

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 企業精神政府的政策設計與評估

Designing and Evaluating Entrepreneurial Government

doi:10.6635/cpar.1999.8(2).03

中國行政評論, 8(2), 1999

The Chinese Public Administration Review, 8(2), 1999

作者/Author: 林水波(Shoei-Po Lin);陳志瑋(Chih-Wei Chen)

頁數/Page: 45-73

出版日期/Publication Date: 1999/03

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.6635/cpar.1999.8\(2\).03](http://dx.doi.org/10.6635/cpar.1999.8(2).03)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



## 企業精神政府的政策設計與評估

### Designing and Evaluating Entrepreneurial Government

By

\*林水波 Lin, Shoei-Po

\*\*陳志瑋 Chen, Chih-Wei

#### 摘 要

本文提出企業家精神的核心即為創新精神。其主要特色有六：重視成本效益關係、重視績效評估、重視選擇與競爭、主張創新與改革、主張法令鬆綁、主張顧客導向。因此政府須因應情境變遷，回應人民需求，並以績效的展現爭取認同。

企業型政府的目標為根本轉型公共系統與組織，用以提升其效能、效率、適應力與創新能力，並滿足服務對象之需求，爭取永續生存的正當性。因此企業型政府之建立，有賴於文化價值、結構與流程三大層面之改造，以落實改革目標。

官僚體系在融入企業精神時，定要體認頭家對服務需求的變化，本身續存的正當性危機，而抱持嚴肅的動機，逐步調適運作的氣質，與頭家建立和諧感通的關係，俾讓官僚體系與企業型政府得以相容並存。企業型政府並非政府改造的萬應靈丹，吾人應認清公私部門之雷同性假定，有其先天上的不妥當性與不合理性存在，如此在進行移植時，方能互助互補彼此的不足，以對應時空的演變。

**關鍵詞：**企業型政府，行政改革，評估，創新。

#### ABSTRACT

This paper addresses the central principle of entrepreneurial government (EG), "the spirit of innovation". The idea of EG seeks to transform public systems and organizations into ones that are more effective, efficient, adaptive, and creative. It also pursues to fulfill the needs of its constituents, and to maintain institutional sustainability. In order to achieve these two goals, the establishment of EG should rest on 3R's: rethinking, restructuring, and reengendering.

The paper also evaluates three dimensions of EG. Concept evaluation criticizes three aspects of EG. That are: definition of EG is not precise and adequate, its dynamics is ignored, and its effectiveness is conditional. Then it goes to analyze EG's goal propriety, problem correspondence, and its implementability. Finally, reform programs of EG should embed with its institutional environment for success.

**Key Words:** Entrepreneurial Government, Administrative Reform, Evaluation, Innovation.

---

\*作者為國立台灣大學政治學系教授。

Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.

\*\*國立台灣大學政治學研究所博士班研究生。

Ph. D. Student, Department of Political Science, National Taiwan University.

收稿日期：1999年2月10日；修正日期：1999年2月26日；接受日期：1999年3月3日

## 壹、前言：官僚體系逐步消失中？

一九九八年元月二日，行政院院會通過「政府再造綱領」，其總目標為：「引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提升國家競爭力。」此一目標的揭櫫，說明了台灣當前的行政革新，正朝向美國所主張的企業型政府的方向前進。這個目標之所以衍生，乃根據新政府運動所持的一項重要立論基礎，即原本官僚體系之本質與運作模式，在時空的差異，科技的演進，思惟的變遷，政府的主體性之日趨式微，人民之需求日殷，以致無法對應快速變遷的環境，並已漸進形成改革之障礙。然而，新政府運動從何而生？為什麼會以企業型政府做為主要的解決模式之一？從這一波改革潮流來看，企業型政府理念的產生有如下之背景：

第一，一九七〇年代石油危機發生後，凱恩斯主張的供給面經濟學大行其道。各國政府以財政政策來影響總供給，包括降低稅率、租稅減免、投資扣抵或加速折舊等措施，來刺激經濟成長，並避免停滯性通貨膨脹的發生。然而八〇年代以來，各國卻普遍面臨政府規模不斷擴大、預算赤字攀高，部份國家甚至舉債累累，難以為繼，因而尋求替代性的新理論，做為解藥良方。

第二，冷戰結束後，經貿議題頓時成為國際政治之主流，在比較競爭優勢的概念下，歐、美、日等國對外必須迎接新興工業國家經濟上的挑戰，需賴強有力的國家機器為後盾，協助本國企業繼續成長，並順利地在其他國家進行擴張版圖的事業。這些國家對內則必須維持低失業率，與一定程度的經濟成長率，以維持政權之穩定。而在第三世界國家方面，其政府則必須營造政經穩定度高、投資風險低的環境，以吸引跨國性企業的進駐，從而加強該國經貿實力與地位。

第三，資訊科技在九〇年代後愈加成熟，各國政府開始能夠運用有關技術從事大規模的行政流程、府際溝通、公民參與、公共服務提供等作業的改造。當前政府比過去更有機會與條件從事資訊化、企業化的管

理，無形中一一衝擊著傳統行政運作的模式。

於是，官僚體系面臨的主要衝擊，不僅在員額的精簡、行政事務的移轉或民營化，更在於官僚體系正掙扎於「質變」的挑戰。即從「行政導向」轉變為「企業導向」、服務對象從「公民」轉變為「顧客」、組織文化從「穩定」轉變為「冒險與創新」。這些現象似乎意味著傳統型的官僚體系正逐漸弱化當中，取而代之的是企業型政府的理念，冀望可以解決政府績效不夠彰顯及因而引發的種種問題。（註1）

有鑒於企業型政府已蔚為新政府運動中相當熱門的主題，但比較完整的論述——特別是企業型政府的內涵與評估——則仍不多見，因此，本文分析的焦點放在了解企業型政府的意義、特質與政策設計內容，最後，則是針對上述重點分別加以評估。

## 貳、企業型政府的內涵

### 一、意義

由於企業型政府(entrepreneurial government)的名稱得之企業家(entrepreneur)與企業家精神(entrepreneurship)，這些概念間彼此有相通與易致混淆之處，因此本節擬從首稱此概念的賽伊(Say)著手，再探討引介者熊彼得(Schumpeter)、闡述者杜拉克(Drucker)等人之觀點，再回到當今倡導此概念不遺餘力的歐斯本(Osborne)等人上面，以確切分析「企業型政府」此一概念的意含。

#### (一)賽伊

法國經濟學家賽伊界定的企業家是指：「將經濟資源從較低之處，轉移到生產力與報酬較大之處。」(Osborne and Gaebler, 1992: xix)賽伊此處對企業家的定義只是涉及以有效的資源移轉和重分配提升其使用效率，不一定和當今的企業型政府有所符應（蕭全政，1998）。事實上，商人通有運無、結合土地、資本、勞力與技術等生產要素，再加上市場行銷與推廣的手段，使物料轉換成較高附加價值的產品，乃資本主義社會運作之通則。因此賽伊強調的是那些能夠有效運用資源，使其產出具

