

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 英國民間融資方案(PFI)的政治經濟分析

Private Finance Initiative in the Great Britain: A Political Economy Analysis

doi:10.30390/ISC.200903_48(1).0002

問題與研究, 48(1), 2009

Issues & Studies, 48(1), 2009

作者/Author : 吳德美(Te-Mei Wu)

頁數/Page : 33-69

出版日期/Publication Date : 2009/03

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200903_48\(1\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200903_48(1).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



英國民間融資方案 (PFI) 的政治經濟分析

吳 德 美

(國立政治大學國家發展研究所副教授)

摘 要

財政短缺常是政府選擇 PFI 的主要原因之一，PFI 可以幫助政府克服財政上的兩難：即在緊縮的財政情況下，仍能透過較高的私人資本支出增加公共投資。本文主要的目的即在檢驗具有豐富 PFI 經驗的英國，尤其是新工黨執政時，是否符合這項假設。此外，本文也試圖回答新工黨選擇 PFI 的理由、主要的作法及其如何面對黨內 PFI 的反對者，以貫徹其執行 PFI 的決心。研究發現保守黨政府採取 PFI，確實存在政府部門面臨的財經壓力，工黨政府並非在財政壓力下，為了控制公共支出的規模選擇 PFI，而是基於 PFI 的效率和創新等市場原則的考慮。此外，工黨採用 PFI 另一目的在向中間趨近，贏得多數選民支持，可視為從 80 年代以來，工黨現代化議程中的一部份，用以改變工黨傳統反企業、反市場的標籤。因此，PFI 具有多元的面向，它可以幫助政府克服財政的兩難，也可以做為一項政治策略。

關鍵詞：民間融資方案、公私夥伴、新工黨、黨章第四條、工會

* * *

壹、緣起與目的

自 1990 年代開始，由於財政短缺、公部門缺乏效率、公共設施的拓展無法滿足快速成長的需求，及先進國家民營化成功的先例等因素的影響，聯合國和世界銀行等國際組織，開始透過公私夥伴 (public private partnerships, 以下簡稱 PPP) 的方式，將私部門 (跨國企業) 納入共同治理的模式中，期以私部門的資金、技術等投入，為開發中國家提供基礎公共設施，以促進經濟發展並舒緩貧窮。^①而歐美等先進國家，在經歷

註① 世界銀行等國際組織稱這種私人投資基礎公共建設為 PPI (private participation infrastructure)。見



1980年代福利國家的擴張導致的財政壓力、公部門缺乏效率等弊端，採行民營化後，1990年代開始，也相繼陷入經濟不景氣及高失業率的泥沼中。為了振興經濟，英國於1992年提出了由私部門融資參與公共建設計畫的方案，即PFI (private finance initiative, 以下簡稱PFI)，做為PPP的一種形式來提供公共服務，以刺激私部門投資的意願，並達到不增加財政支出，仍能提供公共服務的目的。之後，日本與歐盟也分別於1997年和2003年，開始積極推動PFI。民間融資方案在國際組織的推動和先進國家的採行下，一時間乃蔚為風潮。^②

PFI係公私夥伴(PPP)中民間提供財務支持公共服務的一種方法，主要是公部門向私部門採購服務，即公部門不須出資興建公共設施，而以合約方式每年向擁有該項資產的私部門購買服務。政府每年只要支出購買或租賃公共服務的費用，設計、興建、維修等全部的融資成本轉由私部門供給，透過私部門的資金和營運效率，可以減輕政府的財政負擔，並獲得物超所值的計畫效益。由於公部門支付費用與私部門承接計畫的風險達成平衡，是一項讓公私雙方皆獲利的雙贏投資策略，PFI因而成為政府提供公共服務的最佳選擇方案之一。

PFI由英國保守黨政府首先提出，1997年工黨贏得大選後，仍持續推動該政策。10多年來英國已累積了將近800個簽約案件，實施項目涵蓋交通、環保、醫院、學校、監獄、政府辦公室及社區開發等。英國財政部對其PFI的經驗頗為自豪，因為已有超過50個國家來英國取經，包括意大利、愛爾蘭、日本、紐西蘭等都依照英國的模式建立了政府與私人部門的夥伴關係。^③無論從推動的時間或案件數來看，英國PFI經驗之豐富可謂各國之翹楚。此外，PFI與BOT雖都是私部門資金投資在公共建設上，不過二者在概念上有些差異，主要差別在於PFI由政府保證對價購買服務，並於合約期間每年支付使用費用，風險由公私雙方最適分配。BOT則向使用者收取費用，風險由私部門承擔。由於政府保證對價購買服務，其中產生的「利益」及「權益」問題較BOT為多，因而引發英國國內許多的爭議與辯論，尤其是傳統主張由國家提供公共服務的工黨內部，左翼和工會對工黨政府採用PFI的質疑最廣為討論，因而值得進一步

Asian Development Bank, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, and Japan Bank for International Cooperation, "Connecting East Asia - a New Framework for Infrastructure" (2005), pp.49~100。另外由國家、多邊組織與跨國企業間組成的夥伴關係，擺盪於傳統與市場規範間的方式，Bull & McNeill稱之為「市場的多邊主義」(market multilateralism)。該書介紹了許多由國際組織協助，利用跨國企業投資的PPP方式，為開發中國家提供基礎建設的案例，見Benedicte Bull & Desmond McNeill, *Development Issues in Global Governance: Public-Private Partnerships and Market Multilateralism* (London & New York: Routledge, 2007)。

註② 目前PFI為加拿大、法國、葡萄牙、荷蘭、愛爾蘭、挪威、芬蘭、澳洲、日本、新加坡、美國及歐盟等國家所採用。參見WIKIPEDIA: the free encyclopedia http://en.wikipedia.org/wiki/Private_Finance_Initiative。

註③ 參見Abby Ghobadian, David Gallear, Howard Viney & Nicholas O'Regan, "PPP: the Instrument for Transforming the Public Services," in Abby Ghobadian, David Gallear, Nicholas O'Regan & Howard Viney (eds.), *Public-Private Partnerships: Policy and Experience* (Palgrave: Macmillian, 2004), pp. 2~3。

研究。

許多研究指出，財政短缺常是政府選擇 PFI 的主要原因之一，因為 PFI 可以幫助政府克服財政上的兩難：即在緊縮的財政情況下，仍能透過較高的私人資本支出增加公共投資。例如日本及歐盟國家，都是面臨經濟不景氣，而政府在預算赤字和債務過高，必須減少公共支出，以避免通貨膨脹對經濟成長造成長期損害的情況下，開始推動 PFI 的政策。^④政府財政缺乏導致基礎建設不足而影響經濟發展，更是開發中國家引進私部門投資的主要原因。^⑤以英國為對象的分析也指出，PFI 的起源是保守黨政府為了因應通貨膨脹，而對公共支出嚴格控管，以避免增加預算赤字。^⑥不過，二文論述的都是保守黨政府時期。

從以上文獻分析，整體來看 1990 年代初英國保守黨政府如同其他的國家一樣，財政壓力是選擇 PFI 的原因。而 1997 年工黨執政後，布萊爾 (Tony Blair) 政府的經濟政策大部份承襲保守黨，維持總體經濟的穩定，但她也追求機會平等和社會正義等工黨的傳統價值，公共支出的增加勢所難免。那麼，工黨持續且更積極推動保守黨任內的 PFI 方案，是否如保守黨一樣，在緊縮的財政情況下，透過較高的私人資本支出以補充公共投資的不足？其次，PFI 表示私部門進入公共領域提供服務，但無論是市場、私人資本、效率等都不是過去工黨的語言，新工黨為什麼放棄了過去公共服務應由公部門提供的國有化主張，選擇了親市場和企業的 PFI 政策？其貫徹 PFI 的主要作法有那些？一旦立場改變，她是如何面對反 PFI 的黨內成員及其支持者，即黨內的左翼和工會？

註④ 日本係因 1997 年開始連續三年刪減公共建設投資，為避免營建業受到衝擊，而引進 PFI，見林淑馨，「日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 為例」，*政大公共行政學報*，第 16 期 (2005 年 9 月)，頁 1-31。歐盟中的法國、德國及歐盟執行委員會推動 PFI 的財經考慮，參見張倩瑜、黃明聖主持，*DBFO 模式在我國運用之研究*，行政院公共工程委員會委託研究計畫 (2006 年 4 月)；金玉瑩主持，*歐盟地區公私合夥 (PPP) 政策推動歷程與現況之研究*委託專業服務案，行政院公共工程委員會委託研究 (2007 年 4-10 月)。

註⑤ 以開發中國家為對象進行的研究如 Bull & McNeill 的分析，即使 90 年代以後，世界銀行將公私部門合作建設水資源引進拉丁美洲國家的原因，財政不足並降低政府負債的總體經濟考慮，大於利潤最大化、提高效率等市場原則，參見 Benedicte Bull & Desmond McNeill, *op.cit.*, pp. 135-158；Mehrotra & Delamonica 也認為政府財政不足是開發中國家推動私部門參與醫療、教育和水資源等服務提供的原因之一。見 Santosh Mehrotra & Enrique Delamonica, "The Private Sector and Privatization in Social Science: Is the Washington Consensus Dead?" *Global Social Policy*, Vol. 5, No. 2 (2005), pp. 141-174。至於開發中國家 PFI 的一般趨勢分析，參見 Clive Harris, "Private participation in infrastructure in developing countries: trends, impacts, and policy lessons," *The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank* (2003), pp. 1-56。

註⑥ 如 Terry 指出，PFI 的起源是保守黨政府為了因應通貨膨脹，而對公共支出嚴格控管，見 Francis Terry, "The Private Finance Initiative: Overdue Reform or Policy Breakthrough?" *Public Money and Management*, Jan-March, 1996, pp. 9-16；Heinecke 也認為財政不足，同時避免增加財政赤字，英國乃引進 PFI，見 Bastian Heinecke, "Involvement of Small and Medium Sized Enterprises in the Private Realisation of Public Buildings," <http://www.tu-freiberg.de/~wwwfak6/files/paper/winter1.pdf?PHPSESSID=cc4a62c6304acdb657e921fa55a9a5b3>。

本文主要的目的即在探討具有豐富 PFI 經驗的英國，尤其是新工黨時期，是否符合因財政短缺而選擇 PFI 的這項假設，並試圖回答新工黨選擇 PFI 的理由、主要的作法及其如何面對黨內 PFI 的反對者，以貫徹其執行 PFI 的決心。

目前國內 BOT 領域已有相當豐富的研究，但 PFI 較少受到廣泛討論。在少數 PFI 的著作中，偏重日本的研究，^⑦若論及英國 PFI 者，也多從法律、工程、採購或個案等角度切入，以概念介紹、法律制度適用與績效評估等技術層面為重點。^⑧本文嘗試從政治經濟角度分析英國 PFI 的起源、相關的爭議與辯論等，從政策的上游觀察英國兩黨 PFI 的策略選擇，及其政經內涵，期補充國內這部份研究之不足。然限於篇幅，爭議與辯論部份，本文偏重在新工黨 1997 年執政前後因 PFI 引發的黨內爭議。

全文分四部份，除第一部份緣起與目的外，第二部份分析公共財政與 PFI，主要探討保守黨及新工黨提出 PFI 時國內的財經環境，以釐清兩黨提出 PFI 時財政考量上是否有差異。第三部份重點在於分析工黨採用 PFI 的策略選擇，及其引發的爭議、工黨執政當局如何面對反對者，主要指黨內的左翼和工會，以了解工黨貫徹 PFI 的決心，最後則為結論。

1995 年布萊爾將 PFI 改名為公私夥伴 (PPP)，英國一些學者分析時並未刻意將二者做明確區分，^⑨而以 PFI/PPP 稱之。本文行文中也以 PPP、PFI 或 PFI/PPP 稱之，不做區分。此外，本文從政治經濟的角度分析英國二黨 PFI 的政策起源，由於工黨第二

註⑦ 如林淑馨，「日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 為例」，頁 1~31。

註⑧ 台灣營建研究院發表了一系列從工程技術、績效評估、法令適用等角度分析的 PFI 文獻，如王明德、邱必洙、張倩瑜、葉如淳，「民間參與公共建設政策績效評估架構之建立」，*台灣營建研究院研究成果* (2004)，<http://www.tcrc.org.tw/CHTV2/research/2004/2004-21.pdf>；周慧瑜、張倩瑜、王明德，「英國政府處理英法海底隧道鐵路聯絡線計畫財務危機之經驗與對我國之啓示」，*工程*，第 79 卷第 1 期 (2006 年)，頁 108~117；張倩瑜、黃明聖主持，*DBFO 模式在我國運用之研究*；徐小波則從英國 PFI 的相關制度、經驗及案例為基礎，檢討我國國內相關法令和制度的適用，並提出建議。參見徐小波，「建立政府與民間合作開發重大公共建設及公共服務推動機制」，*經建會研究報告* (2004 年)；金玉瑩則對英國 PFI 做一般概述後，從法律角度兼述英國 PFI 投資契約中的損害賠償，參見金玉瑩主持，「歐盟地區公私合夥 (PPP) 政策推動歷程與現況之研究」委託專業服務案。

註⑨ 如 Salter & Greenaway 認為 1997 年工黨上台，當時財政部主計長 (Paymaster General) Geoffrey Robinson，宣稱「物超所值」和「公私夥伴」將成為公共服務再造的核心，是重新給予 PFI 一個標籤，成為 PPP 政策的一部份，強調為公部門提供服務的各項安排 (Brain Salter & John Greenaway, "Implementing the PFI: National Imperatives and Local Policy Networks," *Economic & Society Research Council, UK. Full report of research activities and results*, 2005, 10, 3). www.esresociety.ac.uk；此外，Petratos 指出 PFI 模式是 PPP 概念下的一種次類別 (Pythagoras Petratos, "Does the Private Finance Initiative Promote Innovation in Health Care? the Case of the British National Health Service," *Journal of Medicine and Philosophy*, Vol. 30 (2005), pp. 627-642；他如 Falconer & McLaughlin 則認為 PPP 在保守黨政府下的政策表述是 PFI，見 K. Peter Falconer & Kathleen McLaughlin, "Public- Private Partnerships and the New Labor Government in Britain," in Stephen P. Osborne (ed.), *PPP: Theory & Practice in International Perspective* (London: Routledge press, 2000), pp. 120-133；Liddle 則認為 PFI 是 PPP 較狹義的形式，PFI 基本上是一項政府毋須馬上付現而購買的大張入場券 (big ticket) 的一項雇用-購買計畫 (hire-purchase)，見 R. Liddle, "Alistair Darling: Private Finance Initiative," *New Statesman*, Vol. 9, No. 418 (1996), p. 12.

任後，以公共服務的改革為施政的重點，與第一任贏回政權不同，故文中的分析以 1992-2001 年這段時間為主。

貳、公共財政與 PFI

1979 年以前英國採用凱恩斯主義 (Keynesianism) 需求面管理的策略，以充分就業為施政的重點。為了創造更多的就業機會，政府必須增加公共支出，若不加稅就必須發行更多政府公債或借款，因而會有導致通貨膨脹的壓力。柴契爾政府為了打破戰後英國集體主義意識形態，並活絡經濟，以貨幣主義的經濟決策，取代了原本凱恩斯主義和國有化政策的路徑。同時，抑制通貨膨脹也取代了原本的降低失業率，成為英國總體經濟政策上的首要目標。柴契爾政府抑制通貨膨脹，採用的方式是控制貨幣供給。財政政策面則著重「雙減」，即減稅與減少公共支出，期透過緊縮公共支出以降低政府舉債，維持健全的貨幣。

舉債是公部門融資的手段之一，英國公部門舉債需受到限制有二個理由，一方面公部門的預算赤字即「公部門淨現金需求」(PSNCR)^⑩是以現金為衡量收支的基礎，PSNCR 的增加表示過多的公共支出，會造成現金存量上升的壓力，為了避免通貨膨脹的惡化，PSNCR 必須受到限制；另一方面則是為了因應馬斯垂克條約 (the Maastricht Treaty) 的要求。依據馬斯垂克條約的規定，^⑪加入歐元區的歐洲國家必須符合：(1) 每個會計年度的整體政府財政赤字 (deficit)，在同一個景氣循環裡，必須維持在 GDP 的 3% 水平，否則就不能用舉債的方式來因應景氣的低迷；(2) 整體政府負債 (debt) 不可超過 GDP 的 60%。雖然英國最終並未加入歐元系統，但還是盡力達到這項要求，以便享有加入歐元區與否的自主選擇權。^⑫在這二個條件下，也必須控制公共支出和總

註⑩ 「公部門淨現金需求」(Public Sector Net Cash Requirement, PSNCR) 名稱係英國預算赤字 (budget deficit)，舊名詞為 PSBR，改名是為了避免與淨借款 (net borrowing) 混淆。參見 WIKIPEDIA: the free encyclopedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Public_sector_borrowing_requirement.

