

公共政策行銷理論之研究

應然面與實然面的對話



政治學論叢 38

魯炳炎 著

Weber
韋伯文化
良知・品味・貴族

政治學論叢 68

公共政策行銷理論之研究： 應然面與實然面的對話

作者：魯炳炎

Weber
韋伯文化
良知・品味・責任

韋
伯

Weber Publication International Ltd
Since 1998 良知 品味 責任
將學術當成一生的志業

政治學論叢 X01-038

公共政策行銷理論之研究： 應然面與實然面的對話

版權聲明

作者委託韋伯文化印行

文稿由作者負責

©版權歸原作者所有

該書智慧財產權的全部法律權利和責任由原作者完全所有

作者：魯炳炎

發行人：陳坤森

出版者：韋伯文化國際出版有限公司

責任編輯：張麗君

客服專員：陳玉蟾

營業事業登記證字號：13118544

住址：台北縣永和市永和路二段 285 號 6 樓

網址：<http://www.weber.com.tw>

Email：weber98@ms45.hinet.net

電話：(02)22324332

傳真：(02)29242812

出版：2007 年 9 月

ISBN：978-986-6816-08-6

◎個人郵政劃撥訂書一律九折優待，團體訂購另有優惠價格

郵撥帳號：19686241 戶名：韋伯文化國際出版有限公司

定價：250 元

版權所有 翻印必究

◎本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司更換新書

序言

許許多多的事情只圍繞一個共同的目標，不妨分頭進行
就像從不同方向射出去的箭，射向一個目標。

《亨利五世》第一幕第二場

看到坎特伯利大主教(Archbishop of Canterbury)在莎翁名著亨利五世內所說的話，想到自己曾經在 2000 年時的春天到訪位於 Stratford-upon-Avon 莎翁的出生地，在溫暖的陽光下，坐在莎翁的花園裡，那時候想的是要如何完成博士論文。從構思到完成本書所經歷的兩個暑假期間，每天下午三點半到學校的湖畔半個小時，仰望東湖對岸的楊柳和遠在海岸山脈山後太平洋天際的浮雲，五點半到田徑場跑步時看到近在咫尺鯉魚山和山後層層疊疊的中央山脈，從來都不知道天上的雲彩可以如此變化多端，變幻莫測，有時候是靜止的人物或動物側面，有時候則是跑動中的人物或動物，真的要感謝海天一色的山巒和雲彩陪我渡過獨處的無聲時分。

進入學術界五年半，本書的完成要感謝中研院林繼文研究員、政治大學黃東益和陳敦源教授的鼓勵和指導，感謝義守大學蘇偉業教授和中山大學張其祿教授所提供的意見，並感謝淡江大學陳恆鈞教授的關懷，以及所有關心我的朋友們。此外，還要感謝的是公共政策學界的先進，過去兩年對於筆者以政策

行銷為研究主題的諸多文稿所提出鞭辟入裡的觀點和建議，使得我有不斷鞭策自己的動力，可以不斷修正自己的粗淺想法，不斷開拓自己的學術視野。最後感謝韋伯文化事業陳坤森總編輯協助出版本書，文中疏漏之處甚多，不足之處，尚盼學術先進不吝賜教指正。

