

【英】罗杰·塞夫特 (Roger Seifert)

个人简况

基尔大学劳资关系学教授，基尔大学人力资源管理和劳资关系系主任，基尔大学劳资关系中心主任，基尔大学劳资纠纷中心主任。英国国内外各类大学访问学者和校外考察员；1999-2003曾担任英国大学劳资关系协会（BUIRA）主任；英联邦大学专家委员会成员；各类不同管理项目和众多协会的独立评估人；任职大英咨询调解和仲裁局以及环境资源协会；经常出现在固定的电视和电台节目里，同时为报纸和非学术期刊撰写雇佣问题方面的文章。罗杰·斯福特教授是一位积极的研究者：他是“黑人员在英格兰地方政府的现状”这一重大学术课题组的成员；2004年4月刚刚完成一部新书《英国的火战》；目前正在完成一项关于1893名矿工罢工的研究；同时他一直在研究英国国民健康保健制度以及教育体制，研究重点放在成人讲师、公务员、地方政府职员中专业工作的科学管理方面；写作了Bert Ramelson的传记，Bert Ramelson是20世纪60-70年代间英国共产党的工业创始人。

联系方式

地址： Keele University
Keele, Staffordshire
England ST5 5BG
电邮： Ida12@keele.ac.uk

近期论著

《撒切尔主义：NALGO 1979-1992的历史》(2000), with M.Ironside, 牛津大学出版社, 牛津, 420pp

《联合阵线：2002年4月英国消防员罢工纪实》with Tom Sibley, Lawrence & Wishart, London, 304pp

《公共部门服务案例》，(2005) with Mike Ironside, PCS, London, 60pp

“宪章派：从贫穷到富裕”，no 206, Jan/Feb 2004, pages 14-15

“私有化合市场化对公共服务部门就业条件的影响”，with M. Ironside, Radical Statistics, issue 86, 2004, pages 57-71

“堕入鸿沟”，《政治杂志》，February 2006, pp 14-15

新自由主义和公共服务改革：又一个失败的神

【英】罗杰·塞夫特

本文试图大致地解释和批判新自由主义并找出其实施时的不足。本文的案例是英国的公共部门包括卫生，教育，地方政府，公务员，消防和警察部门。本文试图通过中介建构如公共选择理论为这些改革，以及其理念通过新公共管理和服务管理的所谓“现代化”而付诸实践来寻找支撑论据。

包括乔姆斯基（Chomsky）^a在内的许多学者在评论新自由主义时都将其重点放在以牺牲世界范围内普通民众利益为代价的全球市场经济的胜利上。最重要的概念便是新古典主义经济：高度竞争部门获得的利益是组织经济和社会活动最有效的方式，同时也是在国内和国际经济和国家范围内调配资源最有效的方式^b因此公共政策在以下两方面起作用：将公共拥有和控制的部门转移为私有部门；以及通过管理使仍在公共部门的资源为私募市场的利益服务。因此在许多国家，阶级斗争的中心是围绕着公共服务的使用滥用，公共服务是用在了公民的利益需求上还是照顾了私人雇主的利益。

众所周知在实际运作中上述竞争很少发生，且市场不断被调节以满足特定的人，公司，国家或利益集体。因此政治的中心便是一个十分鲜明的对比：一方面政治精英们在学术界和媒体的配合下大力宣传竞争的好处；另一方面许多同样收到这些政治精英或明或暗支持的大企业不断地寻求减少竞争以实现他们自身利益。用经典的马克思主义的术语来说就是：资本家创造了一个政治和社会世界，在这个世界里他们能肆无忌惮地寻求最大利益^c。

特别是从1945年开始，出现了一系列对于共产主义的不足和失败的主流辩论。科洛斯曼（Crossman）便是典型的欧洲传统的右翼社会民主人士之一，他抨击了共产主义的理念和做法，特别是苏联模式。引用过去讨论中的他创造的一个评价共产主义的概念：“失败的神”^d五十年后，会发生一场更小的讨论，但是这场讨论却在世界的很多地方形成了回响，“失败的神”是民主的^e。从2007年末的全球范围的经济危机开始我们可以说新自由主义是另一个失败的“神”。尽管自从20世纪八十年代的重新兴起，许多评论家将这项运动的理念和实践分离开，重点要不就是普遍的要不就是自身市场内的。本文将侧重于英国公共服务范围内新自由主义式的管理主义。

