

多媒體潮流下之公共服務行銷與管理

潘競恆 中興大學國家政策與公共事務研究所副教授

摘要

藉由更理想的行銷與管理，提高民眾對公共服務的認知與參與，改善公共服務品質，進而提升政治信任，是當今公共管理人員必須掌握的課題。網路科技與訊息內容數位化促使媒體匯流與整合，造就各種不同的傳播樣態。行銷觀念與內涵從傳統媒體的群眾行銷轉為網路媒體的個人化行銷或精準行銷，致使巨量資料（註 1）分析成為未來提煉知識、預測趨勢、優化決策的途徑。政府數位行銷管理僅是公共服務創新宏觀圖像中的一塊拼圖，必須用開放、參與的數位治理思維，強化政府的整體軟基礎建設，這包括投資公務人力、累積知識力量、建立夥伴關係，以及完備法規環境等元素。

關鍵字：政府行銷、網路媒體、個人化行銷、巨量資料、數位公共治理、公共服務創新

壹、前言

政府的運作實務中，行政與政治雖各有研究範疇，但亦是互為表裡之一體。提供良善的公共服務原是政府責無旁貸的工作，也就是說追求更優質的公共服務的一切努力即應是目的。但民眾對於公共服務的滿意程度必然也會影響對政府的整體信任感，因此藉由更理想的行銷輔助，提高民眾對公共服務的認知與參與程度，是當今公共管理人員必須掌握的課題。此外國際網路與資訊科技的快速發展使得資訊傳播的管道與型態多元化，媒體從 21 世紀開始了平面、廣播、電視、電腦、通訊裝置的匯流與整合，造就各種不同的資訊傳播樣態，網路科技進入平臺（platform）世代，資訊路徑從「一對一」或「一對多」轉而成為「多對多」的網狀擴散型態。加

上大量資料數位化以及電腦運算能力大幅提升，使得分析巨量資料成為提煉知識、預測趨勢、優化決策品質的有利工具。商業行銷觀念與內涵亦隨之轉化，從傳統媒體的群眾行銷轉為網路媒體的個人化行銷（customized marketing）或精準行銷（targeted marketing）。

藉由網路媒介的口碑行銷，其擴散管道與接觸率，遠遠超過傳統傳播途徑所能及的規模。這股數位新媒體（new media）帶來的傳播趨勢，也衝擊了公部門的行銷思維，無論是為政治傳播或為提高公共服務品質，行銷觀念都已是不可忽略的一環。典型的傳播要素包括傳播者、接收者、訊息、媒介以及效果，網路時代讓這些要素的本質與關係，因為高度動態性而產生新的面貌，傳播者與接收者角色界線由於高度

快速互動轉換而模糊；媒介與載具的多元與跨螢幕特質，大幅降低過去資訊傳遞的時空限制；接收者不單處於被動地位，而是對媒介與訊息的篩選過濾有更高度的自主性；被傳遞的訊息，因其型態、特質、載送平臺而產生不同效果。社群媒體時代高度分散式、個人化、參與式的傳播樣態，已非傳統的靜態與線性思考足以掌握。政府於優化公共服務品質的努力中，必須從服務使用者為中心的觀點，正視政府已經處於邁向更高度開放、參與的資訊大環境中，方能重新定位資訊流動的脈絡與應用於行銷路。

貳、資訊科技與多元媒體環境

隨著網路科技自 1990 年代以來的快速發展，各先進國家政府莫不以資訊通信科技作為提升國家競爭力的途徑之一，行政計畫結合資訊通信科技亦是共同趨勢。無論從國際組織如聯合國、經濟合作暨發展組織及世界銀行等，或主要先進國家如美國與歐盟現階段關注的議題觀察，可以發現其共同關注的焦點，其一為從政府為中心轉向使用者為中心的電子服務架構（OECD, 2009）。其二為社會運算（social computing）或社群媒體（social media）成為新興議題，以及 Web 2.0 技術與社群網站（social network sites, SNS）對資訊治理的衝擊。（註 2）其三為強調結合資訊科技的公民參與（civic engagement）對透明、課責、公平及正義，以至於永續發展等公共治理的重要性（United Nations, 2008）。

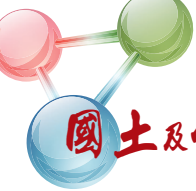
一、網路科技的發展與政府創新應用

資訊通信科技近年來的發展一日千里，從個人部落格（blog）的興起、YouTube 豐富的影音資料、維基百科的快速成長，到 Facebook、

MySpace、Twitter、LinkedIn、Instagram、Tumblr 等社群媒體使用者的激增等，顯示新興網路應用的多元化與豐富化已經與過去偏靜態網頁的呈現與運作方式不同，產生所謂 Web 2.0 與 Web 1.0 的世代區隔。

「Web 2.0」並非指某特定網路技術，而是泛指多種網路軟體開發與應用，逐漸演變至今以使用者參與互動為取向的概念而言。此概念受到廣泛重視始於 O' Reilly Media 與 MediaLive International 於 2004 年舉辦的「Web 2.0 國際研討會」，針對 2001 年網路產業泡沫化後出現的新型態網路應用模式和網站而來。根據對這些倖免於網路泡沫化之網路公司之觀察，O' Reilly（2005）認為這些新型態網路應用的特徵可能意味著網路發展的重要轉折點來臨，並藉軟體版本升級的編號比喻，將此概念和特徵命名為「Web 2.0」。可說是一種企業變革，而此種變革來自於網路轉型成為一種平臺，之所以稱為平臺是因為眾多使用者可將資料或資訊放在其上，進而成為產生各種組合與創新應用。而 Web 2.0 相關應用的發展過程，即是在此轉型平臺營運成功因素的動態探索過程，其中最為重要的成功因素，即透過網路科技的應用與控制，使更多人願意參與其中，而參與者可同時是資訊內容消費者與供應者。

