

公共部门规划： 目标—发展重点矩阵构建及应用

王虎峰

[摘要] 公共部门相对其他部门具有特殊性,因此,该领域规划设计要求有与之特点相适应的分析工具。本文梳理了公共部门规划发展的脉络,并对常用的规划分析工具进行了综述,指出了现有工具在公共部门规划应用的有效性和局限性。笔者根据规划实践提出了目标—发展重点矩阵(Objectives—Keys Perspective Matrix),在对该矩阵进行论证、推导和构建之后,以北京市“十二五”卫生发展改革规划课题为例,演示了该矩阵的实际运用情况,指出了构建矩阵需要考量的问题,并对该矩阵的推广使用进行了讨论。

[关键词] 政府规划;目标—发展重点矩阵;公共部门

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2011)07-0028-06

规划是基于特定的社会环境,在特定的需求下,以政府、私营部门等组织为主体,对未来问题进行整体性、基本性的思考并进行整套行动方案设计的活动。规划包括确立组织发展目标,建立达成此项目标的总体战略,并且创立一个综合的配套计划来组织和协调工作。规划属于一种系统设计和安排,不同领域的规划具有不同性质的要求,本文旨在探讨公共部门规划分析的工具并进行案例分析。

一、公共部门规划及其分析工具综述

(一) 规划理论发展轨迹及公共部门规划的兴起

现代规划理论的主体产生于20世纪初,这一时期的规划理论代表主要是以霍华德(Howard)和柯比西(Le Corbusier)为代表的欧洲规划理论和以芒福德(Mumford)和图格维尔(Tugwell)为代表的美国规划理论。最初的规划理论主要是借用政治学、工商管理、公共管理、经济学和其他社会科学学科的概念进行构建,由此可见,规划理论从产生就综合了多门学科的内容,体现了交叉和融合的特征。随后,在弗里德曼(Friedmann)、霍尔(Hall)、泰勒(Taylor)、赫莉(Heatley)等杰出学者的开拓下,规划理论在20世纪60年代发展到了顶峰。此间,作为应用学科的规划理论仍然受到其他学科理论的影响,尤其受到经济管理学科的影响,直接表现为战略规划在企业中率先广泛应用,规划成为企业活动的一个重要部分。到了20世纪90年代,明茨伯格(Henry Mintzberg)强调规划思想要进行革新,在对规划的角色作用进一步肯定的同时,也指出规划不能用于替代企业对重要战略问题的创新性思考,规划过程应该更具可操作化。^[1]由此可见,规划较早应用于以企业为代表的私人规划领域。规划常与战略设计集于一体,随着战略观念的提出和规划

理论的日渐成熟,战略规划在私人部门中不断得到成功实践。而公共部门在新公共管理运动影响下,开始借鉴私人部门的管理经验和技術,公共部门战略规划也随之兴起。

欧文·休斯(Owen E. Hughes)在《公共管理导论》提出,战略计划在公共部门的运用,始于20世纪60年代,落后于私人部门十几年;而战略管理的引入,却是在20世纪80年代后期,只比私人部门晚几年。^[2]奥尔森(J. B. Olsen)和伊迪(D. C. Eadie)于1982年《策略规划:有远见的管理》一书的出版,标志着公共组织大规模地进行战略规划,学者们也开始研究如何在公共部门最有效地进行战略规划。^[3]直到20世纪80年代,公共部门的战略规划仍主要用于军事战略以及在国家治理方面的大规模项目。但在美国的公共管理实践中,20世纪80年代初已有不少州开始使用战略规划。美国国会1993年通过的《政府绩效与结果法》(The Government Performance and Results Act),要求到1997年所有联邦政府机构都必须实行战略规划。^[4]时至今日,在美国公共部门中战略规划应用很广泛,主要集中在政府总体规划、城市规划、土地资源规划、区域卫生规划等方面。

公共部门规划是由政府为代表的公共部门,以维护和发展公共利益为价值取向,通过内外部环境分析、目标确定、组织结构设计、运作模式选择以及规划措施的实施与评估等一系列的行动过程。与私人部门规划相比,公共部门规划在本质上以及相关分析工具的运用上有其独到的特点。

