

建構以利害關係人爲基礎的地區行銷策略： 以集集鎮爲例

許維家

(國立台北大學公共行政暨政策學系研究生)

摘要

一個地區要能成功的發展，其行銷策略必爲重點之一；要如何制訂出成功的「地區行銷策略」呢？在地區行銷策略中，關於利害關係人的參與又是佔了多少影響呢？

本文欲藉由地區利害關係人的角度來探討：第一，利害關係人是如何參與政策的制訂及政策執行；第二，從利害關係人的參與方式來探討目前地區行銷的策略及其推動方式；第三，比較有利害關係人參與的地區行銷策略與一般的行銷方式之異同點；最後，從各方面的討論來了解，是否地區行銷可藉由利害關係人的參與，鋪設出一個新的思維方向。

因此，本研究以集集鎮爲案例，就利害關係人導向，探討集集之地區行銷發展策略；又因集集鎮爲我國目前地區發展相當成功的例子，希望藉由集集鎮的經驗來看利害關係人於社區發展中的角色扮演及其參與程度與影響程度。

關鍵字：利害關係人、地區行銷、地區發展、行銷策略。

壹、前言

近年來，由於社會經濟活動成長，各級政府所涵蓋的業務量越增越多，使得許多政府組織無可避免的日趨龐大；而由於層級的擴張，導致經手機關處理作業方式相對的牛步化，也讓民眾對政府的行政效率漸漸地失去信心；爲改善這些績效不彰的情形，政府部門的作業逐步融入了企業經營的思考模式，以求符合現代3E¹的想法；政府期盼扮演服務提供者的角色，爲民眾提供以顧客導向爲基礎的公共服務，希望建立起強調民眾顧客（customer）²的角色，並提供更佳、更貼近

¹效率（efficiency）、效果（effectiveness）、經濟（economy），合稱3E目標。

²顧客所指的圍機關組織服務的對象，這種對象可能是屬於機關內部的成員，稱爲內部顧客（internal customers），但是絕大多數都是機關組織以外的一般民眾，稱爲外部顧客（external customers）。兩種顧客都非常的重要，而且息息相關，內部顧客的滿意度不高，則會難以獲的外部顧客的認同。儘管如此，習慣上將顧客所訂爲「外部顧客」（丘昌泰，2001：191）。

民眾的服務，以獲得民眾的認同及強化政府本身的績效(丘昌泰，2001：189-212)。再者，政府服務大眾應注入以顧客導向的精神，將民眾當成「顧客」來看待，增強顧客滿意度對其政策的影響，更應以顧客感受，決定服務的變革，以顧客的角度思考政策的規劃(林水波，1999：225-234)；總的來說，民眾的角色對政府部門而言日形重要，政府必須處處著眼於民眾，以其角度來規劃、執行政策，也因此，如何能夠有效的與顧客溝通及創造出彼此的雙贏，成為當今研究者所注重的焦點之一。

但目前政府在制定政策時，往往多以專家學者、政府官員的意見為主，形成一種專業、菁英導向的政策制定及政策執行模式，這種單邊的思考模式常常會與在地的聲音不符，甚而相互衝突；如何真正的落實以民眾（顧客）思考為主的政策模式，為目前當政者可思考的重點。

而在政策模式中的「顧客」概念與一般營利組織中所謂的顧客，兩者之間是有些許差距的；對營利組織而言，顧客代表著是能為它帶來營利的一種生財工具，而對政府來說，顧客的概念是由對政策有直接、間接相關的民眾所組成，他們不一定是對政府的政策感到滿意且支持的人，由此觀之，政府所面對的顧客更為多樣化且更不容易掌握（林博文，2002：122-125）；因此，顧客的概念對政府而言是較無法掌握的，本文擬將其「演化」為「利害關係人」³（stakeholders）的概念，做為政府在制定、規劃政策時所要滿足的各對象及團體之統稱。

基上所述，本研究擬以集集鎮為案例探討利害關係人導向的地區行銷之發展策略。因目前在台灣相關之地區發展的研究，多數乃集中在研究強力電視宣傳或短期的節慶行銷手法上，而集集鎮是以鄉鎮市為地區範圍中轉型最成功的案例之一，但卻無人為此以利害關係人為出發點做研究分析，此也是筆者選擇集集鎮作為本研究個案之主要理由。

本研究問題可分成下列幾點：

（一）在資源缺乏的鄉鎮市政府中，是否應該採取不同於傳統行銷途徑的方法，也就是地區行銷（place marketing）策略與方法，結合地方民眾需求與優勢，發揮地方特色，創造地方政府與民眾的最大行銷效益？

³利害關係人泛指受到某一問題的直接或間接的影響者，或政府機關採取任何行動後的直接或間接受正面或負面影響者（吳定，1997：166）。

(二) 如何從地區行銷的利害關係人(包括政府機關、(非)營利機構、及居民遊客等等)探討其對當地發展觀光之觀點與意見,以做為地區行銷發展策略之參考?

(三) 利害關係人為取向的地區行銷策略如何塑造?

本文希望能以利害關係人的角度切入,探討如何建立起更具效果的地方行銷策略,故本文的研究目的主要有以下幾點:

(一) 從行銷理論與相關文獻的分析中,檢視「一般行銷」與「地區行銷」之差異性,從而建立本文之地區行銷理論;

(二) 研究所謂的利害關係人包括包含政府單位、民間團體及個人。期望透過深度訪談與問卷調查瞭解其對於集集鎮之優劣勢及其對地區行銷策略之看法,並從利害關係人角度探討地區行銷策略之形成;

(三) 以本研究針對集集鎮個案的研究發現為基礎,加上行銷理論的深入探討與整合,希冀能夠對目前台灣的地區觀光行銷政策的推動,提供具理論基礎的政策建議。

貳、概念解說

本研究之核心概念為「利害關係人為基礎的地區行銷策略」,為進一步瞭解此概念之意義,擬分成下列幾點加以界定:

一、利害關係人觀點為地區行銷策略的基礎

利害關係人的論點首由 Freeman 於 1984 所提出,以利害關係人取向的策略管理(stakeholder-oriented strategic management),主要論點認為私部門企業組織來說明,認為要讓一個公司發展,公司的管理者為能讓組織的發展方能順利進行,必須制定各種符合不同利害關係人的策略,來因應各大利害關係人的要求(丘昌泰,2000:42);而 Hemmati (2002: 2-4, 18-19) 認為利害關係人為個人或團體對於特定的決策有利害相關,而他們是可以直接影響到該決策或是可以避免該決策對他們產生影響,且他們可以透過合作構成網絡關係,藉此來擴大與決策制定者的對談及影響力。

