



中国青年学者文库


Studies on
the Government Marketing

政府营销论

朱静○著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

 中国青年学者文库

Studies on the Government Marketing

政府营销论

朱 静◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

政府营销论/朱静著. —北京: 社会科学文献出版社,
2011.2

(中国青年学者文库)

ISBN 978-7-5097-1927-5

I. ①政… II. ①朱… III. ①国家行政机关 -
市场营销学 - 研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 216986 号

中国青年学者文库·

政府营销论

著 者 / 朱 静

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目负责人 / 王莉莉

责任编辑 / 王莉莉

责任校对 / 吴旭栋

责任印制 / 董 然 蔡 静 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 12.2

字 数 / 210 千字

版 次 / 2011 年 2 月第 1 版

印 次 / 2011 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-1927-5

定 价 / 36.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出及主题的由来	1
第二节 文献回顾	7
第二章 政府营销的理论基础	20
第一节 政府营销的公共管理学基础	20
第二节 政府营销的公共经济学基础	27
第三节 政府营销的市场营销学基础	35
本章小结	52
第三章 政府营销的生成背景和理论根源	53
第一节 政府营销产生的社会背景	53
第二节 政府营销产生的理论根源	59
本章小结	67
第四章 政府营销的内涵厘定	68
第一节 政府营销的概念界定	68
第二节 政府营销的主体和客体界定	80
第三节 政府营销的顾客行为分析	86
本章小结	89
第五章 政府营销的价值观照	91
第一节 政府营销的价值分析	91

第二节 政府营销的价值系统	95
本章小结	103
第六章 政府营销的系统建构	105
第一节 政府营销的模型构建	105
第二节 政府营销的战略规划	114
第三节 政府营销的市场战略	123
第四节 政府营销组合策略	136
第五节 政府营销的战略控制与审计	149
本章小结	155
第七章 政府营销的路径选择	157
第一节 行政流程再造：顾客导向	157
第二节 行政模式重构：绩效管理	162
第三节 行政价值重申：新公共服务	168
第四节 行政文化重塑：和谐行政	173
第五节 行政执行调整：内部营销	179
本章小结	186
第八章 旅游目的地政府营销：以宜昌市为例	189
第一节 宜昌市简介	189
第二节 宜昌市政府旅游营销战略分析	191
第三节 宜昌市政府旅游营销策略分析	206
第四节 案例研究的结论及启示	210
第九章 结论与展望	216
参考文献	223

Contents

Chapter 1	Guide	/1
1.	Problems Proposal & Topic Origin	/1
2.	References Review	/7
Chapter 2	Theory Foundation of Government Marketing	/20
1.	Theory of Public Administration	/20
2.	Theory of Public Economics	/27
3.	Theory of Marketing	/35
	Summary	/52
Chapter 3	Background and Theory Resources of Government Marketing	/53
1.	Social Background of Government Marketing	/53
2.	Theory Origin of Government Marketing	/59
	Summary	/67
Chapter 4	Connotation of Government Marketing	/68
1.	Definition of Government Marketing	/68
2.	Subject & Object of Government Marketing	/80
3.	Customers Behavior Analysis of Government Marketing	/86
	Summary	/89
Chapter 5	Value Analysis of Government Marketing	/91
1.	Value Analysis of Government Marketing	/91
2.	Value System of Government Marketing	/95
	Summary	/103

Chapter 6 System Construction of Government Marketing	/105
1. Model of Government Marketing	/105
2. Strategic Planning of Government Marketing	/114
3. Strategy of Government Marketing	/123
4. Government Marketing Mix	/136
5. Controlling & Auditing of Government Marketing	/149
Summary	/155
Chapter 7 Route Selection of Government Marketing	/157
1. Reengineering Government Process : Customer Orientation	/157
2. Refactoring Government Model: Performance Management	/162
3. Restatement Government Value: New Public Service	/168
4. Reinventing Government Culture: Harmony Government	/173
5. Regulating Government Execution: Internal Marketing	/179
Summary	/186
Chapter 8 Government Marketing of Tourism Destination: A Case of Yichang City	/189
1. Introduction of Yichang City	/189
2. Strategy Analysis on Tourism Marketing of Yichang City	/191
3. Marketing Mix of Yichang Tourism Marketing	/206
4. Conclusions & Inspirations	/210
Chapter 9 Conclusion and Expectation	/216
References	/223

