

英國柴契爾政府改革背景與理念的探索*

劉坤億**

摘 要

回顧一九八〇年代迄今的全球性政府改革運動，不難發現，柴契爾夫人（Margaret Thatcher）於一九七九年五月入主白廳（Whitehall）成為英國首相後，其所發動的新右派改革路線，不僅改變了英國政府的管理文化，同時也對其他國家的政府改革產生相當深遠的影響。本文旨在藉由文獻分析，探討柴契爾發動政府改革運動的背景，並進一步探索新右派政府改革理念的內涵，期能累積對英國新右派政府改革途徑的瞭解。

關鍵詞：柴契爾政府、新右派、新自由主義經濟理論、公共選擇理論

* 感謝兩位匿名審查人所提供的修正意見和寶貴的建議。

** 作者為臺北大學公共行政暨政策學系專任助理教授。

壹、前言

英國保守黨政府失去執政權至今已有六年，在新工黨領袖布萊爾（Tony Blair）首相的治理下，英國仍舉步維艱地追趕著歐陸國家的經濟發展成就。所幸的是，一九九〇年代以來，儘管英國的經濟成長率依舊沒有令人雀躍的表現，但至少失業率已經趨緩，通貨膨脹率也在控制的範圍內，且公共支出已不再持續地大幅擴張。令人好奇的是，在新工黨政府的執政下，英國選民如何看待過去保守黨政府長達十八年（1979-1997）¹的執政經驗？也許一般選民並沒有太多特別的感受，但對於許多政治精英、政府部門內的文官成員，以及社會科學界的學者而言，柴契爾（Margaret Thatcher）首相所掀起的新右派（new right）政府改革風潮，至今仍令人記憶猶新且影響深遠。

誠如英國社會學家 Anthony Giddens 所言：對於歐洲國家而言，並沒有像英國這樣經歷過長期的新自由主義（neo-liberalism）政體的情況。不論柴契爾主義（Thatcherism）在英國是否造成了某些影響，但可以肯定的是，它確實撼動了英國社會。柴契爾正如多數的新自由主義論者一樣，並不是一個普通意涵上的保守派人士，在自由市場的旗幟下，她攻擊既存的體制與精英，同時她更進一步地推動其政策促成整個社會的變革（Giddens, 1998: ix）。具體來說，她成功的把工黨自一九四五年時所塑造的「福利國家」政策路線，轉變為強調「生產力與經濟成長」的政策途徑，即使到了今天，新工黨政府的施政方向仍未偏離柴契爾所設定的軌道（Roskin, 1999: 96）。事實上，這種情況也同樣反映在英國近二十年來的政府治理模式上；柴契爾將第二次世界大戰後的「大有為政府」（big government）觀念轉換為「最低限度國家」（minimal state）的理念。自從柴契爾採取市場化的治理模式進行政府改革後，其繼任者梅傑（John Major）和後來的新工黨政府，幾乎只能在她預鑄新造的組織結構與管理型態中進行微幅的調整（Pollitt and Bouckaert, 2000: 179）。抑有進者，一九八〇年代以降，柴契爾所倡導的新右派政府改革理念，迅速在英美語系國家中贏得改革者的青睞，舉凡柴契爾政府所採行的民營化、市場化和分權化等改革策略，一時之間也成為各國政府治理模式變革的共同語言（Gray, 1993; Lane, 1997: 1）。英美行政學者們也將這一波政府改革潮流稱為「新公共管理」（new public management）運動²（Hood, 1991; Hughes, 1998）。

¹ 柴契爾於一九七九年五月成為英國首相，一直到一九九〇年十一月才由梅傑繼任其職位至一九九七年，柴契爾前後執政達十一年半，為英國第二次世界大戰後執政時間最長的首相。

² C. Hood (1991) 歸納新公共管理的內涵具有以下七項要點：(1) 政府部門應由專業的公經理人

英國柴契爾政府所採行的新右派改革理念，深刻地影響了許多英美語系國家的行政體系，其層面涵蓋了財務管理、組織結構和文官制度等政府運作的型態。而誠如 B. Guy Peters 在《政府未來的治理模式》(The Future of Governing) 一書中所強調的：「我們有必要瞭解這些逐漸浮現的新治理模式，如果我們對這些模式的理念和基本假定不進行任何的分析和解釋，那麼我們將很難以瞭解這些工業化和轉換中的社會正逐漸出現的新國家型式，並且也難以針對二十一世紀政府治理上的基本問題進行思考」(Peters, 2001)。確實，當代許多國家在廣泛援用英國新右派的政府改革理念及其政策工具時，應該有必要針對其理念內涵和改革的背景加以充分瞭解，以避免誤植或發生「橘逾淮為枳」的憾事。本文旨在藉由文獻分析，探討柴契爾發動政府改革運動的背景，並進一步探索新右派政府改革理念的內涵，期能累積對英國新右派政府改革途徑的瞭解。

貳、柴契爾革命的背景分析

一九七九年柴契爾夫人成為首相，是英國政治和文官制度發展的一個重要分水嶺。她在一九八〇年代所進行的一連串政府改革計劃，到了一九九〇年代已經顯現效果。她不僅引進許多新的管理技術，並且破除公私部門的界限，積極改變文官系統的傳統價值；她要求官員應該重新定位自己為專業的管理者，揚棄爭功諉過的舊習，拿出魄力與幹勁，忠誠地實踐部會首長所擬定之政策；同時強調追求預算支出效益(value for money) 效能、分權與行政課責等新的政府管理文化。由於改革的幅度鉅大且影響深遠，故被稱之為「柴契爾革命」(Carter, Klein and Day, 1992: 1; Savoie, 1994)。

持平而論，政府往往不會主動進行改革，卻也不必然會抗拒改革，關鍵處可能在於其所面對的壓力大小和執政者的感知能力夠不夠。論者指出，一九八〇年代初期，一般國家都面臨沉重的改革壓力，政治領導者都感受到來自技術創新、政府角色重新定位、跨國協商機制的出現，以及經濟環境快速變遷等因素的衝擊 (Massey, 1997: 2)。本節將就英國特定的環境系絡，進一步分析和歸納柴契爾發

來管理；(2) 政府部門的施政績效目標必須明確，並且可被加以衡量；(3) 強調輸出項的控制，亦即重視實際績效成果甚於程序；(4) 解構政府龐大的組織規模，使其成為注重成本、可被管理的企業化單位；(5) 將市場的競爭機制引進政府部門；(6) 運用私部門的管理風格；以及(7) 強調資源的有效運用。

動政府改革的背景因素。

一、經濟和社會的壓力

究竟是什麼因素，導致柴契爾政府必須迫切地採取激進的方式進行政府改革？究實而論，並沒有單一的答案可以回覆這個問題；不過，經濟環境的遽然變化迫使政府必須妥善回應，這是被認為最容易解釋政府治理結構變革的因素（Peters, 2001: 14）。行政學者 Andrew Massey 即抱持這種看法，他認為全球經濟的劇烈競爭是促使政府積極推動改革的主要因素，尤其是西歐和北歐的傳統社會主義民主國家，均期望藉由政府的行政革新來提振國家的經濟力量（Massey, 1997: 9-10）。英國的狀況是否符合上述說法，我們有必要將觀察的時間點推回第二次世界大戰結束後的時空環境。

（一）戰後和解所帶來的榮景與潛在危機

基於一九三〇年代經濟大蕭條的痛苦經驗，以及第二次世界大戰期間自由放任經濟的沒落，英國在戰後隨即調整國家的角色，賦予政府積極干預經濟及社會的權力，而這種轉變是建立在「戰後和解」（postwar settlement）的基礎上。

「戰後和解」包含三項相互關聯的要素：（1）採行混合經濟和凱因斯經濟政策。凱因斯理論主張政府有責任管理和調控國家經濟，並且確保擁有一個高水平的總合財貨及服務的需求，以維持人民的「充分就業」³。政府透過統合財政、貨幣、價格及所得等政策，以獲致充分就業、物價穩定、支出均衡，以及經濟成長等四項經濟目標。而為了達成這些目標，政府必須在決策過程中，與產業界和貿易聯盟進行廣泛的協商。這套體制也被稱為「協商式的統合主義」（bargained corporatism）。（2）實施福利國家制度，提供完整的社會服務。這些社會福利措施包括：社會安全給付和退休金，確保失業者、病患及老人的最低生活津貼，範圍廣泛的全民健康服務體系，十六歲以前的國民義務教育，以及國民住宅。這些公民權和社會權力是延續一九四二年「貝佛瑞茲報告」（Beveridge Report）的精神⁴，

³ 「充分就業」（full employment）並非指百分之百的就業率，而是容許有一定比例的失業存在。嚴格來說，「充分就業」是指勞工和生產要素都在「正常情況」下被雇用和使用。而所謂「正常情況」下，並不是所有的生產要素都同時被使用，且此種「正常情況」往往也會因時因地而有不同的界定（段樵，1994: 216；胡春田等，1996: 101-102）。

⁴ 第二次世界大戰期間，英國各政黨停止各項政治鬥爭或競爭，共同組成戰時聯盟以因應緊急狀態，「貝佛瑞茲報告」所主張的社會福利政策，在當時普獲認同與支持。此一報告對戰後英國的