更大效益的企業家。而這正是歐斯本與蓋伯勒期望政府官員具同等能力之關鍵。但賽伊此點定義無法說明「傳統的」政府運作，是多麼悖離企業家精神，而現代的企業型政府又如何需要注入此一精神。因此即使是蓋伯勒等人所建構的企業型政府理念，和賽伊的原始定義，其實仍有一段相當大之差距。識者在運用本概念時，應詳加區辨兩者實際的指標，以免對之加以誤用。

### (二)熊彼得

另一位倡導「企業家精神」的經濟學家熊彼得，則曾經說到：企業家的功能是藉由發明，或更一般而言，藉由未經試驗的技術可能性，或藉由開發新的原料供應來源、新的產品通路、產業重組等各種方式，來改革或全盤打破現有的生產模式，以產出全新商品，或應用新方法生產舊產品。

(Schumpeter, 1950: 132)

誠如Drucker (1985: 13)所言，現代經濟學家裡只有熊彼得關心企業家此一主題及其對經濟所生之影響。熊彼得比賽伊更加關心企業家精神(entrepreneurship)所具有創新的與改變意含，而且認為具有企業家精神者，可以經由新的方法解決新或舊問題，亦可透過創新使現有體系以更有效率之手段，獲得更大之產出。以熊氏之本意，推出行政革新上企業精神之指涉，乃行政部門如何進行創新和研擬有別於舊時代的管理策略，以提昇績效及回應能力。

### (三)杜拉克

Drucker從創新的角度出發，更進一步聲稱：企業精神絕不限定在經濟性的機構裡面。他以美國現代大學在十九世紀與二次大戰之後的創立與發展為例，說明企業精神的作用，使許多大學開發了新的「市場」，向已有工作的社會人士招手，而不再侷限於傳統大學只招收高中畢業的年輕學子(Drucker, 1985: 27)。同樣的例子可以適用於醫院、非營利組織，當然也可以適用於政府部門。在美國，一般人對企業家的認知

是那些自己創業、開設小型企業的人，但這些人必須具有新的創見、新的作法，而可能改變舊有市場、設計新產品或通路方可稱之。換言之，一對夫婦在學校附近開一家傳統書店賣參考書與文具，和誠品書店結合咖啡、服飾或唱片，並強調書店的人文風格，兩者代表的意義是不相同的。Drucker強調一個組織欲具備企業精神，必須擁有「與過往不一樣的、特別的東西」，而這個東西便是「創新」(innovation)組織。具有企業精神是一種積極追求改造的行為，而非人格特質，其基礎來自概念與理論的推陳出新，而非憑恃直覺(Drucker, 1985: 25-26)。

杜拉克的論述基本上仍然以一般私人企業為主要對象，而且其作品也尚未直接觸及當前「企業型政府」之議題。但他清楚指出：企業家精神不僅可為政府部門所採用，而且可經由對創新來源的認定與搜尋，進而提出一套具有實踐功能的策略，使政府的行為一樣具備企業精神。換言之，企業家精神不因公私部門之差異，而有適用上的障礙或困難，但適用者需鎖住該概念的核心含義。

#### (四) 歐斯本與蓋伯勒

Osborne and Gaebler等人所倡導的企業家精神，直接引自賽伊的定義，但實際上他們所著眼的是由「企業家精神」所衍生的意義，而非字面上的意義。此處的企業家並未限定在那些經營企業人士，而是涵括那些運用創新原則，使資源可以獲得最大產出或最佳成果之人士。Osborne and Gaebler所亟欲闡明的是：現代政府如果要改頭換面、革除陋規舊習，就必須從全新的視野學習解決問題之途徑，以達到創新的目的。因此，他們提出十項原則做為企業型政府的指引。(註2)基本上，他們對於企業型政府此概念的鼓吹，並無嚴謹的推論、縝密的架構，而是以歸納法的方式蒐集成功案例，據以說明該十項原則的應用。而在「官僚體系逐步消失中」一書中，Osborne and Plastrik根據前書的基礎提出五C策略，其中最重要者無疑是文化策略。該策略希望改變政府結構的遺傳密碼(DNA)，使企業家精神的理念真正落實。從這兩本所倡導的理念來分析，我們可推論歐斯本等作者的構想中，某種程度上仍

偏好政府盡量模仿企業的模式運作——除非該項業務的特性不宜如此。就此點而言，他們和杜拉克所強調的創新，兩者關照層面並不相同，但仍有對話的可能性。換言之，歐斯本等作者以更具體的實例說明了創新的「牛肉」在哪裡，而非只以抽象的名詞告訴政府領導者應該創新，但為觸及如何創新的策略，因此他們的直接影響更大。

經由以上闡釋，我們可獲致一初步輪廓：所謂企業家精神的核心乃在創新。具備企業家精神者將變遷視為常態且健康的現象，他們總是在回應外在變遷而尋求改變，且將變遷視為有機會可加以利用(Drucker, 1985: 27-28)。既然創新、尋求變遷並非私部門企業所獨有特質，因此公共服務機構凡具備此特性者亦可稱之。因此，當政府的體制及運作過程具有某些變遷導向的內在特質，這些特質能夠經常積極地引發革新理念，並將此種革新理念轉化為具體的方案設計，再以實際行動體現方案設計，那麼「企業型政府」便如焉形成（江岷欽，1998）。在此脈絡下，「企業家精神」就是「創新精神」，而「企業型政府」就是「具有開創、維新精神的政府」。此乃從杜拉克的論述所得之結果。以下本文擬續就此理念的特質，根據歐斯本等作者所立下之基礎，進一步闡明企業型政府的內涵。（註3）

## 二、特質

一般來講，企業型政府具有掌舵、授能、結果取向、前瞻性、分權化、市場等特質（李宗勳，1998: 48）。事實上，企業型政府要由變遷導向、創新價值的建構，以及二者衍生的政策方案之具體實踐上，來了解其所重視的焦點與主張，方能使此概念具有可操作性，進而評估其可行性、有用性與界限性。誠然目前蔚為潮流的行政改革，各國所欲對應的環境壓力、所欲解決的問題、所持的改革價值，與所推動的各項改革措施，固然均不相同。但無可否認地，企業型政府的理念與措施在此一改革風潮中顯得有跡可尋，也可歸納出幾點共同特色，這些特質彼此相關，茲闡述如後：

