

导论

这是一本关于英国公营部门管理的书。一届又一届的政府对公营部门进行了调整、改革、私营化和重组，改革的结果是：管理者和员工们都对下一步将要发生的事情和自己的职业前景感到困惑。本书帮助那些在公营部门工作和研究公营部门的人们理解和应对新近出现的变化，并将他们置于福利国家的发展和别的国家变化的背景之中。如果文官部门要继续对英国的生活质量作出贡献，就要建立对公共开支和管理的一种新态度。

什么是公营部门？

自 80 年代起，公营部门的范围有了很大变化。曾经存在着一个私有化的计划，它几乎使所有的国有产业转为私有，公共事业部门也不例外。这些私有化了的产业如今与私营部门的公司别无二致。在公共事业和电信行业，公营部门只扮演调节者的角色，尤其在价格控制方面。

在其他领域，公营和私营部门之间的界限已经发生变化，因为活动虽然保持在公共控制之下，但已经被承包给了公司。所以，地方政府提出的强制性竞争使一系列的全部活动转到了承包商手中。国民保健服务中的承包增加了公司对辅助性服务的参与程度（如清洁和接待）。而最近的发展，由私营部门提供经费的倡议（the private finance initiative PFI）使私营部门参与到国民保健署（NHS）承租的医院设计、建造、融资和运作之中。在行政部门，市场检验和“战略性承包”已经使得公司参与到诸如操作计算机系统、安全系统、实验室管理以及其

他以前由国家雇员所从事的工作之中。尽管这些公司所承担的服务仍然由税收提供财政支持，且这些部门仍然存在于行政部门之内，但实行承包管理的方式与实行个人雇佣合同的管理方式是不同的，且要求具有新的技能。

什么是管理？

公营部门中的管理指的是许多不同的事情。首先，行政 (administration) 和管理 (management) 明显有别。前者是遵循已经确定的规则和程序，对资源进行有序安排；后者是为实现一系列目标而在资源管理上的自主处理权。实际上，这两种行为在公营部门中都存在：许多事务要求行政而非管理，且许多管理者需要两者并用。在很多情况下这两者的区别是语言的区别而非实质的区别。毕竟，人们获得的最具“管理性”的资格是 MBA，或称工商管理硕士 (Master of Business Administration)。

管理，从自主作出决定的意义上讲，要求管理者通过思考和行动以及利用其他人的知识来找出达到一定目标的最佳路径。从这个意义上看，管理者与公营部门中的其他专业人士——如教师、医生、护士、社会工作者、工程师、律师、会计师——都有别，这些人运用他们的专业技术和知识来实现目标。管理者和专业人士之间的区别被那些坚信管理效用的人们，和那些希望保持与管理人员有所区别的人们夸大了。专业人士一方面在其职业范围内运用技术和知识，另一方面也运用他们所拥有的资源自主做事。

在这个意义上，管理者就是“管理层”，或者说，管理者就是从那些从事实际工作的人中分离出来的一群人，无论这些从事实际工作的人员是专业人士、技术工人或者体力劳动者。管理层有一定的正式职权通过一套活动——编制预算、绩效考评、建立组织安排来指挥和控制别人。也许在没有成为管理者之前他们是技术员、工人或专业人士，但是一旦他们被置于管理层的位置，他们就成为了管理者。

要做到管理别人这一点，并保持驾驭他人的权威地位，管理者就必须获得一套技能、技术和语言，这些使他们所拥有的权威具备合法

性。管理者形成或学会了这些，并将之作为保持控制权的一种手段。这些技术包括战略规划、预算编制、项目管理、营销、人力资源管理、绩效管理、质量程序等。专业语言有时仅仅是少数人才能理解的，虽然可能有另一个普通词汇可以很好地替代它们。试举下面的例子：“削减层级 (delayering)”一词被许多人理解为“解雇中间层管理人员”；“缩小规模 (downsizing)”被理解为“解雇员工”；“经营程序再设计 (business process re-engineering)”被理解为“以不同的方式做事”；“质量研讨小组 (quality circles)”实际上是指一群工人在一起讨论如何把工作做得更好；“网络组织 (network organization)”指的是一批分销商；“任务陈述 (mission statement)”指的是理解他们应该做的事。