任何一項政策多會有著利害關係(stakes)的存在,所以若其接受到政策影響的個人或團體,稱之為政策利害關係人(policy stakeholders)。而政策利害關係人的定義為:

Dunn (1994: 70-71) 認為，政策利害關係人為直接或間接受到政府決策影響其利益的人或團體，其中主要可以分為三大類：第一為政策制定者，他們直接制定決策的個人或團體，如政黨或議員；其次為政策受益者：他們多半為政策訂定後的直接受益者，即因為政策訂定後多可以獲得相對的好處的人或團體，最後為政策受害者：即因為該政策會本身的利益會因此而遭受侵害或損失。而政策利害關係人的出現的目的為：期望自我所表達的觀點能夠為政策制定這所接受，使得政策的推動與其利益一同進行；相對的，即便他們的觀點無法被採納，他們仍希望可以藉此種表達方式表明立場，使得政策的制定不至於完全偏頗於某一些的利益關係人。

因此，不論在私部門或是公部門之中，決策制定者都必須對利害關係人負責並聆聽他們的意見，方能制定一個符合公平正義的政策，否則僅只討好部分利害關係人而忽略其他的，必然會興起不平之鳴；該互動在政策制定過程之中更顯重要，就此而論，利害關係人的確可以說是公共政策的制定關鍵（丘昌泰，1995：18-20）。

二、地區行銷為符合顧客需求的發展策略

行銷於本世紀前夕由經濟學門分出，於 1971 年 Kolter 提出社會行銷（social marketing）的概念，將行銷概念帶入到非營利組織之中，才開始讓人體會行銷不僅能運用於商業行為上，亦能改造人的行為或是推動社會活動等（Kolter, 1989）；在 1991 年時 Snaveley (1991) 認為行銷是可以運用於政策的推廣上，其將市場行銷的觀點加以轉換，以政府政策的制訂推動為基礎建構了政策行銷的基本架構，建構出適合於公部門的行銷方式。而後於 2001 年 Buurma 提出認為政策行銷的方式是將政府所支持的價值與一般利害關係人所認同的價值，進行價值混合在此，政策行銷所指的多為與利害關係人價值混合的過程。

因為「行銷」在真正的實施上，除了事前的調查及事後的改善外，首重的便是 4P 原則，而社會行銷之中，除了 4P 外因其要注重的不僅止於營利上的，因此必須在 4P 外增加新的原則，如夥伴 (partnership)、行銷組織 (marketing organization) 等等；相對的在政策行銷之中，除了 4P 外當然更需要多增加政策 (policy) 的因素 (Kolter, 1982、2002; Snaveley, 1991)。而本文所指的地區行銷為市場行銷、社會行銷、政策行銷的三者之間的方式加以混合，因一個地區如欲推廣本身的優勢，必須牽涉的範圍及組織接甚廣，如地方政府、社區組織、公關團體、甚或民眾、

遊客等等，僅採用某一方式的行銷可能會顧此失彼，比如說：僅考量到地方政府獲利為標準而採用市場行銷方式，會讓在地的團體、民眾認為不受到尊重，因而政策制訂後可能會有窒礙難行之處，如僅以社會行銷的方式來推廣本身的優點，會因地方政府本身的資源不足而無法持久；因此，於本文中筆者認為欲將一地區成功的行銷出自我的特色及優點，必須採以融合的方式來做出一個成功的地區行銷。所以在地區行銷中行銷的方式必須全然接受之，因在整體地區行銷模式中，必須兼顧遊客、在地居民、營利及非營利組織的感受及壓力，因此本文的地區行銷模式為此三者模式中加以融合，取其相似之部分原則而有本文的 6P⁴原則，並做為以下文章分析之重點（圖 1）。

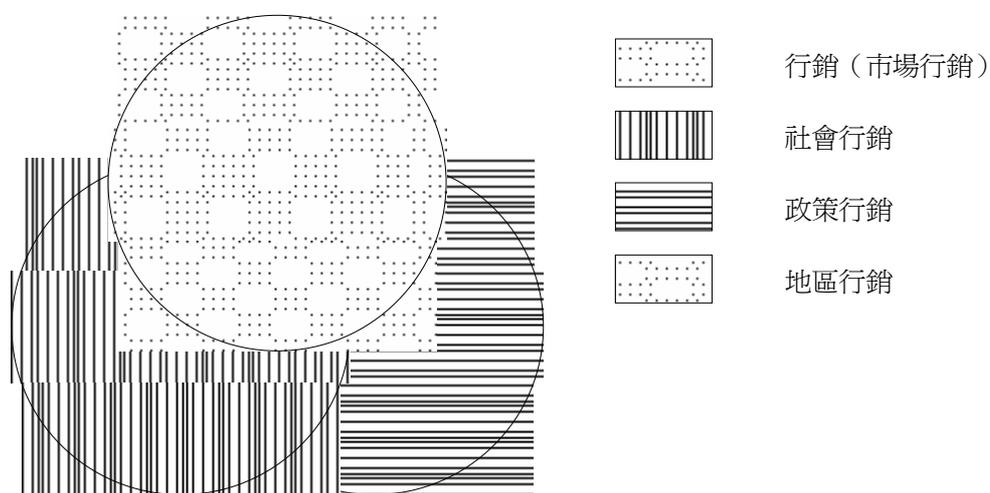


圖 1 地區行銷於本文中的定位

資料來源：筆者自繪

三、綜合性定義

一般的行銷理論中首重顧客，因此在整體設計、規劃、等等的流程中顧客的角色是最為重要的。而目前公共行政界中的「公共管理途徑」，相同的也認為公部門應將公民視為接受政府服務的「顧客」，以求得真正的民意。不過在本文中，將運用行銷的方式，並且希望行銷內容之中所強調的顧客概念轉化為「利害關係人」的概念。

在一般的行銷過程中，不論是社會行銷或政策行銷再設定 4P 時，亦認為需以顧客的角度為重，不過其顧客的概念往往僅止於意見提供者的角色，因而在設

⁴ 本文所指涉之 6P 原則為產品 (product)、價格 (price)、通路 (place)、促銷 (promotion)、夥伴 (partnership)、政策 (policy)。