### (一)重視成本效益關係

企業型政府必須改變過去重視預算而不關心產出的作法，使某項政策或計畫的成本效益關係能連結起來。特別在非管制性的政策領域內，經濟效益的重視可以減少政府開支，並獲得更大之產出。例如前首相余契爾上任後即成立「效率小組」(Efficiency Unit)，由著名企業家Rayner負責效率稽核之改革工作，以診斷各行政部門之問題、提昇各部門之運作效率。又如加拿大政府於一九九四年展開「計畫評估方案」(Program Review)，其目的主要在刪減不必要的聯邦政策與計畫，以成本效益分析決定該政策是否有實施之必要。該方案要求政策或計畫必須經過效率檢視(the Efficiency Test)，以評估該計畫能否以最少成本完成(Smith, 1997: 36)。總之，要求政府重視成本效益的關係，源自各國普遍面臨預算赤字與債務危機，就如一九九七年所爆發的亞洲金融風暴，國際貨幣基金會趁機要求接受援助國家必須進行經濟改革、擲節政府開支、提高行政效率，率皆採相同之道理。

### (二)重視績效評估

企業型政府的運作講究產出與績效，因此必須重視評估工作，以衡量政府機關是否達到產出極大化、資源利用最適化的目標。績效評估通常須以量化的形式來進行，但政府機關本質上和企業並不盡相同，因此無法單純從利潤、收益或成本的角度來考量，此構成政府機關在規定評估標準時的困難。衡量績效的標的有二：一是成果(outcomes)，一是產出(outputs)。許多影響成果的因素並非政府官員所能控制，尤其當該政策必須長期進行者尤然。以整治淡水河為例，除了累積近百年的淤積污染外，尚牽涉到河岸居民、養豬戶的排放廢水惡習、台灣總體環境之交互作用等，是以短期內可能任何成果皆見不到，但政府可以提出數據，以每年清除垃圾若干、淤泥若干做為政策產出的證明。因此，產出的衡量較為容易，但缺點是無法回答公民面對的問題是否獲得解決。目前英國與紐西蘭重視的績效評估偏重於產出的評估，而加拿大與澳洲則偏重



於成果的評估(Kettl, 1997: 450-451)。企業型政府理應從產出面的績效衡量轉移至成果面的績效衡量，但這牽涉到一個國家的結構環境、行政文化等因素之差異，而無法一蹴可幾。目前企業型政府所能初步達成者，乃是根據成本與效益的考量下，做為績效認定的標準。一旦政府有能力建立一套成果導向的績效衡量架構，企業型政府方有真正實現的條件。

### (三)重視選擇與競爭

競爭是市場運作的主要手段，而企業型政府對於公共服務需求的滿足，亦要求以競爭的手段，在公私部門尋求多元選擇的機會。選擇與競爭機制的重視，促使企業型政府發展出「標竿管理」(benchmarking)的技術，也就是以其他部門或民間企業的服務水準或產出訂為標竿，藉以督促該機關的行政朝此標竿邁進。(註4)基於創新的理念不斷出現，如今政府機關有更多的選擇性提供公共服務，例如BOT的引入、市場測試(Market Testing)的進行、結合社區參與、與非營利組織合作等，皆有效地提高公共服務的品質，而選擇的結果也提高了政府機關之間競爭的機會。例如台北市政府舉辦台北燈會活動，就過程面來看，市政府成功地向民間企業募得大部分經費，且相關技術與設計也都由這些贊助廠商負責。再就成果面來看，燈節成為台北市府與交通部觀光局爭鋒競秀的場域，今年再加上高雄市政府加入，無形中提供民衆一個評量各政府機關的機會。由此可知，選擇與競爭的意義不光是簽約外包，而且還包括政府機關之間的競爭，從而促進整體行政效能之提升。

### (四)主張創新與改革

如前所述，創新與改革乃企業型政府的主要特徵。因此，解除規則枷鎖、打破結構慣性、活化官僚思維，便成為創新與改革之先決條件。創新與改革的需求來自環境變遷的壓力與現實問題之困境，以致無法使用舊方法加以解決，或政府體系本身過於保守、僵化，以致無能提出因應之道。創新與改革必須根據環境的特性與演展，而找尋另外一條出路，故具有權變的意含。

### (五)主張法令鬆綁

一般官僚體系最受詬病之處乃是各式各樣的作業程序、管理手冊，以及數不清的規定，以達管理控制的目的。但如此往往造成公部門爲了遵守這些規則，必須花費更大的交易成本，反而得不償失。例如 Stanbury and Thompson (1995: 423)就認爲，美國政府由於各種規定所帶來的繁文縟節與文書作業，所付之邊際成本已超過防止貪污腐化所帶來的邊際效益。他們指出：美國聯邦政府爲防止採購弊端所制定之規章，每年衍生2.5億小時的文書作業，共有十萬人耗費五十億元的薪資從事之。因此如何簡化法規與行政流程，改由較具彈性與效率的方式來替代，便成爲企業型政府努力營造的目標。法令鬆綁的意義在於授權管理者或下級，以彈性作法因應各種狀況之變化，取代法令僵化的缺點，進而達到活化官僚體系的目標。

### (六)主張顧客導向

企業型政府標舉爲民服務的口號，希望藉由顧客導向的行政管理方式，改善目前的作業流程，朝向結果導向的目標邁進。例如英國各行政機關普遍訂定的公民約章(citizen charter)，而美國總統亦要求214個聯邦機關訂定顧客服務標準。顧客導向是成果導向的另一種形式，因爲顧客做爲公共服務的消費者或接受者，呈現在他們面前的即是最終形式的服務成果。企業型政府不但認爲公共服務不應先考慮投入，而應更重視產出，也認爲公共服務不應只站在政府供給面的角度來看，而應站在顧客需求面的角度來看，才能做對的事、解決對的問題。

企業型政府的提倡與實踐，恐是主導政府運營的典範，已由官僚主義轉換爲後官僚主義(Barzelay, 1992)，才會有前述六大特性的形塑，而相對應於支持典範的遞移。蓋在後官僚主義的時代，政府服務的對象，深具有主體性，不易受貶抑或征服，或將其養塑成依賴性或無意見表述，所以爲求治理的正當性，需要因應情境的變遷，回應人民的需求，並以績效的展現爭取人民的認同。

何況，在後官僚主義的時代，公部門的官僚並非是任務完成的唯一專家，所承辦的業務範圍不斷受私部門的穿透，並在成本效益上展現無比的優劣的地位，於是前者就展開取經、學習、效法的動能，積極進行改造，以利公共系統的基要轉型，創造在效能、效率、創新與應變四方面的巨幅增進。

## 參、政策設計：目標、問題與解決策略

企業型政府的基本理念已經如前文前述，而其具體政策內涵則可分從目標、問題及解決策略的分析著手(Stone, 1997)。目標之設定和政府所持價值有關，在認定價值的指引下，進而找尋所欲解決的問題為何，最後才建構一套解決策略。