Web 2.0 的特質是更分權、多元互動、由下而上及使用者中心的網路科技應用，與民主參與的基本價值相符。各先進民主國家政府網站紛紛導入 Web 2.0 來擴大公眾接觸（civic engagement），如美國白宮網站、英國首相辦公室網站、澳洲總理辦公室等均是積極利用網路社群平臺提升公眾接觸的例子。（註 3）我國中央政府第四階段電子化政府（民國 100 年



至 105 年) 計劃重心之一亦是善用 Web 2.0 網路社群平臺增進公民參與溝通效率的應用, 進行各項策略形塑以及各項執行計畫之規劃 (宋餘俠、盧志山, 2009)。國家發展委員會亦於民國 100 年起公布與陸續增修「政府網站規範及 Web 2.0 作業指引」, 提供各級政府機關導入社群媒體之指引參考。(註 4) 民國 106 年至 109 年提出的第五階段電子化政府計畫更以「數位政府」作為發展方向, 進一步將資料驅動、公私協力及以民為本作為計畫核心理念, 並透過巨量資料分析彙集民眾需求, 以開放資料 (Open Data) 促進政府透明公開, 並善用個人資料 (My Data) 完備為民服務需求, 希冀達成「便捷生活」、「數位經濟」及「透明治理」三大目標。從接近民眾與政府行銷觀點而言, 網路社群無疑是線上世界的人口密集處, 也是直覺上的行銷必爭之地。但各類網路社群及其運作平臺其實各有特質, 行銷者必須理解其與傳統傳播媒介的差異。

二、網路社群媒體的特質

社群媒體 (social media) 主要是以使用者產出的內容 (user-generated content, UGC) 為運作核心的各種網路應用平臺, 部落格、維基及社會運算等應用均屬之。透過網路連

結所形成的虛擬社群已經成為對政治、社會場域產生重要影響的來源, Boyd 和 Ellison (2007) 將網路社群 (social network) 定義為: 「可建立個人資料、與其他使用者分享連結且可以觀看其他使用者連結的網路服務。」Kietzmann (2011) 認為社群媒體可按其七大功能面向之發揮程度來分析, 這七項功能面向包括使用者身分揭露、溝通對話、分享資訊、自我展現、維繫關係、建立聲譽與建立團體, 不同社群媒體在各功能面向各有不同程度的表現, 例如 YouTube 首重分享功能, 使用者關係維護的功能較弱; Facebook 的關係功能最強, 但不重視建立虛擬團體。Medaglia、Rose 和 Sæbø (2009) 認為網路社群有六項共同特質: 虛擬身分 (virtual identity)、網絡建置 (network building)、網絡維運 (network maintenance)、網絡互動 (network interaction)、使用者提供內容 (user generation of virtual content), 與網絡自我治理 (network self governance)。其中一項為網絡自我治理, 即網路社群的運作展現出明顯的社會規範、慣例、非正式的行為準則, 雖然社群的運作或治理架構有一部分需要由業者透過軟體提供的功能 (或限制) 來執行, 但主要還是透過社群成員持續的線上交流與互動行為而產生。業者或版主只扮演較消極與有限

表 1 社群媒體之分類

		社會臨場感/媒體豐富性		
		低	中	高
自我展現/身分揭露	高	部落格 (Blogs)	社交網站 (如: Facebook)	虛擬社交世界 (如: Second Life)
	低	協作方案 (如: Wikipedia)	內容社群 (如: YouTube)	虛擬遊戲世界 (如: World of Warcraft)

資料來源: Kaplan & Haenlein (2010: 62)

的角色，通常是限制過分極端或反社會的行為。換言之，社群媒體主要還是靠成員共同的自我約束，例如對於言論品質或貢獻度做互評，或擁有多少跟隨者來判斷成員的網路聲望等。（註5）

Kaplan 和 Haenlein（2010: 61）認為社群媒體是「各種以 Web 2.0 的概念與技術為基礎，供使用者產出內容進行創造與交換的網際網路應用」，並借用媒體研究中的社會臨場理論（social presence theory）與媒體豐富性理論（media richness theory），以及社會過程（social process）研究中的自我展現（self-presentation）與自我揭露（self-disclosure）程度，將社群媒體加以分類（如表1）。（註6）就臨場感與豐富性而言，部落格與維基百科屬最低階因為通常是以文字形式進行互動，其次為 Facebook 或 YouTube 這類不但有文字且有較多影音與較快的資訊交流，而虛擬實境（virtual reality）為最高因為模擬真實世界面對面即時的互動。而就自我展現／身分揭露而言，部落格則高於維基百科因為前者通常可明顯展現個人風格而後者則幾乎是匿名，同理，YouTube 上傳者多不以展現自我為主而是以影片內容為主，但 Facebook 主要是真實世界社交圈的延伸，身分揭露程度自然較高。

由於政府機關的權力與課責體質，政府主導的網路公共參與平臺運作邏輯通常是由上而下的控制（control）與調解（mediation）為主，企圖以傳統平面、廣播、電視媒體的運作框架來經營社群媒體，傳統媒體的發送者、接受者角色以及傳播路徑都是定義相對清楚的，政府的控制與協調行動是，但社群媒體功能主要是支援（facilitate）廣大使用者網絡透過自發性互動來定義彼此角色與關係，而且發送者、跟