政治家们也可能会声称他们具有对公营部门进行管理的合法性。毕竟，如果他们当选担任某一职务，他们就须对花费在公共部门上的经费负责。他们有权参与这些公共部门的运作。政策与管理之间的界限经常是模糊不清的。管理人员以及专业人士对什么是最有效的管理以及应该配备哪种人员是有自己的看法的。同时，政治家们对什么是最好的管理方法也有自己的看法，这些看法也许源于经验，也许源于他们所参与的政治。

管理的概念既不是技术性的，也不是价值中立的。许多关于组织应如何运作的观点源于有关人们的动机、人们之间的关系、权威的运用以及人们可以信赖的程度。换言之，管理本身可能具有意识形态性。的确，“管理主义”或对特定管理理念的追求本身就是一种意识形态。

在很多情况下，只要一些事务承包给私营部门，公营部门管理者的管理行为就不再由直接支配的资源所构成。相反，其任务就是服务项目细化，并确保承包商严格按照规定来提供这些服务。对很多人来说，这就意味着他们必须获得下述方面的新技能：合同的草拟、谈判以及监督其他组织的工作等。

变 革

毋庸置疑，管理公营部门的方式已经出现改变，这不仅在英国，而且在其他国家也一样，这些国家均面临类似对公共服务要求和期望不

断上升、政府担忧公共支出膨胀以及私营部门管理手段多样化等问题。但并不是说，所有国家都采取英国那样的方式来面对这些问题，尽管它们都具有相似的目标——这些目标旨在提高公帑的使用效率，而与此同时保持维系政治上的支持。

公营部门在管理方面的变革通常被分别列为“老的”管理方式和“新的”管理方式。在各种变革中包括从过往强调投入和预算转为关注产出；从官僚化的程序型管理转为刺激主动性的管理；从控制到授权、从垄断到竞争、从标准化服务到个性化、以顾客为导向的服务，以及从以组织为中心的服务到以顾客为中心的服务。在所有情况下，“老的管理方式”被假定为差的管理方式，“新的管理方式”则是好的。^①支持老的管理方式的人不可能在其职业生涯中获得成功。

在有些情况下，即使是相当细微的变化，都会被其支持者贴上改革的标签，以确保对它们的支持。真正的改革是一个不连续的过程，其中无论是行为、法律还是权利都发生了阶段性的变化，每年一次或更多次数。在规则和实践方面的改变不能称为改革，它们仅仅是增量的变化。当然，支持变革的政治家们乐于将自己打扮成激进派和原创者，并通过演讲表现出来。但我们这些对此没有多大兴趣的人，重要的是看看变化的内容以及用以描述这些变化的语言。

其中许多变化反映了一些管理顾问和学者们的观点，他们声称自己发现了优良管理的奥秘。彼得斯（Peters）和沃特曼（Waterman）的《追寻完美》（*In Search Of Excellence*, 1983）（20世纪）在80年代中期具有广泛影响。在90年代，数以千计的管理人员参加了由罗莎贝思·莫斯·坎特（Rosabeth Moss Kanter）组织的昂贵的研讨会。政府也邀请了《重塑政府》一书的作者到伊丽莎白二世中心（Queen Elizabeth II Center）为公务员们讲授“新”的管理方法。

这些著名的管理顾问中的一些风格和语言就像在传播福音：听众被这些管理顾问们斥为糟透的一群人，因为他们的管理技术太差，也不具有顾客导向的观念，因此是有“罪”的；但如果他们相信顾问们提出的信条，他们就可以获得赎罪，方法是，通过改革管理方法，摒弃过

^① Janet Newman 和 John Clarke(1997)指出任何人都不能反对变化过程，许多思想，比如授权，是来自政治家们而不是管理者。

去奔向“人间天堂”。

不幸的是，许多管理者对这种方法笃信不疑，且他们自己成为了福音传播者的门徒并回到其自身组织中去拯救他们。他们对以往的成就大加鞭笞，并声称只要遵循新的救世主式的管理法则，一切都会有起色。^① 假定许多管理者任职的合同期和参与绩效分红都具有短期性，他们就有兴趣制造影响并对其前任大加声讨。

