

# 建構效率與品質的廉潔政府

◆ 洪世驊

## 壹、前言

### 一、專書作者生平概述

彼得·杜拉克 (Peter F. Drucker)，一九〇九年出生於奧地利維也那，從小浸淫於歐洲豐富的知識與文化之中。經歷過兩次世界大戰、全球經濟大恐慌，親身見證德、日兩國戰後的復甦、共產國家的興起與瓦解。時代的動盪帶給杜拉克的刺激，對他日後的思想產生了深遠影想。杜拉克擁有法蘭克福大學國際公法學博士學位，一九三七年移居美國之後，曾任教於紐約大學商學研究所。杜拉克終身撰述不輟，在他長達六十餘年的寫作生涯中，共發表了四、五十本著作，是近代最著名的管理學權威，也是對近代組織及管理方式最有影響力的偉大思想家，因而被稱為「現代管理學之父」。

英特爾總裁葛洛夫 (Andrew Grove) 說：「杜拉克是一盞指引我們的明燈，他的著作讓我們走出迷霧、找到方向。」美國商業周刊稱讚他為：「當代不朽的管理思想大師」。華爾街日報報導稱：「杜拉克是企業管理的導師。」

由以上諸多知名企業家及發行刊物對他的讚揚，我們便可瞭解到杜拉克博士在管理學界不可撼動的地位，而管理聖經這本書，更是奠定他大師級不

朽地位的鉅作。國內知名政治評論家胡忠信說：「本書是經典中的經典，是企業管理的教戰守則，也是終身學習的人文對話錄。」因此，不僅企業管理人要奉為主臬，更值得我輩公務人員深入研讀，以期望有所心得。

## 二、我為何選讀管理聖經

三月下旬，由單位主管手上接過本年度選讀專書，立即被管理聖經書名所吸引。心想這本書既然訂書名為「某某聖經」，一定有其權威性及不可取代的地位，也是告訴我們：「假如你只讀一本管理的書，那麼就該讀這本。」，故而研讀興趣油然而生，欲一窺其堂奧。而在經一番細心拜讀之後，確實讓筆者獲益匪淺。雖然這是一本探討企業管理的著作，但仍可透過其對企業的管理觀點，讓我們瞭解到個人對於團體的存在價值，也得引伸關心到整個社會甚至國家的管理問題，連帶也讓我輩公務人員體認到，身處二十一世紀這個兀陞不安的大環境當中，所應扮演的角色。有鑑於此，筆者特以「建構效率與品質的廉潔政府」為研讀此一鉅作的主题，希望能藉由吸取彼得·杜拉克企業管理之真知灼見，或可提供當前政府整體施政作為以多元面向之參考，切合研讀本書的目的。

許士軍教授在本書導讀中有一段評論，他說：「在杜拉克的歷史觀中，管理不僅代表工業體系中掌握一組織績效的功能，更是一個具有關鍵地位的社會經濟制度。管理的發展關係整個世界和人類的前途走向…在這種情勢下，杜拉

克以一位先知者的眼光和使命感提出他的診斷和處方…。」

由許教授的評論可知，彼得·杜拉克當年的見解，雖未必完全獲得學界及各國領袖的認同，但是在歷經半世紀的試鍊，整個世界的局勢發展結果證明，以杜拉克為主流的管理思潮，潛移默化地影響了人類歷史的腳步。在國際上，以美國為首的西方國家，在引進了杜拉克的管理觀念、原則、工具及一套極具系統的管理知識之後，不但造就了美國這個世界超強，歐、美各國也紛紛由戰亂中挺身而出，邁入開發國家之林，就連亞洲的日本，在美國的加持之下，經濟實力甚至超越美國，成為世界第一（日本人認為本書的觀念奠定了他們經濟成功與工業發展的基石）。緊接在後的亞洲四小龍南韓、香港、新加坡和台灣，其發展過程，理論和經驗的學習，多少也受到杜拉克博士的影響。然而，我國在經歷過五十年來經濟、政治各方面的大變革，國家發展處處可見瓶頸，國家定位、兩岸關係、產經政策、社會福利、教育方針等等，無一不需要深入探討，清楚釐定未來方向，以期迎頭趕上歐、美各國。而欲竟此功，杜拉克氏的管理思想和哲學，也許是一帖不錯的良方。

## 貳、本書內容重點摘要

彼得·杜拉克於一九五四年完成彼得·杜拉克的管理聖經這本鉅著，他以管理的本質切入，就經理人的角色、職務、功能的認知及其未來面臨的挑戰，有著精闢獨到的見解，掀開了管理的奧秘與實務。

第一篇杜拉克以施樂百公司為例，首先說明企業到底是甚麼？我們的事業是什麼？我們的企業目標和生產原則為何？。第二篇在對經理人的管理方面，杜拉克以福特公司自一九四四年以後浴火重生的故事說明，其關鍵在於建構了健全的經營管理階層。第三篇談論重點在於管理結構的問題。包括企業需要哪一種結構？如何建立管理結構？小型、大型和成長型的企業所面對的結構課題？第四篇杜拉克以發生在I B M公司的故事，闡明員工和工作管理的重要，同時也宣示員工與公司企業之間是彼此依存的關係。第五篇杜拉克告訴我們，經理人有兩項特殊任務，一是創造出大於各部分總和的真正整體；二是調和每個決策和行動的長程需求和眼前立即效果。

本書結語部分，作者以「管理階層的责任」為題，要求企業及其管理階層負起維護固有傳統、生活方式及公共利益的社會責任。

## 概論 管理的本質

### 01 管理階層的角色

在工業社會裡，經理人形成的管理階層是個獨特的領導團體。而一個企業的領導人就是管理階層。杜拉克認為：在每個企業中，經理人都是賦予企業生命、注入活力的要素。如果沒有經理人的領導，「生產資源」始終只是資源，永遠不會轉化為產品。企業管理階層的角色發揮了決定性的功能。

### 02 管理階層的職務

杜拉克表示：企業的決策、行動和行為都是透過經理人而為之，假如沒有管理階層，企業的存在就沒有效益而言。然而，企業管理階層的職務到底是什麼？杜氏認為管理階層的職務有三項：管理企業、管理經理人、管理員工和工作。除了管理企業和管理經理人之外，管理員工與工作，也格外重要。

