



南国公共管理文库

陈 潭 / 主编

政策营销失灵研究

——基于中国政策营销的应用

Study of Policy Marketing Failure
——Based on the Current Status of Policy Marketing in China

谭翀 / 著

中国社会科学出版社



南国公共管理文库

陈 潭 / 主编

政策营销失灵研究

——基于中国政策营销的应用

Study of Policy Marketing Failure
——Based on the Current Status of Policy Marketing in China

谭翀 / 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政策营销失灵研究：基于中国政策营销的应用 / 谭翀著. — 北京：
中国社会科学出版社，2017.8

(南国公共管理文库)

ISBN 978-7-5203-0570-9

I. ①政… II. ①谭… III. ①政策科学—研究—中国 IV. ①D601

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第125729号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 黄 山
责任校对 张文池
责任印制 李寡寡

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 8 月第 1 版
印 次 2017 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1 / 16
印 张 16
字 数 254 千字
定 价 65.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683
版权所有 侵权必究

本书为“广东省理论宣传青年优秀人才培养计划”支持项目

《南国公共管理文库》



组编

广州大学公共管理学院

出品

中国社会科学出版社

学术委员会

顾问：夏书章（中山大学）

主任：徐俊忠（广州大学）

委员：（按音序排列）

蔡立辉（暨南大学）

陈昌贵（中山大学）

陈振明（厦门大学）

陈 潭（广州大学）

董江爱（山西大学）

郭小聪（中山大学）

贺雪峰（华中科技大学）

林尚立（复旦大学）

倪世雄（复旦大学）

吴逢时（香港中文大学）

吴先明（武汉大学）

沈丁立（复旦大学）

童 星（南京大学）

徐湘林（北京大学）

薛 澜（清华大学）

姚先国（浙江大学）

于建嵘（中国社会科学院）

岳经纶（中山大学）

张其学（广州大学）

张 鸣（中国人民大学）

周敏凯（同济大学）

朱光磊（南开大学）

曹 蓉（西北大学）

陈社英（佩斯大学）

陈 光（西南交通大学）

丁 煌（武汉大学）

高小平（中国行政管理学会）

何高潮（中山大学）

李 强（清华大学）

马 骏（中山大学）

王绍光（香港中文大学）

吴克昌（华南理工大学）

任剑涛（中国人民大学）

唐任伍（北京师范大学）

肖 滨（中山大学）

徐晓林（华中科技大学）

严 强（南京大学）

杨光斌（中国人民大学）

郁建兴（浙江大学）

张凤阳（南京大学）

张应强（华中科技大学）

钟书华（华中科技大学）

周志忍（北京大学）

朱仁显（厦门大学）

编辑委员会

主任：陈潭

委员：（按音序排列）

丁魁礼	韩和元	蒋红军	李小军	李智	刘波
刘建义	刘晓洋	刘雪明	彭铭刚	沈本秋	谭翀
汤秀娟	王枫云	王琳	王霞	肖生福	谢建社
谢俊贵	谢志焄	熊美娟	徐凌	杨芳	曾小军
钟育三	周利敏	周凌霄			

总 序

这是一个转型的时代，这是一个变革的时代，这是一个机遇与挑战并存的年代！随着新知识、新技术、新方法的创造和运用，时代的发展和社会的进步已经势不可当！

在这个碎片化的时代里，人类社会对于知识、技术、制度、文化的要求将会越来越高，而知识的积累、传播、生产、更新和创造也将会变得越来越重要。在这个流动性的时代里，时代赋予了每一个人以同等的使命、机遇和挑战，而每一个人又是这个时代忠实的观察者、参与者和记录者。站在这个时代的横断面上，作为时代最好的记录者之一，当下学术人必须捍卫真理、秉持操守，必须海纳百川、兼容并包，必须淡泊名利、勇于担当，必须以科学的精神和专业的视角全部或部分地反映变革时代所涌现的人和事，总结已经变化了的社会实践活动经验，跟进正在发生或将要发生的时代变革行为。

