際情境不符，二者有脫節之虞。
- 產品的設計可能不符民眾的需求。
- 價格的訂定可能超出民眾的預期。
- 通路的設計可能讓民眾感到不方便。
- 溝通訴求可能不具吸引力、溝通訊息可能未針對主題、溝通通路可能不適當。
- 行銷活動可能未照原訂計畫執行。
- 預算和時間進度可能不切實際。

根據評量結果所發現的缺失，政府行銷者可據以調整施政方案的內容和執行，俾有效地達成施政方案的目的。

伍、善用策略合作夥伴

政府的人力、預算和其他資源有限，而民眾對政府服務的需要和期望水準都不斷在提升。為了更快速、更有效地提供各項公共服務，滿足民眾需要，達成施政目標，政府在規劃和推動施政方案時要能善用外界的資源，政府行銷人員需要發揮創意，與私營企業、非營利性組織及其他政府機構策略聯盟，形成策略夥伴關係（郭思好譯，2007；Kotler & Lee, 2007）。

一、與私營企業的策略合作

透過政府與私營企業的策略聯盟，企業可提供政府部門相當多的資源，包括金錢、志工、通路管道、非金錢性服務、商品等。美國運通（American Express）

資助美國國家公園管理處重建位於紐約的自由女神像，顧客每刷運通卡一次就捐出 1 分美元，從二〇〇三年十二月到二〇〇四年一月底共募得 250 萬美元，就是政府運用與私營企業策略合作的一個知名案例（郭思好譯，2007；Kotler & Lee, 2007）；政府機關也常在私營企業的場所張貼、陳列和分發許多有關理念推廣（如酒後不開車、戒菸、反毒等）和政令宣導的文宣資料，這些也是公、私部門策略合作的例子。

二、與非營利性組織的夥伴關係

非營利性組織通常擁有一些政府部門在某些專業領域上欠缺或不足的專業知識、專業人士、志工、通路管道等。政府部門在推廣社會理念或宣導公共政策時，可經由與非營利性組織的策略夥伴關係而獲得所需要的配合與協力。譬如，政府部門在推廣戒菸理念時，就常獲得董氏基金會的合作；在推動有關消費者保護、食品安全衛生等活動時，也常與消費者文教基金會及其他相關民間組織合作。這些都是公部門與非營利性組織策略合作的例子。

三、與其他政府機構的夥伴關係

政府部門也可與其他政府機構建立策略合作關係，用以增加影響力、獲得接觸目標民眾群體的管道，並可獲得其他政府機構的專業支援，讓施政方案的推動更加順暢。

要與私營企業、非營利性組織或其他政府機構策略合作，最重要的是要把合作夥伴當做「顧客」去看待，了解對方的需要和利益，讓合作雙方都能互惠雙贏。

陸、政府行銷是提升施政績效的利器

行銷是政府部門最被忽略和最受誤解的領域之一。事實上，由於以下四個原因政府部門也比較不容易接受行銷理念：

1. 政府部門對市場需要通常較不敏感，而且由於法規的限制較多，與商業部門

相比較，政府部門的自主性和彈性較為不足。

2. 政府部門由於法規的保障，也較不受競爭和市場力量的影響。
3. 政府部門具非營利性質，所有或大部分收入都來自政府預算，而非來自提供服務的收入，與服務對象的滿意與否也沒有直接的關連，因此對政府公務人員而言，降低成本或改進服務績效的誘因較為不足。
4. 政府部門的交換深受政治力的影響，那些最需要公共服務的人通常對交換過程並沒有直接的影響力，交換過程通常是由政府加以管制和規範。

由於政府部門較商業部門不容易接受行銷理念，因此，政府行銷比商業行銷更具挑戰性。政府部門宜更加努力宣導政府行銷的理念，讓全體公務人員認識到政府行銷是創造和傳遞民眾價值的最佳平台，是提升政府施政績效的利器，並能善用政府行銷這個利器來提升政府施政的效能和效率，有效達成政府施政的目標。

參考文獻

- 行政院經濟建設委員會 (2009)。觀光拔尖領航方案。台灣經濟論衡，第 7 卷第 6 期，頁 14-19。
- 汪明生、馬群傑 (2006)。地區行銷理論與實證：公共事務管理觀點。台北：巨流。
- 李樹人 (2004 年 7 月 19 日)。男類防愛滋 老流鶯變宣導尖兵。聯合晚報，5 版。
- 林克倫 (2007 年 8 月 5 日)。大陸計劃生育標語 捨血腥改溫情。中國時報，A13 版。
- 翁興利 (2004)。政策規劃與行銷。台北：華泰。
- 郭思好譯 (2007)。科特勒談政府如何做行銷 (Philip Kotler & Nancy Lee 原著)。台北：台灣培生教育。
- 黃俊英 (1991)。政府公共服務的行銷策略。發表於服務業現代化行銷策略研討會。中華民國市場拓展學會主辦，台北。
- 黃俊英 (1993)。民眾導向的為民服務。研考雙月刊，第 17 卷第 5 期，頁 73-77。
- 黃俊英 (1999)。公共服務的行銷。載於楊必立、陳定國、黃俊英、劉水深、何雍慶著，行銷學 (頁 165-188)。台北：華泰。

- 黃俊英 (2007)。行銷學的世界 (第四版)。台北：天下遠見。
- 賀先蕙 (2007a)。不只賣美景，紐西蘭更賣頂級體驗。商業周刊，第 1027 期，頁 72-76。
- 賀先蕙 (2007b)。把國家當品牌經營，抓到對的客群。商業周刊，第 1027 期，頁 78-80。
- 楊沖 (2008 年 4 月 28 日)。精壯減重 全國員警減掉 45280 公斤。少年中國農報，1 版。
- 趙中生、李勇 (2003)。中國城市營銷實戰。北京：中國物資出版社。
- 劉彥平 (2005)。城市營銷戰略。北京：中國人民大學出版社。
- 劉毓玲 (譯) (1993)。新政府運動 (Osborne David & Ted Gaebler 原著)。台北：天下文化。
- 羅家良 (2009)。外界對於新加坡公務體系的幾個迷思。T&D 飛訊季刊，第 9 期，頁 3-7。
- Altman, J. A., & E. Petkus, Jr. (1994). Toward a Stakeholder-Based Policy Process: An Application of the Social Marketing Perspective to Environmental Policy Development. *Policy Sciences*, 27(1): 37-51.
- Coffman, L. (1986). *Public Sector Marketing*. New York: John Wiley.
- Crompton, J. L., & C. W. Lamb, Jr. (1986). *Marketing Government and Social Services*. New York: John Wiley.
- Gold, J., & S. Ward (Eds.) (1994). *Place Promotion: The Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*. New York: John Wiley.
- Keefe, L. (2008). Marketing Defined. *Marketing News*, 42(1): 28-9.
- Kotler, P., & R. Clarke (1986). *Marketing for Health Care Organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Kotler, P., & K. Fox (1985). *Strategic Marketing for Educational Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Kotler, P., D. Haider & I. Rein (1993). *Marketing Places: Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nation*. New York: The Free Press.
- Kotler, P., M. Hamlin, I. Rein & D. Haider (2002). *Marketing Asian Places: Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations*. New York: John Wiley.

- Kotler, P., S. Jatusripitak, & S. Maesincee (1997). *The Marketing of Nations: A Strategic Approach to Building National Wealth*. New York: The Free Press.
- Kotler, P., & K. Keller (2009). *Marketing Management* (13th Ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Kotler, P., & N. Lee (2007). *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Kotler, P., & S. Levy (1969). Broadening the Concept of Marketing. *Journal of Marketing*, 33(1): 10-15.
- Kotler, P., N. Roberto, & N. Lee (2002). *Social Marketing: Improving the Quality of Life* (2nd Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Kotler, P., & G. Zaltman (1971). Social Marketing: An Approach to Planned Social Change. *Journal of Marketing*, 35(3): 3-12.
- Lauterborn, B. (1990). New Marketing Litany: Four P's Passe; C-Words Take Over, *Advertising Age*, 61(41): 26.
- Lovelock, C. H., & C. B. Weinberg (1981). *Marketing for Public and Nonprofit Managers*. New York: John Wiley.
- Mokwa, M., & S. Permut (1981). *Government Marketing: Theory and Practice*. New York: Praeger.
- Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing.
- Shapiro, B. P. (1973). Marketing for Nonprofit Organizations. *Harvard Business Review*, 50: 223-232.
- Snavely, K. (1991). Marketing in the Government Sector: A Public Policy Model. *American Review of Public Administration*, 21(4): 311-326.
- Wells, L. T., & A. G. Wint (2000). *Marketing a Country: Promotion as a Tool for Attracting Foreign Investment*. Washington, DC: IFC-International Finance.

Marketing for the Government: Concepts and Practices

Jun-Ying Huang*

Abstract

The article aims mainly at introducing the proper way to go about doing marketing in the public sector. It also discusses the appropriate marketing approaches and tools that can be applied to government agencies to improve their performances in solving the problems of their target customers.

The strategic government marketing management process consists of six steps, including deciding the purpose, conducting situation analysis, selecting target customer groups, choosing specific objectives, developing marketing mix decisions, and implementing and evaluating performances. Each of the six steps is examined in the article.

The marketer's task is to design integrated marketing activities to create, communicate, and deliver value for carefully selected target customers. The marketing activities are usually classified as marketing mix of four broad categories, or 4Ps of marketing, i.e., product, price, place, and promotion. Government marketers need to make appropriate marketing-mix decisions for satisfying and influencing their target customers. Each of the four Ps of marketing is also discussed in the article.

With a view to making the best use of outside resources, government marketers need to form strategic alliances with private businesses, nonprofit organizations, and other government agencies. They need to give creative

* Member of Examination Yuan.

ideas of finding strategic partners.

Keywords: government marketing, customer orientation, marketing mix, strategic alliance

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

行銷型政府的治理模式： 政策行銷與政策網絡整合的觀點

孫本初*、傅岳邦**

《摘要》

基於當前社會急遽變遷、行政人員轉變為服務導向以及公民參與觀念提升等因素，政府部門採取適當的行銷策略與方法，凝聚民眾共識，可有效利用資源，改善生產力，並增加政策執行成功的機率，達成為民眾謀福利的目標。由公共部門所推動的行銷活動，遂愈趨普遍。本文採用文獻分析法，首先從行銷的概念引介政策行銷的內涵，包括定義、功能、原則、行動者、工具、環境、模式；其次引介羅德斯（Rhodes）的政策網絡理論，繼而以政府的治理模式為基礎，整合政策行銷與政策網絡理論，建構涵蓋靜態與動態面的行銷型政府治理模式。

[關鍵詞]：行銷型政府、政策行銷、政策網絡

投稿日期：98年6月24日；接受刊登日期：98年8月14日。

* 國立政治大學公共行政學系教授。

** 中臺科技大學行銷管理系專任助理教授。

壹、前言

近年來政府經常透過「政策行銷」(policy marketing)活動,提高民眾對公共政策的認知、理解與順服,進而提升公共政策的執行績效。就我國而言,如九年一貫教育課程、菸害防治法、台北市垃圾費隨袋徵收、台北捷運悠遊卡、限制使用購物用塑膠袋及塑膠類免洗餐具、宜蘭國際童玩藝術節、客家桐花祭等,都是頗具代表性的政策行銷個案(傅岳邦,2007:2-3)。有鑑於此,本文從政策行銷與政策網絡的整合,探討在政策行銷的過程中政府逐步轉型為「行銷型政府」(Marketing Government)的治理模式內涵。

貳、政策行銷的內涵

一、行銷

Drucker (1973: 64-65) 認為:「行銷的目標在知悉與瞭解顧客,使產品或服務能夠適合顧客與自我推銷。理想上,行銷應該能夠造就顧客處於準備購買的階段,一切該做的是應只是將產品或服務準備就緒。」

Kotler (1982: 6) 定義行銷為:「謹慎闡明的計畫的分析、規劃、執行與控制,與標的市場達成價值的自願交換,以完成組織目標;它大量依賴依據標的市場的需要與欲求設計組織的提供物,以及運用有效的定價、溝通與配銷去告知、激勵與服務市場。」

美國行銷學會(American Marketing Association, AMA)認為:「行銷是理念、商品、服務概念、定價、促銷及配銷等一系列活動的規劃與執行過程,經由這個過程可創造交換活動,以滿足個人與組織的目標(李芝屹、詹家和、施惠娟、簡明輝譯,2003:5)。」

江顯新(1999:4)認為:「行銷是一種與社會整體利益緊密結合的綜合商業活動過程,來滿足消費者的需要,從而創造企業長期合理的利潤。」

許長田(2000:5)認為:「行銷乃指用調查、分析、預測、產品發展、訂

價、推廣、交易及實體配銷技術，來滿足社會各階層人士對商品或勞務需求的一系列人類活動。」

丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑（2001：310）認為行銷本來是商業上名詞，是指「認定、預期與滿足顧客利益需要的過程」，其具有以下幾點特徵：

1. 行銷是一種管理過程，一個管理導向的組織一定會重視行銷管理。
2. 行銷是顧客導向、顧客至上並以顧客為組織的生命中樞，這種重視顧客的觀念影響到行銷管理的發展。
3. 行銷是一種認定，預期與滿足顧客的過程，因此如瞭解消費者的需要，並加以滿足，乃是行銷能否成功的關鍵。

李貽鴻（2005：4）認為：「行銷就是引導一個組織團體，確定其對象市場的慾望和需求，並提供較其競爭對手更具效率的服務以滿足之，且能準確達成組織預訂目標，照顧一般大眾利益的經營理念。基此，行銷觀念與銷售觀念有顯著不同：行銷觀念重視買方的需要，以顧客的需求和慾望為導向，藉行銷整合達成組織目標、滿足顧客、回饋大眾、管制成果等為其宗旨；而銷售觀念大都只重視賣方的需要，以賣方的產品為導向，進行行銷中的銷售推廣任務，創造利潤和銷售量或市場佔有率。」

Kotler（1988）在《行銷管理》（Marketing Management）一書中提出過著名的商業行銷模式，如圖 1 所示。

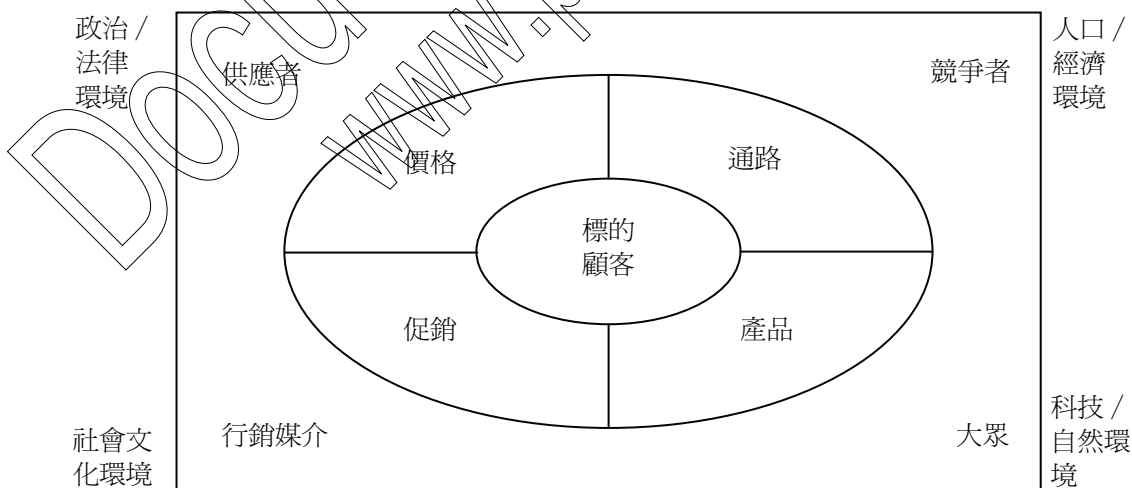


圖 1 商業行銷模式

資料來源：Kotler (1988: 76)。

圖一中的標的顧客是該模式的核心以及「產品」(product)、價格(price)、通路(place)、促銷(promotion)四個行銷功能的焦點；商業行銷活動直接被組織的行銷媒介、供應者、競爭者、多元的大眾，以及以下環境因素所影響(方世榮譯, 1998: 171, 176, 179-182, 185-186; Snavely, 1991: 313)：

1. 人口環境：首先引起行銷人員感興趣的環境因素為人口，因為市場是由人所組成的。行銷人員尤其感興趣於不同城市、地區與國家的人口多寡與成長率、年齡分佈、教育水準、家庭結構、區域特徵與遷移等。
2. 經濟環境：經濟體系中的購買力與當期的所得、物價、儲蓄、借貸及可用的信用能力有很大的關聯，行銷人員必須明瞭所得與消費者支出型態的主要趨勢。
3. 自然環境：行銷人員必須注意四種趨勢在自然環境中帶來的威脅與機會，包括：原料短缺、能源成本的遞增、污染程度日益嚴重及政府在環境保護所扮演的角色改變。
4. 科技環境：行銷人員必須密切注意下列各項科技發展的趨勢：科技改變的步調加速、無限的創新機會、具差異性的研究發展預算、增加科技變動的管制。
5. 政治／法律環境：行銷決策受到政治與法律環境發展的影響很大。此環境是由法律、政府機構及社會壓力團體所組成的，其對於社會中的各種環境與個人皆有所影響與限制，通常這些法律亦可為企業創造新的機會。
6. 社會／文化環境：人們在一個特定的社會中成長而塑造了其基本信念、價值觀和規範。人們往往在不知不覺中吸收了世界的觀點，並以此界定了對自己、對他人、對自然界、對宇宙的關係。

二、政策行銷

(一) 定義

行銷概念之所以能引入公共組織管理的領域中，可能受到下列因素的影響(Mokwa & Permut, 1981: 54-55；莊世鳳，1994：19)：

1. 強調社會需求的滿足。

2. 公、私部門間的差異日漸模糊。
3. 社會變遷的速率增快。
4. 公民參與觀念的提升。
5. 政府行政人員服務導向的轉變。
6. 有限資源的有效利用。
7. 改善公共部門的生產力。

自 Kotler & Levy (1969: 10-15) 提出擴大的行銷觀念以來，行銷活動已不再以營利性的企業為主，亦可適用於公共組織和非營利組織。Ferber (1970) 亦認為應使行銷多樣化，以涵蓋社會與公共政策的領域。諸如，將行銷觀念應用於政府之公共教育、地方經濟發展、一般服務運送制度上，稱之為「政府行銷」(Stewart, 1991; Watzke & Mindak, 1987; Mokwa & Permut, 1981)；應用於教會團體，稱為「宗教行銷」；應用於政治團體、政治人物稱之為「政治行銷」、「政黨行銷」及「選舉行銷」；應用於非營利組織稱之為「非營利行銷」(Kotler & Murray, 1975; 李長晏, 1995: 386)。

事實上，公共行政人員對於行銷觀念產生興趣，是在一九七〇年代中期受到許多因素的刺激，包括急遽減少的稅收支持與人民滿意度的降低，以及來自納稅人、法律制定者、官僚、消費者保護主義者、和其它利益團體等充滿各種不同聲音的批評 (Lamb & Crompton, 1986: 157)。比如在美國聯邦貿易委員會的支持之下，有許多關於食品標示、藥品標籤、不實廣告的研究成果出現，利用了大量的消費者分析等行銷技術，以求能順利解決一些政策問題 (陳耘盈, 2002: 9)。這種環境上的改變，激起許多公共管理者不得不去探測公共組織行銷的潛在性及有效地建構出規劃、執行與控制服務運送的架構 (李長晏, 1995: 386)。

學界有關行銷觀念於公共組織的運用，追溯其源頭係從 Altheide 和 Johnson (1980) 的《官僚宣傳》(*Bureaucratic Propaganda*) 一書出版起，然官僚宣傳較著重於政府所製造的產品本身，而行銷觀念則重視如何將產品推向顧客 (消費者) 之設計、執行、與評估過程；Mokwa & Permut (1981) 編輯《政府行銷：理論與實務》(*Government Marketing: Theory and Practice*) 一書，係有系統地建構公共組織行銷之理論與實務應用，書中主張提昇政府行銷的理論與實踐層次，不僅為政策發展之有效觀點，亦可豐富其理論內涵；Spratlen (1981: 36-51) 則警覺企業行銷的某

些面向並不適宜應用在政府部門的行銷上，認為應依政府財貨與服務之屬性予以分類，再依其屬性設定「可行銷性」(marketability)之標準；Achabal 和 Backoff (1981)則從「創新採納」(innovation adoption)的觀點來看政府對行銷觀念採納的問題，認為今日許多公共組織因資源稀少，常導致組織之政策無法執行，故而尋找減少管理之解決方法，而企業界所使用之行銷策略，便成為其常引用之策略與戰術 (Levine, 1978: 316-325)；Lovell (1981: 114-143)則從國際的觀點來討論公共部門的行銷，由美、英、加三國的經驗來看，行銷技術是可以移轉的，但於移轉時須注意本土之系絡環境等適應因素，並考量主客觀條件可能抑制行銷可行性之侷限性 (胡龍騰，1997：5-6)。

Coffman (1986)採用「逐步漸近」(step by step)的方法對公共組織提供更具反應性和有效性的方式來處理服務運送制度；Snavey (1991)指出政府部門應採行銷策略觀念，對於企業組織下之行銷觀念在應用於公共組織時，必須加以修正，以形成如何建立行銷觀念目標和選擇行銷管理工具之模式。他並以美國國稅局為對象，發展一足以反映公共部門及政策之價值與條件的行銷模式。該文乃首篇以公共政策為焦點之行銷文獻，亦將傳統企業行銷之工具與模式，予以轉化及修正，建構一適於政策研究之廣博性行銷模式 (李長晏，1995：387；胡龍騰，1997：7)。

Altman 和 Petkus (1994)提出一應用社會行銷的觀點，以利害關係人為基礎的政策過程模式，並將社會行銷之策略應用於政策發展過程之中。

Mokwa (1981: 19-20)認為：「公共政策行銷須將公共組織視為行銷者，與人民從事溝通，並將服務傳輸給人民(消費者)，使人民獲得所想要的利益。」

Coffman (1986: 5-6)認為：「公共部門之行銷乃是公共服務設計與民眾之間交換的雙向關係，從服務的設計、規劃、運送至民眾回饋，乃至於改變、再設計、再運送，是一種循環持續的過程 (陳芳玲，2003：14)。」

Buurma (2001)認為：「政策行銷是政府用來誘使社會行動者與政府進行行銷交換的一連串計畫與執行過程的總合，藉由發展及提供令社會行動者滿意的政策工具，以及要求社會行動者從事特定的社會行為和它的交互活動，讓政府與社會行動者雙方都達成其目標。」

丘昌泰等 (2001：317)認為：「政策行銷是指政府機關提供一套讓市民需求得到滿足的行政服務，市民則以納稅、付費或其他成本支出的方式支持政府的公共

政策，這是兩蒙其利的事。」

張世賢（2002）認為，公共部門利用行銷的觀念與活動，促使公共政策獲得公眾的接受與支持。行銷的觀念具有：

1. 供給與需求：政府或公共部門提供民眾（或公眾、或公民）需求。
2. 交換：政府（或公共部門）與民眾在行銷過程中，各獲得其所要的價值。
3. 堅強意志力：行銷人員（或部門）主動積極貫徹行銷目的。

翁興利（2004：216）認為：「基於後官僚主義典範，及民主行政與民主政策科學運動，欲建構顧客導向之公共組織，必須將產出之政策視為對民眾之服務，而服務之提供則以公民價值為準則。政策行銷人員一方面扮演倡導性角色，將政策實質內涵傳達給標的顧客群體，或是政策利害關係人；另一方面，則透過政策行銷機制與利害關係人進行政策對話，以使雙方得以理解彼此之意向與需求。」

吳定（2006：338）認為政策行銷可以簡單界定為：「政府機關及人員採取有效的行銷策略與方法，促使內部執行人員及外部服務對象，對研議中或已形成之公共政策產生共識或表示贊同的動態性過程；其目的在增加政策執行成功的機率、提高國家競爭力、達成爲公眾謀福利的目標。由此一定義可知，政策行銷欲收實效，必須採取有效的行銷策略及方法，而策略及方法之有效與否，則須視時空環境變化而定。在當前時空環境下，政策行銷應當揚棄以往『爲政不在多言』、『多作少說』的錯誤觀念。而代之以『多作多說』、『作多少說多少』，以爭取服務對象認同及支持的作法。就『內部行銷』而言，機關首長應採各種方式，讓內部執行人員建立共同『願景』（vision），相信某項政策的確『值得作』、『必須作』、及『只要努力就有希望作成功』。就『外部行銷』而言，機關行銷團隊或人員應採適當行銷工具，透過多元參與、溝通對話、宣導說服等作法，爭取服務對象支持並配合政策的推動。」

綜合前述國內外學者對於政策行銷的定義，可以歸納成爲以下各點（魯炳炎，2007：60）：

- 第一，政策行銷的主體是政府部門的機關與人員。
- 第二，政策行銷的對象是社會公民或是利害關係的個人、組織或團體。
- 第三，政策行銷的手段包括行銷的策略與工具。
- 第四，政策行銷的目的在於滿足政府機關和社會公民、或是照務對象之間價值

交換各自的需求，並促成民眾對於公共政策的認識與支持。

第五，政策行銷的過程是一個持續循環的動態過程。

第六，政策行銷的內容除了一般既定公共政策行銷與公共服務傳送之外，還包含政策的規劃、推介以及執行。

第七，成功的政策行銷活動要有機關首長的支持和機關成員的充分參與。

第八，政治、經濟、社會等外在政策系絡環境配合的重要性。

第九，公共服務應該將公民價值奉為圭臬，並和政策利害關係人進行溝通對話，以了解彼此的意向和需求。

魯炳炎（2007：60-61）因而將政策行銷的內涵分為三個部分進行論述：

第一，政策行銷的主體是政府部門的機關與人員，政策行銷的對象是社會公民或是利害關係的個人、組織或團體；政策行銷的目的在於滿足政府機關和社會公民、或是服務對象之間價值交換各自的需求，並促成民眾對於公共政策的認識與支持；此外，政策行銷的手段包括行銷的策略與工具，其過程是一個持續循環的動態過程，而其內容則除了一般既定公共政策行銷與公共服務傳送之外，還包含政策的規劃、推介以及執行。

