

地方政府的政策营销

——以广州市垃圾分类为例

陈晓运 张婷婷*

【摘要】 政策营销是政府利用营销观念和策略争取公众接纳和支持某项公共政策的过程。论文以广州市垃圾分类政策为例，描述地方政府的政策实施，指出争夺政策议程、回应行政压力和社会动员困境促成政策营销的开展，而政策产品设计、通路构建和公众促销是政策营销的运作技巧。政策营销的广州实践呈现了地方政府的治理调试及其与公众的互动，案例分析为后续研究提出了新问题。

【关键词】 政策营销 政策产品 营销通路 公众促销 垃圾分类

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2015) 06-0134-20

一、问题提出与文献回顾

改革开放以来，中国进入利益多元化和博弈复杂化的时代，与之伴随的是政府治理的变革。一方面，随着各类利益群体的政策影响力的增强，地方政府越来越重视寻求公众的政策支持，关门决策的现象有所改变，这使得公众参与面对越来越开放的政治体制和政治机会（王绍光，2006）。另一方面，由于中央政府鼓励地方政府根据本地实际开展政策试验（韩博天，2008），部分地方官员也在推行拓展公众参与和政策协商的基层探索（朱亚鹏，2014；朱亚鹏、肖棣文，2014），从中寻求解决问题的方法，进而提升治理绩效与施政合法性（何增科，2007；俞可平，2008；李凡，2008）。

这表明重视公众政策支持的政府治理模式正在逐渐兴起。本研究关注的是，

* 陈晓运，中共广东省委党校（广东行政学院），副教授；张婷婷，中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“城乡一体化背景下的社会稳定体系建设”（13& ZD041）。

政府如何争取公众接受和支持某一项公共政策，从而使得公共管理在既定制度框架中有序推进。

针对这一问题，政策营销（也称之为“政策行销”）（Policy Marketing）的研究提供了可供解答的理论工具。“营销”一词来自商业领域，指的是市场主体向顾客群体兜售产品的行为。20世纪末，在欧美公共行政学界推崇新公共管理的背景下，倡导公共部门学习市场部门的“顾客导向”，将公众看作“政策买家”的研究日渐盛行，“营销”的概念被拓展运用到公共管理研究领域（陈敦源、鲁炳炎，2008）。最近数十年来，许多欧美国家的政府管理实践也越来越多运用市场营销手法提升公众对公共政策的认可度，争取民众的政策支持（Mauser, 1983; Watzke & Mindak, 1987; Walsh, 1994）。在中国，政策营销则是政府治理的新近现象。譬如部分研究就发现，中国的政府治理已不仅仅局限于强制灌输、利益动员和信息发布等方式，而是更加重视公众的影响力，注重分析识别、评估预判、匹配满足公众需求，并通过政策营销创造政府与公众的共识（谭翀、严强，2014）。

政策营销强调的是让公众接受和支持某一项公共政策的柔性手法。在奉行选举民主、政党政治和议会体制的欧美国家，政府与公众的政治关系具有“市场关系”的特性，公众作为政策的“购买者”既有选择政策生产商的权利，也有拒绝购买某项政策的能力，这使得公共管理者不仅需要设计各种政策供选民筛选，而且还要让其获得选民的接纳。针对这一实践过程中的政府与公民关系，在《政府部门营销：一种公共政策模型》（*Marketing in the Government Sector: A Public Policy Model*）一文中，基斯·斯内夫利（Keith Snaveley）（Snaveley, 1991）指出，政策营销是指政府和民众之间的价值、观念、资源和利益等的“交换”（Exchange），是一种非强制性的政策实施方式。汉斯·鲍莫（Hans Buurma）（Buurma, 2001）更是提出，政策营销是政府利用营销观念与策略使公共政策获得公众接受和支持的互动过程，体现了公共管理者与政策目标群体之间服务与被服务的关系，而政策能否被选民接受、认可并得到执行是政府政策合法性和施政有效性的重要指标。

与此同时，政策营销还强调公共管理者在理念上的转换。苏伟业（2007）指出，政策营销常常仅被视为宣传（Propaganda）、公关（Public Relations）、促销（Promotion）或“打广告”（Advertising）的代名词，但这些词汇只是呈现了政府的工具选择，而并非可以完全指称政策营销。政策营销并不仅仅是政府机构及其人员增进与公众之间的政策共鸣从而提升执行的成功机率的政策阶段，而是代表管理者在理念上的转变，是公共权力调整行使方式，利用更多政策受众接纳的方式制定及

推行政策。正如拉里·科夫曼（Larry L. Coffman）（Coffman, 1986）所言，政策营销是公共部门围绕公共服务设计、规划、传递和民众反馈的持续循环过程，是促进政策设计匹配公众需求的政府管理方式（转引自：陈敦源、鲁炳炎，2008），是行政民主化、施政专业化和服务型政府建设的体现。

总的来说，既有文献提供了政策营销的若干分析维度。第一，区分了“政策营销代理”“政策目标顾客”等主体，并提出政策领袖或政策企业家（Policy Entrepreneurs）是政策营销代理的核心主体，而公众是政策营销受众。第二，提出了政策营销的核心概念，譬如政策营销的产品（Product）、价格设定（Price）、通路（Place）、促销手段（Promotion）和伙伴（Partnership）等（丘昌泰，2011）。第三，归纳了政策营销的过程，譬如划分营销阶段、采用顾客导向战略、细分市场和确定目标市场、识别竞争对手、利用市场营销4Ps（产品、价格、渠道和促销）组合策略、监控政策效果和调整方案等（Altman & Petkus, 1994；Chapman & Cowdell, 1998）。第四，提出有效政策营销的运作模式。譬如科特勒（科特勒、李南西，2007）提出政府可以通过制定有效价格、诱因与罚则，发展最优化通路，创造与维持品牌，与目标对象进行有效沟通、形成策略伙伴等手段提升营销的实效性。

最近十余年间，政策营销及其分析维度逐渐被运用于公共政策的实证研究与对策分析。譬如，台湾学者将政策营销用于垃圾费随袋征收政策、野生动物保育政策、师资培育政策、国民旅游与观光政策、公共建设用地取得政策等领域的分析（杨晴宇，2003；黄国敏、张碧琴，2009；张俊杰，2013）。这些研究所指向的台湾地区与欧美国家在政治体制和社会脉络等方面具有一定的相似性，其政策营销实践主要是基于新公共管理蓬勃发展和公民社会影响决策过程兴盛的背景。