魯炳炎2007/08/16

目錄

序言…/v

第一部分 行銷理論的背景

第一章 緒論…/3

壹、研究緣起…/3

貳、研究目的…/5

參、研究問題…/8

肆、本書的章節安排…/10

伍、研究方法…/12

第二章 行銷理論概念之「常」與「變」…/17

壹、行銷理論之發展脈絡：企業管理與大眾傳播…/17

貳、行銷與社會行銷之「常」：定義與基本性質…/23

參、公共部門行銷之「變」：類型與其適用問題…/30

肆、公共部門行銷之「變」：定義探討…/35

伍、行銷應用衍生的問題…/39

第二部分 政策行銷的理論

第三章 政策行銷理論之基礎…/47

壹、公共部門行銷之理論概念與辨正…/47

貳、政策行銷理論概念之檢視…/56

參、理論概念之比較研析…/61

肆、政策行銷之七 W…/68

伍、政策行銷之組合要素…/72

第四章 政策行銷模式之探索…/77

壹、國外文獻分析…/77

貳、國內文獻分析…/84

參、個體層面：利害關係人分析…/89

肆、總體層面：政策過程之探討…/96

伍、總體層面：政策系絡環境之探討…/102

第五章 行銷交換關係之初探…/107

壹、從行銷交換關係到政策行銷交換關係…/107

貳、交換關係類型之演變…/113

參、交換關係與行銷策略之運用…/120

肆、個案分析之問題思考：公共利益交換的本質…/126

第三部分 政策行銷的案例

第六章 破繭重生還是坐困愁城：自由貿易港區政策…/133

壹、亞太地區主要港埠現況…/134

貳、「他山之石，可以攻錯」：上海港與濟州島的啟示…/138

參、我國港埠發展概況與自由貿易港區法令規範…/143

肆、公共部門行銷概念應用之研析…/150

伍、自由貿易港區政策利害關係人分析…/154

陸、政策行銷之分析…/161

第七章 簡單生活中的複雜世界：民宿管理政策…/173

壹、我國民宿發展之沿革…/173

貳、法令規範與政策爭議焦點之檢視…/176	
參、民宿管理政策利害關係人分析…/182	
肆、公共部門行銷之分析…/191	
伍、政策行銷之分析…/200	
第八章 後山的美麗與哀愁：蘇花高速公路興建政策…/215	
壹、蘇花高的個案敘述…/216	
貳、蘇花高的個案分析…/218	
參、公共部門行銷概念應用之研析…/225	
肆、政策行銷概念應用之思考…/231	
伍、不同的交換關係是否需要不同的行銷策略…/236	

第四部分 回顧與展望

第九章 結論與建議…/253	
壹、應然面與實然面的對話：代結論…/253	
貳、未來研究建議…/259	
參考書目…/265	

第一部分

行銷理論的背景

第一章

緒論

壹、研究緣起

已故的管理學大師 Drucker (1973)認為，行銷的目的在於充分認識和了解顧客，俾使產品或服務能夠滿足顧客需求，並自行推銷它自己。顧客是行銷的對象，過去營利行銷的對象是產品或服務的潛在購買者，然而非營利行銷的行銷對象則是顧客大眾(client publics)和一般大眾(general publics)(Kotler, 1975)。事實上，Kotler 和 Levy (1969)在 1960 年代末期就將商業行銷的概念運用於非營利組織，他們提出「行銷概念擴大化」(Broadening the Concept of Marketing)，既然行銷最重要的目的在於滿足顧客需求，因此組織必須不斷精益求精，維持良好的互動關係。

隨著行銷擴大化的理念的逐漸成形，Kotler 和 Zaltman (1971)在其「社會行銷：規劃性社會變遷之途徑」(Social Marketing: An Approach to Planned Social Change)著作中，進而提出「社會行銷」(social marketing)的概念，主張可以將行銷理論應用於解決社會問題的社會推廣之上，直到 Fox 和 Kotler (1980: 24-33)提出「社會議題之行銷：初期的十年」(The Marketing of Social Causes: The First 10 Years)一文，社會行銷

的概念逐漸為行銷學界所接受。

在傳統專制的社會裡，政府對於公眾的態度是「民可使由之，不可使知之」的統治者與被統治者之隸屬關係，一紙命令如果被頒布下來，民眾就必須要遵行，而對於政府官員來說，施政的態度則是「為政不在多言」。然而隨著民主政治的發展，政府被認為是「民有(of the people)、民治(by the people)、民享(for the people)」的政府，民眾對於政府所提供公共服務的需求愈來愈多元化，對於公共服務的品質要求也愈來愈高，政府對於公眾的態度逐漸轉變成為「民可使知之，方可使樂而為之」的生產者與消費者之服務關係，政府官員的施政態度也逐漸轉變成為「做多少說多少」，將政府公共服務與政策內容視之為商品，以爭取民眾的青睞與認同，公共政策行銷(public policy marketing)的概念也因此應運而生。

在現代民主的社會裡，「民之所欲，長在我心」，政府的良法美意也不能陳義過高，公共政策之所以需要行銷是因為消費者社會的出現以及市民主義的抬頭(丘昌泰、余致力等人，2001: 316)，而資訊公開、多元參與以及溝通對話也成為政策行銷活動的發展趨勢(吳定，2003a: 303-304)，政府機關有必要主動積極的讓社會大眾充分理解政府「應當」、「能夠」、「將會」以及「正在」為民眾福祉與公共利益做了什麼，以及事情做了之後將能夠產生何種成果。

筆者因此試圖以「公共政策行銷理論之研究：應然面與實然面的對話」做為本書的主題，有關本書的研究目的、研究問題、本書的章節安排、以及研究方法，茲分別在以下各節詳細陳述。

