

第六章 公共事业管理部门战略管理

一、教学目的和要求：

通过本章教学，明确掌握公共事业管理部门战略管理的特点。把握公共事业管理部门战略管理的步骤，了解战略管理与战略规划的定义。掌握战略规划的 SWOT 工具并学会运用。

二、教学重点、难点

（一）教学重点：

- 1、公共事业管理部门战略管理的特点；
- 2、公共事业管理部门战略管理的步骤；
- 3、进行战略规划的 SWOT 工具。

（二）教学难点：

- 1、战略管理在公共事业管理部门中的价值；
- 2、SWOT 工具的运用。

三、考核知识点和要求

（一）识记

- 1、战略管理的含义；
- 2、战略管理的基本步骤；
- 3、战略规划的含义；
- 4、SWOT 的基本含义；
- 5、SO、ST、WO、WT 的含义。

（二）理解

- 1、公共事业管理战略管理的特点；
- 2、公共事业管理战略管理的价值；
- 3、战略规划的步骤；
- 4、SWOT 分析方法的内涵。

（三）应用

运用 SWOT 分析方法，对公共事业管理面临威胁、机会及其自身优势和劣势进行分析，并作出综合评价。

四、基本概念

战略管理：制定、实施和评价组织能够达到目标的艺术或技术。

环境分析：对公共事业管理部门所处的内、外部环境进行分析，得出环境的优势和劣势，

了解机会和威胁。

战略规划：在环境分析的基础上拟定战略的过程

战略实施：通过建立和发展行动的能力和机制，将规划转化为绩效。

战略评估：对战略实施进行监控，并对实施的成绩和效率进行评估的过程。

SWOT 分析：通过了解组织的优势与劣势的基础上，将组织内部的资源因素与外部的资源因素造成的机会和风险进行合理有效的匹配，从而制定良好的战略，掌握外部机会，规避威胁的方法。

WT 战略：即组织面临着来自外部的威胁和组织内部的不足，则应规避威胁，克服弱点的战略。

WO 战略：即组织面临着来自外部的机会和组织内部的不足，则利用机会，克服弱点的战略。

ST 战略：即组织面临着来自外部的威胁和组织内部的优势，则利用优势，规避威胁的战略。

SO 战略：即组织面对来自外部的机会和组织内部的优势，则利用机会，发挥优势的战略。

五、基本理论和问题

1、什么是战略管理？战略管理和战略规划的区别与联系何在？

所谓战略管理，是管理者有意识的政策选择、发展能力、解释环境，以集中组织的努力，达成目标的行为，或者说，战略管理是制定、实施和评价组织能够达到目标的艺术或技术。

战略规划，是指从战略的高度对完成组织目标或任务进行的计划，但并不涉及计划的执行和评估问题。从历史发展来看，战略规划是战略应用于私营部门的最初形式，流行于 20 世纪 60—70 年代，主要有两种表现形式，即企业战略计划和公司战略计划。

从管理过程来看，战略规划毕竟只侧重于规划，而对如何保证所制定的战略规划的落实注意不多，因而在 80 年代以后，随着对战略极其运行规律的认识的深化，人们对战略的运用不再停留于仅仅进行规划，还注意了根据战略规划的要求对整个战略规划的执行、控制和评估，也就是说，是将战略观念贯穿于组织的所有部分，以及管理的全过程，使战略的运行构成了一个完整的管理过程，形成了战略管理。这样，在管理领域内，战略管理代替了战略规划，战略规划成为了战略管理的一个组成部分，它与执行、评估合一起，构成了一个完整的战略管理过程。

2、战略管理有什么特点？

第一、战略管理具有强烈的未来导向性。应该说，组织的计划都是根据组织的目标所确定今后要实现或完成的任务，因而在管理领域内，任何组织的计划都具有未来性。但是相比较而言，战略管理的这种未来导向性显然更为强烈。因为，战略管理的出发点就是根据外

部环境的变化来为组织确定未来的发展，规划蓝图，而且是通过战略管理，将这一指向未来的战略理念贯穿于组织的所有人员和机构，使之理解组织的环境、要求和目标，并将这一战略理念落实于整个运行中，从而在组织的现在与未来的之间架起了桥梁。

