

# 企業精神政府的設計與限制

詹中原

國立政治大學公共行政研究所教授

「企業精神政府」(entrepreneurial government)理論與實務的最主要危機，在於有意與無知的與「企業化政府」的誤用。由於政府與企業基本目標差異(正義公平管制 VS. 成本利益競逐)，如果政府部門運作的最終理想是期望改型為如企業般的逐利組織，則當代社會的「民主」體制，必是首當其衝遭遇傷害(詹中原，1998)。

## 壹、古典公共行政理論之企業性管理 (Entrepreneurial Management)

「企業家」(entrepreneur)一詞，最早啟於十九世紀初法國的經濟學家 J. B. Say。按 Say 所言，企業家並非專指私部門的從業者。「企業家」是能夠轉移低產值的經濟資源 (economic resources) 至較高生產力的領域 (an area of higher productivity)，並獲得較大收穫。換言之，「企業精神」也就是在應用創新方法使用資源，以使生產力及效用極大化。

按 Say 的定義，「企業家」及「企業精神」均不只是出現在私部門，即使是公部門(政府)志願及第三部門(非營利組織)的從業者，倘使具備上述觀念及作法，亦符合 Say 所言之企業家條件。因此，所謂「公共企業家」(public entrepreneur)指政府部門內，有效促使資源極大化，而又獲致效果及效率 (effectiveness & efficiency) 的公務從事者。而政府之「企業模式」(entrepreneur model)，也特指能夠經常習慣 (habitually) 應用創新，

有效發揮資源效益的公部門機構的工作流程方式 (Osborne & Plastrik , 1997 )。

「現代企業精神思維之父」J. A. Schumpeter , 強調企業精神即是「創新」, 而「創新」指涉「生產函數的重組」( a new production function ) 的觀點, 亦支持前述的推論 (Schumpeter , 1939 ) 而在熊彼德概念的影響下, 「公共企業家」更被多數政府行政及政策論者定義為: 在公共領域內, 產生、設計及執行創新理念的工作者 (Roberts , 1992 ; Johnston , 1996 ; deLeon , 1996 ) 而公共企業家的使命, 即在於藉由創新理念的引入公部門, 充份有效運用各項資源, 促使生產力及效用的極大化。

分析當前新公共管理 (New Public Management ) 的主要呼籲, 強調藉由公共行政內部的經濟化 (the internal economization of public administration ) 來保障體系內的企業精神以及企業性管理, 進而完成公共行政的適當使命 (公平、正義及道德) 新公共管理「行政體系內部經濟化」的主張, 自然在概念層次上, 不同於如 K. Koning (1997) 所主張之行政體系「外部理性化途徑」( external rationalization approaches ) 包括民營化及解制。前者是行政體系內部的觀念及規範變革, 而後者則是體系外部的制度性改變。雖然就一個「開放系統」的觀點, 內部系統變異必然遷動外在的制度, 而外在社會環境, 亦同時影響體系內在的次序系統。

由企業性管理的角度, 「企業」與市場經濟 (market economy ) 概念是相互緊密結合的。市場經濟在企業性觀點下, 是被擬人化 (personalized ); 其足以結合生產因素, 在特定之利潤下, 去從事財貨及服務的生產。因此, 公共行政內之企業性管理, 亦必須要創造一個類似於市場經濟的相對環境

市場條件及競爭。這樣的環境可藉由下列兩種策略達成: (1) 使公部門真正進入一個競爭的市場, (2) 建立一項虛擬組織競爭環境 (virtual organizational competition ) 然而, 在論及公共行政內之企業性管理時, 亦不能忽略, 在當代社會中, 「國家」與「市場」對於財貨供給的控制 (to control