定產品的走向時，顧客往往僅能透過事前的民意調查或是事後的意見分析來表達自我的意見，且顧客的範圍往往無法界定，在一般的營利機構中，顧客一詞，是相對於可以提供他們營利的團體或個人；但在公務部門中，所訂定的策略及政策往往牽涉到無法確實量化的群體（圖 2），因此，本文欲將顧客的概念以「利害關係人」的方式來表達，因在政策制訂、執行及評估過程中，利害關係人的概念比之顧客的概念更能廣泛的指涉到真正的相關群體。

故筆者認為，就相關公部門的行銷而言，顧客的概念是一種飄渺虛無的概念，無法確實的表達所影響的範圍及群體，因此將利害關係人的概念帶入行銷的過程中。

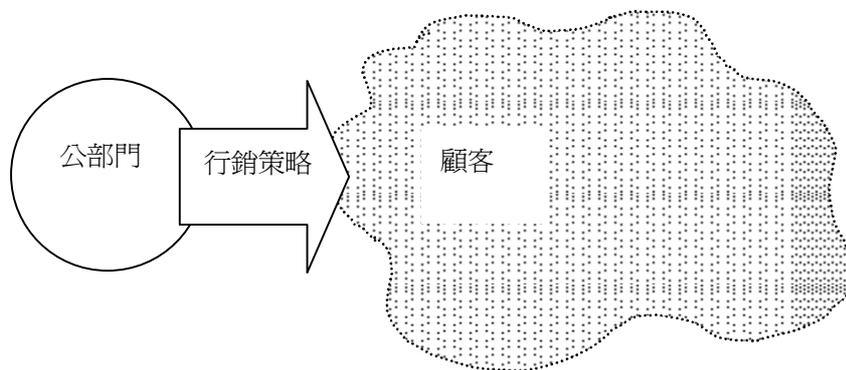


圖 2 公部門與顧客相關概念界定

資料來源：筆者自繪

因此，利害關係人與顧客的組成群體在本質上是相似的，但因在整體政策制訂時，必須考量的不僅止於利益的獲得，尚有民眾的服務及福利等公共財，因此就公部門而言，顧客是難以衡量的，必須以他種概念來取代之，於本文中，以利害關係人方式取代顧客的方式，對公部門而言，應是一種較為可行的方式。（圖 3）

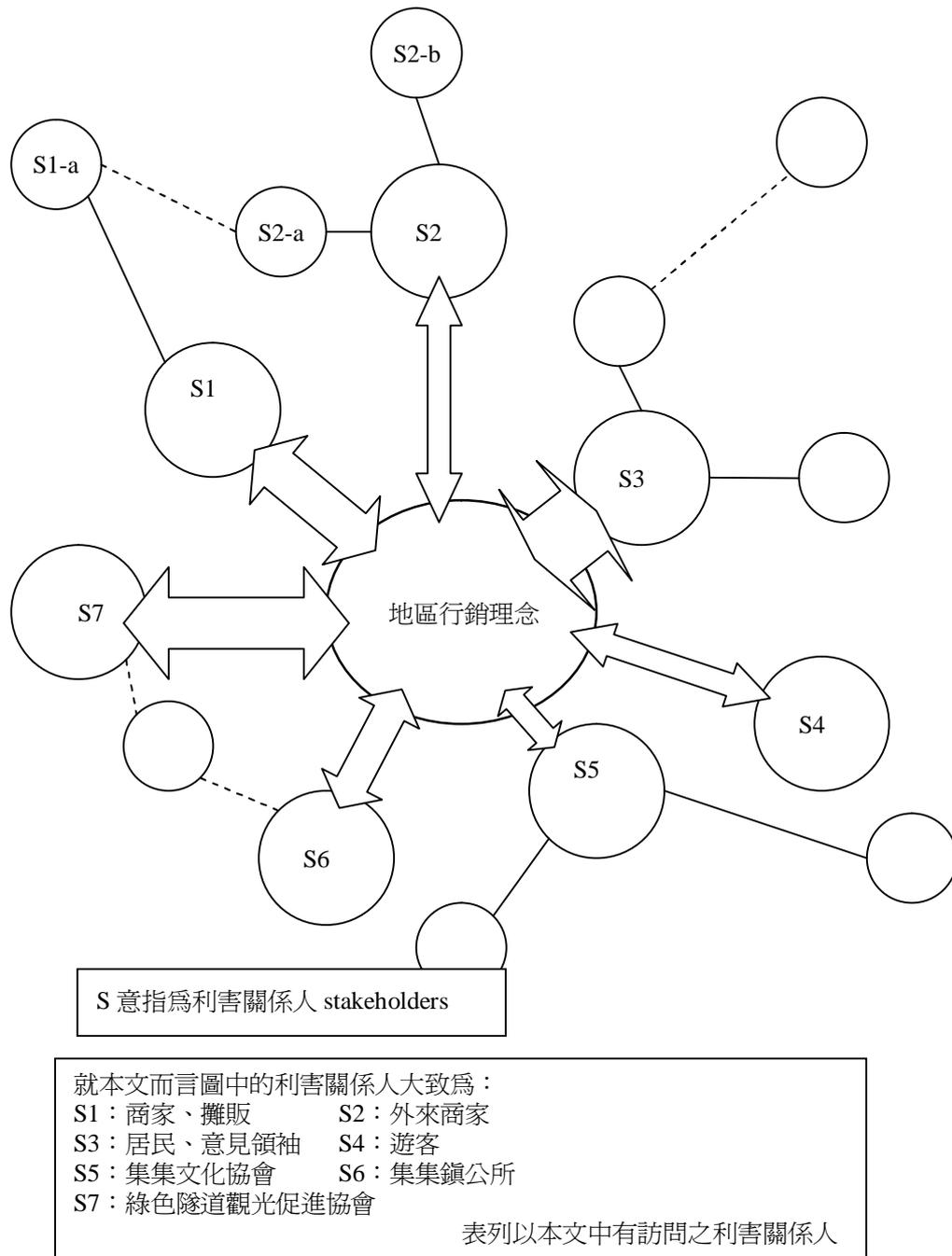


圖 3 公部門與利害關係人之關係

資料來源：筆者自繪

基上所述，筆者定義利害關係人取向的地區行銷為：

將利害關係人的概念融入地區行銷 6P 行銷方式，建立以「利害關係人為主體性之行銷策略」；此一概念不同於以往的行銷方式，主要原因在於，過去的行銷多以政府為主體，利害關係人僅是提供意見以參考的一方，和其他討論最大之

