

# 政府統計之行銷

近年來政府統計行銷之概念正在興起，不論聯合國統計處或亞洲統計論壇均曾以此為研討主軸，進行各國意見的廣泛交流。本文綜合主要國家及國際組織的實踐經驗與倡議中的構想，將政府統計行銷之內涵歸併為重視使用者導向與需求管理、以統計品質與公信力塑造品牌形象、發展客製化的統計產品及訂價原則、加強推廣策略與公共關係等四個主要面向，分別進行概念性的介紹。

◎陳昌雄、蔡美娜（行政院主計處第三局局長、專門委員）

## 壹、前言

依據美國行銷協會（American Marketing Association; AMA）之定義：「行銷乃是分析、規劃、執行及控制的一連串過程，藉此過程制定創意、服務或產品的觀念化、訂價、促銷與配銷等決策，進而創造能滿足個人與組織目標的交換活動」，要言之，行銷的本質在於交換關係以及需求管理，透過發掘顧客及其需求、提供顧客所需、再以最低成本傳遞至顧客手中。美國西北大學教授，同為當代行銷學泰斗的 Philip Kotler 在 1969 年提出「行銷的一般性概念」，更將行銷的適用領域由企業延伸至政府部門、非營利組織，行銷的對象不限於購買者，也包括人民、贊助者，交易標的除了傳統的經濟財貨及勞務外，尚擴及選票、支持度、認同感、捐款等等。當行政機關希望獲得民眾對政策之支持，或欲謀求一流的服務品質，其籌劃的策略、步驟均可視為行銷活動。

近年來政府統計行銷之概念正在興起，不論聯合國統計處或亞洲統計論壇均曾以此為研討主軸，進行各國意見的廣泛交流。由於國內在社會資訊化程度加深及數字管理風潮盛行下，統計之公共財角色日益受到重視，對統計品質之要求相對趨於嚴苛，另一方面，財政緊絀壓力有增無減，調整政府定位與強調績效管理逐漸獲得主流民意認同，均使政府統計部門以往偏重供給面的思考面臨轉折點。因此，在重新探究政府提供統計服務之範疇、深度與廣度等關鍵性問題之際，呼應國際發展趨向，引入行銷管理的概念，無疑提供了一個有力的思考架構，同時也提供了一組完整的執行策略。

本文綜合主要國家及國際組織的實踐經驗與倡議中的構想，將政府統計行銷之內涵歸併為重視使用者導向與需求管理、以統計品質與公信力塑造品牌形象、發展客製化的統計產品及訂價原則、加強推廣策略與公共關係等四個主要面向，分別進行概念性的介紹。

## 貳、重視使用者導向與需求管理

一個國家的統計能量（statistical capacity）大致可由統計資源與法制環境、編製方法與統計文化、統計產品與經社發展之相關性以及使用者滿意度等三個層面加以衡量，在統計攸關性

(relevance) 及使用者滿意度方面，由於統計資料之產製具有法律依據與保障，反省或約束機制相對不足，各國政府統計部門均有過於以本位觀點研判統計發展的通病，以致政府統計供需之間往往存在相當落差。伴隨全球化持續進行，各國經社結構調整加速，複雜度與渾沌性提高，加以社會價值體系多元發展，不同利益群體興起，政府統計部門如何捕捉變遷中的社會議題，以及因應統計需求主體之異質化，在政務資源競用益趨緊迫的時代，其重要性正在不斷升高之中。因此，統計行銷最核心、同時也是最根本的部分便是強化顧客導向與需求管理，透過偵測使用者需求，分析其長期及短期需求、偏好與滿意程度，作為規劃統計工作及提供統計服務之參考，使統計產品或服務能夠適合顧客與自我推銷。

基於更多的利益相關群體參與統計的發展及先後次序之決定，始能確保政府統計之攸關性，統計人員必須跨越統計專業領域，廣泛與學者、社運人士、商業領袖、政府行政部門、民意代表，就資料需求與使用交換意見。各國普遍設有統計諮詢委員會，由來自不同領域的專家學者、機關代表組成，主要目的之一便是建構多邊對話與協商管道，加強政府統計與核心公共政策及新興社會議題之結合，同時藉由客觀、透明化之運作機制調和不同的統計需求。除了常規性的統計諮詢委員會以外，機動地針對特定議題成立論壇，邀請外部使用者或重點客戶進行討論，或進行市場分析調查，同樣可以突破官僚體系的本位主義或慣性思考，使決策過程融合較多的使用者觀點。尤其政府部門一向是統計資料的最主要用戶，如何提升統計機構對來自政府部門統計需求的敏感度與適應性，實為行銷重點所在，許多先進國家正積極朝此方向推進。在加拿大，官方統計機構必須全面性地接觸內閣文件與政府行政紀錄，追蹤國家政策變化；歐盟方面，隨著統合範圍擴大，為使統計在歐盟決策過程中發揮功能，取得與統計需求有關的最新政策訊息（例如歐盟執委會、歐洲央行會議記錄）成為不可或缺的先決條件，如何建立一套機制使相關政策文件可以普遍送達各會員國國家統計局，逐漸在多次研討會中形成共識。

