

企業家精神與新政府運動

蕭全政*

摘 要

一般學界和實務界在引用企業家精神理念於討論政府改造的方向和重點時，經常根據歐斯本和蓋伯勒的說法，而強調賽伊式的時時採取新方法來運用資源，以提昇其效能和效率。

對企業家精神的理念，本文主張應依熊彼德的觀點，並在強調創新與冒險之餘，特別重視熊彼德在此理念中所指出的注重整體和長期的角度。

循著熊彼德式的思維，本文又論述三個重點：首先，分析企業家精神理念所以在全球性組織改造中被重視的原因與重點；其次，從涉及國家機關與社會間關係的角度，及國內外政經變遷的歷史動態性觀點，分析企業家精神在政府改造中的意義；最後，本文亦論述此理念對於當前臺灣的政府改造所可能啟發的意義。

壹、緒 論

在各國進行行政革新或政府改造過程中，自一九八〇年代初以來，「企業家精神」（entrepreneurship 或 entrepreneurial spirit）一詞，即被學界與實務界引進作為論述改革方向和改革重點的基礎（Lewis, 1980；Drucker,

*國立暨南大學公共行政與政策學系教授

本文初稿曾發表於考試院主辦「文官制度與國家發展」研討會（台北：台北世貿國際會議中心，民國八十七年一月九日）。作者特別感謝黃俊英與徐木蘭教授的指正。

1985；Doig & Hargrove, 1987)。一九九二年歐斯本（David Osborne）和蓋伯勒（Ted Gaebler）出版《新政府運動》（Reinventing Government）一書（Osbrone & Gaebler, 1992；歐斯本和蓋伯勒，1993）之後，企業家精神將如何及能否體現於行政革新或政府改造過程之中，更成為多方辯論不休的議題（Goodsell, 1993；Terry, 1993；Bellone & Goerl, 1993；Schneider, et al., 1995；Wamsley & Wolf, 1993；Fox, 1996；江岷欽，1996）。

在《新政府運動》一書中，歐斯本和蓋伯勒強調其所以使用「企業性政府」（entrepreneurial government）一詞來描述美國各地正萌芽發展的新政府模式，在於彰顯這些公家機構，都能發揮如法國經濟學家賽伊（Jean. B. Say, 1767-1832）所強調的「企業家精神」一般，時時採取新方法來運用資源，以提升其效能和效率（歐斯本和蓋伯勒，1993：X）。根據兩人的觀察與歸納，這些新方法涵蓋十項原則，即政府都能發揮領航功能、授權且鼓勵社區參與、運用競爭性以追求效率、追求任務導向、注重產出與成果而非投入、發揮顧客導向、注意開源勝於節流、能未雨綢繆注重事先防範、授權地方政府與當地機構，以及運用市場機能鼓勵民間扮演過去政府的部份角色（歐斯本和蓋伯勒，1993）。兩人又強調，新政府運動的目的，就是要將政府改造成一種「更好的治理形態」（governance），並把「官僚體系改變為富於創業精神的機構」（歐斯本與蓋伯勒，1993：32-33）。

歐斯本和蓋伯勒的基本想法，雖然在一九九三年美國副總統高爾（Albert Gore, Jr.）所主持「全國績效評鑑委員會」（the National Performance Review）的聯邦政府改革計畫中完全被接受，但卻仍在學界中引起廣泛的批評與討論。福克斯（Charles J. Fox）譏諷，無論在論述風格，或對矛盾性的容忍度，或在拼湊相互衝突的理論上，《新政府運動》一書都表現十足的後現代主義特色；它不但缺乏一貫的論證架構，而且隨意的援用各種內在上相互矛盾的事證與理論，這在他曾參與的博士論文委員會中是決不可能通過的（Fox, 1996: 257-258）。對於市場化和鼓勵民間參與部份，歐康納（Brian O'Connell）質疑：新政府運動者可能因不夠瞭解民間部門的角色、能力與財力以及政府的角色與責任，反而將浪費更多的資源（O'Connell, 1996）。

另外，新政府運動所提倡創新、冒險的「公共企業家」概念（public entrepreneurship），特利（Larry D. Terry）認為，其實隱含支配與強制性的

權力關係、革命性的變革理念及反傳統價值與信仰的傾向，因而可能衝擊民主政治的倫理和價值，而且破壞社會的權威和有效溝通與整合的基礎（Terry, 1993）；而其顯然忽略政治層面且貶抑官僚體系的觀點，弗雷瑞克生（H. George Frederickson）亦認為，更有害於社會公平（social equity）的體現，而且有害公共組織與專業公共管理能力的長期發展，甚至將導致國家機關的空洞化（hollowed up）（Frederickson, 1996: 267-269）。

然而，另一方面，史耐德（Mark Schneider）等人卻非常肯定「公共企業家」的論點，而且進一步以「公共財的地方市場」(the Local Market for Public Goods) 模型，分析美國地方政府中的政治企業家（political entrepreneurs）和官僚企業家（bureaucratic entrepreneurs），如何善用當地的政經環境與網絡，推動政策創新並帶來變遷的過程（Schneider, et al., 1995）。其次，羅勃滋（Nancy C. Roberts）與金恩（Paula J. King）亦以明尼蘇達州公立學校的選擇為例，說明政策企業家（policy entrepreneur）如何形塑能促成激烈政策變遷的原創性構想，而且逐步經過具體化設計、執行和制度化的過程，將此原創性構想付諸實現（Roberts & King, 1996）。

