

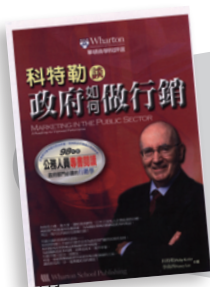


## 他山之石

# 讀《科特勒談政府如何做行銷》

黃俊英 ◎考試院考試委員

胡志強 ◎臺中市市長



科特勒談政府如何做行銷

科特勒,李南西著;郭思妤譯

臺灣培生/448頁/21公分/精裝

ISBN 9789861545332/572

編按：本文兩位作者，係本館與國家文官培訓所於4月23日共同舉辦「2009世界閱讀日——閱讀推廣觀摩活動」的兩位來賓，考試院黃俊英委員與臺中市胡志強

長，就《科特勒談政府如何做行銷》一書，分別

從行銷的理念和做法與地方政府推動行銷之經驗，分享當前政府提升施政績效與服務之具體作為，可供政府單位及公務人員做為參考並學習運用，創造政府為民服務的最大價值！感謝國家文官培訓所提供文稿。

### ◆ 行銷是提升政府施政績效的利器

◎ 黃俊英

行銷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1980年代以來，已有愈來愈多的非營利組織和政府機關開始認識行銷的重要性，並引進行銷的理念和技巧來改進服務績效和提升組織形象。

「交換」是行銷的核心理念，只要有交換關係存在，就用得著行銷。由於政府與民眾之間也有交換關係存在——政府提供民眾各項公共服務，而民眾則以繳稅、服役、配合施政等方式支持政府，因此政府也需要借重行銷。政府行銷的目的就是要運用已在私營企業行之有效的行銷理念和技巧來規劃和推動政府施政，提高政府效能和效率，達成政府施政目標。

### 推動民眾導向的施政

「顧客導向」是行銷的重要支柱之一。對政府來講，民眾就是顧客，政府應該推動的就是「民眾導向」的施政。早在二、三十年前政府在推動行政革新時就一再強調政府施政要站在民

眾的立場去設想。

譬如，在孫運璿內閣時期曾成立「行政院加強為民服務督導小組」（筆者曾兼任執行秘書），當年許多為民服務的改進設施，如戶役政業務的革新、機關櫃檯的改善等等，都是從民眾的立場去思考和規劃。在蕭萬長內閣時期推動的「政府再造」和陳水扁總統推動的「政府改造」，筆者有幸能有機會參與這些推動工作，深刻體會到落實「民眾導向」的理念一直是政府再造和政府改造的重點工作。

政府鼓吹和推動民眾導向多年，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機關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。

行銷大師科特勒（Philip Kotler）在《科特勒談政府如何做行銷》一書中提出多項美國民眾對美國政府單位抱怨的事項，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。

我們的民眾對政府機構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準的提高而不斷在提高，因此，如何強化「民眾導向」的作為、不斷提升為民服務的水準，應是政府的重點施政工作。科特勒明確指出學習私營企業的行銷做法是改善政府績效的有效辦法。這個看法值得我們的政府官員深切檢討省思，因為政府是為提供民眾所需的服務、增進民眾的福祉而存在的。

### 鎖定特定的服務對象

「目標市場」（目標民眾群體）也是行銷的一個重要支柱。行銷認知到各個民眾群體的知覺、信念和行為都不盡相同，不同的群體往往有不同的需求。因此，政府行銷主張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。

政府機關應考慮組織使命與目標、其他機關或組織所提供的服務以及本身擁有的核心專長與資源，選擇所要服務的目標民眾群體。譬如，榮總之使命為「配合國家醫療政策提供在臺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主要的服務對象。



## 發展行銷組合方案

在選定主要及（或）次要的目標民眾群體之後，接著就要針對目標民眾群體的特性和需要，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。

- 產品決策：產品是指提供給民眾用以滿足民眾需要的任何東西，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、行為等不一而足。
- 價格決策：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。政府可透過金錢性誘因（如獎金）、金錢性懲罰（如罰款）、非金錢性誘因（如公開表揚）、非金錢性懲罰（如公布欠稅大戶名單）等途徑，軟硬兼施來推動政府政策。
- 通路決策：通路決策包括取得政府服務的地點和方式、取得服務的時間、等待時間、氛圍等層面的決策。
- 推廣決策：推廣決策主要包括設計溝通方案（說什麼、如何說、由誰說？）和選擇溝通通路（人員與非人員溝通通路）等決策。

