

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

企業型政府的政策設計與評估

The Policy Design and Evaluation of Entrepreneurial Government

計畫編號：NSC 88-2414-H-002-021

執行期限：87年8月1日至88年7月31日

主持人：林水波 台灣大學政治學系

一、中文摘要

本研究指出企業型政府的本質便是創新的精神。企業型政府追求效率、效能、適應與彈性等目標。為了落實企業型政府之再造運動，本研究除了詳細評估其概念內涵與可能的結構衝突之外，並從政策設計的角度，從彈性化的策略，與重視金錢價值的策略，使當今的政府再造運動能夠對應時空環境演變，並使相關問題得以呈現。

關鍵詞：政府再造、企業型政府、創新、彈性、財政改革

Abstract

This research argues that the nature of entrepreneurial government is the spirit of innovation. The goals of entrepreneurial government are efficiency, effectiveness, adaptability, and flexibility. This research not only evaluates its concept, but also explicates its strategies in terms of policy design. Thereby, this research can have theoretical as well as practical implication.

Keywords: Reinventing Government, Entrepreneurial Government, Innovation, Flexibility, Public Finance Reform.

二、計畫緣由與目的

一九八〇年代以來，行政改革成為各國政府極為重視的一項政策方針。建立一個更有效能、更負責任但支出更少的政府，成為當前行政改革的目標所在。由於此改革風潮帶來的趨勢是「行政導向」轉變為

「市場導向」；服務對象從「公民」轉變為「顧客」；組織文化從「穩定」轉變為「冒險創新」；政府角色從「操槳」轉變為「導航」。在林林總總的改變之下，隱約指出「企業型政府」即為其中的核心理念，因此對於該理念的分析、認識、評估，以及相關策略的設計，便成為當前公共行政領域的重要課題之一。

本研究希望達到下列目的：

第一，釐清企業型政府的意義與內涵。

第二，從政策設計的角度建立企業型政府的理論架構，並分析其應用範圍與界限。

第三，具體指出企業型政府的實踐策略，從實務角度提供可行方案，並探討可能面對之難題。

三、結果與討論

本研究共分四章，第一章探討企業精神的創新本質及其應用；第二章指陳企業型政府的政策設計方向，並對企業型政府的概念、政策內涵與體制環境提出評估；第三章從彈性化的面向，落實企業型政府的創新精神，第四章則以財政改革為中心，探討如何以實際的財政策略，完成行政改革運動。

政府再造運動的主要軸心在於倡導建立企業精神政府，在呼應之際，吾人實應先對企業精神之概念與內涵有所瞭解，始能為政府再造運動找到新出路。因此，我們在第一章中，首先自相關文獻中探討企業精神之研究途徑，指陳出各單一途徑之不足與盲點，並提出整合性之研究架構，做為後續研究之參酌。其次，自「企業家」之定義導引出企業精神之要義即為創新，更分別從微觀與宏觀之角度陳述企業家追求創新的個人動機與創新之底層結構的構

築。接著，進一步從心理學之觀點，歸納剖析成功企業家所具備之人格特徵，並論述創新活動的成功與否，取決於能否克服「新奇債」(liabilities of newness)的挑戰，此有賴於企業家利用建立信任關係、發展意義體系、及培養聯盟關係等策略，提升創新活動的「認知的正當性」與「社會政治的正當性」。最後，本文不以經濟效率為考量，改以政治與行政之角度，從價值同向化、需求同切化、裁量立基化、及控制結果化，來論證為何公部門需要企業精神。此外，公共企業家將企業精神應用在公部門可能會引發扞格，本文乃以公部門追求的價值區分為「公共性」與「行政性」兩種，而在後者之追求上，兩者均可應用企業精神，並沒有任何障礙存在。

在第二章，我們呼應第一章所提出的創新精神，進一步指出其主要特色有六：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。

在評估層面，本章針對企業型政府的概念、政策內涵與體制環境三個面向著手，以確認這個理念能否貫徹於公部門之中，發揮其功能與效力。

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。

由於企業型政府面對創新的要求與競爭的壓力，因此勢必增加環境與官僚組織本身的互動及影響關係。為了回應不確定與快速變遷的環境，因此第四章將焦點放在彈性化策略上，深入探討如何透過該途徑，落實企業型政府的理念。這個策略以制宜權變與適應原則為基礎，而提高變遷能力、增加選擇空間與靈活策略應用之價值。

本章順著這項主流改造趨勢，首先鋪陳彈性化政府有效運作的條件：環境的敏感度、彈性的思惟、組織能力與政治支持。至於彈性化政府的主要作法分別由人事管理制度、組織、法制與轉變提供服務系統四途徑下手，分析各種已被廣泛應用或萌芽中的策略。隨後綜合前兩項之論述，我們歸納出彈性化政府所具有的十大特性：主體性、裁量性、因應性、鬆綁性、演化性、系絡性、績效性、個殊性、下授性與相容性。