第一章 导 论

关于市场营销的论题，经济学、管理学著作和文献都曾做过详尽论述，而“政府”则一直是政治学、公共行政学研究的核心。长期以来，人们以近乎凝滞的心智模式，运用“经济人”和“社会人”的不同假设、个人主义和集体主义的不同方法论，将两者分割在不同的学科研究领域，遵守和奉行不同的研究逻辑和体系文化。笔者以“政府营销”为题，借助市场营销学和公共管理学理论，将两大概念融合在一起作为研究主题，绝非用概念的简单叠加来标新立异，而是出于对营销理论创新的认识和政府公共管理革命性意义的思考和回应。

第一节 问题的提出及主题的由来

一 问题的由来

在经济学中，“政府”与“市场”的关系始终是为人所关注的基本关系，对它的研究几乎贯穿了经济学发生、发展的始终。关于政府与市场的讨论在千百次的重复中，在诸多经济学大师独创性言论的引

领下，已经形成了多个流派，甚至促成了西方政治经济学的分离。^①然而，从西方经济学的早期奠基人亚当·斯密完全沉浸于市场的完美功能，到卢梭和卡尔·马克思等人肯定政府作为公民集体利益的代言人，再到以帕累托为代表的保守主义流派尊崇政府的权威，以及20世纪以来许多经济学家采取折中而灵活的态度对待这一问题，整个过程中人们所关注的主题并未改变——市场经济中政府究竟扮演什么角色？

现实世界中许多国家（尤其是中国等东亚国家）的实际发展历程或多或少地为这一问题的理论解答提供了注解。斯蒂格利茨在对东亚经济繁荣与危机的总结中，对否定政府作用的经济学传统见解提出了批评，并指出政府与市场的关系不是相互替代而是相互补充的新观点。^②青木昌彦等人也在对日本经济近年来环境变化的分析中，纠正了市场与政府相对立的观点，他们更为灵活地看待政府与市场的关系，认为依照国家的形态和扮演的角色的不同，政府既可以抑制和代替市场的功能，也可以扩张和补充市场的作用。^③可以说，如今，在关于政府与市场关系的问题上，绝大多数人都是采取折中的立场，即肯定市场的基础性资源配置作用，但不否定政府在市场调控中的作用。所以，有关政府与市场的关系的问题，似乎没有什么好谈的了。

但是，问题并不仅限于此，对于包括中国在内的发展中国家和转型国家来说，在知道了“是什么”和“为什么”之后，人们更想探求的是“怎样做”的问题。譬如，如何更好地发挥市场的作用，如何提高政府的工作效率等。

但是，关于这方面的研究，文献就少得多了。此外，由于西

① 这一点散见于许多经济学者的论述中，巴里·克拉克（2001）在对政治经济学进行比较分析时区分政治学与经济学的一个重要参考就是政府与市场的关系。

② [日]青木昌彦、奥野正宽、冈崎哲二：《市场的作用、国家的作用》，林家彬等译，中国发展出版社，2002，第25页。

③ [日]青木昌彦、奥野正宽、冈崎哲二：《市场的作用、国家的作用》，林家彬等译，中国发展出版社，2002，第18页。

方社会与中国在发达程度、社会结构、价值观和民族特性等方面存在差异，西方背景的经济理论在中国还存在一个适用性的问题。例如，许多学者都认为，中国的市场和政府关系是极为复杂的，其行为就更是令人费解，“中国从社会主义向有中国特色的市场社会主义转变时离开了规范理论”^①，因此，中国的问题往往“难以用西方主流经济学的原理加以说明，好像也不符合正统经济学的逻辑”^②。这一点当然同样体现在如何看待政府与市场关系的问题中，而且更为集中地体现在经济转型时期经济增长与政府效率提高的演化关系之中。笔者曾在一篇名为“政府营销：新公共管理范式视角下的制度解析”的文章中对市场式政府和经济增长的关系做过一点尝试性的研究，此后陆续见到这方面的论述，但是问题仍在于，在大部分讨论中国经济增长、制度变迁的文献中，政府仍然不被作为分析的重心，其决策过程也仍置于传统的决策模式之下。即使在认同政府效率的提高促进了经济增长的文献中，这一机制的表述也仍然不够清晰，至于怎样改善政府效率的说法更是不尽统一。

