

# 公共服务蓝图

- 中文版本由西南交通大学公共服务中国研究小组陈  
光、刘桂花、杨一帆、陈一翻译

## 目 录

方法论简介 .....	3
第一部分 .....	11
数据 .....	11
A. 方法论.....	11
B. 统计结果.....	18
1.超过 6400 万人受雇于 SGIs 部门.....	18

2.SGIs 部门每年创造大量价值.....	21
3.SGIs 部门的企业数量.....	24
4.SGIs 提供的投资.....	25
5.交叉引用指标.....	26
 <b>第二部分 .....</b>	 28
A. 方法论.....	28
B. SGIs 部门在欧盟.....	28
1.多样性与统一性-1.....	29
2.三项结构性趋势.....	32
3.六种途径.....	43
4.社会对话机制.....	55
C. 结论：多样性与统一性-2.....	68
 <b>第三部分：国家部分 .....</b>	 71
1.比利时的公共服务.....	71
2.匈牙利的公共服务.....	80
3.法国的公共服务.....	93
4.意大利的公共服务.....	107
5.罗马尼亚的公共服务.....	118

# 关于本报告研究方法的总体介绍

## 简介

在二十多年来，源于欧洲化<sup>1</sup>概念以及组织结构、自由化政策、市场开放、新的规则、欧盟扩大等等原因，公共服务部门/普遍利益服务部门面临诸多变化。所以有必要勾勒出公共服务企业在欧洲层面以及 27 个成员国提供服务的情况。

关于“公共服务的描述”这一课题是第一次从其范围以及途径的角度进行研究；在这之前普遍利益服务部门从未在这样的一个层面上被进行过相关研究。

这一研究是为了提供关于欧洲普遍利益服务企业的最新信息。所以，该报告是关于欧洲工业关系知识发展的一项重要信息。通过该报告，我们提供了比如各种部门的规模以及他们对于整个经济的贡献的重要概述。我们也回答了，关于普遍利益服务部门的结构、他们的市场以及在国家层面的普遍利益服务部门的所有权等一系列问题。

“公共服务的描述”的研究并非是对普遍利益服务部门的表现或者是欧洲化或自由化的公共政策影响的评估<sup>2</sup>。这样的评估是基于特定的目标和方法论。对于公共服务情况的深入了解无疑是科学评估的前提条件。

在研究课题的标题里面，我们遇到了一个非常关键的问题。因为我们的研究覆盖了整个欧盟以及它的 27 个成员国，所以我们必须一开始将“公共服务”这一概念澄清。

首先，课题标题使用的是英式英语，所以关于其准确含义应该从其在英国

---

<sup>1</sup> 在该研究中，我们使用欧洲化这一概念来揭示“公共服务”的概念及组织结构从传统国家向共同体层面的逐渐转变。

<sup>2</sup> 见CEEP 和 CIRIEC 向欧洲文员会所做的报告，共同经济利益服务表现的评估，欧洲共同经济利益服务，11，2000.

的含义的角度加以考察。

**第一重困难**：在英国，“公共服务”这一短语的含义既可以有一层含义，相当于“行政事务”，仅表示行政机关及公务员；同时这一短语也可以有第二重含义，即由地方政府或中央政府为公民提供的各种服务，比如卫生保健、教育和政策等。英国人也用“公共服务”这一词汇来表示这要的服务网络（比如天然气、电力、水和废水、邮电和通讯），但却没有一个有真正解释的价值[Moderne-Marcou, 2001]。“公共服务”这一概念在政治及行政管理层面获得了较好的发展，但是仍然处在法律的真空状态[Bell-Kennedy, 2001; Moderne-Marcou, 2001]。在这个意义上这一概念并非是一个构建法学及法理学的中间概念。它是立法者辨识活动相关实际表达的能力，他们的创造力以及他们的规范[Mangenot, 2005]。法律应该努力确保服务提供的质量和保护消费者的利益。

其他采用习惯法的国家，比如北欧国家（瑞典、芬兰、丹麦）和荷兰，还没有基于立法干预下产生的关于“公共服务”的法律概念[Mangenot, 2005]。在瑞典和芬兰也没有“公共服务”相关的概念，尽管这两个国家都因为积极的社会政策和相对自主的公共法律而被认为是典型的福利国家[Modeen, 2001]。

**第二重挑战**：难以在欧盟的23种官方语言及每个成员国中建立一个与“公共服务”这一概念完全等同且意思一致的词汇是我们面临的第二重挑战。在这一领域内，每一种语言都与一国的历史、文化、传统、特征等相关的，基于某一国家的词汇，可能会有一门特定的学说产生：“public services”, “public service”, “public utilities”, “service public”, “öffentliche Dienstleistungen”, “öffentlicher Dienst”<sup>3</sup>, “Daseinsvorsorge”, 等这些词汇在欧盟国家内表达了各种

---

<sup>3</sup> 见“service of general interest”, “Dienste von allgemeinem Interesse”的解释，或者“public service”这一概念在

各样的概念。

关于“公共”二字的歧义则是我们面临的第三重困难，因为这个词，既可以表示服务的受益人，也可以表示“公共”当局和/或公共服务企业所有权的形式或者是谁提供该项服务。

“公共服务”并没有一个普遍且清晰的概念是我们面临的第四重困难。国与国之间，关于“公共服务”的概念千差万别，而且演变的过程也不尽相同。

1996年<sup>4</sup>，关于“欧洲共同利益服务”的首次交流中，欧洲委员会已经清晰的阐述了这些挑战。在“表达方式的定义”这一标题下，写道，“公共服务”是一种模棱两可的表达，它既可以表示提供服务的主体，也可以表示相关主体的普遍利益角色。它是基于一种提升或者促进公共当局负担在这些主体身上的特定公共服务责任表现的视角来表达的，比如关于内陆、空气或者铁路运输和能源问题。这些责任可以在国家或者区域的层面上加以应用。在以向公众提供公共服务为使命的“公共服务”，和与提供这些服务的部门的法律地位相关的“公共部门”（包括行政事务）这两个概念之间存在一些混淆，他们分别表示的是“提供什么服务”和“谁拥有这些服务”。

这一说明在各种交流中频繁出现，比如2003年的绿皮书，2004年的白皮书等等。在2004年的白皮书中<sup>5</sup>，委员会对于“公共服务”和“公共服务责任”做了清晰的区别。

## 公共服务

---

共同体法律“öffentlicher Dienst”中的应用。

<sup>4</sup> COM (96) 443 final.

<sup>5</sup> COM (2004) 374

“普遍利益服务”和“普遍经济利益服务”这两个概念不能与“公共服务”这一概念相混淆。这一概念是不精确的。它有不同的含义，导致了很多的迷惑。这一概念有时表达为公众提供一项公共服务的事实，有时强调一项公共服务基于共同利益被指定给了某一特定角色，有时指提供该项服务的主体的所有权和地位。所以，这一概念没有在白皮书中使用。

### 公共服务责任

“公共服务责任”这一概念在白皮书得到使用。这一概念表示，为了保证某种公共利益目标的实现，公共当局负担在服务提供者身上的必要条件，比如，空气、铁路和公路交通运输以及能源问题。这些责任可以在共同体、国家或者区域层面上实施。各成员国术语的区别、语义的混淆和不同的传统导致了在欧洲层面进行讨论时产生诸多误解。在成员国内，不同的名词和概念在普遍利益服务内容上的使用，反映了不同的历史、经济、文化和政治发展。共同体术语是在试着考虑到这些区别。

### 一种新的共同语言

这些大量的名词和概念，导致欧洲机构创造了一种新的共同语言——“普遍利益服务”、“普遍经济利益服务”、“普遍利益非经济服务”、“普遍利益社会服务”、“普遍服务”。在公共服务的白皮书中，欧洲委员会提出了共同体术语的术语和定义的说明，这些共同体术语表达的是所有利益相关者达成的某种共识，即使这些术语没有被整合到法律中[Mangenot, 2005]。它提到“各成员国术语的区别、语义的混淆和不同的传统导致了在欧洲层面进行讨论时产生诸多误解。在成员国内，不同

的名词和概念在普遍利益服务内容上的使用，反映了不同的历史、经济、文化和政治发展。共同体术语是在试着考虑到这些区别。”<sup>6</sup>即使真正的欧洲学说并不存在，这种共同语言正在发展，一种共同视角这在出现[Mangenot, 2005]。

事实上，“普遍经济利益服务”这一概念在1957年的罗马条约中已经出现，在Article 90中出现(106 of TFEU - Lisbon Treaty)，即使没有SGEIs的定义。

Article 106-2 of TFEU :条约将约束提供普遍经济利益服务或者拥有垄断收入的任务，特别是关于竞争方面的约束，只要这些约束没有在法律上或者事实上造成其对于完成特定任务的干扰。因为这种干扰是有损欧盟利益的，所以干预应该控制在不会妨害商业发展的程度上。

当然，“公共服务”这一名词在罗马条约的运输章节的Article 93 TFEU中使用，但其内在义务是隐含在公共服务这一概念中的<sup>7</sup>。因为其6个成员国都没有这样的一个说法，那么这样的一个创新为何是由罗马条约的起草者完成的？

当罗马条约的起草者希望使用“公共服务”这一名词时，他们似乎提出了这一概念，一方面是“公共”这一概念的模糊性，另一方面是国家传统、组织模式和构想的区别这一事实，正如在法国与德国间。为了避免这些困惑，他们决定将关注的重心放在“普遍利益”上，即目标、目的、以及相关服务存在的意义，而不是他们的地位，公有或者私有。为了达到这样的目的，他们做了一个对于未来具有结构性作用的选择，那就是将关注的焦点放在功能的构想上，而非“公共服务”这个概念本身。

1957年共同体决定不再使用“公共服务”的普遍意义，且这一决定被共同体

---

<sup>6</sup> COM(2003)270 du 21 mai 2004

<sup>7</sup> 援助应该与条约相协调，如果他们满足交通合作的需求，或者代表公共服务概念特定内在义务收费的补偿。

的成员国逐渐采纳，特别是英国。

1957年“普遍经济利益服务”这一概念在新条约<sup>8</sup>中并未发生改变，而且在欧盟主要的法律中得到了解释，在里斯本条约中的“普遍利益服务”( SGIs ) 和“普遍利益非经济服务”( NESGIs )。而且，经过共同体的讨论和委员会的沟通，“普遍利益的社会服务”这一概念也产生了。

一份细致的研究揭示在第二级法律和法官与一审法庭中还经常使用“公共服务”这一概念，但是这一概念将不会再具有普遍意义或者在全球意义上出现，如在法国或者其他罗马法系国家，经常指一个名词、一个概念或者一项特定的服务：“公共服务任务”、“公共服务责任”、“公共服务概念的内在责任”、“公共服务要求”、“公共服务委托”、“公共服务许可”、“公共服务合同”、“公共服务特许所有人或者经营者”、“公共交通服务”、“饮用水或者天然气配置服务”，或者特指一项服务内容，“确保某项公共服务的实施”、“公共服务目标”等。在某些不十分恰当的情形下，法院将“邮政公共服务”作为“公共服务”的普遍或者名义解释。<sup>9</sup>

考虑到以上因素，我们关于公共服务描述”的课题将考虑到更广泛领域的“普遍利益服务”而进行方法论的选择，并采用欧洲委员会2004年白皮书中关于这一概念的普遍解释。<sup>10</sup>

各成员国术语的区别、语义的混淆和不同的传统导致了在欧洲层面进行讨论时产生诸多误解。在成员国内，不同的名词和概念在普遍利益服务内容上的使用，反映了不同的历史、经济、文化和政治发展。共同体术语是在试着考虑到这些区别。

---

<sup>8</sup> 自 1957 年罗马条约Article 90 中使用这一概念开始就没有再发生过变化。

<sup>9</sup> 如Gilles-J. Guglielmi, Genevi这一名词eve Koubi, « La notion de service public en droit européen », AJDA, 5 octobre 2009

<sup>10</sup> COM(2004) 374

## **普遍利益服务**

我们并不能在条约里面找到“普遍利益服务”这一名词。它是引申自共同体关于条约中出现的“普遍经济利益服务”这一名词的实践。“普遍利益服务”这一概念的范围要广于“普遍经济利益服务”，它同时包括了公共当局基于普遍利益而给予相关主体的公共服务责任所产生的市场和非市场的服务。

## **普遍经济利益服务**

“普遍经济利益服务”这一名词在条约 Articles 16 and 86(2)中使用。他没有在条约中或者二级立法中得到定义。但是，在共同体的实践中达到了广泛的共识，那就是成员国或者共同体基于普遍利益的准则而给予各主体的公共服务责任所产生的服务内容。普遍经济利益服务这一概念涵盖了由大的工业网络提供的某项特定服务，比如交通、邮政、能源与通讯。但是，这一名词也包括了其他的由于公共服务责任而产生的经济活动。

就像条约本身，不限于绿皮书和白皮书中描述的与“普遍经济利益服务”相关的事项，也主要是考察经济活动。在白皮书中，“普遍利益服务”这一名词是指非经济服务或者没有必要区分经济或者非经济服务本质的情形。

所以，无论负责生产或者提供这些服务的企业或者实体是共有、私有、混合所有制，或者非营利性的<sup>11</sup>，决定性的因素是其目标。

正如我们在第二部分中表述的一样，它的功能观念构成了共同体层面的普遍基础。

在本报告中，我们使用英语，选择在广泛的意义上使用“普遍利益服务”（SGIs）和“公共服务”来表达其功能观念。

---

<sup>11</sup> Cf. article 345 TFEU (ex-295TCE)这些条约不能歧视各成员国关于各自财产所有权的规范。

**第一部分的方法论选择只是解决了我们完成该研究的一部分问题。**

**正如我们所看到的，关于 SGIs、SGEIs、和 NESGIs 并没有在第一级或第二级法律，或者 ECJ 的法理学中拥有准确的定义。更没有统一的涵盖这些活动或部门的名单。首先是因为这些领域正在进行的发展经历了一段时间，其次，是因为成员国不同的历史、传统、组织和政治选择所产生的区别。**

**基于各成员国的行政管理传统，每个成员国都想引进一套必不可少的满足集体利益的普遍利益服务的分类。在欧洲并不存在统一的认同，甚至是一个代表普遍利益服务概念的广泛意义上的真正共识。关于该领域的研究范围的共识在国与国之间，不同的行政文化之间存在分大的区别。**

**我们面临两项新的、互相联系的方法论选择。第一项是我们的工作应该将对于 SGIs 的描述建立在整个共同体的基础上以包括欧盟全体，而非是以国家的层面来描述这些定义与部门。第二个选择是在第一级法律、第二级法律以及 ECJ 的法理学中获得作为关键性说明的 SGIs ,“SGEIs”,“公共服务责任 ( PSO )”,“普遍服务责任 ( USO )”**

#### **部门与活动**

**为了描述 SGIs 在欧盟及其 27 各成员国的作用，获得 SGIs 的在经济和社会方面的量化的统计数据，我们列了一张名单包括了为了检测其工作假设所有应该考虑在内的部门与活动。**

**首先是自 20 世纪 80 年代中期开始逐渐被包括在“普遍经济利益服务”内的基础设施网络（邮政、通讯、电力<sup>12</sup>、天然气、交通、饮用水、卫生设施、供热**

---

<sup>12</sup> 普遍利益服务的白皮书 COM(2003) 270 final, p.10

系统、广播）。其次是一些完成NESGIs<sup>13</sup>的部门，国家、区域或者地方公共行政和强制性社会保护。最后，是被我们称为“灰色地带”的其他活动，这些活动既可以是经济的，也可以是非经济的，既可以是跨越国家时间的，也可以是服务相关的某一特定分支（保健、教育、补充性社会保护、住房、个人护理等，还有金融服务和文化服务）。

List of the sectors studied	
Telecommunications	Postal services
Production of electricity	Electric networks (transport-distribution)
Marketing of electricity	Gas transport-distribution
Marketing of gas	Railway transport of passengers
Freight rail transport	Regional and local transport of passengers
Air transport	Inland water transport
Maritime transport	Water
Waste water	Heating
Broadcasting	National public administration
Regional or local public administration	Hospital health services
Ambulatory health services	Primary and secondary education
Higher education	Vocational training
Compulsory social protection	Complementary social protection
Social housing	Childcare services (0-6 years)
Care of the disabled	Elderly care
Financial services	Cultural services

附录一的表格中的图标，并未包括作为评判特定部门或者活动是否属于公共服务的第一级立法和第二级立法所表达的全部SGIs、SGEIs、公共服务责任

---

<sup>13</sup> 在关于普遍利益服务的交流中，包括普遍利益社会服务：一种新的欧洲承诺，COM (2007) 725

final, of November 2007，欧洲委员会高度赞赏这些服务，例如传统国家权利包括不属于欧盟特别立法和内部市场与规则条约的政策、司法和成文的社会救济计划。提供这些服务的组织的某些方面应该要受其他条约的约束，比如非歧视性原则。

( PSO ) 和普遍利益责任 ( USO )。<sup>14</sup>

这项工作对于本研究的数据部分非常重要。基于附录一中列出的所有SGIs和该研究中使用的定义，我们选择了NACE 1.1 ( 欧共体经济活动的数据分类 ) 中相关的部分与部门。关于欧共体此类活动的分类NACE 1.1 提供的是最常见的说明。<sup>15</sup>该项分类运用于服务活动，但是并未说明他们是否属于SGIs、SGEIs或者NESGIs等。所以我们需要运用NACE的各个部门及分部门的定义来辨析其是否属于SGIs。这项决定很可能困难或者武断，但是任何关于SGIs的经济和社会实际的定量分析将是必不可少的。