隨者、挑戰者、支持者等角色在平臺上隨時可以變動，在平臺上的訊息傳播路徑是多點對多點，並且平臺的規範往往是透過成員間不斷互動而發展出自律遠大於他律的生態，所以其運作邏輯並不甚符合政府命令、控制與協調的制度邏輯。因此若單純檢視社群媒體的運作成功因素，欲直接移植到政府公共參與平臺並期待複製社群媒體的擴散效果，確實有其難度，這也許部分解釋了何以政府機關公共論壇的參與成效有限，努力登上社群媒體卻少見跟隨者指數成長。

Kaplan 和 Haelein（2009）分類架構除指出社群媒體之間的差異，也隱含不同類別的社群媒體會對應不同使用者需求與效益。政府若應用社群媒體提供網路公共參與平臺，是否必須要求參與者或發言者揭露真實身分？是否在意媒體的豐富性？或者退到更根本的問題，究竟政府的本質是否適合主導或提供以社群媒體為基礎的參與平臺？訊息發動者對這些問題的看法或認知，顯然將影響其使用意圖，進而影響新媒體的導入策略與成效。

參、公部門的數位行銷管理

網際網路在臺灣家戶使用率達 84.8%，個人使用行動上網比例達 67.3%，其中 12 歲到 29 歲民眾上網率更高達 100%，顯見我國網路使用已達普遍。（註7）30 歲以下，特別是 1990 年之後出生者，是與網際網路一起成長的典型「數位原生族」，逐漸擴大其在社會人口結構中的比例，由於他們對於新媒體的熟悉與善用，高效率的傳播速率與滲透力，使其傳播聲量產生加乘的效果。因為成長於多元價值與民主的資訊網路環境，難以接受一元化、威權式的教條主義，傳統上統治者習於掌控的主流媒體



傳播權，已經被多元網路媒體稀釋。近年臺灣社會發生的幾件學生或公民運動，已經充分證明年輕人運用資訊科技工具的優越能力與效率，24小時持續不斷在各種平臺（例如，PTT、Facebook、YouTube、Flickr、部落格，甚至架設專屬網站）張貼文字、影音、圖像，甚至包括現場直播，非政府（non-governmental）立場的話語權遠遠超過傳統媒體獨占的時代所能想像。雖說這是政治場域的角力，但也對公共服務的行銷與管理帶來重要啟發。

公共行銷的目的應首重於追求相互理解（mutual understanding），雖然說服（persuasion）也是重要目的之一，但政府與民眾彼此既不是，也不該是對立的角色。新媒體時代，行銷者必須有效鑑別與區隔行銷對象，掌握本身機關的組織性質，善訂行銷管理策略，以避免運作思維與實務落入舊媒體的框架而事倍功半。

一、數位匯流世代的公共服務傳播與行銷

完成一個傳播或溝通的典型元素包括傳播者、訊息、媒介及接收者，每一個元素間的交互影響都可能影響傳播的效果。兩階段傳播論（two-step flow communication）是指第一階段傳播的接收者扮演意見領袖，成為第二階段傳播者影響更多人，尤其在描述大眾接收公眾訊息時，受到意見領袖對特定訊息的解讀與評價所影響，此影響甚至會超過公眾訊息的初始提供者，也就是說人際間的二手傳播比大眾傳播媒體更具影響力（Katz and Lazarsfeld, 1955）。網路時代來臨之前，無論是政治傳播或商業行銷、第一階段或第二階段傳播，多將策略目標置於菁英媒體（elite media）的操作與露出，但網路時代資訊推送分散化的特質，使菁

英媒體不再具有絕對的發言優勢。資訊平臺多元、使用門檻低，尤其蓬勃發展的社群媒體讓每位使用者都擁有發言權，個人的創見、經驗、評述、口碑在網路上的擴散率與滲透率，也讓所謂意見領袖轉趨多元，除了傳統上認知的政治、媒體、商業、娛樂菁英外，人人都有機會在社群平臺上將自己經營成為跟隨者眾多的「達人」或「網紅」，進而成為意見影響者。

傳統媒體時代的大眾是難以互聯的零散個體，資訊傳遞有較明確的中心點與方向性，個體間相互連結則需高度倚賴中介者或組織居中聯繫。網路社群媒體異於傳統大眾傳媒的最大特質，是讓每個人都可能成為資訊擴散的發動者或轉介節點，傳遞方向是網狀的，理論上其擴散速率與範圍可能呈現指數成長，因而有「病毒式擴散」的譬喻。但病毒也有被控制的可能，路徑上也存在有利與不利的擴散條件。因此，尋找甚至創造有利的擴散條件，即成為訊息推動者策略思考中重要的環節，其一是對象，其二是內容。欲有效運用網路社群媒體做為行銷工具，首先須鑑別出有效的標的群體，再者須投遞符合其語言與文化的訊息型態與內容。為達此目標，顯然需要嚴謹的資料分析與有計畫的行動。

為達成有效果的傳播，傳播者必須清楚掌握接收者是誰、媒介的本質以及訊息內容，包括這些元素之間的互動，在多元化與分散化的網路媒體上這些互動更顯動態與多變。過去百年來傳統的工業生產思維強調大量生產、一體適用及同質市場，已逐漸難以滿足今日消費者追求個人、個性化的需求，因此大量客製化（mass customization, MC）的生產思維應運而生，大量客製化是指藉由生產端與消費端的互動，在製造與組裝階段以近乎大量生產的成本效率創

