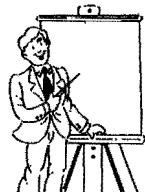


企業型政府探討

孫本初
莫永榮



壹、前言

隨著政府職能不斷的擴張，以及民眾參與公共事務的日益頻繁，使得學術界與實務界人士極力尋思如何透過有效的管理來提昇政府的效能和服務品質。因此世界各國皆掀起一股行政改革的風潮，例如新加坡的「智慧島計畫」，加拿大的「行政改革白皮書」，英國的「續壁計畫」(the Next Steps)、公民憲章(Citizen Charter)、服務品質競賽(Service Quality Competition)，解除管制(Deregulation Initiative)，德國的行政彈性工時(Administration Flexible Time)，澳洲紐西蘭的「行政文化重塑運動」以及美國的「國家績效評估報告」(Report of National Performance Review，簡稱NPR)等構築未來國家的願景(Vision)，期待人民和政府能相

互戮力以達成國家的進步。新上任蕭院長在第一次行政院會中提出「引進企管理念，再造政府」，也是在這股世界潮流中應運而生。晚近興起的「新公共管理主義」(New public managerialism)，即是想透過企業管理的經驗來改進或提昇政府的服務品質(Cairn, 1994)，例如民營化、全面品質管理、策略規劃

、學類型組織、重建政府及再造工程理念的提出，企圖超越Max Weber的官僚理性型模，以「後官僚組織」(the Post-bureaucratic organization)的典範變遷的觀點，來提昇政府的施政效能及服務品質(Barzelay, 1992:117-132;黃台生，民85：21）。作者試圖能透過本文的研究，來探索企業型政府的意涵，並希望藉此研究能為我國建構企業型政府提出規劃的方向，以及廢續實施行政革新提供建議。

貳、企業型政府之意涵

《重建政府》(Reinventing Government) 的

作者Osborne & Gaebler(1992)，會指出重建

新環境，以利公務人員從事政府重建運動，將是本節探討的重點，茲將其分述如下：

一、企業精神的定義

政府的壓力係來自於現代的公共生活存在著下列三項特徵：第一、社會大眾對公共服務需求的質與量大幅成長，但政府的官僚體系、提供服務的模式卻未能滿足它們。第二、因科技進步而使服務的範圍擴大、多樣化，更使政府服務的成本提高，但相對的其效能和效率卻降低。第三、人民普遍對官僚式政府運作的不信任，使他們堅信政府對經費的運用是無效率的。(Osborne & Gaebler, 1992; 蘆建旭, 1984 : 135)。

因此，重建政府出現的基本前提，即是政府組織的重建是必然的，因其持續的未能以一個有效且具民主回應式的服務，提供社會大眾的需求。由於政府在有限的財源條件下，須提供更多的服務，形成各級政府皆需面對財政危機，尤其是公務人員必須以企業精神處理公共事務，方能迅速回應民眾的需求。

《重建政府》一書中的重要理念是希望藉由引進企業精神於公共部門中，型塑「企業型政府」，以便提昇政府的服務品質與生產力。然而，何謂「企業精神」？「企業型政府」？如何去型塑公共組織中的創

根據法國經濟學家J.B.Say對於企業精神的定義，係指時時能採用新方法來運用資源，加強效率與效能的組織。另外，依Schumpeter對企業精神的見解，即企業家應具備創新的精神與能力，將原來的生產要素加以重新組合，在不必增加各項生產要素數量的前提下，能創造新的產業機能，以因應市場的需求與挑戰 (Roberts, 1992:56-57; 引自劉坤億, 民85 : 65 - 66)。由於企業精神並非象牙塔中的製品，而是經由歷史的衝擊，對政治及文化產生影響力，假如組織中欠缺企業精神的存在，將會驅使組織走向衰退的開始。因此，企業界紛以「重尋企業精神」作為企業組織變革的主軸思想 (Farrell, 1993)。

在公共組織中亦會面臨稅收短少、自然資源匱乏、公共需求增加及外在環境改變的窘境，此時政府所擁有企業精神的品質與深度，就決定其競爭力的高低。Peter Drucker曾說：「只要組織中存有鼓勵企業精神的機制，任何人都可以成為企業家；反之，組織

