

第五章 結論

第一節 研究發現

本研究以政策行銷的觀點切入，探討影響公務人員權益甚鉅的改革方案。行銷的概念在私部門行之久遠，經過了長時間的發展逐漸擴展到公部門的領域。政策行銷雖然承襲了私部門市場行銷的概念，但並無法脫離其公共性的本質。本節以行銷策略 4Ps 為架構，分別提出本文之研究發現。

壹、產品策略

首先，一個政策欲成功的行銷推廣出去，給標的團體及外界的第一印象便是政策的名稱。在現今資訊爆炸的社會中，每天各式各樣的訊息不斷的以各種方式快速的流動，因此政策的名稱必須盡量的簡短，能夠朗朗上口，並且讓人第一印象就能明確的知道政策的內容。例如：臺北市政府所推行的「1999 市民熱線」便是一個成功的案例，不但名稱簡短，而且能直覺判斷是針對市民所開發的申訴專線。相對的，本研究所針對的「公務人員退休所得合理化改革方案」，名稱似乎稍嫌冗長，不易使人留下深刻的印象，傳播媒體在敘述改革方案時，多以「18 趴改革」稱之，久而久之民眾對於改革方案的確切名稱便愈加的不熟悉；又改革方案的標的團體部分為退休公務人員，退休公務人員多半年事已高，對訊息的集中力及注意力不若一般人，針對如此特性的標的團體，更應該訂定一個更簡短明確好記的政策名稱，讓標的團體容易理解。此外，改革方案針對公務人員退撫新制施行前的公保養老給付得辦理優惠存款之金額進行改革，而養老給付僅係退休所得眾多項目之一，然改革方案之名稱卻訂為「退休所得」，容易產生混淆且無法讓人明確知道改革之標的為何。

在民主政治的發展過程中，政黨活動是十分重要且不可或缺的。臺灣在特殊的歷史背景之下，衍生出獨特的政黨政治文化。然而公共行政不斷無法脫離政治，在本質上實為政治系絡中的管理。正因如此，政府在規劃各項公

共政策時，更應該考慮到政治層面的因素，以避免辛苦規劃與推動的政策，流於政治人物角力的籌碼與鬥爭的對象。改革方案規劃之初，時值 2005 年縣市長、縣市議員及鄉鎮長三合一選舉，在此一敏感的時機點策劃針對向來有泛藍鐵票之稱的軍公教人員的退休給與進行改革，容易讓外界及傳播媒體聯想為改革方案乃是基於政治及選舉因素考量，因此失去改革方案之立意良善，也容易讓常任文官對於政策規劃的努力因牽扯上政治而付諸流水。

由於人事制度實屬具有專業性的知識，因此儘管影響人員權益甚鉅，多數公務人員仍不十分了解，尚須仰賴人事人員處理。又由於多數在職人員距離得辦理退休離開公務體系之際尚有時日，因此對於退休制度多半沒有興趣花時間研究。改革方案的公式內容設計，為求貼近在職人員之每月所得，計入許多給與項目，然而此等給與項目對於一般公務人員及退休人員而言，不但陌生且晦澀難懂，難以了解確切的方案內容。此外，太過冗長的公式也是屢遭攻擊之處，容易導致方案內容被誤解，提高理解的困難度。

貳、價格策略

企業界的行銷十分重視價格的訂定，因為價格是四個行銷策略中唯一具體且直接增加組織收入，如此也突顯了價格訂定的重要性。相對於企業界的行銷，政策行銷由於具有公共性的本質，行銷的產品多半為無形的服務、價值或是行為的改變，因此較難透過量化的計算來協助價格的訂定。此外，民主政治發展至今，「官治」已經被「民治」所取代，政府的所作所為都必須在納稅人的監督之下進行，因此相較於私部門強調收益，政策行銷的價格策略反而更重視成本的概念。

反觀改革方案之價格策略，雖然可以透過公式計算出實施方案後每年可節省之政府預算，然而過度強調節省經費容易被有心人士操弄，甚至被擴大解釋成軍公教人員的人事費用導致政府的財政赤字，如此一來不但流於形式上的數字遊戲，也導致外界對於軍公教人員的誤解，引起不同行業別之間的