the supply goods ), 因各自的特性策略 ( 規範管制 VS. 價格利潤 ), 而有明顯的差別。對於私有財的分配, 可取決於市場機能下個人偏好的調和; 然而公共財的生產, 則是一項目標的集體發展 ( a collective development of objective ) 結果。因此, 即使是公共行政內的企業性管理, 無法取代私部門市場經濟體。而「國家」與「市場」的專業分工, 亦絕對不能被放棄 ( Koning, 1997 )。這也就是即經濟自由主義論者 ( economic liberalism ) 亦從未懷疑過「國家」存在的目的, 而就法律權的保護言, 反而強調國家是市場經濟建立及發展之先決條件。這也是在當前歐洲大陸若干國家 ( 例如德國等 ) ( Mascarenhas, 1993 ) 在雷根主義 ( Reaganism ) 及柴契爾主義 ( Thatcherism ) 的影響下, 由於同意當前政府再造的基本原則是「並不減損公共行政, 但要提昇行政服務品質」( ...not for less public administration, but for better quality ), 因此, 這些國家即使拒絕將過多公共承諾 ( public commitments ) 民營化, 但卻同意公共行政內部必須要有「經濟」機制的運作 ( Koing, 1997: 224 )。事實上, 這也是在公共選擇理論內, 所強調在市場失靈 ( market failure ) 及政府失靈 ( government failure ) 情況下, 「國家」管制與「市場」機能的互補作用。

虛擬的組織競爭是創造市場經濟環境的另一項可能選擇。在歐陸若干國家, 在結束立法及層級控制模式的行政管制型態後, 取而代之的是統合式的國家行動 ( cooperative state action ), 以規劃、談判及契約化達成正式或非正式的公共事務的推動 ( Benz, 1995 )。這些國家政府再造的最主要論據是認為: 當公部門的無效率, 無法被古典的政治控制工具所矯正, 反而更形惡化時, 可能之另類選擇, 則是考量在行政體系內, 將「鼓勵經濟行政 ( 效率、競爭、創新等 ), 懲罰非經濟態度」的理念制度化。是故, 競爭機制的準市場 ( quasi-market ) 則是一項可同時存在於政治與經濟體系內的設計。當然, 準市場的競爭機制, 必須配合以績效誘因 ( performance incentives ), 以確立競爭的有效性。

然而即使是準市場的基本要求，行政體系亦必須包括下列條件：

- (1) 進出市場的最大可能自由；
- (2) 市場內之再造之充份資訊（關於成本及數量）；
- (3) 指示市場交換的交易成本——如談判、合約、會計、償付系統及控制等成本，不應超過市場競爭所獲得的效率所得；
- (4) 在價格信息基礎上（price signals），供給者必須給予財務誘因；
- (5) 無論供需雙方，在公平利益原則上，必須防止單方的毀約結算（cash in）。

由上列條件，可以發現理想準市場機制的行政再造應用，事實上相當困難，這並非是官僚主義（bureaucratism）的因素，而是準市場本身之複雜性。因此，由於此種高度的社會技術整合，使得政府再造明知必須放入市場機制，但卻與理想尚有段間隔，也因而行政的透明度（administration's transparency）仍有相當的不足。

## 貳、企業精神政府與公共行政之變移

Z. Lan and D. Resenbloom（1992）在這一波行政再造之始，即已指出公共部門企業精神管理——解制、負荷散釋（load shedding）、民營化、地方政府功能強化、及公共選擇等作為，事實上有可能形成一種「空洞化政府」（hollowing government）的現象，也就是政府部門之過度減投資及支助（underinvestment & underfunding）。因此，在空洞化政府建構下，企業性管理為公共行政帶來之轉型可分為管理、政治二方面之變移。

### 一、公共行政之管理面變移

在企業精神政府的演進過程中，公共行政的變移如下表所示：

表一：企業精神政府之公共行政變移——管理面

分析標的	古典公共行政	企業精神政府
1.憲政功能	行政部門負主要政府管理角色	行政人員(部門)是政策分析家,合約議訂者,及方案評估者
2.政治指標	管理扮演積極主動 (progressives) 角色	
3.主要價值	效率 效果 經濟成本	成本效果 競爭、誘因 市場導向
4.結構建議	理想型官僚體制	多樣競爭性服務中心 代理人機構 (principals-agents) 扁平式(非層級性服務中心)
5.對「個人」之觀點 (view of individual)	管理思惟強調非個人性 (impersonal case)	個人如同顧客 自利之理性決策者 聯合生產者
6.知識論	科學(量化)	觀察(質化及量化共量) 科學
7.決策原則	理性決策論	成本極小化 市場分析
8.管制決定過程	指示 (notice & comment)	成本/利益分析
9.預算	成本/利潤	企業性 市場價格導向 成本/利潤
10.執行	前映分析 (forward mapping)	第三部門之合約監測 公私部門之共同競爭 品質/績效主導 (quality & performance)
11.人事	功績制	合約制      功績制

