

文章编号: 1004- 1877(2004)02- 0103- 03

# 奥斯本“企业家政府”理论的价值及应用

彭照辉

(济宁市委宣传部, 山东 济宁 272025)

**摘 要:**“企业家政府”理论强调注重效率, 提出了一系列切中时弊的主张, 在行政改革中产生了较大影响。借鉴这一理论, 政府内部管理应强调“结果为本”而不是“规则为本”, 公共服务应以调控引导为主而不是直接提供, 社会事务应放给社会自我管理而不是政府包揽, 发展模式上应注重长远发展而不是一时增长。

**关键词:** 企业家政府; 内部管理; 公共服务; 社会事务; 发展模式

**中图分类号:** D 523

**文献标识码:** A

20 世纪的上、中叶, 韦伯的科层制理论一直在公共管理中占据正统和主导地位。二战后的经济社会发展, 使其固有的局限性不断暴露, 以科层制理论为指导的“全能政府”模式和全面干预政策日益陷入运转不灵的僵局, 并导致七、八十年代减少政府干预的新古典主义的抬头。与之相应, 以“小政府”和“企业家政府”为主要内容的“新公共管理”改革思潮就此崛起, 并掀起了一场波及全球的行政改革运动。20 世纪八、九十年代以来, 西方发达国家、新兴工业国家及包括中国在内的广大发展中国家, 都卷入改革浪潮之中。

这次改革试图用新的理论对公共行政管理进行根本性或方向性的调整, 被形象地称为“政府重塑”、“政府再造”。其中, 以戴维·奥斯本为主要倡导者的“企业家政府”(也称企业型、企业化政府)理论, 在西方国家产生了重大影响。奥斯本现任美国著名的进步政策研究所研究员, 同时兼任美国州长政策顾问委员会成员和内布拉斯加州研究和发 展局顾问委员会委员。1993 年 3 月, 也就是他与特德·盖布勒合著的《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》一书出版的第二年, 美国总统克林顿成立工作班子对联邦政府的行为进行全面调查研究, 并形成一份长达 100 多页的调查报告。报告依据“企业家政府”理论的基本主张, 尖锐地揭露了联邦政府所面临的危机, 详述了解决危

机的途径, 也由此揭开了克林顿政府行政改革的序幕。这有力地表明了“企业家政府”理论的实践价值。

“企业家政府”的概念最早由法国经济学家 J·B·萨伊于 1800 年提出, 他写道:“企业家把经济资源从生产率和支出较低的地方转移到较高的地方”<sup>[1]</sup>。在奥斯本看来, 萨伊所下的这一定义既适用于私营部门, 也适用于公共部门。“我们说到企业家式的模式时, 指的是这般行事的公营部门的机构, 不断地以新的方式运用其资源来提高其效率和效能”<sup>[2]</sup>。可见, 企业家政府的核心问题, 是政府效率问题, 也就是时间、人力、资金等方面的投入产出比。企业家政府的经营理念, 是将合理利用资源、注重效率的企业家精神, 移植到政府管理中来。

奥斯本主张, 应遵循如下十项原则对传统的政府官僚体制进行改革: 1、掌舵而不是划桨; 2、重妥善授权而非事必躬亲; 3、注重引入竞争机制; 4、注重目标使命而非繁文缛节; 5、重产出而非投入; 6、具备“顾客意识”; 7、有收益而不浪费; 8、重预防而不是治疗; 9、重参与协作的分权模式而非层级节制的集权模式; 10、重市场机制调节而非仅靠行政指令控制<sup>[3]</sup>。上述十项原则, 也正是他所谓的企业家政府的十个基本特征。

收稿日期: 2003- 09- 05

作者简介: 彭照辉(1973- ), 男, 山东省济宁市人, 济宁市委宣传部, 武汉大学公共管理硕士。

尽管我国与西方国家行政改革中面临的问题不尽相同,但确也难免遇到一些类似的矛盾,我们应该善于辩证取舍,从他们的经验中汲取借鉴有益的东西。这里,仅就“企业家政府”理论的一些基本观点,得出几点启示。