(二) 公共部门规划的特点及其对分析工具的需求

1 公共部门规划的特点

规划无论在公共部门还是在私人部门都被广泛接受,并得到了管理者的积极支持和参与,而公私部门的不同性质决

定了规划在两部门中存在着一定的区别。美国学者乔治·斯坦纳 (George Steiner) 在《战略规划》一书中指出了非营利部门与私人部门规划的区别与联系。其所定义的非营利部门包括政府部门和不以营利为目的的其他所有组织。斯坦纳认为,公私两部门规划在以下几方面存在着差别:第一,公共部门的规划受到政治支配,考虑的政治因素多于私人部门考虑的经济因素,具有政治权威性和严肃性;第二,由于规划制定主体的多元性,涉及各方利益,公共部门规划的制定过程常比私人部门要分散也要公开得多;第三,相对于私人部门规划建立的少数几个目标而言,公共部门尤其是典型的政府组织要建立更多的含义广泛的目标,使规划复杂化;第四,在评价规划过程中,公共部门的评价尺度更为模糊和定性,不像在私人部门中那样精确;第五,公共部门中的规划的执行过程比在私人部门困难得多。总而言之,与私人部门相比,公共部门的规划是一个更为复杂的过程。^[5]

利维 (John M. Levy) 在《现代城市规划》一书中也指出,公共规划与非公共规划 (比如公司所做的规划) 有很多共同之处,然而,它们之间至少存在着一个重要的差别,那就是制定公共规划通常比制定私人规划更为困难,而且,从执行的结果来看,公共规划往往合理性比较差。理由很简单,公共规划往往需要满足多方面各不相同的需求,而这些需求之间有些是相互冲突的。而私人规划比较单纯,只要满足单一的或者非常少数的几项需求即可,很容易得出协调一致的解决方案。此外,公共规划还要受到政治方面的影响。公共部门是在一个开放的环境中运作,有义务向整个城市的全体政治人群说明情况。公共部门最后确定的规划必须满足很多不同群体和组织的需求,可以说,公共部门规划与私人规划相比,常常更为复杂和困难。^[6]

笔者认为,公共规划与私人规划的最重要区别在于公共规划具有政治决策的特性并注重公共利益的维护和发展。公共规划目的在于谋求社会公共利益,注重各方利益的平衡,较之私人规划更具公共性和政治意义。

2 公共部门规划对分析工具的需求

工欲善其事必先利其器。公共部门规划的诞生,不仅需要科学的理论依据,还需要有一整套先进的分析工具,这对规划的成功至关重要。笔者认为公共部门有其自身的特点,因此,在规划过程中对分析工具有以下特殊需求:

第一,公共部门是不以营利为目的而提供产品和服务的部门,目标在于推进社会整体协调发展,实现公共利益。公共部门相对于私人部门具有政治权威性,其实现公共利益的目标相对稳定,不能像私人部门那样具有很强的随机性,目标一旦确定就不易随着外部环境的变化而变换。因此,公共部门的公益性和稳定性要求规划有明确稳定的分析框架。

第二,公共部门的参与主体往往不是单一的,不仅包括政府,还包括公共企业、非营利组织、国际组织等。虽然各主体的宏观目标都在于实现公共利益,但同时也存在不同目标利益上的冲突,这就要求公共部门规划的分析工具要兼容各参与主体的目标和需求,具有相当的开放性。

第三,在目标实现路径上,私人部门中的单个企业单位往往可以选择某个战略分析工具,考虑几个主要约束条件,实现一个主要目标即可;而公共部门要实现其多元目标,还要从多维度出发,满足多个约束条件如现有的环境、资源、不同利益主体诉求等,制定相应的规划。这就对公共部门规划所运用的分析工具的兼容性和扩展性提出了要求。具有较强兼容性和良好扩展性的分析工具,才能多目标、多维度、多条件进行分析,完成兼容各方需求的规划目标。

(三) 常用规划分析工具特点及在公共部门适用性

原创自或首先应用于企业规划的分析工具,在企业规划制定中发挥了重要作用之后,其示范效应很快影响到其他部门,被广泛应用。以下主要分析六种常用矩阵分析模型的特点:

1 用作环境分析的 SWOT 矩阵和 PEST 模型

SWOT 分析法即态势分析法,20 世纪 80 年代初由美国旧金山大学的管理学教授韦里克 (Heinz Wehrich) 提出,是一种能够较客观而系统地分析和研究一个单位现实情况的方法,划分优势、劣势、机会和威胁四个分析维度。^[7]经常被用于企业战略制定、竞争对手分析等场合,为组织提供战略支持。同时,SWOT 矩阵因其利害区分假定、内外划分假定、静态分析假定等固有设计,存在诸多分析盲区。PEST 模型用来分析企业或其他组织外部宏观环境,涵盖了四种一般的宏观影响因素,即政治 (Political)、经济 (Economic)、技术 (Technological) 和社会 (Social) 四类主要影响因素。^[8]PEST 模型为企业提供了全面的宏观研究视角。以上两种环境分析工具,被广泛地应用于公共部门,但是它仅能帮助确定规划的战略思想,对战略目标以及战略措施的环节分析,不能提供更多帮助。

2 用作企业产品 and 市场定位分析的波士顿矩阵和 GE-麦肯锡矩阵

波士顿矩阵 (BCG 矩阵) 是由美国波士顿咨询集团首创的一种规划企业产品组合的方法。^[9]矩阵以相对市场占有率和销售增长率构成的二维矩阵图,区分出 4 种业务组合:问题型业务 (Question Marks) 即高增长、低市场份额业务;明星型业务 (Stars); 现金流业务 (Cash Cows); 瘦狗型业务 (Dogs)。该矩阵建构在市场引力和企业实力两个关键要素之上,分别以销售增长率和市场占有率表示,并支持建立在此因素划分基础上的各种业务类型分析。但它仅关注了分析上的便利,忽视了很多现实问题,存在主观窄化融资来源、低估业务复杂性、简化生命周期等问题。GE-麦肯锡矩阵是美国通用电气公司 (GE) 和麦肯锡咨询公司于上世纪 70 年代开发的新的投资组合分析方法,是对 BCG 矩阵的改进。^[10]GE 矩阵按市场吸引力和业务自身实力两个维度评估现有业务 (或企业组织),每个维度分三级,分别为强、中、弱三个梯级,构成“33”九格矩阵。通过确定战略业务单位、确定评价因素及因素权重、评估计分、将战略单位标在 GE 矩阵上、对各战略单位策略进行说明等五个步骤,严谨地将企业组织或业务分析流程科学化。但是矩阵中很多指标难以测评、信息需求量大等问题制约了 GE 矩阵的广泛应用。本

矩阵支持多个事业单元的分析, 具有较好的扩展性。以上两种分析工具, 不管是定性方法还是定量方法, 其精神实质是一种经济效益的比选, 很难在公共部门应用。

3 结合产业发展周期进行战略分析的生命周期组合矩阵

生命周期组合矩阵 (ADL), 是一项投资组合管理方法, 由著名的咨询管理公司阿瑟·D·利特尔公司 20 世纪 70 年代提出。它把组织自身在市场上的优势与劣势同该市场的生命周期阶段相结合, 主要将分析的重点放置在业务市场成熟阶段以及竞争地位。^[11] ADL 矩阵建立在产业生命周期以及企业竞争地位的匹配上, 矩阵图示包括横向维度的幼稚、成熟、成长以及衰退四个产业生命周期的不同阶段, 纵向维度是主导、企业较强、竞争有力、实力维持、脆弱五个企业竞争地位。通过不同因素的匹配判断不同成长阶段上, 企业竞争地位如何, 以及所应采取的对应措施。该矩阵具有较为宽阔的宏观视野, 但存在阶段划分的分析约束、对于风险应对不足、难以划分不同周期的缺陷, 使得矩阵使用