資料來源：修訂自 (Lan & Rosenbloom, 1992)

## 二、公共行政之政治面變移

表二：企業精神政府之公共行政變移——政治面

分析標的	古典公共行政	企業精神政府
1.憲政功能	強調立法功能 民意代表是政策制訂者	強調人民需求表達之直接管道 強調立法功能 民意代表是政策制訂者
2.政治指標	新政 / 大社會 (New Deal/ Great Society )	多元主義
3.主要價值	代議制 回應性 ( responsiveness ) 層級責任	公共選擇( 人為自利理性決策者 ) 反應性 層級責任
4.結構建議	組織多元主義	分權 多層執行 ( 統合聯邦主義 ) ( cooperative federalism ) 市民參與
5.對「個人」之觀點 ( view of individual )	團體中之一員	公共服務 / 財貨之顧客 參與者
6.知識論	民意 共識	市場結果 民意
7.決策原則	混適模型 ( Muddling through )	功能最適化 ( Utility Optimization )
8.管制決定過程	聯邦諮議委員會法	談判
9.預算	漸進主義	漸進主義 ( decrementalism ) 使用者付費
10.執行	後映分析	第三部門
11.人事	社會代議制	空虛化 政治行政之依賴 ( political executives )

資料來源：修訂自 ( Lan & Rosenbloom, 1992 )

在表一及表二中，呈現了公共行政因企業精神政府所帶來之轉型。其中“ ”所代表之類目，係古典公共行政所強調之指標相關項目內容。而

“ ” 所代表者係企業精神政府之指標相關特性。而未有任何註記之科目，係古典公共行政獨有項目內容，而這些項目內容特性，並不存在於企業精神政府的特徵內。因此，在解讀上開二表時，我們可以發現（一）古典公共行政之指標相關類目（ ）與企業精神政府所獨有特徵類目（ ），及古典公共行政所獨有特性（未有註記者），共同描繪了公共行政領域發展的歷史與現況（二）企業精神政府之特徵包括若干本公共行政之指標相關類目（ ）及企精神政府獨有之性質類目（ ）（三）若干未有任何註記之類目，係存在於公共行政現況領域中，古典公共行政所獨有，但不是企業精神政府所強調的特性。

### 參、 企業精神政府的設計策略及執行工具

1992年 Osborne & Gaebler (1992) 之 *Reinventing Government* 一書，帶動了理論與實務界對企業精神 (Entrepreneurial Spirit) 政府的關注風潮。當 *Reinventing Government* 被視同「新政府運動」的世俗化概念同時，反而使 *Reinvention* 的深層意涵受到了忽視。按 Osborne 與 Plastrik (1997) 為回應若干論者，認為 *Reinventing Government* 缺乏理論的基礎，及實際操作策略的批評，而給予 *Reinvention* 更精緻的定義為：公共系統及組織基本性轉型，藉建構組織效果、效率、適應性及能力的劇烈增強，以達到系統「創新」之目標。而此種轉型必須經由系統及組織的目的 (purpose) 誘因 (incentives) 責任 (accountability) 權力結構 (power structure) 與文化 (culture) 等面向之變革而得以完成。

結合 J. B. Say 及 J. A. Schumpeter 對於企業精神與企業精神管理的觀點，發現 *Reinvention* 與企業精神所關注的重心均是「創新」。因此，Osborne 與 Plastrik 亦精簡的將 *Reinvention* 定義為由「企業精神體系」