在正常情况下，这种做法会产生消极反应：尽管组织可能有问题，但它们并非被视为引发谴责的主因，所需作出的变革也只会被视为是温和的，而非具有激进性。在一个组织中服务了较长时间并自我感觉良好的人不会乐于接受新的主管或部门领导。不过，这种激进的方式受到了因政府的推动而出现的变化的鼓舞：如果旧的组织变得精干，重点放在顾客上，具有企业性，授权于其员工，重构其经营程序使之变成一种网络组织、或者甚至重新构建一个新的成本系统，那么组织就得到了拯救。中层管理人员经常由于新的高层管理者受雇来实施其所谓的清单上的最新理念而饱受磨难。

救世主式的管理者所带来的另一个问题是，人们对现存的稳定程度往往具有错误的印象。变革只有在其改变了各种关系，并因此出现了行为上可察觉的变化的情况下才具有重要意义。假使将医院行政首长改为“总经理”的称谓，或将“总经理”变为“首席执行官”的称谓，但并不改变这些组织中权威和影响力的平衡以使其他人改变工作方式，那么，这种改变就是微不足道的。假如对一个组织的绩效进行测定而没能对人们的工作发生影响，那么，这就不是真正的变化。^② 本书中所描述的变化均在管理层级发生：它们都是对管理者产生影响的规则、结构、程序、行为方面的变化。它们中有些也影响到普通员工的工作，但一般而言并不强烈，正如老师与学生的关系不会因为学校采用新的预算和财务主管而发生重大变化一样。做手术的外科医生和护士不会突然改变他们所做的工作，因为其医院已经成为国民保健署

伦敦的一个市镇委任了一位这种风格的首席行政官。在对一些管理者的演讲中他所传递的信息是“如果还没破碎，就砸碎它（if it isn't broken, break it）”。这可不是给人信心的说法。

^② 中国有句俗话说得好：肥猪不是称出来的。

(NHS)授信单位，或医院管理者已经制定一种营销计划。我们将看到，尽管政府口头上表达出种种削减公共支出的意图，但在相当长一段时间内公共支出一直保持着相当的稳定性。认识到没有变化的内容与对已经变化了的内容进行管理具有同等的重要性。

本书的结构

本书分为三部分。第一部分是关于管理者所处的制度、政治、财政和政策环境，以及这些环境如何影响管理者的工作。第二部分涉及公营部门管理活动的主要方面。第三部分只由最后一章所组成，它试图评估近年来的一些变革是否具有积极效应，并对下一阶段将会出现的情况做出预测。

第一章描绘了公营部门的规模和体制。它将表明，私有化计划已经使公营部门变得越来越小。方法是，将国有企业和公共事业转为私有，但文官部门、地方政府和国民保健署（NHS）仍然清晰可辨，且在雇员人数和开支的经费数量上仍保持稳定。它们在工作范围、功能和管理方法上有一些变化，但制度的本身与人们在过去 50 年中看到的并无大的不同。

第二章以追溯公营部门的发展历史作为开头。它表明，尽管第二次世界大战和战后重建对形成福利国家有重大影响，但福利国家的许多制度早在战前就形成了。作者在本章中引述了格勒斯特（Howard Glenester, 1995）一本关于论述 1945 年以来福利国家的著作中的内容，指出，尽管在相当长的一个时期内对政府的规模和功能没有作出急剧的变革，但这并不意味着人们在下面的这个问题上存在着一致意见，即总是存在着这样一批人，他们要求缩小福利国家的规模。他还认为，英国政府、雇员和工会之间在经济和福利的提供的问题上从未形成过像在其他国家那样的坚定和清晰的共识。

与此相类似，对下述情况在程度上的夸大也是可能的，即，1979 年保守党在玛格丽特·撒切尔（Margare Thatcher）的带领下赢得大选的胜利，是在这些问题上对先前一致的态度所作出的突然而急剧的转变。虽然 1979 年后的保守党政府宣称“收缩政府的管辖范围（rolling back the

frontiers of the state)”，但实际上先前的工党政府已经开始削减开支。撒切尔政府集中关注的是国有企业的私有化和出售市政房屋，而不是收缩福利国家体制的范围。约翰·梅杰(John Major)政府在某种程度上则更为激进。他们用撒切尔政府时期建立起来的程序来收紧中央政府对福利国家的控制，并且引进了切实有效的管理理念。