### 一、目標建構

企業型政府產生的背景既然來自對應外在政治經濟環境的危機，因此目標之設定亦傾向於從經濟面向來加以考慮，而重視效率、效能、適應與彈性。

(一)效率：重視量化的成本效益關係，期望「花費較少，做事較好」。效率是企業型政府最具優先性的目標，也是評斷成效的主要標竿。企業型政府對效率目標之追求，直接來自他們對企業家精神的肯定，在行政官僚也同樣浸淫與濡化企業精神之滋養後，期待能達到轉化資源產出極大化的效應。

(二)效能：重視質化的結果，期望同樣的投入下，得到較佳的產出。因此，企業型政府希望在成果導向的牽引下，提高公共服務的品質。重視政府的產出與效能，構成企業型政府和過去行政改革的重要分野，蓋過去的行政改革偏重行政效率的提升，而非成果導向的效能追求。

(三)適應：希望隨著環境變化、新興議題之產生，而能即時予以處理。適應的目標和彈性一樣，均建立在環境乃變動不居的假定之上，若政府體制以不變應萬變、以穩定對抗不確定性，那麼政府恐將失去適應環境的能力。

(四)彈性：希望不受僵硬的組織、法規、慣例所限，而以動態有效的方式達到特定目標。彈性呼應著創新的精神，必須從組織結構、法令規章、人事管理與行政程序等各個層面加以彈性化，使政府能靈活因應環境的變遷，據以制定對應環境之策。

## 二、問題認定

企業型政府理念之提出，不僅是針對傳統行政官僚提出批判與建構，同時也針對許多行政改革措施，提出針貶與改良之道。Drucker (1985: 179)曾經認為革新在公共服務體制內障礙重重的原因有三：

1. 公共服務是根據預算而非根據成果來進行支出；
2. 預算愈多，表示該機關愈成功、愈重要；
3. 公共服務機關的存在最終是為良善之事，它無法經由經濟計算來達成。

但Osborne and Plastrik所提的藥方，正是想改變Drucker所提傳統官僚常見的障礙，他們認為公部門改革的五大迷思應是：

1. 自由主義的迷思：認為支出與做事愈多，政府之績效就愈能改善增進；
2. 保守主義的迷思：認為支出愈少及做得愈少，政府績效就愈能改善調適；
3. 企業的迷思：認為政府完全可以模仿企業的模式運作，進而改善其效能；
4. 公務員的迷思：認為他們若有足夠的經費，就可以把事情作好；
5. 人的迷思：認為雇用較優秀的人，可以使績效獲得改善。

歸納起來，這五大迷思有以下四個要點值得進一步討論，而且這些問題認定證成了企業精神政府應該建立的理由。

第一，公部門的問題，並非繫於經費本身的量上，蓋在效能不彰的系統上，湧入大量的經費，並不能生產明顯的較佳成果；反之，由效能無法發揮的系統上，抽掉經費，或可省下納稅人的負擔，但也不見得可

改進政府的績效。

第二，由第一點觀之，政府績效的改善與否，並不一定取決於資源投入的多寡，主要關鍵在於轉換資源的過程中，能否以最好的使用方法獲得產出。不過，在當前政府過度管制與操控的情況下，阻礙了文官創新的精神。因此，亟待於改變過去以命令與權威的領導方式，改以成果導向、市場導向的誘導機制，鼓勵文官競爭、追求卓越、求取效率與效能的最大化。

第三，政府績效的良窳不一定是「人」的因素，而是系統本身或政府設置的結構因素。而此結構又和官僚文化、誘導機制、思維模式等有關，以致政府過於因循而保守，無法開創新局。這種結構上問題的徹底解決，恐必須從改變文化著手，因此在結構改變前，任何人的涉入恐怕都沒有大用。以此次華航大園空難為例，各界普遍認為此乃華航基金會與華航本身組織結構的問題，再加上空軍長期掌控華航所帶來的負面影響，使得撤換任何主管或官員不一定於事有補，根本之道唯有徹底整頓，改造華航體質、企業文化，釐清官商之間的關係，華航的改革才有希望。同理，企業型政府認為傳統的文官結構已經無法適應環境變遷與挑戰，非精簡其規模與職能，並盡量導入私部門的力量，以協力合作或權力分享的方式，完成各項行政任務不可。

第四，公部門改革必須兼顧公部門特質與專長，不能一味抄襲私部門的組織結構、程序與行為模式。因為公部門所享有權力的特質，使得許多管制事務無法類同企業而行。但另一方面，傳統公私之間的對比，造成公務員無法認真提升服務水準。因此，企業精神政府主張透過公民的角色重新定位，以增加文官提升服務水準的動力，進而改變公務員的思維模式、建立顧客導向的文化。

總之，企業型政府認定問題來自政府的遺傳基因必須加以改造，也就是以企業家精神(entrepreneurship)做為政府新的遺傳基因，以解決上述文化、結構、過程上的種種問題。

### 三、改革策略

企業性政府背後理論基礎以代理人理論(Agent- Principal Theory)和理性選擇理論為主。除了區別政治與行政外，尚透過有計畫的私有化與外包，引進私部門的力量從事改革(Kettl, 1997: 448)。因此，在政治部門、行政部門與民間部門三者之間，形成兩個層次的代理關係，而代理人的選擇則透過市場競爭機制，運用理性選擇的模式尋求最佳的代理人。用熊彼得的話說，則是透過「創造性破壞」(creative destruction)的手段，改變政府結構的體質，以形成具有適應能力的創新架構，完成資源的有效配置與應用，引導政府之轉型。例如歐洲工業革命興起後，摧毀了封建制度，才進而建立當代國家的面貌(Schumpeter, 1950: 135)。因此需要再思(rethink)、再構(restructure)與再造(reengineering)三策略，以建立企業型政府的改革架構。這三者分別對應文化上、結構上與過程上的問題，而提出解決之道。

#### (一)再思策略

企業型政府希望徹底改造政府的遺傳基因，使公部門文化具備活潑、創新、前瞻、彈性的特質，從而建立公部門的競爭優勢。因此，再思策略的議題有下列幾項：

首先，重新思索政府的角色，認為政府不應再包辦所有財貨或服務的提供，而以規劃導航角色代替過去繁重的事必躬親的操槳角色。現代政府最重要的任務乃是維持競爭的公平、法規的執行，而非一直擴大政府規模與功能。是故公共服務應根據其特質，改由政府、企業或第三部門三者中，最有效能的部門來提供，抑或建立合作夥伴關係，共同承擔角色與任務。

其次，重新思索公民的角色，認為公民對施政的滿意是衡量政府績效的準繩，因此更重視顧客的態度與行為，以促使公務員以服務顧客的標準面對民衆，藉以改善政府服務品質。而在再思公民角色之同時，企業型政府也改變了其負責任與述職的標的，也就是對產出與結果負責、