4Ps是從政府的觀點去思考的，但在思考和規劃4Ps時則應從民眾的觀點（即4Cs的觀點）去思考。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所要的產品；在研擬推廣方案時，應著重在對民眾的溝通（Communication）效果。因此，政府應從4Cs的觀點去思考、規劃和發展4Ps。

## 善用策略夥伴關係

政府的資源有限，因此應善用與私營企業、非營利組織以及其他政府機構的策略合作，建立互利多贏的夥伴關係。

- 政府可經由與私營企業的策略聯盟，取得私營企業提供的現金、專業服務、通路管道、志工等，協助推動政府施政。
- 政府可與非營利組織建立夥伴關係，取得非營利組織提供的專業知識、專家服務、志工、通路管道等。
- 政府也可與其他政府機構進行策略合作，獲得接觸目標民眾群體的管道和專業支援。

## 執行與評估施政績效

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。

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。

### 商業行銷vs政府行銷

行銷不只適用於私營企業，同樣也適用於政府部門，因為「交換」是商業行銷和政府行銷二者共有的基礎。但是我們也要了解：營利性的私營企業和執行公權力的政府機構是不同的，因此商業行銷和政府行銷也有若干不同的地方。譬如，商業行銷的「產品」主要是實體物品和服務，而政府行銷的「產品」則主要是公共服務、地點、國家、理念和行爲；商業行銷聚焦在「財務利益」，政府行銷則聚焦在「公共利益」或「社會利益」。

一般說來，政府部門比較不容易接受行銷理念。很重要的一個原因是：許多政府官員仍然誤以為行銷只是銷售或廣告，甚至是作秀或欺詐，對行銷有負面的印象，因而在內心深處排斥行銷。事實上，行銷並不是銷售或廣告，更不是作秀或欺詐，行銷是創造和傳遞價值的一種組織功能和一套過程。對私營企業而言，行銷是要為顧客創造和傳遞價值；對政府機構而言，行銷是要為民眾創造和傳遞價值。

### 運用行銷提升施政績效

在政府部門中行銷似是最被忽略和最受誤解的領域之一。不過，全球各地已有愈來愈多的政府部門開始運用行銷理念和工具來提升政府施政的效能和效率。譬如，紐約市長彭博於2003年4月在市府內成立行銷辦公室，並設置行銷長（Chief Marketing Officer, CMO）職務，負責推動紐約市的城市行銷。

筆者是一位主修行銷的學生，曾在中央和地方政府服務多年，深刻認識到行銷是提升政府施政績效和增進民眾滿意度的利器。誠如行銷大師科特勒所說：「對於那些想要滿足民眾需求以及傳遞真正價值的政府機構來說，行銷是最佳的計畫平臺。」善用行銷的理念和做法，可有效幫助政府達成施政目標，讓政府和民眾都同蒙其利。



## ◆ 好一本政府官員的「教戰手冊」！

◎ 胡志強

老實說，《科特勒談政府如何做行銷》這本書讓我有「相見恨晚」的驚豔之感！

我可以稱它為政府官員的「教戰手冊」！因為坊間大部分的行銷書籍都以公司企業為主，很少深入剖析政府機關的行銷策略。

多年前我受命擔任新聞局長，根本沒人幫我做「新生訓練」，剛宣誓就職就必須粉墨登場，絲毫沒有緩衝的時間。

新聞局長其實就是負責「政府的行銷工作」，把國家政府的政策行銷到國內外，讓國民及國際了解我們的作為，並能夠進一步接受和認同。那時的心情忐忑，真的很希望有一本放諸四海皆準、有關政府行銷的「教科書」，可以 step-by-step 一步步從基礎到進階詳細地指導我。

競選臺中市長時，我雖然事先多所準備，上任後發現地方事務更加繁瑣，有些事務的複雜度絲毫不遜於中央機關，永遠有新的狀況與難題必須解決。

「市長如店長」是我常說的話！我把自己定位「店長」，同時對市府同仁提倡「以顧客為尊」的服務觀念，希望來店的「顧客」，不管接洽任何事或消費與否，都能滿意地離開。

閱讀此書之後，內心一方面很欣慰，因為我們的很多做法得到支持與印證；另一方面很佩服兩位作者，因這本書特別針對政府機構提出突破性的見解，內容涵蓋了數十筆全球各種類型政府機構的成功行銷案例，提供讀者改革組織、突破現狀的新概念。