1917年，青年毛泽东在湖南第一师范求学时于《心之力》的作文中写道：“故当世青年之责任，在承前启后继古圣百家之所长，开放胸怀融东西文明之精粹，精研奇巧技器胜列强之产业，与时俱进应当世时局之变幻，解放思想创一代精神之文明。破教派之桎梏，汇科学之精华，树强国之楷模。正本清源，布真理于天下！”1919年，他在《湘江评论》创刊宣言中指出：“所以我们的见解，在学术方面，主张彻底研究，不受一切传说和迷信的束缚，要寻着什么是真理。”可见，学术人的学术研究只有“承前启后”、“与时俱进”、“解放思想”、“正本清源”和“彻底研究”，才能“布真理于天下”。

从一定程度上来说，问题意识、分析技能、批判精神是学术人从事学术活动和走上职业化道路必备的三个要素。倘若缺乏了分析技能，自然也就缺乏对这个时代良好的判断能力、辨析能力和推理能力；倘若没有了批

判精神，也就无从谈起否定、反思和修正，就更无从说起创新和创造了。但是，如果没有了问题意识，那一切都将会无从谈起。问题意识是时代的主题，是从事学术活动最起码的思维和思考方式。意识到问题的存在是思维的起点，没有问题的思维显然是肤浅的、被动的。实际上，在既有的研究、思考和行文中，我们通常会不自觉地落入社会科学研究“三段论”范式之中：到哪儿去发现问题和寻找问题？怎样诊断问题和分析问题？如何提出解决问题的方法和路径？

我们知道，学术人从事的学术研究永远都脱离不了这个时代、这个社会，永远都无法摆脱时代和社会存在的种种问题。至于如何去“发现问题”和“回答问题”，那就仁者见仁，智者见智了。无论是不同学科，还是不同学派；无论是自然科学工作者，还是社会科学工作者；也许同一个问题有不同的发现解释，同一个问题有不同的解决方法和解决方案。但几乎同一的问题意识始终是学术人无法绕过的学术“自留地”，而围绕问题所达成的目标始终又几乎都是统一的。不管是晚睡还是早起，学术人始终都是全天候地思考并想象着的“孤独的探索者”。

作为公共管理研究的从业者，必须具备宽广的知识基础和丰富的经验基础。公共管理研究离不开政治学、经济学、社会学、管理学的知识支撑，也离不开数学、哲学、法学、史学的思维支持。面对纷繁复杂的人类实践活动，面对层出不穷的社会公共问题，单一的学科知识已经无法圆满回答涉及面广、跨越度大、复杂性高、系统性强的公共政策、公共事务、公共治理问题。因此，学科边界和知识壁垒不得被打破，科际整合成为现实，社会科学的知识统一无法避免。如今，各行各业、各式各样的跨界行动，让我们目不暇接，单一的、传统的思维、专业和学科迟早会被颠覆。如果没有广博知识的涉猎和多学科方法的介入，公共问题的研究毫无疑问将会变得没有宽度、深度和新度。

同时，作为社会科学事业的公共管理研究，如果没有生动的实践和丰富的经验作为基础，任何研究都将走向空泛和无力。实践既是客观世界的直接活动，也是主观世界的能动反映，可谓“实践出真知”。明代理学名宦林希元有云：“自古圣贤之言学也，咸以躬行实践为先，识见言论次之。”作为直面实践的学问，公共管理研究既不能“坐井观天”，又不能“闭门造

车”，它必须以实践阅历与经验累积作为起码的思维铺垫和行动指南。它既需要“眼观六路”，又需要“耳听八方”，它既需要深入田间地头、街头巷尾，又需要深入政府、学校、医院、企业和其他社会组织当中。“没有调查，就没有发言权”，只有经过细致入微的观察、访谈和体验，开展案例、数据和其他有用信息的收集、鉴别与整理，才能采用“真方法”找到“真问题”。无法“顶天”，就得“立地”，唯有建立理论与经验的现实链接，学术研究才有洞察力、说服力和生命力！

众所周知，“推动国家治理体系和治理能力现代化”成了新时期全面深化改革的总目标。毫无疑问，良好的国家治理体系和治理能力是建立和完善现代国家制度的必然产物，是实现国强民富、国泰民安、民族复兴、大国崛起的不二选择。作为制度系统的组成部分，国家治理涵盖了经济治理、政治治理、社会治理、文化治理、生态治理、政党治理等多个领域以及基层、地方、全国乃至区域与全球治理中的国家参与等多个层次的制度体系。国家治理体系和治理能力的现代化建设和发展，凸显了政权管理者向政权所有者负责并被问责的重要性，强调了政权所有者、政权管理者和利益相关者多种力量协同共治的必要性，指向了国家实现可持续发展、普遍提高国民生活质量和建立和谐稳定社会秩序的可能性。