第二，成功的政策行銷活動，在其內部要有機關首長的支持和機關成員的充分參與，而在其外部則要有政治、經濟、社會等系絡環境因素的配合，而且有其不可忽視的重要性。

第三，政策行銷的主體應該將公民價值奉為圭臬，並和政策利害關係人進行溝通對話，以了解、辨識、甚至預測、以及滿足社會與公共需求，以最少的權威手段和最被民眾所接受的手段，推展及執行政策。

（二）功能

政策行銷具有如下的功能（丘昌泰，1998：34；翁興利，2004：217-218）：

1. 加強公共服務的競爭力

政策行銷可以提升公共服務的競爭力，競爭可以產生不同的選擇，有選擇就可以有所比較，有比較才能使民眾得到較佳的服務，故良性的競爭是使政府部門發揮效率的最佳策略。

2. 建立良好的公共形象

透過市場機能中行銷廣告的運作，可以樹立公共部門良好的公共形象，有助於相關公共政策的推展，爭取民眾的支持。

3. 促使公共服務商品化

政府所提供的服務，可以透過行銷的方式予以商品化，使其能吸引更多民眾的購買與採納。而所謂的商品化就是將公共服務予以價格化，其中最具體的就是「使用者付費」的運用。

4. 創造民眾的需求

政策行銷最主要的功能之一就是刺激消費者的需求，以購買公共服務。尤其在政府財源短絀之際，應可透過行銷來創造消費需求藉以增加政府財源。

（三）原則

政策行銷單位及人員在進行行銷活動時，應把握以下政策行銷的原則，才能獲得行銷對象的信服，收到實際的效果（吳定，2006：338）：

1. 公開原則：即政策制定過程應適時及適度的公開。
2. 設身處地原則：即應站在行銷對象的立場，以同理心進行行銷，才能夠被對象所接受。
3. 誠信原則：即所有政策內容與相關資訊，必須透明化且據實呈現。
4. 可靠原則：即作任何政策承諾，均應設法兌現。
5. 主動積極原則：即政策行銷單位與人員，應以前瞻及宏觀的眼光，主動積極的進行必要的行銷活動。

最後，一項成功的政策行銷活動，除應掌握時代脈動及把握行銷原則外，尚須以下條件的配合（吳定，2006：338-339）：

1. 須擬訂卓越的行銷策略與方法。
2. 須具有明確可行的具體行銷活動設計。
3. 行銷活動需機關首長全力的支持。
4. 行銷活動需機關成員全體的參與。
5. 須擁有具備雄辯、協調、溝通、說服、專業等能力的優秀行銷人員。

6. 須具有充分政治、經濟、社會等資源條件的配合。

(四) 行動者

政策行銷的行動者包括了發動政策行銷的「主體」(subject)，以及接受政策行銷的「客體」(object)。前者自然以政府為主，後者的情況則較為多樣。Snavey (1991: 319) 借用私部門的市場交換模式，將政策行銷的客體稱為「服務的/管制的顧客」(service/regulatory customers)，亦即將客體視為政策服務與管制的標的對象，又可分為兩種類型：

1. 外部顧客 (external customers)

即作為政策執行目標的公民，舉凡「選民」(voters)、壓力團體 (pressure groups) 與「一般大眾」(general public) 均包含在內。

2. 內部顧客 (internal customers)

即有關政策執行與制定的形成者所組成的「政府機構」(governmental institutions)，舉凡「立法人員」(legislators)、民選官員 (the elected chief executive) 與其他行政機構人員均包含在內。

在主體皆為政府的前提下，客體為民眾的政策行銷，被稱為「外部行銷」(external marketing)；客體為政府的政策行銷，被稱為「內部行銷」(internal marketing)。在實務上，外部行銷無論出現頻率與重要性均超越內部行銷甚多。

(五) 工具

在政策行銷的工具方面，McCarthy (1960) 對企業行銷中產品、價格、通路、促銷等 4Ps 的工具類型學，能否一體適用於政策行銷，學界的觀點有二：第一類觀點以 Kotler & Lee (2007: 46, 74, 93-97, 151-157) 為代表，強調公共組織與企業組織的同質性甚於異質性，故 4Ps 亦可通用於政策行銷領域：產品包括「實體產品」(physical goods)、服務、活動、地點、人、組織、資訊、理念 (ideas)；價格包括產品費用、貨幣性誘因 (monetary incentives) (如腳踏車安全帽的折價券)、貨幣性懲罰 (monetary disincentives) (如隨地丟垃圾的罰款)、非貨幣性誘因 (nonmonetary incentives) (如大眾認同的環保事業)、非貨幣性懲罰 (nonmonetary disincentives) (如公布欠稅名單)；通路包括實體地點、電話、傳

真、郵件、行動單位（mobile units）、得來速、網路、視訊、宅配到府、消費者購物、用餐與消磨時間的場合與公用電話亭 / 自動販賣機等「配置管道」（distribution channels）；至於促銷工具則包括：

1. 廣告：被正式定義為所有來自贊助者的理念、商品或服務的表達與促銷的付費形式。
2. 公共關係：包括發布新聞稿，媒體公關稿、記者會邀請函，以及告知記者有訪談與拍照的機會。
3. 特殊場合：包括大型公共聚會的場合（展覽會）與機構自行主辦的活動（機構開放參觀），亦包括設備展覽、社區會議、孩童導向的競賽與活動。
4. 直效行銷：針對特定個體的直接溝通，試圖引發某些回應或開啓某些對話，主要工具計有：
 - (1) 直接郵件：如隨水費帳單附上馬桶省水裝置的廣告單
 - (2) 電話行銷：如通知民眾斷電。
 - (3) 目錄：如節能設備或裝置。
 - (4) 網路行銷：如上網公告各個道路施工地點與預計完成日。
5. 印刷物品：被公認為公共組織最常運用的溝通管道，包括表格、手冊、傳單、海報、時事通訊、小本子與月曆。
6. 特殊促銷品項：是一個獨特的選項，涵蓋各式各樣功能性的品項。
7. 招牌（signage）：公共組織的招牌機會最為企業組織所羨慕，因為公共組織擁有許多高能見度的方式與民眾溝通：公路上、機場、郵局、學校、圖書館、公園、社區中心的招牌。企業組織很難有這種成本低、卻能持續不斷接觸廣大民眾的機會。
8. 人員溝通管道、是指由兩人以上、直接面對面或與目標對象對話的溝通方式，可以透過電話，或藉由電子郵件。
9. 大眾媒體：是公共組織最少使用但最強而有力的管道。

第二類觀點以 Snavelly（1991: 320-322）為代表，強調公共組織與企業組織的異質性甚於同質性，將 4Ps 擴大為「服務」（services）、告知與教育（informing & education）、成本（cost）、人員（personnel）、法定權威（legal authority）、政策分析（policy analysis），亦即告知 / 教育取代促銷、服務取代產品、成本取代價格

與通路（通路被算作服務的成本），另外再加入政策分析、法定權威、人員三個工具（李承諺，2004：31-37；李浣汝，2000：52；張添洲，1999：13-14），茲將其說明如下：

1. 服務

由於政府是服務的主要主體，所以服務取代了 4Ps 中的「產品」。服務的目標顧客為政策行銷之核心，政策執行的對象—民眾、政策規劃與制定者—立法人員等，皆會影響到政策之成敗。在服務方面，政策行銷強調必須以服務的理念來代替單純的執行，進而防止公部門受到法律規章的限制而妨礙其自主性及彈性。因此，在政策行銷中最主要的核心產品為服務的理念，決策者要將其轉變成一般大眾可接受的服務，而不管是有形實體或是無形的。以政府政策的觀點而言，政府為達到政策目標，而產出（創造、設計）的政策工具，如法律、法案、行政命令、方案、計畫等，都屬於服務的範圍。

2. 告知 / 教育

所謂告知 / 教育，就是透過公共組織的主動性、主觀、價值判斷的特質，與標的顧客溝通、教育民眾，最後獲得回饋，使標的顧客能獲得相關知識與充足的資訊，進一步滿足標的團體的需求，其結果能否成功乃植基於大眾傳播媒體與人際管道和宣傳策略。同時，訊息的設計也相當重要，訊息是否能完整且成功地表達出來，並告知或說服顧客，亦關係到溝通能否成功之要素。因此，行銷人員必須要能熟悉傳播媒體的流程與溝通的方式、安排傳播的程序表與控制預算等。

3. 合法權威

管制與政府服務通常相伴而生，所以必須視合法權威為重要的行銷工具。政府為了管理眾人之事，當然必須以某種程度的強制力量來執行政策與法令，至於強制程度的大小則依據各國或各地方的授權情況而有所不同。所謂權威性，就是特別指出政治權力的特質在於它具有某種程度的合法強制力，故依法行政亦是現代政府運作的基本要求之一，而政策是否具有合法性、正當性，也是民眾接受政策或服務與否的先決條件，具有上述這些特質的政策較能使民眾順服。此外，為了達成公益的政策目的，政府亦應適當運用強制力量來執行其政策與法令，以達成使民眾順服的

目標。

4. 人員

人員的重要性在於可提供民眾更高品質的服務，使顧客對於組織有良好的印象，因此必須對於組織中的成員予以培訓，俾增加組織人員的工作績效。目前私部門對於人力資源的管理都是採取策略性的觀點，亦即將人力資源管理視為組織的資產，與其他資產等量齊觀。而公部門的人力資源管理對組織內所有人力資源的開發、培育、甄選、薪資、教育、訓練、運用、升遷、職能調配、考核與管制、福利服務、退休撫卹，亦已做整體的規劃、職能教育與組織訓練、領導與管理等制度化的管理，已趨向於管制與發展並重。不像私部門，政府所提供給民眾的主要是服務而非產品，故服務人員的技術會影響顧客對服務的滿意度。為達成最高績效，服務人員必須在其專業領域接受良好的培訓，如此他們方可以告訴顧客其需要知道的事、具備良好發展的人際技術、當需要滿足顧客需求時擁有調整服務的自由。

5. 成本

政策行銷模式中的成本即是社會價格觀念的引申，包括個人的投入、無形的成本，例如，時間成本、努力程度及有形的成本，如金錢成本。

政策行銷的成本與一般商業領域中的成本不同，政策行銷中購買者所需付出的成本大多並非金錢，而是時間、精神、生活型態的改變等，故制定價格不僅要考慮理性的行銷成本，而且更要配合組織特性、市場結構、產品設計、促銷與通路之成本來考量，且該行銷成本會受到社會福利、責任等的影響；同時，從政府政策的觀點而言，政策的定價概念包括政策本身的成本與顧客所必須付出的代價。在使用者付費的原則下，價格應該是反應成本的考量下而訂定的，但大部分的政府很少以此來牟取利益。一般來說，許多政策並不會要求直接付費，而是由民眾透過納稅或使用金錢或非金錢的成本價格，表示對政府機構的支持。所以政府在做政策行銷規劃時，應該考量以較少的支出來提供一定水準的服務，以符合成本效益原則，達到提升公部門行銷的目標，提供大眾對政府運作的知覺，來改進政府服務的品質與生產力。

6. 政策分析

政策分析因其對公部門政策制定者的重要性而被包括在政策行銷模式之中。政策分析被描述為診斷、分析、執行與評估等一系列的階段：診斷估定社會議題與計畫，並確認可能的目的；分析涉及評估替選政策的成本與利益；執行為政策的確實實行；評估則企圖預測執行的結果，將來自評估的資訊回饋到前三個階段中的診斷、分析與執行。

傅岳邦、高文彬（2008）整合 Kotler 和 Lee（2007）與 Snavelly（1991）的兩種觀點，界定政策行銷工具的內涵如下：

1. 在產品方面，整合 Kotler 和 Lee 的「產品」與 Snavelly 的「服務」概念，將第一項工具界定為較廣義的「產品」，包括了前者所稱的實體產品、服務、活動、地點、人、組織、資訊與理念，以及後者所稱的法律、法案、行政、命令、方案與計畫。
2. 在成本方面，整合 Kotler 和 Lee 的「價格」與 Snavelly 的「成本」概念，將第二項工具界定為較廣義的「成本」，包括金錢成本（如前者與後者所稱的費用，以及前者所稱的貨幣性誘因與懲罰）與非金錢成本（如後者所稱的投入時間、精神、生活型態改變等代價，以及前者所稱的非貨幣性誘因與懲罰）。另外，後者所稱讓行銷對象付出金錢（如罰鍰）與非金錢成本（如參加道安講習）的法定權威，也被包括在成本的範疇內。
3. 在通路方面，採納 Kotler 和 Lee 的概念，將第三項工具界定為「通路」，包括實體地點、電話、傳真、郵件、行動單位、得來速、網路、視訊、宅配到府、消費者購物、用餐與消磨時間的場合與公用電話亭 / 自動販賣機等。
4. 在促銷方面，Kotler 和 Lee 的「促銷」比 Snavelly 的「告知與教育」概念範疇更廣，故將第四項工具定為「促銷」，包括廣告、公共關係、特殊場合、直效行銷、印刷物品、特殊促銷品項、招牌、人員溝通管道與大眾媒體。

此外，Snavelly 所稱的「人員」與其說是獨特性的行銷工具，不如說是普遍性的人力資源；而政策分析是公共夥伴的任務，與行銷對象較無直接關係，故皆不予以列入。

（六）環境

除了行動者與工具之外，政策行銷活動還包括公共政策與環境等元素。公共政

策是政府所要行銷的政策內容；環境則包括「個體環境」（micro-environment）與「總體環境」（macro-environment）兩者（Snavey, 1991: 323；楊晴宇，2003：48）：

1. 個體環境

個體環境包括影響政策的主要社會力量。個體環境中的實體-政府機構、選民、壓力團體與一般大眾同時也是政府機構的服務/管制標的。因此，政策制定者本身同時也是政策所服務和管制的對象，且來自社會的力量（壓力團體、一般大眾與選民）也都會對政策產生影響。

2. 總體環境

總體環境因素包含「科技/自然環境」（technological/physical environment）、人口/經濟環境（demographic/economic environment）、當前政治環境（current political environment）、文化/社會環境（socio-cultural environment）。公部門在推動行銷方案時，必須掌握住趨勢的變遷，故對於所面臨技術/自然環境、人口/經濟環境、文化/社會環境、當前政治環境時，應當保持高度的敏銳性，迅速認知到環境的變化，才能正確回應顧客的需求。

（七）模式

1. 策略性政策行銷的運作模式

政策主事者於規劃行銷計畫時，應分析並考慮五項工作：環境分析、設定行銷目標、確立行銷策略、選擇行銷方法、執行行銷計畫（吳定，2003：400-402）：

（1）環境分析

行銷計劃應同時針對內部環境與外部環境兩個層面考慮相關問題。內部環境包括了機關組織內部的使命、目標分析、及 SWOT 分析等。至於外部環境層面，則包含了機關組織所面臨的法律、政治、經濟、社會、技術、文化等方面的影響情況。

（2）設定行銷目標

在設定行銷目標時，應考慮以下事項：

- a. 究竟要向服務對象行銷何種東西：理念、產品、服務、政策或計畫？
- b. 究竟要服務對象採取作為或不作為的「順服」措施？

c. 究竟是要促成服務對象的「認知改變」？「行動改變」？「行為改變」？或「價值改變」？

(3) 確立行銷策略

策略對政策行銷而言，是對行銷計畫決策者或擬訂者作決定、或對計畫提供指引方向的一組有價值之前提。政策行銷策略所涉及的考慮要素甚多，必須依行銷目標及其他各種因素綜合考慮。政策行銷計畫所涉及的策略要素，至少包括以下數項，合稱 7Ws：

a. What (行銷什麼東西)

如何向行銷對象行銷服務、產品、理念、政策、方案、計畫或作法等，此為行銷目標的一部份。

b. Whom (行銷對象為何)

政策行銷對象可區分為「內部行銷對象」與「外部行銷對象」。前者指的是機關內部工作人員，面對此類行銷對象，機關首長須採取各種方法，促使內部人員建立共同願景，相信某行政措施「值得做」、「必須做」；而後者亦可稱外部服務對象，面對此類行銷對象時，機關行銷團隊或人員須採取適當行銷方法，透過多元參與、溝通對話、宣導說服等，爭取服務對象支持並配合政務的推動。

c. Who (由何人行銷)

行銷活動應由誰負責？是機關內專責的行銷單位？還是機關各單位全體動員？或是交由機關外的公司團體或個人？抑或採取公私部門「協力」的方式進行？

d. When (在何時行銷)

行銷的時機必須詳加考量，究竟適合於政策擬定前、還是擬訂中、或是擬訂完成付諸實施時進行行銷？此外，亦應確定行銷活動的起訖時間及進度表。

e. Where (在何地行銷)

選擇有效的行銷通路，可為政策內容加分，如市集鬧區、重要交通運輸站或大型聚會處等。

f. How (如何行銷)

想要有效地執行行銷計畫，需要投入多少經費、人力、物力、時間等均應加以考量，並應考慮如何擬訂完善的執行辦法。

g. Why (為何行銷)

政策主事者須釐清機關組織問題所在，為何要從事政策行銷活動？一般最常見的理由不外乎要求政策標的群體作為或不作為，及促成必要的改變。

(4) 選擇行銷方法

政策行銷可使用的方法極多，可依行銷目標、對象、時間、空間、人力、經費等因素作綜合考慮，加以權變運用。基本上，常見的行銷手法可分成三類：

- a. 透過平面媒體行銷，如報章雜誌、文宣廣告等。
- b. 透過立體媒體行銷，如電視、廣播及電子網路等。
- c. 透過事件或活動行銷，如配合某事件、某項活動或節慶舉辦各項行銷活動。

(5) 執行行銷計畫

當行銷計畫擬定完成並批核後，即由執行機關及人員全面推動，並能獲得行政首長、相關機關及標的人口全力的支持與配合，因此於計畫內明訂各項獎懲辦法及管理考核辦法也是極為重要的。策略性政策行銷的運作過程如圖 2 所示。

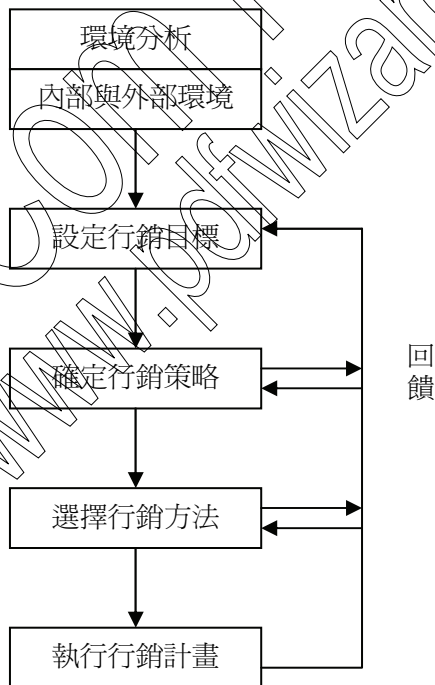


圖 2 策略性政策行銷的運作過程

資料來源：吳定（2003：398）。

2. 公共政策行銷模式

如圖 3，Snavely (1991: 319-323) 提出了一個在公共政策架構中的行銷模式，適用於稅務機構以及一般的政府機構，析述如後：

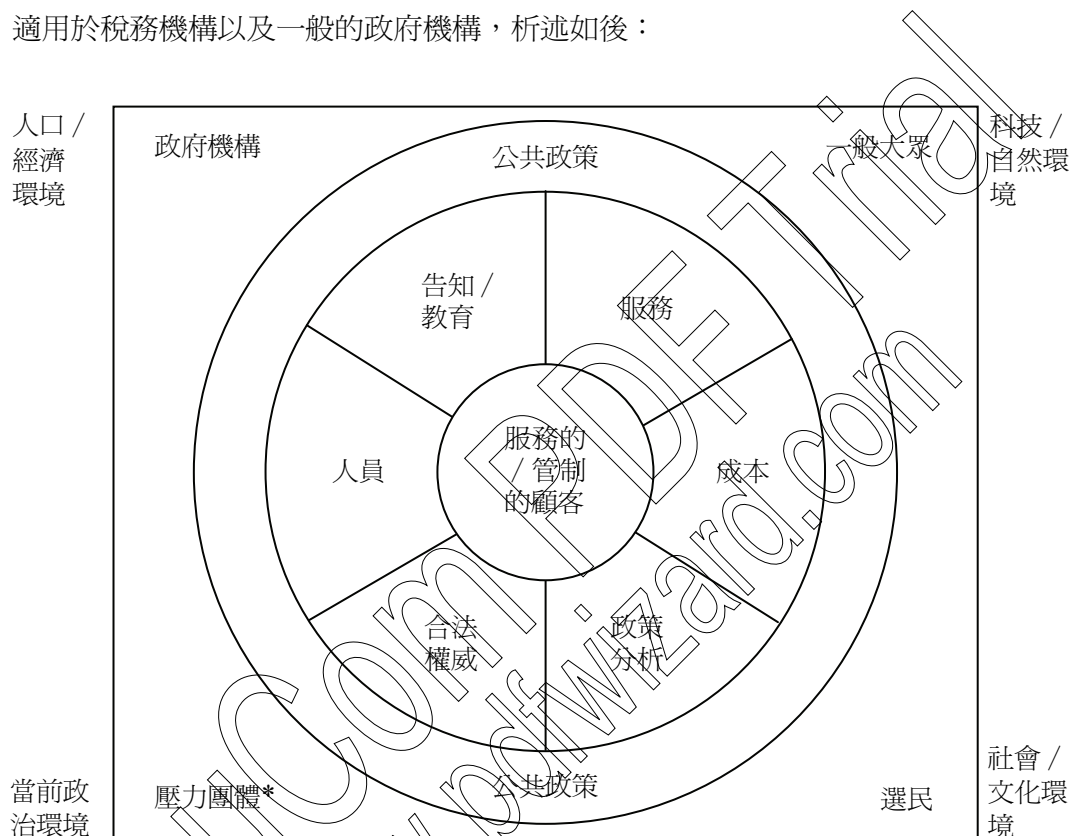


圖 3 公共政策行銷模式

資料來源：Snavely (1991: 320)。

(1) 服務的 / 管制的顧客 (service/regulatory customers)

稅務部門所服務的 / 管制的顧客為模式的中心。顧客的「隱喻」(metaphor) 係借自市場交換模式並應用在服務 / 管制的標的對象 (Snavely, 1991: 319)。顧客一詞並非僅有「政策執行的標的—民眾」(citizen who are the objects of policy implementation)，即所謂傳統企業行銷學上的外部顧客；如顧客含括另一層意義時，即是政策執行與制定的相關人員，如「立法人員」(legislators)、民選官員 (the elected chief executive)、其他行政機構 (other administrative agencies) 等，此即所謂的內部顧客 (楊晴宇，2003：47)。因此公共政策建制中的「機構顧客」

(agency customers) 本質上有兩種類型：

a. 政策執行目標的公民

行銷設計中的公民是服務與管制的接受者。雖然管制不見得是合適的行銷實務，但很難將管制從服務中區隔出來。稅務機構監測個體以確保他們每人都支付其合法所得稅的分配。雖然稅務機構是管制順服的行為，它也藉由收齊稅收用以個人消費的公共財貨來服務同樣一批人，並藉由奮鬥去獲得充分的公民順服，如此個人成本被降低而利潤增加。在公共部門行銷中區隔服務與管制將是人為的並會導致修剪的、誤導的行銷模式。

b. 公共政策的形成者（立法者、民選行政官員、其他行政機構）

政策制訂者，如作為顧客而言，將接受如資訊、科技專業、管理技術與政治支持等這類服務。而這些顧客中則是指立法機構、行政機構與地方政府。

各種不同的活動對這兩類顧客而言，行銷應全面地被考慮到。機構應以其對執行與公民的影響來評估政策建議，並應以完成政治決定的政策來評估對公民的行銷。服務的與管制的顧客位於政策行銷模式的核心，包括了政策執行的對象-民眾、政策規劃與制訂者、立法人員等，皆會影響到政策之成敗。其中政策執行的對象相較於私人組織對於目標顧客的界定更為困難，因為公共組織服務對象的差異性大；而在服務方面，政策行銷必須強調以「服務的理念」來代替單純地執行，進而改善公共組織受到法律規章的限制而妨礙其自主性及彈性，重新認知到公共組織的擁有者是人民（李婉汝，2000：51）。因此不論是民眾或是政策制定人員，皆會影響到政策之成敗。而政策推行的順逆與否，不獨企求民眾的認同與支持，更進一步需要政策運作相關人員的配合和協助，才能達成（楊晴宇，2003：47）。

(2) 政策行銷的工具

模式的第二圈描繪管理行銷工具，如前所述，將企業行銷工具中的 4Ps—產品、促銷、價格、通路，加以擴大為服務、告知與教育、成本、人員、合法權威、政策分析。

(3) 公共政策

圍繞行銷技術與服務 / 管制標的的是「價值架構」(value framework)，公部門行銷即坐落於此。行政官必須確保人員瞭解公共政策價值，行政主管 (executive directors) 必須引導清楚地來闡釋公共服務價值，高層管理者 (top-level managers)