自从20世纪80年代早期开始，公共服务的管理者已经开始面临来自政府方面过多的措施要求，尤其是要求他们改变服务提供方式。这些措施是通过法规的形式来实

a 乔姆斯基

b 熊彼得（Schumpeter）

c 马克思（Marx），科恩（Cohen）

d 科洛斯曼 R.H.S.和克斯特勒（Koestler），A.（1950）。《失败的神》。纽约：Harper

e 霍帕（Hoppe），H.-H.（2001），民主—失败了的神：君主制的经济与政治，民主和自然顺序。新不伦瑞克：交易。

行的，这些法规是要在一个无所不包的政策框架内改革所有的公共服务。而这个政策的核心是市场竞争，包括私有化，有控制的外包，最佳值，私人主动融资（PFI），公共私营合作制（PPP）和“内部”市场。

本文将探讨这个政策的实行过程，现在被称作“现代化过程”，对仍然在公共服务部门的员工的影响。在第一节将简要列出现代化的人力资源管理（HRM）方面，正如政府发布的材料中是列出的。接下来将讨论的是对这个改革项目的逻辑基础做一个大致分析。这将包括对“公共选择”理念的简单讨论，“公共选择”是新公共管理理论（NPM）的基础，而在现代版本的泰勒主义中，新公共管理又与3E（效率，效果，经济）相联系。接下来的改革给公共服务的管理者带来了两方面的系统压力：通过降低单位劳动成本来减少运营成本的竞争压力，以及为完成服务质量目标的常规压力。

最后总结一下对劳动管理和劳动关系的启示。公共服务雇主在策略性的政策决定和运营管理上发挥的作用相对较小。管理者面临管理服务提供劳动单位的压力，他们就好像商人一样，运用人力资源管理技巧来降低劳动单位的成本。而这些的实现靠的是技能的整合变化，加倍的努力，以及更为严格的工作控制。

要想测量公共服务的数量和质量，公务员工作的数量和质量，以及公务员工作的条件存在很多实际困难。正如上文所讨论的，现代化的过程包括对公共服务劳动力做出彻底的改变，涉及到人员配备结构，薪资系统和结构以及工作组织等等。该过程还包括通过绩效指标重新定义服务的优先级。要想获得政府政策对于就业环境，比如说护士，的真实影响是一个十分复杂的过程。本文关注的是寻找出改革过程的基础逻辑，并就起对公共服务领域劳动力的影响建构起论点。

现代化

政府推进公共服务部门“现代化”步伐的驱动力近年来显著增强，并逐步聚焦到了人力资源管理方面。改革劳动力密集的公共服务部门意味着对这些雇佣者们所提供的工作的改革。因此管理者被要求改变提供服务的劳动力组织方式以及服务提供方式。因此管理者需要处理大量范围的劳动力管理和劳动力关系方面的事宜：“政府的现代化项目包括了大量的人事方面的工作，并给公务员设定了大量令人费解的绩效目标和标准”^a。在政府发布的材料中将人力资源管理描述成可以得到很好结果：更好地服务和更好的就业条件。每个服务领域得到的信息都是一样的：公共服务的现代化便意味着劳动力，和雇佣期限和条件的现代化，下面的例子可以说明这一点。

NHS现代化办公室创立于2001年，在这个办公室内，有个被称为“新工作方式”的“自我管理团队”，这个团队负责“改变计划日程表”和“改变劳动力项目”的实行。大多数NHS行业工会（不是BMA）都同意改变计划日程表。该组织承诺签署了文件，表示将共同努力“满足各方利益：以确保新的支付系统能使更多的病人得到更快速更高质量的治疗；辅助新的工作方式使其能够尽可能迅速有效地提供要求范围和品质的服务，并使其工作的组织能够更好地满足病人的要求；达到建立一支数量适中，技

a 产业关系服务（IRS）1999：5

能过硬，组织有序的高质量的劳动力队伍的要求”。此外，“支付现代化”也是NHS人力资源策略的一个组成部分^a。而地方政府方面，雇主和政府之间也达成了策略上的共识：“开发出一整套方案以确保地方政府在人员数量，岗位设置，技能要求方面满足其要求，以确保在一线的服务岗位上提供更好的服务，更高的生产率和更好的顾客导向”。一些人力资源管理方面的重要问题被摆在了优先地位：创造“高绩效的人员管理文化”；与员工之间建立成功的伙伴关系；培养“更加灵活的劳动力，能够提供优质高效，顾客为中心的服务”；“劳动力的转型，使其更加的专业化技能化以及充分利用新技术来从更加灵活的工作安排中获得‘双赢’的局面，同时这种工作安排不但能改进服务还能创造一个工作—生活的平衡”^b。

