

ZHENGFU GONGGONG FUWU YINGXIAO MOSHI YANJIU
YINGXIAO SHIYUXIA DE XIANDAI ZHENGFU GONGGONG FUWU

政府公共服务 营销模式研究

营销视域下的现代政府公共服务

姜文芹 / 著



 中国时代经济出版社

政府公共服务营销模式研究

——营销视域下的现代政府公共服务

姜文芹 著



中国时代经济出版社

北京

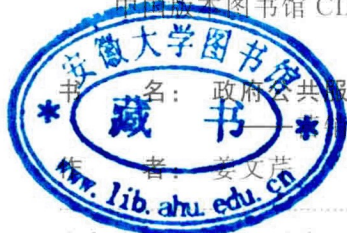
图书在版编目 (CIP) 数据

政府公共服务营销模式研究：营销视域下的现代政府公共服务 / 姜文芹著. -- 北京：中国时代经济出版社，2015.4

ISBN 978-7-5119-2365-3

I. ①政… II. ①姜… III. ①国家行政机关—社会服务—营销模式—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 072607 号



书名：政府公共服务营销模式研究
营销视域下的现代政府公共服务

著者：姜文芹

出版发行：中国时代经济出版社
社 址：北京市丰台区右安门外玉林里 25 号楼
邮政编码：100069
发行热线：(010) 83910203
传 真：(010) 83910203
邮购热线：(010) 83910203
网 址：www.cmepub.com.cn
电子信箱：zgsdjj@hotmail.com
经 销：各地新华书店
印 刷：北京市业和印务有限公司
开 本：787×1092 1/16
字 数：210 千字
印 张：14
版 次：2015 年 5 月第 1 版
印 次：2015 年 5 月第 1 次印刷
书 号：ISBN 978-7-5119-2365-3
定 价：42.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

本书获国家社科基金项目“政府基本公共服务提供与民生需求保障协同机制研究”资助，项目编号 13BGL147。

前 言

继党的“十七大”提出以“改善和保障民生为重点的社会建设”，“十八大”又进一步强调“民生优先、富民惠民”的政策，把民生问题摆在了更加突出的位置。对民生问题的提出和持续关注，是贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的内在要求，更彰显了中国共产党立党为公、执政为民的崇高理念。而解决民生问题与发展公共服务密切相关。所以，通过加快基本公共服务体系建设，增加公共服务供给总量和调整供给结构，已成为近年来党和国家特别关注和着力解决的问题。也正因为此，我国政府行政改革的重心是促进政府转型，构建公共服务型政府，以促使政府对公共服务提供方式和提供机制的不断创新。

国外公共行政与公共服务研究源远流长，达上百年的历史，可谓理论思想丰富、异彩纷呈。在长达百年的发展过程中，公共服务领域经历了由传统公共行政、新公共行政到新公共管理和新公共服务等理论和实践阶段，近现代公共理论研究主要限于经济学领域的多种途径。但随着形势的发展，特别是随着经济全球化的发展蔓延，以及服务经济时代的到来，传统政府的官僚制模式的弊端日益凸显，并由此导致了政府面临着各种危机，包括财政危机、管理危机和信任危机等。西方国家为了应对危机和摆脱困境，20世纪70年代末以来，以英国为发起、美国为助推相继掀起了公共服务市场化改革潮流，与此同时，政府开始以新公共管理理论为指导，以追求卓越的公共行政能力为目标的公共行政改革，改革的目的是把企业的商业运行模式注入政府公共服务领域，

发挥市场竞争在公共资源配置中的作用，同时借鉴私人部门的营销管理理念和策略工具提高政府公共服务质量和绩效，在促进政府努力提高自身服务能力的同时，打造良好的社会形象，提高政府的公信力和公众满意度。由于英美国家的改革成效显著，公共服务市场化运行模式迅速被西方各国效仿，从而推动了这场改革变得越来越声势浩大。

营销理论于 20 世纪初产生于美国，并最早发起于私营部门。由于现代营销在私人企业中的成功运用而越来越受到社会的关注，到 20 世纪 60 年代以后开始延伸至公共部门，随即“以顾客为中心”的思想被公共管理者们所赞同，并提出了在政府公共部门内建立起“以顾客—公众为中心”的理念，以破除政府的权威中心和官僚意志，更好地服务于广大社会公众。从国际上政府管理的实践来看，至今市场营销已是一种新的行之有效的政府管理手段和方法，并产生了广泛而深远的影响，说明了国外政府公共管理和公共服务方面的营销研究已经比较成熟。尽管实践中还存在一些问题和不足，但对促进我国的“服务型政府”建设依然不失其借鉴意义，这可从以下三个方面来认识：