尽管中国大陆的政治体制与之不尽相同，但政治机会空间的拓展与公众政治参与的兴起也激发学者们关注中国政府的政策营销。目前的研究主要包括三类。一是聚焦在政策营销的概念和分析方式引介，包括阐明政策营销的主体是政府机关，目的是服务于公共政策推进，以及在策略选择上更加侧重激励和诱导的形式（谭翀，2013，2014）。二是集中于政策营销的意义阐述，包括阐明作为政府治理转型路径的政策营销对重新界定政府职能、政策工具应用和政民互动话语选择的作用（郑铿、刘晨，2007；朱静，2011；章兴鸣，2013）。三是侧重分析政府的经济政策营销，譬如旅游局如何推销地方旅游项目等（周月鲁，2005；熊元斌，2008；汪腊，2009）。总的来说，这些研究一是重视理论引介、少有实证研究，二是注重经济营销分析，少见关于政府营销公共服务和社会管

理政策的分析。

因而，关于中国的地方政府为何及如何开展政策营销的问题仍然具有学术探讨的空间。这一问题的解答既有助于我们更好地把握地方政府的政策营销机制，也有助于我们探讨地方政府如何适应陆续涌现的公众参与并实现有效治理。

本文试图以广州市政府推行垃圾分类政策为例，呈现地方政府政策营销的动力机制和营销技巧，探讨地方政府与公众的政策互动。案例选择的原因在于：垃圾分类涉及环境卫生和生态保护，是公共服务和社会管理的重要事项，而近年来广州市政府一改过往独断制定和单向执行垃圾政策的做法，鼓励、引导和支持市民参与垃圾分类的政策过程，体现了政府与民众政策互动的转变，为观察和探讨地方政府政策营销的实践过程提供了标本。本研究的经验材料来自2009年至今我们的实地调查，包括：与相关政策制定者、政府频密互动的媒体人和环保组织负责人的深度访谈；对政府政策执行的参与式观察；对媒体报道和档案资料的整理；对政策实施情况的公众问卷调查。

二、经验案例：垃圾分类的政策营销

（一）基本背景

当前，地方政府普遍面对“垃圾围城”问题。住建部的一项调查数据指出，截至2006年，全国三分之一以上的城市被垃圾包围（王聪聪，2013）。广州是其中之一。《广州统计年鉴》的数据显示，广州市生活垃圾清运量从1990年的105万吨/年增至2010年的356.62万吨/年，二十年间涨幅约240%，目前日产垃圾达1.8万吨。

虽然“减量化、无害化、资源化”是城市生活垃圾处理的目标，然而，地方政府的治理应对主要聚焦无害化处理。早在2000年，原国家建设部就确定北京、上海、广州等城市为全国首批“生活垃圾分类收集试点城市”。但是，试点工作大多局限于环保宣传、垃圾费收取和分类标准设计等，政策重心主要放在后端无害化处理设施（垃圾填埋场、焚烧发电厂）建设，《中国环境统计年鉴》统计数据显示，2003年全国城市生活垃圾无害化处理率（即通过卫生填埋、焚烧及其他技术处理的生活垃圾量对当年生活垃圾清运总量的占比）为58.2%，2012年则已增至84.8%。

无害化处理设施兴建间接削弱了垃圾分类的推行力度。以广州为例，截至2005年全市生活垃圾日清运量约为7 671吨，而此时建成的后端处理设施日处

理量合计已达7 520吨。虽然《广州市环境保护“十一五”规划》提出“大力宣传、鼓励和促进节约型消费方式……积极推进生活垃圾分类收集”的要求，但同时要求2010年前扩容和建设垃圾后端处理设施总规模达到14 400吨。换言之，如若后端处理设施兴建顺畅，垃圾分类的紧迫性并不凸显。

2006年之后，上述现象发生了转变。全国多个城市先后爆发反对垃圾后端处理设施建设的群体性事件，公众不愿与垃圾处理设施毗邻而居的“邻避心理”被激活，抗议行动此起彼伏，相关项目每每被迫搁置。广州同样如此。2009年广州市政府宣布建设番禺垃圾焚烧发电厂，遭到市民持续激烈抵制，甚至发生上千市民聚焦市政府门口抗议的事件。在此过程中，公众提议通过垃圾分类应对“垃圾围城”。这一建议被政府公开采纳。2009年12月，广州市宣布暂缓建设垃圾焚烧发电厂，开展垃圾处理“全民大讨论”、垃圾分类减排试点、垃圾后端处理项目选址征求公众意见等工作，垃圾分类重新进入政策议程。

这为政府一方加大力度推进垃圾分类，以及公众一方深化垃圾分类倡导提供了契机。譬如，2010年年初广州市将垃圾分类纳入年度政府重点工作，而专注垃圾分类的人大代表、草根意见领袖等也积极参与其中。

我的提案里面就说了，前年去年都有，都有说要为垃圾分类做好配套……（作者对广州市政协委员P先生的访谈。访谈资料编号：P20110427）

但是，由于垃圾分类要求改变公众生活习惯，如何争取公众的认可与支持，成为地方政府政策推进的难题，广州市垃圾分类的政策营销由此展开。

（二）发展过程

2010年1月中旬，市政府发起以“广州垃圾处理政府问计于民”为主题的为期两个月的公众意见网络征询活动，并在多家网络媒体上同步进行，同时公布多种意见表达渠道，开设市民建言热线。

2010年2月下旬，市政府邀请全国各地32位专家学者召开专家咨询会，结合公众所提出的意见和建议，围绕“如何推进垃圾分类回收处理”“广州市应采取何种方式处理生活垃圾”“如何加强对垃圾处理的环保监督”三个议题展开探讨，并形成专家意见书。同时，市政府开始推行和鼓励各类垃圾分类社区试点。

此外，市政府加快垃圾分类的政策制定和执行步伐。2011年4月，广州市出台了我国首部城市垃圾分类管理法规，明确了垃圾分类的政策目标、责任主体、垃圾类别和惩戒条款等。再有，拟定《广州市城市生活垃圾分类评价及奖

