

國立台灣大學社會科學院政治學系

「政府與公共事務」在職專班

碩士論文計畫書

指導教授：黃錦堂 博士

從地方治理到地區行銷－以北投溫泉產業為例

研究生：陳銘國

學號：P96322017

中華民國 九十九 年 二 月

# 目 錄

壹、研究動機	1
貳、問題意識與研究目的	4
參、研究途徑與方法	9
肆、文獻探討	10
一、治理的意涵	10
二、地方治理之界定與分析	11
三、地區行銷理論	12
四、地方治理網絡結合地區行銷	15
五、市場導向的策略規劃	18
伍、分析架構	21
一、北投溫泉產業發展的歷史脈絡	21
二、北投溫泉產業發展經營特性探討	25
三、北投溫泉產業發展的治理網絡與地區行銷	26
陸、章節安排	30
柒、參考文獻	31
一、中文部份	31
二、日文部份	36
三、英文部份	36

## 壹、研究動機

過去，我國政府施政與決策，多僅注重國家整體經濟發展結果，導致地方發展參差不齊，地方文化意識薄弱，地方特色也漸形消失。及至近年，隨著時空變化，地方發展已由過去強烈依賴中央的形式，漸漸轉變成獨立發展的形式；台灣地區地方自主意識覺醒，開始體認地方發展之重要性。亦即地方發展藉由自身資源進行特色發展，並且具備與其他地方競爭之能力是日趨重要的課題。

近幾年來台灣致力於地方自治的落實，各地方政府間爲了爭取更多的資金投入，人口與廠商的進駐，競相增強公共設施建設、改善工作及居住環境、提昇地方文化素養，以增進地區競爭力。各鄉鎮區地方政府爲因應此一潮流，亦深刻體認爲振興地方經濟所爲的種種改革及順應地區人民的需求，應將地區視爲一個市場導向的企業，將地區未來的發展願景界定爲一個吸引人的產品，藉由強化地方經濟基礎和更有效率的吸引既有與潛在的目標市場，主動行銷地區的特色，塑造地區的良好意象以吸引投資者，增進地方居民福利及提高地區民眾滿意度。

地方發展的帶動大多是透過地方經濟發展而生，而地方經濟發展端視地方產業如何推動經營而定，可用之方法也很多，「行銷」則是其中方法之一。行銷的目的在於創造組織長期的利潤，把行銷之理念落實在地方上，有助於地方推動產業發展，進而提升地方經濟發展，增強競爭力。數十年來「行銷」已被經常運用在工商企業經營中，地方政府對於「行銷」的作法及運用相對地較爲陌生，如今，隨著時代的演變，整體需求也隨之影響。地方產業的發展帶來經濟上的效益，地方居民的需求則更受重視，人民對地方的向心力則更加凝聚。所以，除了一般營利性的工商企業外，地方政府對於「地區行銷」都極爲重視；思索在全球化的地方競爭體系之中，如何才能吸引投資者與消費者的注意，進而帶動經濟活動與產業發展，「地區行銷」是一個可以提供解決問題的方式。透過地方整體的、有計畫的行銷策略，逐步推廣並建立起地方特色識別系統，將地區行銷到全國甚至全球體系中。

對於歐美等先進工業化民主國家來說，過去二十年來地方政府的角色職能已

經出現了相當大的轉變，造成此一轉變的驅動力約可由以下三個層次來觀察：其一，在分權化的潮流下，中央與地方的關係（central-local relations）已經轉換成更為廣闊的府際關係網絡（network of intergovernmental relations）；其二，由於社會結構加速變遷，導致都市化或城鎮人口的集結化情形加劇，地方政府為回應日益增加的公共需求，除了必須提升本身的專業能力，也必須結合民間的力量來提供公共服務；其三、地方政府不僅要處理因都市化所帶來的問題，同時也要面對全球化所帶來的挑戰，為此地方政府必須經常跨越國家界限，與其他國家的城市或地方發展出各種競合關係。<sup>1</sup>

我國為加強地方治理能力，豐富地方自治的內涵，近年來通過諸如地方制度法、規費法及地方稅法通則等法案，不僅希望在實質上、更要在內涵上增強地方治理的能力。本研究主要係從地方治理的角度，探討如何藉由公私協力的網絡建立、市場導向的地區行銷策略，型塑地方產業特色，創造地方繁榮。地方治理必須激發民間參與意願，引入地方民間各種資源，並有效統合地方民間資源；地方政府負責規劃地區特色產業整體性發展，建構良善的地方產業行銷政策治理網絡。希望藉由本研究能提供地方公私部門重新省思，結合公私部門共同營造地方特色，推廣地方產業，促進地方經濟發展，並吸引優秀人才加入，與時俱進，以因應時代變遷，永續經營。

筆者因工作之故而認識北投，也因北投的山明水秀而定居北投，更因為工作業務的關係深入了解北投，<sup>2</sup>多次參與規劃北投地區各項公共建設及地區產業推廣、人文藝術等大型活動；這片美麗的土地中有著豐富的自然資源，和新舊交替兼容並蓄的文化史蹟。這片質樸的土地上有著鬱鬱青山、淙淙綠水，更在高山、丘陵、平原、沼澤濕地等各式地景中孕育了豐富的動植物生態景觀，而溫泉更是北投的驕傲，北投溫泉的發展也深深牽動著北投經濟、文化與社區環境的發展；從日據時代起，因為日本殖民政府對溫泉的規劃與開發，使得溫泉成為北投在發

---

<sup>1</sup>轉引自劉坤億，「地方治理與地方政府角色職能的轉變」

<sup>2</sup>筆者於74年即服務於北投區公所，先後擔任里幹事、課員、民政課長、主任秘書等職，現為北投區副區長。

展地區經濟及觀光產業上最重要的資源，但隨著溫泉應運而生的特種行業，讓純樸的北投有好一陣子給予外人情色頹廢的印象，而忽略了北投除了溫泉其實還有許多豐厚的自然人文特色。基於這些因素，本研究的目的主要是為北投溫泉產業，以地方治理觀點，探索地區公私部門網絡建立之途徑，尋求一個合理的地方發展策略，從地方治理的角度，結合理論與實務的運作，以產業升值、市場導向之策略規劃為主軸，找出地方發展新概念及地區行銷新契機，提出北投地區溫泉產業發展的策略與行銷方案。

## 貳、問題意識與研究目的

近年來，隨著溫泉養生保健功效日益受到重視，部份業者投資改善相關住宿、休閒設施，已提供較以往多樣性之溫泉利用方式，讓國人體驗新的遊憩機會，獲得較大之滿足，顯見台灣地區溫泉再造契機。然由於溫泉地區多位於山坡地或水岸邊，不當的土地開發除有土地違規使用問題外，更易造成水土保持破壞影響民眾生命財產安全，違法取水影響附近民生用水並破壞河川生態，違法的建築、招牌、管線遍布破壞自然環境景觀，加上交通堵塞造成遊客與鄰近住戶困擾。有鑑於國內溫泉地區在未管束的情況下任意發展造成種種環境品質低落的現象，中央政府已於民國 92 年 7 月公布《溫泉法》，並分別由交通部觀光局、經濟部水利署、行政院原住民族委員會等單位研擬相關子法，於 94 年 7 月陸續發布實施。未來在《溫泉法》及相關子法的配套下，溫泉資源將得以保護，溫泉產業得以合理發展。

臺北市的陽明山地區溫泉資源豐富，自日據時代即陸續開發，惟多數溫泉地區因開發甚早，欠缺周詳整體規劃，以及管理不當，導致遭遇公共設施不足、整體景觀零亂、管線任意架設、溫泉資源未妥善管理保育、建築物土地使用分區於法不合、非法佔用公有土地等諸多問題。台北市政府近年來在各局處的努力之下，依據「溫泉法」及「溫泉區管理計畫審核及管理辦法」規定，研擬臺北市溫泉區管理計畫，就全市轄區內溫泉地區進行通盤性資源及管線設備、水源取供、土地使用、產業生態等進行現況使用調查分析，劃設全市溫泉區範圍並提出經營管理計畫與執行策略，作為溫泉區發展與管理之依據，積極推動北投周邊的發展，並且早在民國 85 年委外完成北投溫泉親水公園整體規劃，且在後續分期之施作與努力下，改善成果不可謂不多。最近，更藉由捷運新北投站的通車，提供市民便捷的公眾運輸路線網，開設全國首創的溫泉列車頗受好評；台北市溫泉區管理計畫亦以該公園為中心劃設「新北投溫泉區」，加上北投地區衛生下水道系統的完成，將可有效改善北投溪溪水品質，98 年 11 月 20 日重新以最新面貌呈現在市民面前的北投溫泉親水公園，已具備型塑國際級觀光景點之要素。

惟隨著全球化，城市經濟再結構後，創意、服務、觀光及消費將成爲營造永續台灣重要的工作；北投地區在特殊歷史情境下，擁有多項特色，包括後殖民時代建築及歷史遺跡（北投溫泉博物館及溫泉街沿街特色建築）、別具特色建築空間（北投文物館、普濟寺等）、鄰接著名溫泉旅館區並有北投溪（磺港溪）流經其中、更擁有珍貴環境資源—如地熱谷溫泉露頭區與唯一以台灣地名命名的「北投石」。在全球化的腳步下，現有商家販賣的商品不能再只是單純地只有溫泉水而已，而是整個溫泉場域的氛圍營造與整體的體驗，與歷史空間所帶來的經驗價值；空間須經適當輔導、完整鋪陳、創意包裝和整體行銷。而這不應該只是溫泉業者與商家的改變，政府機關公部門，尤其是台北市政府及區公所，更是責無旁貸，擔負起更重要的推動角色，需透過新公共管理的地方治理、政策網絡及結合產業特色的地區行銷，以公私協力凝聚力量才能達成。