世界银行在《变革世界中的政府（1997年世界发展报告）》中指出，“善治”或“有效治理”是一个国家——特别是发展中国家——实现发展的关键。诚然，中国已经进入了从现代化的早期阶段向后期阶段迈进的新的历史时期，工业化、市场化、城镇化、信息化、全球化的浪潮有力地冲击着既有的国家治理体系并挑战着当下的国家治理能力。国家治理的转型和现代化建设将会促使经济、政治、文化、社会、生态等方面的制度建设更加科学、更加合理、更加完善，科学执政、民主执政、依法执政的能力和水平不断提高，公共事务管理不断走向制度化、规范化、程序化。因此，深入开展公共治理研究无疑将有助于国家治理现代化的建设与发展。

第一，科学有效的政府治理是实现国家治理现代化的前提。政府的职责和作用主要表现为保持宏观经济稳定，优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，防止市场失灵。因此，实现良好的政府治理需要改革政府治理结构、完善现代政

府制度，需要明晰科学合理的政府边界，适当调整政府与企业、政府与市场、政府与社会、政府与公民、政府与政党之间的关系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，着力解决市场体系不完善、政府干预过多、监管不到位等“政府失灵”和“市场失灵”问题。同时，实现良好的政府治理必须转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。

第二，创新有序的地方治理是实现国家治理现代化的核心。从纵向治理结构来看，作为一个巨型的治理共同体，不同的地方有着不同的复杂性，国家治理需要地方性知识的累积，国家治理的创新需要地方治理的制度试验和“先行先试”。从横向治理结构来看，城乡二元结构和“城乡分治”的现实成了国家治理现代化进程中无法回避的制度瓶颈，公共服务供给不充分、不均等、不便利仍然是割裂乡村治理和城市治理的主要因素。因此，建立“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体”的新型工农城乡关系，让农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果，是实现国家治理现代化的关键目标。

第三，多元共治的社会治理是实现国家治理现代化的关键。面对社会结构变化、社会矛盾凸显和利益格局调整，政府依靠自己的力量且沿用传统的社会管制方式已经过时，提高处理复杂问题的能力和创新社会治理的水平势所必然。因此，政府必须立足于维护最广大人民群众的根本利益，最大限度地增加和谐因素，建立顺畅的民意诉求通道，协同各级各类社会组织，运用法治思维和法治方式，坚持源头治理和综合治理，强化道德约束，规范社会行为，调节利益关系，协调社会关系，解决社会问题，增强社会发展活力，提高社会治理水平。同时，加快社会事业改革，完善政府服务购买方式，健全基层综合服务管理平台，解决好公众最关心最直接最现实的利益问题，努力为社会提供多样化服务，更好地满足公众需求。

第四，开放包容的文化治理是实现国家治理现代化的条件。基于宗教、信仰、风俗、道德、思想、文学、艺术、教育、科学、技术等范畴的意识形态和精神财富的文化治理是国家治理的上层建筑和“软实力”。通过进行公共文化决策、公共文化事务处理、公共文化资源配置、公共文化产品提供等形式和方式，文化治理可以平衡不同人群之间的社会需求，可以有效

地建构公共符号、凝聚公众情感、陶冶公众情操、消解心理压力、疏导社会情绪。国家文化治理可以通过家庭教育、学校教育、社会教育等途径开展,也可以以文化产业、文化产品的方式实现政治、经济、社会 and 文化的价值性转换,进而创新和重塑国家治理模式。

第五,和谐共生的生态治理是实现国家治理现代化的保障。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,生态治理必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,形成资源节约和环境友好的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。开展生态治理,建设美丽中国,关系公众福祉,关乎民族未来。

