

公共管理的 核心觀念

第一節 市場導向管理策略

一、前言

市場導向的管理策略為新公共管理學派的核心管理工具。近年來，該學派將市場機制工具帶入政府再造，以強化經濟誘因的策略提高公部門的競爭力，其理由為：第一，可以提高效率、強化效能，以達成經濟目標；第二，可以提高服務或產品的品質，使消費者有更多的選擇機會。

一般而言，政府所推動的公共管理要能夠發生效果，必須依靠兩種力量：

(一)「政府管制」所代表的「政治力」：

- 1.政府是管制者，被管理者是「被動」地接受政府的規範與管理。
- 2.故此一方式需要耗費甚大的政府管制成本。

(二)「市場機制」所代表的「經濟力」：

- 1.政府是市場的裁判或參與者，被管理者是基於經濟誘因，「自動」地調整產品的數量與品質，讓消費者能夠滿足需要。
- 2.故此一方式可節省不少管制成本，因此當政府財政拮据之際，引進市場機制便是一項相當不錯的管理策略。

有鑑於此，世界各國或多或少採取不同程度的市場導向之改革策略，從最保守的建立內部市場(internal market)，例如：使用者付費、公司化等，到建立完全自由化的市場，如民營化、簽約外包等都為當前政府改造創造了不少改革成就。(以上皆參考自丘昌泰，2001：389)



二、市場導向管理策略之概念

所謂市場是指以供給者相互競爭的方式，使消費者的需求能夠得到滿足達成組織目標之活動過程。其次，市場是以顧客滿意為導向，意味著消費主義為市場運作的基本法則。因此市場的特性如下：

- 1.競爭性：多元參與者進行價格競爭與品質競爭。
- 2.平等性：所有參與者都是平等的，可自由進出市場。
- 3.開放性：市場機制與外部環境具有密切的相依關係。

雖然如此，公、私部門在應用市場的本質上仍有其差異，不可劃上等號。然而，公共管理者則認為，應該要學習市場的手段與技術，將其應用到非商業性質的公共組織內，則必能提高公共服務的品質，滿足民眾的需求。市場導向的管理策略中有四項重要的核心概念，分述如下：

(一)市場策略(market strategy)：

關於市場策略必須詢問三項關鍵問題是：

- 1.到底要將何種事務帶入市場經營？哪些業務必須仍留在公部門內？
- 2.在所選擇的市場中，誰是顧客？其需求為何？
- 3.就產品或服務滿足顧客需求的基礎下，應採取何種競爭策略？

(二)市場區隔(market segmentation)與標的化：

- 1.所謂市場區隔是指，為了要因應不同顧客的需要，因此，必須對市場進行區分，俾能提出不同的經營策略，提高市場佔有率。換言之，市場可以根據地理區域（都會與鄉村）、人口特性（中老年與青少年）、消費者行為（追求流行與喜好傳統）等來劃分，以提供不同的服務。
- 2.所謂標的化是指，擬定市場策略之前，必須確定該標的團體。

(三)關係行銷(relationship marketing)：

- 1.傳統市場策略不太重視顧客與服務提供者之間的長期關係，以為顧客消費之後就消失了，需等待下一次的策略激發，才會出現。
- 2.當代市場策略則非常重視長期關係的行銷，特別是公部門，如公共健康機構、教育機構、社會福利機構等都希望與顧客建立長期忠誠的關係。



(四)行銷四 Ps :

產品與服務要進入市場，並且佔據一席之地，必須注意市場行銷的四 P 原則：(丘昌泰，2001：391-393)

1. 產品(Product)：

公部門的產品通常指的是無形的服務或公共政策，因此，該項服務或政策本身是否具有「說服力」就顯得十分重要，因為唯有能說服他人的政策，才能達到宣傳的效果。

2. 價格(Price)：

雖然政府所提供的「公共財」多半是採取免費服務，不需要考量到價格的問題，但為了避免「搭便車」(free rider)的心理，有時則會採「使用者付費」的方式，以產生「以價制量」的效果，不過，此種價格通常僅反映「成本」而已，不以營利為導向。

3. 通路或地點(Place)：

(1)在傳統行銷學中，所謂通路是指產品如何有效到達顧客手上的中間路徑。(林淑馨，公共管理，2012：649)

(2)然而，由於政府所生產的「產品」多不屬實體產品，甚至沒有提供服務，而僅是宣揚某種理念或法令，因此所謂的「通路」是指如何使政策相關民眾能方便及有效地遵守政策或獲得服務之概念。

(3)對政府而言，為使行銷發揮出無比的宣傳效果，選定理想的行銷地點，將是政策是否能順利執行的關鍵。例如：要宣導青少年不要夜遊不歸，學校與圖書館雖然是行銷該政策的其中地點，然而青少年聚集最多的地方，例如：網咖，可能是更理想的行銷地點。

4. 推廣(Promotion)：

(1)所謂推廣是指如何使相關人士及政策受民眾注意，進而關心政策問題及政策方案，其目的方面要使內、外顧客(即行銷代理組織人員和民眾)瞭解政策，使他們對政策有正確的認知；另一方面使他們接受認同政策，並內化(internalize)於他們的心中。

