

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 解讀英國布萊爾政府的歐元決策：公共政策理論的檢驗與評析

Interpreting the Blair Government's Euro Policy-Making: An Examination of Public Policy Theories

doi:10.30390/ISC.200511_44(6).0005

問題與研究, 44(6), 2005

Issues & Studies, 44(6), 2005

作者/Author：羅至美(Chih-Mei Luo)

頁數/Page：103-131

出版日期/Publication Date：2005/11

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.200511_44\(6\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200511_44(6).0005)



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



解讀英國布萊爾政府的歐元決策： 公共政策理論的檢驗與評析*

羅 至 美

(銘傳大學國際事務研究所助理教授)

摘 要

自歐盟會員國簽訂馬斯垂克條約，決定建立經濟與貨幣聯盟，採行單一貨幣—歐元（the Euro）之後，「英國是否要加入歐元？」即成為英國歷任政府所面臨最重要的政策議題。本文即在探討布萊爾政府其歐元政策的形成與決策過程。該政府延續前任者的觀望政策，而以發明五項檢驗標準標榜其經濟決定論／去政治化的決策手法，意圖降低此一議題在製造工黨分裂、大選以及公投中的多重政治風險。在所檢驗的四種公共政策理論中，理性選擇權理論較之多元主義、馬克斯主義、核心官僚理論，表現出最佳的適用性。

關鍵詞：歐元政策、布萊爾政府、公共政策理論、新工黨

* * *

壹、前 言

自 1992 年，歐盟會員國簽訂馬斯垂克條約（the Maastricht Treaty），決定建立經濟與貨幣聯盟（Economic and Monetary Union, the EMU）採行單一貨幣—歐元之後，「英國是否要加入歐元？」即成為英國歷任政府所面臨最重要的政策議題。英國現任首相布萊爾（Tony Blair）曾經如此形容這項議題的重要性：它是這個國家，在這個世代，所可能面臨最重要的決定。^①當布萊爾以標榜新工黨（New Labour）的姿

* 本文首次於 2004 年 3 月在英國東英格蘭大學的 Politics and Sociology Research Seminar 上發表，作者感謝 Dr. John Greenaway、李俊毅先生對本文初稿的批評與建議，也感謝兩位審稿人對投稿版所做的建設性批評與改進建議。

註① “Blair opts to delay E-Day,” *BBC news*, 1 December, 1998, <[http://news.bb.co.uk/1/hi/events/the_launch_of_emu/the_uk_and_emu/22...>](http://news.bb.co.uk/1/hi/events/the_launch_of_emu/the_uk_and_emu/22...).

態，^②領導工黨在失去政權長達 18 年之後，於 1997 年重返執政時，歐洲貨幣聯盟的籌建已進入了最後階段。隨著歐元的紙鈔與硬幣於 2002 年 1 月 1 日正式流通發行，取代各會員國貨幣之後，對參與 EMU 的立場，即成為布萊爾政府在總體經濟管理上的象徵性指標。另一方面，由於參與 EMU 的不可逆轉性，以及它將對民衆的貨幣使用，帶來明顯而立即的改變，歐元議題，不同於其他向來只侷限在政治與學術界討論的經濟性議題，在英國社會中引起了廣泛的辯論與關注。

本篇論文即在探討布萊爾政府擬定歐元政策的決策過程。它將透過已公開的文獻資料的蒐集，以及與接近決策圈人士的實地訪談來探索、剖析政策的形成與決策的動態。根據所蒐集到的證據與訊息，本文將繼而應用四種主要的公共政策理論：多元主義 (pluralism)、馬克斯主義 (Marxism)、組織與體制論 (governmental and institutional views) 以及理性選擇理論 (rational choice theory) 來分別解讀布萊爾政府的歐元決策過程，並進而評析哪一個理論模型在此一案例上最具適用性。

討論將分政策與理論兩大部分來進行。在個案研究部分，本文將從英國參與歐洲貨幣統合的歷史脈絡切入，觀察布萊爾政府其歐元決策的發展與特色，並與前任的保守黨政府做一對照比較。在理論應用部分，由於每一理論群都各自有數種次論述模型，^③基於提供更具焦點的討論分析，本文將分別選用掮客政府模型 (broker-state pluralist model)、工具性馬克斯主義模型 (instrumental Marxism) 與核心官僚模型 (core executive account) 來分別代表多元主義、馬克斯主義與組織與體制論，加上理性選擇理論，逐一進行理論的適用性檢驗與評估。

註② 布萊爾標榜的新工黨是依據所謂第三條路的思維 (Third Way thinking) 所發展的。它表現在舊有的左派路線與強調自由放任的新右派路線之外的另一種選擇。在經濟管理面上，第三條路政治指的是以全球化的論點，接受自由經濟主義關於維持低通膨與限制政府支出的觀點；但在需求面的管理上，則仍依循左派政治過去所強調的：透過國家的積極角色扮演，來促進成長與就業。但事實上，針對布萊爾號稱的新工黨是否本質上不同於舊工黨 (old Labour)，亦或是為了勝選而包裝的行銷手法，在英國學術界中引發不同的看法。例如 Colin Hay 與 Richard Heffernan 即認為新工黨確實不同於過去的舊工黨，因為它在改造過程中採用了部分保守黨柴契爾政府的經濟自由主義的右派作法；而 Steven Fielding 則認為新工黨其實與過去並無不同，甚至比舊工黨還工黨。參閱 Colin Hay, *The Political Economy of New Labour: Labour under False Pretences* (Manchester and New York: Manchester University Press, 1999), pp. 3~11; Richard Heffernan, *New Labour and Thatcherism: Political Change in Britain* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001), p. 170; Steven Fielding, "A New Politics?" in Dunleavy, Andrew Gamble, Richard Heffernan, Ian Holliday, and Gillan Peele (eds.), *Developments in British Politics* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002), pp. 18~19.

註③ 例如在多元主義理論中，針對國家角色的討論即有風向計模型 (weathervane model)、中立國家模型 (neutral state model) 與掮客政府模型等。在馬克斯主義理論中，對國家本質的解釋即有工具性馬克斯主義、功能性馬克斯主義 (instrumental Marxism) 與新馬克斯主義 (neo-Marxism) 等。在組織與制度論中，除核心官僚模型外，對政府決策行為的解釋即有官僚權力模型 (bureaucratic power model)、技術專家模型 (technocratic view)、公共選擇權理論 (public choice model)、政策網路與社群模型 (policy network and community model)、體制論 (institutionalism) 與新體制論 (new institutionalism) 等。

貳、布萊爾政府歐元政策的形成與發展

EMU／歐元議題自1992年馬斯垂克條約正式簽訂後，即橫跨英國兩個政府：一為1992-1997年的保守黨梅傑政府；另一為1997年執政迄今（2005）的工黨布萊爾政府。

一、階段一：繼承梅傑政府的觀望政策

當布萊爾於1997年5月執政時，英國歐元政策的架構已經由前任的梅傑政府所確立，布萊爾政府不論情願或不情願，繼承了前任者的幾項基本原則，其中最重要的即是：保有英國不加入的權利與舉行公民投票的承諾。

當梅傑就馬斯垂克條約進行談判時，他的底線之一就是爭取英國有不加入EMU的權利。就經濟面而言，對於才剛被迫退出ERM（exchange rate mechanism，匯率機制）不久的梅傑政府來說，要英國參與EMU是不切實際的，而應留待長期觀察EMU的發展，再決定加入是否符合國家利益。就政治面而言，向來強調國家主權的保守黨政府抗拒參與歐元會帶來部分經濟主權移轉的效果。在國家利益之外，另一個同樣為梅傑考量的重要因素即是：如何使保守黨在歐元／歐洲議題上免於分裂。^④對於歐洲大陸的立場——該走向更整合？還是分離改走大西洋路線（Atlanticism）？——已經成為當時保守黨陷入分歧的最主要導火線。^⑤

為了達到所認定的國家利益與黨內管理的雙重目的，保有英國不加入EMU的權利與舉行公民投票的承諾就成為最好、也是唯一的選擇。所謂不加入的權利是指：英國現階段不加入，但如果未來EMU運作成功，則不排除加入，^⑥這就是所謂的觀望政策。公民投票則是在處理歐元此一受高度爭議、不具共識的議題時，^⑦將可能的政治傷害與選舉風險最小化的有效手段。英國的歐元政策架構至此確立為：內閣做出加入的決議→國會投票立法→交付選民公投認可。^⑧

不加入的權利與公民投票的承諾這兩項要素就成為日後布萊爾政府歐元政策的基礎。

註④ Major, *The Autobiography*, pp. 271~272 & 585~586; Phillip Stephens, *Politics and the Pound: the Tories, the Economy and Europe* (London: Macmillan, 1997), p. 310.

註⑤ 保守黨內對於歐洲路線的爭議於1989年，財相Nigel Lawson因與首相柴契爾在參與ERM一事上意見不合辭職下台後，正式公開化，此一爭議持續多年並越演越烈，不僅傷害其政黨形象，也嚴重影響內閣運作；在1995年時，當時首相梅傑甚至必須辭去執政黨領袖職務，重新舉行領導人選舉，來面對黨內異議者，以恢復外界對其有效領導的信心。

註⑥ Second Report from the Foreign Affairs Committee, *Europe after Maastricht*, House of Commons (1992-1993) 642-I, para. 54; Third Report from Treasury and Civil Services Committee, *Prospects for Monetary Union*, House of Commons (1992-3) 438, para.10.

註⑦ 歐元議題的爭議性可由一份學術調查看出。一份於1994年針對國會執政黨議員所做的學術調查顯示，73%的保守黨議員反對英國的貨幣政策由交歐洲央行（European Central Bank）來決定，58%的受訪者則認為EMU是不受歡迎的。

註⑧ *Conservative Central Office*, Cabinet statement, April 3, 1996.

二、階段二：五項經濟檢驗標準的發明

表面上看來，工黨作為一個親歐洲的政黨，布萊爾政府應會較前任的保守黨政府對參與歐元持較正面的看法。當布萊爾還是在野黨領袖時，他即公開表態支持英國應加入EMU的立場，且提出延遲加入將會影響對英國經濟甚為重要的外國人投資（foreign direct investment, FDI），^⑨與英國在歐盟的政治影響力。他並刻意標榜工黨的親歐洲主義（pro-Europeanism），與持懷疑論的保守黨，在1997年大選中做出區分。^⑩然而，事實上，在工黨內部對於是否加入歐元的意見，也正如保守黨一樣地陷入分歧，只是未如保守黨那般公開化、檯面化而已。在社會大環境方面，英國民意對歐元的態度雖會隨著相關事件的發展偶有起伏，但以1994-2003年這10年間的調查結果而言，贊成比例從未高於33%，而反對比例則始終不低於50%（見表一）。

表一 「英國應否加入歐元」民意調查結果

時 間	贊成	反對	不知道
1994/ 22-23 Nov.	33	54	13
1995/17-21 Nov.	33	56	11
1996/26-27 Jun.	29	60	11
1997/27-29 Nov.	22	64	14
1998/30 Oct.- 4 Nov. (歐元發行前一個月)	30	52	18
1999/15-20 Jan. (歐元發行後兩週)	32	52	16
/3-9 Dec.	29	53	18
2000/11-18 Nov.	27	56	17
2001/14-19 Sept. (911 事件之後)	27	56	17
/16-21 Nov.	22	62	16
2002/25-30 Jan. (歐元的紙鈔與硬幣正式流通)	26	57	17
/25-30 Oct.	26	57	17
2003/ 17-22 Jan.	33	51	15
/27 Mar.-1 Apr.	30	56	13

資料來源：MORI, <http://www.mori.com>.