受到很大限制。这种分析工具对于一个具体组织较为合适, 对于一个区域或者一个部门的公共规划难以适用。

4 用作备选战略比较的定量战略计划矩阵

定量战略计划矩阵 (QSPM 矩阵) 是战略决策阶段的重要分析工具。定量战略计划矩阵给出不同战略之间的比较框架, 是对前期战略设计信息的汇总, 同时也是对备选战略方案的比较筛选。定量战略计划矩阵能够较为客观地指出哪一种战略是最佳的。QSPM 矩阵由关键因素以及所占权重和备选战略构成, 通过权重以及战略吸引力计算各个战略的吸引力总和, 从而对战略进行比较。具体步骤包括: 列举关键因素、权重设计、罗列备选战略、吸引力系数的确定及计算等。因此定量战略计划矩阵实现了指标量化, 因而战略选择具有客观一面。但是矩阵对于备选战略数量和质量要求较高、依赖直觉判断的缺陷等使得 QSPM 战略分析应用上带有局限性。这种分析方法, 对于可以相机抉择以及自主选择的决策, 有较好的辅助作用。

以上几种常用分析工具的特点比较可参见表 1。

表 1 常用规划分析工具特点及其在公共部门适用性

矩阵类型	提出者及时间	主要应用范围	优点	缺陷	公共部门应用
SWOT 矩阵	韦里克 (Heinz Wehrich) 20 世纪 80 年代初	企业战略制定; 竞争对手分析	1. 结构性框架和系统化的思维 2. 有效的内外外部环境分析 3. 具有战略决策应对能力 4. 战略规划及合理资源配置	1. 利害区分假设 2. 内外划分假设 3. 静态分析假定 4. 微观分析能力缺失	应用广泛 A. 政策制定 B. 人力资源规划等
PEST 分析模型	不详	公司战略规划; 市场规划 产品经营 发展等	1. 分析视角通用 2. 宏观视角	1. 分析视角未涉及权重 2. 分析视角通用, 缺乏针对性 3. 适应大中型组织	应用广泛 A. 战略人力资源管理 B. 政策制定及战略管理
波士顿矩阵	布鲁斯·亨德森 (Bruce Henderson) 1970 年	分析和规划 企业产品组合	1. 对“经验曲线”假设的认同 2. 评估标准客观, 信息描述较为真实 3. 清晰的企业发展战略定位 4. 灵活的战略选择	分析思路与现实之间存在差距 1. 融资来源狭窄 2. 低估了业务的复杂性 3. 生命周期简化 4. 成本领先战略的禁锢	有所涉及 A. 园区功能定位 B. 区域产业分析
GE-麦肯锡矩阵	通用电气 麦肯锡 (GE Matrix McKinsey Matrix) 20 世纪 70 年代	公司投资组合分析方法	1. 丰富的指标设计 2. 较为准确的权重考量 3. 流程分析科学化 4. 多样战略的选择	1. 多指标测评难度 2. 建立在一定决策基础上	有所涉及 A. 行业发展状况分析 B. 国有企业改革
生命周期组合矩阵	阿瑟·D·利特尔公司 (ADL) 20 世纪 70 年代	企业投资组合管理方法	1. 不同发展阶段的战略选择给出了相匹配的战略 2. 生命周期和竞争地位相匹配生成分析矩阵, 具有较为宽阔的宏观视野	1. 阶段框架的局限 2. 生命周期过渡点的战略应对能力不足 3. 标准行业生命周期确定难度较大	较少涉及
定量战略计划矩阵	不详	企业战略决策阶段	1. 客观指出相对最优战略选择 2. 多种分析工具结合与信息整合 3. 指标量化, 权重设计以及吸引力计算 4. 主观判断与客观指标结合 5. 相继或同时考察 组战略	1. 对备选战略数量和质量要求较高 2. 对直觉性判断和经验性假设的依赖较高 3. 分析依赖前期信息的搜集及分析工具的合理使用	较少涉及

资料来源: 笔者根据相关资料整理而成。

二、目标—发展重点矩阵提出及构建

(1) 问题的提出

笔者 2010 年主持了北京市“十二五”卫生发展改革规划研究课题。作为规划研究报告一般有三个重要组成部分, 即前一个五年的回顾分析, 现状和未来 5-10 年环境变

化分析, 然后就是确定战略目标和重点。具体为: 首先是回顾分析, 重点是还原和回溯, 基于材料和数据可以建立政策模型, 进行分析, 找出发展规律。第二, 对现在和未来环境的变化分析, 在这部分可以运用环境分析的工具, 但是笔者在实践中发现, 这种分析和后面的目标和重点如