從國內角度看，鑑於行政革新和政府再造的急迫性與普遍關心，自一九九三年《新政府運動》一書的中譯本出版以來，輿論界和學術界亦曾掀起一陣對於「企業性政府」的關心和討論。其中，學術界對於「企業性政府」的理念，及其在部分行政革新議題上的適用都已有所分析（柯三吉，1996；蘇金錢山，1997；丘昌泰，1997），而特別是江岷欽教授，更有系列的論文，針對企業性政府的理念與發展、企業型官僚的理念與問題，及高爾所主持「全國績效評鑑委員會」之各種報告，進行相當充分的引介與分析（江岷欽，1996a；1996b；1997a；1997b；江岷欽與劉坤億，1996）。另外，詹中原教授亦企圖從「企業精神」的引申討論中，分析「企業精神政府」的設計與限制（詹中原，1998）。然而，整體而言，國內學界對於企業家精神可能賦予行政革新或政府改造在總體、宏觀層次的意義之反省，尤其是落實在國內當前行政革新或政府再造之宏觀意義者，仍然略顯相對性的缺乏。

但是，在此同時，就國內實務界而言，自從一九九六年十二月底國家發展會議的經濟發展小組得出「小而能」政府的改革方向和重點之後，如何吸納或體現企業家精神於行政革新或政府再造運動中，已經變成一個箭

在弦上的緊迫問題。一年多來，除了考試院各種相關的努力外(關中, 1997; 考試院, 1997)，行政院の研考會與人事行政局亦已根據「企業性政府」的理念，同時擬就「中央政府機關組織基準法(草案)」和「中央政府機關總員額法(草案)」，而且院方也已積極推動各種涉及政府角色調整、組織結構更新、人力資源管理、法規鬆綁、便民服務，及財政改革等方面的政府再造運動。相較於學術界的表現，實務界的努力似乎有較為超前的傾向。

對美國很多主張新政府運動的學術界和公私部門實務界人士而言，體現企業家精神以改造政府的意義和目的，決不只是為了聯邦政府的改革，而是所有的組織，包括公私部門、中央與地方各級政府，和外國政府等，都涉及的文化層次、任務層次、結構層次和程序層次上基本而全面性的變革；換言之，這是一種公私部門進行組織改造的全球性運動，而聯邦政府只是加入這種潮流而已(Kamensky, 1996: 249)。問題是，到底什麼是企業家精神？為何公私部門在組織改造中要體現企業家精神會變成全球性的潮流？而這種潮流對於國內當前的行政革新或政府改造到底具有什麼啟發？

為釐清上列諸問題，本文第二節將先討論企業家精神的概念內涵，並論述其所以在全球性組織改造過程中被重視的原因及重點；其次，本文第三節將從涉及國家機關(state)與社會(society)間關係的結構性角度，及國內外政經變遷的歷史動態性觀點，分析企業家精神在行政革新或政府改造過程中的結構性與動態性意義；而第四節則將循此理論脈絡，論述企業家精神對於當前台灣的行政革新或政府改造所可能啟示的具體內容和方向。此外，本文第五節亦將附上簡單的結論。

貳、企業家精神與組織改造

在《新政府運動》一書中，歐斯本與蓋伯勒對於企業家精神的理解，是根據賽伊的說法，而強調該概念所隱含「企業家把經濟資源由較低之處，移轉至生產力和報酬較大之處」(1993: XV)。其實假如兩位作者真正依照賽伊的界定而理解企業家精神的內涵，他們將很難合理化其在書中所歸納的十項原則全都與企業家精神有關，更難說明自一九七〇年代以來

全球性的組織改造浪潮就是要體現企業家精神，因為賽伊所指出的企業家精神只涉及能提昇使用效率的資源移轉和重分配，而該十項原則與普遍的組織改造過程所涉及的，卻是以組織的結構、形式、功能、內外關係和運作方式等的調整為重點。因此，真正有助於我們理解企業家精神在這些方面的啟發之經濟學家，應該是熊彼德 (Joseph A. Schumpeter) 而不是賽伊。唯有依照熊彼德的方式而理解企業家精神的內涵，才可能如歐斯本和蓋伯勒所說的，將政府改造成一種「更好的治理形態」，且讓「官僚體系改變為富於創新精神的機構」(歐斯本和蓋伯勒，1993：32-33)。

在現代經濟學中，由熊彼德所強調之企業家精神的最核心內涵，包括創新 (innovation) 和冒風險 (risk-taking)。其中，創新與發明不同；後者提出解決方法，而前者還須將此方法付諸實行。在資本主義體系中，從新產品的提供、新生產方法 (包括新原料的應用、生產技術的改良，及管理方式的調整等) 的採用、新市場的開拓，及新產業組織的形成等，都可能隱含且體現企業家的創新；同時，在現代迂迴的生產過程中，從策劃、組織、生產、管理、行銷到後續服務等，任何的創新 (特別是愈具關鍵性者) 都需要時日和成本投入，而且都具高風險，更需要具有眼光，能提出新觀念、新辦法，而且能付諸行動，以實現這些創新的企業家 (施建生，1992：86、201-202)。

在熊彼德的論述中，具創新能力的企業家是決定資本主義的盛衰循環和經濟的變遷與發展的最重要關鍵。其在組織生產因素和管理生產因素以及開拓市場上的創新，透過「創造性的破壞」(creative destruction) 過程，而從內部根本性地改變經濟結構的特質，因而導致經濟的變遷和發展，也為該企業家帶來可觀的利潤；但是，隨後眾多模仿者 (imitators) 的盲目跟從，卻容易導致過度投資和信用的過度擴張，以致於陷入不景氣而有資本主義的景氣循環。然而，長期而言，整個社會的組織 (the organization of society)，將因資本主義的成功 (而非因其失敗) 而逐漸轉變成社會主義；其原因可以從兩個層面進行瞭解。首先，透過「創造性的破壞」機制，資本主義的理性主義式文明 (civilization) 成功摧毀封建體系的殘餘和眾多中小企業與農民的存在，卻也因而弱化資產階級 (the bourgeoisie) 的政治地位，而且毀損能確保資本主義順利運作的社會架構，並普遍導致社會大眾對於資本主義的敵視；其次，技術變遷的例行化和業務的官僚化，亦