註⑨ FDI 對英國經濟的重要性可由幾項事實顯示：它占該國製造業四分之一的就業與產出，提供五分之二之製造業投資，與31%的研發經費。

註⑩ “Blair Refuses Concession to Euro-sceptics,” *The Times*, July 6, 1994, “What’s Labour to do about Europe? Tony Blair and Co Have Sat on the Fence and Enjoyed the Government’s Disarray,” *The Guardian*, June 5, 1995, p. 14.

對於大選與公投結果的風險計算、黨內管理與團結的顧慮，這些在梅傑政府決策時最重要的考量與所面臨的限制，也同樣主導著布萊爾政府的決策思維。這也因此可以解釋為何兩者的政策在實質上並沒有太大的不同。

布萊爾政府的歐元政策，大致是追隨梅傑政府的立場，而在細節上有所不同。它支持前任者的不加入權利的作法，認同前任財相 Kenneth Clarke 讓經濟、而非政治決定的原則，並接手舉行公民投票的構想。^⑩至於政策的具體內容則主要由 1997 年財相布朗（Gordon Brown）對國會的聲明^⑪與 1999 年首相的歐元演說中，^⑫所揭示的四項原則與五項經濟檢驗標準來體現：

◎四項原則

原則一：政府支持英國加入歐元，它相信在單一市場的整合下，將會有助於貿易、成本的透明化、長期利率的降低與貨幣穩定，因而帶來生產力與所得的提升；

原則二：加入歐元沒有憲法上的障礙；

原則三：政府若做成加入的決議，將會付諸國會表決與人民公民投票決定，政府保證會是一個三方一內閣、國會、選民一同意的決定；

原則四：國家經濟利益是唯一的決策考量，因此需要一個清楚而不含糊的評估。這個清楚而不含糊的評估則是由五項標準來檢驗。

◎五項經濟檢驗標準：^⑬由財相布朗公布的五項標準是布萊爾政府與前任者在歐元決策上最顯明（如果不是唯一）的不同之處：

1. 英國經濟與歐元區是否達到可維持性的經濟匯合度？
2. 英國與歐元區的經濟是否有足夠彈性處理經濟變動？
3. 對投資的影響；
4. 對英國金融業，尤其是倫敦金融中心的影響；
5. 對就業是否有幫助？

◎財政部 1997 年與 2003 年兩次評估報告

根據這五項標準，英國財政部分別在 1997 與 2003 年作了兩次官方評估報告。雖然兩次評估相隔六年，而且布萊爾政府在第一任時做了不少為加入歐元的準備工作；再者，第二次評估所動用的人力物力皆為英國財政部有史以來的最大規模，^⑭但事實

註⑩ John Rentoul, *Tony Blair: Prime Minister* (London: Little, Brown Book, 2001), pp. 474~475; Stephens, *Politics and the Pound*, pp. 315~316.

註⑪ Gordon Brown, "Statement on Economic and Monetary Union by the Chancellor of the Exchequer to the House of Commons," October 27, 1997, *Parliamentary Debates* (Hansard), Sixth Series-vol. 299, House of Commons, col. 583~588.

註⑫ Tony Blair, "Speech by the Prime Minister on the Euro to the House of Commons," February 23, 1999, *Parliamentary Debates* (Hansard), Sixth Series-vol.326, House of Commons, col.181.

註⑬ HM Treasury, *The Government's Policy on Economic and Monetary Union* (EMU), <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/the_euro/euro_index_index.cfm>.

註⑭ 2003 年的報告本身即達 246 頁，以及其他 18 份長達 1,738 頁的附隨報告。這些報告創下英國財政部在一天之內出版最多文件的紀錄。

上兩者的結果相去不遠，結論都是：只有對金融業這項的檢驗標準通過，而其他四項還未通過，因此現階段加入歐元並不符合英國國家利益。^⑩

三、階段三：政府內部歧異的出現

以政府作為一整體機制而言，布萊爾政府的歐元政策在確定完全由財相與財政部以經濟評估結果做決定之後，理論上，歐元決策應如布萊爾與財相布朗兩人多次公開強調地：五項檢驗的評估結果是唯一、也是最後的判準。其他政策部門的立場，在政策形成後，理應一統口徑並支持此一官方說法。然而事實上，歐元決策的動態所展現的更多是不同政府部門與首長間，尤其是兩位關鍵決策者—首相與財相—之間，一連串權力競爭與衝突妥協的結果，而非齊聲一致的合唱團。

政府內各部門隨著職權功能的不同，對加入歐元也顯出不同調的立場。以掌握總體經濟管理與貨幣政策的財政部與中央銀行—英格蘭銀行（Bank of England）而言，對加入歐元一事，都表現出審慎而保留的態度。在2002年其出版的 *Macroeconomic Frameworks in the New Global Economy*，財政部即明白表達對於像EMU此類固定匯率機制，以及對歐元會員國必須遵守的「穩定與成長協定」其規定欠缺彈性的疑慮。^⑪財相布朗更是在2003年的預算演說中，毫不隱藏對於英國經濟在他的新式管理模式下，表現優於歐元區的自滿。^⑫至於英格蘭銀行的現任總裁 Mervyn King、前任總裁 Eddie George、貨幣政策委員會成員 Kate Barker 等都不約而同地對於歐洲央行（European Central Bank, the ECB）一體適用的利率決策是否適用英國公開表示疑慮，並且以英國央行在利率決策的表現優於 ECB，甚至公開建議 ECB 應放棄多數決，改採英式管理的共識決。^⑬

相較之下，外交部、貿易與產業部等，從經貿及政治影響力的觀點，則表現出較親歐元的立場。外相 Jack Straw 與貿易產業部長 Patricia Hewitt 都曾明示或暗示地挑

註⑩ 詳見 *UK Membership of the Single Currency: An Assessment of the Five Economic Tests* (London: HM Treasury, 1997 & 2003).

註⑪ *Macroeconomic Frameworks in the New Global Economy* (London: HM Treasury, 2002), pp. 11~13.

註⑫ Gordon Brown, "Chancellor of Exchequer's Budget Statement," April 9, 2003, *Parliamentary Debates* (Hansard), Sixth Series-vol.403, House of Commons, col.273~274.

註⑬ "Hurdle to euro entry lowered, says Governor," *The Times*, March 5, 2003, <<http://www.timesonline.co.uk/printfriendly/0,,1-974-600324,00.html>>; "Bank warns over euro entry," *The Guardian*, January 22, 2002, <<http://www.guardian.co.uk/uklatest/story/0,1271-1463335,00.html>>; "Governor spells out his euro worries," April 15, 2002, <<http://politics.guardian.co.uk/euro/story/0,9061,684411,00.html>>; "UK needs higher rates than euro zone," Reuters, February 14, 2003, <<http://www.reuters.co.uk/newsArticle.jhtml?type=businessNews&storyID=2230383>>; "Next governor casts doubt on readiness for euro entry," *The Times*, December 11, 2002, <<http://www.timesonline.co.uk/printfriendly/0,1-974-510303,00.html>>.

戰財相在歐元決策上的獨佔地位。^②另一位內閣要員：前任歐洲次官（Europe Minister）、現任的威爾斯大臣（the Welsh Secretary）Peter Hain更曾經在財相將公布第二次評估報告的前一個月，公開表示英鎊與歐元匯率已經達到可以加入的水準。他的發言馬上被媒體解讀為：親歐元派的內閣成員對於預期財相即將發佈的否定加入的評估結果，採取先發制人的行動。^③另一位閣員：下議院領袖 John Reid，則是在第二次評估報告出爐前夕在電視訪問中表示，是否加入歐元應由首相做最後的政治決定（相對於財相的經濟決定）。^④

幾位親歐元派的內閣首長則在同一時間被報導展開密集集會，討論如何在決策上透過首相發揮影響力，制衡財相。^⑤其中一位被報導的閣員：內政大臣 Charles Clarke 在一次與作者的訪談中，證實了這些報導的真實性，並不諱言地表示，除了財相外，內閣全體閣員都應該有參與歐元決策的權利。^⑥

除了閣員間彼此的意見不一，^⑦事實上，在布萊爾政府中最嚴重的意見紛歧是存在於兩位關鍵決策者本身：首相布萊爾與財相布朗之間。

多位親近兩人的政治參與者與觀察者俱指出，歐元議題已經成為這兩位具有 20 年

註② “Euro decision political says Straw,” *BBC*, February 21, 2002, <http://www.news.bbc.co.uk/hi/english/uk_politics/newsid_1834000/1834881.stm>; “Slowdown no bar to euro, says minister,” *The Independent*, January 10, 2003, <<http://news.independent.co.uk/uk/politics/story.jsp?story=367923>>.

註③ “Pro-euro ministers ‘press for poll,’” *BBC*, April 22, 2003, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk_politics/2966281.stm>; “Hain flies kite on euro entry,” *The Guardian*, April 22, 2003, <<http://politics.guardian.co.uk/print/0,3858,4652743,00.html>>.

註④ “Cabinet wrangling delays euro verdict,” *The Times*, May 12, 2003, <<http://www.timesonline.co.uk/printfriendly/0,1-974-677944,00html>>.

註⑤ “Pro euro minister step up pressure on PM,” *EPolitics*, May 1, 2003, <<http://uk.news.yahoo.com/030501/143/dyzto.html>>.

