

管制型國家之治理： 以英國國鐵民營化為個案分析

鄭國泰

國立新竹教育大學區域人文社會學系暨職業繼續教育研究所

摘 要

在已開發國家中，公共管理與管制革新過程之間的聯繫已經進入所謂的後民營化時代之「管制型國家」，其引發了政府革新，但更核心的問題應是對政府之管制治理制度的關注，這觀點已儼然成為共識。然而，管制治理不應被視為規則的強制執行，而應被視為新自由主義市場改革的一個關鍵部分，應涵括民營化和改造後的國家市場機制，例如簽約外包和公私合夥制度。本文旨在釐清新公共管理浪潮之下，管制型國家之治理等概念；第二部分將以大力推動新公共管理的英國為個案分析，探求英國在鐵路民營化、競爭和管制等政策及其治理架構的發展進行說明分析；最後分析英國管制治理改革在發展中國家所衍生的管制治理議題，並據此提出對台灣在管制治理上的政策建議。

關鍵字：英國鐵路，新公共管理，民營化，管制治理，管制型國家

壹、緒 論

二十世紀八〇年代，福利國家的概念受到了衝擊，這是因為人們感到國家沒有財政能力來滿足快速增長的社會需求。人民開始質疑國家的角色和政府的能力，大眾普遍認為政府過於龐大，支出過高，但又不得不繼續滿足人民高需求和高期望，因而造成政府不是縮減規模，就是提高效率，或兩者兼顧的平衡困境。這一困境可以從一九八〇年到九〇年間，經濟合作與發展組織（OECD）成員國的平均公共支出幾乎都大幅成長，而且許多國家的公共開支在其國內生產總值中所占的比例甚至高達百分之五十以上看出。特別是在一些過渡型國家，像東歐和前蘇聯國家，在政體崩潰後不得不尋求關於國家管理體制的新思惟。在這些思惟之中，最受政治領導人歡迎的便是「公共選擇」的方法，

其把私人部門的優點和傳統國家模式的不足進行比較，藉此凸顯國家角色和政府能力的不足，以便在「傳統」公共行政和「新穎」公共管理之間的一個選擇。本文運用「個案研究法」藉著蒐集管制治理研究架構中所定義之不同影響的來源及其在理念、制度結構與資源上的現況、問題與互動為目標，透過分析而提出前瞻、具體與可行的建議。因此，本文主旨係在從堅決倡導「新公共管理」（New Public Management）的英國制度之角度來分析新公共管理的主張與假定。第二部分將參照英國鐵路民營化之管制治理的經驗，對這些改革的實踐加以批判；進而析論發展中國家的公用事業管制治理的發展現況，並把已開發國家的管制型國家之治理模式向其他發展中國家政策轉移（policy