必須遵循該領導。

(4) 個體環境

下一層為機構的個體環境，包括影響政策的主要社會力量。這些實體-政府機構、選民、壓力團體與一般大眾等的存在也為機構所服務 / 管制的標的。

(5) 總體環境

總體環境因素則包含科技 / 自然環境、人口 / 經濟環境、當前政治環境、文化 / 社會環境。公共組織在推動行銷方案時，必須掌握住趨勢的變遷。因此對所面臨技術 / 自然環境、人口經濟環境、文化 / 社會環境、當前政治環境時，應當保持高度敏銳性，迅速認知到環境的變化，才能正確回應顧客的需求（楊晴宇，2003：48）。

參、政策網絡的內涵

然而傅岳邦（2007：4）則認為，Snavey（1991）所提出的政策行銷行動者的類型，似乎簡化了政策運作過程中行動者的繁複性，尤其未能以「政策網絡」（Policy Network）理論中多元行動者的互賴性與連結關係，來釐清不同行動者群間的定位與區隔。本文認為，如能輔以Rhodes（1997）的政策網絡類型，似可彌補此一缺憾。

政策網絡理論視網絡為一組連結行動者群的穩定關係，本質是非層級和互依的，當中的行動者享有共同的利益，並認知到合作是達成共同目標的最佳途徑。政策網絡包括政策部門中參與政策規劃與執行的所有行動者，彼此在集中的、非層級的層次上努力去解決集體行動的問題（Börzel, 1998: 254-260）。政策網絡亦指政府機關與各種不同的政策社群對於某特定政策議題所形成的不同「政策領域」（policy domains）間的互動關係。政府機關本身會形成政策網絡，而各政策社群也會形成不同的政策網絡（吳定，2006：213）。

基本上，政策網絡的形成必須具備下列幾項要件（Jordan & Schubert, 1992: 12；李允傑、丘昌泰，1999：140）：

1. 多元行動者

來自公、私與第三部門的眾多行動者，其各有不同的目標與資源，並運用不同的策略與手段以達成目的。

2. 互賴性與連結關係

互賴性可說是政策網絡存在之先決條件。在政策網絡中，成員為實現其各自的政策目標，必須相互奧援與支持，在互賴的基礎上進行溝通協商，並互相交換決策、相關的資訊及其他資源，因而形成一種相互依存的連結關係。

3. 界線

政策網絡的界線乃由行動者彼此互動、認知所形成。有些政策網絡界線顯著，以此排除某些行動者的涉入；有些則界線模糊，成員可自由流動進出。

4. 政策網絡或多或少具有持久的關係型態

政策網絡中的行動者或多或少具有持久的關係型態，只是在程度上有所不同，有些關係相當穩定，有些則隨著時間的流逝或議題的解決而終止關係。然不論如何，政策網絡基本上所強調的互動關係仍具有某種程度的持久性。

在政策網絡的類型學裏，以 Rhodes (1997: 9-10, 36-37, 1998: 77-78) 的政策網絡分類最為符合以上要件。他強調政策網絡中的結構性關係而非人際關係，專注於部門層級之網絡分析而非次級部門層級，是集體而非分化層級的網絡分析，其理論依據是「權力互依模式」(power-dependence model) (潘淑雯，2003：15-16)。他提出「利益群組狀況」(constellation of interests)、會員隸屬關係 (membership)、垂直的互依關係 (vertical interdependence)、不同網絡的水平互依關係 (horizontal interdependence) 與「資源分配狀況」(distribution of resources) 等五項指標來區分不同的政策網絡型態 (吳定，2006：213)，依此五項指標所區分出的政策網絡類型再依照封閉程度的高低依次為「政策社群」(policy community)、專業網絡 (professional network)、府際網絡 (intergovernment network)、生產者網絡 (producer network) 與「議題網絡」(issue network) 等 (丘昌泰，2000：228-229；傅岳邦，2007：4-5)：

1. 政策社群

係指中央與地方政府執行的網絡領域中，垂直的互賴關係，具有高度穩定與限

制性成員的網絡，這種網絡具有高度整合性，以政府內和關於政府重大功能性利益為規範基礎。有時政策社群所代表的可能是地域利益，故又稱地域網絡。

2. 專業網絡

這是專業團體所支配的網絡，具有高度穩定性與限制性的成員，形成垂直互賴關係，但是網絡整合程度不如政策社群的高度凝聚力，所表現出來的為網絡中專家的利益。

3. 府際網絡

係指代表地方政府利益的網絡，成員有限，垂直的互賴與水平的意見溝通有限，建立在地方權威代表性組織的基礎上，希望擴張水平的影響力。

4. 生產者網絡

這是經濟團體扮演主要角色的網絡，網絡成員流動性高，垂直依賴關係有限。

5. 議題網絡

這是水平的網絡，垂直的互賴關係有限，水平的意見並未整合，網絡的強度很低、相當不穩定，成員很多來來去去，故無法成為堅強的網絡。

這五種政策網絡類型可繪製為圖 4 由內而外的同心圓形。愈往內圈的政策網絡，其穩定性與互賴性所形成的整合程度愈高，成員凝聚力與封閉性愈強；愈往外圈的政策網絡，其穩定性與互賴性所形成的整合程度愈低，成員凝聚力與封閉性愈弱。在政策行銷活動中，政策社群、專業網絡與府際網絡的組成成員來自政府與學術機構，大多扮演政策行銷主體的角色；生產者網絡與議題網絡的組成成員來自民眾，大多扮演政策行銷客體的角色（傅岳邦，2007：5）。

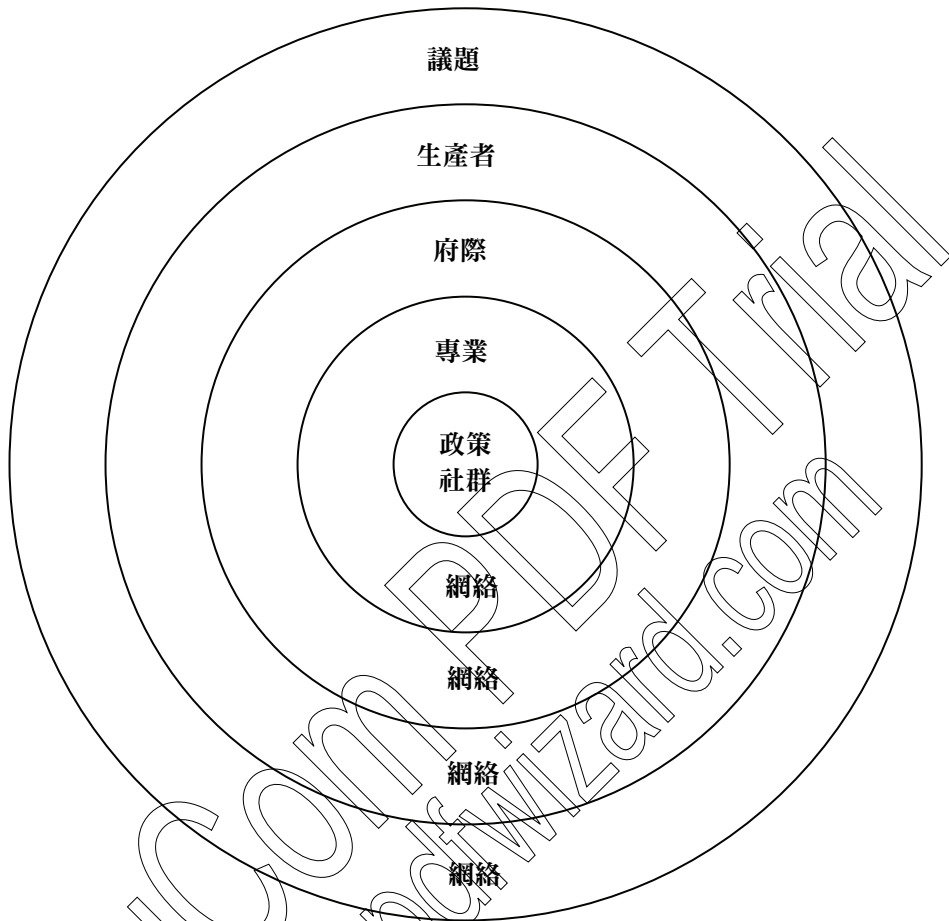


圖4 Rhodes 的政策網絡類型

資料來源：傅岳邦 (2007：6)

肆、行銷型政府的治理模式

孫本初 (2009：183-184) 認為對治理的界定可分為主體與運作兩部分來說明，其主體包括國家與非國家行動者；其運作由於治理主體的多元，其形成政策網絡的治理型態，將導致治理過程的複雜、無慣性，因此治理的運作意指一種協調、領控的機制統合所有功能，並透過不間斷的互動關係來達成治理。簡言之，治理被視為一種政府與社會共同管理的理念型，所指涉的是公共與私人部門間互動的過程，透過彼此間協調、互動、協力等關係，以決定社會價值如何被分配、社會政策

如何被執行。

Peters (1996: 18-19) 曾根據對問題的診斷、結構、管理、決策與公共利益等面向，將政府未來的治理模式劃分為市場式政府、參與式政府、彈性化政府與解制式政府四種，如表 1 中所示：

表 1 Peters 的政府新治理模式內涵

	市場式政府	參與式政府	彈性化政府	解制式政府
主要的診斷	獨占	層級節制	常業化	內部管制
結構	分權化	平坦式組織	虛擬組織	沒有特別的建議
管理	績效薪給制；運用其他私部門的管理技術	全面品質管理；團隊	採行臨時雇用制的人事制度	最大的管理自由
決策	內部市場；市場誘因	協議；磋商	實驗性的應變式決策	企業型政府
公共利益	低成本	員工投入；諮商	低成本；協調	創新；行動力

資料來源：Peters (1996: 18-19)；許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯 (2000: 35)。

如將 Snavelly (1991) 的公共政策行銷模式與 Rhodes (1997, 1998) 的政策網絡類型加以整合，可在 Peters 的四種治理模式之外建構出一個行銷型政府的治理模式 (傅岳邦, 2007: 10-11)：

1. 環境

將 Snavelly (1991) 所提出的政府機構、選民、壓力團體與一般大眾等個體環境納入行動者的範疇，故在此所指的環境為其所提出的總體環境，包括：

- (1) 科技 / 自然環境
- (2) 人口 / 經濟環境
- (3) 當前政治環境
- (4) 文化 / 社會環境

2. 行動者

- (1) 政策行銷主體：政策社群、專業網絡與府際網絡成員。
- (2) 政策行銷客體：生產者網絡與議題網絡成員。

3. 公共政策：政府所要行銷的政策內容。

4. 工具

依照前述傅岳邦、高文彬（2008）的觀點，分為產品、成本、通路與促銷四者。

此行銷型政府的治理模式如圖五所示。在科技／自然、人口／經濟、當前政治、文化／社會環境的影響下，較靠內圈的政策社群、專業網絡與府際網絡成員在規劃與執行公共政策的過程中，運用產品、成本、通路與促銷等工具，對較靠外圈的生產者網絡與議題網絡成員進行政策行銷，提高民眾的政策認知、理解與順服，進而提升公共政策的執行績效，茲將圖 5 中的行銷型政府和治理模式說明如下：

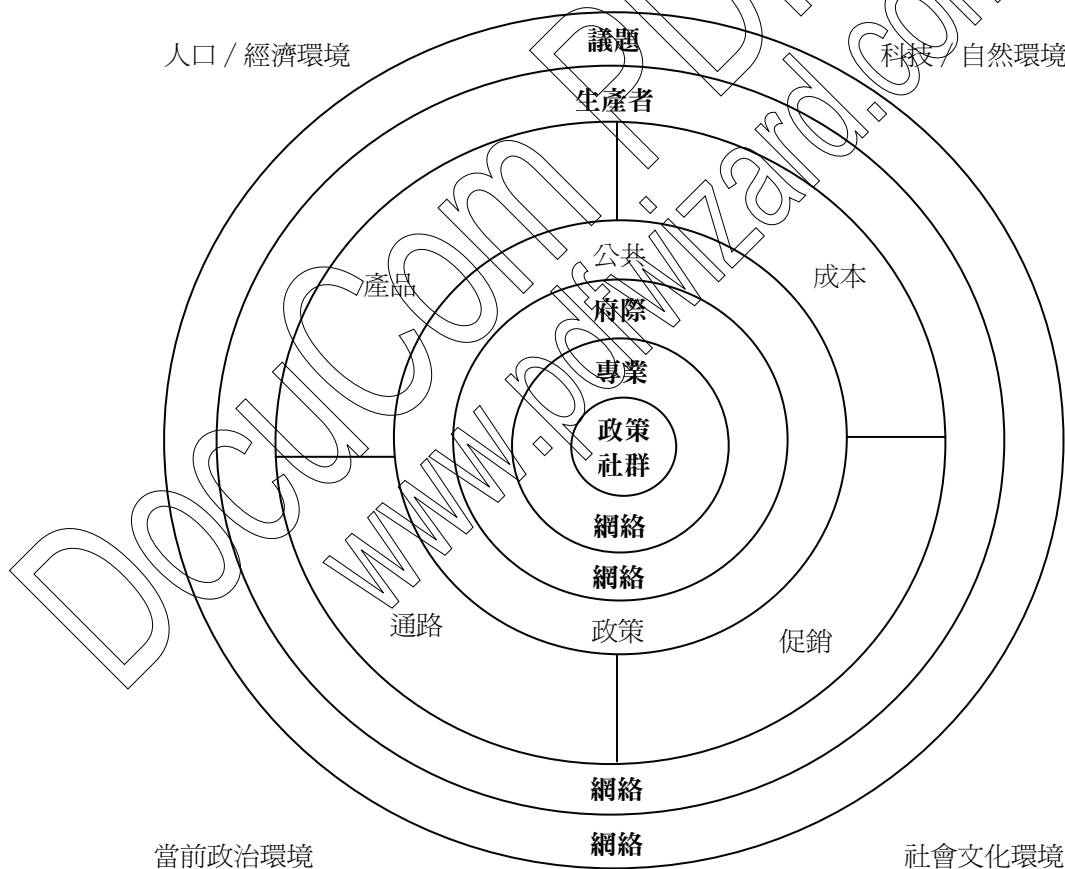


圖 5 行銷型政府的治理模式

資料來源：傅岳邦（2007：11）。

第一，在行銷主體層面，政策社群係指中央與地方政府執行的網絡領域中的垂直互賴關係，具有高度穩定與限制性成員的網絡；專業網絡指專業團體所支配的網絡，為高度穩定性與限制性的成員所形成的垂直互賴關係；府際網絡係指代表地方政府利益的網絡（丘昌泰，2000：228-229；傅岳邦，2007：4-5）。

第二，在政策行銷工具層面，產品係指實體產品、服務、活動、地點、人、組織、資訊、理念、法律、法案、行政、命令、方案與計畫等；成本係指金錢成本（費用、法定權威的貨幣性誘因與懲罰）、非金錢成本（投入時間、精神、生活型態改變、法定權威的非貨幣性誘因與懲罰）；通路係指實體地點、電話、傳真、郵件、行動單位、得來速、網路、視訊、宅配／到府、消費者購物、用餐與消磨時間的場合、公用電話亭／自動販賣機；促銷係指廣告、公共關係、特殊場合、直銷行銷、印刷物品、特殊促銷品項、招牌、人員溝通管道與大眾媒體（傅岳邦、高文彬，2008）。

第三，在行銷客體層面，生產者網絡係指經濟團體扮演主要角色的網絡；議題網絡係指成員來來去去的鬆散網絡（丘昌泰，2000：228-229；傅岳邦，2007：4-5）。

第四，在環境層面，係指政府必須掌握趨勢變遷、保持高度的敏銳性、迅速認知變化以正確回應顧客需求的科技／自然環境、人口／經濟環境、當前政治環境、文化／社會環境（Snaveley, 1991: 323）。

圖五中愈往內圈的政策網絡，其穩定性與互賴性所形成的整合程度愈高，成員凝聚力與封閉性愈強；愈往外圈的政策網絡，其穩定性與互賴性所形成的整合程度愈低，成員凝聚力與封閉性愈弱（傅岳邦，2007：5）。

如以 Peters（1996）提出的診斷、結構、管理、決策與公共利益等面向檢視行銷型政府的內涵，首先在對問題的診斷方面，行銷型政府是對於層級節制式政府由上而下管制企業與公民社會的反思，其植基於立足政府與民間基本需求與價值交換的基礎上；在結構方面，行銷型政府可以是分權化或平坦式組織結構的任何一種，或是兩者的混合型態；在管理方面，由於行銷是源自企業的思維與實務，故行銷型政府的管理偏向於運用私部門的管理技術，如績效薪給制、全面品質管理與團隊建立；在決策方面，行銷型政府既是內部市場、市場誘因式的決策，又是協議、磋商式的決策；在公共利益方面，行銷型政府強調投入、諮商、協調與行動力等價值。

伍、結論

由於當前世界政治、經濟、社會、文化環境的變遷，單憑舊有的官僚型政府治理模式實愈來愈難以解決公共問題，政府再造的運動遂風行草偃、蔚為風潮。官僚型政府轉型為行銷型政府，透過政策行銷活動，運用源於私部門的行銷工具提高公部門、私部門與第三部門對公共政策的認知、理解與順服，強化三大部門的合作，進而提升公共政策的執行績效，亦為近年來實務界較常採用的策略之一。

本文將政策行銷活動區分出環境、行動者、公共政策與工具等元素逐一探討。其中行動者方面分為政策行銷主體與客體；工具方面歸納出四項，並整合 Rhodes (1997) 的政策網絡類型，修正 Snaveley (1991) 的政策行銷模式，建構出行銷型政府的治理模式，期望能對行銷型政府治理模式的靜態與動態面理解能有所助益。

參考文獻

- 方世榮譯 (1998)。行銷管理學 (Philip Kotler 原著)。台北：東華。
- 丘昌泰 (1998)。市政府政策的宣導：行銷管理。公訓報導，第 80 期，頁 33-40。
- 丘昌泰 (2000)。公共政策基礎篇。台北：巨流。
- 丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑 (2001)。政策分析。台北：空中大學。
- 江顯新 (1999)。行銷學。台北：三民。
- 李允傑、丘昌泰 (1999)。政策執行與評估。台北：國立空中大學。
- 李芝屹、詹家和、施惠娟、簡明輝譯 (2003)。行銷管理 (J. Paul Peter, & James H. Donnelly, Jr. 原著)。台北：新文京開發。
- 李長晏 (1995)。行銷觀念在公共組織管理上之應用。載於張家洋 (主編)，公共行政的知識議題與新趨勢 (頁 383-428)。台北：張家洋發行。
- 李承諺 (2004)。公共部門政策行銷理論於菸害防制法執行面之運用。逢甲大學公共政策研究所碩士論文，未出版，台中。
- 李貽鴻 (2005)。觀光行銷學。台北：五南。

- 李瀧汝(2000)。**符號學應用於政策行銷之研究**。國立政治大學公共行政系碩士論文，未出版，台北市。
- 吳定(2003)。**公共政策**。台北：國立空中大學。
- 吳定(2006)。**公共政策辭典**(三版)。台北：五南。
- 孫本初(2009)。**新公共管理**(修訂二版)。台北：一品文化。
- 胡龍騰(1997)。**政策行銷之理論與實踐：「野生動物保育政策」個案分析**。國立中興大學公共政策研究所碩士論文，未出版，台北。
- 翁興利(2004)。**政策規劃與行銷**。台北：華泰。
- 許長田(1999)。**行銷學**。台北：揚智。
- 許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯(2000)。**政府未來的治理**(B. Guy Peters 原著)。台北：智勝。
- 莊世鳳(1994)。**政策擴散設計之研究—以台北市推動資源回收政策為個案**。中國文化大學政治學研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 張世賢(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。
- 張添洲(1999)。**人力資源組織、管理、發展**。台北：五南。
- 陳芳玲(2003)。**教育政策行銷之研究—以台北縣國民小學九年一貫課程之推動為例**。國立暨南國際大學教育政策與行政學系碩士論文，未出版，南投。
- 陳耘盈(2002)。**台北市垃圾費隨袋徵收政策行銷之研究**。國立政治大學公共行政系碩士論文，未出版，台北市。
- 傅岳邦(2007)。**政府的新治理模式：行銷型政府**。發表於「轉型與治理」學術研討會，銘傳大學公共事務學系，桃園。
- 傅岳邦、高文彬(2008)。全球環境政策行銷趨勢下我國公務人員考試的變革。**考銓季刊**，第55期，頁142-159。
- 楊晴宇(2003)。**台北市垃圾費隨袋徵收政策行銷之研究**。私立中國文化大學政治學研究所公共行政組碩士論文，未出版，台北市。
- 潘淑雯(2003)。**我國外籍勞工政策制定過程：政策網絡的分析**。國立中正大學勞工研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 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：韋伯

文化。

- Achabal, D., & R. Backoff (1981). An Innovation Adoption Perspective for Marketing in the Government. In M. P. Mokwa, & S. E. Permut (Eds.), *Government Marketing: Theory and Practice* (pp: 52-68). New York: Praeger.
- Altheide, D. L., & J. M. Johnson (1980). *Bureaucratic Propaganda*. Boston: Allyn and Bacon.
- Altman, J. A., & E. Petkus, Jr. (1994). Toward a Stakeholder-Based Policy Process: An Application of the Social Marketing Perspective to Environmental Policy Development. *Policy Sciences*, 27(1): 37-51.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon-On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 76(2): 253-274.
- Buurma, H. (2001). Public Policy Marketing: Exchange in the Public Sector. *European Journal of Marketing*, 135(11/12): 1287-1302.
- Coffman, L. L. (1986). *Public-Sector Marketing: A Guide for Practitioners*. New York: John Wiley & Sons.
- Drucker, P. F. (1973). *Management: Task, Responsibilities, Practice*. NY: Harper & Row.
- Ferber, R. (1970). The Expanding Role of Marketing in the 1970's. *Journal of Marketing*, 34(1): 29-30.
- Jordan, G., & K. Schubert (1992). A Preliminary Ordering of Policy Network Labels. *European journal of Political Research*, 21: 7-27.
- Kotler, P. (1982). *Marketing for Non-Profit Organizations* (2nd Ed.). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Kotler, P. (1988). *Marketing Management* (6th Ed.). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Kotler, P., & S. J. Levy (1969). Broadening the Concept of Marketing. *Journal of Marketing*, 33(1): 10-15.
- Kotler, P., & M. Murray (1975). Third Sector Management-The Role of Marketing. *Public Administration Review*, 35(5): 467-471.
- Kotler, P., & N. Lee (2007). *Marketing in the Public Sector*. Upper Saddle River, New Jersey: Wharton School.
- Lamb, C. W., Jr., & J. L. Crompton (1986). Contrasting Marketing and Selling Orientations in Government Organization. *Journal of Professional Services Marketing*, 2(1): 157-167.

- Levine, C. H. (1978). Organizational Decline and Cutback Management. *Public Administration Review*, 38(4): 316-325.
- Lovelock, C. H. (1981). An International Perspective on Public Sector Marketing. In M. P. Mokwa, & S. E. Permut (Eds.), *Government Marketing: Theory and Practice* (pp. 114-143). New York: Praeger.
- McCarthy, J. E. (1960). *Basic Marketing: A Managerial Approach*. Homewood, IL: Irwin.
- Mokwa, M. P. (1981). Government Marketing: An Inquiry into Theory, Process, and Practice. In M. P. Mokwa, & S. E. Permut (Eds.), *Government Marketing: Theory and Practice* (pp. 17-35). New York: Praeger.
- Mokwa, M. P., & S. E. Permut (Eds.) (1981). *Government Marketing: Theory and Practice*. New York: Praeger.
- Peters, B. G. (1996). *The Future of Governance: Four Emerging Models*. Kansas: University Press of Kansas.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University.
- Rhodes, R. A. W. (1998). *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Government of Britain*. Sussex: University of Sussex.
- Snavely, K. (1991). Marketing in the Government Sector: A Public Policy Model. *American Review of Public Administration*, 21(4): 311-326.
- Spratlen, T. H. (1981). Government Goods and Services: Characteristics and Concepts for Marketing Analysis. In M. P. Mokwa, & S. E. Permut (Eds.), *Government Marketing: Theory and Practice* (pp. 36-51). New York: Praeger.
- Stewart, K. L. (1991). Applying a Marketing Orientation to a Higher Education Setting. *Journal of Professional Services Marketing*, 7(2): 117-124.
- Watzke G. E., & W. A. Mindak (1987). Marketing-Oriented Planning in Public Administration: The Case of the State Development Agency. *International Journal of Public Administration*, 9(2): 153-192.

The Governance Model of Marketing Government: The Synthetic Perspective of Policy Marketing and Policy Network

Ben-Chu Sun^{*}, Yueh-Pang Fu^{**}

Abstract

Policy marketing activities have become increasingly common currently. This essay first introduces the concept of policy marketing in terms of definition, function, principle, actor, tool, environment and model. Second, it introduces the concept of policy network argued by R. A. W. Rhodes. Lastly, it constructs the governance model of marketing government with static and dynamic dimension that include by the theoretical synthesis of policy marketing and policy network through literature analysis.

Keywords: marketing government, policy marketing, policy network

* Professor, Department of Public Administration, National Cheng-chi University.