一九四五年主張社會主義經濟的工黨取得執政權後，則更進一步落實福利國家制度。(3) 達成政治共識。戰後英國各政黨及其精英間達成一項政治共識，即無論誰贏得國會多數席次取得執政權，對於諸如混合經濟體制和福利國家制度等重大公共政策，均應延續貫徹；這種政治共識也反映在其他一般政策上，新政府對於前政府所通過之法案，即使過去曾持反對立場，也應服膺既定之決議 (Horton and Farnham, 1999: 6-7)。

戰後和解時期一直延續到一九六十年代，在這段期間，凱因斯經濟政策和福利國家制度穩定了英國的經濟及社會秩序，英國人獲得「三重的財富」(treble affluence)：國內生產毛額(GDP)的持續增加、公共支出和公共服務的擴張，以及個人所得的提高。雖然經濟成長的幅度一直很低，但至少通貨膨脹的情況並不嚴重，並且已經達到充分就業的目標 (Zifcak, 1994: 7)。然而，隨著福利國家成本的增加，應該用於投資的資金長期遭到嚴重的排擠，不充分的投資是經濟發展的隱形殺手，實際上，英國的總體經濟已經瀕臨崩潰的邊緣。

(二) 停滯性通貨膨脹與公共支出的巨幅成長

一九七三年至一九七四年間發生「以阿戰爭」(Arab-Israeli war)，造成原油價格飆漲，導致世界能源危機，全球經濟因而蒙受重創，原本就有潛在經濟危機的英國，則進一步出現停滯性通貨膨脹(stagflation)的現象，亦即，同時面臨經濟成長停滯、通貨膨脹率攀升和失業率遽增的困境。不僅如此，一九七十年代中期後，英鎊大幅貶值，英國政府的財政更形惡化。戰後經濟穩定下所維持的政治共識，很快的就面臨瓦解；原先用以支撐福利國家政策的增稅和擴大公共支出，也隨著凱因斯經濟理論的破產而遭遇到嚴厲的攻擊。自此，公共支出的巨幅成長和控制不當，開始被認定是造成國家經濟困境的主要因素 (Zifcak, 1994: 7-8; Horton and Farnham, 1999: 7-8)。

從表一來看，除開戰爭期間的龐大支出，第二次世界大戰後，英國的一般政府支出(general government expenditure, GGE)即呈現持續擴張的情況。論者認為，

表一 英國一般政府支出(GGE)佔GDP的比重(1930-1979)

一般政府支出	公共財貨及	年度	一般政府支出	公共財貨及
--------	-------	----	--------	-------

社會與經濟影響深遠 (Horton and Farnham, 1999: 7)。

年度		服務支出			服務支出
1930	24.4	12.3	1955	33.0	20.5
1931	26.9	13.3	1956	33.4	20.5
1932	26.6	12.7	1957	34.3	20.2
1933	25.0	12.4	1958	34.4	19.6
1934	23.5	12.0	1959	34.5	19.7
1935	23.7	12.6	1960	34.1	19.4
1936	24.2	13.7	1961	35.1	19.8
1937	24.7	14.9	1962	35.7	20.3
1938	28.5	18.7	1963	35.6	20.3
1939	32.9	23.8	1964	36.0	20.6
1940	51.9	43.3	1965	36.6	20.6
1941	60.4	49.4	1966	37.4	21.2
1942	61.1	50.3	1967	40.9	22.6
1943	61.4	50.4	1968	41.4	22.3
1944	61.4	50.3	1969	40.0	21.6
1945	58.8	44.3	1970	40.1	22.0
1946	45.5	23.6	1971	40.5	22.2
1947	38.8	19.1	1972	40.8	22.4
1948	36.3	19.2	1973	41.1	23.0
1949	34.8	20.0	1974	46.8	25.2
1950	33.8	20.1	1975	48.8	26.6
1951	36.1	21.2	1976	46.9	26.0
1952	37.2	23.4	1977	42.5	23.6
1953	35.9	23.0	1978	43.0	22.7
1954	33.8	21.8	1979	43.3	22.3

資料來源：Farnham and Horton (1996:5)

這與一九四五年勞工黨政府採取激進的經濟社會改革方案有直接而密切的關係。勞工黨政府一方面擴大公有事業的範圍，將鐵路、煤礦、航空、瓦斯、電力、道路運輸和鋼鐵工業等納入國營；另一方面則進一步落實福利國家政策，不僅擴大社會福利支出，同時也建立全民健康服務體系，將私人醫院、醫生和醫事人員納入政府體系。因此，英國的公務人員人數急遽增加，一九三九年時約只有三十八萬七千名，到了一九五一年時已突破百萬名，即使到了一九七九年已經降為七十三萬五千多名（實業方面約有十六萬七千多名，非實業方面約有五十六萬七千

多名), 文官體系的人數仍十分龐大。大體而言, 一九一九年至一九三八年期間, 英國政府在公共財貨和服務方面的支出, 平均只佔 GDP 的 13%; 然而, 一九四七年至一九七一年期間, 佔 GDP 的平均比重已提高到 20% 以上, 一九七一年代中期更升高到接近 27%。在移轉性支出 (transfer payment) 方面, 一九五四年時約佔 GDP 的 22% 以上⁵。這些數據顯示, 英國政府的公共支出在戰後呈現巨幅成長。論者解釋, 戰後初期, 雖然政府 GGE 佔 GDP 的比重相當高, 但人民已經習慣戰爭時期政府的支出水準, 是以, 並沒有出現強烈的反對和抱怨, 但隨著戰爭記憶的消逝, 加上長期處於經濟發展停滯的狀態, 英國人民對於政府 GGE 佔 GDP 比重過高的情況已經越來越難以忍受 (Farnham and Horton, 1996: 4-8)。一九七九年, 保守黨政府上台後的第一份公共支出白皮書即明白指出: 公共支出是英國當前經濟困境的核心問題 (cited by Heald, 1983: 29)。

二、政治和行政的困局

持平而論, 戰後主要工業化民主國家的公共支出都呈現大幅成長的情形, 相對於 OECD 其他的會員國而言, 英國政府公共支出的成長幅度雖然高於平均值, 卻絕對不是成長幅度最大的國家⁶。論者指出, 英國公共支出的失控, 是因為 GDP 成長的幅度相當低, 而 GGE 擴張的比例卻又過高所導致的 (Heald, 1983: 32)。簡單的說, 就是沒有把握「量入為出」的財務原則, 在沒有考慮歲入有限的情形下, 任憑耗源性和移轉性的支出持續的擴張。哈佛大學政治學者 Samuel Beer 即提出「多元主義的停滯」(pluralistic stagnation) 的論點來說明這種現象。他指出, 一九六〇年代末期, 英國出現一種「反文化」(counter culture) 的風潮, 即各個利益團體不再遵循順服的政治文化傳統, 反而爭相要求福利、高工資、對企業的補貼和其他種種利益, 兩大黨則競相承諾並提供給更多的利益團體和更多的福利, 終至出現團體與團體之間、團體與政府之間, 大家互相阻礙並共同耗損公共資

⁵ 一般政府支出 (GGE) 通常包含兩大類支出: 公共財貨及服務支出和移轉性支出。公共財貨及服務支出的範圍很難明確界定, 一般也稱為耗源性支出 (exhaustive expenditure), 是指政府對民間財貨和勞務的購買支出, 包括政務支出、經建支出、交通、教育及文化等支出。移轉性支出是指政府對民間單方面的給付, 例如退休金、救濟金、醫藥支出等, 由於這類支出是政府基於正義、人道而對人民之片面支付, 不須人民提供對等之財貨與勞務為要件, 因此也稱為福利性支出 (welfare expenditure) (Mullard, 1993: 11-13; 林華德, 1995: 285)。

⁶ 自一九六一年至一九八一年間, OECD 會員國的公共支出佔 GDP 比重的平均成長值為 10.9%, 英國則為 12.0%, 與法國 (11.6%)、西德 (14.9%) 所差不多, 與比利時 (21.4%)、荷蘭 (28.8%)、瑞典 (34.6%) 等北歐福利國家相比較, 則可謂不高 (Heald, 1983: 29-31)。

源，最後導致「公共選擇的癱瘓」(paralysis of public choice)(cited by Roskin, 1999: 93)。這種現象的發生，也正顯示英國戰後和解時期所建構的協商式統合主義已告解體，政府已經不再是資源分配的強勢仲裁者；並且政府也正處於一個艱困的時刻，既難以建構適切的公共議題、又不能充分執行有力的政策(Peters, 2001: 15-16)。

甫上台的柴契爾政府除了必須重新調整國家的角色，以跳脫出上述的政治窘境外，還須面對傳統文官體制改革的挑戰。柴契爾夫人對於文官的認知，乃深受其同僚的影響，Leslie Chapman、Sir John Hoskyns 和 Sir Derek Rayner 等人都曾向柴契爾提出建言。他們認為，英國的文官長期在政治中立觀念的薰習下，已經喪失掉追求國家發展的熱情，並且已不再服膺於政務官的領導；他們相信，藉由行政改革和管理文化的改變，不僅可以強化文官的治理能力，進而能夠助長經濟改革的成效。柴契爾政府接受了這些建言，在一九七九年執政之初，即宣示將削弱文官的政治特權，強化內閣對文官系統的政治控制力，並藉由縮小文官體制的規模和引進企業經營的文化，以改善政府部門的管理和革除其浪費、無效率的積習(Zifcak, 1994: 10-12)。

