

政治行銷

Political Marketing

張美慧 著

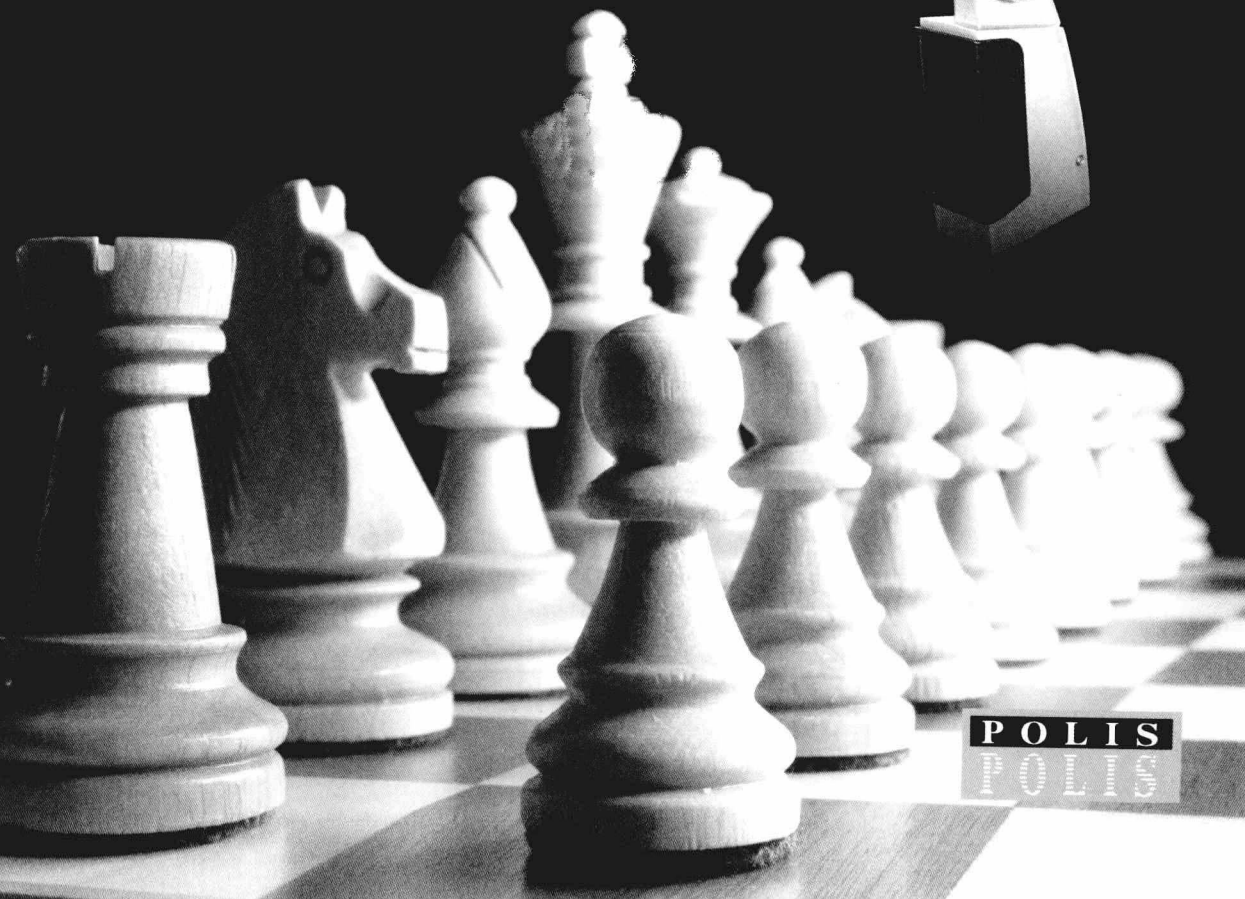


POLIS
P O L I S

政治行銷

Political Marketing

張美慧 著



POLIS
BOOKS

國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

政治行銷 / 張美慧著. -- 初版. -- 新北市：揚智文化, 2012.03

面：公分. -- (Polis 系列)

