

沃顿商业经典课程

PEARSON

公共服务

提升绩效之路

[美] 菲利普·科特勒 (Philip Kotler) 著 王永贵 译
南希·李 (Nancy Lee)

营销管理大师 科特勒

专门为公共组织撰写的市场营销奠基之作



中国工信出版集团



电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>

沃顿商业经典课程

PEARSON

公共服务

提升绩效之路

[美] 菲利普·科特勒 (Philip Kotler) 著 王永贵 译
南希·李 (Nancy Lee)



电子工业出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京·BEIJING

Authorized translation from the English language edition, entitled **MARKETING IN THE PUBLIC SECTOR: A ROADMAP FOR IMPROVED PERFORMANCE**, 1E, by KOTLER, PHILIP R. ; LEE, NANCY R., published by Pearson Education, Inc., Copyright ©2007 by Pearson Education, Inc.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission from Pearson Education, Inc.

CHINESE SIMPLIFIED language edition published by PEARSON EDUCATION ASIA LTD., and PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY Copyright ©2015.

本书简体中文版由Pearson Education培生教育出版亚洲有限公司授权电子工业出版社出版, 未经许可, 不得以任何形式复制或抄袭本书的任何部分。

本书简体中文版贴有Pearson Education培生教育出版集团激光防伪标签, 无标签者不得销售。

版权贸易合同登记号: 01-2014-7766

图书在版编目(CIP)数据

公共服务: 提升绩效之路 / (美) 科特勒 (Kotler, P.), (美) 李 (Lee, N.) 著; 王永贵译. — 北京: 电子工业出版社, 2015.8

(沃顿商业经典课程)

书名原文: *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*
ISBN 978-7-121-26073-5

I. ① 公… II. ① 科… ② 李… ③ 王… III. ① 社会服务—研究 IV. ① C916

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第100982号

责任编辑: 杨 雯

印 刷: 三河市鑫金马印装有限公司

装 订: 三河市鑫金马印装有限公司

出版发行: 电子工业出版社

北京市海淀区万寿路173信箱 邮编: 100036

开 本: 720×1000 1/16 印张: 17.75 字数: 281千字

版 次: 2015年8月第1版

印 次: 2015年8月第1次印刷

定 价: 42.00元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题, 请向购买书店调换。若书店售缺, 请与本社发行部联系, 联系及邮购电话: (010) 88254888。

质量投诉请发邮件至zltts@phei.com.cn, 盗版侵权举报请发邮件至dbqq@phei.com.cn。

服务热线: (010) 88258888。

谨以本书献给现在和将来致力于“共善”——造福于政府、造福于人类和造福于环境——的每一位公务人员。我们的目标，是使读者充分认识到传统的营销原理和技术在提升特定机构的绩效中所做出的重要贡献。我们希望每一位读者体验到，营销管理的真正魔力就在于：简单的公众导向方法。

译者序

随着改革开放和中国经济的崛起，国人习得并适应了市场经济的运作模式，营销在众多行业中都得到了前所未有的关注，然而公共服务的营销意识和水平尚有很大的提升空间。世界著名营销专家、现代营销之父菲利普·科特勒教授及其论著影响了并还在影响着中国各行各业的管理者和实践者。可以说，科特勒的这本书及其中的真知灼见不仅已经成为国内高等院校市场营销管理相关课程的核心内容，而且为中国无数的管理者指明了前进的道路。随着国人对以科特勒博士的理论为代表的市场营销基本原理和工具益发耳熟能详，国内企业在市场营销领域也取得了卓越的成就，以海尔集团为代表的一批企业成功地走出国门，向整个世界塑造着“中国魂”，展现着“中国梦”。

