



# 目录

## C O N T E N T S

一 摇引论：关于主题的审视·····	员
（一）问题的提出及主题的由来·····	员
（二）概念约定和文献回顾·····	源
（三）理论价值和现实意义·····	園袁
（四）理论创新和研究方法·····	猿園
二 摇企业型政府产生的社会背景及其动因·····	猿缘
（一）企业型政府模式产生的国际背景·····	猿远
摇 全球化和国家政治的限度·····	猿怨
摇 提高国际竞争力的现实压力·····	源
摇 公众对政府怀疑与期望的矛盾心态·····	源
摇 江商企业再造之经验的传播·····	源袁
摇 信息技术拉动了行政体制创新·····	源
（二）当代政府的财政、管理和信任危机·····	源
摇 财政收入与公共支出矛盾加剧·····	源
摇 公共管理和服务效能低下·····	源
摇 合法性与公信力衰降·····	缘
（三）官僚制的绝对理性和内在矛盾·····	缘

## 企业型政府论

摇圆官僚制性质与特点的再认识 .....	缘
摇圆信息社会官僚制政府的内在矛盾 .....	缘
三摇企业型政府的经济学与管理学基础 .....	圆
(一) 公共选择理论与政府失败论 .....	圆
摇圆公共选择何以成为政府改革的理论基础 .....	圆
摇圆公共选择对政府改革方法论的影响 .....	圆
摇圆对政府失败现象及其原因的剖析 .....	圆
(二) 交易成本理论与政府组织结构的设计 .....	圆
摇圆交易成本理论的框架与分析方法 .....	圆
摇圆交易成本理论在公共行政改革中的运用 .....	圆
(三) 委托代理理论与公共管理主体的确立 .....	圆
摇圆委托人——代理人模型及其特征 .....	圆
摇圆委托代理理论置入非利润激励领域 .....	圆
摇圆公共部门委托代理关系的责任机制 .....	圆
(四) 管理主义与公共行政理论的融通性 .....	圆
摇圆工商管理理论 .....	圆
摇圆新公共管理理论 .....	圆
四摇企业型政府的特征和价值取向 .....	圆
(一) “顾客至上”的服务型政府 .....	圆
(二) 重视成本收益分析的廉价政府 .....	圆
(三) 间接服务的掌舵型政府 .....	圆
(四) 非垄断的竞争型政府 .....	圆
(五) 放松管制的创新型政府 .....	圆

摇圆

此为试读, 需要完整PDF请访问: [www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com)

(六) 贴近公众的扁平型政府 .....	页
五 企业型政府的战略与策略 .....	页
(一) 围绕目标和角色定位的组织流程设计 .....	页
(二) 有序竞争和绩效管理的行为诱因 .....	页
(三) 顾客“以足投票”的责任回溯机制 .....	页
(四) 权力下移和还权于社区的控制体系 .....	页
(五) 重塑异于官僚制的新型组织文化 .....	页
六 企业型政府的模式比较及其评价 .....	页
(一) 市场、参与、灵活、解制政府模式的要素 分析 .....	页
引导和体现竞争的市场模式 .....	页
重视激励和引导参与的授权模式 .....	页
临时机构和短期雇用制的灵活模式 .....	页
减少规制的解制模式 .....	页
市场、参与、灵活和解制型政府的异同 比较 .....	页
(二) 关于企业型政府模式的评价问题 .....	页
理论界对企业型政府模式的诘难 .....	页
笔者对企业型政府模式的几点思考 .....	页
七 建立企业型政府的路径选择 .....	页
(一) 公共行政组织结构的扁平化 .....	页
多层次线形结构的组织障碍 .....	页

建立以“地方为主”的扁平结构 .....	员惠
(二) 公共行政事务治理化 .....	员园
准确理解治理的意涵 .....	员员
治理理论与企业型政府理论的异同 .....	员猿
治理化与企业化：并行不悖的选择 .....	员缘
(三) 公共行政运作制度化 .....	员远
重新界定政府的公共品职能 .....	员远
建立相应的政府组织文化 .....	员苑
内部市场化和准商业化 .....	员熙
建立多中心的公共责任体系 .....	圆园
(四) 顾客导向的行政流程 .....	圆员
选择最适宜的服务方式 .....	圆员
提升公共产品和服务的价值 .....	圆源
追求零顾客成本 .....	圆源
兼顾内部顾客 .....	圆缘
(五) 改革文官制度 .....	圆远
文官制度陷入困境 .....	圆远
推进改革的创造性举措 .....	圆惠
八 企业型政府理论运用于中国行政改革的可行性分析 .....	圆员
(一) 市场化程度的视域分析 .....	圆园
西方发达国家市场化程度的客观分析	
——以美国为个案 .....	圆园
中国市场化程度的客观分析 .....	圆猿
中国市场化条件下的行政改革 .....	圆远