### 03 管理階層面臨的挑戰

在即將來臨的「自動化」工業革命中，許多人把企業都描述成「按鈕工廠」，未來的按鈕工廠將不再有工人。杜拉克則有不同的看法，他認為：新科技出現後，一定會雇用更多技術高超、訓練有素的人員。

現今企業管理階層所面臨的挑戰不在於新科技不斷帶來衝擊，而是企業管理階層在面對一次又一次的衝擊時，能不能想辦法去瞭解它，轉而利用高超的管理知識，將它有系統地運用在企業經營上。

## 第一篇 管理企業

### 04 施樂百百貨公司的故事

由席爾斯 (Richard Sears) 創辦的施樂百百貨公司，是美國最成功的企業之一。它的發展史可簡單分為三個階段：第一階段由羅森華德 (Julius Rosenwald) 所主導，他建立系統化商品規劃方式。羅森華德不僅是施樂百公司之父，也是二十世紀美國所謂的「通路革命」

(distribution revolution) 之父。第二階段由伍德將軍 (General Robert E. Wood) 所領導，他將施樂百的經營重心轉移到零售商店上。第三階段領導人豪瑟 (T. V. Houser) 時期，公司由於面臨顧客購物習性的劇變，發展出新形態的銷售組織。由施樂百公司的發展看來，其經營發展最大的瓶頸乃是管理人才的缺乏，而他們最系統化的創新就在於培育管理人才。

## 05 企業是什麼？

專書作者認為企業的目的，只有一個正確而有效的定義：創造顧客。而企業究竟是什麼？是由顧客來決定的，顧客認為他購買的是什麼，他心目中的「價值」何在，有決定性影響，將決定這家企業是什麼樣的企業。企業的主要功能在於行銷和創新。今天大家的行銷態度應轉變為：「我們的職責是生產市場需要的產品。」

## 06 我們的事業是什麼—我們的事業究竟應該是什麼？

我們的事業是什麼？最成功地率先回答這個問題的人，被認為是費爾 (Theodore N. Vail)，他在將近五十年前，針對美國電話電報公司 (AT & T, American Telephone & Telegraph) 的情況表示：「我們的事業就是服務。」而「我們的事業是什麼？」並非由生產者決定，而是由消費者來決定。又我們的事業究竟應該是什麼呢？依據杜拉克的說法：我們的事

業是經由對顧客的服務，使其獲得滿足感。

## 07 企業的目標

企業的經營如果需要一個目標，那麼應該是什麼呢？杜拉克直接的告訴我們：凡是績效和成果足以直接而嚴重影響到企業生存與繁榮的領域，就需要訂定目標。企業應該設定績效和成果目標的領域，共有八個：包括市場地位、創新、生產力、物力和財力資源、獲利能力、主管績效和主管培育、員工績效和工作態度、社會責任。

## 08 今天的決策，是為了明天的成果

杜拉克指出：企業訂定目標，是為了決定應該在今天採取什麼行動，才可以在明天獲得成果。趨勢分析就是要找出關於企業發展的特有方法，藉著反映趨勢，制定長期決策。企業真正的安全保障，是明天的經理人。今天的經理人必須有系統地為明天的經理人做好準備。明天的經理人能夠調整今天的決策以適應明天的環境，能將「有系統知識的猜測」轉變為紮實的成就，讓明天的環境更適合今天所制定的決策。

## 09 生產的原則

談到企業生產的原則，杜拉克的觀點清晰可見。他說：要克服生產限制，或將限制轉為機會，管理階層首先必須了解企業營運需要的是哪一種生產系統，其次是必須一致而徹底地應用這些原則。在未來數十年中，提

升企業經營績效最有希望、最具持續性的重大契機，將不在於新機器或新流程的發明，而在於持續應用新式的大量生產原則，和持續應用自動化的生產原則。

## 第二篇 對經理人的管理

### 10 福特的故事

杜拉克在福特公司的故事中提及：從福特汽車公司草創時期，就可以看出老福特拒絕讓任何人擔負管理重任的作風，這種刻意排除經理人的做法，造成福特公司缺乏管理、士氣低落、乏人領導的末路。後來汲汲可危的福特公司，在老福特的孫子和接班人福特二世的領導下浴火重生，變成美國工商界的著名史詩。而它重生的關鍵在於建構了健全的經營管理階層。福特二世於二十多歲接班，第一步是把建立實質經營團隊列為基本政策。

### 11 目標管理與自我控制

在目標管理與自我控制方面，杜拉克述及：企業績效要求的是每一項工作必須以達到企業整體目標為目標。每一位經理人都必須把工作重心放在追求企業整體的成功上，但是這種作法會造成所謂「車站盥洗室的破門之斧」之偏差。而目標管理最大的好處或許在於，經理人因此能控制自己的績效。自我控制意味著更強烈的工作動機：想要有最好的表現，而不



只是過關而已。

## 12 經理人必須管理

專書作者認為：經理人的工作所以存在，是因為企業所面臨的任務必須有人來管理，管理工作既有其必要性，經理人就必須權責相符。每位經理人都有三項任務：對上級單位的需求有所貢獻，以達成上級的目標，他也據此發展出自己的工作目標；其次則是經理人對企業的責任；最後則是對於屬下經理人應負的責任。

## 13 組織的精神

「組織精神能喚醒員工內在的奉獻精神，激勵他們努力付出，決定了員工究竟會全力以赴，還是敷衍了事。」針對組織精神，杜拉克有這樣的評語。佛里奇爵士（Lord Beveridge）也說：組織的目的，是在於讓平凡人做不平凡的事。建立組織精神，是每一個企業人員的責任，尤其是最高主管要建立企業健全的組織精神。

## 14 執行長與董事會

「執行長就好像船長一樣，在緊急狀況下親自發號施令。」杜拉克這樣認為。而企業執行長必須具備三個基本特質：思考者、行動者和具開拓心的人。在大多數的大企業中，董事會成效不彰，經營團隊早已取代了它的地位。為了釐清董事會的功能，董事會千萬不可變成法律上的統治機

構。事實證明，董事會可以成為企業最重要、有效且建設性的組織。

## 15 主管培育

如前所述，一個企業的永續經營，和企業經理人有著密不可分的因果關係。杜拉克在本節談到：任何企業的存亡榮枯都必須仰賴未來的經理人展現經營績效。儘管今天的企業需要更多的經理人，然而主管培育也是企業必須對社會承擔的責任。培育未來主管的第一個原則是必須培養所有的經理人，第二個原則是主管培育必須是動態的活動。