随着工商企业的蓬勃发展，市场营销作为一门学科也日臻完善，市场营销的研究范畴也不断拓展。结果，人们越来越深刻地认识到：不仅工商企业需要市场营销，非工商企业也需要市场营销，大到整个社会，小到个人的选举，再到城市建设，实际上都离不开市场营销。实际上，人类社会中的许多事例都从一定的侧面向人们昭示了这样一种观念：世界上任何组织都需要市场营销，公共服务部门也不例外。正如著名的管理大师德鲁克先生所言，任何组织都具有两种关键职能，一种是创新，另一种就是市场营销。但遗憾的是，在管理学科中，市场营销仍然是一门重要而又年轻的学科，而在以往的市场营销研究与实践中，往往又侧重于工商企业的市场营销，在发达国家是如此，在发展中国家、特别是中国更是

如此。但是，人类社会作为一个整体，不仅包括工商企业（非公共部门或西方学者所说的私人部门），而且包括纯粹的公共部门——政府组织，更包括介于政府组织与工商企业之间的一些部门，如政府投资兴办的自来水公司、城市公共交通公司等公共事业单位或公益企业及由政府投资兴办的高等院校、科研机构、社会福利机构、非营利性的公共医疗机构等非政府公共机构。因此，一个国家的强盛与兴衰，不仅同举足轻重的工商企业是否有国际竞争力有关，而且跟非工商企业（如政府组织和非政府公共机构等）密切相关。

然而，就像不可能把制造业的营销理论与工具完全照搬到服务产品与服务行业的营销实践中一样，“纯粹”公共部门与“纯粹”非公共部门之间也存在着重要差别。例如，从占有的资源上看，“纯粹”公共部门占有的往往是公共资源，甚至是公共权力，而不是产权明晰的非公共资源；从它们为社会所提供的产品和服务的角度来看，“纯粹”公共部门所提供的是一种公共产品和公共服务（包括对社会公共事务的管理），而不是私人化的产品；从它们的价值取向上看，“纯粹”公共部门是以公共利益作为其价值取向的，而不是利润最大化。由此决定了这样一个基本的现实：任何成功的企业都可以致力于满足或讨好一部分目标顾客甚至大客户，并在市场上显示出持续的竞争力，但公共部门却不同，很可能因为一小部分公众的反对面临各种各样的危机。也就是说，公共部门一般是以广大的社会公众为导向的。有鉴于此，任何简单地把曾经指引无数工商企业走向成功的市场营销原理与工具照搬到公共部门的做法都是不科学的，是无法保证获得杰出的绩效的。

现实总是严峻的，在世界各国经济大发展的同时，如何进一步提升公共部门的效率效果成为举世瞩目的课题。在国内，无论是电子政务还是服务型政府的构建，无不从本质上体现了这一迫切需求和不可逆转的国际潮流。更为重要的是，面临着日益多变和高度动荡的环境，组织领导人和政策制定者迫切需要一种新的思维方式，以便维持高绩效水平和实现高增长。令人欣慰的是：现代营销之父——科特勒博士连同社会营销领域的实战专家——南希·李合作出版了划时代的巨著——《公共服务：提升绩效之路》。这是专门为公共服务部门而编写的

奠基之作，旨在运用久经测试的市场营销原理来提升公众的参与、依从和支持，通过讲述来自世界各地的、各种各样机构的许多成功故事，开拓性地把有效性业已得到证实的4P营销策略灵活地应用到公共部门的营销管理实践之中，不仅论述了如何利用产品、价格、渠道和促销等市场营销工具来提升公众对公共服务部门的支持和认可，进而对公众行为产生重要而积极的影响，而且还深入地探讨了如何为公共服务部门创建强大的品牌识别和形成公众导向的心智模式及实施行之有效的12项社会营销原则等核心问题。

因此，我们完全有理由相信，继成功地指引工商企业赢得一次次胜利之后，菲利普·科特勒教授及其新作必将为非工商企业的市场营销管理实践提供新的指引，必将对我国公共服务部门管理效率和效果的提升及繁荣和发展做出巨大的贡献。

2014年年中，译者欣喜地获悉：菲利普·科特勒教授的力作——《公共服务：提升绩效之路》——将由电子工业出版社再次出版，而且正值中国改革开放事业进入“深水区”的关键时刻。相信本书的再次出版，必将对我国政府机构乃至整个公共服务部门的绩效提升做出重要的贡献。不过，需要特别指出的是：尽管我们已经尽了很大的努力（译者在南京大学的研究生瞿燕舞，对外经济贸易大学博士研究生赵春霞、李锐、王娜等也承担了部分初稿的整理翻译工作），但限于水平有限，不当之处在所难免，在此恳请广大读者和专家批评指正，以便再版时加以修正。