励办法（试行）》，设立“生活垃圾分类优秀单位奖”“环境友好家庭奖”和“生活垃圾分类贡献奖”等奖项，对垃圾分类的积极市民、环卫工人等给予物质和精神奖励（田欣，2011）。以及开展垃圾分类大检查，对没有按照要求推进垃圾分类的区域进行“红黄牌”警告等。

2011年底，陈建华履新广州市长，一上任即重点关注和推进垃圾分类。以落实2012年《市十四届人大一次会议第002号决议实施方案》（主题关于推进城市废弃物处置利用，发展循环经济）为契机，市政府明确全面推行垃圾分类，并开展多项工作。第一，出台政策文件。譬如《广州市人民政府关于推进全民垃圾分类处理工作的意见》（穗府〔2012〕24号）、《广州市生活垃圾分类投放、收集、运输、处理规程》《广州市生活垃圾终端处理设施区域生态补偿暂行办法》等。二是加强组织保障。包括：成立由市长牵头的市环保工作领导小组，下设固体废弃物处理工作办公室，明确部门职责分工；下达《固体废弃物处理工作目标责任书》；确定每年7月份召开全市垃圾分类部署动员大会。三是加强公众参与。成立城市固体废弃物处理公众咨询监督委员会（以下简称“公咨委”），吸收包括意见领袖、专家学者、社会组织代表等进入决策咨询。

2012年底前，配备分类投放所需垃圾桶，向全市居民派发垃圾分类投放指引，在12个区（县级市）城镇全面推开城市垃圾分类；2015年底前，基本实现全民垃圾分类，建立健全垃圾分类处理整套工作体系，形成垃圾分类处理的产业链和价值链……资源化回收率达到40%，资源化利用率达到55%，城市垃圾填埋、焚烧处理量在2010年基础上人均减量10%。（广州市人民政府，2012）

政府主官还率先垂范。陈建华频繁公开为垃圾分类造势，不仅自编垃圾分类顺口溜（“能卖拿去卖，有毒单独放，干湿要分开”），提出垃圾是“城市矿产”的说法，发表市长公开信呼吁公众为垃圾分类出谋划策，还专程远赴纽约等国外城市考察学习经验。

同时，市政府加大媒体传播力度。广州市不仅明确要求本地媒体履行垃圾分类宣传职责，而且推动广州日报、南方都市报等媒体进入社区开展垃圾分类试点；同时，广州市地铁、电视等媒体开始密集播放垃圾分类公益广告；此外，2012年3月广州市建立国内首个市政府常务会议会后即时新闻发布制度，6月再创市政府领导定期新闻发布会制度，对发布会进行全程网络直播、设立网友提问环节等，其中多次涉及垃圾处理和垃圾分类问题。2014年4月，市政府公

布“广州市垃圾分类”微信订阅号，借之定期发布垃圾分类的新闻信息、工作动态、知识普及和益智游戏等内容。

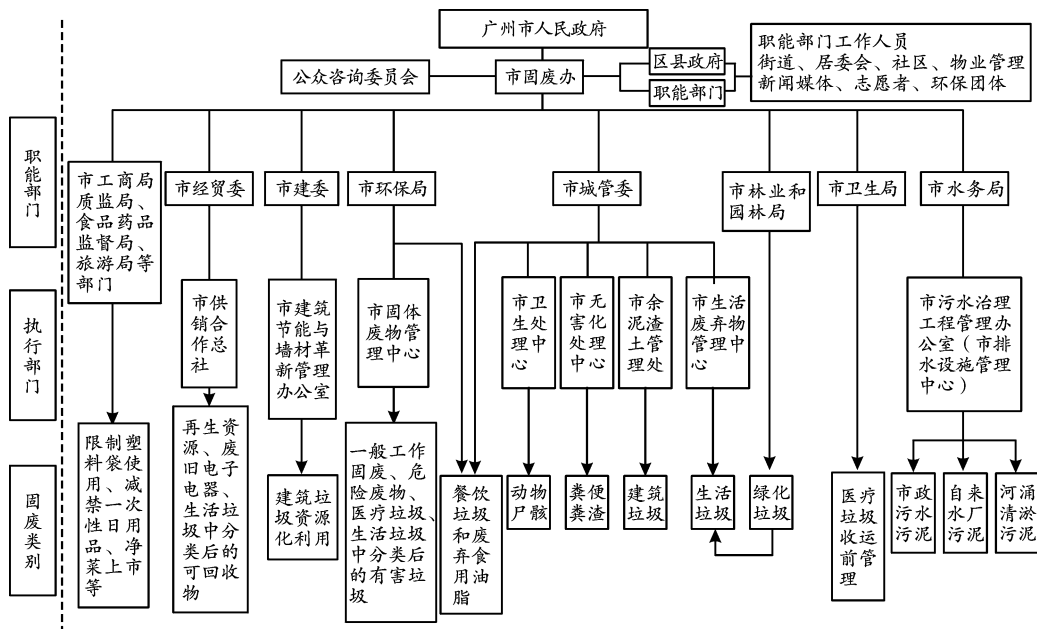


图1 广州市垃圾管理工作的组织架构

资料来源：广州城管委垃圾分类管理处所制并公开发布。

此外，市政府还开展垃圾分类的大型活动。譬如，2014 年 6 月，市政府专题会议审议并原则通过《广州市创建全国垃圾分类示范城市万人行工作方案》，同月起，广州市先后组织 13 批共计 10 000 余人（包括市政府四套班子领导、“千名学校校长”“千名家庭妇女”“千名志愿者”等）参观市垃圾处理场所，且由市长亲自带队导游。

最后，市政府在垃圾分类和资源化再利用的政策配套上积极着力。以 2013 年为例，根据市城管委统计，全市共新投入各类分类收集容器 206 万个，配发垃圾袋 460 万个；配置分类收集、运输车辆 252 台，基本完成第一批 36 座分类压缩站升级改造，并启动了第二批 59 座垃圾压缩站升级改造前期工作。调整优化厨余垃圾收运线路 95 条、有害垃圾收运线路 15 条。建立有害垃圾储存库 39 个，初步实现有害垃圾分类收运处置。这为垃圾分类投放、分类运输等提供了硬件基础。