何呼应、如何衔接,很难把握。比如运用 PEST 模型分析社会环境的内容,可以说有海量的信息资讯,如何在这些信息中确定分析的重点,并且使这部分分析对制定战略目标和措施具有很强的支撑,既不能流于形式,又不能耗费过大的人力和物力,使环境分析的内容具有很高效率,对后面确定发展重点有很强针对性,行文逻辑上具有前后一致性,实际上很难把握。第三,在第三部分确定卫生改革发展目标具有很强的政治性,必须运用价值判断,必须注重社会公益性,这也是公共部门规划的共性。因此,很多基于效率最大化的分析工具,还有多个策略比选后进行相机抉择的分析思路就不适用了。比如,缓解和解决“看病难,看病贵”,促进社会公平必须成为“十二五”规划的重要目标之一,而不可能通过策略分析放弃这个目标。那么,这种运用社会价值判断或者既定政策方针所规定的内容而形成的发展目标,采用怎样比较科学的分析方法找出相对应的发展重点呢?目标—发展重点透视矩阵(Objectives-Keys Perspective Matrix,简称目标—重点矩阵)正是从研究和解决以上问题过程中提出的。^[12]

(二) 矩阵的推导和构建

为了解决以上问题,首先假定一个或者若干通过价值判断或者既定政策给出的目标,这个目标是无论如何都要努力实现,而不能放弃的,或者说是大家公认的公理或追求目标,在公共部门和社会事业中应该可以得出这样的核心目标。然后,推导出“目标——标准——现实——趋势——追求”的逻辑关系,其具体内涵为:

- 1 目标:指已经确定的目标或者选定的政治目标或公共利益目标。
- 2 标准:指实现以上目标应该具备的理想标准条件是什么,这些内容根据目标实现要求,可以按照各领域发展规律和专业知识的理想标准。
- 3 现实:指与实现目标相关,与理想标准相对应的现实条件,实际上就是制定和实施规划的现实基础,可以通过调查研究手段获得。
- 4 趋势:指对未来规划目标和内容相关的环境变化以及发展趋向,可以通过环境分析工具分析而获得。
- 5 追求:指根据目标和系统分析而确定的发展重点,也包括主要的政策措施。

表 2 目标—发展重点透视矩阵

目标	目标 1	目标 2	目标 3	……
理想标准				
必要条件				
现实基础				
未来趋势				
发展重点				

以上逻辑推理用数学公式表示为:

$$\text{理想条件} \rightarrow \text{必要条件} \leftarrow \text{现实基础} \leftarrow \text{未来趋势} \leftarrow \text{未来发展重点}$$

这个公式用描述性语言解释为:我们已经确定或者选定了发展目标,就可以推论出实现这一目标的必要理想条件;然

后对比现实基础同理想条件的差距;再加上未来趋势提出的新要求,这些内容就在逻辑上构成了未来发展的重点。

根据以上逻辑推理,构建矩阵如表 2。

(三) 矩阵的作用及扩展应用

使用本矩阵可以有效解决在公共部门规划中常见的几个问题:

1 可以解决以社会效益为主导的公共部门规划分析价值判断先入为主的问题。进行企业战略分析的一些工具,是基于经济效益原则构建的,允许进行相机抉择和自主决策,因此并不适用社会效益和公共利益占主导的公共部门的规划要求,本矩阵则解决了在既定价值和目标的基础上,如何寻找发展重点的问题。

2 有效解决规划研究中经常出现的回顾研究与环境分析同未来发展重点确定相脱节的问题。本矩阵网格化的分析方法,逻辑上要求对现实基础和未来趋势分析的问题相对应,能够一环扣一环推导出结论,有效地提高了整个研究的质量和效率,如果前后分析逻辑不一致将分析结果带入矩阵就会发现问题,无法推导出结论。

3 本矩阵可以对整个规划研究的进行指导,本矩阵是按照逻辑推理来构建的,它不仅是分析工具,也可以扩展运用作为规划工作的管理工具,按照本矩阵逻辑要求来组织和协调规划的编制工作,可以提高工作效率。