在教育服务方面，政府与雇主和大多数工会（不包括NUT）之间达成了另一项共识。政府承诺到2005年为止将提供更多的教师和课堂助教以减轻教师的非教学方面的工作负担。在达成的共识中七点关于给教室和校长更多的时间及时间标准也得到了确定。“将会引入教室的个人行政助理，督学和高年级助教；新的管理者的聘用，这些管理者包括企业和个人经理，以及拥有私立教育管理经验的，这些经验的专业性对于学校领导团队的建立有重要作用；另外还有额外资源和国家‘改变管理’项目，帮助学校领导就教学专业性进行改革并重构学校的劳动力结构”^c。

财政司司长安德鲁·史密斯（Andrew Smith），在麦金森（Makinson）的报告的前言中指出了行政部门的位置和作用：“作为整个现代化计划的一部分，政府已经雇佣了一批顶尖的私有产业的经理人加入到公共服务效率专门小组（PSPP），该小组主要职责是为改善效率和生产率提供建议”^d。接下来哲胜（Gershon 2004）的报告中指出“效率的节省”可以通过投入的减少（如雇员减少），资源成本的降低（如工资），同等资源条件下产出的增进（如工作量），降低投入的单位产出成本（如单位劳动成本）来实现。

最后，班恩（Bain）在2002年消防员大罢工之际发表的文章中总结道：“现代化”是个长期未兑现的承诺。挑战巨大。需要通过立法来实现变革，来就服务的条款和条件进行磋商，并做出一个各地切实可行具体的计划和新的审计制度^e。

因此现代化的提出就好像这是一个优秀的管理方法的相对直接地应用。无论如何，现代化是将正确的劳动管理方法加以应用以更好地提供服务和降低服务成本。本文认为：现代化改革并不是来源于对公共服务各领域中“起作用”的方面的实际的和实用的评价，而是来自于与对公共服务影响的新自由主义分析为基础的一个无所不包的策略性政策。

新自由主义，公共选择和新公共管理

a 卫生部 2003: 5)

b 副首相办公室和雇主组织, 2003: 5

c 教育部 2003: 2

d 麦金森 2000: 1

e 班恩, 2002: 5

“福利国家”的传统发端于工人阶级为确保国家对起提供教育，医疗卫生和社会保障方面的福利所进行的斗争，当然这些福利的提供是在某种民主控制之下的。在20世纪的初期和中期，充分就业的战时压力与来自社会主义和其他方面的感染因素共同作用要求国家在经济计划方面发挥更多作用，并且实行民主参与制，而这些都是由于中欧和东欧的一些社会主义国家所取得的进步而被激起的。这宣告了一个时代的到来：莫里森公共事业，凯恩斯经济管理和社会民主理念盛行。这个时代国家精英在冷战的背景下适应和包容了来自民主，公平和社会公正方面的压力。市场无论是在公共服务的分配还是组织方面都没有发挥作用。

公共服务因此被视为一个民主社会运作的中心，包括国家计划和管理地方服务的组织和提供的结构。作为国家公共服务结构的配套设施，有一些国家劳务市场专门为一些重要工种（如护士和教师）提供劳动力。同时还有通过怀特雷式多雇主集体谈判确定的全国性的雇佣条款。这种方式促进了战后西欧公共服务快速持续的大范围扩张。

然而，到上世纪末，许多因素造成了福利国家压力的减弱，同时社会民主共识开始瓦解。美国的越南战争和石油危机是通货膨胀系数大幅上升，政治状况也因此不稳定。公共部门和私有部门的工人都开始采取产业行动以应对不断上涨的生活水平。最终，随着苏联和其他社会主义国家的解体冷战形式开始变化。公共服务部门的右翼分子活跃起来，开始用他们新自由主义的主张代替社会民主主义。