不同點，在本研究中之利害關係人被歸類為訂定策略時之主體之一，若將利害關係人視為主體，策略制訂時才能更深入與了解自身所處的環境，強化地區之內涵，方能有永續的經營。

四、本研究的利害關係人類型

在行銷的過程中，為能確切的了解顧客的需求及整體產品的規劃導向，必須針對特定的顧客族群做出正確的策略，這也就是區隔市場的概念，相對的，要以什麼樣的方式來區分各種不同類型的利害關係人，便成為了行銷理論中相當重要的一環，因為顧客導向在公部門的策略裡是相當難以被發現的⁵，因此我們在界定公部門的顧客時需要格外小心。而公部門在界定顧客時，需由整體政策上思考顧客所處的位置，推演出所需行銷策略，最後是在操作上找出與顧客之間的關聯，並從幾個角度進入，加以界定整體的顧客面向，所訂之政策方能針對特定的族群或團體便有著一定的影響力。(Hein, 1990: 32-38)

而本研究中希望將顧客的面向轉化為和對公部門有關之利害關係人，以利害關係人的方式來取代行銷顧客的角色，並將利害關係人運用於地區行銷策略的執行及規劃上，運用利害關係人的角色明確性及可預測性來取代顧客此一相對模糊的概念，針對各不同的利害關係人做出區隔，以便做出最有共識的策略。

本文擬以「位置」及「營利性」來做出區分，理由其一為本研究所著重點在於「地區」的行銷策略規劃，就「地區」此點來說，在地人與外地人對該地區的印象及所希望的策略便不一定會一致；其次以「營利性」為分別點的考量為；利益糾葛是否對整體的行銷方式及方法上有著顯著性的差異。總而言之，本研究便以上述二者作為本文區隔利害關係人的主要方式。

⁵公部門缺乏顧客導向的理由共有幾點：1.區隔的問題（標的團體的問題）；2.政府的產品太過抽象；3.政府的服務並非排他性的；4.組織文化及法規上的不允許；5.政府的產品往往具有獨佔的特性；6.政府為非營利型組織；7.政府無法僅以單一方式來推廣政策；8.政府無法選擇服務對象；9.許多的工作難以量化。（Hein, 1990: 32-33）

營利性 \ 位置	本地團體或 個體	外地團體或個 體
營利為目的 之利害關係 人	在地營利型	外地營利型
非營利為目 的之利害關 係人	在地非營利型	外地非營利型

圖 4 利害關係人區分表

資料來源：筆者自繪

五、以利害關係人為基礎的地區行銷架構

本文首先架構出，透過訪談及問卷的方式來蒐集利害關係人對整體地區規劃的意見及看法，而在整理後將其規納入地區行銷之中。

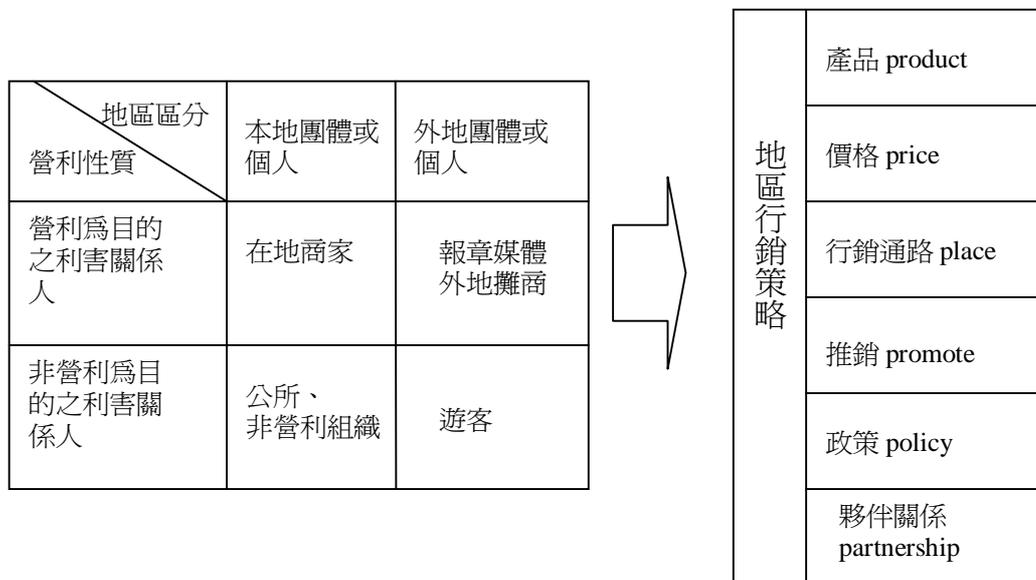


圖 5 本研究架構圖

資料來源：筆者自繪

本文地區行銷中之 6P，就筆者利用行銷基礎之 4P 原則，另行加上政策及夥伴關係，以形成本文中所謂的 6P，並從幾個方向進行探討。

(一) 產品 (product)，筆者從景點的環境、服務等等方向來觀察整體發展，並由其中探討利害關係人的定位。

(二) 價格 (price) 上，包含了進入景點所需花費的門票、到達景點的時間成本、交通成本，及機會成本等，分析出標的區域 (集集鎮) 在其他地區的競爭下，遊客的選擇為何？及如何獲得夥伴最大的幫助？

(三) 通路 (place) 上，這邊指的是展覽位址、行銷方式地點及環境等等，由各方面來了解其行銷的通路是否適當？是否能夠真正的將集集鎮推展出去？

(四) 促銷 (promote) 上，就各種促銷的手法、促銷文件、及媒體組織上之觀點來看整體的促銷策略對整體地區的行銷作業有何影響？

(五) 政策 (policy) 上，就地方各層級政府所制訂的政策可否吸引觀光客，或是能否對當地觀光有所幫助來進行探討。

(六) 夥伴關係 (partnership) 方面，就地方政府與其他團體或民間組織機構的合作，來看這種夥伴關係的形成能否對地區發展有所影響。

整體地區行銷策略主要所求為，一衰落地區的能再度復甦發展或是再次創造地方的蓬勃繁榮；因此，筆者希望藉由本研究，就地區行銷策略與整體地區發展之間的關係，來探討二者間是否有其關連性，並以其來看利害關係人在整體行銷策略中所扮演的角色，及利害關係人所佔之重要性。

參、研究設計

一、集集鎮觀光背景簡介

集集鎮位處濁水溪中游北岸，與南岸鹿谷鄉相對，東臨水里鄉，西濱名間鄉，北與中寮鄉為界，鎮內第一高山為集集大山。集集於日治時代，為木材轉運地，商業頗為興盛，至今仍保有遺風，地名由來：一稱「聚集」之諧音，取「四方來聚，眾商雲集」之意。現主要交通路線計有集集鐵道，公路有台 16 線，及快速道路連接台 3 線及 21 線等交通要道。集集鎮之產業文化已由傳統農業轉型為觀光產業。