（三）成效与问题

2012年，我们对广州市民进行了问卷调查，了解市民对垃圾分类的认可率、知晓率和参与率。考虑政府在试点社区倾力较多，较能体现政策营销成效，因此，我们随机选取450位试点社区居民进行调查。结果显示，98%的广州市民认同垃圾分类可以变废为宝、节约资源和减少环境污染，并且认为如果垃圾问题没有很好解决会影响居住品质，并认同要以切身参与推动垃圾分类。87.4%的居民知道政府正在推行垃圾分类，84.1%的居民表示自己小区“有宣传并正在做垃圾分类”。除较高的知晓率之外，垃圾分类的积极市民涌现，各类利益主体踊跃参与，企业、媒体、NGO等纷纷介入垃圾分类工作。这些成效也体现在政府数据统计中。市政府发布数据显示，2012年全市生活垃圾焚烧、填埋总量同比减量3.09%，回收废弃物245.7万吨，资源回收率达到35%以上。

2014年上半年，我们又走访了广州市104个开展垃圾分类的社区，并抽取若干社区深入跟踪，实地记录垃圾分类的开展情况和社区居民报告的参与情况。调研发现，政府及其相关部门的垃圾分类宣传推广工作较为频繁，不仅广州的公共场所密布垃圾分类宣传广告，而且社区大多张贴海报和设置公示牌和宣传栏，标明垃圾分类要求，以及负责人、联络人或指导员电话等，部分社区还设置了垃圾分类宣教室并不定期开展活动。

尽管如此，垃圾分类推行仍然存在不少问题。2014年6月，广东省现代社会调查与评价研究院对广州12个区市1097名市民垃圾分类调研结果显示，对垃圾分类表示“非常了解”和“大概了解”分别有27.4%和63.6%，仅12%的居民表示会严格分类投放垃圾（万宇，2014）。我们在走访过程中也发现，尽管部分被访市民认可垃圾分类并亲身践行，然而，仍有许多市民难以习惯垃圾分类的生活方式，或是不清楚垃圾分类的具体操作（如分为几类、投放何处），或是质疑市民分类垃圾被混装运输，甚至对垃圾分类不置可否且不予理会等。换言之，实现全民垃圾分类仍是任重道远。

三、政策营销的机制分析

上述案例描述呈现了广州市垃圾分类政策实施的大致过程，展示了政府争取市民认可与支持的相关举措。这为从理论上探讨地方政府的政策营销提供了素材。

（一）营销动力

政策营销是一个针对政策受众开展沟通、说服从而争取政策支持的过程。那么，为什么地方政府选择营销政策，而非延续垃圾分类的常规化宣传或者强制性推行？就广州案例而言，可能的因素有三。

首先，政策营销是地方政府争夺政策议程的方式。案例中，在2009年市政府遭遇垃圾焚烧厂建设的公众抗议之后，推进垃圾分类促进垃圾减量化、资源化的政策主张成为一项社会意见。这一政策主张援引“环保”“生态”和“可持续发展”等国家话语，具有政治合法性，也得到社会广泛支持。这样一来，偏重后端处理设施建设的政策议程不得不重新考虑呼吁前端垃圾分类的公众诉求，政府对政策议题的内部筛选和专断决策机制部分失灵，公众的议程设置能力相应占优。在社会倒逼之下，地方政府通过接纳公众意见，满足社会舆论的备选方案呈送，有利于将垃圾处理问题（包括前端减量和资源化利用以及后端处理设施建设）的政策编排的主动权掌握在自己手中，从而在公众激烈抵制焚烧厂建设和应对“垃圾围城”的治理刚需的拉锯困境间寻找平衡点。

“两会”期间，市人大代表、政协委员对垃圾处理问题高度关注，年初市十四届人大一次会议通过了关于城市废弃物处置利用的002号决议，专门就垃圾处理工作形成人大决议，这在广州历史上还是第一次……解决垃圾问题迫在眉睫、势在必行……垃圾处理是一项长期而艰巨的任务，并不是一夜之间就能解决问题的，也不是仅仅依靠政府就能做到的。（广州市长陈建华2012年7月10日在全市生活垃圾分类处理部署动员大会上的讲话）（陈建华，2012a）

番禺垃圾焚烧厂事件，让广州下决心推进垃圾分类，源头减量，我们和巴索（抗议积极分子）他们也经常沟通，大家一起来推动。（作者对广州城管委Z处长的访谈。访谈资料编号：Z20150130）

其次，政策营销是政府体系“上压下行”的结果。学者研究发现，中国地方政府的运作是对各种自上而下的压力进行回应，特别是对上级下达的经济赶超指标进行数量化任务分解，在这其中，上级“加压驱动”，下级像“热窝蚂蚁”，上级指令催生下级的各类活动（杨雪冬，2012）。案例中，广州市长陈建华是关键的压力塑造者，通过推动出台各类垃圾分类政策文本、评估考核指标，

以及为垃圾分类活动站台，政府主官引导垃圾政策议程设置和政策方案设计，给职能部门和基层官员传递了“领导重视”的信息，激发了行政体系内上行下效的活力。同时，政府主官频繁的政策宣示也吸引了公众注意力，激活社会力量参与，形成公共舆论和民意氛围，从而强化和合法化市政府对相关部门和基层政府不作为的牵制和问责，倒逼其执行相关政策，避免行政部门各自为政，面对难缠问题不求有功但求无过而采取弄虚作假、搞形式主义乃至欺骗应付上级督查（艾云，2011；杨爱平、余雁鸿，2012）。调研过程中，我们发现，地方政府既借举办亚运会、“创建文明城市”“创建卫生城市”等任务开展垃圾分类动员，给部门和基层政府布置任务；也依托媒体的政策传播、公众的政策关注和专家的政策评论等督促政策落地执行。