註⑥ 訪談於 2003 年 5 月 9 日於英國諾威治（Norwich）東英格蘭大學（University of East Anglia）進行。

註⑦ 布萊爾與布朗兩人的合作夥伴關係對工黨在 1980 年代的再造工程及 1990 年代的重新取得執政權具決定性的影響力。他們的情誼從 1983 年起，兩人以當時最年輕（約 30 歲左右）的工黨後排議員之姿進入下議院，共同分享一個角落辦公室開始，兩人對於當時氣勢低落的工黨及未來應革新發展路線，抱持相似的立場與看法，意即如果工黨要從當時聲勢高漲的柴契爾政府手中贏回執政權，就必須修正，甚至放棄一些原有工黨的社會主義路線，以贏回中產階級選民的支持。但這些改革意見在當時的工黨仍處於少數，一直到 1987 年 Neil Kinnock 擔任黨魁時，開始推動工黨改造運動，兩人在黨內才獲重視，並開始擔任重要黨職。其中平民家庭出身的布朗比富裕家庭出身的布萊爾更早在黨內嶄露頭角，並被視為未來最有可能的領袖接班人，但兩人相近的想法使得布朗在黨務革新的規劃與推動上，十分倚重布萊爾，並針對勝選考量，共同規劃並執行所謂的「新工黨路線」，進一步奠定工黨在 1997 年勝選的基礎。由於體認到兩人緊密而不可分的夥伴關係以及這項夥伴關係對工黨贏回執政權的重要性，幾位傳記作者均指出，他們曾經彼此約定在未來的領導人競爭中，絕不彼此公開競爭而會相互支持的說法，而布朗在 1993 年黨魁選舉中，避免與布萊爾對決而自動退出的決定，但在布萊爾當選黨魁後，仍然在影子內閣中扮演重要角色，即為這項約定的體現。

合作關係的政治伙伴，爭辯最多的議題。^⑥即使布萊爾不斷地重申支持財相專業的經濟評估，兩人也盡量避免在公開談話中出現牴觸，但布朗對加入歐元的謹慎小心，顯然與布萊爾期待在短期內帶領英國加入的目標不一致。Phillip Stephens解釋兩人對歐元立場的差異是反映了兩人在政府體制中所佔據的不同位置、與個人對未來的企圖心，兩者混合下的產物。對布萊爾而言，以其首相職位，歐元議題不只純粹是一個經濟性的判斷，它還牽涉到英國在歐盟影響力的地緣政治考量，以及英國在全球政治經濟體系中的定位問題。帶領英國加入歐元，對布萊爾來說，是他改變英國與歐陸關係從傳統的半分離狀態到積極參與此一大策略的一部份。因為他相信在全球經濟層面，與歐洲更深層的整合，是英國在全球化的經濟體制下不可抗拒的命運；在國際政治層面，加入 EMU 也是英國為維持與繼續發揮其做為美國與歐陸中介的樞紐角色，不可避免的選擇。再就其個人對未來的期待與企圖心而言，將英國與歐洲整合運動的關係從傳統的半參與到完全融入的這個歷史軌道，不僅是他做為首相的目標，也是他個人企圖在歷史留名的政治資產。^⑦

相反地，對布朗而言，以其擔任財相之職與八年來所達到的成績而言，對於歐元的思考就完全是一個純經濟性議題，而不是複雜的國際地緣政治考量或歷史軌道的選擇題。以其經濟管理者的體制性位置，布朗更重視經濟面的技術性問題，諸如英國經濟是否與歐元區達到真實的聚合、穩定與成長條約對公共投資上限的限制、歐元區勞動市場的改革等等，因而歐元區緩慢的經濟改革使他對加入 EMU 持較謹慎的立場。另一方面，英國經濟在他引進新式的貨幣與財政管理法下，表現出較歐元區為佳的經濟成長率、低失業率、低通膨等事實，使他相信：雖然以長遠評估，加入 EMU 對英國有利，但就歐元區與英國的現狀而言，延遲加入才符合國家經濟利益，並且不會損及他在財相一職上所達成的經濟成就。而就布朗個人企圖心而言，延遲加入 EMU 才能繼續保持他因在財相一職上傑出的表現而在政府與民意中累積出的個人威望與實力，同時也不會危及他接任布萊爾擔任下一任首相的希望。而公投結果的不確定性與可能引發的政治成本與風險、及立即加入歐元區對英國經濟所帶來的現狀改變，都被認為會置這樣的希望與企圖心於風險之地。^⑧

兩人對歐元不同的思考與結果的期待自然導致不同的決策途徑。隨著布萊爾於 2001 年連任之後對加入 EMU 時程日益關切、與布朗獨享經濟條件的詮釋權，兩人的權力衝突與競爭也隨之檯面化；第二次五項經濟檢驗評估報告的方向與結論，則是兩人權力競爭與衝突妥協的具體反應。為了找到一個雙方都可接受的結論，布萊爾與布

註⑥ Anthony Seldon, *Blair* (London: Free Press, 2004), pp. 637~640; Phillip Stephens, *Tony Blair: the Price of Leadership* (London: Politico's, 2004), pp. 165~166, 252~255 & 332~38; James Naughtie, *The Rivals: the Intimate Story of a Political Marriage* (London: Fourth Estate, 2001), pp. 129~134; Andrew Rawnsley, *Servants of the People: the Inside Story of New Labour* (London: Hamish Hamilton, 2000), pp. 85~88.

註⑦ Stephens, *Tony Blair*, pp. 252~254.

註⑧ *Ibid.*

朗被報導在 2003 年 4、5 月間展開數次會談，兩人爭論的焦點小至報告應如何地遣詞用字、何時應再做一次五項標準的評估，大到公投的可能時程、以及如何產生一個共同同意的立場。^⑳

在權力競爭衝突的過程中，爲了制衡布朗在歐元決策上的控制權，布萊爾先是刻意引進內閣的參與（其中三分之二的閣員其立場是親歐元的），宣布歐元議題將由內閣集體決策，^㉑而非由財相一人做單方判斷；並繼而被報導他甚至考慮重新設計五項檢驗標準，以稀釋財相對歐元決策的壟斷。布萊爾的親信與一個他所贊助、立場親歐元的智庫—the Foreign Policy Centre—都在此時巧合地公開呼籲首相修訂五項標準，由一個涵蓋首相、財相、外相與貿易產業部長的多入小組共同評估應否加入歐元。另一方面，布朗則立即在媒體訪談中嚴辭反擊其決策權被稀釋的說法，並重申他與所領導的財政部在歐元決策中不容挑戰的中心位置。^㉒

在這些複雜的媒體報導與政治行爲者發出的訊息中，我們很難辨析其試探風向的虛實程度，與布萊爾在這些言論背後的真實想法；但它們的出現，具體呈現了該政府在歐元議題上不同部門間，尤其是主要決策者彼此間，權力鬥爭與競爭的動態變遷。

註^⑳ “Trouble at the top: Blair and Brown are feuding while Cook is scheming,” *The Independent*, February 10, 2003, <http://arguemnt.independent.co.uk/regular_columnists/bruce_anderson/story.jsp?story=...>; “Brown and Blair in euro struggle,” *The Guardian*, February 10, 2003, <<http://www.guardian.co.uk/print/0,3858,4602271,00.html>>; “Brown-Blair deal sidelines euro for two years,” April 16, 2003, <<http://politics.guardian.co.uk/print/0,3858,4649274,00.html>>; “Blair moves to soften blow of euro ‘no,’” *The Times*, April 16, 2003, <<http://www.timesonline.co.uk/printfriendly/0,,1-974-648645,00html>>; “Blair to rule out early referendum on euro,” *Financial Times*, April 23, 2003, <<http://news.ft.com/servlet/contentserver?paagename=FT.com/storyFT/Fullstory>>.

註^㉑ 內閣集體決策由以下方式進行：財政部第二次評估報告初稿需於 2003 年 5 月中先分送每一位閣員，每位閣員在四天之內可與首相與財相進行個別的三方會談。內閣於 5 月底就五項檢驗第二次評估報告進行第一次正式討論，是爲第二次內閣整體、首相、財相的三方會談。6 月初再舉行特別內閣會議，就歐元與該政府的整體歐洲策略做出最後決定。

註^㉒ “Brown under fire for caution over euro entry tests,” *The Times*, February 10, 2003, <<http://www.timesonline.co.uk/printfriendly/0,1-974-572773,00.html>>; “Strip Brown of euro decision, urges report,” *The Guardian*, February 10, 2003, <<http://www.guardian.co.uk/print/0,3858,4602584,00.html>>; “Blair urged to seek new tests for euro entry,” *The Guardian*, April 21, 2003, <<http://politics.guardian.co.uk/Print/0,3858,4651989,00.html>>; “Blair tells Brown that Cabinet must have say on euro,” *The Daily Telegraph*, April 20, 2003, <<http://www.telegraph.co.uk/content/displayprintable.jhtml?xml=/news/2003/04/20neur...>>; “Wording of UK euro assessment still not agreed,” *Financial Times*, May 19, 2003, p. 1; “Brown urges agreement on advantages from Europe,” May 24/25, 2003, p. 2.

叁、分析布萊爾政府歐元決策的特色

布萊爾政府的歐元決策可分析出以下三項特點：

一、在言辭態度與政策實質內容上採兩面手法

相較於前任梅傑政府的懷疑論，布萊爾政府對加入歐元一事，在言辭與態度上，持比較正面與友善的立場。它是英國第一個從一開始就肯定與支持歐洲進行貨幣整合計畫的執政者。在工黨親歐盟路線的立場下，該政府對於歐元與 EMU 的創建，顯露出樂觀其成的熱情。布萊爾批評前任者只把精力放在保有英國不加入的權利，而錯失積極塑造 EMU 的機會；^②布朗則是自稱工黨政府的作法是積極面對的「準備與決定」，而不像前任者是消極逃避的「看著辦」。^③

然而這些表象上與形式上的差異，並沒有在政策內容上造成實質上的不同。布萊爾政府的歐元政策的三階段架構：內閣決議→國會投票→選民公投，並非是該政府的創新，而完全是前任梅傑政府所遺留的政策途徑。兩者均宣稱決策將以經濟利益考量優於政治思考，也都以操作公民投票為工具，來淡化歐元議題在他們各自的政黨與社會內部所造成的爭議。正如同評論者所指出，布萊爾政府的歐元決策反應的並非是議題的本身，而更多是黨內管理與基於大選勝選考量而必須表現出的黨內團結形象。^④

政黨管理在歐元決策中的重要性，在一次作者與該政府內政大臣、前任工黨主席 Charles Clarke 的訪談中得到證實。他承認，有鑑於梅傑政府與保守黨陷於 EMU 的爭議中而消耗執政本錢，並進而間接造成其在 1997 年時尋求連任失敗，工黨政府面對歐元議題的思考，首要的就是如何避免、或至少降低任何政府內部或工黨內部的分裂。^⑤

二、以發明五項檢驗標準對歐元政策的高度政治爭議加以去政治化

自執政之後，布萊爾政府多次強調其歐元政策是經濟決定論，意即完全交由專業經濟評估來決定。此一去政治化的作法可被視為是主政者在面臨歐元此一具高度爭議

註② Tony Blair, "Prime Minister's Speech to the European Research Institute: Britain's Role in Europe," November 23, 2001, <<http://www.number-10.gov.uk/output/page1275.asp>>.

註③ Brown, "Statement on Economic and Monetary Union by the Chancellor of the Exchequer to the House of Commons," *Parliamentary Debates*, Sixth-Series-vol.299, col.583.

註④ Michael Moran and Elizabeth Alexander, "The Economic Policy of New Labour," in David Coates and Peter Lawler (eds.), *New Labour in Power* (Manchester and New York: Manchester University Press, 2000), p. 117; David Baker, "The Shotgun Marriage: Managing Eurosceptical Opinion in British Political Parties 1972-2002," *paper presented in the 8th Biennial International Conference of European Union Studies Association (EUSA)*, Nashville Tennessee US, March 27-29, 2003.