集集鎮的觀光發展，大致上由 1992 年集集支線鐵路保鐵運動為起點，而後在林明溱前鎮長的大力規劃下有了如今整體觀光區域的雛形，目前集集鎮內較為著名的景點有綠色隧道、集集火車站及各大陶瓷窯場等地，開發方式亦是環繞著這幾項設施進行政策的規劃。

集集鎮目前推動過較著名的觀光政策有 1996 年的「玉山澗、集集線、蛇窯情」及目前每年所舉辦的「鄉土燈會活動」等等眾多相關觀光的政策，這多仰賴著眾多關係人的參與。而到訪集集鎮的遊客亦隨著鐵路支線的發展及各大活動

的舉辦吸引了一波波的人潮，當觀光最興盛時曾在過年期間湧入兩百餘萬的觀光人潮，這都足以證明集集鎮觀光發展策略方向發展的成功。

二、研究方法

本文主要以質化深度研究方法訪問相關利害關係人，深度訪談乃是希望透過實地訪問的方式，獲得非表面觀察及普通訪談可得之發現。運用非結構式的訪談方式，受訪者可依受訪題目來自行發揮，而訪問人事後在作歸納、整理的動作。此種方式可以得到不同於一般表面的答案，可在受訪者卸下心防後獲得第一手的資訊（陳向明，2002：221）。

本研究的深度訪談對象包含了各主要制訂政策的機關及團體，如：政府、基金會、社區、地方重要人士等等，受訪對象需具備質化研究中的「代表性」。採行深度訪談機制，因為政府官員的態度對整體地區行銷的影響至大，且地方的發展是否要讓利害關係人參與，政府官員的態度更是重要的一環；而營利（非）組織的成員亦是該地區發展不可或缺的參與團體，因此，本研究擬以深度訪談的方式讓主要之參與人士能夠說出地區如何發展及利害關係人參與之程度。

並配合以半結構式的訪談⁶，由於集集鎮地區觀光行銷過程參與的利害關係人眾多，因此深度訪談對象針對於政府機關及積極參與的非營利、營利機構及地方意見領袖；而採用半結構式訪談的對象則以居民及一般店家居多。因一般民眾與商家參與決策的空間及管道較少故採用受訪者發揮空間較小的半結構式的訪談，以既定的題目詢問，並隨時導正作答方向，以切正題旨，相對的參與空間及管道較多的政府及其他機關採以開放式的作答，而後由筆者整理、歸納。因此於此處本研究擬以半結構式的訪談方式，本研究大致上以觀光景點周遭居民，及商家及遊客作為半結構訪談之對象。

本研究受訪者列表如下：

表 1 受訪者列表

職 稱	姓 名	訪 問 日 期
集集鎮公所觀光課課長	陳啓川	94.04.19
集集鎮鄉土文化關懷協會會長	劉青松	94.04.20
集集鎮和平社區總幹事	陳瑞良	94.04.21
集集鎮綠色隧道和平協進會理幹事	林清河	94.04.21

⁶半結構式訪談根據 Bernard（1988）的分類，半結構性的訪談可以防止受訪者離題太過於遙遠，也稱之為半開放性質的訪談；簡單的說便是研究者對訪談的結構可以加以控制但同時允許受訪者積極的參與。本研究針對當地的居民及商家進行半結構式的訪談，根據已設計問卷來詢問受訪者，並加以靈活的控制運用。

添興窯主人		
集集鎮公所民政課前課長	陳嵩山	94.04.21
集集鎮和平社區幹事 集集形象商圈集集總幹事	陳志強	94.04.23
集集鎮活石窯主人	歐陽一 中	94.04.26
南投 921 震災民間推展協會前會長	石文信	94.04.26
集集鎮前鎮長 南投縣縣議員	林明濤	94.04.27
武昌宮御膳廚房老闆 集集鎮獅子會會長	蔣志明	94.04.27
綠色隧道咖啡車老闆	甲小姐	94.04.27
站前商家老闆	乙先生	94.04.27
攤販	丙小姐	94.04.27
攤販	丁先生	94.04.27
商家	戊小姐	94.04.27

資料來源：筆者自繪

肆、實證分析⁷

本節主為綜合整理各項分析的結果，並將受訪者對於未來地區行銷的方向及期許作個整理，而面向的分類是以筆者在文中所界定的行銷 6P 原則為主。分析如下：

一、就產品面向而言

大多的在地非營利的關係人認為目前集集鎮所缺乏的並不是觀光的景點，觀光的景點就目前來說已呈現飽和的狀態，目前所需要的是產品的內涵要如何填充的問題，而目前就產品面向而言，主要面臨問題如下：

(一) 經費缺乏所導致的問題問題

目前地方各級政府的財政相當的拮据，如受訪者所言：

因為目前公所經濟拮据，自己做的話應該還有一些工程管理費等的費用可以支用，不過現在集集發展觀光最大的問題就是欠經費。這個也讓我們相當煩惱。(陳)

因此就鎮公所的角度而言，因為缺乏經費的問題相當嚴重，在經費匱乏的情況之下，公所僅能以既有的資源來做事，但這些往往不足以因應所需要的款項，因此公所也在這樣的情形之下，改以輔導為主，希望能夠在既有的經費下獲得最大的效益，另一方面，公所本身亦有尋找財源的方式，即是運用委外的模式來管理目前的景點及開發，這也造成了以下的影響：

⁷ 以下撰述皆根據訪談資料而來，因資料太多，篇幅有限，文中並不多作列舉。

1. 委外帶來的影響

委外的模式為目前公所在維護景點時較常使用的方法之一，如同中央政府民營化(BOT)的模式一樣，委外亦是希望能夠仰賴民間的力量來作最有效的管理，委外的立意雖然良好，但其所帶來的負面影響⁸卻也是值得注意的一點。

2. 管理權責的問題

因為目前地方經費的不足，造成了部份的硬體建設及管裡權責並不在公所的手上，研究調查結果顯示，因為地方政府經費的缺乏，南投縣政府方面也有在集集鎮挹注經費，因此在管理權責歸屬上更加的複雜。