** Assistant Professor, Department of Marketing Management, Central Taiwan University of Science and Technology.

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

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，並強調生產體系創新能力的重要地位。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，區域創新的主體、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*），在一九二九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创新能力的重要性。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、在不同的國家系統下，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. Trippl 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和解釋多元的社會、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，成爲一個獨立的公共基金會，也是第一個以科技爲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。其主要任務爲：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：韋伯。
- 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. Surkel (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

DocuCom PDF Wizard
www.pdfwizard.com

台北市節能減碳政策之研究： 以政策行銷角度分析

黃榮源、謝耀霆*

《摘要》

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

[關鍵詞]：政策行銷、節能減碳、溫室氣體、台北市政府

投稿日期：98年9月3日；接受刊登日期：98年10月20日。

* 開南大學公共事務管理學系助理教授。

開南大學公共事務管理研究所碩士生。

壹、前言

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

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

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

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

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

貳、文獻與概念探討

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

一、從行銷、社會行銷到政策行銷

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

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

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

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

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

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

政策行銷與行銷的擴大化有著重要的關係。Philip Kotler 與 Sidney Levy 認為，將行銷概念推廣到非營利事業行銷是一重要的貢獻，他們認為市場行銷交換活動的概念，可以擴及到社會、教育、健康、文化以及宗教等不同領域（引自林佳慧，2005）。一九七一年，Kotler 和 Zaltman（1971）提出了「社會行銷」的概念，將行銷的論點應用到社會問題的解決和社會運動的推廣。及至一九八〇年，Kotler 和 Fox（1980）提出〈社會議題的行銷：最初的十年〉（*The Marketing of Social Causes: The First 10 years*）一文後，上述概念才逐漸被學界所認同。一九八一年，Mokwa 和 Permut（1981）出版首部公部門行銷的專著《政府行銷理論與實務》（*Government Marketing: Theory and Practice*），標誌著行銷概念正式擴及至公共組織的範圍。直到了一九九〇年代，許多政策行銷的模式被紛紛提出。例如：Snaveley 於一九九一年提出其公共政策的行銷模型，認為在公共政策中，政府扮演提供服務給民眾的角色，並要使組織本身能夠完成政策執行，而組織用「行銷」是為了要完成任務，意即行銷策略是使政策執行能力完成的技巧性工具（引自林佳慧，2005：23）。但公部門與民眾間的交換模式並不像私部門以營利為主，因此，其行銷方式不全然適用於公部門（朱鎮明，2004：51）。然而，就像 Buurma（2001）的看法，公共組織為了達成政治目的，而運用行銷工具以實現其政策目標，才是公共政策行銷之目的。

二、公共政策行銷的模式與策略

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

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

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

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

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

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

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

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

參、個案研究：台北市節能減碳政策方案之政策行銷

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

一、個案背景：

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

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

（一）政策形成與組織目標

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

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

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

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

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

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

1. 短程目標：於二〇〇六年至二〇二〇年間回到二〇〇八年的排放水準；
2. 中程目標：於二〇二五年回到二〇〇〇年之排放水準；
3. 長程目標：於二〇五〇年回到二〇〇〇年排放量的 50%。

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

畫及規劃臺北市參與國際間有關溫室氣體減量方面合作或經驗交流之管道。

(二) 組織設計

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

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

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

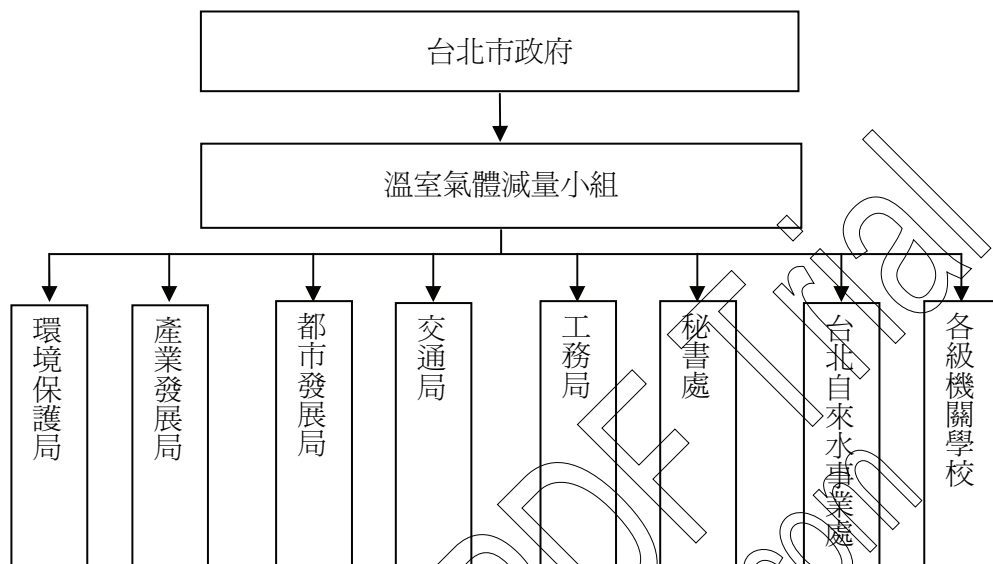


圖 1 台北市推動節能減碳政策方案組織圖

資料來源：作者整理

而推動溫室氣體減量主要工作項目及主機關如下：

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

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

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

（三）法源依據

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

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

二、個案分析

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

（一）政策目標與環境之評估和設定

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

則採取各個有關單位互相合作推動的方式進行。⁷ 方案的目標如下：

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

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

（二）政策資源

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

台北市政府自二〇〇四年開始推動溫室氣體減量政策，二〇〇八年已將「節

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

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

表 1 台北市環境保護局溫室氣體減量相關經費

單位：新台幣 / 元

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

資料來源：台北市環境保護局提供，作者整理。

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

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

表 2 台北市政府機關學校推動節能減碳相關費用

單位：新台幣 / 元

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

資料來源：台北市環境保護局提供，作者整理。

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

碳工作宣導和行銷之預算個別詳列統計。⁸

(三) 政策夥伴

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

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

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

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

⁸ 針對台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

⁹ 資料由台北市環保局提供，作者整理。

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

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

(四) 行銷通路

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

表 3 台北市節能減碳政策方案行銷之相關傳播工具

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

資料來源：台北市環境保護局提供，作者整理。

¹⁰ 作者訪談「荒野保護協會」人員內容。日期：二〇〇九年八月十九日。

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

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

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

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

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

（五）行銷策略

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

¹¹ 台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

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

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

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

（六）政策環境

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

¹² 台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

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

（七）政策評估

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

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

¹³ 台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

¹⁴ 台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

¹⁵ 台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

表 4 台北市部門歷年（1998-2007）排放 CO₂ 量比較

單位：萬公噸 CO₂ 當量 / %

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

註：整體排放量已納入森林部分之碳匯（每年為 41.14 萬公噸）。

資料來源：財團法人台灣產業服務基金會（2009）。

表 5 部門未來成長率設定

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

資料來源：財團法人台灣產業服務基金會（2009）。

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

表 6 台北市部門溫室氣體排放基線推估

單位：萬公噸 CO₂ 當量

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

資料來源：財團法人台灣產業服務基金會（2009）。

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

三、綜合分析

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ 訪談「荒野保護協會」人員內容。

²⁰ 訪談「荒野保護協會」人員內容。

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

肆、結論與建議

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

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

此外，政府除了藉由各種大眾媒介進行宣導外，一些政策夥伴團體的協力合作

²¹ 作者訪談「荒野協會」人員內容摘要。日期：二〇〇九年八月十九日。

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

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

參考文獻

丘昌泰、余致力、羅清浚、張四明、李允傑合著（2001）。**政策分析**。台北：國立空中大學。

台北市政府（2008）。台北市政府新聞稿：臺北市政府 96 年推動節能減碳成果，2009 年 7 月 3 日取自**臺北市政府**，網址：http://www.epb.taipei.gov.tw/info/news_view.aspx?Infold=10074。

台北市政府主計處（2007）。**市政統計週報**，第 408 號。台北：台北市政府主計處。

台北市環境保護局（2005）。台北市政府環境保護局新聞稿：臺北市因應京都議定書之未來作法。2008 年 4 月 29 日取自**臺北市政府環境保護局**，網址：http://www.epb.taipei.gov.tw/info/news_view.aspx?Infold=1352。

朱鎮明（2004）。政策行銷過程中政府與媒體互動之道。**立法院院聞**，第 32 卷第 10 期，頁 49-58。

行政院國家永續發展委員會（2000）。**二十一世紀議程：中華民國永續發展策略綱領**。台北：行政院。

行政院新聞局（2008）。永續能源政策綱領。2008 年 6 月 5 日取自**行政院新聞局**，網址：<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=37060&ctNode=3764&mp=1>。

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

卷第 8 期，頁 62-67。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Journal of Marketing*, 44(3): 23-33.
- Kotler, P., & N. Lee (2007). *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- McCarthy, G. (1960). *Basic Marketing: A Managerial Approach*. Homewood, IL: Richard D. Irwin.
- McCarthy, G., & W. Perrault, Jr. (1987). *Basic Marketing*. Homewood, IL: Irwin.
- Mokwa, M. P., & S. E. Permut (1981). *Government Marketing: Theory and Practice*. Westport, CT: Greenwood.
- Sargeant, A. (1999). *Marketing Management for Nonprofit Organizations*. Oxford: Oxford University Press.
- Snavely, K. (1991). Marketing in the Government Sector: A Public Policy Model. *American Review of Public Administration*, 21(4): 311-326.

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

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

Abstract

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

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

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

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

台灣文官的公共服務價值觀與新公共 服務精神的比較：經驗調查初探

蔡秀涓*

《摘要》

本文藉由「二〇〇八台灣文官意見調查」部分實證資料，初步瞭解處在台灣民主系絡中，我國文官最重視的公共服務價值觀有哪些，並嘗試與被視為是目前公共行政研究相關學派中，因為倡議以「民主」、「公民意識」與「公共利益」等公共服務價值觀，可能較有助於民主發展的「新公共服務學派」進行比較。研究結果發現，我國文官之公共服務價值觀，除了與新公共服務學派之主要價值觀並不完全一致以外，亦與傳統公共行政與新公共管理有所區別，而呈現出一種屬於將「專業」價值視為是最重要公共服務價值的特色。台灣文官所重視的公共服務價值觀，呈現出對民主治理具有基本面的正面貢獻，但仍潛藏部分風險的特色。

[關鍵詞]：新公共服務、民主治理、文官、公共服務價值

投稿日期：98年9月10日；接受刊登日期：98年10月12日。

* 東吳大學政治學系副教授。聯絡地址：台北市士林區臨溪路70號東吳大學政治學系。
聯絡電話：28819471-6286。電子郵件：janetsai@scu.edu.tw。

行政國家的發展與政治民主的增長，是現代政府最重要的兩個發展趨勢，…無庸置疑地，這兩者也各自具備為當代所認可的價值。但是，如何將兩者進行「最適的混合」，以求得當代政府運作最佳的綜效，至今仍是渾沌不明。

-Joel D. Aberbach, & Bert A. Rockman (1988: 606)

「今日政治生活最重要的發展之一，就是政府公共政策如何被形成，已產生劇烈的變化。在過去，政府在各個治理面向都扮演主導的角色，並且被視為是民間社會的領航者。若以運動比賽做為類比，則整個公共政策形成過程此一賽局，參與者僅有民選官員以及政府機關的政策倡議者。儘管公共行政人員亦是場中一份子，但基本上是非常邊緣化的。…隨著時間與環境的改變，公共政策規劃與執行的遊戲規則不再只是由政府主導。真確的說法是，觀眾不再只是在旁觀看，而是在每一環節均參與其中。」

-Janet V. Denhardt, & Robert B. Denhardt (2001: 391)

壹、公共服務價值觀與民主治理

政府公共服務應以哪些核心價值為主？最早出現在文獻的正式討論，應可追溯至 Wilson 於一八八七年所提出的「行政的研究」一文 (Wilson, 1887)，於此經典文獻中，Wilson 指出行政研究應專注在兩項重點。第一項為「政府可以適當而成功地做哪些事？」；第二項重點則為「政府如何能以最大的效率及最少的金錢或成本來運作？」。¹ Wilson 此種觀點，不僅反映出當時在十九世紀末，公共行政為了與政治學研究焦點有所區分成為一門獨立學科，因而採取的政治行政兩分立場；亦將「效率」相關的概念，作為政府與文官從事公共服務最核心的價值。

此後，整個公共行政理論與實務界，即將政府內部管理之效率、效能，以及管

¹ 此一論點的原文為：「It is the object of administrative study to discover, first, what government can properly and successfully do, and, secondly, how it can do these proper things with the utmost possible efficiency and at the least possible cost either of money or of energy.」。

理技術的發展，視為是政府公共服務的主要價值（Wilson, 1887; Goodnow, 1900; Weber, 1947）。即使一九七〇年代新公共行政學派為傳統以重視效率和效能為主的公共行政理論與研究，注入社會公平新元素，但仍未否認效率、效能、績效等以政府內部管理運作為主軸的價值觀，仍是公共行政研究與政府公共服務的重要核心價值。這樣的論述，可從 Frederickson（1971）的陳述獲得佐證：

「什麼是公共行政？何者為其目標與理據？典型的答案為效能、經濟，以及為達成此兩項目標所必須進行的管理。…公共行政的基本論述，幾乎就是以經濟和效能為主的較佳管理。新公共行政則對於傳統公共行政的目標與論述，再增加社會公平。」。

自 1980 年代迄今不墜引領全球各國政府改革的公共管理學派，其焦點更是以效率、效能、績效等管理主義導向的價值觀為主。觀察從十九世紀末至二十世紀八〇年代主導政府公共服務的主要價值可知，儘管不同時期發展形成的學派強調重點有別，但基本上均未強調或否認，當代政府主要的公共服務價值觀係以效率、效能、績效為主。由於這些價值均屬於典型管理高權的範疇，因此，當這些價值觀在政府公共服務提供與輸送過程被強調時，即意味著政府與文官，在公共政策制定、執行與治理各面向，都扮演主導的角色。而且，為了減少決策過程參與者過多，以致延宕決策時間與提昇溝通成本，影響效率、效能的表現，政府決策者與文官的最佳策略，就是應盡量減少治理過程中，公民與民間的參與。

上述以效率、效能、績效等為主的公共服務價值觀，對照當代國家民主政治發展，強調政府治理應以「主權在民」的民主作為公共服務最核心價值觀，呈現出不一致價值觀。政府與文官於治理過程與行政運作落實的公共服務價值觀，與民主政治體制所奉持的公共服務價值觀二者不一致，以及對政府治理與民主政治發展造成的影響，自二十世紀中期開始引發學界與實務界的關注。也因此，嘗試找出以官僚為主要對象的行政改革，² 應如何鑲嵌至政治民主的相關研究（Waldo, 1952; March & Olsen, 1995; Wamsley & Wolf, 1996; Denhardt & Denhardt, 2000; 2001; 2007），即

² 本文中，官僚、文官、公務人員與公共服務者四個概念，基本上均指涉相同概念，四個名詞交互使用，係為行文系絡所需。

陸續浮現。

分析為何需關注民主國家公共服務人員之公共服務價值觀，與民主政治強調之以民意為主的公共服務價值觀是否一致？以及為何二者應盡可能一致等相關議題，本文認為主要是因為以下幾個理由。

首先，從民主政治運作與政府行政運作正當性而言，如果一個民主國家選舉與各種議會制度雖然完備，但是，政府的行政決策與治理過程，卻僅在反映政治人物與官僚等決策者的偏好，並無法充分反映民意，反而漠視、壓抑甚至背離民意。則不僅政府之正當性（legitimacy）不復存在，更將會傷害民主政治之民主精神進而破壞民主政治運作。

其次，當代的政府治理，儘管民選人員仍扮演一個重要的角色，但由於現實的政治系統運作，公共服務者由於其位處政府治理環境的內環，又兼具公民的身份。因此，成為許多論者眼中，最有機會扮演融合政治民主與行政發展的關鍵性角色。尤其是當公民感覺政治運作過程並無法真實反映公民意見時，如果公共行政人員對民主價值的堅持與力量猶在，能夠在行政決策過程中，將公民意見真正做為決策重要參考依據，則具民主精神的文官體系，仍將可扮演支撐一個國家民主政治發展的重要支柱。也因此，以公共行政理論發展而言，始自一九六〇年代的新公共行政學派與黑堡宣言即積極主張，政府必須是以公共利益與服務對象為重心的組織，行政人員更必須是能體現公民公共利益的主體，公共行政則必須是民主行政。

再就政府運作的現實系絡變化而言，誠如 Denhardt 與 Denhardt（2001: 391）所言，由於：1. 福利國家重塑政府在公共服務輸送過程的角色；2. 市場的擴張為組織提供許多新的方法滿足社會功能；以及 3. 各項科技使得公民更有管道接近政府等因素，使得公民更積極也更有意願瞭解及參與政府決策過程。

再加上誠如 Stoker（2006）觀察當代民主國家發展所指出的，公民由於日漸省悟政治過程主要在反映政黨偏好；因而選舉過程公民實質參與日漸降低；進而產生對政治人物與國家的不信任等因素。公民為了確保意見與需求能真正在政府決策過程中被實踐，因而日益採取更多公共政策過程中積極參與的策略，企圖降低政治人物與政治利益糾葛對公共利益的斬傷。

以上種種民主政治困境與政府治理系絡改變的現實因素，不僅衝擊公共行政者在公共服務過程中之角色扮演，更迫使公共行政者必須瞭解：「今日政治生活最重

要的發展之一，就是政府公共政策如何被形成，已產生劇烈的變化。在過去，政府在各個治理面向都扮演主導的角色，並且被視為是民間社會的領航者。若以運動比賽做為類比，則整個公共政策形成過程此一賽局，參與者僅有民選官員以及政府機關的政策倡議者。儘管公共行政人員亦是場中一份子，但基本上是非常邊緣化的。…隨著時間與環境的改變，公共政策規劃與執行的遊戲規則不再只是由政府主導。真確的說法是，觀眾不再只是在旁觀看，而是在每一環節均參與其中。」（Denhardt & Denhardt, 2001: 391）。

換言之，由於治理環境系絡的巨幅變化，政府決策過程必須納入更多的公民意見及參與管道。而此，即意味著公務人員必須調整自我角色與公共服務價值觀。除了傳統以政府主導所強調的效率效能等公共服務價值觀之外，必須趨向更加尊重民主、公共利益與公開等，以服務對象為焦點的公共服務價值觀。否則，如果政府決策者與行政人員仍未能「真正」傾聽與尊重公民真正的需求與意見，仍一味地以自我認知的想法，決定公共政策方向與內容，將使得所提供的公共服務並非公民所需，更背離民主政治的精髓。

基於總體民主國家治理系絡的改變，以及政府公共服務必須以民主精神與民主政治的永續為基礎，以 Robert B. Denhardt 與 Janet V. Denhardt 兩位學者為首，部分理念根源自新公共行政學派，主張公共行政應以民主系絡為基礎，公共行政者的作為必須成為支持民主政治發展的最重要力量之一，並強調公共服務輸送必須以「民主」及相關概念（例如公共利益、社群主義、公民社會、公民意識等）作為公共行政核心的「新公共服務學派」（New Public Service）的基本精神與相關理念，就被視為是民主國家如何透過行政體系之文官公共服務價值觀改革，以永續民主政治發展的重要理論。

台灣，自一九八七年解嚴後，即進入民主轉型時期，至一九九六年被視為民主轉型時期的完成，進入民主鞏固時期。於二〇〇〇年進行第一次和平的政黨輪替，於二〇〇八年則呈現了二次政黨輪替。此民主化過程，使台灣成為 Huntington (1991) 所言，於一九七四以後發展而成的「第三波新興民主國家」重要代表之一。³

³ Huntington 於 *The Third Wave: democratization in the late twentieth century* (1991) 一書

在歷經超過二十年的台灣政治民主化過程，我國政府運作體系與文官也面臨整體治理環境的變化，來自公民社會與各種非營利團體，對公共政策之關懷與議題倡議，使得行政運作過程必須納入更多公民意見。因應公民參與決策的需求因而造成的行政程序改變，迫使公務人員必需遵循一定的法定程序，例如行政程序法對於政府決策程序的要求，政府資訊公開法要求各行政機關之相關決策與相關資訊必須更加透明化。處在公民希望更積極瞭解與參與政府決策過程的當前系絡，政府運作目標也不再僅能以效率、效能等做為主要的公共服務價值觀，而是必須更加重視民主與民意等民主政治的價值。

處在上述充滿挑戰與以往明顯不同的治理系絡中，我國公務人員認為最重要的公共服務價值為何？這些公共服務價值與新公共服務的主要精神有哪些異同之處？這些異同對台灣的民主治理又有哪些意涵？基於新公共服務學派主張公共服務者應有的公共服務價值觀，被視為是對於民主治理與民主政治重要的精神；再加以我國已進入民主國家之林二十年，迄今仍無對我國公務人員公共服務價值觀進行的實證分析。因此，本文嘗試探究我國文官公共服務過程中，主要的公共服務價值信仰與新公共服務學派之異同，並嘗試闡述這些異同所代表之意義。

具體而言，本文係就：1. 公共服務價值觀與民主治理；2. 新公共服務學派之公共服務價值；3. 台灣文官公共服務價值觀調查結果；4. 台灣文官公共服務價值觀與新公共服務價值觀之比較與討論；5. 結論與建議等五部分進行論述。除了第一節已如上所述，其餘四個部分將依次加以論述。此外，本文主要是採取文獻探討法與面訪調查方法，做為本文比較台灣文官公共服務價值觀與新公共服務精神之主要研究方法。文獻探討法用於相關理論與文獻之檢閱與分析，以及做為發展面訪問卷及後續分析之基礎。面訪調查則在於透過對我國文官之公共服務價值觀，進行第一手實證資料之蒐集，以做為本文析論之實證基礎。

中，依據民主國家發展時間先後，將各國民主化區分為三波。第一波民主化國家係指在一八二八至一九二六年間完成民主化者，第二波民主則是發生在一九四三至一九六二年間的民主化國家，第三波民主則是指自一九七四年迄今進行民主化的國家，其中，一九九〇年代前後，更是國家民主化的高峰，台灣即屬於此第三波民主化的國家。

貳、新公共服務學派之公共服務價值

本文主要重點在於瞭解我國文官之公共服務價值觀，與新公共服務學派主張之公共服務價值觀二者之間的異同；以及這些異同所代表的意義。因此，論述焦點將不在新公共服務學派的興起、理論背景，以及新公共服務學派與傳統公共行政及新公共管理學派之差異等議題。以下，本段將略以說明新公共服務學派之主要公共服務價值觀，據以做為後續分析的基礎。

Denhardt 與 Denhardt 兩位學者於回溯新公共服務學派理論根源時指出，民主的公民意識 (Theories of Democratic Citizen)、社群與公民社會模型 (Models of Community and Civil Society)、組織人性主義與新公共行政 (Organizational Humanism and New Public Administration)，以及後現代公共行政 (Postmodern Public Administration) 等理論 (Denhardt & Denhardt, 2007: 27)。由於這些理論均係以政治系統與組織中的「民主」概念為軸心。也因此奠定新公共服務學派以「民主」(Democracy) 做為公共服務最重要的價值陳述之基礎。

新公共服務學派以民主做為公共服務最重要價值觀的理念，主要係呈現在 Denhardt 與 Denhardt 二位作者之〈新公共服務：民主優先〉(The New Public Service: Putting Democracy First) (2001) 一文中。而在兩位作者之《新公共服務：服務而非領航》(The New Public Service: Serving, Not Steering) (2003, 2007) 一書的首章，則有更清晰的闡述。兩位作者指出：

「政府不應該如企業般運作，而是應該以民主方式運作。這個世紀與全球政府，無論是民選或是被任命的公共服務者，都應該以民主作為行事的原則。同時亦應對於公共利益 (public interest)、治理過程 (governance process)，以及擴大民主的公民意識 (expanding democratic citizenship) 有相同的承諾。因此，他們必須學習新的政策發展與政策執行技能，瞭解與接受所面臨的各種挑戰。…於此過程中，公共服務者也必須與公民有所連結。行政人員必須『傾聽』 (listening) 而非『告知』 (telling) 公眾，必須『服務』 (serving) 而非『領航』 (steering)。透過公共服務者的邀請，甚至是慫恿 (urging)，常民百姓得以在政府治理

過程中變得積極參與。公民與公共服務者攜手界定與強調共同的問題，並得以互利互惠。我們建議這種採取新態度與新的投入精神，正在公共行政萌發的運動，稱之為『新公共服務』（The New Public Service）。」（Denhardt & Denhardt, 2007: 3）

除了以上對新公共服務以民主做為最重要公共服務價值觀之論述外，為了對新公共服務的核心價值與基本精神有更為完整的論述，Denhardt 與 Denhardt 兩位作者於二〇〇三年發表，於二〇〇七年擴大改版的《新公共服務：服務而非領航》（*The New Public Service: Serving, Not Steering*）一書，共計以七章分別論述新公共服務的基本精神，此七項公共服務的基本精神，基本上就是為了使新公共服務的公共服務價值觀得以更具體，且足以做為公共服務者行事之準則所提出者。由於篇幅所限，以下僅略以介紹此七項新公共服務的基本精神，以對新公共服務學派之公共服務價值觀有更清楚的理解。⁴

1. 服務公民，而非顧客（Serve Citizens, Not Customers）

此項精神主要意指公共利益是對於共享價值對話所得的結果，而非個別利益的集合。因此，公共服務者不應該只是回應顧客的需求，而是必須將焦點放在與公民建立一個信任與集體合作的關係。

2. 追尋公共利益（Seek the Public Interest）

此項精神主要意指公共行政人員必須致力於建立，「公共利益至上」（public interest paramount）此一集體與共享的觀念。這項精神的目的，並不是在於藉由個別公務人員或官員的選擇，尋求一個快速的解決方法。而是在於強調透過共享的利益與責任分擔，獲致共同的公共利益。

3. 重視公民意識更勝於企業家精神（Value Citizenship over Entrepreneurship）

此項精神意指公共利益，必須藉由公共服務者與公民，對社會作出有意義貢獻的承諾才能有較佳的提昇；而非藉由具有企業家精神的管理者，以宛如賺取公共錢

⁴ 本段各項基本精神之標題取自 Denhardt 與 Denhardt 兩位作者二〇〇七之《新公共服務：服務而非領航》（*The New Public Service: Serving, Not Steering*）一書，第三章至第九章章名，各項精神之內容則主要源自這兩位作者（2001: 398-399），並略以闡述改寫而成。