註⑤ 訪談於 2003 年 5 月 9 日在英國諾威治的東英格蘭大學其 "Charles Clarke Surgery" 進行。

的政治性議題，所因應的一種策略應用。布萊爾政府以發明並高舉五項經濟標準為唯一的決策準則，且明言沒有其他的政治因素可與之匹敵，使得其決策面向縮小並簡化到經濟的單一條件，企圖對歐元決策完全去政治化來降低政治風險。由於此一經濟決定論／去政治化的策略，財相布朗可憑藉設計與檢驗五項標準的權力，來維持其在歐元決策中的中心地位，甚至公開暗示內閣在歐元決策中，僅具橡皮圖章的邊緣地位。^⑥

五項檢驗標準的出現也就成為布萊爾政府歐元政策最實質的內容，也是它與前任者最大的不同。有別於前任者僅訴諸抽象的國家利益概念，該政府首次以具體條列五項要件的方式，公告其經濟評估將如何進行的依據。這五項標準也就成為外界理解該政府在「黑盒子」(black box)裡如何決策的遊戲規則。這五項檢驗標準，作為布萊爾政府在歐元決策上唯一與前任者不同之處，以及其決策時的最終依據，將成為本文調查分析的重點，以及下節各公共政策理論在此一個案上適用性的觀察焦點。

那麼這關鍵的五項檢驗標準又是如何產生的？從本文蒐集到的間接證據顯示，它們是由財相與財政部單方面的內部作業所產生。^⑦

在與作者的訪談中，工黨內閣閣員 Phyllis Starkey 與下議院財政委員會議員 Norman Lamb 均認為，這五項標準完全是出於財相與財政部的設計，而看不出有明顯外界力量的影響，至少內閣與財政委員會都沒有涉入。資深新聞記者則提供比較傳聞性的說法。經濟學人雜誌 (*The Economist*) 的資深主編 Philip Whyte，與金融時報 (*Financial Times*) 的經濟主編 Ed Crooks 在訪談中均不約而同的提供新聞界普遍相信的說法：五項檢驗標準是財相布朗在 1997 年 2 月工黨尚未執政前，在一次到華盛頓會見美國財政部與聯邦理事會官員的公務旅行中，為說明工黨對歐元的立場而與其首席經濟顧問 Ed Balls，在二十分鐘的計程車中臨時設計出來的，而不是由外界所想像的，是經過相關部門或內閣會議中詳細討論而產生。^⑧

三、決策過程中顯示出對英國參與 歐洲貨幣整合經驗／教訓的重視

布萊爾政府歐元決策的另一特點則是對歷史教訓的重視。財相在多次演說中不斷強調歐元決策不可以、也不會重複過去 ERM 的錯誤。^⑨財政部的首席顧問 Ed Balls 舉

註⑥ “Euro could resist five tests if June verdict goes against it next year,” *The Guardian*, February 28, 2003, <<http://www.guardian.co.uk/print/0,3858,4615253,00.html>>.

註⑦ 作者曾試圖接觸兩位關鍵的決策者：首相布萊爾與財相布朗，希望他們就五項標準是如何出現與設計蒐集直接證據，但沒有得到正面回應。

註⑧ 與 Phyllis Starkey 及 Ed Crooks 的訪談均於 2004 年 2 月 19 日在倫敦國王學院 (King's College London) 進行；Norman Lamb 則於 2004 年 1 月 13 日書面回覆；與 Philip Whyte 的訪談則於 2004 年 2 月 10 日以電話進行。

註⑨ 歐洲共同體於 1979 年創建匯率機制：ERM (exchange rate mechanism)，以增進會員國彼此間的貨幣穩定。英國當時作為歐洲貨幣體系 (European Monetary system, EMS) 的成員，並沒有立即加入，而一直到 11 年後，才正式加入。當時首相柴契爾同意改變原本堅持不加入 ERM 的立場，是基於政治與經濟的兩方面理由。政治上，柴契爾在保守黨內面臨到在財相 Nigel Lawson 因堅持加入 ERM 而辭職下

過去英國參與各式匯率機制的歷史教訓為例，^④說明政治考量會帶來錯誤的決策，也因此該政府必須對歐元議題去政治化，以經濟決定論、意即以五項經濟標準來檢驗的作法來確保決策的結果正確，因為「為達到政治正確必須先做到經濟正確」。^④

綜觀布萊爾政府的歐元政策，它是在英國缺乏對歐洲貨幣整合的熱情與參與不甚愉快的歷史背景下產生；在多數民意不支持，以及政府內部出現歧異，尤其是首相與財相間等等不利的參數限制下進行決策。雖然該政府顯現出較親歐洲的立場與態度，但其歐元政策基本上仍然是停留在英國參與歐洲貨幣整合的傳統軌道上：採取一種半依附的關係，亦即先以官方說法表達英国有加入的意願，但卻沒有確定的時間表。五項經濟檢驗標準的出現與設計，即為布萊爾政府延續此一觀望政策的傳統加以重新包裝的新作法。在對外關係上（尤其是英國在歐盟中政治影響力的維持），它可以為該政府其沒有確切時間表的立場提供一套解釋；在對內政治運作上，它提供了決策者可視情勢變化靈活使用的政策空間，^④並同時達到降低政治風險的目的。

台後的領導危機，同時也為維持英國在磋商馬斯垂克條約的影響力。在經濟因素方面，則是她所仰賴的貨幣主義 (monetarism) 手段已經無法有效控制通貨膨脹，從倫敦金融中心、產業界、媒體輿論到反對黨的工黨，都罕見一致地要求儘速加入 ERM 以解決通膨問題，她因此在各方壓力下同意加入。英國在 ERM 的第一年，適應良好，但從第二年起，即遭到一連串的挑戰，而在丹麥因公投否決馬斯垂克條約而引發的歐洲金融危機中，被迫退出 ERM。在 ERM 危機最敏感的時刻，當時的德國央行總裁 Helmut Schlesinger 一席暗示英鎊應貶值的談話，立即引發英鎊危機，使得英國央行即使在一天之內連續兩度調升利率、投入近半數的外匯存底（約三百億美元），也無法挽救英鎊匯率，而在不敵投機客的攻擊之下，在 1992 年 9 月 15 日，正式宣布退出 ERM，稱之為黑色星期三 (Black Wednesday)，被視為是梅傑政府的一大挫敗，保守黨擅長經濟管理的美名也因此毀於一旦，而間接成為 1997 年梅傑政府連任失敗的因素之一。

註④ 英國參與歐洲貨幣整合的經驗可由她 1972 年參加蛇行浮動 (snake) 與 1990 年歐洲匯率機制的經驗來說明。前者因為當時嚴重的國際收支赤字，只維持短短的了八周旋即退出，使得英國成為蛇行浮動機制中第一個退出、也是歷時最短的成員。後者 (ERM membership) 則是在遲疑了 11 年之後才加入，在加入後不到兩年的時間 (1990.10 - 1992.9) 又因歐洲金融危機而永久性退出，成為 ERM 中唯一退出機制而未再重返者。總結英國兩次參與歐洲貨幣整合的經驗都以失敗告終，其中又以耗費近半數英國外匯存底、仍被迫退出 ERM 的經驗，對日後主政者其歐元政策的思考，產生明顯而直接的影響。進一步內容參見 Daniel Gros and Niels Thygesen, *European Monetary Integration: From the European Monetary System to European Monetary Union* (London: Longman, 1992), pp. 15~16; Michael John Artis, "The UK and the EMS," in Paul De Grauwe and Lucas Papademos (eds.), *The European Monetary System in 1990s* (London and New York: Longmans, 1990), pp. 135~137; Ray Barrell, Andrew Britton, and Nigel Pain, "When the Time is Right? The UK experience of the ERM," in David Cobham (ed.), *European Monetary Upheavals* (Manchester: Manchester University Press, 1994), p. 114; Christopher Johnson, "The UK and the Exchange Rate Mechanism," in Christopher Johnson and Stefan Collignon (eds.), *The Monetary Economics of Europe: Causes of the EMS Crisis* (London: Pinter, 1994), pp. 95~97.

註④ Ed Balls, Speech by the Chief Economic Advisor to the Treasury at the 2002 Cairncross Lecture, December 4, 2002.

註④ Norman Lamb 與 Philip Whyte 在訪談中均認為，五項檢驗的評估是否通過其實會是一個政治、而非經濟決定。布萊爾政府只會在對公民投票有把握通過時 (a yes vote)，才會做出「評估通過、可以加入歐元」的決定，然後才將此「建議加入」的決定交付公投同意。因為如果公投出現否定的結果，布萊爾、布朗與工黨都將為此付出無法預期的政治代價。

肆、公共政策理論的應用與評析

在探討分析布萊爾政府歐元政策的特點與決策動態之後，我們將針對主要的公共政策理論模型加以應用，^③並嘗試評析各理論在此一個案中的適用性。如前所述，基於五項經濟檢驗標準是布萊爾政府歐元決策的特色與重心，以下的理論應用評析所指的歐元決策動態係為就五項經濟檢驗標準從設計到兩次評估，尤其是2003年的第二次評估為中心，相關行為者所展開的權力互動過程與決策結果。

一、多元主義捐客政府模型的解讀

多元主義認為政治權力是不平等地分散在不同利益團體中，政策的結果是在政治系統內部與外部利益不同的行為者一連串權力競爭衝突的結果，決策的形成與變遷則是以一種連續的有限性的比較途徑，在既有的政策上進行零碎的、漸進式的改變。所以政策通常是依循過去的決策模式來制訂，而在多元主義的解釋下，決策也不會是某一決策者個人單方面的決定，而是一個集體決策的結果，代表的是某一團體或社會的整體利益；也因為決策的集體性，它必然是行為者對彼此的要求與期待相互妥協、議價、調整下的結果。同時，多元主義者認為，是政策的手段、而不是目標，才是決定政策的主要因素，決策的內容是受限於何種政策手段可供使用，也因此政策常常不是前瞻性規劃的結果，而是遇到問題才找答案，治療式/反應式的決策。捐客政府模型並進而解釋，政府內部官員的行為是混合了個人的偏好與組織的利益，他們既不是被動的反應者也不是中立的裁決者，他們本身也是有個人的想法企圖與其在組織中擔負一定角色功能的利益尋求者。^④此一模型可在以下四方面對布萊爾政府的歐元決策提供解釋：

(一) 決策過程中出現多元行為者的參與：在第二次五項標準評估的最後階段，一連串首相、財相與內閣閣員的三方會談陸續舉行。在這些三方會談中，歐元決策的討論由原本僅由財相與財政部做經濟評估的單一決策面向，擴大為包含內閣整體與各

註③ 本文基於篇幅所限，對於主要理論的論點僅能作簡要性的基本介紹，關於更多的內容，請參見 Patrick Dunleavy and Brendan O'Leary, *Theories of States: the Politics of Liberal Democracy*; Peter John, *Analysing Public Policy* (London and New York: Continuum, 2002); John Greenaway, Steve Smith, and John Street, *Deciding Factors in British Politics: A Case-studies Approach* (London and New York: Routledge, 1992); Martin Burch and Bruce Wood, *Public Policy in Britain* (Oxford: Basil Blackwell, 1989); Michael Hill, *The Policy Process in the Modern State* (London: Prentice Hall, 1997).