貳、研究目的

研究主題的選擇會受到研究目的之影響(畢恆達，2005: 13)，本書的研究目的有兩個，學術目的和個人目的，茲分別詳述如下。

近年來我國公共政策理論領域的學者已經投注相當心力於有關的主題，而且也頗為豐富的研究成果產出。在相關著作當中，有些學者致力於系統性的政策理論論述(丘昌泰，2000；丘昌泰、余致力等人，2001；朱志宏，1991；吳定，1991 與 2003a；林水波、張世賢，1991；張世賢，1986 與 2005；曹俊漢，1990；魏鏞，2004)，有些學者著重於政策規劃、執行、評估的論述(李允傑、丘昌泰，2003；陳恆鈞，2002；翁興利，2004；張世賢、陳恆鈞，1997；鄭興弟，2003)，有些學者結合民意和全球化議題進行論述(余致力，2002；詹中原，2003)，還有學者是以決策輔助模型和個案分析或辭典的方式呈現其論述(郭昱瑩，2002；吳定，2003b)。儘管以上學者的著作論述不在少數，然而相關學者到目前為止，並沒有探討政策研議與推動階段時的公共部門行銷(public sector marketing)和政策行銷理論與實務之專門著作。

此外，國內公共行政/政策學界的學者諸多曾經以政策行銷為題撰寫專文，其中有的學者是以教科書專章或是專節加以論述(丘昌泰、余致力等人，2001: 307-332 ❶；朱鎮明，2003:

❶：該書第十二章「政策行銷的設計與推動」是由丘昌泰負責撰寫。

125-142；吳定，2003a: 307-308 和 2003 ②；翁興利；2004: 197-250；張世賢 2005: 309-356；鈕則勳，2005: 91-118），有的學者是以期刊論文或電子期刊論文加以論述（朱鎮明，2004: 49-58；張世賢，2002；陳敦源，2002a 和 2003），以辭典的名詞解釋方式論述則有吳定（2003b）。儘管廿一世紀以來學者在政策行銷理論方面仍有不少研究文獻③，但是建構出本土的政策行銷模式，並將其應用於在地實際案例之系統性詳細論述，則仍並不多見（蘇偉業，2004）。

因此，本書的學術目的在於討論公共政策行銷理論在應然面與實然面之間的對話，透過我國的實際政策案例，研究政府機關如何從管理民眾轉換到行銷公共政策的心態（mindset），並比較「公共部門行銷」與「政策行銷」在行銷過程當中的不同。

在本書的個人目的方面，對於筆者而言，本書所選擇交通部主管的三項政策做為研究個案，有其特殊的意義。

首先，在自由貿易港區政策方面，筆者考取 1997 年教育部公費留學考試、碩士後赴歐洲時，教育部規定的研究領域即為「海運政策」，當時研究的對象是筆者生於斯，長於斯的故鄉高雄市，目前由交通部航政司所主管的高雄港。回顧 1991 年筆者在美國首都華盛頓哥倫比亞特區就讀公共行政碩士時，高雄港是世界第三大貨櫃港，其貨櫃裝卸量為 391 萬 TEU (Twenty-foot Equivalent Unit, TEU; 亦即廿呎標準貨

②：吳定（2003b: 302-304）的政策管理專書有一節「政策行銷不可或缺」，同年吳定（2003c）的公共政策專書第十二章「鄰避情結、政策行銷與政策運作」，均有提及政策行銷的內容。

③：本書此處僅整理 2000 年以來的相關文獻，吳定（1999）公共行政論叢專書專章的「公共組織行銷的策略性規劃」、黃榮護（1998: 520-580）公共管理專書專章的「政府公關與行銷」之內容均未列入。

櫃)，當時世界第五大貨櫃港埠南韓的釜山港的貨櫃裝卸量為 269 萬 TEU，而上海港更僅有 58 萬 TEU。時至 1999 年筆者前往英國威爾斯大學就讀海運政策博士時的高雄港雖然仍是世界第三大貨櫃港埠，但是從 2000 年起，南韓釜山港的 762 萬 TEU 已經超越過高雄港的 743 萬 TEU，而上海港也高度成長到 561 萬 TEU。總計從 1991 年到 2006 年的期間，高雄港貨櫃裝卸量成長百分比變化只有 1.5 倍，南韓釜山港為 3.48 倍，而上海港則成長將近 36.43 倍。如今，面對於大陸港埠的強力競爭，兩岸通航在政治上似乎並沒有解套的跡象，因此政府在 2003 年開始大力推動所謂的「自由貿易港區政策」就成為攸關提昇台灣港埠競爭力的重大政策，公共部門行銷與政策行銷的具體行為必然也會影響到自由貿易港區，特別是高雄港的招商活動。