毫无疑问,推进国家治理体系和治理能力现代化需要智慧而有策略的顶层设计。罗尔斯在《正义论》中提出了社会公正的两条基本原则:一是普惠的原则,每一个社会成员都应该享受同等的权利、义务和福利;二是差异的原则,每一个社会成员具有先天禀赋和后天能力的差异,社会应该为弱势者提供一定程度的照顾和补偿。通俗地说来,“满足多数,保护少数”的国家治理能够达成社会最基本的“权”、“利”和“善”,能让公众幸福而有尊严地生活、让社会公正而又和谐地运转。为此,新时期的国家治理改革必须从原先的“从下至上、先易后难、循序渐进、单项突破”转变为“从上到下、以难带易、平行推进、重点突破”,选准影响经济社会发展的“重点领域”和“关键环节”,以“刮骨疗毒”和“壮士断腕”的勇气冲破障碍和阻力,从而实现民族复兴的伟大“中国梦”!

与此同时,推进国家治理体系和治理能力现代化需要学术人的公共责任和学术作为。当下的社会是一个需要表达的社会,当今的时代是一个寻求逻辑建构的时代。社会需要知识,时代借力学术,具备学院水准、时代责任和人文关怀的学术人的学术修为、知识供给和理论贡献在今天变得尤为重要。为此,当下学术人必须提升学术研究的质量和水平,必须拓展学术开放度和学术自主性,必须具备国际化视野、专业化精神和本土化路线,从科学理论中寻找本土的现实注脚,从本土素材中提炼理论的科学养分,

回归常识，累积个案，追寻真实，积极推动原创研究、微观研究、深度研究的开展。

书山有路，学海无涯！站在南海边上的中国，我们尽情地展示我们的热情、我们的呼吸、我们的稚嫩。我们深知，在学术的道路上，我们仅仅是蹒跚学步的孩子，只有站在前人和他人的肩膀上，才会看得更清、更高、更远！真心期待《南国公共管理文库》的编辑和出版能够为推动中国社会科学学术研究的繁荣和发展尽点绵薄之力！

是为序！

陈潭

2014年2月24日

于广州大学城

内容摘要

如果从“强制—诱导”“高回应性—低回应性”两个维度审视政策动员模式，可以将其划分为“强制灌输”“政策促销”“回应发布”“政策营销”四种类型。而“政策营销”是一种特殊的“政策动员模式”和“政策管理工具”，它是政府等公共部门为了推动某项政策议程或者保障既定政策的顺利执行，运用类似企业营销的理念和技术了解和回应政策对象的诉求，尽可能使用强制性低的说服力、诱导性政策工具，来获取民众对政策的认同与支持，最终实现公共部门与政策对象需求的互配，提升社会整体福利的方法和过程。

党的十一届三中全会以后，我国政府的政策动员模式发生了转型：传统的“强制灌输”模式开始弱化、“政策营销”模式开始成为新的趋势；特别是中共十六届三中全会提出建设“服务型政府”以来，各级政府在政策动员的实践中对“营销”的应用越来越多，并呈现出转型期的特点。但令人遗憾的是，在当前中国“政策营销”的实践过程中，“营销失灵”的现象十分突出。“政策营销失灵”是指政策制定者和政策对象的需求应当却最终未能通过“营销”这种“价值交换”方式得以互配。在以下几种情况下可能发生“政策营销”失灵：政府和公共部门在政策动员中未能在适当的时机启动“政策营销”；或者尽管启动了“政策营销”但未能按照预期成功地提升政策对象的认同和支持；或者即便是有效提升了政策对象的认同和支持，但这种认同和支持并不持久，未能形成足够的资源以保障政策系统内下一次“政策营销”的成功开展。可以将这些“政策营销”失灵现象划分为：“启动失灵”（“政策营销”未启动、“政策营销”启动滞后）、“产出失灵”（整合性产出失灵、区隔性产出失灵）、“反馈失灵”（路径依赖失灵、溢出效应失灵）。为什么政策推动者未能运用比较成熟的市场营销管理理念

来避免“政策营销”的失灵现象？对这个问题的回答是本书的主要任务。

在总结国内外学者早期研究成果的基础上，本书认为，“政策营销”作为一种政策动员模式，其是否被运用以及其运用的效果如何都与政策网络的结构关系密切相关。“政策营销”的应用过程也是政策网络成员对其进行学习的过程，“政策营销”学习与政策网络结构关系相互建构。在这样一个判断的基础上，本书提出了一个“政策营销”失灵现象的“网络结构—政策学习”整合分析模型，力图对“政策营销”失灵的机理进行解释。具体可以表述如下。