王永贵

对外经济贸易大学国际商学院

目录

第一部分 导论 / 001

- 第一章 抓住机会满足公民需求以提升公共部门绩效 / 002
- 第二章 理解市场营销的思维 / 012

第二部分 将市场营销工具应用于公共部门 / 035

- 第三章 开发和巩固热门计划和服务 / 036
- 第四章 制定有激励性的价格、诱因与罚则 / 058
- 第五章 优化分销渠道 / 078
- 第六章 构建和保持理想的品牌识别 / 097
- 第七章 与目标公众有效沟通 / 121
- 第八章 改善服务和提升顾客满意度 / 151
- 第九章 影响积极的公众行为：社会营销 / 171
- 第十章 形成战略合作关系 / 196

第三部分 营销流程的管理 / 221

- 第十一章 收集公众资料、意见和反馈 / 222
- 第十二章 监控与绩效评估 / 239
- 第十三章 开发引人注目的营销计划 / 254
- 致谢 / 269
- 沃顿商业经典课程 / 271

第一部分 导论



第一章 抓住机会满足公民需求以提升公共部门绩效

首先，让我们在行动之前先确定目标，这种目标用不久将来的一天中的某些情景来描绘。在这一天，公民的利益和公共部门机构的利益都得到了满足。

在俄勒冈——托德在阅读了在线报纸之后，又重新读了大字标题——以确定其真实性。“邮局报告了利润情况，并在未来5年内执行头等邮票39美分的定价。”而且，面向小企业的服务市场似乎正在迅猛成长。

在得克萨斯——索菲和她上四年级的女儿一起把头探出门来，她们很急切地想弄清楚：在校区讨论激烈的“走读学校公交计划”是否真能帮助艾利森节省10英镑，以便支付给儿科医生。如果计划成功，也可以假定该地区的交通成本将会降低15%。

在拉斯维加斯——朱厄妮塔接到了同自己合伙用车的伙伴。这位伙伴跳上车，将更新的合伙车队标签贴在挡风玻璃上。其中，这个标签是从他们昨晚收到的电子邮件上下载的。她提到了网站的一个新特征，那就是允许她在离开家之前预定她最喜欢的城市停车点。

在新泽西——特伦特是一家建筑公司的运营经理，他接到一份电子邮件通知，上面说他一直想加入的新泽西州劳动与产业研讨班的规模扩大了，所以他现在可以加入了。他听到的是真的——那些加入到这个研讨班的公司能够减少工伤，并且在接下来的一年中保险费也会减少。

在得克萨斯——博比·乔爬到轻型货车上，停了一会儿，又重新跳下来，注视着汽车保险杠上的标签“别弄脏得克萨斯州”。他决定，不能仅仅是为了阻碍汽车保险杠破裂而把标签放在那里。于是，他拉出缆绳，跨过底层包裹住标签，收紧缆绳以免车上负载的木材碎片散落。

在约旦——萨巴听他11岁的儿子讲今天学校留的一项作业，并一起分享作业的成果——这项作业就是在家开展用水统计。然后，他儿子向萨巴展示了节水设备的图片，这种设备可以安装在淋浴器上和厨房水池里。同时，他儿子还告诉他，如果这样做的话，他们一家每天可以节约多少加仑（1加仑≈3.79升）的水。

在开普敦——特鲁迪在拐角处转弯，当看到街道上一道闪光时他突然刹车，这道闪光说明有行人在他的车前面穿越了路障——但他并没有看到这个人。

在芬兰——托默在为昨天刚在社区中心购买的鞋安装新的防滑鞋钉。为年长者免费安装防滑鞋钉是鼓励全民努力增加体育活动的一部分。在清理人行道上的冰雪的时候，防滑鞋钉可以防止摔倒。