三、歐洲化的衝擊

雖然英國人從不認為自己是歐洲人，甚至輕視英倫海峽彼岸的歐洲人，但隨著戰後歐陸國家的積極整合與經濟力量的日趨強大，迫使英國人必須壓抑驕傲的心態，重新思考並調整與歐陸國家的關係。回顧歷史，一九五七年法國、西德、義大利、比利時、荷蘭和盧森堡等六國組成「歐洲共同體」(European Community, EC)⁷時，英國拒絕簽署加入，並於一九五九年與挪威、丹麥、瑞典、瑞士、奧地利和葡萄牙等國合組一個鬆散的「歐洲自由貿易協會」(European Free Trade Association, EFTA)；然而，到了一九六〇年代初期，英國眼見歐洲共同體各國的經濟大幅成長，遂於一九六三年申請加入，不過都被法國總統戴高樂(Charles de Gaulle)否決，他認為英國與美國的關係過於密切，將不會成為一個好的歐洲夥伴國家。英國被摒除在歐洲共同體之外的情形，一直到了一九六九年戴高樂辭去

⁷ 戰後歐陸國家積極推動所謂的「單一歐洲法」(Single European Act)，歐洲共同體是依一九五七年三月二十七日所簽訂的羅馬條約(Treaty of Rome)所建立；一九九二年二月七日則再度簽署馬茲垂克條約(Treaty of Maastricht)，進一步推動歐洲的政經、貨幣及軍事外交等的整合，並於一九九三年建立「歐洲聯盟」(European Union)(Kingdom, 1995: 50-51)。

總統職務後才見轉圜；一九七一年保守黨執政時期，國會以三百五十六票對二百四十四票，決定加入歐洲共同體；一九七三年一月一日，英國與丹麥、愛爾蘭同時成為歐洲共同體的會員國（Kingdom, 1995: 51-52; Roskin, 1999: 103-105）。

究實而論，英國人對於加入歐洲共同體的心情是相當複雜而矛盾的。對於保守黨右翼人士而言，加入歐洲共同體意味著英國將不再是一個主權完整的國家；對於工黨左翼人士而言，這代表歐洲廉價的商品將大量進口，英國的產業將深受打擊，勞工的失業率也將跟著提高。相對的，對於保守黨和工黨內的「歐洲熱愛者」而言，他們看好廣大的歐陸市場及其活絡的經濟活動，更期望藉由與歐洲市場的融合，提振英國在全球化過程中的競爭力（Carr and Cope, 1994; Roskin, 1999: 103-105）。

英國行政學者 R.A.W. Rhodes 指出，暫且不論英國納入歐洲聯盟的結果是好或是壞，但自從英國在一九七三年加入歐洲共同體後，在歐洲化的衝擊下，至少對英國的公共行政產生三項影響：（1）主權受到侵蝕；（2）政策制定的分散化；（3）權力下授給地方政府。歐洲共同體的各委員會因政策協商的需要，往往直接介入內閣各部會的政策制定過程，甚至與英國地方政府建立各類協商的管道。對於歐洲聯盟而言，這種新的治理網絡可以省去與英國中央政府這個「棘手的夥伴」（awkward partner）直接打交道的麻煩；對於地方政府而言，則終於能夠擺脫掉中央政府過度集權的障礙；然而，對中央政府來說，除了必須忍受主權被侵蝕之外，還須適應越來越趨於水平式的協商和決策方式（Rhodes, 1994: 142-143）。而眾所皆知的是，柴契爾是英國的民族主義者與「歐洲懷疑論者」，她認為歐洲共同市場很好，但是不能轉變為干涉英國主權的「超國家實體」（Roskin, 1999: 150）。面對英國逐漸歐洲化的現象，柴契爾及其同僚認為，唯有增強英國的經濟實力才能維持英國的自主性，而其前提必須先強化政府的治理能力（Kingdom, 1995: 76; Oliver and Drewry, 1996: 15）。

四、柴契爾個人的意志和政治利益

一九八〇年代，英國的柴契爾政府、美國的雷根政府和加拿大的穆蘭尼政府，同時採行新右派的改革路線，但唯獨柴契爾充分實踐改革理念並獲致較佳的改革成果。行政學者 B. Guy Peters 和 Donald J. Savoie 認為，這與柴契爾個人的意志有絕對的關係，尤其是她個人的領導風格。柴契爾的個性果敢能斷，素有「英國鐵娘子」（Britain's iron lady）的稱號，是屬於幹略經營型（administrative-type）

的領導者。她擅長建立主要的政策架構，並透過有效的政策管理使其具體落實。決策時她會徵詢少數重要顧問和主要閣員的意見，一旦作成決定便會敦促各部會首長及機關貫徹這些政策；同時，她也會給予常業化文官明確的訊息，讓他們知道她所要的工作成果。易言之，她並不希望自己的政策決定，交由文官集團執行後即如同石沉大海（Savoie, 1994: 39-40; Peters and Savoie, 1998: 5-6）。當然，柴契爾和她的主要智囊都清楚，英國的文官集團不僅缺乏企業創新的精神和專業管理的能力，同時也已經成為善謀私利的特權團體，柴契爾的政治願景倘若要實現，徹底翻修老舊的文官體系，已經成為保守黨執政的首要之務。

其次，正如前述，一般政府未必會抗拒變革，但是通常在沒有足夠的壓力和充分的誘因下，要政府主動推行變革幾乎是不可能。柴契爾執政後的壓力不只是在財經的問題上，此乃因財經的問題往往盤根錯節，所採取的財經政策經常都需要經過一段時間後才能產生效果，這對於柴契爾所面對的另一個壓力來源——執政權的保衛戰，可以說緩不濟急。自第二次世界大戰結束後，特別是從一九六〇年代開始，保守黨與工黨幾乎平均每隔五年即政黨輪替一次，倘若柴契爾在政績上沒有任何突破和顯著的建樹，難保五年後政權不會再次旁落。實際上，柴契爾曾經嘗試以刪減福利支出作為紓緩政府財政危機的手段；不過，最後卻在政治利益的考量下放棄。因為一般人民不會認為福利支出的增加是導致經濟發展停滯的主要因素，即便接受這種說法，也難以忍受福利縮水的事實。因此，在個人的政治利益考量下，柴契爾與其他西歐及北歐的政治領導人一樣，轉而將重點放在政府治理結構的變革，希望藉此改善經濟環境和提高國家競爭力，進而鞏固自己的政治地位（Massey, 1997: 9）。

如上所述，一九七九年柴契爾甫上台時，英國的經濟狀況不僅延續一九六〇年代以來的不景氣，更在一九七三年世界能源危機的衝擊下，出現停滯性通貨膨脹的現象。在此同時，由於戰後開始實施福利國家政策，公共支出呈現連年巨幅成長的狀態，於是，在歲入短絀、歲出擴增的情況下，政府已經出現嚴重的財政危機。而除了來自經濟、社會及政府財政上的壓力外，柴契爾政府還必須面對歐洲化的衝擊與挑戰，以及內部政治的困局和傳統文官體系失靈的困境；然而，這些壓力未必能夠觸發新政府的改革動機，柴契爾個人強韌的意志力和延續政權的政治企圖心，也是不可忽略的主要驅動力。對柴契爾政府發動改革的背景進行分析後，為進一步瞭解其改革的理論背景，以下接著對柴契爾政府所採行之新右派

改革理念加以探索。

參、新右派改革理念的分析

任何足以引導或控制人類社會行動的概念，我們都可以稱其為「理念」(ideas)。從宏觀的歷史視野觀察，理念改變人類社會的信仰、價值、制度、規範及一般生活的例子可謂不勝枚舉。以近代為例，Adam Smith的「國富論」、Karl Marx的「科學的社會主義」、A.C. Pigou的「福利經濟學」、J.M. Keynes的「就業、利息與貨幣的一般理論」、F.A. Hayek的「到奴役之路」、Milton Friedman的「資本主義與自由」等皆可為代表。再者，無論改革是成功或是失敗，理念同時也扮演著解釋改革的重要角色，透過對改革行動背後理念的瞭解，可以讓我們更清楚改革的過程與結果(Peters and Savoie, 1998: 8)。英國柴契爾政府的改革係深受新右派理念的指引，而英國新右派乃繼承傳統的自由主義和保守哲學而來，其內涵並在吸納新自由主義經濟理論和公共選擇理論(public choice theory)後更為充實(Oliver and Drewry, 1996: 21; Barlow, Farnham and Horton, 1996: 100)。以下，茲分別對自由主義、保守哲學、新自由主義經濟理論，以及公共選擇理論等新右派理念的根源加以分析討論，並說明其對柴契爾政府改革的影響⁸。

一、自由主義和保守哲學

「新右派」這個稱號係源自傳統政治上的左派與右派之分，或是自由派和保守派之別；然而，就目前的情況而言，這些稱號的內涵早已混淆難辨，一般人很難從「左」或「右」的名稱中，分辨其真切的政治立場或政治取向(Oliver and Drewry, 1996: 20) Patrick Dunleavy和Brendan O'Leary則嘗試以更為限定式的(restrictively)

