

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; Lovelock & 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; Snively, 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, Jatusripitak & 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。

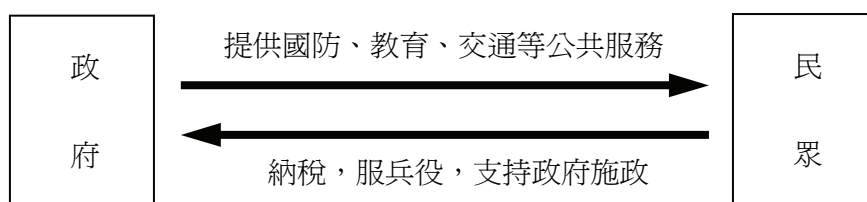


圖 1 政府與民眾的交換關係

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「市長如店長」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有失或過分誇大，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（郭思妤譯，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。

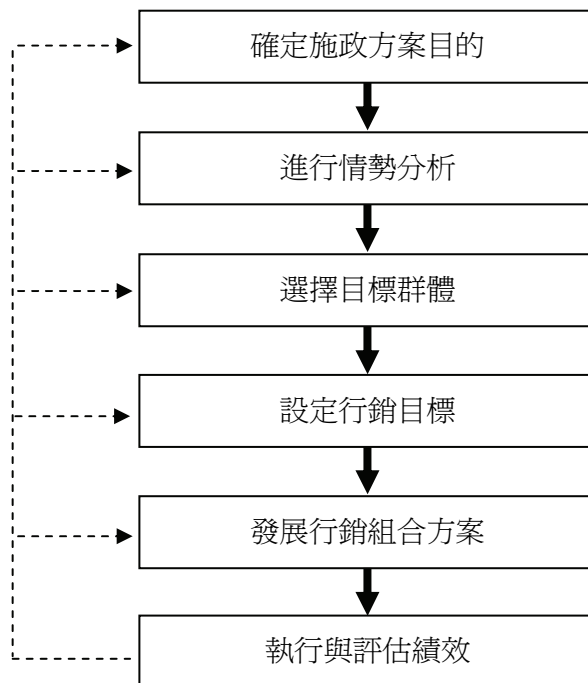


圖 2 策略性政府行銷管理的流程

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，榮民榮譽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，爲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，就是因爲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，以孕婦愛滋病檢驗爲例，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爲孕婦產前檢驗的一部分，而擴大產品則包括爲呈陽性的孕婦提供諮詢服務、爲孕婦回

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。爲了更快速、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（郭思妤譯，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（郭思妤譯，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）。另類防愛滋 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。少年中國晨報，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.
- Snaveley, 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