近年来，多次派员前往先进国家、地区和城市学习借鉴垃圾处理的先进经验做法，探讨解决我市生活垃圾处理的有效路径，先后制订出台了一系列推进垃圾处理的政策法规，开展城市生活垃圾分类试点，各类媒体积极发挥宣传主阵地作用，大力宣传和推广垃圾分类处理，广大市民和有识之士也纷纷献计献策，全社会要求重视和解决垃圾问题的呼声也越来越高……各区（县级市）主要领导要强化大局意识，树立“一盘棋”思想，按照已经立下的“军令状”，履行“守土”之责，对辖区内生活垃圾分类动员、收集、运输、处理，垃圾处理设施的规划选址、征地拆迁、落地建设和生态补偿工作、维稳工作负全责，切实把工作做细致、做深入、做扎实。各街（镇）是生活垃圾分类的直接责任主体，要认真做好本辖区生活垃圾分类宣传动员工作，指导和督促社区、居民小区、机团单位开展生活垃圾分类工作，确保垃圾分类取得实效。（广州市长陈建华2012年7月10日在全市生活垃圾分类处理部署动员大会上的讲话）（陈建华，2012a）

说句实在话，自从上任以来，我至少一半精力都花在垃圾分类上……搞垃圾分类，全市90%以上的人都赞成，实际操作垃圾分类，90%的人都嫌麻烦……让市民养成分类的习惯很重要……有个推进过程，不可能一下子看到效果……你们（媒体）的支持就是给我信心啊……（广州市城管委主任李廷贵2010年3月18日接受媒体采访的回应）（裘萍，2010）

市长这么大力推这个事情，区领导肯定重视，你说评比的时候落后了怎么办，大家也是要这个面子的，而且，上面领导关注，你把他关注的当一

个事在推，多少会有留一些印象……区领导重视，街道自然就重视，有时候你可能觉得报告里面的“领导重视”几个字很虚，但实际工作推动了你理解这几个字的重要性……（作者对广州市Y街道负责人的访谈。访谈资料编号：Y20151030）

最后，政策营销是政府动员社会参与的需要。从政策营销的角度看，公众在政策产品的“流通”环节具有“购买”与否的主导权。具体而言，尽管政府设置政策议程，推进政策执行，但是，一旦公众不愿意接受某一项政策，他们总能通过公开的或隐秘的方式不予配合，从而造成政策难以落地。案例中，虽然地方政府制定了垃圾分类政策法规，设置了激励性、强制性或惩戒性条款（譬如对不进行垃圾分类的市民进行罚款），然而，它并没有充足的力量配备保障条款实施。譬如，政府要求社区居民在规定时间内规定地点投放业已分类的垃圾，但是，即便它们要求居委会、物管公司、环卫工等进行监督，如果居民不愿意遵守政策，他们仍然可以通过随意丢弃让政策流于形式。因此，垃圾分类必须获得公众的认可、认同乃至践行，政策营销即是动员公众参与的重要手段。

市委、市政府专门就垃圾分类处理这一问题，召开全市性大会进行动员部署，在广州还是第一次。目的就是要引起全社会的高度关注……（广州市长陈建华2012年7月10日在全市生活垃圾分类处理部署动员大会上的讲话）（陈建华，2012a）

从社会参与的角度来看，所有的主体只有互动起来，真正从原来政府作为保姆式的垃圾处理转化为垃圾管理，再上升为社会治理或者垃圾治理的角度来看，只有互动起来，才能够真正把各种力量聚集在一起，来推动垃圾分类。（作者对城管委Z处长的访谈。访谈资料编号：Z20150130）

（二）营销方式

为了破解“垃圾围城”，地方政府依据“购买者”（公众）的需求设计政策，并借助多种渠道予以推销，从而解决“营销什么”“谁来营销”和“如何营销”的问题。

首先，“产品”是政府与公众之间发生“交换”（Exchange）的中介，是政策营销的核心承载。产品既是供给（Offering），即能引起人们注意、获得、使

用，从而满足双方利益或需要的一切东西（Gross & Peterson，1987；科特勒，1997）；又是服务（Service），即涵盖责任、尊重和认可等价值取向并体现公共利益（Page，1983；Butler & Collins，1995）。案例中，垃圾分类是塑造公众价值取向、生活需求，使之成为个体行为选择的过程。地方政府并没有延续内部文件制定和常规环保宣传的施政套路，而是对垃圾分类政策进行了再设计。

一方面，政策产品被重新定位。在常规的政府宣传中，城市生活垃圾是一种“代谢物”形象，是需要被“无害化”处理从而保障城市卫生清洁和市容市貌的“废弃物”。这一套“卫生话语”的灌输强化了公众对垃圾的负面认知意象。在营销式施政过程中，“资源话语”取代了“卫生话语”，垃圾被命名为“放错地方的资源”“城市矿产”，政府也通过“城市矿产论坛”等活动予以推销。这不仅重新塑造垃圾的形象，而且与“环保”“生态文明”“循环经济”等国家话语对接，同时还迎合了环保积极份子和社会组织的政策倡导方向，容易获得更广范围的认可。

我们可以将城市的矿产定义为生活资料和生产资料的剩余产品……将城市矿产的开发，将对生产和生活资料的剩余物进行循环的再利用，这是被动情况下主动的作为，对环境的一种保护……我们要建设美丽的中国，要建设生态文明，一定要从具体的工作做起，要从主动的作为作起，我们相信，有大家的共同努力，我们的城市矿产开发，一定能够为国家的循环经济的发展，对城市而言，破解资源紧缺，垃圾围城的环境和经济的难题提供新的动力，提供新的视野，开拓一个新的领域。（广州市长陈建华 2013 年 3 月 31 日在“第二届岭南论坛”上的演讲）（陈建华，2013）

表 1 垃圾分类的政策产品定位前后对比

	概念	形象	目标	话语
常规化宣传	垃圾、废弃物	脏、臭、无用	卫生、干净、无害化	卫生话语
营销式施政	资源、城市矿产	可再生利用	回收、利用、资源化	资源话语

资料来源：作者自制。

另一方面，政策产品被重新包装。案例中，“垃圾分类”在宣传话语中转变为“垃圾分类处理”，即涵盖了从源头到末端的垃圾处理全流程。这样一来，“垃圾分类处理”变成统合前端减量化、资源化和后端无害化处理的“总抓手”，成为治理“垃圾围城”的核心论述。按照这一逻辑，垃圾分类不仅是一项市民行为，而且是一个系统工程，包含分类投放、收集、运输和处理的全过程；