⁸ C. Hood (1991)、C. Pollitt (1993)和O. E. Hughes (1998)等英國行政學者認為，管理主義(managerialism)也影響了柴契爾政府的改革方向。Pollitt指出，管理主義本質上是一種意識型態，係假定企業部門蘊含市場取向的管理方法，比傳統行政模式更有效率(Pollitt, 1993: 1-3)。對英國新右派的改革者而言，管理主義驅策保守黨政府自一九八〇年代初期開始，進行一連串的管理文化的變革，其中有三項主要的策略：(1)藉由預算和公務人力的削減，以抑制公共支出的成長；(2)改採分權化的管理，透過更多彈性的財務管理制度，授權基層公務人員，並課賦其回應消費者或顧客需求的責任；(3)以目標導向的管理取代線上管理功能(line management function)，亦即，強調具體、短期目標的達成，這意味著建構績效指標和採行績效管理的迫切性。(Cope and Atkinson, 1994: 44-47)。持平而論，管理主義與公共選擇理論等經濟理性主義理念相較，其智識上的基礎並不是那麼厚實，限於篇幅及論述邏輯，本文在此不另贅述管理主義對柴契爾政府改革的影響。

用法來界定其內涵，他們指涉新右派是一群理論家，其智識根源係出自西方自由主義和保守哲學的主流傳統，卻憑藉社會科學基礎的發展來批判多元主義，從而讓這些意識型態的境況增添了新意與嚴謹度（Dunleavy and O’Leary, 1987: 72）。循著此一界說，在此可以先從自由主義和保守哲學來瞭解新右派的政治取向及其偏好的政策路線。

新右派也被稱為「新自由主義」（neo-liberalism）和「新保守主義」（neo-conservatism）。從這兩個相互關聯的名稱，可以明顯的看出新右派與西方自由主義和保守哲學之間的臍帶關係。根據 Dunleavy 和 O’Leary 的觀點，若要瞭解新右派的內涵，可以從傳統右派的思想中找出脈絡。傳統右派經常被理解為是「傳統」的守護者，他們認為理想的政體是中世紀的封建制度（feudalism），雖然存在著不平等的階級社會，但各個階級的人都能夠各安其位、各司其職，權力並未集中在單一階級，社會就像是一個有機的整體；因而，在本質上，傳統右派是反對「國家」（the state）這個機制的（Dunleavy and O’Leary, 1987: 73）。

在社會價值方面，傳統右派強調維持傳統的價值，並且不惜以社會權威主義來續存保守派的勢力；他們反對平等主義，且視其為集權主義偽善的藉口。傳統右派主張個人主義，重視個人的自由和選擇權，相信捍衛個人的自主權即是維持個人權利的最佳方式（Massey, 1993: 22; Horton and Farnham, 1999: 8）。另外，在經濟議題上，傳統右派信仰的是古典自由主義的市場經濟理論，他們將 Adam Smith 的政治經濟理念奉為圭臬，相信市場機制能夠自動地調整供需並使資源獲致最適的配置。自由市場經濟理論對右派的影響可謂深遠，一九七七年距 Adam Smith 發表「國富論」後的二十一年，英國新右派人士所成立的重要學術研究機構：「亞當 史密斯研究所」（Adam Smith Institute），仍不忘以其名為代表即可見一斑。一九八〇年代，該所成為柴契爾政府的主要智庫之一（Martin, 1993: 49; Oliver and Drewry, 1996: 21）。

歸納傳統西方自由主義和保守哲學對新右派的影響，約有下列三方面：（1）基本上，新右派對於「國家」仍持抗拒的態度，對「市場」則表現出獨特的偏好；（2）在經濟方面，新右派採取「非干預主義」（non-interventionism），主張自由市場是最有效率的資源配置機制，反對政府在經濟管制及社會福利上扮演過於積極的角色；（3）在社會議題上，新右派卻是採取「干預主義」的態度，尤其是對法律、秩序、國防和維護傳統價值方面，主張政府責無旁貸應積極介入（Dunleavy and O’Leary, 1987: 7-8; Oliver and Drewry, 1996: 20）。持平而論，新右派在經濟和社

會議題上的政策路線是矛盾的，至少對於國家所扮演的角色便有兩極化的立場，這也就是為什麼新右派經常被評論為不是一個完整而有系統的思想體系（Gray, 1993; Martin, 1993: 47）。不過，論者卻也指出，在柴契爾夫人執政的時代，她運用威權式的民粹主義，締造一個「新的選舉聯盟」（new electoral coalition），在民意的認同與支持下，她巧妙地將新自由主義（在經濟的議題方面）和新保守主義（在社會議題方面）冶為一爐，成為驅動政府改革的主要理念（Atkinson and Savage, 1994: 9-10）。

二、新自由主義經濟理論

接續前述 Dunleavy 和 O'Leary 對新右派的界說，究實而論，新右派的改革理念得以從一九六〇年代開始萌發，而至一九八〇年代成為主流，應歸因於新右派吸納了新自由主義經濟理論和公共選擇理論等社會科學研究的論證基礎⁹（Dunleavy and O'Leary, 1987: 74; Martin, 1993: 45; Oliver and Drewry, 1996: 21）。此處先探討奧地利學派（Austrian school）和芝加哥學派（Chicago school）等新自由主義經濟理論對新右派的影響。

F.A. Hayek（1899-1992）是奧地利學派的第四代領導人，一般咸認他為「新右派之父」，他一貫主張反對計劃性經濟，在其所有有關政治經濟方面的著作中，始終堅持倡導自由市場原則，信仰古典經濟學所強調的市場完美之理念（Oliver and Drewry, 1996:22）。Hayek 對社會主義向來採取極為嚴厲的批判，他認為社會主義所強調的公平觀念，是一種不可能實現的空想，社會主義所採行的計劃性經濟，完全忽略各項供需的複雜性，強制干預市場的結果，最終將導致供給無法回應人民真正的需求；相對的，市場是一個有效率的分配者、有效能的協調機制和理性的決策流程。Hayek 強調市場可以獲致一種「自然的秩序」（spontaneous order），消費者主權將可藉由市場機能而獲得保障（Hayek, 1995; Horton and Farnham, 1999: 9）。

同樣強調自由市場機能的芝加哥學派，也提供了新右派主張最低限度國家和反對政府過度干預的論證基礎。尤其是 Milton Friedman 的貨幣經濟理論，更加充實了新右派論者挑戰凱因斯學派的理論基石（Dunleavy and O'Leary, 1987: 22; Savoie, 1994: 90）。Friedman 的貨幣理論巧妙地將個體經濟學和總體經濟學加以結

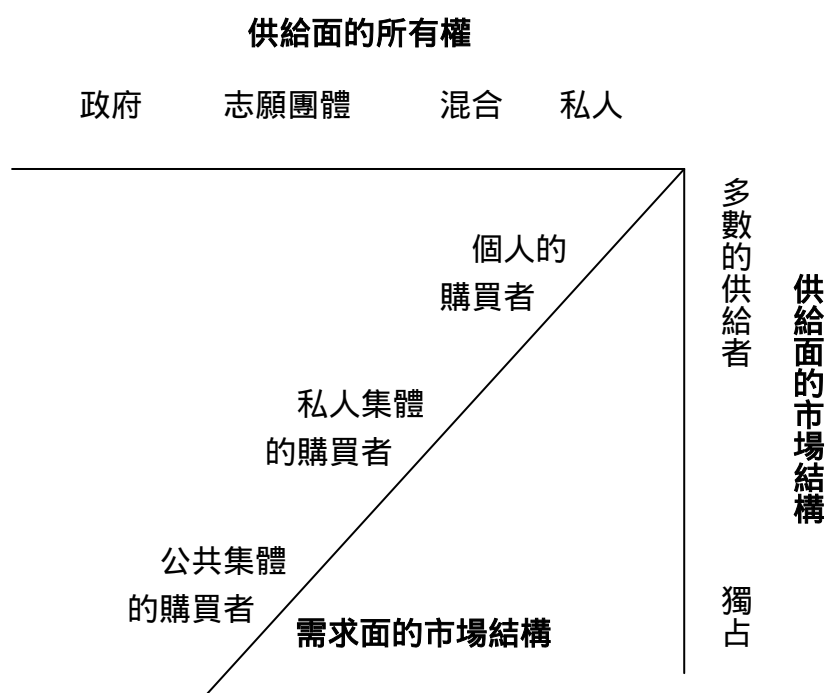
⁹ 嚴格來說，美國是新右派思想的大本營，但是英國才是真正實際發動新右派改革理念的國家（Horton and Farnham, 1999: 8）。

合成完整的分析架構，其累積長期對消費者行為觀察的成果，提出兩項駁斥凱因斯學派的結論：(1) 市場經濟在沒有政府干預時的穩定性，反而比政府採取干預手段來「降低」市場不穩定性時為高。(2) 凱因斯學派所主張的短期財政政策，長期而言，並非有效的總體經濟政策；政府應採取穩定的貨幣供給政策，以防止通貨膨脹或通貨緊縮，並且避免就業市場發生過大的波動 (Lepage, 1988: 230-232)。

實際上，自一九六〇年代以來，強調貨幣政策的芝加哥學派和主張干預性財經政策的凱因斯學派，一直處於相互對立、激烈辯論的局面；直到一九七〇年代，先進工業化國家紛紛陷入停滯性通貨膨脹的經濟危機，以及長期實施社會福利國家政策所引發的財政窘境，才使得向來主張以操縱通貨膨脹率來創造充分就業的凱因斯學派，受到嚴厲的挑戰和批評。相對的，此一經濟現象的發生，卻讓主張自由市場機能 and 重貨幣理論的芝加哥學派，越來越受到各國決策領導人的重視。柴契爾政府即十分青睞於這些新自由主義的經濟理論，不僅採用這些理論作為經濟改革的工具，更以此作為調整國家角色的理念依據，倡議「壓縮國家的領域」(roll back the frontiers of the state)；亦即，將政府治理的主軸從福利國家轉移到最低限度國家，除了修正政府部門與私部門的界限，檢討政府管理的範圍和解除過度管制的部分，並進一步積極推動民營化和市場化 (Dunleavy, 1991: 21-24; Caiden, 1991: 199; Massey, 1993: 24; Zifcak, 1994: 9) 論者形容這種理念轉移的現象是「凱因斯退出，供給面經濟學進場」¹⁰ (Savoie, 1994: 90)。