其次，在民宿管理政策方面，自從 2001 年政府全面推動週休二日制度的施行以來，2002 年的「台灣生態旅遊年」和 2004 年的「台灣觀光年」，目標都在於 2008 年的「觀光客倍增計畫」。由於國人休閒旅遊習慣的逐漸改變，愈來愈重視觀光遊憩，旅遊和自助旅行的風潮興起，熱門觀光景點的住宿一位難求，在傳統一般旅館和觀光飯店無法負荷的情況下，民宿應運而生之後應該如何管理也成為中央和地方共同的政策問題。從 2002 年 12 月 9 日觀光局公佈的第一波合法民宿名單中，共有 18 家通過申請，並開始快速成長到 2007 年 6 月底的 2,084 家民宿，8292 個房間(交通部觀光局行政資料系統，2007/07/31)^④。主管機關交通部觀光局和各縣市政

④：合法民宿當中的家數以花蓮縣 580 家、2041 個房間數最多，南投縣的 382 家、1837 個房間數次之，宜蘭縣的 267 家、1005 個房間數第三，台東縣的 223 家、883 個房間數第四，四者合佔全台灣合法民宿家數的 70%、房間數的 69.5%。

府對於雨後春筍般興建的民宿，並沒有一套完整的管理措施，由於花蓮縣擁有全台灣最多的民宿家數和房間數，筆者目前任職的國立東華大學正位於花蓮縣，此項政策議題的探討對於地方發展當然有其重要的意義。

最後，在蘇花高速公路興建政策方面，筆者於 2002 年到東華大學公共行政研究所擔任教職，行政院剛好於同年 12 月核定總建設經費為 962 億元，這個全名為「國道五號蘇澳花蓮段高速公路」(以下簡稱蘇花高)的政策，在 2003 年 12 月動工前夕，由前行政院院長游錫堃宣佈暫緩興建，並在 2005 年 12 月再重新回到環境差異影響評估的階段，並在 2006 年 7 月政府召開「台灣經濟永續發展會議」，希望在經濟發展和環境保護之間尋求永續發展的可能性。但是，這項爭議性的政策議題最後還是在 2007 年 4 月 15 日執政的民進黨總統初選電視辯論會上，成為前後三任行政院長游錫堃、謝長廷、以及當時在任的蘇貞昌院長辯論的主題；有趣的則是，當陳水扁總統宣示要興建蘇花高的同時，民進黨總統初選的候選人則都抱持保留的態度。雖然這項政策是交通部國道新建工程局尚未正式啟動的政策，但對於花蓮在地民眾而言，這卻是一項影響極其深遠的重大政策，而對於想要在花蓮安身立命的筆者來說，自然是值得鑽研的重大政策議題。

參、研究問題

本書基於公共政策行銷研究文獻的理論基礎上，希望能夠透過實際案例的理論分析，進行應然面和實然面之間的對話，這三項政策分別是：自由貿易港區政策，民宿管理政策，

以及蘇花高速公路興建政策，其原因有三，茲分別詳述如下。

首先，交通運輸政策攸關民生甚鉅，2006 年 2 月 10 日國道電子收費系統正式上路，2006 年 6 月 16 日雪山隧道通車，以及 2007 年 1 月 5 日台灣高速鐵路的啓用，在在都會影響到社會大眾的行車權益，甚至於影響到區域經濟的發展，因此本研究選擇交通部的公共決策做為研究對象。

其次，選取特定三項政策則是因為自由貿易港區政策的成敗，關係到未來台灣港埠的長期發展願景能否實現，在兩岸通航仍有非經濟因素干擾的情況下，自由貿易港區的設置將關係到能否有效提昇我國的港埠競爭力；和國內旅遊品質、消費者權益、以及民宿、旅館業者相關的民宿管理政策，近年來的發展也已經到了主管機關不得不有所回應的時刻；而探討蘇花高速公路興建的政策議題，不僅僅只是經濟發展與環境保護之間的角力，也關係到東部民眾對於生活型態的選擇是否有別於台灣西部地區的民眾。

最後，對於公共部門行銷與政策行銷的理論研究而言，這三項政策分別代表著政策執行中被「自由貿易港區設置管理條例」法律所規範的政策、政策執行中依法訂定「民宿管理辦法」的政策、以及蘇花高速公路懸而未決、尚未定案的不同政策階段過程，本書的個案分析希望能夠透過政策行銷在應然面與實然面的對話，呈現出不同層次的面貌。本書試圖回答以下的「分析性的研究問題」、「敘述性的研究問題」、以及「應然面與實然面對話的研究問題」。

在分析性的研究問題方面，包括：第一，公共部門行銷與政策行銷的理論概念有什麼不同；第二，為什麼利害關係人分析是重要的；第三，政策行銷交換關係的不同是否會影響到行銷策略和工具組合的選擇。

在敘述性的研究問題方面，包括：第一，從 1995 年 1 月