在達成以顧客為中心的理念延伸之下，盛行於企業界的消費者研究被嘗試引進政府統計部門，包括對不同取得資料管道（書刊訂購、網上瀏覽）的使用者之性質、目的、使用頻率、滿意度、期望事項進行調查，以及整理分析接獲自使用者對統計資料或服務品質的抱怨，不僅有助於統計部門進行顧客關係管理，也有利於統計資料在產製階段中有效整合使用者需求。

### **參、以統計品質與公信力塑造品牌形象**

創造、維護與強化品牌向來是企業行銷策略的重心，品牌基本上係傳達生產者對顧客的承諾，成功的品牌可以贏得顧客的忠誠度，而品牌形象不佳，再多的廣告、公關操作都將流於事倍功半。行銷政府統計的道理相同。政府統計的品牌形象主要來自於品質、確度與時效，這些既是統計工作的永恆主題，亦是統計工作的常新課題。一旦政府統計建立起良好的品牌形象，對提高受查者配合意願、外界對統計指標的評價、或增加對統計經費之支持度，均有正面助益，並進一步強化政府統計形象，形成良性循環。由於網際網路普及化，在網路強力的搜尋功能下，

統計時效性不足或是統計資料之間的矛盾歧異極易被發現，外界對統計資料內涵或編算過程的質疑較過去增加，加上民間部門提供的統計產品及內容持續充實的壓力，政府統計部門亟須建立嚴格品管及專業化的標準，以強化品質建立自己的品牌，特別是對於若干重要或經法律指定適用的經社指標更應建立一套評估系統，加強源頭數據的質量控制。

強健統計品質之外，建立發布機制的公信力是塑造政府統計品牌形象的另一項關鍵因素。為保障公民的資訊權，降低資訊不對稱性（asymmetric information），隨著聯合國政府統計基本準則（Fundamental Principles）的頒布，以及國際貨幣基金的後續推動，國際間對資料發布程序已有一致性規範，包括事先預告發布時間，以及揭露資料週期與限制、資料修正與編製方法變更等，統計部門必須嚴格遵守，以維護政府統計公信力及提升透明度。其中有關預告發布時間之規定，在於確保使用者可以公平地在同一時間取得統計資料，直接影響外界對統計產品形象的觀感，因此預告之後，即須排除萬難如期發布，避免延誤或任意變更。此外，回答資料使用者詢問事項或建立與使用者溝通的管道，相當於私人企業產品售後服務或客服專線，具有釐清誤解的積極作用，亦應視為資料發布程序中不可或缺的一環。

#### 肆、發展客製化的統計產品及訂價原則

在美國因為有來自政府的雄厚財務支持，統計資料產製精細，不加版權設限，針對特定客製化產品之收費僅限於回收增額成本部分，以塑造資料流通的有利環境，澈底實踐統計資訊屬於公共財的信念，這與其崇尚民主的傳統有關，在國際間亦屬特例。多數國家基於財政負荷與公平原則，由國家公經濟收入支應、以達成「使用極大化」目標者，大致局限於基本統計資訊，特定需求則依使用者付費原則取價，收益繳交國庫或留供統計機構運用。隨著企業投資避險需求增加，決策模式趨於理性，以及應運而生的商情公司（如彭博、路透社）推波助瀾下，客製化統計產品的市場潛力十足。發展客製化統計產品具有多重效益，其一是挹注財政收入，如果出售收益留供統計機構循環運用，亦可對統計部門開發利用閒置產能形成激勵誘因，其次，政府統計資源可以根據市場需求作更有效率的配置，進一步加深使用者導向的組織文化。新加坡統計局在這方面已建立極為純熟的運作模式。

統計產品訂價時，通常必須考慮所欲達成的目標是使用極大化、成本回收、或創造利潤，新加坡統計局對客製化統計產品的訂價原則，基本上融合上述三項目標，針對不同目標市場而有所區隔，例如對重新配銷出售者（如商情公司）以「成本加成法」訂價，就重新配售之收入尚可抽取分成利潤；對商業性用途者以「全部成本回收法」訂價；對非商業性用途者以「邊際成本回收法」訂價；對學術研究者的收費則更低廉。