## 第三篇 管理的結構

### 16 企業需要哪一種結構？

「組織結構的設計必須能達到未來五年、十年、甚至十五年的企業經營目標。」杜拉克對管理結構需求有這樣的說法。而有三個方法可以找出達到經營目標所需的結構，分別是活動分析、決策分析和關係分析。在活動分析方面，企業應該先釐清他們究竟需要哪些活動？在決策分析方面，由其「決策的未來性」等四種基本特性來決定。在關係分析方面，企業經理人的活動，還必須分析橫向關係。

### 17 建立管理結構

杜拉克認為我們可以把組織比喻為傳動裝置，把所有活動轉化為一種

驅動力：企業績效。建立管理結構時，要考慮以下三個面向：管理結構在組織上必須以績效為目標、組織結構必須儘可能包含最少的管理層級、組織結構必須能培育和檢驗未來的高階經理人。企業應儘可能強化聯邦分權制，以改善組織結構，提升企業的經營績效。

## 18 小型、大型和成長的企業

儘管員工人數和企業大小有關，卻不是決定性的因素。杜拉克教授更認為：要衡量企業規模唯一可靠的標準是管理結構，尤其是高層管理結構。企業的規模有四：小企業、中型企業、大企業、超大型企業。杜氏說：企業要成功地成長，首要之務就是有意願、也有能力改變管理結構。

## 第四篇 員工和工作的管理

### 19 IBM 的故事

IBM總裁華生發現，每個工人每星期，都花好幾個小時等候安裝人員。於是，公司利用幾天的時間，訓練工人學會如何自己設定機器。他們的第二個創新就是推出新產品前，由工程師、專案主持人和負責生產的工人一起規劃生產流程及工作的安排。結果，IBM員工的產出持續向上攀升。杜拉克再度以一家公司的經驗來說明一個問題：管理員工和工作，是管理的基本功能之一。而IBM的作法是將以往生產觀念的「量變」修正為「質變」，成功地創造了「IBM革命」。

## 20 雇用整個人

人力資源，是所有資源中最有生產力、最多才多藝、也最豐富的資源。企業必須把員工當成資源，設法讓工作的安排符合人的特質。再者，企業為了完成工作，到底對員工應有什麼要求？恐怕是「主動積極，以企業目標為努力的方向」這個答案吧！企業對員工還必須有第二個要求：就是「員工必須願意接受改變、不斷創新。」

## 21 人力資源管理破產了嗎？

杜拉克回答說：不，人力資源管理並沒有破產，它的負債還沒有超越資產，但是它當然已經無力償還債務，以現有的績效，它無法履行針對管理員工和工作，信口許下的承諾。人群關係理論體認到人力資源是一種特別的資源。而科學管理雖懂得好好組織目前的工作，但它卻在試圖組織人的工作時，假定人只是機器工具。其重要信條：區分計畫和執行—反映出

一種模糊而危險的精英哲學觀。

## 22 創造巔峰績效的組織

杜拉克認為：企業要追求巔峰績效，首要條件是在設計工作時，以達到最高效率為目標。也就是針對機械性工作，以機械化為原則；針對人的工作，則以整合為原則。當我們想要創造巔峰的績效，必須整合人群關係和科學管理，而「外科醫生的工作模式」是整合基本規則很好的例子。組

織人力完成工作也意味著把人放在最適合他的職位上。

### 23 激勵員工創造最佳績效

想要讓員工創造最佳績效，唯一有效的方法是加強員工的責任感。杜拉克教授這麼提示我們。我們需要採取的做法，是以追求績效的內在自我動機，取代由外部施加的恐懼。企業也要讓員工擁有經理人的願景，認為自己的績效將影響企業的興衰存亡，他才會承擔起達到最高績效的責任。

### 24 經濟層面

有關企業和員工之間的經濟關係，一直是最迫切而嚴肅的問題。企業將薪資看作成本，要求薪資必須有彈性，而員工將薪資看作收入，要求薪資穩定。真正的經濟教育是必須由經營者採取明確的行動，讓企業的目的和員工的目的趨於一致，同時建立起雙方互惠的關係和對充足利潤的共同依賴。

### 25 督導人員

督導人員在履行職責時，首先需要的是，為自己的活動訂定明確的目標，而且目標必須直接聚焦於企業的經營目標之上。如此，督導工作

可望再度成為開創新機會的主要途徑。杜拉克於節末表示：當督導工作變得更容易管理時，應該要廢除督導職務，因為企業希望促使員工達到

最高績效時，他們需要的是經理人，而非督導人員。

## 26 專業人員

專書作者說：專業人員的數目，一直穩定成長。他們既不屬於管理階層，也非一般員工，他們代表一個獨特的團體，儘管他們兼具經理人和員工的特質，專業人員和經理人一樣，同時肩負「工作」和「團隊運作」的責任。專業人員應該要變成更寬廣的人文主義者，而不要只是狹隘的專家，除了要透過對企業有所貢獻，更要履行他們的社會責任。

## 第五篇 經理人的意涵

### 27 經理人與其工作

經理人有兩項特殊任務。第一、創造出大於各部分總合的真正整體；第二、調和每個決策和行動的長程需求和眼前立即的需要。他也要平衡調和管理企業、管理經理人以及管理員工和工作等三種企業的主要功能。經理人要具備誠實正直的品格，向上負責，對企業負責。我們只能以道德責任和願景決定了一個人究竟算不算是經理人。

### 28 做決策

杜拉克認為：管理決策中最常發生的錯誤是只強調找到正確的答案，而不重視提出正確的問題。管理決策包含了五個不同的階段：界定問

題、分析問題、發展各種可行的替代方案、決定最適合的方案、把決策轉化為有效的行動。經理人必須很清楚自己所作的事情，而且能夠有系統地做決策，決策才會成功而有效。

## 29 未來的經理人

杜拉克覺得，未來的經理人必須達成七項新任務：他必須實施目標管理、必須為更長遠的未來，承擔更多的風險、必須有能力制定策略性決策、必須有能力建立一支整合的團隊、必須有能力迅速清晰地溝通資訊，懂得激勵員工、必須視企業為整體、必須有能力找出自己的產品和產品與周遭環境的關聯性。而為了未來的管理工作做準備，未來的經理人無論接受的是通才教育還是管理教育，其工作成功的關鍵是在於誠實正直的品格。