在附录二中有一个包括了所有 NACA 部门及我们所做的方法论选择的表格。在许多例子中，报告的结果都显而易见，所以我们不打算呈现系统命名法的细节。相反，对于“灰色地带”的活动，我们复制了正式定义和证明了在该报告的数据部分所做的每一个选择。我们试图做到尽量的准确呈现事实，所以我们不得不在保留每一特定分部门、整体或部分、以及整个 SGIs 领域之前在我们的判断中保持绝对的严谨。

正式由于这样的背景，我们在欧盟的 27 个成员国<sup>16</sup>各邀请了一个专家，让他/她来描述每一部门，SGIs在他/她的国家的实际情况，它们的当前定义和法律事项，它们的历史和现在所处的发展阶段，公共当局的能力，它们的组织和规则，市场结构的类型，SGIs执行部门的地位和所有权形式的发展，金融政策和可能

---

<sup>14</sup> 至少对于我们目前的了解而言，第一个表格并没有包括这个问题的所有。

<sup>15</sup> 出版于 2008, NACE Rev. 2 的新的命名系统是发生于 2007 至 2008 年国际统一经济系统一项重要的重新修订的成果。NACE Rev. 2 通过更加可比较和相关的数据，以及基于共同体和国家层面更加好的经济管理，反映了技术变革和积极结构变化对于共同体现代化的作用与贡献。但是这些结果，早时间上仍然不能完全与我们的研究相当。NACE是Eurostat在ISIC的基础上发明的。ISIC是由联合国建立的活动分类。NACE 1.1 corresponds to ISIC 3.1。

<sup>16</sup> 见报告开头的各国专家名单。

的价格政策，估价方法，和社会对话的形式（Annex VI）。对于每一个国家，我们也研究SGIs欧洲化所带来的影响，是否通过法律法规或者其他的变化，“进口”了共同体的名词与概念。最后，我们希望深入了解与每一成员国的SGIs密切相关的社会对话形式。

根据专家的回答，以及他们根据现存的文献做作的交叉引用数据，当然也包括CEEP和他的国家所提供的数据与信息，我们在报告中建立了27个国家章节，在这些章节包括了它们核心的国家特征。

因为各国专家并非对于我们所涉及的领域都有深入和广泛的了解这一事实，所以我们的报告也有不足的地方。因而，我们的报告反映了我们方法论选择所固有的知识差异性。

即使考虑到欧洲普遍利益服务概念的庞大，不同服务种类的数据与信息偏差也将是不可避免的。

通过将不同途径的整合，报告最后希望可以展现它们的贡献，因为欧盟内部SGIs的发展现状是一系列技术、经济、社会、政治和文化因素共同作用的结果。

## 第一部分

### 数据

截至目前，仍然没有欧洲普遍利益服务领域的综合数据。至2000年，CEEP定期组织项目收集统计数据。最近的两个报告（1997和2000）基本上包括了“公共参与的企业”。自那以后，欧盟的扩大，公共部门的重新整合与自由化，普遍利益服务的自由化，都给这项研究带来了许多新的挑战。所以，了解扩大后的欧盟的普遍利益服务的规模与范围也就变得更加有趣。

而且，这些数据对于当前和未来相关部门的研究与调查也是非常重要的。关于就业方面的数据对于建立调查和社会对话代表小组也很重要。了解总体雇员数量、增加值（对于GDP的贡献）、企业数量和投资额对于建立提供SGIs的企业总人口代表组也大有裨益。它们对于知识和该领域当前与未来研究的发展都很有价值。

所以这些数据，对于很好的适应现实，迎接挑战，以管理欧盟政策将是不可或缺的工具。

#### A.方法论

##### 一项雄心勃勃的研究

该研究意欲通过四个指标来明确欧盟内SGIs的规模与影响，它们分别是：SGIs提供商的雇员数量，增加值，提供SGIs的企业数和由SGIs提供的投资额，而且以上四个指标分别以共同体和27个成员国的层面分别加以考量。

该研究包括两个阶段。第一阶段包括9个成员国：比利时、保加利亚、捷克共和国、法国、德国、英国、意大利、波兰和瑞典。第二阶段包括其他的18个成员国：西班牙、葡萄牙、爱尔兰、芬兰、立陶宛、爱沙尼亚、拉脱维亚、奥地利、斯洛伐克、匈牙利、希腊、丹麦、罗马尼亚、荷兰、卢森堡、斯洛文尼亚、塞浦路斯和马耳他。

##### 一次机遇

正如前面解释到的，NACE<sup>17</sup>是经济活动的一项常见说明工具。EURSTAT

---

<sup>17</sup> 欧盟经济事务统计分类Rev. 1.1 (2002),委员会规则(EC N° 29/2002 of 19 December 2001 amending Council Regulation (EEC) N° 3037/90 on the statistical classification of economic activities in the European Community [http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST\\_NOM\\_DTL&StrNom=NACE\\_1\\_1&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC&CFID=23299901&CFTOKEN=c07a93826de820bd-9EA7D38D-072B-A89C-70E3A26C92D0D10D&jsessionid=f900e2910b194c762c82](http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM_DTL&StrNom=NACE_1_1&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC&CFID=23299901&CFTOKEN=c07a93826de820bd-9EA7D38D-072B-A89C-70E3A26C92D0D10D&jsessionid=f900e2910b194c762c82)

集中收集欧洲层面的数据，国家统计机构主要收集国家层面数据。

### 转折

一些国家在 NACE 拥有自主权。EURSTAT 仅仅是再生产，只需要不加甄别地收集国家统计机构提供的数据。一些数据具有机密性( 国家或者机构之间 )；例如垄断或者近似垄断的电力与铁路运输是不公布其数据资料的。

一些 NACE 部门，比如公共行政、教育、卫生等，Eurstat 是不收集的，因为它没有被授权 ( 除了卫生系统雇员的人数资料，但是却缺少某些国家的数据，教育系统仅有教师的人数 )。

### 其他途径

为了避免上述的不足，我们必须采用其他的途径来获取数据资料。国家统计机构显然是其中之一，但是来源于方法的不同也限制了其作用。经济合作组织 ( OECD ) 的数据也可以使用，但并非所有的成员国都包括在内。世界银行的数据也是一样。国家劳工组织 ( ILO ) 也可以提供一些有益的数据，但是给出的各部门雇员人数并不包括 NACE 分类中的分部门的情况，所以只是一个大致的情况。

世界卫生组织也是渠道之一，但是对于我们的研究而言，只提供了雇员人数，而且数据也不完备。

Eurydice 的数据库可以作为教育系统的信息资源之一，但是它仅包括教师的人数，而没有行政人员等。联合国教科文组织 ( UNESCO ) 的数据也有不足，大量的表格中列出的数据它提供不了，而仅提供其他的一些信息；例如，教师与学生的人数。这也就意味着，需要大量的数据来完成研究所需的表格，但是 UNESCO 并不能提供。因为广泛的数据来源，导致数据并不统一。

联合国采用依照NACE标准进行分类的ISIC准则<sup>18</sup>，这就意味着数据虽然存在，但是并不总是检验这一年或者这一国家的。

### NACE 的不足

NACE是根据部门的活动来进行的分类 ,但是没有反映一个部门或者部门的某一分支是否属于SGIs。通过认知SGIs<sup>19</sup>在每一部门或者分部门的代表以决定这些数据是否属于SGIs这一领域。

我们进行的研究并非建立在 SGIs 在某些特定成员国的情形 ,而是基于共同体层面的普遍利益服务。

我们决定保留与 SGIs 和公共服务责任、普遍服务责任相关的 SGIs 领域的部门或者分部门 ,这些部门或者分部门在接下来的文件中进行了清晰的阐述( 见附录 I“关于 SGIs 的共同体法律”)：

--条约

--辅助立法 ( 指令与规则 )

--EJC 的判决与一审判决

附录 II“NACE1.1 系统命名法与 SGIs”包括 NACE 的所有部分与它们在“关于 SGIs 共同体法律”下的检查。

在大多数例子中 ,选择某一特定部门或者分部门是否属于 SGIs 领域是很容易的。

如下的 NACE 分类体系下的部门不属于 SGIs :部门 A ( 农业、畜牧业和林业 ), B ( 渔业 ), C ( 制造业 ), D ( 建筑业 ), E ( 批发与零售贸易 ;摩托车、电

---

<sup>18</sup> ISIC是NACE建立的分类准则。

<sup>19</sup> 由公共当局基于普遍利益和特定公共服务责任而产生的服务。它们包括非市场的服务 ( 如 , 义务教育、社会保护 ), 国家责任 ( 如 , 安全与司法 ) 和普遍经济利益服务 ( 如 , 能源和通讯 ) 。

动车、个人与家庭物品修理 ), P ( 家庭雇佣国内劳动者和家庭生产自己消费的情况 ), 和 Q ( 域外组织与机构 )。

相反，部门 E ( 电力、天然气和水供应 ), L ( 公共行政和防御，强制性社会保护 ), M ( 教育 ), N ( 卫生和社会工作 ) 都属于 SGIs , 且包括在了共同体法律中。

对于其他服务也需要一个详细的分析。我们分析每一单位与部门，且排除了我们有疑问的部分。 This led to outcomes that understate the reality。我们尽量做到科学严谨，防止质疑与批评。有些部分还在讨论，没有包含进来：

- 部门 C ( 采矿和采石 )
- 部门 H( 旅店与餐馆 ), 即使某些餐厅可以被包括( 但是数据却不可获得 )
- 部门 H ( 金融仲裁 ), 即使分部门 65.11 ( 中央银行 ) 可以被包括 ( 但是数据却不可获得 )。

对于部门 I ( 交通、仓储和通讯 ), 我们会考虑其分部门，所以我们包括了所有的分部门 60.1 ( 交通与铁路 ), 61 ( 水利运输 ), 64 ( 邮政与通讯 ); 相反，我们没有包括分部门 60.24 ( 公路货运 ), 60.3 ( 管道运输 ) 和 63 ( 运输活动的其他辅助性活动 ; 运输代理的活动 )。对于分部门 60.21 ( 其他预定的路上客运 ), 60.22 ( 出租车运输 ) 和 60.23 ( 其他路上客运 )，我们打算使用获得的全部综合性数据的 90% , 因为部门 60.21( 城镇与郊区公共汽车、有轨电车和铁路运输等 , 城市间公共汽车和校车运输 ) 包含了大部分 ( 除了出租车与短徒步<sup>21</sup> )。反而，对于分部门 62 ( 空运 )，我们仅取 10% ( 因大概只有这一部分是公共服务责任 )。

对于部门 K ( 房地产、租赁业和商业活动 )，我们决定选取分部门 73 ( 研究

---

<sup>21</sup> 具体的数据只有某些国家存在，特别是德国和意大利，因此对所有的出租车和短途徒步活动只取其平均值的 10%。

与发展)，和 74.5 ( 劳动力招聘与人力资源提供 )；社会化住房的数据是缺失的，因为不太可能将这些数据从整个住房体系的数据中分离出来。

对于部门 O ( 其他团体、社会和个人服务活动 )，我们决定仅包括分部门 90 ( 污物处理、卫生和相关系统 )，92.2 ( 广播、电视活动 )，2.5 ( 图书馆、档案馆、博物馆和其他文化活动 )，93.03 ( 葬礼及相关活动 )，但是关于这些分部门的数据并不总是可以获得。

#### 雇员人数

这是研究所有 SGIs 领域的第一个指标。但是对于“公共服务描述”的研究，我们会尽量全面的获得这些数据。

#### 增加值

起初的研究目的仅仅是想获得关于两个指标的数据：营业额和生产价值。

附录 III 含有这些指标的正式定义，但是“增加值”是我们最想获得的关于 SGIs 经济实际的数据。

生产价值像营业额一样对于任一部门或者经济实体拥有重要价值，因为它反映了生产后者活动：

生产价值基于销售额衡量每一单位创造的价值同时包括股价变动和商品与服务的再销售。

#### 基于营业额的生产价值

+/-由单位生产引起的存货变化

+/-与获得时相同条件下再销售引起的商品与服务的存货变化

-与获得时相同条件下再销售的商品与服务的购买

+资本性生产

+其他收入（除去补贴）

生产价值用于考察因素成本影响下的价值增值。营业额包括考察单位在说明期间内的包括在发票内的总额，也包括提供给第三方的商品与服务。

营业额包括所有包括在单位商品和服务发票内的关税与税收，但是不包括直接面向其消费者的增值税与其他相似的可扣除且直接与营业额相关的税收。

同时包括所有其他传递到消费者的费用（交通、包装等），即使这些费用被单独列在发票内。价格扣减，回扣，折扣和被返还的包装也需要被扣减。

列入企业账户的营运收入、金融收入和其他特别收入排除在营业额外。其他来自公共当局和欧盟机构的营运补贴也不包括在内。

但是，当将数据整合为一个完整的部分或者分部门，并且考虑到它们之间的关系，生产价值与营业额的组合将致使统一因素被计算一次以上。例如，电力可以被认为是一个独立的部门，同时也将它作为“生产及价值”与“营业额”并入所有其他的部门。

相较而言，“增加值”是指非中间的消耗产品；这样的话就消除了统一因素的重复计算。所以，使用“增加值”计算 GDP（GDP 指所有部门的增加值的总和）。

因此，我们最后决定使用这一指标。

但是，国家统计机构和Eurstat使用的所有部门的数据并非完全相同。对于常见的经济活动（部门A到K和部门O），我们使用增加值这一指标进行考量。相反，部门L（公共行政、教育和卫生），所有可获得的相关花费。这就是，在展示数据结果时我们进行加总和分开计算比例的原因：一方面是，部门E、I、K，同时，还有部门L、M、N。

提供 SGIs 的企业数

为了找到一个反映“提供 SGIs 的企业数”的指标，我们必须解决三个主要问题：

1/

在 SGIs 的活动中，成员国国家层面、地方层面和地区层面的垄断是很常见的（cf.第二部分）。在最近的二十多年中，共同体的自由化政策致使 SGIs 领域内更多活动的竞争的开放。但是，到今天，仍然有很多服务网络中的，一个或者少数的主要经营者和小的经营者依旧处在垄断状态。所以，仅考虑每一个经营者（一个主要的团体和一个中小企业）的意义并不大，但是在研究 SGIs 的范围以及重要的角度而言，将 SGIs 部门的所有企业的数量作为研究对象，也没有太大的价值。

2/

在国与国之间，甚至部门之间的数据考察是有很大区别的，所以是否应该将单一企业放在一个从事多种活动与拥有很多附属机构的团体内，或者仅将其作为单一的主体来进行研究？例如，Eurstat（由成员国传送信息给 Eurstat，然后由它再现该领域相关数据），报告了法国分部门 40（电力、天然气、蒸汽和热水供应）的 2582 家企业，分部门 41（水资源的收集、净化和分配）的 293 家企业，同时有成千上万家市政实体。NACE 分类系统将任何一家拥有增值税的企业作为单一企业。这意味着，在成员国内许多附属机构（售票处等）也被认为是一个独立的实体。这也就解释了，为什么在有些成员国有如此多的实体，而另外的却又如此的少。

3/

作为提供 SGIs 主体的教育、卫生、行政等机构，企业这个概念并不十分合

适；例如，我们是否可以将一家幼儿园、一所大学、一家医院、一间门诊或者行政机构当作一个独立的企业。在该领域，我们面临收集与呈现有用且统一的数据的困难。

所以，我们收集到地 SGIs 的提供者数量仅仅包括电力、天然气、水资源、交通、邮政和通讯领域。我们不能完全保证数据科学的准确性或者部门或国家的同质性。我们必须指出，我们所公布的信息知识者整个图景中的一部分。

### SGIs 提供的投资

为了获得 SGIs 提供的投资，我们使用 Eurstat 关于部门 E( 电力、天然气、蒸汽和热水供应、水资源收集、净化和分配 ) 的数据。

对于部门 I( 交通、仓储和通讯 )，我们已经指出该部门及包括了属于 SGIs 的活动，也包括了不属于的，我们使用之前为了明确增加值而采用的相同计算方法：所以我们没有分部门 60 ( 路上交通、管道运输 ) 的详尽数据，正如计算增加值时一样，我们仅采用真是数据的 5% 来该部分在 SGIS 中的代表。对于分部门 62 ( 空运 )，我们仅采用总体数据的 10% 为代表。

对于部门 K，我们仅选取了研究与发展，不包括其他的分部门 ( 劳动力雇佣 )。

对于部门 L( 公共行政和保护、强制性社会保护 )，M ( 教育 )，和 N( 卫生和社会工作 )，但是可利用的资源并不能提供以上的这些相关的部门的数据。

因为关于 SGIs 提供的投资的数据是 2006 年的，而且这些投资根据不同的执行项目可能千差万别，所以对于这些数据我们必须高度谨慎。

### 多处源头

即使我们拓宽研究以使用所有的可用信息渠道，NACE 的分类方法的使用依然使我们主要利用来自 Eurstat 的数据。在大多数其他的例子中，在每一表格中，我们尽量做到使信息提供途径提供的每一部门或者分部门的信息的口径相同。

也是基于一致性的考虑，我们主要使用 2006 年的统计数据，因为我们来自于成员国和指标的绝大多数数据均选自 2006 年。我们很遗憾没有找到更近期的数据，不过这一遗憾可以被SGIs部门的稳定性与相较其他部门的更少周期性相抵消。事实上，在 2008—2010 的金融和经济危机中，SGIs在消减危机<sup>22</sup>造成社会和经济的影响中发挥了重要的缓冲作用。SGIs的发展缓慢，所以我们可以看到 2006 年的数据对于 2010 年仍然有价值。