ISBN 978-986-298-038-5(平裝)

1. 政治行銷

572.9

101005401

Polis 系列

政治行銷

作 者 / 張美慧

出 版 者 / 揚智文化事業股份有限公司

發 行 人 / 葉忠賢

總 編 輯 / 閻富萍

地 址 / 22204 新北市深坑區北深路三段 260 號 8 樓

電 話 / (02)8662-6826

傳 真 / (02)2664-7633

網 址 / <http://www.ycrc.com.tw>

E-mail / service@ycrc.com.tw

印 刷 / 鼎易印刷事業股份有限公司

ISBN / 978-986-298-038-5

初版一刷 / 2012 年 3 月

定 價 / 新台幣 250 元

* 本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換 *

序

這本書，整合我過去二十幾年讀書、教書及擔任政治行銷顧問的經驗匯集而成。我的博碩士教育受的都是正統的政治學，二十幾年前我因緣際會參與選舉輔選工作時，當時尚未聽過政治行銷這個詞彙，但從實務工作中，已隱然感受到行銷在政治事務運作上的威力。

因為興趣所在，二十幾年來我一直在政治及行銷這兩個領域中來回，也從未間斷在大學中開設政治傳播相關的課程。我一直為政治行銷這個領域所著迷，不僅是選舉操作，甚至城市發展、公共政策、民意溝通、社會共識、政黨路線……處處可見政治行銷的痕跡。所幸，國內學術界也適時地注意到政治行銷這個新範疇的發展，而迭有相關專論著述之推出，本人的政治行銷學術摸索之路，得助於前輩的研究成果甚多，在此表達感謝。

有不少正統的政治學者，認為政治行銷學，只是把政治當成商品，運用行銷的技術，進行銷售的手段，根本不登學術大雅之堂。其實根據我的親身體驗，我看到政治行銷學將社會各界對於相互對立的價值觀的爭論納入了行銷管理制度和程序之中，為社會價值觀的爭論提供了一個協商平台，既有利於引發關於政治價值的爭論，又不至於導致政治對抗，在政治理念世界和政治實務操作世界之間架起了一座橋樑，推動了政治發展和社會發展。

未來，政治行銷影響層面必然越來越廣、越來越普遍、越來越重要，期待更多學者投入這個領域的研究，謹將本書獻給有志於政治行銷的研究與工作者，期盼成為有助後來者的墊腳石。