以整個北投溫泉產業發展來看，近年來政府對北投溫泉地區的規劃多偏重於新北投溫泉區塊的著墨，較爲漠視同爲北投區優良泉質的行義路溫泉，更遑論與鄰近的中山樓、馬槽等溫泉做一連結的地區行銷，加上鮮少與地方社團組織、專業團隊與政府部門做人力資源的網絡鏈結，溫泉業者在商言商與當地居民強調的環境保護、居家品質格格不入，導致針對整個北投溫泉區觀光產業頗有助益的空中纜車興建案一經提出，正反意見水火不容，歷經多年仍無法順利問市營運。而且台北市政府對整個溫泉區的開發，雖然成立一個專案小組，但因位階及層級不高，各局處本位主義，步調不一，難以整合，成效不彰；就以 2009 年來講，由台北市政府觀光傳播局主導舉辦的「台北溫泉季」活動，在新北投溫泉區如火如荼盛大開幕，同一時間在北投行義路溫泉區，由台北市政府產業發展局亦主導舉辦性質雷同的溫泉行銷活動。將北投區溫泉產業作切割行銷，而且是由各局處逕與各該溫泉區域的業者組織爲對口單位，沒有做整體的規劃與設計，予人感覺整個北投溫泉產業發展是局部、片段、支離破碎的，而推動是疊床架屋的、資源分散及浪費的。市政府未對北投溫泉產業作一整體性「良好治理」(good governance)及地區行銷，是筆者認爲多年來，北投溫泉產業未能大步邁前、品質提升的問題

所在。如果從寬廣的公共治理角度來看，影響地區經濟與社會發展成敗最重要的因素就是治理品質的好壞。<sup>3</sup>應該將在地人文、業者、環保團體納入，尤其是對北投溫泉發展有不同意見的團體，納入成爲專案小組成員更是必要，將北投地區溫泉產業進行通盤性資源的檢討，無論是水源取供、管線設備、土地使用、產業生態、景觀設施以及在地歷史教育文化等進行現況分析；強調公私部門的夥伴關係，是以「自我組織（self-organizing）」的網絡爲主，其特色爲相互依賴、資源交換和協議的遊戲規則及相對性的自主；並且更應強調政府角色的轉變，在決策的過程中，不再有獨占性，其權力概念更具多元化，成爲眾多行動者之一，是具有多重治理的角色（范淑敏、周志龍，2008）。

除此之外，區公所的角色定位是另一個值得深思探討的問題。綜觀整個北投溫泉發展的脈絡，台北市政府當然是重要的決策機關，但是區公所一直是被市政府所忽視的一環，即使是針對北投溫泉發展的相關專案小組，亦未將北投區公所列入成員之內；所有重大的溫泉管理與發展政策，由市府相關局處略過區公所直接與溫泉協會及業者、人文及環保團體對話，即使召開說明會，只有少數居民出席，未能廣納民意，區公所僅止於被知會或告知而已，僅僅在政策執行遇到反對或阻礙時，才要區公所透過里鄰系統來出面協調，在整個地方治理與政策網絡的連結上，著實出現了相當大的漏洞，莫怪市政府原本引以爲傲的北投公園咖啡香榭大道，至今仍爲人們質疑其必要性；溫泉區廣告市招無法整體規劃，令出多門，至今仍爲人詬病；頗具觀光價值的北投空中纜車興建案，反對的聲浪不絕於耳。

區公所是市政府的派出機關，就法律與實務面，區公所係「承上」—市政府、「啓下」—里辦公處與區轄內社會團體及「協調」—協調溝通或指導區內各單位的三合一工作角色，本來就與地方基層民眾較爲密切，地方社團與居民因長期與區公所的頻繁接觸及良好互動，彼此已建立相當程度的信任關係，地方上有任何的意見與不同的聲音，區公所可以掌握第一手的資訊來作溝通協調，並且立即反

---

<sup>3</sup> 轉引自中國時報 2010 年 1 月 8 日朱雲漢「變形民主耗損台灣治理品質」，世界銀行在過去十多年大力推廣「良好治理」（good governance）的概念。世銀的專家總結過去半個世紀的開發中國家的發展經驗，認爲影響經濟與社會發展成敗最重要的因素就是治理的好壞。



映市政府瞭解相關輿情以爲因應。因此市政府如何加強授權及權力下放區公所，提高區公所的網絡治理功能，在整個北投溫泉產業發展行銷上，也是一個相當關鍵的因素（如圖 1）。

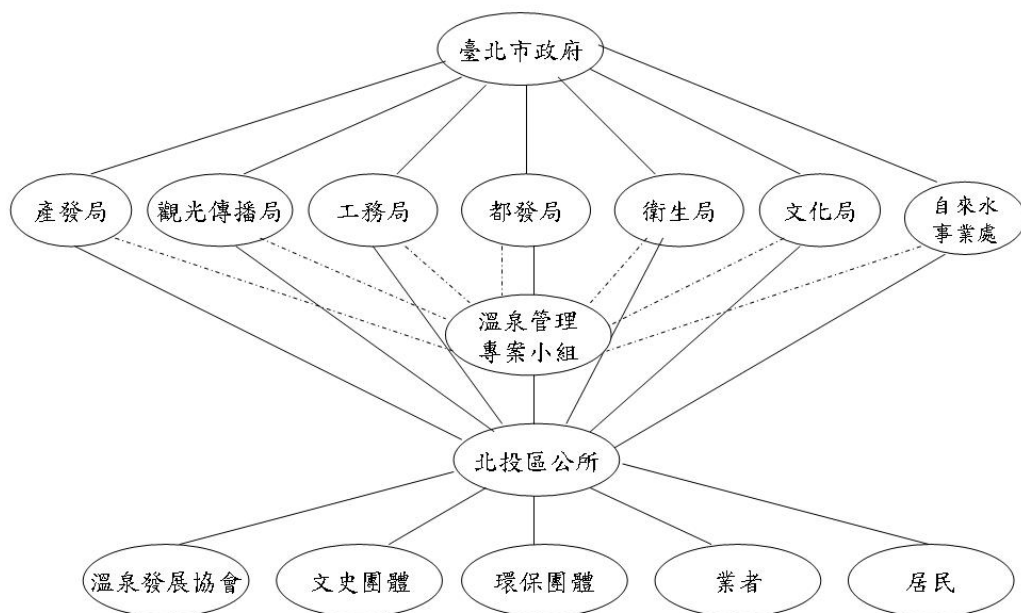


圖 1 地方治理網絡示意圖

資料來源：作者整理自繪

本研究以北投溫泉產業爲例，主要以新北投溫泉及行義路溫泉爲中心，甚至連結整個陽明山周邊的溫泉及四季產業，針對地方發展與地區行銷做一結合，型塑不同於國內其他溫泉區的特色。故本文重點欲探討的問題即：政府部門如何以公共治理的角度，提升地方政府（包括台北市政府與北投區公所）治理的效能，在北投溫泉產業的發展和行銷上做一整體性的規劃與設計？而不是目前所採取的局部、切割、剝離和單一性的推動。

北投地區在國際化、全球化目標下所需要的，不是五光十色的科技建築和櫛比鱗次的高樓大廈，而是透過「生活故事」般重組的過程中，重新賦予自然資源與地方歷史的意義，進而實現住宅、史蹟、觀光、休憩及公共性並存的密集城市

(Compact City)，亦即實現「永續發展」的溫泉產業願景。在這樣特殊的文化與空間紋理下，冀望運用地方治理網絡互動的觀點及內涵於地區行銷的過程中，是以本文欲達成的研究目的有：

- (一) 將地方治理與地區行銷理論互相結合運用，藉由論述其理論結合之原因及優勢，來加強並建立本研究之理論基礎，提高地方治理能力，為北投溫泉產業發展提供新的思維及新的策略。
- (二) 進行理論與實務的對照。藉由本研究理論基礎與北投溫泉發展個案對照，並以市場導向進行 SWOT 情勢分析，提出地區行銷結合地方治理理論的運作模式與方案之建議，供未來政府發展溫泉區產業、增強城市競爭力之具體參考。

## 叁、研究途徑與方法

本研究係以定性研究途徑，也就是質的研究途徑，此乃一種產生描述性資料的研究途徑，相對於定量途徑而言，它注重人的內在觀點，自然情境的脈絡，以及理解人們解釋其經驗世界的過程；並經資料化約、資料展出而導出結論與確證（吳定，2003：28-29）。

在研究方法上，本文將以文獻分析法、參與觀察法及比較研究法來進行研究，有系統的蒐集、歸納、整理並客觀而有效的分析，以發現真實與建立原則。最後，提出一套地區行銷模式，提供北投地區溫泉產業的發展策略參考。茲就研究方法說明如下：

### 一、文獻分析法（Literature Review）

羅致包括治理理論、地方治理理論、行銷理論、地區行銷理論等相關之文獻、期刊、學術論文及網站資訊等，予以蒐集、整理、比較與歸納，以幫助了解過去、解釋現在、分析未來，做為理論與實務分析評述的依據。

### 二、參與觀察法（Participant Obsewration）

針對真實生活中之當前現象進行研究分析的一種方法，也是一種經驗性的探究，藉由實際參與與個案背景中檢視相關行為，能讓研究者對情境的複雜性有更深入的了解，從事個案研究法，將有助於未來政策執行提供建議。

### 三、比較研究法（Comparative Analysis）

指對於同一架構之不同觀點的研究予以比較分析、歸納、整合，並對公私部門多年以來推展北投地區溫泉產業行銷案例進行分析比較，配合北投的地區環境人文特色，採取足資借鏡之處。

## 肆、文獻探討

地方政府相較於上級政府或中央政府，更直接地面對民眾，且必須直接面對地方系絡問題的多元性與複雜性，迫使地方政府需要進行更多元的考量，將治理的觀念運用於地方，表現出來的是中央與地方、地方與地方、以及地方與次級地方間、地方與各重社會團體的互動關係，並結合各種正式與非正式的對話機制，達到民主政府必須應具有的回應性（趙永茂，2005：24-25）。由此可知，在處理地方公共事務的治理過程中，涉及的行動者將不再侷限於中央政府與地方政府，而是擴及到政府以外的其他社會行動者，以及各類型的非政府組織（劉坤億，2003:241）。