註⑪ 歐洲貨幣聯盟 (European Monetary Union, EMU) 的財政規則，設立於 1990 年代；主要指 1991 年簽署的馬斯垂克條約 (the Maastricht Treaty)，以及 1997 年進一步簽訂的穩定成長協定 (Stability and Growth Pact, SGP)。1991 年，歐盟各國所簽訂的馬斯垂克條約，明定歐盟各國應於 1999 年 1 月 1 日以前，成立經濟貨幣同盟 (Economic and Monetary Union, EMU)，也就是成立單一的歐洲中央銀行，並發行單一貨幣 (歐元)。為了完成這個目標，馬斯垂克條約規定加入 EMU 的各國，都必須滿足四項總體經濟面的條件，其中第三項與預算赤字有直接的關係，也就是「加入 EMU 的國家，其公部門的預算赤字 (也就是英國的 PSNCR)，不得超過該國 GDP 的 3%」，及「該國政府負債的額度，不得超過該國 GDP 的 60%」。這些相關規範當初設立的目的，是為了 (1) 抑制歐洲共同體會員國愈來愈高的政府債務，以及 (2) 設法強化未來推出的歐元，在貨幣市場上的可信度 (Paul R. Krugman & Maurice Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy* (Boston, MA: Addison-Wesley, 2006), p. 555; Kersten Kellermann, "Allocative Inefficiency of Debt Financing of Public Investment—An Ignored Aspect of the Golden Rule of Public Sector Borrowing," http://www.euroframe.org/fileadmin/user_upload/euroframe/docs/2004/session2/eurof04_kellermann.pdf (January, 2004), p. 2.

註⑫ Rob Ball, Heafey Maryanne, & King David, "The Private Finance Initiative and Public Sector Finance," *Environment & Planning C: Government & Policy*, Vol. 20 (2002), p. 58.

負債。^⑬ 1979年保守黨上台時的政綱之一，就是減稅與降低公部門舉債，為達成此目標就必須刪減支出。然而，無論是刪減支出或降低舉債，都會影響政府公共服務的提供，在選舉的壓力下，為了不影響公共投資計畫的進行，私部門資金的挹注，乃成為公部門降低支出和舉債的最佳方案之一。

工黨方面，傳統以來工黨社會民主的思想，主張市場必須受到限制，國家必須將更多的經濟轉為公共所有制，並提供更多的福利。1945年工黨執政後，將其主張具體表現在英國工業的國有化、建立福利國家和選擇凱恩斯主義，透過財政政策對有效需求進行管理的經濟政策。但從1951到1997年，工黨只執政過11年，且從未連續二次執政，主因工黨經濟治理的能力一直受到資本市場和選民的質疑。為了吸引中間選民、因應全球化下企業的競爭需要，並打破資本市場對工黨傳統「高稅率—高支出」的觀點，新工黨改變了傳統工黨從需求面進行管理的經濟政策，採用了保守黨新自由主義路線的總體經濟穩定，承諾低通膨、不提高所得稅率、凍結公共支出的增加二年、刪減國家負債等，並持續推動PFI。

一、保守黨任內公共財政與PFI

1989年之前，英國政府並不熱衷私部門的資本涉入公部門計畫中，這可由二個措施看出，一是1980年代即開始啟動民間資金投入國營企業的「萊里法則」(The Ryrie Rules)績效不佳，終於1990年代初遭到廢止。二是英國劃時代的民間融資案例，即1987年保守黨政府任內的Dartford Crossing Bridge興建案，財政部原先並不主張使用私人資本。^⑭此外，私部門參與公共服務也因面臨到一些障礙而令公私雙方都裹足不前，如錯綜複雜的審核程序、傳統公部門借款利率低於私部門借款及私部門的融資列入公部門支出額度內等。^⑮1989年保守黨取消了私部門資金須計入公共支出帳中的非附加原則(additionality)，1992年進一步提出PFI，積極地將私人資本及其專業管理技術引進公部門，即在於政府部門面臨的經濟和財政壓力。

柴契爾夫人早期公共財政採貨幣主義觀點，即以賦稅支應公共支出，以降低公部門舉債額度，不過，賦稅是以增加間接稅的收入，如提高增值稅、健保費(national

註^⑬ Jane Broadbent & Richard Laughlin, "The Private Finance Initiative: Clarification of a Future Research Agenda," *Financial Accountability & Management*, Vol. 15, No. 2 (May, 1999), p. 98.

註^⑭ 英國最早的大型民間投資案是Dartford River Crossing興建案，該橋橫跨River Thames連接Dartford和Thurrock，於1987年簽約，由Dr. Ing Hellmut Homberg and Partner and Kvaerner Technology Limited設計興建。於1991年6月7日完工，同年10月30日開放使用。該橋因造價太貴而計畫建造時政府的預算又太緊，因此由私人出資造橋為國會議員強烈支持，但財政部卻反對，他們認為這是公部門的責任。但國會議員仍試圖說服財政部，說明採用私人資金可以將造橋的時間、預算及收費的風險轉移給私部門，若仍用傳統採購方式，任何延期的成本都將轉嫁到納稅人身上，最後財政部被說服採用民間融資方式造橋。參見 Rt Hon John Redwood MP, "Public-Private Partnerships and Private Finance," in Abby Ghobadian, David Gallear, Nicholas O'Regan & Howard Viney (eds.), *op.cit.*, pp. 17-18.

註^⑮ Francis Terry, *op.cit.*, p. 10.

insurance contribution) 等，但溫和的降低所得稅，來因應公共支出。柴契爾夫人任內公共支出占 GDP 的比重雖有下降，但實質金額 (real term) 卻不斷成長。^⑩公共支出占 GDP 比重下降，主要來自於經濟成長 (GDP) 的貢獻，但因政治承諾，柴氏任內公共支出實質金額仍不斷成長，尤其是國防、社會安全、健康醫療等支出。柴契爾夫人任內雖也刪減了 20% 政治敏感度較小的地方小型支出計畫，並試圖施行提升效率、降低行政成本的措施，如雷尼稽核 (Rayner Scrutinies) 等，但效果卻不如預期。^⑪

收入部份，柴契爾政府遵守承諾，社會整體賦稅從 1985/86 會計年度的 38%，降到 1994/95 會計年度的 35%，^⑫不過，因間接稅的增加、北海原油收入、民營化獲得的股金收益和從土地建物出售得到的資產收入提高，使得柴契爾夫人任內前數年舉債雖仍必須平衡預算赤字，但到晚期 (1987-1990 年)，英國終達成預算赤字降低的目標。^⑬總體來看，柴氏政府雖然追求降低公共支出和舉債的目標，然在政治考量下，無論是民營化或效率改善，雖可提高公共管理的效率，但無法解決不斷高漲的公共支出，一旦出現景氣衰退，公共支出的提高勢必影響國家整體財政。

1990 年梅傑繼柴契爾夫人為首相，仍維持以通貨膨脹最小化為總體經濟政策的信號，降低公共支出和舉債，也仍是梅傑政府的目標。不同的是，國內經濟開始持續衰退，1991/92 年景氣衰退達到高峰，實質 GDP 成長率分別為 -1.4% 及 0.2% (見表 1)，低於同期的德法等歐洲國家 (如圖 1)。失業率由 1991 年的 8.6%，上升到 1993 年的 10.2%，失業人口將近 300 萬人。^⑭

註⑩ HM Treasury, "Trends in Public Sector Expenditure," 表 4.1, in *Public Expenditure Statistical Analyses 2008*, http://www.hm-treasury.gov.uk/economic_data_and_tools/finance_spending_statistics/pes_publications/pespub_pesa08.cfm

註⑪ 政治承諾部份，柴契爾夫人承諾國防預算每年增加 3%，使得國防支出占總體預算的比例，由 1978/79 年的 14%，增加到 1988/9 年的 17.5%；同期，承諾透過轉移性支付照顧失業者和老人的支出成長了 33.4%；承諾健康醫療支出維持在 2% 的成長，同期間，健康醫療支出成長了 33%。刪減的小型計畫預算包括 19% 海外服務、30% 貿易、工業、能源及就業計畫、67% 住宅計畫、15% 交通計畫及 7% 的環境服務計畫。關於雷尼稽核的成效，1986 年英國公共會計委員會 (Public Accounts Committee) 的調查指出，雷尼稽核執行 7 年後，總共只節省了 0.4% 的公共支出，小於每年公共支出總額的年均成長。見 Arthur Midwinter, "Reaganomics, Thatcherism and Public Finance," in Grant Jordan & Nigel Ashford (eds.), *Public Policy and the Impact of the New Right* (London & New York: Pinter Publishers, 1993), pp. 86-95.

註⑫ Colin Talbot, "UK Public Services and Managements (1979-2000) Evolution or Revolution?" *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14, No. 4 (2001), p. 284.

註⑬ 見英國國家統計局，<http://www.statistics.gov.uk/statbase/TSDdownload2.asp>.

註⑭ 見英國國家統計局，<http://www.statistics.gov.uk>

表 1 1990-2003 年英國經濟財政指標 (%)

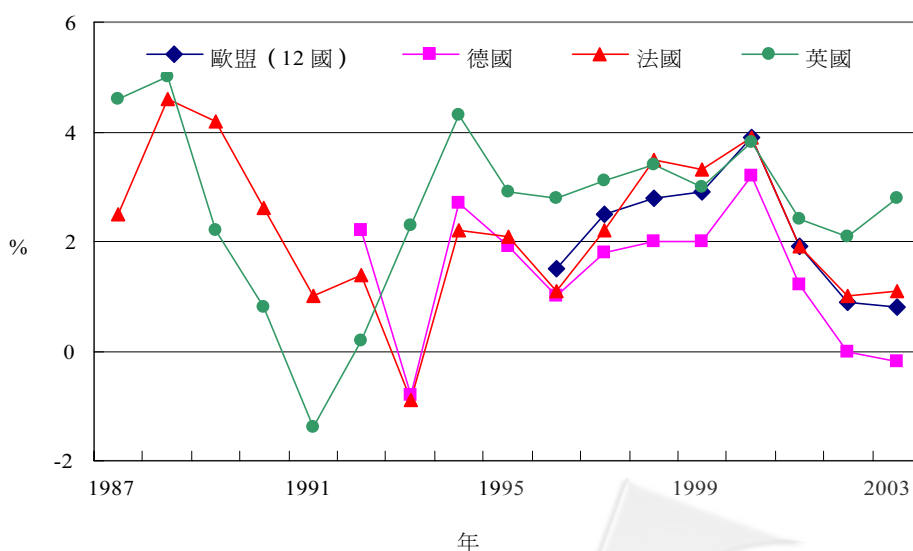
年份	實質 GDP 成長率	失業率	公共支出 /GDP	預算赤字 /GDP	公共債務 /GDP
1990	0.8	6.9	39.8	-1.6	34.0
1991	-1.4	8.6	40.1	-3.1	34.4
1992	0.2	9.8	42.5	-6.4	39.2
1993	2.3	10.2	44.3	-7.9	45.4
1994	4.3	9.3	43.6	-6.8	48.6
1995	2.9	8.5	43.1	-5.9	51.2
1996	2.8	7.9	42.4	-4.2	51.3
1997	3.1	6.8	40.6	-2.2	49.8
1998	3.4	6.1	38.8	-0.1	46.7
1999	3.0	5.9	37.7	0.9	43.7
2000	3.8	5.3	37.0	3.6	41.0
2001	2.4	5.0	37.5	0.5	37.7
2002	2.1	5.1	38.4	-2	37.5

資料來源：1. 實質 GDP 成長率、失業率、預算赤字/GDP、公共債務/GDP，<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

2. 公共支出/GDP，英國財政部，HM Treasury, "Trends in Public Sector Expenditure," 表 4.1, in *Public Expenditure Statistical Analyses 2008*, http://www.hm-treasury.gov.uk/economic_data_and_tools/finance_spending_statistics/pes_publications/pespub_pes08.cfm

註：公共支出/GDP 係會計年度。

圖 1 歐洲各國實質 GDP 成長率 (1987~2003 年)



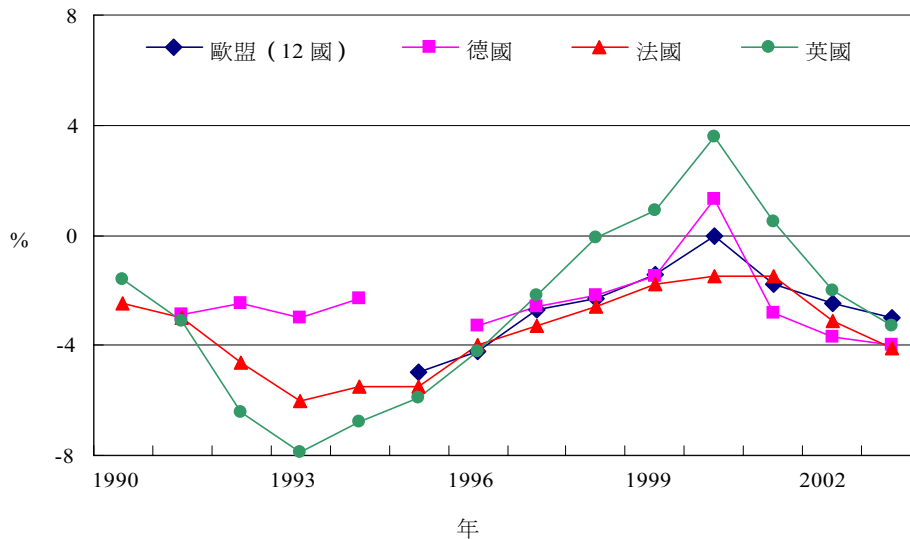
資料來源：<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/prortal/page>

經濟衰退之際，公共支出則不斷成長，公共支出占 GDP 的比重，由 1989/90 年的 39.8%，一直攀升到 1992/93 年的 44.3%，直到保守黨政府於 1997 年下台時，公共支出

占 GDP 的比重一直維持在 40-43% 間，回復到 70 年代福利國家時的水平。其中淨資本支出占 GDP 的比重，於 1989-96 年期間，維持在 1.4% 左右，接近柴契爾夫人執政前期的水準。^①

隨著景氣不佳、加稅不可行和支出不斷成長下，英國公部門預算赤字不斷攀高，預算赤字占 GDP 的比重，由 1990 年的 -1.6%，升高到 1993 年的 -7.9% (見表 1)，較同期歐洲其他國家都高 (見圖 2)，不但打破了柴契爾夫人任內預算盈餘的成果，也超出馬斯垂克條約規定政府財政赤字，必須維持在 GDP3% 的水平甚多。政府整體公共負債 (debt) 占 GDP 的比重，也由 1990 年的 34%，持續升高到 1996 年的 51.3% (見表 1)。這個比例雖然較歐洲其他國家緩和 (見圖 3)，也較馬斯垂克條約規定的 60% 低，不過，較保守黨政府自我設定的 40% 目標，仍相去甚遠。

圖 2 歐洲各國預算赤字占 GDP 比重 (1990~2003 年)