(2)以限塑政策的推廣來說，環保署是以鋪天蓋地的形式進行，透過不同媒體、學校、民間團體、問答集、海報及貼紙方式來宣傳，務必使全國民眾及所有餐飲店都要認知政策，並學習商業



機構的行銷方式，選用高知名度、有良好公益形象的白冰冰作為政策代言人。(林淑馨，2012：650)

●公、私部門行銷組合(行銷四P)之比較●

	企業行銷	政府行銷
Product	主要是有形的「產品」	主要是無形的「服務」或「公共政策」
Price	成本加上一定比例之利潤為基本產品「訂價」之方式	原則上「免費」，必要時可採「使用者付費」方式酌徵費用
Place	將產品配銷到顧客手中之「通路」	將政策理念或服務傳達到人民之「行銷地點」
Promotion	利用廣告、折扣、促銷等方式來「推銷」產品，使企業獲得最大利潤	利用廣告、明星代言等方式來「推廣」政策理念、措施或服務，以達成政策目標

*編者自行整理

補充

○政府應用行銷理念之限制

(一)標的顧客方面：

政府應用行銷理念的主要目的之一，在改變標的顧客的行為，但是顧客群往往難以界定，同時他們對訊息的接受程度與認知均有所不同。此外，政府因受到公眾壓力及監督，必須兼顧所有市場上的顧客，而無法作特殊需要的市場區隔。

(二)產品方面：

政府機關所要行銷的產品，常常是一組抽象概念或無形的服務，有時十分模糊且難以界定，頗不利行銷工作的進行。

(三)政府及民眾關係方面：

政府組織的先天官僚本質，可能會忽視其與民眾的適當關係，尤其強調貫徹公權力的結果，將使政府與民眾之間充滿衝突的變數，如此將不利於行銷計畫之推動。

(四)公共服務特性方面：

政策行銷應用之主要障礙在於公共服務通常是無形的、服務目標相當多元，以及政策本身的績效往往難以量化。



三、市場導向管理策略之分類

市場導向的管理策略究竟有哪些？從政府干預市場的程度來分，就可以形成一個光譜圖（如下圖）：

- (一)光譜的最右端是自由化的市場策略，政府完全退出該項公共事務；其次，政府將公共財或政府機關所掌控的財貨與勞務拍賣給私部門；再其次，則是簽約外包，政府仍具所有權，民間企業則有經營權。
- (二)光譜的最左端是完全的公營，其次是抵用券，政府向特定符合資格之消費者給予等同於現金價值的代金券；再其次，則是賦稅與補助制度，以及使用者付費。（以上皆參考自丘昌泰，2001：393-394）



四、使用者付費

(一)產生原因：

鑑於公共財具有無敵對性、無排它性與擁擠性等性質，且政府機關大多以免費的方式提供服務，因而容易產生許多弊端，如搭便車 (free rider) 的心理，使用者只希望享受公共財的利益，卻不願意支付任何費用，造成公共財品質的低落，使得民眾的抱怨日增；基此，對於使用服務的顧客酌收若干費用，則是經常採用的管理方法。

(二)定義：

- 1.使用者付費(users charge)主要是基於「權利分享」與「責任負擔」的對稱關係，當使用者享受某項公共設施時，相對地必須分攤一些使用的經費，以達到「以價計量」的效果。
- 2.使用者付費的目標在於減少公共財在使用上的擁擠與損害，以達到經濟效益，例如：通過高速公路必須付出「通行費」、使用圖書資訊系統必須付出「諮詢查詢費」等都是使用者付費的應用。



(三)收費原則：

1.符合「效率」原則：

收費的行政成本必須愈少愈好，行政收益愈大愈好；不要為了只收一點點費用，而使政府部門必須付出大量的人力成本。

2.符合「公平」原則：

有使用才能收費，未使用者則不能收費；使用頻率愈高者，其收費愈高；使用頻率愈低者，其收費愈低。

3.符合「效能」原則：

收費要達到政策的效能，否則經濟誘因的工具就無法發揮政策效果。例如：「市中心」的停車費一定要比「郊區」貴，否則無法產生減少車輛的效果。

(四)收費費率的決定：

使用者的費率可以考慮下列幾種不同因素：

1.按「不同時段」收費：

尖峰時段可以高額收費，但非尖峰時段則可以減價收費，如電費價格。

2.按「不同地區」收費：

高度需求地區的收費可以高些，否則寧願低一點，例如鬧區的停車費可以比郊區更貴一些。

3.按「不同服務水準」收費：

服務水準比較高者，收費較高；否則收費較低。例如：觀賞表演之座位。

4.按「不同消費者型態」收費：

年紀愈大或愈小者，可能採取不收費或減半收費的方式；其他則酌收相當之費用。

(五)採行使用者付費必須注意的事項：

1.必須要有法律規定：依法行政是「使用者付費」的根本。

2.必須要有民意機構的支持：因為收費的多寡直接牽涉到民眾的權益。

3.盡量採取「專款專用」的方式：其所徵收的財源最好用在提高該項公共服務品質之項目上，以符合專款專用的原則。

4.徵收機關應盡可能以所徵得之費用來支用徵收成本：不要另立預算科目。