張美慧 謹識於台北

目 錄

序 i

第一章 緒 論 1

第一節 研究動機 2

第二節 研究架構、問題與假設 5

第三節 研究範圍與方法 9

第四節 本書研究目的 13

■ 學理篇：政治行銷的理論與工具 15

第二章 政治行銷的理論研究 17

第一節 政治行銷的發展階段 18

第二節 政治行銷的研究方法 29

第三節 政治行銷與台灣民主化過程 33

第四節 新媒體時代的政治行銷 41

第三章 政治行銷的工具分析 49

第一節 政治行銷的架構 50

第二節 政治消費行為研究 61

第三節 政治產品的類型 65



第四章 政治行銷的策略規劃 73

第一節 市場區隔 74

第二節 對象鎖定 79

第三節 政治定位 83

第四節 策略組合 91

第五章 政治行銷的傳播管理 101

第一節 政治行銷與傳播 102

第二節 傳統主流媒體 106

第三節 新興媒體 110

第四節 政治行銷的媒體操作 113

■ 實務篇：政治行銷的台灣經驗 121

第六章 選戰中的政治行銷 123

第一節 選戰政治行銷的組織 124

第二節 選戰政治行銷的策略規劃 129

第三節 選戰政治行銷的危機處理 136

第四節 案例分析：2012總統大選的政治行銷 139

第七章 公共政策與政治行銷 151

第一節 公部門與政治行銷 152

第二節 公共政策行銷模式 157

第三節 案例分析：H1N1防疫的政策行銷 166



第八章 結 論 175

第一節 對政治行銷的批評與回應 176

第二節 研究限制與展望 180

參考書目 187



第一章

緒論

- 研究動機
- 研究架構、問題與假設
- 研究範圍與方法
- 本書研究目的

摘要

「政治行銷」(political marketing) 意味著根據現代的行銷學法則與技術，設計出一套實際可行的策略並應用於政治之中，無論是從國家政策執行、政黨推動法案，到組織團體獲取支持、個別候選人力圖贏得選戰等等，透過行銷的應用，讓「政治行銷」能夠從另一個與政治學同中有異的觀點去認知與評估政治局勢，思考策略，掌握有利行動契機。本書的研究目的是檢視與探討政治行銷在台灣的政治發展過程中所扮演的角色，並嘗試建立一個跨領域的研究架構來理解與分析政治行銷的現象與影響，希望如實地呈現出政治學與行銷學交手的場域，從中看見問題、力量和可能性，以一種新的眼光來觀看我國民主化進程中的筭路藍縷，從而建構起屬於台灣的政治行銷學。



第一節 研究動機

「政治行銷」是一個方興未艾的跨學科研究領域，其涉及相關學術範疇廣泛，包括了政治學、行銷學、廣告學、傳播學、管理學等等，相關主題的討論涵蓋範圍包括政治傳播 (political communication)、政治公關 (political public relations)、政治廣告 (political advertising)、政治宣傳 (political campaign) 甚至政策行銷 (policy marketing) 等等，國際學界已陸續出版許多關於政治傳播、選戰管理等各方面的研究文獻，在我國亦持續有學者積極投入研究，各種理論與實務成果精彩紛呈、蔚為大觀。從字面上來看，「政治行銷」意味著根據現代的行銷法則與技術，設計出一套實際可行的策略並應用於政治之中，無論是從國家政策執行、政黨推動法案，到組織團體獲取支持、個別候選人力圖贏得選戰等等，都能透過行銷的應用，從「政治行銷」的觀點去

認知與評估政治局勢、思考策略，掌握有利的行動契機。

行銷原本是商業領域的利器，根據美國行銷協會（American Marketing Association, AMA）在1985年界定，行銷是分析、規劃、執行和控制的一連串過程，透過此程序來訂定創意、產品或服務的概念、訂價、促銷與配銷等策略，進而創造能滿足個人和組織目標的交換活動。將行銷學應用於政治，乍聞之下似乎是個別開生面的新觀點，實際上在我們隨處可見的日常生活之中，早已布滿政治行銷的種種痕跡。舉例來說，一般選民印象最深刻的就是在我國每當選舉將屆，選舉旗幟必定插滿街頭巷尾，信箱中塞滿候選人的宣傳單，助選員陪著候選人沿街拜票並贈送伴手禮，掛著選舉標誌的車輛不斷用擴音器重複播放著選舉口號，電視上與報紙上都充斥著競選廣告，新聞大量報導政黨與候選人相關動態，民意調查的數字起伏高低也往往被拿來大做文章，運用網路來催票的花招更是推陳出新、無奇不有。每逢選舉，種種熟悉的混亂景象總是一再重返。這些看似光怪陸離的政治行為與活動，實際是由一個隱而未彰的概念所推動，就是政治能夠透過行銷的方式來達成其目的，將行銷的觀念、市場分析方法以及策略戰術等導入政治活動中，使政黨或政治人物能發展出一套有根據、有整體性、有效率，有別於傳統選戰與組織戰的選舉策略。更廣義地說，政治行銷並不侷限於選舉前後期間，在平時，政府、政黨甚至非營利組織都能夠透過製作動人的廣告，將其政治訴求或主張更有效傳遞出去給社會大眾，爭取支持；為了讓理念更具說服力或感染力，大至記者會，小至文宣，都必須要有整體的包裝策略，口號（slogan）更是非得精心設計，除了符合核心價值與訴求，還務求讓人琅琅上口，才能口耳相傳打動人心……凡此種種，正是將「行銷」的方法和工具應用到「政治」上。