不过，对于某些成员国与分部门，一些数据不可获得。特别是分部门 O( 其他共同体、社会和个人的服务活动 )，和一些国家比如马耳他。在这些例子中，它们不是总体数据。

考虑到这些因素，该报告公布的数据低估了 SGIs 的经济和社会实际。

#### 国家与共同体数据

对于数据的回顾展现了成员国与同一部门间存在的不同。正如该报告第二部分展示的那样，这一报告是基于每一国家的历史、传统和机构。

“公共服务的描述”这一研究并不是试图比较或者在成员国之家建立等级。该研究的目标仅仅是衡量欧盟的 SGIs 的范围与规模。

#### B.统计结果

该研究的统计数据的结果用两个大的表格表示：一个用来表示“雇佣的人员”，

---

<sup>22</sup> 见Gallup的公共服务的描述的 2010 年在 5 个成员国的扩大研究。

另一个表示“增加值”，这些表格的数据来源于我们最后选择的信息提供途径（见附录 IV）。总结的表格见下面。

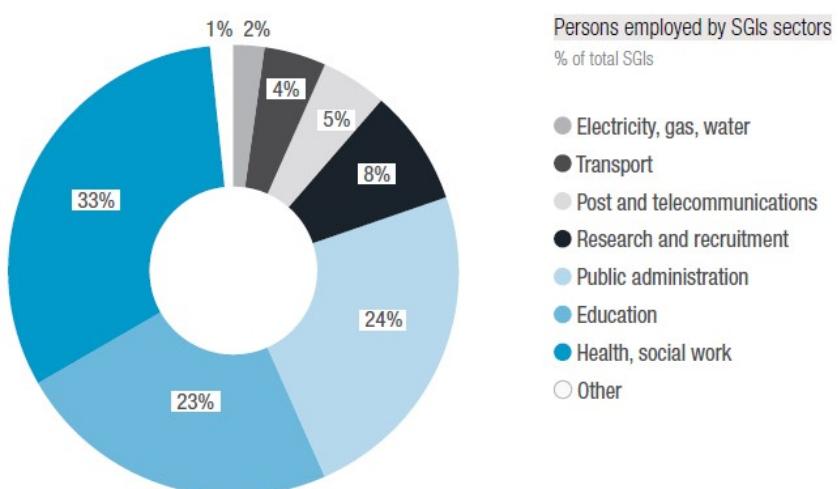
数据显示 SGIs 的提供者雇佣了多余 6400 万人，占到整个欧盟雇佣人数的 30%，不论这些企业是经济或者非经济的，国家、地区或者地方组织的，共有、私有、混合所有或者非营利性的实体。

这些服务占到整个欧盟国内生产总值的 25%以上。

### 1. 在欧盟有超过 6400 万人受雇于公共服务部门提供商

SGIs 的提供者对欧盟的劳动力市场作出重要贡献，因为他们在欧盟的 27 个成员国雇佣了超过 6400 万人，占到劳动力的 30.1%。在国家和部门之家存在巨大差别。以规模的角度衡量，最重要的是卫生和社会工作部门，然后是公共行政和教育部门。

合计计算，卫生和社会工作服务部门在雇员人数的角度来讲占有重要地位：两者加总平均占据劳动力市场的 9.6%。在成员国之间的区别也是显著的：从塞浦路斯和罗马尼亚的 4%，到瑞典的 16.1%，和丹麦的 17.5%。仅有爱尔兰( 10% )的数据接近平均水平，这是该表格中的最大差异。10 个新的中欧和东欧的成员国低于 7.1%，这一数据反映了他们在该领域的历史。



公共行政，无论是国家、地区还是地方雇佣的劳动力平均占到劳动力市场的 7.2%。成员国之间的区别很小，这一比例大约从 5.1%（爱尔兰和立陶宛），到 9.9%（比利时）；27 个成员国中的 16 个国家的数据处在 6.0% 和 7.8% 之间。这些数据也说明了欧盟成员国之间共同的文化，即这些国家都建立了一个平衡的体系，在这一体系中，各主体的自主性和市场的角色伴随着基于实体行政手段的公共干预。

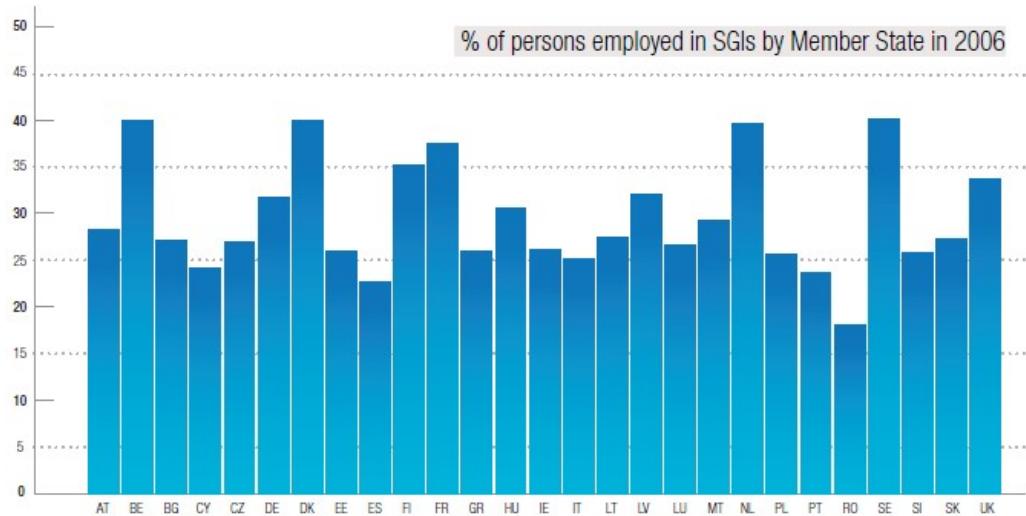
教育服务领域我们也发现了相同的特点，该领域的劳动力平均占到欧盟劳动力的 7%，但是在不同的国家之间存在很大的差异，从最大的数值——瑞典的 11.1%，到最小值罗——马尼亚的 4.4%；在 27 个成员国中的 16 个国家的数据都处在 6%—8% 之间。

作为 SGIs 提供者的基础设施网络（电力、天然气、水资源、交通、邮政和通讯），在 20 多年前就被认为是普遍经济利益服务的核心，而且属于欧洲化进程中最早的环节（见第二部分）。目前，它们平均提供了欧盟 3.4% 的工作岗位。除了资本密集型的邮政部门，因为它们创造了欧盟 GDP 的 4.8%（见下章）。

基础设施网络在欧盟新成员国的就业中显得特别重要。十个中欧和东欧新成员国中的九个的基础设施就业量均高于欧盟平均值，从 2006 年罗马尼亚的 3.6%，到拉脱维亚的 5.5%，这就足以证明基础设施部门在这些国家的重要性。相反，这些部门对总体就业量的数据千差万别，葡萄牙的 1.9%，西班牙的 2.1%，荷兰的 2%。

对于所有的 SGIs 的提供者，成员国之间的差别并不大。罗马尼亚（18.1%）是成员国中唯一的一个 SGIs 部门提供的就业量低于总体就业量 20% 的国家，

2004—2007年新加入的10个成员国中的7个，均低于欧盟的平均数据(30.1%)。相反，芬兰35.1%，法国37.4%，荷兰39.6%，丹麦39.9%，比利时40%和瑞典40.1%，反映了北欧国家的“社会主义”传统，当然法国和比利时是由于其他的不同原因（见第二部分）。



相较于均值的30.1%，SGIs就业量在整个劳动力市场中的份额在欧盟最近两次扩大之前的15各成员国的均值是31.4%，但是中欧和东欧仅为25%。即使是在“老的成员国”这一数据依然有很大的区别，南欧的国家是28.5%，北欧的国家是38.7%（见第二部分）。

**TABLE 01.** Persons employed by SGI providers :

Country	Elect. gas %	Water %	Transport %	Post Telecom %	Research Recruitment %	Public Adm %	Education %	Health %	Other %	Total SGIs (10%)	Total SGIs %
Austria AT	0.7	0.1	1.5	1.2	2.9	6.4	5.8	8.7	0.7	1106	28.2
Belgium BE	0.4	0.1	1.6	1.8	4.3	9.9	8.8	12.4	0.7	1704	40.0
Bulgaria BG	1.2	0.6	1.9	1.4	0.6	7.2	6.9	5.3	1.9	845	27.2
Cyprus CY	0.5	0.5	2.0	1.2	0.4	8.4	6.9	4.0	0.8	86	24.1
Czech R. CZ	0.8	0.4	2.2	1.5	1.9	6.8	6.0	6.8	0.7	1304	27.0
Germany DE	0.6	0.1	1.0	1.7	2.9	7.8	5.8	11.4	0.4	11855	31.8
Denmark DK	0.5	0.1	1.9	2.0	3.9	6.0	7.6	17.5	0.3	1111	39.9
Estonia EE	1.0	0.2	0.8	1.2	1.7	6.0	9.1	5.8		168	25.9
Spain ES	0.2	0.2	0.9	0.8	2.3	6.2	5.6	6.0	0.4	4487	22.7
Finland FI	0.6	0.1	1.6	1.7	3.4	5.6	6.9	15.0	0.3	866	35.1
France FR	0.6	0.1	1.6	1.7	3.4	9.6	7.1	12.2	0.4	993	37.4
Greece GR	0.5	0.5	2.1	0.9	0.9	8.6	7.4	5.1	0.4	1158	26.0
Hungary HU	0.8	0.5	2.4	1.6	1.9	7.6	8.2	6.9	0.6	1197	30.5
Ireland IE	0.4	0.1	1.1	1.4	1.5	5.1	6.6	10.0	0.0	531	26.2
Italy IT	0.4	0.1	1.0	1.2	1.9	6.3	6.9	6.8	0.6	5802	25.2
Lithuania LT	1.3	0.4	2.0	1.1	0.9	5.1	8.8	7.1	0.8	410	27.4
Latvia LV	1.2	0.2	2.7	1.4	5.8	8.1	8.1	4.7		349	32.1
Luxemburg LU	0.3	0.0	1.9	1.4	5.3	5.4	4.7	7.7		85	26.6
Malta MT	2.2	2.2	1.5		0.5	9.4	8.1	7.6		45	29.3
Netherlands NL	0.3	0.1	1.2	1.2	7.9	6.5	6.4	15.4	0.3	3214	39.6
Poland PL	1.1	0.3	1.8	1.8	1.0	6.3	7.8	6.0	0.3	3749	25.7
Portugal PT	0.2	0.3	0.8	0.6	2.3	6.9	6.2	6.4		1218	23.6
Romania RO	1.0	0.4	1.3	0.9	0.5	5.4	4.4	4.1		1688	18.1
Sweden SE	0.7	0.0	1.8	1.6	2.7	5.7	11.1	16.1	0.5	1740	40.1
Slovenia SI	0.8	0.4	1.3	1.3	1.5	6.1	7.7	6.3	0.3	250	25.8
Slovakia SK	1.1	0.6	2.5	1.2	0.9	7.0	7.2	6.7		628	27.3
United Kingdom UK	1.1	0.6	1.0	1.2	0.9	7.0	7.2	6.7		9739	33.7
Total EU	0.6	0.2	1.3	1.4	2.5	7.2	7.0	9.6	0.4	64720	30.1

## 2. 作为对于 GDP 具有重要贡献的 SGIs 部门每年创造大量价值

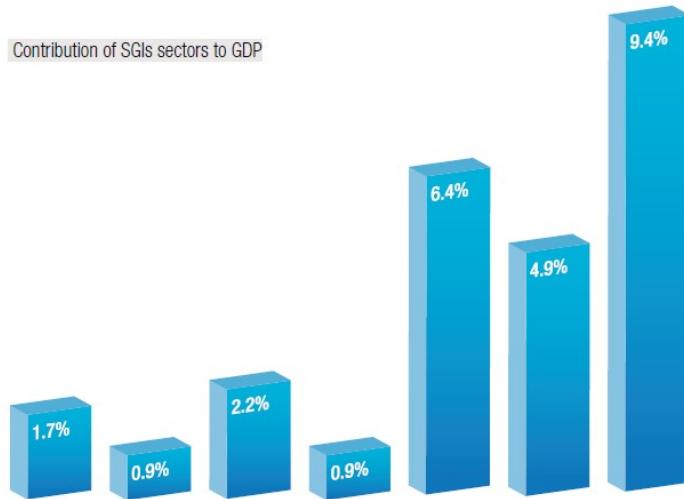
在计算 SGIs 对 GDP 的贡献之前，我们必须区别两个主要的方面：可以被计算的直接贡献和只能被估计的间接贡献（正的外部性）。在本章中我们仅注意直接贡献，因为直接贡献可以用我们选择的方法精确计算。这一章的结论部分会给出如何估计简介贡献的一些想法。

该研究中我们使用两个主要变量来计算GDP：增加值和成本费用。前者被

认为是服务的经济本质，后者被认为是服务的非经济本质。<sup>23</sup>马耳他数据的缺失，导致我们无法将其包括在内。

GDP 中的公共行政、教育和卫生的计算是采用的成本费用法，而非计算 GDP 的标准方法。这种方法的采用会低估这些部门对于经济活动的贡献。

公共行政大约占到欧盟 GDP 的 6.4%。除了卢森堡( 3.1% ) , 比利时( 3.6% ) , 芬兰( 9.1% ) , 瑞典( 9.6% ) 和英国( 11.8% )以外，大多数的成员国的数据较接近平均值。



希腊和罗马尼亚教育部门的数据缺失，中欧和东欧成员国的教育开支占GDP的比例均等于或者高于均值( 6.4% )：立陶宛和拉脱维亚为 9.0%，匈牙利和波兰为 9.1%，保加利亚为 11.2%，但是这些国家的教育部门就业量就低于均值。教育与其他部门相比是非资本密集型的，因而大约 70%的花费用在教育部门的雇员身上。<sup>24</sup>

TABLE 02. Value-added – Expenditures by SGI sectors :

<sup>23</sup>SGIs的经济与非经济区别不是该研究的主题。

<sup>24</sup> Fernando Reis, Reigo Hirno, Eurostat. Data in focus, n° 36/2009, Indicators on education expenditure 2006, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-QA-09-036/EN/KS-QA-09-036-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-036/EN/KS-QA-09-036-EN.PDF)

Country	Value-added						Expenditures			
	Elect. gas %	Water %	Transport %	Post Telecom %	Research Recruitment%	Value-added 5 sectors	Public adm %	Education %	Health %	Expenditures 3 sectors %
Austria AT	2.2	0.1	1.0	1.7	0.9	6.0	4.3	5.1	10.1	19.6
Belgium BE	1.6	0.2	0.9	2.6	0.2	5.5	3.6	5.6	10.3	19.4
Bulgaria BG	3.9	0.4	1.2	3.6	0	9.2	7.9	11.2	7.2	26.3
Cyprus CY	1.9	1.9	1.3	2.7	0	6.0	5.6	7.9	6.3	19.7
Czech R. CZ	3.9	0.4	1.3	2.7	0.1	8.4	6.6	7.6	6.9	21.1
Germany DE	1.7	0.2	0.8	2.1	0.8	5.6	4.2	4.3	10.6	19.1
Denmark DK	1.4	0.1	1.6	1.9	0.1	5.1	8.7	5.8	9.6	24.1
Estonia EE	3.2	0.4	1.0	2.4	0.7	7.7	6.6	7.6	5.1	19.3
Spain ES	1.3	0.2	1.1	2.1	0.1	4.7	5.0	4.7	8.4	18.1
Finland FI	1.8	0.2	1.4	1.7	0.1	5.2	9.1	5.3	8.2	22.5
France FR	1.3	0.1	0.9	2.1	1.4	5.8	5.1	5.0	11.0	21.2
Greece GR	1.3	1.3	1.0	1.9	0.1	4.2	4.8	?	9.5	14.3
Hungary HU	1.9	0.4	1.2	2.7	0.1	6.2	7.0	9.1	8.3	24.4
Ireland IE	1.2	1.2	0.3	1.6	-0.2	2.9	5.1	4.0	7.1	16.2
Italy IT	1.2	0.1	0.9	2.1	0.4	4.7	5.2	4.6	9.0	18.8
Lithuania LT	2.4	0.3	1.7	1.7	0	6.2	5.9	9.0	6.2	21.1
Latvia LV	2.0	0.2	1.9	2.7	0.1	6.8	6.8	9.0		15.8
Luxemburg LU	0.7	0.1	1.2	3.3		5.3	3.1	3.0	7.3	13.4
Malta MT							5.6			5.6
Netherlands NL	0.9	0.2	1.3	2.0	1.5	5.9	7.2	5.1	9.7	22.0
Poland PL	2.9	0.4	0.9	2.4	0	6.6	6.0	9.1	6.2	21.3
Portugal PT	1.8	0.3	0.9	2.3	0	5.4	4.1	6.5	10.2	20.7
Romania RO	1.9	0.3	0.9	2.4	0.2	5.7	6.4	?	4.5	10.9
Sweden SE	2.0	0	1.2	1.9		5.2	9.6	5.7	9.2	24.5
Slovenia SI	1.7	0.4	1.0	2.2	0.3	5.5	6.2	7.7	8.3	22.2
Slovakia SK	5.5	0.5	0.7	2.2	0.1	9.1	5.7	6.9	9.1	21.7
United Kingdom UK	1.6	0.3	0.8	2.5	1.9	7.1	11.8	4.7	8.5	25.0
Total EU	1.5	0.2	0.9	2.2	0.9	5.7	6.4	4.9	9.4	20.7