### 一、治理的意涵

推究「治理」（governance）一詞源自於古典拉丁文和希臘文中的「領控」（steering），原意指涉統理、引導或操縱之行動，但無論傳統的或辭典上的解釋，都將它與「政府」（government）一詞視為同義詞。只是在越來越多的討論當中，對它的內涵和用法都有不同的詮釋。一般認為治理除了在意義上是政府的變革途徑之外，並逐漸和「政府」的概念區隔開來。因此，「治理」相對於「政府」而言，更具創意、涵義亦更為廣泛。

治理的目的係「在建構更強的經濟和更好的社會，有效治理，企業、政府和市民都是夥伴的關係」（Gonzalez & Bhatta，1998：5）。治理不同於新公共管理的重大轉變，係尋求政府結構之外的改革，朝向社會政治共同管理的架構（孫本初、鐘京佑，2005：109）。在審視許多相關的文獻之後，學者 Gerry Stoker 的說明，似乎最能說明治理的涵意，他針對各種治理概念整理出治理理論的五個命題（propositions）：

- 1、「治理係指涉一組來自政府，但又不同於政府的機構和行動者」。
- 2、「治理在尋求解決社會和經濟問題的方案過程中，存在著界限和責任方面模糊性」。
- 3、「治理在涉及集體行為的社會公共機構之間，確定存在著權力互賴關係」。

4、「治理係指行動者所形成具有自主性的自我組織網絡」。

5、「治理意指完成事情的能力不一定使用政府的權力，亦不一定要由政府來發動或運用它的權威，而是看政府是否能夠運用其他的管理方法和技術，對公共事務進行更好的操控和引導」。

從這五個命題可以發現，「治理」並非政府所獨享，其明確指出：(1) 傳統的憲政體制和正式規範的政府權威，並非國家唯一的權力中心，許多公共事務實際上隱含著地方、地區、國家和超國家為中心多元權力的連結。(2) 國家與社會之間、公共部門與私人部門之間的界線和責任日益模糊不清。這種關係顯示，為達到其目的，各個組織必須相互交換資源、協商共同的目標。(3) 公共部門和私人部門的行動者形成一種治理網絡，涉及政策社群和其他組織的形式，以及討論公共政策議題，組成政治體制的另一種形式，並與政府在特定的領域中進行合作，分擔政府的行政管理責任。

## 二、地方治理之界定與分析

針對治理概念進行分析後，接著將治理概念轉換到地方治理的層次討論。對於地方治理的核心概念，R. Leach 和 Percy-Smith (2001:9) 提出了以下的看法：

「地方治理一方面指對某些特定服務政策的影響；另一方面指的是跨越不同服務界限的政策問題。因此非常需要部門之間的合作或是跨部門的合作，包括公部門、私部門、第三部門或是志願性組織和團體，如此多部門、跨部門的工作正是地方治理的核心，這些工作所出現的政策領域，包括都市更新、社區關懷和訓練。」

除了強調跨部門事務的合作之外，兩位學者亦特別重視地方性 (locality) 和社區 (community)，認為地方治理要能建立組織間彼此的互助合作，才能使地方治理克盡全功。他們發現在治理的過程中，政府和社會的界限已經難以區分，政府機關、準政府部門、私部門、志願性團體與社區等，都會涉入並且影響公共政策制定和公共服務的提供；由此可知，所謂地方治理是不同的組織和團體在不同

的時間針對不同的目的而涉入的過程（R.Leach and Percy-Smith,2001：32）。

另外 Bovaird 和 Loffler（2002：16）歸納了 OECD 國家推行治理的經驗，對地方治理作了下列定義：

「地方治理涉及正式與非正式的規則、結構與過程，其決定了個人與組織行使權利之方式，此方式除了超越一般利害關係人所作成的決策力量外，也會影響到個人或組織在地方層次上的福利。」

Bovaird 和 Loffler（2002：16）進一步地提出地方治理的五個意涵：

- 1.多元利害關係人（multiple stakeholder）：假定政府無法獨立解決地方的公共問題，必須透過各個利害關係人的互動來解決，呈現多元利害關係人互動的情況。
- 2.包括正式與非正式的規則（rule）：上述的多元互動過程是在正式與非正式制度系絡下運作，利害關係人互動過程中，兩種規則均會受到重視，但在協商過程中會尋找自己的使用權力，決定制度種類的重要性，產生不同的優先順序。
- 3.多樣化的運作模式：除了新公共管理所強調的市場機制外，也重視政府原先的層級權威以及合作的網絡關係。
- 4.考量程序價值的重要性：所謂的程序價值包括了誠實、透明與廉潔等。除了考量行政目標與手段、投入與產出等因素的重要性外，也會考量社會所重視的程序價值的重要性。
- 5.基於政治運作傳統進行考量：地方治理的本質屬於一種政治性質，強調各利害關係人間的權力互動，以促進本身利益的情境，因此，地方治理的結果不只是藉由管理或是專業人員所作的決策制訂過程。

綜而觀之，吾人可以歸納出，地方治理概念重新定義了地方政府的角色，地方治理強調地方政府在處理地方公共事務上的角色有所轉變，不再是唯一的主導者或是資源配置者，並且重視利害關係人於地方公共事務決策過程中的角色及其間的互動關係。

### 三、地區行銷理論

九〇年代，美國行銷大師 Kotler 等人根據觀察研究各國都市間的競爭經驗，

經長期的案例蒐集與理念發展，提出「地區行銷」的新觀念，將地方視為一個市場導向的企業，認為地方可運用企業行銷理論，將地方個體以公司般的運作模式來思考，強調各地區必須整合其特有的資源，創造出獨特產業以活化其長期的經濟發展，使地方成為一個吸引人的商品，而突破區域經濟發展所面臨的一些困境，再創地區新生機。

Kotler (1993: 18-20) 認為地區行銷為設計一個地區來滿足其目標市場的需求。主要的目的在於達成地區的發展，如建構基礎設施、吸引精英人口、激發產業發展、界定和吸引適合地區發展與相互依存的產業。其認為地區行銷的方式，應該是一種多元性質的合作方式，並依其計畫執行方式成一同心圓（圖 2）。

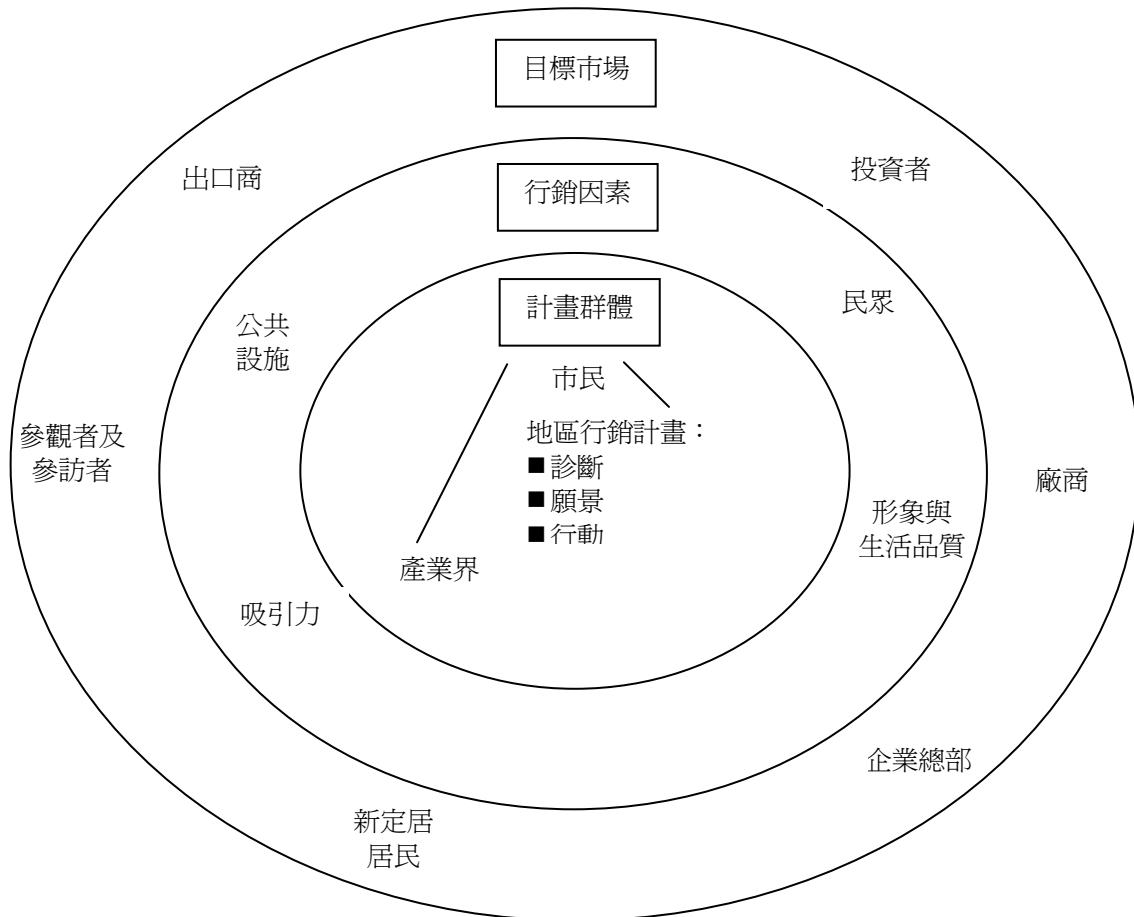


圖 2 地區行銷層次圖

資料來源：Kotler (1993: 19)

Kotler & Kearns (1993: 3-5) 則認為地區行銷是一種涉及社會和經濟活動的一種現象，通常是由地區的管理者（組織或個人）來制定明確的政策，大多發生於大都會地區，偶而也會出現於郊區。地區行銷有多種不同的方法，但最重要的是透過公私協力（地方政府和地方企業）將地方的形象推銷出去，以吸引企業來設廠投資、吸引更多的觀光客及更多的人來此定居，達到吸引資本投資、創造當地的就業機會及地方經濟再生的目的。