欧洲的左翼政党特别是政府中的，开始嘲笑凯恩斯的福利方案，马克思主义，和社会民主主义^a，并对两者都采取了新自由主义的方式。他们支持新权利的“公共选择”理论，该理论认为政府失败的原因在于政治家基于短期的选举计算做出片面的判断，还有就是他们关于提供公共服务的决定并不完全是最有利于社会的。此外，最坏的情况是官员们可能会对做出的决定反悔甚至暗中破坏，而最好的情况这些措施的实行在资源整合方面毫无效果或是X非效率（系统的组成部门有效率但是整个系统无效率）。正如华尔特（Walsh）所注意到的：“对公共服务最简单的指控就是其在使用资源时的浪费，因为政客和公共官员没有控制成本的动机”^b。保守派国务卿迈克尔·赫赛庭（Michael Heseltine）在他著名的对生产者的妖魔化的文中指出：“到1979年为止，地方政府已经成了一个基本不受控制的雇佣机器，年复一年的机器看护人”^c。

这样的言论现在基本上已经获得了“常识”的地位，而某些友好的作者甚至给其穿上了知识这件外衣，以佐证其带来的政策上的新举措^d。但是那些宣称其有深刻而一致且具有说服力的根基的说法只能在一个玻璃世界才站得住脚，在这样一个世界所有关于社会最佳利益的一切假设都可以被接受。

尼斯坎南（Niskanen）开始了一篇研究公共服务的官僚主义问题的论文，并提出了两个未探讨的假设：“下文的模型是以官员的两个关键特征为基础的：（1）考虑到需求和成本情况，以及预算必须大于或等于均衡产量上的最小总成本，官员总是

a 米利班Miliband, 1973

b 华尔特1995: 16

c 迈克尔·赫赛庭1987: 43

d 邓莱威Dunleavy, 1991; 劳利Rowley, 1993

将其机构的预算最大化。(2) 官员将特定产量与...特定预算相交换”(尼斯坎南, 1967: 293)。这些假设为奠定了他以下结论的基础: 将官员放到“竞争环境”中能够带来最好的产品和服务; 可以改变官员的动机以促使他们最小化特定产出的预算 (P304)。不久他下了一个“不可避免的结论: 一个更好的政府是一个更小的政府”, 并宣称“国家政府应该在更小范围内对公共服务给予财政支持, 并降低税率”^a。这些观点已经对公共选择的拥护者重复过多次, 但是即使是最学术的作者也不能隐藏他们的政治偏见: 诸如: 政府已经失败; 这对美国式的生活方式构成了一种威胁; 还可以修复, 通过由私人市场提供公共服务来修复; 如果要提供公共服务的话, 也应该是提供那些最需要的, 并使其受到竞争和管理激励的调节^b。

新自由主义的一个重要假设便是: 私营部门雇佣的做法比那些传统上与公共服务相联系的雇佣方式效率更高, 更经济有效。私营部门介入公共服务与新自由主义目标相一致: 允许必要的追求利润的市场竞争主导经济, 社会和政治生活^c。新权利再次系统地阐述了一些更古老的价值观, 这些价值观植根于对企业的新经典主义的经济分析和自由论者对社会市场的看法; 并关注了当出现社会混论和政治颠覆时不利的来自市场体系的不利方面^d。

根据新经典主义的企业模型, 追求利润的竞争是私人企业增加效率, 提供效果和经济程度 (3E) 的动力源。因此如果没有了这个动力源, 比如说在公共服务领域, 就会造成3E方面相对较差的表现。公共选择论与新经典主义的联结, 证实了私人企业在参与到公共服务部门的重要性, 私人企业会不惜一切代价地更好地分配资源, 提供服务。政治家也可以避免因为使用了“起作用”这个论据而陷入私有化的逻辑——并不是说私人企业天生就能提供比国有企业更好的服务, 而是从3E的角度来说, 私企的介入能达到更好的效果。

公共选择理论付诸到公共服务领域的实际运用在新公共管理等圈子里已是众人皆知^e。邓希尔 (Dunsire) 在他对公共管理的历时研究中总结道:

克里斯多夫·胡德 (Christopher Hood) 在LSE (胡德, 1991) 的就职演讲对“新公共管理”进行了命名和定义, 而这篇演讲也成为了世界范围内的学术坐标。其中涉及的学说观点如下: 从政策向管理的转移, 强调量化的绩效评价和投资评估; 传统官僚结构的瓦解为类似自治的单位, 这些单位之间以使用者自付的基础相互联系; 市场检验和竞争招标而不是坐以待毙地提供; 对成本下降的控制; 设立产出目标而不是控制投入; 有限期限地聘用合同而不是终生任期; 浮动型奖励措施而不是固定工资; “管理自由度而不是个人中心控制; 更多地利用公关和广告; 鼓励自我约束而非规定约束。胡德认为, 所有这些措施是“公共选择”和升级地泰勒主义的结合^f。