(二) 第三部门发育程度 .....	107
中国西方发达国家“第三部门”的现状分析	
——以美国为个案 .....	107
中国“第三部门”的现状分析 .....	108
中国“第三部门”发育程度下的行政改革 .....	108
九 企业型政府理论与中国行政改革实践 .....	109
(一) 中国行政改革的回顾与面临的问题 .....	109
中国公共行政改革的简要回顾 .....	109
中国公共行政面临的突出问题 .....	110
(二) 企业型政府理论运用于中国行政改革的战略	
构想 .....	110
支撑、划分离的有限行政 .....	110
讲效果有收益的有效行政 .....	111
授权和分权的民主行政 .....	111
以民为本的服务行政 .....	111
(三) 中国公共行政改革的几点建议 .....	111
实现公共行政的全方位创新 .....	111
藉扁平化结构促使权力下移 .....	112
放松政府规制,完善行政许可制度 .....	112
改进公共品供给体制 .....	112
深化行政机构改革 .....	112
附录 .....	113
一 高速公路建设中的公私合伙制 .....	113

## 企业型政府论

二 摇香港《公营部门改革》 .....	猿怨
三 摇宿迁市公共卫生供给体制改革 .....	猿源
参考文献 .....	猿源
后摇记 .....	猿怨

摇远

此为试读, 需要完整PDF请访问: [www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com)

图书在版编目 (CIP) 数据

企业型政府论 顾小玉著 北京：社会科学文献出版社，2004

(江苏省哲学社会科学重点学术著作)

南京：江苏人民出版社，2004

I 企 Ⅱ 顾小玉 Ⅲ 国家行政机关—研究 Ⅳ ① 政治学

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 12345 号

# 一摇引论：关于主题的审视

关于企业或企业家的论题，经济学、管理学著作和文献都曾做过详尽论述，而“政府”则一直是政治学、公共行政学研究的核心问题。长期以来，人们以近乎凝滞的心智模式，运用“经济人”和“社会人”的不同假设、个人主义和集体主义的不同方法论，将两者分割在不同的学科研究畛域，遵守和奉行不同的研究逻辑和体系文化。本书以“企业型政府”为题，藉助新制度经济学和管理主义理论，将两大概念融合在一起，作为本书研究主题，绝非用概念的简单叠加来标新立异，而是出于对企业型政府性质的认识和政府公共管理革命性意义的思考和回应。

## （一）问题的提出及主题的由来

现代公共行政体制的标准化、稳定性和控制力在大工业社会创造了彪炳千秋的业绩，并为人们广泛尊崇。但是，随着信息的网络化、经济的全球化和管理的以人为本化，社会的现代性特征日益凸显，层级政治在范围上不断扩大，各国政治、经济和社会运行模式由此发生了剧烈变化，僵化的、高成本的、忽视公民需要的官僚制越来越遭到社会公众的报怨。有学者指出，在过去的 1994 年中，“世界上没有一个这样的国家和地区：那里的国家对公共

官僚和文官制度表示满意。东欧、非洲、拉丁美洲和亚洲的混乱激发了政治和制度变革的痛切意识。工业化民主国家贯穿 20 年代和 30 年代的不懈改革努力，说明它们普遍意识到，“政府确实存在重大问题”<sup>①</sup>。20 世纪 30 年代末，美国《时代》周刊在其封面上以“政府死亡了吗？”为题，警示人们关注政府的运作方式及其体制创新<sup>②</sup>。1980 年，奥斯本（~~韵译~~）和盖布勒（~~韵译~~）合著的《重塑政府》一书在美国公开出版，随即便在整个西方国家产生了广泛影响。次年，美国总统克林顿要求每个当选官员认真阅读此书，要通过该书提供的改革蓝图，推进政府改革，使政府在 20 年代充满活力<sup>③</sup>。1995 年第三届国际行政科学大会将政府改革问题作为大会的中心论题，各国专家对政府状况普遍表示不满，指出政府的高成本运作、致力于官僚满意与需要的价值取向、不思进取、囿于照章办事的僵化模式与现代化进程中的社会需求格格不入，认为运用企业运作机制和企业家的精神理念来改革政府具有十分重要的意义。然而遗憾的是，到目前为止，这一主张仍然处于案例的描述阶段，有关企业型政府重大而又最基本的问题，如企业的运行机制、管理方式和企业家精神究竟能不能有效地运用到政府管理和改革中去，为何要对政府传统的改革思路和具体措施进行战略层面的改革，建立企业型政府