資料來源：<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page>

在財政目標考量下，1992 年梅傑政府以下兩項指標，做為執行財政政策時的重要參考：(1) 公部門淨現金需求 (PSNCR)，即各級政府當年度整體赤字；以及 (2) 公共支出新控制水平 (New Control Total，以下簡稱 NCT)，即將 1993/94 會計年度的各級政府總支出，定為 2445 億英鎊 (略高於 1992 年的總值) 做為「新控制水平」，接下來幾年公共支出的總額不得超過這個金額，公部門若想增加任何一個領域的公共支出，必須同時減少另一個領域的支出。^②不過，NCT 似乎並不是萬靈丹，如 1993 年 11 月財政部主計長 Michael Portillo 宣佈，1994/95 會計年度總支出將刪減 0.1%，最後實

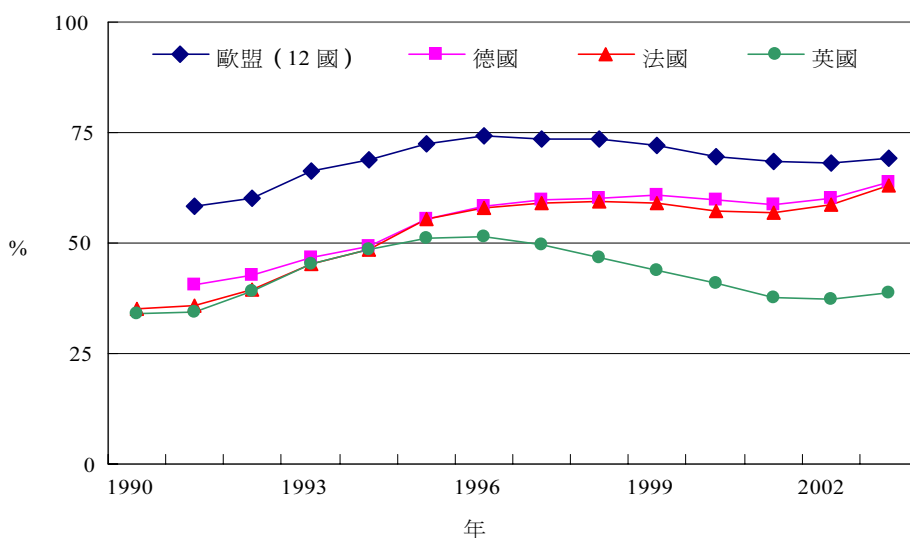
註① 見英國國家統計局，<http://www.statistics.gov.uk/statbase/TSDdownload2.asp>。

註② Jane Broadbent & Richard Laughlin, *op.cit.*, pp. 97~98.



際支出卻增加了 2.3%。^②雖然梅傑政府改革預算制度，將支出總額改成由上而下（top-down）的內閣支出委員會（Expenditure Committee of the Cabinet）決定，該委員會以財政部長為主席，並由財政部官員做為幕僚機構，以控制支出總額；^③梅傑政府並試圖採用各式的支出控制機制、引進較佳的會計系統等手段來改善公共支出，但仍無法達到預期效果。^④直到 1997 年執政末期，保守黨才達到將公共支出降低到 GDP 的 40% 水準（見表 1）。

圖 3 歐洲各國政府負債占 GDP 比重（1990~2003 年）



資料來源：<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page>

在 NCT 的控制及加稅和舉債皆不可行的情況下，保守黨政府乃引進私部門資金的 PFI 模式投入公共服務，做為公部門資金的補充。PFI 既可降低 NCT，卻不會影響政府公共服務的承諾，因為政府每年只要支出購買或租賃公共服務的費用，設計、興建等全部的融資成本轉由私部門供給。由於資金的調度由私部門運作，因此資金的提供不會出現在政府資產負債表中（off-balance sheet）。^⑤同時，因不涉及公部門借貸，勢必不會影響 PSNCR 的增加。^⑥儘管如此，公共設施的興建伴隨公部門向私部門承諾購買服務，政府未來仍需要支付一定的購買費用，因此，對財政壓力的影響並未完全排

註② Francis Terry, *op.cit.*, p. 9.

註③ Wyn Grant, *Economic Policy in Britain* (New York: Palgrave, 2002), p. 130.

註④ Mark H. Robson, "Symposium on Forecasting the State of the Public Finances," *Fiscal Studies*, Vol. 19, No. 1 (1998), p. 46.

註⑤ Grahame Allen, "The Private Finance Initiative (PFI)," Economic Policy and Statistics Section, *Research Paper 01/117* (December 2001), House of Commons Library, p. 20.

註⑥ Jane Broadbent & Richard Laughlin, *op.cit.*, pp. 98~99.

除。不過，透過 PFI，政府可以維持一定程度的預算控制，因為 PFI 契約是由各執行機構 (agencies) 與私部門訂定的，政府並不受執行機構契約上的約束，主管部門可以透過減少執行機構預算的方式，降低 PFI 的成本。另一方面，PFI 不是使用公務預算，使得執行機構也較容易簽訂 PFI 協議。^⑳

1992 年財政部長拉蒙 (Norman Lamont) 在 Autumn Statement 中宣布，政府將更積極鼓勵與私部門以合資的方式提供公共服務，同時，具有自償性的自主型民間融資計畫 (self-standing privately financed projects)，只要能夠獲利即可採行，正式開始推動 PFI 政策。1993 年梅傑政府在財政部之下成立了「民間融資小組」(Private Finance Panel, PFP) 和「民間融資辦公室」(Private Finance Office)，並在各部會內成立了「民間融資單位」(Private Finance Units)，積極推動 PFI 計畫。1994 年 11 月 8 日新任財政部長克拉克 (Kenneth Clarke)，在英國企業所組成的產業聯合會 (Confederation of British Industry, CBI) 的演說中，除了重申 PFI 的兩項指導原則：(1) 公部門的任何支出必須合乎物超所值；(2) 私部門必須真正承擔起風險外，在該會議中，克拉克也指出私部門資金將成為公共投資計畫中主要成長來源，同時宣佈「事先未經過 PFI 研究，不會核准任何形式的政府資本投資計畫」。^㉑從此，任何公部門的資本投資計畫，都必須先經過 PFI 的評估，乃成為一項「全面的可行性測試」(universal testing)。^㉒

由此可知，保守黨於 1992 年發動 PFI 確實存在財經的壓力，當時財政赤字和負債已很高且仍在成長中，而梅傑政府也致力於減少公共支出。此時，私人資本介入公共計畫做為公共資金的補充，藉由投資與公共服務支出的持續，不但不會導致預算赤字的上升，也可以提高私部門投資的意願，讓公私兩部門獲利，PFI 因而成為梅傑政府最佳的選擇方案。

二、新工黨任內公共財政與 PFI

儘管有民間及中央政府的支持，PFI 簽約的案件到 1996 年雖成長至 38 件，總投資金額約 17 億英鎊 (見表 2)，但 PFI 並未如保守黨政府預期的那麼成功，PFI 仍遠低於預計簽約金額 140 億英鎊的目標。^㉓1997 年新工黨政府勝選後，也開始強烈支持各項 PFI 計畫。新工黨政府對 PFI/PPP 的熱情尤勝過保守黨政府，可由表 2 看出，無論是

註^⑳ Paul A. Grout, "The Economics of the Private Finance Initiative," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4 (1997), p. 56.

註^㉑ HM Treasury, "Private Finance: Overview of Progress," *News release 118/94*, 8 (November 1994)。

註^㉒ 「全面可行性測試」指每個計畫是否要採用 PFI 方式採購，必須做「物超所值」(VFM) 的評估。VFM 的計算是整體生命的成本與效益的最適組合，可行性評估要做三個不同的 VFM 來決定。第一，是否進行該計畫：與其他選項相比 (包括什麼都不做)，該計畫可能的成本與效益為何？第二，是否使用 PFI 或傳統採購途徑？第三，選擇什麼供給者來提供服務？參見 Gordon L. Clark & Amanda Root, "Infrastructure Shortfall in the United Kingdom: the Private Finance Initiative and Government Policy," *Political Geography*, Vol. 18 (1999), p. 351.

註^㉓ Daily Telegraph, 轉引自 Clark & Root, *op.cit.*, p. 353.

PFI 計畫的簽約數或總金額，在 1997 年後都大幅提高。不過，新工黨採用 PFI/PPP 是否如保守黨般，將私部門資金視為在公共財政面臨艱難情況時的一種補充？以下從新工黨第一任（1997-2002 年）執政時的公共財政情況，分析其與 PFI 的關係。

表 2 英國歷年 PFI 案件簽約數與總金額（1987~2006 年）

年度	簽約案件數	總投資金額 (£m)	年度	簽約案件數	總投資金額 (£m)
1987	1	180.00	1998	89	2772.17
1988	0	0	1999	86	2598.57
1989	0	0	2000	106	3904.41
1990	2	336.00	2001	84	2179.18
1991	2	6.00	2002	71	7739.55
1992	5	518.50	2003	56	14924.42
1993	1	1.60	2004	73	4050.81
1994	2	10.50	2005	52	3878.79
1995	10	667.47	2006	47	6551.56
1996	38	1698.83			
1997	58	2471.20	合計	783	54,489.57

資料來源：英國財政部 http://www.hm-treasury.gov.uk/media/B/E/pfi_signeddeals_231007.xls

註：1992 年以前係萊里法則下的案件數。

英國經濟在梅傑政府晚期已逐漸復甦並走向強勁，預算赤字和公共債務在經濟復甦及公共支出緊縮的環境下轉趨緩和（見表 1），在梅傑政府下台前，赤字和債務水平都遠低於馬斯垂克條約規定的標準，公共財務表現也較同期歐洲國家亮麗（見圖 2 至 3）。1997 年大選前夕，英國選民已感受到經濟狀況好轉，並對個人經濟前景感到樂觀。^②英國經濟繁榮和財政健全一直持續到新工黨執政之後，如表 1 所示之經濟和財政指標，無論是實質 GDP 的成長率、失業率的降低及公共支出占國家經濟規模比例的下降，都較保守黨執政後期更為出色，尤其是新工黨實現了保守黨將公共支出控制在 GDP 40% 以下的目標。布萊爾政府第一任任期內實質公共支出雖也一直成長，但因經濟景氣及工黨承諾執政前二年不增加公共支出，使得公共支出占 GDP 的比重平均維持在 37-38% 間，創造了英國從 1960 年代以來的新低點。^③隨著景氣繁榮和公共支出比例的減少，預算獲得盈餘、公共債務也不斷下降，到 2001 年時占 GDP 的比重只有 37.7%。1997-2002 年英國公共財政的狀況，遠低於馬斯垂克條約規定的標準，也較梅傑政府和同期的歐洲國家更為穩健（見圖 2 至 3）。

註② 黃偉峰，「邁向唐寧街十號：一九九七年英國大選工黨勝選因素初探」，*歐美研究*，第 28 卷第 1 期（1998 年 3 月），頁 163~164。

註③ 見英國國家統計局，HM Treasury, "Trends in Public Sector Expenditure," 表 4.1, in *Public Expenditure Statistical Analyses 2008*, http://www.hm-treasury.gov.uk/economic_data_and_tools/finance_spending_statistics/pes_publications/pespub_pesa08.cfm.

布萊爾政府第一任時財政上較佳的表現，一方面正值景氣榮景，另一方面也來自於布萊爾政府審慎而穩健的總體經濟穩定政策，及以法則為基礎 (rules-based) 的經濟管理。新工黨上台時總體經濟政策的承諾包括：透過具有約束力的裁量 (constrained discretion) 獲得穩定；透過穩健的貨幣、財政政策及透明度取得可靠度 (credibility)。^④在總體經濟穩定政策方面，執政後布萊爾政府馬上賦予英格蘭銀行獨立制定利率水準的權力，並訂定 2.5% 的通膨目標，即英格蘭銀行的貨幣政策保證通膨不偏離 2.5% 上下 1% 的水準，表示政府未來不會干預市場，也不會讓通膨過高，以建立市場的信心。^⑤財政政策方面，為了打破資本市場對工黨傳統「高稅率—高支出」的觀點，新工黨採用前任的政策，如執政前兩年保留保守黨的公共支出方案，刪減國家負債、不提高 (直接稅) 稅率、以稅收 (間接稅) 而非舉債支應支出等。

在遵守不增加公共支出不提高直接稅的承諾下，布萊爾第一任任期內呈現的是一幅「徵稅 (間接稅) 而不花費」(tax and not spend) 的政府型態，以實踐其以稅收而非舉債支應支出的財政主張，這可由英國財政研究中心的資料看出 (見表 3)。從 1997 年執政到 2002 年這段期間，工黨政府賦稅收入年平均實質成長率幾乎是保守黨政府時代的 2.3 倍，而公共支出在財政部長布朗 (Gordon Brown) 刻意擠壓的情況下，公部門總支出 2001 年以前的年平均實質成長率 1.3%，小於保守黨政府執政時代的 1.6%，即使 1997-2002 年的 1.9%，也遠低於梅傑政府時代 2.6% 的水平。

從收入來看，布萊爾確實遵守承諾不但沒有增稅，反而於 1998 年將公司稅 (corporation tax) 從 31% 降到 30%，1999 年將所得稅從 23% 降到 22%。^⑥為避開具有政治敏感度的所得稅，布朗的策略是不從直接稅下手，而是從其他地方增加收入。工黨第一任期間的賦稅收入增加來源有幾個方面。第一，從已民營化的公用事業獲得收入約 52 億英鎊；第二，取消退休基金 (Pension Funds) 的紅利支付，獲得約 54 億英鎊收入；第三，逐步取消與獲利有關的稅額減免，獲得約 17 億英鎊收入；第四，取消其他各種稅額的減免，如已婚配偶津貼、房地產稅等、並提高高所得者的公共保險費、開徵能源稅等。^⑦這些賦稅和社會安全 (social security) 收入對 GDP 的貢獻，據估計 2000/01 年 (37.7%) 較 1996/97 年 (35.2%) 提高了 2.5%，以當時金額計算，相當於 210 億英鎊。^⑧依照 Grant 的說法，所有這些額外收入都用來降低公共借款，^⑨因而呈現出公共負債降低的結果 (見表 1)。

註④ Edward Balls, "Open Macroeconomics in an Open Economy," in Andrew Chadwick & Richard Heffernan (eds.), *The New Labour Reader* (Cambridge: Polity, 2003), pp. 106-109.

註⑤ Stuart McAnulla, *British Politics: A Critical Introduction* (London & New York: Continuum, 2006), pp. 122-123.

註⑥ Andrew Gamble & Gavin Kelly, "Labour's New Economics," in Steve Ludlam & Martin J. Smith (eds.), *New Labour in Government* (Hampshire: MacMillan, 2001), pp. 174-175.

註⑦ Andrew Gamble & Gavin Kelly, *op.cit.*, p.175; Wyn Grant, *op.cit.*, p. 139.

註⑧ E. Crooks, "Taxing Time with the Calculations," *Financial Times*, March 29, 2001, p. 8.

註⑨ Wyn Grant, *op.cit.*, p. 139.