財的行動方式所能獲致的。

4. 策略性思考，民主性行動 (Think Strategically, Act Democracy)

此項精神主要意指公共政策與方案，必須透過集體努力與集體過程，才能最有效的符合公共需求，而此種集體努力與過程，所獲致的公共利益也才是最負責任的方法。

5. 體認課責並非易事 (Recognize that Accountability Isn't Simple)

此項精神主要意指公共服務者不應只是關注市場，更必須同時注意法律、憲法、社群的價值、政治常規、專業標準，以及公共利益。換言之，所謂的民主課責，來源是多元的，而非僅是傳統行政機關內部因層級節制，公務人員對其長官的內部課責而已。從新公共服務的觀點而言，民主政府表現課責的面向，更多是源於民主政治而來，對公民、公共利益、政治社群價值等之外部課責。

6. 服務而非領航 (Serve Rather than Steer)

此項精神主要意指公共服務者的主要角色，在於幫助公民表達與滿足他們共享的利益，而非在企圖控制與主導社會發展的方面。換言之，公共服務者的角色，應在於協助公民瞭解己身的公共利益，匯集這些公共利益，並積極在公共政策與服務過程中加以彰顯與落實。而不是扮演傳統政府公共官僚的角色，自認為是民間社會引領者的定位。

7. 重視人民，而非僅重視生產力 (Value People, Not Just Productivity)

此項精神主要意指公共服務者與其所參與的網絡，如果透過一個基於尊重所有人的合作過程與共享領導的過程運作，則長期而言較可能會成功。換言之，從新公共服務基本精神而言，政府文官於公共政策化與執行過程中，必須真正重視公民，與公民形成一個相互合作與尊重的合作機制與政策網絡，才能獲取長期的公共利益。政府文官若僅重視所謂的生產力，而將公民意見與參與，視為是行政過程與生產力的負面因素，將難以真正維護公共利益。

綜觀以上新公共服務學派之理論根源、以民主作為政府與文官公共服務最重要價值之理念，以及新公共服務的七項精神可知，新公共服務學派係以民主國家治理最根本的價值－「民主」，作為最重要、也是最優先與最核心的價值。為了使政府

的行政運作，能成為支持民主政治的重要支柱，則行政運作的主體—「公共服務者」就必須能真正體認民主的意義，以實踐人民主權的理念。因此，在整個公共政策與服務的制訂與輸送過程中，為了能真正了解與滿足公民的需求及公共利益，就必須真心誠意的扮演公民意見與利益表達者與匯集者的角色，並積極的與公民建立共享、互相尊重與信任的網絡，如此才能真正提昇公共利益、落實真正的民主精神，並使公共行政成為支撐國家政治民主的礎石。

因此，新公共服務學派主張的公共服務價值，就是以民主做為最核心價值，為了實踐此民主價值所衍伸的相關公共服務價值，則有與民主治理相關的概念、公共利益、強調公民積極參與政府治理過程的民主公民意識等。

參、台灣文官公共服務價值觀調查結果

本文前述指出，在歷經超過二十年的台灣政治民主化過程後，當前我國政府運作體系與文官面臨治理環境的變化，行政運作過程必須更加的尊重公民意見，這即意味著政府各級公共服務者必須在公共服務過程中，更加的尊重與落實民主、公共利益與公民意識，以及各項與民主相關的公共服務價值。為了瞭解我國公共服務者之公共服務價值觀，與這些被視為是新公共服務學派價值觀之異同，本文以「2008台灣文官意見調查」中，我國文官對公共服務價值看法的調查結果作為分析的基礎。以下僅略以介紹此項調查，並分析我國文官公共服務價值觀相關態度。

一、分析資料來源與公共服務價值觀問卷設計

(一)「二〇〇八台灣文官意見調查」樣本與施測過程

本文所用以分析我國文官公共服務價值觀與新公共服務基本精神異同之實證資料，係來自「二〇〇八台灣文官意見調查」中，有關我國文官對公共服務價值看法此一部份的調查結果。⁵「二〇〇八台灣文官意見調查」此項調查的目的，在於瞭解

⁵ 本項調查原係二〇〇八—二〇〇九國科會所補助的「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」。計劃主持人為政治大學公共行政學系陳敦源教授，協同主持人為政治大學公共行政學系黃東益教

台灣文官對民主治理基本價值與相關議題之看法。由於此項調查的主題，為台灣學界與實務界首次進行的研究，因此，為了獲得較全面性與更具信度的研究結果，本項調查採面訪的方式進行。⁶

「二〇〇八台灣文官意見調查」主要調查對象，是以行政院暨所屬機關適用「公務人員任用法」之一般行政機關公務人員為主。基於警察機關人員之特殊性，因此加以排除。以二〇〇七年底本項研究進行抽樣時，「全國公務人力資料庫」為抽樣基礎，符合本研究之公務人力母體共計有 130,559，依照 Edwards 等人 (Edwards, Thomas, Rosenfeld, & Kewley, 1997: 63) 抽樣理論，母體在 100,000 以上者，以 99% 信心水準，正負誤差 3% 而言，所需有效樣本數為 1,809 份。基於有效樣本數高於最低有效樣本數，以使本研究更具信效度之考量。因此，本項調查決定抽出 2,000 人。本調查基於我國文官體系最重要兩項特徵，分別是受訪者的服務機關層級為中央或地方，以及官等為簡任（簡派）或薦任（薦派）或委任（委派）兩個項目分層，遂採分層隨機抽樣方式分配受訪樣本。中央應抽人員與地方應抽人員比例約為 52.5%：47.5%；官等比例應為簡任 6.2%、薦任 54.9%、委任 38.9%，抽樣結果請見表 1。

授，計劃編號：NSC 96-2414-H-004-037-SS2。主要執行過程中，在研究議題與問卷題目貢獻的過程，還包括政治大學公共行政系詹中原教授、蕭乃沂教授，以及本文作者的參與。

- ⁶ 由於「二〇〇八台灣文官意見調查」共計有九大面向 97 題，因此礙於篇幅所限，本項調查之源起、研究架構、具體研究面向、問卷設計與調查過程及相關討論未於本文說明。但有興趣之讀者，請參考蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳瑩（2008）、陳敦源、呂佳瑩（2008）、黃東益、施佳良、謝忠安（2008）、蕭乃沂、陳敦源、蘇偉業（2008）、蔡秀涓、王千文（2008）、張智凱、高培智、詹中原（2008）等文獻。
- ⁷ 本調查抽樣時，於考量訪問失敗可能性之後，參考洪永泰（2004）所提出的膨脹樣本（或稱擴充樣本）的概念，事先將總抽樣人數按比例膨脹為預定樣本有效樣本數 2,000 人的四倍，並以其比例於各層次中抽出對應樣本數而組成所有受訪樣本（引自蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳瑩，2008；陳敦源、呂佳瑩，2008）。

表 1 台灣文官意見調查母體服務機關與官等分配

	母 體			預定有效樣本數		
	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	簡任簡派	薦任薦派	委任委派
中央政府	6843 5.2%	38747 29.7%	22962 17.6%	105 5.2%	594 29.7%	352 17.6%
地方政府	1226 0.9%	32973 25.3%	27808 21.3%	19 0.9%	505 25.3%	426 21.3%
總 計	8069 6.2%	71720 54.9%	50770 38.9%	124 6.2%	1099 54.9%	778 38.9%

資料來源：本文依蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳瑩（2008：15）重新整理。

為了使「二〇〇八台灣文官意見調查」此項堪稱國內學界，首次以民主治理為主題，以全國各級公務人員為對象，並且在調查方式上亦屬首次以面訪方式進行的大規模調查，得以更加周延。因此，此項調查研究於正式問卷進行施測之前先經過非本研究團隊之專家學者共計十餘人三場的專家討論，以盡可能使問卷之效度達到一定水準以上；此外，亦事先依照正式樣本分配之服務機關與官等比例，於二〇〇七年十二月底先抽取 51 位受訪者進行前測並據以進行最後的問卷題目修正意見。正式問卷則於二〇〇八年一月二十四日至三月十四日進行正式的面訪調查，最後成功樣本為 1,962 人，已超過 99% 信心水準，正負誤差 3% 之條件下，所需有效樣本數 1,809 份之條件。

分析成功樣本中，受訪者的工作相關屬性分佈，政府層級與官等分佈均與原先抽樣設計相符，任職於中央的受訪者有 52.5%，任職於地方的受訪者有 47.5%。簡任、薦任與委任人員官等比例分別為 6.2%、54.9%、38.9%。顯示有效成功樣本與母體於服務機關層級與官等並無差異，具有良好的代表性，若依照抽樣理論而言，本文受訪者之意見足以推論至母體。

（二）台灣文官公共服務價值觀問卷設計

「二〇〇八台灣文官意見調查」中，本文所據以分析的我國文官公共服務價值觀此一面向之問卷設計，主要是參考蔡秀涓、陳敦源、余致力、謝立功（2008）研究中，各主要民主國家公共服務倫理價值（表 2）、以及該研究中焦點團體對我國公共服務應有倫理價值之看法共計 16 項，再增加研究團隊認為我國公部門中被視

為是傳統政府部門重要價值的「尊重前輩」此一項目而成。

表 2 主要民主國家公共服務倫理價值彙整表

國別	核心價值
英國	常任文官：廉潔、正直、客觀、公平、政治中立 政務首長：無私、廉潔、客觀、課責、公開、誠實、領導
加拿大	民主（政治中立）、專業、倫理（公共利益）、人本
德國	公共利益、執行職務、服從、中立、沈默、忠誠
日本	常任文官：清廉、負責、公共利益 政務官：清廉、信任、
韓國	廉潔透明、公正、公共利益、效率

資料來源：蔡秀涓等（2008）。

經過對表 2 的整理後，「二〇〇八台灣文官意見調查」有關我國文官公共服務價值看法之問卷，遂擇定 17 項價值再加上「其他」（一項做為選項（表 3），而由受訪者依「最重要」、「第二重要」與「第三重要」分別單選各一項價值。

表 3 「二〇〇八台灣文官意見調查」公共服務價值選項表

(01) 民主	(02) 正直	(03) 負責	(04) 公平
(05) 行政中立	(06) 誠實	(07) 公共利益	(08) 客觀
(09) 公開	(10) 效率	(11) 忠誠	(12) 服從
(13) 專業	(14) 沈默	(15) 人本	(16) 廉潔
(17) 尊重前輩	(18) 其他（請直接填入答案欄中）		

資料來源：本研究。

二、台灣文官公共服務價值觀調查結果

從表 4 可以瞭解，在 17 項公共服務價值中，我國文官認為最重要的公共服務價值，排名前五項者，分別為廉潔、公共利益、負責、行政中立與專業，其中，公共利益係屬一般民主國家高度被強調的重要價值，亦是新公共服務學派所強調的公共服務價值項目之一。至於民主國家最重要的基本價值－「民主」，以及被視為民主治理重要指標之「公開」，則是分別排名第 9 與第 13。

再就我國文官認為第二重要的公共服務價值分析，排名前五項者，分別為廉潔、負責、專業、公平與效率等價值觀。至於民主、公共利益與公開等幾項民主國家與新公共服務學派所強調的公共服務基本價值，則分別排名為第 11、6 與 13。

而台灣文官認為是第三重要的公共服務價值排名中，前五項分別為專業、效率、廉潔、負責與公平。同樣的，民主、公共利益與公開等幾項民主國家重要的公共服務基本價值，均未被我國文官列在前幾項重要的公共服務價值中，分別排名為第 12、6 與 10。

表 4 台灣文官認為最重要的公共服務價值

選項	最重要 人數(比率)	排名	第二重要 人數(比率)	排名	第三重要 人數(比率)	排名	加權分數	總排名
1.民主	88(4.5)	9	52(2.7)	11	46(2.4)	12	414	10
2.正直	96(4.9)	8	72(3.7)	10	49(2.5)	11	481	9
3.負責	250(12.8)	3	241(12.3)	2	218(11.2)	4	1450	2
4.公平	148(7.6)	7	200(10.2)	4	175(9.0)	5	1019	6
5.行政中立	246(12.6)	4	170(8.7)	7	130(6.7)	7	1208	5
6.誠實	152(7.8)	6	159(8.1)	8	83(4.2)	9	860	7
7.公共利益	269(13.8)	2	174(8.9)	6	155(7.9)	6	1310	4
8.客觀	38(1.9)	12	96(4.9)	9	99(5.1)	8	405	11
9.公開	16(0.8)	13	42(2.1)	13	58(3.0)	10	190	13
10.效率	50(2.6)	10	188(9.6)	5	264(13.5)	2	790	8
11.忠誠	48(2.5)	11	43(2.2)	12	42(2.1)	13	272	12
12.服從	8(0.4)	15	10(0.5)	15	29(1.5)	14	73	15
13.專業	185(9.5)	5	237(12.1)	3	312(16.0)	1	1341	3
14.沉默	0(0.0)	18	1(0.1)	17	1(0.1)	17	3	18
15.人本	13(0.7)	14	14(0.7)	14	17(0.9)	15	84	14
16.廉潔	336(17.2)	1	245(12.5)	1	259(13.3)	3	1757	1
17.尊重前輩	6(0.3)	16	10(0.5)	15	16(0.8)	16	54	16
18.其它	4(0.2)	17	0(0.0)	18	1(0.1)	18	13	17
總計	1953(100)		1954(100)		1954(100)			

說明：加權分數之計算，係依照各項目最重要、重要、還算重要之次數，分別乘以 3、2、1 不同倍數所得。

資料來源：本研究。

再將各項公共服務價值之第一重要、第二重要與第三重要等項加權分數計算之後發現，在各項公共服務倫理價值中，加權後分數超過 1,000 分者共計有六項，分別為「廉潔」、「負責」、「專業」、「公共利益」、「行政中立」與「公平」。其餘各項之加權總分，則與此六項公共服務價值有相當的差距。

於上述總加權最高的前六項公共服務價值中，「廉潔」此一公共服務倫理價值，被我國各級文官視為是最重要的公共服務價值。此外，進一步將此六項公共服務倫理價值予以分析歸類，大致可區分成三類。第一類就是無分民主政體或非民主政體，均被各國政府與公民視為治理最基礎的「廉潔」；第二類則是與公務人員工作表現有關的面向，即是態度面的「負責」與「公平」，與工作能力方面的「專業」。第三類則是與民主治理具相關性的「公共利益」與「行政中立」兩項價值。

根據我國文官的公共服務價值觀顯示，在全部的 17 項公共服務價值加權總分排名中，一般被視為與民主治理最直接相關的「民主」、「公共利益」、「公開」等幾項價值，僅有「公共利益」占居第 4 位，而「民主」此一民主國家最重要的價值，僅被台灣文官評價在第 10 位。而當代民主國家政府與公共服務者非常被要求，且被視為是民主治理應致力達成的公開透明治理價值，則是落在全部 17 項價值選項的第 13 位。

肆、台灣文官公共服務價值觀與新公共服務價值觀之比較與討論

從上述有關台灣文官公共服務價值觀調查結果可知，我國文官對最重要的、次重要與第三重要之公共服務價值觀之看法大致為何。為了進一步瞭解政治上已長達二十餘年被視為是民主國家的台灣，身處此民主體制系絡中的文官，較為重視的公共服務價值觀，與被視為是代表民主治理之新公共服務學派所重視的「民主」、「公共利益」、「民主的公民意識」，以及據以衍生的相關價值觀與公共服務等精神，二者之異同，以及這些異同對台灣民主治理所代表之意義，本文以上述實證調查結果為基礎，據以比較與討論。此外，亦將就我國文官價值觀之特徵與相關發現進行討論。

一、台灣文官並未將「民主」與「公開」視為是重要的公共服務價值觀，但卻重視「公共利益」，與新公共服務價值觀不盡相同

根據「二〇〇八台灣文官意見調查」公共服務價值觀調查結果顯示，新公共服務學派最為重視的「民主」、「公共利益」兩項，以及被視為是重視「公民意識」與公民參與之最基本表現，所衍伸之政府「公開」等幾項公共服務價值觀，在調查的 17 項公共服務價值選項中，除了「公共利益」一項外，其餘各項之重要性在我國文官之評價中顯然並不高（表 5）。

表 5 新公共服務相關價值觀與台灣文官公共服務價值觀之重要性排名

項目	最重要排名	第二重要排名	第三重要排名	加權總排名
民主	9	11	12	10
公共利益	2	6	6	4
公開 (公民意識)	13	13	10	13

資料來源：本研究。

民主國家最重要的基本價值，亦是新公共服務學派最重視的公共服務價值--「民主」，於最重要公共服務價值排名中，僅被列在 17 個項目中的第 9 位，第二重要與第三重要的第 10 與 11 名，而總排名則為第 10 名。至於與新公共服務學派重視的「公民意識」有關，被視為是政府與文官重視「公民意識」與公民參與之最低起碼表現，亦即是讓公民瞭解政府行政運作與公共服務過程，民主治理最低應達成的「公開」此項價值，則是在最重要公共服務價值排名中，被列在第 13 名，第二重要與第三重要的第 13 與第 10 名，而總排名則為 17 個選項中的第 13 名。

若單就以上研究結果而言，則似乎顯示，我國文官認為重要的公共服務價值觀與新公共服務學派之公共服務價值觀有相當大的差異。至少，就「民主」此一價值而言，就呈現相當不同的觀點。然而，再就「公共利益」此一公共服務價值觀來看，卻呈現出台灣文官對此價值相當重視的態度傾向，就此而言，卻又呈現出台灣

文官與新公共服務價值觀有一致的傾向。

就總體而言，比較台灣文官的公共服務價值觀與新公共服務價值觀可以發現，台灣文官雖然並不高度重視「民主」與「公開」此兩項民主治理重要的基本價值，但卻頗為重視「公共利益」，顯示台灣文官之公共服務價值觀與新公共服務學派所強調的價值觀，二者之間有異有同。

進一步探究為何處在民主體制中的我國文官，會呈現出並未將「民主」與「公開」視為是重要的公共服務價值觀，但卻會高度重視「公共利益」價值的現象？

本文認為，首先，不應排除台灣文官並非是真的不重視民主此項價值，而是我國文官認為我國已是民主國家，因此無須再特別加以強調此項價值的可能性。因為，觀察社會現象以及許多政府人事改革可以發現，某一時期被不斷提出與強調的特定價值，通常即是當代較為欠缺的價值。以政府人事政策改革而言，從較早的功績原則、機會平等、優惠平等（弱勢優先），至最近的多樣化、策略性人力資源管理等，多是呈現出該領域因察覺該特定價值之實踐尚有不足，因而加以倡議。因此，本文認為，我國文官是否也是因為台灣民主化二十餘年，已將「民主」此一民主國家政府公共服務的基本價值內化，於受訪時不認為需特別提及，因而未將之列為重要的公共服務價值觀，仍是有其可能性的。

儘管本文不排除以上論述的可能性，然而，對照我國文官亦將民主治理政府與文官從事公共服務時，最基本應有的態度—「公開」的重要性易列在倒數幾名，本文認為以上論述的可能性或許存在。然而，台灣文官之所以重視「公共利益」，卻不重視「民主」與「公開」兩項民主治理最基本價值之一，本文認為有很高的可能性在於，我國文官雖已在民主政治的大環境中，但由於我國文官體系長久以來與政治改革相較，開放性仍較不足，而文官體制諸多政策與文化表現，仍是屬於相當典型的層級節制。再加上國外轉型正義相關研究中，例如 Rose-Ackerman (1998) 與 Saarnit (2006) 之實證研究均發現，一國政治體制於民主轉型過程中，文官體制未必會必然跟著「自動」民主化。因為文官體系在威權體制時期基本上是為威權者服務，也往往與威權獨裁者形成某種類型的共犯結構，尤其是在深層的價值觀與文化面。也因此，當政治體制民主轉型開始，若沒有隨著民主轉型而建制符合社會公益與民主治理所需的文官體制，則文官體系的價值觀與外在民主政治系統的價值觀將會有極大的落差。

台灣文官體系在台灣國家發展過程中扮演非常重要的角色，透過優質的公務人力與現代化的人事體制，支持台灣現代化的發展。然而，隨著台灣民主化進程開展，儘管仍陸續進行許多的改革，⁸ 但是，多著重於制度面的改革，而較少觸及文官公共服務價值觀與文化面的再造。是以，本文認為，由於我國文官體系與文官，基本上雖然身處民主政治系絡，但因為文官體制並未隨著政治體制民主化而進行足以相應的體制與文化價值觀改革。因此，文官體系仍具有發展中民主國家半威權體制之心態，亦即是所謂「仁慈的威權」態度。各級文官的確是真正的重視公共利益，但卻由於仍有威權體制遺緒心態與價值觀，因而認為公共利益並不應是由公民參與或是與公民共同界定產生，而是應由文官的專業判斷所界定。

二、台灣文官最重視「廉潔」此公共服務價值觀，總體價值觀較偏向專業價值，而非傳統公共行政、新公共管理與新公共服務任一學派之公共服務價值觀

觀察台灣文官視為最重要的前五項公共服務價值，除了上述已經討論過的第四序位的「公共利益」之外，最受重視的是「廉潔」，其次是總體重要性排名第二的「負責」、排名第三的「專業」，以及排名第五的「行政中立」等兩項價值。其中「廉潔」此項公共服務價值，是無分民主政體或威權政體均被強調的基本公共服務價值。尤其是對於民主國家而言，「廉潔」更是被視為是民主治理重罪基礎的公共服務價值觀之一。此種結果，基本上與國際組織多將廉潔視為民主治理最基礎的公共服務倫理價值之全球趨勢相當一致。

本文認為我國文官人員之所以將「廉潔」視為最重要的公共服務倫理價值，而且加權後之分數遠高於其他項目，主要是由於幾項因素所致。首先，我國公務機關長久以來，與公務倫理相關的法制，幾乎都僅以此作為政府部門唯一的價值（蔡秀涓等，2008），公務人員於法令規範及社會化過程中，已經將此價值內化。其次，則可能與近年來，台灣社會各級公職人員與政黨領袖，相繼捲入貪腐以及違反公共服務倫理有關事件。公務人員處在公部門之中，深切瞭解服務機關內部的確存有公

⁸ 對此議題有興趣之讀者，可進一步參考蔡良文（2004）、蔡秀涓（2008）、施能傑（2009）等文獻。

權力被不當使用之非廉潔現象，因而更加憂慮與重視此項價值有關。

另外，根據一項實證調查顯示，以亞洲地區各國大專以上教育入學率來衡量的人力資本存量越高，似乎越有助於提升公民社會對抗國家貪腐的能力（林宗弘、韓佳，2008：53）。換言之，以亞洲地區而言，一國公民的教育程度越高，有可能因為知識與訊息的接觸較廣，較能瞭解清廉治理是對政府課責的最基本面向；也越能瞭解政治人物與文官的貪腐，對國家社會的危害甚深，因而越重視政府的清廉度。⁹據此，本文推論，由於我國公務人員一向以學歷高著稱，此種特徵或許也是造成「清廉」成為我國這些具高學歷特徵之文官，認為是最重要的公共服務價值之重要原因之一。

我國文官認為最重要的前五項公共服務價值中，除了「清廉」之外，分屬第2、3與5名者，分別為「負責」、「專業」以及「行政中立」等三項價值，尤其是「專業」此價值，在各重要性中，分別排名第5、3、1名。這幾項價值均比較屬於傳統公共行政之 Weber (Max Weber) 理想官僚型模所強調之「專業」價值。此種調查結果，一方面固然顯示我國文官具有 Weber 所強調的專業主義特徵，但另一方面也顯示，若從公共行政理論的發展階段而言，我國文官的公共服務價值觀，既不屬於傳統公共行政與新公共管理所強調的「效率」價值觀（效率僅被視為是第八重要的公共服務價值），亦不完全與「新公共服務」之「民主價值觀」相近。

本文認為台灣文官之所以呈現此種偏向專業主義之公共服務價值觀，與我國公部門長期以來高度重視以考試與學歷、做為掄才與升遷的最主要考量應有相當關係。因為我國的大學教育，基本上並非以通才教育為主要目標，而多以專業養成為主要的課程設計。因此，當我國文官有 79.3% 均為大專以上學歷時（銓敘部，2009），這些文官由於其專業養成的社會化過程所養成的專業主義意識；再加上我國文官體制之相關法制與文化，亦均強調負責、專業與中立。因此，遂呈現在 17 個公共服務價值觀選項中，我國文官會明顯地呈現出具專業主義的特徵，而非明顯偏向傳統公共行政、新公共管理與新公共服務等學派，任一學派之公共服務價值

⁹ 林宗弘與韓佳僅指出「以亞洲地區各國大專以上教育入學率來衡量的人力資本存量越高，似乎越有助於提升公民社會對抗國家貪腐的能力」（2008：53），但並未解釋原因。本段文字係本文作者之論述。

觀。

伍、結論與建議

本文藉由「二〇〇八台灣文官意見調查」之部分實證資料，初步瞭解處在台灣民主系絡中，我國文官最重視的公共服務價值觀有哪些，並嘗試與被視為是目前各公共行政相關學派中，被視為較有機會因為倡議以「民主」、「公民意識」與「公共利益」等為主要公共服務價值觀之「新公共服務學派」進行比較。

研究結果發現，我國文官之公共服務價值觀，除了與新公共服務學派之主要價值觀並不完全一致以外，亦與傳統公共行政與新公共管理有所區別，而是呈現出一種屬於將「專業」價值視為是最重要公共服務價值的特色。若以 Gregory (1991) 以屬於民主價值範疇之「政治容忍度」與屬於專業主義範疇之「方案承諾」為指標，所建構而成的文官民主治理價值觀分類而言，台灣文官即是屬於典型發展中國家，民主政治容忍度低而專業方案承諾高的技術官僚 (technocrats) 類型。