第一，从政府转型的角度来看，随着我国经济体制向市场经济转轨，中国社会正步入公共服务需求快速增长和利益关系深刻变化的重要时期，从而使政府管理职能不断面临新的挑战，政府转型势在必行。服务是政府的本质所在，这就意味着政府转型的方向是由经济管理领域转移到公共服务领域，以管理控制为要务转变为以传输服务为要务，即现代政府必然是服务型政府，能否实现以公共服务为目标的政府转型对建设和谐社会至关重要。而在市场经济环境中，政府若不善于行使营销的理念和原则，就很难实现这一根本上的转变。

第二，从服务型政府的职能要求来看，服务型政府是一种权责有限政府，也是透明政府，必须按照市场经济运行规律的要求

行使自己的职能，公平、公正地搞好公共管理和提供公共服务。尤其是公共服务市场化后，政府管理的内外环境发生了很大的变化，竞争不可避免，传统的管理方式与方法已很难发挥作用。要提高新形势下的政府管理水平和效能，也必须引入市场营销机制，解决好诸如政府角色的重新定位问题、以顾客为导向的公众服务方式问题、政府形象的树立和公共关系的处理问题等以提升政府竞争力。另外，政府采购、政府招商引资、提升城市或区域竞争力问题等，也都迫切需要借助营销这一全新的管理理念与方法。

第三，从社会需求的角度来看，我国当前正处于公共需求全面增长的关键时期，然而从公共产品和服务的供给状况来看却不乐观。由于长期以来缺乏合适的公共供给机制，导致公共服务渠道单一，资金投入严重不足，加上政府对公共资源管理不善，运作不良，致使有限的资源投入和产出不对称，效率低下，供给短缺和不到位同时存在，既无法满足社会需求，又加剧了资源的浪费。这些都说明政府在新形势下必须推进公共服务理念与提供机制的革新，构造高效公平的输送模式。为此，应该按照市场经济的要求，坚持以人为本，充分利用行为人的自利本性和经济理性，在政府管理中引入市场营销机制，运用现代营销的理念与方法开展政府的各项管理工作；要按照建设和谐社会的要求，从满足老百姓日益增长的公共需求出发，通过构建营销视角下的政府公共服务新模式，更好地实现政府的作用与价值，加快推进以公共服务为中心的政府职能转变，提高政府管理的水平和绩效。

总之，传统管理型与垄断型的公共行政和服务方式方法已经不能适应我国市场经济环境的形成，以及社会经济的迅速发展，也难以满足公众对政府服务的需求，急需借鉴西方国家的改革经验，以科学发展观为指导进行公共管理的改革和创新，建立公众即顾客的营销导向型政府，以此提高社会公众的满意度。近年来，我国有关政府营销方面的理论研究和实践活动逐渐兴起，但主要

限于地方政府尤其是城市政府的经济活动开展方面，其应用无论广度和深度与西方相比还有很大差距，再加上理论界对政府公共服务营销的认识不够深入全面，导致营销在政府服务实践中作用不明显；虽然发达国家已有相对成熟的理论和实践案例，但其体制和模式需要根据国情、民情研究借鉴，否则极易产生一些令人担忧的问题。所以，在我国，如何利用企业营销理论去建立适宜的政府公共服务营销模式，以促进政府转型和提高服务型政府的公共服务管理能力是一个值得研究的课题。基于此，本书以公共服务市场化改革为背景和依据，旨在把成熟的营销理论与现代公共服务相关理论有机结合起来，以揭示出政府部门和非营利组织领域实施营销的必然性和可行性，在此基础上，对如何提升我国政府的公共服务能力和绩效进行了较深入的思考和研究，为政府构造公共服务营销新模式探索了一个全新的视角和路径。

姜文芹

2015年1月

目 录

第一章 政府公共服务理论概述	1
第一节 公共服务的内涵阐释	2
第二节 公共服务的基本类型	9
第三节 政府提供公共服务要义	17
第二章 营销视域政府公共服务模式之研究背景	27
第一节 服务型政府建设之大趋势	27
第二节 公共行政环境变化之挑战	37
第三节 政府公共形象建设之迫切	43
第四节 政府行政体制改革之所需	47
第三章 政府公共服务营销相关理论研究	52
第一节 政府公共服务理论脉络	52
第二节 西方政府公共服务理论研究进展	57
第三节 西方公共服务供求关系理论研究	61
第四节 政府公共服务营销理论中西研究	70
第四章 政府公共服务营销模式可行性研究	82
第一节 现代市场营销理论综述	82
第二节 政府公共服务营销的必要性	97
第三节 政府公共服务营销的可行性	106