表3 賦稅和支出每年平均實質成長率(%)

期間	賦稅	公部門總支出
柴契爾夫人時代	2.0	1.2
梅傑政府時代	1.3	2.6
保守黨時代(1979-97年)	1.8	1.6
布萊爾到2001年3月	4.8	1.3
布萊爾到2002年3月	4.1	1.9

資料來源：Institute of Fiscal Studies，轉引自 Grant, *op.cit.*, p. 138。

在以法則為基礎的經濟管理方面，新工黨為了促進決策的穩定和透明度，並將政府與經濟問題的責任保持一段距離，^⑩而建立了一些經濟管理規則。其中為公共支出訂立的指導原則中最重要即為黃金定律 (the golden rule)^⑪和永續投資定律 (the sustainable investment rule)。黃金定律指在景氣循環過程中，政府的舉債只能用於投資，不能用於經常性支出 (current spending)。永續投資定律指公部門淨負債占 GDP 的比例，在景氣循環過程中，維持在 GDP 的 40% 水準，以確保公共財政的穩定。這二個定律指出，政府財政雖不必年年達成平衡，然必須在景氣循環過程中求得平衡。^⑫黃金定律主要在避免債留子孫造成跨世代的不公平性，因此，在黃金定律下，當前公共服務所需的花費係由該世代的納稅人提供，影響後世代納稅人的資本支出，政府才能舉債因應。永續投資定律在實際執行上，以三年為一期，限制經常性支出每期成長幅度為 2.25%，資本支出成長從 1998/99 年占 GDP 的 0.8%，可提升到 2001/02 年的 1.5%。^⑬

黃金定律和永續投資定律雖為 *Fiscal Studies* 批評為不是神聖不可侵犯的

註⑩ 1970 年代中期開始，工黨政府即用比較直接的 (hands on) 方式管理經濟，如國有化、國有企業，及工資政策和干預市場的政策，這種方式常引起很大的爭論，一旦發生經濟危機，很快就會成為政府的政治危機。見 P. Burnham, "New Labour and the politics of Depoliticisation," *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 3, No. 2 (2001), p. 130.

註⑪ 「公部門舉債黃金定律」，最早由 19 世紀德國經濟學家 Lorenz von Stein 所提倡，二十世紀最著名倡議者則是 Musgrave，著重的焦點放在跨世代的公平性 (intergenerational fairness) 之上。這項黃金法則的重點在於：政府的舉債額度，不應該超過這個財政週期的資本形成 (capital formation)。換言之，就是公部門當前的支出，必須以當前的收入來支付，只有投資性的支出 (investment expenditure，主要指重大基礎建設)，才可以透過舉債的方式來因應。因此，支持黃金法則的人士，認為貫徹該法則能夠強化公部門對於基礎建設的推動，進而帶動需求與生產力的增長。此外，這派人士也認為黃金法則因為符合「使用者付費」的原則，並未違背跨世代的分配正義，也就是目前舉債興建的公共建設，後世子孫也用得到，因此讓後世子孫幫忙還債，並不為過。見 Kersten Kellermann, "Allocative Inefficiency of Debt Financing of Public Investment—An Ignored Aspect of the Golden Rule of Public Sector Borrowing," (January, 2004), in http://www.euroframe.org/fileadmin/user_upload/euroframe/docs/2004/session2/eurof04_kellermann.pdf, pp.1-24。

註⑫ Grahame Allen, *op.cit.*, p. 23.

註⑬ Chancellor of the Exchequer, *Modern Public Services for Britain: Investing in Reform Comprehensive Spending Review- New Public Spending Plans 1999-2002* (London: Parliament, 1998).

(sacrosanct)，也不是必要的最適原則 (necessarily optimal)，不過，因其強調「經濟景氣循環」，指出了這二個原則的彈性，因而不失其對資本投資具有公共財政長期穩定的功能。^④而 PFI 計畫並不涉及公部門資本支出，即使將未來 20-30 年長期的購買服務費用計算在內，也不會破壞黃金定律。Allen 曾以 1997/98-2000/01 年公部門淨借款 (public sector net borrowing, PSNB) 占 GDP 的比例變化，加入長期購買服務費用，得到 PFI 並不會違反黃金定律的結果。^⑤

如前所述，PFI 可以幫助政府克服財政上的兩難：即在緊縮的財政情況下，仍能透過較高的私人資本支出增加公共投資。英國保守黨執政末期在財經緊縮的情況下，為了控制公共支出避免增加負債，乃大力推展 PFI 方案，即符合這種假設。而工黨上台後不久，雖持續且更積極推動保守黨任內的 PFI 方案，不過，從工黨執政時較佳的公共財政情況來看，新工黨熱衷於 PFI，在財政上的考慮與保守黨的觀點不同。首先，新工黨政府的財政健全，並沒出現保守黨時期的壓力。其次，在承諾二年不增加公共支出後，布萊爾政府開始逐漸增加支出。

布萊爾政府的經濟政策雖然大部份承襲保守黨，維持總體經濟的穩定，但也追求機會平等和社會正義等工黨的傳統價值，如其 1997 年的競選承諾：「當經濟許可時優先增加教育醫療支出」；2000 年新工黨在其綜合歲出審查 (Comprehensive Spending Review, CSR) 中指出將增加公共支出；^⑥及 2001 年新工黨的競選政綱中，承諾持續對公共服務進行投資。根據 Mullard & Swaray 的分析，新工黨任內在醫療、教育、住宅、環境等，屬於貧窮和所得不平等的公共支出，高於保守黨；公共支出占 GDP 的比例，保守黨任內維持在 40% 的水準，但新工黨則不排除可以增加到 42%。^⑦新工黨第二任開始，強調公共服務的改革，並持續增加公共支出到 GDP 的 41% 左右。^⑧2002 年產業聯合會 (CBI) 對外宣稱該會與工黨間的關係已降到新低點，讓企業界憤怒的主要原因，在於工黨政府增加了賦稅與公共支出。^⑨從這些資料即可證明控制公共支出的規模並非新工黨的主要目的。

從 1999/2000 年開始實施的綜合歲出審查 (CSR) 來看，新工黨係將公共支出與政策產出的績效目標掛鉤，因為 CSR 是以三年為期的預算分配，目的在各部會以其欲達成的公共服務目標，與財政部締結公共服務協議 (Public Service Agreements, PSAs)，財政部再分配各部會執行協議所需之財政資源。之後，透過持續的追蹤和審查，以監督各部會達成目標的成效。因此，在 CSR/PSAs 下財政部不但可以控制全部的公共支

註④ Grahame Allen, *op.cit.*, pp. 22-23.

註⑤ Grahame Allen, *op.cit.*, pp. 24-25.

註⑥ Wyn Grant, *op.cit.*, p. 132.

註⑦ Maurice Mullard & Raymond Swaray, "The Politics of Public Expenditure from Thatcher to Blair," *Policy and Politics*, Vol. 34, No. 3 (2006), pp. 496-502.

註⑧ 見英國國家統計局, <http://www.statistics.gov.uk/statbase/TSDdownload2.asp>.

註⑨ Steve Ludlam, "New Labour, Vested Interests and the Union Link," in Steve Ludlam & Martin J. Smith (eds.), *Governing as New Labour: Policy & Politics under Blair* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003), p. 80.

出，也可以獲得物超所值的公共服務。^{⑤0} Grant 認為若能維持政治和技術強度，新工黨執政下的英國財政部在控制公共支出的戰役上終可獲得成功。^{⑤1}

在公共服務績效的追求上，新工黨政府的論述不像保守黨假設「市場」與「競爭」的優越性，工黨認為過分強調競爭與效率等因素，有時會犧牲公共服務的品質，為了不再犯保守黨時期「頑固且執著地偏好於私部門」的錯誤，工黨對於公共服務的追求目標是「尋找最佳的服務供應商」。^{⑤2}基本上新工黨並不否認市場機制是改善無效率的利器，但並不要求公部門承擔所有的公共服務，如果有更好的提供者，競爭仍應慎重列入選擇。在這種實用主義的意識形態下，新工黨採行 PFI 也是因為發現，PFI 將市場競爭模式帶入公部門，有助於提升公部門的競爭力與執行彈性，其獲得的潛在效率和創新是值得重視的。^{⑤3}

由以上分析可知，保守黨在面臨財經的壓力下，為避免增加負債，將公共支出的控制視為目的，私部門資金是用來補充公共投資的不足。新工黨執政時，公共財政相當健全，執政初期控制公共支出的規模為的是履行二年不增加支出的政治承諾，之後則是將公共支出做為政策和績效工具，用來達成其社會平等和正義的承諾。而從其上台後持續推動 PFI 方案來看，新工黨並不排除以私人資本補充公共投資，只是效率和創新等市場原則的考慮，更高於降低政府負債的總體經濟考慮。

三、工黨、工會與 PFI

PFI 表示私部門進入公共服務領域提供服務，有別於公共服務由國家提供的國有化方式，是一種親市場（pro-market）和企業（pro-business）的作法。而無論是市場、競爭、私人資本、效率等都不是過去工黨的語言，新工黨為了勝選放棄了過去公共服務應由公部門提供的國有化主張，選擇親市場和企業的作法。不過，工黨的改變並不是從布萊爾時代才開始，應上溯自金諾克時代提出的一連串工黨現代化的革新。新工黨親市場和企業的作法與傳統工黨提倡的公共所有權，及其支持者工會所關注的普遍福利及完全就業的主張有所衝突。為扭轉選票上的困境，工黨現代化工程的首要工作之一，即必須重新思考其與傳統左派的關係，而處理兩者間的關係，勢必觸及理念和組織的調整。在理念的調整上，最重要的即涉及黨章第四條存廢的拉鋸戰。在組織上，布萊爾必須改變工黨過去為工會所把持的決策機制，並以擴大工黨黨員結構及其代表性，增強黨魁的領導權威，以掃除工黨現代化的障礙，並順利推展 PFI。以下先就新工

註^{⑤0} 見張正修、蔡淑惠，「英國布萊爾政權下的新政策評鑑制度－綜合性歲出審查（CSR）與公共服務協議（PSAs）」，*考證季刊*，第34期（2003年4月），頁8-37；黃榮源，「英國公共服務協議制度的發展與評估」，*研考雙月刊*，第31卷第2期（2007年4月），頁13-25。

註^{⑤1} Wyn Grant, *op.cit.*, p. 132.

註^{⑤2} Damin Grimshaw, Steve Vincent & Hugh Willmott, "Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services," *Public Administration*, Vol. 80, No. 3 (2002), p. 478.

註^{⑤3} 參見 P. Robinson, "The Private Finance Initiative: the Real Story," *Consumer Policy Review*, Vol. 10, No. 3 (2000), pp. 83-85.

黨執政前提出 PFI 的過程做說明，其次依序就其與舊工黨及工會間，對 PFI 政策搏奕過程做論述，以分析新工黨貫徹 PFI 的決心。

(一) PFI 的提出

從 1979 年起，工黨即遭遇到連續四次全國大選的失敗，說明了舊工黨的「國有化」及「公共所有權」(common ownership) 的政策已不為主流意識形態及選民所接受。布萊爾認為工黨要重新執政，除了必須找回意識形態的主流論述外，^④還需要向中間趨近改變其傳統的工人階級結構。準此，工黨勢必要與工黨內部的左翼（即舊工黨）及工會做區隔，以現代化新工黨的面貌展現在選民面前。

現代化的新工黨以超越左、右的第三條路做為主要的論述，認為新右派的自由市場忽視了公共服務，並對社會產生的問題不負責任；而無論是東歐獨裁政權或西方社會民主的左派，國家干預主義和福利國家產生的問題和它解決的問題一樣多，同時，干預主義也無法適應快速變遷的當代環境。第三條路是為了適應全球化導致國家權力被國際資本和企業削弱，使凱恩斯經濟策略無法運作，及多元化新個人主義興起，使傳統左派的集體主義遭受挑戰而提出的一種主張。^⑤新工黨認為在此變遷的系絡下，左派必須擁抱全球化並接受市場經濟的效率和動態，不過，市場經濟的追求須與社會主義的平等、機會、責任、社區等結合。Driver & Martell 因此認為「第三條路」是混合左派公共服務和社會正義，及右派自由市場和低賦稅的價值和觀點。^⑥

在接受「市場」觀點的前提下，「第三條路」強調社會正義和中間偏左路線，手段上採用「能抓老鼠的，就是好貓」(what matters is what works) 的實用主義，政策上採用親企業和親競爭 (pro-competition) 的取向，以吸引企業投資，並改變工黨傳統反企業、反市場的標籤。^⑦不過，工黨市場、企業取向的改變，並不是布萊爾時代才定調，早在工黨於 1983 和 1987 年二度敗選後，工黨黨魁金諾克痛定思痛，決定全盤檢討工黨的政策，而於 1989 年成立「政策檢討小組」(the policy review groups) 時，即已啟動了工黨的革新。

新工黨與舊工黨最大的差別在於前者傾向市場資本主義。^⑧由於資本主義的私有制與集體利益抵觸，因此，工黨歷史上一向敵視資本主義。工黨傳統的社會民主主義相信市場對創造財富具有正面的效果，不過，也相信市場會造成社會的不平等，因此，

註④ 當英國主流論述的意識形態逐漸形成並長期獨大後，第二大黨的意識形態會在嘗試錯誤中朝執政黨之霸權意識形態修正。布萊爾的新工黨即仿效柴契爾主義，以「漸進改革」(incremental reform) 的策略，執政初期不改變保守黨財政節政策，但其意識形態潛藏在務實主義外衣下，逐步建構其改革的措施，並取得主流論述的正當性。參見黃偉峰，「左派、右派、或是第三條路？英國主要政黨意識形態之區隔，1979-1997」，*理論與政策*，第 16 卷第 1 期（2002 年 3 月），頁 1-24。

註⑤ Anthony Giddens 原著，鄭武國譯，*社會民主的更新：第三條路*（台北：聯經，1999 年）。

註⑥ S. Driver & L. Martell, *Blair's Britain* (Cambridge: Polity Press, 2002), p. 222.

註⑦ Stuart McAnulla, *op.cit.*, pp. 54-56, 124-125.

註⑧ Steven Fielding, *The Labour Party: Continuity and Change in the Making of New Labour* (Macmillan: Palgrave, 2003), p. 145.

社會民主主義主張市場必須受規範和控制，國家在計畫經濟上應扮演積極的角色，公共所有制乃成爲平衡市場的重要機制，這個想法之後成爲工黨的信念。^⑤ 1918 年工黨通過了主張公共所有制 (common ownership) 的黨章第四條 (Clause IV)，縮小自由市場的範圍，成爲名符其實的社會主義政黨。1945 年工黨第一次執政的艾德禮 (Attlee) 政府將英國工業約 20% 國有化，開始落實社會民主主義的主張，由公部門提供必須的公共服務。此後整個 1960-1970 年代的英國，即使是保守黨執政期間，基本上採取的也是工黨由國家提供公共服務的福利國家主張。不過，從 1970 年代晚期開始，整個系統起了戲劇性的變化。由於保守黨政府新自由主義的政策與行動既受好評，短期內又不可逆轉，金諾克時代的工黨即認知到要重新執政，只有從左派的宰制中解放出來，根本性的重新思考市場與國家的關係。

「政策檢討小組」對工黨經濟政策方向的重要改變有三，第一，接受多數選民所擁護的個人價值，反對凱恩斯主義的直接由國家介入，不再主張重新國有化，並接受市場對效率的貢獻是不可或缺的理念；第二，高度支持市場，倡導與私部門的夥伴關係，鼓勵私部門的生產與投資，並不再推翻新的產業關係架構中的許多因素；第三，以供給面政策做爲中程的產業發展策略，並將貨幣的穩定置於充分就業之前，即工黨不再支持高度支出，及爲達成充分就業而做的公部門投資計畫。同時，工黨肯定歐洲的社會民主模式就經濟效率和社會正義而言，都比柴契爾主義式的資本主義模式更優越，因而仍保有國家管制市場的信仰。^⑥ 在「政策檢討小組」的革新下，工黨恢復了市場的地位，對私部門的態度也由敵對調整爲夥伴關係，總體經濟的管理也由需求面轉向供給面，但仍保有社會民主和正義的價值，布萊爾的第三條路即是在金諾克改革工黨的路徑下向前推進。

「政策檢討小組」不僅是向選民訴求重建黨的整體策略，也是要贏回失去的選民，爲此工黨唯一的選擇即順應選民的喜好 (preference-accommodating)，選擇一些受多數選民所支持的保守黨政策議程，如個人價值、市場、私人資本和供給面的經濟管理等，Hay 稱此爲選舉學上的「政治追趕」(politics of catch-up)。^⑦ Fielding 也認爲「政策檢討小組」的目標是要讓工黨贏得選舉。^⑧

1980-1990 年代工黨在野時，它一直嚴厲抨擊保守黨私部門優先的觀點及公部門的改革政策，然在 1997 年 5 月執政後，工黨政府一反過去的立場，提出與私部門聯盟的 PPP 概念，Shaw 認爲工黨由反對到接受 PFI 充分反映了工黨的實用主義特性。^⑨ 但事

註⑤ Stuart McAnulla, *op.cit.*, pp. 73-74.