中盡是誘發官僚行爲的制度，任何企業家也會變成僵化的官僚。」因此，行政學者和政府主管建議將企業精神引進公共部門，遂倡導「企業型政府」(Entrepreneurial government)的治理型態，主張公共部門應由一群富有企業精神的行政人員(Entrepreneurial executives)或企業型官僚(Bureaucratic entrepreneurs)所組成，塑造具有創新能力的政府組織，以因應變遷迅速的環境(Levin & Sanger, 1994; Inden, 1994; Schneider, Teske and Mintrom, 1995; 江岷欽, 民84)。而美國柯林頓政府著手進行重建政府計畫，並責成副總統高爾主持「國家績效評估委員會」(NPR)，每年出版政府的實施績效報告，即為企業型政府的最佳例證。

一、企業型政府的原則與特質

在David Osborne和Ted Gaebler於1992年出版《重建政府：如何將企業精神轉移至公部門中》一書中曾揭示如何使政府運作良善的十項原則，期求重建政府結構，是一種以新的觀察事相方式來看待政府，讓我們體會到政府一樣可像私人企業有效率，可真正為人民解決問題，其可做為學術界與實務界在行政改

革方面的討論定向(Locus)。茲將其重要的原則分述如下：(1)領導催化；(2)授能社區；(3)效率競爭；(4)任務導向；(5)成果導向；(6)顧客導向；(7)積極開源；(8)前瞻預防；(9)分權參與；(10)市場導向。這十項原則是一把能解開政府癱瘓的鑰匙，它就像支撐輪子的車輪輻軸一樣，雖然不能解決所有的問題，至少可以解決政府長久存在的困境。

因此，當前最主要的公共議題：不必要將公部門拋棄，只要引入一項新思潮——「企業型政府」(Entrepreneurial government)轉化，採用一種全新的企業經營理念注入公部門，即可達成生產力的極大化。所謂「企業型政府」係指政府應用新的方法來處置有限性的資源，達到最大生產力的效能與效率，其具有以下五項特質(盧建旭, 民84:135)：

1. 其目標界定係以目標及使命為導向(注重結果不只看投入)
2. 以顧客為其工作流程導向，不受法令規章既定的限制所驅使；

3. 採行分權參與管理(組織內對成員授權賦能，對外鼓勵公民參與決策)；

4. 注重市場競爭機能、以服務為主、創立行動
誘因、放棄監督防弊的保守心態；

5. 衝破官僚原有的體制（預算、財政、人事、
績效評估、責任與課責），重新設計組織。

II. 型塑具企業精神的行政環境

由於公共組織的結構惰性（Structural inertia）包括沈澱成本、有限理性，既得利益的團體及歷史包袱，造成公共組織適應能力的內在限制，乃是其最嚴重的弊病（Hannan & Freeman, 1977; Levin & Sanger, 1994）。因此，成功的創新者若在一個對變遷、創新提議皆冷漠的環境中，他就必須推翻政治和制度的障礙，以尋求創新。所以，欲產生有益於行動和創新的環境，是改善公共組織績效最重要的手段（

在企業型政府的型塑中，企業型官僚（Bureaucratic entrepreneur）或公經理人（Public manager）佔有相當重要的角色。因此，吾人必須瞭解企業型官僚（公經理人）本身所應具有的個人特質。Barry Bozeman在《公共管理策略》一書中曾提出理想的策略公經理人，其特質有七項（Bozeman & Straussman, 1990, 范祥偉, 1986）：

〔1〕有效的公經理人必須是一個良好的自我評估者，甚至比領導本身更為重要。Levin & Sanger兩人（1994）會提出企業型官僚創造新環境以利成功的八大步驟，茲將其分述如下：（1）容忍錯誤；（2）具有創造才能與對承擔風險的支持；（3）賦予執行者自由裁量權與達成績效的責任；（4）重視分析和評估；（5）藉由新的組織結構來加強彈性；（6）獎酬制度能彈性的被使用；（7）建立外在的擁護者；（8）藉由媒體建立受

歡迎的公共形象。這八大步驟可為型塑企業型政府創造出有利的環境特性。

三、企業型官僚（公經理人）的個人特質

有效的（Effective）公共管理未必等於策略的（Strategic）公共管理，二者雖有關聯，但訂定策略與執行策略必須與許多其他公共管理工作配合進行。公共管理可能在某些層次是有效的，但卻未必在策略層次上是有效；同理，在策略層次或許有效，但卻未必在其他層次上有效。因此，自我評估的演練甚為重要，因為公經理人藉此可認識自己，瞭解自己的優缺點，以便在策略執行時能汰弱留強。然而，如何評估自