4 本矩阵可以有三种扩展方式:向下扩展、向右扩展和向内分割。向下扩展是指可以将发展重点中的某一个结果,作为新的目标,重新开始循环分析,逐级细化,根据研究投入和工作层级需要来确定;向右扩展,可以根据目标设计,进行多重目标的并行分析,兼容多个目标的实现;向内分割可以将综合规划和单项规划统一起来,将一个目标分割成若干目标,将每个目标看作是综合规划中的单项规划。

三、应用范例——用矩阵法分析首都“十二五”卫生规划发展重点

我们成功运用了目标—发展重点透视矩阵,对北京市的“十二五”卫生规划进行回顾分析、环境分析及未来需求的分析,最后根据目标确定应当发展的重点。

(1) 目标维度的确定

卫生事业发展的目标可以划分为三个维度的内容:一是居民的健康目标;二是社会发展目标;三是行业发展目标。这三个目标是进行卫生规划所必不可少的内容,三个目标按照既定政策目标和社会共识,具体界定为:

居民目标:长期目标是不断提高健康水平,短期目标是缓解“看病难,看病贵”的问题。

社会目标:促进公平,在坚持公平和效率相统一的同时,把公平放在第一位。关于公平,有三个方面的意义:一是国际通用衡量一个地区卫生成效的指标;二是构建和谐社会的内在要求;三是提供人人享有同质化卫生服务的内在要求。

行业发展目标:包括三方面,一是服务能力和水平;二是可持续的有效率的资源配置,包括资金投入和固定资源以及人力资本投入;三是改善管理方式和方法。

根据以上三重目标,构建矩阵如表 3

表3 北京市“十二五”卫生规划目标—发展重点透视矩阵

目标	居民健康	社会公平	行业发展
理想标准			
必要条件			
现实基础			
未来趋势			
发展重点			

(二) 矩阵的推算过程示例

为了演示矩阵的使用过程,我们选择第一维度“居民健康”的目标进行演示。以居民健康为例,根据矩阵进行推导,要实现居民健康的理想标准是“有病能看病,无病能防病”。实现这一理想的目标,根据社会医学常识可知,必要条件至少有四条:一是正确的生活方式和行为;二是居民有正确的健康意识和可获得的健康知识;三是适宜的生活环境;四是可持续健康发展的卫生和医疗服务体系(这部分内容归并到第三纬度行业发展中分析)。在对“十一五”规划的回顾研究部分、现在和未来发展环境分析部分,对这一维度涉及的前三条内容进行了系统分析,包括居民生活方式和行为、居民健康观念和意识、社会环境因素、自然环境因素等。根据环境及趋势分析可知,影响居民健康的最大威胁是慢性病上升到死因的第一位。按照目标—重点矩阵推导,根据实现居民健康目标的必要条件出发,结合已有的现实基础,再结合未来需要的发展趋势,即可得出这一目标维度下未来发展的重点,即未来北京市的重点工作应包括推进各种健康教育和健康促进活动,引导人们的健康生活方式的转变,维护和创造良好的社会环境和自然环境,开展全社会参与的卫生工作。按照这种推导方法,本报告对三个目标维度下的相关问题,组织针对性的实地调研、文献研究、专家咨询等工作,从现实基础到未来趋势进行相对应的、系统的分析,最后将研究结果带入矩阵中,通过综合分析推导,得出北京市“十二五”卫生发展的重点。用目标—重点矩阵来分析研究北京市“十二五”发展和改革,其分析方法和研究结果得到了有关部门的高度认同。