因此, 新公共管理包含两条线索: 现代的泰勒主义或说是管理主义, 该理论主

a 尼斯坎南, 1971: 227-9

b 布坎南Buchanan, 1975

c 乔姆斯基, 1999

d 科恩, 1988

e 柏立特Pollitt, 1993

f 邓希尔, 1999: 373

张“对工作实践实施更为有效的控制”^a；另一条线是在策略中心的控制下通过合同，市场，法规，监察和审计以及绩效评估/指标等建立企业单位。第一条线强调“好的管理”，而第二条强调所提供的服务的质量，而质量的保证是受到新近取得统治地位的公民消费者的需求驱动的。两条线由劳动管理实践处汇合：“对公共服务部门劳动过程不断增加的控制与质量联系起来”^b。

下文中还好继续对劳动管理的讨论。在这点上，我们已经讨论过“现代化”是与福利国家传统脱离的结构，而后者也被新自由主义所取代。下面将给出一些例子以说明新自由主义日程同步的新结构的建立过程。

在政务服务方面，实行了直接的改革，通过专门小组的建立引入了新的结构，这些小组负责内部市场以及对外包的私有部门进行市场检验。而其他部门的改革首先是通过一系列的议会法案的方式来实行的，包括英格兰和威尔士的1988年、1992年和1999年的地方政府法案；1988年的教育改革法案和1990年的国家健康服务和社区护理法令。这些法案要求地方政府建立有竞争力的企业单位。地方对学校的管理以及对继续教育学院的并入独立学校和学院之间带来了竞争。在高等教育方面，大学和工艺专科学校之间的二重划分的取消加剧了竞争的激烈程度。内部市场被引入到了健康与社会保障领域，而这种引入是以对购买者—供给者的划分为基础的，这种划分在基层护理信托和慈善医院发生了大的变化之后仍然维持原样。国家健康服务（NHS）和地方政府都要求实行强制性的竞争投标，地方政府继续实行最佳价值竞争体系。指定用途资金的投标，城市改建计划投标以及教育方面的投标被引入了更加激烈的竞争压力。

因此中央政府已经创造出了一些条件，这些条件满足了新权利的公共选择理论的要求：在服务提供方面创造竞争，并对管理者实施激励计划，以及对质量结果的规范。政府同时也制定了一系列的绩效指标，用以测定服务目标的达到程度。许多调节规范机构建立起来并得到加强，如教育标准办公室（Ofsted），英国国家临床评价鉴定机构（NICE），审计委员会，社会服务督察局等等，这些机构的建立通过惩罚分明的监督程序加强了政府的管理优先能力。

改革是以委托代理的形式为基础的，政府作为委托人做出投入预算和预期的服务成果；而高级经理则作为政府的代理人经营重新改制的公共服务部门，负责在与其他服务提供商的竞争中在预算范围内提供预计的服务。政府也在尝试通过更加严格的调控来协调“委托代理”的问题^c。简而言之，“问题”在于那些大型的私有企业的拥有者（即委托人）缺乏关于他们要聘用的代理人的活动方式的了解，因此他们对自己的企业失去了控制力。然而，在委托人看来利润是衡量管理成功程度的一个必要指数。代理经理们，其他不管，必须将追求利润放在重要位置，因为在私有部门利润是主要调节机制，同时也是经营生意的主要原因。而一个代理经理十分可靠委托人首先要看的也是盈利情况。但是在公共服务部门却没有这个绩效指标。

而衡量任何公共服务成功与否的难处就来源于公共服务部门复杂的政治本质。重

a 华尔士，1995：8

b 柯克帕特里克Kirkpatrick和玛蒂内·路西奥Martinez Lucio，1995：9

c 埃罗Arrow和赫威兹Hurwicz，1997；斯提格利兹Stiglitz，1986

申委托—代理问题可以说明这一点。首先从委托人开始说：政府，公民，服务使用者，纳税人，地方政府，服务专业人士，都可以被看作是制定服务目标的委托人，而他们对于服务提供的成功标准也各不相同。不可避免地，人们对于服务目标和次级目标的要求很多，并且不同群体内部与群体之间也存在着差异。随着改革的进行，各个层面的民主参与活动也逐渐减少或消失，如工厂的工会谈判，雇主委员会的政治代表，对执行者的议会审查，取而代之的是管理决策，用来决定服务计划和提供，因此谁的钱越多，影响力越大。一旦新的主要委托人发布了政策，他们的代理人，公共服务的高级经理人就会改变他们的做法，特别是雇佣政策，以迎合付款人的要求。