許多學者指出，政治行銷在西方民主國家發展多年，特別是在選戰之中，每每競爭越激烈，招數越層出不窮，使得民主政治儼然成為



一種龐大產業。爲了規範這些行爲與現象，各國政府致力推動相關的規章制度之建立，學界也紛紛投入研究，諸如政黨政治、選舉法規、媒體策略、投票行爲等課題，不僅產出爲數不少的政治行銷的論文和論文集，也逐漸出現闡述政治行銷理論、體系的著作。目前政治行銷相關研究以歐美學者的成果較爲卓著，如菲利普·科特勒（Philip Kotler）、約瑟夫·熊彼得（Joseph Alois Schumpeter）、蓋瑞·毛瑟（Gary Mauser）、布魯斯·紐曼（Bruce I. Newman）、尼可拉斯·奧蕭尼西（Nicholas J. O'Shaughnessy）、珍妮佛·李—瑪仕蒙（Jennifer Lees-Marshment）等等。在國內方面，亦有多位學者不斷累積豐沛的在地研究成果，主要探討面向聚焦在文宣、廣告、媒體等政治傳播面向，近年來隨著網際網路的普遍化而往往需應用到資訊科技媒介，更有越來越多研究者投入網路上的行銷效果，將品牌經營、行銷策略、媒體操作等推展到政治領域，來研究在選舉行銷、政黨行銷、政策行銷、社會行銷等實務面的運作成效。

當越來越多人懂得將行銷學的觀念與工具應用到政治領域，意味著在選戰中，候選人不再像過去一樣憑著直覺、常識和經驗去規劃自己的競選活動，而是透過民意調查等客觀資料去分析瞭解選民的意向，更進一步透過報紙、電視、網路等媒體去散播理念、甚至包裝形象——時至今日，政治人物要投入一場選舉，費用早已今非昔比，支出項目可能包括了旗幟、標語、廣告、贈品、餐會、網路、工作人員薪資等等，五花八門不一而足，衆多相關行業如公關、廣告、媒體、新聞、民調等行業也隨之蒸蒸日上。除此之外，政府在宣導公共政策時，不再一味刻板教條，而會運用行銷學的策略去向社會大眾傳遞訊息，希望能夠讓政策更獲得民意支持、更有效落實運作。民間團體也可能爲了不同的利害衝突而運用行銷方法進行理念宣傳，甚至非營利組織也能夠透過行銷學讓崇高的訴求更廣爲人知、獲得更多認同與支持。將政治學與行銷學結合、探討其溝通成效的跨學科研究，「政治

行銷」正是這樣一個新穎、鮮活而充滿探索潛力的領域。

一般而言，政治學者較常從事於政府政策制定的研究，以及對政治現象的解析工作。相對來說，行銷則是一門包含實務的運行規則，傾向於發展出一套解決問題的程序，以協助決策制定的科學。將行銷學應用於政治，容或可以為政治活動提供一個別開生面的架構與視野；然而政治學與行銷學兩者之間畢竟有許多不同之處，究竟行銷學如何能夠適用政治學範疇，是「政治行銷」研究之所以能夠成立最根本而關鍵的問題。政治市場存在嗎？政治能夠被商品化嗎？投票可以類比於一種消費行為嗎？選民對政黨的認同就像是對品牌的喜愛嗎？如果可以的話，原因何在？在應用上有怎樣的預設、條件與限制？有什麼優點與缺點？行銷的介入，固然可能為政治的傳統嚴肅樣貌增添許多靈活的色彩，但是否也可能帶來負面影響？凡此種種，皆是在進行實務上政治行銷操作之前不得不先加以釐清的理論基礎。