林博文(2002: 115-158)提出地方政府的行銷是一種與其他地區之競爭關係、顧客關係之營造、與民眾間「交易」的過程，而整體地區行銷的過程可能是一種長期性質的作業，必須有長期的規劃策略，保持變革彈性的心態，以競爭、投資、顧客的導向來思考，如此地區行銷策略方能持久。

而翁興利(2004: 316-340)認為地區行銷是一種將行銷概念及方法，運用至地區或都市的發展策略中，重點在於其「產品」、「顧客」上，運用新的方法、完善的規劃及設計，來改造地區所予人的舊印象，可以運用「事件行銷」或「節慶行銷」的方式達到宣傳地方的功能，該事件或節慶即是地方的一種「產品」，產品推出後，促使民眾參與、整合地方資源、運用各行銷管道，積極經營及管理，並且將來訪的遊客當成所謂的「顧客」，讓他們有賓至如歸的感覺，增加他們的再訪率，方為一成功的地方行銷。

區域的行銷，所參與的部門或團體，往往不僅限於單一的私部門或公部門，所使用的行銷方式往往也包羅萬象；若是以營利為主，增加地區收入，則可採行市場行銷的方式；或僅是想要改變大眾的觀光區域概念，則可運用社會行銷的方式，將地區的形象，深植顧客的心中；而若加上地方政府的介入，那可運用的方式便更多了：對外可成立一新部門為經營管理單位，或是運用行銷方式改變人們對當地的印象；對地區內部的民眾，可運用政策行銷的方式來獲得當地居民的認同，因為地區行銷所帶來的不只是人潮及商機，垃圾、汙染、噪音等等的負面現象也會隨之而至，此時，地方政府便可以以政策行銷的方式，與在地居民之間的意見及價值觀做整合凝聚的溝通，推出眾人皆可認同的行銷方式。



#### 四、地方治理網絡結合地區行銷

網絡治理結構係在一種多元行為者互動的系統，所講究的是協調的機制，迥異於強調層級節制的傳統行政，以及強調競爭與顧客導向的市場模式。治理的政策網絡模式漸漸地被提出，它相對於市場與科層體制，提供更多元化的改革思維，治理被描述為權利依賴的組織所建構，形成具有半自主（semi-autonomous）以及自我管理（self-governing）的網絡，政府在網絡中僅是提供公共服務的行動者/組織的一員（Bevir&Rhodes，2001），因此當前社會所形塑的政策網絡其實包括政府體制、私人組織、企業和利益團體等行動者。簡言之，地方治理是一種公私部門共同形構的政策網絡，逐漸發展成爲一種網絡的治理。

Pierre 和 Peters (2000:14) 認爲治理是一種領控 (steering) 和協調 (coordinating) 的過程。地方治理由於處理跨越部門之間的政策問題，基本上必須講究相互之間的協調合作或談判。這種協調的動態過程，說明其網絡的建立與互動。從網絡的途徑探討治理的動態過程，可以區分三個主要變數：即政府組織、治理網絡與行動者之間互相作用的關係，它們之間形成互動關係。三者互動關係上可區分爲兩種過程：一爲「由上而下」(top-down)，包括政府政策和行動的分權化 (decentralization)，使高階結構能夠和低階行動者產生連接；另一爲「由下而上」(bottom-up)，及低階行動者採取行動參與 (participation) 政府政策和執行計畫，透過某些協商運作以影響高階結構等。三者之間的關係以圖 3 來說明。

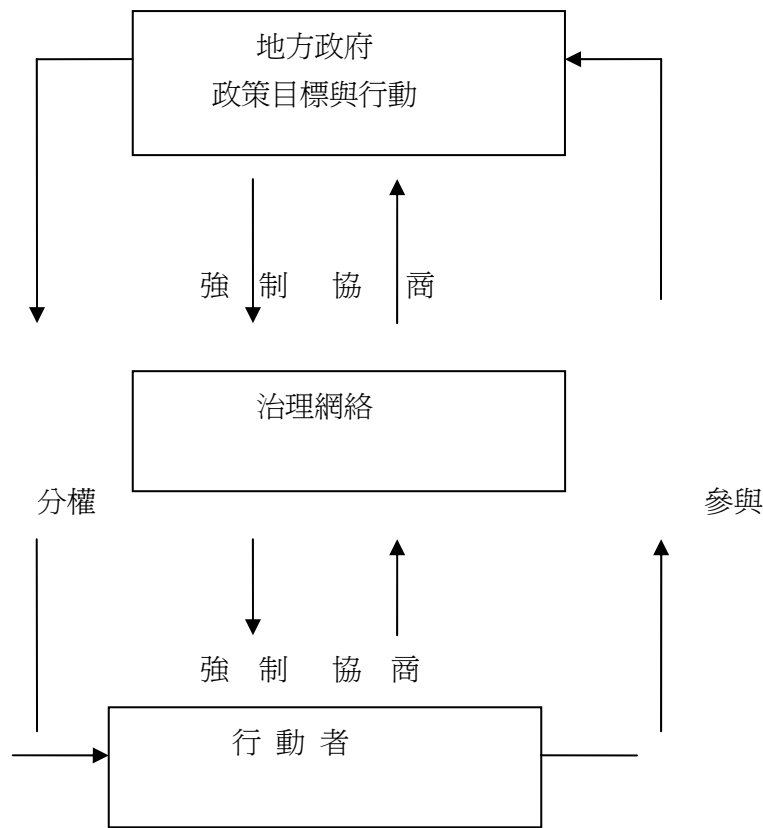


圖 3 政府、網絡、行動者三者的互動過程  
 資料來源：改繪自 Richard Scott(2001：195)

處於知識爆炸的今日，產品種類、品牌、特質、服務等無不日新月異，推陳出新，唯有藉助行銷透視鏡瞭望未來，方能拔得頭籌，站得永續優勢（莊翰華，1998：1），源自於商品行銷的地方行銷理論，就在這樣的趨勢下，逐漸為世界先進國家用作都市更新（**urban renewal**）或是地方經濟發展之策略。然而，屬於社科領域的治理理論，重視的是包括城市在內的次國家政府和各類非政府部門，組成各類涵蓋公部門、私部門、NGO 團體以及中央與地方、國內與國際之治理網絡，並在網絡中為權利和資源互賴的各類行動者，建立其互動關係與角色定位（劉坤億，2002：79）。是以，地方治理與地區行銷係兩種具有不同內涵的理論，用於不同的領域並具有不同的關懷與效果。

地方行銷與地方治理係緣自於不同的學科背景，為兩種具有各自論述基礎的理論，有著各自的核心關懷、機制與策略。然而，仔細分析這兩個理論其實有很

相近的內涵，甚至兩者基本上似有很多互通的觀點，只是由於兩者學門不同，因此理論中所運用的辭彙或被運用的領域就有所不同。事實上，兩者不僅有很多可以相通的地方，並且政府同時運用這兩個理論不僅可以並行而不悖，甚至政府還可以提高地方行銷成效、與創造出更高的治理效能。

現在的公共管理，經常發生在行為者的網絡之中，而非單一的政府機關內。在行為者的網絡結構中，誰能管理協力合作並有效協調其他外圍組織，就能決定政策的成敗(朱鎮明，2005b：115)。而就地方行銷行為者層面而言，Kotler(1993：40-45)強調地方行銷包含政府部門、私人企業、區域參與者、居民等多元參與群體。換句話說，在地方行銷政策過程中，各利害關係人將以參與及互動串連成網絡結構，在網絡結構下，各行為者進行資訊整合與策略協商，這與強調建立公開透明的參與平台、溝通對話機制的治理網絡內涵正好不謀而合。而治理理論本身即強調網絡管理的重要性。

其次，莊翰華認為一個都市必須有良好的行銷策略，方能贏得發展優勢，因此須將「都市行銷規劃理念」融入一切決策、策略與作業中(莊翰華，1998：35)。故地方行銷政策係緣自於增強都市競爭力、促進地方與都市發展。而政府藉由治理功能以達成善治(good governance)的目的，並進而帶動地方發展，突顯政府治理績效。顯示兩者同樣是以地方發展為目標與前景。因此將治理理論運用於地方行銷政策過程中並不違背地方行銷以地方發展為前提之初衷，反而更能提升地方發展之成效。

地方治理可作為地方行銷之重要策略，因為地方政府提升治理績效將有助於地方首長之聲望與政績提升，例如遠見雜誌每年會作地方縣市首長、城市競爭力、縣市政府經濟、科技與建設等表現的排名。當地方政府與首長治理效能提升時，地方良好的治安及居住環境品質等形象自然會宣揚出去，人潮即會被吸引來此就業、居住，達到促進地方發展與經濟繁榮的目的。故地方治理可以作為地方行銷的策略之一，兩者可同時運用而不相衝突，反而可以得到相輔相成的效果—當地方治理績效提升，自然具有行銷當地之功效。

## 五、市場導向的策略規劃

Kotler（1980）曾經對「Marketing」下過定義：「經由交換的過程，使人類活動能直接達到需求與慾望的滿足」。國內學者黃俊英（2000）對市場導向的策略規劃所作的定義，組織的策略規劃必須使組織的目標、專長、資源與快速變遷中的市場環境與競爭情勢有良好的配合，此市場導向的策略規劃程序，方可協助組織因應變局，達成目標。其中有關市場導向的策略規劃程序，包括界定組織使命（mission）、進行情勢分析（situation analysis）、設定行銷目標、發展策略與方案、執行和回饋與控制等六個步驟，茲說明如下（圖 4）：