在卫生和社会工作上的费用平均占到欧盟 GDP 的 9.4%。所有的中欧和东欧成员国均低于这一均值：罗马尼亚 4.5%，爱沙尼亚 5.1%。相反，有 5 个国家高于 10%：奥地利 10.1%，葡萄牙 10.2%，比利时 10.3%，德国 10.6%，法国 11%。

基础设施部门对于欧盟 GDP 的贡献为 5%。所有新的中欧和东欧成员国在该领域的就业量均高于欧洲的均值，但是对于 GDP 的贡献又全部低于均值，捷克达到 8.3%，斯洛伐克 8.9%，保加利亚 9.2%。这些因素反映了这些国家 2006

年的经济状况。大多数国家的情况非常接近于均值，但是爱尔兰（2.7%）例外：意大利4.3%，法国和荷兰为4.4%，西班牙4.6%，德国4.8%，丹麦5%，奥地利和芬兰为5.1%，瑞典和英国为5.2%，比利时和卢森堡为5.3%，葡萄牙5.4%。

总体而言，这三个部门（公共行政、教育和卫生）的费用占欧盟GDP超过20%。如果不考虑几个国家（马耳他、希腊、罗马尼亚）某些重要数据的缺失，我们发现，大多数的中欧和东欧国家的数据（捷克和立陶宛21.1%，波兰21.3%，斯洛伐克21.7%，斯洛文尼亚22.2%，匈牙利24.4%，保加利亚26.3%）高于欧洲均值和北欧国家（丹麦24.1%，瑞典24.5%）或者那些SGIs的范围拥有重要比重的历史的国家（法国21.2%，英国25%）。

平均而言，SGIs的提供者对于欧洲GDP的直接贡献高于26%。

### 3. SGIs部门的企业数量

注意：我们收集到的SGIs的提供者数量的数据仅涵盖电力、天然气、交通、邮政和通信部门。这些数据不能保证完全的准确性，抑或部门与国家的完全同一性，完全反映了反映所使用的数据分类的复杂性，并且通常将SGIs的多家附属机构当作一家企业。同时，这些数据也没有包括像学校、医院、社会化住房、图书馆和行政等部门。所以，本报告中国家层面的数据远低于实际值。我们作出说明，是为了指出它们也应该作为整个图景的一部分，而且牢记本报告中使用的方法论。

在欧盟，多余500000家企业提供SGIs，它们涵盖了电力、天然气、水资源、交通、邮政、通讯、科研和招聘部门。

近60%属于交通部门：加上铁路系统大的运营者，全欧洲有许多地方运输企业，它们联系起了版图和社会关系，它们遍及城市和乡村。

电力和天然气部门传统上在许多欧盟成员国都较集中，企业数量较少。水资源供应系统的数据更低，不过他们低估了欧洲许多国家市政水资源供应所产生的许多地方营运者的事。

邮政和通讯部门有超过 70000 家企业，但是在规模上存在很大的不同：一方面，存在一些拥有地位和欧洲运营中心的大的运营者团体，另一方面，也存在一批专注于特定服务或区域的小的运营者。

TABLE 03. Number of SGI enterprises :

Country	Elect. gas	Water	Transport	Post Telecom	Research Recruitment	Total 5 sectors
Austria AT	1 327	169	4 524	572	1 455	8 047
Belgium BE	112	52	2 288	3 568	859	6 879
Bulgaria BG	236	73	6 373	1 308	284	8 274
Cyprus CY			1 321	160	62	1 554
Czech R. CZ	867	223	8 422	961	954	11 427
Germany DE	1 468	1 837	24 557	9 386	9 465	46 713
Denmark DK	1 865	1 805	3 784	1 404	1 292	10 150
Estonia EE	189	79	230	134	423	4 264
Spain ES	5 158	1 254	59 281	6 717	4 264	76 674
Finland FI	663	573	8 569	654	797	11 256
France FR	2 582	293	34 638	5 997	6 698	50 208
Greece GR			34 578	672	3 319	38 664
Hungary HU	430	280	8 421	2 269	3 901	15 301
Ireland IE			423	1 494	884	2 871
Italy IT	1 886	897	22 226	5 047	12 876	42 932
Lithuania LT	188	86	1 152	378	369	2 173
Latvia LV	269	27	662	381	246	1 585
Luxemburg LU	48	7	186	122	111	474
Malta MT			1 062			
Netherlands NL	520	25	7 723	4 080	9 325	21 679
Poland PL	1 321	612	43 701	4 844	23 190	73 668
Portugal PT	521	183	11 128	1 540	1 518	14 890
Romania RO	292	215	8 148	3 466	2 151	14 272
Sweden SE	1 291	136	9 353	976	5 097	16 854
Slovenia SI	336	60	866	744	731	2 737
Slovakia SK	179	30	124	124	253	710
United Kingdom UK	403	127	12 355	16 267	21 186	50 337
Total EU	22 151	9 043	316 094	73 265	111 710	531 382

#### 4.由 SGIs 提供的投资

注意：我们收集到的 SGIs 提供的投资的数据仅涵盖电力、天然气、交通、邮政和通信部门。我们必须谨慎的对待这些数据，因为这些数据来自 2006 年，而且根据不同的时间和执行的项目，这些数据可能存在很大的差别。

平均而言，作为 SGIs 的提供者的电力、天然气、水资源、交通、邮政、通讯和科研大约提供了总投资额的 6.4%。2006 年，这些投资超过 1500 亿欧元。这些部门创造的就业量占欧盟的 3.4%，GDP 贡献达 4.8%，投资额为 6.4%，这些数据足以证明 SGIs 对于整个经济和社会的巨大影响力。

#### 5.交叉引用指标

当我们试图将这四个指标连在一起考虑时，我们会发现 SGIs 部门的无效率：它们雇佣了整个劳动力的 31.1%，但却只创造了 26.2% 的 GDP。

事实并非如此。我们必须坚持我们上面提到过的一些特殊因素。首先，主要的劳动力数据来自公共行政、教育和卫生部门( 23.8% 的岗位 )，但是对于 GDP 的计算我们仅仅使用了“费用成本”( GDP 的 20.7% )，而且这些部门都属于劳动密集型而非资本密集型的部门。

相反，大的基础设施部门近雇佣 3.5% 的劳动力，却贡献了 GDP 的 4.8%，投资额的 6.4%。电力与天然气系统雇佣了总体劳动力的 0.6%，创造了 1.5% 的 GDP 和 2.5% 的投资额。

同时，我们必须考虑到高效率的 SGIs 对于经济、社会和地区团结的贡献：快速便捷的交通与通讯网络，安全经济的能源提供，高质量的教育体系，普遍的卫生保健等等。这些有益于经济和人们的贡献，通常无法用统计数据加以表示，也就是经济学家常说的“正外部性”。同时，SGIs 带来的不同社会阶层、代际之间

和区域之间的团结与再分配也无法得到计量。

事实上，SGIs 不应该作为一种成本来计算，而是作为对经济和社会有重要贡献，提升欧盟竞争力，促进区域平衡稳定发展的重要因素。

在本报告的第二部分，我们将解释这些数据所反映出的不同，正是这种多样性反映了事实，一方面是部门结构性发展和趋势，另一方面在普遍意义上的普遍利益服务的欧洲化过程中的各国的历史、传统、机构和文化的不同。

TABLE 04. Investments operated by SGI providers (% of total Gross investment)

Country	Elect. gas %	Water %	Transport %	Post Telecom %	Research %	Total 5 sectors %
Austria AT	3.0	0.2	1.6	1.6	0.1	6.5
Belgium BE	1.9	1.2	1.5	1.5	0.1	6.2
Bulgaria BG	12.9	0.3	3.6	5.4		22.2
Cyprus CY			0.3	4.3		4.6
Czech R. CZ	3.7	0.6	1.5	2.0	0.1	8
Germany DE	1.9	0.6	0.8	1.5	0.2	5
Denmark DK	5.2	0.2	5.9	1.2	0.1	12.6
Estonia EE	5.0	1.0	1.3	1.8	0.02	9.2
Spain ES	2.4	0.3	0.8	1.2	0.03	4.8
Finland FI	2.9	0.6	2.0	1.4	0.04	6.9
France FR	1.9	0.1	1.3	1.4	0.2	4.9
Greece GR			1.5	1.8	0.1	3.4
Hungary HU	4.4	0.6	2.0	2.9		9.8
Ireland IE			0.6	1.3	0.03	1.9
Italy IT	1.8	0.2	1.3	1.6	0.04	4.9
Lithuania LT	6.4	1.6	2.2	1.8	0.02	12.1
Latvia LV	4.6	0.5	3.7	2.6	0.1	11.5
Luxemburg LU	1.6	0.05	1.0	4.9	0.2	7.7
Malta MT						
Netherlands NL	1.0	0.4	1.3	2.0	0.1	4.8
Poland PL	3.5	0.8	2.2	2.3	0.01	8.8
Portugal PT	1.2	0.3	2.3	2.7	0.01	6.5
Romania RO	8.7	0.6	3.0	7.9	0.3	20.5
Sweden SE	7.2	0.2	2.6	1.7		11.8
Slovenia SI	3.5	1.1	2.2	2.6	0.1	9.5
Slovakia SK	27.3	1.6	2.8	2.9	0.1	34.6
United Kingdom UK	2.6	1.1	0.8	3.7	0.4	8.6
Total EU	2.5	0.5	1.3	2.0	0.2	6.4

## 第二部分

“公共服务蓝图”旨在通过对社会历史的和制度传统的现行的议题及争论的对照检录，再将这些元素溶入特别是从 2003 年绿皮书、2004 年白皮书、2005 年宪法条约及 2007 年里斯本条约以来共同争论的环境，做出一个在由 27 个成员国组成的欧盟中有价值的公共服务（ SGIs ）制图法。

### A . 方法论

我们使用此方法论的目的：

01，决定在学术上、经济上和法律上什么样的数据适用，为了指定设计步骤的内容和程序及草拟一调查问卷（附件 VI ）；

02，此调查问卷旨在做出一个关于一些概念的概述来构造一个领域，组织和管理的方法，和强调经济、社会、工业之间的关系在每个 27 成员国以及整个共同体层面；

03，将调查问卷发于每个全国性的专家为了在每个所选定的部门确定相关数据，同样去分析国家法律和欧盟的所有法律条文被调换的方式；

04，同时发出一个简单化的调查问卷到 CEEP 的国家部门；

05，展开和扩大此研究到学术性文章和其他相关资源为了获得最完整的材料和促进来自完整的调查问卷信息的升级。

在此基础上，我们起草了国家章节，为了系统地确定适用知识的主要要素。起草的章节被提交给全国性的专家。每个国家篇是通过国家合法的查考文献和允许进入的网站查阅来完成。

因此信息的收集对“公共服务”在欧盟的全面报告是非常重要的要素。

### B. 欧洲公共服务（ SGIs ）在欧盟

在二战以后欧洲公共服务在其组织和规则的模式上经历了一个稳定的长期。从二十世纪 80 年代早期开始一个巨大转变的过程的发展，我们既不能预测其持续的时间也不能预测其结果。以下三个特别的主要的事件需要考量到：

01，在二十世纪 70 年代末期英国开始通过私有化、自由化及改革（新公共管理 NPM ）过程；

02，通过 1986 年单一欧洲法案的启动，欧洲公共服务的欧洲化在通信、能源及交通行业的网络，这是行动自由权开展的精髓。

03，二战后建立的中欧和东欧系统的倒塌其伴随的改革。

欧洲公共服务委员会逐渐地将这些不同的欧洲化的现象汇聚在一起，但是其本身在经历了扩大和深化后也在改变：由于行业和领域的逐步扩大，因此受到了欧盟竞争和内部市场规则的管制；深化主要是两个方面，一是达到国内市场的目标，另外是对每个 SGI 行业特殊性作为一个整体的考量的必要性，以致国内市场与欧盟的目标相吻合。这导致一个普遍的市场开放趋势，但是根据部门和国家其节奏和形式是不同的。

本研究目的是绘制一个现有情况的地图。SGIs 下的 27 个成员国的主要转变将在本次报告的第三章中体现。这将指明什么事 SGIs 和知道其发展主要的趋势。

### 1. 多样性与统一性—1

在本次报告的介绍中，我们很宽广地讨论了因为不同的成员国对概念及意义的不一致所造成的争论，我们对“公共服务”和 SGIs 在功能方式的基础上做出了相近的解释。

“公共服务”共存的表述背后实际有两个主要的路径：第一是功能上地重视服

务目标、任务、工作和目的；第二是有机的，它确定了提供公共服务的实体，特别如果它们是公共权利当局或公共企业。

今天，第二种路径在欧洲不能得到认可：管理和规则方式上是不同的；只有功能构想在所有不同的国家情况下得到表达。

除了方法路径、种类和方式上的多样性以外，一般公共服务的任务都主要被认为 是公共实体的责任。所以我们在此有所保留。

在不同的表述下（大众利益、公益、公共物品、公共设备、公共利益、福利），大众利益在多方面或多或少地被国家所优先考虑（安全、社会、地域、经济凝聚力、重点部门或事业的发展或那些被认为是战略性的基本需求的满足、公民受教育、医疗和安全的权利的公共服务的提供，对环境和客户的保护）。这是法律上给予公共权利当局介入的权利，无论是国家还是地方当局都是相似的。

只有通过建立在目标和任务的基础任何的比较和分析能被执行（功能上的路径）。但是考虑到 SGIs 的多向性要随其他因素而定。在大多数欧洲国家，公共服务行为的认识是建立在部门规则上的，但是法律上的概念化是不同的或没有的。

在德国，至少是到二十世纪 80 年代都是一个有行政法强大传统的国家，有着对国家任务非常大的概念。虽然此术语表示一个在物质和经济意义上的活动的类型，但是这不是一个合法的概念。在德国在经济和社会学的文献上公共服务被表示为 *öffentliche Dienstleistungen*。Daseinsvorge 的概念是试图在德国行政法下发展一个一致的概念。此概念能够同时对公共活动的公共和私有部门的界定并延伸到行政法领域。但是在行政法的系统化下它并没有发挥此角色。

那些与罗马法有关的国家已经采取了一个更加概念上的方法，赋予“公共服

务”一个法律范畴的概念。比如法国已经很长时间这样了。这里，“公共服务”的关注变得很具有标志性。在行政法解释的基础下，这个概念同样也是国际理论的重要基础，因为这是国家干预的司法标准。“公共服务”概念的内容被法国人在法律上作出诠释并声明：被一个公共当局所赋予或承担的一个大众利益活动。

虽然在一些国家，比如西班牙、意大利、比利时、卢森堡、葡萄牙、希腊或奥地利，“公共服务”的概念在法律上所公认，但是并没有结构角色来作为法律上的使用标准。特别是在希腊和卢森堡，主要是运用有机的方式，也就是说行政结构组织负责服务。

“公共服务”在一些国家是非常意识形态的和受到法律条文的限制，特别是在法国的传统中。然而在其他一些国家，“公共服务”的存在更加不属于通过法律学说的原则来发展的。

SGI 的活动和行业包括的范围非常大：从传统的主权活动（比如国防、内部安全、司法、国外事件和税务），到工商业的服务，再到教育、医疗、社会服务及住房。对于普通经济利益服务的活动和行业的定义在欧盟还没有建立起来，因此每个成员国都有很大的力量去各自定义。伴随着科技、经济和社会改变，没有一个明显的关于经济和非经济欧洲公共服务的界限。在 1957 年到 1986 年，欧洲公共服务只包含通信、交通和能源领域的活动。自从由欧洲共同体法院给出企业和经济活动的定义以后，欧洲公共服务委员会在活动和行业上延伸到范围才大大增加。欧洲公共服务委员的标示是对成员国的优先责任，但是到目前为止欧盟机构并没有扮演一个法律上的角色。

“公共服务”的多样性同样放映了一些市场行为或多或少被认为是“公共服务”的原因或被认为是大众利益的原因。特别是在拉丁传统国家，重要的事情由公共

当局和连续性、平等性、适应性及安全性的传统规则来决定。其他国家则更加采用实用主义的方式，注重“公共服务”的存在是为了提供能负担得起的价格的、质量的及有安全的基础物品和服务给客户或公民。最后，还有一些国家注重公共服务活动的经济特色

对于这些常导致混淆的不同的系列需要加上对中央政府或地方当局的义务，特别是在联邦国家中。

最后，各种各样的从政府到私有企业再到公共企业以及混合的组织都是提供服务的主体。

因此，每个国家各自定义和发展其公共服务。他们有着个人的方式与各自的传统、组织、制度及文化相结合去组织和管理“公共服务”作为每个国家建设的一部分。欧洲公共服务同样根据不同的行业有着不同的定义，因为他们的科技及经济特色的独特性。同样在经济和社会的需求以及意识形态及政治立场的选择随时时间而变化，“公共服务”的模式也在变化其空间和部门，为了满足使用者、公民及社会的需求。另外，在最近的 20 年起改变在加快，特别是伴随着欧洲化的进程以及中、东欧国家政治制度的改变。