经理人对新公共管理日程的反应

公共服务，如卫生保健，社会保障和教育等等，在很大程度上是有雇员直接组织和提供的：属于劳动力密集，人对人的地方性服务。本文主要的论点是：通过引入竞争和更严格的控制制度，改革在劳动管理实践方面做出了很多变化，而这些变化是以改变服务提供雇员的工作方式（劳动过程）为目的的。这些变化必然也会改变公众所接受的实际的服务，因此改革（“起作用”）的成败与否取决于员工和管理员工的方式。

关于新公共管理的文献将管理放在了改革过程的中心位置，但是在理论上其主要关注点还是在资源的管理，就好像“好的”管理只能带来“好的”结果。然而对于劳动过程的复杂性的关注是很少的，这其中涉及到对在上千个工作场所的上百万服务提供雇员的活动的多种充满争议的控制。但是对改革的管理上的实际反应是有局限的，同时狭小的选择范围导致的劳动管理实践，可能会受到工人的抵制^a。正如布莱弗曼（Braverman）所指出的，这种抵制是不确定的：“他们（工人阶层）根据对其实施的压力大小，情绪状态，社会局势和社会政治生活中的冲突，做出不同的反应：抗议，投降，反叛，或是溶入到资本主义社会，或是忽视自身的存在而视自己为一个阶级”^b。布莱弗曼要强调的重点并不是这种抵抗的性质，而是工人抵抗的究竟是什么：他揭示了劳动管理的市场导向逻辑。

使公共服务的经理人参与到类似市场的收入竞争中来，并对其施以紧缩预算和竞争预算份额的双重压力，是为了模拟私有部门经理所面临的市场份额的竞争和盈利率下降的趋势。这些私企经理在面临这些时可能会做出如下反应：关张或是部分关张；改进产品/服务；改变产品/服务的价格；寻找新市场；或是降低工资和工作条件。而在一些美国的大公司里，财务作假也是日常管理工作中的一部分。

公共服务的经理可以不出以上任何一种选择。降低单位成本是面临竞争唯一可行的选择，而在劳动力密集产业，只能通过降低单位劳动成本来实现。然而工资率仍是由国家集体谈判和审议小组决定，这就意味着只能从以下方面降低单位劳动成本：降低人员配备水平；增加工作率；降低高级员工比例；改变雇佣条件以降低成本，

a 卡特Carter和波恩特Poynter, 1999

b 布莱弗曼, 1974: 378

以及引入弹性工作制，包括引入代理员工制，使经理能够根据商业需求适时，适地，适价，适量地调配劳动力。这些降低成本的措施中反映出了削弱容量和解决工会代表抗议的措施^a。

这表明了以“科学管理”原则为基础的工人绩效管理技术的应用^b。布莱弗曼发现了这样一个倾向：在私有部门，泰勒式逻辑广泛地运用到了许多职业群中，包括专业人士，如教师，护士和社工。人力资源管理技术与员工绩效控制在政府和雇主做决定时发挥了关键作用^c。

以这种方式来降低单位劳动成本，就这个事实来说，并不能带来效率和产量的提供。效率的提高要通过产出/投入比的提高来获得。因此，产出保持不变——比如说学生学习和以前一样的东西，病人恢复地和以前一样快——，要提供效率就只能通过减少投入来实现。而这一点可以通过技术进步来实现：改进大众教育和医疗地提供方式，降低劳动数量并改善劳动质量使其能提供和目前同样水平的服务。然而，尽管在外科程序方面产生了迅速和长远的变化，对大众健康和教育服务的主要投入还是劳动力上的。如果其他情况保持不变，劳动投入上的任何降低都会导致相应产出上的下降。问题现在变成了：如果降低劳动成本投入，劳动投入能否保持不变？答案是肯定的，但需要在不影响劳动投入的条件下满足下列条件：减小服务提供的劳动力队伍；以低薪雇员代替高薪雇员；降低工资的相对水平和其他服务条件；采取那些能够允许无代价快速调整劳动力队伍大小和结构的雇佣方式。