¹⁰ 供給面經濟學也被稱為供給學派，其理論基礎係根源於古典經濟學、重商主義，一九六〇年代以芝加哥學派為首的重貨幣論者，開始對凱因斯經濟學進行討伐，至一九七〇年代更為激烈。供給學派論者認為，凱因斯主義重視短期政策以刺激消費或需求，卻忽略了經濟的供給面—勞動、儲蓄、投資和生產，其結果導致需求受到過度刺激，而供給卻被禁錮於不必要的管制、稅收、通貨膨脹等問題中。他們主張藉由強化經濟的供給面，可以有效對付停滯性通貨膨脹的困境 (尹伯成、華桂宏，1996)。

行政學者 Norman Flynn 亦指出，在這些新自由主義經濟理論的影響下，新右派的改革理念蘊含個人主義、自由競爭、市場機能及鼓勵個人擴大自理 (self-reliance) 範圍等趨向，其決策上的偏好可由下圖進一步瞭解。Flynn 認為新右派偏好市場機能的治理結構，大概可分為需求面的市場結構、供給面的市場結構和供給面的所有權等三個面向。在需求面上，新右派主張個人應依自我的意願和個人的償付能力，來極大化個人的福利；相對的，新右派並不支持個人的福利是由政府的預算來調配和控制。在供給面上，新右派偏好競爭機制，認為有競爭才能創新，創新不僅能夠帶來更好的公共財貨和服務，更能夠降低施政成本。故



圖一 新右派所偏好的治理結構
資料來源：Norman Flynn, 1993:21.

爾，在供給面的市場結構，其偏好供給者越多越好，認為藉此可提高競爭性。在供給面的所有權方面，新右派主張鼓勵私人供給者盡可能自由進出市場；而在需求面的市場結構，除非個人無法成為購買者，否則不應考慮由私人集體來購買(例如保險)，或是由公共集體來購買(例如稅賦)(Flynn, 1993: 12-22)。當然，Flynn 也承認新右派在治理結構上的偏好過於理想化，但藉由圖一這個矩陣架構，卻可

以協助我們進一步瞭解新右派的改革理念。

三、公共選擇理論

影響新右派的社會科學研究中，公共選擇理論的論證對官僚組織研究的衝擊最大，它給予論者一個理直且利於辯論的武器，用以支持他們對政府組織過於龐大和無效率的批判（Hughes, 1998: 10）。J.M. Buchanan 和 R.E. Wagner 即曾嚴厲地批判凱因斯學派，認為該學派主張擴大公共支出以刺激經濟景氣的做法，是在替官僚組織擴大預算規模找藉口，赤字預算因而成為政府財政政策的慣例（Buchanan and Wagner, 1977）。不過，大多數的公共選擇論者並不像奧地利學派和芝加哥學派一樣，極端地反對政府干預經濟事務，他們的論述重點在於指出政府一如市場也有失靈的時候，並提醒人們，在資源的分配和使用上，政府干預所付出的成本經常高於不完全競爭的市場（Buchanan, 1975; Lepage, 1988）。以下進一步說明公共選擇理論的內涵。

（一）一般觀點和早期研究

公共選擇理論發源於一九五〇年代後期，當時有學者開始應用個體經濟學的基本假定及分析工具，探討有關「非市場的」各類活動，例如 Gray S. Becker(1957) 討論歧視方面的問題，Anthony Downs (1957) 和 Duncan Black (1958) 接續討論政黨和投票的行為模式。進入一九六〇年代後，在 J.M. Buchanan 和 G. Tullock 的積極拓展下，公共選擇理論自成一個學派，並在過去三十餘年間逐漸發揮其理論的影響力（Lepage, 1988; Self, 1993）。根據學者的歸納分類，公共選擇理論在這些年來約有四個主要的論題：(1) 匯集個人偏好的問題；(2) 正式之社會選擇 (formal social choice) 的研究，特別是將焦點集中在投票的場域理論；(3) 以理性自利之個人為研究重點，企圖解釋各類理性行動者（例如投票者、政客、官僚及遊說者等）在不同的制度誘因下的行為；(4) 集體行動問題的分析。而無論是哪一類論題，公共選擇理論最核心的假定是：人類的行為是由自利的動機所支配；換言之，任何人都是理性的極大化效用者 (rational utility maximizers)¹¹（Buchanan, 1978: 17;

¹¹ 公共選擇理論的這項假定係源自於理性選擇理論，此處的效用是指行為人所能得到滿足的程度，效用極大化是指當行為人面對一組可能的選項，個人從中抉擇其中一項，並相信此一選項對於自己所欲促成目標的作用最大。值得注意的是，理性選擇理論對於人類的行為偏好是採取中立的態度，亦即，個人追求效用極大化是一種「自利行為」(self-interested behavior)，而未必是一種

McLean, 1987)。

在這項核心假定下，公共選擇理論者顛覆了過去人們對政府官員或官僚成員的看法。例如 Anthony Downs 即指出：官僚成員和其他非官僚成員相比較，在效率、誠實、工作勞力度、盡職程度、公共精神及一般評價等各方面，並無明顯的差異 (Downs, 1967: 26)。公共選擇論者進而質疑政治人物之所以關心社會福祉或公共財，只是受到基本倫理原則的引導，並非出自不同於一般人的高貴情操；抑有進者，他們認為「公共精神」和「公共利益」等概念，在分析公職人員的行為時，往往缺乏實質的意義和關聯性；是以，在公共選擇理論的文獻中，這些概念很少被提及或加以討論。公共選擇論者將理性自利和效用極大化的假定，從經濟市場領域擴充運用到政治市場領域；他們認為，由於政府官員追求自己的特定目標，利益團體出現「競租」(rent-seeking) 的行為，以及官僚成員尋求機關預算極大化等現象，將造成國家權力的擴充和政府組織的膨脹。但相對的，國家安全的維護、法律的維持、選民偏好的滿足及個人的自由卻被忽略，而優勢的利益團體將奪取國家的總體收益，制度將被既得利益者隨意更改，最後則會出現經濟衰退、社會脫序。基於前述推論，公共選擇論者往往採取一些較為保守的政治立場和政策路線，例如，主張最小規模國家、反對政府的干預和過度管制，強調伸張個人選擇的自由，特別注意並批判政府在供給公共財貨和服務上的獨占性 (Boston, Martin, Pallot and Walsh, 1996: 17-18)。

再者，公共選擇理論中，直接與政府治理模式變革相關的論題應是其對政府官僚體制的探討。在這方面，G. Tullock 在一九六五年所出版的《官僚體制的政治》(The Politics of Bureaucracy) 和 Anthony Downs 在一九六七年所發表的《官僚體制的內幕》(Inside Bureaucracy) 都是先驅性的研究，他們的論旨在於藉由官僚成員是理性的行動者，且由自利動機所驅動行為的假定，試圖解釋官僚體制的真實面貌。另外，Vincent Ostrom 於一九七三年所出版的《美國公共行政的知識危機》(The Intellectual Crisis in American Public Administration)，則是企圖將公共選擇理論引介到公共行政的研究領域，不過他所關心的論題是在制度設計上，亦即，探討何種行政的配置是與公共利益最為相容？藉由公共選擇途徑和部份的規範哲學作為分析工具，Ostrom 發現古典公共行政的核心觀點，諸如集權化、科層體制和強化一致性等是不良的概念，相對的，分散化、分權化和相互制衡等是良好

「自私行為」(selfish behavior)；並且，極大化的結果也未必等同於「最佳」或「最適」的狀態 (Green and Shapiro, 1994: 14)。

的制度設計概念 (cited by Moe, 1997: 456-458)。

(二) 預算極大化模式

繼 Tullock 和 Downs 之後，W. A. Niskanen 所提出的「預算極大化模式」(budget-maximizing model)，則更進一步奠定了公共選擇理論對官僚體制及官僚行為研究的地位 (Blais and Dion, 1991: 6; Cope, 1997: 3)。此一模式是採取新政治經濟學途徑，即應用經濟學的方法對人類社會的集體制度進行研究，尤其是以代議制度下的官僚行為作為研究的重點 (Niskanen, 1971: v)。Niskanen 提出此一模式的另一個目的是希望藉由公共選擇的論證基礎，對傳統韋伯式的官僚觀點進行批判，在韋伯的模式中，係假定官僚會忠誠地執行民選官員所制定的政策；然而，公共選擇理論卻是假定官僚會追求個人效用的極大化，而不是服務於民選官員 (Niskanen, 1973: 3)。