有鉴于此，笔者想就此问题再做一些尝试性的研讨。本书中，仍然沿用之前提出的政府营销观点，但这里，更想补充的是，如何通过引入一个市场营销模型来更为清晰地说明营销的运用对于政府效率改善的作用机制，以及提出一个提高政府行为效率的战略机制。虽然从某种程度上，研究并未超越“是什么”、“为什么”和“怎么做”这一系列问题的单纯规则层面，但是，在当前信息网络化、政治民主化、经济全球化的环境下，以新制度经济学、管理主义为理论支撑的政府改革模式，对传统公共行政的承接、挑战、冲击和反叛，以及市场导向、顾客至上和成本意识所获得的认可和青睐，显示了未来政府的改革主题和理论方向，因此，笔者选择政府营销的主题进行研究探讨不仅具有一定的现实意义，

① [美] 约瑟夫·斯蒂格利茨：《政府经济学》，曾强、何志雄等译，春秋出版社，1998，第89页。

② 张军：《“双轨制”经济学：中国的经济改革（1978～1992）》，上海人民出版社、上海三联书店，1997，第121页。

而且适应了这一发展趋势的要求。

二 选题的意义

政府营销是地区营销的一个重要领域，自 20 世纪 70 年代以来逐渐成为美国、英国、澳大利亚等国家营销学者和公共管理专家研究的热点。政府营销的理论研究与实践在西方尽管已经有了 30 多年的历史，但是总体而言仍然处于“婴儿期”。市场营销在我国确立了以经济建设为中心、改革开放的方针后得以再次引进和发展，并自 1992 年后进入了市场营销理论研究与我国实际相结合的提高与创新时期。^① 与西方国家相比，我国的现代市场营销理论研究与应用在时间上大约晚了半个世纪，尤其是政府营销理论系统研究与实践方面尚处于起步甚至空白阶段。因此，对政府营销理论开展深入系统的研究，构建政府营销研究的理论框架，具有重要的理论意义和现实意义。

1. 理论意义

迄今为止，在理论上，关于政府营销并无严格的理论研究框架。在公共管理学领域，奥斯本和盖布勒等人在其著作《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》中，仅仅是以美国的一些州和市镇改革的个案来描述和归纳市场式政府所应具有的一般原则和特征，只是从实际运行的角度来研究市场式政府诸原则的实践过程，正如他们所言：“我们所提供的十条原则……只是重塑政府的粗略文本。”该理论较之威尔逊、韦伯和当代一些政治经济学家的理论研究，虽然对政府理论及其改革具有重要推动意义，但其理论还很不系统，甚至还有一些基本概念都是模糊不清的。在市场营销学领域，尽管已经证明了营销原则能够为政府部门和机构提供一整套有效的理论框架与管理工具，但是，对于将营销整体概念运用到政府部门中来还是存在许多质疑，特别是对不以营利为目标，而将社会利益放在首位的公共组织来说，营销工具的

^① 甘碧群：《市场营销学》，武汉大学出版社，2002，第 12 页。

运用不仅受到理论界而且受到实践者的怀疑。

在研究方法上,国外政府营销的研究与应用实践囿于消费品营销理论与方法在政府机构中的简单移植,对政府的产品与服务、政府的顾客市场等方面的特殊性研究不够深入,服务营销、内部营销以及关系营销理论的研究成果未能得到及时、正确的应用。