第二、战略管理具有长期性、全局性和根本性。如上所述，就战略本身来说，它是指带有全局性、长远性和根本性的重大谋划，它着眼的是组织长期的目标和宗旨的实现。因此，整个战略管理涉及的是组织发展的总的格局和问题，关注的是组织的长远发展和利益。

第三、战略管理外向性，是外部环境的管理。所谓外向性，是指战略管理是在面对复杂多变的环境时，通过制定战略，利用外部机会和化解或回避外部威胁，从而促进组织成长的发展。相当程度上，战略管理就是一个组织面对组织外部世界，寻求成长和发展机会及识别威胁的过程，是外部环境的管理。由于组织外部的机会和威胁往往是组织控制之外的，因而在一个既定的外部环境，即由政治、经济、社会、文化、人口、技术、国际竞争等因素构成的系统中，组织所能做也是必须做的就是识别、监视和评估外部机会与威胁，从而制定出更为切实的发展规划，促进组织的发展，完成组织目的。

第四、战略管理是一个由外向内的实施过程。战略管理是从注重外部环境，寻求机会与回避威胁开始的，通过环境评估，确定战略规划，然后将这一战略目标贯穿于整个组织的结构调整、人员安排和资源配置，进行整个组织管理运行的。从组织过程来看，这是一个从外在环境的观点来看组织问题，而不是从自己组织内部的需求去解释外在问题。因此，战略管理在相当程度上是在由外向内的管理哲学理念指导下发生的管理过程。

第五、战略管理是理性分析与直觉的结合。一般来说，促成管理决策形成的人的思维因素主要是在两种，即理性思维和直觉思维。在前者的推动下，决策是一个理性过程，它包括一些步骤、而在后者的推动下，决策主要是一种创造性活动过程，更多的表现为一种艺术。从决策的角度看，战略管理是在对组织外部和内部多种因素定性和定量分析的基础上，作出决策的过程，相当程度上它是一种重大决策的客观、逻辑的方法。然而，战略管理决策的制定又不仅仅由靠理性分析，因为战略管理是面向未来的，是首先关注复杂多变的外部环境的，而未来是不定的，外部环境也是处于发展变化中的，因而不可能仅凭精确、明晰的逻辑分析就能制定出战略规划，经验、感觉和直觉也在决策中起着极为重要的作用。

3、公共事业管理部门运用战略管理有什么价值？公共事业管理部门战略管理与私营部门战略管理有什么不同？

战略管理作为一项管理工具是在 20 世纪 80 年代后，由于环境的变化、政府社会管理角色的改变、以及公众需求的变化所引起的公共利益的要求特定背景下，受到公共管理部门的重视并逐步进入包括公共事业管理在内的整个公共管理领域的。具体言之，这一管理工具的使用对整个公共事业管理部门来说，具有以下价值：

(1) 使公共事业管理部门对公共事业的管理能适应越来越复杂的环境的变化

公共事业管理受到由政治、经济、文化、生态等因素所构成的公共事业管理环境的影响，

而在现代社会，不仅政治、经济、技术、文化和社会都发生了巨大的变化，而且各个因素间的相互作用也更为频繁和复杂，从而使公共事业管理面临的环境更加动态化和不确定，对公共事业管理提出了新的要求。

(2) 能促进政府公共事业管理改革的深入

自 20 世纪 80 年代以来，随着人们对政府与社会关系的重新认识，抛弃传统的“大政府”即政府在社会管理中对公众的生、老、病、死都直接负责管理而对“小政府”价值的追求，政府社会管理改革职能进行了重新定位并深入进行了政府职能输出方式的改革，相应的也明确了公共事业管理的不同层次的管理内容及其方式。因此，对更主要的承担宏观公共事业管理事务的政府部门来说，战略管理作为一种新的管理工具，对政府提出公共事业长远的、全局的发展规划，具有重要的作用。

(3) 使政府更好地维护和代表公共利益

现代公共事业管理社会环境的更加动态化和复杂化，其中一个重要的构成因素就是公众公共需求在总体上的增长与质量和规格上的多元化要求。政府进行公共事业管理的基本目标，是在公共事业领域代表和维护公共利益，而社会的公共利益是由若干区域内或若干社会阶层和团体的在基本方面具有共同性的利益构成的，这就决定了在整个公共利益的构成中，存在不同区域和团体的局部性的或质量要求不同的共同利益。可以说，正是战略管理的引入，使政府能通过这一管理工具的使用，在公共事业领域内最大限度地接近维护和代表公众利益的基本目标。