接著，我們進行彈性化政府的評估，一則指出其所扮演的積極正面功能，二則展露實施彈性化政府在前提條件的配合問題、價值矛盾的情形、結構間的合作支持意願及實踐上可能遭遇的難題。

基於欲使彈性化政府有其存活適用的空間，本文提出六個方向做為選擇彈性化政府的槓桿點：問題與解決策略的相容、獲得立法機關的政治支持度、以直接民主做為衝突解決的機制、建立穩固的資訊底盤結構、加強以地方自治為主體的彈性化結構，以及服務或財貨的定位。此外本文更期盼有司當局在推動之際，多方對話溝通、透過第三造或主權者扮演衝突的調和者角色、追求情勢的配合性、相關前提的妥當性，和各方主體的共同體認性，當能進一步以信任為礎石做為邁向成功的寄託。

台灣本土對於政府再造運動的探討與研究，較少觸及財政與預算改革的層面，甚至行政院所提出的行政革新方案與政府再造綱領，亦顯得較不重視這個層面。但基於「財政為庶政之母」，且在世界上許多國家所進行的政府再造運動中，一方面是

為了因應財政狀況惡化的窘境，一方面則亟待財政與預算改革能扮演再造的火車頭角色，因此在企業型政府的架構下，自然也不應忽略財政與預算改革的重要性。自一九九一年以來，我國開始面臨嚴重的財政問題，因此我們於第四章探討如何透過實際的財政改造策略，體現金錢的價值 (value for money)。

財政導向策略的屬性包括節流性、政治性、效率性、課責性、公開性、合夥性。其理想則是希望有效利用資源，致使政府產出的極大化。因此，本文提出緊縮管理、財務管理與課責管理三個策略，指出政府首應追求財政鞏固的目標，其次再致力於財務制度的健全，最後則借助於外控方式，提昇行政機關的課責性。

在應用層面上，本策略的效果可能受到環境互賴、政治過程、執行能力、歷史累積與績效衡量等因素之影響。故職司者在進行三項管理策略時，應予以注意並克服其困難。

最後，我們認為財政導向的策略應與政治改革配套，尤其國會的角色更不應忽視。行政機關除了消弭預算赤字之外，更須致力於信心赤字與績效赤字的降低。展望未來，社會福利的資源配置，以及中央與地方的財政劃分問題，恐將是優質化財政導向策略的新挑戰。

總之，在當前資訊流通快速的社會中，各國政府必須同時因應國際與國內環境的變化與挑戰。企業型政府理念之提出，既說明民眾對政府的期望，也揭櫫政府再造的目標所在。然而，政府無論處於何種環境之下，對於效率與經濟的追求，仍不應忽略公部門的本質，而以公共利益與課責性做為優先考量。畢竟，政府是為公共利益服務，而不是創造盈餘；政府應該有彈性和創新，但更應該接受公開課責。最後，方能達成人民對政府之企求：小而美、小而省、小而能、小而新與小而惠的終極目標。

四、計畫成果自評

本研究指出企業型政府的核心本質便是創新的精神，而這往往是政府部門最欠缺的資產。企業型政府並非像字面上的意義一般，和企業一樣只以追求利潤為目標，而是重視效率、效能、彈性、適應。然而，這些價值難免和公部門的其它價值產生扞格與衝突，因此本研究充分探討這些問題的可能性。

基本上，本研究兼顧理論與實務的層面，希望它能提供理論的指引與應用的價值。因此，本研究結果的前兩章，偏重於理論層面的建構與鋪陳，因此其內容是較一般性的、普遍性的。第三與第四章但則致力於應用層面的探討，雖從西方的文獻出發，但仍以配合本土環境為前提，以顧及制度移植的適用性。

五、參考文獻

- [1] 江大樹，民八十五年 連內閣「行政革新方案」之評估(1993-1995)。國策中心民國八十四年度研究計畫期末報告。
- [2] 江岷欽，民八十七年 「企業型政府的理念、實務與省思：柯林頓政府行政革新的啟示」，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。
- [3] 行政院主計處，民八十八年 財政改善之十年政策形成執行成果及未來展望。專題研究報告。
- [4] 行政院研考會，民八十七年 政府再造綱領。台北：行政院研考會。
- [5] 行政院研考會，民八十二年 行政革新方案。台北：行政院研考會。
- [6] 行政院研考會，民八十三年 行政革新方案(八十四年度)。台北：行政院研考會。
- [7] 林水波、陳志璋，民八十七年 「彈性化政府的設計與評估」。發表於行政院研考會暨世新大學行政管理學系、經濟學系合辦之「建構企業型政府」學術研討會。民國八十七年三月二十七日。
- [8] 林水波、陳志璋，民八十八年，「企業精神政府的政策設計與評估」，中國行政評論，第八卷二期，頁 45-74。
- [9] 徐仁輝，民八十八年 當代預算改革的制度性研究。台北：智勝文化。
- [10] 詹中原，民國八十七年 「國家競爭力與企業精神政府」，研考雙月刊，第二十二卷第四期，頁 6-18。
- [11] 蕭全政，民國八十七年 「政府再造與企業家精神」，人事管理，第三十五卷第六期，頁