因此,笔者的介入,首先是对市场营销学领域与公共管理学领域进行跨学科的渗透和借鉴,指出,市场营销理论和政府相关理论是本研究的两个重要知识背景。其中,市场营销理论包括通用的市场营销理论以及社会营销、非营利组织营销、国家营销、服务营销、关系营销、政治营销、组织营销、地区营销、城市营销、文化营销、品牌营销等营销前沿理论;政府相关理论包括公共管理、政府治理、政府管理、政府发展战略、政府竞争力等理论。此外,还涉及经济地理、文化地理、城市规划等相关理论。在此知识背景下,结合我国政治体制、经济发展水平和技术水平、政府机构改革现状、市场营销研究与实践的普及程度,明确在我国开展政府营销理论研究与实践不可能完全照搬西方的理论和做法,必须从我国的国情和政府的实际出发,发展和总结出适合我国实际情况的政府营销理论和方法。

对本论题的研究有助于推动内部营销理论、服务营销理论、关系营销理论在非营利组织中的应用和发展,有利于促进市场营销理论朝通用型的方向发展,有利于发展和完善政府营销理论,为构建具有中国特色的政府营销理论体系提供基本思路。可见,这些问题的研究和规律的揭示,无论对于公共行政学研究范式的转换的创新,还是对实践领域中公共行政改革理论的丰富和发展,都具有重要的理论价值。

2. 现实意义

随着信息的网络化、经济的全球化和管理的以人为本化,社会的现代性特征日益凸显,层级政治在范围上不断扩大,各国政治、经济和社会运行模式由此发生了剧烈变化,僵化的、高成本的、忽视公民需要的官僚体制越来越遭到社会公众的诟病。有学者指

出，在过去的20年中，“世界上没有一个这样的国家和地区，那里的国家对公共官僚和文官制度表示满意。东欧、非洲、拉丁美洲和亚洲的混乱激发了政治和制度变革的痛切意识。工业化民主国家贯穿70年代和80年代的不懈改革努力，说明他们普遍意识到，政府确实存在重大问题”^①。20世纪80年代末，美国《时代》周刊在其封面上以“政府死亡了吗”为题，警示人们关注政府的运作方式及其体制创新。^②1992年，奥斯本和盖布勒合著的《改革政府》一书在美国公开出版，随即在整个西方世界刮起了一场“再造政府运动”之风。次年，克林顿总统上台以后，美国立即开始了一场以“效率更高、花费更少”为主题的政府再造运动，并由副总统戈尔全面负责这项工作。戈尔在接受任务以后，邀请政府官员、学者以及企业界知名人士等召开了一场高层研讨会，为政府改革创新献计献策。在研讨会上，这些商业界人士向政府传授了一条成功的秘诀：就是面向顾客，重视雇员，开展营销。^③1996年，第三届国际行政科学大会将政府改革问题作为中心议题。会上，各国专家指出政府的高成本运作、致力于官僚满意与需要的价值取向、不思进取、囿于照章办事的僵化模式与现代化进程中的社会需求格格不入，认为运用企业运作机制和企业家的精神理念来改革政府具有十分重要的意义。然而，到目前为止，这一主张仍然处于案例的描述阶段，有关政府改革重大而又最基本的问题，如市场化的运行机制、管理方式究竟能否有效地运用到政府管理和改革中去，为何要对政府传统的改革思路和具体措施进行战略层面的改革，以及通过什么路径来实现这一转变等，一直

① 帕格丽夏·英格拉姆：《公共管理体制变革模式》，载国家行政学院国际合作交流部编《西方国家行政改革述评》，国家行政学院出版社，1998，第39页。

② [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒著《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，东方编译所编译，上海译文出版社，1996，第1页。

③ 1993年3月，克林顿政府用6个月的时间对联邦政府进行了全面调查研究。1994年4月，以副总统戈尔为首的工作小组向政府提交了一份长达100多页的调查报告，对联邦政府面临的问题进行了深刻揭露，提出要创建花钱少、效率高的企业型政府。