註④ Patrick Dunleavy and Brendan O'Leary, *Theories of States: the Politics of Liberal Democracy* (London: Macmillan, 1987), pp. 44~57; Peter John, *Analysing Public Policy*, pp. 71~93; John Greenaway, Steve Smith, and John Street, *Deciding Factors in British Politics: A Case-studies Approach*, pp. 24~27; Martin Burch and Bruce Wood, *Public Policy in Britain*, pp. 27~33; Michael Hill, *The Policy Process in the Modern State*, pp. 101~104.

政府部門、布萊爾政府的整體歐洲策略也因此納入決策思考中。首相與財相在決策過程的中心角色自固然無庸置疑，然而內閣成員以結盟或非結盟的第三勢力，對決策動態的轉變亦發生一定的影響。其中內閣在特別會議舉行前，特意邀請親歐元的主要壓力團體：Britain in Europe 其經濟學家赴內閣進行簡報分析，則可視為是此一第三勢力企圖對五項標準的專業評估完全由財政部與財相把持的平衡作法。而內閣第三勢力的參與更是明顯地改變了布萊爾與布朗兩人之間權力競爭的動態平衡。它迫使兩人必須在維護與延續工黨執政的大局考量下，將原本各自分歧的立場修正至匯合；財相對首相主觀期待的公投時間表，也是在此一第三勢力的介入之後才做出妥協。政府各部門的利益與觀點，透過諮商形式的共識型決策過程中呈現，符合多元主義對決策過程的描述。

第三勢力的展現同時也表現在立法權與媒體權的介入參與上。國會的財政委員會以跨黨派的方式，試圖展現立法權對行政權專斷歐元決策的獨立性。該委員會試圖影響決策的方式是透過廣泛諮詢五十位以上的專業人士或團體，在財政部公佈第二次評估報告前，提出本身製作長達七十頁的評估報告。另一方面，布萊爾與布朗在權力鬥爭的過程中，目不暇給的媒體戰，以及新聞媒體（包括親工黨的 *The Guardian* 與 *The Independent*）對兩人惡鬥的嚴厲批評，都直接影響了大眾對兩人的形象認知，並進而改變兩人在權力競爭上的動態平衡，符合了多元理論關於媒體獨立性與政治影響力的論點。

(二) 布萊爾政府的歐元政策與前任梅傑政府的高度相似性，反映了多元主義論的「政策漸增／漸進論」：意即決策通常是遵循既有的政策為基礎，因為對決策者而言，這是比較可行與可掌握的。以此個案而言，布萊爾政府的歐元政策與前任者僅有表面與形式上的不同，而沒有實質上或具體作法上的差異，它延續梅傑政府的政策，僅在細節上以發明五項檢驗標準，來定義梅傑模糊的國家利益概念。而五項標準即興式的發明（如果傳聞可以採信的話），亦符合該理論預測的：政策大多不是經過周詳討論而選擇出最佳方案，或者是決策者有遠見的長期規劃；相反地，決策大多是遇事才臨時依據手邊的有限資源，做出反應的說法。

(三) 布萊爾與布朗在歐元決策上不斷進行的談判與議價，展現了多元理論中有關決策過程是相互調整的觀點。歐元決策的內容與方向，包括財相應如何就五項標準評估對下議院公開演說的方向與措辭，隨著兩人協商談判的進展，隨時動態調整。兩人在取得某些成果的同時，也必須放棄某些堅持以相互調整。例如，財相在公開演說中對歐元採用的正面與溫和的用語，以及不排除在近期內對五項標準重新再做一次評估，都標示著布萊爾在談判中的勝利。同樣地，保留五項標準在決策中的中心位置，與財政部仍握有對它們的評估權，則為布萊爾對布朗的讓步。

(四) 此歐元個案也體現了多元理論中所強調的：是手段而非目標，決定政策的結果。兩次對五項標準的專業評估皆為否定的答案，使得決策者沒有選擇的餘地，只能做出延遲加入的決定。由於政策的改變只有在工具與手段先做出改變才有可能，那麼有關於布萊爾考慮重新設計五項標準，以解除它們在歐元決策中的中心位置的報導，

也就可為多元主義論點所解釋。決策者，如該理論所言，是受制於所被提供的工具與手段。

二、工具性馬克斯主義模型的解讀

馬克斯主義認為國家是為資產階級的利益來服務，國家的意義「不過是一個管理資產階級事務的委員會」（nothing but a committee for managing the common affairs of the whole bourgeoisie）。政策，做為國家與政府的產品，反映的是資本階級在經濟體系中的宰制地位與利益，決策的方向與內容則是受制於資本主義的客觀力量。工具性馬克斯主義則特別強調資產階級的權力以及此一權力對政府決策有形與無形的影響力。從工具性的觀點，不論在政府公部門與經濟活動的私部門，都是由一群資產階級菁英在掌握權力，他們彼此相似的背景、價值觀的接近、到複雜的人際網路的交疊，都使得政治菁英與經濟菁英產生緊密的依賴關係，經濟菁英不必直接介入統治，就可以藉由政治菁英在政策上實現與增進其利益，因此所有的決策都會是與資產階級利益一致的，而會顯出一種親向企業的傾向（pro-business in orientation），這種結構性的限制可以解釋為何資產階級以其在經濟上的支配性力量可以獨享政治地位的優越性。依此觀點，國家並不是一群機構的總和，而是資產階級為維持其優勢的經濟地位而需要的器具。^⑤

針對布萊爾政府的歐元決策政策，工具性馬克斯主義可以提供以下三方面的解釋：

（一）歐元決策證實了由於政策必須與資產階級利益一致，決策會出現偏向企業的傾向。此一「偏向企業的傾向」反映在財政部五項檢驗標準的選擇與設定上。五項檢驗標準置於整個歐元決策的核心，在這五項標準中：經濟聚合度、適應經濟變動的彈性、對投資、金融服務業以及整體就業的影響等等，除了最後一項標準，前四項標準均是直接或間接地與保護資產階級的利益有關。此外，傳統馬克斯主義者所一貫批評的：二十世紀以來的歷任英國政府，在決策上一味倒向金融業利益，而傷害了製造業發展的利益的特點，也在歐元決策中被突顯。以倫敦金融中心為首的金融業是在五項標準中，唯一被指定做特定評估的單獨產業。

（二）歐元決策表現出的經濟決定論／去政治化的特點，反映出馬克斯主義所謂政治是被經濟決定的觀點。布萊爾政府其歐元決策的一大特色就是高舉經濟決定論，屢屢強調經濟利益是決策的唯一依歸，沒有其他政治因素可與之競爭，因為政治正確是取決於經濟正確。由財政部動用上百位經濟專家評估經濟利益（表現在兩次五項標準的檢驗報告）的結果，使得布萊爾政府放棄原本在野時期親歐元的政治立場，而改依循此一經濟結論，決定暫不加入歐元的事實，可為此理論解釋為不論政權的更替或是原有立場為何，任何執政者與政策都必須為經濟利益所服務，因為它是凌駕於政治的主宰力量。

（三）工具性馬克斯主義也可以解釋為何政治菁英在歐元決策上出現分裂。理論上，

註⑤ Dunleavy and O'Leary, *Theories of the State*, pp. 237~43; John, *Analysing Public Policy*, p. 93.

政治行為者會團結在反映資本階級利益的共同目的上，因此政府內部不應會有意見不一或分裂的情況。但工具性馬克斯主義則預測，在一殘餘競爭的資本主義社會中，政治菁英間的內部分裂會不時發生，尤其當有外國資本介入時。布萊爾政府內部不同部門間的意見紛歧，以及首相與財相在五項標準的評估報告上所展現的權力鬥爭，以此模型詮釋，可被視作是不同資本彼此間的利益競逐，以及這些不同的資本派別所相對應的政府部門，在決策中出現不同的代言角色與衝突。

例如，貿易產業部門偏向早日加入歐元，反映的是其主要的服務對象——外商投資者——的需要。相反地，必須面對與調和各種不同產業利益的財政部與英格蘭銀行，就必須顯出比較保守的態度。同樣地，首相與大企業及外國金融資本對歐元思考的接近性，也並非巧合。大企業主與外國金融資本家是工黨政治獻金的主要來源，也是布萊爾身為工黨領袖最常求助的對象。兩者的密切互動還表現在布萊爾每月定期與名為 *Multinational Chairmen's Group* 的大企業主，在唐寧街舉行早餐敘，聽取他們對重要政策的建議。相反地，比較不易在國際市場上競爭、需要國家保護的中小型企業與製造業者，就與肩負整體經濟發展之責的財相布朗其謹慎的立場接近。

三、核心官僚模型的解讀

核心官僚模型作為政府與組織論的次模型，強調的是核心官僚在決策過程中的角色。該理論主張決策的結果是核心官僚彼此間權力競爭與協調統合的結果。該模型定義的核心官僚則為：不同部門之間利益衝突的最終裁決者。核心官僚是政府機器的權力中心，這些權力中心是一連串繁複的體制性、組織性或人際性的網路，這些網路是圍繞著首相、內閣、內閣委員會或任何重要部門的雙邊或多邊的會議與協商所展開。核心官僚的權力運作與展現是一種關係式的與流動的，它可以是正式的政府架構下、各式繁複的組織連結與運作，也可以非正式地發生在部長間的俱樂部活動。核心官僚擁有組織所賦予的內部資源，以及由歷史、經濟、社會等大環境衍生下的外部資源，其中首相與財相是資源最豐富的核心官僚。核心官僚彼此間依據所面臨的情勢背景，會進程度不等的資源交換。^④此模型在 *Dunleavy, Rhodes and Smith* 等人提出之後，被認為最能描述英國政治的發展與動態，英國政治的一大特色即是決策是由首相與重要部長級官員，依據政策議題的種類與當時的政治經濟情勢，在政府組織中動態地形成或解散結盟的變遷過程與結果。

此理論可對歐元決策提出下列解釋：

(一) 此模型所強調的情勢背景因素可以解釋布萊爾與布朗在歐元決策中分別表現出的依賴與獨立的行為。布朗在工黨再造工程中所扮演的關鍵改革者的角色，他在1994年退出與布萊爾角逐工黨領袖的自我約束，在工黨執政後在經濟管理上交出的漂

註④ R. A. W. Rhodes and Patrick Dunleavy, *Prime Minister, Cabinet and Core Executive* (Basingstoke & London: Macmillan, 1995), p. 12; Martin Smith, *The Core Executive in Britain* (Basingstoke & London: Macmillan, 1999), pp. 1~5 & 30~36.