造出客製化的產品或服務 (Davis 1994, Tseng and Jiao 2001, Kaplan and Haenlein, 2006)。大量生產與客製化生產雖是看似衝突的兩個概念，但新資訊科技與彈性製造科技 (flexible manufacturing technologies) 的發展 (Piller, Moeslein and Stotko, 2004)，讓生產者與消費者愈來愈能透過快速有效的溝通與程式化的製造，讓兼顧規模經濟與個人需求成為可能。Choi、Stahl 和 Whinstone (1997) 從產品、產銷過程與行為者三個維度再個別分成實體與數位，來定位數位大量客製 (eMC)，公共服務的訊息視為數位產品，產銷過程與行為者都可完全數位化，即符合純粹的數位大量客製條件。雖然完全個人化大量客製仍有相當高的挑戰，但對特定網路群體進行大量客製化傳播，是政府預期可及之努力目標。

(一) 行為者：政府與標的社群

無論是政府機關或者溝通的社群對象，在網路上的互動都是數位化的角色身份，政府機關若愈能掌握標的社群的特質，社群並非由一人組成，所以訊息是大量產品，而溝通或訊息產品便能更接近客製化。

網路社群的特質之一，是讓「志同道合」(like-minded) 的人可以用很低的聯繫成本形成虛擬社群，也因此有助於各種異質社群的存在與運作。訊息發動者須自問是否有清楚的標

的群體，並對標的群體有無適當的分眾投遞策略？若不分眾，想要用一招闖天下 (one-size-fits-all)，其效果必然有限。標的人口愈多，內含的異質群體愈多，欲掌握最多數人的共同志趣亦愈困難。以全體國民為例，其中實則包含各種大小不同的異質群體，例如依年齡層、性別及職業等，這些異質群體在各自的網路社群中活躍。分眾策略是為鑑別出最大投遞成本效益的次群體。網路社群的特質之二，是讓志同道合的人形成相互取暖的社群，趨同的價值、語言、規範成為資訊的過濾器，自動排斥不合體質的訊息。訊息發動者若有清楚的標的群體，則須清楚「同其志、合其道」的訊息內容為何，引發共鳴方能啟動點燃擴散的火種。故訊息持續交流擴散的重要前提是訊息接收者認同訊息旨趣或能引起共鳴，進而自然成為訊息轉介者。

(二) 大量客製化的產銷途徑

客製化、個人化、個性化已逐漸成為重要的市場價值。表 2 是 Gilmore 和 Pine II (1997) 提出的四種大量客製化途徑，分別為協力合作途徑 (collaborative)、適應調整途徑 (adaptive)、表面裝飾途徑 (cosmetic) 與清楚易見途徑 (transparent)。「協力合作途徑」是透過與消費者對話找出其需要與偏好，尤其適合不易界定或表達自己偏好的顧客，因此藉由互動與對話找出最適合顧客的產品。「適

表 2 大量客製途徑

產品	改變	清楚易見	協力合作
	不變	適應調整	表面裝飾
		不變	改變
		呈現方式	

資料來源：Gilmore and Pine II (1997)



應調整途徑」是指產品標準化但可由顧客依需要而簡易自行調整，讓顧客或使用者可自行因應不同情境需求。「表面裝飾途徑」也是提供標準化產品，只是對不同顧客採用不同的產品包裝或呈現方式（representation），例如產品的性質與效益雖然不變，但針對不同顧客強調不同的重點或採不同的宣傳方式，專屬感對許多顧客是具有價值的。「清楚易見途徑」與表面裝飾途徑正好相反，個別顧客認為產品看來都一樣，但不同顧客收到的產品其實在不知情時已由生產者分別客製化，這需要經由長期觀察、資料蒐集與界定出不同顧客穩定而且可預測的產品偏好，進而量身打造、供應產品。以上四種途徑並非互斥，而是可依實際條件與需要綜合使用。

今日資訊科技讓以對話為基礎的協力合作途徑比以往更容易，網路社群、論壇都可成為相互瞭解的對話平臺。混搭（mashup）技術讓網頁、部落格以及各種應用平臺可自由組合不同來源的內容（諸如地圖、影音及新聞等），充分支援個人化的適應調整途徑。大量數位化資料的累積與運算，巨量資料與分析學（analytics）的精進，使生產者更容易採用清楚易見途徑來服務顧客。表面裝飾途徑也許是最符合直覺的行銷概念，行銷者並未改變產品或服務的本質，而是對於不同對象選用最適宜的呈現（representation）方式。公共服務由不同機關提供，機關及其服務（產品）均各有屬性，行銷理論的品牌推廣（branding）概念即在於增進民眾對於機關或其服務的正面態度。品牌推廣的焦點不在於系統化的資訊處理，不在於邏輯論述，也不在於對現實世界的理性解讀，而在於感性的訴求與影響（Smith, 2009）。今日科技讓四種大量客製途徑的混合運用更勝以往，

政府機關缺乏的通常不是技術，而是對趨勢的認知、接納與回應。

（三）終端裝置的客製化行銷

網路時代媒體的另一特質是通訊匯流與跨螢幕。過去各有產業區隔的電信、廣播電視、資訊科技業，因為IP網路技術整合與市場需求，已逐漸形成跨產業或融合成為一個更大的產業。消費電子產品如電視機、電腦（桌上型、筆記型、平板）、遊戲機、智慧手機、穿戴通訊裝置等，都可成為通訊、瀏覽資訊、資料處理或休閒娛樂的終端裝置。換言之，訊息的接觸點是跨螢幕傳送的，但使用者對不同終端裝置所傳達的訊息亦有不同的使用認知與期待。Microsoft（2013）對全球五大城市（註8）進行多螢幕使用行為的研究，發現四種主要動機如下：

1. 隨意瀏覽（Content Grazing）：使用者習慣性地一心多用或移動到不同裝置上瀏覽不相關聯的內容，例如邊看電視也隨時查看社群網站或電子郵件，休閒娛樂是最主要需求（69%）。行銷者的挑戰是如何在使用者短暫的分心片刻中提供吸引注意力的片斷資訊。