對顧客的滿意與否負責，如此才做為對上級述職的交待。

其三，則是再思企業型政府的總體改革策略，也就是結構面與過程面的改革，從配套設計的角度予以落實。換言之，企業型政府重新反省習以為常的世界，而不再認為過去的文官體制、行政運作、預算流程與財務管理等等，非一成不變不可。在創新與改變精神的導引下，企業型政府應該透過再思與反省，以找尋各種改革的可能性。

如果企業型政府的再思策略能夠落實，那麼這一階段的新政府運動便具有革命性的意義，而非重複過去漸進改革的路線而已。Osborne and Plastrik (1997)特別引用Kuhn的典範遞移理論，指出美國已經出現許多和傳統行政模式不同的「異例」(anomalies)，這些異例展現了與過往迥然不同的經驗、情感投入與心智模式，從而徹底地改造了公部門的文化。換言之，企業型政府不僅希望政府進行結構上、過程上的革新，也期待進行文化上的革命、基因遺傳密碼的改寫，進而成就真正的新政府運動。

### (二)再構策略

企業型政府主張革新的關鍵標的是結構因素，而非人的因素。因此再構策略可分從組織體系、文官體系、公共服務體系與財政預算體系等各層面來加以討論。

首先在組織體系的層面，再構以組織重組為手段，以組織彈性化為目標，致使政府部門的組織配合環境演展而適時因應。在上述原則下，政府組織走向員額精簡化、結構彈性化、功能單純化、責任明確化。例如英國的執行機關(executive agency)之設置，便是典型組織再構的範例，審議中的中央政府機關組織法草案，只規定一級、二級機關的組織，以法律定之而已，其餘的機關組織，以命令定之即可，乃另一個範例。

第二，文官體系再構則以區分政策與執行為手段，增加彈性化管理、創新思維與行政效率為目的。文官被賦予更高之期待與要求，部份高級文官不再由傳統升遷方式任用，而是透過從民間掄才、合約之簽

訂，以注入新的活力。至於一般文官則經由績效標準的訂定，做為獎懲依據，以改變過去公務員沒有誘因從事績效改善的弊病。除此之外，企業型政府尚強調授權灌能，使公務員有較大的裁量空間與彈性，解決所面對的問題，因此有關組織與個人學習，在授權灌能的過程中更加彰顯其重要性。

第三，公共服務體系再構則在尋求競爭機制的建立，強迫公部門以競爭方式從事行政、服務、生產與採購，進而降低政府支出，並提高產出效能。例如紐西蘭在政府部門內建立一個內在市場，透過不同機關間的交易關係，可以使各機關更具成本效益觀念，也提高各機關的競爭性，進而改善服務品質。

第四，財政預算體系再構則是改變傳統供給面的經濟政策，轉向需求面的經濟政策進行規劃，俾使財政與預算規模不再無謂擴大，而是經由新市場或新資本的開發、擴大與發展，以建立需求導向、成果導向的財政預算體系。因此許多國家開始反省預算單年度主義的問題，而主張不同年度預算可以有限度留用，以鼓勵機關不再為了消化預算而浪費，或懼怕被指責執行預算能力不佳而遭刪減下年度預算。

總之，再構策略著重宏觀面、結構面的改革，在此結構內的管理者或執行者，自然會遵循此途徑進行改革，進而破除公務員的迷思與人的迷思。

### (三)再造策略

本策略只旨在學習私部門運作邏輯與管理技術，以達革新之目的。而著重的標的是對公部門作業流程的「根本性」重新思考，「徹底」重新設計，以求組織表現獲致「大躍進式」的改善（李宗勳，1998: 52）。此一流程再造表現在下列幾方面。

首先，是政府內部行政流程的再造，透過網際網路的協助功能，使機關間溝通可以使用電子公文書傳送，大幅減少公文旅行的機會。另外有關改變會計制度、建立現金流量管理制度，或改變預算編列與動用原則等，均屬政府內部行政流程再造的範疇。



其次，是政府對外服務流程的再造，透過單一窗口的建立，使民間團體或個人申辦洽公時，經由政府內部電子化政府的建立，而得以在一個地方完成所有手續。

由此可知，政府再造的過程中，電子化政府居於關鍵性的地位。目前台灣開始進行電子化政府的工程，許多機關均建立網站提供服務。而從以上說明，亦可了解再造策略的著重層面在微觀面與過程面，以便對技術層面的工作流程加以改進。

企業型政府的目標在於根本轉型公共系統及組織，用以巨幅提昇其效能、效率、適應與創新能力，滿足服務對象的需求，爭取永續生存的正當性。

傳統科層型政府的問題，在於目標不夠明確，人員的誘因制度不夠靈敏，機關責任多元化（只對上級不對顧客負責），權力過於集中，組織人的習慣僵化，心靈枯化，心智保守，以致競爭力無能不斷突破，而有企業型政府的提倡。

企業型政府之建立，首先政府的思惟要有所改變，不得再陷於五大迷思的氛圍之中；其次政府之結構要徹底再構，應該私有化、BOT，或外包者，就加以執行，該法制自由化就加緊進行；最後，政府之運作過程要再造，電子化及單一窗口化為主要的再造途徑。

上該三者形成企業型政府政策設計的主要環節，目標指引策略的規劃，策略擬定在於解決問題，問題解決在獲致目標的成就。

## 肆、評估

企業型政府的理念，經由英國的實踐與美國的推廣之下，儼然成爲當前行政改革的「最佳選擇」。不過，誠如前面對企業型政府的討論，我們有必要再從從概念上、環境系絡上、政策內涵上，分別予以深入的評估，用茲探究企業型政府概念的妥適性如何？對應的環境系絡爲何？實踐上有何限制或界限？

## 一、對「企業型政府」概念之評估

在概念評估方面，本文想了解所謂企業型政府的概念，本身的意義、面向是否清楚？概念的有效性如何？

### (一)對概念意義之評估

就概念意義評估而言，企業型政府所服膺的「企業家精神」，可能和一般對於「企業」(enterprise)的認知產生混淆。事實上，「企業」也具有冒險、積極、進取的意思，但這和「企業家精神」所指涉的意義將趨一致。換言之，企業型政府採擷了私部門所具備的行動特質，應用至政府部門以改良其內在基因。如此可能產生政府本身或運作企業化的錯誤認知與不當期待。

其次，企業型政府的建置到底算不算革命？或典範遞移？事實上，英國在十九世紀克里米亞戰爭(Crimena War, 1853-1856)發生後，朝野咸認為該悲劇發生的原因在於管理失當(mismanagement)，因此一八五三年於下議院成立Sebastopol委員會進行行政改革，民間則成立行政改革協會(Administrative Reform Association)做為壓力團體。該次行政改革最重要的主張就是軍隊與政府都需要根據良好的、完美的「企業原則」(business principles)加以組織起來。行政改革協會更明確主張：把私部門管理帶到國家公共管理的層次上，藉以攻擊那些貴族的壟斷、排他、舞弊、徇私與起用親戚。因此該次改革不僅延攬企業人士進入政府機關，而且徹頭徹尾的以企業運作的思維與方法來運作政府，包括減少文書作業、以市場價格決定公務員薪俸、建立政府內部的市場(internal market)等，可謂完全奉行企業型政府的理念與作風。(Searle, 1993: 89-125)由此可知，企業型政府的概念並不具備典範遞移的條件，而是具有歷史演進傳承的意義。