在伦敦——朱莉娅在午餐时间漫步到城市公园，她想看看在那里举行的新的旅行互动艺术展览。她注意到有一堆人围在一家公司特许经营的新的食品连锁店周围。她从连锁店的老板那里听到，城市将利用来自公共/私人投资的收入为公园和人行道添置更多的垃圾箱。

在新加坡——约翰逊打开一张代金券，里面夹的一张便条让他意识到，由于在用电高峰期他家减少了用电量，为了表示感谢，特赠价值50美元的优惠券，他可以用此券，在主要的家居用品零售合作商那里购买与节能有关的商品。

在罗马——乔柯摩出差回到家中以后，急切地想谈论一下那天下午他经过的那个机场。在那里，他以最快的时间通过了安检，因为现在乘客无须走过一段封闭空间，同时也不再需要从口袋或行李包中掏出任何东西。此外，他还发现，这里比他常见到的安检点少了近一半的安检人员。

如果进行更细致的观察就会发现，公共部门是这个世界上最有可能清晰地抓住机会来满足公众需求的，并且，是以一种既能够服务于社会利益，又能够贡献于经济利益和环境利益的方式。通过提供高质量的项目和服务，它们能够维护公众利益、增加公众的收入和提高公众的满意程度。通过提升和报道这些部门的绩效，可以引发公众对政府机构的支持。通过开发配合公众意愿和行为的基础设施，政府已经提高了公共健康和公共安全。通过有效地进行沟通，政府成功地激发了公众的自愿服从。通过提供获得服务的便利途径，政府也增加了服务的利用

率，并降低了运营成本。通过与私人部门结盟，他们还扩大了服务的范围、改进了氛围，并成功地为公众制造出一些“惊喜”。

我们之所以写这本书，主要是为了支持现在和未来的公共部门的管理人员和员工，促使他们认识到满足公众需求和提升公共部门绩效之间的密切而清晰的联系。这本书的焦点在于：如何运用基本的、已被证明的营销原理和技巧来完成上述目标。这本书的目的，是选择服务于公共利益的目标和行动，并通过这些目标和行动为尽可能多的人创造出尽可能多的利益。公共部门的创造利益，可以用社会利益、经济利益和环境利益来加以界定，人们常常把这三种利益称作“三角底线”^①。

在开始讨论市场营销的潜在贡献之前，我们首先应该讨论一些很值得讨论的问题，以便提供基于现实的背景。

◎ 公众想要什么、希望从公共部门得到什么

任何一个社会都需要公共部门，其最主要的功能就是制定社会运转的基本原则。谁是政府？如何挑选与选拔政府官员？什么是政府可以做的，什么是政府禁止做的？如何获得收入来支付政府的开销？公民是如何影响政府的？

政府的第二个角色，就是提供那些对公共利益很重要的公共服务，如保卫国家和建立军队。国家政府和地方政府都认为，它们应该对那些基本的公共服务进行管理，如治安、消防、公园、图书馆、动物园、能源、卫生设备、道路建设、教育和保健设施。通常，也存在着对哪些服务应该由国家垄断经营的争论，如美国军队或美国的邮政服务——因为它们必须服从统一的指挥，或者要获得规模效益。

政府的第三个角色，就是提供其他必要的公共服务。这些服务，无论是私人部门，还是非营利部门都不想去经营，或者是无法用现有的资源去提供。因

^① 即强调同时从这三个方面来测量绩效水平。

此，需要政府或是单独或是与非营利部门的专门机构一起共同为穷人提供帮助。

不过，鉴于政府的运转成本对于公民来说是巨大的——在美国要耗费超过40%的应税收入——所以公民往往希望政府可以有效且高效地运转。在成长过程中，我们已经亲眼目睹了私人部门的高绩效，现在我们也希望公共部门可以实现类似的高绩效。

但不幸的是，许多公民都在批评政府服务，甚至有些人觉得某些政府服务实际上是浪费的采购和实践，不仅没有提供必要，而且还被强大利益集团所操纵。所有这些具体的抱怨，对我们来说简直再熟悉不过了：