2. 調查佈網（Investigative Spider-Webbing）：使用者針對第一個裝置上接收到的資訊，利用第二裝置搜尋更深入的相關資料。通常由電視得到的訊息引發使用第二裝置，而且多數是為了休閒娛樂的需要（64%）。行銷者應思考如何將資訊佈建更全面、完整並容易搜尋，以滿足使用者更多的資訊需求。

3. 社交佈網（Social Spider-Webbing）：使用其他螢幕主要是與志同道合的人分享第一螢幕得到的訊息，可藉由社群網站、電子郵件、簡訊發送，以及讀取他人評論，滿足社交需求

(70%)，內容是後續社交行動最重要的引信。行銷者的機會是藉由網路評價、論壇來鑑別目標社群。

4. 時空接力 (Quantum)：使用者因時空情境的改變而切換到最適當的裝置來接續完成使用目的，最常出現在移動狀態中持續工作，所以效率是首要需求。例如從辦公室、會議室、搭乘交通工具、到家中的時空改變過程中可切換到不同裝置持續工作，其中智慧手機通常扮演最重要的橋接角色。行銷者必須讓訊息能在不同裝置上順利呈現，甚至驅使使用者切換到最適合的裝置，而這也通常需要軟硬體產業的協力夥伴。

使用者對不同裝置也有不同的心理認知，Microsoft (2013) 研究用六個角色原型 (archetype) 來類比各個裝置：

1. 電視－任何人 (Everyman)：多螢幕行為中最常用的設備，提供被動娛樂、愉悅、熟悉和舒適感，適合傳遞直覺式、容易瞭解的資訊。但因為有高達 7 成的使用者會同時使用第二螢幕 (例如平板或手機)，因此行銷者需思考如何引導使用者到第二螢幕進行更深度的接觸。

2. 遊樂器－小丑 (Jester)：讓使用者沉浸在漂亮的畫面、吸引人的遊戲、社交互動和影音串流的虛擬世界，如同歡樂饗宴的感受。行銷者的思維在於藉由創造一些競賽、闖關成就感、脫離現實的有趣互動，來結合欲傳遞的訊息。

3. 電腦－智者 (Sage)：使用者用來查詢、求知、學習、提高生產力。所以行銷者針對電腦使用者應著重於協助創造、完成工作、保持井然有序。

4. 平板－探險家 (Explorer)：具備電腦的部分功能但更輕便，跟手機一樣適合行動但

可承載更多軟體與體驗更豐富的影音經驗。行銷者應提供此類使用者更具媒體豐富性的內容。

5. 電子閱讀器－夢想家 (Dreamer)：雖然也可供上網瀏覽與簡易上線功能，但主要是專門用於顯示平面印刷品的閱讀器，使用者通常藉此遁入書報雜誌閱讀世界。供此裝置使用的內容須經深思熟慮，而且不能是插播式的干擾。

6. 手機－情人 (Lover)：最個人化的螢幕設備，代表親密、忠誠和信任，但也常伴隨著一些壓力例如不預期的干擾或分心。行銷者必須找到平衡點，一方面避免侵擾式的資訊轟炸，一方面提供與個人相關與有價值的訊息，讓使用者感受「陪我成長、協助我，但也給我空間」。

顯然今日論及公共行銷所涉及的客製化議題除了傳播過程、網路上的資訊平臺，還包括了不同用途的實體裝置或螢幕，更新的硬體設備必然會隨著資訊科技進步而問世，例如發展中的手錶、眼鏡等穿戴式的顯示器，很可能在不久的未來加入多螢幕的行列，這讓行銷者所面對的變數遠遠比傳統的行銷環境複雜。如何有更好的決策，解決方案似乎也在資料的運算技術，巨量資料分析即成為重要趨勢。

(四) 巨量資料與行銷

雖然利用巨量資料分析已經是趨勢，企業採納的目的包括滿足顧客的異質需求以創造競爭力；而政府機關雖體質不同，但良善公共治理 (good governance) 亦是追求民眾滿意的目標，這與企業並無二致。掌握顧客需求一直是行銷最重要的課題，傳統行銷「4P」理論架構因為虛擬通路的特性而逐漸顯得不足，銷售邏輯從以商品為中心轉向以人為中心，產生一對一或個人化行銷 (沈如鵬，2016)。簡言之，過去



因為技術限制，是以樣本的粗略估計來經營主力客群的共同需求，當巨量資料分析日漸成熟，對於個別顧客的特質愈清晰，則愈可能提供滿足個別需求的服務。巨量資料是指資料的數位化（digitalization），使得資料的量（volume）巨大、即時處理的速度快（velocity）、資料來源與格式多元（variety）、準確性（veracity）不斷提昇，再經持續增強的運算能力而產生新的價值（value）。此外，社群媒體的普及化改變了人們的消費行為，包括從取得資訊、與他人連結、評論各種產品或事物等。人們愈來愈依賴社群同儕提供的資訊、評價，以及消費決定，因而有明顯的社群性消費行為。

新的媒體與資訊管道促成前所未有的資訊賦權（empowerment），無論是企業或者政府都面臨不斷增加的顧客或民眾互動需求的壓力。行銷者的關鍵任務仍是維持顧客關係、穩固長期支持，所以必須快速回應新媒體帶來大量而快速的個別互動，提高顧客滿意、消弭負面印象。巨量資料分析掌握即時的互動資料與變化趨勢，協助行銷者在多媒體管道的複雜資料中提煉出對顧客最適當的服務建議。此外，行銷者必須在不同資訊平臺、不同終端裝置、不同社群偏好特質中理出適當的投放內容、時段與對象，巨量資料分析可提高此工作的效率。透過巨量的行為資料的比對與關聯性，巨量資料分析還能協助決策者判斷趨勢、將組織資源配置在最有效率位置。