作者之一 Philip Kotler 是世界知名的國際行銷學大師，被譽為「現代行銷學之父」。他的名言是：「行銷不只是溝通，而是一種民眾導向的思維。」他還指出，行銷是一種以消費者為中心的方法，用來幫助傳達民眾的抱怨，改變他們感受及提升政府機構自身的表現。

我很贊同作者所言，政府就像一個企業，必須利用行銷手法來為你的機構贏得公民的支持、提高產品和服務的使用程度、為公眾行為帶來正面影響，甚至為組織帶來更多的利潤以及降低營運成本。書中有很多嚴謹的論述及精彩的例子，我只能略舉一二。

整頓治安一直是臺中市政的重點，書中一個有關治安的案例讓我印象深刻。幾年前，芝加哥警察局建立了由警察組成的守望團隊，每一個團隊負責一個小區域。每一個月守望團隊和專門處理幫派、少年問題的單位會召開一次公眾集會。2004年，他們平均一個月就召開兩百五十多場公眾集會，向民眾報告前次會議討論問題的處理進度，同時也藉此探討新問題。

那年每個月平均有六千七百位民眾出席公眾會議，而出席率最佳的區域通常是犯罪率高的地區。西北大學政治科學專長的史康根教授表示，這些集會的影響是：「民眾對於警察單位的

信心上升，犯罪情形減少。犯罪率下降，尤其是非裔美籍居住的貧民區域。」

我很重視治安問題，市府內部定期舉行治安會報，希望相關人員都能做充分的溝通和即時的反應。我也十分肯定警察同仁的努力和辛苦，對他們的專業絕對信任與尊重，而各種數據也確實顯示治安已在進步之中。根據警政署最近的內部調查，臺中市民的治安滿意度已大幅提高，但是只要發生一起重大刑案，就會造成民眾的恐慌和憂慮，使我們逐漸扭轉民眾負面印象的努力，等於前功盡棄。未來除了要加強組織犯罪的防範之外，芝加哥警察局在各區舉行公眾集會、直接與民眾面對面溝通的例子，對我們極富參考價值。

另一個例子是，作者提出，政府在推動某項計畫時，「利用人物角色與吉祥物來傳遞訊息可以幫助吸引民眾目光與加深印象，特別是當目標對象是小朋友的時候。對於需要增加吸引力的機構或計畫來說，這也可能是個絕佳的選擇。」

我也很贊同這個說法，而且發現成績卓著。

以2007年臺中舉辦的元宵節燈會為例，我們推出的主題人物是小朋友喜愛的「小熊維尼家族」。結果短短14天的燈會，吸引三百五十萬人次來自各地的參觀人潮，市府一千五百萬元的預算，帶來臺中四億元以上的商機。

行銷方式中有一種稱為「口碑行銷」。這項策略是要先讓一個消費者感到滿意，然後藉其力量影響其他潛在的消費者。讓消費者有截然不同且正面的體驗，讓他們成為「口碑行銷的媒介，幫品牌做免費的宣傳」。臺中市燈會越辦越成功，建立口碑，可說是「小兵立大功」。

臺中市府在今年燈會尚未結束時，就已與美國迪士尼公司談好，明年以家喻戶曉的「米老鼠」來代言，希望人潮與商機再創新高。我很高興我們這項活動達到了「口碑行銷」的效果。

還有一個例子提及，香港移民局為發展、推廣成為國際暨區域交通樞紐與物流中心，以及維持香港船運業的競爭優勢，設立「一站辦好」(one-step)櫃檯，簡化抵港和離港船隻所須辦理的層層手續。自2000年開始，遠洋船隻還可事先利用電子郵件與數位簽章辦理報關手續，入港後，不再需要等待移民局核准通關即可直接進入停泊區域。

臺中市努力在做各種便民的服務，如戶政、地政、警政等內部或外圍機構，甚至臺中科學園區，都力求辦理手續的簡化。然而，香港移民局以電子郵件與數位簽章辦理報關手續的便利性，給了我很大的啟發，希望未來可以朝這個方向推動。

他山之石，可以攻錯。這本書不但可以拿來驗證我們的市政，更激發我許多創意和靈感。雖然國情不盡相同，但很多國家以前走過的路，都是我們現在或日後可能經歷的。書中豐富的成功案例，可以讓我們在策劃時考慮更加周嚴、評估時更面面俱到，執行時更能徹底落實，少走許多摸索的路。

新知識就是新力量，我深有同感。 