①~Bozeman 認爲自我評估是一種本能，瞭解別人對你的看法，可以協助自我評估。在主管人員的發展訓練課程中，可要求部屬與主管互相評估對方。此外，要求一位只能分析細節的公經理人來處理大範圍的問題是最令人擔心的。

(二) 有效的策略公經理人必須是不令人厭煩的

有效的公經理人是絕不會令人厭煩，因其必須具備相當豐富的知識、樂於學習，同時願意與他人分享知識，並有一些工作之外的生活樂趣。公共管理的策略者須具有創造力，而創造力可能源自於與問題無關的想法與概念，而這些想法與概念最後皆能運用於解決問題。假若有效的公經理人必須具有創造力，而創造力需有淵博知識作為基礎時，則有效的公經理人絕非令人厭煩的。

(三) 有效的策略公經理人必須有追求美好的意志與周全的政治感覺

公經理人不應是Anthony Downs (1967) 所謂的「狂熱家型的官僚」(Zealot bureaucrat)，因為這種人積極推動某項運動，將此項運動的重要性置於組織之上，欠缺與他人進行溝通協調。公經理人應該

為「政治家型官僚」(Statesman bureaucrat)，因為此類人員具有清晰的個人與政策價值，將其運用於公共管理上，使其擁有遠大的眼光，高瞻遠矚、胸襟開闊的評價；在制定策略時，亦能夠超越自我利益，甚至組織利益，以整個社會或國家利益著眼。

(四) 具有耐心

耐心對策略公經理人而言，至為必要，因為公共組織不似私部門，其變革速度往往較為緩慢。由於公部門策略的執行往往曠日費時，甚至耗費大筆經費，然而公經理人必須堅持到底。例如，為防止「鄰避」(Not In My Back Yard, NIMBY) 的效應發生，雖然某一地區精神療養院的遷址個案，負責人須花十年時間才能獲得政治支持，如果公經理人無耐心的話，則整個個案計畫將不可能達成目標。

(五) 有效的策略公經理人須有多樣化的的工作經驗

策略性的公共管理的推動必須由對機關業務有全盤瞭解的經理人掌理。因此，有效的策略公經理人最好具有在不同部門，甚至不同機關的工作經驗。許多政府機關對新進人員一開始先分派其在各種不同的部門工作，讓其瞭解各部門的工作性質，其目的就是訓

練其具備多樣化的工作經驗。

(六)有效的公經理人必須是以民眾為導向的有效的公經理人不僅要能與民眾和睦相處，並且要能瞭解不同民眾的各種需求，並作出適切的反應，才稱的上是位開放、參與的管理者。

(七)策略公經理人必須擅於分析與思考

分析並不等於量化，公經理人最重要的是具備分析技巧，並不是只須具有作業研究、推論統計、線性規劃等商用統計方法，而是必須具有邏輯運用與結構性的思考。策略公管理強調分析，尤其是價值、判斷、直覺、經驗間的分析思考與分析工具的整合。

肆、企業型政府實例之分析—美國「國家

績效評估報告」

1. NPR的實施背景與內容

美國的「全國績效評估委員會」原為柯林頓總統在一九九二年大選時的政治承諾，在一九九三年三月三日柯林頓總統準備翻修政府的行政體系，意圖完成政府的重新設計（Redesign）、重建（Reinvent）與恢復活力（Reinvigorate）。其指派副總統高爾（