迫使企業家的社會經濟功能大幅消褪，並進一步傷及資產階級的地位。加上知識分子對資本主義的強烈不滿和積極動員，整個社會的組織將可能逐漸轉變為社會主義（Schumpeter, 1962）。

相對於賽伊，熊彼德對於企業家精神的強調，除重視企業家在組織生產因素和管理生產因素過程中之提昇資源的有效利用外，亦重視生產流程、市場開拓和組織形式等之創新；而更重要的是，從辦法的提出、付諸行動，到冒實際風險，熊彼德所強調的企業家顯然必須注重實踐，而且必須對其所面對的社會經濟結構和歷史變遷之特質，具有整體宏觀和長期動態的瞭解，否則將只算是個冒進者或模仿者而不配稱為企業家。

從歷史角度看，一九七〇年代的兩次石油危機，曾嚴重導致西方工業國家的經濟不景氣，並迫使其進行全面性產業重整和整個資本主義體系的國際再分工。特別是一九八〇年代後，以資訊業和服務業為中心的產業發展，更是取代人類社會過去以製造業為中心的歷史階段，而且深切影響生產組織、管理方法和人類生活方式；換言之，就是使人類社會邁入後現代的歷史階段。為因應這些變遷，各工業國家除加強解除管制（deregulation）和民營化（privatization）外，各國的企業亦分別進行有關管理技術、生產流程及生產組織等方面的合理化調整，例如全面品質管理、組織扁平化、對員工授權、多聽顧客的聲音等都是重要的改變；其次，熊彼德式的企業家，亦因而再度被強調，例如一九八〇年代初，在豐田汽車衝擊下，被戲稱為「快死了」的克萊斯勒（Chrysler）公司即有艾科卡（Lee Iacocca）的「反敗為勝」（艾科卡與諾華克，1985）。此外，雖然並不標榜企業家精神的體現，英國、加拿大、澳洲、紐西蘭等各國之政府，事實上亦自一九八〇年代起分別推出各種不同重點的行政改革措施（江岷欽，1997a）。

對於美國而言，雷根政府自一九八〇年代初後即面臨聯邦政府預算和國際收支的雙赤字壓力，並因而進行解除管制和供給面（supply-side）經濟學式的「小政府」方向之調整；但是，其革新之內容，仍限於傳統上以降低政府功能為主的政策性調整，甚至不及於政府組織與結構的翻新，更不及於所謂企業家精神的體現。然而，一九九三年高爾主持「全國績效評鑑委員會」後，提倡「做得更好而花費更少」（work better and cost less），希望能以企業家的精神較全面性改造美國聯邦政府。

對於美國新政府運動的開展，一般都以財政性的考慮和滿足人民日益

增加的需求來解釋（歐斯本與蓋伯勒，1993：31-32；江岷欽，1997a）。但是，假如只因財政和人民滿足上的考慮，新政府運動者似乎不必強調要同時在文化、任務、結構與程序層次上帶來變革，尤其在文化層次上還涉及政府內外整個誘因體系的發展，甚至共同體（community）意識的培養等，都牽連甚廣而顯然不只是為了財政性考慮或人民的滿足（Kamensky, 1996: 248-249）。因此，除了縮減財政赤字和滿足人民之要求外，從宏觀和動態的角度看，美國將如何調整其冷戰結束後的政策順位（priority），而且，更重要的是，如何迎合其國內後現代化社會的特質與需要，而改變其政府與社會間之統治關係，恐怕亦是促成新政府運動的主因。其性質，正如遭逢兩次石油危機的各大公司、企業必須面對經濟生態和其消費者群，而全面性調整其管理技術、生產流程和管理組織的形式與方式一樣，的確必須配合後冷戰時代的國際政經趨勢及其後現代化社會的特質與需要，而進行類似企業界所已完成的能發揮企業家精神的改革。

從另一角度看，事實上，無論民間或政府的組織改造之所以都強調體現企業家精神，無非是希望透過解構與重構的過程，而使其組織更能適應巨變的政經環境，而且更有能力迎向人類歷史上的後現代社會。就企業組織而言，熊彼德曾指出，生產技術變遷的例行化和管理業務的官僚化深深減損企業家的社會經濟功能；加爾布雷斯（John K. Galbraith）更進一步指出，現代企業的管理階層和技術階層可能合而構成一種「技術僚屬結構」（techno-structure）；他們只求從組織的存續中謀取私利，甚至因而與工會或其他公司、團體密謀或妥協，而妨礙企業家甘冒風險的創新或公司追求利潤的極大化（Bowden, 1981: 170-171）。面對兩次石油危機的衝擊，民間企業為謀生存與發展而進行的組織改造，固然不在改變生產技術變遷的例行化，但其組織扁平化、分層授權等，顯然是在改革妨礙企業家發揮社會經濟功能的「技術僚屬結構」，而其管理技術的更新，特別是涉及全面品質管理者，更是積極迎向後現代社會的創新性措施。

對於政府部門而言，其類似「技術僚屬結構」的官僚體系之龐大、顛覆、繁文縟節、無效率而需要解構以提升創新能力固不待言，若以美國為例，其重構過程中所強調，以顧客代替公民、以市場機能代替層級結構（hierarchy）、以民眾和社區參與代替行政監督、以治理形態（governance）代替政府、以管理代替行政並去除政治性，而且貶抑官僚體系等，均表現

十足的是在反映後現代化社會的需要與傾向 (Fox, 1996)。新政府運動的基本精神，的確相同於前述企業界的組織改造運動；兩者均期待先行去除有礙企業家精神發揮作用的障礙，再行體現企業家的創新於此後現代化的社會。高爾的改革中所以深深依賴企業界具改革精神的高階管理人和熟悉政府業務的高級文官，顯然有其深層的考慮，而非事出巧合。