值得注意的是，Niskanen 在「預算極大化模式」中所稱的「官僚成員」(bureaucrats)，與一般的界定有些不同。他指出，「官僚」通常被界定為官僚機關中所有的全職雇員，其意涵很接近「公務人員」或「文官」(civil servant)，但是在他的分析架構中，「官僚」係指任何擁有獨立預算之官僚機關中的資深公職人員 (senior official)。這些官僚成員也許是常業文官，或者是由民選行政首長所直接派任的官員 (Niskanen, 1971: 22)。根據 Niskanen 的看法，能夠成為官僚效用函數的變項包括：薪水、辦公室津貼、聲譽、權力、政治酬庸、官僚機關的產出、易於變革和易於管理官僚機關。而他強烈主張，除了最後兩個變項以外，其他所有的變項都是官僚在職期間，對官僚機關之總預算具有直接正相關的函數。也就是說，官僚並不關心機關變革和管理上的沉重責任，他們追求預算極大化是為了能夠滿足個人的效用函數，是以，即使總預算增加，挹注在變革和管理方面的預算也很少隨著增加 (Niskanen, 1971: 38)。

有關 Niskanen 對官僚成員追求預算極大化的理論要點，可摘要以下七點 (Niskanen, 1991: 16-17)：

- 1、官僚成員和其他組織的職員其實非常相似，然而他們之間的行為卻經常被認為有明顯的差異，其原因恐怕不在於官僚成員個人特質有所不同，而是因為官僚機關特有的誘因結構和強制性質所致。
- 2、大部分的官僚機關所面對的是獨占的服務購買者，一般而言，這些購買者是政府機關。也就是說，官僚機關的產出是根據政治上之資金提供者 (political

sponsor) 的有效需求 (effective demand), 而不是根據最終享有服務的消費者的有效需求。

- 3、大部分的官僚機關是獨占的服務供給者，更確切地說，大部分官僚機關所面對的是一個向下傾斜的有效需求函數；即便有其他能夠提供相同或類似服務的供給者存在，其結果仍然一樣。
- 4、這種官僚機關及其資金提供者間的雙邊獨占 (bilateral monopoly) 關係，即意味著官僚機關的產出與預算間存在交易上的承諾；相對的，官僚機關產品的出售，其售價並不是反映在每一單位的價格上。
- 5、在任何雙邊獨占的情況下，絕少有預算的結果可以在資金提供者的偏好和官僚機關的偏好之間取得均衡。資金提供者的主要優勢是具有議價上的權威，其可以調換官僚機關的管理團隊，監督官僚機關，並且擁有官僚機關預算的審決權。但相對的，官僚機關的主要優勢是較資金提供者擁有更多有關服務供給成本方面的訊息。
- 6、有兩種情況會造成資金的提供者在預算的議價過程中，變得更加弱勢和受到侷限。其一是相較於官僚機關對資金提供者的有效需求之訊息的充分掌握，有關官僚機關提供服務的成本的訊息卻相對不足。再者，由於資金的提供者只能從官僚機關的執行績效中獲取少部分的利益，是以，並沒有足夠的誘因促使他們去積極監督官僚機關；換言之，立法者和投票者對官僚機關的有效監督雖然是一種公共財，但是除了少數資金的提供者因為可以從中獲得特定利益，所以會去「關心」官僚機關的執行績效外，對其他大多數的立法者和選民而言，始終缺乏讓他們積極監督官僚機關的動機。
- 7、最後，官僚機關在預算極大化的過程中所締造的任何剩餘價值 (surplus), 資金的提供者或資深官僚成員都無法從中直接獲得金錢上的報酬，這些剩餘價值會以其他形式間接地提供給他們。

(三) 挑戰和修正

Niskanen 以官僚成員追求個人效用極大化的假定為基礎，推論官僚將藉由預算極大化的手段來滿足前述動機，並進一步推論在雙邊獨占的環境下，官僚機關往往缺乏生產財貨和服務成本的觀念和壓力，加上民主代議制度對專業官僚機關缺乏有效的控制，致使官僚過度生產而造成公共資源的浪費。此一模式使得公共選擇途徑在官僚體制的研究上有長足的進展，但隨後卻也激起其他公共選擇論者

的挑戰。

早在一九七四年，學者 Jean-Luc Migué 和 Gérard Bélanger 即提出官僚追求「盈餘極大化」(profit-maximizing) 的觀點來挑戰 Niskanen 的預算極大化模式。Migué 和 Bélanger 同樣以雙邊獨占的假定為前提，但他們並不認為官僚會透過總預算的增加來極大化個人的效用，因為總預算的增加與官僚成員的薪俸，兩者間並不存在明顯的相關，相對的，官僚成員會極大化所屬機關的「權衡性預算」(discretionary budget) 所謂權衡性預算，即官僚機關的總預算與撥款當局所期望之最低生產成本間的差額；換言之，官僚成員除了試圖極大化機關預算外，還會盡可能降低施政成本，俾利於使機關財政盈餘極大化，以圖極大化官僚個人的效用 (cited by Niskanen, 1991: 18)。

事實上，Niskanen 在提出預算極大化模式的二十年後，一方面因為本身持續進行該模式的反覆驗證，另一方面也接受其他學者的相關研究挑戰，他坦承預算極大化模式祇能解釋一部分的官僚行為，早期的論證結果也祇能視其為特殊個案；同時，他也同意 Migué 和 Bélanger 的論證，承認官僚成員也會有追求權衡性預算的行為；甚至，他也從後續的實證研究中發現，有些官僚成員的行為一如 Anthony Downs 所說的「熱心者」(zealots)，他們會積極追求官僚機關的最大產出(Niskanen, 1991: 18-19)。不過，他也指出，官僚機關內部即使有熱心積極追求效率提昇的成員，倘若基本的制度和流程未適時予以改善，一切終將徒然；是以，他建議未來的研究重點應該放在官僚機關所處的政治環境的探討，例如，誰來審查官僚機關所提的預算案？他們的誘因和拘束力是什麼？不同的預算審議規則所產生的效果有何不同？甚至，也應該進一步探討官僚機關和私部門廠商之間的競爭關係 (Niskanen, 1991: 28-29)。

究實而論，Migué 和 Bélanger 等學者對 Niskanen 預算極大化模式的挑戰，對公共選擇理論的發展是具有正面意義的，因為大多數論者仍然循著理性選擇途徑，透過官僚機關運作的實證研究來檢驗 Niskanen 的論證，這些研究的成果實際上增進了公共選擇理論對官僚行為的瞭解和解釋。學者 Patric Dunleavy 自一九八五年開始發展的「型塑官僚機關模式」(bureau-shaping model)，即是進一步修正或精緻化 Niskanen 模式的重要代表。

Dunleavy 在其模式中依舊假定官僚成員會藉由公務上的決定來極大化他們個人的效用，但他卻對 Niskanen 的論證提出質疑。他認為並沒有很多的誘因促使官僚追求機關總預算的極大化，因為官僚追求預算極大化的行為本身即存在著集

體行動的問題；也就是說，官僚極大化預算的行動是一種集體的策略，必須經由一些行動者的合作才可能達成。然而，對於個別的官僚成員而言，機關總預算的成長是一種公共財，並不具有滿足個人效用的足夠誘因，是以，在追求官僚機關預算極大化的集體行動策略之前，官僚成員將會先追求諸如獎金等可以極大化個人效用的策略。Dunleavy 進一步指出，官僚成員的動機是多元而複雜的，例如對於一般預算的增加，不同層級的官僚會有不同的反應。低階官僚成員從中所獲得的效益最大，但未必能夠對他們個人的工作績效產生激勵作用；相對的，預算增加對高階官僚成員個人的效用並沒有提昇多少，卻對他們個人的工作績效表現有很大的影響。抑有進者，官僚成員追求預算極大化的行為，仍受到各種不同的預算類別和機關類型的交互影響¹²（Dunleavy, 1991: 175-180）。

持平而論，Dunleavy 的型塑官僚機關模式與 Niskanen 的預算極大化模式相比較，確實對官僚的行為動機有更深入的分析；然而，就理論方面的影響力而言，或許是因為 Niskanen 的模式發展於一九七〇年代，所以很快地便成為新右派改革者所借重的理論基礎。再者，也可能因為 Niskanen 的分析模式和論證過程相當簡潔有力，因此容易被改革者吸收並加以運用；例如，他直接點出獨占性的官僚體制是政府治理問題的病灶，並且提出引進市場自由競爭機制作為治理模式變革的核心策略。而最主要的是，柴契爾十分賞識 Niskanen 的論點，並將其理論作為指引英國政府改革的主要理念（Peters, 2001: 24-25）。

具體而言，新右派的改革理念具有以下特徵：（1）視人民如顧客（clients），並強調顧客的選擇權；亦即，人民可以在市場機制下選擇公部門或私部門來提供公共服務。（2）創造市場或準市場的競爭機制，以眾多的公共服務供給者取代單一獨占的供給者，因而須將私部門及非營利組織納為提供公共服務的機制。（3）擴大個人及私部門的自理範圍，亦即，使個人更能夠自力更生，志願性團體（voluntary associations）可扮演更積極的角色。（4）購買者的角色（the purchaser role）須從供給者的角色（the provider role）中分離出來，政府不能同時兼任購買者與供給者的角色；並且，如果由私部門擔任供給者較能符合經濟效益，政府部

¹² Patric Dunleavy 將官僚機關的預算區分為核心預算（core budget）、官僚單位預算（bureau budget）、方案預算（program budget）和特別方案預算（super-program budget）等四類；同時，他也依基本功能的差別，將政府機關區分為提供服務的機關（delivery agencies）、管制機關（regulatory agencies）、轉換機關（transfer agencies）、合約機關（contracts agencies）和控制機關（control agencies）等五種類型（Dunleavy, 1991: 181-186）。