### 結語 管理階層的責任

專書作者彼得·杜拉克於結語篇強調：經營管理企業的時候，必須設法讓公共利益也成為企業的自我利益。企業經理人必須承擔起維護公共利益的責任，如果追求自我利益時會危害公共利益或侵犯個人自由，就必須有所節制。

企業管理階層也必須給年輕人願景和使命感，滿足他們希望能對社會有所貢獻的願望。因為如果企業無法獲得足夠的利潤，社會就必須承擔虧

損，如果企業無法成功地創新和成長，社會也必須忍受匱乏。

透過我們公司的經營管理方式，凡是能增強國力、促進經濟繁榮的事情，必然也同時能增強國家實力，促進公司繁榮。以上施樂百公司的經營管理原則是訴求管理階層責任最有力的註解。

### 參、研讀本書之心得與評論

彼得·杜拉克完成這本管理鉅著的時間，正值二次大戰結束十年，也是世界各國要由廢墟中重建的關鍵時刻，他的管理觀念正好應用在這些新興的工商企業身上，對生產力的提升和企業整體的進步帶來重大的貢獻。追求卓越的作者畢德斯（Tom Peters）說過：在杜拉克之前並無真正管理學存在。可見在戰後的歲月裡，杜拉克確實以其先知者的眼光和使命感，藉著他的診斷和處方，大大的影響了整個企業界和人類的未來。

#### 一、改變了企業界的管理思維

許多企業人都知道，在半世紀前，確實已被發現有若干創新的管理思想和具體作法，並且對生產力的提升帶來重大貢獻，然而它們僅僅是針對管理或管理工作的某些層面而已。杜拉克卻自世界、社會、企業和個人各層次探討管理所具有的特殊價值和地位，而且視管理為貫穿這些層次的功能、工作和職責。在杜拉克的歷史觀中，管理不僅代表工業體系中掌握一組織績效的功能，更是一個具有關鍵地位的社會經濟制度。



杜拉克也嘗試從整體觀點看管理和如何創造績效。例如，他既不苟於泰勒的科學管理，針對作業性工作，講求分工的效率，近乎解剖學的處理；也不同於費堯，為了發展原理原則的需要，將完整的管理區分為不同性質的功能。他告訴我們管理本身不是目的，而是為企業創造績效的器官，因此討論管理必先討論企業。長久以來，人們所認識的企業，只是一種追求利潤的手段或工具，這種觀念會導致社會對企業的敵視。為此，杜拉克在書中以一句話說明企業的意義和價值：「企業的目的，只有一個正確而有效的定義——創造顧客。」另外，在經理人的管理上，他主張建立一個有效的管理結構以引導管理者的願景和努力方向，這也就是日後獲得管理理論界和實務界普遍接受並發揚光大的「目標管理」之由來。最重要的是，他將工作者都當作一個全人看待，這是他筆下所認為，是管理工作者所面臨最核心、最困難，也是最急迫的任務。杜拉克以福特汽車公司和通用汽車公司兩個案例，闡述科學管理和人群關係之整合方向，也建立了現代企業組織創新的潮流，而這種方向比較能達成企業的「願景」(vision)。

針對近年來，企業界因面臨種種經營壓力，無法有效因應，以提升經營績效的問題，筆者認為大部分企業經營不佳的原因並非努力不夠，而是在於沒有堅定的經營管理思維，以及經營管理模式執行偏差使然，並造成管理者，無力發揮良好的組織機能與運作機制。整體來說，台灣的企業主要的問題，在於經營的整合不足以及管理執行力不彰。因此，筆者建議我

企業界必須建構一套經營力整合管理 (Total Performance Integration Management, TPIM) 系統，能有效結合企業的核心產品技術、知識管理等，以實現經營者的願景與經營績效為前題，發揮創新的經營管理優勢，並適合運用於進行國際化佈局，也唯有有效推動經營力整合管理架構，方能讓台灣的企業發展出世界級的競爭力。

## 二、洞悉管理和民主價值觀的矛盾

民主社會最珍貴的瑰寶就是自由，可是我們常常又因為要在企業中工作，而違背了我們所認同的民主價值觀。當然，連最好的公司都可能出現暴政，因為想要在這麼一個競爭的世界裡，追求速度、靈活的應變能力，以及最重要的利潤都是取決於管理階層的權威。所以，我們對企業的感受是又愛又恨，企業讓我們在上司專橫的權威下工作以掙取金錢和生活的意義，又粗暴地用由上凌下的權威來侮辱我們心中有如傑佛遜 (Thomas Jefferson) 對自由的渴望<sup>1</sup>。不論是領導或管理，在本質上都是權力的運作，而權力與道德卻是不盡相容的，為了有效地操作權力，領導人有時必須違背某些道德原則才能達到最後的目標，因此，企業領袖不應自以為是道德的標竿。

為了讓人們更容易接受企業生活，有些管理大師不切實際地淡化

<sup>1</sup> 詹姆斯·胡帕斯 管理大師我恨你 2005.04. P5

管理所需要的權力，或宣稱可以在道德上，將管理階級的權力予以合理化。他們宣稱企業生活比實際的更自由、更美好。因為，可以文化和價值來管理。可是最終這些管理大師並沒有針對當今的經理人和他們所面對的問題，提出管理的妙方，只是提醒他們注意「管理需要權力和金錢，以及經理人不自覺地流露出道德的傲慢。」杜拉克教授講求以一個比較務實的觀點來面對現今道德世界，而且把它當成是一個無可避免的問題而接受它，這樣的觀點或許可以幫助經理人更坦然地接受他們的權力，並以更有效、更合乎道德規範的方式來運用權力。

現代管理下的勞資關係，與美國歷史上的黑奴制度仍有很多神似之處，許多管理大師的供獻並不是讓員工更自由民主，而是使企業更知道如何把員工的潛力誘逼出來。我們不得不承認，在一個不完美的世界裡，所有的權力都涉及道德上的妥協，包括管理階級的權力在內。

因此，筆者以為，我們為了淡化管理權力與民主觀念的矛盾，可以利用杜拉克學說中「目標管理」及「自我控制」的管理方式，取代以上對下的強制性管理，讓企業經營團隊同心協力、方向一致。