第五章 政府公共服务营销市场化环境分析	113
第一节 当代西方公共服务的市场化改革	113
第二节 西方国家公共服务市场化改革的成效与问题	128
第三节 西方国家公共服务市场化对 我国的启示与借鉴	135
第四节 市场化环境中政府公共服务的营销选择	143
第六章 现代政府公共服务营销模式构建	154
第一节 市场营销的战略框架	154
第二节 政府公共服务营销模式的选择	160
第三节 政府公共服务营销模式构建	173
研究小结	196
附录	198
参考文献	209

第一章 政府公共服务理论概述

进入 21 世纪，公共服务成为世界各国公共行政和政府改革的核心理念。我国市场化进程的加快也对中国政府的服务转型提出了客观要求。中国政府在相当长的时期内一直属于“经济建设型政府”，在经历了多年的改革开放之后，各级政府已经在经济管理理念、思维方式、制度建设以及促进经济发展等诸多方面有了长足的进步。但正是由于政府长期过于看重经济建设却忽视了公共服务，致使在公共服务领域政府则显得经验不足、能力不强、绩效不高。然而，我们必须明白的是，经济发展必然带来社会大众对公共服务需求的增长，而且这种增长会随着经济发展的加快而以更高的速度上升，甚至快于 GDP 的增长。如今，我国的经济增长速度令世人瞩目，中国政府转型的时机显然已经成熟，转型的基本目标就是要构建“公共服务型政府”。所谓“公共服务型政府”，是要求政府今后必须把工作重心从经济管理领域转移到公共服务领域，从政府职能的角度来说就是要求政府有所为和有所不为，将自己的角色行为定位在为社会提供稳定而有保障的公共产品和公共服务活动，并为经济社会发展创造良好的制度环境。早在 2003 年 10 月，党的十六届三中全会就明确指出：各级政府要在继续加强经济调节和市场监管的同时，更加注重履行社会管理和公共服务职能，把提供公共服务作为政府的职能之一。近十多年来，各级政府围绕着如何搞好公共服务的问题在做着各种积极的

努力，也取得了一定的成效，但离社会公众日益增长的需求还有很大差距。2013年，党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：各级政府要加强发展战略、规划、政策、标准等的制定和实施，加强市场活动监管，加强各类公共服务的提供。中央政府要加强宏观调控职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。积极推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制。这意味着我国行政改革的发展深化，也标志着我国公共服务加快发展的一个重要时期的到来。

第一节 公共服务的内涵阐释

一、公共服务的内涵辨析

较早使用“公共服务”一词的学者是19世纪后半叶的德国社会政策学派和20世纪初期的法国公法学者。但关于公共服务的内涵，至今理论界和实践界也没有形成统一的、共识性的看法，常常是不同学者从不同视角给予了不同的解释。比较具代表性的理解有以下三种。

（一）基于物品的角度理解公共服务

这一观点认为，公共服务属于公共物品，具有收益的非竞争性和消费的非排他性。这是基于消费的视角来理解公共服务。因为经济学理论根据物品的属性和特征通常将人们日常消费的物品划分为两种——公共物品和私人物品，私人物品具备收益的竞争性和消费的排他性，而公共物品则相反。公共物品的概念最早由瑞典经济学家林达尔在1919年提出，而后经美国经济学家萨缪尔森、学者奥斯特罗姆和布坎南等继续分析和研究，最终完善了公