(entrepreneurial systems) 取代官僚體系的過程 (Osborne & Plastrik, 1997)。

筆者同意若干論者所主張，在現代公共行政中，若謂追求企業精神政府「取代」(replacing)或「去除」(banishing)官僚體制，可能均為過度的描述，其不但在真實世界中難以落實，也與前文表一及表二所表達之公共行政發展沿革及現況不符。是故，企業精神政府應如表一及表二所敘述，其目的在「減弱古典公共行政之官僚體制特性」，融合古典公共行政與企業精神兩者之長，共塑當代公共行政之新輪廓。

Osborne 與 Gaebler 在 1992 年所提出的企業精神政府應包含下列十項特色 (1) 催化型 (Catalytic) (2) 社區導向 (3) 競爭性 (4) 任務導向 (5) 績效導向 (6) 顧客導向 (7) 開創進取性 (enterprising) (8) 前瞻性 (anticipatory) (9) 分權式 (10) 市場導向。而在這些特色中，依序可歸納出企業精神政府之可能策略選案如下：

- 一、催化型政府可藉契約外包、抵用券、特許制、及稅收誘因，來達到「導航」替代「操槳」的轉型；
- 二、社區導向政府可藉社區之財政支援及授能，達到社區主義 (Communitarianism)，減少官僚控制目的；
- 三、競爭型政府應充分推動公共組織內系統及外系統之競爭機制，提昇生產力的量及品質；
- 四、任務導向政府是工作及法規之強力簡化 (人事、預算及採購)，在法律範疇內，允許公經理人 (public managers) 之活化操作達成目的；
- 五、績效導向政府改變「遵守法規及預算底線」之「組織目標錯置」 (displacement of goals)，為強調「績效」及「成果」的工作文化；
- 六、顧客導向政府建立「服務需求調查」、「顧客服務標準作業程序」(e.g. 英國公民憲章 civic charter)，提昇服務品質；
- 七、開創進取型政府不但強調財政的「必須」項目之節流，同時要求開源。藉如開創基金 (enterprise funds)，留成分紅制 (shared earnings) 及創新基金 (innovation fund)，配合使用者付費 (user fees) 及影響受益費



( impact fees ) 來解決財政困境；

八、 前瞻政府調整預算、會計、報償制度、以達延長決策者決策時間幅度之目的；

九、 分權式政府在扁平化的層級組織中，授能第一線工作者，直接面對顧客，並鼓勵其自我決策負責。

十、 市場導向政府儘量利用現有市場機制，如污染費、環境維護費及稅制誘因，去替代原有行政管制機制，以解決公共問題。

由上述企業精神策略的回顧，可以瞭解（一）競爭（二）誘因（三）市場機制是共同策略要素，而這些要素，則有賴組織成員「創新」的基本原動力，得以激發，經由規劃及設計新制度而達成公共問題解決之目的。

誠如多數企業精神政府研究者之共識所示，政府部門絕無法、也不該企圖如公司私部門的理念運作。由於公私部門基本使命不同，政府企業化一項誤謬概念。但是我們卻應該致力於將企業精神引介至公共組織（公共服務執行機構），公共組織所生產之財貨，不但可以如公司組織般的提供給「外部客戶」（external customers）人民及企業，並與之交易。同時，亦應可以扮演政府「內部供應者」（internal providers），提供公部門自身服務，並與之同樣交易。如此從事「開創進取性管理」（enterprise management），是企業精神政府之重要執行觀念。而「開創進取性管理」的成敗關鍵有四項：（1）允許公共組織的商業行為規範鬆綁（2）建立利潤中心制的自負盈虧體系（3）降低行政規範管制（人事及預算）（4）加付競爭機制。通常「開創進取性管理」的執行工具有：

（一）公共組織的「公司化」（corporatization），強調投資利潤的回報，並有非政府獨占的董事會及公共管理人，以為組織績效負責；

（二）開創基金會（enterprise funds）由經營收入，而非稅金成立循環周轉基金會、貿易基金會等公共組織，直接提供公共服務；

（三）使用者受益費（user fees）的課收對象，包括公共組織外部的顧客及其

他之公共機構；

(四)撤除「獨占」(monopoly states)，強化公共組織內外部之競爭機制。

「開創進取性管理」可充份發揮(1)顧客導向(2)永續改善(3)績效導向(4)前瞻長程規劃(5)降低改善績效的政治干預(simplifies the politics of improving performance)等優勢，使企業精神政府得以貫徹落實。