战略管理是作为一项管理技术或管理工具进入公共事业管理部门的，公共事业管理部门的战略管理与私营部门的战略管理在程序上或步骤上的基本相同，使得公共事业管理部门的战略管理也具有战略管理的一般特征，即上述的强烈的导向性、长期性和全局性、外向性、从外向内的运作及理性与直觉的结合等。但是，公共事业管理部门毕竟是与私营部门在基本的组织目标上完全不同的两种组织，因而公共事业管理对这一管理技术的运用有其特定的要求，相当程度上构成了公共事业管理部门战略管理的特点。最突出的就是在整个管理过程中体现出公共性。

总体上看，公共事业管理部门在运用战略管理时，会受到一些私营部门不必考虑或不必直接考虑的因素的影响和制约。这些因素主要是宪法的规定、立法和司法的规定、政府法规、管辖权限、稀缺资源、政治气候等，因而国外学者认为在公共部门，“战略计划是在宪法规定的范围内，为确定政府行为性质和方向的基本决策所进行的专业性努力”。因此，公共事业管理部门在运用战略管理时，以下几点体现出其公共性所在：

第一、在开始制定战略计划的过程中必须取得一致意见。

第二、考虑公共事业管理部门的权限，或是关于公共组织立法的具体规定。

第三、努力追求组织任务的明确性。

第四、注意战略绩效评估中的社会效益指标。

总之，公共事业管理的战略管理在技术程序或步骤上与私营部门是基本相同的，因而公共事业管理中战略管理也具有战略管理的一般特性，但由于公共事业管理部门的基本性质，决定了公共事业管理在运用战略管理这一工具时，有自己公共性的特点，即必须从公共利益出发对战略管理的程序或步骤提出特定的规定和要求。

4、战略管理的主要环节是什么？各自的作用和基本内容是什么？

我们将公共事业管理部门的战略管理分为环境分析、战略规划、战略实施和战略评估四个主要环节进行分析：

（1）环境分析

对所处的环境进行分析，这是公共事业管理部门战略管理的第一步。公共事业管理环境是一个由多种交互作用的因素构成的系统，包括生态的、文化的、政治的、经济的等方面。这些环境因素根据对公共事业管理部门决策的影响程度，实际上又可以分为一般环境和具体环境。一般环境指作为整个公共事业管理部门决策背景的环境因素，如社会文化心理、公共管理文化观等；而具体环境则指对公共事业管理部门的决策、管理发生直接影响的因素，包括组织内部的环境。

环境分析的基本任务是运用系统思考和特定的分析模式或工具，分析影响组织的外部系统以及组织在这一特定外部系统背景下的优势与不足，了解外部的机会和威胁，从而奠定战略规划的基础。这一依靠特定工具所进行的环境分析通常被称为 SWOT 分析，我们将在本章第三节中进行具体介绍。

（2）战略规划

战略规划是在环境分析的基础上形成战略的过程，也是将战略意图转化为战略决策的过程。从战略管理的角度看，公共事业管理部门的战略规划主要有以下几个方面的活动：

①确认重要的环境变化及趋势的议题。

②提出问题和确认目标、任务。主要内容是明确本身是什么组织并且组织将如何发展？组织的服务对象是什么？服务对象需要什么？我们应当进入什么样的领域进行服务？等等。

③决定组织在一定时期内所注重或强调的主要价值。

④通过战略分析，选择组织应当进入的领域，并设定基本的明确的策略方向。

⑤通过战略选择，确定组织应当采取的战略类型。

⑥设定执行所选择的战略的行动方案，即将战略选择的结果进一步体现在公共服务的品种规格、功能战略和资源分配等方面。

（3）战略实施

所谓战略实施，是通过建立和发展行动的能力和机制，将战略规划转化为现实绩效的过程。战略实施是战略规划的延伸，两者之间有密切的关系，且都涉及到公共事业管理的一些基本职能，但两者不仅涉及的职能各有偏重，而且有根本的不同。一般来说，战略规划是一