- 税收太高，我们没有得到与所支付的税收等价的服务。
- 一些政府的专门机构为普通商品支付不可思议的价格，在政府的合同中有上百万美元的钱被浪费掉了。
- 尽管有道路税，但国家的公共基础设施（桥、路等）却在恶化。
- 由于存在着过多的官僚和规则，公共机构通常效率低下，而且也很不灵活。
- 即使是无能或在做出没有道德的行为时，公共机构雇员往往也会得到过分的保护。
- 公立学校的失败导致了教育的失败，进而导致了失业、家庭破碎、毒品泛滥，最后导致了犯罪和坐牢。
- 更贫困的人没有得到足够的帮助，因而无法改善条件，无法摆脱贫穷的恶性循环。
- 系统问题造成了长时间的等待、通信联络的丧失、肮脏的街道和更多的负面影响。
- 缺乏技巧的沟通造成了混乱与困惑，如医疗保险处方药计划就是这样的。
- 缺乏责任感引发了愤怒，如联邦应急管理署（FEMA，Federal Emergency Management Agency）对飓风“卡特里娜”所采取的措施。
- 缺乏与公众的接触，注定了项目的失败，如印有苏珊·安东尼

（Susan Anthony）侧面头像的1美元硬币通常被误认为是“25美分”。

很明显，为了提高公众的自信心和满意度，进而获得公众更大的支持，公共部门需要提升真正且可感知的绩效。没有这种绩效的提供，公众就将采取行动，如开始要求削减税收，选举出承诺进行机构改革或机构裁员的代表。

◎ 目前在私人部门中使用的哪些方法对公共部门最有效

对于如何提升绩效的一个答案是：采用让私人部门获得成功的工具与方法。今天，许多公共部门的管理人员和员工都回到学校继续学习，他们参加金融、营销、采购、领导、企业家、战略和运营方面的研讨班；他们在公共管理学院或商学院上课，以提升自己的技能和理解能力；他们希望避免落伍，避免依靠政府服务和资历来保住自己的工作，或使自己具有晋升的资格；他们想要恢复雇主对他们作为员工和公民的自豪感。

这些公务员（你可能是其中之一）正在评估，并且在一些情况下正在采用私人部门的一些做法，如：

- 全面质量管理
- 顾客驱动战略
- 自我管理团队
- 扁平化组织
- 远景型领导
- 流程再造
- 绩效测量和评估
- 激励系统及绩效与薪酬挂钩
- 成本收益分析和成本效益分析
- 资源外取

- 电子政府和电子信息
- 学习型组织
- 精益生产

有些人对此产生了质疑，这样可以吗？他们认为，就其本质而言，政府自身的运转与企业的经营存在重大差异。许多人觉得使政府机构更有效率、更有效果、更有创造性，是一个不切实际的愿望。

- 政府组织通常是垄断的，而企业则生存于竞争激烈的市场上。
- 政府的存在是为了公众利益，而企业的目标在于使投资者的利润最大化。
- 政府领导者是代表选民利益的人，而企业领导者对董事会负责。
- 政府活动一般在公众场合举行，并受到媒体的广泛关注；而企业活动大都避开媒体，并且避开公众、政府和舆论来展开。
- 公众是在规模、影响力和控制力方面都存在差异的利益集团，而企业则通过政治说客或直接从政治领导者那里获得其利益。
- 处于最现代民主中的公众对政府具有强烈的不信任感，信息获取十分有限，表现出很低的参与程度；而投资者和企业领导者则对他们的企业有强烈的兴趣。
- 政府部门的指令和行动往往不够明确，不同部门职责常有所重叠；而企业组织则有着明确的劳动分工和组织运作规则。
- 公民通过选举、民意调查和媒体故事等途径来审查政治领导者的行为；而企业领导者最终仅对董事会有说明义务。
- 政府行动缓慢，并且易受制衡原则、公众审查、部门内讧和否决权的影响；而企业活动速度则相对较快（一旦首席执行官和董事会做出了决策）。
- 政府运作经常没有足够的资金；而企业只要能够证明项目将会带来可观的利润，就能获得所需要的资金。
- 美国政府被分为3个联邦分支机构、50个州和大概83 000个地方政府；而企业趋向于把活动集中在首席执行官和董事会层面上。