分析社群媒體資料結合了許多研究領域例如社會網絡分析、多媒體管理、社群媒體分析學、趨勢研究以及輿論探勘等，文字探勘、資料探勘、輿論探勘等技術將成為未來協助決策的重要工具。探勘（mining）意味著新發現，亦即對歸納大量資料所發現的現象抱持開放的心態，

並隨著新發現調整組織策略；同時這也意味著對既存知識的依賴降低，不強調從既存理論所演繹的假設驗證。因此組織必須具備因應新發現的適應力，行銷者首先必須訂定運用巨量資料的明確手段、策略或組織程序，足以隨時應變與調整。第二，必須嚴肅盤點與檢討資源，包括硬體資源、人力資源及組織體質，何者可能成為邁向巨量資料分析的障礙。而最重要的目的是要能優化關係行銷與情境行銷，（註 9）藉巨量資料分析得到的知識，傳送契合使用情境與心智的訊息，進而與訊息接收者建立與維持長期良好的互動關係。

二、政府機關對數位行銷的組織診斷

我國行政院在 2015 年對於政府機關導入 Web 2.0 網站所訂定的政策目標，是「使政府資訊更加公開透明且更易於被民眾所運用。透過分享與彼此尊重的機制，促進與民眾溝通交流，並刺激創意的產生，以協助政策的推行，強化機關積極主動服務民眾的態度，政府行銷的另一便利管道，以拉近與民眾的距離。」（註 10）簡言之，政策目標分為三個方向，即公開資訊、互動參與、政策行銷。綜合觀察我國政府機關的社群媒體應用，有三項主要特質：公開資訊或發佈消息是最主要功能之一，社群媒體用於達成象徵性的公民參與，政府行銷是普遍的工具性目的。

目前我國機關使用的社群媒體以 Facebook 為主流，其次是 YouTube。後者互動性較低，幾乎都沒有使用規劃與策略，若有影片檔案，大多數是採臉書粉絲頁上公布。採用社群媒體是因為這些網路平臺是被普遍使用的電子媒體，就像電視、廣播一樣，既然 Facebook 使用者最多，所以機關也設置臉書

帳號。並未制訂一套衡量此政策目標（即公開資訊）的有效方式，包括到訪者或有效與標的人口互動的分析，多以按「讚」人數為主要衡量指標。簡言之，行政機關使用社群媒體，似乎只是在傳統媒體以外的另一傳播管道選項而已。

各機關往往僅將社群媒體當做傳統官網來運作，例如臉書的主要貼文內容，多半是官網上的「最新消息」複製貼在臉書上。一般民眾使用社群媒體所經歷的是即時、個人、高度互動的情境，但行政機關囿於制度或角色限制，即使在社群媒體上的張貼資訊，仍須謹慎拿捏「官方立場」而降低了即時性，制式回文也會降低「人味、溫度」。在互動參與的政策目標上，目前是以達到「象徵性參與」做為機關主要策略。

政策行銷或政府行銷幾乎是所有機關採用臉書的主要目的之一。無論是藉以傳遞資訊給民眾或是企圖與民眾拉近距离，基礎目的似乎也是行銷，向人民倡議政策與形塑組織形象，希望提高施政滿意度。高層主管均強調用網路媒體宣傳政府施政成果，所以機關的社群網頁維運人員的重要工作即是確定要將活動消息或執行業務貼到動態，是否與留言者互動反倒是次要工作。

從以上的觀察不難發現各政府機關導入Web 2.0 網站較少嚴謹的計畫，對於大環境走向客製化、巨量資料的行銷趨勢，政府若避免流失更多的顧客關係，唯有善用多元媒體環境，邁向更成熟有效的數位行銷，而瞭解自身組織在使用各種媒體的優劣勢，也就成為擬定計畫的重要基礎。從政府行銷角度而言，可以從採納數位行銷的目標、人力資源、科技整備度、組織結構、組織資源以及組織環境進行自我診斷，作為擬定合理導入策略的基礎。

（一）數位行銷目標

行政院第五階段數位政府計畫欲透過巨量資料分析彙集民眾需求，並善用個人資料完備為民服務需求。惟從現在政府社群媒體行銷的現狀來看，許多機關缺乏對網路社群平臺的經營計畫，只做到有帳號卻無經營的現象。若長此以往，愈來愈多元與分散化的數位媒體環境恐怕只會為機關帶來更大的威脅。如何將服務民眾的機關的數位行銷目標校準中央政府的目標，是未來重要的挑戰。

（二）人力資源

雖然隨著時間遞移，愈來愈多數位原生族的年輕公務人員進入體系，這是政府機關的機會，讓數位使用文化自然進入政府機關，但此僅屬一般性數位素養（digital literacy）。整體而言，即便對企業人力而言，缺乏顧客資料分析專業、學校教育養成不足，仍是導入巨量資料行銷的挑戰，政府資訊人力原本就吃緊，此後恐更顯捉襟見肘。從中央到地方，政府機關資訊人力的配置是否足以處理未來益形複雜與專業的數據分析與知識管理工作，有必要及早規劃。

（三）資訊科技整備度

我國電子化政府發展在全球屬於領先國家之一，因此導入更精進的數位治理也具備相對優勢。但不同層級與地區的機關資訊科技整備度仍有差異（游佳萍、鍾岳秀，2010）。機關組織對於可預期末來的資源投入，是以維護基本資訊系統為中心的考量，或是為組織數位治理績效為中心的考量，將影響導入數位行銷的計畫。