个思维过程，是在行动之间部署力量，整个规划重在目的有效性，且在战略规划制定的过程中需要协调的是少数人，涉及了计划、虽然涉及到了计划、组织、协调等，但偏重在计划职能；而战略实施是行动过程；是在行动中管理和运用力量，整个行动实施关注效率，且在战略实施过程中需要更广泛的行动者之间的协调，总体上偏重于组织和协调职能的发挥。

战略实施的首要问题是组织保证。组织是手段，是实现战略规划的手段，“战略决定结构”是战略实施阶段所必须依据的原则，不同的战略要求不同的组织结构与之相适应。当然，战略实施阶段的内容是很丰富的，一般来说，战略涉及的问题和环境很多，包括组织在内，主要有以下几个方面的活动：

①确定实际目标与实施的具体指标。

②进行功能战略的选择。所谓功能战略，就是针对所确定的总体战略中的关键因素，强化组织提供公共产品和服务中的关键环节。

③进行有效的资源配置。

④根据战略规划的要求，建立有效的组织结构，使组织结构与战略相匹配。

⑤建立和发展有效的沟通与协调机制。

⑥促进变革，克服变革的阻力。

⑦通过政府及社会营销，促进战略实施。

（4）战略评估

公共事业管理部门的战略管理，是公共事业管理部门为应付其外部及内部环境的急剧变化而产生的。实际上，环境的快速而剧烈的变化是贯穿于整个战略管理过程中的，即不但在战略规划制定过程中，也在战略规划的实施过程中。正如一般的计划执行必须要有必要的反馈控制一样，战略管理过程也需要建立一种反馈机制，这就要依靠战略评估。因此，所谓战略评估，就是对战略实施进行监控，并对战略实施的绩效进行系统的评估的过程。从战略管理的整体来看，战略评估主要是建立一种反馈机制，是整个战略管理的一个重要组成部分和环节。

战略评估主要包括以下活动：

①检查战略基础。为了把握战略基础的状况，可以通过这样一些关键问题进行了解：优势是否是优势，优势是否等到加强？内部弱点是否还是弱点，在实施过程中又出现了哪些新的弱点？内部机会是否变化，是否有新的机会？外部威胁是否存在，是否有新的威胁等。总之，就是要通过弄清上述关键性问题，以了解构成现行战略的机会与威胁、优势与弱点等是否发生了变化，发生了什么变化，以及发生这种变化的原因，从而为进行战略的适时调整奠定基础。

②衡量战略绩效。就是将战略规划中的目标与实际结果进行比较，找出实施战略规划过程中已取得的成绩。通常，科学地衡量战略绩效，有赖于确立明确的并尽可能量化的绩效评价指标。同时，战略绩效衡量还要通过对成绩的评估，进一步深入并回答这样一些重要的问

题:组织的结构是否与战略的要求相一致?战略是否与外部环境要求相一致?战略规划的制作及实施是否达到了资源的最佳配置?战略涉及的风险程度是否合适?战略实施的时间表是否恰当?等等。

③战略的修正与调整。这是一个对已有战略进行重新决策的过程,即通过战略基础检查和战略绩效评估,决定是否继续实施战略,或是调整战略,或是重组战略甚至终止战略。

总之,公共事业管理部门的战略管理是一个主要包含了环境分析、战略规划、战略实施和战略评估四大环节的完整的管理过程。但是,这一过程不是形式主义的,即在实际中并不是所有战略管理都必须遵循四个环节中的所有步骤。应该说,公共事业管理部门运用战略管理的重要的作用主要表现在两个方面:一方面,使公共事业管理部门的管理能适应环境的需要和变化,具有全局性和长远性,提高管理的针对性和效率;另一方面,对公共事业管理部门来说,则在于促进组织本身不断地变革和学习,保证公共部门长期和稳定的发展。组织学习,是现代社会一切组织面临的一个至关重要的任务和课题。

5、公共事业管理部门运用战略管理的基本原则是什么?