本文認為，雖然台灣文官的公共服務價值觀，就調查結果而言，並未將「民主」與「公開」兩項民主治理基本價值列為最重要，但由於也高度重視「廉潔」與「公共利益」此兩項亦被視為是民主治理重要價值的項目。因此，就總體而言，仍能相當程度扮演民主治理重要的角色。總結而言，本文以我國文官之公共服務價值觀實證調查為基礎，根據所得結果與分析觀察台灣文官之公共服務價值觀，對台灣民主治理的影響，基本上結論是傾向樂觀的。

儘管本文基本結論傾向認為，台灣文官仍能在民主治理扮演重要的正面角色，但是，本文仍要提出文官體系與政府必須重視，台灣文官未將「民主」與民主衍伸概念「公開」此兩項基本民主治理價值視為重要價值，但卻有高度專業主義傾向，對未來台灣民主治理的風險。此種風險來自長久以來，公共行政學界即頗為關注的「民主」與「專業」有可能兩難之困境，尤其是當政府管理者（尤其是主政者）與文官均具有威權性格，而公民社會又無法扮演制衡力量，以致於產生所謂的「專業」凌駕「民主」時，就有可能造成台灣民主治理的危機。

為避免以上台灣民主治理危機的形成，本文具體建議政府與最高人事主管機關考試院，應在既有的：1. 建基公務倫理，形塑優質文化；2. 統整文官法制，活化

管理體系；3. 精進考選功能，積極為國舉才；4. 健全培訓體制，強化高階文官；5. 落實績效管理，提昇文官效能；5. 改善俸給退撫，發揮給養功能等六項「文官制度興革規劃方案」中（考試院，2009），將如何強化與落實文官體系之「民主」治理，亦增列為我國文官體系改革的重要選項之一，才能使我國文官體系，繼續在台灣民主永續進程中，扮演一貫的堅實力量。

本文以上建議提出基礎在於以下兩項理由：首先，台灣自一九八七年從威權體制轉型為民主國家迄今二十餘年，對於如何強化我國文官對民主真諦的瞭解、如何正視民主治理對於一個民主國家政府運作正當性的重要，以及如何將民主、公民意識與公共利益等理念，落實於公共政策與公共服務提供及輸送過程中等，民主國家文官應有的民主治理素養與能力等重要基本議題，基本上從未被正式的列為文官體制改革的重要議題之一。

其次，觀察考試院當前積極推動的這幾項文官制度興革規劃方案這幾項規劃案可知，基本上雖以相當完整的涵蓋當前我國文官制度大部分的重要議題。然而，這些規劃方案仍多屬文官制度功能面的改革，並未較為深入的觸及台灣文官體系深層價值與文化方面的變革。儘管第一項建基公務倫理，形塑優質文化屬於文官體系之文化改革議題，但是，此項議題所關注者，仍是以被我國文官已經視為是最重要公共服務價值的「清廉」為主，並未有任何直接明顯以民主治理為主軸的改革方向。

值此台灣歷經二次政黨輪替，屬於民主鞏固階段之際，本文之實證調查顯示，我國文官並未將民主、公開等民主治理重要基礎價值視為重要的公共服務價值。因此，更突顯出我國政府與最高人事主管機關，應更積極地強化文官對民主價值的認識，以使我國文官透過民主素養的提昇，得以將民主與相關的公民意識、公共利益與公開等相關理念，於公共服務提供與輸送過程中加以具體實踐，進而提昇台灣民主治理的程度，以永續台灣民主政治的發展。

本文最後要再次強調，以文官民主理念深化為我國文官體系改革優先議題的重要，在於民主是一種理念，更是一種觸媒，當它深植於文官價值體系以後，就會在文官公共服務的過程中，無時不刻地引領文官的作為，符合民主治理的精神。而此，亦正是 R. Denhardt 與 J. Denhardt 對於新公共服務未來應有行動之主張。

「新公共服務是一種理念，它是奠基於難以衡量但是關鍵的民主、公民意識、與公共利益價值之上。我們並不在企圖操作化新公共服務的理念與原則，

因為，即使這樣做是可能的，但也非重點所在。致力於將公共利益鑲嵌於服務理念的過程，而非決定其完全執行或最終成就的樣貌應該是如何？才是新公共服務最關切的核心所在！」¹⁰

-Denhardt & Denhardt (2007: 187)

參考文獻

- 考試院 (2009)。考試院文官制度興革規劃方案，2009年10月9日取自考試院，網址：<http://www.exam.gov.tw/important>。
- 林宗弘、韓佳 (2008)。政治貪腐的制度理論：以亞洲各國為例的分析。《台灣政治學刊》，第12卷第1期，頁53-99。
- 施能傑 (2009)。考試權獨立機關化定位的新討論—民主責任政治的檢驗。《台灣民主季刊》，第6卷第1期，頁135-68。
- 洪永泰 (2004)。原始樣本、替代樣本、與追蹤樣本的比較：「2001年台灣選舉與民主化調查研究」訪問失敗問題的探討。《選舉研究》，第10卷第2期，頁37-58。
- 張智凱、高培智、詹中原 (2008)。《文官調查的跨國比較：機會與挑戰》。發表於2008年度台灣政治學會年會暨學術研討會，暨南大學主辦，南投。
- 陳敦源、呂佳瑩 (2008)。《文官調查：觀點、方法、與實務意義》。發表於2008年度台灣政治學會年會暨學術研討會，暨南大學主辦，南投。
- 黃東益、施佳良、謝忠安 (2008)。《管道取得與信任建立：新興民主國家文官意見蒐集方法的探討》。發表於2008年度台灣政治學會年會暨學術研討會，暨南大學主辦，南投。
- 銓敘部 (2009)。《98年銓敘統計》。台北：銓敘部。
- 蔡秀涓、王千文 (2008)。《研究架構、議題選取與問卷設計：民主治理系絡之台灣

¹⁰ It is an ideal, based on immeasurable but critical values of democracy, citizenship, and the public interest. We do not attempt to operationalize the tenets of the New Public Service because, even if it were possible, doing so is not the point. The process of striving for the ideals of service in the public interest is the heart of the matter, not a determination of what full implementation or final accomplishment might look like.

- 政府文官調查。發表於 2008 年度台灣政治學會年會暨學術研討會，暨南大學主辦，南投。
- 蔡秀涓、陳敦源、余致力、謝立功（2008）。我國統合性政府倫理法制之研究。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 蔡秀涓（2008）。民主轉型前後台灣文官甄補政策轉型正義分析：制度改革觀點。國家菁英季刊，第 4 卷第 2 期，19-39。
- 蔡良文（2004）。政治變遷中考試院組織職權定位分析。月旦法學雜誌，第 115 期，頁 194-207。
- 蕭乃沂、陳敦源、蘇偉業（2008）。發展循證基礎的文官研究與實務：「台灣文官調查資料庫」芻議。發表於 2008 年度台灣政治學會年會暨學術研討會，暨南大學主辦，南投。
- 蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳瑩（2008）。台灣文官意見調查的挑戰與反思—以「2008 年台灣民主治理機制鞏固之研究」為例。發表於 2008 第八屆調查研究方法與應用國際學術研討會，中研院人文社會科學研究中心調查研究專題中心主辦，台北。
- Aberbach, J. D., & B. A. Rockman (1988). Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State. *Public Administration Review*, 48(2): 606-612.
- Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6): 249-259.
- Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2001). The New Public Service: Putting Democracy First. *National Civic Review*, 90(4): 391-400.
- Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering* (expanded ed.). New York: M. E. Sharpe.
- Edwards, J. E., M. D. Thomas., P. Rosenfeld, & S. B. Kewley (1997). *How to Conduct Organizational Survey: A Step by Sep Guide*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Frederickson, H. G. (1971). Toward a New Public Administration. In J. M. Shafritz., A. C. Hyde, & S. J. Parkes (Eds.), *Classics of Public Administration* (5th Ed.) (pp. 315-327). CA: Thomson Learning.

- Goodnow, F. J. (1900). Politics and Administration. In J. M. Shafritz., A. C. Hyde, & S. J. Parkes (Eds.), *Classics of Public Administration* (5th Ed.) (pp. 35-37). CA: Thomson Learning.
- Gregory, R. J. (1991). The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administrative Reform and Technocratic Consequence? *Governance*, 4(3): 295-331.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- March J. G., & J. P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Rose-Ackerman, S. (1998). Lessons from Italy for Latin America. *Journal of Public and International Affairs*, 9 (Fall): 447-469.
- Saarnit, L. (2006). A Public Service Code of Ethics Applied in a Transitional Setting: The Case of Estonia. *Public Integrity*, 8(1): 49-63.
- Stoker, G.. (2006). Explaining Political Disenchantment: Finding Pathways to Democratic Renewal. *The Political Quarterly*, 77(2): 184-194.
- Waldo, D. (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *American Political Science Review*, 46(1): 81-103.
- Wamsley, G. L., & J. E. Wolf (Eds.) (1996). *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. London: Sage.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization* (A. Henderson, & T. Parsons Trans.). New York: The Free Press.
- Wilson, W. (1887). The Study of Public Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.

Comparing Public Service Values in Taiwan Bureaucracy and the Spirit of New Public Service: An Exploratory Survey

Hsiu-Chuan Tsai*

Abstract

Public administration theories and practices have experienced dramatic changes, and new developments are on the way. After experiencing a paradigm shift from traditional public administration perspectives to New Public Management approaches, we are now witnessing an emerging third school. This third school, focusing on civil servants' and government's responsibility to uphold democratic and social criteria, is called New Public Service.

Taiwan has been in a period of democratic transition since the prior authoritarian government lifted martial law in 1987. Because many traces of influence from this regime are still found in some Taiwanese government agencies, whether Taiwanese bureaucratic values correspond to the democratic government ideas of the New Public Service needs to be explored.

This paper used the data of the 2008 Taiwan Government Bureaucrats Survey to answer the above question. In sum, this paper finds out “democracy” is not always considered the most important value of public service by Taiwanese bureaucrats.

Keywords: New Public Service, democratic governance, public service value

* Associate Professor, Department of Political Science, Soochow University.
E-mail: janetsai@scu.edu.tw.

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

公務員協力能力的建立及策略契合^{*}

陳志瑋^{**}

《摘要》

我國行政機關推動策略性人力資源管理，目前還在起步與試行階段，因此在這項管理作為上猶有許多可以介入與改進的空間。為因應此過程，本文分析：在當前跨域治理的需求與趨勢下，公部門有必要透過制度規範和行為誘因，建立機關成員的協力能力，以協助達成組織的策略目標，並對各種跨域問題或府際關係的處理，能因應外部環境的挑戰。因此，公務員的協力能力有必要連結組織策略管理過程，以建立策略契合的關係。

本文採用文獻分析法，耙梳並分析有關論述，發現：公務員協力能力乃是策略能力的一環，需以達成組織的策略目標為原則，除可強化組織的人力資本、結構資本與關係資本外，亦可因應外部環境變遷的挑戰。為建立協力能力，領導角色轉變、員工參與策略，以及組織資源整合，都是需要配合的前提條件。為建立協力能力，訓練和學習為其主要途徑，與使命、願景、價值、目標、利害關係

投稿日期：98年9月16日；接受刊登日期：98年10月19日。

^{*} 本文接受行政院國科會專題計畫補助，編號為 NSC 96-2414-H-032-002，初稿曾以「公務人力策略能力的建立與連結：協力的觀點」為題發表於「推動策略性人力資源管理，建構效能政府」學術研討會（二〇〇六年十一月十三日），作者非常感謝陳金貴教授與郭昱瑩教授提供之剴切評論意見。作者另外誠摯感謝所有匿名審查人所提供之寶貴審查意見與修改建議，唯所有文責全由作者自負。

^{**} 淡江大學公共行政學系專任助理教授。

人和課責等六個領域進行連結，促使策略性人力資源管理的架構，得能和組織的整體發展充分契合。

本文結論指出：協力能力不是高層管理者所專屬，而應該普及到所有階層的組織員工。其次，組織在建立協力能力的同時，也應在法制上充實策略性人力資源管理的內涵，以免無法達到策略契合的目標。

[關鍵詞]：協力能力，策略契合，策略性公共人力資源管理

前言

隨著策略管理在企管界大行其道，策略性人力資源管理也逐步在人力資源管理過程中佔有愈來愈重要的地位，以便人力資源和企業目標之間能進行多層次的連結，其中包括企業策略和人力資源管理策略的連結，員工績效和組織總體目標的連結，以及員工行為和組織管理的連結。就在企管界已經發展出許多成熟而細膩的策略管理手段與工具的同時，公部門也逐漸體認到，為了致使行政改革的目標更能有效達成，也為了讓公部門的回應力更為提升，增加政府的可信任度並維繫政府持續改善的動力，已經有愈來愈多學者與實務界人士投入於策略性人力資源管理的探討（例如，施能傑，2006；孫本初，2006；王旭統，2004；鄭錫鏞，2002）。行政院人事行政局也為此擬定一套說帖，希望能將策略性人力資源管理落實到行政部門中（行政院人事行政局，2005），同時有關如何提升公務人力的核心能力或職能，也在相同的脈絡下獲得重視（趙璟瑄，2002；陳金貴，1999）。由此，吾人可以瞭解策略性公共人力資源管理確實獲得愈來愈多的關注，也值得我們進一步探究更多課題。尤有甚者，Lenz 在一九八〇年的一篇論文中，即指出：組織在策略行動中的總體能力，對組織運用資源、知識、技術，以及和外部環境的互動上，都能有效提升（Lenz, 1980: 225-234）。

儘管 Wallace Sayre 認為公私部門管理「在所有不重要的層面上，基本上是相似的（轉引自 Allison, 1999: 14-29）。」Allison 在這項開放式的問題中，也指出公私部門在策略、內部要素與外部要素管理這三項一般管理功能中，彼此具有相似性，但他透過文獻檢閱的方式，提醒我們注意公私部門管理差異性的論述（Allison, 1999: 14）。在策略管理領域中，Ring 和 Perry 亦指出，若將公私部門的策略管理等同以觀，將會出現很大難題（Ring & Perry, 1985: 276-286）。舉例來說，私人企業的低成本和差異化策略可能相當重要，員工為此必須培養相對的技術和能力，以達到企業所訂定的目標，但對公部門而言，公務員在現有法定職掌規定下，節約一直不是最主要的考量，差異化更不足以成為政府部門的生存法則，因為一來法律已提供行政機關的生存保障，二來各機關所提供的多屬獨家業務，因此比較沒有強烈動機去爭取競爭優勢，也不需要建構品牌或應用產品差異化的策略。換言之，由於公私部門員工的行為誘因不同，公部門在推動策略管理時，就必須針對策略目標的規劃與執行、績效評估方式與能力建立等內涵的不同，設計出不同的焦點，以免出現東施效顰的尷尬。

公務員執行公務所需的策略能力雖然相當多樣，而且從核心能力（core competence）的角度來看，不同機關需具備不同的核心能力，各機關員工自然也要培養相對應的核心能力。然而，為了因應跨域治理的需要，也因應「契約型政府」（government by contract）的興起，導使中央與地方、政府與政府，政府與民間之間能夠擁有更緊密的協力關係，解決各式不同的跨域問題，培養公務人力跨域治理的協力能力，公務人力所急需建立的共同策略能力之一，便是進行協力治理，從事跨域對話、協調與資源互補整合的能力（林水波、李長晏，2005；Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006: 323-331; Novak, 2009）。換言之，公務員為了促進與配合協力治理，至需培養與展現出來的能力，可稱為協力能力（collaboration capability）。根據 Blomqvist 和 Levy 的界定，所謂協力能力是指：「行為者基於互信、溝通和承諾，建立與管理網絡關係的能力（Blomqvist & Levy, 2006: 40）。」雖然協力治理可能出現在個人、組織和政府等不同層次上，但本文限在個人層次下討論公務員協力能力對當代公共機關的重要，藉以提升公部門在執行各項公共策略時，冀能重視網絡關係或跨域治理的應用。

根據以上定義，本文乃基於下列三項假定進行討論：

第一，協力是公部門策略管理的重要一環，組織從事協力策略的推動，有助於公共問題的解決，或者促進行政機關達成使命與任務。

第二，以協力做為行政機關策略能力之標的，必須靠組織全體成員投入該能力的養成，才能符合養塑能力策略的初衷。

第三，策略目標的成就，有賴連結組織成員的協力能力和其他各項策略能力，以產生契合效應（alignment effect）與合超效應（synergy effect）¹。

有鑑於我國行政機關推動策略性人力資源管理，目前還在起步與試驗階段，如果我們從能力策略切入（O’Neill & Hewitt, 2005: 125-143），將當前公部門所需的跨域協力作為視為一項重要的策略能力，思索建立該項能力的途徑並與組織使用的策略相契合，將有助於未來策略性人力資源管理的實現，也有助於公部門策略管理的推動。綜合前面三項假定，本文分析組織員工建立協力能力的重要性，討論建立策略能力的途徑，提出策略能力的連結之道。

壹、策略能力與協力

一、策略能力的內涵

根據 Lengnick-Hall 夫婦的界定，策略能力是指：「以組織的無形資產創造價值的能力（Lengnick-Hall & Lengnick-Hall, 2003: 2）。」他們認為：組織的有形資產固然重要，但其不足以在知識經濟時代中獲得競爭優勢，唯有無形資產（例如，品牌、顧客忠誠度）能夠影響組織運作的成敗。對照到公部門的情況，行政機關能否獲得人民的信賴與忠誠，公務人員能否運用有形與無形資產創造不一樣的價值，

¹ 策略管理的文獻相當強調“alignment”的重要，例如 Boswell（2006）、Kaplan 和 Norton（2006），它含有連結、結合或契合的意思，重點就是讓策略管理過程中的不同要素結合並產生整合的效果。例如不同組織層次的目標需要上下連結，組織內部的人力、結構和和關係三者需要連結。提倡平衡計分卡的 Kaplan 和 Norton 的二〇〇六年著作 *Alignment: Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies*，仍不脫離以上的含意，但中文譯名為《策略校準》（高子梅、何霖譯，2006），就無法反映出“alignment”的上述意義，故似以「策略契合」為譯名較佳。基於上述原因，本文論述“alignment”的意義時，原則上使用「契合」，同時視行文需要使用「連結」。

從而帶來國家總體的競爭優勢，同樣是當前講究國家競爭力環境下的重要課題。然而，目前多數國家文官系統所採取的科層體制與分工方式，卻產生切割（segmentation）和協調能力不足的問題，何況官僚體制的切割本會影響民眾參與，而協調能力不足又會造成行政或政策不一致，如此一來，民眾對於他們身為公民和納稅人的角色就會輕視，建立效能民主政府的需求，也會因此降低（Peters, 2001: 51-52）。這樣的論證提醒我們：應該注意過度官僚化所造成的負面影響，也應注意如何藉由協調與協力，彌補政策不一致造成民主政府所受到的損害。

因此，本文所界定的協力能力，係專指公務人力所需要的策略能力，必須是爲了完成機關策略目標、因應未來環境變化所需的關鍵能力，而非一般的行政能力。這些策略能力包括策略規劃、資源管理、專案執行、協力治理等等，組織成員若建立並擁有這些策略能力，意味著策略管理得能有效進行。根據此一界定，策略能力包含以下幾項要素：

1. 它是達成組織策略目標所需的關鍵能力；
2. 它能夠因應組織外在環境變化；
3. 它是組織員工養塑後可運用無形資產創造價值。

除了從功能別來界定策略能力外，Cohen（2005: 63-70）在探討策略性人力資源管理下的五種能力類別時，則指出不同階層的組織成員，對於策略貢獻（strategic contribution）的能力也不同。大致而言，基層員工需要瞭解組織目標的能力，中層員工需要變遷管理的能力，高階專業人員需要文化管理的策略能力，至於機關首長需要策略性決策（strategic decision-making）的能力。這種根據組織階層來確認不同策略能力的方式，確實有助於我們進行差異化的培訓與能力強化，而且從階層分工的角度來看，高層人員負責策略規劃，中層與基層員工負責策略協調與操作，也符合策略管理的宗旨。不過，以策略能力所著重的「契合性」（alignment）觀之，在進行策略層級化的同時，也應防止這種區分造成策略能力的人爲分割，從而限制組織員工的前瞻眼光。因此，組織成員要能體認策略能力是由組織整體所共享，特別是組織面對跨域議題的處理時，更需要組織成員以團隊的姿態投入於議題的化解，此時員工入股組織的情懷，便成爲相當重要的條件（林水波，2001）。申言之，本文認爲無論各階層的員工，都需要「感知」和「適應」這兩項重要策略能力。在前者，公部門員工需要對下列層面有著高度的敏感性：

1. 民意變化和政治人物當下的政策與價值取向；
2. 全球和國內經濟、社會和環境的變遷。

在後者，公部門員工需要：

1. 擁有政策前瞻和政策移植的能力；
2. 擁有因應外在環境變化而進行政策變遷和政策終結的能力。

總之，策略能力的目的是為了實現策略目標，這和組織因應環境變遷息息相關。同樣地，本文認為協力能力也是為了組織策略目標的達成，因此以下繼續就此一課題進行論述。

二、以協力達成策略目標

在當前的環境下，各種跨域治理和府際關係的協力課題已相當普遍，但公務員在處理這類議題所具備或養成的能力，都屬於策略能力的一種。質言之，有助於達成策略目標的協力能力，才是策略能力的一種，若屬於一般事務性的協力關係，例如單位間、機關間或政府間事務性、行政性合作協調事項，因缺乏策略導向的意涵，故不被視為策略能力。

在策略能力的意義下，組織透過協力的合作過程，參與者培養與其他組織互動的機會，也提供讓公務人員站在不同立場、運用不同眼光來看待問題的機會。因此公務人員需要培養自己參與協力過程的能力，以因應與解決所面臨的各種跨域性或需要多方參與的議題。根據 Munkvold、Weiseth 和 Larsen (2009) 的界定，所謂協力能力是指：「有能力與他人共同創造成果的一種特質。協力能力代表組織進行協力與產生績效的取向及底盤結構。」在此定義下，協力底盤結構 (collaborative infrastructure)、協力作為 (collaborative practice) 和網絡關係能力 (networking capabilities) 三者構成協力能力的要素，其中和個別公務人員直接相關的是協力作為的能力，而組織需要在底盤結構和網絡關係能力的層面提供配合，進而促進組織績效 (Munkvold, Weiseth, & Larsen, 2009)。

申言之，儘管公共管理者基於策略需要而建立的跨域協力關係中，仍具備相當關鍵的角色 (O'Leary, Gazley, McGuire, & Bingham, 2009: 4-5)，但協力團隊的參與者亦必須站在和領導者一樣的高度，才能使協力關係可長可久，所以一般階層的公務人員也需擁有此種策略能力，而非領導階層所專屬。如此一來，組織成員為了

建立協力關係並獲得相對優勢地位，需要在組織特定使命與目標的驅動下，運用策略能力找出獨特的協力任務，使其連結到相關行為者的行動議程上。這種策略能力可以使合夥者在必要的組織支持下，透過集體行動來確認他們的使命以及建立協力行動的架構（Sullivan, Barnes, & Matka, 2006: 293）。由此觀之，從協力觀點所建立起來的公務人力策略能力，是在累積人力資本（human capital）、結構資本（structural capital）與關係資本（relationship capital）三者（Lengnick-Hall & Lengnick-Hall, 2003: 2-8），冀求公部門的策略能力可以累積與強化，致使組織在建立協力關係時，得能達成策略目標的要求。在這個意義下，若以協力能力來檢視策略能力的意涵，它可以說是達成組織策略目標所需的關鍵能力之一，且是為了因應當前複雜的任務環境，而發展出因應外在環境變化的一種作為，同時也是存在且附著於組織員工身上的一種重要無形資產，一旦人力資本流失，相對的結構資本和關係資本也可能因此受到傷害。

申言之，公務人力做為人力資本的基礎，才有建立策略能力的需要，否則公務人力單純做為人事費用的消耗者與行政任務的執行者，並沒有進一步創造創新、服務與效率的誘因，也沒有積極回應社會需求、達成民主治理的必要。如同本論文背後的假定，乃是希望突破原有的行為慣性，以積極態度回應現代民主治理的需求。因此從策略能力的角度來看，將公務人力做為一種人力資本，乃是必要的一項要素。其次，協力關係的建立，不是一時一地或單一機關的合作協調，而是創造可連結的結構孔道（structural holes），俾便擁有高度結構自主性網絡的行為者，便可享有高度的投資報酬率，因此若能建立可資連結的結構孔道，就能保持組織的競爭優勢（Burt, 1992: 2）。進一步來說，由這樣的協力關係出發，它可以成為長遠彼此溝通、合作與信任的平台，因而反覆的互動與經驗分享，乃成為累積結構資本的依據。最後，無論是人力資本或結構資本的累積，都有助於不同機關之間關係資本的建立，而關係資本又會回饋到前兩者之中，促使協力關係跨越個人或承辦人的界線，成為參與協力各機關所共享的關係資本，因此有助於組織整體的生存與發展。

總之，策略能力並非建立後就算是任務完成，因為它不是存在於組織個別成員身上，而是組織總體資產的一部份。因此，組織內的其他成員也應該投入於總體的願景和策略意向中，並且需聚焦於關鍵策略能力上，與組織運作的其他要素結合，最終則是讓變遷穩定下來，確保績效目標的達成，如此才算是策略能力與策略管理