## 肆、企業精神政府的限制

公共行政的內涵劃分為政策規劃的政務部門及政策執行的事務部門，而後者強調的是「管理主義」的性質，這也尤其是新公共管理(New Public Management)所呼籲的研究定向。雖然負責執行的公共組織，在當前政府再造的理念下，因公共選擇理論(Public Choice) 代理人理論(principal-agent theory)及交易成本理論(transaction cost theory)所支持，而有「代理機構」(agencies)建構的國際風潮，但企業精神政府的引介，應不只是公共管理部份所專有，同時亦應該推介於政策規劃的領域或層次。

然而，對於企業精神政府的核心價值，卻是討論其設計限制的主軸。中外學者對於企業精神政府的限制，均提出有價值的省思(Bellone & Goerl, 1992； Terry, 1993； deLeon, 1996； 江岷欽 & 劉坤億, 1997；江岷欽, 1996) 不過由於各自方法論典範價值不同，故亦引起相當有價值的學術對話。

Bellon & Goerl (1992) 對於企業精神政府提出四類型的反思：(1) 企業自主性(entrepreneurial autonomy) 與民主責任性(Democratic Accountability) 之衝突(2) 公共企業願景(Public Entrepreneurial Vision) 與市民參與價值(Citizen Participation) 矛盾(3) 企業隱密性(entrepreneurial secrecy) 與民主開放性(Democratic Openness) 及(4) 企業性風險承擔(Entrepreneurial Risk Taking) 與民主公共財處置責任(Democratic

Stewardship) Bellon & Goerl 的論點，同時俱呈「民主體制」與「企業精神政府」的雙面優點及限制。這項價值的衝突，正如長久以來民主社會中，有關「民主」與效率的辯論，似是體制內先在的價值矛盾。

而 L. deLeon 則由倫理觀點，認為企業精神政府，內在有不可欲之價值內涵；其包括：(1) 本位自我主義 (egotism) (2) 自利性 (selfishness) (3) 剛愎自用 (waywardness) (4) 宰制傾向 (domination) 及 (5) 機會主義 (opportunism)。在這樣的特性下，企業精神政府可能不只是會導致官僚體制的空虛化 (hollowing) (Lan & Rosenbloom, 1992)，更可能形成如 deLeon 所言之「無政府」(anarchic) 的政策問題。

提出對「企業精神政府」更激烈的批評者如 Larry Terry (1993) 指出三項限制，包括(1) 公共企業家偏好內部之宰制 (dominate people inside and beyond their organization) (2) 公共企業家崇尚變革的創新，然而許多的變革未必帶來組織的正向發展 (3) 公共企業家有反傳統的傾向，輕視存在甚至超過幾世紀的價值及信仰。L. Terry 甚至據此提出結論：公共企業精神給予公共行政的問題，會遠超過其所解決問題的貢獻。

## 伍、結論 公共企業精神限制之解決

雖然各方論者對於「企業精神政府」各有不同之批判焦點，但亦發現到其各自關懷的共識。例如宰制的特性、自利的個人動機、及政府開放性等。然而筆者發現由於基本方法論上認識論及世界觀之不同，雖然各家論者有發現問題焦點的共識，但對於解決結論的知識態度，卻是南轅北轍。

Bellon & Goerl 提出一種調合的方法論觀點，其等主張一種強調公共參與 (public participation) 的「市民關懷之企業精神」(civic-regarding entrepreneurship)，用以解決過熱的個人自利動機，並且化解部份「民主」與「企業精神」的衝突。而 L. deLeon 亦嚐試提出「倫理性的企業精神」