註⑥ Andrew Gamble & Gavin Kelly, *op.cit.*, pp. 170-171; Steven Fielding, *op.cit.*, pp. 72-73.

註⑦ Colin Hay, "The Political Economy of New Labour," in Andrew Chadwick & Richard Heffernan (eds.), *The New Labour Reader* (Cambridge: Polity, 2003), pp. 59-60.

註⑧ Steven Fielding, *op.cit.*, p. 73.

註⑨ Eric Shaw, "What matters is what works: the Third Way and the Case of Private Finance Initiative," in Sarah Hale, Will Leggett & Luke Martell (eds.), *The Third Way and Beyond: Criticisms, Futures, Alternatives* (Manchester and New York: Manchester University Press, 2004), p. 66.

實上如前所述，金諾克時代工黨即已調整與私部門的夥伴關係，PFI 因而也成為新工黨親企業的政策之一，並在選前的 1994 年即確立了公私部門夥伴關係的取向。^④

新工黨親企業的表現可由下列二點看出，第一，工黨與企業界的關係變得愈來愈緊密。從 1993 年起，「工黨產業論壇」(Labour Industry Forum) 就開始接受企業的捐款；之後，工黨更開始接受來自個別企業家的巨額個人捐款。在 1995 年英國產業聯合會 (CBI) 的年度大會上，布萊爾將 PFI 模式，改名為公私部門夥伴關係 (PPP) 的演說裡，就強調了：「這是一個新的時代，即將開啓工黨與商界之間的連結。」^⑤

第二，工黨公私夥伴取向在 1994 年在野時建立。執政前最能代表新工黨公私夥伴取向的是二個文件，一是 1991 年發表的「工黨：英國的機會」(*Labour-Opportunity Britain*) 一文中指出，政府任何的資本計畫，不排除公私合資的方式，Clark & Root 認為這個文件表示了工黨政府長期以來都是支持 PFI 或公私合夥。^⑥二是 1994 年布萊爾成為工黨新領袖後，隨即提出「基礎建設投資財務：促進公私夥伴的融資計畫」(*Financing Infrastructure Investment: Promoting a Partnership Between Public and Private Finance*)，^⑦該文件明白表示公私部門在基礎設施議題上合作的新取向，也代表工黨公私夥伴取向的正式建立。^⑧

Corry 分析 1997 年以前工黨主張 PPP 的概念，主要有三個原因。首先是財務考慮。1987 年選舉失敗後，工黨試圖找出一個在不加稅的情況下，仍能承諾國家基礎建設的方法。一方面工黨開始發掘一些新的想法，如類似 PFI 概念的長期租用 (long term leasing)；另一方面工黨決定揚棄再國有化政策，因此必須考慮如何操作 PPP。第二，比較知識性的想法。一方面受到柴契爾政府新管理主義的影響，必須提升公部門的效率與效能；另一方面受到誘因、組織變遷和創新等概念的影響，工黨開始思考在擁抱市場之外，尋找能讓工黨邁向現代化新工黨的內涵。第三，PPP 是非常有效的一種象徵性符號，可以吸引年輕選民，藉由擁抱私部門可向選民展示工黨真正已經改變，並讓他們相信私部門有好的價值及方法來解決公共服務所面臨的問題。^⑨綜合以上

註④ O'Brien 認為工黨對於企業與國家合作的「夥伴」想法，最早起源於 1970 年代末最後一個任期。1978 年當時的環境大臣 (Environment Secretary) Peter Shore 造訪美國，看到企業和第三部門與政府合作讓已蕭條的社區再生，企圖將此經驗引進英國。但 1979 年選舉後，卻為保守黨先行實踐了這個觀念。見 S. O'Brien, "London's Team Spirit," 轉引自 Peter Falconer K. & Kathleen McLaughlin, *op.cit.*, p. 122.

註⑤ Steven Ludlam, *op.cit.*, pp. 71-72.

註⑥ Gordon L. Clark & Amanda Root, *op.cit.*, pp. 356-357.

註⑦ 該文件認為公私部門是有區別但又互為補充，在快速變遷的世界，公共服務需要配合日益提高期望的消費者及社區的需要，同時，國有企業也必須在商業市場中競爭，為達此目的最佳遞送方式是透過公私兩部門某種程度的組合。見 Labour Party, *Financing Infrastructure Investment: Promoting a Partnership Between Public and Private Finance*，轉引自 Brain Salter & John Greenaway, *op.cit.*, www.esrcsociety.ac.uk.

註⑧ HM Treasury, *Public-Private Partnership: The Government Approach* (London: Stationary Office, 2000).

註⑨ Dan Corry, "New Labour and PPPs," in Abby Ghobadian, David Galleary, Nicholas O'Regan & Howard Viney (eds.), *op.cit.*, pp. 24-25; Matthew Flinders, "The Politics of Public-Private Partnerships," *BJPIR*, Vol. 7 (2005), pp. 215-239.

三個因素，大體都存有爭取執政的考量。Shaw 從經濟、選舉與意識形態三方面解釋，為何新工黨選擇實用取向的 PFI。這三個因素的交集是，PFI 是新工黨的一項政治策略，一方面可以加強公部門與私部門之間的交流，另一方面採用私人資本，可以改變工黨過去「高徵稅—高支出」的印象，獲得選民的支持。^⑩

儘管 1997 年新工黨勝選的因素很多，^⑪但 PFI 與傳統工黨公共服務由國家供給的左派主張相比，更親近市場和企業，它可以吸引企業投資，並改變工黨傳統反企業、反市場的標籤，可以爭取到更多中間選民的支持。不過，這種意識形態的改變，必須上溯至 1980 年代金諾克時代提出的改革。因此，PFI 可視為 1980 年代以來為了勝選，工黨現代化議程中的一項政治策略。

(二) PFI 與新舊工黨關係的改變

新工黨改變傳統左派主張凱恩斯經濟原則、國家中心主義 (state-centrism) 及集體取向 (collectivist) 的治理，改採較偏向市場和企業的立場，其實是該黨現代化策略中的一部份，目的之一是向中間趨近，以改變其支持者的階級結構。雖然新、舊工黨在意識形態上是否有所不同，仍存在一些爭議，^⑫不過，多數人都可以接受新工黨要與舊工黨有所區隔，是為贏得選民信任，贏得勝選的政治權宜考量。^⑬ Taylor 很明白的指出，工黨黨內的意識形態路線劃分，說穿了其實就是「權力」(power) 與「原則」(principle) 之間的比重問題而已。新工黨與舊工黨之間的差異，不過就是舊工黨比較堅守左派原則，新工黨比較渴望勝選執政而已。^⑭而要贏得勝選，解除選民對工黨執政的疑慮，黨章第四條的公共所有制就成為新工黨必須面對的挑戰。

工黨一向以黨章第四條的公共所有制，做為限制自由市場的範圍，以達成其維持社會正義目標的圖騰，並做為與保守黨之間的界線，在這條線的左邊，是保守黨不會採用的政策立場。1980 年代，柴契爾夫人執政時為提高效率，對公共服務的供給引入競爭機制的做法，(舊)工黨對保守黨的批評是，他們並不反對行政分權，也支持績效管

註⑩ Eric Shaw, "Is What Matter What Works? The Case of the Private Finance Initiative," in Eric Shaw, *Losing Labour's Soul? New Labour and the Blair Government 1997-2007* (London & New York: Routledge, 2007), pp. 80-94.

註⑪ 黃偉峰對 1997 年新工黨的勝選有精闢的分析，參見黃偉峰，「邁向唐寧街十號：一九九七年英國大選工黨勝選因素初探」，頁 137-192。

註⑫ Giddens 就認為現代化的左派相信市場經濟和分權，與舊工黨的國家主義不同。費邊社 (Fabian Society) 秘書長 (General Secretary) 認為，新舊工黨的差別在於，新工黨對企業的態度較友善，因為他們認為企業的公共利益和消費者利益是一樣的。Beech 則不同意以意識形態來區分新舊工黨，他同意新舊二派對社會民主價值不同的解釋，具有歷史上的區別，但他無法接受新舊可以精確的區分。他認為新工黨只是一個意識形態現代化、重建社會民主工黨中的新右派。見 Matt Beech, *The Political Philosophy of New Labour* (London: Tauris Academic Studies, 2006), pp. 102-107.

註⑬ Matt Beech, *op. cit.*, pp. 104-106; G. Mulgan, "Lessons of Power," *Prospect*, Vol. 3, No. 2 (May, 2005), p. 7.

註⑭ Gerald R. Taylor, "New Clause IV: From Renewal to Modernisation," in Gerald R. Taylor, *Labour's Renewal?: The Policy Review and Beyond* (Hampshire: Macmillan, 1997), pp. 168-169.

理，不過（舊）工黨反對二點，第一，預算分權與市場聯結，第二，反對公部門成爲企業化的營利單位，若此政府的政策將淪爲部門謀利，而非爲公共利益服務，並因此降低了對公部門的課責。^⑥同時，對左派而言，不管用任何方法讓「利潤」這個觀念，進入屬於傳統由非市場提供的公共服務領域，會碰觸到情感上的障礙。左派人士也擔心再好的契約，私部門最終都會侵蝕了公共服務的社會凝聚力，而使公共服務成爲消費的商品而非服務，這種觀點迄今一直存在於左派人士的想法中。^⑦然 1987 年選舉的再度挫敗，讓工黨內部主張中間偏左的現代化派人士開始挑戰傳統的公共所有權。^⑧

工黨內部對黨章第四條和國有化的檢討，並不是自 1980 年代才開始。1950 年代時，前工黨領袖蓋茲凱爾 (Hugh Gaitskell) 等主張社會民主的目標不是擴大公共所有權，而是更多就業機會的平等與財富的重分配，公部門與私部門不是敵人，而是達成經濟成功與社會民主計畫的重要夥伴。^⑨雖然蓋茲凱爾等人並沒有成功的說服工黨放棄公共所有制，但工黨開始關心如何透過指標計畫，刺激與協調公私部門合作有助於經濟現代化的議題。到了 1980 年代，「政策檢討小組」將工黨帶回實用主義的 (pragmatic) 經濟政策，但仍保有社會民主的策略，即工黨高度支持市場，倡導與私部門的夥伴關係，不再堅持重新國有化，並願意降低賦稅，不過，仍承諾累進稅及信仰國家管制市場的重要性，已如前述。1992 年大選的再度失利卻給予布萊爾改革工黨的新契機，即增強了工黨內部現代化派的力量。

1994 年布萊爾成爲工黨新領袖後，除了確立工黨公私夥伴的取向外，並於同年 10 月黨代表大會上發表的演說中提到，「替黨的目標，建立起清楚且跟得上時代的論述」這樣的改革方向，並試圖提出修改黨章第四條的建議，之後雖被黨代表大會以微弱多數否決，^⑩不過，只要黨章第四條的公有制仍存在，工黨就無法消除選民的疑慮。因此，工黨要勝選，只有再度面對長期以來工黨內部對第四條的爭議。

黨章第四條的重新起草，具有一些象徵性意義，第一，新工黨將往現代化的政黨邁進，並標示新工黨與過去社會主義舊工黨的分道揚鑣。第二，對第四條的攻擊也是一種選舉策略；一方面透過新原則的制定，可以訴求範圍更廣大的選民，另一方面，也可以讓布萊爾在黨內左翼勢力面前立威，鞏固布萊爾在黨內的領導權威。^⑪布萊爾認爲過去工黨的失敗在於妥協，工黨必須除去套在脖子上的緊箍咒 (公共所有制)，他寧

註⑥ Tony Cutler & Barbara Waine, "Managerialism Reformed? New Labour and Public Sector Management," *Social Policy & Administration*, Vol. 34, No. 3 (September, 2000), pp. 320-321.

註⑦ Dan Corry, *op.cit.*, p. 24.

註⑧ 工黨改革派對舊第四條的批評，主要在於：(1) 該條文訂立於 1918 年，是階級對立與意識形態極化 (polarization) 下的產物；「國營企業的優越性」，是那個時代的共識。(2) 在 1995 年的時代背景裡，其他歐洲國家的社會主義政黨，因爲不再對公制作出任何承諾，而變得更受民眾歡迎，見 Gerald R. Taylor, *op.cit.*, p. 172.

註⑨ Anthony Crosland, *The Future of Socialism* (London: Jonathan Cape, 1956).

註⑩ 裘援平、柴尚金、林德山，*當代社會民主主義與第三條道路* (北京：當代世界出版社，2004 年)，頁 179。

註⑪ Gerald R. Taylor, *op.cit.*, pp. 174-175.

爲玉碎，也不向政黨勢力妥協。

爲了通過第四條的修改，在策略上，布萊爾透過黨領袖的身分，充分動員黨內的資源，來創造有利於他的結果。這些策略包括：第一，他將爲修改黨章第四條而召開的特別黨代表大會的時間定在 1995 年 4 月，但是掌握了領導核心的現代化派，卻遲到該年 3 月才公佈新條款的草案內文。這讓反對修改第四條的傳統派勢力，沒有充分的時間予以反擊。第二，黨內的政令宣傳錄影帶，也明確站在支持修改第四條的立場，讓布萊爾可以左右黨內的輿論導向。第三，在黨代表大會召開前，工黨領導階層精心設計了「諮詢」(consultation) 黨員意見的問卷，不過，參與整個諮詢過程的，實際上只有不到 10% 的黨員而已；同時，在諮詢過程之後所歸納出來的結論，其實就是問卷裏現代化派所預設的混合經濟體制。第四，黨領導階層的議程安排，較有利於直接表決「接受新草案」或是「維持舊第四條」的二分法表決，並透過黨代表大會上的基層力量，以一人一票的方式，而不是以黨內菁英、活躍份子(黨工)或工會的集體方式表決，作出修改第四條的最後決議。^⑩

黨章修改的提議提出後，期間雖然遭到黨內左派人士及工會的反對，如運輸工會 (Transport Union)、一般工人工會 (General Workers' Union) 及由地方公務員和 NHS 員工組成的英國最大工會 Unison 等。不過，在以布萊爾爲首的現代化派策略運作下，黨章第四條仍於 1995 年 4 月 29 日工黨的特別會議中，以 65% 的支持率通過。同時，新黨章也受到了 90% 工黨選民及 55% 親工黨組織的支持。^⑪

1995 年新黨章第四條第二款規定如下 (節錄)：

「工黨必須致力於創造一個動態的經濟 (dynamic economy)，讓這樣的經濟替公眾利益服務。在這樣的經濟裡，各個企業充滿活力地在市場裡競爭，同時配合著夥伴關係與合作精神，來創造國家所需要的財富；一個繁盛的私部門，替所有人創造工作與致富的機會；以高品質的公共服務爲前提，使得對於公共財的追求，成爲一種由公眾所擁有 (owned by the public)，或是對公眾負責 (accountable to them) 的事業。」^⑫

布萊爾成功的修改黨章第四條，具有多重的意義。首先，將黨章原本「公有制」的內容，更改爲「以高品質的公共服務爲前提，公共財的追求必須爲公眾所擁有，或是向公眾負責」。換言之，經營公共服務的事業，只要能夠透過議會向民眾負責即可，不一定要國營或公有。同時，新黨章強調企業的市場與競爭，及與公部門合作爲公共利益服務的概念，支持布萊爾的「夥伴」政策。這些改變不但爲工黨政府採用 PFI 提供了意識形態上強有力的支持，也使工黨的定位由工會和階級的政黨轉向贊成市場，支持企業的政黨。其次，第四條的成功修改，一方面標示著布萊爾對工黨的控制增

註⑩ *Ibid.*, pp. 176-184.

註⑪ Matt Beech, *op.cit.*, pp. 111-113.

註⑫ Gerald R. Taylor, *op.cit.*, p. 171.