政府統計部門與商情公司存在微妙的幫襯關係，後者雖自政府統計部門購入「原料」，不過為了提高附加價值，增進在同業間的競爭力，商情公司往往進行加工處理，例如加強各種政府統計指標間之連結分析，加入地理資訊或相關商情資料，以豐富資料內涵，刺激潛在購買需

求，無形中也達到了宣傳政府統計與擴大統計應用層面的效果。

## 伍、加強推廣策略與公共關係

統計資料之廣泛流通，有助於強化資訊對稱性，從而促成經濟運行效率之提升。然而，絕大多數的使用者並不了解政府統計部門的運作程序以及統計職能分工體系，即使在網際網路普及的今天，仍有許多潛在的使用者對政府部門生產哪些統計資料、取得管道為何、如何應用等所知有限，因此欲達成有效的政府統計行銷，強化推廣策略亦不容忽視。統計部門應儘可能地利用各種的推廣管道，除了出版刊物、簡介文宣、新聞通訊稿、電視廣告或錄影節目、新聞記者會外，尚可嘗試搭配主題性研討會舉辦相關政府統計產品的聯合展示，主動對不同群體進行介紹性質的演說，最終目標則須建立全國政府統計單一服務窗口，提供「一次購足」(one-stop-shopping)的服務，並在主要入口網站或重要政府機構網站架設超連結。在推廣或促銷行動中，應將統計產品與機關形象加以結合，一旦印象深植人心，對未來新興統計業務開展或統計機構之存續，均有加分作用。

經營良好的公共關係同樣具有類似效果，依公關對象大致可分為三類：媒體、政府部門、資料使用者與一般民眾，前兩者尤其重要。傳統的統計官僚體系對大眾傳播媒體總是抱持敬而遠之的態度，但是這種疏離與隔絕，徒然加深兩者之間的猜疑，也不切合益趨民主化的社會態樣。媒體滲透力強，具有教育功能以及型塑民意的力量，如果運用得宜，反而可以成為打造統計機構形象的利器。在拿捏與媒體之互動方面，統計部門的應對策略包括：公平一致對待所有媒體、預告資料發布時間表、配合重要統計資料發布舉辦記者說明會、避免誤導性措詞、媒體報導之後續追蹤、誤解與誤用資料之澄清、建立新聞危機管理機制、考量不同媒體之需求提供報導資料或畫面、設置一較高層級且能全盤掌握狀況的新聞發言人。此外，主動與新聞協會接觸，在其年會場合穿插政府統計之介紹，引導新聞工作人員了解資料來源、意義、應用限制及蒐集方式，或說明正在進行的統計計畫之重要性與必需性，均是統計部門可以著力之處。

政府部門高度仰賴統計數據以進行各項政策分析、規劃、評估，同時手握作為公務統計來源的登記資料檔，因此不論採行統計集中制或分散制，政府部門皆是官方統計資料的最大使用者與供應者，亦即最主要的利害關係人(stakeholder)。兼具雙重角色使其對統計工作計畫一向擁有極大發言權。然而機關屬性不同，或有中央與地方層級之別，關切面向有所分野，統計機構如何在損害彼此互信基礎之原則下，貼近其需求及排列優先順序，或尋求由現有行政登記系統蒐集新增資料，有賴統計機構精緻細膩的公關操作，以便更積極地朝向與其建立夥伴關係發展。由不同領域的專家學者、中央與地方機關代表組成的統計諮詢委員會，在此方面可以發揮相當作用。透過統計委員會機制，一來可本諸成本效益原則，評估由既有公務登記體系產生或容納地區性分類之可行性，相互支援統計資料蒐集方面的需求；再者，對受限於資源而無法即刻配合辦理的統計業務，則可透過透明化的協調運作，增加正當性與說服力，以取得彼此

諒解。又基於政府一體性，在正式對外發布統計資料前，建立事先週知相關政府部門的機制，使其得以研擬必要應對措施，亦可在確保資料無事先對外洩漏之虞下考慮採行，以強化兩者關係。

## 陸、結語

政府統計之行銷誠然並非全新的概念，惟就建構整合模式而言，則不失為一項全新的嘗試，若干作法就現階段而言，或許稍嫌陳義過高，但亦不乏具有啟發意義者。整體而言，其主張顧客導向的策略規劃，重視市場分析與消費者研究，設定明確的品質標準與建立公信力，注重公共關係之經營與管理，不僅有助於改善政府統計供需兩面脫節的情形，提高統計資源配置效率，亦與強調顧客導向的新公共管理思潮相互呼應，將行銷管理觀念導入政府統計工作，無疑將是面對網際網路風潮、資訊化社會、財政重整壓力與政府組織再造等多股力量角力下，統計主管所必須具備的策略性思維。