- 事实上，政府管理涵盖生活的每一个方面；而企业则只关注其生产的产品和服务。
- 政府分配、重新分配和管理资源；而企业主要生产和分配资源。

我们认为，这些不同之处通常都被夸大了，而且也不应该用来当作无效率、无效果或者浪费的借口。事实上，许多团体——如共同理想协会（Common Cause）、追求高效政府协会（Citizens for Better Government）和创新社团（The Innovative Group）——正在努力提高政府运转的效率和效益。其中，主要力量之一就是由大卫·奥斯本（David Osborne）和特德·盖布勒（Ted Gaebler）所编写的一本书：《重塑政府：企业家精神如何改变公共部门》（*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*）。这本书的内容涵盖了全方位的变革的计划，从其各个章节的题目中就可以看到这一点：“催化剂式的政府”“社区拥有的政府”“竞争型政府”“使命驱动型政府”“结果导向型政府”“顾客驱动型政府”“有进取心的政府”“预期型政府”“分权型政府”和“市场导向型政府”。这本书受到杰出的政府领导者（包括比尔·克林顿）和许多官员的一致认同，读起来就像一本关于政府如何更好地运转的商业教科书。

变革是不可避免的，变革影响着公共部门和私人部门。所有组织都要受到新挑战和新的竞争对手的影响。任何一个组织都可能要进行组织重组甚至组织终结。公共部门机构也无法确保经久不衰，无法保证资金的获取不存在任何问题。像企业一样，它们也必须去阅读变革力量与技术的前景，它们必须进行战略性思考，它们必须向纳税或监视其活动的普通公众和特殊公众推销自己的观点。作为现在或未来的公众领导者，必须要为变革管理做出贡献。

◎ 市场营销在提升公共机构绩效方面扮演什么角色

在公共部门人事方面，往往被忽视和误解的领域之一，就是市场营销。作

为一位政府官员，应该如何定义市场营销呢？这位官员可能会说，那就是我们谈论的“广告”。是的，公共机构也做一些广告，如在一段时间里频繁出现的招募新兵的广告。他还可能认为：市场营销就是销售的另外一种说法，把它与“操控”联系起来。就像将会读到的一样，当市场营销原理和技巧没有应用到供应物的开发、定价、分配和有效地沟通其真正价值的时候，市场营销就成了最后的一种策略与手段。

可以理解，市场营销的负面形象来自于私人部门无尽的广告和促销。但是，如果只用4P（产品、价格、渠道和促销）中的一个——如促销——来代表市场营销的话，就会错失市场营销思维的力量和好处。不懂市场营销，就等于：不做营销调研，不界定目标顾客、合作者与竞争者，不进行市场细分、选择目标顾客和为自己的产品与服务进行定位，不对创新过程和新服务的推广过程中所遭遇的挑战进行管理，不去探索用以分销公共服务的新渠道，在机构必须弥补部分成本时不针对这些服务进行正确的定价，不以一种清晰的、有说服力的方式进行沟通。

对想满足公民需求和交付真正价值的公共机构来说，市场营销的效力已经得到了证明，它是最好的计划平台。市场营销重点关注的是生产出目标市场所青睐的产品。在私人部门，市场营销的秘诀就是顾客价值和顾客满意。在公共部门，则是公民价值和公民满意。

事实上，我们发现：传统的市场营销概念在公共部门中仍然可以很好地发挥作用，它们对联盟政府起作用，也对83 000个地方政府和50个州政府及分布于全球的数千个城市、城镇、学区、水域和交通辖区起作用。

从表1-1的矩阵中可以发现：各种不同类型的、著名的政府机构在各个方面有着不同的营销强度。在一行中标记得越多，说明该机构的营销强度越大。其中，营销密集度高的组织，是邮政服务、军队招募和公共交通，这些都是依赖于顾客使用和参与的。相对而言，营销密集度低的组织，是美国国内税务局（IRS）和汽车执照服务。