強，另一方面黨章的修改，被黨內左翼視為黨全面接受資本主義，全國礦工工會的領袖 Arthur Scargill 告訴反對改變者：我們正在為黨的靈魂而戰。因為對左翼而言，公共所有權是達成財富重分配的主要工具，也是對工人階級承諾的象徵。黨章的修改因而導致一部份黨內左翼離開，於 1996 年 5 月成立了社會主義工黨 (Socialist Labour Party)，宣告從 1980 年代以來的黨內左右翼路線爭議在工黨內部就此終結。^④

依據經濟學人的說法，布萊爾此舉帶來了兩項重大的改變：(1) 他摧毀了「工黨黨工與黨內活躍份子掌握大權」的迷思，(2) 他扭轉了黨內原本兩極對立的激進情勢，而將黨內右翼塑造成創新者 (innovators)，黨內左翼塑造成歷史傳統的「捍衛者」(defenders)，讓左右兩翼各司其職。^⑤ Taylor 則認為黨內辯論無法說服所有黨內活躍份子，而黨內各方最終之所以願意接受新版的第四條，主要還是出於「下次能夠勝選」的考量。同時，第四條的修訂，只是拿「公有制」的意識形態原則開刀，來貫徹實用主義的立場，替後來工黨政府的施政，提供一個正當性的依據。^⑥

無論如何，布萊爾以不到一年的黨魁之齡，而能順利通過黨章第四條的修改，除了個人意志外，也顯示他控制工黨的能力是所有之前的黨魁所不能及的。同時，他以領導和說服的策略運用獲得一般黨員的支持，而不是與黨內有力的反對者妥協，因而更增強了布萊爾在黨內的領導權威。這個領導權威除了讓布萊爾成功的修改黨章第四條外，也成功的讓布萊爾有能力處理工黨與工會的關係。

(三) PFI、工黨與工會關係的改變

戰後以來英國工會就一直持續關注二個議題：提供普遍的福利及完全就業。保守黨政府時代，工會即譴責 PFI 政策，他們認為公共服務導入市場競爭會出現勞動力雙重標準 (two-tier work force) 的現象，即同樣都是提供公共服務，但在執行政府 PFI 契約的私部門內，「私部門新聘請的員工」享受到的待遇與工作條件，卻比「從公部門轉任的員工」更差^⑦。同時，工會認為效率指更少的人做更多的事，競爭指實質工資與工作條件的下降，因此，PFI 以效率及競爭為名，並不能掩飾工會成員受剝削之實，^⑧因而工會一再訴求再國有化。不過，再國有化卻與想走新中間路線的工黨現代化有所抵觸，準此，工黨與工會關係的調整乃成為必然。

工黨從創黨開始即與工會維持著非常緊密的關係。1908 年工會為了達成在國會獲得代表的目標，與獨立勞工黨 (Independent Labour Party) 和費邊社 (Fabian Society)

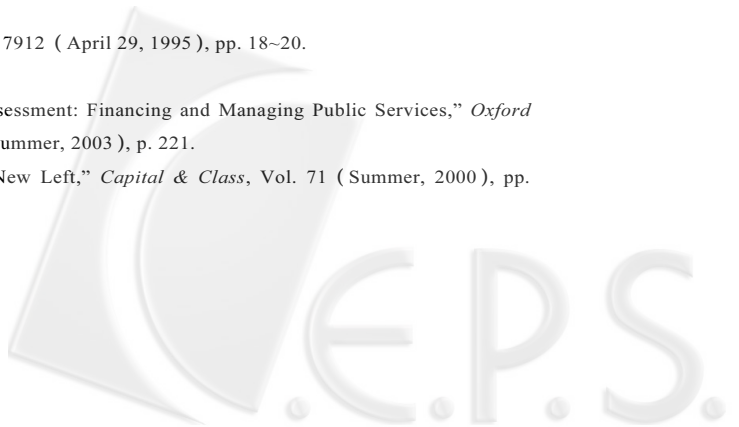
註④ Steven Fielding, *op.cit.*, pp. 74~75; Gerald R. Taylor, *op.cit.*, p. 188; 裘援平、柴尙金、林德山, 當代社會民主主義與第三條道路, 頁 180。

註⑤ “Blair’s Moment,” *Economist*, Vol. 335, Issue 7912 (April 29, 1995), pp. 18~20.

註⑥ Gerald R. Taylor, *op.cit.*, p. 191.

註⑦ Paul Grout A. & Margaret Stevens, “The Assessment: Financing and Managing Public Services,” *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, Iss. 2 (Summer, 2003), p. 221.

註⑧ John McIlroy, “New Labour, New Unions, New Left,” *Capital & Class*, Vol. 71 (Summer, 2000), pp. 22~23.



共同組成了工黨，⁸⁸且長久以來大多數的工會會員即工黨黨員。⁸⁹1918年黨章第四條第二款也明確規定：「工黨要與工會代表大會（Trades Union Congress, TUC）的常務理事會（General Council）進行合作」。⁹⁰由於上述種種因素，工會一直具有控制工黨全國執行委員會（National Executive Committee, NEC），和黨代表大會中90%的實力，並以集團投票（block vote）⁹¹的方式，在黨代表大會擁有絕對的表決權。

工會與工黨的關係雖緊密，不過，二者扮演的角色有別，即工會關心產業關係，工黨負責議會政治，工會常期待執政的工黨政府，能將他們所關心的勞資關係反映在政策上，因此，工會領袖乃扮演類似執政官式（praetorian bouncers）左翼把關者的角色，避免工黨右傾。不過，這種意識形態的立場，從1960、1970年代開始因不斷的罷工風潮，使工黨與工會間在英國的政治上存在著一種「極有爭議的關係」（the most controversial relationship），⁹²這對與工會關係密切的工黨而言，多少影響了選民對工黨處理經濟問題能力的質疑。而工會再國有化的主張更是選票開拓上的一大障礙，劃清與工會間的關係因而成爲工黨現代化工程中的一部份，這個工程涉及工黨的組織革新，而組織革新的工程也是從1980年代開始啓動。

工黨與工會之間的連結，早在1980年代金諾克開始甄選新成員時即漸行弱化。工黨歷年來都不重視新黨員的甄選，1983到1992年三次大選的失敗，金諾克及其繼任者史密斯（John Smith），都認爲黨在大選中不受歡迎，其根源來自於工黨與潛在勞工選民的利益脫節。同時，工黨過去一向依賴工會的資助，但工會因會員的減少也呈現資金短缺。而工黨依賴工會資金的挹注，愈來愈被視爲是選舉的負債（electoral liability），工黨必須透過新成員的捐款或贊助，才能擴大黨的收入來源。此外，金諾克和史密斯也愈來愈相信活躍的黨員是重要的助選員，藉由甄選新成員並委以黨的事務，可以增加黨領導階層和個別黨員的直接溝通。因此，1980年代開始，工黨已逐漸放棄過去由選區黨團（constituency）的委任代表和工會的集體代表，投票行使黨魁和國會議員候選人等選舉的委任式（delegatory）民主，採用擴大黨員基礎，並由黨員投票的代表式（representative）民主，以削弱黨工和工會的權力。⁹³

註⁸⁸ Stuart McAnulla, *op.cit.*, p. 73.

註⁸⁹ 在2000年的英國，隸屬於英國工會代表大會（TUC）的六百八十萬名會員當中，有五百萬人隸屬於工黨轄下的工會。見 Steve Ludlam, *op.cit.*, p. 70.

註⁹⁰ Gerald R. Taylor, *op.cit.*, p. 170.

註⁹¹ 「集團投票」指工會依其貢獻工黨的黨費及會員數量多寡來分配投票權，加入工黨的會員越多，或貢獻黨費越多的工會投票權越大，但工會投票必須一致不能割裂。也就是說，在工黨主席和國會議員選舉初選中，工會全權代表其會員，以各工會爲單位投票的一種方式，由於工會內部多缺乏民主機制，因此，選舉決定常爲各工會領袖獨攬。

註⁹² 例如工會的不合作於1978/79年出現的「不滿的冬季」，成爲工黨在1979年大選失敗的主要原因。Steve Ludlam & Martin J. Smith (eds.), *New Labour in Government* (Hampshire: Macmillan, 2001), p. 110.

註⁹³ Patrick Seyd & Paul Whiteley, "New Labour and the Party: Members and Organization," in Steve Ludlam & Martin J. Smith (eds.), *New Labour in Government* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2001), pp. 75-76.

金諾克時代，工黨即決定停止讓工黨轄下的工會，參與該黨制定產業政策的決策過程。^⑤ 1992/93 年間在工黨黨內檢討程序裡，布萊爾曾試圖提案，規定工黨黨員一律改以個人身分申請加入，並且讓工會不再享有政策上的否決權，只是這些努力最終以失敗收場。1993 年史密斯以對其個人的信任投票，以些微差距通過了二項重要決定，一是將工會在選舉工黨領袖和副領袖的選舉人團 (leadership electoral college) 中投票值降至 33%，與議會黨團、選區黨團三分天下。二是工黨廢除了工會在黨領袖和國會議員選舉人團初選中的「集團投票」制，改為一人一票 (one man one vote, OMOV) 黨員投票的方式，排除了工會在工黨中集體的角色，削弱了工會在工黨投票中的影響力。到了布萊爾時代，更將一人一票制由選人擴大至政策，1995 年黨章第四條得以順利的修改，即是黨員投票決定的結果。而工會在黨代表大會的表決權，也逐漸被削弱，從 1992 年以前的 87%，降低到 1992 年的 70%，再到 1995 年的 50%，此後，工會在黨代表大會上的表決權與選區黨團一樣了。^⑥

布萊爾擔任黨魁後，努力的目標在將工黨的定位，由「工會政黨」轉向「社會民主政黨」，布萊爾的作法是排除「工黨一旦執政就會將勞工利益置於企業利益之上」的觀念。^⑦ 1995 年，布萊爾在「運輸勞工與一般勞工工會」(Transport and General Workers' Union, TGWU) 的年度代表大會上，就公開表示：「工會一旦提出要求，工黨就會回應並與之協商的日子已經過去，而且不會再回來了。」^⑧ 布萊爾並表明要成立新工黨，不再受制於工會。^⑨ 1997 年大選時，新工黨在競選政見中，對工會幾乎沒有做出任何承諾，唯一算得上承諾的，就只有給予勞工最低薪資的保障，以及遵照歐盟社會憲章 (EU Social Chapter) 的相關規定。在該競選政見中，新工黨承諾在當選之後，會持續保守黨 1980 年代以來的工會立法和工業行動的步伐。^⑩ 也就是說，新工黨並不支持工會主義 (unionism)。^⑪

註⑤ Steve Ludlam, "New Labour, Vested Interests and the Union Link," p. 71.

註⑥ Patrick Seyd & Paul Whiteley, *op.cit.*, pp. 76-78; 裘援平、柴尚金、林德山，*當代社會民主主義與第三條道路*，頁 179-180。

註⑦ Andrew Gamble & Gavin Kelly, *op.cit.*, pp. 171-172.

註⑧ Steve Ludlam, *op.cit.*, p. 71.

註⑨ Steve Ludlam & Martin J. Smith (eds.), *op.cit.*, pp. 110-115.

註⑩ John McIlroy, *op.cit.*, p. 18; Labour Party, *New Labour-Because Britain Deserve Better* (London: Labour Party, 1997), p. 17.

註⑪ 英國產業關係從十九世紀後半葉起，就建立了自由集體協商的市場一階級軸線 (market-class axis) 的工會主義，即工會和雇主有權在彼此都認可的基礎上化解歧異，國家不直接介入勞資關係，而是以「豁免權」否定法院的管轄權，使國家和法律在產業關係中的角色受到限制。1974-1979 年這段時間，英國飽受頻繁的罷工導致經濟成長落後於其他歐洲國家之苦。1979 年柴契爾夫人執政後，工會激進經濟主義的角色開始沒落，係因：第一，保守黨政府以立法方式壓制工會主義。從 1980 年開始，國會通過八個主要法律，及其他次要工業關係立法，一方面使工會豁免權的傳統無效，另一方面大幅窄化合法罷工行動的範圍，工會內部程序受到詳細且繁複的限制。同時，保守黨政府也修改了公務員守則，不再鼓勵公務員依其職務性質，分別加入不同的工會，使公部門集體主義 (collectivism) 的發展受到限制。第二，勞動市場轉型，因高失業率、民營化和公共服務強制外

新工黨既不支持傳統的工會主義，更進一步以重新詮釋產業關係和提出組織革新的「權力夥伴」計畫 (Partnership in Power)，減低工會對工黨的影響。在重新詮釋產業關係上，新工黨主張勞資關係是夥伴合作而非衝突，對於工會主義只是有條件地接受，即只有當工會主義有利於企業界，並有助於提升勞動力的品質時，工會主義才是可被接受的選項。新工黨認為為建立一個穩定的經濟架構，以獲得全球化的實質利益，國家應避免將一些不必要的負擔加諸於企業。因此，新工黨強調和諧的勞資關係，而這種關係是建立在個人主義而非集體主義的基礎上，即勞資雙方各自選擇適合他們自己的勞動條約和關係，毋須假手第三者（工會）干涉。也就是說，新工黨仍主張保障個別勞工的基本權利，並支持工作場域中夥伴合作的新文化。至於對工會的態度是，新工黨並不支持具有反對的、社群關係的 (solidaristic) 工會主義 (trade unionism)，新工黨將工會視為在勞動條件管理上輔助性的角色，工會只是一個壓力團體而非工黨在勞工運動中不可或缺的夥伴。新工黨採用重新詮釋產業關係的想法，企圖降低工會在工黨中的地位，工黨政府的策略選擇也不須特別考慮工會的想法，以此凸顯企業的地位。^⑩

其次，布萊爾在組織革新上採取了二種方式擺脫與工會之間的鏈結，第一，經費。布萊爾靠著增加非工會黨員（即大眾黨員），增加黨費收入，來擺脫對工會的依賴。據估計，到 1998 年非工會黨員對工黨收入的貢獻已達 40%。同年，工黨的募款 (High Value Donors Unit) 增加了 20% 的收入，工會會費在工黨整個經費中的比例已降至 30%，達到 1994 年以來的最低點。同時，新工黨也引進限制選舉支出的法律架構，和中止工會在財務上對國會議員的贊助，以切斷工黨與工會間的臍帶關係。^⑪ 第二，改變決策機制。1995 年開始，布萊爾即著手終止工會在工黨組織上的特權。1996 年工黨提出的「權力夥伴」，主要論述之一即在降低工會在工黨內部的決策權力。工黨執政後一年內，以「權力夥伴」的架構基礎，引進了新的決策機制，將工黨綿延 1980 年的決策結構做了重要的修正。

在新的權力架構下，黨代表大會 (Party Conference, PC) 是最高權力機構，任何報告書都須經黨代表大會同意後，才能成為工黨的政策。在 PC 之下，工黨成立了「聯合政策委員會」(the Joint Policy Committee, JPC)，取代了原來工黨會議及全國執行委員會 (NEC) 的決策機制，而由工黨領袖主導，決定要送交 PC 討論的政策。在 JPC 之下設有「國家政策論壇」(National Policy Forum, NPF) 及 8 個政策委員會 (Standing

包，公部門就業機會減少，部份工時、臨時契約等的彈性勞動取代了永業傳統，工會舊有大本營沒落、經濟結構朝較難動員的環境變遷，工會會員比例及工會入會率 (union density) 因而驟降，從 1979 年超過 1300 萬人，到 1990 年末不足 800 萬人，罷工及參與的勞工和損失日數也大幅滑落。見 Richard Hyman 原著，許繼峰、吳育仁譯，*比較工會運動* (台北：韋伯，2004 年)，頁 103-169。有關公部門勞資關係，參見 Susan Corby, "Employee Relations in the Public Services: A Paradigm Shift?" *Public Policy & Administration*, Vol. 15, No. 3 (Autumn, 2000), pp. 60-74.

註 ⑩ John McLroy, *op.cit.*, pp. 18-22.