### 三、經理人制度被過度理想化

杜拉克曾在專書中不只一次提到，經理人必須要能平衡調合三種企業的主要功能，就是管理企業、管理經理人以及管理員工和工作。我們認為許

多管理大師不切實際的論點，會讓經理人引用後使其工作變得更加困難。例如，低估自己權威的經理人，可能在最需要權力的時候，反而不知道如何使用權力，不切實際地鼓吹由下而上的授權，可能使各級員工變得更小心，而不是變得更熱衷參與。

對於經理人而言，要承認由上而下的權力，有時會使他們和民主社會的價值觀相抵觸，更重要的是，經理人如果承認他們之所以擁有權力，是因為在一個不完美的世界中不得不採取的措施，而不是因為他們道德崇高所以有資格取得權力，或許他們還能獲得一些道德的警惕和謙卑，也比較能防止經理人產生自以為是的傲慢。杜拉克認為：企業必須建立一個合理的社會、經理人是社會的領導人，他有比賺錢更遠大的責任。因此，我們相信一個企業絕不是如同前通用汽車公司總裁阿弗列德·史隆（Alfred Sloan）所說的「企業的主要目標就是要賺錢；或是經理人對企業只有專業責任。」杜拉克對企業經理人最終的要求是：向社會負責的領導人。他相信一個以經理人主導的合理社會似乎不遠，營利公司的經理人應該要運用權力為他們轄下的員工謀福利。

但是這樣的社會真的會出現嗎？筆者以為，杜拉克忽略了工作生活的嚴苛事實，因為不完美的人類無法做到崇高的理想，而要求經理人放棄自以為是和假道學，對於某些自大的經理人恐怕有點困難，但這將是防止權力促成道德傲慢最有效的方法。在經理人的制度上，我們體認到，當企業

經理人藉由能力而擁有權力時，他們也該相對地承擔責任，而且必須根據公共利益來履行。每個領導團體都必須聲稱公共利益決定了他們的自我利益。兩百五十年前，英國的時事評論家曼德維爾（Mandeville）在著名的墓誌銘中歸納新商業時代的精神：「私人之惡乃是大眾之福」認為自私的行為常在不知不覺中自動轉化為公眾的福祉。對此，雖然杜拉克認為在一個美好的、道德的、持久的社會中，公共利益必須奠基於良好的私德。筆者卻以為，不管曼德維爾是對是錯都不重要，重要的是未來的企業界，能否以更卓越的管理技巧、更高度的責任感、更宏觀的願景，不僅努力完成私人之惡，也能積極確保大眾之福。

#### 肆、管理新願景－建構效率與品質的廉潔政府

在研讀彼得·杜拉克的管理聖經一書之後，筆者以為，吾人不應該只是把它當成是一本有關企業管理的書籍，在研讀之後便豎之高閣。尤其是我國政府自播遷來台，經過五十幾年來全民共同的奮鬥，獲得了經濟的奇蹟、政治的改革、社會的改革等成就。惟最近幾年來，全體國人似乎都有一種共同的想法，那就是我國的經濟成長是不是已經遇到了瓶頸？政治現象也混沌不明，社會問題更是光怪陸離，特別是針對兩岸的互動，朝野意見存在著極大的差異。凡此種種，都讓諸多有志之士憂心忡忡，亟思解決問題之對策。以下數端，是筆者針對我國欲建構效率廉潔政府應有作為的淺見。

## 一、加速推動政府再造

我國政府自從解嚴之後，在政府結構上及施政作為上，經歷了無數次的變動和改革。但是，以一個現代化的政府而言，我們認為，今天政府的施政政策雖然能兼顧民主和法治的原則，但在施政作為上則尚有許多可精進之處。

以我們的鄰國日本為例，前首相橋本龍太郎曾經戮力推動行政改革，其重點在於：釐訂二十一世紀日本的國家定位、整編中央行政組織、全面落实地方自治、放寬政府管理及公營事業民營化等措施。而美國 柯林頓政府也成立「全國績效評鑑委員會」，以企業型政府為基礎，揭示「顧客至上、民眾優先」、「刪減法規、簡化程序」、「授權員工、追求成果」、「樽節成本、提高效率」等四大原則為政府再造的行動準則。英國則推動「續階計劃」(Next-Step Program)，加拿大的「行政改革白皮書」等作法，都是在建構一個質優精簡的政府。然而，筆者保守地認為行政改革能否成功，仍應以公務人員能否貫徹為依歸。前新加坡經濟發展局長曾振木就說：和那些加入新加坡精英行政團隊的頂尖公務員不同的是，我並沒有很高的學歷。或許經發局認為，為了平衡「思想家」的人數，所以需要一些「行動家」吧<sup>2</sup>！綜上所述，可知要加速推動政府再造的工作相當龐雜，在此，個人以為可援引彼得·杜拉克的管理聖經書中，第一篇有關管理企

<sup>2</sup> 曾振木等 心耘 2004.02. P65

業及第三篇管理結構的要點，將政府改革目標，作系統化整理為以下四個面向：（一）組織再造：就民間企業運作的模式來看，政府的組織要跟隨環境的改變而改變，才能獲得效能。（二）文官制度改革：政府能否再造的重大關鍵，在於建立一個集合全國優秀精英的文官體系。而公務人員本身，也要因應時代進步，體認現階段三項核心價值：創新、進取、專業，有效提升服務水準。（三）法令鬆綁與流程簡化：法令的訂定除了要求「防弊」之外，跟隨時代演進更要注重「興利」。（四）政府職能與角色調整：要提升國家整體競爭力，除了需要政府擬訂有效政策之外，更需要藉由民間充沛的活力來提高資源使用效率。

二十一世紀的政府需要從大有為轉為小而能，以人民需求為導向提供服務，以企業經營快又有效的目標來調整政府的職能分工，以新思維、新觀念、新作法來解決舊問題，再配合全民共同努力，必能一起攀登競爭力的巔峰。

## 二、打拼經濟再創奇蹟

台灣的第二次經濟奇蹟會發生嗎？許多人都在期待著。面對新世紀，台灣經濟像是突然進入黑暗時期。股市下跌、出口減少、資金外流、高科技產業出走、失業率上升、金融危機……為什麼台灣競爭力隔夜之間就功力大退？到底台灣還有什麼競爭力？除了，能無助地指望政府拿出仙丹妙