降低单位劳动成本并不会以相同比例降低维持一定产出所必须的劳动投入的量，因此此举既不增加效率也不增加服务的生产率。而仅仅是使其变得便宜了，通过使用更加低价的劳动力，更少的认真工作的员工，更低的工资率，更差的雇佣条件，更少的工作安全感，和更少的工会保护，来达到相同的产量。这也带出了一个重要的问题：能否在不降低服务质量的前提下达成劳动力廉价化的目标？

市场和法规机制对服务质量规则都作出了要求，而这也制约这经营管理者。比如说，家长在为孩子选择小学时肯定会参考学校联盟表和教育标准办公室的报告。如果各项绩效指标超过竞争对手，且得到了相关部门的认证，那么就拥有了更多的竞争优势。有服务竞争的地方就有绩效指标。最佳值可以用到绩效尺度中。国家监察体系对管理行为做出了规范，设定了国家服务准则，一旦违背就有可能受到惩罚。经理们陷在了这样一个体系里面：一方面要求他们最小化劳动成本，另一方面又要求他们最大化劳动力的效率以达到更高的绩效目标。

公共服务的雇员面临许多艰难的现实。他们的经理总是想着降低他们的工作，工作环境和工作的安全感；试图让他们更努力工作，追求更高目标；更严密地监视他们；试图雇佣更多的低薪员工和更少的高薪员工。他们必须将工会在这些事情上的影响力降到最小。他们必须也公共服务的传统决裂，这种传统包括工人和经理之间的优先次序的共识。尽管这违背许多经验丰富的经理的看法，但是他们别无选择唯一依据市场

a 埃尔塞德Ironside，等，1997；埃尔塞德和塞弗特Seifert，2000

b 泰勒，1911

c 详例见一系列政府和雇主关于管理雇员的最佳方式：DFEE 1988；国家健康服务执行，2000；DoH 2001；地方政府雇主组织，2001

和法规行事。

因此在扎根于公共选择理论和NPM模型的新权利理论，和公共服务提供视角下的劳动管理政策和实践之间存在着很强的经验上和逻辑上的联系^a。以工作结果评估为基础的单一支付方式（已交由地方政府管理“单一状态”），国家健康服务（改变日程），以及高等教育（现代化工资结构的框架协议），所有这些联系起了工资结构，工资水平和公共服务劳动力的泰勒式划分。而工会，也许是为了保有一些国家谈判的假相，同意了（只有少数情况没有同意）在服务提供领域减弱全国性劳资协议的作用以确保更为灵活的管理方式。然而，这些全国性劳资协议中减弱的部分在地方上也很难发现被增强的痕迹。工会似乎认为政府现代化的计划能够给工人带来真实的潜在利益。

我们却不是那么乐观。作为现代化基础的新自由主义直接指向泰勒主义，并提出以下假设：如果任其自主，工人们会系统性地表现不佳；经理通过工作调研和相关技术如工作评估，可以防止工作不佳的发生；经理能够建立起组织工作和工人的最好方式；服从管理决定的工人得到的奖励和薪水比不服从管理决定的工人多。

结论

改革通过一系列法规和行政措施，增强了中央政府对拨款和开销优先级等重要策略的控制力。改革同时也增强了地方服务经理在处理运作型事务上的作用，包括劳动管理。这个策略控制集中化和运作控制分散化的过程也减弱了地方机关在地方政府、健康，教育等领域的作用，包括他们作为雇主的角色。这造成了两个主要影响：追求以狭隘的绩效指标为基础的短期目标时牺牲了长远规划；服务行业的明显不平衡：资源集中于“成功”商业单位，却牺牲了那些“失败者”。

改革过程对服务提供的经理有特别显著的影响。服务组织以狭隘的商业化标准为基础，受到最小化单位劳动成本的需求驱动，一味追求绩效目标。“最近做法”概念的提出是试图在降低成本和提高绩效之间建立一个模式的结果，这导致了标准化的管理技术也扼杀了公共服务创新的传统。人力资源管理技术成为了为确保在有限成本范围内寻求标准化服务产出的控制手段。