(ethical entrepreneurship) 此種修正後之企業精神，分別藉由(1)官僚體制之允諾公共企業家失敗的可能性及「嚐試方案」(pilot program)(2)專業社區的價值及信仰規範價值，及(3)甚至於在無政府網絡(an anarchic network)下，慎思後果 也就是對於「未來陰影之考量」(the shadow of the future)，而可以彌補企業精神在倫理面上之缺憾。

對於極端的批判主義者而言，調合式的知識建議是必須給予更加嚴厲的批判。筆者以為 Terry 在企業精神政府之知識對話立場上，即有過度否定性思考(negative thinking)之嫌。L. Terry 認為如 Bellone & Goerl 等人所提出之調合式世界觀，如「市民關懷之企業精神」實在是一隻「披著羊皮的狼」(a wolf in sheep's clothing)，所以實不足取。然而此種批判式的結論，也正是方法論上，批判主義論者，在接受大量反思性價值讚許外，所受到最大批判的世界觀。回顧人類歷史(包括公共行政的發展史)，經常存在有「精神」與「物質」、「民主」與「效率」、「傳統」與「現代」辯證並存的時代，應該是較為常態，而主流思惟獨霸的情況，反倒是人類發展異象。要的是當我們發現衝突的價值時，如何融合適中，尋找建設性之史觀如 Bellone & Goerl 與 deLeon 的修正式企業精神的嚐試對於公共行政之貢獻，應是遠大於只是發現問題的陳述及批判之價值。我們並未見到 L. Terry 指出當前公共行政發展，在衝突價值下之解決之道何在呢？

## 中文書目

江岷欽 1996 《企業型政府的理念與實務 從省政建設民營化、企業化、資訊化觀點探討省府組織再造》 台灣省政府：台灣省政府組織再造省政業務研討會。

江岷欽 劉坤億 1997 企業型政府的省思 從美國行政革新經驗談

- 起 , 人事月刊 Vol. 25 No.4.
- 詹中原 1992 民營化政策之論證與設計 政治學報 Vol. 20.
- 詹中原 1998a 《政府再造：革新「行政革新」之理論建構》 台北：考試院。
- 詹中原 1998b 國家競爭力與政府再造 台北：中華民國團結自強協會學術研討會。
- 詹中原 李宗勳 1997 實踐中央及地方「政府再造」之探究 企業精神政府的啟示 高雄市政府研考會。

## 英文書目

- Arnold, Peri; 1995, Reform's Changing Role, PAR, Vol. 55, No. 5.
- Bellone, C and G. Goerl; 1992, Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy, PAR, Vol. 52, No. 2.
- Bellone, C and G. Goerl; 1993, In Defense of Civil-Regarding Entrepreneurship of Helping Wolves to Promote Good Citizenship, PAR, Vol. 53, No. 4.
- deleon Linda, 1996, " Ethics and Entrepreneurship ", Policy Studies Journal, vol.24, No.3.
- Hula, Richard, eds., 1988, Market-based Public Policy, London: The MacMillan Press LTD.
- Johnston, Von R.; 1996, " Optimizing Productivity Through Privatization and Entrepreneurial Management ", Policy Studies Journal, vol.24, No.3.
- Konig, Klaw; 1997, Entrepreneurial Management Or Executive Administration: The Perspective of Classical Pubic Administration, in Walter Kickert, Public Management and Administrative Reform in Western Europe, Cheltenham,

U.K. : Edward Elgar.

Lan Z. and David Resenbloom, 1992, Public Administration in Transition?, PAR, Vol. 52, No.6.

Osborne, David and Peter Plastrik, Banishing Bureaucracy- The Five Strategies for Reinventing Government, Reading M.A. : Addison Wesley.

Roberts, Nancy C.; 1992, “ Public Entrepreneurship and Innovation ” , Policy Studies Review, vol.11, No.1.

Schumpeter, J. A ( 1939 ) , Business Cycles, ( vol.1 ) , New York: McGraw Hill.

Terry, Larry ; 1993, Why We Should Abandon Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy; PAR, 1993, Vol. 53, No. 4.

Mascarenhas. R. C. 1993, State intervention in the economy: why is the United States different from other mixed economics? Australian Journal of Public Administration.