再者，企業型政府的「精髓」乃在於創新精神，但從政府體制設計的角度觀之，負責政策制定的政治部門與負責執行的行政部門，兩者似已對應著不同的價值取向：前者應該具有開創性、改革性；而後者則是

忠實執行政策，而非本身即奉創新為圭臬。簡言之，企業型政府的概念應該在政治層次上討論與建構，而非行政層次上的問題。文官既做為被改革的對象，本身所具備的結構慣性、既得利益、人脈網絡關係等，便阻礙了創新觀念的萌芽。職是之故，創新的精神固然可取，但必須考慮推廣此概念時所應具備的前提要件，這些前提包括：

1. 提出與實踐企業型政府的行為者，本身具有創新的動機與改革的誘因。例如政黨為了「品質保證」，而願意提出與執行改革計畫，以獲得選民之認同。至於文官則在獎懲機制的運作下，使創新與改革成為正面的誘因；
2. 倡導企業型政府的目的，是為了改造與重建政府，而非做為政治上的符號或象徵。因此，企業型政府的創新概念必須具有行動力，否則只是增加文書作業的紙上談兵而已；
3. 文官體系本身具有獨立的地位，不會受到來自國會或利益團體不當的壓力或滲透，導致影響其判斷的能力；
4. 監督、控制體系不因法令鬆綁而崩潰；
5. 創新所可能帶來的風險與成本，是在相關行為者可承受的範圍之內。因為企業型政府改變了責任與述職的意義，使得績效與責任皆直接歸屬行為者自己。如果行為者評估不確定性或可能風險過大，將選擇不做任何改變的試驗。
6. 企業型政府能確保公平、責任、安全等價值的均衡，而非片面效率或效能價值之實現。

總之，企業型政府的核心概念既在創新，就應該思考創新所應具備的前提與可能限制。企業型政府的概念提供我們美麗的願景，但也可能被誤用、濫用，而成為政治上的象徵或工具。

#### (二) 概念面向之評估

就概念面向評估而言，實現創新精神的兩大機制分別是市場面向與結構面向。換言之，此概念相對於政治社群(polis)與行為者個人意志，認為行政改革可以經由市場化的運作模式來解決，同時則認為行政失靈

不是領導者或執行者的因素，而是結構的因素。所以必須從結構面、文化面來改造，使政府角色、執行結構、績效評估等，均能獲得轉變。但從企業家精神的概念來看，企業型政府所欲解決的結構問題，卻必須由具有企業家精神的領導者或執行者去建構、轉化與創造，最後可能出現「企業人」取代「政治人」、「法律人」或「行政人」的角色。由此進一步我們可以發現兩個問題：一是忽略政治過程的影響；二是過於簡化公共事務的複雜性。

### 1. 忽略政治過程的影響

企業型政府假定每個行政機關或領導人都是獨立的個體，因此可以用理性選擇的模式建立解決問題的最佳策略。實際上，來自國會、媒體、利益團體與各政策利害關係人的力量，均可能影響行政機關的判斷與決策。換言之，任何創新與改革並不必然取得有利的執行地位，而不會受到來自其他行為者的挑戰與破壞。任何創新與改變在行動初始，也不一定取得具有正當性的地位，足以保證該項創新可獲得成果。因此創新本身就充滿被影響的可能性，與地位的不確定性。

### 2. 簡化公共事務的複雜性

不管從價值、目標、利害關係人、事務本質等層面來看，都可以看出公共事務有別於私部門事務之處，其中最重要的特性就是「複雜」。例如同樣是採購行為，在私人企業通常不是問題，但政府部門就必須兼顧公平、公開，甚至有所謂政策性採購，或受國際條約所約束的競標條款。而在台灣，公共工程招標所衍生的圍標、綁標、轉包、收受回扣等弊端更是層出不窮。換言之，基於公共事務本質的複雜性，即使透過市場競爭手段，仍可能增加從非經濟性因素所產生的成本，例如監督、控制、調查或交易成本。

### (三) 概念有效性之評估

就概念有效性評估而言，企業型政府的概念，應用在有競爭可能性、沒有外溢效果、政策標的有特定對象等形態的服務或財貨時，則此概念具有高度有效性。一般而言，有關經濟活動、投資事業、創造利

潤、以及提高自給自足情況的業務類別，適合應用企業型政府的概念。但相對地，我們亦可從幾個方面評估其問題所在：

第一，當政策問題不具上述特性，但仍然以同一理念落實為各項政策，可能造成以企業運作的邏輯解決公共問題，此時企業型政府的理念反成解決問題的障礙。

第二，即使政策問題具備前述有效性的條件，但從政府與私部門結構差異性的觀點來看，可發現兩者政府規模度、結構複雜性、目標多元性、標的團體特質等方面，都有必須審慎評估，以免製造更多問題。

第三，創新與重視成果並不意味著較佳成果的產出，具有企業家精神的官員也應該確切衡量成本因素，以免反而遭致新的危機產生。但是倡導企業型政府者卻多未說明考量成本所帶來的影響。首先，任何一項創新措施都意味著採用另一措施所可能帶來效益的流失，因而產生了機會成本。其次，任何創新措施都是一種試誤的過程，需要更多人力與物力的投入，因而產生了實驗成本。其三，任何創新措施都存有失敗的風險，特別是行政系統對政治部門負責，若改革失敗或不能帶來明顯而立即的效益，均可能使行政部門本身遭致更大的責難與傷害，因而產生了風險成本。其四，許多創新措施可能無法依賴過去已建立好的組織網絡進行，而必須以新的方法，或新的管道獲得所需的服務或資源，因而產生了交易成本。這四種成本增加了創新的不確定性，更重要地，其可能使行政部門沒有承擔這些成本的本錢，因而導致企業型政府落實上的困難。因此，從概念有效性的角度來看，行政部門應用企業型政府概念時將出現較大之問題。

## 二、對政策內涵之評估

本文第三部份從目標、問題與解決策略三方面，討論企業型政府的政策設計內涵，以下則針對這三點提出相關評估加以對應。

### (一)目標評估

由於政府所要解決的問題經緯萬端，不同部會可能設定有不同的目

標優先順序。但企業型政府假定政府一體，且目標一致不會衝突。此假定或許和事實有所出入，蓋許多政策常面臨多元且相互衝突的目標結構，設定某一優先目標往往隱含著犧牲另一目標做為代價。此時需要的是解決價值爭論或視框衝突的問題，而非陷入駝鳥論證的謬誤，認為不會出現目標爭論。申言之，有三點原因造成政治行為無法完全是公共精神取向，或完全是私人利益取向(Stretton, 1995: 332)：