對立，與改革方案所寓含公平正義的信念背道而馳。

除了有形可量化的價值之外，無形的價值亦不可忽視。改革方案引起社會大眾廣泛討論之處，在於實施方案之後每年政府節省的財政支出，而在無形的價值上，改革方案所強調的公平正義反而因為模糊焦點而被忽視了，實乃令人惋惜之處。

此外，改革方案所影響的士氣及對政府的觀感卻是較少被主管機關及媒體所討論。人事制度實乃環環相扣相互影響的縝密系統，具有牽一髮而動全身的特質，任何人事制度的改革都不應忽視此一特性。根據上一章改革方案的政策行銷成果可得知，方案的實施對於現職公務人員的士氣具有負面的影響。改革方案除了對於尚未退休的現職公務人員進行改革，對於退休公務人員亦須從與臺灣銀行優惠存款契約期滿後開始適用改革方案，如此的規範內涵將使正在為國家貢獻心力的現職公務人員感到無所適從，也會影響人民對政府的觀感。此種無形的價值對政府人力資源的長遠以來之影響，或許更勝於帳面上的節省經費。然而，改革方案實施後，公務人員每年退休人數趨於減緩，主管機關認為此一現象顯示改革方案可有效阻止公務體系中之菁英人力的流失，此亦乃改革方案無形的正面效益。

參、通路策略

通路是指組織用來配送產品或服務的管道，以及消費者取得產品或服務的管道。由於改革方案標的團體人數眾多，主管機關透過各機關人事人員協助處理相關作業流程。在現職人員辦理退休的部分，人事人員需協助同仁填寫公務人員現職待遇計算表，併同退休申請案件報送銓敘部。已退人員則由人事人員每季依銓敘部提供之清冊，於規定時間內填妥回覆。銓敘部依據各機關人事人員所報送的資料，依公保優存要點第 3-1 點之規定計算當事人得辦理優惠存款之金額後，由當事人持銓敘部公文及退休金證書洽臺灣銀行辦理開戶及優惠存款相關事宜。此外，當對改革方案之內容產生疑義時，除了

撥打電話洽詢主管機關銓敘部之外，多數公務人員選擇就近洽詢服務機關的人事人員。因此在改革方案中，各機關的人事人員與臺灣銀行扮演了主管機關與標的團體之間十分重要的橋樑角色。

由於改革方案的規定內容繁複，主管機關爲了協助各機關人事人員快速有效的了解方案的內容，舉辦多場的宣導講習，也在國家文官培訓所等訓練機構開設相關課程。爲避免因人事人員疏失而耽誤退休同仁權益，銓敘部函請行政院人事行政局將人事人員執行與宣導改革方案之情形納入年度績效考核之參考以茲督促。在臺灣銀行的部分，銓敘部多次與該行負責優惠存款業務之幹部開會研商相關作業程序，以求政策順利運作；有關改革方案之細節性與技術性之補充作業規定，亦透過公文方案轉請臺灣銀行配合。改革方案實施至今，在通路部分堪稱運作良好，實乃值得嘉許之處，也是其他政府機關在從事政策行銷時值得學習之處。

肆、促銷策略

主管機關銓敘部因應改革方案的實施，於該部的全球資訊網建置一套試算系統。透過個案試算可使標的團體能夠實際了解改革方案對其自身的影響，以利生涯規劃；人事人員也可以透過該套系統，協助在職同仁及退休人員了解改革方案的影響，並配合主管機關之行政作業。雖然訪談結果中有部分受訪者表示，試算系統的輸入欄位太多，輸出的資訊也過於龐雜。然而筆者認爲，此乃改革方案的公式設計所導致，且人事制度本身即具有高度的專業性，並非該套試算系統設計不佳所引起。對於網路至上的現今社會而言，該套試算系統確實對於了解改革方案有莫大的助益，並且減輕人事人員在配合改革方案之負擔，實值肯定。

傳播媒體在政策行銷過程中，扮演一個重要且不可或缺的角色。「水能載舟，亦能覆舟」正是一個最佳的寫照。現今社會大眾傳播媒體的蓬勃發展，消費者對於一項產品的觀感與印象，不再只是仰賴口耳相傳的口碑，各式各樣