Ai Gore）主持該委員會，宣布將針對聯邦政府進行六個月的績效評估計畫，成立「重建小組」（Re-invention teams）以推動聯邦政府的再造工程，並且成立「重建實驗室」（Reinvention Laboratories）嘗試對新的工作方法進行實驗。該委員會會在預定的六個月內，經由聯邦公務人員的全力參與，赴美國各地進行實地考察、訪談、公聽美國聯邦政府的行政狀況，接獲三萬以上的公民函件與電話表達對政府再造的意見。而於同年九月七日提出第一次檢討與建議報告，定名為《從繁文縟節至具體成果：創造撙節成本、提升效能的政府》，係由該委員會本身（一百三十四項）及其他聯邦行政機關（一百五十四項）共同提出三百八十四項改革建議，通稱為高爾報告書（Gore report）。這些建議可歸類為以下幾方面：(1)提供快速且適當的服務給人民。(2)使公務人員能對達成的結果負責。(3)簡化複雜的系統。(4)使機關解除繁重的管制以追求其任務。(5)賦予公務人員活力，使其作更多的決定和解決他們自身的問題。(6)運用先進科技減少成本支出。(7)使高架式組織結構扁平化。(8)削減重複的工作。此次NPR內容之訂定，完全借重聯邦公務人

員的參與，而非靠外來的學者專家或企業界人士，這是和美國歷次的行政改革有截然不同的重大轉變（ Gore, 1993; Burstein, 1995: 52-53 ; 彭錦鵬，民84：70 ）。

美國「國家績效評估報告」，其實施背景依學者的研究發現係由三個面向的因素所主導：(1) 行政中心論的復甦，(2) 企業型政府理念的影響，(3) 突破政府所面臨財政及競爭力降低的困境（ Danhardt, 1993: 59; Rosenbloom, 1995: 3-6 ; 彭錦鵬，民85：49 ; 李中興，民82：84 ; 台灣經濟研究院編，民85：5 “Pemberra, 1994: 22 ” ）。

這NPR報告書的內容係以企業型政府的特質為基礎，揭示四大原則作為政府再造的行動方向。這四大原則分別為：(1) 削減法規、簡化程序（ Cutting red tape ），(2) 顧客至上、民眾優先（ Putting customers first ），(3) 授能員工、追求成果（ Empowering-employees to get results ），以及(4) 擠節成本，提高效能（ Cutting back to basics ）。

〔一〕大有為政府的時代，已宣告終束

自一九九三年三月至一九九六年一月底止，NPR 規劃、執行政府組織結構的合理化目標，其所達成的成果例如：聯邦政府總共精簡二十四萬名公務人員，在十四個主要內閣政府部門之中，有十三個部門均執行機關減併及裁員的目標。其中，司法部因為犯罪與毒品的濫用有逐年增加的趨勢，所以該部的編制不減反增。

在報告書中提出的政府四大優勢秘密為：(1) 聯邦政府與企業形成協力關係。(2) 政府將提供更佳的服務。(3) 政府全民時代的來臨。(4) 政府與社區形成協力關係（ Gore, 1996 ）。在過去三年中政府從事大幅度的變革，並積極提供良好的服務品質給民眾，從以下的再造成果分析中，可看出柯林頓及高爾政府已體現五大政治承諾（ Gore, 1996 ; 江岷欽，民85：14-16 ）。

II - NPR實施三年之成果分析

一九九六年九月二十一日副總統高爾向柯林頓總統

〔二〕針對政府的內部運作方式，進行大幅度的改變
NPR是以企業型政府的理念與方法，要求聯邦各

級政府在內部運作上加入成本效益的考量，大幅改變過去的行政運作方式。三年以來，聯邦政府所撙節的成本接近一、一八〇億美元。因此，政府若能以更精確的企業議價方式，則可為國家節省更多的預算。例如：政府內部中不合時宜的法令及規程，亦經修訂。

以往，美國聯邦政府之中，有三分之一公務人員的主要工作，是為其餘三分之二的公務人員撰擬工作規則

，作為工作參考。聯邦政府實施授權以後，總共刪除了將近五萬四千個督導職位，簡化管理層級，減少公文旅行。以國防部為例，負責核准公務差旅費的層級所造成的效果，一直比差旅費本身高出許多；使用新自動化系統以後，該部每年所省下的支出超過一億美元。

(三) 政府以更好的品質服務民眾

柯林頓總統要求聯邦各級機構，以私人企業中的「顧客服務」作為組織最好的標準來服務民眾。一九

九四年九月二十日NPR匯集聯邦各機構所訂定的「服務標準」，出版美國有史以來第一本政府的服務標準手冊——《顧客至上：服務美國民眾的標準》。至一九九六年，聯邦政府已有超過二百多個機構全力執行三