从战略管理是面向未来的谋划,是理性和直觉的结合来看,在一定意义上,制定战略是一种管理艺术,但由于它又是一个客观的由一定步骤或环节组成的客观过程,因而是有一定规律可循的,也是有一些基本原则可依的。这些原则主要包括以下几点:

(1) 以社会公众的共同需要为出发点

制定战略必须有一个基本的出发点或立足点,而这个立足点不能建立在主观妄想上,应当建立客观的社会需要之上。对于公共事业管理部门来说,这个客观需要就是社会公众的共同需要,而公共事业管理部门也只有不断地满足社会公众的共同需要,促进社会公共利益的增长,才可能存在和发展。具体到一个中低层的提供公共产品和服务的公共事业管理机构而言,满足社会公众的共同需要,也就是满足一定区域内公众的需要、公共产品市场的需要(现代公共事业所提供的产品基本上不是全免费的,且由于政府公共事业管理方式的发展即通常不直接生产或提供这些产品和服务,因而客观上存一个公共产品和服务的市场)。

根据这一原则制定公共事业管理部门的战略,要求避免只把眼光局限于现有的产品和服务上,应该认识到特定时期的公共产品和服务只是满足这一时期公众需要的一种形式,而公众的共同需要是永存的,也是发展的,因而这些产品和服务形式是可以改变的且是必须改变的。因此,要根据科学技术的发展、社会的变迁,以及公众偏好的变化,采用不同形式满足公众的需要。

根据这一原则制定公共事业管理部门的战略,必须真正认识公众的需求到底是什么,以及公众的价值准则是什么。公共事业的内容是一定时期内公众基本生活的共同需要。虽然现代社会公众的需求已呈多样化的趋势,但纳入公共事业管理范围的不是少数人特殊的需求,而是多数人的与他们基本生活密切相关的需求。因此,在商业领域内,制定产品战略时虽然也强调社会需求问题,而通常反映到具体企业时,往往可以针对社会某一特殊群体进行战略

定位，如一个著名的例子是美国 30 年代汽车制造企业凯迪拉克公司将所生产的汽车定位于与钻石和貂皮大衣竞争，即定位于满足特定的一少部分上层满足“地位”的需要，结果取得了成功，但在公共事业管理领域内，则是与其公共性的基本要求不吻合的，也是难以成功的。

(2) 使战略管理过程尽可能简单化和非程式化

有正确的出发点，制定成功的战略规划和形成一定的管理步骤是战略管理取得成功的前提，但这并不能保证成功的实施。因为环境是变化的，任何事情总是做的比想的更为困难，并不是紧紧靠预先设定的环节按部就班的执行就能达到目标。一般来说，制定计划是要防备可能发生的变化，而制定战略则是要利用可能发生的变化，因为变化意味着机会，一个组织正是要随时把握机会以获得成功。实际上，战略管理正是一种促进组织学习和行动的过程，是让组织在学习和行动中不断把握机会取得发展的过程。因此，进行战略管理时虽然必须设定管理环节，但不能仅仅将这一管理只视为一个正式的控制系统，必须尽量避免程式化行为。

为此，公共事业管理部门在进行战略管理时，更应该将其视为一个在进行管理过程中可以不断使用的分析工具、管理工具。通常，为了尽可能简单化，应消除过于专业和神秘的计划术语。为了避免程式化行为，可以对任务分配、团队成员、会议形式及计划日期进行适当变动，同时，过程也不应是完全可预期的，环境也要有所变化，从而激发管理者和组织的创造性。要强调以数字支持但以文字叙述为主的计划。要建立一种可以使战略管理的作用和基本目的得到理解的文化，要注意到心理社会和政治因素等等。

总之，这些原则是对公共事业管理部门战略管理在经验基础上的总结和提高，反映的是人们对公共事业管理部门运用战略管理的一定历史时期认识水平，它只是公共事业管理部门进行战略管理的指南，提示必须注意的问题，而不是教条。

6、什么是战略规划？它在战略管理中的地位和作用是什么？

公共事业管理部门的战略规划，是该组织在分析环境和把握环境所存在的威胁与机会的基础上，产生组织战略的过程，是一个一体化决策系统的形式产生并发出连贯协调的结果的正规化程序。

战略规划是整个公共事业管理计划的核心，为各项具体计划的制定从整体上确定了基本的轮廓和依据。因为，从横向看，战略规划的确立，有助于各项具体的管理工作的开展，如公共产品和服务市场的定位、资金筹措、设备购置、人员配置等之间的相互协调；从纵向看，战略规划的确立，有助于正确处理长远需要和眼前需要、长远发展和眼前生存的关系，减少和避免短期行为的干扰，保证组织长期稳定的发展。总之，公共事业管理战略规划的目的在于识别环境对公共事业管理部门的挑战，并指导公共事业管理部门对环境的变化作出适时的反应，通过形成相应的战略决策，以获取组织长期的稳定的发展和竞争优势。