第三章主要涉及公共支出。它描述了政府的收入来源以及这些收入的用途。然后它对开支的种类、资产和现金、服务和转让进行了区分，这些对于理解开支是如何变化显得十分重要。它还对一些主要部门的预算和开支控制以及它们对管理者的意义做了比较详细的说明。本章结尾对公共支出表示忧虑的观点进行了讨论，指出目前似乎出现一种共识，即存在着支出危机（过去 20 年可能一直存在着这种相同的危机），因此必须要对开支进行削减。本书对此观点提出了挑战，并采纳了约翰·希勒(John Hill) 1993 年的观点，即“人口效应 (the effect of demography)”通常已经发生，且无论如何被夸大了，并认为通过削减税收的方式来试图提高国家竞争力的政策是有很大大风险的。

第四章集中讨论了社会政策的改变对管理的影响。目的在于认识近年来所发生的变化，而这些变化意味着管理者已不得不改变其自身的行为。有六个方面的主题：从平等对待到对不同的人群区别对待；从提供的普遍服务到有选择性的、更理性的服务；促进公营、私营和志愿性组织提供的“混合型经济 (mixed economy) 的服务”；增加服务的使用者的选择；形成更强有力的中央政策控制，而与此同时允许实行更多的地方管理自治和权责，或在资助政府实现绩效和进行竞争方面作出改变。并非所有这些方面都在每一部门内同时出现，但大多数管理者都必须在四个大的方面作出回应：增加竞争、减少合作；对专业人士行使管理上的控制和影响；逐步适应由国家提供服务已经日渐变得不可能的现实；必须比以前更关注可量化的绩效。本书的第二部分考察了管理者在这几个方面是如何作出回应的。

第五章介绍了这些变化发生的背景。它显示，对管理者而言，他们提出的这些倡议并不总是具有连贯性，因为政府对于管理并不一定具有连贯性的看法。然后，它考察了对变革具有抵制性的因素，以及为引入这些变革而作出的行政上的安排：竞争；基于奥奇 (Ouchi) 1991

年的分析，通过引入市场和加强层级管理对派别行为进行挑战；通过宪章和其他指标提出服务标准。最后，它考察了这些不同的方法所产生的对管理人员具有矛盾性的一些内容。

第六章考察了已经到位的市场的性质。首先，它对各种赞同市场的观点进行了分析，并指出，将市场作为灵验药方的做法有其政治上的局限性。它在对健康的市场，地方政府和行政部门进行描述时指出，在不同领域，市场被用来服务于不同的目标，其架构也各不相同。总的来说，市场被当作控制成本的一种方式，而不是用作为改进顾客选择的方法。

第七章主要探讨管理者如何对市场作出回应并找到自己在其中的位置。它认为，竞争程度决定了管理者应做出调适的程度，其最小的效果是，至少使管理者对自己在做些什么以及它的成本有很清晰的认识。强烈的竞争因素导致了不确定性和不连贯性。市场的引入使英国和其他国家的公共服务公司得以兴起。

第八章的内容涉及市场中形成的合同关系。它显示，这种合同关系随着市场的变化而呈现出不同的特点。在有些主要作为内部合同的情况下，它们与其说像一种合同，不如说更像是一种预算或运作规划。本章运用了马里·萨科 (Mari Sako) 的观点，考察了这种合同关系中的各种因素以及他们在公营部门中是怎样形成的。它得出这样的结论：只要仔细分析契约或合同的规定，就会发现这种关系具有层级制的特点，而非一般想像的市场机制特点。

第九章分析了政府与服务的使用者之间的关系。它认为，公民与政府之间存在着各种不同的关系，其中的有些类似于顾客和产品供应商之间的关系，有些又类似于托管者与受托管者的关系，但并不一定受人欢迎。公民与政府的关系还有另一个渊源，即来自公民权而非消费权，这些复杂关系使“顾客导向”成为令管理者头疼的一件事情。作者在本章中运用诺曼 (Normann) 的观点，对如何建立服务—消费者关系和以公民为导向的政府与公民关系提出了一些想法。