缺乏必要的关注和系统的研究。

在我国政府改革实践过程中，存在的问题也比比皆是：重管制、轻服务，民主服务意识淡薄；政府职能越位、缺位、错位现象并存；政企、政事、政社不分现象普遍；行政成本居高不下，浪费严重；官员寻租，贪污腐败屡禁不止；政府诚信度降低、公信力下降等。这些现象遭到了公众的普遍抱怨，政府形象受到了前所未有的破坏与挑战。30多年的改革，我们一直倚重于行政体制对经济体制改革的适应上，着眼点在于体制的转型。这些举措，加快了由“全能型政府”向“有限型政府”、“责任政府”、“服务型政府”的转变，市场在资源配置中的主导地位日趋巩固，单一的行政性管理手段逐步让位于经济性、法律性手段，政府与企业、政府与社会、政府与公民双向互动关系的构建成为政府管理体制改革的重要目标。但是，随着信息化、经济全球化和政治社会化进程的加快，在以线形等级结构为基础的官僚制主体的前提下所进行的公共管理体制已经出现战略上的偏差，现实层面的问题越来越突出，各单项改革之间的结构性冲突、补偿性回馈严重降低了改革的效能。如何寻求新的改革思路和改革模式，建立一个花钱少、效率高、公民满意的政府，学界和实践部门给予的关注及进行的努力与公民社会的要求和公共管理体制改革的复杂性、紧迫性、重要性尚不相符。研究政府制度改革的人很多，研究管理、技术改革的人很少，从跨学科领域将政府改革作为研究课题的人更是屈指可数，这不能不说是一大缺憾。

因此，在经济学、行政学和管理学多层面、多角度的基础上，将市场营销理论体系引入政府改革分析框架之下，对其生成、特点、运作及缺失进行系统研究，对于加快公共管理现代化、科学化进程，提高政府竞争力，从而推动地区经济增长具有重要的现实意义。

第二节 文献回顾

政府营销理论作为独立的理论体系虽然尚未明确提出，但国

内外学者在对诸如政府发展、地区营销等问题的研究过程中，已经自觉或不自觉地将政府营销作为一个独立的“整体产品”加以研究，如政治经济学、行政生态学、公共管理学、市场营销学等，都在尝试以一种跨越学科和研究领域的视角来解读政府和地区发展。

目前，关于政府营销理论的研究主要集中于政府机构改革、政府再造等问题如何实现的层面上，政府职能转变、政府形象改善、公共产品的提供等方面的论述比较多见，但系统、完整的理论研究工作还未深入，对其内在经济本质的研究尚未开始。所以，追溯政府营销的发展历程，理清对政府营销的研究思路显然是十分必要的。从政府营销理论的角度来看，面对市场需求架构政府产品的生产、销售等过程，是政府与地区发展的重要手段，而政府产品的特性也决定了营销是促进地区经济发展的关键所在。

一 国外研究评述

1. 政府营销研究的起源与发展

政府营销并不是一个新现象，在政府营销理论出现之前，一些城市政府已经开始尝试将政府作为“产品”进行研究了。如欧洲中世纪意大利城市政府促进旅游发展的做法就可以算是早期的案例。20世纪初期英国和法国在海岸旅游开发方面运用广告来吸引游客也是政府营销的一种尝试。^①之后，政府营销的思想逐步形成，成为地方促销的主要方式。

1979年，科威尔（Cowell）第一次提出了政府营销的概念，但此后在相当长一段时间内只有两篇较有影响的文章面世（Walsh, 1989; Puffitt, 1993），政府营销的实践在此期间也基本上属于城市推销或城市促销（city selling or city promotion）的范畴。

^① Seppo K. Rainisb, "Success Factors of Place Marketing: A Study of Place Marketing Practices in Northern Europe and the United States", Doctoral Dissertation, 2003, Helsinki University of Technology Institute of Strategy and International Business.