7、进行战略规划的一般步骤有哪些？

公共事业管理部门的战略规划过程主要包括以下步骤：

(1) 开始制定战略计划过程并形成初步共识。这一步骤的目的，在于取得主要决策者

与战略规划行为的共识，如对战略规划的价值、需要介入的单位和人员、特定的步骤以及方法等认同。

(2) 明确组织权限。即明确关于公共事业管理部门立法的具体规定，这是公共事业管理部门战略规划过程中一个有特定价值的步骤。这一过程中，一方面要了解法律，知道何者是不受法律限制的，何者是受法律限制的；另一方面要确认自己作为公共组织的使命。使命是一个组织存在的目的，而战略规划主要工作就在于从总体的高度上明确组织的使命与价值。为此，规划者要在充分分析自己的以公共性为基本要求的战略将对哪些人或群体产生影响、产生何种影响的基础上，通过回答以下问题来明确本组织作为公共事业管理部门的使命：

①我们是什么样的组织，我们应该做什么，我们追求的主要价值是什么；

②我们所要满足的社会及政治需要是什么，或者说，我们组织的服务对象是什么、服务对象需要什么、我们应当进入什么样的领域进行服务；

③我们应该进入什么样的领域进行服务，通过什么样的方式和行动去满足这些需求；

④我们应如何处理与战略有利益相关的对象关系；

⑤我们进行行动时不同于其他组织的条件是什么。

(3) 进行 SWOT 分析，即特定的环境分析。这一步骤主要目的是通过对内外部环境进行分析评价，并将内外环境结合起来，提供组织内外部的优势与弱点、机会与威胁的相关信息，以便组织把握环境状况及其走势，作出最适宜的反应。这是一个战略规划步骤，也是一个广泛使用的分析工具，详细内容下面将作专门介绍。

(4) 确定组织面对的战略性问题，或说战略议题。确定战略性问题，就是确认组织根本的政策选择。组织的战略性议题的确定，对组织的法规、服务价值、产品或服务水准与组合、顾客或使用者、成本、财政、组织资源配置和管理等发生直接的影响。这一步骤就是通过处理组织内部所确定的任何薄弱环节，以及来自外部的威胁和未来机遇，并通过一定的方式将战略问题与平常问题分开来完成。对公共事业管理部门来说，战略议题可能会是一个重要的人事问题，如有经验的高级管理人员辞去公职而到与该部门所管理或生产的公共产品有关的私营部门任职，也可能是某一公共产品或服务，将按照某种管理权限，通过订立合同转包给私营部门，由此杏仁会考虑将来进行民营化的问题，等等。由于战略性议题是将形成和贯彻的战略的基础，所以在这一阶段的主要工作，就是确认组织面临的这些基本政策选择，包括列举战略议题清单，并以优先顺序进行排列。

(5) 战略选择。这一步骤的主要任务，就是在综合分析各种可能战略的基础上，作出适合组织发展的使命、具有可能性与可行性的战略。实际上，这一阶段也是制定“实施计划”的过程，因为一旦战略议题获得认可，由这一战略所包含的指标及有关的重要步骤、责任、期限和所需要的资源、组织结构等也就确定，因而实施这一战略的行动计划就会应运而生。

8、什么是 SWOT 分析？其关键是什么？

SWOT 分析是目前战略管理与规划领域中广泛使用的分析工具，其中的 S 是指优势

(strength)、W 是指弱势 (weakness)、O 是指机会或机遇 (opportunity)、T 是指威胁 (threats)。

SWOT 分析, 就是指通过了解自己组织的优势与弱势的基础上, 将组织内部的资源因素与外部因素造成的机会与风险进行合理的、有效的匹配, 从而制定良好的战略, 以掌握外部机会, 规避威胁的一种方法。

SWOT 分析的目的, 是通过给出一个有关组织内外环境、问题的有效的信息, 清晰地展示出现有情况下组织的优势与不足, 并激励组织调动其优势, 从而最大限度地利用机会, 规避风险。

在 SWOT 分析过程中, 最重要的就是确定什么是关键的内部因素和外部因素, 因为所谓内部优势和弱点、外部机会和威胁, 是由关键问题构成的或由以关键问题为形式表现的。对关键问题的确定, 要求战略规划制定者要有良好的判断力。良好的判断不仅来自知识、经验, 也要靠理性思维能力和非理性的直觉能力。因此, 这也是整个 SWOT 分析中最为困难的部分。

9、SWOT 分析中的基本战略匹配有哪些? 各自的目标或作用是什么? 你认为公共事业管理部门在运用 SWOT 分析时是否与私营部门有区别?