(二) 地方產品特色的缺乏

觀光地區的需要有自我的特色，但集集鎮目前最大的特色就是「沒特色」！如受訪者所說的：

因為我們主導的人認為有人潮來就高興了，他們來也都不知道要幹嘛，你弄了很多的攤販，但他賣的東西跟其他地方有什麼兩樣？簡單的說現在就是沒自己的東西.... (林)

一個觀光地區最主要的支柱就是遊客，雖然目前這些景點有許多的遊客前往觀光，但有許多的遊客認為這些東西到處都可以看得到，他們需要的不是一個速成的觀光景點，遊客所需的是一種有深度的旅遊，他們想看的是當地觀光的文化背景及產品的深度，而不是沒內容的空殼子。也因此出現了下列問題：

1. 產品主體性

產品主體性的問題，因為在不斷的外包下，產品的在地主體性開始消失，許多遊客指出集集鎮傳統的景色不斷的消失，喪失了主體性的產品，將無法明確的跟其他的地區競爭；在無法做到市場區隔下，集集鎮的觀光未來僅可能成為其他觀光地的附屬品。

2. 產品的增設？維護？

就遊客的觀點而言，有許多的遊客認為他們對集集鎮目前的觀光產品最有印象的還是在於火車支線及綠色隧道，這顯示雖然目前新的觀光產品不斷的推出，但遊客對集集有興趣的卻還是在於最開始的傳統景點，如此觀之，是否應將開發新景點的能量需要轉換為維護舊景點的所需，是值得思考的方向。

二、就價格面向而言

⁸ 所帶來的負面觀點，一般有「太過商業化」、「髒亂」、「不易管理」等等的評價。

就本研究而言，在價格面向上是發展策略定位及旅遊價格的問題，先以各大利害關係人的認知來說：

(一) 價值比價格重要：

就價值面而言，利害關係人對目前觀光的眼光皆顯示，目前所需要的不是一個價格低的觀光行程，而是一個有價值的旅遊，一味的追求低價的策略所吸引來的顧客往往再訪率不高，對整體的評價也不會有所提高。因此，目前觀光政策應該朝有價值的面向出發，讓遊客在旅程中能有心靈上獲得或是能對整體觀光印象感到滿意。

(二) 價位策略區隔的重要性：

一個地區必須有著明確的方向，才能讓各利害關係人有所依循的標準，有受訪者認為，集集鎮的觀光景點其實並不多，所佔的優勢在於比別人早開發，方向有走的正確，因此方能有今天的榮景；但目前集集在市場的區隔上並沒有什麼特殊的地方，原有的陶器文化慢慢被人遺忘，小鎮的觀光景色也慢慢的再一次又一次的改建中不見，倒是攤販的問題日趨嚴重，便有受訪者譏說：「集集現在走的是攤販文化！！」這一句看起來雖然像是玩笑話，不過卻一語成讖！目前集集發展的發展在這種整體策略不定的情形之下，是一個相當大的隱憂。

三、就地點面向而言

(一) 通路必須多元化

就行銷的地點方面，許多的遊客認為目前的推銷通路、地點不夠多，他們很難得知集集鎮目前有舉辦什麼樣的活動或是有什麼樣新的景點；

現在的缺點喔！我覺得就是很少廣告，我們來這邊都不知道要去哪裡玩…；希望公所能多點宣傳讓一般民眾知道；現在最缺乏的就是宣傳（遊客）

調查的結果顯示，目前所使用的行銷通路往往僅止於各大火車站廣告文宣的發放，及等待媒體報導，就遊客的意見而言，這是相當不足的。

(二) 注重人與人之間的溝通

行銷講究的是永續，要讓顧客不斷的接收到新產品推出的訊息，永續性質的經營才是一個地區行銷的關鍵，通路不見得一定是實體可見的，因為經過調查結果顯示，許多的遊客的旅遊資訊是由人與人之間的口耳相傳所獲，這表示每個遊客都可能是集集真鎮的廣告媒介，因此須注重每一個來集集鎮的遊客，以吸引

更多的遊客到此觀光。

（三）注重其他利害關係人所掌握的通路

許多非營利利害關係人多會主動的以自己現有的能力及方法在各方面推動集集鎮的觀光，如有關係人會利用自己在網路上的報導空間，不間斷地為集集鎮作報導；也有關係人是以舉辦小區域性質的活動來吸引媒體目光，雖然在動機上有些是因為自身的營利需求，但最後的結果都是在各大通路上為集集打響名號，因此，目前公所的策略應注重其他利害關係人所掌握的通路，並有必要的調整接納空間。

四、就推銷面向而言

就本研究可以發現，許多的利害關係人多認為目前集集所應作的推銷行動不再是膚淺的在表面上作文章，而是要有深度的去刻劃集集鎮的歷史及文化，讓集集鎮有深度，如受訪者所言：

集集如果現在要推這個觀光後，你看外面有很多的地方都一樣再推，那集集一定要有深度才能讓人家回味在三，（劉）

但集集鎮目前的推銷卻與此一概念背道而馳，不僅在推銷策略方面不足，在推銷的深度及推銷策略的整合各方面都有了比較大的漏洞。

（一）推銷的廣度不足

目前集集鎮所推銷出去的往往僅是表面的東西，如推銷火車站時，僅以火車站的形象來推銷，導致於遊客會到車站一遊，但卻不知道車站的歷史及背景，換句話說，就是目前的推銷策略太著重於表面的建構，內層的文化表現空間還很大。

（二）欠缺整合性的推銷

推銷策略方面，目前集集鎮中的各大利害關係相關團體的凝聚力已經沒有以往那麼強大的連結。在推銷的方面變成了各作各的，如綠色隧道的團體最主要的便僅有推薦綠色隧道附近的觀光去處，其他景點處的非營利、營利組織也都一樣，形成一種個人顧個人的型態。

另一方面就是在新科技運用上的不足，因為以目前最常使用的行銷手法實體的媒體及報章雜誌而言，透過此得知的遊客僅佔少數，而目前推銷方式上較少人去注重的網路卻有相當多的的遊客表示是由此處獲知資訊，且目前旅遊集集的旅客以學生族群最多，新世代的年輕人又多以網路作為訊息接收傳播的媒介，在這一方面集集鎮仍有相當大的加強空間。

五、就政策面向而言

在政策面向上，本研究以利害關係人參與推動的方式來分析政策是否能夠有效的制訂及執行，但根據研究調查的結果，目前的癥結在於政策的延續性及溝通的問題，如受訪者所言：

第一件事就是溝通當地的居民，怎樣把造成他們的困擾，跟他們溝通，把要怎麼做溝通過後讓比較不會影響他們在地人的生活，這個系統你要先去規劃出來，讓他們比較不會有反彈的聲浪，但他們就是不想去做。(陳)