亮成績單，以及英國選民普遍支持他以非政治評量歐元議題的作法，種種背景因素都提供了他有利的情勢條件，得以累積他在政府中的威望與重要性，並進而不必依賴與其他核心官僚、包括首相，進行政治的資源交換與合作。相對地，布萊爾在面對布朗這樣一位具政治實力、自主性高的財相，必須發展出與其他核心官僚的聯盟，以爭取更多的資源與有利的決策位置，則可被視作是他在面對此一現實情勢下的回應。

(二) 此模型所特別強調首相與財相的互動關係對決策的影響，因為此二人是政府體系中掌握最多資源者，^④此一論點也在歐元個案中清楚呈現。如 Smith 所言，工黨政府的歐元決策完全是首相布萊爾與財相布朗兩人控制妥協下的產物。^⑤雖然在兩人權力鬥爭的高峰，曾有媒體報導布萊爾有意將布朗調離財政部到外交部，但他無法不顧慮解除布朗財相之職所帶來的政治風險，^⑥如理論所言，顯現出首相—財相關係在決策中的高度互依性。

(三) 此模型同時也可以解釋為何在歐元決策過程中，一連串的決策內幕外洩於媒體。歐元決策過程的一項特點即是一連串由布萊爾與布朗親信（不論是否得到兩人的授權），刻意洩漏給媒體的政府文件與消息。此模型解釋此一洩漏行為是行為者為達到所欲的目的，所靈活應用的手段。因為在媒體戰中的輸贏、以及選民透過媒體報導，對於兩人執政能力的認知，都會進一步反饋到兩人在權力平衡中的得與失。

(四) 歐元決策也體現了該模型所言，立法權在核心官僚政治中僅具儀式性與象徵性的意義。雖然根據政策架構，國會有權對政府的加入決議投票表決，而財政委員會也提出了國會版本的評估報告，但它卻避免做出決定性的結論而將之留待財政部決定，此舉表現了立法權在決策過程中的裝飾性、儀式性功能；一如該委會成員、自由民主黨籍議員 Norman Lamb 所承認的：

「我們聽取了多方意見，也意圖使政策有更公開完整的辯論，然而就某種意義而言，它只突顯了一個事實：這完全是布萊爾與布朗兩人之間的政治戰爭」^⑦

四、理性選擇權理論的解讀

理性選擇權理論認為人類是有特定意向的主體，他們有其各自的偏好、價值標準與對利益的定義，以自利為行動準則，運用與評估環境提供的訊息，尋求個人功利的最大化。政策的決定，以此理論而言，是決策者個人針對是否或如何（whether or

註④ 財相一職在英國政府體制中是僅次於首相的第二號政治人物，因為財相掌握所有政府預算的編審與考核監督權，所以提供了財相可以參與其他政府部門事務與發言的權利。

註⑤ Smith, *The Core Executive in Britain*, pp. 1~2 & 29~37.

註⑥ “Comment: Why Blair and Brown are bound together,” *Financial Times*, May 19, 2003, p. 17.

註⑦ 原文為：“We asked a range of consultants and economists and their views was. There ought to be a more open process to facilitate an informed debate. In a sense, it highlights what this is all about: a political battle between Brown and Blair.” “MPs warn on risk of missing euro boat,” *The Guardian*, April 28, 2003, <<http://www.guardian.co.uk/Print/0,3858,4656474,00.html>>.

how) 採取行動以回應外界的理性計算下的結果。這外在環境可能是利益團體的要求、可能是體制與組織的限制、也可能是更大的經濟社會情境。依據這些假設，該理論發展出兩個有名的遊戲理論：一為囚徒困境的遊戲 (prisoners' dilemma game)，另一為保證博奕型遊戲 (assurance game)。該理論相信，只有在被保證他們的利益可以增加的情況下，行為者才會彼此合作，就是所謂的保證博奕型理論，否則行為者將寧願選擇不合作來保護自己的利益，因為他們無法預期其他行為者的反應，以及其是否會採取不合作來損及自己的利益，這就是集體行動／決策時所會面臨到的囚徒困境理論。在以下三種情況下，囚徒困境遊戲可以轉變為保證博奕型遊戲：一為當行為者以長期觀點計算利益時，尤其是相關行為者彼此有長時間的接觸時，就是所謂的 super games；二為透過嘗試實驗的方式來培養互信；三為改變遊戲規則，在體制設計上增加相互合作的保證。^⑤

此理論可以下列三種方式來解釋歐元決策：

(一) 它可以解釋為何一些中階部會首長親歐元的立場。^⑥此理論預測民選的政治人物會以其任職部門的前景、或以推動新主張，或針對議題標榜新作法，來檢視、增進他們的政治前途，以尋求個人功利的最大化。中階政治人物也因此比較容易接受與推動創新的作法，以求吸引注意，因此會表現出一種過度活動的傾向 (hyperactivism-orientation)。此論點可以解釋為何 Jack Straw, Peter Hain, Charles Clarke 等中階部長級人士積極尋求參與歐元決策，以及他們一反英國的傳統傾向，支持儘速加入歐元的立場。

相反地，身處權力核心的高階政治領袖，諸如總統、首相或財相等，由於他們必須面對與平衡來自各方不同要求的利益，因此他們的行為會比較保留，有時甚至在面對正反意見相當時，會顯得猶豫不決。除非一項政策是被視作有策略重要性，或是可帶來歷史評價地位的機會，那麼高階的核心政治人物的言行才會與中階政治行為者接近。此一論點可以解釋財相在歐元決策上的保守態度，也可以解釋首相因其自我期許將英國帶入歐元的使命，其立場會與中階部長接近。

(二) 布萊爾引進內閣第三勢力以抗衡布朗的作法，體現了該理論有關個人行為者會思考、尋求如何回應外環境約束的論點。該理論提出個人行為者會在三種層次上回應環境：第一層為既定遊戲規則的層次；第二層為在既有體制下，改變遊戲規則的層次；第三層為改變體制或組織的層次。基於既有的遊戲規則提供布萊爾不利的議價空間與實力，他引進內閣進入決策以抗衡布朗的作法，可被視作是他在第二層次上所做的理性選擇。

(三) 布萊爾與布朗在歐元決策上的權力競爭／鬥爭可被該理論解釋為兩人如何嘗試從囚徒困境的遊戲走到保證博奕型遊戲的過程，因為兩人都無法承受互不合作所帶

註⑤ Hugh Ward, "Rational Choice," in David Marsh and Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science* (Basingstoke: Macmillan, 2002), pp. 68~71; John, *Analysing Public Policy*, pp. 119~124.

註⑥ 這裡指的中階官員，並非是指其官階或部會的排名高低而言，而是針對歐元議題本身，首相與財相基於職權，比起其他部會首長享有最多與最終的決策權力。

來的嚴重後果。基於該理論的預測與現實政治的需要的兩方面理由，保證博奕型遊戲都勢將出現在歐元個案中。

就理論原因來說，在囚徒困境遊戲中，行為者以互不合作來達到個人功利的最大化；相反地，在保證博奕型遊戲中，行為者以相互合作來到個人功利的最大化。該理論預測，當行為者可以長期觀點來計算利害關係，特別是相同的行為者在長時間的面對接觸下，那麼這是囚徒困境遊戲可以走向保證博奕型遊戲的三種可能之一。布萊爾與布朗長達二十多年的關係，以及兩人對未來領導權安排的認知，提供了這項理論的可能性。兩人在1983年同時進入下議院，成為工黨後排議員，共同分用一個角落辦公室開始，其後又同時擔任工黨改造工程中的重要工作，共同打造所謂「新工黨」（New Labour）的內涵與形象。兩人並不斷被指出早在1994年，有名的“Granita Dinner”中，即達成一秘密協議（所謂的The Deal），意即布朗同意犧牲、不與布萊爾競爭工黨領袖，交換布萊爾承諾若未來不擔任首相後，將支持布朗接任。^③

就現實面而言，現實政治中亦存在著兩人必須走向合作的必要性，因為兩人無法負擔不合作的政治成本，但合作後的政治前景卻是可預期的。*Financial Times* 的政治主編 Philip Stephens 點出了這項現實面：

「對布朗而言，逐出布萊爾，繼承他的領袖之位，將會使工黨不再值得領導。對首相而言，財相憤怒的去職，將會留下一個無法有效領導的工黨。布萊爾在乎他的歷史地位，布朗在乎他的繼承條件，這兩者應是相互強化的。」^④

因此，該理論會將兩人在五項標準的評估過程中，由原先權力鬥爭的分歧，到逐漸出現聚合的立場，解釋為一個正在浮現中的保證博奕型遊戲，由首相、財相與內閣閣員們，依據他們各自對利益的定義與政黨管理的算計，所共同參與。

五、理論的適用性評析

每一個理論以其理論特性，在歐元決策個案上，各自展現出不同的適用性優勢與侷限性；儘管各理論皆有其一定程度的適用，但是，並沒有一個理論可以捕捉或描述所有的決策動態。綜觀四種理論中，核心官僚理論與理性選擇權理論對於決策過程中，相關行為者所呈現的行為特點與彼此間議價妥協的過程，表現出較佳與較廣的適用性；它們可以妥適地解釋在五項檢驗標準的評估工作上，因行為者權力互動的動態變遷而

註③ William Keegan, *The Prudence of Mr. Gordon Brown* (Chichester: Wiley, 2003), pp. 119~125; Rentoul, *Tony Blair*, pp. 224~236; Naughtie, *The Rivals*, pp. 69~75; “Euro off menu at Tony’s restaurant,” *Financial Times*, June 10, 2003, p. 2 in the special section on the euro.

註④ 原文為：“For Mr. Brown, dislodging Mr. Blair would put him at the head of a party no longer worth leading. For the prime minister, the chancellor’s angry departure would leave a party incapable of being led. Mr. Blair cares about his place in history; Mr. Brown [cares] about the condition of his inheritance. These two things should be mutually reinforcing.” “Comment: Why Blair and Brown Are Bound Together,” *Financial Times*, May 19, 2003, p. 17.