- 第一，大部分的個人都有混合的行為動機；
- 第二，大部分的政策都由許多團體根據各不相同的目的所支持；
- 第三，政府的不同職能需要不同形態的誘因與組織。

但我們可以了解企業型政府所設定的目標，並無法符應政治過程的本質，也無法滿足政策制定所需兼顧的不同價值。尤其面對民主政治的原則時，企業型政府可能必須解決民主與效率之間的衝突問題，而此問題將隨著所謂企業家精神的付諸實現，而更加嚴重。民主與效率之間也許有共容或調和的可能性，但不是全部，也不易真正相得益彰。例如效率和效能的目標設定，必須和公平的目標做權衡，適應與彈性的目標，必須和穩定的目標之間有所取捨。

另外，企業性政府所設定目標，隱含了重短期、輕長期的效應，如此將產生治標不治本的後遺症。此對於追求成果導向的企業型政府而言，即為一項陷阱所在。蓋公共事務本身不僅具有複雜性，而且任何政策產出均可能出現正與負、長期與短期效應，如果所追求的成果只是短期的正面效應，那麼將會以長期的負面效應為代價。此乃企業型政府所設定目標的最大盲點所在，亦是要設法補強，有待積極強化之處。

### (二)問題評估

企業型政府所診治的對象是官僚體制，所認定之問題亦來自對官僚體制的診斷。因此，此處著眼點在進行結果性評估，以了解企業型政府所認定問題，實踐結果是否和前提一致，是否另產生新的問題，抑或使得原有問題惡化？企業型政府原本假定：私部門結構所具備的彈性、適應、效率、競爭等優點，優於公部門結構的僵化、無效率、因循。然

而，首先應認清：再成功的企業亦可能出現經營不當、投資錯誤，而慘遭市場淘汰的命運。企業型政府致力於創新與改革的同時，時空環境的不確定性也相對增加，造成風險的增大，因此亦可能面臨失敗命運。例如美國加州橙郡(Orange County)靈活運用資產進行投資，應可符合企業型政府的典範，但一九九四年投資失利所造成財政危機，卻幾乎使該政府宣佈破產。如同前文一再強調，創新也需承擔風險，企業型政府所認定傳統官僚的問題，恰好也是傳統官僚的「優點」。企業型政府本身就on像兩面刃，取捨之間既涉及價值判斷，也涉及政治情勢、環境變遷的判斷，是以難有必然的是與非。

其次，如果市場競爭的確可提升總體福利水準的話，那麼同一套邏輯卻也導致利益分配不均，具有競爭優勢的組織只會走向壟斷，以維持其優勢地位，而不會走向開放以維持競爭機制。尤其在行政機關中，由於競爭機制造成優勝劣敗的結果，將使資源過度集中，因此產生幾項後果：一是優勢機關挾其創造成果的能力壟斷資源，政務因此無法均衡推展；二是各機關為獲得競爭優勢，將加重各機關本位主義，致使機關間關係惡化，溝通與協調等交易成本增加。

因此，從結果性評估的角度來看，企業型政府固然解決傳統官僚體制所帶來之問題，但本身亦產生新的問題，包括不確定性增加、風險提高、資源分配不均、本位主義盛行等不利結果。這些新生的問題，在政府改造轉型之際，勢必應預先防治，疏導問題的產生，以邁向積極期冀的成果。

### (三) 執行評估

針對企業型政府所使用之策略與工具，採用執行評估的方式，來了解企業型政府面對哪些問題與困難。評估重點則是針對政策工具的妥適性、政策目標與方法的因果關聯性。

1. 政策工具的妥適性：企業型政府的精神是創新，因此本身並不設定有最佳的執行工具。但在成果導向的原則下，可能出現優勢產業、團體或族群受益，而相對弱勢者則更加不利。例如假定經濟

部為刺激出口成長，遂以獎勵高科技產業的手段，提高其產值與競爭力。

2. 政策目標與方法的因果關聯性：企業型政府所設定政策目標與執行方法不一定完全符合公部門之需要。例如美國聯邦危機管理局(Federal Emergency Management Agency)之設立，乃為了可能發生的意外事故或天然災害而準備，除了危機處理外，效率或彈性均不應是該機關的目標(Peters, 1996: 125)。何況，在民主政治下，政府必須對各項目標兼籌並顧，而非偏頗任何單一目標的實現。企業型政府偏好以市場模式解決公共管理或服務問題，應該注意此模式和目標之間的因果關係，以免產生因果失調。

### 三、對體制環境的評估

不同國家、社會與行政體制，均有不同的環境與文化，因此體制環境評估的重點為推廣企業型政府的體制條件是什麼？體制環境評估的最終目的則是要了解：企業型政府的界限何在？

1. 推廣企業型政府體制的條件：不同國家體制皆有其特色，難以完全類比或借用。企業型政府在美國受到大力提倡，並獲總統的支持與背書，本身有其政治經濟與社會背景。蓋美國社會原具有求新求變的精神，既強調自由競爭，其多元主義也有深遠的傳統。而英國做為老牌工業國家，企業家精神傳統深植，且本身文官體系健全，具有相當的力量足以抗衡其他部門。因此，企業型政府推廣的條件和本文第四節的概念評估中，所提到的前提要件息息相關。特別是該國必須具備健全的政治體制與行政文化，那麼公共管理的改革才能著手，否則基本體制問題未解決，任何技術層面、管理層面的改革，均將只是鏡花水月、海市蜃樓而已，恐受制於根本問題，而流於形式主義式的變革，並無真正實質的意義可言。



2. 企業型政府的界限：根據本文分析，企業型政府從概念、政策內涵到體制環境等層面，都有值得商榷評量之處。其中每一評估皆可視為企業型政府界限所在的探討。然而，總括而言仍有兩大界限值得提出：

第一，該國政府體制的界限：企業型政府涵括的是一國政府體制的總改造，因此該國政治經濟文化社會特徵，均可能影響到其轉化與適用的能力。畢竟，企業型政府並非對全世界所有國家一體適用。換言之，建構企業型政府者必須先反省：國家的角色為何？國家能做什麼、不能做什麼？國家為什麼做？等等問題，才能繼續建構企業型政府的內涵。

第二，企業型政府內部界限：根據企業型政府的意義與內涵，可以顯示社區、地方自治團體、獨立性組織，較有成功的可能性。這意味著面對大規模文官體系的改造，或者全面公共管理或服務的革新，面臨的困難與風險可能依然很高。企業型政府個體的、片面的成功，並不能推論總體的、全面的成功。因此，如何使企業型政府概念具有一般化的條件，將是未來最大的挑戰所在。