共物品的理论体系。他们认为，公共物品可以分为三类：第一是纯公共物品，即同时具有消费的非排他性和收益的非竞争性，如国防；第二是俱乐部类物品，收益上具有非竞争性，但消费上有排他性，如公共电影院；第三类是公共池塘资源，收益上具有竞争性，但是消费上没有排他性，如公共渔场。后两种又称为“准公共物品”或“混合公共物品”，它们一般具有“拥挤性”的特点，即每增加一个人的使用，将减少原来消费者的效用，诸如自来水、博物馆、公园、共有资源、城市绿地、有线电视都可以认为是准公共物品。在西方传统理论中一直把公共服务按照物品特性去解释，认为“公共服务”和“公共产品”是可以等同和相互替换的概念。但美国印第安纳大学教授罗纳德·J. 奥克森（Ronald J. Oakeson）则认为，这一观点受到现实社会的挑战。实际上公共服务的概念要比公共产品广泛，公共服务是在社会福利最大化意义上的公共产品，隐含着价值观的判断。我国的一些研究者对此也有异议，李延均认为，从概念来说公共产品与私人产品相对应，并非是与公共服务对应。公共服务这一概念更多出现在行政管理学或公共管理学的语境中，而公共产品则更多出现在经济学语境中。^①程谦认为，公共服务实际上是一个比公共产品更宽泛的范畴，两者并非是可以等同的概念。赵黎青认为，公共产品和公共服务相互包含，将二者并列使用是一种理论上和逻辑上的错误。

我们认为，一般地，从经济活动的产出来看，产品与服务是有差别的，其差别就在于其有形或是无形，如果有形则被认为是产品，即以物对人提供效用为主；如果是无形则认为是服务，即主要是人对人或在人的参与下提供效用。对此，刘尚希认为，在一般用语中，把政府为民众提供的那些无形的消费服务就叫公共

^① 李延均，公共服务论：一个公共事业的分析框架 [M]，上海：立信会计出版社，2008。

服务，而有形的被称为公共产品，这种直观的理解实际上相当流行，在许多文献中把“公共产品”和“公共服务”并列的做法，一定程度上就证实了这一点。^①从市场营销学的角度一般认为，产品和服务没有本质的区别，产品本身亦是服务或服务的外壳，由此角度可以说公共产品的效用同样来既来自物的效用，也来自人的直接服务行为产生的效用，因而政府提供公共服务自然应包括提供公共产品，公共产品和公共服务在不严格区分的情况下是可以通用的。

（二）基于政府职能的角度理解公共服务

此角度认为，公共服务可以理解为：一是不宜由市场提供的所有公共产品，如国防、执法、教育等；二是由政府直接出资兴建或由政府直接提供的基础设施和公用事业，如城市公用设施、电讯、道路、邮政等，以及水、电、煤等。由于政府的主要职责是搞好公共行政和公共管理，因此可以认为，公共服务属于公共管理的部分。所谓公共管理，即“解决公共问题，实现公共利益，运用公共权力对公共事务施加管理的社会活动”。所以，凡是涉及为公众谋利益的服务均可称为公共服务，这些公共服务是由各级政府以各种方式进行管理的，管理者即政府的公务人员，响应者则是社会公众。如此，所谓公共服务就是政府公共部门及其人员利用公共权力或公共资源，提供给每一社会公民平等享受、共同消费的社会产品和服务的总称。可见，基于政府的基本职能和作用来界定公共服务属于一种比较狭义的视角，而实际中提供公共服务的还有“第三部门”和其他社会组织的作用。

（三）基于公众需求的角度理解公共服务

此角度认为，公共服务是指社会公众共同需求的、为人们日

^① 刘尚希，基本公共服务均等化：现实要求和政策路径[J]，浙江经济，2007，(13)：24—27。

常基本生活所必需的、可持续性和非营利的服务。基于公共需求导向的学者观点主要有：阎勤等认为，公共服务是指社会大众普遍需求，对区域整体发展有重要影响，具有规模效应特点，存在收益外溢现象的一般性或普遍性服务。^①张岚认为，政府提供公共服务满足公众需求，实现公共利益，可称之为公共需求导向的公共服务。需求导向的公共服务型政府应具有如下特征：一是公众需要什么样的服务，政府应在其掌握的资源 and 具备的能力范围内提供相应的服务；二是公众需要什么样的服务方式，政府在提供服务过程中应采取公众乐意接受的服务方式；三是当公众的公共需求发生变化时，政府应积极回应公众新的服务需求确保公共需求的满足。^②显然，需求导向的公共服务界定主要基于这样两点：一是基于服务型政府的公民本位思想，二是基于对公共服务市场化改革的认知。我国公共服务市场化改革中，强调公共服务供给实行公众参与，赋予公众更多的选择机会和发言权，政府或主管部门作为代理商和组织者要广泛征求民意，获悉公众需求，然后以此为依据确定公共服务的品种、数量、方式及方案等，使其更加符合社会公众和区域发展的需要，从而让民众和服务对象得到更多、更好、更满意的服务。