門應盡量擔綱購買者的角色。(5) 增加契約或半契約 (contractual or semi-contractual) 配置的運用。傳統公部門組織係藉由層級節制及專業主義作為指揮控制的依據，新右派改革者則強調藉由契約來控制購買者與供給者的關係。

(6) 由市場來檢測績效目標。在部門內，管理者對資源的支配運用必須與目標相結合，管理者的責任即在績效的達成；對外，部門績效的良窳係決定於顧客的滿意度。(7) 實施績效薪支制度，亦即，由實際市場條件和績效成果決定薪支，使薪支待遇成為一項有效的激勵工具 (Ranson and Stewart, 1994: 14-15)。由上述的特徵可以明顯發現，本質上，英國新右派改革者往往視「國家」(the state) 為鼓勵獨占、壓抑企業創新精神、限制公民選擇權、偏好過度生產，以及容易造成浪費和無效率；相對的，在意識型態上相信「市場」(market) 為鼓勵競爭、引進企業創新精神、重視顧客自由、強調擴大消費者選擇，並且能夠增進經濟、效率和效能 (Gray and Jenkins, 1995: 84)。總的來說，論者認為柴契爾政府在新右派改革理念的影響下，試圖將英國政府傳統的層級節制統治結構轉換為市場式治理模式 (Pollitt, 1996; Pollitt and Bouckaert, 2000; Peters, 2001)。

肆、結語

從宏觀的歷史視野觀察，任何時代、任何政府的改革主張及其具體做法，都是反映當時代的實際需要，以及回應特定環境的挑戰，英國柴契爾政府的新右派改革路線亦不例外。本文的第二節，從經濟和社會的壓力、政治和行政的困境、歐洲化的衝擊，以及柴契爾個人的意志和政治利益的考量等面向，嘗試分析柴契爾進行政府改革的背景因素。經由本文的分析可以發現，一九七九年，乃至一九八〇年代期間，柴契爾政府所面對的環境極為嚴峻，不僅國內發生嚴重的停滯性通貨膨脹問題，歐陸國家強勁的經濟力量，也使得英國在歐洲的地位有陷入被邊緣化的危機；而在此同時，英國政府既有的統治機制卻無力克服公共支出失控和行政效率低落的困境。柴契爾政府被迫必須面對採取激進式變革 (radical change) 或政權被輪替的選擇。當然，由後來歷史的發展來看，柴契爾以其強韌的意志力，選擇採行新右派的理念進行長達十餘年的政府改革，試圖藉由縮小政府規模、控制公共支出，以及轉換政府治理結構，以俾利於改善國家的經濟體質。

英國行政學者 Christopher Pollitt 將柴契爾政府十餘年來的改革歷程，概分為下列三個階段 (Pollitt, 1996: 81-84)：第一階段，大幅刪減公共支出。這個階段約

從一九七九年到一九八二年。柴契爾政府的改革行動大體上受到經濟議題的牽動甚鉅，為了達到總體經濟迅速復甦的政策，遂採取大幅刪減公共支出的猛藥。柴契爾甫上任即宣佈五年內裁減文官總數的 14%，其後又進一步宣佈加碼精簡文官總數的 6%；再者，文官部遭裁撤後，一些主要部會，特別是有關住宅、環境、產業和能源方面的政策方案，為了緊縮公共支出而被迫終止；最後，為了擴大成果，中央政府甚至進一步控制地方政府的支出。然而，上述這些做法很快就出現了問題，不僅有來自文官體系的反彈，人民對於許多公共服務項目的縮水也感到不滿。柴契爾政府因此又迅速地將強調經濟的改革行動調整為以提昇效率為主的改革，並允諾人民在沒有減少公共服務的情況下擲節政府的公共支出。

第二階段，改善財務管理和推動民營化。這個階段約從一九八二年到一九八十年代後期。儘管保守黨政府一再強調推動「3Es」改革，即經濟（economy）效率（efficiency）及效能（effectiveness），但大部分的改革措施都只是重視前二者，唯有一九八二年五月開始推動的「財務管理方案」（Financial Management initiative, FMI）才是將重點置於效能上。FMI 不僅是財政預算制度的改革，其所強調的成本概念、具體可測量的指標建構、績效管理、分權預算及採行實際結果的課責方式，對於英國政府的管理文化也產生巨大的變革。除此，為了超越傳統的管制性審計，推動講求效率和預算支出效益的績效審計制度，於一九八二年成立審計委員會，一九八三年設立審計局。在第二階段期間，柴契爾政府也積極推動國有事業的民營化，這項改革措施被認為是一九八十年代保守黨政府的政治代表作。這些被民營化的機構包括：英國航太事業（1981）、英國電信事業（1984）、英國瓦斯事業（1986）、英國航站局（1987）、水供應及污水處理（1989）、英格蘭及威爾斯地區的電力事業（1993）及英國鐵路事業（1996）。這些事業機構的總資本額超過市值的一百兆英鎊；從一九七九年到一九九一年總計有八十萬名原國有事業的員工轉入民間機構工作；而國有事業的產值也從一九七九年佔 GDP 的 11%，到一九九一年降為僅佔 GDP 的 5.5%。

第三階段，建構市場化與最小規模的國家。一九八七年英國大選，柴契爾所領導的保守黨再度擊敗工黨而取得執政權¹³，她除了趁勢廣續推動第二階段的民營化政策外，更激進地進行政府組織結構的變革。論者認為這一階段的改革幅度

¹³ 柴契爾政府擅長於運用政治優勢來推動行政改革，先前於英阿戰爭（福克蘭群島戰役，1981-1982）獲勝後，隨即要求英王解散國會並重新改選，結果在擊敗工黨取得國會多數席次後，立即於一九八二年推動「財務管理方案」。

更甚於前一階段，保守黨政府更大規模地採取「市場式機制」(market-type mechanism, MTM) 的改革模式，引進市場自由競爭機制，強化組織在管理和服務提供上的分權化，以及強調顧客導向和持續改善公共服務的品質。其中最大的轉變，是將政府機關原先的層級節制關係，改變成一種以契約或準契約的關係。在這個階段中，一九八八年所提出的「續階計畫」(Next Steps Initiative) 最具代表性，影響的層面也最大。這一項改革方案具有兩項核心策略：其一，要求各部會將政策制定與政策執行兩項功能區分開來，核心部會本身只負責策略控制和政策制定，而依實際需要設立「政策執行機關」(executive agency) 負責政策的執行工作。其二，各政策執行機關設置一位「行政執行長」(chief executive)，對整個機關的業務績效負全部責任，所執行的業務則依據各該所屬部會的授權範圍來行事 (Fry, 1988; 黃臺生, 1994: 16)。一九八八年的續階計畫報告中，曾預測十年內將有四分之三的文官會轉任到政策執行機關服務，這項預測果然應驗，截至一九九七年保守黨將政權轉移給工黨時，已經有超過 140 個政策執行機關被設立，並且有超過 70% 的文官任職於這類機關 (Pollitt and Bouckaert, 2000: 273)。

從上述實際改革過程來看，也可以印證柴契爾政府正如本文第三節中的分析，係以自由主義、保守哲學、新自由主義經濟理論和公共選擇理論等為其治理模式變革的理念基礎，是以，其改革措施中處處顯露出新右派的價值偏好 - - 市場治理模式。最後，本文仍須強調，任何時代、任何政府所採取的治理模式，其終極目的是為了要提昇系統的治理能力，也就是說，如何找出有效克服各種集體行動所衍生之問題的解決方案。以英國的經驗來看，柴契爾政府採行新右派的改革理念，選擇市場機制作為政府的治理工具，其目的在於期望藉由市場自由競爭機制來活化趨於官僚化的政府體制。但是，作為一種改革理念或治理工具，新右派及其改革工具絕非萬用藥方，並且本身也有其天生的限制。而關於新右派理念及其相關政策工具的限制面，正是吾人須進一步加以探索的主題。

參考文獻

一、中文部分

尹伯成、華桂宏

1996 《供給學派》，湖北：武漢出版社。

林華德

1995 《財政學要義》，臺北：作者自印。

胡春田、巫和懋、霍德明、熊秉元

1996 《經濟學 上、下》，臺北：雙葉書廊。

段 樵

1994 「總體經濟學的世界：失業、通脹及其他」，收錄於謝賢程、周亮全主編《經濟學新論》，頁 213-250，臺北：臺灣商務印書館。

黃臺生

1994 「英國中央行政機關的組織及其權利」，《人事行政》，第 109 期，頁 2-21。

彭錦鵬

2000 「英國政署之組織設計與運作成效」，《歐美研究》，30 卷 3 期，頁 89-141。

蘇彩足、施能傑

1997 《各國行政革新策略及措施比較分析》，臺北：正中。

蘇彩足

1998 「因應公共預算新紀元之危機」，國立中興大學公共行政學系主辦之《跨世紀政府再造研討會》。

Hayek, F.A. 原著，夏道平譯

1993 《個人主義與經濟秩序》，臺北：遠流。

Hayek, F.A. 原著，謝宗林、黃耀輝、陳元保、承立平譯

1995 《不要命的自負：社會主義的種種錯誤》，臺北：遠流。

Lepage, H. 原著，夏道平、馬凱、林全、吳惠林譯

1988 《自由經濟的魅力：明日資本主義》，臺北：天下文化。

Roskin, M. G. 原著，鄭又平等譯

1999 《各國政府與政治：比較的觀點》，臺北：韋伯。

二、英文部分

Atkinson, Rob and Savage, Stephen P.