（四）組織結構與文化

政府機關的組織結構較缺乏彈性，因此對



未來巨量資料行銷所必須具備的適應調整能力來說是一項劣勢。目前常規的組織結構少有行銷或公共關係專責部門，兼辦業務或任務編組居多，即使有此正式編制，也多缺乏專業資訊分析能力，如何與資訊部門協調合作發揮綜效，必是將來數位行銷須克服的組織議題。此外，雖然漸多數位原生族進入公部門，但公部門常見深植的僵固文化與官僚體系，恐有讓新血也逐漸被僵化的威脅。再者，今日的組織決策者多為年資深、習慣於既有組織文化者，亦多非數位原生族，實不利於採納具有創新性的方案，以致謹慎與創新之間難達最佳平衡。因此，有意識地植入開放與創新的組織文化元素，是導入數位治理同時必須思考的課題。

（五）組織資源

傳統的資料庫管理工具已經難以處理巨量資料的分析工作，欲邁向第五階段的數位政府發展與巨量資料行銷，必須調整投入組織資源。雖然政府預算緊縮，但仍有機會整合外部資源投入。公共服務遞送已不再是政府獨扛的思維，而是轉向與企業及第三部門的協力提供創新服務，藉民眾參與找出需求與創新遞送途徑。因此，機關的數位行銷工作，必須在自產、外包或者與民間資源協力或合產（co-production）（註 11）的選項中，評估與採用最高效益的組合。惟善用協力與合產，是今後公部門的必要能力與擴大組織資源必要途徑，若單依賴個別組織內部資源欲從事巨量資料的分析與運用，恐非大部分機關所能乘載。

（六）組織外環境

我國資訊基礎設施完備、行動裝置普及、資訊文盲比例低，對於政府的數位行銷是機會

也是威脅，其機會是運用數位行銷的接觸率高，威脅則是不符合民眾期待而產生的反效果。數位政府乃至於數位行銷應視為整體社會生態系的一環，政府應從政策角度扮演推手的角色，包括創造大環境數位產業、人才培育、創業環境等。傳統的顧客關係管理技術仍然是有效的工具，但大環境會讓傳統管理愈來愈只能維持基本滿意，難以創造高效的顧客滿意體驗。如何把握機會、降低威脅？行銷管理者只想降低不滿意度還是提高滿意度？這是難以逃避的議題。

肆、結語：開放、參與

宏觀而言，掌握數位趨勢、善用資訊科技，是今日政府創新的重要途徑。我國第五階段數位政府計畫已經擘劃出開放資料、巨量資料的治理方向，將資料驅動（data driven）的思維與管理文化導入政府機關運作，是邁向下階段數位政府治理的重要基礎，客製化、個人化的政府數位行銷管理僅是公共服務創新宏觀圖像中的一塊拼圖。換言之，強化政府的整體創新力是更重要的軟基礎建設（soft infrastructure），這包括投資公務人力、累積知識力量、建立夥伴關係，以及完備法規環境等元素。而開放、參與的治理思維，是鼓勵創新服務的必要策略。

一、人力、知識、夥伴、法規

第一，創新始終來自於人類的智慧，培養專業、有能力、富創意的公務人員是政府重要但容易忽略成效的工作，這包含整合組織內世代文化的領導力、創新方案的執行力，以及嘗試創新的風險管理能力。第二，知識就是力量，需經從無秩序的資料轉化為能被理解的資訊再提煉出知識的過程。每一道轉化都需要時間，都可能流失品質，開放與流通則是提升轉化素質、

刺激創新的必要策略，資料愈封閉，愈難發展學習型組織，卻愈容易重蹈覆轍，而建立跨機關資訊流通平臺是開放資料的開始。第三，公共問題愈來愈連動與複雜，建立跨機關、產業、學術研究與民眾的連結平臺，鼓勵對話、問題解決、實驗、協力與合產，已是公共治理的必要途徑。第四，法規與程序不應成為扼殺創意的元凶，必須持續檢討組織內外部規則的合理性與必要性，在合法、穩定、課責，與創新、解決、實驗之間，找到最佳平衡。而政府數位行銷，需要先組織培養組織的知識資本 (intellectual capital)，包括人員對標的人口的知識、技術能力與知識，以及組織創造力 (Madhavaram and Hunt, 2017)。

二、開放、參與的治理思維

數位科技、社群媒體、巨量資料分析等相關技術的快速進展，形成了前所未有的大量

數位資料環境，也包括政府與人民之間前所未有的數位互動條件與需求。開放、透明、廣納 (inclusive)。參與是數位政府治理的首要原則，開放與透明是為激發更多創意，開發資料的最大價值；廣納與參與是為民主課責，更為擴大公共服務的資源。需要政府發展出一套程序或政策可以確保民眾可以近用政府資訊與資料，在技術上需建立足以吸收與分析民眾意見並轉化為政策內涵的資訊系統，須能夠持續記錄彼此的偏好與交流資料，以利政府持續分析與預測，制訂主動的 (proactive) 與合乎預期 (anticipatory) 的服務或方案，同時確保資訊安全的責任。公共服務已隨著行動科技的進步邁入無所不在 (ubiquitous) 的服務階段，並且需隨著民眾所在地點、情境、裝置不同提供適當的服務，服務如此、行銷亦如此，因此資料開放與頻繁互動的資料大環境，無疑是滿足民眾即時需求的必要努力。