註 ⑪ 見 Steve Ludlam & Martin J. Smith (eds.), *op.cit.*, p. 117.

Commissions)。任何一個黨內外的基層，包括工會及其附屬組織 (Unions & Affiliates)、選區等提出的意見，都必須先經過 8 個委員會的諮詢，草擬成報告草稿再送交 NPF 進行辯論後，交給 JPC 討論。之後，再經由 NEC 將報告送交黨代表大會，黨代表大會通過後，即成為黨的政策。這個過程約需二年時間，故稱為「二年決策循環」(two-year cycle of policymaking)。^⑩「二年決策循環」終結了工黨過去由工會和選區黨團提出動議討論後，送交黨代表大會決定，二次大會中間由全國執行委員會承擔決策責任的決策模式。

在「二年決策循環」裡，JPC 決定那些政策可以送交黨代表大會討論，具有決定性的影響，而工會在 JPC 沒有直接的代表，工會在工黨的影響力，只剩下在 JPC 之下的「國家政策論壇」(NPF) 175 席中的 30 席，^⑪進一步限縮了工會的影響力。除了 JPC 由黨領袖領導決定黨代表大會討論的議題外，黨領袖可以透過議程的安排與過程策略，控制黨代表大會的運作，以壓制異議的聲音。以 2002 年黨代表大會上對 PFI 的辯論為例，在黨代表大會召開前，區域代表大會已開始做簡報並指示任務；在黨代表大會召開的第一天，即舉行區域簡報會議，整個星期區域聯絡官一再地遊說區域代表支持政府的立場。此外，選區工黨代表 (Constituency Labour Party, CLP) 幾乎都帶著自己的案例，說明某一個 PFI 方案如何有利於各自的選區。工黨官員並說服 8 個選區工黨代表提交緊急決議，並以幾乎一樣的語句：「歡迎額外的私人投資」呈現出來，以確保支持 PFI 方案可安全出現於議程中。過去過半的選區工黨代表通常都支持左翼的決議，現在完全改觀。2002 年的 PFI 辯論，有 58% 的選區工黨代表支持政府路線，這個結果也使得工黨領袖比以往更致力於管理與籠絡黨代表。因此，工黨的新政策機器讓工黨領袖能穩固地掌控整個決策過程，任何提議若與工黨領袖的想法不一致，便很難通過各個關卡，黨代表大會實質上已被剝奪了決策權，^⑫工會在黨內決策的影響力自然受到更多的限制。

組織一連串的改革，壓縮了工會對工黨決策的影響力。1999 年的年會上，工黨提出「二十一世紀的政黨」(Twenty-First Century Party)，代表著工會與工黨親密關係的終結。布萊爾告訴工黨，工黨已改變與工會的關係，工黨已是一個群眾的政黨 (people's party)，新工黨的策略是傾聽個別工會黨員的聲音，而非所屬組織 (affiliated organizations) 的聲音。^⑬

1996 年布萊爾曾總結工黨對工會的態度是，一旦工黨執政，除了訓練計畫及訂定最低工資外，工會的任何議題都不會成為討論的焦點。如對郵局私有化的延期，工黨

註 ⑩ Steven Fielding, "Becoming Blair's Party? Labour Organization," in Steven Fielding, *The Labour Party: Continuity and Change in the Making of New Labour* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2002), pp. 116-144.

註 ⑪ Steve Ludlam & Martin J. Smith (eds.), *op.cit.*, pp. 117-123.

註 ⑫ Eric Shaw, "The Control Freaks?: New Labour and the Party," in Steve Ludlam & Martin J. Smith (eds.), *Governing as New Labour: Policy and Politics under Blair* (Hampshire: Palgrave MacMillan), pp. 52-69.

註 ⑬ Steve Ludlam & Martin J. Smith (eds.), *op.cit.*, p. 119.

的解釋是選舉及商業考量，而非工會的反對。新工黨只會給工會一些有限的程序上的權力 (minor procedural rights)，如陳述公共服務功能時的指導、PFI 契約投標的審核等。^⑩此外，工黨政府在第一屆任期 (1997-2001) 中，開始廣泛採用市場調查的方式來探聽民意。這種做法也相當程度地弱化了工黨與工會間的連結，因為工黨不再需要透過工會的媒介，才能探聽到勞工階層的心聲。^⑪

不過，工會領導也是實用主義者，他們不希望輕易的就被逐出工黨權力核心之外，英國工會代表大會 (TUC) 的常務理事會，拒絕走強硬路線，而是選擇繼續支持新工黨。因此，儘管部分工會幹部對布萊爾抱持著敵意，但 TUC 仍於 1997 年將「進步夥伴」(Partners for Progress) 宣言，落實為有實際效力的章程，並開始強調新工會主義，主張二項原則，第一，在工作場域中，工會將會與雇主一起努力達到公平和競爭等共同目標；第二，在對國家的責任上，工會將儘最大可能參與未來經濟方向的討論，該宣言代表著工會支持布萊爾的勢力開始穩居上風。^⑫

此外，在工會高階幹部的努力下，工會內部的反右勢力進一步被邊緣化。舉例而言，在 1997 年的 TUC 全體大會上，反右勢力本來試圖譴責新工黨延續保守黨採用 PFI 模式的做法，但這樣的批判聲浪，卻被 TUC 的常務理事會所舒緩，最後批判的對象為「用私人資金替代公家資本」、「惡化的受雇條件」等現象或做法所取代，而不是批判 PFI 模式的本身。1998 年 TUC 全體大會已通過要求常務理事會譴責 PFI 的決議，卻為 TUC 秘書長 John Monks 強烈反對。同年，英國最大的公部門從業人員工會 (Unison) 內的基層會員，試圖將反對 PFI 模式的提案，提交 Unison 代表大會表決。但由於工會內偏左勢力的分裂以及溝通協調上的不足，讓這次提案以失敗收場。^⑬

整體而言，英國多數工會的領導階層依舊效忠於新工黨，而這些工會的基層，也存在著對新工黨的反對聲浪。不過，這些基層的勢力，並沒有足夠的動員能力，迫使工會領導階層去挑戰布萊爾的政策。因此，儘管布萊爾政府將 PFI/PPP 模式，進一步延伸到倫敦地下鐵，以及教育及醫療等社會政策領域，遭受黨內左翼及工會勢力抨擊為「偷偷摸摸的私有化手法」(creeping privatization)，^⑭左翼對公共服務部門的 PFI/PPP 政策的影響力仍有限。不過，因中央將權力下放到地方，英國各地方政府和工

註 ⑩ Steve Ludlam & Martin J. Smith (eds.), *op.cit.*, p. 121.

註 ⑪ Steve Ludlam, *op.cit.*, p. 72.

註 ⑫ Trade Unions Congress, *Partners for Progress: Next Steps for the New Unionism* (TUC: London, 1997), 轉引自 John McLroy, *op.cit.*, p. 22。

註 ⑬ John McLroy, *op.cit.*, pp. 24-32.

註 ⑭ 布萊爾政府將 PFI 引用至 NHS，不但遭受黨內左翼人士和工會勢力抨擊為「偷偷摸摸的私有化」，更讓外界質疑工黨是否揚棄了 NHS 依民眾的醫療需求，而不是「支付醫療費用的能力」，來決定醫療服務提供項目的原本精神，或是意識形態上有著根本性的改變。見 Eric Shaw, "Privatization by Stealth? The Blair Government and Public-Private Partnerships in the National Health Service," *Contemporary Politics*, Vol. 9, No. 3 (September, 2003), pp. 277-279.

會在 PFI 政策上的政治互動也因此與中央有所不同，威爾斯即是一例。^⑩

新工黨與工會間的鬥爭，在布萊爾政府第一任期內並未因布萊爾略占上風而終止。由於選舉的需要，工黨於 2001 年開始與工會重新修補關係。工黨之所以願意修補與工會間的關係，主要是因為工黨需要工會的財源與物流援助，以面對接下來的選戰。1999 年，工黨同時應付蘇格蘭議會、威爾斯議會、歐洲議會與地方議會等四場選戰，最後花費了大筆金錢，卻喪失了許多席位。因此隨著 2001 年大選逼近，工黨也就愈渴求工會的財源資助。2001 年的競選期間，工會提供給工黨六百多萬英鎊的資金，佔了工黨全部競選開支的 55%。另外，工會也針對很多個勞工階級選區，直接進入其「心臟地帶」替工黨輔選，因此，在 2001 年的選戰前夕，工黨與工會的關係走下坡的趨勢已暫時停止。但是，從 2001 年國會大選結束，也就是「有史以來最短的蜜月期」(the shortest honeymoon on record) 結束之後，工會與工黨之間的關係，再度陷入 1994 年新工黨成立以來，雙方關係最緊張的階段。雙方關係降到冰點的直接原因，就是工黨在競選政見裡，強調在未來公共服務方案裡私部門所扮演的角色。工會代表大會執行委員會的不滿，很快地就透過媒體散播出來。選戰期間，很多個別工會的代大會上，都爆發了不滿的情緒，譴責布萊爾承諾將透過 PPP 模式，讓私部門積極參與公共服務的管理。2001 年 12 月，工會代表大會發起了全國性的公共服務從業人員遊行，對 PFI 模式提出抗議。而在 2002 年春季的威爾斯工黨大會上，布萊爾將工會比喻成「劫匪」(wrecker)，企圖與「保守派勢力」結合，來阻礙公共服務的現代化，英國工會勢力的回應，就是公開稱呼布萊爾為「嗜血的笨蛋」(bloody stupid)。^⑪

2002 年布萊爾企圖提出一項提案，由國家補助各個政黨，同時將任何組織給政黨的捐獻，限制在每年 5,000 英鎊以內。布萊爾的用意，是想讓工黨不再依賴工會的財源，進而擺脫工會勢力的限制。最後，布萊爾的企圖並未成功。對此，工會方面的反制手段包括：

- (1) 幾個重要的工會（尤其是 Unison），發起了大規模的反政府示威遊行，主要是反對新工黨政府的 PFI 政策。
- (2) 各個工會內部的選舉裡，重要職位先後由反對「新工黨」的人士勝選。
- (3) 工黨內的工會派與黨外的工會勢力相呼應，重新在黨內掀起左右翼之爭。

註 ⑩ 例如，威爾斯政府在公共服務公有化的意識形態上與工會有著相近的立場，威爾斯工會內部本身在政策立場上的同質性也高，再加上威爾斯政府所設下的決策過程，強調與工會間的密集協商，因此，威爾斯工會在公共政策的諮議權相對較大。對於威爾斯工會來說，在與威爾斯工黨政府的互動過程中，最大的勝利，就是所有公共服務的從業人員，不論是受僱於公部門機關還是私部門包商，不論是否因為 PFI 方案而移轉到私部門任職，皆適用於公部門受雇保障條款。舉例而言，在威爾斯國家醫療體系 (NHS) 所採用的 PFI 模式下，被移轉到私部門的前 NHS 員工，工作可獲得保障，也依舊適用於原本任職於 NHS 時的權益條款。這種情況即與倫敦的工黨中央政府和工會間的政治互動和結果不同。參見 Deborah Foster & Peter Scott, "Trade Unions and Regional Government Working in Partnership? Emergent Lessons from Wales," *Economic & Industrial Democracy*, Vol. 28, No. 3 (2007), pp. 349-373.

註 ⑪ Steve Ludlam, *op.cit.*, pp. 75-80.

(4) 公部門從業人員工會 (Unison)，在地方上發起大規模的罷工，並策反工黨轄下工會的重要幹部，對抗工黨在中央政府與地方政府裡的領導階層。^⑩ 儘管新工黨依舊沒辦法擺脫工會勢力，雙方也還是維持著緊張關係，但由於工黨在 2001 年第二任期的大選裡獲得了壓倒性的勝利，也確定了新工黨將繼續朝著「現代化」的方向邁進，以 PFI/PPP 重建公共服務領域，仍將是新工黨的既定路程。

肆、結 論

許多研究指出，財政短缺常是政府選擇 PFI 的主要原因之一。PFI 可以幫助政府克服財政上的兩難：即在緊縮的財政情況下，仍能透過較高的私人資本支出增加公共投資。1992 年英國保守黨政府開始採取民間融資方案 (PFI)，為公部門提供公共服務，1997 年工黨贏得大選後，仍持續推動該政策。本文主要的目的即在探討具有豐富 PFI 經驗的英國，尤其是新工黨時期，是否符合因財政短缺而選擇 PFI 的這項假設，此外，本文也試圖回答新工黨選擇 PFI 的理由、主要的作法及其如何面對黨內 PFI 的反對者，以貫徹其執行 PFI 的決心。

根據本文的研究，英國保守黨政府採取 PFI，積極地將私人資本及其專業管理技術引進公部門，確實在於政府部門面臨的經濟和財政壓力。為了控制公共支出避免增加負債，保守黨政府乃引進私部門資金的 PFI 模式投入公共服務，做為公部門資金的補充，藉由私人資本的挹注，不但不會導致預算赤字的上升，也可以增加公共投資，PFI 因而成為保守黨政府最佳的選擇方案。

1997 年新工黨執政後，布萊爾政府對 PFI 的熱情尤勝過保守黨政府，不過，景氣榮景加上布萊爾政府審慎而穩健的經濟管理，1997-2002 年英國公共財政狀況相當穩健，加上工黨對公共服務持續增加支出進行投資，因此，本文認為，工黨政府選擇 PFI 在財政上的考慮與保守黨的觀點不同，並非在財政壓力下，為了避免增加負債而採用 PFI，工黨是將公共支出做為政策和績效的工具，用來達成其社會平等和正義的承諾，PFI 即是獲得績效的工具。因此，新工黨並不排除以私人資本補充公共投資，只是效率和創新等市場原則的考慮，更高於降低政府負債的總體經濟考慮。

此外，本文也認為，PFI 是新工黨的一項政治策略，因為 PFI 具有親市場和企業的實質意義，具有向中間趨近的選舉意義。工黨採用 PFI 可視為從 1980 年代金諾克時代以來，工黨現代化議程中的一部份，即在採取實用主義路線，放棄國有化，倡導與私部門成為夥伴關係，以吸引企業投資，並改變工黨傳統反企業、反市場標籤下的一項政策選擇。這可由下列數點看出，第一，新工黨沿著金諾克時代以來重建黨的整體策略，在 1994 年即建立了「公私夥伴」的取向；第二，布萊爾政府運用策略，修改黨章第四條，放棄國有化，終結黨內的左右翼路線爭議，支持「公私夥伴」親市場和企業

註 ⑩ *Ibid.*, pp. 82-83.

的政策；第三，工黨以擴大黨員基礎和一人一票改造組織、重新詮釋產業關係、改變黨內決策機制等方式，削弱工會在工黨內部的影響力，以增強黨領袖的權威，貫徹黨中央強力支持 PFI 的決心。

一般的文獻都從財政短缺的角度分析公私部門夥伴關係的建立，本文從政治經濟的角度分析英國二黨 PFI 的政策起源，在英國新工黨的案例中發現，具有親市場和企業特性的 PFI，其實具有多元的面向，它可以幫助政府克服財政上的兩難，也可以做為一項選舉的政治策略。不過，也因為 PFI 模式對公部門在執行公共計畫上的彈性，可能同時造成了正反兩面的效果。一方面，PFI 似乎扭曲了公共服務應有的優先順序，讓公共服務的推行與否，由「成本」、「商業利益」等因素來決定。另一方面，PFI 將市場競爭模式帶入公部門，似乎又有助於提升公部門的競爭力與執行彈性。因此，目前對於 PFI 的看法，既有觀點大致上分成兩種，正好是光譜上的兩個極端。一種觀點希望儘量由私部門來提供公共服務，也就是「最小政府」的概念，目的是增進效率、減少成本；另一種則是希望由公部門完全壟斷公共服務，不讓私人部門介入，目的是藉由政府的力量，來維持公平性等的政策目標。這二種主張，從英國工會和工黨內部左右翼的爭論可得到證明，至於 PFI 實施後具體的績效與是否達到物超所值等的爭議，是未來可以進一步研究的議題。

* * *

(收件：97年2月14日，接受：98年1月16日；責任校對者：莊家梅)



Private Finance Initiative in the Great Britain: A Political Economy Analysis

Te-mei Wu

Associate Professor
Graduate Institute of Development Studies
National Chengchi University

Abstract

Financial shortage is the main reason governments choose PFI. Literature on PFI almost always argues that they can solve the government financial dilemmas under extreme conditions of retrenchment through more private capital spending to boost public investment. The purpose of this study is to examine whether the British government under the New Labor matches the hypothesis. Moreover, this study tries to find out why and how PFI has been adopted and carried through by the New Labor in spite of oppositions within the party. We find that when the Conservative governments encounter with economic and financial difficulties, they wield PFI to control the scale of public spending. By contrast, the New Labor's decision to choose PFI, while under no financial pressure, is based on the market principle of efficiency and innovation. In addition, the New Labor employs PFI as a strategy to win the support of the moderate voters, which has been part of the New Labor's modernization program since 1980s. This modernization program attempts to change traditional anti-business and anti-market label into pro-business and pro-market. We conclude that PFI has multi-dimensional purposes: not only to help fix government's financial dilemma but also being a good political strategy.