第十章转而讨论了绩效考评和管理。管理者越来越被要求对下列事项负责：他们所使用的钱、这些钱是如何有效使用以及达到了什么效果。本章对经济、生产效率、配置效率、有效性和公正等概念做出

了界定。它认为，有必要对政策效果的评估和管理有效性的评估加以区分。对于公民而言，应该提供什么样的服务，为谁提供服务比管理方式的有效性更为重要。绩效评估应该与政策的评价区分开来。

第十一章转入对人员管理问题的探讨。它表明，存在着两种主要方法：可以以详细的、严格监控的方式告诉人们该干什么；或是使他们具有使用自己的知识和技能、按自己方式工作的主动权。近年已经到位的方式趋于前一种。本章还考察了雇员是如何获得支付的，并发现下面的情况有所增加：个人雇佣合同的运用、与绩效挂钩的报酬方式、与绩效挂钩的付薪方式；而使每个人自然普遍提薪的方式的使用却明显减弱。在国民保健署（NHS）和公共服务机构中都出现了围绕着薪金的讨价还价行为，而在地方政府中出现的这种讨价还价所引起的麻烦又最终发展为全国性的薪水谈判。

第十二章涉及组织结构问题。本章运用了明兹伯格（Mintzberg）的分析，指出了政府各部门间的关系和部门内部的关系的各自特性。虽然结构是多变的，但仍有一些趋势可循：控制的形式趋于对过程的控制，试图在控制投入的同时控制产出；总之，尤其在梅杰治下，政府变得更为集权，或者正如西蒙·詹金斯（Simon Jenkin）所言，更“国有化”（nationalized）。

第三部分由第十三章构成。它主要涉及两个问题：我们能对所有这些变化的效果做出评价吗？未来将会发生什么？还没有人对管理变革的效果做出评价，所以，对这一个问题的回答将具有预示性。然而，出现了三个答案：除非削减部分职能，否则行政部门的成本不会得以大幅度降低。即使削减了公共行政机构的雇员数量以及将大量工作转移到私营部门，开支的数额也不会随之相应下降。地方政府的情况也不妙，即使它们实行了严格的控制措施，实际的开支并没有大幅度下降。在过去五年中削减下来的部分开支是债务纠纷减少的结果。国民保健署（NHS）似乎变得更具效率，从真实项目看，它所管理的医院的收入是支出的两倍。另外，本章还对公共开支的未来以及下面的问题进行了考量：英国是否会步新西兰、美国和澳大利亚的共和派领袖在公共支出方面的相应政策的后尘，或它是否会更具有欧洲特色，特别是北欧的特色，对公共开支采取一种宽松的态度并使政府和公民之间的关系更为和谐。

第 一 篇

第一章 英国的公营部门

概 述

本章对私营部门和公营部门做了界定。公营和私营这两个概念的含义在不同时间和不同国家内是不同的。我们首先提出的问题是：服务对象和提供服务的员工是否在意提供服务的组织性质是公营还是私营？考察得出的结论是：作为服务对象，可能更关注的是服务的质量如何以及这些服务是否易于得到；而作为被雇佣的员工，可能更关注的是收入和保障如何，而不太关注资产的所有制和组织的性质。总之，产权的边界、产权的所有制已经变得不甚清晰：私人企业利用国有资产来提供公共服务，而政府则租用私人公司所拥有和管理的财产，国营部门的雇员也偶然可能因为签订短期合约而得到低廉的报酬。

公营部门在管理原则上的这样一个特征使它有别于私营部门：它们不会因为利润太低而不为消费者提供服务，也不会因为消费者负担不起而拒绝服务。虽然这一定义对所有公营部门而言也并非绝对，但这是评价公营部门管理方式的最为重要的一个方面。私营部门的市场营销旨在吸引顾客。制定市场区划政策（market segmentation policy）的目的是为了区分不同的消费者群体，并以不同的价格提供不同的服务。高质量的服务是为了吸引顾客再回来。在公营部门，主要的问题是实行配给而不是实行营销，作出的公平承诺要求是：所有服务对象受到相同的对待，且在价格上不追求利润的最大化。公营部门的整体