產生出最後的評估內容與結果。若再進一步仔細比較兩者的適用性明確度與理論建構的清晰度而言，則理性選擇權理論遠比核心官僚理論為佳。然而不論是核心官僚理論或是理性選擇權理論，都無法解釋歐元決策中最關鍵與核心的部分：即五項經濟檢驗標準的出現與設計。基於五項檢驗標準是布萊爾政府歐元政策中最重要、最核心的部分，此一部分的理論不適用性（inapplicability），依本文標準而言，是非常重大的失效。

相反地，多元主義可以有效地解釋五項檢驗標準的發明與出現，而馬克斯主義則能從總體層次說明這五項標準為何是如此安排與設計。再就此兩理論模型其適用性的完整性比較而言，馬克斯主義又較多元主義更能展現出從總體／宏觀層面、到中間層面再到個體／微觀層面的解釋力，而在歐元個案上顯出較佳的整體與一致的適用性。以下將逐一評析各理論在歐元個案的適用性優劣：

多元主義理論在此一個案的適用性優勢在於，它說明了多元行為／利益者的出現、歐元政策僅見小規模的改變、五項標準即興式的發明以及它們做為政策手段在決策中產生的決定性約束。其中又以後兩項優勢最為重要，因為它們切合了布萊爾政府的歐元政策的兩項主要特點：沿襲前任者的作法與強調五項檢驗標準。然而，多元主義的適用性亦有其限制。

首先，多元行為者的參與不等同於決策的實力與影響力，他們的出現是象徵意義大於實質意義。根據所蒐集到的證據顯示，布萊爾政府的歐元決策是一個相當封閉的決策過程，從五項標準的設計到評估，並不是一個多元參與競爭的過程，而是操控在少數以布萊爾與布朗兩人為核心的少數官僚的手中。這些核心官僚的體制性角色、對選舉風險與政黨分裂的忌憚、加上個人對政治前景的不同需求等因素，很大程度地決定了政策的結果，而不是在回應多元利益團體的需求。然而這些因素顯然不在多元主義的解釋範圍內。

其次，多元主義同樣也無法有效解釋英國過去參與歐洲貨幣整合經驗，尤其是ERM的歷史教訓，對決策者產生的制約與侷限性。布萊爾政府歐元決策的另一特色即是對歷史教訓的重視，因為由過去英國參與蛇行浮動與ERM的不成功經驗顯示，決策的失誤不僅可能傷害國家利益，還會進一步危及執政權。正因為歐元議題的高度政治性，使得繼任的決策者不得不以歷史的前車之鑑謹慎回應。然而，歷史因素並不在多元主義的考量範圍內，也因此形成它在歐元個案中的一大限制。

馬克斯主義是四種被檢驗的理論模型中，被評析為在此個案中適用性與解釋力最完整一致的。它在歐元決策中最好的適用，即在它從資本主義體系的宏觀面，為歐元決策出現高度偏向企業的特點，提供很好的結構性理解。它是各理論中唯一可以解釋五項標準的設計，雖是一短時間的決定，但仍高度反映資本階級利益的現實。五項標準明顯缺乏對非資本階級的關注，並不應視為偶然，而實為任何一個決策者在資本主義經濟體系的制約下，所會做的本能性的反應。在中間層次上，該理論的經濟決定論，完全反應在歐元政策去政治化的決策途徑中，顯示不同的決策者在資本階級利益的大結構下，所面臨有限的決策空間與政治立場必須趨同的現實；也對歐元政策即使在親

歐元的布萊爾政府中僅見小幅的改變，提出有力的結構性觀點。在微觀層次上，它也能有效解釋政治行為者彼此間因為服務不同派別的資產階級，而產生的利益競爭與立場分歧的情況。

然而，馬克斯主義以其結構論的觀點，在微觀層次上的適用上，顯然面臨較多的侷限性。它無法細部解釋個人行為者因不同的私心計算，例如布萊爾尋求歷史地位、布朗尋求首相職位的繼承權等，而產生非資本主義結構因素可以解釋的行為動態。此外，一如多元主義，歷史因素在決策過程中所產生的制約力量，也同樣為該理論所持的結構觀點所忽略。正如評論者所言，^⑤馬克斯主義完全忽視非結構因素在資本主義此一大結構下，所可能運作與影響決策的空間，也因此限制了它在個體層面上的適用範圍。

組織與體制論可以有效解釋歷史與體制因素對決策的影響，而在個體層面上，核心官僚模型更是接近歐元決策過程中，行為者互動的完整真實動態。它對歐元決策最好的適用是在於，它正確地捕捉到核心官僚試圖利用各種情境優勢，相互競爭與主導決策的特點。所有出現在決策過程中複雜的媒體戰、語言表態、妥協與交換等，都可以化約為核心官僚彼此間的政治遊戲。

然而，該模型廣納各種歷史、社會、經濟、體制性等情境因素，看似可以提供最廣的適用性解釋，卻也使得它顯得理論界線模糊，並時有與其他理論發生重疊之處。例如，它有關核心官僚的行為互動的解釋，即明顯與理性選擇權理論重疊。又如它所預測核心官僚因為彼此相互依賴，會產生資源交換的行為，亦近似是體制論的多元主義版（pluralist version of institutionalism）。再者，它有關核心官僚的行為必須對應於它所面對的經濟社會結構的說法，也明顯與馬克斯主義的經濟結構論重疊。正因為廣納了太多的參數，所以不令人意外地，該理論可以提出最廣的解釋與適用性。

然而，理論本身的意義不只在於它在實務適用上的廣度，更在於理論建構是否清晰、論理是否明確的深度。核心官僚模型廣納各種參數的特性，使得它缺少了多元主義、馬克斯主義、理性選擇理論所具備的論理清晰與明確的特質，因而顯得理論性較模糊、薄弱。

理性選擇權理論在歐元個案中所展現最好的適用性是在個體層面上。它對行為者從衝突走向合作的權力互動的動態變遷，展現出較多元主義與馬克斯主義為佳的解釋力；然就此一部分的適用性而言，其理論定義的明確與範圍的清晰上，又遠比核心官僚模型為佳。該理論完整捕捉了布萊爾與布朗在歐元決策中，權力競爭的動態變遷；同時也可以解釋布萊爾政府對前任者的歐元政策，僅作小幅改變與刻意去政治化的作法，是因為主政者在面臨歷史教訓、黨內爭議與如何在不利的民意環境下，贏得公民投票等種種參數限制下的理性選擇與計算。

該理論比較明顯的缺失是在於，它既無法有效解釋五項標準的出現，也無法說明為何五項標準是如此安排與設計。依據所蒐集的資訊，這置於決策核心的五項檢驗標

註^⑤ John, *Analysing Public Policy*, p. 115.

準，並非是出於決策者精心複雜的理性計算，相反地，它是出現在一個臨時性、即興式的個人討論，既非理性，也不是選擇下的結果。其次，理性選擇論也無法解釋五項標準明顯偏向企業的設計，其實是反應背後更大的資本主義體系的結構因素。與馬克斯主義相反，該理論以個人行為者為分析單位，將經濟結構的大環境視為既定因素，忽略了資本經濟體制的宏觀結構，對個人在思考與行動上所帶來有形與無形的制約。然而，基於五項檢驗標準是置於布萊爾政府歐元決策的核心，因此此一缺失就本文的評比標準而言，是相當重大的，也因此大幅限制了它在此個案中的有效適用。

表二 理論模型在歐元個案上的適用性比較

	捐客政府模型多元主義	工具性馬克斯主義	核心官僚模型	理性選擇權理論
總體宏觀層次		<ul style="list-style-type: none"> ◎五項檢驗標準的設計與安排偏向企業的傾向，尤其是對金融業利益的特別關注 	<ul style="list-style-type: none"> ◎強調經濟與社會大環境會對行為者產生約束（與馬克斯主義重疊） 	
中間層次	<ul style="list-style-type: none"> ◎五項檢驗標準的發明 ◎政策漸進式的小幅改變 ◎五項標準做為政策手段對決策結果的限制 	<ul style="list-style-type: none"> ◎決策途徑訴求去政治化與經濟決定論 	<ul style="list-style-type: none"> ◎立法權在決策過程中的儀式性、象徵性地位 	在歷史教訓、黨內爭議、公投、民意等不利的參數限制下： <ul style="list-style-type: none"> ◎政策僅作小幅改變 ◎政策途徑去政治化
個體微觀層次	<ul style="list-style-type: none"> ◎多元行為者在決策過程中的出現與參與 	<ul style="list-style-type: none"> ◎政治菁英在歐元決策上的分裂是因為在殘餘競爭的資本主義社會中，政治菁英間會出現內部分裂與利益衝突的現象 	<ul style="list-style-type: none"> ◎核心官僚彼此間資源交換是理性計算的行為（與多元主義、理性選擇權理論重疊） ◎強調首相與財相的互動關係 ◎一連串的決策內幕外洩於媒體 	<ul style="list-style-type: none"> ◎非主管部會的首長其親歐元立場，相對於財相謹慎的看法 ◎行為者在決策過程中的權力鬥爭，及由衝突（囚徒困境遊戲）走向合作（保證博奕型遊戲）的動態變遷

資料來源：作者自行整理。

伍、結 論

在以上的討論中，本文探討了布萊爾政府如何在既有的歷史軌道上，繼承前任梅傑政府的歐元政策，並以發明五項檢驗標準，做出小幅改變。基於五項標準置於該政府的歐元決策核心，也因此成為我們探究決策過程中，政治行為者如何對這五項標準競爭控制權與詮釋權的對象。在分析後我們發現，布萊爾政府的歐元決策強調英國參與歐洲貨幣統合的歷史經驗與教訓，而以去政治化的手段為決策特色。

高度重視歷史經驗的決策特色可以解釋為歐元本身即為一歷史延續性的議題。EMU的建立與單一貨幣—歐元的採行，是歐洲貨幣整合的最後一項工程，因此歐元決策是延續在此一歷史脈絡下展開。儘管布萊爾政府採取比較親歐洲的態度與言語，但它基本上仍遵循著英國對歐洲貨幣整合的傳統立場傾向，意即始於一種半承諾性質，但卻沒有明確的加入時間表，是一種實質性的觀望政策。以傳統政策傾向而言，參與歐洲貨幣整合作為一個政策選項，對英國決策者來說，是一個比較不具吸引力的選擇。決策者通常是在可運用的政策手段皆嘗試無效，沒有更好的選擇；或者無法有效解決國內問題時，才會轉向此一選項，例如1960、1970年代申請加入歐洲共同體，與1990年加入ERM。當英國經濟情況良好，或是決策者對其經濟管理有信心時，此一選項就比較不會被考慮。以目前英國經濟表現平均在歐元區之上的情況而言，不論是民意或是決策者，都很難對加入歐元表現出高度興趣。財相布朗在2003年的預算報告中，流露出的自滿態度即可見一斑。在缺乏明顯的經濟迫切性之下，如何降低歐元議題的政治風險，即為布萊爾政府決策時最重要的操作。因此決策過程訴諸去政治化及五項經濟標準來達到多重—選舉、政黨管理、公投等—的政治目的。

然而，這種去政治化的管理作法，誠如Peter Burnham所言，^⑤本身即是非常政治的，它不能保證未來決策不會出現再政治化的可能。五項檢驗標準本身並沒有明確的量化定義，加上布萊爾與布朗在第二次評估報告中激烈的政治鬥爭，都留下了未來可供政治操作的空間。

在個案分析之後，本文進而應用四種公共政策理論，提供我們對歐元決策的動態有一理論性的解讀與理解。我們發現，每一個理論依其理論特性，展現各自的適用性優勢與限制。正如一體的兩面，其優勢之處也往往是其限制之處。由於理論的建構必須有一明確的要素與範圍（這也正是核心官僚模型不足之處），因此，沒有一理論可以涵蓋所有的決策動態，並不令人意外。由於五項檢驗標準是布萊爾政府歐元政策中最重要的發明與核心內容，因此，我們對各理論的適用性比較也依此為評量標準。相較而言，多元主義與馬克斯主義分別能對歐元決策的最關鍵部分—五項檢驗標準的出現與設計，提出有效的理論性解釋，是四種檢驗的理論模型中，效力最突出者。若再

註^⑤ Peter Burnham, "New Labour and the Politics of Depoliticisation," *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 3, No. 2 (June 2001), p. 136.