藥之外，台灣企業、人民可以作那些調整以因應新世紀的新競爭？國際優勢理論著名學者波特 (Michael Porter)，曾針對美、德、日、英、南韓、新加坡等十國產業的競爭優勢作過研究而有以下的結論：包括「生產因素」、「市場需求」、「相關與輔助的產業」、「企業的策略、結構與競爭對手」、「機運」、「政府」等。亞洲四小龍要跨入下一個「創新階段」，不是一步之差，而是有無全面革新之別，這就需要產業結構、國際行銷、金融體系、科技水準、傳統思考等等做全面的脫胎換骨<sup>3</sup>。

台灣具有島嶼經濟的特質，資源相對貧乏，且市場腹地不足，卻能創造世界矚目的經濟成就，實屬不易，然而，面對新一波的經濟挑戰，究竟應提出什麼對策，顯得格外重要。筆者認為，首先，政府要先建立一套自由市場公平競爭的法令制度和遊戲規則，尤其是自一九九〇年以來，全球化成為世界經濟大趨勢，政府應作好硬體和軟體建設。目前我國經濟上最迫切的話題，非自由化莫屬了，因為只有自由化才能解決空洞化的問題。世界經濟論壇 (W E F) 雖在二〇〇四年將台灣科技指標評價為世界第二，可是台灣卻在面對持續擴大的技術貿易逆差及企業營運模式的改變，部分廠商在台灣只剩管理、研發，低技能的組裝生產勞工就業機會頓失，針對此一現象，筆者認為台灣應致力開發「躍進式潛力」直接開發出新世代技術，並且及早參與國際產業標準制訂，透過完全自由化之運作，完成全球

<sup>3</sup>高希均 八個觀念改善台灣 2004. 12. 10. P51



化佈局。最近幾年，企業界最常被討論到的話題就是產業西進，一部分人士認為面對尚未民主化的共產經濟體制，建議政府在政策上作比較嚴格的管制措施，以免造成產業過度空洞化，關於這方面，筆者認為政府訂定所有政策本就應慎重為之；不過，針對全球化浪潮對台灣產業產生的連動效應上，台灣產業界擁有國際競爭力、能夠迅速的決策、重視與國外合作夥伴，以及豐富的國際性的人脈網路與強大資金匯集力等實力，但卻遭遇到生產基地向大陸大幅度移轉、向最熱門IT（Information Technology）產業偏移與亞太營運中心沒有形成等問題。對此，政府應加強宏觀調控的操作，妥善經營「大中華經濟圈」，特別是政府應在適當時機透過民間管道，就事務性的議題和大陸進行協商，有效而靈活的保護、輔導台商，以因應台商在大陸經商所可能面臨的困難。

面對經濟發展趨勢與競爭的大未來，台灣欲樹立綠色科技矽島的同時，也應轉型成為知識之島，運用知識型服務作為產業競爭力的引爆點，IBM公司全球科技暨製造資深副總裁尼克·唐納菲歐（Nicholas M. Donofrio）分析，在二十一世紀，真正的創新必須結合想法（idea）與發明（invention）而創新的價值在於透過知識和科技交互運作後，能提升整體產業生產力，並創造經濟成長的動力<sup>4</sup>。

### 三、建立優質社會文化

<sup>4</sup> 廖慧淑 卓越月刊四月號 2005.04. P54

多年前時代周刊曾批評過台灣是貪婪之島，許多學者更直言台灣是功利主義橫行的國度，甚至比喻台灣為沒有文化的沙漠。對此，筆者不願置評，只是覺得，這幾十年來，我國由於經濟自由的持續成長，國民的生活水準不斷提高，加上社會的繁榮安定，已成為我國最富裕的時代。但也由於如此，使國人特別是青少年，一直生活在優適的環境之中，致使少數人士只知道分享經濟成長的果實，而不瞭解生活的真正意義，或者隨著社會的變遷，曲解民主自由的真諦，形成了是非混淆、不守法紀的心理，甚至作奸犯科，破壞社會的安寧。

大家如果有稍為留心國內新聞，可以看到國內媒體，每日所報導的，不外乎黑道擄人勒贖或街頭火拼、經濟詐騙或強盜搶奪、民眾因車禍鬥毆或殺人致死，甚至是色情業入侵社區以及千面人下毒案件等，每每讓人怵目驚心。有人會問：到底我們的社會怎麼了？筆者覺得，台灣社會之所以會呈現如此多的亂象，除了關係到人性最基本的價值觀之外，政府過去幾十年來的教育方針，是非常值得提出來檢討一番的。我們的教育政策雖然定調為全方位制度，但由於過度迎合升學主義需求的結果，使我們的學子在人文教育上幾乎是交白卷的。黃崑巖博士就曾在黃崑巖談教養一書中講到：正是因為我認為台灣的教育失敗，就在忽視了提升人的品質的重要性，關鍵是在教養的迷失，就個人來說，是教育沒幫年輕人建立正確的人生觀。國內的教育者與一般成人，習慣於在教育與獲得知識之間劃等號，

教育自然就逐漸成了傳授知識的填鴨式教育，由小學一直延伸至高中到大專階層，教師的責任幾乎集中在為學生塞知識，教育的目標因而全失。教育在國內幾乎沉淪到成了陽春的訓練，目的只在培育所謂有競爭力的技術人<sup>5</sup>。沒錯！在台灣要是年紀稍長的民眾，都曾經歷過三十年前的苦日子，在那種時代裡，每一個人所圖只是三餐的溫飽而已，那有剩餘精力去想什麼是人生的價值觀，作父母的不斷告訴子女的是，如何把書唸好以便獲取更好的工作，而在當時，教育也只是執政者的工具而已，從來也沒有人告訴我們，要如何對自己在宇宙與社會裡的定位有清楚的掌握和認知、對周遭生物的生存權利有敏感度，應對別人的感受有所尊重及具強烈的正義感，知道如何節制自己。最重要的是，要做一個自知如何才能成為對整個人類社會做有意義的貢獻的人。

想要讓我們的社會變成一個優質文化的社會，首先要從教育上著手，除了學校教育，家庭教育和社會教育也同等重要。而針對當前的時弊，除了如上所述，應加強整體的「人文教育」之外，尤其要強調的是明辨是非、勤儉自持、腳踏實地等道德教育，最重要的是自幼兒時期起，灌輸完整的法紀教育。讓我們的民眾時時警惕：創新而不忘本、民主而不違法、成己而不害公、競爭而不鬥爭、合諧而不暴力、消費而不浪費。最後，筆者認為國人之所以會讓人覺得缺乏文明、心胸狹小、眼光短淺、甚而不尊重他