先就溝通面向來討論：

(一) 溝通

為何需要溝通？因為面對顧客的往往是第一線的行銷人員，相對於地區行銷而言，面對顧客的便是各大利害關係人（團體），因而他們對整體的狀況較為明白，也較能了解顧客的需求，但根據本研究調查結果顯示，目前有許多的利害關係人表示無法接近決策核心，甚而無法提出意見，導致對參與決策的信心喪失，因而變得只顧自我的利益，不再有一強力的連結相互連接彼此，導致彼此間的不信任，而當網絡完全崩解，互不聯繫時觀光政策要如何能推動？當前迫切需要的是藉由各利害關係人的溝通，重拾對彼此的信任。

(二) 政策延續性

政策的延續性對地區的發展相當重要，對行銷的政策的影响當然也不例外，一項觀光產品或觀光政策的推動，不能是一時的，而必須要能永續的規劃經營，如對於目前集集鎮中許多的景點中，當地政府卻沒有一個延續性質的維護及開發計畫，僅有的是不斷的找尋新的地點及產品，這種無法延續的政策的结果往往是造成利害關係人（團體）的歧異及家數其崩解罷了。

最後，就遊客對集集觀光政策的看法，遊客對整體集集的觀光發展多感到滿意，也就是說，目前集集鎮的觀光政策是受到大多數的遊客支持的；但是遊客對於景點維護，滿意度便下滑了，並有遊客建議公所必須擬定相關的維護政策，免得好山好水遭到破壞；另一點就是環境的問題，就研究者收集相關報紙報導及本研究的報告顯示，環境的清潔是許多遊客關心的一點，但公所整體的環境清潔政策似乎比較沒彈性，在遊客多、環境髒亂時，卻不見清潔人員來清理，這也是必須考量的一點。

六、就夥伴關係面向而言

就本研究調查結果發現，目前利害關係人之間的夥伴合作關係較屬於：

（一）單一事件夥伴關係

單一事件形式的合作關係，彼此之間比較沒有長久性質的合作關係，如以舉辦的活動為核心來看這種夥伴關係的話，則多屬於一種利益性質的考量，如以整體地區發展為核心來檢視整體合作的話，目前的夥伴關係連結的緊密度明顯的不足，地區行銷如果單依賴政府的話，能推出的策略及方式可能會較缺乏，根據本研究而言，目前整體的夥伴關係稍嫌不足，這是值得探究的問題。

（二）持續性的聯繫

目前集集鎮的觀光模式問題出在夥伴關係的聯繫僅是一時的，較無一種長久性質的合作夥伴關連性存在，無長久的關連性在，也無法建立起一種彼此信任、患難與共的情感，導致利害關係人間的不熟悉，也讓整體網絡的關係鬆散開來，對凝聚一各地區的共識相當困難的。

伍、研究建議

就整體調查結果發現，

一、政府應加強與民間之溝通

民間的意見對政策制訂來說是相當重要的一個環節，以往的方式多為開設公聽會或是村里民大會，此種方式在學理上的運用雖可行，但實際執行狀況卻不甚理想，首先是參與的狀況不佳，其次是容易有團體迷失的出現；建議地方政府應加強的部份為：「主動」的向民眾詢問目前的狀況及改善的方向，主動的去獲取資訊並從而整理意見，加以改善目前的缺失。

二、利害關係人彼此間的溝通

在訪問的過程中可以發現，目前地區中各大利害關係團體或利害關係人多處於一種獨善其身的狀態，舉辦活動或是有其他事務時頂多才與公所有所聯繫，這對整體的地區發展是相當重的傷害，如能連結區內各大團體或個人工作室，發展整體的文化規劃並能在彼此有一致的共識下進行，結合成緊密的網絡關係，這對整體的策略規劃而言是必要的工作，建議區內各大利害關係人能夠定期為區內事務開會，公所必須擔任的角色是居中媒介甚或是領導（整合）的角色，用以協調

並聽取各大利害關係人意見後訂定其地區策略並且執行。

三、地方特色及文化深化

地方的特色問題則是集集鎮目前相當重要的問題，由主要的外地資源來源「遊客」的意見中可以發現到，許多的遊客皆認為集集目前的特色正在消失中，取而代之的是一種台灣特有的攤販文化，令遊客覺得沒有再訪的價值，當一個地區缺乏再訪的遊客及觀光的好感後，該地區多半是以沒落收場，目前集集應加強的是深化在地文化，如陶藝、出樟所，等等眾多民間的意見皆可以放手執行，必須做到讓人有想到「陶藝」或「樟樹」接下來便能聯想到集集，讓整體的文化特色浮現，也創造集集另一條地區觀光行銷的道路。

四、委外模式的檢討

目前集集鎮中眾多的原有的特色景點周遭甚或是景點內部皆開始採用「委外」的模式來經營下去，如十三目仔窯及鎮長咖啡多開始以委外的模式來繼續經營下去，「委外」策略本身是爲了幫助節省公部門所管裡的事項並且運用民間的力量來幫助整體的是業已高效率、高品質的方式呈獻出來，但重點在於什麼東西必須委外？有什麼樣的標準來進行委外的工作？當一項由公部門執行的業務可順利的執行並且獲取一定資源，它爲何要送交委外？這是目前集集鎮中委外策略的一大盲點。建議在景點委外時必須考量到該景點的歷史意義及觀光價值，並以維護爲最大考量，畢竟遊客到訪是來看當地的文物而非買販賣物。

五、強化社區運作能力

社區發展工作已經成爲了政府目前各相關機關落實基層社區的主體工作之一，其成效多在於社區居民對其社區意識的建構上，社區居民不但可以建立「我群」意識，並可以同爲整體社區利益而努力；目前集集鎮已經有一個和平社區漸漸打響名號，他們也朝向「生態」的發展路線，相對而言，集集鎮的其他社區居民對整體社區並沒有如此緊密的結合性，如單以地理位置區分整體集集鎮的觀光景點位置圖，可以發現到許多里之中大多擁有一至二個的觀光景點，如能以社區的力量向中央（文建會或內政部社會司）申請經費發展自我社區，並擷取和平社區的成功經驗，以所在的景點爲社區特色並從而發展，如此公所的角色便可不再那麼繁重，也可促進整體地區發展，何樂而不爲。