(三) 构建目标维度和分析要素时需考量的问题

为了科学选择目标维度,使得分析框架合理有效,首先要注意维度的项数。根据笔者运用目标—重点矩阵分析的经验,维度的项数过多和过少都会影响分析的效果。矩阵纵栏有六项,一维目标分析的结果代表本研究报告可能有3-5个部分(可能省略或者简化理想标准、必要条件的分析部分,但至少要有现实基础、未来趋势、发展重点三部分);二维目标分析可能有6-10个部分,以此类推,五个维度目标分析导致规划报告至少要15个部分。显然,作为一般的规划报告,3个部分似乎太少,分析难以深入;而15个部分似嫌太多,既没必要,也难以把握。因此,建议维度的项数以3个左右为宜。第二是选择目标维度的标准。笔者认为目标维度合理与否直接影响到规划的逻辑思路和分析结果,应该遵循一定的原则,即尽量将规划内容的主要利益主体和主要价值标准相统一,按照这样的目标维度建立的分析框架就能够满足规划的主要方面和主要内容。如在本案中,选择将居民健康作为第一个维度就是兼顾了居民这个

主体和健康的价值相统一;将社会公平作为第二个维度就是兼顾了时代发展的主题要求和政府的价值标准;而行业服务水平和能力作为第二个维度就是要将行业自身发展和社会需求的提供有机结合起来。由此可见,目标维度的选择必须遵循一定的原则。

在分析各要素时,亦应注意综合运用以下方法:第一,规范和实证相结合。本矩阵的上两栏内容理想目标和标准条件是需要进行价值判断,进行定性分析的,解决应该怎样的问题,这也是本矩阵的特色;紧接着下两栏是现实基础和未来趋势,就需要用实证分析的手段进行研究,解决是什么的问题,这两类分析手段在本矩阵中具有同等重要地位,不可偏废。第二,矩阵构建和推导同规划研究和撰写交替进行。运用本矩阵进行规划研究,首先要分析确定目标维度,待维度确定后,整体研究框架就明确了,然后就可以开展调研,完成现实基础和未来趋势部分的分析,最后再代入矩阵进行分析推导出发展重点。当然,这个过程可以多次反复,交替进行。第三,定性分析和定量分析可兼容。作为规划研究,往往需要对发展趋势进行预测,需要一些定量研究,本矩阵支持在研究的某部分进行定量分析,同时,将研究结果很好地转化为发展需要的分析,使得定量分析和定性分析的作用能够相得益彰。

四、讨论和总结

笔者在主持本课题研究时,遇到的最大挑战是课题组织和研究方法。卫生事业发展涉及问题很多,参加课题研究的专家也很多,如何高效组织,研究哪些问题,直接关系到课题研究的工作效率和质量,因此,笔者在研究过程中力图在组织和研究方法上有所创新。本矩阵的构建和应用是一次尝试,笔者有以下体会:

第一,运用本矩阵是一个反复演练的过程。要确定总体目标和维度不是轻而易举的事情,也要进行反复分析,需要借助本领域专业知识,同时进行一番调查研究。在本矩阵框架指导下,反复研究,才能确定整体规划研究结构和要点。

第二,研究过程中要经常和实际情况比对,同有关部门沟通,确保研究的素材和资料的准确、权威和深入,这样推导的结果才能严谨而有效,在某种程度上,基础材料决定了推导结果的可靠性。

第三,本矩阵推导出的发展重点,还需要再制定具体措施。也就是说,本矩阵不能事无巨细解决全部问题,只能解决重点问题,而一些具体措施,应该会同具体部门研究解决。

第四,本矩阵同其他分析工具,如PEST分析、建模定量分析等是兼容的。本课题在环境分析部分运用了PEST分析,在趋势分析部门建模测算了北京市医生、护士和病床增长趋势,因此,本矩阵既是一个分析框架,也是一个研究管理工具,具有较好的兼容性和实用性。

第五,笔者在本矩阵运用和研究中发现,本矩阵不仅适应在公共部门,也适用于非公共部门乃至个人规划,因为,本矩阵是通过逻辑推理构建的,同其他战略分析工具是在

经验总结基础上构建不同,这种逻辑是根据常识发展出来的。“常识其实并不真那么平常,常识是我们赋予一连串用逻辑推演出来的结论的最高礼赞。”^[13]希望更多的人认识和使用本矩阵。 (行)

[参考文献]

[References]

[1][加]亨利·明茨伯格. 规划: 发现战略规划的力量[M]. 陈正侠译. 北京: 企业管理出版社, 2004. 16- 17.
H. Mintzberg. *Planning: The Power of Strategic Planning* Trans by Chen Zhengxia Beijing Enterprise Management Publishing House, 2004. pp16- 17.