虽然多样性共存，但是这里也有着统一性：在欧洲所有国家都有着一个“SGI”（欧洲公共服务委员会）来确定必须的活动不但受到市场规则和防不正当竞争法的约束而且受到特别的规则的约束以公共权力或判例法明确或承认每个居民使用权为宗旨和目标的时候，在欧洲所有的国家中就存在着统一的“公共服务”。这就建立了一种团结互助关系，建立了经济、社会和地域的团结，以及创建了补救市场机制失灵的办法（在经济、社会、环境、领土范围或一个长期性的考量）。

在欧盟国家中，国家对服务有着权力和义务。因此，在欧盟 27 个国家中公

共行政的花费占 GDP46.3% 左右，但是在瑞典为 54.3%，法国 52.7%，丹麦 51.2%，爱沙尼亚 34.2%，爱尔兰 33.8%，立陶宛 33.6%。平均来说，从二十世纪 80 年代开始这些指标都很稳定，但是在 20 世纪 60 年代到 80 年代起增长速度很快，特别是那些被称之为富力制国家（医疗、教育、养老、社会服务、文化等）：OECD 国家的平均增长速度从 1965 年的 26.9% 到 1975 年的 34.4% 再到 1985 年的 38.1%。

所以我们能发现在欧盟中为大众利益服务的现象是多样性与统一性并存。实际情况是一个共同的基础、联合体并不能消除多样性。欧洲化的进程正在确定一个总体的共同体构架，但是这并不能覆盖单个模式。

以下三大趋势标志着在欧盟当今公共服务的现象：结合各部门方式和国家传统的欧洲化进程。

1，欧洲化这一概念表示一个从传统定义的国家结构和欧洲公共服务委员会（SGIs）组织到一个共同体层面的不断发展的转变。这种影响建立在整个欧盟，但是其结构在很大程度上存在着不同，从所有的重要的相互关系系统的协调到在教育或医疗保障合作的公开化方式。欧洲化进程是建立在自由运动（商品、人、资本和服务）自由化、引入竞争机制和执行研究的原则上以及公共服务的定义或大服务义务上的。

2，行业特点和趋势在实践中表明我们并不是在一个市场下和共同体规则基础上将电信、水电、交通、教育或医疗保障用同样的方式组织。

3，欧盟成员国在 SGIs 的全面地组织和调控的方式下保留和持续国家的历史、传统和制度。

这三个趋势相互结合。

同样，本次报告是建立在这个三个重要的趋势的分析和展示的基础上的，再运用不同的大众利益方式的服务的组织、管理和控制基体，无论在任何一个国家都允许欧洲式的多样性及统一性的并存关系。

## 2. 三大结构性趋势

### 2.1 欧洲化进程

在欧洲统一化进程之前，SGIs 的定义、组织和管理在随着每个国家结构、历史、传统、组织、制度和文化而变化。

SGIs 是如何在二战创伤后被欧洲统一化进程所重视？SGIs 会继续被国家形式所定义和组织还是受到欧洲化的支配？这个问题平没有在 1957 年的罗马条约中解决。

1957 年的罗马条约仅仅提及 SGIs 两次：93 条款对交通部门的“一个公共服务概念下的责任”和 106-2 条款中限制竞争规则对大众经济利益服务的运用：符合普片利益的经济服务的重大项目需要遵守本条约，特别是正对竞争性法则。贸易的发展必须与共同体利益一致。

这里我们不想强调两个主要的要素。罗马条约的目的就是为了定义欧洲建设的第一阶段。这个阶段需要去建设一个通过消除贸易壁垒（建立商业、竞争、农业和交通四个共同的政策）和不和谐的欧洲公共服务的“共同的市场”。然后，各方完成一个改革阶段：对国家历史、文化和语言的共同理解。此目的在于拟建一个还没有存在的或者说还没有定义的“符合普片利益的经济服务”。

但是从 1957 到 1986 年形成了一个共识：每个成员国有责任去定义、组织、履行和财政支持普遍利益服务，根据各自的历史、传统、制度、文化。差不多 30 年的努力，欧洲出现了公共服务一体化（SGEIs）。

然而，为完善罗马条约而出现的 1986 年单一欧洲法案委托欧洲组织去执行自由服务运动及单一市场。一个公共服务欧洲化的过程开始了，只是缺少对对服务目标和欧洲团结发展定义特别的条规。

公共服务欧洲化有着三个可能的方向：

01，拒绝为代表 SGIs 或每个国家利益的欧洲化。这导致保护式战略的出现，会延误整个进程和期限，但是并没有阻碍进程，因为他们没有脱离欧洲一体化。

02，建立欧洲公共服务委员会，因为每个成员国有着各自的历史，但是没人提出任何对操作、传统和组织过程提出问题此时。

03，使用条约的权限去消除界限及提高服务效率。就是这个战略将会盛行。为什么？

个人、物品、服务和资本四大自由运动的贯彻在 1980 到 1990 收到以下的改变产生了回声：高速科技发展、经济和社会国际化、对需求的多元化和地区化、许多公共服务的重负和无效率、主要的工业和金融服务集团的战略改变、受自由制度主义和竞争力效能影响的发展等等。

这些因素的结合导致了一个在定义国家模式和公共服务组织（通讯、交通和能源）与欧盟自由运动之间的鸿沟。欧洲化旨在消除国家界限，履行欧洲一体化和在曾受到垄断或地区权利保护的地方引入高效。

欧盟逐渐对国家的组织形式和公共服务管理及关系网部门的发展战略提出问题

但是这些关系网部门不能完全地只为了受到共同体的反不正当竞争法制约而被自由化。自由化的逻辑导致在部门间产生一系列极化作用。在一些大型体团中会产生寡头竞争，将导致新的使用者的损害。自由化对短期效应评估过高，太

重视那些有市场能力的客户。这会对平等化这一概念提出疑问。自由化既不重视地域影响也不重视环境后果。这会导致社会倾销。

在这种条件下（除不遵守竞争法约束和违反 SGIs 的规定之外），欧洲的规章制度、管理人员的主动性和社会运动实现了一个可控制的、组织的和管理的自由主义。欧洲只有通过建立新的理念和贵发去完善自由化下的行业规划。我从出现的电信和邮政服务开始到电力等的“共同服务”的理念去保证对所有的居民和公民提供基本服务；能源和交通的公共服务是被具体明确了的。欧洲委员会举行了公共讨论和建议了一些共同体教义基础下的原则。

但是我们不要在欧洲单一法案 11 年后的阿姆斯特丹条约 16 条中才看到 SGEIs 作为欧盟共同价值观的一个部门。但是这个条款并没有法律约束力。

在 2000 年，欧洲联盟基本权利宪章正式宣布。在其第 36 条款中的“承认和尊重对共同经济利益服务的使用权”。自 2009 年 12 月 1 日起本宪章享及条约享有同样的法律价值。

在 2007 年 12 月 13 日签订的里斯本条约包含了许多重要的新制度：给予基本权利宪章法律权限、第 14 条款提出共同体组织可通过立法方式的手段去执行任务、在经济条件下 SGEIs 能够在条约下完执行其任务对所有成员国。另外，公共服务不只是针对经济服务。条约确定了 SGEIs 的价值标准（多样化、质量、安全、适用性、平等性、享有通用的机会及使用者的权利），因此第一次赋予 SGEIs 法律力量。这加强了国家和地方公共当局的决定能力去提供授权和对普遍利益的非经济服务的组织。

本次报告中标示出里斯本条约的第 14 条和第 36 对 SGEIs 给予的确定。

欧洲化进程在一方面运用次级法律的形式去完成每个部门在国内市场的成

功（通过官方的指令），在另一方面，执行合作公开的方式，最后再通过欧洲法院的法律去弥补次级法律的不足。

两个进展在这里介入：一是共同体法律和每个成员国法律概念的引入（一种国家化）；二是国家间法律及理念的交叉丰富。

采取的指导方针和原则给出了 SGIs 欧洲化进程及自由化政策执行的特点：

01. 明确对每一个公共服务委员会（SGI）特殊的目标、使命、作用（透明化原则）。

02. 适应为这些特殊使命而使用的方式（均衡性原则）。

03. 确定公共服务责任或大服务责任，这使自由化更加完善；这将使 SGIs 不仅收到竞争法的管制，还受到大众利益和市场规则的管制。

04. 每个活动的分隔及确定，至少从财务角度。

05. 监管当局或机构的建立去分开公共当局的功能在各部门中以达到竞争公开及确保管理的独立。

06. 价格联盟的趋势将给予在竞争法控制下的明确的补贴或关税（表 3）。

从表 5 中可以看出这些原则给欧盟国家带来一些改革和通过欧盟而进行的现代化。

**TABLE 05.** Social tariffs/prices

Country	Social tariffs/prices
Austria AT	For Electricity, Railways, Heating, Broadcasting, Public administration, Education, Vocational training, Childcare services
Belgium BE	For Water, Waste water and in some cases Public transport
Bulgaria BG	Public contributions for post, gas, transport, water, heating, health, education, vocational training, social protection, social housing, care (child, disabled, elderly), cultural
Cyprus CY	Social tarif for telecom, for electricity (right to energy/social aid for poor households). Recovery of costs for water. Affordable prices to low income households
Czech R. CZ	Public grants for transports, education, vocational training, social housing, care (children, disabled, elderly), cultural services
Germany DE	Free for public administration, education and vocational public service, compulsory and complementary social protection, care of disabled. Social tariffs for social housing
Denmark DK	Public subsidies to individuals for electricity, gas, heating
Estonia EE	For some categories of users (students, seniors, inhabitants of islands) for railways, education, culture
Spain ES	Electricity
Finland FI	Transport (railways, regional and local), Social housing
France FR	Electricity, Gas, Telecom, Railways, Broadcasting,
Greece GR	Telecom (elderly), Electricity and Water (families), Transport (disabled, families, students)
Hungary HU	Electricity, Gas, Transport (railways, regional and local), Health, Culture
Ireland IE	Regional and local transport, Water, Waste water, Heating, Health, Education
Italy IT	For Telecom, Electricity, Railways, Regional and Local transport, Ambulatory health services, Higher education, Complementary social protection, Housing, Care, Culture
Lithuania LT	Electricity, Transport (railways, regional and local), Water, Waste, Heating, ambulatory Health services, Education, Vocational training, child and disabled Care, Culture
Latvia LV	Transport (railways regional and local), Water, Waste water, Heating
Luxemburg LU	Postal services, Public grants for Railways, Regional and local transport, Waste water, Health, Education, Social protection, Social housing, Care (children, disabled, elderly)
Malta MT	Electricity, Water, Waste water (households in need), Public education, Vocational training, Public medical health services (free of charge), Transport (subsidised between Malta and Gozo, for Gozitans), Social housing, other forms of free social protection
Netherlands NL	Health, House rent, Public broadcasting, Education, Public transport (students, elderly, disabled); Culture, Sport (in some municipalities), etc.
Poland PL	Rail and road passenger transport (children, students, elderly, disabled), electricity (in project), cultural services (children, students, elderly, disabled)
Portugal PT	Water, Electricity, Local transport, Railway passenger transport
Romania RO	Regional and local transport of passengers (students, elderly)
Sweden SE	Free of charge primary and secondary education, higher education, vocational training
Slovenia SI	Public contributions for Railways (passengers and freight), Local and Regional transports, Water, Waste water, Broadcasting, Health and Care, Education, Social protection, Culture
Slovakia SK	Transports (railways, regional and local)
United Kingdom UK	Free health services, primary and secondary education

共同体同时也建立了一个宏观的预算管理机制，这对金融合理化、效率、竞争力和约束力在欧盟国家有着重要的影响。

常常一些改革是通过“传统经营者”的私有化进程所完成。但是那些国家或公共当局的决定不是一个合法的欧盟责任。虽然共同体法律对竞争性要求在公共和私有企业间采用平等原则。更概括地说，许多国家或市政企业在私法下转变成公

司无论是卖出公共股份与否。

所有的欧盟国家在国家或地方层面上已经进入了特殊的关税制度和补贴去允许每个居民对必要服务的享用权。在大多数国家，教育服务（通常包括职业培训）和行政服务是免费或给予相当的补贴的。社会保障和医疗服务也是免费或大力补贴的。关税主要是存在于电力、交通以及一些情况下的自来水、暖气、电信服务。在大多数国家，住房并没有包含在内。

今天，考虑到 SGIs 的欧洲化进程趋势，共同体法律没有完全统一标准的。由于对公共服务的法律标准实体的延续和共同体规则的等级制度，实际中存在着不确定性。比如 TFEU 第 106-2 条款为例，这导致了共同体组织作出了不同的解释：很多时候在 SGIs 领域是允许共同体规则的违法的。特别是在自由运动或竞争中，他们是被认为合理的。这常常被称之为规则的例外，因为在 2004 年白皮书中写到“一个为大众利益工作的高绩效除了在紧张局势下以外对条约规则的使用占有优势”。

## 2.2 行业特点及趋势

结构行业趋势是现在的工作，所以无论是在法律规定或自由化或未来挑战下没有一个同样的行业。

每个行业有着不同的技术到经济上的特点。用相同的法则在所有行业中使用是不可能的。

表 6 突出了在电信、电力和水三方面的比较来显示巨大的差异：

新的科技在电信也中消除了国有垄断操作，促进了行业的自由化及私有化。1985 年后的 10 年，在欧洲大多数的主要的私有化都是在电信行业。英国是率先在公共服务领域引入竞争机制。在 1981 年，英国从电信中分离出邮政行业，再

在 1984 年将不列颠电信私有化。同时，一个电信的竞争者因受到鼓励在随后的几年拿到了牌照。相似的改变也发生在其他欧盟国家：今天电信市场是竞争公开的，曾经的电信部门已经允许融资甚至私有化。

表 6 是电信、电力、水行业（部门）的比较。

TABLE 06. Comparison of telecommunications, electricity and water

	Telecommunications	Electricity	Water
Basic features	Multi-pole networks, each consumer is producer. Increasing storage capacity	Production -> transport -> distribution -> final consumption. No storage	Resource -> treatment -> transport -> consumption. Cycle of water. Limited storage
Terms of reference	Globalisation	Globalisation	Watersheds
Organising authority	National or regional	National or regional	Local
Community standards	Internal market	Internal market	Environment and public health
Production	Low cost of production of message	Very high level. High investment	High cost: extraction, treatment, conformity to standards ... High investments
Interconnection	Generalised global	Generalised continental	Limited
Transport	Multiple means (wired, wireless, satellite, cable, electrical circuits, etc.) Technological progress and lower unit costs. Maintenance costs	Natural monopoly of networks of transport and distribution. Third party access. Increasing costs with distance (losses)	Natural monopoly of the supply chain and distribution. High costs and relatively stable. High maintenance costs. Leaks
Payment of transport	Integrated in the contract	Integrated	Integrated
Distribution	Possible unbundling	Natural monopoly networks – third person access	Integrated
Marketing	By Provider	By Provider	By Provider
Provider	In competition	In competition	Monopoly to the level of the organising authority
Global payment of the service	By the issuer	By the consumer	By the consumer
Possible competition	Compulsory In service	Compulsory. In service	Selection by organising authority between "in house" and outsourcing. For the service in case of outsourcing
Technological progress	Rapid	Fairly slow	Slow
Trends in unit costs	Rapid decline	Stability and increases due to production	Stability and rising because of standards
Providers	Global groups integrated + "small"	Global groups + "small"	Local companies + large multi-service groups
Industrial organisation	European oligopoly	European oligopoly	Multiplicity of local companies + several large groups

航空也的自由化以及航空公司同样被相关的交通市场底门槛进入刺激。只有机场基础建设依然被认为是“自然垄断”。

## 表 7 是 2009 年末欧盟成员国邮政行业的状态。

TABLE 07. Postal operators' status in EU Member States at the end of 2009

Country	Actual status of historical operator	Notes
Austria AT	Post AG – owned 51% by Holding public ÖIAG	Post AG privatised in 2006 – Main operator with 57% Austrian market shares
Belgium BE	50% + 1 share = State + Federal Holding Compagny, 50% - 1 share Post Invest Europe (50/50 Post Danmark-Investissement fund CVC)	
Bulgaria BG	Postes Bulgares – joint-stock public company	Transformation of the status from 1998-1999. Then public company. December 2009 new structure
Cyprus CY	Division of postal services – Ministry of Communications and Public Works	No recent evolution of the status
Czech R. CZ	Czech Post – state-owned company	Company with 80% shares of the national postal market
Germany DE	Deutsche Post AG - 30,6% public bank, 62,6% Institutions	Legal status under private law in 1998
Denmark DK	Post Danmark – 75% State-owned	
Estonia EE	AS Eesti Post – limited company, state-owned 100% by the Estonian State	The larger operator in the national sector of postal services. Weak competition
Spain ES	Correos – 100% state-owned company	From the status of general division to autonomous body and then independent public body. Dominates the Spanish market
Finland FI	Itella – 100% Finnish State	
France FR	Et public SA 100% public	State-owned company 100% since 1 March 2010
Greece GR	Hellenic Post ELTA S.A. – 100% State	
Hungary HU	Hungarian Post Office – 100% Hungarian State	Dominates the national market
Ireland IE	An Post – state-owned company	
Italy IT	65% State – 35% Caisse des Dépôts	
Lithuania LT	Lietuvos pastas – joint stock public company	State-owned enterprise Lietuvos pastas since 1 January 1992 ; actual status since 3/1/2006
Latvia LV	Latvijas Pasts – joint stock public company, 100% Latvian State	
Luxemburg LU	100% public	One company for post and telecom
Malta MT	MaltaPost limited company since 1998	Privatisation 2002-2008
Netherlands NL	TNT (ex Royal TPG Post in 2005) – private operator	2006 the State sold its last golden shares in TNT
Poland PL	Poczta Polska – joint stock public company, 100% Polish State	State represented by the ministry of communications joint stock company 5/9/2008
Portugal PT	CTT – Correios de Portugal SA – joint stock public company 100% Portugal State	
Romania RO	Compania Nationala "Posta Romana" 100% owned by the state Joint-stock company since 1998	