也因如此，前端分类与后端处理是政策组合，二者不可或缺，垃圾分类和垃圾焚烧项目上马并不矛盾，且要共同发力。在操作过程中，地方政府以此坚持“两手抓”，使用“组合拳”，在综合运用各类政策工具宣传推广垃圾分类的同时，也借由“循环经济产业园”“资源热力电厂”和“生态循环园”等新概念消解公众“邻避”认知并推进无害化设施建设。

市委、市政府决定以垃圾分类为突破口，全面推进生活垃圾处理工作，这是深入分析当前形势和解决“垃圾围城”危机作出的战略决策……此项工作很难，但目前要为解决“垃圾围城”危机打开缺口，争取社会的广泛支持，我们别无选择。（广州市城管委主任李廷贵2010年4月16日在市城管委和市城管局工作部署会议的讲话）（李廷贵，2010）

表2 垃圾分类的政策产品包装前后对比

内容	特征	操作
常规化宣传 市民行为	分类投放	设置垃圾分类设施（如垃圾桶）
营销式施政 系统流程	分类投放 - 分类收集 - 分类运输 - 分类处理	家户分类垃圾袋、厨余收集桶、分类运输车、分拣中心、循环经济产业园、资源热力电厂等

资料来源：作者自制。

其次，政策营销是政策产品的递送过程，政策需要借助中介代理送达受众（科特勒，2001）。因此，政策营销需要构建“通路”，即促使产品或服务顺利被使用或消费的一整套设计（Stern & El - Ansary，1996）。在很长时间中，中国的地方政府主要依靠体制内机构自上而下推行公共政策，但晚近以来则越来越强调结合体制外机构的优势（Ascher，1987；Harden，1992）。案例中，地方政府共时态地发动体制内外的政策利益相关者参与到某项活动中，包括基层组织（如街道、居委会）、社会力量（如公咨委、环保组织）、媒体和企业等，使之助力推销垃圾分类。

通路构建有助于形成营销的密集网络，实现多主体的精准的、高效的政策传递。譬如，在互联网时代，政策受众的注意力会受政治变化、焦点事件和意见领袖等牵引而发生变动，因而，吸收政策受众中的“关键群体”和“积极分子”，把政策营销工作部分交给具有社会影响力的草根精英，借助他们的表述和渠道传播给外围普通公众，既可以降低政策营销的行政成本，也有利于在政策

参与者参差不齐的情况下细分受众，激活关键力量，推进分层营销。又如，媒体是公众注意力和需求点的引导者，因而，政策营销的媒体选择、使用和整合对传达政府意志、解释政策方案和推动公众参与非常重要。案例中，广州市携手传统纸质媒体和新兴社交媒体向公众推送形式多样的垃圾分类信息，呈现新旧各类媒体整合传播的格局，形成政策议题公共领域，激活市民讨论和参与。

这里的关键是激励各类参与主体。就基层组织而言，正如前文所述，压力型行政体制的上率下行、舆论监督等提供了政策营销的动力。就社会力量而言，公咨委平台的搭建为有意愿、有能力的市民提供了制度参与管道和社会荣誉。就媒体而言，政府一是借助与媒体的通联机制，以政府新闻通稿、政策意见透露等形式向媒体提供相关政策动向，对媒体活动和新闻传播给予支持；二是与媒体进行相关主题的业务合作；三是让媒体参与垃圾分类试点，体验垃圾分类的实况与困难，从而促进正面报道。就企业而言，垃圾分类的推行可以催生新的产业增长点，带来政策补贴、扶持项目等新的制度红利，从而获得商机和利益。

表3 垃圾分类政策营销通路构建

营销通路	激励方式
基层组织（如街道、居委会）	主官命令、评估问责、舆论监督
社会力量（如公咨委、社会组织）	提供参与管道、赋予社会荣誉
媒体机构	传播支持、领导站台、业务合作、实践参与
市场企业	商业契机、政策利好

资料来源：作者自制。

做得好的，三率（垃圾分类公众知晓率、参与率、准确率）比较高的，要巩固，还有差距的，要迎头赶上，形成一个比学赶帮的样本……现在是表扬几个区（做得好的），到年底，没做到就要批评几个区，要明确政府责任，要问责……（垃圾分类）财政资金已经拨下去了，（分类工作）要到位，如果没有到位的，我们就停止拨款……（广州市长陈建华在垃圾分类百日试点小结会上发言）（陈建华，2012b）

印象很深，陈市长刚上任，把同城媒体都邀请了过去，还点名邀请了几个反焚烧的刺头，就听大家的意见……我觉得他把自己当作了和媒体交流的筹码，你（媒体）帮我宣传，我帮你站台……同城媒体有竞争，所以我们连市长要出席三大媒体的垃圾分类活动，究竟是先到谁那里后到谁那里，我们都很在意的，说白了，我们参与分类宣传是对垃圾分类这个公益事业

的社会责任的体现，也可以借由市长的站台和报道传播和提升报纸品牌……（作者对 D 报中层干部 P 的访谈。访谈资料编号：P20141218）

我的想法就是你们媒体自己去搞分类，你们看看难度有多大……说句不好听的，在（20）12 年以前，媒体批评我们的多过表扬的，很多时候这个事情我是正面说的，它也可以反过来批评我……我那个时候跟这些媒体人说，你跟我说垃圾怎么分类，你能不能回答得出来，如果你不能回答出来，你就知道这个工作的难度，你要知道我这个工作不是不做，你要给我时间做，给我步骤做，相信政府在做而不是不做……（作者对广州城管委 Y 处长的访谈。访谈资料编号：Y20141107）

最后，政策营销还必须对公众进行说服，这一过程即面向公众的促销（科特勒，2007）。这里的关键是，政府无法仅靠占据道德制高点要求公众接受以未来不可预期获益抵消短期直观损失的政策，营销目的在于促使公众发自内心认同政策而非被迫接受。它需要让公众了解政策产品，提升认可度和购买欲，从而支持政策执行。

在这其中，政府主官的公开站台塑造了戮力推进政策的施政形象，它既是对相关部门和基层政府的执行督促，也是对公众公开表态政策实施决心。同时，政府官员通过新闻发布会等形式现身解释和宣布政策，既增强了政策互动过程中的政府回应性，又强化了媒体、社会组织等的参与效能感。此外，基层组织的政策实践、社会力量的对策建言、媒体机构的舆论传播和市场企业的政策参与强化了促销的综合性、层次化、多元化和个性化（见表 6）。