千多種服務標準。例如：社會安全局的免付費電話服務品質，在一九九五年，經數家知名的管理調查公司一致評定為全美第一，許多大型企業組織，例如德州儀器公司、國際商務機器公司等，均向社會安全局學習成功的經驗。

(四) 政府調整其執行業務的方式

柯林頓總統及副總統高爾告訴政府的管制者必須刪減過時的法規，並開始與民間企業建立「協力關係」(Partnership)。某些機關甚至硬性規定：每增加一條新的行政法規，必須終止或簡化一條以上舊有的行政法規。至一九九六年一月為止，聯邦機構刪減的法規厚達一萬六千頁，經大幅簡化的法規數量則有三萬一千頁的厚度。例如：衛生醫療財務署，停用內科醫師證明表格(the Physician attestation form)，每年該署可以少填寫一千一百萬張表格，全體醫師可以省下二十萬小時。

(五) 政府改變其與社區互動方式

聯邦政府授權各州嘗試新的工作方式，以改革衛生醫療及社會福利，期使各州能以最佳的方式尋求革新成果，而不再拘泥於瑣碎的繁文縟節。例如：聯邦

政府與地方政府已建立超過一百多項協力關係，由地

方社區的居民針對他們認為最迫切的問題進行興革，政府只負責財政補助，而不負責實際規劃與執行工作方面的責任。

三、NPR的改進與發展

在一九九六年初期，大部份政府機關都可以感受到未來將面臨日漸縮減的財政資源，因此，柯林頓總統在一九九七會計年度提出預算平衡計畫，希望在未來六年內削減國內機關達百分之二十二，但共和黨主導的國會對此並不滿意，提出在同一期間要削減機關達百分之三十五的預算平衡計畫。副總統高爾認知到機關需要有藍圖以如何去從事削減和提出一連串新建議，來計畫政府如何回應預算平衡世界的各項提議。

他觀察到機關必須重視結果，而非手段；界定機關的職責為何；以及必須授與第一線管理者更多的權威。他亦觀察到資訊科技的運用，讓傳統機關任務的「一體適用」的途徑（“One size fits all” approach），轉變成「量身製作」（“Custom fit” approach）的途徑。因此，NPR第四版報告《政府的優勢秘密》提出未來機關要朝向六大方向發展：

(一) 轉變成以績效為基礎的組織

機關欲發揮功能，及傳送可衡量的服務，就必須授與他們在政府法規層面上更多的自主權，以作為其能獲得更多成果的課責。此包括分散政策的決定權，與主要執行主管簽訂績效契約。這種途徑運用在改善服務與撙節成本上相當成功。

(二) 大幅改善對顧客的服務

所有的機關皆要受已設立的服務目標的挑戰，因爲所有的人民皆期盼政府的服務能夠日益改善，提升品質。已有十一個機關的領導者向民眾承諾在一九九六年間要強化與顧客的聯繫，改善所提供的服務等相關措施。

(三) 增加管制合夥者的使用

在一九九三至一九九四年間，環保署和其他管制機關已開始實施非強制性的協力關係途徑，亦即聯邦政府的機構一方面提供較好的誘因，鼓勵民間企業與政府部門合作，以確保公共安全、保護生態環境；另一方面則對採取不合作態度的企業，施予法定範圍內的罰款與制裁。顯見公私組織間的運作已由過去「單向管制」，轉變爲「管制與合夥」併行的型式。副總

統高爾並宣示此途徑將成為管制機關的主流策略。

四、建立以績效為基礎的合夥關係的補助金

高爾曾提出轉換現存的六〇〇個補助金，在計畫性區域上所建立之目標和目的上，使州和地方對所獲得的聯邦補助金能有更多的使用彈性與課責。

(五)建立與社區的單一接觸點

社區所面臨的主要挑戰是在處理聯邦政府的方案時，如何去解開方案複雜性的糾結，以決定誰應為何負責。副總統高爾推薦設立國家中有較大社區的單一接觸點，以建立在這些社區中聯邦政府行動的整合性課責。

(六)轉換聯邦公務人力

現存的文官系統，大部份是在一八八三年時所設計的，已不能快速地回應變遷或聯邦政府中不同組織的各種需求。副總統高爾在一九九三年及一九九四年提出翻修計畫，未獲國會支持，本年度提出以下措施，博取兩黨的支持。例如：擴大現存機關權威以整修系統符合個人需求，加強公務人力訓練資源的投資，使高層文官對應達成的成果負責。