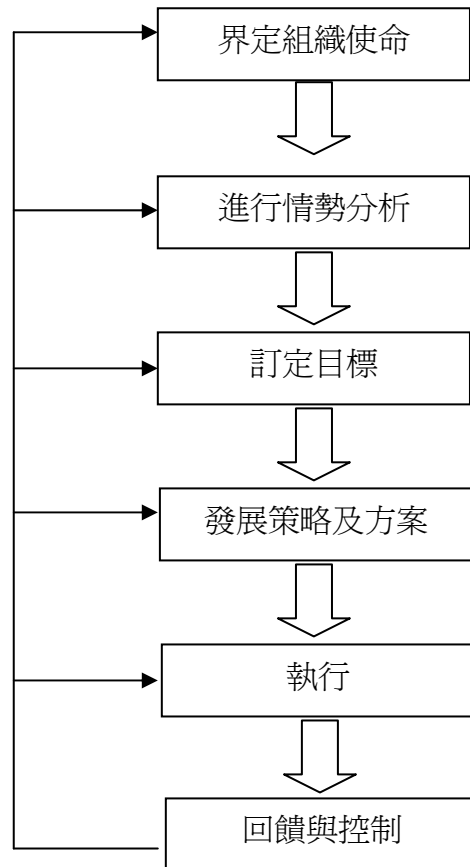


圖 4 市場導向的策略規劃程序

資料來源：黃俊英，2000，行銷管理－策略性的觀點

### (一) 界定組織使命

組織使命係代表組織之長期目標與承諾，可用組織服務之顧客群體、提供之產品於服務、執行功能及使用技術來代表。

### (二) 進行情勢分析

1.目前情勢：對目前情勢做客觀評估，如過去的銷售、市場佔有率、價格成本利潤、行銷環境之主要推動力量等。

2.SWOT 分析：係指對組織的內部優勢 (strengths)、劣勢 (weakness)、外部機會 (opportunities)、威脅 (threats) 進行分析。

基本上，地區行銷規劃的 SWOT 策略分析，不是孤芳自賞，而是用來讓城市成長、擴張或是獲利的，更多的時候是用來競爭的。「競爭」是 (SWOT 策略分析) 行銷的特色，行銷導向是未來任何地區惟一「贏」的策略。在所有影響都市未來行銷的諸多因素中，SWOT 策略分析將發揮最大的影響力。

### (三) 訂定目標

為使訂定目標具有發揮導引功能，目標應具以下特性：

- 1.目標須具層級性安排，依其重要程度由最重要排到最不重要。
- 2.目標應力求以四體的數字表示。
- 3.目標應兼具挑戰性、實際可行性、達成性。
- 4.當事業單位之客觀條件、外部環境發生重大變化，或原定目標不切實際時，應適時檢討原訂目標，做必要的修正與調整。

### (四) 發展策略與方案

目標指出組織或事業單位在規劃期間欲達到之具體目的，還要有適當策略與方案才能達成目標。而策略可歸納為三種基本類型：

- 1.全面成本領導：係指努力降低生產和配銷成本，使價格比競爭者低，以贏得較大市場佔有率。
- 2.差異化：集中全力在服務品質、造型、技術等顧客利益領域獲得優越績效，進而取得領導地位。

3.集中化：全力爭取一個或多個狹窄之區隔市場。

(五) 執行

為有效執行策略和方案，需有良好的組織和安排，並不斷加強員工教育訓練，凝聚員工共識，增進員工能力。

(六) 回饋與控制

執行時需隨時掌握內部與外部環境之變動情形，並評估環境變動對原訂策略與方案之影響，重新審視、修正原定的策略方案，同時亦須經常追蹤執行進度及成效。

## 伍、分析架構

### 一、北投溫泉產業發展的歷史脈絡

「北投」(patauw)的發音，據傳是平埔族中的凱達格蘭族語的台語譯音，意即「女巫」之意(陳國章，2001)，相傳過去即是女巫居住之地，因而得名(洪敏麟，1980)；北投原為凱達格蘭族(Ketagalan)部落居住的地方，本個案所處之行政區名即由此而來；因為擁有硫酸礦產，使得此地終年瀰漫著硫磺味和溫泉氣，煙霧裊裊有如神祕之地，族人因此對此地充滿了尊崇敬畏(許陽明，2000)。北投開發得很早，根據史籍的記載推論，早在14世紀的元代，漢人已到過今北投、金山一帶，發現硫磺物產，並指導原住民開採與製造技術，開始了以物交換硫磺的貿易行為。即使後來在西班牙人和荷蘭人佔據台灣北部後，這種交易仍未中斷。從這些種種的資料中，我們不難明白由於硫磺的交易使得漢人與原住民間的交往頻繁，對於北投早期的開發應有一定程度的影響。直到明末清初，已經開始有漢人在北投從事硫磺礦產的採集，硫磺是帶動北投發展的重要元素。

日治初期將北投規劃為溫泉療養之地，接著發展出庶民風格強烈的湯瀧浴場；爾後，日本人將心靈寄託於溫泉守護神—湯手觀音，逐漸發展出獨特的溫泉文化，並在公私部門共同開發下，享有「歡樂鄉」的盛名，從而奠定北投溫泉區日後發展的良好基礎(陳瑋鈴，2004：31)。西元1945年日本戰敗無條件投降，原本在此經營溫泉旅館的日本人都被遣返回日本，其所留下的歡愉場所當然也就失去支柱而岌岌可危，北投溫泉區溫泉休閒產業為之消沉；但由於受到日治時期藝妓文化遺風的影響，煙花風月在光復後仍然繼續存在(蔡慈鴻，1997)。

西元1951年在政府通過〈特種侍應生管理辦法〉，使得北投(尤其是新北投)地區成為合法的風化區；旅館、公娼可以在此公開營業，「溫泉加上侍應生」也就成了北投旅館最大的特色，「溫柔鄉」之名不脛而走。這樣的政策結果，使得北投區被形塑為以服務買春客為主的情色空間，卻也造成日後北投區從繁華走向沒落的後果。

綜觀整個北投區溫泉產業發展的歷史，大致可以分成下列四個時期：

### （一）硫磺的開發與利用為產業發展的濫觴

近幾年來「泡湯」成為台灣越來越盛行的休閒活動，結合溫泉洗浴與知性之旅成為受歡迎的大眾觀光活動。臺北市的溫泉產業發展最早係與硫磺的開採有關，據載明朝萬曆年間(1573~1620)已有漢人抵達此地，以硫磺的採集為主。明末天啓年間(1621~1628)荷蘭人佔領北台灣，硫磺的交易更頻繁，年產量以萬斤計，成為當時淡水港出口的最大宗貨物。康熙36年(1697)郁永河來台勘察硫磺礦，由磺溪經過麻少翁社(今天母一帶)，在今天的大磺嘴一帶找到硫磺坑，當時所採集的硫磺多銷往大陸供製爆竹與火藥，而郁永河撰之「裨海紀遊」，對於北投荒野、採硫辛苦的情況描述甚為詳盡。

清光緒13年(1887)台灣建省，清政府於北投設立磺務分局，專司硫磺的出口，進而促進舊北投地區的發展，硫磺成為早期北投地方發展的重要元素。北投地區現今尚存有清代時期、日治時期及民國時期所立的各式石碑，其中「皇太子殿下御渡涉紀念碑」(1923)、「岡本翁頌德碑」(1941)及「清郁永河採硫處碑」(1985)等，均為當地歷史之見證。

### （二）日據時期為溫泉泡湯文化的孕育期

清光緒20年(1894)，德籍硫磺商人奧里(Ouely)利用北投溫泉興建溫泉俱樂部，為北投溫泉開發之始。1896年，日本大阪商人平田源吾發現北投溫泉質佳，極富觀光與商業價值，故於北投溪畔開闢台灣第一家溫泉旅社—「天狗庵」，成為北投溫泉浴場的濫觴。到了日俄戰爭(1905)，日本殖民政府因深信溫泉可治百病，有保健、療養及保養之效，便在北投設立了「陸軍療養院」(即陸軍八一八醫院現址)，專供日本皇軍使用，以溫泉為傷兵療養、復健。之後，日俄戰爭的傷兵，便源源不絕地由基隆轉運至北投療養，間接促進北投本地的發展；同時，殖民政府也在其四周劃定都市計畫的「風景區」，特別派工兵修築臺北到北投的公路，並鋪設鐵路淡水線，使北投在天時、地利、人和下迅速地發展。

約在同時，中山樓附近的草山溫泉亦在明治34年(1901)被發現；由於草山地區到處充滿自然的野趣，在此泡湯更能享受與自然合為一體的沐浴之樂；因此，日人為充分利用草山溫泉的資源，於明治36年(1903)開始就既有的山間小路拓築自



今中山北路五段經仰德大道至陽明山區的車道，並於大正9年(1920)完工通車，由草山至北投及草山至臺北間的定期公車更進一步地將市區及北投地區的觀光客帶至草山旅遊。而相關的溫泉設施建設，則是從大正3年(1914)草山公共浴場的興築開始，各機關紛紛在此興建團體浴場，並隨著交通的日漸便利，溫泉旅館亦紛紛開設，當時草山地區最熱鬧的地區即為今日的中國飯店到中山樓、國際飯店及前山公園一帶，昭和5年(1930)配合臺北州的「御大典紀念事業」興建的「草山眾樂園」公共浴場(今臺北市教師研習中心)的落成，更是草山地區溫泉事業達到巔峰的最佳見證。

這個時期的新北投地區享有「歡樂鄉」的盛名，以新北投驛站為起點向東延伸至北投溪一帶，形成溫泉街的型態，以溫泉旅館和溫泉浴場構成主要的街道特色，其中包括溫泉旅館、休憩所、料理飲食店、各種團體俱樂部、別墅、貸坐敷(妓女戶)，多為日本人經營或壟斷使用，只有少數是台灣人所經營的(中島春甫，1930)。以感官和心理的新鮮感做為號召的新北投地區，吸引了相當多的外地遊客，許多來自日本內地的遊客特地將新北投地區列為旅遊台灣必經的一站，而台灣人經營的旅館，則是有很多從中南部慕名而來的大商戶光顧。這些旅館和浴場多半提供浴後的娛樂活動，包括佈置精緻的和式庭園及休憩臥房，可填飽浴後飢腹的料理飲食，和喝酒時在旁助興的藝妓表演傳統三弦樂器伴奏的曲調，若是台灣人經營的旅館則是改為表演符合台灣人口味的台語歌謠和南管樂曲，這也是後來北投那卡西表演的濫觴。