经过 SWOT 分析, 一个公共事业管理部门可以有如下不同的战略匹配和选择:

第一种是优势——机会 (SO) 战略。SO 战略是一种将组织内部的优势与外部环境的机会相匹配, 发挥组织内部优势面利用外部机会以达到组织目标的战略。从制定战略来说, 这是任何组织追求的目标, 从进行战略管理的过程看, 任何一个组织及管理者都希望充分利用自己的优势并避免自己的弱点, 抓住外部环境所提供的机遇以求得发展。但是, 要充分发挥自己的优势实际上与其他因素的控制和转化有关, 因而这一战略的采用往往需要以其他战略如 WO、ST 或 WT 战略来奠定基础。

第二种是弱点——机会 (WO) 战略。WO 战略的含义, 是指利用外部机会来弥补内部的弱点。通常, 是在这样一种情况下使用这一战略, 即组织存在着外部的机会, 但内部却存在着弱点, 妨碍着外部机会的实现。实际上, 这是当外部环境中具有的组织发展的机会时, 以利用这一机会达到发展目标指向和契机, 来进行组织内部的更新。

第三种是优势——威胁 (ST) 战略。ST 战略是利用优势回避或减轻外部威胁影响的战略。

第四种是弱点——威胁 (WT) 战略。WT 战略是在减少内部弱点的同时规避外部环境威胁的战略。与上述三种战略比较, 这是一种防御性战略。如果一个处于内部有许多弱点而外部又面临大量威胁境地的组织, 往往对外界机会的利用效率是很低的。

上述对 SWOT 的分析, 主要是从一种一般性的技术的角度展开的, 即是从包括公共组织和非私营组织在内的所有组织的角度的战略管理一般性的角度进行的。对于这一管理工具在包括公共事业管理部门在内的整个公共部门中的应用, 目前人们大致有两种观点。一种观点认为, 当公共部门评价外界环境或者认为有必要进行 SWOT 分析时, 公共部门和私营部门

对 SWOT 的运用没有区别。另一种观点则认为，SWOT（优势、劣势、机遇、威胁）内容的重要性因部门的不同而存在显著差异。首先，企业具有严格的市场，政治联系淡化。与此相反的是公共部门和第三部门的组织，它们关于市场的定义松弛，并通过权威系统加以强制……。其次，企业寻求机遇，而公共组织和第三部门的组织却在遭遇威胁的情况下才有所作为。这就是说，私营部门在运用 SWOT 时，由于市场的明确化和较少受到政治的直接影响，因而更能单纯和直接地从利润出发，主动地寻找外部机会，而公共组织由于不存在与私营部门一样的市场或其市场的特殊化，更由于受到政治的直接影响和制约，且较之私营部门少有生存压力，因此，更可能是被动的而非主动的，更常见的是很容易对威胁有所反应。这种由于整个 SWOT 分析运用时的倾向不同，进而导致战略规划基本态势不同，决定了战略管理过程在公共部门的运用所产生的结果与私营部门的不同。

总之，战略管理作为一种从 20 世纪 80 年代后逐步在包括公共事业管理部门在内的整个公共部门中运用的管理技术，目前还处于起步和发展阶段。虽然从一开始就对公共部门能否使用这一管理工具存在不同的观点，但 20 多年来这一技术在一些发达国家公共管理部门中的使用，确已产生了积极的结果，如实际情况已显示出，这一技术的采用作为一个特定的管理过程，给公共部门管理提供了战略性发展方向，指导了资源配置的优先顺序、强化了组织对环境的适应能力、提供了控制和评估的基础，等等，尤其是最为关键的，是使公共部门管理从专注于组织内部转向首先注重外部环境，跟上了时代发展的需要。当然，这一管理工具的运用也存在诸多的不足和困难，有待于根据公共部门管理的特点，进一步的改进和完善。