相对而言，水行业（其组织方式在几乎所有欧洲国家都是市政当局的责任）

已经被欧洲化了，不是建立在国内市场基础上的，而是建立在耗资、环境保护为基础的质量标准和公共医疗卫生的基础上的发展。一些当地当局是自己管理水务。

邮政行业同样有着其自身的特色，因为该行业有着很重的普遍性服务的责任。随着逐渐的自由化，在 2011 年 1 月 1 日起大多数成员国都取消了“保留

部门”。邮政行业私有化非常有限，27个成员国中22个国家还是继续保持这100%的公共所有权（见表7）。

在所有的欧盟国家中，医院行业在就业上表现了重要的角色。员工一般具有高教育背景。在法国，医院员工占公务员的1/3。在欧盟，在这个行业有着两个普片的趋势特点：服务主要是由公共机构提供以及更多是在非中央的层面。在一些国家，比如奥地利和斯洛文尼亚，医院被市政层面所管理的比例很小。在奥地利，主要是国家（Länder）承担这些活动，但是市政层面需要作出资金支持。在德国，医院的医疗服务是典型地由地方行政承担。在中、东国家，次级行业是分权的。比如在匈牙利，医院服务常常由当地公共机构提供。罗马尼亚也是同样。保加利亚的医院行业由国家和市政两层。在卢森堡，由于国家太小，所以由市政和国家共同管辖。在所有的医疗服务中大多数都是由公共预算所支撑。在近几年的改革中，安置费用的系统还是用相似的标准。但他们还是想鼓励竞争机制去提高效率和质量（比如德国和荷兰）。

同样，教育行业在就业的比重也很大，还有在研究和长期投资方面。全日制义务教育系统在欧盟成员国中都大体一样，但是其结构会根据各自国家的历史和制度而不同。大部分欧盟成员国对小学教育都是公共机构，只有在比利时和荷兰跟多的小学是由政府出资的私有部门。地方当局会对幼儿园、小学和初中教育负责。例如在德国、西班牙、葡萄牙和希腊，教师与公务员等同。在公共事业里，父母有权利为孩子选择欧洲所有国家的学校。

### 2.3 历史、传统和国家制度

除了行业趋势，国家特色对SGIs的欧洲化进程也非常重要，无论是地理、任务、制度、各自特色还是历史、传统、机构和文化上的考量。

虽然共同体法律优于国家法律 ,但是在受到同样共同体法律管制下的行业是被不同的成员国所组织和管理的。

我们知道成员国之间有着国家大小和人口数量的差异。这里我们需要注意到人口密度。我注意到欧盟的平均人口密度是 114 人每平方公里 ,一些国家要低很多 ( 比如芬兰的 17 人和瑞典的 22 人 ), 一些国家接近这个平均值 ( 比如罗马尼亚 94 人、奥地利 99 人、匈牙利 109 人、斯洛伐克 110 人、法国 114 人、波兰 122 人还有捷克 132 人 ), 同样德国的 231 人、英国的 247 、荷兰的 482 人和马耳他岛 1272 人远大于平均值。这些人口密度在组织欧洲公共服务时起到重要的角色因为公共服务的功能是满足居民的需求和社会让公共服务扎根于地域和人口上 : 例如在荷兰邮件不负责取件和送达 , 在希腊群岛也是一样。儿童教育的组织在德国和瑞典是不同的 ( 见表 8 ) 。

另一个需要考虑的因素 : 每个成员国国家组织的形式不同 , 无论中央还是联邦制与否 , 这导致了管理阶层和跨行业之间的责任不同。就算在所有欧洲国家都有着市政或当地议会 , 但他们的人数、规模和责任是不同的。就法国一个国家就占了整个欧盟 40% 的市政数量。法国加上德国、西班牙、意大利和捷克一共占了 80% 。而英国之占 0.5% ( 我们考虑是当地权利机构 ) 。政治行政结构的不同使之更加复杂。

因此 , 在里斯本条约中坚决要求“由不同的地理、社会或文化情况导致了在符合普片经济利益服务与不同需求和使用者的选择之间的多样性。国家传统和文化被欧盟的辅助性条约原则所明确认识。这不是一个阻碍 , 而是欧洲一体化的重要元素。这表明欧盟必须要比成员国表现得更加有效。这个原则在里斯本条约中的共同体均衡性原则所强调。

但是辅助性原则实际上对欧洲一体化是个巨大的挑战。因此，在邮政行业，2008 的官方指令是废除了通过保留原有地区而建立共同的服务责任的可能性，以及明确成员国对建立他们的方式和资金的责任。认识到成员国的地理和人文环境的不同，邮政服务的提供在国内市场有着不同，虽然此指令的目的是“完整的实现”。

更笼统地说，颁布的欧盟制定通法给予了其对那些被成员国所确定和管理的国家机构的管制。根据历史、传统和制度的不同通用法则和标准的执行上具有不同性。

表 8 是国家地理及政治行政结构。

Country	Population M. inhab	Area 103km <sup>2</sup>	Density inhab/km <sup>2</sup>	Communes or equivalent	2nd level	Regions or Federated States
Austria AT	8,2	83,9	99	2 357	-	9 federated states
Belgium BE	10,5	30,5	344	589	10 provinces + 6 communities and regions	
Bulgaria BG	7,2	111,0	70	264	-	-
Cyprus CY	0,8	5,7	130	524 local comm.	-	-
Czech R. CZ	10,2	78,9	132	6 249	14 regions	
Germany DE	82,4	357,0	231	12 312	323 districts	16 federated states
Denmark DK	5,4	43,1	125	98	5 regions	
Estonia EE	1,4	45,2	31	227	-	-
Spain ES	43,4	506,0	83	8 111	50 provinces	17 autonomous com.
Finland FI	5,3	338,1	17	416	-	-
France FR	62,8	552,4	114	36 683	100 counties	26 regions
Greece GR	11,1	132,0	85	1 034	50 counties	
Hungary HU	10,1	93,0	109	3 175	19 counties	
Ireland IE	4,2	69,8	60	114	8 regional authorities	
Italy IT	58,6	301,3	197	8 101	103 provinces	20 regions
Lithuania LT	3,4	65,3	55	60	-	-
Latvia LV	2,3	64,6	37	527	26 districts	
Luxemburg LU	0,5	2,6	175	116	-	-
Malta MT	0,4	0,3	1272	68 local councils	-	-
Netherlands NL	16,3	33,9	482	443	12 provinces	
Poland PL	38,2	312,7	122	2 478	314 counties	16 regions
Portugal PT	10,6	92,2	114	308	2 autonomous regions	
Romania RO	21,6	238,4	94	3173 local authorit.	42 counties	
Sweden SE	9,0	450,0	22	290	18 county councils + 2 regions	
Slovenia SI	2,0	20,2	99	210	-	-
Slovakia SK	5,4	49,0	110	2 891	8 regions	
United Kingdom UK	60,2	243,8	247	434 local authorit.	34 county councils and Greater London	3 devolved nations
Total EU	491,9	4 321,0	114	91 252		

**表 9 是欧盟国家社会住房情况。**

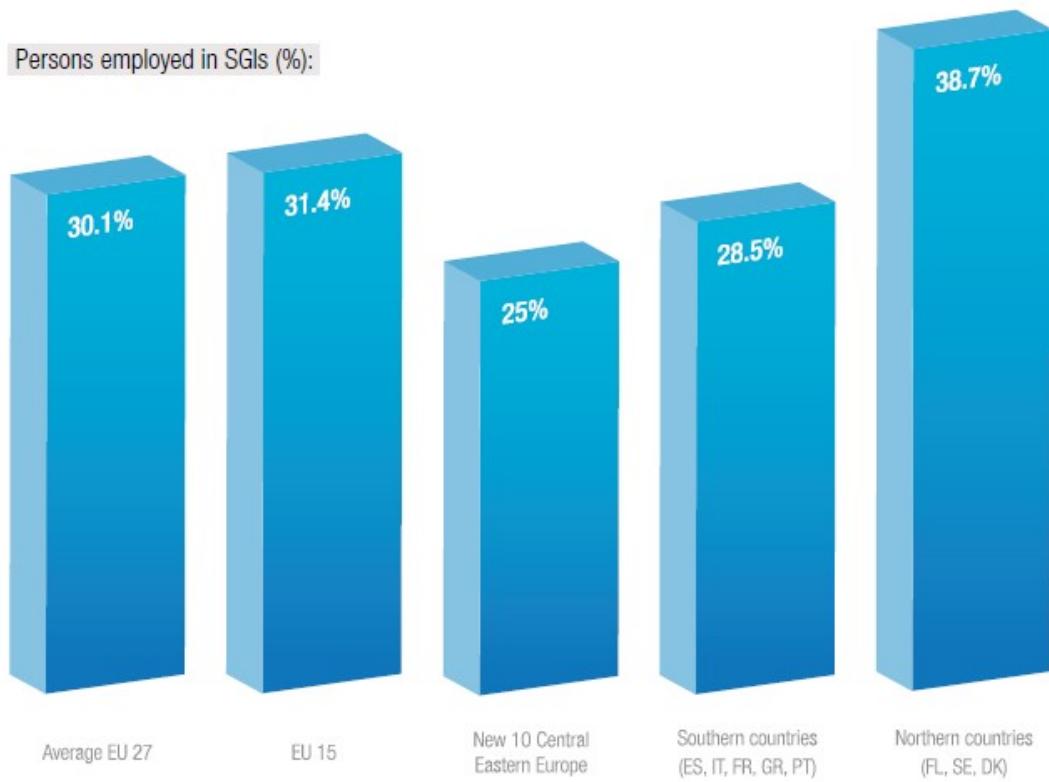
**TABLE 09. Social housing in the EU**

Country	Home-owners %	Private rental %	Social housing		
			Number (10 <sup>3</sup> )	per 1000 inhabitants	% Housing
Austria AT	58	19	840	102	21
Belgium BE	68	23	337	26	7
Bulgaria BG	95	3	110	14	2
Cyprus CY	79	18	0,9	9	3
Czech R. CZ	66	13	867	85	20
Germany DE	43	51	2 471	28	6
Denmark DK	53	26	534	102	20
Estonia EE	84	9	25	18	7
Spain ES	82	10	141	3	1
Finland FI	63	16	438	74	18
France FR	56	25	4 300	71	19
Greece GR	74	20	0	0	0
Hungary HU	94	2	165	16	4
Ireland IE	79	13	126	29	8
Italy IT	73	14	1 061	18	5
Lithuania LT	97	1	29	8	2
Latvia LV	79	20	1	5	1
Luxemburg LU	70	25	2	5	2
Malta MT	74	20	7	22	6
Netherlands NL	54	11	2 400	147	35
Poland PL	75	13	1 520	39	12
Portugal PT	75	18	160	15	3
Romania RO	95	2	178	8	2
Sweden SE	55	27	860	95	18
Slovenia SI	93	3	47	23	4
Slovakia SK	95	1	75	14	4
United Kingdom UK	69	10	5 123	85	21

从表 9 中能明确看出 27 个成员国在住房组织上受自身历史和传统的影响很大。

这些数据说明另一个特点：新进入的 10 个来自中、东欧的成员国虽然必须融入共同体，但是他们自身的特色非常突出。因此在住房行业，大多数居民都是出租人，他们的房租很低。大多数住宅已经卖掉：在匈牙利占 94%，95% 在保

加利亚、罗马尼亚和斯洛伐克，“社会出租”变得很少，除了在捷克和波兰。



从 SGIs 就业所占比例统计可以清楚看到国家传统和历史的重要性。欧盟的平均值为 30.1%；老的 15 个欧盟成员国占 31.4%；但中、东欧只有 25%。但是就算在老成员中还是有很大的差异。比如南北欧的比例就是 28.5% 对 38.7%。同样这是因为国家的历史传统不同解释了其社会化程度的不同。

SGIs 欧洲化进程的另外两个特点是：第一，以前的国有垄断现在中的有些行业还是占主导地位，就算他们已经被欧洲化了。这个观点来看，27 个成员国的情况各异，但是主要国家的操作者在联盟中还是起到了重要的角色，这样的发展还是制作了在欧盟层面上的寡头竞争的环境。

更笼统地说，每个成员国继续去确定他们各自的国家利益和国家优势，但同时又参与共同体利益的提高。这导致了在欧洲一天进程中出现了一些目标矛盾的紧张状态。

同样，在引入共同体理念和规章的时候每个成员国的国家化形式继续存在，就算有些国家的情况很相似。

### 3.六种途径

当前 SGIs 在欧盟的现状是由相互依存，具有张力，并相互冲突的三个趋势产生的，即经济，国家和欧洲化进程。

为了更好的考虑 SGIs 的现实状况，我们为 SGIs 的组织，管理和监管方法提供了 6 种措施或者说是观点，这些方法能相互综合在同一国家或部门使用，另外，他们的设立不具备完整性和连贯性，正是这种多样性能把握住了 SGIs 的复杂性，使其能够在整个欧盟中协调统一性和多样性。

#### 1.公共管理部门和国有企业的模式

#### 2.公民所有

#### 3.地方自治

#### 4.委派管理与外部化

#### 5.新公共管理

#### 6.管制机构

##### 3.1 公共管理部门和国有企业的模式

历史上，政府成立公共管理部门和国企是为了履行不同的政府职能，包括内部和外部安全，国家主权，基础设施，教育，医疗卫生等。

二战以后，一种新的生长模式—“福特制”在所有欧洲国家已经发展起来，并开始影响所有的发达国家。在吸取了 20 世纪 90 年代大萧条的教训并惊醒了战后的恢复重建，生产于消费已经在各个国家中进行协调，确保了生产力和购买力的平行发展，同时，经过有效的经济干预来提倡和规范一种折中的方法（集体协

议，立法），使得雇主和工会之间以及直接薪酬与间接薪酬之间得到平衡。

根据国家的国情，不同的工具被采用：核心基础设施国有化，协商与规划，主要技术方案（航天，电子信息，核，太空探险等），建立新的机构，发展“公共服务”（通信，铁路运输，航空运输，医疗卫生服务，邮政，银行业等）。

虽然这种情况不是唯一的，但在法国尤为明显。人们常谈的“公共服务”主要指那些在国家层级的，由公共企业管理执行的大型服务，垄断，集中化和公务员的特殊地位。

这种“公共服务”的理解伴随着一种逐步充公或者说是逐步没收情况，同时伴随的另一种状况是，技术管理精英处于部长监督与公司高管的对抗冲突之中。

通过国家权力的引导和控制，我们看到了中央政府监督的延伸和行政的控制，其中有拒绝预算，投资，关税，市场，转移贸易顺差以达到减少公共赤字，进行财政分流，尤其在交通运输方面。

与此同时，公共服务企业的管理者相应地建立了强大力量来管理技术与经济知识，并高度重视优化可持续发展的经济代价。因此，一种不对称的知识结构和资源分配就被建立了起来。这种不对称性使公司的领导者在很多情况下可以影响或实施他们的政策和项目。这些公共服务企业的领导者根据自己的需要来定义公共利益的性质，并对公共服务进行限制和约束。

对这些公共服务的企业来说，用户、消费者和公民的满意度是公共服务的目的也他们存在合法性的基础，但是事实是用户、消费者和公民意志是被忽视的对象，他们没有真正的发言权，也没有影响公共服务定义、实施与评价的力量。

同时，这种组织形式可能会实现资源集中和在一些部门或国家中完成技术经济。这就能解释为什么这种在私有化趋势下产生的，在 20 世纪 80 年代到 90 年

代快速发展的组织形式，即使是已经不占统治地位了，但仍然存在于今天的许多部门之中。

在英国，1945 到 1950 和 1965 到 1969 的一些主要国有化法律促使国有企业成立，这些企业有独立的领导者，并且拥有一定的医疗卫生服务规模。今天，私有化的法律也基于这样一个类似的系统。公共事业包括水、天然气、电力、电信，也包括一些其他的国家服务，如铁路、港口、公路和被公认为国家重要活动的广播。在 20 世纪初，大部分公共服务是属于地方的公共服务。即使到了今天，大部分国家范围的公共服务也是有地方级或区级提供的，它们肩负着行政机构、公司、甚至是社区的责任。一些国家公共服务是由区域的优惠政策提供，如天然气、电和水。公共部门直接提公共服务的重要性在逐渐减弱，它的作用已经转变为界定和保证服务。只有邮政和铁路的服务还在国有化的模式下运作，放松管制与 1994 年的外包法案推进了公共服务供应的外化进程。但这些外包的公共服务不包括国家健康服务与国家教育服务，因为这两项服务在 SGL 的就业与支出领域占主导地位。

在斯堪的纳维亚那些高度发展福利的发达国家中（瑞典，芬兰和丹麦），大部分服务是由地方公共社区提供。芬兰于 1994 年一月一日将邮政、电力和铁路转为联合股份公司，虽然仍有国家完全控制，但私有化的法律给予了它们更多的自由权。

在奥地利，公共部门传统上一直发挥着重要的作用，其中一个原因是对于 19 世纪的发展中国家而言，君主制统治下的官僚体制相对更有效。另一个原因是在 20 世纪下半叶奥地利并没有产生太多的企业家。在二战到战后的经济停滞期过后，奥地利在 1955 年制定了一个庞大的国有化方案：电力，邮电，广播，和一