到了20世纪90年代后期出现了大量关于公共部门营销的文章，其中也包括了政府对营销问题的研究（Hannagan, 1992; Kinnell and MacDougal, 1997; Chapman and Cowell, 1998）。这些研究主要采用经验研究方法，多着眼于旅游目的地或工业社区等领域，研究的内容多为广告、事件促销等简单的营销应用层面（Collins and Glyptis, 1992; Palmer, 1994），对于政府营销影响因素的研究则比较缺乏，尚无文献提及。对政府营销的应用性及适用性问题有不少学者提出疑问（Wensley, 1990; Walsh, 1991; Ratcliffe and Kitchen, 1995; Kearsley and Varey, 1998），这些疑问主要集中在对公共部门和私营部门区别的理解上。

公共部门变得越来越商业化。科特勒和安德里亚森（Kotler & Andreasen, 1991）提出社会经济环境的发展变化导致“非营利”概念的演化，比如政治环境的变化促进了公共部门的私人化程度加深。奥斯本和盖布勒（1992）在他们的著作《改革政府》一书中也谈到了这些变化，进而提出了建立新型政府的主张。这种新型的政府充满了以下理念：企业家型、非官僚机制、创造性、新型预算机制、战略规划及灵活性。针对英国政府，伯恩斯坦等人（Burns et al, 1994）总结了自从1979年英国政府开展重塑政府运动以来政府的发展变化。一些过去仅由政府提供的服务，由于引入了竞争机制，现在政府开始与私营企业共同提供。特别是随着近些年来“顾客价值”概念在政府部门的流行，政府开始同民众商议，并征求民众意见。

同时，在一些学者中开始达成共识，即营销可以运用于公营部门。在社会变迁思想的影响下，将营销引入以非营利为动机的公共部门的观念开始形成。艾尔德桑（Alderson）和迈克印斯（McInnes）提出了这一观点，他们认为市场是在产品与服务的生产商与消费者的交互作用下形成的，因而市场营销被看成这样一种活动，使生产商与消费者之间形成潜在的市场关系。科特勒和莱维（Kotler & Levy, 1969）的文章被视为研究非营利组织营销的开山之作，他们的看法是，非营利组织可以利用营销以获取利益，

这一点与营利组织的做法原理相同。从那以后，在美国及英国关于非营利组织的营销的研究开始发展起来（Rees, 1998），并在服务营销快速发展势头的影响下得到了进一步的提高（Cowell, 1984；Berry and Parasuraman, 1993；Edgett and Parkinson, 1993；Gronroos, 1994）。特别是20世纪80年代以来，随着市场营销理论及相关学科研究的不断发展，诸如社会营销、非营利组织营销、文化营销、服务营销、组织营销、关系营销、体育营销、品牌营销、旅游营销、政治营销等营销新思想异常活跃，地区经济发展、地区竞争力、政府治理以及公共管理等方面的新理论得到蓬勃发展，这些都为政府营销理论的研究和发展提供了丰富的理论资源。同时期，出现了将企业管理的理论和方法引入政府公共管理事务之中的方法，即把政府视为企业，以城市未来作为产品，形成了政府营销的最初思想。

肖特和基姆（Short & Kim, 1999）总结道：当市场营销经过实践发展为一门学科时，结合政府管理的实践，就形成了政府营销的理念。在此基础上，科特勒等人对区域营销的概念进行了初步界定，认为区域营销是为满足特定目标市场需要而进行的一种规划过程，如果这种规划能满足企业及居民对区域产品的需求，同时使得区域产品能满足潜在目标市场的需求，则能取得成功。区域营销理念的产生和区域营销概念的初步界定，在总结地区发展实践的基础上，吸收了市场营销学的经营思想，为政府营销描述了一个基本轮廓。这一概念的产生为一些著名城市（如华盛顿、洛桑等）政府的规划建设和发展战略提供了有力的指导思想和理论依据，但这一概念只是强调了政府规划的重要性，缺乏真正的营销思想。

2. 政府营销的研究类型与学理路径

政府营销理论是地理学、政治学、社会学、公共管理学、产业经济学、市场营销学等多学科相互交叉渗透的产物，研究者的学科背景不一，研究重点各异，因此，梳理政府营销的研究文献类别及其演进轨迹绝非易事。一般来说，存在两种政府营销的实