進一步就適用範圍的完整與一致性比較而言，後者又比前者更佳。

本文僅針對布萊爾的歐元政策，以選用的四種公共政策理論模型進行檢視與驗證。對於其他理論模型則未做任何的探討與比較，因此有其比較上的限制，這是本文的第一個限制。其次，基於布萊爾政府的歐元政策仍是一個正在進行中的議題，我們所能蒐集到的證據與所能掌握到的訊息即無可避免地受到此一現時、當下性的影響與限制。例如布萊爾與布朗均拒絕作者所提出的訪談要求，不願提供關鍵決策者的第一手資料即為一例。同時，基於歐元議題的政治敏感性，更完整的資料與證據的收集，恐怕必須等到未來該議題的時效過後，更多官方資料的公開以及關鍵決策者，例如布萊爾或布朗本人的個人回憶錄的出版才能進一步補強，例如前首相柴契爾與梅傑的回憶錄透露出當時英國加入 ERM 的決策過程。這是本文的第二個限制。

然而，根據所能蒐集到的證據與資訊，包括與相關行為者的訪談與文獻蒐集，本文嘗試分析與探索布萊爾政府歐元決策的形成與變動過程，它是中英文相關領域中第一個就此議題學術性的系統討論，除了期能對未來相關研究提供一個研究與討論的起點，也期能對抽象的政策理論模型，是如何在複雜真實的政治世界中各自展現其適用性優劣，提供一單一個案的檢驗與評估。理論與政策是一個交互辯證的過程，透過個案的驗證與檢視，始能增進我們對兩者的認知與掌握。

* * *

(收件：94年9月2日，接受：94年10月20日)



附錄 英國各界對應否加入歐元的立場

英格蘭銀行 (Bank of England)	懷疑保留
財政部 (Treasury)	懷疑保留
外交部 (Foreign Office)	贊成加入
貿易產業部 (Department of Trade and Industry)	贊成加入
首相府 (Number 10)	贊成加入
內閣 (Cabinet)	多數贊成
工黨 (Labour Party)	原則上支持，但有部分黨內意見反對
保守黨 (Conservative Party)	原則上反對，但有部分黨內意見支持
自由民主黨 (Liberal Democrats Party)	贊成加入
民意 (Public Opinion)	多數反對
英國商會 (BCC: British Chambers of Commerce, 中小企業代表)	觀望 (wait-and-see)
英國產業聯盟 (CBI: Confederation of British Industry, 大企業代表)	由原先的支持態度改為中立，跨國大企業與外商企業會員傾向加入
工會 (TUC: Trade Union Congress 勞方代表)	領導階層贊成，但會員間意見分裂
媒體 (Press)	贊成： <i>The Guardian, The Independent, Financial Times, Mirror.</i> 反對： <i>The Daily Telegraph, The Times, The Daily Mail, The Express, The Sun.</i>



Interpreting the Blair Government's Euro Policy-Making: An Examination of Public Policy Theories

Chih-mei Luo

Assistant Professor

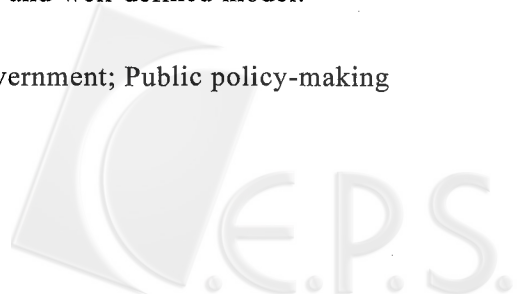
Graduate School of International Affairs

Ming Chuan University

Abstract

Following the agreement to establish the Economic and Monetary Union (EMU) and the single currency, the euro, with the completion of the Maastricht Treaty in January 2002, the question remains whether or not the UK should join. This decision has been momentous for policy-makers. This paper is an attempt to investigate into how policy-making on the UK's EMU/euro membership has operated in the Blair government. The Blair government inherited the wait-and-see policy from its predecessor, but varies in detail. The five economic tests are invented and placed at the center of euro policy-making in order to, on the one hand, depoliticize political risks in general elections. On the other hand, the referendum serves the needs of party management. This paper to applies four main public policy-making theories to the euro policy case: the broker-state pluralist model; instrumental Marxism; the core executive model, and the rational choice theory. It found that, while each model demonstrates respective applicabilities to some extent, the core executive model and rational choice theory seem to be more applicable in our examination. However, in terms of constructing a theoretical framework, the rational choice theory provides a more clear and well-defined model.

Keywords: Euro/EMU policy; the Blair government; Public policy-making theories; New Labour



參考文獻

- Artis, Michael John (1990), "The UK and the EMS," in Paul De Grauwe and Lucas Papademos (eds.), *The European Monetary System in 1990s*, London and New York: Longmans.
- (1998), "The United Kingdom," in James Forder and Anand Menon (eds.), *The European Union and National Macroeconomic Policy*, London: Routledge.
- Baker, David (2003), "The Shotgun Marriage: Managing Eurosceptical Opinion in British Political Parties 1972-2002," paper presented in the 8th Biennial International Conference of European Union Studies Association (EUSA), Nashville Tennessee US, March 27-29, 2003.
- Balls, Ed (2002), *Speech by the Chief Economic Advisor to the Treasury at the 2002 Cairncross Lecture*, December 4th, 2002.
- Barrell, Ray, Andrew Britton and Nigel Pain (1994), "When the Time is Right? The UK Experience of the ERM," in David Cobham (ed.), *European Monetary Upheavals*, Manchester: Manchester University Press.
- Blair, Tony (1999), "Speech by the Prime Minister on the Euro to the House of Commons," February 23, 1999, *Parliamentary Debates* (Hansard), Sixth Series-vol. 326, House of Commons; <<http://www.number-10.gov.uk/output/page1275.asp>>.
- (2000), *Speech by the Prime Minister: Committed to Europe, Reforming Europe at Ghent City Hall*, Belgium, February 23, 2000.
- (2001), *Prime Minister's Speech to the European Research Institute: Britain's Role in Europe*, November 23, 2001.
- Brown, Gordon (1997), "Statement on Economic and Monetary Union by the Chancellor of the Exchequer to the House of Commons," October 27, 1997, *Parliamentary Debates* (Hansard), Sixth Series-vol.299, House of Commons; <http://www.hm-treasury.gov.uk?newsroom_and_speeches/speeches/statement/.sp>.
- (2001), *Chancellor Speech at the Mansion House*, June 20, 2001.
- (2003), "Oral Answer to Questions," February 27, 2003, *Parliamentary Debates* (Hansard), Sixth Series-vol.400 (part 1), House of Commons.
- (2003), "Chancellor of Exchequer's Budget Statement," April 9, 2003, *Parliamentary Debates* (Hansard), Sixth Series-vol.403, House of Commons; <http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/bud_bud03/bud_bud03_speech.cfm>.
- (2003c), "Statement by the Chancellor of the Exchequer on UK Membership of the Single Currency," June 9, 2003, *Parliamentary Debates* (Hansard), Sixth Series-vol. 406, House of Commons; <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/the_euro/assessment/euro_assess03_speech.cfm>.

- Burch, Martin and Bruce Wood (1989), *Public Policy in Britain*, Oxford: Basil Blackwell.
- Burnham, Peter (2001), "New Labour and the Politics of Depoliticisation," *British Journal of Politics and International Relations*, 3: 2, 127-49.
- Conservative Central Office (1996), *Cabinet Statement*, April 3, 1996.
- HM Treasury (1997), *UK Membership of the Single Currency: an Assessment of the Five Economic Tests*, London: HM Treasury.
- (2002), *Macroeconomic Frameworks in the New Global Economy*, London: HM Treasury.
- (2003), *UK Membership of the Single Currency: An Assessment of the Five Economic Tests*, London: HM Treasury.
- The Government's Policy on Economic and Monetary Union (EMU)*, <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/the_euro/euro_index_index.cfm>.
- Johnson, Christopher (1994), "The UK and the exchange rate mechanism," in Christopher Johnson and Stefan Collignon (eds.), *The Monetary Economics of Europe: Causes of the EMS Crisis*, London: Pinter.
- Dunleavy, Patrick and Brendan O'leary (1987), *Theories of the State: the Politics of Liberal Democracy*, London: Macmillan.
- Fielding, Steven (2002), "A New Politics?" in Patrick Dunleavy, Andrew Gamble, Richard Heffernan, Ian Holliday, and Gillian Peele (eds.), *Developments in British Politics*, Basingstoke and New York: Palgrave.
- Goodhart, Charles (1996), "Would it Matter if the British Chancellor of the Exchequer No Longer Controlled Monetary Policy?" in Christopher Taylor (ed.), *European Monetary Union: The Kingsdown Enquiry*, London: Macmillan.
- Greenaway, John, Steve Smith, and John Street (1992), *Deciding Factors in British Politics*, London and New York: Routledge.
- Gros, Daniel and Niels Thygesen (1992), *European Monetary Integration: From the European Monetary System to European Monetary Union*, London: Longman.
- Hay, Colin (1999), *The Political Economy of New Labour: Labour under False Pretences*, Manchester and New York: Manchester University Press.
- Hill, Michael (1997), *The Policy Process in the Modern State*, London: Prentice Hall.
- Heffernan, Richard (2001), *New Labour and Thatcherism*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Keegan, William (2003), *The Prudence of Mr Gordon Brown*, Chichester: Wiley.
- Moran, Michael and Elizabeth Alexander (2000), "The Economic Policy of New Labour," in David Coates and Peter Lawler (eds.), *New Labour in Power*, Manchester and New York: Manchester University Press.
- Naughtie, James (2001), *The Rivals: the Intimate Story of a Political Marriage*, London:

Fourth Estate.

- Oppenheimer, Peter Morris (1998), "Motivations for Participating in the EMS," in James Forder and Anand Menon (eds.), *The European Union and National Macroeconomic Policy*, London: Routledge.
- John, Peter (2002), *Analysing Public Policy*, London and New York: Continuum.
- Rawnsley, Andrew (2000), *Servants of the People: the Inside Story of New Labour*, London: Hamish Hamilton.
- Rentoul, John (2001), *Tony Blair: Prime Minister*, London: Little, Brown Book.
- Rhodes, R.A.W. and Patrick Dunleavy (1995), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, London: Macmillan.
- Second Report from the Foreign Affairs Committee (1992-3), *Europe after Maastricht*, House of Commons (1992-3) 642-I.
- Seldon, Anthony (2004), *Blair*, London: Free Press.
- Smith, Martin (1999), *The Core Executive in Britain*, Basingstoke: Macmillan.
- Stephens, Phillip (1997), *Politics and the Pound: The Tories, the Economy and Europe*, London: Macmillan.
- (2004), *Tony Blair: the Price of Leadership*, London: Politico's.
- Third Report from the Treasury and Civil Service Committee (1992-3), *Prospects for Monetary Union*, House of Commons (1992-3) 438.
- Ward, Hugh (2002), "Rational Choice," in David Marsh and Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