這些建議皆包括在一九九七會計年度預算計畫中

導這些建議執行。因此，NPR與機關及美國人民間有實際接觸，以求在未來能改善服務層次。這些建議的目的是為符合副總統高爾對美國人民能在未來看見改善顧客服務的承諾。

四、NPR面臨之挑戰與限制

由於NPR實施迄今面臨許多尚待克服的問題，引起學術界的深切關注，茲列舉其中較重要者以資參考，Golembiewski (1995) 會提NPR所面臨的一般性限制：(1)難以處理的經濟景氣循環。(2)決策者的動機。(3)優勢政治分極 (polarization) 的較勁。(4)對於保留官僚結構、政策與程序的庸俗承諾。此外，據學者研究NPR的發展尚有數項值得省思，力圖突破之處，茲說明如下：

〔一〕立法中心論的影響 (Rosenbloom & Rose, 1994; Foreman, 1995 : 168) ..

〔二〕忽略公務人員對價值的態度、未以流程式組織進行再造、未建立再生性組織文化 (Golembiewski, 1994 : 28—29) ..

〔三〕員額精簡的目標造成聯邦公務人員的緊張、「

寧靜危機」(Quiet crisis)考驗NPR的執行能力(Capacity)——所謂寧靜危機是指美國聯邦政府長期以來由於人事政策僵化保守，以致缺乏足夠的誘因來吸引優秀人才的投入與留用；加上漠視在職人員的進修與訓練，導致聯邦官僚成員無力因應日益複雜的公共問題挑戰」。NPR所揭示的理念未具清晰的目的和指導原則，NPR若想獲致成功必須尋求適當的黏著劑(Kettl, 1995 : 12—66)。

(四)實踐執行主管(Chief operating officer)多數為政治指派者，無實際管理經驗，如何推動改革？(Sundquist, 1995 : 398—399)。

由R. C. Moe論述NPR的實施乃是建立在以下四項極具爭議的前提之上(Moe, 1994 : 113)：

- A聯邦政府與私部門所具有的特質是相似的，因此能夠反映出相似的管理誘因與管理程序。
- B經營政府應被視為如同經營企業一樣，當它處於競爭市場的環境之下最能發揮功能。
- C政府規模係反映於全職公務人員的數目，因此減少公務人員的數量即為減少政府規模。

D聯邦機關的管理必須同時遵守並服膺預算優先順序與過程的原則。因此，推動重建政府的領導者未

經仔細考量上述前提的正確性與適當性，即據以規劃與執行NPR等一系列表革策略與技術，其結果將使整個NPR的推行遭遇一連串難以克服的困難。

K.G. E. Caiden在檢視美國型態的行政改革時(以NPR作為範例)，認為重建政府的推動者若忽視政治與制度系統的重要性，將產生四項錯誤的假定(Caiden, 1994 : 126—127。引自田育誠，民85 : 85)：

- A將公共管理視為單獨的功能，而忽略其中所包含的政治問題。

B推動變革者以漸進的方式實施，以企求目標的達成，但卻因而限制其檢討美國公共行政本身系統性的問題。

C認為企業成功的經驗即是好的經驗。

D以粗略的營收觀念評量行政績效，將忽視其可能對社會、環境所造成的破壞。

五、結語

由於企業型政府的基本變革主軸是希望改變政府組織的服務文化、理念、管理技術及策略，並以企業界為師習之對象。這些新服務文化係以重視「顧客為尊」、「產出品質」和「成本意識」，目的是希望改

變傳統政府與民眾間的互動關係，亦即政府需從控制與資源分配的優越自居角色，轉變為爭取顧客的高績效文化關係，因此政府的組織結構必須重建，以強調員工活力化（Empowerment）的角度來追求組織任務的產出導向和顧客導向的服務文化，而體現員工的活力化或型塑一個滋長性的社區文化（Nurturing—community culture）則是必要的手段，如此才能提升政府能力（Hale, 1996:139；施能傑，民85:12-15）。我們更可從美國柯林頓政府實施NPR三年多的成功經驗，發現他們對於型塑企業型政府的規劃計有下列數個方向：(1)導航型政府（Navigating government）；(2)顧客導向型政府；(3)信任型政府；(4)電子化政府；(5)團隊化政府（莫永榮，民86:186-199）。