企業型政府的理念發跡於西方民主的社會，他國欲借鏡，事先要清楚認識其成長生根的體制環境，不能只就工具面的學習，而忽略體制環境的配合。

官僚體系在融入企業精神時，定要體認頭家對服務需求的變化，本身續存的正當性危機，而抱持嚴肅的動機，逐步調適運作的氣質，與頭家建立和諧感通的關係，俾讓官僚體系與企業型政府得以相容並存，互助互補彼此的不足，以對應時空的演變。

企業型政府並非政府改造的萬應靈丹，一則政府得以裝備競爭力的動力，二則政府亦因採行而引發新的問題，是以在改造之際，不能過度樂觀，一廂情願地認為，此後將可高枕無憂，而要以戒慎恐懼之情，審慎移植引用，務使其在正軌上順利運行，不至演出任意的脫軌現象。

企業人總不能完全扮演政治人，行政人與法律人的角色，是以政府除了要重視企業精神之外，更要追求公平正義、行政倫理與政治述職，

兩者不能偏廢。因此，往後之政府從業人員，非承擔兩種價值結合的橋樑不可。

公私部門的雷同性假定，有其先天的不妥當性與不合理性存在，所以在政策移植時，定要探究兩者契合的面向，方採私部門運行有效之策略於公部門上，千萬不要亂點鴛鴦譜。

## 伍、結論：下一波行政改革呢？

本文從官僚體系所面臨的困境出發，探討企業性政府的內涵與政策設計，並對其進行評估。吾人了解到創新與改革乃企業型政府最重要的內涵所在，而該精神也可進一步帶動政府部門的活力化與彈性化。但做為企業型政府的主體—文官體制—本身之特殊屬性而言，卻不易和創新與改革的精神完全調和。而且企業型政府本身蘊含了風險與成本，均有可能造成改革失靈，或產生新的負面效應。

再就企業型政府所代表的意義來看，我們可以了解該理念的提出恰巧完全吻合當今行政改革的世界潮流。不過，民主政治的特色之一是「新人新政」，新任民選總統或內閣總理似乎都提出一套改革計畫，以顯示新任領導者做事的魄力與決心。然而，在美麗的詞藻與動人的口號之下，或者發現只是新瓶裝舊酒、或者發生決策的前後左右擺動現象、或者出現結構衝突的後遺症，這使得我們不禁要問：企業型政府是否只是這一波行政改革潮流下的產物？企業型政府的倡導者宣稱此一理念的落實將具有革命性的意義，但歷史經驗既告訴我們這並非事實，而且許多行政改革往往人亡政息，無法賡續。此時的企業型政府恐亦將成爲一種符號與象徵而已。因此，企業型政府運動必須兼顧政治過程的運作，而非僅及於技術層面的改變，或認爲政治過程不是主要的影響因素而加以忽略。

企業精神要徹底植基於行使公權力的官僚體系內，體系的成員不可因領導者的日出日落而間斷，或因推動風潮的退化而自動停止，蓋其乃是一種永續經營的功課。官僚體系本亦應隨著各種情境的演化，進行權

變性的因應，確實履踐學習型組織的時代精神，以創新的策略爭取顧客的認同，獲致為人肯定的組織績效。

本文的評估並非絕對性的，而只是提出正反兩面的反省，指出企業型政府可能面臨的問題與限制。支持企業型政府做為典範遞移的革命性意義者可能認為，上面的論述因為執著於舊典範、無法接受新典範才會產生排斥。其實正好相反，只是本文指出：企業型政府雖有其新意，也有其貢獻，但由於以前已有政府採行這種經營觀念，所以尚稱不上具有典範遞移的意義。因此，支持者不應自視為新典範而遏止了理性討論的空間，否則將不利於集思廣益的論述出現。因此，本文最終希望提供此一討論議題，以做為未來知識累積與發展的基礎。

# airiti

## 註釋

- 註 1：本文所分析的企業型政府，乃循著行政改革的脈絡而來，因此除非特別說明，否則所指稱的企業型政府均針對行政部門，特別是官僚體系而言。
- 註 2：企業型的十大原則為領航催化，社區自主，競爭導向，任務導向，成果導向，顧客導向，企業精神，強調前瞻，分權授能與市場導向。
- 註 3：嚴格來講，歐斯本等人非常強調公私協力、社區參與，而非僅僅使用市場模式而已。參與式的途徑做為創新的手段與結果均無不可，卻較難引入本文討論的脈絡之中，此乃本文限制所在，在此特別說明之。
- 註 4：根據澳洲管理諮議局所成立之改進管理諮詢委員會(MAB/MIAC)之定義，所謂標竿管理是指有系統地衡量與比較組織內部，或比較其它相關組織的產品、服務與流程，並將最佳之標準應用在組織上面。其中尚可區分為結果導向的標竿(results benchmarking)、流程取向的標竿(process benchmarking)，以及最佳行為準則的標竿(best practice standards benchmarking)。See MAB/MIAC, 1996.

airiti  
參考資料

- 江岷欽 (1998) 「企業型政府的理念、實務與省思：柯林頓政府行政革新的啓示」，中國政治學會八十七年度年會暨學術研討會，民國87年1月24日。
- 李宗勳 (1998) *公共服務民營化理論與實務之研究——北高兩市市政及台灣省政簽約外包的檢證*。政治大學公共行政研究所博士論文，民國87年1月。
- 林水波 (1997) 「反思顧客導向的行政革新」，中國行政學會行政效能研討會，民國86年3月8日。
- 蕭全政 (1998) 「企業家精神對文官體系之啓示」，文官制度與國家發展研討會，民國87年1月9日。
- Drucker, Peter F. (1985) *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*. New York: Harper and Row.
- Kettl, Donald F. (1997) "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", *Journal of Policy Analysis and Management*, V. 16, N. 3, 446-462.
- MAB/MIAC (1996) "Raising the Standard: Benchmarking for Better Government. *MAB/MIAC Report*, No. 21, June.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. Cambridge, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, D. and Plastrik, Peter (1997) *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government*. Cambridge, MA: Addison-Wesley.
- Peters, B. Guy (1996) *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Kansas: University Press of Kansas.
- Schumpeter, Joseph A. (1950) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. 3rd. ed., New York: Harper & Brothers Publishers.
- Searle, G. R. (1993) *Entrepreneurial Politics in Mid-Victorian Britain*. New

airiti  
York: Oxford University Press.

Smith, Janet (1997) "Government Reform in Canada", *Public Administration and Development*. V. 17, N. 1, 33-39.

Stanbury, William T. and Thompson, Fred (1995) "Toward a Political Economy of Government Waste: First Step, Definitions", *Public Administration Review*, V. 55, N. 1, 418-427.

Stone, Deborah (1997) *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company.

Stretton, Hugh (1995) "Uses and Misuses of Competition", *Australian Journal of Public Administration*, V. 54, N. 3, 332-338.