### (三) 光復後的紙醉金迷與悲歡歲月

隨著北投溫泉的日漸繁榮，各式各樣的溫泉旅館、餐廳、俱樂部等，於北投公園附近如雨後春筍般地開設，而傳統的日本藝妓、那卡西走唱團也開始進駐溫泉旅館，北投成了夜夜笙歌的「溫柔鄉」，「逍遙窩」之名不脛而走，儼然成為北台灣遊樂、休閒的樂園。民國50年代後，國內的觀光事業漸漸蓬勃，此地已成為中外遊客必訪之處，特種行業及與之「共生」的行業便隨之昌盛，與溫泉相關的

經濟活動幾乎都轉為對男性歡愉的直接服務，如以機車為代步工具，山下至山上，每趟約新台幣50元的「摩托車限時專送」、按摩業、那卡西...等消費行業，使得原本樸實純靜的北投呈現紙醉金迷、燈紅酒綠的景象，到了民國60年代更達顛峰。直到民國68年政府宣佈「廢娼」後，北投的繁華景象才逐漸消褪，旅館業因生意難以繼續維持，許多業者選擇歇業一途，而北投溫泉旅館也頓然減少一半。然而，受限於旅館空間的特殊性，業者轉手並不容易，原有的建物失去利用價值，空置的建築物隨處可見。直到民國75年(1986)以後，一些原有閒置，且逐漸頹圯的旅館才開始改變用途，有些改建成老人休閒中心、養老院，有些改為經營單純的餐館，有些業者增加浴室的經營，以彌補旅館的虧損，或是售予其他單位做為宿舍、員工訓練中心等(蔡慈鴻，1997)。

1980年代開始大規模的營建和住宅開發，部分結束營業的旅館業者在此時將旅館用地售出，或是和建商合作興建溫泉住宅，在住宅市場中，以住家結合溫泉做為賣點，以高級化的住宅形式為包裝，此時正逢臺北市房地產飆漲時期，高房價促成新北投地區房市的熱絡，「泉之鄉」、「日光溫泉之鄉」、「玉川別莊」、「文士閣大廈」、「歌林長春家園」、「櫻花大廈」、「雲海大廈」等個案的相繼推出(蔡慈鴻，1997)就是明證。

位於中山樓周邊的草山溫泉在光復後因為政治及軍事安全上的考量不斷地受到限制，原有的溫泉旅館亦在國民政府接管後轉為機關用地，再加上周邊原以公共浴場、私人或團體招待所居多的使用型態，使得日據時期蓬勃發展的溫泉產業趨於沒落，並在民國74年國家公園劃設之後，將光復初期既存的溫泉使用型態保留延續至今。

#### (四) 結合觀光資源永續發展的溫泉產業

隨著國內經濟情況的逐年成長，國內的旅遊熱潮更在周休二日政策的推波助瀾下，為溫泉觀光的相關產業帶來發展的契機。行義路地區原來以土雞城方式經營的餐廳業者為爭取陽明山地區逐年增加的旅客到此消費，原先以用餐消費贈送溫

泉洗浴的促銷方式成功的打響了當地的溫泉餐飲名號，多數的土雞城更在近年內陸續地轉型為精緻的溫泉主題餐廳；當地溫泉業者為提升整體服務品質，更成立「行義路溫泉聯誼會」整合相關業者的實際需求與營運課題，作為推動溫泉產業發展的主要力量。

而新北投溫泉近年來同樣在地方社區組織及台北市政府的積極協助下，陸續推動「北投溫泉公共浴場古蹟修復」、「北投溫泉親水公園」等建設，並以北投溫泉博物館為中心；經由古蹟再發現和爭取指定的過程，新北投地區重新被定位為充滿溫泉文化古蹟的溫泉鄉，更由 2001年開始推動由北投溫泉發展協會舉辦「臺北國際溫泉嘉年華」、「湯花戀」和「2003 臺北溫泉季」（按：臺北溫泉季至今已連辦七年）等活動，促銷地方溫泉休閒產業，讓地方的歷史文化與產業特色緊密的結合，中山樓溫泉及馬槽溫泉亦受到近年來的溫泉泡湯熱潮影響，遊客量及要求開發的壓力日漸增加，但因為中山樓地區周邊的溫泉設施多屬於公共浴場、私人或機關招待所，馬槽地區的溫泉產業發展規模亦不若行義路及新北投溫泉般聚集，且因其位於國家公園內，在遊程設計上也多半會規劃與陽明山國家公園地區的登山或健行活動相結合。

## 二、北投溫泉產業發展的經營特性探討

經營管理是透過對資源的運用以達到目標的過程。休閒產業經營管理的目的是將需求和供應連結在一起，使資源能滿足人類的需求與欲望（Pigram，1983）。將各種環境生產因素予以投入，經過政策的規劃、設計、組織行政、管理、行銷等轉換作用，而產生的各種遊憩機會、場所、設施、活動之數量與品質。其特性有三：

### （一）綜合性

產業發展的經營，是由各項直接相關的行業綜合而成，包括有旅館業、餐飲業、交通運輸業、旅遊業、娛樂業.....等等，甚至對上述行業提供原料和製成品的下游生產事業，也有間接的關係。因此產業經營可以說是影響了許多行業，具有綜合性，也提供許多就業的機會，具有經濟乘數效應；以早期北投溫泉區為例，

旅館、侍應生、餐廳業者、旅遊業者、服裝店、皮鞋店、洗衣店、按摩店、美容院理髮業者、那卡西樂團、計程車司機及特有的限時專送摩托車騎士……等，形成一個共生且緊密的經濟體系。

## （二）服務性

北投溫泉產業發展從日治時期至今，儘管每個時期的溫泉業者針對不同的市場需求，推出不同的賣點，以吸引遊客的青睞，但販賣服務的精神卻始終沒有改變。與服務產業直接相關的從業人員，如：餐廳和旅館服務人員、運輸業服務人員、旅行社服務人員、娛樂工作者、公部門相關的行政人員……等等皆是。

## （三）季節性

由於溫泉產業的生產與消費有許多時間與空間的限制，無法儲存，無法代購，遊客必須現地使用，使得投資龐大，但收益有淡季和旺季的差別。夏季因為天氣炎熱遊客銳減，旅館業常有設備閒置不用的現象，空間使用不易移轉或變更使用的目的；業者往往會搭配其他特殊主題或是以折扣促銷的方式，來突破淡季的衝擊。冬季由於氣溫降低，適合泡溫泉，遊客增加，為每年的旺季，常出現設備不足，使遊客飽受人滿為患擁擠之苦；若再遇上寒流來襲或特殊節日假期，沒有事先預約，往往是一房難求。

# 三、北投溫泉產業發展的治理網絡與地區行銷

## （一）公共設施與環境品質的衝突

一般來講，人們只要說到北投就會聯想到溫泉，北投幾乎已經是溫泉的代名詞，來北投泡湯過的人都知道，北投擁有青磺、白磺、鐵磺等三種優良泉質兼具的特色，可謂得天獨厚；尤其青磺泉更具獨特性，目前世界上所發現之青磺泉，只有日本秋田縣玉川溫泉和北投區的地熱谷二處，不但可以與全台各溫泉區做出市場區隔，吸引國內遊客，且可以吸引國外遊客前來。

北投既然擁有如此豐厚的天然資源，政府部門當然不該忽視其觀光發展的價值，從上述資料史實，歷年以來，政府在北投溫泉產業的著墨及用心，可謂不遺餘力。但是為何近年來一般在地民眾所最常提到的一句話就是：「感覺不到政府

到底在北投做了什麼？」一個北投空中纜車的議題，竟然撕裂了長年以來公私部門在北投密切合作的默契；或許是近年來社區意識抬頭、環保觀念提升、民眾自主意見高漲、大家關心並注重在地文化，使得政府相關的公共建設如果未得到當地社區民眾的認同，若只是一味地追求現代化的科技，是無法達成共識甚而導致動彈不得。

北投空中纜車規劃路線長約 4.8 公里，沿途經過北投區的中心里、林泉里、永和里、泉源里和湖山里，共設置四個纜車站，其範圍也涵蓋了陽明山國家公園。台北市政府主張興建纜車，認為除了可以紓解陽明山地區的交通問題外，還可以銜接既有的大眾捷運交通，建立纜車觀光系統，發展觀光事業，提昇遊憩品質，促進北投溫泉區的經濟發展。根據台北市政府工務局新建工程處提出的評估報告，認為將帶來新台幣三兆以上的商機。

不過，社區組織卻不以為然，認為興建空中纜車後，北投地區將未蒙其利先受其害，首當其衝的正是目前已經很嚴重的停車問題，其次，對纜車沿線的景觀和生態更是會造成無法彌補的衝擊，認為政府進行北投纜車規劃，不該只著重產業面的開發，而犧牲居住環境及社區生活品質；再者，社區組織對纜車的安全問題一直存有疑慮，加上今年木柵貓空纜車的站體基座掏空問題，更讓當地居民難以釋懷。甚至認為纜車連結新北投溫泉區和陽明山溫泉區的交通，增進遊客的流通，會模糊兩地的市場區隔，不利於溫泉產業的均衡發展。

姑且不論，台北市政府和社區組織雙方提出的論點與數據何者是非，吾人寧可相信彼此之間的出發點都是為了北投區的地方繁榮。但是從北投空中纜車興建的議題可以見微知著，政府任何的公共政策及建設，在發展觀光、進行規劃的同時，應該與私部門或社區組織，尤其是地方文史生態團體建立對話機制，以瞭解在地居民的需求，化解認知的落差，避免以偏概全，更何況北投的觀光資源和天然產業並不只是溫泉一項而已。如果公私部門沒有對話機制，將導致政府投入的資源沒能讓社區居民贊同叫好，反而容易遭到阻撓，形成浪費資源，勞民傷財，甚或是讓計畫的執行落入有頭無尾、事倍功半的窘境。