第二節 研究架構、問題與假設

「政治行銷」研究之所以可能，必須建立在幾個重要的前提上：

(1)政治學與行銷學是兩門大相逕庭的學科，這兩門學科之間有許多不同之處，行銷學是否能夠適用政治學範疇是個必須釐清的問題；(2)政治學與行銷學兩個學術領域之間，存在著某個共通的研究領域，是兩種學門都加以關注、且能夠互相以其原本的研究基礎共同增益的；(3)作為社會科學的一門，政治行銷必須確立清晰的定義、明確的研究對象、方法與範圍。

選舉行銷某種意義上可以說是政治行銷的狹義定義（任宜誠，1990），但不可諱言，選舉也的確可以說是政治行銷最常被應用和操演的現實場域，因此不難瞭解何以有不少學者直接把政治行銷等同於

選舉行銷：舉例而言，萊因（Dominic Wring）認為政治行銷是政黨和政治候選人透過研究輿情和環境分析，找出競爭策略來協助組織實現目標並滿足選民需要，進而獲取選票支持的過程（Wring, 1997: 653）。卡瓦納夫（Dennis Kavanagh）把政治行銷定義為「選舉工程學」（Electoral Engineering），比喻在選舉前和選舉期間需要調查和研究公共輿論、設計競選傳播以及評估其影響的一整套策略和工具（Kavanagh, 1995: 60-76）。哈羅普（Martin Harrop）認為，政治行銷不僅僅是關於政治廣告、政黨政治廣播和選舉演講，而且涵蓋政黨在選舉市場定位所有領域的事務（Harrop, 1990: 277-291）。奧蕭尼西和漢尼伯格（Stephan C. M. Henneberg）認為，政治行銷是尋求建立、維持和提升長期選民關係，為社會和政黨謀求利益，如此一來，所涉及的個別政治行為體和組織的目標得到匯合，這一過程往往透過共同的交換和承諾的實現來完成。奧蕭尼西和漢尼伯格的定義強調了三個方面：一是關注交換關係；二是長期視角和選民取向；三是強調有關各方的共同利益（趙可金、孫鴻，2008：34-35）。

許多學者則將政治行銷看作是一門嶄新的學科，是政治學、行銷學、傳播學、文化學等多學科合流的結果，並且認為政治行銷並不限於狹義的選舉。例如斯卡梅爾（Margaret Scammell）認為，政治行銷提供了一種理解現代政治學的新途徑，為解釋政黨和選舉人行為提供理性的經濟學理論基礎，這是傳統的政治學中的競選研究和政治傳播學研究所無法做到的；政治行銷日益成為現代民主國家的政黨和政治候選人為求當選而需要實際操作的一環，與早期各種形式的選舉行銷之間有著明顯區別，政治領導人、政黨和選民之間的關係已改變了（Scammell, 1999: 718-739）。尼芬內格（Philip B. Niffenegger）將麥卡錫行銷模型中的「4Ps」模式應用於政治行銷過程，認為政治行銷是透過運用環境分析和市場研究等策略工具，最終形成行銷組合的決策，涵蓋產品（product）、促銷（promotion）、銷售網路（place）

和價格（price）等四項決策的形成（Niffenegger, 1989: 45-51）。克里蒙特（Mark N. Clemente）認為，政治行銷是與公共事務、政治事務，以及與特定的政治候選人相關的觀點和思想的行銷，一般而言，政治行銷主要是為了影響人們在選舉中的投票傾向；雖然這一概念並不像與傳統行銷產品和服務行銷那樣容易被人們接受，但政治行銷的確大量應用了產品行銷的工具（Clemente, 1992）。馬雷克（Philippe J. Maarek）認為，政治行銷是一個複雜的過程，是全世界政治工作者努力廣泛從事政治傳播的結果（Maarek, 1995: 28）。李一瑪仕蒙則認為，政治行銷是關於政治組織採取商業行銷的概念、方法和技術以幫助實現自己目標的學問，是政治學和行銷學的結合，此結合為政黨政治提供了更全面的視野。