1994 “The Conservatives and Public Policy”, in S.P. Savage, R. Atkinson and L. Robins (eds), *Public Policy in Britain*, pp.3-14. London: MacMillan.

1994 “Changing Styles of Governance since 1979”, in S.P. Savage, R. Atkinson

- and L. Robins (eds), *Public Policy in Britain*, pp.31-52. London: MacMillan.
- Aucoin, Peter (1995) *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*.
Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Barberis, Peter (ed.)
1997 *The Civil Service in an Era of Change*. Aldershot: Dartmouth.
- Blais, André and Dion, Stéphane (eds)
1991 *The Budget-Maximizing-Bureaucrat: Appraisals and Evidence*. Pittsburgh:
University of Pittsburgh Press.
- Boston, Jonathan, Dalziel, Paul and John, Susan ST (eds)
1999 *Redesigning the Welfare State in New Zealand: Problems, Policies, Prospects*.
Auckland: Oxford University Press.
- Buchanan, J.M.
1975 *The Limits of Liberty: between anarchy and Leviathan*. Chicago: Chicago
University Press.
- Buchanan, J.M. and Wagner, R.E.
1977 *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York:
Academic Press.
- Buchanan, J.M.
1978 *From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of Public
Choice*. London: Institute of Economic Affairs.
- Caiden, Gerald E.
1991 *Administration Reform Comes of Age*. New York: Walter de Gruyter.
- Carr, F. and Cope, S.
1994 "Britain and Europe: From Community to Union", in S. P. Savage, R.
Atkinson and L. Robins (eds.), *Public Policy in Britain*. Pp.53-74. London:
MacMillan.
- Carter, N., Klein, R., and Day, P.
1992 *How organizations measure success: The use of performance indicators in
government*. London: Routledge.
- Cope, Stephen and Atkinson, Rob
1994 "The Structures of Governance in Britain", in S.P. Savage, R. Atkinson and
L. Robins (eds), *Public Policy in Britain*, pp.15-30. London: MacMillan.
- Cope, Stephen
1997 "The Bureau-shaping Model and the Public Service", in Andrew Massey
(ed.), *Globalization and Marketization of Government Service: Comparing
Contemporary Public Sector Developments*, pp.128-149. New York: St.
Martin's Press.
- Davies, Anne and Willman, John

- 1991 *What Next? Agencies, Departments, and the Civil Service*. London: Institute For Public Policy Research.
- Downs, Anthony
 1967 *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Dunleavy, Patrick
 1985 “Bureaucrats, budgets and the growth of the state: reconstructing an instrumental model”, *British Journal of Political Science*, Vol. 15, No.3.
- Dunleavy, Patrick
 1986 “Explaining The Privatization Boom: Public Choice Versus Radical Approaches”, *Public Administration*, Vol.64 Spring, pp.13-34.
- Dunleavy, Patrick and O’Leary, Brendan
 1987 *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. London: Macmillan.
- Dunleavy, Patrick and Rhodes, R.A.W.
 1990 “Core Executive Studies in Britain”, *Public Administration*, Vol.68 No.1, pp.3-28.
- Dunleavy, Patrick
 1991 *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, Patrick
 1994 “The Globalization of Public Services Production: Can Government be ‘Best in World’?”, *Public Policy and Administration*, Vol.9 No.2, pp.36-65.
- Dunleavy, Patrick and Hood, Christopher
 1994 “From Old Public Administration to New Public Management”, *Public Money & Management*, Vol.14 No.3, pp.9-16.
- Dunleavy, Patrick
 1995 “Policy Disasters: Explaining the UK’s Record”, *Public Policy and Administration*, Vol.10 No.2, pp.52-70.
- Farnham, David and Horton, Sylvia
 1996 “The Political Economy of Public Sector Change”, in David Farnham and Sylvia Horton (eds), *Managing the New Public Services (2nd)*, pp.3-24, London: MacMillan.
- Flynn, Norman
 1986 “Performance Measurement in Public Sector Services”, *Policy and Politics*, Vol.14 No.3, pp.389-404.
- Flynn, Norman (ed.)
 1993 *Public Sector Management (2nd)*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Fry, G. K.

- 1988 "The Thatcher Government, The Financial Management initiative, and The 'New Civil Service'," *Public Administration*, Vol.66, No.1, pp.1-20.
- Giddens, Anthony
 1998 *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gray, John
 1993 *Beyond the New Right: Markets, government and the common environment*. London: Routledge.
- Gray, A. and Jenkins, B.
 1995 "From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution?" *Public Administration*, Vol.73, spring, pp.75-99.
- Green, Donald P. and Shapiro, Ian
 1994 *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. New Haven: Yale University Press.
- Heald, David
 1983 *Public Expenditure*. Oxford: Martin Robertson.
- Hood, Christopher,
 1991 "A Public Management For All Reasons?", *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19.
- Horton, Sylvia
 1996 "The Civil Service", in David Farnham and Sylvia Horton (eds), *Managing the New Public Services (2nd)*, pp.155-176. London: MacMillan.
- Horton, Sylvia and Jones, Jacqui
 1996 "Who are the new public managers? An initial analysis of 'Next Steps' Chief Executives and their managerial role", *Public Policy and Administration*, Vol.11 No.4, pp.18-44.
- Horton, Sylvia
 1999 "The Civil Service", in Sylvia Horton and David Farnham (eds), *Public Management in Britain*, pp.145-161. New York: St. Martin's Press.
- Horton, Sylvia and Farnham, David (eds.)
 1999 *Public Management in Britain*. New York: St. Martin's Press.
- Hughes, Owen E.
 1998 *Public Management and Administration: An Introduction (2nd)*. New York: St. Martin's Press.
- Kingdom, J.
 1995 "The European Context", in Mullard, M. (ed.), *Policy-Making in Britain: An Introduction*. Pp. 50-77. London: Routledge.
- Lane, Jan-Erik (ed.)
 1985 *State and Market: The Politics of the Public and the Private*. London: Sage.

- Lane, Jan-Erik
 1997 “Introduction: Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization?”, in Jan-Erik Lane (ed.), *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, pp.1-16. London: Sage.
- Martin, Brendan
 1993 *In The Public Interest? Privatization and Public Sector Reform*. London: Zed Books.
- Massey, Andrew
 1993 *Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States*. London: Edward Elgar.
- Massey, Andrew (ed.)
 1997 *Globalization and Marketization of Government Services: Comparing Contemporary Public Sector Developments*. New York: St. Martin’s Press.
- McLean, Iain
 1986 “Review Article: Some Recent Work on Public Choice”, *British Journal of Political Science*, No.16, pp.377-394.
- McLean, Iain
 1987 *Public Choice: An Introduction*. Oxford: Basil Blackwell.
- Moe, Terry M.
 1984 “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, Vol.28 No.4, pp.739-777.
- Moe, Terry M.
 1997 “The positive theory of public bureaucracy”, in Dennis C. Mueller (ed.), *Perspectives on public choice: A Handbook*, pp.455-480. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mullard, M.
 1993 *The Politics of Public Expenditure (2nd)*. London: Routledge.
- Niskanen, Jr. William A.
 1971 *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Niskanen, Jr. William A.
 1973 *Bureaucracy: Servant or Master? Lessons from America*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Niskanen, Jr. William A.
 1979 “Competition Among Government Bureaus”, *American Behavioral Scientist*, Vol.22 No.5, pp.517-524.
- Niskanen, Jr. William A.
 1991 “A Reflection on Bureaucracy and Representative Government”, in André

- Blais and Stéphane Dion (eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*. Pp.13-31, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Niskanen, Jr. William A.
 1994 *Bureaucracy and Public Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Oliver, D. and Drewry, G.
 1996 *Public Service Reforms: Issues of Accountability and Public Law*. New York: Pinter.
- Peters, B. Guy
 2001 *The Future of Governing: Four Emerging Models*. (2ND) Kansas: University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy and Donald J. Savoie (eds.)
 1998 *Taking Stock: Assessing Public Sector Reform*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Pollitt, Christopher
 1993 *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience (2nd)*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert
 2000 *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Ranson, S. and Stewart, J.
 1994 *Management for the Public Domain: enabling the Learning Society*. Hong Kong: St. Martin Press.
- Rhodes, R. A. W.
 1994 "The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain", *Political Quarterly*, Vol.65, No.2, pp.138-151.
- Savoie, Donald J.
 1994 *Thatcher, Reagan and Mulroney: In Search of A New Bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Self, P.
 1993 *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. Hong Kong: MacMillan.
- Zifcak, S.
 1994 *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Buckingham: Open University Press.

A Research for the Reform's Background and Ideas of the Thatcher Government in the UK

Kun-I Liu*

ABSTRACT

The years since 1979, when Mrs. Margaret Thatcher became prime minister in the UK, have been particularly associated with the approach of New Right to reform public sector for resolving governing problems. The Thatcher government experiences during the 1980s and 1990s has been extraordinary, not only transformed the culture of government in the UK but also strongly influenced the administrative reforms in many other countries. For a better understanding in the reform of New Right, this article is trying to explore the reform's background and ideas of the Thatcher's administration.

Key Words: Thatcher government, the New Right, neo-liberalism, public choice theory

* Ph. D. in Public Administration, National Chengchi University.
Assistant Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.