要解释这种方法需要引入以下两个观点：类似市场的机制是成功改革的关键；改革过程中出现了问题，需要做的就是使这些问题得到解决。前面已经提到逻辑上来说改革使劳动力的技能和专业程度以及工作质量下降。并不是说所有的负面效应在所有情况下都会发生，而只是逻辑推断如此。最终的实际结果是雇主，经理，工会，专业人士，服务使用者和各种运动组织之间协调相互作用的结果。所有这些都会影响这个逻辑过程。然而，不断积累的证据表明，尽管有那么多缓和因素，劳动标准还是不可避免地下降。新公共管理中过分乐观的因素并不能隐藏改革带来的这些后果：不但在各方面没能提供最好的服务，改革还降低了那些服务提供者的工作环境，同时对那些接受服务的公民也带来了很大影响。

^a 见 施瓦兹Schwartz, 1994: 57

参考书目

- [1]Arrow, K. and Hurwicz, L. 1977. *Studies in Resource Allocation Processes*, Cambridge: Cambridge University Press.
- [2]Bain, G. 2002. *The Future of the Fire Service: reducing risk, saving lives*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- [3]Braverman, H. 1974. *Labor and Monopoly Capital*, New York: Monthly Review Press.
- [4]Buchanan, J. 1975. 'A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory', *American Economic Review*, LXV(2), 225-230.
- [5]Carter, B and Poynter, G 1999. 'Unions in a changing climate: MSF and Unison experiences in the new public sector' in *Industrial Relations Journal* *** 499-513
- [6]Chomsky, N. 1999. *Profit over People: Neoliberalism and the Global Order*, New York: Seven Stories Press.
- [7]Cohen, G. 1988. *History, Labour and Freedom*, Oxford: Clarendon Press.
- [8]DFEE 1998. *Teachers Meeting the Challenge of Change: Technical Consultation Document on Pay and Performance Management*, London: DFEE.
- [9]DfES 2003. *Raising Standards and Tackling Workload: a National Agreement*, London: DfES.
- [10]DoH 2001. *The 10th Annual Report of the Chief Inspector of Social Services*, DoH, Crown Copyright.
- [11]DoH 2003. *Agenda for Change: Proposed Agreement*, London: DoH.
- [12]Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- [13]Dunsire, A. 1999. 'Then and Now: Public Administration 1953-1999', *Political Studies*, 47(2), 360-378.
- [14]Employers' Organisation for Local Government 2001. *Putting People at the Heart of Improvement: A National HR Framework for Local Government*, London: Employers' Organisation for Local Government.
- [15]Gershon, P. *Releasing Resources to the Front Line: Independent Review of Public Sector Efficiency*, London: The Stationery Office.
- [16]Heseltine, M. 1987. *Where's There A Will*, London: Hutchinson.
- [17]Ironsides, M. and Seifert, R. 2000. *Facing up to Thatcherism: the History of NALGO 1979-93*, Oxford: Oxford University Press.
- [18]Ironsides, M., Seifert R., and Sinclair, J. 1997, 'Teacher union responses to education reforms: job regulation and the enforced growth of informality', *Industrial Relations Journal*, 28(2), 120-135.

- [19]IRS 1999. Managing high performance in the public sector, No. 690, October.
- [20]Kirkpatrick, I. and Martinez Lucio, M. 1995. The Politics of Quality in the Public Sector, London: Routledge.
- [21]Makinson, J. 2000. Incentives for change: rewarding performance in national government networks, London: HM Treasury.
- [22]Miliband, R. 1973. The State in Capitalist Society, London: Quartet Books.
- [23]NHS Executive 2000. Human Resources Performance Framework, London: Department of Health.
- [24]Niskanen, W. 1967. 'Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy', *The American Economic Review*, LVII(2), 293-305.
- [25]Niskanen, W. 1971. Bureaucracy and Representative Government, New York: Aldine-Atherton.
- [26]Office of the Deputy Prime Minister and the Employers' Organisation 2003. Pay and Workforce Strategy for Local Government, London: Office of the Deputy Prime Minister and the Employers' Organisation.
- [27]Pollitt, C. 1993. Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s? Oxford: Blackwell.
- [28]Rowley, C. (ed.) 1993. Social Choice Theory, Aldershot: Elgar.
- [29]Stiglitz, J. 1986. Economics of the Public Sector, New York: Norton and company.
- [30]Taylor, F. 1911. Scientific Management, New York: Harper and Brothers.
- [31]Walsh, K. 1995. Public Services and Market Mechanism: Competition, Contracting and the New Public Management, London: MacMillan.