- ① 帕格丽夏·英格拉姆：《公共管理体制改革的模式》，载国家行政学院国际合作交流部编《西方国家行政改革述评》，国家行政学院出版社，1995 年，第 225 页。
- ② 戴维·奥斯本、特德·盖布勒著《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，上海市政协编译组译，上海译文出版社，1995 年，第 1 页。
- ③ 1995 年 1 月，克林顿政府用 3 个月的时间对联邦政府进行全面调查研究。1995 年 3 月，以副总统戈尔为首的工作小组向政府提交了一份长达 100 多页的调查报告，对联邦政府面临的问题做了深刻揭露，提出要创建花钱少效率高的具有企业家精神的政府。

的理论渊源和理论基础是什么，企业型政府的核心特征和价值趋向是什么，通过什么路径来实现这一转变，企业型政府作为一种改革模式与目前改革中的市场型政府、参与型政府、灵活型政府和放松管制型政府在结构、人事、政策和公共利益实现等方面有何差异，哪些方面可以相互借鉴，如何对企业型政府模式进行评价，我们究竟应建立什么样的公共管理新模式，企业型政府改革模式能否运用于中国行政改革实践，对我国公共管理改革有什么借鉴意义，等等，一直缺乏必要的关注和深入系统的研究。带着这些问题，我于1997年应邀赴美国锡拉丘兹大学马克斯韦尔公共事务与管理学院作访问研究。其间，美国联邦和州政府的一些官员及该校的学者专家在课堂和专题研讨中对企业型政府模式的普遍关注，进一步强化了我对这一课题研究的信心。1998年我选择到在企业管理理论研究方面有雄厚实力的南京大学商学院攻读博士学位，并将研究意图与导师进行了沟通，得到了导师的认可和支持。在读期间，我认真研读经济学、行政学、管理学等著作，广泛搜集各种文献资料，试图多层面、多角度地对企业型政府模式做出完整系统的研究。本书即是这一设想的初步成果。

在我国，政府所存在的问题比比皆是：重管制、轻服务，民主服务意识极其淡薄；政府职能越位、缺位、错位现象并存；政企、政事、政社不分现象依然存在；行政成本居高不下，浪费严重；政府寻租，贪污腐败屡禁不止；政府信用不佳，公信力下降；机构臃肿，人浮于事，成为久治不愈的顽症；文牍主义、形式主义泛滥；等等，这些现象，早已遭到了公众的普遍报怨，政府合法性受到了前所未有的挑战。20多年的改革，我们一直倚重于行政体制对经济体制改革的适应上，着眼点在于体制的转型。这些举措，加快了由“全能型政府”向“有限型政府”的转变，市场在资源配置中的主导地位日趋巩固，单一的行政性管

摇猿

此为试读, 需要完整PDF请访问: [www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com)



萨伊（萨伊<sup>①</sup>）认为企业家是生产的协调指挥者，是“将一切生产手段——劳动、各种形态的资本或土地等结合起来的经济行为者”（萨伊<sup>②</sup>）。他在亚当·斯密生产三要素的基础上，将劳动力进一步细分为科学研究人员、企业家和工人三类<sup>③</sup>，分别履行创造和提供知识、运用知识于具体目的以及具体执行操作的职能。其中，企业家的知识应用职能是生产的驱动力，履行协调、决策制定和承担风险等职能。企业家是生产过程的中心枢纽，负责收集信息、制定决策，着重发挥其协调人、财、物、产、供、销的作用；企业家“是把经济资源从生产力和产出较低的领域转移到较高的领域”的人<sup>④</sup>（萨伊，萨伊<sup>⑤</sup>）。这一角色可以调动尚未市场化的生产要素，调整市场交易中已经发挥作用的领域和尚未发挥作用领域之间的关系，并在一定程度上起到弥补市场缺陷的作用<sup>④</sup>。这里，萨伊对企业家的界定，只是涉及以有效的资源