的傳撥行銷方式不斷的充斥在眼前，對消費者進行「洗腦」的工程。各大企業願意花大錢買下黃金時段的廣告，就是爲了在消費者的心中創造需求並留下印象，以求刺激消費並進而購買該項產品。以往可能是誰掌握了資源，或是占據了某些職位，誰就掌握了權力，如今卻可能是誰掌握了媒體，誰就掌握了權力。媒體在政策行銷所扮演的角色亦如是。從改革方案的政策行銷過程中，不難看出銓敘部爲了行銷該方案所做的努力，透過各種不同類型的媒體，例如：電視新聞、報章雜誌、廣播、政論性電視節目等等各種方式，希望能讓社會大眾及標的團體了解並接受此項改革措施。然而，媒體終究是商業的交易行爲，無法跳脫出營利的色彩，因此媒體已不再僅是公正的揭發者或是播報者的角色。此外，現今社會過度仰賴媒體提供訊息，以致媒體可以左右讀者或是觀眾的焦點，更有甚者可以引起公共議題的產生。

改革方案之出發點，在於修正退休給與大於在職薪給之不合理現象，透過降低優惠存款之金額來矯正上述不合理的現象，同時可以節省政府財政支出。上開總總因素綜合起來，被有心人士操弄成爲軍公教人員福利優渥，導致政府財政赤字。此論點一出，加上大眾媒體的強力放送，反而成爲主管機關在改革方案政策行銷過程中疲於應付的敵人。

主管機關代表在接受訪談時表示，改革方案的政治行銷策略中唯一感覺做得不夠的是：當時受制於主管權責，沒能針對主要的標的團體，例如教育人員的團體及具實質影響力的立法委員作完整的說明，以致改革方案推動下來，似乎是一路顛簸，難服於人。然而，政府文官系統運作，必須考量「專家權威」與「政治回應」的平衡。前者著重理性、客觀、有效率的資源分配，以達成組織目標。後者則必須考慮實現公共利益，提昇全民福祉，並協助人民追求正義、安全、安定的工作與生活環境；而兩者建構的平衡點，即是官僚系統能確立民主中立、專家倫理價值，在留意本身內在價值時，亦應同時考量社會普世支持之共識（蔡良文，2007：67-68）。政府機關若能體認到這點並加以改進，在政策行銷方面必可更加完善。

最後，立法院於 2006 年 1 月 12 日曾作成主決議，要求銓敘部暫緩實施改革方案，並凍結該部 2006 年年度預算。然而銓敘部在經費拮据之情況下，仍進行多面向的宣導，例如協調其他機關提供場地，邀集中央暨地方各主管機關人事機構辦理改革方案業務之相關人員進行說明與宣導；或是爭取社會資源協助，透過媒體進行免付費的宣導，在在皆顯示主管機關對改革方案政策行銷的努力。

第二節 研究建議

改革方案實施迄今三年有餘，從規劃到執行所掀起的撻伐浪潮以及政治風暴，迄今仍舊餘波盪漾。筆者自始參與至今，深深體會到一個制度的規劃與推動是如此不易，其中的過程與努力實難以筆墨形容。本節提出幾點建議，僅供未來實務與理論學者參考。

壹、對改革方案政策行銷的建議

綜合前面章節之研究結果，以下建議分別以產品策略、價格策略、通路策略以及促銷策略敘述之，提供主管機關日後從事修正方案之政策行銷參考。

一、產品策略

根據研究結果顯示，許多受訪者並不反對退休給與超過在職所得的不合理狀況需要進行改革，也認同國家財政困難之情形，然就改革方案的實質產品，也就是公式設計本身而言，將主管職務加給納入計算公式中引起許多反對的意見。「不患寡而患不均」是一種人類的普遍心理現象，將主管職務加給納入公式中固然可以減少部分人員公保優存利息被扣減的幅度，然而主管職