參、政治企業家與企業家精神

美國新政府運動的方式、過程與內容，的確均表現其迎合後現代社會特質的一面，但是就推動政府改造的政治企業家而言，這卻是一種因應整體與長期需要而追求創新、甘冒風險的企業家行徑。政治企業家本來就是專門在審時度勢、因應時代與社會的特質和需要，而提出且實現突破與創新。當然，除了表現政治企業家在推動政府改造的方式、過程與內容上所突顯的創新之外，新政府運動的強調企業家精神，其實更期待透過相關文化、任務、組織與程序上的變革，而形塑一種嶄新的、能涵蓋政府與整體社會的治理方式，以確保或容許各種民間與政府部門的大小企業家之存在。

為了突顯行政革新或政府改造過程中所展現政治企業家的整體與長期觀點、迎合時代與社會的特質和需要，及追求更好的治理方式等特質，本文試圖從實存的國家機關與社會間的關係，及其內外政經歷史變遷脈絡中，定位行政革新或新政府運動。

根據柯亨 (Jean L. Cohen) 和阿拉圖 (Andrew Arato) 的說法，任何現代國家都可以將其內部依國家公權力的有無而分為國家機關和社會兩部份；後者又可以細分為市民社會 (civil society)、政治社會 (political society) 和經濟社會 (economic society) 三個小部分。其中，市民社會可理解為「經濟體制和國家機關間的社會互動領域，而主要是由親密 (intimate) 團體 (尤其是家庭)、社團 (尤其是自動結社者)、社會運動，及各種形式的公共溝通所組成」。相對而言，政治社會是「由政黨、政治性組織和政治性的公眾 (特別是涉及國會與其他民意機關者) 所組成；而經濟社會主要是包括從事生產與分配的組織，通常指公司、合作社等」(Cohen & Arato, 1992: ix)。

一般而言，政治社會與經濟社會都是根源於市民社會，而且在社會文化價值、組織與溝通方式上擁有共同的特質；它們都是根據權利 (right) 的理念 (特別是政治權利和財產權) 而被建制化，而這些權利理念的內涵，又都與那些能夠確保現代市民社會存續的權利網絡關係相銜接。然而，當市民社會的最重要特色被認為是自治自理、自我動員、開放性溝通，和自主的整合方式時，政治社會和經濟社會卻被認為是直接涉及國家公權力和

經濟生產；在後兩種情況下，行為者所追求的一個是國家公權力的控制，而另一個則是對生產的有效管理。相對的，市民社會的政治角色，並不直接涉及公權力的控制或取得，而是期待透過社團活動、社會運動或對公共領域議題的開放性討論以發揮影響力。政治社會基本上是介於市民社會和國家機關之間，而且扮演著其間不可或缺的協調性角色；同樣的，經濟社會亦在市民社會和市場體系之間，扮演著重要的協調性功能(Cohen & Arato, 1992: ix-x)。

另一方面，從實存包括國家機關與社會整體的政治體系範圍看，大致上說，事實上存在著三種主客觀特質完全不同的人；暫且稱之為公民、官僚和政治企業家。若以伊斯頓(David Easton)所界定的政治系統(political system)為基礎，而且承認其所謂政治是涉及社會價值的權威性分配(Easton, 1965)，那麼就整個政治系統所界定行為主體的客觀結構意義而言，公民其實是在政治系統的運作下，參與或接受政治系統對社會價值的權威性分配；官僚是在政治系統之內，推動政治系統的運作，並從事社會價值的權威性分配；而政治企業家卻獨立於政治系統之外，觀照整個政治體系的生存及其長期發展。相對而言，三者在主觀上對於政治的認同與投注，亦展現非常顯著的差別：對於公民而言，政治是「朝九晚五」上班之餘才行關心的業餘興趣；對官僚而言，政治是「朝九晚五」之間隨時必須面對的職業；而對於政治企業家而言，政治是一天二十四小時，而且是一輩子的志業。總之，基於實存主客觀特質上的差異，整個政治體系中大致上確實存在著公民、官僚和政治企業家三種人；此客觀事實，就算在當今充滿後現代主義特質的社會，也不可能被否定或否認。

從客觀結構角度看，在柯亨和阿拉圖模型中，國家機關自有其不同於三種社會的獨特立場和利益，而且會在不引起正當性危機(legitimacy crisis)或資本累積危機(accumulation crisis)的前提下，運用其獨佔性的武力或強制性的公權力，對三種社會施行汲取性、保護性或生產性政策，以確保自身和整個國家的生存與發展(蕭全政，1988：81-93)。其中，不受選舉或政治任命影響的常任文官，亦即上述的官僚，事實上亦是職業性的負責政策執行和國家公權力的維護，或如特利(Larry D. Terry)所說的，發揮「行政保育者」(administrative conservatorship)的角色，以維護政府組織體制和民主生活方式的存續(Terry, 1990)。

相對而言，公民則充斥於市民社會和經濟社會之內，而對於國家機關和政治社會的注意與關心，都是日常生活中閒暇之餘的事，或以能夠改善其在市民社會或經濟社會之中的生活為要件。然而，政治企業家，不管是生活於國家機關之中或政治社會之內，或甚至還屬於市民社會和經濟社會中者，其所被強調的特色，是能以整體和長期的角度，觀照其所在意或認同的社群（尤其是屬於政治性者），包括如族群、社區、政黨、大型企業、階級、社會、國家和全人類等，而且能以政治性的實踐行動體現對這些社群的生存與發展之關心。政治企業家的這些特性，與前述熊彼德對企業家的界定內涵應該是相通的，尤其是政治企業家所抱持「整體和長期」的觀點，更是較能確保企業家冒風險性創新的成功。

鑑於公民的主要生活領域是在市民社會和經濟社會的事實，他們對於政治的關心和參與，都僅限於局部的政治社會和部分的國家機關。因此，就行政革新或政府改造所涉及的範圍而言，公民除關心其直接受到影響的社會價值的權威性分配之內容與方式外，可能更關心此改革或改造能否幫助或提昇他們在市民社會和經濟社會中的經濟管理和人際社會網絡關係的活化。