- 4-15。
- [12] 蘇彩足主持，民八十七年 各國行政革新策略及措施比較分析。台北：行政院研考會。
- [13] Aldrich, Howard E. 1995 "Entrepreneurial Strategies in New Organizational Populations," In Ivan Bull, Howard Thomas, and Gary Willard, (eds.) *Entrepreneurship: Perspectives on Theory Building*. UK: Elsevier Sciences Ltd. Press.
- [14] Baumol, William J. 1995 "Formal Entrepreneurship Theory in Economics: Existence and Bounds," In Ivan Bull, Howard Thomas, and Gary Willard, (eds.) *Entrepreneurship: Perspectives on Theory Building*. UK: Elsevier Sciences Ltd. Press.
- [15] Bellone, Carl J., and Goerl, George Frederick 1992 "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy," *Public Administration Review*, 52(2): 130-134.
- [16] Bull, Ivan and Willard, Gary 1995 "Toward a Theory of Entrepreneurship," In Ivan Bull, Howard Thomas, and Gary Willard, (eds.) *Entrepreneurship: Perspectives on Theory Building*. UK: Elsevier Sciences Ltd. Press.
- [17] Bygrave, William D. 1995 "Theory Building in the Entrepreneurship Paradigm," In Ivan Bull, Howard Thomas, and Gary Willard, (eds.) *Entrepreneurship: Perspectives on Theory Building*. UK: Elsevier Sciences Ltd. Press.
- [18] deLeon, Linda, 1996 "Ethics and Entrepreneurship," *Policy Studies Journal*, 24(3): 495-510.
- [19] Drucker, Peter F. 1985 *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*. New York: Harper and Row.
- [20] Dunsire, A. and Hood, C. 1989 *Cutback Management in Public Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [21] Feigenbaum, H., Henig, J. and Hamnett, C. 1999 *Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [22] Freeman, John, Carroll, Glenn, R. and Hannan, Michael T. 1993 "The Liability of Newness: Age Dependence in Organizational Death Rates," *American Sociological Review*, 40: 215-228.
- [23] Gore, Al 1993 *From Red Tape to Results: Creating A Government That Works Better & Costs Less*. Washington, D. C.: USGPO.
- [24] Hughes, O. E. 1998 *Public Management and Administration: An Introduction*, 2nd ed. London: Macmillan.
- [25] Johnston, Van R. 1996 "Optimizing Productivity Through Privatization and Entrepreneurial Management," *Policy Studies Journal*, 24(3): 444-463.
- [26] Joyce, P. G. and Reischauer, R. D. 1997 "The Federal Line-Item Veto: What Is It and What Will It Do?" *Public Administration Review*, 57(2): 95-104.
- [27] Levine, C. H. 1979 "More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times," *Public Administration Review*, 39(2): 179-183.
- [28] Lewis, E. 1980 *Public Entrepreneurship*. Bloomington: Indiana University Press.
- [29] Moe, Terry 1984 "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science*, 28(4): 739-777.
- [30] OECD 1997 *Issues and Development in Public Management: Survey 1996-1997*. Paris: OECD.
- [31] OECD 1999 *Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper*. Paris: OECD.
- [32] Osborne, D. and Gaebler, T. 1992 *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- [33] Osborne, D. and Plastrik, P. 1997 *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- [34] Peters, B. Guy 1996 *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Kansas: University Press of Kansas.
- [35] Roberts Nancy C. and King, Paula J. 1996 *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- [36] Roberts, N. C. 1992 "Public Entrepreneurship and Innovation," *Policy Studies Review*, 11(1): 55-74.
- [37] Rosen, B. 1989 *Holding Government Bureaucracies Accountable*, 2nd ed. New York: Praeger.
- [38] Rosenbloom, D. H. 1998 *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 4th ed. New York: McGraw-Hill.
- [39] Schumpeter, Joseph A. 1950 *Capitalism, Socialism, and Democracy*. 3rd. ed., New York: Harper & Brothers Publishers.
- [40] Stone, Deborah 1997 *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company.
- [41] Searle, G. R. 1993 *Entrepreneurial Politics in Mid-Victorian Britain*. New York: Oxford University Press.