内部管理:更重要的是结果而不是过程。在公共部门的内部管理中,一定的规章制度必要的,但这种东西如果过繁过细,就会压抑人员的创造性,并严重制约政府效率。传统科层制理论正是这样,它过份地,甚至是无限度地强调规章制度的作用,其理想状态就是将任何人的任何细小行为全部用规则予以限定,从而在公共管理部门形成了一种以规则为本、以服从为天职的文化。奥斯本主张实行“结果为本”的管理模式,也就是上述十条原则中的第四条。提出,应该“变‘规章驱动’的政府”为“任务驱动的政府”<sup>[4]</sup>。这与追求效率的理念是高度契合的,也是很有实际意义的。按照他的设想,企业家政府内部的管理方式是:“只是简单地界定基本目标和任务,再根据这一目标和任务制定必要的规章和预算,然后就放手让其‘雇员’去履行各自的责任。如果事情出错,只是处理肇事者”<sup>[5]</sup>。这就是“任务驱动的政府”。应该说,这一思想对于解决我们当前行政管理体制中的问题有较强的针对性。在某些方面、某些环节上,我们应大胆引进这种“结果为本”管理的理念,在组织内部合理授权,制定清晰的责任目标,提出明确的绩效标准,建立以结果而不是以程序的正确性来评估绩效的考核体制。这样做,一是可以有效地减少繁文缛节,避免决策执行的层层衰减,提高组织的运行效率;二是能够让更多的人对事情的结果负责,克服人人对程序负责、而最终出现的问题无人负责的现象。

似乎存在的一个矛盾是,我们正在推进政府依法行政,目前的主要问题不是法律法规太多,而是太少,无法可依的现象十分普遍。这与“企业家政府”理论关于减少规章的主张是否相左呢?需要澄清,我们强调的政府依法行政,主要是就调节政府与社会的关系而言,“企业家政府”理论强调减少规章,主要是就调节政府机构内部关系,尤其是同一组织的上下级关系而言的,两者并不属于同一个层面的问题。再者,减少规章,并非完全取消规章,减少规章不是根本目的,关键在于实现政府

内部运作方式的转变。

公共服务:更重要的是调控引导而不是直接提供。奥斯本在上述十条原则的第一条中指出,政府的工作应该是掌舵,而不是划桨。“政府应该集中精力做好决策工作,而把具体的服务性工作承包给企业和非营利性机构去做。这样,政府可以居高临下,用政策吸引竞争者”<sup>[6]</sup>。应该说,这一思想已经得到了我们的认同,我们一直强调,“政府只做市场做不了、做不好的事情”。这里的关键问题是,哪些是“市场做不了、做不好的事情”呢?一般认为,政府职能包括经济调节、市场监管、公共服务和社会管理。前两项必须由政府来做是没有疑义的,而公共服务和社会管理工作是否属于市场做不了、做不好的,而由政府完全承担呢?

对于包罗万象的公共服务领域来说,情况不一而同,需具体分析。以供水、供电、电信、交通等公用事业为例。在过去,这些部门因“关系国计民生”,一直讳言竞争,而由政府直接承担或政府企业垄断。但目前,这些部门都已陆续纳入到市场竞争中。实现这种转变的关键原因,在于市场成熟程度和市场承担能力的提高。再如,教育、卫生、文化等行业,一些西方国家的市场化程度比我们高的多,政府包办成份少的多。这其实并非缘于社会制度差异,也是由市场成熟程度和市场承担能力决定的。由此,“市场做不好、做不了的事”,这一概念并没有绝对不变的内涵和外延。公共服务是政府包揽,还是放开竞争,应视具体情况和条件而定。一旦时机成熟,我们应尽可能把公共服务推向市场,一时不可能但将来有可能的,也要积极创造条件。因为公共服务市场化程度太低,不仅造成政府“包袱”重,也反过来不利于市场的发育。第一,由于税赋具有改变供需关系的天生特性,由税赋供养的公共服务种类过多,会导致价格体系扭曲。第二,政府企业通常享有税负、信用、许可权等方面的优惠,它和非政府企业之间的政策性机会不平等,会严重抑制竞争机制的正常发育。对政府企业的特殊待遇虽能带来一时的效益,最终却会造成总量效益的损失。