## （二）網絡治理促進溫泉產業升級行銷

網絡治理概念係指由兩個或兩個以上的人、團體、事件、組織的個體，在相互依賴的關係中，建構成穩定的夥伴關係結構。其參與者是多元的，包含政府、非營利組織、利益團體、市場與公民等公私部門，各行為者間各自具有自主性，彼此分享資源，透過平等、互惠與互信的夥伴關係共同達成目標。具體而言，治理屬性上即如本文前面所述，係尋求政府結構之外的改革，朝向社會政治共同管理的網絡治理架構。應用在地方議題上，地方治理包含了多元性的機關間合作、夥伴關係及跨組織界線的政策網絡，社會中的其他行動者如第三部門或志願性團體，亦需納入治理的過程中（黃錦堂，2008.03.08 討論用講義）。

歸納而言，網絡式的治理具有下列的特質：（1）組織間的相互依賴：此意謂著公部門、私部門與志願性部門間組織界限的改變與模糊化；（2）網絡成員間的持續互動：組織網絡成員間互動關係的頻繁意謂著資源交換與共同目標協商的重要性；（3）議價（negotiation）或似賽局（game-like）的互動方式：組織網絡成員間的互動關係是基於信任（trust）以及網絡成員間相互認同的規則（rules）；（4）高度自主性（autonomy）：網絡狀態是處於自我管理的情境。在組織網絡中，政府雖然無法獨自佔據權威的地位（sovereign position），但是仍對網絡具有間接的領控能力；（5）網絡內行動者之間學習的過程（史美強、蔡武軒，2000：64-65；Vliet，1993：106）。因此，治理從某個角度加以詮釋，事實上它是一種自我管理的網絡，凝聚許多參與者共同行動的系統。<sup>4</sup>

北投溫泉產業應該涵蓋整個北投地區，除了溫泉之外，還有相關的古蹟文物、風土民情（那卡西樂團、限時專送----）、貴子坑教學園區、關渡水鳥及櫻花、海芋等等自然景觀，皆為甚具經濟價值的周邊產業。大家耳熟能詳的新北投外，行義路的溫泉區及陽明山溫泉都是地區行銷的重點，三個溫泉區塊各具特色，可

---

<sup>4</sup> 不過，有學者認為自我管理（self-regulating）的治理型態亦有其侷限性，自我管理代表一種形式，意謂著特定的社群自我的管理，以及政府對於自我管理機構的付託形式，意即在某些集體建立的規則或慣例下進行管理的活動。但問題是在什麼範圍下網絡可以自我管理？又在什麼條件下制度的複製過程可以導向有效的治理，或在何時何範圍內，需要自我管理的制度去約制（Dedeurwaerdere,2005）。

均衡發展，不相衝突，彼此可相輔相成，相得益彰；所以北投未來發展的方向，應以觀光休憩為首，以生態保育、醫療保健、學術教育研究兼具為特色。

民國八十五年（1996）台北市政府推動「96 台北市地區環境改造計畫」，八十七年（1998）通過「北投溫泉親水公園特定專用區」案，更於九十二年七月依照〈溫泉法〉的公佈實施，研擬台北市溫泉區管理計畫，使得北投溫泉有了回春的契機。加上近年來，因為公民意識的覺醒，許多本著對社區的關懷，關心北投地方文史的社區民眾主動參與，各式各樣的非營利社團組織，如雨後春筍般相繼成立，致力於社區中史蹟文化的保存、自然生態的保育與環境再造，藉由文史社團的組織及在地居民的參與，喚起大家對鄉土的關懷，以及政府應重視北投溫泉產業對地方發展的重要性。但相對的各個團體對地方發展上多元的角度，不同的聲音及意見表達此起彼落，甚而透過組織的力量結合政府單位及民意代表彼此角力，實非地方之福，更可感受到網絡治理的重要。透過公部門、私部門、業者、遊客、社區居民及社區組織的共同規劃努力，組織間相互依賴，網絡成員間以信任、學習及一致認同的協商規則，彼此互動頻繁，政府（尤其是台北市政府及北投區公所）在網絡中具有引導指標的能力；讓北投溫泉產業重新注入新生的力量，以地方治理多元的政策網絡聯結凝聚共識，將充滿著文化、古蹟、休憩、環保和居家品質的北投好山好水，與溫泉融合在一起，使北投溫泉經由公私協力、網絡治理、異業結盟和產業升級，帶動附近地區觀光休閒產業的再發展，並且連結陽明山國家公園遊憩據點作整體的地區行銷，建構整個溫泉區成為一個國際級的觀光景點，為北投的永續發展賦予新的生命，讓北投溫泉風華再現。

本研究將經由地方治理理論宏觀的視野，結合地區行銷的理論與實務，為北投地方溫泉產業升值及型塑營造作一全視野的詮釋。

## 陸、章節安排

### 第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

第二節 研究目的與範圍

第三節 研究途徑與方法

### 第二章 文獻探討

第一節 治理的意涵

第二節 地方治理之界定與分析

第三節 網絡治理的互動過程

第四節 地區行銷理論

第五節 市場導向的策略規劃

### 第三章 北投溫泉產業之政經變遷

第一節 北投區溫泉產業發展的歷史脈絡

第二節 北投溫泉產業發展現況及特性

第三節 北投地區溫泉產業發展的網絡治理

### 第四章 北投溫泉產業行銷環境與行銷網絡策略

第一節 北投溫泉產業行銷困境

第二節 北投溫泉行銷 SWOT 分析

第三節 北投地區行銷網絡與發展目標

第四節 發展策略與執行成效之管控

### 第五章 北投溫泉地方治理與地區行銷

第一節 政府網絡治理整合機制

第二節 在地團體的行動策略

第三節 多元行爲內部協調整體行銷

### 第六章 結論與建議

第一節 結論



## 第二節 建議

### 參考文獻

- 一、中文部份
- 二、日文部份
- 三、英文部分

## 柒、參考文獻

### 一、中文部分

王振寰，1996，〈誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構〉，台北：巨流圖書公司。

王 鑫，1998，〈生態旅遊的經驗與本土作法〉，跨世紀國家自然保育策略研討會，立法院厚生基金會。

王志弘，2003，〈台北市文化治理的性質與轉變，1967-2002〉，台灣社會研究季刊，52：121-187。

王光旭，2004，〈政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位〉，政策研究學報，5。

台北市政府工務局新建工程處，2002，〈北投纜車空中計畫預先評估環境影響報告書〉。

台北市政府都市發展局，2009，〈北投溫泉親水公園周邊環境暨內部空間整合規劃設計案〉。

台北市政府，2004，〈北投線空中纜車計劃報告〉。

北投空中纜車全球資訊網，[http://www.richforest.com.tw/page\\_08b.htm](http://www.richforest.com.tw/page_08b.htm) (Access Date:2007.06.18)。

台北市北投區公所資訊網，<http://www.btdo.taipei.gov.tw>。

史美強，蔡武軒，2000，〈網路社會與治理概念初探〉，中國行政評論，第十卷第一期，33-74。

江香樺，2001，〈北投居民對觀光再發展影響之認知與態度研究〉，世新大學觀光學系碩士論文。

朱鎮明，2005b，〈政策網絡中協力關係的成效：理論性探討〉，《政大行政學報》。17：113-158。

李東明，2000，〈永遠的北淡線〉，玉山社出版事業股份有限公司，138-149。

李 晶，2000，〈休閒事業遊憩概論〉，桂魯圖書有限公司。

- 李錦春，2004，〈台北楓香咖啡節方案規劃與執行之研究：政策網絡分析與探討〉，中央警察大學行政管理學系碩士論文。
- 吳凱斌，2001，〈以居民觀點建構北投核心完全生活圈之研究〉，國立台北大學地政學系碩士論文。
- 吳英明、張其祿，2006，〈全球化公共管理〉，台北：商鼎文化出版社。
- 呂育誠，2007，〈地方政府治理概念與落實途徑之研究〉，台北：元照出版公司。
- 林博文，2002，〈地方政府之行銷研究〉，《法政學報》，15：115-158。
- 林玉華，2002，〈政策網絡之研究〉，台北：瑞興圖書公司。
- 林志寰，2001，〈北投非營利組織對居住環境影響之研究〉，國立台北大學地政學系碩士論文。
- 周泰華，1999，〈行銷研究方法與個案〉，復文圖書公司。
- 邱武科，2001，〈北投文化巡禮〉，北投國小。
- 邱豐真，2005，〈網絡與制度觀點下地方治理機制之研究：以北投線空中纜車為例〉，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 洪德仁，1997，〈戀戀北投溫泉〉，玉山社出版事業股份有限公司。
- 洪德仁，1998a，〈北投溫泉公共浴場的新生－北投生活環境博物園區的夢想與芻議〉，台北文獻直字第 125 期，167-185。
- 洪德俊，2000，〈北投溫泉發展史〉，北投雜誌社，第 13 期，16-20。
- 洪順康，1998，〈行銷管理學〉，新陸書局。
- 洪敏麟，1980，〈台灣舊地名之沿革第一冊〉，231-232。
- 洪婉琦，2001，〈台北市娼妓管理辦法之研究〉，國立台灣師範大學歷史學系碩士論文。
- 紀俊臣，2007，〈都市及區域治理〉，台北：五南圖書公司。
- 施鴻志，2000，〈地區經營管理〉，新竹，建都文化事業股份有限公司。
- 孫仁和，1999，〈溫泉遊憩區遊客特性之研究－以北投、陽明山、馬槽溫泉遊憩區為例〉，銘傳大學管理科學研究所碩士論文。