政策网络的结构关系特征可以用两个维度来考察：其一是政策倡导联盟各自的“竞争”能力，包括政策网络成员各自拥有资源的多寡，以及由此决定的政策倡导联盟的力量对比和在政策过程中的地位高低；其二是政策网络成员间及倡导联盟间交流互动程度的高低，以及由此决定的政策网络的开放程度。“政策营销”能否被应用以及应用的效果如何与这两个维度密切相关，因为前者决定了“政策营销”双方是否具有进行平等交换的能力和诉求，后者决定了“政策营销”双方是否有进行平等交换的机会和渠道。当政策网络中政策动员方垄断了政策资源，政策网络又高度封闭的情况下“政策营销”根本就不会启动；当政策动员双方竞争实力相对均衡，政策网络开放度高，政策网络成员间既有平等交换的能力和诉求，又有充足的平等交换的机会和渠道，“政策营销”就会成功；而当政策动员方客观上无法垄断政策资源，政策受众的竞争能力开始增强，但政策网络却仍旧相对封闭，“政策营销”双方的价值诉求和交换预期以及由此决定的各自博弈策略往往无法达成一致，“政策营销”就会失灵。

“政策营销”的理念和技术可以划分为“次要层面”“近核心层”“根本核心层”。“政策营销”的应用过程本身也是政策网络成员对“政策营销”模式学习的过程，学习又是渐进的。对政策动员方来说，其对“政策营销”的应用策略往往会经历“在技术—操作层面运用”（借鉴了“政策营销”的具体技术，但不刻意考虑各项技术的“整合性”问题）、“在管理—战术层面运用”（充分考虑“产品”“价格”“渠道”“促销”等多种要素的呼应和配合，考虑“政策营销”各部门之间的整合，以期达至最佳的“政策营销”效果）、在“价值—战略层面运用”（将营销的重点放在构建“政策营销”

主客体之间牢固的、充满信任的合作关系和协商机制上)几个阶段;对政策受众方来说,其应对策略也往往会有“冷漠对待”“抵制抗争”“合作参与”几种变化。尽管在实践中由于政策网络环境的复杂性,双方的应对策略并不一定会一一对应,也不一定体现为严格的线性演变,但会呈现由浅入深、逐渐向核心层面靠拢的总体格局。“政策营销”的学习过程也在逐渐改变着政策倡议联盟的竞争能力和政策网络的开放程度,从而也建构着政策网络的结构关系。

本书通过对台北市“垃圾随袋收费”政策、厦门海沧PX项目事件以及深圳垃圾分类减量政策三组“政策营销”的案例进行比较,以证明政策网络结构与“政策营销”策略之间的相关关系。本书还通过对1988年到2014年深圳市垃圾焚烧厂建设政策过程中“政策营销”运用变迁的分析,描述了“政策营销”双方对该政策动员模式渐进的学习过程,以及“政策营销”双方的策略选择与政策网络关系之间的相互建构作用。

提升政策网络成员的参与能力和参与机会,通过制度化的手段提升政策网络的开放程度,并最终促成政策网络的结构变迁是解决“政策营销”失灵现象的关键。具体而言应该分别从技术层面、价值重塑(“公共性与工艺性的双重兼顾”“以顾客为导向理念的树立”“慎议式民主体验”)、制度规范(“绩效评估改革”“伙伴关系的建立”“行政流程的再造”)三个层面进行改进。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究的缘起	1
第二节 内外相关研究的文献综述	3
第三节 研究的内容、方法及创新之处	30
第二章 “政策营销”与“政策营销失灵”	36
第一节 “政策营销”的起源	36
第二节 “政策营销”的概念谱系	42
第三节 “政策营销失灵”的描述性定义	59
第三章 当前中国“政策营销”的应用及其失灵现象	62
第一节 “政策营销”在转型期中国的诞生	62
第二节 当前中国“政策营销”应用的主要政策领域	69
第三节 转型期中国“政策营销”应用的特点	78
第四节 当前中国“政策营销”应用中的“失灵现象”	92
第五节 小结	100
第四章 “政策营销”失灵现象的理论分析框架	102
第一节 “政策营销”失灵现象的两条分析路径	102