註：

- 註 1：「Big data 的中文常見用詞有大數據、大資料、海量資料、巨量資料等，本文以巨量資料為統一用詞。」
- 註 2：「社會運算」(social computing)、「社群媒體」(social media)、「社群網站」(social network sites)、「社交網絡平臺」(social networking service) 往往指涉相似概念，本文為統一用詞以「社群媒體」稱之。
- 註 3：美國白宮網站：<<http://www.whitehouse.gov/>>。英國首相辦公室網站：<<http://www.number10.gov.uk/>>。澳洲總理辦公室網站：<http://www.pm.gov.au/PM_Connect> (最後檢閱日期 2017 年 2 月)。
- 註 4：國家發展委員會網站 <http://www.webguide.nat.gov.tw/index.php/ch/service/downloads_more/id/14.html> (最後檢閱日期 2017 年 2 月)。
- 註 5：Medaglia 等人 (2009) 提出的六項共同特質包括：虛擬身分 (virtual identity)、網絡建置 (network building)、網絡維運 (network maintenance)、網絡互動 (network interaction)、使用者提供內容 (user generation of virtual content)，與網絡自我治理 (network self governance)。
- 註 6：社會臨場感理論，見 Short, J., Williams, E., & Christie, B. (1976)；媒體豐富性理論，見 Daft & Lengel (1986)。
- 註 7：2016 年臺灣寬頻網路使用調查報告 <<http://www.twnic.net.tw/download/200307/20160922e.pdf>> (最後檢閱日期 2017 年 2 月)。
- 註 8：包括美國芝加哥、加拿大多倫多、英國倫敦、巴西聖保羅以及澳洲雪梨。
- 註 9：情境行銷 (contextual marketing) 狹義是指上下文關鍵字行銷，由資訊系統根據使用者身分、瀏覽紀錄、搜尋字眼、頁面資訊的相關性自動篩選產生出現在螢幕上的廣告資訊。廣義是指行銷者對使用者偏好的更精確掌握，擬定更符合使用者在各種情境下的需求的各種行銷策略，上下文廣告僅是其中一種形式。

註 10：國家發展委員會網站 <<http://www.webguide.nat.gov.tw/index.php/ch/web20/index.html>>（最後檢閱日期 2017 年 2 月）。

註 11：政府與民眾合產是指民眾參與在公共政策的設計、產出、推動甚至管理，有別於傳統概念中政府是生產者，民眾是消費者的關係。<[https://en.wikipedia.org/wiki/Coproduction_\(public_services\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Coproduction_(public_services))>（最後檢閱日期 2017 年 2 月）。

參考文獻

1. 宋餘俠、盧志山。2009。策略規劃第四階段電子化政府。研考雙月刊 33（6）：19-34。
2. 沈如鵬。2016。探索在大數據行銷浪潮下的網路服務品質構面。品質月刊 52（7）：33-35。
3. 游佳萍、鍾岳秀。2010。我國各縣市電子化政府實行顧客關係管理之研究。資訊社會研究 18：343-372。
4. Boyd, D. and N. Ellison. 2007. Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship. *Journal of Computer Mediated Communication* 13, no. 1: 210-230.
5. Choi, S-Y, D. O. Stahl and A. B. Whinstone. 1997. *The Economics of Electronic Commerce*. Indianapolis: MacMillan Technical Publishing.
6. Davis, S. M. 1994. Making Mass Customization Work. *Harvard Business Review* 72, no. 2: 178-180.
7. Gilmore, J. H. and B. J. Pine II. 1997. The Four Faces of Mass Customization. *Harvard Business Review* 75, no. 1: 91-101.
8. Kaplan, A. M. and M. Haenlein. 2006. Toward a parsimonious definition of traditional and electronic mass customization. *Journal of product innovation management* 23, no. 2: 168-182.
9. Kaplan, A. M. and M. Haenlein. 2010. Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media. *Business Horizons* 53: 59-68
10. Katz, E. and P. F. Lazarsfeld. 1955. *Personal Influence: the Part Played by People in the Flow of Mass Communications*. New Brunswick, NJ: Free Press.
11. Kietzmann, J. H., K. Hermkens, I. P. McCarthy and B. S. Silvestre. 2011. Social media? Get serious! Understanding the functional building blocks of social media. *Business Horizons* 54: 241-251.
12. Madhavaram, S. and S. D. Hunt. 2017. Customizing business-to-business (B2B) professional services: The role of intellectual capital and internal social capital. *Journal of Business Research* 74: 38-46.
13. Medaglia, R., J. Rose, T. Nyvang and Ø. Sæbø. 2009. Characteristics of Social Networking Services. *MCIS 2009 Proceedings*. Paper 91. <<http://aisel.aisnet.org/mcis2009/91>>(accessed 1 Feb.2017)
14. Microsoft Advertising. 2013. *Cross-Screen Engagement*. <http://www.ux-lady.com/resources/Cross_ScreenWhitepaper-microsoft.pdf>(accessed 1 Feb.2017)
15. OECD. 2009. Rethinking e-Government Services: User-centered Approaches. <<http://www.oecd.org/gov/digital-government/rethinkinge-governmentservicesuser-centredapproaches.htm>>(accessed 1 Feb.2017)
16. Piller, F. T., K. Moeslein and C. M. Stotko. 2004. Does Mass Customization Pay? An Economic Approach to Evaluate Customer Integration. *Production Planning and Control* 15, no. 4: 435-544.
17. Smith, G. 2009. Conceptualizing and Testing Brand Personality in British Politics. *Journal of Political Marketing* 8, no. 3: 209-232.
18. Tseng, M. M. and J. Jiao. 2001. *Mass Customization, in: Handbook of Industrial Engineering, Technology and Operation Management* (3rd ed.). New York, NY: Wiley.
19. United Nations. 2008. World Public Sector Report 2008, People Matter: Civic Engagement in Public Governance。 <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028608.pdf>>(accessed 1 Feb.2017)