大部分的铁路运输部门(公路)成为中央或地方的政府财产。关于私有化的争论产生于 20 世纪 70 年代 ,但直到 20 世纪 90 年代寡欲私有化的理论才开始成长 ,到 2004 年 ,联邦政府已经持有 62% 的“公共服务”公司资本。

20 多年来 ,在欧洲一体化的背景下 ,即使欧洲机构对公司的所有权是“中立”的 ,人们也开始对公共领域产生质疑。国家垄断已经成为国际市场的障碍 ,越来越多的成员国将“公共服务”委托到私人部门。公共权力的干预并不意味着公有制和公共法的行使 ,因为这并不表示要内化公共服务管理 ,也不表示公共服务要屈服于某种特使制度。假设只有政府的干预才能为公众提供他们所需要的服务 ,这种假设给我们一种反思 ,即虽然是市场满足我们的需求 ,但是当市场失灵离不开政府的干预。

根据经合组织国家在国有企业中占所有权的比重的数据显示 ,在 2005 年 ,超过一半的国有企业归国家所有 ,另外的 20% 由国家占主导权。在一些国家 ,国家是邮政系统和铁路的唯一拥有者 ,并在航空与能源领域拥有多数股权。私有企业的再度国有化的例子仍然是很少见的。

### 3.2 全民所有

这种极端的方法在共产主义时期的中欧和东欧曾被实施过。在 1990 年公共部门在中欧和东欧国家的 GDP 比重超过 65% ,而苏联则是 90% 。从这份在国家章程的数据报告让我们有理由相信 ,20 年前那 10 个进入欧盟的的中欧和东欧国家实实在在的推行了此方法 ,并给之间的国家带来了翻天覆地的变化。

国家是通过组织生产和分配服务来满足公民的需求 ,却不允许人们拥有自己进入私人商业的权利。除了保证内部和外部安全 ,国家还必须确保每个公民在教育 ,卫生 ,住房 ,儿童保健 ,暖气 ,电力或水等方面获得平等基本服务的权利。

在这中广义的“公共服务”观中，他们被视为非市场用户或公民并且他们间接融资的成本只有一小部分。

这种制度无疑使我们能够确保每一个居民获得基本服务。在今天这可能可以被称为基本的“普遍服务”，但是这导致了各级部门问责制缺失、效率低下、浪费公共资金、投资与技术创新不足、社会关系的基础依附于国家等问题。

这种组织方式随着其政治制度的消失而被遗弃，如今其仅以遗留物的形式存在。为了从计划经济转向市场经济东欧与中欧国家早在 20 世纪 90 年代就进行了改革。这些改革往往都具备这样的特点，如通过私有化来缩小政府部门的规模，提高政府的效率。重新建立市场经济自由化称为过渡阶段的主要工作。然而供给结构继承了计划经济的高度集中化，这就使贸易自由和价格自由不仅成就了自由竞争的市场，也成就了垄断和寡头垄断。

共产主义制度失败后，贸易自由化的革新是个不相同的，中欧和波罗地海诸国在匈牙利、捷克共和国和爱沙尼亚的带领下进行改革，堪称典型改革案例。而保加利亚和罗马尼亚等巴尔干国家在自由改革上取得很小的进展。关于自由化，如果我们要区分快速过度的国家和缓慢过度的国家，除了以上所列举的国家外还有罗马尼亚，拉脱维亚，斯洛文尼亚，保加利亚等。

计划经济特别青睐某些工业—重工业与农业，但确忽视市场的作用。正是这种不全面发展造成了过渡时期的危机。早在 20 世纪 90 年代，服务业已经快速增长，其国内生产总值的比重也显着增加。在一些处于过渡期的国家中使用“三级市场”的办法来改变部门的生产结构使得其生产接近欧盟国家的平均水平，2001 年斯洛伐克与平均水平几乎相同，匈牙利也相当的接近。1989 年服务业占陶宛生产总值 30%，斯洛文尼亚生产总值的 51%。在 2008 年它的价值估

计占罗马尼亚 GDP 的 55.9%、占在拉脱维亚国内生产总值的 74.4%。相比之下，欧盟此时的平均水平是 71.1%。

然而在整个欧洲来说，中欧和东欧通过非经济因素（历史和民族的文化，政治制度，地域多样性）来发展“公共服务”是相当鲜明的。中欧国家有史以来一直以一体化的形式与西欧国家进行贸易。在极端主义时期之前它们是民主的国家。相反的，巴尔干半岛几个世纪以来都是在奥斯曼帝国统治之下，西方的民主结构和文化模式是在之后建立的。两次世界大战期间，受到奥地利和德国立法的启示而制定了本国的法律，但“公共服务”的概念仍然处于空白。在这个地区只有保加利亚和罗马尼亚受到翻过的影响制定了公共服务的法律原则。

这个历史遗留在共产主义政权垮台后又开始复苏，引导这些国家多样性的发发展。从 1900 年开始，前东欧国家开始将“公共服务”的概念映入到立法的词汇中（拉脱维亚，捷克共和国和斯洛文尼亚）。最近，欧洲一体化进程导致所有成员国社区概念同化。然而有相当一部分共同体不能理解新成员国，因为它们缺乏恰当的法律框架。

此外，如果普遍增加地方当局的责任，那么在“公共服务”的组织，管理，监管和融资都会出现极大的差异和不稳定性。

### 3.3 地方自治

北欧国家的历史和传统无不体现出其高度的“社会化”，使其在欧洲更为突出，如为了加固社区的团结，地方当局相当重视技能与责任。

和大部分国家一样，这些国家拥有传统的地方公共服务组织，这些组织能制定法规，成立机构。这就是某种层次上的“地方自治”。

德国的情况尤为特殊，1949 年 5 月 23 日，宪法建立了德国联邦制的基本原

则，包括三个层次的政治组织—联邦、州和地方，在立法和政治权利上的共享权。

它保证了地区在自主处理本区域内所有事务的权利。

地方当局在界定公共服务和公共利益的定义上起着非常重要的作用，两种概念并存：一方面，在建立在“社会市场经济”基础上的政治远见认为市场的失灵需要政府的干预。另一方面，为地方当局，特别是市政局提供依据的法律远见认为所有的工作都应该要确保公民的需要。在德国，城市基础设施（公路，内河，海运，港口或机场）在公共服务中发挥了关键作用。市政当局通常通过公共企业来组织水、电、气等公共事务，这些公共企业经常负责大城市的公共服务，甚至包括城市的交通。本地公司大多归直辖市所有：45%公司是私营企业，16%的公司由公共管理者管理经营，40%的公司是公私合营。在城镇的数据中其所占的比率也不断地增长。在针对儿童的服务领域，西德有传统宗教协会的代表，东德有市民的公共传统。

有些国家的地方公共企业多于国家公共企业一半以上，尤其在德国，波兰，瑞典，意大利，拉脱维亚，并在奥地利和法国，地方公共企业的数量占相当大的部分。

表 10 显示的是欧盟国家地方公共企业的情况。

TABLE 10. Local public enterprises

Country	Number	Turnover millions €	Personnel
Austria AT	1 450		44 000
Belgium BE	243		27 250
Bulgaria BG			
Cyprus CY			
Czech R. CZ	339		
Germany DE	3 500	82 000	530 000
Denmark DK	224		
Estonia EE	224	150	10 900
Spain ES	770		
Finland FI	944	2 100	
France FR	1 198	13 300	66 426
Greece GR	1 116	448	27 500
Hungary HU			
Ireland IE			
Italy IT	963	16 700	152 662
Lithuania LT			
Latvia LV		718	53 142
Luxemburg LU			
Malta MT			
Netherlands NL			
Poland PL	2 415	5 200	160 402
Portugal PT	76		
Romania RO			
Sweden SE	1 750	16 000	55 000
Slovenia SI	60		
Slovakia SK	239		
United Kingdom UK	185		

这种强劲的本地自治组织和公共设施管理也出现在其他联邦国家，特别是在北欧国家。2005 年丹麦和瑞典地方当局的财政支出分别占 GDP 的 33% 和 25.1%，占总公共消费的 62% 和 44.2%。具有公共性和提供基础设施使命的公共服务被视为一种社会活动和所有公民的经济利益。这个概念并不赋予公共机关

更多的监管权力。在比利时，地方政府的支出分别占总公共支出的 43% 和 GDP 的 21.1%，相当接近芬兰的，荷兰，奥地利和意大利开支水平。在英国，地方当局在议会所赋予权力的基础上，拥有干涉他们所管辖区域的公共服务。

在那些少数分散的国家中（塞浦路斯，马耳他，卢森堡），因为国家的规模下，或者是处于高度中央集权的体系下，地方当局的公共支出消费从介于 GDP 的 6.7% 到 0.6% 之间。而中欧和东欧国家的一些例子反应了过渡期想权力下放转变。

### 3.4 委派管理和外部化

在君主制中产生的公共服务委托管理是法国的创新。过去半个世纪中，针对地方公共服务管理的这种管理办法迅速发展起来，在过去的 20 年间影响了许多国家。法国私人服务公司在服务提供的一些领域出于世界的领先地位。除了一些特殊的大型服务领域由国家掌控之外，私人服务公司有很大的自由度参与地方公共服务管理，今年来的这一趋势反映了委派管理的发展和国家向私人实体提供优惠的政策。

委派管理可以采取两种形式：两种形式都符合公法契约性质，但确采用不同的融资方式。

第一种模式的代表是特许或租赁。其特点是由用户来雇用承包商，并承担一定的商业风险。租赁和特许权之间的差异主要是租赁属于地方当局赋予职责范围内的权力下放，使得委托给民营企业的任务性质更加明确：私人经营者负责建设，维护和管理基础设施或服务。

英国的法律对行政合同没有具体规则，而公共服务的特许权与该公共服务的定义相关联，这些定义通常是由负责该服务的政府部门来定义。我们必须懂得

区别限期特许和永久特许。特许权在经过审查之后，部长也有权利反对监管者和经营者协商所得出的修订案。

第二种模式是公共采购，社区直接支付承包商，以完成其要求的设施建设。

这种情况，要将公共服务委派出去的政府应以文件的形式界定目标和任务完成的条件和标准交给私人部门负责进行招标，然后选择其中最好的企业签约合同。定期招标的更新应给私人部门施加压力。同时，公共当局必须监察和控制经营活动。

委托管理有三个主要优点：首先，在预算出现困难的时候，它允许私人的投资；其次，它能整合各种设计方案来实施和维护服务的基础设施；第三，他所推行的商业逻辑优于行政部门的限制，利于提高效率。

然而，这些优势的也有劣势。当公共当局决定了委托服务管理时，他们就很少持续更新技术和管理技巧，另一方面，信息结构和技术发展也不对称。而地方政府当局与服务大财团在技术与管理之间的差异加剧了这种不平衡。而这种不平衡又会导致政府部门对私人经营者的不信任。

通过观察我们还发现发展公共服务管理的另一个方法，即处于公共管理与委托管理之间的管理，也就是法国人所说的管理公司和社区发中的“公私伙伴体制”。他们属于商业法管理下的有限责任公司，由公共和私人的资本共同完成某一项。他们有灵活的管理优势，另外公共部门的权利代表也能有效地控制项目活动。

### 3.5 新公共管理

平行于委派管理，一个更为广泛的运动在许多国家和政府部门中介入到公共服务的改革中，即“新公共管理”。发展到今天它的框架多种多样，这是因为每个国家进行改革时要考虑到本国的具体情况，所以不存在唯一的框架。

总体上说，欧洲国家率先进行提高公共行为效率的改革：绩效管理往往与预算因素相联系；评估公共行为不仅依赖各种方法，还要看它的结果；反思公共管理的范围，哪些是需要直接提供的，哪些是可以委派的；顾客直接参与管理的模式；改革公务员和工作人员管理制度。

在公共服务的提供方式上不是所有的地方当局都会采用同样的方法和思维方式，但是作为购买者，组织者和控制器他们发挥着比过去更重要的作用。然而总的的趋势还是逐步减少公共部门的直接干预，鼓励私营部门的积极参与。因此，我们要与非盈利组织建立伙伴关系；将一系列服务任务进行外包；作为查询服务细听来协助合作伙伴；外包服务；许可证和特许权；转变公共实体为公司；以及国有企业的国有化。

国有企业的私有化在开始于 20 世纪 80 年代初的西欧。在英国，开始于撒切尔国有企业私有化计划之后。开放竞争的政策促进了全欧洲国家包括德国、意大利、西班牙、瑞典、荷兰，芬兰的私营化扩张，这现象最近也出现在东欧的一些国家中。根据欧盟国家 TFEU 第 345 条“中立原则”，对经营者是公共部门还是私营部门保持中立。

公共管理改革的所有形式中，最主要的趋势是将服务管理发展为自治机构。它代表了新公共管理各种理念的综合：在执行过程中剖析公共政策的定义；提高效率；灵活的管理及对利益相关者进行问责；提高公民在公共服务方面的福利。此运动在 20 世纪 90 年代开始扩张，相关联的国家有英国，瑞典和意大利。

我们纵观建立在合同之上的公私伙伴关系(PPPs)，其涉及到委派私人公司、长期合约，双方在概念，建设，所有权，维修或设备的结构与开发方面的合作。在欧洲国家，英国更广泛地使用和扩展这一形式，如道路、医院和学校的建设和

运营，甚至还包括监狱的日常管理。近年来，欧洲的一些国家（爱尔兰，德国，西班牙，葡萄牙，意大利等）都在使用 PPPs 方式，PPPs 的实践还在法国和希腊得到推广。在新的欧盟成员国中这种管理形式很少被使用，但却得到法律的特别支持。在许多国家中，PPPs 形式下的公共产品常被“出售”到政府部门。

为了保证委派给私人部门的服务是高效的，应该促进供应商之间的公平竞争。但由于经济行为者的高度集中，常常影响市场上的公平竞争。另一方面，公共当局仍然有责任定义公共目标和任务；组织和维护市场运行；确保控制体系的高效运行。这些需求许多国家和政府部门建立监管机构，这些机构或许可能也或许不可能存在组织管理模式。

### 3.6 管制机构

最近几年，面临竞争的加剧和大量部门的私有化（大量交通和能源通讯网络，社会服务、健康保障、教育等都进行了私有化），欧盟各国纷纷建立了公共服务管制机构。事实上，“自由化”要求公共部门确保经营者的竞争不但要符合规则，而且也要符合公共服务的责任。

表 11 表示，所有欧盟国家都有监督竞争的官方管制机构介入公共利益服务领域。除了爱沙尼亚外，每个国家都有特别的权威部门，通常是部门级的机构介入诸如通讯（主要是邮政和电信）、能源（电力、天然气，有时包括燃油）、运输（尤其是铁路运输）、广播，一些国家的供水、供热、金融服务、保险、健康、教育等领域。通常，这些制度框架的设置都有掌管保护顾客利益的权威部门做后盾。当然，欧盟成员国的管制机构存在明显差异，这些机构要向创立者负责，因此，它们的组织、能力和权力因国家传统和部门特殊性而各不相同。

管制机构始创于美国（独立管理委员会），始于美国特殊的历史演变过程：

美国是一个联邦制国家，在大多数地区，公共服务的组织和管理主要由州政府承担；联邦政府只对邮政和电话服务进行补助。美国公共服务的发展模式直接发端于经济自由主义—即企业和贸易自由，保护顾客利益，限制信托机构的权力等。其背景在于实用主义对法院判决的关注。因此，政府和公共权力部门的角色就是要确保市场功能的实现，如果出现市场失灵，政府部门需介入干预经济生活。除邮政服务外，这种干预很少采取公共服务或国有公司的模式进行。邮政服务于19世纪中叶便已国有化，至今仍属国有公司。政府部门的干预主要采取管制机构（regulatory agencies）形式进行。

美国的管制机构是在市场经济背景下产生的，以限制私人部门对垄断的滥用。这些管制机构最先在自治市成立，以控制地方行为。首先在各州范围内使用，然后推广到整个联邦范围，尤其是20世纪30年代的新政时期对公共服务的管制更为普遍（1934年对通讯进行管制，1935年对电力、1938年对天然气进行管制等）。现在实施管制的领域有上百处。美国的管制机构具有由行政、立法和司法赋予的中等程度的权力。他们通常可以监测市场运行、设置关税、对竞争的普遍原则具有解释权、组织开放市场、控制合并、处理冲突等（在法院和最高法院控制下进行处理）。

在欧洲，管制机构与英国的私有化相伴而生，始于1980S撒切尔夫人的私有化改革，管制机构用于监督私人公司。在盎格鲁-萨克逊词汇中使用“管制”一词，主要是由于组织在那些最初由公共部门垄断的领域面临竞争（罗德里格斯，2005）。目前的国家体系属于被管制的私有市场，而不是由国家直接提供服务，这意味着这种市场受到控制，以确保公平竞争并保护消费者免受垄断权力（在电力、天然气和电信等方面的自然垄断）或寡头垄断者对必须的公共服务的控制

( Bell-Birkinshaw,1995 )。公共企业的私有化使管制取代了对竞争进行常规控制的重要部分【50】，以保证竞争符合公共利益标准。管制者的功能由特别法予以界定，相应的服务组织也根据特别法建立。特别法制定公共服务的规则标准，并对“公共服务”进行控制。