<sup>5</sup> 黃崑巖 黃崑巖談教養 2005.02. P109

人，多少和他的藝術涵養，尤其是「美學」訓練有關。漢寶德教授曾說：國民的審美能力與國家的競爭力息息相關。他對西方教育也評論說：工業生產造就了帝國主義，帝國主義認識了全民教育的重要性，教育家體悟到藝術教育對工業生產的價值<sup>6</sup>。

#### 四、營造政治和諧契機

我國自公元二〇〇〇年總統大選以來，政治界紛擾不斷，各大政黨壁壘分明，你搶我奪，互相攻訐，使得整個社會陷入一片低氣壓。

二〇〇四年的總統大選更把台灣撕裂為二。雖然，政黨政治原本就是競爭的態勢，但是如一般人所認識的，我國當前的政治生態，並不是成熟到足以良性競爭來運作，大部分都是靠著意識型態獲得選民的支持，如此一來，我們深怕民主政治稍一不慎會變成民粹政治。以筆者的觀察，目前國內的政治主張，無論是台灣獨立、兩岸統一或保持現狀，都有值得深入討論的空間，而各個政黨立場，也都有逐一修正的必要。一個民主、開放、多元、教育普及的台灣社會，實在不應該再被少數的政客所操弄，分散了我們的團結，分化了我們的共識，分裂了我們的人心。

要破解當前台灣的困境與分裂，唯一的藥方就是族群融合和朝野和

<sup>6</sup>漢寶德 漢寶德談美 2005.02. P157

解，政黨協商，異中求同，尤其應以「新台灣人」為出發點，發展出大格局、大願景。我們必須要從歷史的灰燼中重生，我們必須從意識型態中破繭而出，我們必須要從悲情自憐的死胡同中跨越。新台灣人是一個超越省籍的族群，這群新人類將帶給今天共識缺乏的台灣社會一個嶄新的希望。新台灣人所擁有的格局是：一種全球佈局放眼世界的策略、一種意氣奮發四處擴散的生命力、一種泱泱大國的公民氣質、一種為下代子孫永續發展的深思熟慮。二月二十四日陳總統和親民黨的宋主席會面了！會中達成十項結論並簽署聯合聲明，確認現階段兩岸關係的最高原則，應為遵守憲法、維持現狀、共創和平的前提下，陳總統承諾在任期之內堅守四不一沒有承諾。宋主席認為扁、宋會可以化解族群對立；陳總統則盼政黨和解和調整合作空間，中華民國為最大公約數，朝野沒有水火不容的差異。雖然，我們不知道扁、宋的見面，終將會帶來什麼影響，我們只知道至少這一個開始，是一個大部分國人都願意看到的作法，也可以給國內所有政治人物一個思考，能不能不要再上演口水戰而專心於拼經濟、拼國防、拼外交、拼教育與拼治安！

對「新台灣人」而言，來到台灣的先後次序並不重要，重要的是要認同並熱愛這片土地。由熱愛本土，再次放射出往前看、往外看的力量，正是「新台灣人」的國際觀—立足本土、放眼世界<sup>7</sup>。

<sup>7</sup> 高希均 八個觀念改善台灣 2004. 12. 10. P20

## 五、培養危機處理能力

公元二〇〇一年九月十一日，美國遭遇到有史以來最嚴重的恐怖攻擊，紐約市的世界貿易大樓北塔、南塔被飛機撞垮，七千多條生命瞬間隕落，時任紐約市長的朱利安尼（Rudolph W. Giuliani），以他傑出的管理與決策能力，帶領全紐約市民和美國人民，克服這場發生在美國本土有史以來最悲慘的劫難。台灣也在公元一九九九年九月二十一日發生芮氏規模七點三的強烈地震，造成近萬人的死傷以及一萬多棟房屋的毀損，讓台灣陷入空前浩劫。事件發生後，行政院雖然立刻成立「重大地震中央處理中心」，同時宣布「九項緊急處理指示」，然而相對於美國的「九一一事件」，我國政府在處理「九二一事件」，有關的後續作為上，處處顯露出沒有效率、雜亂無章的場景，乃至於後來陸續發生的那莉風災、桃芝風災、巴掌溪事件、SARS危機事件、桃園缺水事件、三重淹水事件…等等，都可看出政府在處理危機事件上能力的不足，這種不足並不是因為某一個人能力的好不好，而是整個政府體系並沒有危機預防及處理的總召集機構，以收事權統一之效的結果。

當然，台灣面對的危機，不會只有上述這些而已，筆者以為，除了國內社會安全事件，可預見的尚有「台海飛彈危機」、「財政經濟危機」、「國際外交危機」、「人民信心危機」等。面對飛彈危機，只要加強全民安全意識，建立國防安全機制，應可有效防堵；財政經濟危機的由政府面對各項

投資及貿易措施，徹底通盤檢討利弊得失，必能創造經濟優勢；國際外交危機則需全民凝聚共識，並經由堅定的務實外交政策，盡全力爭取外交空間，以統一口徑面對國際，爭取參與聯合國各項組織為最終目的。凡此種種，都是可以經由政府政策努力來克服的，唯有人民的信心危機，如同青蛙放入冷水加溫的故事一般，是最不易被察覺，也最危險。面對二十一世紀的台灣，願景的不確定，加上對岸又有中國大陸的急速興起，島內則有國家認同的錯亂，外有全球化帶來的劇烈衝擊，致使台灣的經濟實力在走下坡、社會共識在走下坡、政治改革在走下坡。儘管情形如此，但是過去五十年，比這更艱辛無助的時代都挺過去了，換個角度來看，無情的困難不恰也提供了無限潛在的機會嗎？台灣過去全民的努力，仍累積了相當不錯的基礎，台灣需要的是：認真踏實的重新檢討自己的優缺點，透過全民共識，建立一套維護政治、社會運轉的現代化體制。

從災變發生的頻率看來，危機處理已經成為公務員必須經常面對的課題。而公務員的應變能力也直接影響全民的福祉和國家的發展。我們基本上認為各種危機都是可以預防的，所謂：預防重於治療。預防的工作遠比事情發生之後的處理更從容，也更省力。政府危機處理最重要的作法，包括：弱點分析和績效審查。也就是把政府各部門可能發生的危機界定出來，進行狀況分析，找出各個環節的弱點，然後再針對每項弱點及可能發生的狀況，進行預防(Prevention)、偵測(Detection)及矯正(Correction)