對於官僚而言，其被國家機關與社會間關係所結構化的角色，在於對社會價值進行有效率且可行的權威性分配，以確保國家公權力和維護整個體系的穩定運作。在此前提下，官僚本質上是保守的，任何變革都只能是漸進而緩慢的；而且，對於公民所強調的價值，如人民的生命、自由、財產及人人平等的原則，官僚的確會尊重，但為確保國家公權力和體系的穩定下，卻不一定會被擺在最上位。其次，官僚所考慮的效率是屬經濟性的，即希望以最小的投入得到最大的產出或滿足，而其考慮的可行性卻是屬政治性的，即必須因應權力的大小而給予相對不同的滿足；而當效率與可行性相互衝突時，他們通常是遷就後者，甚至會犧牲基本人權與公民權，以維持政治體制的穩定。法律的規定可以將政治性衝突制度化、例行化，因而能降低官僚處理政治衝突時的壓力。因此，依法行政（關中，1997：162）、惡法亦法，兩者都是官僚的座右銘；而法的精神與內容，經常與實存政經權力體系的特質相對稱（蕭全政，1995：71-91），何況對於法的遵守，亦有利於其將政治視為職業的永續發展。相較於公民的重視市民社會與經濟社會，官僚卻較關心國家機關本身和政治社會。就行政革新或政府改造而

言，除非相關法規（包括國家機關組織法、行政程序法及其他與業務有關的法規）變更或各方政治壓力出現變化，官僚將永遠，如特利所說的，是保守而相信漸進主義（incrementalism）的，不要期待他們變成創新、冒險的企業家（Terry, 1990; 1993）；當然，就其職務內容而言，涉及效率而少政治性的部分是較容易在新政府運動中被調整的。

由於觀照整體的生存和發展，政治企業家通常必須跨越相應的政治系統和社會的價值權威性分配，而從更宏觀和長期的角度思考問題。以將國家視為整體的政治企業家為例，他將必須同時兼顧國家機關和三個社會，及其間的整體動態關係，尤其必須特別注意可能誘發自政治社會和市民社會的正當性危機，以及因為外來市場經濟挑戰而促成經濟社會的資本累積危機。為了整體的生存和長期的發展，政治企業家基本上較服膺於客觀歷史結構的因果變遷，而較少強調個人的主觀價值取向（例如相信人類歷史的變遷不因個人意志而轉移），但是其因應歷史結構因果變遷的措施，卻經常是較為澈底而基進的（radical）；因此，政治系統本身和社會價值的權威性分配模式，只要被認為屬客觀上的必要，隨時都可以進行大幅度的調整。就行政革新或政府改造而言，政治企業家的態度基本上當然是基進的；但是，在兼顧國家機關和三個社會之基本特質及其間的動態關係下，這些基進的改革亦必隱含新的治理方式的調整或改變。

就美國經驗而言，其理論界對於要體現企業家精神的新政府運動之分析與建議，似乎多集中於州政府及其以下的行政單位（歐斯本與蓋伯勒，1993；Schneider, et al., 1995；Roberts & King, 1996）；而他們所建議的接納民間和社區之參與、授權下級、引入市場競爭機制、顧客導向的服務、委託民間辦理，或以合產和協力（partnership）方式合作等，事實上就是引入市民社會和經濟社會的更多參與，並照顧更多它們的需要，這當然也較適合於地方政府改革特質。

另一方面，就高爾所主持聯邦政府的改革而言，無論在預算的節省、人力的削減、服務效率和效能的提昇，或民眾與官僚的滿意程度上，都的確展現可觀的成績，例如到一九九七年元月為止，美國聯邦政府有效裁減309,000人，而且為納稅人節省一千三百二十億美元（Gore, 1997: Chapter 1, p.2）。然而，這並不表示一切都很順利。一九九三年柯林頓總統以一二八六二號行政命令（Executive Order），要求高爾「在聯邦政府內部推動一項

革命」(“a revolution within the Federal Government”)，以使其服務品質的標準能等同於企業中最好的(Gore, 1997: Chapter 2, p3)。為此，高爾主持「全國績效評鑑委員會」，而且推動各種改革。但是，在新政府運動者所強調的文化、任務、結構與程序等四層次的變革中，高爾的成就似乎主要仍限於文化和程序層次，因為他曾在試圖改變各機關組織的任務中受挫，而且為因應一九九四年的期中選舉後共和黨同時控制兩院的局面，因而終結第一階段較為激進的「政府應該如何運作」的組織與制度性改革，而邁入第二階段較為保守的「政府應該做什麼」的純政策面問題，雖然聯邦與各州政府間關係的改善仍是被強調的重點(Walker, 1996: 273-275)。

其實美國聯邦政府約有三分之一的業務是在直接對人民提供服務，而高爾亦提過約有七十萬人(約相當於總數二百二十萬個文職僱員的三分之一)的工作，屬於「管理、控制、檢查或審查他人」(Gore, 1994: 4)；這些政治性較低而較屬於管理性質的工作，或是涉及程序而能夠以資訊技術取代的工作，應該都是促使高爾的改革成就斐然的主要部分。雖然有些結果尚待觀察，但是高爾的改革顯然也在引進市民社會和經濟社會的參與及照顧它們的需要上成就較大；相對地，卻可能在政治社會及國家機關內部，包括國會和官僚體系，遭遇相對強勁的阻礙。衡平而言，高爾在改革聯邦政府以使之能容許各種企業家活動而體現企業家精神上似乎已有顯著的成果，但是身為改革者的政治企業家，以達成其理想而論，仍有相當長的路要走。