表 4 垃圾分类的营销通路 with 促销方式

营销通路		促销方式
基层组织	街道、居委会	政策和知识宣传、设备配置、志愿者招募、政策试点
社会力量	公众咨询监督委员会	民意调查、需求反馈、政策建言
	业委会、村委会	需求反馈、政策宣传、组织分类
	社会组织，特别是环保 NGO	民意调查、社区劝导、政策倡导
媒体	传统媒体、新媒体	议题曝光、政策和知识宣传、舆论监督
企业	市场企业	新技术（如堆肥、粉碎）供给、政策宣传、小额激励
	物业公司	政策和知识宣传、工作引导、设备维护
	环卫公司、环卫工	知识宣传、社区劝导

资料来源：作者自制。

在原有宣传工作基础上,进一步扩大各类媒体覆盖率,增加信息曝光率,针对不同的人群,补充深度沟通的媒体。依托报社、媒体、社区、有社会责任的企业等社会资源,构建立体式的宣传网络和文化传播体系,推动广州垃圾分类视觉化、品牌化、文艺化、立体化发展,形成城乡统筹、形态丰富、特色鲜明的垃圾分类处理多层次形象传播体系,推动垃圾分类品牌化并成为广州标志性城市文化之一。(广州市人民政府,2015)

在此基础上,政策促销呈现出一幅密集动员的政策图景,高频率的政策传播和活动实施提升了政策产品(垃圾分类)的可见性和品牌度。这一过程以宣传教育为核心,同时也伴随着对公众的物质激励,即用价格机制和经济杠杆诱导公众参与政策执行,譬如奖励垃圾分类积极个人和家庭等。

从前年7月10日到现在,我最大的体会是抓住了学校,抓住了学生,抓住了教育,就抓住了垃圾分类的根本……(广州市长陈建华2014年4月3日在广州市固废办垃圾分类处理专题工作会上讲话)(张林,2014)

任何时候,市民的宣传教育不能放松。在这个教育里面有一个重要的东西是你要给他信心,所以你要给他有东西看,如果你给他看的东西都是不好的话,应该说让他有信心就很难了……(作者对城管委Y处长的访谈。访谈资料编号:Y20141107)

五、总结与讨论

本文以广州市垃圾分类为例探讨了政策营销的地方实践。案例描述表明,依靠行政指令和强势执行推进公共政策已不是地方政府政策过程的全部事实。在部分地区,地方政府已经初步具备了政策营销的意识和动力,并试图通过与各利益主体的互动,推动公众的政策接纳。

在中国语境下,地方政府的政策营销有其特定的动力机制和运行技巧。地方政府争夺政策议程、回应上级压力及其社会动员困境是促成政策营销的三个因素。在此基础上,通过重新定位和包装政策产品、构建多元营销通路和开展促销活动是政策营销的主要方式。这一过程塑造了听取民众政策意见的政府形象,有利于强化公众的政府信任,为政府对公众的政策参与动之以情、晓之以理、诱之以利创造条件,为政策调整和优化营造机会空间,体现了地方政府通

过“开门”参与和“磨合”互动（王绍光、樊鹏，2013）寻求政策共识的努力，体现了地方政府的治理学习和适应能力。

与欧美国家相比，中国地方政府的政策营销有其独特性。在欧美国家，政策营销是一个系统流程，包括分析现实政治形势和政策环境，继而确定营销目的、细分目标受众、决定政策的市场定位，并设计出有效的营销组合（产品、价格、渠道、促销），同时还包含政策评估、预算和实施计划。这一往往耗时漫长的政策营销计划或项目是政府提升政策绩效的保证，同时也呈现出灵活性和时间敏感性不足、效率不高等特点。相较而言，中国的地方政府面对的是缺乏竞争者的政策市场。政策营销过程依赖行政官员的推进，因而往往受制于领导和部门的施政风格，部分呈现“运动式”推进的特征，能否持续具有不确定性。同时，地方政府的营销主要着力于宣传教育，虽然它们也有意使用价格杠杆影响公众的政策购买行为，但是政策产品设计缺乏定价机制，因而难以塑造公众的成本意识，进而巩固政策购买行为。最后，政策营销缺乏社会信任的环境支撑，容易出现政策的质疑和观望行为，这也会让营销效果大打折扣。

尽管如此，政策营销的中国实践体现了地方政府与公众的良性互动。这一过程激活了公众参与，带来了政策过程民主化和科学化的诸种可能性。在此过程中，政治精英、行政系统、草根领袖和普通民众能否以及如何围绕某一政策互动达成共识、形成执行合力，成为我们可以进一步观察的现象。同时，政策营销也提供了观察政府与公众互动的视角，未来的研究可以就此开展更多的问题讨论，譬如欧美国家与中国的政府、中国的中央政府和地方政府、中国的不同地方政府存在怎样的政策营销差异？为何地方政府有些时候开展政策营销，有些时候则直接诉诸行政强制推进？何种因素影响了政策营销的成与败？等等。本文仅为抛砖引玉。

参考文献

- 艾云(2011). 上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核为例. 社会, 3: 68-87.
- 陈敦源、鲁炳炎(2008). 创造共识：民主政治中的政策行销管理. 研考双月刊, 32(2): 3-15.
- 陈建华(2012a). 广州全市垃圾分类处理部署动员大会直播. 第五项议程：广州市长陈建华讲话. 腾讯·大粤网: <http://gd.qq.com/zt2012/lajichuli/>. 2015年12月13日访问.
- 陈建华(2012b). 广州市长陈建华在垃圾分类百日试点小结会上发言. 田野笔记(2012年10月21日)
- 陈建华(2013). 第二届岭南论坛会议实录. 广州市委副书记、市长陈建华主旨演讲. 财新