- ① 萨伊（萨伊），法国 18 世纪初期的著名政治经济学家，他的名字常与“市场法则”联系在一起。其代表性成果是 1786 年的《关于政治经济学的专题论文》，对竞争市场条件下产品的生产和分配问题的研究具有重要的价值。在整个古典经济理论体系中，他是最早强调企业家地位的学者。
- ② 萨伊赞同亚当·斯密的三分法，即将生产要素分为劳动力、资本和自然资源，但他强调劳动力是生产过程中的关键投入，因而着力对劳动力进行研究。劳动力的三分类就是这一研究成果的具体体现。
- ③ 转引自 孟德斯鸠著《创新与企业家精神》，海南出版社，1994 年，第 147 页。
- ④ 萨伊的这一观点，第一次把企业家置入一个重要地位，在传统经济学理论中，特别是在以瓦尔拉斯为代表所建立的市场一般均衡理论体系中，企业家是没有地位的。（参见约瑟夫·熊彼特《经济发展理论》，商务印书馆，1954 年，第 147 页）这些理论都是建立在经济行为主体对市场信息是充分的、完全的，生产函数是确定的基础之上的，认为最佳决策仅仅是进行机械计算，即使是在一个动态模式中也只是使计算概率化和复杂化，因而市场不需要企业家的创造性活动。参见 萨伊著《萨伊经济学》，商务印书馆，1981 年，第 147 页。

转移和重新分配来提升其使用效率，不一定和本文的企业型政府相对应，但是，商人运用土地、资本、劳动力与技术等生产要素，加上市场营销手段，将资源转换成具有较高附加值的产品，则是社会管理与运作的通则。这一点在本质上与政府对效率的追求是一致的。当然，萨伊关于企业家内涵的界定还不足以说明传统政府的运作是如何背离企业家精神的，也无法说明建立现代企业型政府应如何注入企业家理念。

马歇尔没有论述企业家的专门著作，但涉及企业家问题的观点林林总总。他认为，企业家是生产要素卖方和产品买方之间的中介人，是使生产要素在企业中结合起来，生产制造出产品并送到消费者手中这一组织化过程的核心。从这一意义上说，企业家是生产要素的协调者，不仅组织调配各种资源，指挥管理生产过程，而且不停地使用替代原理，保证成本最小化。为了实现这一目标，企业家又必须是创新者，创造各种新技术，尝试各种新思想<sup>①</sup>。但创新是一个具有不确定性风险的过程，企业家的管理决策行为和逐利行为也会面临一定的风险。因此，马歇尔指出，用企业家“来指那些把企业风险和管理看做自己工业中应尽本分的人，似乎是最适当不过的了”<sup>②</sup>。马歇尔赋予企业家多重角色，其中关于“中介人”、“协调者”的论述，与政府及其官员作为

---

① 黄群慧著《企业家激励约束与国有企业改革》，中国人民大学出版社，2004年，第180页。

② 马歇尔：《经济学原理》（下卷），商务印书馆，1954年，第180页。此外，法国经济学家理查德·康替龙在《一般商业之性质》一书中将企业家的创业行为定义为承担不确定性风险的过程；美国管理学家霍特盖茨则认为，企业家是指“冒险事业的经营者和组织者”，是愿意承担个人在事业成败上的风险的人。参见霍特盖茨《美国企业经营管理概论》，经济科学出版社，1987年，第180页。

国家主权者与公民之间中介服务体的性质是不谋而合的，这也是笔者简要引介马歇尔观点的主要原因。

熊彼特的企业家理论是学者中最具广泛性和影响力的。他认为，企业家是实现新组合的人，是资本主义经济发展的发动机。企业家不断在经济结构内部进行“革命突变”，对旧的生产方式进行创造性破坏，实现生产要素的再组合。这种再组合是建立一种新的生产函数，把一种从未有过的有关生产要素和生产条件的新组合引入生产系统。换句话说，他是“藉发明，或更一般而言，藉由未经试验的技术可能性，或藉由开发新的原料供应来源、新的产品通路、产业重组等各种方式，来改革或打破现有的生产模式，以产出全新商品，或应用新方法生产旧产品”（熊彼特，1934，第100页）。熊彼特这里所称的企业家并不是发明家，而是如何配置资源，如何有利于发明创造；企业家也不是风险承担者，承担风险的是向企业家贷款的资本家。熊彼特所界定的企业家本质上是制定创新决策的决策者或管理者<sup>①</sup>。显然，熊彼特较之萨伊更加关心企业家所具有的创新与变革特征，认为具有企业家精神者，可以通过新方法、新手段解决各种新旧问题，也可以通过创新使现有的组织体系以更有效的手段获得更大的利益。因此，熊彼特的企业家理论，可以超越市场领域，对包括政府在内的非市场领域亦具有普遍意义。本书按照熊彼特的观点，进一步推出企业型政府理论，即是想引起或促进行政管理组织能够像企业组织那样对传统管理机制和运作模式进行创新，能够不断摒弃陈旧的管理方式和管理方法，使政府官员更具有使命感和创新力。