目标不在于营利，而是提供市场关系之外的公共保护、支援、管制、教育和卫生。

英国已经经历了一个将国营企业转为私有的时期。值得注意的是，私有化的规模、私有化的动机及其某些效果受到了一定关注。这一政策导致的主要结果是：为政府增加了大量收入并减少了私有化企业的雇员数量。

本章下面要说明的是公营部门的规模和范围，它们包括公共行政部门(civil service)、地方政府、国民保健署(NHS)和其他半官方机构或准一非政府组织(quasi-non governmental organization)，而此类机构和组织在本书其他部分也要涉及。

作为本章的结尾，本书提出了一个问题：英国与其他国家相比是否具有特殊性，是否正如政府最近宣称的那样，仅仅从社会保障这个角度来看，英国与欧洲其他国家的平均水平接近。但从医疗开支方面看，英国花在每一公民身上的钱不到日本的一半，仅仅是美国的 $1/3$ 。另一不同之处是英国比其他国家的权力更为集中。

什么是公营部门？公营部门与私营部门的界限

本书的一个重要前提假设是公营部门与私营部门的管理有所不同。作者认为，清楚地认识这两个部门的差别与相同之处意义一样重大，这样有助于来自私营部门的好主意和工作方式运用到公营部门之中。

公众的观点

由工会大会(Trades Union Congress)在1994年所做的一项民意调查产生了令公营部门雇员惊讶的答案：在为公众提供的服务方面，被调查者并没有感受到公营机构和私营公司有什么差异；在公众心目中，银行是与医院和社会保障联系在一起的。这一调查结果并非显示公众无知，而是表明了公众的关注：人们在乎的是服务的质量，而不在

此项调查尚未公开发表。

乎设施的所有制或服务提供者的雇佣合同。谁知道、谁又在乎他们社区休闲中心的人员是受地方政府所雇还是休闲管理公司所雇？谁又在乎他们的所得税单和家庭税（council tax）税单是否由一个私营部门雇员所操作的计算机来处理呢？再者，如果计算所得税的计算机是私营公司所有，但它已经被政府租用了，谁又说得清其中的所有权问题呢？

然而，在公用设施与提供公共服务方面也有一种例外看法。民意调查的结果显示：在煤气和水的供应方面，公众对其高价而低质的服务以及对高级管理人员大幅度加薪的报道十分反感。这并不表明公众在原则上反对私有化，而是对少数人借公共支出富起来的做法不满。这种反应也激起了大多数人反对对邮政和铁路实行私有化的情绪。

同时，这项调查还显示公民对政府各部门的功能分工不甚了解。公众普遍认为，“社会化”指的是社会保障和社会服务。极少有人对地方政府各层级的不同功能有清晰了解，而功能的差异实际上仍然存在。这使得政府在公众中的公信力出现了问题，进而造成地方选举中选民的参与率较低。

雇员的观点

雇员们有不同的看法。显然，“舒适性的工作更有可能存在于行政部门或其他公营部门之中，而不在与政府或地方当局签订短期合同的公司之中”。传统上讲，由地方政府提供的工作如果不是一个“金饭碗”的话，也至少是一个“铁饭碗”。那些偏爱保障或在其人生的某个阶段十分需要稳定的人会选择一份稳定的职业，这种职业通常能获得一份职业退休金。现在已经出现了很大的变化。如果你是一个临时清洁工，通过以周为单位的雇佣合同被一家办公室或清洁公司所雇佣，那么你的工作时间和条件都比先前直接受雇于政府、享受带薪年假和病假的情况要差得多。从公营到私营的转变不仅改变了保障条件和薪资水平，更大的改变在于人对机构的从属关系上。医院和学校的清洁工一向与病人和学生维持良好的关系，这对双方都是有利的：和善友好而不是令人畏惧的组织氛围来自个人长期的雇佣合同，不然

这份工作将会非常乏味。一旦清洁工作被转包给私人公司，工人们将不停地转换工作地点，他们甚至没有时间停下来打声招呼，这样，雇佣双方都得不到和谐关系的好处。

如果你是一个照顾老人的社工，作为受雇于一个家政机构的工作，你挣的钱可能会少些，与你过去受雇于社会服务部门的工作相比，时下工作的保障性就小得多。将诸如此类的低收入工作转包出去会导致低报酬、少福利和缺乏保障，对于女性员工来说更是如此。