陸、結語

不可否認地，集集鎮所使用的行銷政策，曾經是相當成功的一項策略，在筆者在針對集集鎮的目前的地區行銷策略做出研究後，深深覺得要以利害關係人為基礎的任何政策方式，都需要有幾個大前提，第一就是「溝通」，其次就是「人」的問題，溝通的工作可以由制度面上來進行，但要能夠有著深度的溝通，便必須由時間的磨練及觀念的澄清方能達成，而「人」的問題便是目前台灣政治氛圍下，檯面上的政治人物爲了不流失選票，且在不想得罪人得過且過的心理下，往往會造成不良的政策及執行產出困難的情形，往後的地區發展可能必須著重在於如：「地區社會資本的探究」，因爲由社會資本（social capital）的角度來探究對整體地區利害關係人彼此之間的網絡信任強度，並由此來看對整體地區發展的潛力及未來，看一個地區內利害關係人對彼此間的信任及聯繫，對於他們未來是否合作或互信有著相當大的影響，尤其在台灣這個講究人情的社會中更是如此；因此如何找出這個關連性便是相當重要的課題，其次是行銷稽核機制的建立及文化創意產業的重要性，一個行銷策略是否成功必須仰賴著有業績、銷售量等等的方式來診斷它是成功或是失敗，在地區行銷中亦然，但須因公部門的作業往往無法量化，因此需建立一種新的「行銷稽核」技術，來作爲針對整體測量並提供利害關係人有下一步的參考指標。

最後，作者還是認爲各大利害關係人之間的互信及合作是最爲緊要的關鍵，因爲一個地區的發展不能光靠硬體的設備，再多的硬體而沒有內涵，也只是一個空殼子罷了，一戳就破，如何以文化創意的角度來深化己身的文化內涵，並由利害關係人來相互扶持執行，爲未來地區發展必須正視的一個重要課題。

參考書目

一、中文書籍

丘昌泰

1995，《當代政策科學理論研究》，台北：巨流圖書公司。

1996，《建構利害關係人取向的環境風險政策：以石化專業區爲分析焦點》，台北：時英出版社。

2000a，《公共管理：理論與實務手冊》，台北：元照出版有限公司。

2000b，《公共政策 基礎篇》，台北：巨流圖書公司。

吳 定

- 1997,《公共政策辭典》,台北:五南圖書出版公司。
吳瓊恩、李允傑、陳銘薰編著
2001,《公共管理》,台北:智勝文化。
李允傑、丘昌泰合著
2003,《政策執行與評估》,台北:元照出版有限公司。
周逸衡編譯, C.H.Lovelock 原著
1999,《服務業行銷 (Services Marketing)》,台北,華泰文化。
林水波
1999,《政府再造》,台北:智勝文化。
陳向明
2002,《社會科學質的研究》,台北:五南圖書出版公司。
莊翰華
1998,《都市行銷理論與實務》,新竹:建都文化事業股份有限公司。
黃俊英
1996,《行銷研究 管理與技術》,台北:華泰文化。
2002,《行銷學的世界》,台北:大和圖書股份有限公司
- 二、中文期刊
林博文
2001,〈智慧資本與地區行銷-以宜蘭經驗為例〉,《知識經濟與智慧資本學術研討會》,台北大學公共行政暨政策學系主辦。
2002,〈地方政府之行銷研究〉,《法政學報》,第 15 期, 115-158 頁。
耿筠、黃俊英
1996,〈社會行銷的起源及發展〉,《Business Review》,第一期,頁 1-21。
陳其澎
2001,〈台灣市民社會中公共領域的建構與質變:以南投縣集集鎮的社區總體營造過程為例〉,《環境與藝術學刊》,第二期。

一、BOOKS

Birkland T.

2001, *An introduction to the policy process*, NY: M.E.Sharpe, Inc.

Crompto, J.L.& Lamb, C.W.jr

1986, *Marketing Government and Social services*, NY: John Wiley & sons.

Dunn W.

1994, *Public Policy Analysis*, NJ: Prentice-Hell Inc.

Hemmati M.

2002, *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability: beyond*

deadlock and conflict, UK: Earthscan Publications Ltd.

Kolter P., H. Haider, I. Rein

1993. *Marketing Place : attracting investment, industry, and tourism to cities, states, and nations*, NY: A Division of Macmillan, Inc.

Mason R. & Mitroff I.

1981, *Challenging Strategic planning assumption*, Canada: John Wiley & Son, Inc.

Mitroff I.

1983, *Stakeholders of the organization mind- Toward a new view of policy making*, CA: Jossey-Bass publishers.

二、PERIODICALS

Avraham E.

2000, "Cities and their news media images" *Cities*, 2000, Vol. 17, No. 5.

Buurma H.,

2000. "Public policy marketing: marketing exchange in the public sector." *European journal of marketing*, 2001, 35, 11/12.

Donaldson T. & Perston L.

1995, "The stakeholder theory of the corporate : concept, evidence, and implications" *academy of management Review*, 1995, 20.

Freeman E., Wicks C., Parmar B.,

2004, "Stakeholder theory and the corporate objective revisited" *Organization Science*, 2004, Vol. 15, NO. 3, May-June.

Hein W.C. van hart,

1990, "Government Organizations and their Customers in The Netherlands : Strategy, Tactics and Operations" *European Journal of Marketing*, 1990, 24, 7. p31-42.

Snavely K.,

1991. "Marketing in the Government Sector: A public Policy Model." *American Review of Public Administration*, 1991, Vol. 21, No. 4, Dec.

Stubbs B. & Warnaby G. & Medway D.

2002, "Marketing at the public/ private sector interface; town centre management schemes in the south of England" *Cities*, 2002, Vol. 19, No. 5.

Constructing a stakeholder-based place marketing strategy :

a case study of Jiji township

Hsu Wei-chia

How to make a successful place marketing strategy for developing one region? What is the role played by stakeholders in terms of participating in making regional marketing strategies?

In this article the researcher would like to present how stakeholders influence policy decisions, and to illustrate whether all of this influence is a good thing with respect to assisting areas in developing. A brief introduction to each part is given below.

Firstly, it investigates how stakeholders take part in making and performing policy.

Moreover, it examines if the participation of stakeholders advances regional marketing performance.

Finally, in order to evaluate the importance of place marketing it deals with the comparison of several different settings, from the point of view of all the stakeholders involved.

Therefore, it hopes that the discussion of the major findings and analysis of Ji-ji would contribute to some significant ideas, especially in place marketing and region development; it ends by drawing some conclusions and offering suggestions for further research.

Keywords: stakeholders, place marketing, region development, marketing strategy