但究竟政治與行銷這兩個研究領域如何可能結合在一起？關於此點，根據美國帝博大學行銷系教授紐曼指出，在賣方（企業）以其產品或服務去交換買方（消費者）的金錢這樣一個過程中，行銷針對市場需求的評估來不斷改進產品或服務，目標在於讓消費者購買而獲得利潤；相較於此，在政治中，政治行銷是候選人、政黨、政府、遊說者和利害相關者等透過策略性的分析、發展、執行和管理，對社會中特定目標群眾、群體的需求和願望做出反應，來改善自身形象、主張、政策等等，目的則可能包括贏得選舉勝利、尋求輿論支持、強化己方立場、改善公共關係、通過立法提案或者是推動重大政策等不一而足。紐曼認為這兩個領域有許多共通之處，包括二者都運用行銷工具與策略，也都和市場概念有關（儘管可能在具體應用上有不同的選擇）（Newman, 1994；張哲馨譯，2007：5-7）。

毛瑟也針對商業市場和政治選舉之間的相似性進行分析。毛瑟指出，二者有相同的競爭本質，都致力爭取目標群體的支持，也都企圖在相同的限制條件下（有限的時間、金錢和人力）達成自己的目的。兩個領域中的競爭者都必須創造出優於其他競爭者的差別利益

(differential advantage)，獲得一定比例的支持，來維持自身的生存 (Mauser, 1983；王淑女譯，1992：7)。

紐曼與毛瑟無疑是贊成行銷原則和方法能夠為各種類型的個人或組織在政治活動中加以應用，雖然他們也均提出商業行銷和政治行銷之間存在一些明顯的差別，且強調這兩個領域的相似度並不到直接可以將技巧互相移轉的程度，任何行銷概念或技巧被運用到政治上之前，都應該重新驗證其可行性，方為明智 (Mauser, 1983；王淑女譯，1992：7)。根據紐曼與毛瑟，商業行銷和政治行銷的差異包括：(1)目的差異：商業行銷的目的是獲取利潤，但政治行銷的目的是贏得選戰（以狹義的政治行銷而言）；(2)商業行銷的成功與否往往僅體現在幾個百分點上，但政治行銷的成敗則有天壤之別；(3)由於商業行銷旨在獲利，企業通常會根據調查研究的結果去採取相應行動，但政治行銷則不然；舉例來說，儘管調查研究的結果顯示某候選人一旦主張某種政策就能提升其當選機率，但候選人依然可能基於自身政治理念或其餘因素而決定不這麼做。

由此可知，僅僅靠著一些相似性的類比，尚不足以作為政治行銷的論述基礎。關於政治行銷是否成立，最重要亦最關鍵的假設就是究竟如何能夠將「選民」(voters)視為「政治消費者」(political consumers)，作為「政治市場」(political market)的架構奠基，如此才可能真正理解何以行銷學大師科特勒會將政治行銷視為透過交換過程以滿足需求(needs)及欲望(wants)等等的政治活動(Kotler, 1972: 49)。「政治消費者」這個概念的興起，並不僅僅是在提出一個選民投票行為的新框架，而是一個具有本質性改變的觀點：將選民需求、選民喜好、選民品味、政黨或政治人物的形象這些要素納入考量，而不僅是政治理念、意識型態這些經典的政治影響要素。行銷學關於消費者行為的研究，能夠提供政治人物與政府一個很好的參考，讓他們更能聆聽公眾心聲、改善政策以貼近公眾需求。相對來說，基