如果你是根据与福利机构签订的一个短期合同而受雇的短期职员，那么，你的工作的保障性就比你作为电脑程序员受雇于一家经营福利机构电脑应用公司的情况差得多。当然，如果你被一个休闲娱乐公司雇佣为休闲中心工作人员，而这个公司与地方政府签订了 3 年的合约，你的待遇肯定要比地方政府的短期雇员要好得多。在某种极端的情况下，就那些为公司效力的管理顾问的情况而言，一旦公司与政府签订合约，他们的福利待遇要比一般公务员好得多，正如许多做出这种转变的人所发现的那样。在减员政策的压力下，许多人辞去了政府部门的公务员职位，然后又加入到顾问公司之中，以三到四倍于解雇他们的代价被政府请回来工作，享受两倍于从前的工资待遇。

换言之，在公营部门工作再也不是“有保障”的代名词，受雇于与政府有合同的公司也不会比直接受雇于政府有更大的风险。那些缺乏技能、报酬低下的职员或手工操作者，无论被谁雇佣，其工作的风险性都将会越来越大。

公共物品和公共服务

私营部门与公营部门之间的区别主要在以下四点：第一个区别是，两者提供的物品和服务公共属性不同。公营部门提供的物品和服务的一个特点是它们都产生“外在性（externalities）”，即每一人都受益，而不是仅给予特定的人福利。例如，教育是生活在文明社会中的每个人都能享受的福利。另一个特点是，人们均不能被排除在某些福利之外。每个人都应该享受清新的空气和干净的街道。由于无人可以被排斥在外，人们应该集体性地支付此种服务，而不应该是由个人负担此种服务。即使是那些宁愿将这种服务减至最低限度的政客们

也承认，这些服务应该由公营部门来提供。^①

作为论证公营部门具有合理性的一理由，“公共物品”的论点表明，在市场无法做到的地方，公营部门应该提供服务，公共物品和服务是一种整体要求，是一种通过政治过程的决策。作为对什么是公营部门、什么是私营部门的一种解释，这种说法并不令人信服，因为在不同的社会或者同一社会的不同发展时段中，它们的内容都不一样。反映这种差异的例子包括荷兰的宗教组织在政府的资助下为公民提供广泛的教育，丹麦的私营机构救护车辆和火灾防御，以及在其他国家航空公司公营等。总之，历史和政治比某种理论更能对公共物品作出解释。

公营部门和私营部门的第二个区别是：所提供的服务的资金来源不同。如果所提供的服务是由税收资助，而不是由单个的顾客支付费用，那么这种服务就是公共服务。有些公共服务的特点是，它们不可能在市场上出售，即使公众多付钱，也不能获得更多的服务。即使那些“商品化”的服务，从某种意义讲其在消费时需以货币作为交换，它们仍然是公共服务，因为它们通过政治过程而受到控制，并通过政治家而就服务的提供向公众负责，而不是向股东负责。

然而，这种区别不再是绝对的。例如，那些获得家庭照顾服务的人可能为超出规定服务时间以外的时段付额外的钱。尽管不合法，不付参观费的学生可能会被留在学校。有些具有公共性的服务已经开始收费：休闲设施和停车场通常按成本或接近成本收费。国民保健署（NHS）自1952年起一直对药品实行收费，1995年，病人已经在国民保健服务中支付了13亿英镑的治疗费（卫生经济办公室，1995年，见表2.1）。国民保健署（NHS）的信托部有一个私营机构，其中，付了钱的病人能享受比普通国民保健服务的病人更快捷的治疗和更好的设备。大部分的公共服务是“免费的”，至少在它们被采用时是如此：如，大部分的教育、卫生、社会保障、刑事审判等。

第三个区别是谁拥有这些设施以及服务的提供者被谁雇佣。传

然而，也有例外：这一论断本身被那些认为公营部门过于庞大的人所质疑。市场上主义者，比如经济事务部（the Institute of Economic Affairs）就认为，最好能将空气也贴上财产权标签，这样，污染者才能被起诉，我们才能得到清洁的空气。