- 孫本初、鍾京佑，2005，〈治理理論之初探－政府市場與社會治理架構〉，公共行政學報，第十六期，107-135。
- 孫 煒，2007，〈第三部門的治理研究〉，台北：翰蘆圖書公司。
- 翁興利，2004，《政策規劃與行銷》，台北：華泰文化。
- 莊翰華，1998，〈都市行銷理論與實務〉，台北，文笙書局股份有限公司。
- 莊孟榮，2000，〈探討北投溫泉博物館的形塑過程與居民參與機制〉，雲林科技大學工業設計系碩士論文。
- 張馨文，1999，〈休閒遊憩學〉，新竹，建都文化事業股份有限公司。
- 郭百修，2000，〈地方文化產業機制之研究－以美濃鎮為例〉，國立台北大學都市計畫研究所碩士論文。
- 郭中端，2001，〈北投溫泉地區的開發與遠景〉，北投溫泉博物館專刊，第一期，54-59。
- 陳惠滿，1998，〈北投聚落景觀變遷之研究－人文生態觀點之探討〉，國立台灣師範大學地理研究所碩士論文。
- 陳慧慈，1998，〈纜車！「北投居民」之所欲嗎？〉，北投社雜誌，第十期，8。
- 陳慧慈，2006，〈反對興建北投陽明山纜車回顧〉，綠色消費者基金會。
- 陳國章，2001，〈北投地名的兩大特色〉，北投溫泉博物館專刊，第一期，頁 25。
- 陳允芳，2002，〈北投傳統人文景點研究〉，國立台灣師範大學歷史研究所碩士論文。
- 陳彥銘，2002，〈台北都會溫泉遊憩區遊客區位選擇模式之建立〉，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 陳瑋鈴，2004，〈台北市新北投溫泉休閒產業發展的時空特性〉，國立台灣師範大學地理研究所碩士論文。
- 許陽明，1997，〈北投生活環境博物園區的建構與步驟〉，北投社雜誌，第七期，9-13。
- 許陽明，2000，〈女巫之湯〉，台北：新新聞文化。

- 許銘文，2009，〈全球化下地方文化產業羸造之研究－古坑咖啡產業個案分析〉，國立台灣大學政治學系碩士論文。
- 黃俊英，1998，〈行銷研究－管理與技術〉，華泰書局。
- 黃俊英，2000，〈型銷管理－策略性的觀點〉，華泰書局。
- 榮泰生，1991，〈行銷管理學〉，五南出版社。
- 黃曜雯，2004，〈從溫柔鄉到「新」溫泉鄉－新北投休憩空間再發展機制之研究〉，地理學報，38：63-91。
- 黃錦堂，2003，〈論地方自治團體間之合作〉，月旦法學雜誌，第 93 期。
- 黃錦堂，2005，〈行政組織法論〉，台北：翰蘆圖書公司。
- 黃錦堂，2008，〈地方政府與管理〉，2008.03.08 討論用講義。
- 楊深耕，2006，〈地方文化產業的理論內涵分析：歷史社會學與文化經濟學視角〉，文化研究月報，第 59 期。
- 趙永茂，2002，〈台灣地方自治的變遷與特質〉，台北：翰蘆圖書公司。
- 趙永茂，2005，〈強化台灣基層政治社會民主化之研究：地方治理與社會參與個案分析〉，財團法人台灣民主基金會委託案。
- 趙永茂，2007，〈台灣地方治理的發展策略與方向〉，研習論壇月刊「理論與實務」，第七十四期，7-14。
- 趙永茂，2007，〈從地方治理論台灣地方政治基本問題〉，政治科學論叢，第 31 期，1-38。
- 蔡慈鴻，1997，〈北投地區溫泉建築及其空間變遷之研究〉，淡江大學建築學系研究所碩士論文。
- 蔡允棟，2002，〈新治理與治理工具的選擇：政策設計的層次分析與整合〉，中國行政評論，第十一卷第二期。
- 潘蓬彬，2001，〈溯古論今畫北投〉，中國文化大學藝術研究所碩士論文。
- 劉少玲，2002，〈北投溫泉導覽〉，台北文獻直字第 141 期，199-236。
- 劉修祥，2000，〈觀光導論〉，台北，揚智文化事業股份有限公司。

劉阿榮，2007，〈都市治理與地方永續發展〉，台北，揚智圖書公司。

劉坤億，2003，〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，國立空中大學，空大  
行政學報，第十三期。

## 二、日文部分

平田源吾，1909，〈領台前的北投溫泉〉，北投溫泉誌。

中島春甫，1930，〈北投草山溫泉案内〉，台灣案内社。

矢內原忠雄，1987，〈日本帝國主義下之台灣〉。

## 三、英文部分

Adler, Paul S. 2001 Market, Hierarchy and Trust: The Knowledge Economy and the Future  
of Capitalism. *Organization Science*. Vol.12. No.2, pp.215-234.

Auger, D. A. 1999 Privatization, Contracting, and The States? *Public productivity and  
Management Review*, Vol. 22, No. 4, pp. 435-454.

Bevir, Mark and R. A. W. Rhoeds 2001 A. Decentered Theory of Governance: Rational.  
Choice, Institutionalism, and Interpretation, Paper to a colloquium at the Institute of  
Governmental Studies, University of California, Berkeley, 9 March 2001.

Boston, J., J. Martin, J. Pallot and P. Walsh 1996 *Public Management: The New Zealand  
Model*. Auckland: Oxford University Press.

Bouckaert, G. et. Al. 2002 Trajectories for Modernizing Local Governance? *Public  
Management Review*, Vol. 4, No. 3, pp. 309-342.

Boyne, G. A. 1998a *Public Choice Theory and local Government: A Comparative Analysis  
of the UK and the USA*. New York: Palgrave. 1998b Competitive Tendering in Local  
Government: A review of theory and evidence? *Public Administration*, No. 76, pp.  
695-712

Brinton, H. and Keith G. Provan 2002 Networks Are Governed. In Heinrich, Carolyn J.

- and Laurence E. Lynn (eds.) *Governance and Performance: new perspectives*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Bovard, Tony and Elke Löffler 2003 *The Changing Context of Public Policy*, pp.13-23. In Bovard, Tony and Elke Löffler (eds.) , *Public Management and Governance*, London: Routledge.
- Castells, Manuel 1996 *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*. Massachusetts: Blackwell Publishers Ltd.
- Denhardt, Robert B. and Janet V. Denhardt 2000 *The New Public Service: Serving Rather Than Steering*. *Public Administration Review*. Vol. 60, No. 6, pp. 549-559.
- Domberger, S. and P. Jensen 1997 *Contracting Out by the Public Sector: Theory, evidence, prospects ?* *Oxford review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4, pp. 67-78.
- Evans, Mark. 2001 *Understanding Dialectic in Policy Analysis*. *Political Studies*. 49, August: 542-550.
- Gonzalez III, Joaquin L. and Gambhir Bhatta. 1998 *Evolving Context of Governance in the Asia-Pacific Region*. In Gonzalez III , Joaquin L. and Gambhir Bhatta (eds.) *Governance Innovations in the Asia-Pacific Region* ( pp.1-12 ) . Hants: Ashgate Publishing Ltd.
- Goss, S. 2001 *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. New York: Palgrave.
- Hood, C. 1991 *Public Management for All Seasons ?* *Public Administration*, Vol. 69, 3-19.
- Heinrich, C. J and Lynn JR., L. E. 2002 *Governance and Performance*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Jessop, B. 2002 *Governance failure*. In G. Stoker (ed.) , *The New Political of British Local Governance*, pp.11-32. New York: St Martin' s Press, Inc.
- Jessop, B. 1998 *The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development*. *International Social Science Journal*. Vol.50. No. pp. 29-46.

- Johnson, R.A. and N. Walzer (eds.) 2000 *Local Government Innovation: Issues and Trends in Privatization and Managed Competition*. London: Quorum.
- John, Peter 1999 Policy networks, en K. Nashy A. Scot, Blackwell companion to Political Sociology. Blackwell.
- Kettl, D. F. 1993 *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Klijn, Erik-Hans 2002 Governing Networks in the Hollow State, *Public Management Review*, Vol. 4, No. 2, pp. 149-165.
- Kooiman, J. 1993 *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- Kotler, Philip and Donald , Haider and Irving, Rein 1993 , *Marketing Places: Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nation*, The Free, A Division of Macmillan, Inc. p34.
- Leach, R. and J. Percy-Smith 2001 *Local Governance In Britain*. New York: Palgrave.
- Lowndes, V. 1999 Management Change in Local Governance ? in G. Stoker (ed.) , *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan Press. Pp.22-39.
- Marsh, David and Rhodes R. A. W. (eds) . 1992 *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marsh, David. (ed.) . 1998 *Comparing Policy Networks*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Martens, Kerstin. 2001 Non-governmental Organization as Corporatist Mediator ? An Analysis of NGOs in UNESCO System. *Global Society* ,Vol. 15, No. 4, pp. 387-404.
- McFarland, A. 1987 Interest Groups and Theories of Power in America, *British Journal of Political Science*. Vol. 17, No. 1, pp. 129-147.
- Minogue, Martin. 2000 *Should Flawed Models of Public Management be Exported ? Issues and Practice*. U. K Manchester: Public Policy and Management Working Paper.



- North, D. C. 1990 *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York : Cambridge University Press.
- OECD 1996 Ireland: Local Partnerships and Social Innovation. Paris: OECD.
- 2001 Local Partnerships for Better Governance. Paris: OECD.
- Osborne, D. and T. Gaebler 1992 *Reinventing Government*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Peters, B. Guy 2001 *The Future of Governing*. Kansas: University Press of Kansas.
- Pierre J. and B. Guy Peters 2000 *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- Pollitt, C. 1990 *Managerialism in the Public Sector: Anglo-American Experience*. Cambridge, MA.:Basil Blackwell.
- Pollitt, C., Birchall, J. Putnam, K. 1998 *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan.
- Poole, Kenneth E. 1986 *Marketing Strategies for Local Economic Development – From Design to Implement*, National Council for Urban Economic Development.
- Prakash, A. and J. A. Hart ( eds. ) 1999 *Globalization and Governance*, London: Roulledge.
- Rhodes, R.A.W.
- 1996 “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*. XLIV,652-667.
- 1997 *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Bukingham: Open University Press.
- 2000 “Governance and Public Administration,” in Jon Pierre ( ed. ) , *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, pp.54-90. New York: Oxford.
- Savas, E. S. 2000 *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatman House.
- Smouts, Marie-Claude 1998 “The Proper Use of Governance in International Relations,” *International Social Science Journal* , 50 ( 1 ) :81-89.

Stoker, Gerry. 1998 "Governance as theory: Five Proposition. *International Social Science Journal*, 50 (1) : 17-28.

Swarbrooke, John 2000 , *The Development and Management of Visitor Attractions*, The Both Press.

Sullivan, Kllen 1991 *Marketing for Parks , Recreation & Leisure* p57