務加給之設置，乃是由於體恤擔任主管人員在職時職務繁重，所以給予一定之薪資報償。惟退休後並無分職務繁重與否，公務人員退休金不論新、舊制之計算皆未計入主管職務加給，於是在改革方案公式中納入主管職務加給便會引起公平性之爭議，「公平性」實乃政府機關在規劃任何政策時都應審慎思考之處。此外，不論任何類型之改革，難免會有反對的意見，解決之道或許可以在政策規劃事前多探詢標的團體的意見，並與之有良性的雙向溝通，設法提高其認同度，以利政策之執行。

二、價格策略

由於政策行銷的公共性本質，無法像企業行銷一般透過精算訂出可量化的價格。正因如此，政策行銷更應著眼在公共利益之上。改革方案雖然可以計算出每年政府可節省經費，然而許多無形的效益更值得探討。根據主管機關之統計資料顯示，實施改革方案後退休人數逐年減少，或許可以推論實施改革方案後可以將留住菁英人力，減緩提前辦理退休的情況，此乃實施改革方案之正面效益；另一方面，改革方案帶給現職人員士氣的打擊，以及對於政府觀感的影響，即為改革方案之負面效益。任何制度皆為一體之兩面，主管機關在從事任何政策規劃時，應就正反雙方作全方面的評估考量，以求做出妥適完善的政策。

三、通路策略

改革方案目前主要通路為各機關人事人員以及臺灣銀行。在人事人員的部分，建議主管機關可以增加人事宣導講習場次，提供各機關人事人員參加，藉此增加專業知識，也可爭取人事人員對方案的認同，再由人事人員向各機關同仁說明，以達事半功倍的效果。此外，宣導講習的內容，可以錄製成數位檔案，上載至網路文官學院（網址：<http://elearning.nat.gov.tw/>）或類此之數位學習網站，提供有興趣的民眾或是公務人員可以自行上網點閱，對於地屬

偏遠的機關更可省去舟車勞頓參加講習會的困難，並且可作為公務人員終身學習時數之記錄。在臺灣銀行部分，建議可以簡化開戶及換約程序，減少公務人員因為辦理優惠存款業務所需花費的時間成本。

四、促銷策略

由於改革方案之政策規劃時機點，以及當時之政治氛圍，以致方案內容與規劃進度受到政治人物與社會大眾高度的關心。在乘勢而上的社會觀感及輿論壓力之下，主管機關為了滅火疲於奔命，因此必須採行普遍及全面的行銷方式，以求降低改革方案泛政治化的程度。如此卻也形成一個弔詭的行銷情形：一個針對政府文官制度的改革措施，卻非考量標的團體之特殊性質選用合適的行銷方式，而是對整體社會大眾進行行銷。此種做法不但會降低行銷的效果，也導致標的團體無法認同方案內容，而外界只聚焦在「退休所得超過在職所得之不合理現象」的窘境。

然而主管機關應該意識到，方案一旦失焦之後，後續的行銷策略將會偏差而無法有效的進行。針對此種現象，對於外界輿論部分，建議主管機關找尋時機點適度的導正大眾視聽，將「改革前不合理現象」的過度關注，導正至「改革後所帶來的正面效益」。的確，在面對外界一片撻伐，內部的行政流程繁雜又必須如期貫徹時，主管機關難以分身乏術去思考如何應對；然而，如果能有一層面的策略性思考，必將能使整個情勢翻轉向上，對後續的行銷也大有幫助。在行銷政府的政策措施之前，了解相關利害關係的個人、組織或是團體之利益所在、所掌握的資源、動員資源的能量、以及其對公共議題的意見態度，在在都是重要的政策行銷要素。對於媒體大幅度渲染的節省經費問題，也可以提升層次至公平合理之價值層面。對於標的團體部分，則可針對現職及退休公務人員的性質，選擇適合之行銷方式加強宣導，並透過理性的雙向溝通，取得標的團體的認同。

貳、對政策行銷理論與實務之建議

就如同大政府或是小政府的爭議一般，問題不在於政府的大小，而在於配合當時的時空環境，給人民一個有效能的政府。政策行銷亦是如此，必須考量政策規劃當時的政治系絡，以及標的團體的特性，訂定適宜的行銷策略，方能使政策有效的推動。政策行銷已經跳脫以往「宣為不為」或是「為而不宣」的窠臼，也不再是傳統公共政策對社會大眾強調政策的一致性和公平性，而忽略不同群體需求差異的作法。如何針對不同標的團體的特性，透過可以被廣為接受的方式來宣導政策並使政策順利推行，實乃政策行銷的初衷。