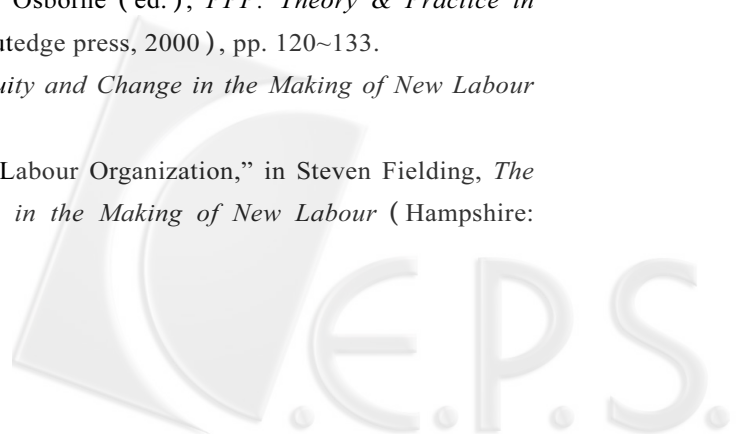
Keywords: private finance initiative; public private partnership; New Labor; Clause IV; Trade Union



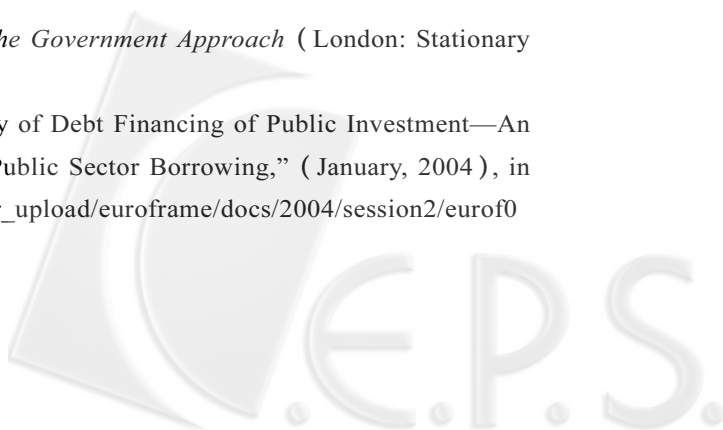
參考文獻

- 王明德、邱必洙、張倩瑜、葉如淳，「民間參與公共建設政策績效評估架構之建立」，**台灣營建研究院研究成果**（2004年），<http://www.tcri.org.tw/CHTV2/research/2004/2004-21.pdf>。
- 金玉瑩主持，「歐盟地區公私合夥 (PPP) 政策推動歷程與現況之研究」，委託專業服務案，**行政院公共工程委員會委託研究**（2007年4-10月）。
- 周慧瑜、張倩瑜、王明德，「英國政府處理英法海底隧道鐵路聯絡線計畫財務危機之經驗與對我國之啓示」，**工程**，第79卷第1期（2006年），頁108~117。
- 林淑馨，「日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 為例」，**政大公共行政學報**，第16期（2005年9月），頁1~31。
- 徐小波，「建立政府與民間合作開發重大公共建設及公共服務推動機制」，**經建會研究報告**（2004年）。
- 黃榮源，「英國公共服務協議制度的發展與評估」，**研考雙月刊**，第31卷第2期（2007年4月），頁13~25。
- 黃偉峰，「邁向唐寧街十號：一九九七年英國大選工黨勝選因素初探」，**歐美研究**，第28卷第1期（1998年3月），頁137~192。
- 黃偉峰，「左派、右派、或是第三條路？英國主要政黨意識型態之區隔，1979-1997」，**理論與政策**，第16卷第1期（2002/3年），頁1~24。
- 張正修、蔡淑惠，「英國布萊爾政權下的新政策評鑑制度——綜合性歲出審查 (CSR) 與公共服務協議 (PSAs)」，**考證季刊**，第34期（2003年4月），頁8~37。
- 張倩瑜、黃明聖主持，**DBFO 模式在我國運用之研究**，行政院公共工程委員會委託研究計畫（2006年4月）。
- 裘援平、柴尙金、林德山，**當代社會民主主義與第三條道路**（北京：當代世界出版社，2004年）。
- Anthony Giddens 原著，鄭武國譯，**社會民主的更新：第三條路**（台北：聯經，1999年）。
- Richard Hyman 原著，許繼峰、吳育仁譯，**比較工會運動**（台北：韋伯，2004年）。
- Allen, Grahame, "The Private Finance Initiative (PFI)," Economic Policy and Statistics Section, *Research Paper* 01/117 (December 2001), House of Commons Library.
- Asian Development Bank, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, and Japan Bank for International Cooperation, "Connecting East Asia - a New Framework for Infrastructure" (2005), pp.49~100.
- Ball, Rob, Heafey Maryanne & King David, "The Private Finance Initiative and Public Sector Finance," *Environment & Planning C: Government & Policy*, Vol. 20 (2002), pp. 57~74.
- Balls, Edward, "Open Macroeconomics in an Open Economy," in Chadwick, Andrew &

- Richard Heffernan (eds.), *The New Labour Reader* (Cambridge: Polity, 2003), pp. 106~109.
- Beech, Matt, *The Political Philosophy of New Labour* (London: Tauris Academic Studies, 2006).
- “Blair’s Moment,” *Economist*, Vol. 335, Issue 7912 (April 29, 1995), pp. 18~20.
- Broadbent, Jane & Richard Laughlin, “The Private Finance Initiative: Clarification of a Future Research Agenda,” *Financial Accountability & Management*, Vol. 15, No. 2 (May, 1999), pp. 95~114.
- Bull, Benedicte & Desmond McNeill, *Development Issues in Global Governance: Public-Private Partnerships and Market Multilateralism* (London & New York: Routledge, 2007), pp. 135~158.
- Burnham, P., “New Labour and the politics of Depoliticisation,” *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 3, No. 2 (2001), pp. 127~130.
- Chancellor of the Exchequer, *Modern Public Services for Britain: Investing in Reform Comprehensive Spending Review-New Public Spending Plans 1999-2002* (London: Parliament, 1998).
- Clark, Gordon L. & Amanda Root, “Infrastructure Shortfall in the United Kingdom: the Private Finance Initiative and Government Policy,” *Political Geography*, Vol. 18 (1999), pp. 341~365.
- Corby, Susan, “Employee Relations in the Public Services: A Paradigm Shift?” *Public Policy & Administration*, Vol. 15, No. 3 (Autumn, 2000), pp. 60~74.
- Corry, Dan, “New Labour and PPPs,” in Abby Ghobadian, David Gallear, Nicholas O’Regan & Howard Viney (eds.) , *Public-Private Partnerships: Policy and Experience* (Palgrave: Macmillan, 2004), pp. 24~36.
- Crooks, E., “Taxing Time with the Calculations,” *Financial Times* (March 29, 2001), p. 8.
- Crosland, Anthony, *The Future of Socialism* (London: Jonathan Cape, 1956).
- Cutler, Tony & Barbara Waine, “Managerialism Reformed? New Labour and Public Sector Management,” *Social Policy & Administration*, Vol. 34, No. 3, (September, 2000), pp. 318~332.
- Driver, S. & L. Martell, *Blair’s Britain* (Cambridge: Polity Press, 2002).
- Falconer, Peter K. & Kathleen McLaughlin, “Public- Private Partnerships and the New Labor Government in Britain,” in Stephen P. Osborne (ed.), *PPP: Theory & Practice in International Perspective* (London: Routledge press, 2000), pp. 120~133.
- Fielding, Steven, *The Labour Party: Continuity and Change in the Making of New Labour* (Macmillan : Palgrave, 2003).
- Fielding, Steven, “Becoming Blair’s Party? Labour Organization,” in Steven Fielding, *The Labour Party: Continuity and Change in the Making of New Labour* (Hampshire:



- Palgrave Macmillan, 2002), pp. 116~144.
- Flinders, Matthew, "The Politics of Public-Private Partnerships," *BJPIR*, Vol. 7 (2005), pp. 215~239.
- Foster, Deborah & Peter Scott, "Trade Unions and Regional Government Working in Partnership? Emergent Lessons from Wales," *Economic & Industrial Democracy*, Vol. 28, No. 3 (2007), pp. 349~373.
- Gamble, Andrew & Gavin Kelly, "Labour's New Economics," in Steve Ludlam & Martin J. Smith (eds.), *New Labour in Government* (Hampshire: MacMillan, 2001), pp. 167~183.
- Ghobadian, Abby, David Gallear, Howard Viney & Nicholas O'Regan, "PPP: the Instrument for Transforming the Public Services," in Abby Ghobadian, David Gallear, O'Regan, Nicholas & Howard Viney (eds.), *Public-Private Partnerships: Policy and Experience* (Palgrave: Macmillan, 2004), pp. 1~12.
- Grant, Wyn, *Economic Policy in Britain* (New York: Palgrave, 2002).
- Grimshaw, Damin, Steve Vincent & Hugh Willmott, "Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services," *Public Administration*, Vol. 80, No. 3 (2002), pp. 475~502.
- Grout, A. Paul & Margaret Stevens, "The Assessment: Financing and Managing Public Services," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, Iss. 2 (Summer, 2003), pp. 215~231.
- Grout, A. Paul, "The Economics of the Private Finance Initiative," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4 (1997), pp. 53~66.
- Harris, Clive, "Private participation in infrastructure in developing countries: trends, impacts, and policy lessons," *The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*, 2003, pp. 1~56.
- Hay, Colin, "The Political Economy of New Labour," in Andrew Chadwick & Richard Heffernan (eds.), *The New Labour Reader* (Cambridge: Polity, 2003), pp. 59~65.
- Heinecke, Bastian, "Involvement of Small and Medium Sized Enterprises in the Private Realisation of Public Buildings," in <http://www.tu-freiberg.de/~wwwfak6/files/paper/winter1.pdf?PHPSESSID=cc4a62c6304acdb657e921fa55a9a5b3>
- HM Treasury, "Private Finance: Overview of Progress," *News release 118/94*, 8 (November 1994).
- HM Treasury, *Public-Private Partnership: The Government Approach* (London: Stationary Office, 2000).
- Kellermann, Kersten, "Allocative Inefficiency of Debt Financing of Public Investment—An Ignored Aspect of the Golden Rule of Public Sector Borrowing," (January, 2004), in http://www.euroframe.org/fileadmin/user_upload/euroframe/docs/2004/session2/eurof0



- 4_kellermann.pdf., pp. 1~24.
- Krugman, Paul R. & Maurice Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy* (Boston, MA : Addison-Wesley, 2006).
- Liddle, R., “Alistair Darling: Private Finance Initiative,” *New Statesman*, Vol. 9, No. 418 (1996), p. 12.
- Ludlam, Steve & Martin J. Smith (eds.), *New Labour in Government* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2001).
- Ludlam, Steve, “New Labour, Vested Interests and the Union Link,” in Steve Ludlam & Martin J. Smith (eds.), *Governing as New Labour: Policy & Politics under Blair* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003), pp. 70~87.
- McAnulla, Stuart, *British Politics: A Critical Introduction* (London & New York: Continuum, 2006).
- McIlroy, John, “New Labour, New Unions, New Left,” *Capital & Class*, Vol. 71 (Summer, 2000), pp. 11~45.
- Mehrotra, Santosh & Enrique Delamonica, “The Private Sector and Privatization in Social Science: Is the Washington Consensus Dead?” *Global Social Policy*, Vol. 5, No. 2 (2005), pp. 141~174.
- Midwinter, Arthur, “Reaganomics, Thatcherism and Public Finance,” in Grant Jordan & Nigel Ashford (eds.), *Public Policy and the Impact of the New Right* (London & New York: Pinter Publishers, 1993), pp. 81~101.
- Mulgan, G., “Lessons of Power,” *Prospect*, Vol. 3, No. 2 (May, 2005), pp. 110~124.
- Mullard, Maurice & Raymond Swaray, “The Politics of Public Expenditure from Thatcher to Blair,” *Policy and Politics*, Vol. 34, No. 3 (2006), pp. 495~515.
- Petratos, Pythagoras, “Does the Private Finance Initiative Promote Innovation in Health Care ? the Case of the British National Health Service,” *Journal of Medicine and Philosophy*, Vol. 30 (2005), pp. 627~642.
- Robinson, P., “The Private Finance Initiative: the Real Story,” *Consumer Policy Review*, Vol. 10, No. 3 (2000), pp. 83~85.
- Robson, Mark H., “Symposium on Forecasting the State of the Public Finances,” *Fiscal Studies*, Vol. 19, No. 1 (1998), pp. 39~48.
- Rt Hon John Redwood MP, “Public-Private Partnerships and Private Finance,” in Abby Ghobadian, David Gallear, Nicholas O’Regan & Howard Viney (eds.), *Public-Private Partnerships: Policy and Experience* (Palgrave :Macmillian, 2004), pp. 15~23.
- Salter, Brain & John Greenaway, “Implementing the PFI: National Imperatives and Local Policy Networks,” Economic & Society Research Council, UK. *Full report of research activities and results* (2005, 10, 3). www.esrcsociety.ac.uk.
- Seyd, Patrick & Paul Whiteley, “New Labour and the Party: Members and Organization,” in

- Steve Ludlam & Martin J. Smith (eds.), *New Labour in Government* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2001), pp. 73~91.
- Shaw, Eric, *Losing Labour's Soul? New Labour and the Blair Government 1997-2007* (London & New York: Routledge, 2007).
- Shaw, Eric, "Privatization by Stealth? The Blair Government and Public-Private Partnerships in the National Health Service," *Contemporary Politics*, Vol. 9, No. 3 (September, 2003), pp. 277~292.
- Shaw, Eric, "What matters is what works: the Third Way and the Case of Private Finance Initiative," in Sarah Hale, Will Leggett & Luke Martell (eds.), *The Third Way and Beyond: Criticisms, Futures, Alternatives* (Manchester and New York: Manchester University Press, 2004), pp. 64~82.
- Shaw, Eric, "The Control Freaks?:New Labour and the Party," in Steve Ludlam & Martin J. Smith (eds.), *Governing as New Labour: Policy and Politics under Blair* (Hampshire: Palgrave MacMillan, 2003), pp. 52~69.
- Talbot, Colin, "UK Public Services and Managements (1979-2000) Evolution or Revolution?" *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14, No. 4 (2001), pp. 281~303.
- Terry, Francis, "The Private Finance Initiative : Overdue Reform or Policy Break-through," *Public Money and Management* (Jan-March, 1996), pp. 9~16.
- 搜索網站：
- International Project Finance Association, Introduction to Project Finance, 2007, www.ipfa.org/about_pf.shtml
- HM Treasury, <http://www.hm-treasury.gov.uk/>
- The Secro Institute, <http://www.serco.com/instituteresource/index.asp>