於政治的公益性，長遠來說，一味討好選民的消費者主義究竟是否可能反而造成選民與整體社會大眾的不利益？有些學者對此表示肯定，認為消費者並不是全然自私利己的：「在美國，個人利益一般是大部分消費者最關切的事情，但是當考慮的議題涉及食品安全、飲水等等時，人們會從下一代、家庭、甚至整個社群來著眼。」（Lees-Marshment, 2009: 11）但另一方面，也有學者指出將選民視為消費者可能有一些問題，像是選民意見多變、易受媒體影響、情緒化、不理性、充滿偏見、短視近利、缺乏做出判斷必要的相關知識與經驗等等，這些都可能導致在透過政治行銷觀點去評估公眾意見與觀點時不夠精準（Lees-Marshment, 2009: 13）。因此，在實務上運用政治行銷時，是否可能因此有一些限制，或者應有某些前提？此一問題亦為本書所欲探討的重點之一。



第三節 研究範圍與方法

大部分政治行銷的進行，都與人際接觸和大眾傳播媒體有著密切關係。傳統的選戰方式以政黨為組織主軸，實地進行選區拉票的工作，或者採用商業行銷常用的郵寄或直接派送，將宣傳品送到選民手中以推銷候選人、募集選舉經費。但隨著人口的大量增加與傳播科技的迅速進展，政治菁英越來越需要也越來越善於運用大眾傳播媒體來與公眾進行溝通，而透過行銷與傳播理論的運用，甚至能夠引導輿論、塑造民意。1940年代以前，平面媒體的報紙與雜誌影響較大，1940年代則是廣播影響大，1960年代以後無線電視登場，1980年代以後再被衛星與有線電視取代，1990年代以後則加入了網際網路的發展，這些大眾傳播媒體配合民意調查、焦點訪談、形象塑造、媒體購買等行銷技巧大量使用，不斷改寫政治競爭的形式（倪炎元，2009：



29-30)。紐曼曾在《營銷總統：選戰中的政治營銷》一書中指出，政治行銷的興起與大眾傳播媒體（特別是電視）有密切的相關，以美國總統大選為例，1960年甘迺迪與尼克森進行電視辯論，為求上鏡好看，候選人不得不求助形象專家來為自己打造出選民心目中的理想形象；1980年，雷根競選總統時，不僅是以其個人魅力與鏡頭前的翩翩風度吸引選民，更透過民意調查去瞭解選民的投票行為，從而設計出一個連貫而清晰的形象，透過媒體傳播，從而吸引了更多的支持者。這些例子顯示在政治競選活動之中應用行銷針對目標群眾進行溝通，在美國的總統大選中是如何隨著大眾傳播科技的成熟而影響力日增，不但電視等大眾傳播媒體的影響力甚受重視，為了有效地運用價格昂貴的媒體資源更需要應用行銷工具，來設計精準的策略，爭取更多選民支持。這就是何以紐曼認為，政治行銷的興起與大眾傳播媒體（特別是電視）有密切的相關（Newman, 1994；張哲馨譯，2007：12-15）。

政治行銷在我國的政治發展過程中，則是扮演一個非常特殊的角色。自1949年國民政府遷台、1950年實施「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」推動台灣地方選舉自治開始起算，民主制度在我國的實踐與發展的時日，已歷經了一段相當長的時間。1987年解除戒嚴，1996年首次透過全民直選的方式產生國家元首。2000年舉行第十屆總統、副總統選舉，這次選舉的選民人數超過1,200萬，投票率達82.69%，最後由民主進步黨總統候選人陳水扁、副總統候選人呂秀蓮當選，是中華民國開國以來第一次政黨輪替。2008年第十二屆總統、副總統選舉，由中國國民黨總統候選人馬英九、副總統候選人蕭萬長當選，再次以民主方式政權交替，顯示台灣民主政治日趨成熟。時光荏苒，在這數十年間，隨著經濟起飛、民智漸開，我國舉辦過大大小小的中央、地方選舉，許多政黨與政治人物起起落落，無數的政治主張與願景曾經撼動人心、口耳相傳，隨著一次次的選舉，民主政治的理念在台灣逐