<sup>①</sup> 黄群慧著《企业家激励约束与国有企业改革》，中国人民大学出版社，2009年，第148页。

对企业型政府做出重要贡献的另一位学者是德鲁克。他在《创新与企业家精神》一书中认为，企业家精神绝不仅限于经济组织里面，“公共服务机构，诸如政府机构、工会组织、教会、大学和中小学、医院、社会和慈善组织、专业和行业协会等等，与任何企业组织一样都是需要创新和企业家的”<sup>①</sup>（阅读案例）。德鲁克特别指出，对企业家或企业家精神必须有准确的认知，有人认为企业家是那些自己创业、开设小型企业的人，但这些人必须具有新的创见、新的做法，并可能改变旧有市场、设计新产品或通路。举例说，一对夫妇在学校附近开一家传统书店卖参考书和文具，而另一书店结合咖啡、服饰或唱片一起经营，并强调书店的人文风格，两者代表的意义是不相同的。德鲁克强调一个组织欲具备企业家精神，必须拥有“与以往不一样的、特别的东西”，而这个东西便是“创新”组织。具备企业家精神是一种积极追求改革的行为，而非人格特质，其基础来自于概念与理论的推陈出新，而非凭恃直觉（阅读案例）。德鲁克断言，“建立公共服务机构的企业管理，将是这个时代最主要的政治任务”（阅读案例）。需要指出的是，德鲁克的论述基本上是以企业为主要对象的，而且其著述也未直接触及当前“企业型政府”之议题。但他把企业家精神的应用推及政府管理层面的价值倾向是十分明确的。他指出：企业家精神不仅可以为政府部门所采用，而且可能由对创新来源的认定与搜寻，进而提出一套具有实践功能的策略，使政府的行为一样具有企业家精神。换言之，企业家精神不因公私部门之差异而产生适用上的障碍或

---

① 德鲁克以美国现代大学在 19 世纪与二次大战之后的创立与发展为例，说明企业家精神的作用。许多大学由此开发了新的“市场”，已有工作的社会人士有了进入大学的机会，过去只招高中毕业生的传统局限被打破。

困难，但适用者需锁住该概念的核心含义<sup>①</sup>。

正如前文所述及的那样，萨伊认为企业家是运用知识于具体目的的劳动力，其主要履行知识应用职能，通过协调、决策制定和承担风险等行为方式将经济资源从生产力较低的领域转移到较高的领域。虽然萨伊没有对企业家的范围做出明确界定，但根据其所下的定义，可以推论出企业家并非仅仅存在于私营部门，政府机构以及第三部门的工作人员只要符合上述概念的基本要求，也同样可以看成是企业家。对企业家的范围最早进行明确表述的德鲁克在《创新与企业家精神》一书中认为，企业家精神绝不仅限于经济组织里面，“公共服务机构，诸如政府机构、工会组织、教会、大学和中小学、医院、社会和慈善组织、专业和行业协会等等，与任何企业组织一样都是需要创新和企业家的”（[德鲁克论企业家精神](#)）。通过前两位学者的论述，我们可以认为，企业家和企业家精神不仅存在于企业之中，其他组织尤其是政府组织中同样可以而且需要存在企业家和企业家精神。如果试图将企业家精神引入政府管理之中，那么就需要有公共企业家存在于公共组织之中。

德鲁克虽然将企业家的范围拓展到了政府机构和第三部门，但他并没有明确提出“公共企业家”这一概念。最早提出公共企业家这一概念的学者是莱维斯（[莱维斯论公共企业家](#)）。他在《政府的企业精神：官僚政治权力的理论》一书中将公共企业家界定为通过创新性行为尽可能大幅度改变公共组织对稀缺性公共资源既有的配置方式的行为者，从而提升组织权威和影响力<sup>②</sup>。在该

① 参见林水波、陈志玮《企业精神政府的政策设计与评估》，载台湾《中国公共行政评论》[第10卷第1期](#)，第105页。

② [莱维斯论公共企业家](#)。莱维斯在《政府的企业精神：官僚政治权力的理论》一书中将公共企业家界定为通过创新性行为尽可能大幅度改变公共组织对稀缺性公共资源既有的配置方式的行为者，从而提升组织权威和影响力。