之間的有效結合 (Joyce, 2000)。就此來說，現代組織若能強化員工的協力能力，由於有助於人力、結構與關係資本的累積，因此可強化策略能力和連結。

貳、建立協力能力的條件

對許多組織而言，認定自身的核心能力並培養組織各階層成員具備該能力，使其轉化為實際的工作產出，乃是相當重要的一項課題，而這些能力的培養就成為能力建立 (capacity building) 議題之一。或許公共管理者或一般公務員都能體認跨域治理的重要，也能肯定組織員工建立能力後對公共服務品質提升的效果，但協力能力的建立牽涉到兩個層面的問題，首先需要哪些周邊條件的配合，才能順利進行能力建立的工作？其次是公務員建立自己協力能力的誘因是什麼？本部分首先處理第一個問題，分別從領導者、組織員工和組織資源三個層面，分別討論公務員能力建立的周邊配合條件，以回應前文所論述的三項假定。

一、領導角色轉變

一般而言，組織著重的是從功能分類的角度進行闡述，例如領導能力、解決問題能力、執行能力等等。這些能力的養成與運用，都是為了提升組織績效，完成組織的策略或目標，此時最主要的策略管理責任仍落在領導者身上。例如，倡導「真誠領導」(authentic leadership) 的學者 Terry 指出：「一個真正有願景的領導者會傳授，提供洞見，如此人們才能理解未來的可能狀況，以及此種未來狀況被預測和(或)創造的過程 (Terry, 1993: 37)。」此種具有願景的領導者，適合帶領組織進行策略目標的擬定，是以領導者在判斷組織面對的問題與挑戰，以及提出的方向是否正確，便攸關後續的成敗。這樣的觀點引發的後續問題包括：為何一般組織員工需要參與策略管理過程？為何在建立跨域治理的過程中，員工也需要培養相對的能力來協助跨域治理工作的進行？領導者應該如何調適自身的角色，以因應協力治理的行政環境？

藉由資訊科技的普及，如今一般員工也可以透過無遠弗屆、鉅細靡遺的網際網路獲知各種資訊及組織運作知識，甚至在專業分工的領域內佔有一席之地，進而有機會和領導者站在同一個知識或資訊的高度去看待組織運作。在這種情況下，領導

者無法擁有獨占的資訊優勢，此時組織員工並非單純的政策執行者，而是等待開發與應用的人力資源。對於希望建立公私合夥、府際治理的行政機關來說，在既有的人力資源基礎上培養協力人才，當是值得採納的途徑。

對領導者而言，設定讓組織成員認同且能達成的組織目標，仍是最重要的任務之一，故有關建構願景、引導改變等重要功能仍是領導者必備的能力。但在面對跨域議題時，第一個優先事項是建立部屬的協力能力，其次是在需要和私部門、其他政府或其他機關之間互動及建立協力關係時，建立開放的管道讓員工參與實際運作，以發揮組織優勢。這是因為在協力治理架構下，光是領導者片面推動政策已無法滿足該類跨域問題的需要，協力治理不僅需要雙邊或多邊參與者來架構彼此關係，而且需要相關利害關係人在既定的信任基礎上，進行長期且深入地建立共享目標，而員工則必須擁有更多的權力分享，才能促進協力治理的順利進行。換句話說，協力架構下存在著兩種型態的分享領導（shared leadership）：一是水平式的分享領導，由協力雙邊或多邊的領導者針對共同議題，彼此進行跨越疆界的對話、權力分享及問題解決；另一個是垂直的分享領導，亦即為了促使協力關係或團隊運作更加順暢，領導者必須與下屬分享權力、影響力、資源及其他工作內容（Seibert, Sparrowe & Liden, 2003: 184-188）。由此可知，當行政組織涉入愈多的跨域議題，或有愈多協力治理的需求時，便需要愈多垂直式的分享領導。當垂直式的分享領導愈多，公務人力就愈需要建立策略能力，以因應分享領導及協力治理的需要。

二、員工參與策略

領導者應正視跨域問題對組織領導帶來的變遷與挑戰。而對組織員工而言，則應瞭解策略管理不是高層領導者的專屬權力，組織員工也能透過程序或決策的參與，使自己能為達成組織的策略目標貢獻心力。事實上，許多行政改革強調參與治理的重要，員工不僅擁有更多決策程序的參與權，同時在許多實質政策領域上，也擁有更多的實質影響力。這種趨勢反映在立法權賦予行政權更多彈性空間，也反映在愈來愈多來自上級的授權賦能（empowerment）上，如此組織員工才能在多元機關的環境（multiagency setting）下，從事合夥與協力的工作，以顯示參與治理的合理性（Taket & White, 2000）。基於這樣的認知，協力能力既是策略能力的一環，即使基層員工也可以讓自己透過協力能力的建立，體認自己有責任在多元機關的環

境下，參與各項跨域問題的解決，以完成組織的策略目標。

三、組織資源整合

當領導者和組織員工都體認到協力能力和參與策略管理過程的重要時，隨之而來的議題便是如何將不同的概念要素結合起來，以產生正面的效應。Boxall 與 Purcell (2003: 30-32) 認為企業的生存力 (viability) 有三項要素：適當的企業目標 (appropriate business goals)、有能力的人員 (capable people) 以及非人力的相關資源 (relevant non-human resource)。相同地，政府機關面對全球化變遷以及民眾對政府需求有增無減的趨勢，組織不朽 (permanence) 已非定律，甚至由於許多負面作用而同遭左派與右派的抨擊 (Peters, 2001: 77-83)。為了追求行政機關的生存和發展，圖 1 說明了這三項要素彼此互有關連的特質，其中所謂有能力的人員同時包括管理者和員工，兩者不僅要具備熟練的技術與能力，而且也應擁有積極甚至熱情的工作態度。其次在適當的組織目標引導下，這些人員才能找到要認同的對象，也才瞭解他們需要達成的目標何在。接著，有關資金、資產、技術、資料庫、過去發展出來的操作系統與庫存用品，都可供組織成員運用，也有助於組織目標的達成。進一步來說，這些要素將可做為政府機關建立策略能力，並連結策略目標的依據。

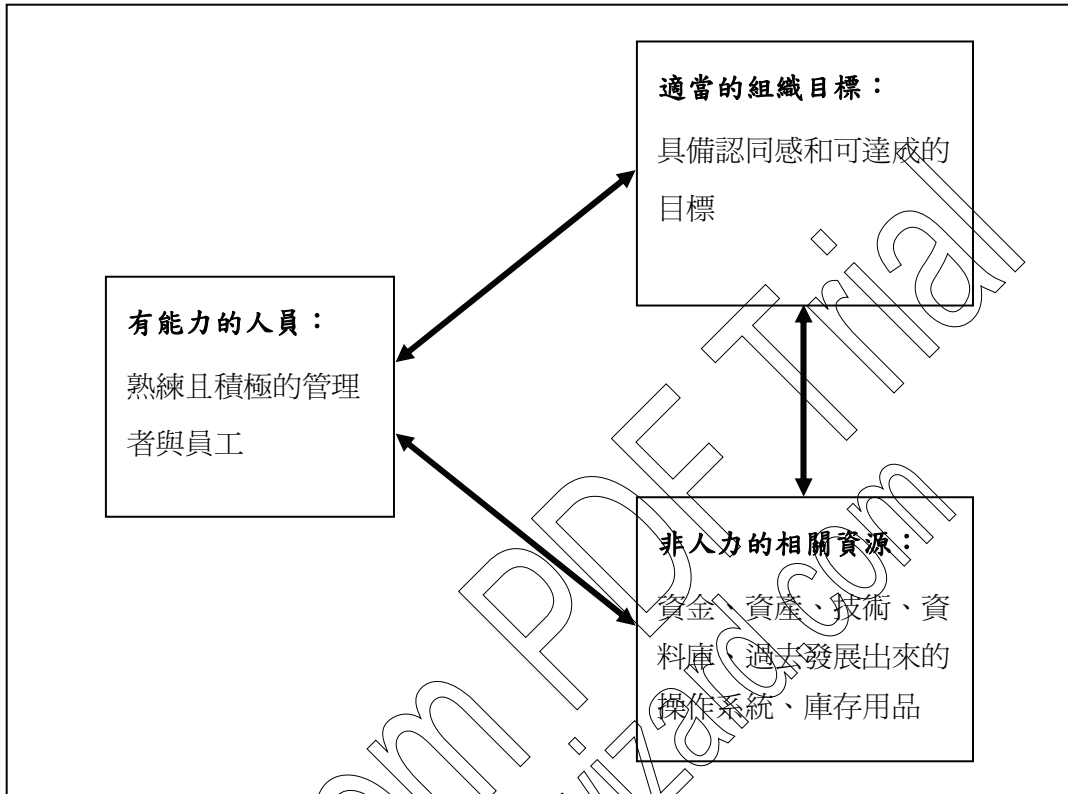


圖1 組織生存力的三項關鍵要素

資料來源：Boxall & Purecell (2003: 31)。

在這三項要素中，「有能力的人員」涉及本文所述的能力建立策略，「適當的組織目標」涉及和領導者有關的策略願景與目標建立，而「非人力的相關資源」則涉及策略執行階段的資源管理與整合，三者應該彼此契合，以整合出完整的策略管理架構。此架構亦符合前文對策略目標和策略能力的界定，連同資源管理而共同形成策略管理的重要要素。從這裡引發出一項課題，便是公共組織成員必須增加對外環境變化的感知力（*sensibility*），進而培養個人和組織的適應力（*adaptability*），才能使公共組織的策略目標與時俱進。換言之，公共組織成員需要習慣從外部思考（*think outside of a box*），並創造策略創新的理念，藉以執行策略規劃的內容（Joyce, 2000: 36-37），在此前提下，這些所謂的組織能力（*organizational capacity*）是要和組織的策略之間彼此配合（*fit*），才能獲得成功的策略執行（Vinzant & Vinzant, 1996: 139-157）。舉例來說，全球知名的投資銀行雷

曼兄弟在二〇〇八年九月十五日宣布破產時，全球各國正式警覺到金融危機將席捲而來，和美國前一年所發生的次級房貸危機（subprime loan crisis）的本質並不相同，隨後西方各國第四季的經濟表現紛紛出現衰退警訊，各種杼困和促進經濟發展方案也開始出籠。在此氛圍下，我國行政院編列的 98 年度中央政府總預算仍在經濟成長的樂觀預估下，編列 5.2% 的歲入成長與 6.9% 的歲出成長（行政院主計處 2009a），行政院主計處直到二〇〇九年二月十八日才宣布我國經濟衰退的現實，指出九十七年第四季經濟負成長 8.36%，98 年經濟負成長 2.97%（行政院主計處，2009b），此時落後外國投資法人機構和國內相關經濟研究機構的預估已經許久。此種感知力和適應力的落差，除了立即導致預算赤字至少增加一千三百億之外，²也因此延宕政府經建部門採取更積極對策應付經濟衰退情勢的機會。由此可見，公共組織成員的策略能力建立，並和機關或國家的策略目標相連結，和社會整體福祉息息相關。

參、建立協力能力的途徑

雖然跨域治理的現實帶來公務員建立協力能力的需求，但從公務員的角度來看，並非理所當然必須建立包括協力能力在內的各種策略能力，也不是理所當然必須主動參與行政組織的策略管理過程。公務員建立協力能力的途徑，一方面採用有系統的訓練，另一方面也能主動體認自主性學習、提升能力的重要。

隨著策略性人力資源管理受到公部門的重視，運用訓練和學習手段，經由培養人才、留用人才、運用人才的作法以建立公務人員協力能力，也愈來愈佔有一席之地。以我國為例，「公務人員訓練進修法」遲至民國九十一年一月四日才制定通過，而有關訓練進修和其他人力管理機制的結合，也需要逐步建立。

對於如何建立公務人力的策略能力，本文認為應在現有訓練進修與學習的架構下進行設計，一方面毋須標新立異，另一方面可刻意強化我國公務人員訓練進修的內涵，導使策略性人力資源管理的推動更為快速。根據現行《公務人員訓練進修法》的規定，約略可分為三套系統：訓練、進修與終身學習。在訓練方面，由公務人員

² 以一兆七千億歲入預算減少百分之八來計算，全年歲入預估減少一千三百六十億。

保障暨培訓委員會辦理或委託相關機關（構）、學校辦理的類別包括公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練、行政中立訓練。由中央二級以上機關、直轄市政府或縣（市）政府辦理或授權所屬機關辦理的訓練類別包括：公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練。進修分為入學進修、選修學分及專題研究。而在終身學習方面，由於缺乏強制性的規定，主動權還是掌握在公務人員身上。從上述訓練架構來看，由於終身學習和進修的範圍兩者有所重疊，因此或可簡化為訓練和進修（或學習）兩大類別。當行政機關認為所屬員工（無論是否具有任用資格）的訓練活動有助於該機關目標或任務的達成，就納入訓練需求計畫中，進行策略能力的培養。至於進修和終身學習都是員工個人基於個人興趣，或為了彌補自己在本職學能或專業知識技術能力的不足，而主動尋找管道接受修習。上述兩者都可視為建立公務人力策略能力的途徑，茲分別進行探討。

一、訓練途徑

隨著全球化風潮衝破了許多人為的界線和藩籬，現狀各項行政事務的複雜與不確定性，乃驅使我們思索不同治理模式的可能性，這種趨勢有賴於公務人員建構不同的能力加以因應，這對公務人力訓練體系而言，似乎提供了一個全新方向訓練設計。誠如 Lengnick-Hall 夫婦在《知識經濟下的人力資源管理》（*Human Resource Management in the Knowledge Economy*）一書中表示：「從人力資本的觀點來看，與工作無關之領域的訓練，可能和與工作相關之訓練同等重要，因為其可以擴展個人的知識基礎，進而擴展整個組織的知識基礎（2003：49）。」由此顯示在知識經濟時代，公務人力訓練本不應侷限由公務機關來提供，訓練內涵也不應侷限於和行政業務相關，而需因應跨域問題和協力治理的出現，強化公務人員在協力能力的建構。例如，鄭錫鏜（2002：79-116）在「從策略性人力資源發展論述政策性公務人員訓練之意涵」一文中，分析策略性人力資源管理應用於公部門的限制與契機，並闡述其與公務人員訓練的關係。本文認同未來人事行政的發展，應從策略性人力資源管理的方向著手。同時，正由於人力被視為一種資源而非成本，因此更應該在人力訓練上投注資源，使其扮演人力資源管理的重要轉換角色。

一旦訓練機構要將策略能力納入訓練需求計畫中，則 Sims（1998：99-110）所提出「再造公部門訓練」的四項特質（attributes），就可做為我們在規劃訓練時的

參考原則。這四項特質包括：策略導向（strategic orientation）、顧客導向（customer orientation）、績效改善導向（performance improvement orientation），以及課責導向（accountability orientation）。這四項特質幫助我們檢驗一個成功的協力能力訓練，是否符合這些取向的要求：

(1)在策略導向上，致使受訓者的訓練在組織策略目標的引導下，養成建立團隊的知識和技術，以建立組織內部與外部的連結關係，如此協力關係才能進入各階層公務人員的思考架構，進而瞭解行政機關進行協力治理時所具備的策略意涵。

(2)從顧客的角度來思考，有必要讓受訓者明瞭建立協力能力和推展未來工作任務之間的關係，才能使公部門訓練乃從受訓者及所屬組織的需求出發，避免由訓練機關本位的角度進行訓練活動，如此或可增加受訓者的動機和意願。

(3)訓練的成果是改善受訓者及所屬組織的績效，而不只是累積訓練機關的訓練人數或項目而已，因此從績效改善的原則出發，可幫助訓練機構規劃的課程和方法，得能結合實際的需求。更重要的是，協力能力的訓練成果，表現在公務人員對協力作為的認知，也表現在協力能力和組織策略之間的策略契合程度上，故需要透過訓練課程結束後的實際工作績效，進行訓練成果的評量，以求組織績效的展現。

(4)在課責導向的原則，不僅包括訓練成果（包括學習、反應、行為與成果）的評估，公共訓練機構以及訓練和組織之間的策略契合關係，也應該是課責的對象與標的，這樣才能使訓練成為策略性人力資源管理下的重要環節。

在實際運作過程中，Sims（1998: 110-113）更進一步提出訓練的策略途徑（參見圖 2），明確指出策略性的訓練，需要在支持訓練的組織文化下，以人力資源管理的內涵為基礎，確認訓練需求、提出訓練方案，並讓受訓者將訓練成果用在工作上，同時運用客觀方式評估訓練成果，藉能達成組織使命與目標。這個論述所反映出來的基本假定，在於：訓練內容和各行政機關之間應該彼此密切配合，才能使策略能力建立在真正的需求上。

我國目前對於公務人力訓練的重視，反映在各項訓練法規逐步完備，訓練體系也在進行整併與轉型，以求發揮更大資源整合的效能。在可預見的未來，比較大的問題，恐出現在各行政機關如何建立支持訓練的制度文化，如此才能進入圖 2 外環的良性循環，使用人機關和訓練機關（構）學校達到彼此配合的目標。

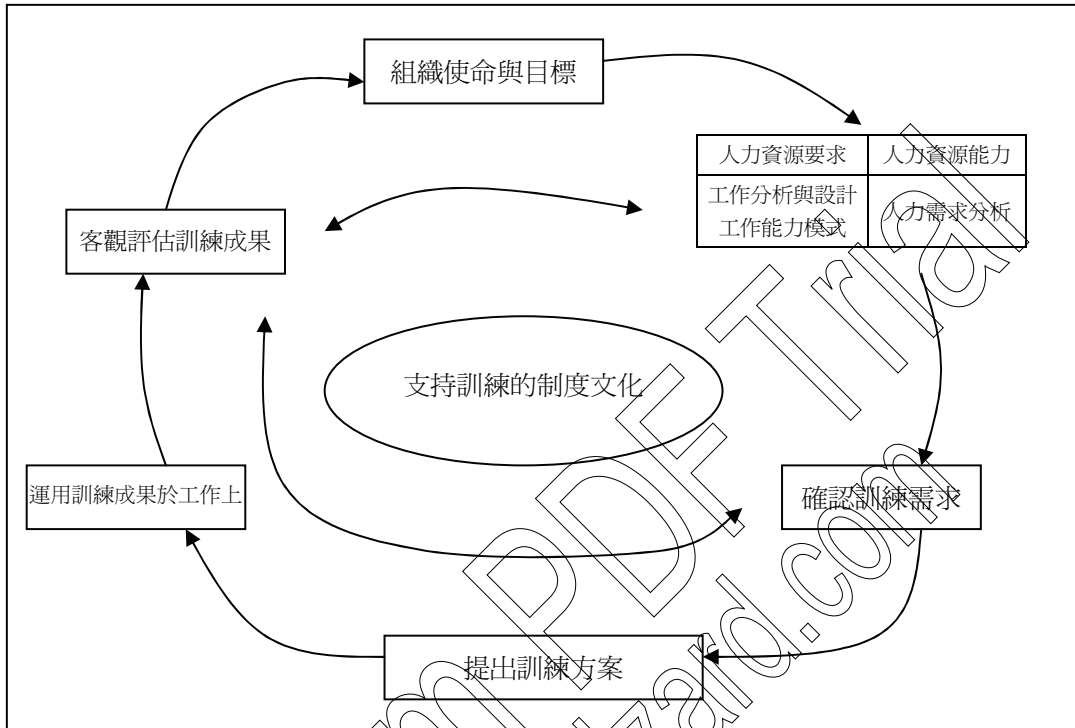


圖 2 訓練的策略途徑

資料來源：Sims (1998: 111)。

二、進修學習途徑

學習的重點在於強化員工的內在誘因，以吸引員工進入學校或利用網路進行學習。目前我國大學院校普及程度相當高，公務人員若希望自行進修，透過入學修習學位或學分，都已是相當容易之事。不過，需要注意的是公務人員的學習固然操之在我，但課程設計與教學內容卻掌握在學校或教師身上，設若公務人員無法善選，則可能造成訓練資源的浪費等情事。因此，透過政府網站提供線上學習的方式，再配合策略能力的學習需要，提供線上教材供公務人力下載與自習。

以現有科技之發達，利用線上學習或數位學習（e-learning）方式，可大幅降低主動學習所必須耗費的各項直接與間接成本，例如學費、交通費及往返時間等等。目前我國有關公務人員訓練的線上學習管道，例如國家文官培訓所設有「文官 e 學

苑」(NCSI e-College)，³ 提供課程類、閱讀寫作類、專題演講類的網路學習內容，並結合實體訓練達到「混成教學」的目標，以增進訓練成效。此外，公務人力發展中心設有「e 等公務園」網站，⁴ 提供各種線上學習的課程與互動架構。其餘如台北市政府公務人員訓練處設有「台北 e 大數位學習網」，⁵ 高雄市政府設有「港都 e 學苑」，⁶ 都是配合網際網路的發展，促使公務人力訓練能夠從實體走向虛擬，從時空有限性走向時空無限性，而公務人員個人知識、技術與能力的發展才能從被動走向主動，進而創造獨特的個人價值。由於線上學習比傳統訓練機構管道更具備彈性因應外在環境演變趨勢，而調整學習目標與課程內容的優勢，故有關協力治理的新興議題，更易於透過此一管道取得更豐富的學習資源與成果。

根據美國布朗大學針對全世界各國電子化政府的排名，台灣在二〇〇六年的排名僅次於南韓位居世界第二 (West, 2006: 10)，二〇〇七年的最新排名次於南韓和新加坡排名第三 (West, 2007: 12)，雖然不如歷年多次第一的紀錄，但我國電子化政府居於世界領先群的穩定程度，仍反映出我國擁有極佳的條件可在現有基礎上提供公務人力線上策略能力的學習管道，尤其線上學習必須突破學習成效評估的難題，目前技術上都已有解決方案，端視政府能否結合我國的資訊科技優勢來推動貫徹。尤有甚者，未來如能開發全國人力資源資訊管理系統，將各種人力資源管理功能結合起來，俾以更能發揮策略性人力資源管理的效用。

然而，線上學習除有上述成效評估的難題外，課程內容能否輔助協力能力的養成，也是在進行課程設計時必須面對的問題。具體來說，協力能力所偏向的是一種實務上的技能。以天賦、知識和技能三個要素構成才能來說，協力能力除了以天賦和知識做為基礎，它更需要實務和經驗的磨練，因此可透過做中學 (learning by doing) 的方式進行輔助。例如，我國公務人員考試錄取人員訓練中有「實務訓練」，若能配合輔導員落實輔導，致使受訓者實際參與協力關係建立或直接參與跨域治理的個案過程，就可讓這些考試錄取人員儘速取得有關協力治理的基礎認識和

³ 「文官 e 學苑」的網址為：<http://ecollege.ncsi.gov.tw/>

⁴ 「e 等公務園」的網址為：<http://elearning.hrd.gov.tw/ehrd2005/Index.aspx?hdnIsOpenPopup=F>

⁵ 「台北 e 大數位學習網」的網址為：<http://elearning.taipei.gov.tw/>

⁶ 「港都 e 學苑」的網址為：<http://elearning.kcg.gov.tw/home/home.htm>

經驗。

進一步來說，以建立策略能力為目的的行動學習，必須將各項協力計畫或專案的執行視為學習個案，參與協力的成員一方面是協力行動的執行者，另一方面則是汲取經驗的觀察者。一旦累積足夠的經驗與案例，便可轉換為組織的無形資產，繼續傳承成為組織共有的策略能力。美國《財星》（*Fortune*）雜誌專欄作家，研究智慧資本（intellectual capital）的 Thomas A. Stewart 指出，行動學習的優點有：(1)它是可行的；(2)在員工學習的同時，他們也正為組織執行真正的工作，所以組織可以立即獲得投資報酬；(3)行動學習可以建立社會網絡（蔣雪芬譯，2003: 309）。申言之，行動學習可以促進人力資本的累積，當行動學習制度化、例行化成為組織運作的一部份時，便能引導結構資本的成形與累積。最後，從行動學習有助於建立社會網絡的角度來看，其所達成的是「關係資本」的擴散與成長。因此，未來公務人力訓練可強化此一學習方式，達到建立協力能力的目標。

肆、協力能力的策略契合

當協力能力建立後，還必須透過轉換的過程，使組織成員所擁有的協力能力和組織整體策略規劃與未來結合起來，進而發揮組織總體的力量，這就是策略契合（strategic alignment）的意義。以另一種觀點來看，策略契合可謂是公務員協力能力建立的前提，否則片面或個體的能力建立，恐無法和組織績效產生連結。此外，隨著關注焦點的不同，策略契合的對象也有不同，舉例而言，學者 Weiss 從私人企業的角度指出：吾人可以從五大領域進行策略契合，分別是：和公司願景的連結、和其他策略團隊及變遷的連結、和顧客需求的連結、和供應商的連結，以及和策略團隊的連結（Weiss, 1999: 167-181）。這五項連結幫助我們瞭解一個組織必須置於更大的策略地圖中，使自身和其他行為者（例如供應商、顧客），與組織願景之間建立連帶關係，如此才能在實踐過程中，進行理念的傳遞和資源的流動及運用。不過，這五項領域的策略契合並不完全適用於公部門，因此宜根據公部門的特性來進行討論。舉例來說，行政機關在若干財貨、勞務的採購上，雖然也需要建立和供應商之間的關係，但對行政機關而言，將供應商放在利害關係人的類別下，致使標的團體、公民團體、服務對象、其他政府或機關的相互關係，能在一體的考量下進行