肆、企業家精神與當前的政府改造

從美國經驗看，要將企業家精神體現於政府改造過程中，其實涉及兩個不同層次的問題。其一，是關心國家生存與發展的政治企業家，如何因應後冷戰時代的國際政經變化及國內後現代化社會的特質與需要，進行全面性的檢討並推動創新性的結構改革；其二，是專門針對國內後現代化社會的需要，而且迎合其社會之特質，而推動的顧客導向、引進市場機制、增加民間參與、實施分權與授權等之改革。兩種層次顯然是相互關聯，但是其所隱含的衝突性質不同，而難易程度亦各有異。

同樣從美國經驗看，因為政治企業家層次的改革經常涉及不同政治企

業家間或政黨間對於國家公權力的爭奪，而且其改革也較為基進，例如涉及組織的增刪與任務的調整，甚至涉及國家機關與社會間關係的意識形態問題（Fox, 1996；Walker, 1996），故其改革難免必須面臨來自國家機關內部（如官僚體系與國會）和政治社會的抗拒。相對而言，第二層次的改革，不但能接納市民社會和經濟社會更多的參與，而且能更充分反應它們的需求，故必然較受歡迎，而且較易成功。

對於國內政治企業家而言，當前的政府改造所涉及台灣的生存與發展問題，主要包括四個領域：其一是十年來的威權轉型和民主化潮流下所須解決的國家認同、省籍與族群融合等問題；其二是兩岸之間的「去內戰」化問題；其三是後冷戰時代的重返國際和提昇國家競爭力問題；及第四，整個民間社會（包括政治社會、市民社會和經濟社會）的後現代化問題。其中，就威權轉型、民主化和「去內戰」化所涉及的政治改造而言，從解嚴、結束戡亂、歷次中央民意代表的全面改選和修憲的進行，事實上已經完成相當大幅度的調整。當然，精省方案、地方行政體系的調整，及甚至國民大會的存廢等，都仍是隱含重大爭議的主題。相對而言，對於提升國家競爭力和反映民間社會的後現代特質上，各方似乎較少爭論；當然，這兩個領域其實也是緊密相關的。而更重要的是，在政治民主化、經濟自由化和社會多元化下，整個政府改造工作，似乎更須反映提昇國家競爭力的需要及民間社會的特質與需求，而不是政治企業家們，或政黨，或兩岸政府的利益與需求。

從台灣的社會特質看，在經濟方面，自一九八九年後服務業所佔國內生產毛額的比率已超過百分之五十，而在就業方面，服務業所佔比率亦在一九九五年後超過百分之五十；加上資訊製造業為領先產業的情況，台灣的經濟結構已相當的呈現後工業化特色。其次，憲改過程中各政黨與黨員民代間流質性的聯合與衝突、國會間的蟑螂與垃圾之爭、建國黨的悲情訴求、新黨的英雄主義、民進黨的酷哥與辣妹、國民黨仰賴傳播學者和企管專家的形象包裝與選舉機器的改造等，加上各種民間團體的繁衍及教育改革與教育預算等所引發的大遊行，台灣的政治社會與市民社會事實上亦展現相當明顯的後現代化的特質。

隨著經濟發展不同階段的需要，工業化時期的國家機關，必然是日益龐大，而表現在層級的繁多和官僚程序的冗長，以致於甚難迎合後工業化

時代靈活、快速、多變的需要，因而呈現組織僵化、程序繁複、反應遲鈍的公能力不足現象（李碧涵，1996：83-89）。而特別是我們在一九四九年國共內戰擴大後，即凍結憲法的正常運作，而且將行政院組織從原來的十五部三會一局的架構壓縮成反映戰時需要的八部二會；數十年來，各種因應實用考量而增生與繁衍的組織，就如違章建築式的擴張，而使我們的問題顯得更為嚴重（蕭全政，1995a：113-118）。

在後工業化時期，國家機關無可避免的必須「去官僚化」（debureaucratization），也就是上層或中央機關對於下屬或地方機關要充分授權、加強各水平部門間的協調與團隊合作，並容許民間積極參與政策制訂過程或執行部分政策事務（李碧涵，1996：89）。對於國內當前的政府改造而言，這種迎合後工業化時代之需要的改革，就像美國經驗所顯示的，由於符合經濟社會和市民社會的特質與需求，較能獲得正當性，因而也較容易成功。另一方面，其實涉及威權轉型的民主化、後冷戰時代的挑戰，及去內戰化方面的政府改造之問題，如行政院組織法的修正（蕭全政，1995a）、文官政策的調整（蕭全政，1995b）、中央政府體制的調整，地方行政體制的改革，及相關法規的合理化等，事實上亦可以用迎合後工業時代的需要及提昇國家競爭力的名義而進行，尤其是在一九九六年十二月底國家發展會議中各方代表已對相關議題達成基本共識之後更屬如此。

然而，相較於美國政治企業家層次的改革經驗，我們除須同樣面對政治社會中的競爭、國家機關內部的抗拒和意識形態等問題之外，國家認同、省籍與族群融合，及去內戰化等所涉及的，例如蒙藏與僑務委員會的去留、五權與三權之爭等，似乎都將使國內的政府改造過程增加變數和困難度。其中，有些問題的解決的確必須經過修憲或修法，而不屬於一般狹義的政府改造範圍。然而，由於威權轉型、冷戰到後冷戰的變化，及國內民間社會的後現代化等所涉及的變化幅度太大，過去人事行政局所推行企業性政府下的行政革新、精簡組織人力、培訓高級人才、活潑組織文化及激勵服務士氣等（陳庚金，1996：10-16），似乎不足以有效提昇行政效率；因此，反過來說，任何有意義的行政革新或政府改造所涉及的範圍，勢必都要相當大，甚至都要涉及修憲或修法的問題。但是，無論是修憲或修法，似乎都表示行政革新或政府改造問題的複雜性與困難度，而且似乎意味著難由行政院體系獨力完成。