以我國情形而論，新任蕭院長提出推動政府再造工程的構想，期望建立以市場和人民為導向的政府，並成立「政府改造諮詢委員會」，作為產官學界的諮詢機構，同時將訓練公務人員成為科技化、專業化、現代化的文官團隊，向民間企業虛心學習，重整公務人員的自尊心，落實李總統所謂的「人民是政府的頭家」（魏啟林，民86）。因此，我國建立企業型政府

的工作，似乎已開始逐漸型塑。然而我國在「重建政府」運動的典範下，除了應確實強調「競爭」和「利潤」之外，在其同時更應主張「人民導向」和「社區主義」等公共理念的強化。因此，公共管理者不僅要重視「效率」、「效能」及「經濟」的管理價值，更應相對考量「公民參與」、「多元主義」、「政治共識」等政治價值或「行政倫理」、「正當法律程序」及「實質公平」的法律價值（Jun, 1986; Johnson, 1992; Rosenbloom, 1993；江岷欽，民84）。而此一價值理念之釐清，有助於我國各級政府未來在進行型塑企業型政府時的參考。

至於企業精神是否適合引進公部門中的省思，Bellone & Gorel (1992) 兩人提出一項觀點：企業型政府的正當性必須植基於足以擔負行政責任，並且能夠實踐民主的價值為前提（1992:130）。然而，公共企業精神確實與民主的價值有衝突抵觸之處，例如Goodsell (1993) 就認為將企業精神引入政府部門中，便可使政府脫離財政困境，恐怕是未曾認清政府職能的看法；他並質疑Osborne & Gaebler兩人所提出的十項重建政府的原則，將對現存的憲政體制、社會體制的反動性太大，恐怕無法符合政府應擔負行政

責任的基本要求（1993：85-87）。然而，Bellone & Goerl兩人則認為企業型官僚如能謹慎地運用其政治權威，並能遵循民主政治的原則，同時投注更多的行政責任，包括致力促進公民教育和引導公民參與。若能如此，則塑型之企業型政府將能更具有公共性，兩位作者稱此為「尊重公民的企業精神」（Civic—regarding Entrepreneurship）（1992：132）。另一派之學者Terry批評「尊重公民的企業精神」為「披著羊皮的狼」，並擔心企業型官僚將帶來多於他原來所想要解決的問題。因為試圖以此種精神來論證公共企業精神可以與民主價值相融合，則將流於一種「概念誤置」（Conceptual Misplacement）。他認為問題不在於兩者能否相調和，而在於源於私部門企業精神的概念能否用於公共行政領域（1993：393-395）。觀諸兩派學者的爭論點，可以發現他們之間不僅在認知上有差距，甚至在信仰上亦存有歧見。因為Terry此派學者的觀點認為，企業精神不利於行政責任的確保，連帶也會損及公共利益，最後必然會喪失革新的正當性。而Bellone & Goerl此派學者的觀點為，企業型官僚在保有其專業自主和裁量權擴增的同時，只要能在憲政體制合理的範圍內運作，其實現公共利益

與造福人民的角色功能是可欲的。因此，企業型政府的自主性權威並不足以畏懼，要留意的是公共利益將易淪為政策合理化的工具。若能在實踐公共利益時，參酌Jun（1986）所提的八項標準外（公民權利、倫理與道德的標準、民主程序、專業知識、非預期的後果分析、普遍利益、尊重輿論及充分開放等），另採取Barzelay（1992）所提的「以公民價值的實際體現來取代抽象的公共利益概念」，邁向著重實際成果的「企業型政府」，致力於傾聽人民的聲音，瞭解民之所欲為何並能達到實現人民需求的境界。

綜上，從本文對企業型政府理論的剖析，以及對「國家績效評估報告」的分析，我們得知企業型政府的理念，是重建政府能力的革新觀念。藉由這個理念以及美國實施NPR經驗，可讓我們更堅信政府的治理方式可以改變，透過企業精神的導引，可以簡化行政工作的流程，降低官僚化的現象，提高人民對於政府施政的滿意度，以及重建政府的治理能力。

（本文作者係政大公行所教授孫本初暨公行所碩士莫

永榮）

（因稿擠讀者如需參考資料，請洽編輯部）