政治行銷之目的，在於使標的團體或是利害關係人了解並認同國家政策，進而使國家的政策順利推動。政策行銷雖然是由傳統的企業行銷概念擴展而來，然而如何發展出屬於政策行銷的獨特性，並參考傳統企業行銷的經驗，便成為使「政策行銷」這門學科可長可久的關鍵。以往人民對於政府從事行銷的刻板印象就是八股與一成不變。如何隨著時代潮流的變遷，將政策行銷推向另一個思維，遂成為現階段政策行銷所不得不思考的重點與方向。建議政府機關在從事政策行銷時，能夠跳脫傳統由上到下從事政令宣導的思維與作法，換個方式改由民眾的角度出發，了解政策的標的團體內心的真意，並針對標的團體的特性，選擇適當的行銷策略，例如：宣導青少年反菸政策，便可採行請形象健康的青年偶像代言的方式，以提高接受度並取得認同感與，而不再只是消極的配合政府政策。

1969年 Kotler & Levy 提出行銷概念的擴大化之後，行銷概念正式跨足到非營利組織領域。然而自 1969 年迄今僅 40 年，顯示政策行銷乃是一門發展中的學科。如何充實政策行銷之內涵，除了理論的建立之外，還需要實務的支援與補充，方能使之成長茁壯。因此，學者在建立政策行銷相關理論時，應參採政府機關實務運作之經驗；政府機關在從事政策行銷時，也應以理論為依歸。透過理論與實務的相互呼應與驗證，方能建立起健全完善且運作良好的政策行銷。

隨著民主政治演進至今，政府制定政策必須以民意為依歸，因此如何增進人民與政府之間的溝通，便成為民主國家所努力追求的目標之一。誠如 Walsh 所言，國家的合法化並不能只依靠有效的公共服務傳送，仍有賴於政府與公民的共同允諾（mutual commitment），更重要的是行銷過程並無法取代國家與公民之間的政治對話（political dialogue）。因此，在發展政策行銷的同時，亦不可忘記民意的重要性，如此方可相輔相成，使民主政治更臻成熟，政策行銷理論亦能更加完善。

第三節 後續研究建議

改革方案從 2006 年 2 月 16 日實施 3 年以來，社會各界仍有不同意見。考試院於 2008 年 9 月 4 日第 11 屆考試委員第 1 次會議作成決議，要求銓敘部檢討。銓敘部在邀集相關主管機關會商後，於 2008 年 10 月 23 日提出處理方案與相關配套措施函送考試院審議；考試院經過 3 次全院審查會，於 2009 年 4 月 2 日考試院第 11 屆第 29 次會議審議通過，新的修正方案將俟公務人員退休法完成修法程序，再據以訂定實施日期，向後生效。

根據考試院 2009 年 3 月 26 日審查會審議通過之修正方案內容，關於分母以本（年功）俸加一倍計算；分子以月退休金及公保養老給付優惠存款每月利息所得計算；二者比率以不超過本（年功）俸 2 倍的 77%至 97%（年資 25 年至 35 年，年資每增加 1 年退休所得上限增加 2%）。由此可知，主管機關對於改革方案之修正，已跳脫 2006 年 2 月 16 日實施之改革方案所定退休所得替代率之觀念主體；修正方案之分母以本（年功）俸 2 倍計算，亦捨棄專業加給與主管職務加給等項目，與本研究之研究建議不謀而合。

改革方案從 2006 年 2 月 16 日實施迄今 3 年有餘，經歷了社會大眾廣泛

討論與政黨輪替，如今改革的方向不變，但就改革的內容進行修正。有關改革方案與修正方案二制度間的轉換與銜接、修正方案的規劃與決策過程、政治力對於二制度轉換的影響、修正方案與改革方案制度內涵之比較，以及修正方案政策行銷策略之修正，皆有待後續研究者共同努力探討之。