以行政院目前所推行的「中央政府機關總員額法（草案）」和「中央政府機關組織基準法（草案）」而言，前者在行政院組織法未修改前到底如何為各機關定出總員額固然是問題，而兩法案分別由兩單位（前者由人事行政局，後者由研考會研擬）以各別立法而不相互搭配的方式研擬，亦是值得斟酌。而更重要的是，「中央政府機關組織基準法（草案）」所期待規範的範圍，包括國民大會、總統府與五院體系；此將使該法案所會引起的衝突，不僅限於法案內容所涉及行政體系內部的衝突，及立法過程中所涉及行政或立法部門間的爭論，還將引起五院體系間的矛盾。其次，該法案第四條規定五院所屬之一級機關的組織才以法律規定，更可能賦予例如行政院體系下的調查局及其他部外機關太大的彈性，因而影響人民的人權或其他權益。上列諸現象似乎都意味著行政革新或政府改造工程，都必須儘量擴大其正當性的基礎或提升其主導改革的層級。這對於行政院目前所推動的政府再造運動之其他部份，似乎也具有相同的啟發性含意。要擴大正當性的基礎，除須容許政治社會與國家機關中不同立場或利益者的直接或間接的參與之外，更重要的是必須鼓勵市民社會和經濟社會的積極參與，而且贏得它們的支持。

此外，在要體現企業家精神的政府改造過程中，對於文官體系而言，針對考試、銓敘、任用、俸給、考績、升遷、培訓、保障及退撫等之合理化改革，雖然有助於提升公務人員的士氣，但對整體行政效能與效率的改善恐怕助益不大。誠如考試院關副院長所感嘆的，「如果業務不精簡，機關不精簡，人事永遠不能精簡，所以一定要從業務與部門精簡開始」（關中，1997：155）。要建構「小而能」的政府，唯有從行政組織、層級和職能分工上先行調整；其中，美國經驗中的去官僚化、引進市場機制、增加民間參與和協力、善用現代資訊科技，及顧客導向等固然都值得參考，而日本能將二十二省廳簡化為一府十二省廳的組織性大變革（齊濤，1997），似乎更值得我們在調整政府組織與業務時的借鏡。唯有政府組織和業務的全面性重整，才能體現政治企業家的企業家精神，並使官僚在依法行政的前提下，及時反映且照顧後現代化公民社會的特質與需要；整個政府改造運動，才有可能因而完全體現企業家的精神。

伍、結 論

企業家精神的體現，自一九八〇年代以來，深為提倡行政革新的學界所強調；而自一九九〇年代以來，更為提倡新政府運動的理論界與實務界所重視。然而，企業家精神的內涵，並非只是如法國經濟學家賽伊所指出的，重視資源運用的更有效率和更高報酬，而是如熊彼德所強調的，必須重視整體結構特質和長期歷史發展下的創新和冒險；其中的創新內容，不僅包括資源的更有效使用，還包括對資源的更有效組合、管理方式、組織方式等之調整。以美國為代表的新政府運動，事實上亦是循此精神而進行；為了因應後現代社會在後冷戰時代的特質與需要，美國的新政府運動特別強調對下屬、地方政府和民間社會儘量授權的去官僚化運動，而且引入市場機能和顧客導向原則以調整政府的組織和業務。

對於國內而言，在面對威權轉型的民主化和冷戰到後冷戰的國際政經變遷，我們已大致上完成憲政層次的改革。在後續的行政改革、教育改革與司法改革中，行政改革或政府改造，事實上是三者之中最重要者，甚至可以說行政改革是另兩種改革的重要基礎。然而，目前整個行政改革或政府改造的方向雖然大致確定，但其改革動力與確切的內容卻仍闕如。

假如美國經驗或是新政府運動的立論尚有可取之處的話，以分權和授權及增加民間的參與，而活化官僚體系且爭取市民社會和經濟社會的支持，似是最迫不及待之事；但是，鑑於台灣的歷史和結構上的特殊性，先行調整政府組織和業務，亦是最稱關鍵的重點。唯有先行組織結構和職能分工上的調整，才能反映台灣在整體結構和歷史動態中圖謀生存與發展的特性與需要；如此，才能合乎政治企業家的企業家精神，並使整個官僚體系亦能展現具有活力、彈性和創新的企業家精神。為此，繼憲政改革之後，台灣或許需要一個或一些真正能推動行政改革或政府改造的政治企業家。

參考文獻

一、中文部份

- 丘昌泰。1997。「重建全民導向的文官體系：『政府改造』運動的啟示」，銓敘部主編，行政管理論文選輯，第十一輯。台北：銓敘部，頁一至二三。
- 艾科卡與諾華克。1985。反敗為勝 汽車巨人艾科卡自傳。賈堅—與張國蓉譯自 Lee Iacocca and Willian Novak, 1984, Iacocca ----- An Autobiography.台北：天下文化。
- 江岷欽。1996a。「柯林頓政府行政改革與企業型官僚之理念」，美歐月刊，第十一卷第四期（一九九六年四月），頁一六至一二。
- 江岷欽。1996b。「企業型政府的理念、實務與省思」，研考報導季刊（台灣省政府研考會），第三十七期（一九九六年十二月），頁一至三九。
- 江岷欽。1997a。「企業型政府與工作簡化：美國『全國績效評鑑委員會』成功經驗之啟示」，經濟情勢暨評論，第二卷第四期（一九九七年二月），頁六一至七三。
- 江岷欽。1997b。「企業型政府的理念與實務」，銓敘部主編，行政管理論文選輯，第十一輯。台北：銓敘部，頁六七至九八。
- 江岷欽與劉坤億。1996。「企業型官僚理念的省思」，空大行政學報，第六期（一九九六年十一月），頁一二三至一三六。
- 考試院。1997。「考試院對國家發展會議相關議題之建議與意見」，台北：考試院。
- 呂育誠。1997。「從新政府運動（Reinventing Government）一書論當前行政革新的問題與展望」，行政管理論文選輯，第十一輯，銓敘部主編。台北：銓敘部，頁九九至一二九。
- 李碧涵。1996。「台灣企業經濟之結構調整與後工業轉型」，中山學術論叢（台大三研所），第十四期，頁八一至一二一。