[2][澳]欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 张成福等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001. 176
Owen E. Hughes *Public Management and Administration: An Introduction* Trans By Zhang Chengfu et al. Beijing China Renmin University Press, 2001. p176

[3][美]约翰·布赖森. 公共与非营利组织战略规划[M]. 孙春霞译. 北京: 北京大学出版社, 2010. 8
John M. Bryson *Strategic Planning for Public and Non-profit Organization* Trans by Sun Chunxia Beijing Peking University Press, 2010. p8

[4][美]尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务[M]. 项龙译. 北京: 北京大学出版社, 2006. 541.
Henry T. Nicholas *Public Administration and Public Affairs* Trans by Xiang Long Beijing Peking University Press, 2006. p541.

[5][美]乔治·斯坦纳. 战略规划[M]. 李先柏译. 北京: 华夏出版社, 2001. 331- 349.
George Steiner *Strategic Planning*. Trans by Li Xianbai Beijing Huaxia Publishing House, 2001. pp331- 349.

[6][美]约翰·利维. 现代城市规划[M]. 张景秋等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003. 372- 373
John M. Levy. *Modern Urban Planning*. Trans by Zhang Jingqiu et al. Beijing China Renmin University Press, 2003. pp372- 373.

[7][美]斯蒂芬·罗宾斯等. 管理学[M]. 李自杰等译. 北

京: 中国人民大学出版社, 2003. 205- 207
S P. Robbins et al. *Management* Trans By Li Zijie et al. Beijing China Renmin University Press, 2003. pp205- 207

[8]哈佛商学院. 战略管理[M]. 徐二明译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005. 134- 166
Harvard Business School *Strategic Management* Trans by Xu Erming Beijing China Renmin University Press, 2005. pp134- 166

[9][美]卡尔·W·斯特恩等. 公司战略透视[M]. 波士顿顾问公司译. 上海: 上海远东出版社, 1999. 175- 176
K. W. Stern et al. *Perspective of Corporate Strategy*. Trans by Boston Consulting Group Shanghai Shanghai Yundong Press, 1999. pp175- 176

[10][加]明茨伯格. 战略规划的兴衰[M]. 张猛, 钟含春译. 北京: 中国市场出版社, 2010. 1- 16
H. Mintzberg *Rise and Fall of Strategic Planning*. Trans by Zhang Meng, Zhong Hanchun Beijing China Market Publishing House, 2010. pp1- 16

[11][美]希尔·琼斯. 战略管理[M]. 孙忠译. 北京: 中国市场出版社, 2008. 5- 17.
Hill Jones *Strategic Management* Trans by Sun Zhong Beijing China Market Publishing House, 2008. pp5- 17.

[12]王虎峰. 北京市卫生事业发展改革“十二五”规划战略研究总报告[R]. 北京: 中国人民大学医改研究中心, 2010. 86- 87.
Wang Hufeng *Research Report of Beijing Health Planning for the 12th Five Year Plan*. Beijing Health Reform and Development Center China Renmin University, 2010. pp86- 87.

[13][以]艾利·高德拉特. 目标[M]. 齐若兰译. 北京: 电子工业出版社, 2009. 7
Eliyahu M. Goldratt *Objectives* Trans by Qi Ruolan Beijing Electronics Industry Publishing House, 2009. p7
(作者单位: 中国人民大学公共管理学院副教授、医改研究中心主任, 北京 100872)

(责任编辑 方晋)

Public Sector Planning Construction and Application of“ Objective - Key Perspective Matrix”

Wang Hufeng

[Abstract] The special characteristics of public sectors require corresponding analytical methodology for its planning. This paper reviews evolution of public sector planning and summarizes common analytical tool, and identifies their feasibility and limitation. Then the paper creates and demonstrates the“Objective - Key Perspective Matrix” based on practices and pinpoints the issues that may raise in application. The paper ends with proposition for the wider application of matrix.

[Keywords] government planning Objective - Key Perspective Matrix public sector

[Author] Wang Hufeng is Associate Professor and the Director of Health Reform and Development Center, Renmin University of China, Beijing 100872