<sup>8</sup>。事實證明，充分的危機意識及團隊力量的發揮，是能否作好危機處理最關鍵的因素。

## 六、堅持民主改革方向

政府自民國七十六年七月宣佈解嚴以來，經歷了許多憲法修改上的大工程，其目的無非是為了貫徹民主自由的道路。今年五月十四日完成的國民大會代表選舉，其修憲任務大概有立法委員人數減半、立法委員任期由三年改為四年、立法委員選舉改為單一選區兩票制、廢除任務型國大，修憲複決和領土變更案等交由公民複決、總統副總統的彈劾改由司法院大法官審理等。這次的選舉，顯然許多民眾並不清楚選舉的目的和方式，使得這次的投票率不到百分之二十四，創下歷史新低。對此包括政府部門、中選會、政黨、乃至於媒體都應該好好檢討，為何沒有善盡職責。

其實，這次任務型國大選舉，其更深層的意義不在修憲通過後對政治生態的影響，而是第一次由全體公民一起來決定修憲案是否複決成功。因此，這次的修憲案在公民權的擴張上，即具有所謂「賦權」(empowerment)的效果，也就是人民被賦予了更多的權力。無論如何，雖然中間夾著一層

<sup>8</sup>邱強 危機處理聖經 2003.06.20. 序P3



傀儡代表，但總是民主深化的一個里程碑。另外，這次修憲案的複決成功，等於為國內民主政黨政治劃上一道分水嶺，因為它確定了二〇〇七年的立委選舉，將實施單一選區兩票制，此一選舉制度將會促使大黨恐龍化、小黨泡沫化，順便導引出兩黨政治的雛型。

民主政治是一條不歸路，雖然道路上可能崎嶇不平，期望無論爾後的政權是由何政黨所取得，都能堅持民主改革的正道，而不是只顧政黨的一己之私，背離民眾對於政治人物應顧全大局的期待，否則終會遭到全民的唾棄，而民主精神的落實更將是兩岸生活方式的競爭中最為關鍵的無形力量。

#### 伍、結語

彼得·杜拉克在管理聖經一書，敘述施樂百百貨公司成長故事中提到，羅森華德（Julius Rosenwald）讓商品郵購目錄變成農民如願以償的「許願書」（wish book），並且推出「保證滿意，否則退款」的行銷策略，讓他成為施樂百之父。而作為一個現代化政府，其所要達到的任務就是服務人民，以民眾的需求為需求，也就是杜拉克在書中所說的：我們的事業是什麼，並非由生產者決定，而是由消費者來決定，顧客購買的是什麼？在顧客心目中，價值是什麼？

卓越雜誌第二四七期有一項特別企劃報告，討論愛爾蘭如何在一九八

八年至一九九七年，十年內由「富人中的乞丐」轉變為「歐洲之光」。他們認為能夠創造如此的「經濟奇蹟」，主要是因為愛爾蘭身為歐盟的一員，替他帶來了大量的機會和挑戰。而愛爾蘭擁有高比例的年輕人口、充分受高教育的人才、全球化的策略及吸引了大量外商投資，也是愛爾蘭經濟快速成長的重要原因。由以上個案可知，今日政府除了應完成前述建議之外，似乎更應該要思考的是如何提升國家整體的生產力和競爭力，以及如何發展國家的執行力（Execution）。期盼我國有朝一日也能成為美國、中國、印度、日本、巴西、俄國之外的另一個金磚國（BRICs）。

吾人在研讀了杜拉克的管理聖經之後，應可由企業管理的實務，看出國家應走的方向，雖然路途坎坷，但在百花齊放的雜亂下，期待民間的力量開始釋放，只要在有政策、有願景的規畫和朝野捐棄成見的大力推動之下，前瞻台灣，充滿了美麗的可能。也許有人會這樣問：二〇三〇年，台灣會是怎麼樣？台灣會有什麼樣的面貌？在世界的版圖與位階上，台灣會在那裡？相信大家都沒想過這個問題。不過，我們要在這裡大聲地說出心中的願望：二〇三〇年，期盼在台灣的人，都能生活得更有品質、更有尊嚴、更有希望；希望社會和諧、民心凝聚、國力堅強；希望與中國維持良好互動、相輔相成的關係；希望成為國際社會耀眼、負責、有影響力，受人尊敬的一環；希望經濟持續發展、社會多元而公平、政治民主而清明。

（本文作者為桃園縣楊梅鎮公所里幹事）



參考書目：

- 1 人事月刊 第四十卷第一期 (2005) 人事月刊雜誌社
- 2 人事月刊 第三十八卷第三期 (2004) 人事月刊雜誌社
- 3 管理雜誌 四月號 (2005) 哈佛企業管理顧問公司
- 4 卓越雜誌 四月號 (2005) 卓越國際媒體股份有限公司
- 5 曾振木等 (2004) 心耘 美商麥格羅·希爾國際股份有限公司
- 6 詹姆斯·胡帕斯 (2005) 管理大師我恨你 早安財經文化有限公司
- 7 高希均 (2004) 八個觀念改善台灣 天下遠見出版股份有限公司
- 8 朱利安尼 (2003) 決策時刻 大塊文化出版股份有限公司
- 9 邱強口述 (2003) 危機處理聖經 天下遠見出版股份有限公司
- 10 黃崑巖 (2005) 黃崑巖談教養 聯經出版事業股份有限公司
- 11 漢寶德 (2005) 漢寶德談美 聯經出版事業股份有限公司
- 12 黃炎媛譯 (1994) 小故事妙管理 天下文化出版股份有限公司
- 13 劉冠慶 (2002) 增進你的管理能力 國家出版社
- 14 張秘等 (1993) 目標管理 中華徵信所股份有限公司



1 5 吳惠林（1990）冷眼旁觀經濟風雲 卓越文化事業股份有限公司

1 6 司徒達賢（1999）為管理定位 天下雜誌股份有限公司

1 7 吳迎春等（2001）從台灣起飛 天下雜誌股份有限公司

1 8 黃宗樂（2001）台灣的危機與轉機 旭昇圖書公司

1 9 陳淑英（1990）領導統御 將門文物出版有限公司