- 柯三吉。1996。「企業性政府理論與策略」，人力發展，第三十三期（民八十五年十月），頁一六至一八。
- 施建生。1992。經濟學原理。第十版。台北：大中國圖書公司。
- 陳庚金。1996。「企業性政府之人事行政新策略」，人事月刊，第二十二卷，第六期，頁一 至一六。
- 齊 濤。1997。「日本精國，東瀛大改造」，中央日報，民八十六年三月二十三日，第十一版。
- 詹中原。1998。「企業精神政府的設計與限制」，行政院研考會與世新大學行政管理系及經濟系主辦，「建構企業型政府」學術研討會，民國八十七年三月二十二日，台北：世新大學。
- 歐斯本與蓋伯勒 1993 新政府運動 劉毓玲譯自 David Osborne and Ted Gaebler, 1992, Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector (Reading, Mass.: Addison - Wesley)。台北：天下文化。
- 關 中。1997。文官制度的檢討與發展。台北：民主文教基金會。
- 蕭全政。1988。政治與經濟的整合。台北：桂冠圖書公司。
- 蕭全政。1995a。「行政院組織法的變革與修訂」，蕭全政，一九九五，台灣新思維：國民主義。台北：時英出版社，頁一一 至一四三。
- 蕭全政。1995b。「文官政策的時代意義與改革方向」，蕭全政，一九九五，台灣新思維：國民主義。台北：時英出版社，頁一四四至一六六。
- 蘇金錢山。1997。「論企業型政府」，人力發展，第三十九期（民八十六年四月）：二五至三六。

二、英文部份

- Bellone, Carl J. and George F. Goerl .1993. "In Defense of Civic – Regarding Entrepreneurship or Helping Wolves to Promote Good Citizenship." Public Administrative Review, Vol.53, No.4 (July/ August 1993): 396-398.
- Bowden, Elbert V. 1981. Economic Evolution. Cincinnati: South - Western

Publishing Co.

- Cohen, Jean L. and Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Doig, J. W. and E.C. Hargrove, eds. 1987. *Leadership and Innovation: A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government*. Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Drucker, Peter F. 1985. *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*. New York: Harper Collins.
- Easton, David. 1965. *A Framework for Political Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Fox, Charles J. 1996. "Reinventing Government As Postmodern Symbolic Politics." *Public Administrative Review*, Vol.56, No.3 (May/June 1996): 256-262.
- Frederickson, H. George. 1996. "Comparing the Reinventing Government Movement With the New Public Administration." *Public Administrative Review*, Vol.56, No.3 (May/June 1996): 263-270.
- Goodsell, C.T. 1993. "Reinventing Government or Rediscover It?" *Public Administrative Review*, Vol.53, No.1 (January/February, 1993): 85-87.
- Gore, Albert, Jr. 1994. "An Open Letter to Public Managers" *The Public Manager*, Winter 1993-94: 3-5.
- Gore, Albert, Jr. 1997. *Business like Government. A Report of the National Performance Review*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Kamensky, John M. 1996: "Role of the 'Reinventing Government' Movement in Federal Management Reform." *Public Administrative Review*, Vol.56, No.3 (May /June 1996): 247-255.
- Lewis, E. 1980. *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*. Indiana :Indiana University Press.

- O'Connell, Brian. 1966. "A Major Transfer of Government Responsibility to Voluntary Organization? Proceed with Caution" *Public Administrative Review*, Vol.56, No.3 (May/June 1996): 222-226.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Rago, William V. 1996. "Struggles in Transformation: A Study in TQM, Leadership, and Organizational Culture in a Government Agency." *Public Administrative Review*, Vol.56, No.3 (May/June 1996): 227-234.
- Roberts, Nancy and Paula J. King. 1996. *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Schneider, Mark; Paul Teske; and Michael Mintrom. 1995. *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government*. New Jersey : Princeton University Press.
- Schumpeter, Joseph A. 1962. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York : Harper & Row.
- Terry, Larry D. 1990 "Leadership in the Administrative State: The Concept of Administrative Conservatorship." *Public Administrative Review*, Vol.21, No.4 (February, 1990): 395-412.
- Terry, Larry D. 1993. "Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy: A Response to Bellone and Goerl's Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy." *Public Administrative Review*, Vol.53, No.4 (July/August 1993): 393-395.
- Thompson, James R. and Patricia W. Ingraham. 1996. "The Reinvention Game." *Public Administrative Review*, Vol.56, No.3 (May/June 1996): 291-298.
- Walker, David. 1996. "The Advent of an Ambiguous Federalism and the

Emergence of New Federalism. ” *Public Administrative Review*,
Vol.56, No.3 (May/June 1996): 271-280.

Wamsley, G.L. and J.L. Wolf, eds. 1996. *Refounding Democratic Public
Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*.
Thousand Oaks: Sage.

Entrepreneurship and Government Reinvention

Chyuan-Jequ Shiau

Abstract

While Jean B. Say defined the concept of entrepreneurship as improving resources utilization by efficient and effective manners, Joseph A. Schumpeter highlighted its connotations of innovation and risk-taking and especially in a holistic and long-term perspective.

Following a Schumpeterian version rather than a Say's one, this article analyzes first why entrepreneurship was spotlighted in the global tide of private and public organizational reconstructions, beginning in the 1970's. Furthermore, based upon a theoretical framework that contains the structural relations between the state and society and the corresponding changes of these relations in the dynamic domestic and international political economy, this paper anatomizes the implications that can be derived from the concept of entrepreneurship to the pervasive government reinventing movement. This article also discusses the implication of the entrepreneurial spirit to the current government reform in Taiwan.