- 网: <http://economy.caixin.com/2013-03-31/100508425.html>. 2013年3月31日访问.
- 菲利普·科特勒(1997). 营销管理——分析、计划、执行和控制(第8版). 梅汝和、梅清豪、张桁译. 上海: 上海人民出版社.
- 菲利普·科特勒(2001). 营销管理(新千年版·第十版). 梅汝和、梅清豪、周安柱译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 菲利普·科特勒、李南西(2007). 科特勒谈政府如何做行销. 郭思好编译. 台北: 培生出版社.
- 广州市人民政府(2012). 关于推进全民垃圾分类处理工作的意见(穗府[2012]24号).
- 广州市人民政府(2015). 广州垃圾分类处理社会动员规划(2014年—2018年).
- 韩博天(2008). 中国经济腾飞中的分级制政策试验. 开放时代, 5: 31-51.
- 何增科(2007). 政治合法性与中国地方政府创新: 一项初步的经验研究. 云南行政学院学报, 2: 8-13.
- 黄国敏、张碧琴(2009). 观光产业行销策略规划: 新竹县个案分析. 中华行政学报, 6: 61-93.
- 李凡(2008). 地方政府创新式民主的出现和发展. 今日中国论坛, 6: 17-20.
- 李廷贵(2010). 市城管委主任、书记、市城管局局长李廷贵在市城管委和市城管局工作部署会议的讲话: 抓住重点, 突破难点, 统揽全局, 整体推进全面提高城市管理水平. 广州城管官网: <http://www.gzcg.gov.cn/index.php/indexartsid/1521>. 2015年12月13日访问.
- 丘昌泰(2011). 政府施政与民众感受之间的连接器: 政策行销. 研习论坛月刊, 9(129): 1-38.
- 裘萍(2010). 提到垃圾分类, 李廷贵说“真难”. 南方都市报, 3月18日(第A1103版).
- 苏伟业(2007). 政策行销: 理论重构与实践. 中国行政评论, 16(1): 1-34.
- 谭翀(2013). 境外“公共政策营销”研究的文献综述. 前沿, 4: 153-155.
- 谭翀(2014). 政策营销: 源流、概念、模式与局限. 中国行政管理, 1: 28-31.
- 谭翀、严强(2014). 从“强制灌输”到“政策营销”——转型期中国政策动员模式变迁的趋势与逻辑. 南京社会科学, 5: 62-68.
- 田欣(2011). 热心推广垃圾分类或得500元奖励. 广州日报, 9月8日(第A19版).
- 王聪聪(2013). 我国超三分之一城市遭垃圾围城侵占土地75万亩. 中国青年报, 7月19日(第08版).
- 汪腊(2009). 论政策营销理论在“限塑令”实施过程中的应用研究. 上海: 华中科技大学硕士学位论文.
- 王绍光(2006). 中国公共政策议程设置的模式. 中国社会科学, 5: 86-99.
- 王绍光、樊鹏(2013). 中国式共识型决策: “开门”与“磨合”. 北京: 中国人民大学出版社.
- 万宇(2014). 63.6% 居民大概了解垃圾分类. 信息时报, 6月27日(A12版)
- 熊元斌(2008). 旅游业、政府主导与公共营销. 武汉: 武汉大学出版社.
- 杨爱平、余雁鸿(2012). 选择性应付: 社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为

◆专栏：政策动员与执行

- 例. 社会学研究, 4: 105 - 126.
- 俞可平(2008). 改革开放 30 年政府创新的若干经验教训. 国家行政学院学报, 3: 19 - 21.
- 杨晴宇(2003). 台北市垃圾费随袋征收政策行销之研究. 台北: 中国文化大学政治学研究所论文.
- 杨雪冬(2012). 压力型体制: 一个概念的简明史. 社会科学, 11: 4 - 12.
- 朱静(2011). 政策营销论. 北京: 社会科学文献出版社.
- 张俊杰(2013). 国家森林公园游乐区行销策略之研究——以满月圆国家森林公园游乐区为例. 中国行政评论, 19(4): 25 - 44.
- 张林(2014). 市城管委主任危伟汉向市长吐苦水——“垃圾分类没那么简单!”. 羊城晚报, 4 月 4 日(第 A09G 版).
- 章兴鸣(2013). 转型期我国公共政策营销研究. 现代经济探讨, 5: 43 - 46.
- 郑铎、刘晨(2007). “行政监察”的政策营销问题初探. 理论观察, 1: 73 - 75.
- 周月鲁(2005). 水土保持政策营销模式研究. 中国水土保持, 11: 9 - 11.
- 朱亚鹏(2014). 协商民主的制度化与地方治理创新: 顺德决策咨询委员会制度的经验及其启示. 公共行政评论, 2: 2 - 22.
- 朱亚鹏、肖棣文(2014). 政策企业家与社会政策创新. 社会学研究, 3: 56 - 76.
- Altman, J. A. & Petkus, E. (1994). Toward a Stakeholder - Based Policy Process: An Application of the Social Marketing Perspective to Environmental Policy Development. *Policy Sciences*, 27: 37 - 51.
- Ascher, K. (1987). *The Politics of Privatisation: Contracting Out Public Services*. New York: Palgrave Macmillan.
- Butler, P. & Collins, N. (1995). Marketing Public Sector Service: Concepts and Characteristics. *Journal of Marketing Management*, 11: 83 - 96.
- Buurma, H. (2001). Public Policy Marketing: Exchange in the Public Sector. *European Journal of Marketing*, 35(11/12): 1287 - 1302.
- Chapman, D. & Cowdell, T. (1998). *New Public Sector Marketing*. London: Financial Times/Pitman Publishing.
- Coffman, L. L. (1986). *Public - Sector Marketing: A Guide for Practitioners*. New York: John Wiley & Sons.
- Gross, C. W. & Peterson, R. T. (1987). *Marketing Concepts and Decision Making*. New York: West Publishing Company.
- Harden, I. (1992). *The Contracting State*. Buckingham: Open University Press.
- Snively, K. (1991). Marketing in the Government Sector: A Public Policy Model. *The American Review of Public Administration*, 21(4): 311 - 326.
- Stern, L. W. & El - Ansary, A. I. (1996). *Marketing Channels*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Mausser, G. (1983). *Political Marketing: An Approach to Campaign Strategy*. New York: Praeger.

- Page, B. I. (1983). *Who Gets What from Government*. Los Angeles: University of California Press.
- Walsh, K. (1994). Marketing and Public Sector Management. *European Journal of Marketing*, 28 (3): 63 – 71.
- Watzke, G. E. & Mindak, W. A. (1987). Marketing – oriented Planning in Public Administration: The Case of the State Development Agency. *International Journal of Public Administration*, 9(2): 153 – 192.