社会事务:更重要的是社会自我管理而不是政府包揽。与上述对公共服务问题的分析类似,社会管理是由政府来做,还是交给社会自己去做,也是一个值得商讨的问题,其关键在于社会的成熟程度。奥斯本认为,分权的机构更有创造性,更有士气,在一线工作的人最清楚解决问题的办法。在

论证第二条原则“重妥善授权而非事必躬亲”和第九条原则“重参与协作的分权模式而非层级节制的集权模式”时,他大量举到了市民自治一类的例子。他认为可以让市民自治组织更多地承揽起社会生活管理任务,让政府超脱一些,但同时也强调,必须提高市民自我管理的能力。这给我们的启示是,要改变政府承担责任和矛盾过多的状况,必须把包揽的社会管理任务适当下放;而要从根本上改变我国政府包揽社会事务过多的状态,就必须首先改变社会能力过于弱小的现状,让社会尽快成熟起来,避免“一放就乱”。无论是社会基层自治组织还是各类社会中介组织,在我国未来社会的发展中都应该受到高度的重视,不仅社会自身要争取、要努力,政府更应该扶持,尤其要从体制和机制等根本环节上给予支持。比如,我国要充分发挥非政府组织和民间社会在人口与发展方面的作用,即发挥计划生育协会等非政府组织,居委会、村委会等基层群众自治组织,以及其他社会团体和组织在人口与计划生育管理和服务中的作用,就要创造条件,建立吸收它们参与和执行决策的必要运行机制,锻炼它们发挥自主权的能力。

发展模式:更重要的是长远发展而不是一时

增长。“企业家政府”理论的第八条原则是“重预防而不是治疗”。在奥斯本看来,具有企业家精神的政府解决问题应该着眼于以预防为主,而不是通过事后服务来挽回损失。应该是有预见力的政府,“它们使用少量钱预防,而不是花大量钱治疗;它们在作出决定时,尽一切可能考虑到未来”<sup>[7]</sup>。他精辟地指出:“能干的人解决问题,天才的人避免问题”<sup>[8]</sup>。这里说的“治疗”和“预防”的关系,事实上也就是如何处理好长远发展与一时增长的关系问题。在公共决策中,我们应确立对长远负责的价值标准,多一些“预防意识”。出政绩的工作要做,打基础的工作也要做,避免在决策中由于缺少了“预防”而留下隐患,让子孙后代花更大的代价去“治疗”。

参考文献:

[1][3][4][5] 丁煌 西方行政学说史[M] 武汉大学出版社, 1999 P410, 414, 419, 419  
[2][6][7][8] (美)戴维·奥斯本 改革政府——企业精神如何改革着公营部门[M] 上海译文出版社, 1996 前言 P5 - 6, P11- 12, 205, 205

(责任编辑 赵 民)

Discussing the value and application of "theory of entrepreneur's government"

PENG Zhao- hui

(The department of propaganda in Jining municipality, Jining Shandong 272025)

**Abstract:** The theory of entrepreneur's government emphasizes efficiency, which has put forward a series of opinions of hiring the current social maladies, and has exerted a relatively great influence during the administration reform. It draws lessons from this theory, government should emphasize that the result is as originally for the foundation instead of the rule to manage, the public service should rely mainly on adjusting, controlling and guiding instead of offering directly, the social affairs should be set off for the society to manage and take on instead of the government oneself, and attention should be paid to long-term development instead of increasing for the moment on the development model

**Key Words:** Entrepreneur's government; Inside management; Public service; Social affairs; Development model