運作，或許更能避免可能的利益傾斜。

企業在進行策略契合的過程中，引導的驅動力量來自市場消費者選擇的壓力，以及內部強化競爭優勢的需要，目的在獲得更大利潤或獲得更佳公司聲譽等其他經濟利益。但公共組織在推動策略契合時，主要推動力量來自輿論及民主選舉的壓力，是以公共組織推動策略契合的方向在達成組織的使命、願景與價值，以回應社會的需求與獲得政治的支持。從更高層次來看，對一個民主國家的行政機關而言，公共組織的使命、願景與價值，是爲了體現民主治理，而且也需要透過人民選舉、民意機關監督等民主課責的機制及過程，來進行策略契合的成果衡量，故單一的目標或績效衡量指標，無法完全成爲公共組織的「存在理由」(raison d'être)。公共組織的目標既是在各自的使命、願景與價值的引導下訂定出來，身在其中的組織管理者和成員也需要認知其意義，否則在執行過程中，可能無法完全產生策略契合的關係。由於公私部門在策略契合的不同面向中，出現本質上的差異(參見表 1)，因此公務人員在建立以策略契合爲導向的協力能力時，需要體認公部門在連結標的、驅動力量、契合目標和衡量機制的不同，使公務人員在強化個人在溝通、協調、建立結構孔道等協力作爲能力時，能契合公共策略的需要，進而促進組織績效。

表 1 公私部門策略契合差異表

	公部門	私部門
連結標的	施政目標 利害關係人	和公司願景 和其他策略團隊及變遷 和顧客需求 和供應商 和策略團隊
驅動力量	輿論 選舉	消費者選擇 強化競爭優勢
契合目標	組織使命、願景與價值	利潤 公司聲譽
衡量機制	課責	績效

資料來源：作者整理

透過策略契合，有助於幫助人力資源管理過程和策略過程緊密相連，因此吾人可以從策略管理的過程中，思索如何透過策略契合做為膠著劑，避免在組織運作的重要環節上出現斷裂的情況。首先，第一個環節是組織內不同層級之間未能保持目標（goal）一致性；第二個環節是組織內部不同部門之間，或人力資源管理的不同功能之間，未能保持使命（mission）與願景（vision）面的一致性；第三個環節是策略規劃和策略執行之間未能保持價值（value）的一致性；第四個環節是組織內部成員和外部負責協力的成員之間，未能保持利害關係人（stakeholders）關注的一致性。最後，當策略能力並未結合課責時，組織成員的行為動機便會失去著力點，因而造成策略管理無法完全落實。以下就分從上述六點加以討論。

一、使命

行政機關的存在都應設有獨特的使命，而策略管理的目的之一就是透過資源的整合、人力的運用和政策工具的配合，以完成機關使命。因此公務人力之所以需要建立策略能力，其實也是為了完成組織的最終使命。

二、願景

如果使命是機關的「存在理由」，那麼願景就是未來取向的想望或憧憬。Peter M. Senge 認為組織應該擁有共同願景，也就是「我們想要創造什麼」的一種意象或景象的謀定（郭進隆譯，2003：308）。換言之，策略能力的建立應由未來願景來引導，一方面因應外部環境變遷的需要，另一方面提供組織所有成員一種共享的未來展望，進而提升整體的認同感。

三、價值

對行政機關而言，價值的存在可以是為了一般的公共利益，也可以為了組織個別的使命而存在。無論如何，公共價值凸顯了公部門和私部門的主要差異，而公務人力在建立個別策略能力的同時，也需要以公共價值做為指引，同時做為內在的行為動機。此外，公共價值的存在，可能維持策略規劃和策略執行之間，是在相同的基準下進行，而非基於不同的判斷準繩和不同的觀點出發，導致規劃者和執行者立

場的不協調，並造成執行結果與原先規劃目標之間的落差。

四、目標

在機關使命、願景與價值的指引下，組織成員透過長程、中程與短程目標的設定，引導出策略能力的建立標的，同時也根據各項指標的設定，評估策略過程和目標設定之間的落差狀況，並據此進行績效評估與課責之用。

五、利害關係人

無論從協力治理或政策執行的概念來看，行政機關的各項作為必然會涉及相關他人，這些人可能是標的團體，也可能是利害關係人，甚至可能是因果影響並不具體明確的一般民眾。無論如何，行政機關在協力過程所建立的策略能力中，應注意利害關係人也是關係資本的一環。利害關係人對於協力關係的認知，組織成員的印象，以及協力標的本身的觀點，最後都可能匯總而影響對政府的整體觀感。

六、課責

在公務員建立協力能力的過程中，如何確保公務員的行動能符合選民和政治人物的意向，又達到協力合作的目標，乃是值得討論的一項難題（Page, 2008: 138）。課責的目的旨在確保績效目標的達成，致使組織成員不僅以公共價值做為提供公共服務的動機，同時也是基於制度的獎懲誘因進入策略管理過程。另外更重要的是，課責也在確保公部門在民主政治下不犧牲回應性。因此行政機關在發展協力關係、建立策略能力的同時，仍應秉持民主課責的精神，導使公民的聲音獲得傾聽，同時催使立法機關的監督機制仍能有效運作（Joyce, 2000: 201-203）。

總之，為了使協力能力和組織整體發展的充分結合，因此須透過使命、願景、價值、目標、利害關係人和課責六個領域的策略契合，使策略性的協力能力建立，能在這個過程中實現。

結論

在《職場人力危機》(Workforce Crisis)這本書中，作者指出：好消息是員工願意學習，但壞消息是雇主提供太少的學習機會(Dychtwald, Erickson, & Morison, 2006: 161-164)。這個說法在某些企業或許適用，但對於台灣行政部門目前琳瑯滿目的各種訓練和學習機會而言，事實恐怕不盡如此。然而，訓練機會多並不代表訓練內容適當或訓練成果豐碩，最終仍須從機關使命、願景、價值與目標等面向進行訓練需求評估，方能得到更佳能力訓練策略的指引。

雖然私部門在實踐策略性人力資源管理時，已將策略能力的建立與連結視為重要工作之一，但對公部門來說，一方面策略性人力資源管理仍未全面進入文官體系的範疇中，另一方面有關策略能力的內涵尚未獲得有系統的釐清。再者，公私部門之間的管理仍存有本質上的差異性，不同的管理原則及內涵無法照章移植，而必須進行審慎評估才行。因此，本文所探討的議題，到目前仍屬於初探性的分析，更重要的課題則是如何使我們的公務人力真正具有策略管理的知識和能力，以實現策略管理的目標，使人力資源的價值極大化，同時也達到良善公共治理的目標(林水波、王崇斌，2006)。

就我國目前現實面來看，如果要在策略性人力資源管理的架構下進行文官體系職能變革以提升政府競爭力，則必須依賴大幅修正現行政府人事政策和管理制度來加以配合。例如有學者建議以包裹立法方式訂定「文官改革與績效管理法」，利用特別法排除現有其他法律的適用，完成策略性人力資源管理的應用(施能傑，2006: 37)。另一則是效法點滴工程的改革方式，經由能力途徑逐步提升公務人力的素質，致使個別組織有能力處理各種內外環境變遷所引發的問題與議題。

經由本文各節討論，可以得到如下幾點結語：

首先，協力能力並非領導者獨自需要，而是所有組織成員都應涉入的活動。在當前環境下，公部門領導者可從策略管理角度思考自身的定位，進而鼓勵組織員工共同參與協力治理過程，以因應各種不同領域和專業的跨域議題。

其次，協力能力的建立，有賴於組織領導者和所有成員的支持，這才能貫徹到各項公務人力訓練與進行活動中，而組織成員也才有行為動機願意投入於協力能力

的培養。公務員自身也應體認包含協力能力在內的各種能力建立，除有助於自己職業生涯的發展，對組織總體目標和各項政策問題的解決也有助益。

第三，協力能力和組織策略目標之間的契合，有賴於策略性人力資源管理系統的支持，方能避免不同的組織層級之間、不同的功能部門之間、組織內部與外部之間，以及策略規劃與策略執行過程之間的環節斷裂。因此，公共組織的領導者和所有組織成員，都有必要認知組織的使命、願景、價值、目標、利害關係人和課責等六個層面，進而和協力能力的內涵契合在一起，促使組織是在整合一體的型態下運作及提供公共服務，而非注重單一組織或成員的利益而已。

第四，協力能力的建立，雖有助於行政機關的公共策略管理，進而活化激發組織成員的創新與彈性思維，但現有法律框架和人事制度的限制，仍會構成協力能力功效發揮的障礙。因此，透過策略性人力資源管理思維的貫徹，或有助於鬆綁目前對於個別機關人事功能發揮的限制，同時也有助於敦促各個行政機關首長或主管負起成敗責任，進而帶動機關的成長。

總之，在推動協力能力建立的作為上，行政機關不僅要將公務人力視為資產，因此要投注訓練資源、提供學習與進修的管道與環境，以創造更大的價值。同時行政機關也應鼓舞公務人力視自己為投資者，引領雙方在合夥與共存共榮的關係下，為機關的共同願景努力。同樣地，公務人力若缺乏誘因，本來沒有太大動機投資於自身策略能力的建立，但機關既然提供「投資環境」，員工自然願意「入股組織」，也願意承擔策略發展、規劃與執行的責任，進而達到組織與員工雙贏的局面。

參考文獻

王旭統（2004）。推動策略性人力資源管理，建構高效能公務人力團隊--行政院人事行政局企劃處一年來推動工作重點。**人事月刊**，第 39 卷第 3 期，頁 37-40。

行政院人事行政局（2005）。行政院推動策略性人力資源管理說明資料。2006 年 10 月 29 日取自**行政院**，網址：<http://ca2.cpa.gov.tw/oldweb/core/download2/1.ppt>。

- 行政院主計處 (2009a)。98 年度中央政府總預算案歲入歲出簡明比較分析表。2009 年 2 月 10 日取自行政院主計處，網址：<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/98/98btabs/98b歲入歲出簡明比較分析表.pdf>。
- 行政院主計處 (2009b)。國民所得統計及國內經濟情勢展望新聞稿。2009 年 3 月 6 日取自行政院主計處，網址：<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas03/bs4/ninews/9802/new9802.doc>。
- 林水波 (2001)。員工入股組織的管理，**人事月刊**，第 33 卷第 2 期，頁 33-41。
- 林水波、王崇斌 (2006)。文官核心能力與良善公共治理的關連性。發表於強化文官核心能力 再造政府競爭力學術研討會，政治大學公共行政學系、行政院人事行政局、中國行政學會主辦，台北。
- 林水波、李長晏 (2005)。跨域治理。台北：五南。
- 施能傑 (2006)。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點。**東吳政治學報**，第 22 期，頁 1-46。
- 孫本初 (2006)。論策略性人力資源管理模式及其在政府機關之應用—以美國 IRS 為例。**人事月刊**，第 42 卷第 1 期，頁 28-46。
- 高子梅、何霖譯 (2006)。策略校準：應用平衡計分卡創造組織最佳綜效。(Robert S. Kaplan, & David P. Norton 原著) 台北：臉譜。
- 郭進隆譯 (2003)。第五項修練：學習型組織的藝術與實務 (第二版) (Peter M. Senge 原著)。台北：天下遠見。
- 陳金貴 (1999)。人力資源發展的新趨向—公務人員職能的提昇。**公務人員月刊**，第 40 期，頁 6-14。
- 趙璟瑄 (2002)。中高階公務人員管理發展核心能力之初探。**人事月刊**，第 35 卷第 4 期，頁 49-57。
- 蔣雪芬 (譯) (2003)。知識煉金術：活用智慧資產為企業謀利 (Thomas A. Steward 原著)。台北：遠流。
- 鄭錫鏞 (2002)。從策略性人力資源發展論述政策性公務人員訓練之意涵—兼論我國「知識經濟發展方案」之訓練個案。**法政學報**，第 14 期，頁 79-116。
- Allison, G. T. (1999). Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? In F. S. Lane (Ed.), *Current Issues in Public Admini-*

- stration* (6th Ed.) (pp. 14-29). Boston: Bedford/St. Martin's.
- Blomqvist, K., & J. Levy (2006). Collaboration Capability: A Focal Concept in Knowledge Creation and Collaborative Innovation in Networks. *International Journal of Management Concepts and Philosophy*, 2(1): 31-48.
- Boswell, W. (2006). Aligning Employees with the Organization's Strategic Objectives: Out of 'Line of Sight', Out of Mind. *International Journal of Human Resource Management*, 17(9): 1489-1511.
- Boxall, P., & J. Purcell (2003). *Strategy and Human Resource Management*. New York: Palgrave Macmillan.
- Brown, T., M. Potoski, & D. M. Van Slyke (2006). Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public Administration Review*, 66(3): 323-331.
- Burt, R. S. (1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Cohen, D. J. (2005). Human Resource Education: A Career-Long Commitment. In M. Losey, S. Meisinger, & D. Ulrich (Eds.), *The Future of Human Resource Management: 64 Thought Leaders Explore the Critical HR Issues of Today and Tomorrow* (pp. 63-70). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Dychtwald, K., T. J. Erickson, & R. Morison (2006). *Workforce Crisis: How to Beat the Coming Shortage of Skills and Talent*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Joyce, P. (2000). *Strategy in the Public Sector: A Guide to Effective Change Management*. New York: John Wiley & Sons.
- Kaplan, R. S., & D. P. Norton (2006). *Alignment: Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Lengnick-Hall, M. L., & C. A. Lengnick-Hall (2003). *Human Resource Management in the Knowledge Economy: New Challenges, New Roles, New Capabilities*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Lenz, R. T. (1980). Strategic Capacity: A Concept and Framework for Analysis. *The Academy of Management Review*, 5(2): 225-234.
- Munkvold, B., P. E. Weiseth, & S. Larsen (2009). *Towards a Framework of Collaborative Capabilities*. In Proceedings of Information Systems Research Seminar in Scandinavia, Molde University College, Molde, Norway.

- Novak, W. J. (2009). Public-Private Governance: An Historical Introduction. In J. Freeman, & M. Minow (Eds.), *Government by Contract Outsourcing and American Democracy* (pp. 23-40). Boston, MA: Harvard University Press.
- O'Leary, R., B. Gazley, M. McGuire, & L. B. Bingham (2009). Public Managers in Collaboration. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century* (pp. 1-12). Washington, DC: Georgetown University Press.
- O'Neill, S. N., & A. S. Hewitt (2005). Linking Training and Performance Through Competency-Based Training. In S. A. Larson, & A. S. Hewitt (Eds.), *Staff Recruitment, Retention, and Training Strategies for Community Human Services Organizations* (pp. 125-143). Baltimore: Paul H. Brookes.
- Page, S. (2008). Managing for Results Across Agencies: Building Collaborative Capacity in the Human Service. In L. B. Bingham, & R. O'Leary (Eds.), *Big Ideas in Collaborative Public Management* (pp. 138-161). Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing* (2nd Ed.). Kansas: University Press of Kansas.
- Ring, P. S., & J. L. Perry (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. *Academy of Management Review*, 10(2): 276-286.
- Seibert, S. E., R. T. Sparrowe, & R. C. Liden (2003). A Group Exchange Structure Approach to Leadership in Groups. In C. L. Pearce, & J. A. Conger (Eds.), *Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership* (pp. 173-192). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Sims, R. R. (1998). Reinventing Training in the Public Sector. In R. R. Sims (Ed.), *Accountability and Radical Change in Public Organizations* (pp. 97-121). Westport, Connecticut: Quorum Books.
- Sullivan, H., M. Barnes, & E. Matka (2006). Collaborative Capacity and Strategies in Area-Based Initiatives. *Public Administration*, 84(2): 289-310.
- Taket, A., & L. White (2000). *Partnership & Participation: Decision-making in the Multiagency Setting*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Terry, R. W. (1993). *Authentic Leadership: Courage in Action*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Vinzant, D. H., & J. C. Vinzant (1996). Strategy and Organizational Capacity: Finding a

Fit. *Public Productivity and Management Review*, 20(2): 139-157.

Weiss, D. S. (1999). *High-Impact HR: Transforming Human Resources for Competitive Advantage*. Toronto: John Wiley & Sons Canada.

West, D. M. (2006). Global E-Government, 2006. Retrieved October 20, 2006, from: <http://www.insidepolitics.org/egovt06int.pdf>.

West, D. M. (2007). Global E-Government, 2007. Retrieved July 27, 2007, from: <http://www.insidepolitics.org/egovt07int.pdf>.

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

Capacity-Building and Strategy: Aligning of Collaboration for Civil Service

Chih-Wei Chen*

Abstract

Since Taiwan is just beginning to promote strategic public human resources management, there are lots of management practices for us to improve its quality. The purpose of this article is to research the necessity of collaborative capability building for the civil service with documental analysis, since they have to deal with more and more cross-boundary issues or issues of intergovernmental relations. To increase public organization capacity, this paper takes collaboration capability as a strategic issue, and argues that it has to be aligned into strategic management process, that is, the strategic alignment. As a result, the strategic public human resource management can be realized, and more attention can be paid to the strategic management in public sector.

This paper takes collaborative capability as a vital strategic capacity. Then, the paper discusses the conditions and approaches of collaborative capability building. Finally, this article argues that collaboration capability should be aligned to missions, visions, values, goals, stakeholders, and accountability of public organizations, and that strategic capability of collaboration is not exclusive to top management, but involves all echelons of public organizations. This article concludes that legislations of public strategic human resources management should be emphasized so that the goals of

* Assistant Professor, Department of Public Administration, Tamkang University.

strategic alignment could be achieved.

Keywords: collaboration capability, strategic alignment, strategic public human resource management.

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

《文官制度》季刊稿約

《文官制度》季刊原為《考銓》季刊，自 98 年 1 月起更名，於每年 1、4、7、10 月出版，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓撫卹行政法制等相關論文均歡迎賜稿，以促進相關知識之發展與交流。

為強化季刊內容及提昇學術品質，《文官制度》季刊事先規劃出版主題，以利各界投稿。98 及 99 年度預定出版主題如下：

- (一) 慶祝考試院成立 80 週年特刊主題為「**試院發展與卓越管理**」（截稿日期：98 年 11 月 30 日；出版日期：98 年 12 月）
- (二) 第 2 卷第 1 期主題為「**行政民主**」（截稿日期：98 年 11 月 30 日；出版日期：99 年 1 月）。
- (三) 第 2 卷第 2 期主題為「**政治管理**」（截稿日期：99 年 2 月 28 日；出版日期：99 年 4 月）。
- (四) 第 2 卷第 3 期主題為「**契約型政府**」（截稿日期：99 年 5 月 30 日；出版日期：99 年 7 月）。
- (五) 第 2 卷第 4 期主題為「**政策變遷**」（截稿日期：99 年 8 月 30 日；出版日期：99 年 10 月）。

為提升《文官制度》季刊學術品質，每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審查，依審查結果送請編輯委員會決定，有關審查作業規定，請參考《文官制度》季刊論文審查作業規定。

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「台北市文山區 11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。本刊聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，有關

撰寫注意事項，請參考《文官制度》季刊投稿須知及《文官制度》季刊論文撰寫體例。

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

《文官制度》季刊投稿須知

《文官制度》季刊由考試院出版，於每年 1 月、4 月、7 月及 10 月出刊，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓撫卹行政法制等相關論文，均歡迎賜稿。

一、論文格式

- (一) 中文文稿以 20,000 字為限，英文文稿以 10,000 字為限，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明論文題目、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。
- (三) 稿件順序：文稿第 2 頁起請勿書寫作者姓名，第 2 頁為論文中、英文題目，中、英文摘要及中、英文關鍵詞，第 3 頁起為正文，正文後為參考文獻及附錄。
- (四) 論文格式請參考「《文官制度》季刊論文撰寫體例」撰寫。

二、審查程序

- (一) 除特定邀稿外，所有投稿均須依《文官制度》季刊論文審查作業規定進行審查，審查時間約需 2 至 3 個月，編輯委員會保留刪改文稿書寫格式及文字之權。
- (二) 為便於匿名審查作業，正文中請勿出現足以辨識作者身分之資訊。

三、版權事宜

- (一) 文稿以未曾在其他刊物或書籍發表者為限，其內容並不得違反著作權法及其他相關法令；違反者由作者自行負責。
- (二) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格

式)即讓予本刊,但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。

(三)凡本刊刊登之論文,將同時刊登於考試院全球資訊網,並收錄於考試院相關出版品,除另有約定外,出版權及發行權專屬授權予本刊,未經本刊同意,請勿轉載。

(四)著作人投稿本刊經收錄後,同意授權本刊得再授權國家圖書館「遠距圖書服務系統」或其他資料庫業者,將本論文納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為,並得為符合各資料庫之系統需求,酌作格式之修改。

(五)依照國際學術慣例,曾在國內外學術會議上宣讀的論文,視為未曾發表,歡迎修改後投稿。

(六)投稿經刊登後,除依行政院規定致贈稿酬外,另奉贈該期季刊2本。

四、稿件交寄

(一)本刊隨時接受稿件,除符合當期主題之稿件外,按通過採用先後順序刊登。

(二)來稿一式二份請寄「台北市文山區試院路一號考試院編纂室《文官制度》季刊編輯委員會」收,或以電子郵件寄至:jcs@exam.gov.tw。

《文官制度》季刊論文審查作業規定

- 一、每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審稿，審查人分別就「推薦刊登」、「修改後推薦刊登」、「修改後再審」或「不同意推薦刊登」四項情形選擇其一，送請編輯委員會決定。
- 二、綜合匿名審查人評審意見如下表：

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

綜合意見		甲 審 查 人 意 見			
		推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	不同意推薦刊登
乙 審 查 人 意 見	推薦刊登	推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後再審	修改後再審	修改後再審	修改後再審	不同意推薦刊登
	不同意推薦刊登	送第三人審查	送第三人審查	不同意推薦刊登	不同意推薦刊登

三、論文刊登的基本原則是獲得二審查人推薦刊登。二審查人之綜合意見為「修改後推薦刊登」者，視為同意推薦刊登。

四、「修改後再審」之處理方式：

(一) 審查人之綜合意見為「修改後再審」時，論文先送交作者修改，俟修改完畢送原審查人再審；原審查人必須就修改情形決定「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」。

(二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第五點辦理）。

五、「第三人審查」之處理方式：

(一) 審查人審查結果差距過大，例如甲審查人勾選「不同意推薦刊登」，乙審查人勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」，則須送第三人丙審查。

(二) 第三審查人應就第一點所定四項情形選擇其一，勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」時，該論文即視同獲得二審查人（乙及丙）評選通過，同意推薦刊登；若勾選「修改後再審」，則依第四點規定辦理；勾選「不同意推薦刊登」，該論文視同被二審查人（甲及丙）拒絕，本刊不予刊登，退回原作者。

六、每一審查人（包括第三審查人）就同一篇論文只有兩次審查機會。再審結果只有「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」兩種選擇，是否另送第三人審查以及第三人審查結果之處理，均比照第四點、第五點規定辦理。審查過程至多到第三審查人審查時終止。

《文官制度》季刊論文撰寫體例

本刊為統一論文格式，自 2009 年 1 月（本刊第 1 期）起，訂定本刊之撰寫體例，敬請遵循採用。

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

- (一) 中、英文題目名稱。
- (二) 中、英文作者姓名。
- (三) 中、英文作者服務單位及職稱。
- (四) 聯絡地址、電話、電子郵件地址。

二、第二頁

- (一) 不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- (二) 摘要：中文文稿，中文摘要（500 字以內）在前，英文摘要（300 字）在末；英文文稿，英文摘要在前，中文摘要在末。（摘要應涵蓋研究之問題、目的、方法與結果）。
- (三) 中、英文關鍵詞各 3~5 個，對照分別列於中英文摘要之下。

三、第三頁

- (一) 不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- (二) 正文（自本頁起）。請以 12 號字體撰寫，中文請用「細明體」，英文請用“Times New Roman”字體，請編頁碼。

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號(：)時

【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號(：)時

【格式】中文用單引號「」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

【格式】中文單引號「」在外，雙引號『』在內 英文雙引號“ ”在外，單引號‘ ’在內

三、附加原文專有名詞用例

中文稿引用外國機構名稱、著作、專有名詞時，應譯成中文，並於「第一次」出現時以「括號附加原文全名」。

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】(作者，年代：頁數)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者(年代：頁數)

(三) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(四) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(五) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 統計數字請以阿拉伯數字表示。

(二) 非統計數字，如年代、表述性數字，則以中文表示。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》

《正義論》(A Theory of Justice, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》

Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉

〈新公共服務：服務而非導航〉(The New Public Service: Serving Rather Than Steering)

“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). *Book title* (2nd Ed.). Location: Publisher.

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷期，頁別。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. *Journal title*, Vol. xx (No. xx): xx-xx.

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. In B. B. Author (Ed.), *Book title* (pp. xx-xx). Location: Publisher.

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。發表於研討會名稱，主辦單位，舉行地點。

【格式】Author, B. C. (1993). *Paper title*. Paper presented at the Conference Title, Place.

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。行政院國家科學委員會專題研究成果報告，未出版。

【格式（已出版）】作者（年代）。報告名稱。教育部委託之專題研究成果報告，出版地點：出版商。

六、學位論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。○○大學○○研究所碩士（或博士論文），未出版，大學地點。

七、譯著

【格式】譯者名（譯本出版年代）。書名（版別）（原文作者名）。出版地點：出版商。

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

【格式】Author, B. C. (1995, November 15). Article title. *Newspaper Title*, pp. xx-xx.

九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，****年**月**日取自（單位名稱），網址：
xxx。

【格式】Author, B. C. (2000). Title of work. Retrieved month day, year, from: source url.

【格式】Author, A. A., B. B. Author, & C. C. Author (2000). Title of article. *Title of Periodical*, (Vol. xx No. xx). Retrieved Month day, year, from source url.

十、其他注意事項

- (一) 參考文獻之排列，先列中文文獻，以作者姓氏筆劃依次排列，再列西文文獻，以英文字母順序依次排列。
- (二) 一作者有多項參考文獻時，請依年代先後順序排列。
- (三) 一作者同一年代有多項參考文獻時，請依序在年代後面加 a b c 等符號。

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

一、若本論文經《文官制度》季刊社接受刊登，作者同意**非專屬授權**予出版單位做下述利用：

1. 以紙本或是數位方式出版；
2. 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。

二、作者同意出版單位得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，出版單位應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。

三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽署對授權著作仍擁有著作權。

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com