总之，理解公共服务的视角较多，每一视角都有其合理性，也有一定的局限性，综合多视角对公共服务进行理解可能更合理一些。因为，从公共服务的范围来说，公共服务既包括物的效用对人的释放即有形的公共产品，也包括人对人或有人参与的直接服务，这种服务在进行之前是看不见的、无形的。从公共服务的实质来说，把政府行为与公民需求结合起来理解应该比较理想。

① 阎勤，赵全军，刘军．关于公共服务市场化改革与政策创新的理性思考 [J]．宁波经济（三江论坛），2010（1）：3—6．

② 张岚．基于公民需求导向的公共服务 [J]．中共杭州市委党校学报，2010，（1）：63—66．

因为政府提供某种物品或者服务，必须首先对公众的利益需求进行判断，把握不准公民需求而盲目提供的公共服务是一种资源浪费，其次要对公共财力仔细考量，没有充足财力供给的公共服务显然是纸上谈兵，也是根本行不通的。所以，二者缺一不可。

综上，我们认为，所谓公共服务，是指政府及非政府的公共组织以满足社会公共需要为己任，运用公共权力，调配公共资源，通过多种机制和方式的灵活运用，在回应公众差异性需求的基础上而提供产品与服务的总称。这一概念涉及以下要点：一是公共服务的提供者是多元的，但政府是提供的主体和掌控者，按登哈特的理解，公共官员日益重要的角色就是公共服务，要帮助公民表达并满足他们共同的利益需要。^① 所以，如果说私人服务可以由市场机制主导供给，那么公共服务就需要由政府来主导供给，这是由公共服务或产品本身的特殊性决定的（比如，消费的非竞争性和非排他性、产品利益边界不清楚、投入成本和产出效益不成比例）。^② 二是强调“回应公众差异性需求”，也就是要求政府提供公共服务的内容和数量应当符合公民的选择和偏好。公共产品和服务的提供方式和方法可以多种多样不拘一格，提供过程透明，接受民众监督。三是公共服务的范围既包括物质形态的公共物品，又包括非物质形态的服务型项目，可以认为，公共物品不过是公共服务的物化部分而已。可见，公共服务涉猎范围广、投资量大、无经济回报或回报率低、社会效益居首，这也决定了政府和非营利性机构是主要的提供者。四是公共服务的范围和-content 不是一成不变的，随着时间环境的变化会不断地纵横扩展。也就是说，公共服务并不一定受物品属性的限制，当为了公共利益的需要时，任何物品都可以作为公共服务提供的内容，甚至包括了特定场合

^① 靳永鑫. 公共服务及相关概念辨析 [J]. 中共贵州省委党校学报, 2007 (1): 62—64.

^② 马庆钰. 关于“公共服务”的解读 [J]. 中国行政管理, 2005 (02): 78—82.

下的私人物品，比如社会处于战争年代或者发生了重大灾害的时期，一些通常要在市场上交换获取的诸如衣物、食品、药品、帐篷、房屋等也都会变成公共物品来提供。所以从本质上讲，对公共利益判断成为判定公共服务的内在依据，即便是排他性的物品，只要与公共利益相结合也就具有了公共服务的特性。

二、公共服务的基本特征

公共服务作为惠及社会大众和对区域及国家整体发展有重要影响的普遍性服务，其具有以下显著的特征：

1. 服务对象的公众性

“公共”是公共服务的核心用语，维护公共利益是政府提供公共服务的目标追求。所以，公共服务的对象不是针对某些特定群体的特殊需求，而是普天下大众的普遍性需求，体现的是社会公共价值导向和价值判断。公共服务即使是关心某些公民的个性化需求，但这种需求的满足不具有典型的排他性，某一个人享受了这种服务并不意味着剥夺了他人的享受，也不会导致服务的此多彼少。公共服务大多数具有规模效应特点，其服务的对象即民众是一个广泛的群体，这就把公共服务与私人服务区别开来了。

2. 服务收益的共享性

公共服务是政府为满足公众日常生活和国家发展所必需的服务，属于国计民生的范畴，其内容和标准一般是按民众的基本需求底线来设定，主要由政府担当起责任。因此，公共服务产生的收益为社会不同个体利益的综合，体现社会全体员工的共同意志，符合大多数成员需要，具有开放性或非排他性以及外溢现象，它不会为部分人单独使用，而是被一定范围的社会成员所普遍受益，即具有明显的社会共享性。不过，不同的公共服务收益的外溢大小有所不同，政府据此介入的程度也会有所差异。