表11 管制机构

国家	管制机构
奥地利( AT )	反信托机构，主要针对电信、电力、燃气、铁路运输、航空运输、传媒、金融服务、健康、教育等的特殊机构
比利时( BE )	对电信、能源和广播进行管制
保加利亚( BG )	能源和供水管制委员会，通讯管制委员会，由部长对健康、教育和交通进行监管，保护竞争。
塞浦路斯( CY )	电信和邮政办公室，能源部，电力网络的独立部门，广播电视台、民航局
捷克( CZ )	电信、邮政和能源独立部门，大部分公共利益服务由中央机构进行管制(如铁路、民航、灌溉、广播、教育、健康等)
德国( DE )	对电信、邮政服务、电力、燃气、铁路进行管制的联邦机构，对公共健康服务质量和服务效果进行管制的机构
丹麦( DK )	对电信、能源和航空的管制
爱沙尼亚( EE )	公平竞争委员会，包括能源和通讯
西班牙( ES )	对电信、能源管制的机构(包括电力和碳氢化合物)
芬兰( FI )	对通讯、能源、交通安全运输、消费者、竞争、社会福利和健康的管制
法国( FR )	对电信和邮政服务、能源(电和燃气)、广播、铁路、金融服务的管制

希腊 ( GR )	对电信和邮政、通讯保障和通讯安全、能源、燃气、海运、地方客运、广播电视、信用和金融机构的管制
匈牙利 ( HU )	对通讯、公平竞争、消费者权利保护、能源、交通、传媒、水和环境、健康等的管制
爱尔兰 ( IE )	对电信、能源、大都柏林交通、民航、海运、传媒、健康、金融服务的管制和平竞争委员会
意大利 ( IT )	对电信、传媒、能源、海运的管制和反托拉斯机构
立陶宛 ( LT )	对通讯、能源、交通、供水、供热、高等教育的质量保障、保险、公平竞争委员会、消费者权利保护等
拉脱维亚 ( LV )	对公共设施的双层管制 ( 州一级和地方一级的公共设施管理委员会 ), 公平竞争委员会
卢森堡 ( LU )	公平竞争委员会 , 对电信、邮政、电力、燃气进行管制的罗森堡管制机构 , 传媒、金融服务和保险的独立管理委员会
马耳他 ( LT )	对电信、传媒、交通、健康和金融服务的管制机构
荷兰 ( NL )	对邮政通讯的管制机构、对能源、交通、传媒和金融市场管制的公平竞争委员会
波兰 ( PL )	对通讯、能源、金融市场、传媒、道路的管制机构 , 公平竞争和消费者权益保护办公室
葡萄牙 ( PT )	对通讯、能源、传媒、健康、供水、污水处理、航空运输、铁路运输等的管制 , 公平竞争委员会
罗马尼亚( RO )	公平竞争委员会、消费者权益保护、公共设施管制机构、能源、交通、通讯等的管制
瑞典 ( SE )	对邮政通讯、对社会服务、教育、金融市场进行管制的国家机构

斯洛文尼亚 ( SI )	对电信、邮政和电子通讯、传媒、能源、铁路运输、高等教育等的管制
斯洛伐克( SK )	对通讯、供电、燃气、传媒、航空运输和铁路运输的管制
英国 ( UK )	对通讯、燃气和供电、供水、铁路、民航的管制和公平竞争委员会

管制者确保被私有化后那些部门的公平竞争，使这些竞争符合政府赋予的义务要求，并负责就特许权的修改进行谈判；管制者还可以在某些领域确定价格提高后的最高征税额 ( tax cap ) ( 根据价格公式确定 )。1992年《竞争和服务 ( 公共设施服务 ) 法案》通过后，“公共服务”的管制者可以设立服务标准，如对用户信件的反应时间要求等，公共服务的提供者必须满足这些标准。在供电、供气和供水领域，法案要求管制者要保证竞争的有效性。管制办公室是由法律根据实施私有化政策的实用性设立的，由部长任命的州行政官员领导。但是，如果服务由私人部门提供，部长就只有很少的直接干预权，尤其是对取消某种服务作出提起上诉的决定权<sup>【51】</sup>。1969年，英国有309个关于“公共服务”的提供或管制的机构。

( Bell, 2001 )

受英国模式的影响，意大利在国家将公共服务公司独立之前设立了管制机构，这些机构是独立的，以公正的第三方身份，根据竞争规则、价格和服务质量对相应部门实施管制，并处理消费者和服务提供者之间的冲突 ( Mangenot 2005 ) .

管制机构是在“符合欧洲普遍经济利益服务”过程中创立的，“普遍经济利益服务”是在过去20年中因实施三种分离而产生的现象，这三种分离是：经营者和管制功能的分离，拥有商业服务的公共机构的股东角色与其管制功能的分离，具有自然垄断性质的基础设施建设和服务的分离。在今天大多数OECD国家，存在这

种分离的趋势。欧共体立法机构预测，管制机构/或独立的部门性管制机构最初成立于电信部门，随后在其它自由化后的网络部门成立。这些机构负责保障经营者间的有效竞争、市场效率和均等机会。有些部门还设立了欧洲管制协会和RNA部门间的协调与合作机构，最近，在欧盟的倡导下，出现了欧洲管制集团同时，在政治框架下成立了与之并行的、欧共体级别的欧洲管制机构通用框架，尤其是对高新技术领域实施管制（如欧洲药物管理局、内部统一市场管理办公室、欧洲海运安全局、欧洲航空安全局、欧洲铁路安全局等）。

有些国家（如德国、西班牙、法国、比利时等）的独立管制机构是应欧盟要求而设立的。在荷兰，其“自治行政机构”（ZBO）置于司法或部长的监督之下。自2003年以来，一些管制者，如能源和交通管制机构并入了公平竞争委员会，这是经济部的一个控制机构。在芬兰和德国，管制机构是部长管理的特殊部门（[Marcou-Moderne, 2005]）。

如今，管制机构因其功能的不同而存在本质上的区别。这些管制机构可能恰当地监督竞争的公平性和有效性；在部门中引入竞争机制；监测是否因竞争的引入而导致负面影响（如缺乏投资积极性、增加负外部效应、土地过分集中等）；经营者过分热衷于某项具有自然垄断性质的基础设施建设（如电网、燃气、铁路、供水以及公共卫生设施等）；确保矛盾对立面的目标之间的平衡，尤其是竞争与普遍公共利益或公共服务责任间的平衡。我们的实施信条尚不稳定，尤其是管制机构，在处理信息不对称方面（这是管制机构与服务提供者之间的基本特征）还有许多困难。我们也注意到不同国家针对某个部门（如铁路）的特殊管制机构存在的差异。

#### 4 . 社会对话机制

CEEP ( 欧洲企业家和企业服务中心 ) , 代表公共利益服务的提供者 , 也是被欧盟认可的三个跨行业社会伙伴关系中的一个 ( 另外两个分别是欧洲商业联合会和欧洲贸易联合会 ETUC ) , 其目的是分析新的公共利益服务对社会对话机制而言以及公共部门雇主和雇员的集体劳资谈判战略的含义 [53] 。

社会对话机制根植于欧洲大陆的历史传统 , 这种传统使欧盟有别于世界其它地区。根据这种传统 , 在欧盟不同的成员国中 , 社会对话机制是民主政府的组成部分之一 , 也是经济和社会现代化的一部分。

欧盟条约和欧洲劳工法的大量条款的目的在于加强社会对话以及强化社会伙伴在整个欧洲层面、国家层面、部门层面、地方和公司层面的角色。然而 , TFEU ( 欧盟功能条约 Treaty on the Functioning of the European Union ) 在欧盟层级 ( 欧洲社会对话机制 ) 建立了社会对话机制并将其制度化 , 几个欧洲级别的指令、政策指导和建议等 , 其目的也在于强化社会伙伴在国家层面、地方层面和公司层面的作用。

术语“欧洲社会对话机制” ( European social dialogue ) 用于描述关于欧洲社会伙伴关系的制度化的协商程序。“欧洲社会对话机制”指行业组织双方 ( 雇主和雇员 ) 的讨论、协商、谈判和联合行动。根据双方参加人员的不同 , 有两种形式 :

三方对话 : 涉及公共权力部门。三方社会对话涉及三方峰会 , 在欧洲社会伙伴和欧洲制度框架内讨论诸如宏观经济领域、就业、社会环境保护、教育和培训等问题。

欧洲雇主和工会之间的双边对话。双边社会对话机制主要用于跨行业社会对话委员会和 36 个部门级社会对话委员会。双边对话的议题主要来源于社会合作

伙伴实施的工作项目。

跨行业社会对话与部门级雇主联合会和欧洲工业联合工会之间的部门对话有明显区别。2009-2010欧洲社会伙伴关系的合作项目已经展开，如共同分析劳动力市场面临的挑战，经济和社会改变日程表，私人部门和职业部门之间的调和；在欧盟成员国和候选国间进行社会对话的能力建设；以及社会对话工具的实施等。尤其包括：

对《后2010里斯本日程表》的确定的联合宣言，这源于当前经济和金融危机；

探寻社会和就业现象以及气候改变政策实施后果的监测，其目的是为了寻找使机会最大化、负面影响最小化的可能的联合行动。

联合监督弹性安全通用原则的实施，尤其是评估社会合作伙伴在实施过程中 的角色和参与程度，以吸取经验教训；

联合发布劳动者流动率和经济迁移问题报告，促进流动工人与劳动力市场之间的整合，以探寻可能的联合行动方案。

并且，欧洲的社会合作伙伴将基于之前的工作项目而开展一系列的行动，包括：

谈判并实施内部劳动力市场的自主框架协议；

确定在欧盟27国内对经济和社会变化进行国家层面的研究，以对变化和重构实施有效管理；

对就业行动框架进行谈判；

在扩大的欧盟范围、欧盟环保机构(EEA)和欧盟候选国继续推行社会合作伙伴能力建设，包括进一步开发社会合作伙伴各自的资源活动；

监测和评估欧盟社会对话框架协议及行动方案实施效果；  
欧洲社会合作伙伴将进一步加深他们通过谈判确定的实施工具的共同理解，确定这些工具对不同层级社会对话的影响，进一步对不同层级的社会对话和谈判进行协调，包括促进欧洲职业部门与部门间社会对话更好地协同统一。

而且，欧洲社会合作伙伴将继续监督《欧洲增长与就业战略》(Growth and Jobs Strategy)的实施。除了自主工作项目外，欧洲社会合作伙伴将继续采取双边和三边行动对欧盟的建议和措施作出反应。

我们的研究主要集中在以下领域：对每一个成员国，劳资谈判是用于每个部门、所有公共利益服务还是更广的范围？是否每个部门、所有公共利益服务和更广的范围存在集体协议？

#### 4.1 就业的总体趋势---特殊身份的问题

在欧盟的大多数成员国，公共服务或公共利益服务领域的就业人员一直存在公共部门或私人部门身份之分<sup>【55】</sup>。

在大多数成员国，对劳资谈判和协议的分析需要区分与私法相比的雇佣关系在公共部门（严格意义上）呈现的显著特征。通常，对于相同的公共服务提供者而言，其特点在公私两个部门都有体现。

其中一个共同的区别在于：公共部门从业者（或只是公务员）适用于公法<sup>【56】</sup>，而私人部门从业者适用私法。在许多国家，这种身份的区别使劳动者的权利（如劳资谈判、加入工会、罢工的权利等）和义务不同。

同样，几乎所有欧盟国家的公共部门里，那些具有特殊身份的雇员和隶属于普通雇佣合同的个人之间，以及与具有特殊身份（公务员、法官、警察、军职人员等）的不同目录的雇员之间也有显著区别。公共部门的雇佣关系扎根于具体国

家的法律、规范、制度传统和行政文化价值。几乎所有国家的公共部门的雇员，尤其是公务员，历来具有不同于其他雇员的特殊身份<sup>【57】</sup>。

然而，进十几年来，许多地区的公共雇佣关系越来越靠近常规的雇佣制度，有些公共部门的雇佣关系与常规雇佣关系越来越相似<sup>【58】</sup>，以致大多数成员国的雇佣关系因这种趋同化，或因公私部门间、公共部门的公务员与普通雇员<sup>【59】</sup>间的区别最小化的理念指导而正发生巨大变化。

然而，在所有国家，都存在一些公职目录的公务员直到退休仍保持特殊身份，甚至在一些私有化后的企业也是如此<sup>【60】</sup>。

只有少数几个国家的公务员不具有特殊身份，它们是：捷克、意大利和英国。其中英国是个特例，主要在于它对公务员并未赋予特殊身份（在英国只有中央政府雇员才具有特殊身份，因此不包括在公共服务领域工作的人员，如公共卫生领域、警察、教育和军职人员等），劳资谈判只限于高级文官。在意大利，不具有特殊身份的公职人员包括法官、外交官、纠察队员、大学教授、军职人员和警察。然而在捷克，安全部门的雇员由特殊法案予以管理，所有公共部门的职员均由法律予以规定。

与隶属于私法下的公共雇员相比，隶属于劳资谈判制的职业文官受到较多限制。因此，超过一半的国家，具有特殊身份但无劳资谈判权利的雇员属于公务员系列，或者属于私法下的某些雇佣目录<sup>【62】</sup>。北欧国家就是通过在公共部门（雇主）和工会之间签订合同对公共部门雇员进行管理的例子<sup>【63】</sup>。在几个国家，劳资谈判比加入工会受到的限制更多，尤其是那些职业文官或次级文官。

而且，在几个成员国中，即使劳资谈判的权利越来越多地给予公共雇员的各种团体，那些雇员的特殊身份不需法律效力做保障的国家的数量却下降更多<sup>【64】</sup>

。大多数情况下，雇员的身份和工作条件仍由公共权威部门通过法律或行政规章（或决定）来确定。

即使私人部门的雇员和公共部门雇员间的趋同化趋势能在成员国之间予以区分，这些国家的区别仍然存在，这揭示了公共部门的劳工关系在每个国家都有深厚的法律和制度传统，以及存在于公共服务、普遍公共利益服务尤其是公共部门的雇佣关系的现实状况。

工会在所有欧盟成员国都有下降趋势，但不同国家工会化的程度差距极大，参加工会比率从5%到90%不等【65】。

#### 4.2 部门特点和趋势

公共部门和私人部门在劳资谈判方面的区别从部门角度来看变得越来越复杂。部门特征也会对社会对话机制或劳资关系产生影响。报告的以下部分揭示了一些大型公共服务部门的部门分化现象。

在公共权威部门，雇员大都置于公共雇佣体系之下，只有少数几个国家例外【66】。

在许多国家，大多数大型公共服务部门都由公共经营者控制，但这些部门并不能完全代表重要的公共部门。

以公共医院部门为例，这个部门在绝大多数欧盟成员国中均属公共部门，并占据总雇佣人数的重要份额（尤以女性雇员居多）。通过劳资谈判对雇员产生的影响揭示了欧洲卫生服务领域分化的现实。在几个国家，公共卫生部门的雇员拥有特殊身份而被排除在正式合同之外（包括奥地利、希腊、波兰、葡萄牙和西班牙）。

在许多成员国，多雇主劳资协议成为主流趋势，其中部门合同是唯一通过谈

判签订的合同形式，包括保加利亚、爱沙尼亚、爱尔兰、意大利、荷兰（只有部门协议）、罗马尼亚（只有覆盖所有部门员工的部门协议）、斯洛伐克、斯洛文尼亚（只有覆盖所有部门员工的部门协议）、瑞典（只有多雇主劳资协议）。在比利时，每个部门（公共的和私人的）的部门协议相互协调，在德国，多雇主劳资协议只在公立医院实施。

有些国家（如意大利和西班牙），分权化过程导致了地区层级劳资谈判的产生。

有三个国家，社会合作伙伴间的对话采取谈判和协商的形式。即，奥地利和比利时（公立医院<sup>【67】</sup>）采取谈判的形式，而法国公立医院的对话采取协商的方式。,

以下这些国家只有公司层级的协议：即塞浦路斯、捷克，匈牙利和马耳他，以及波兰的私人部门<sup>【68】</sup>。

在少部分国家，私人医院有单独的合同计划。奥地利和葡萄牙健康领域的劳资谈判只存在于私人医院（在葡萄牙，某些职业只有部门协议）。在奥地利和法国，既有公司层级的协议，也有部门层级的协议，而在德国的私人医院只有公司层级的协议。拉脱维亚的私人医疗部门没有集体协议，塞浦路斯集体协议的覆盖率也很低。

以下这些国家已建立起了有关医院卫生服务的三方管理机构，它们是：保加利亚、爱沙尼亚、芬兰、法国、爱尔兰、拉脱维亚、罗马尼亚和斯洛伐克。基于高度的职业化和公私之分，大部分国家的医院部门拥有不止一个雇主组织。

网络服务。铁路运输部门<sup>【69】</sup>在几乎所有欧洲国家都进行了改革，现仍处于自由化或私有化进程中。然而，这个部门仍被传统的国家经营者、通常是州属公

共公司所控制。结果，单一雇主协议比多雇主协议形式更普遍。以男性员工为主是这个领域的另一主要特征。和其它许多部门一样，国有企业私有化对雇员身份产生影响，并因此影响雇佣关系。因此，受公法约束的雇员较少，他们被排除在劳资谈判之外<sup>【70】</sup>，因为有些部门的垄断性或独占性（表现为只有一个大型经营公司），在许多国家，劳资谈判只在公司层面使用。有些国家只有单一雇主协议形式（如比利时、保加利亚、匈牙利、捷克、希腊、爱尔兰、立陶宛、罗森堡、荷兰、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛文尼亚和英国）。

一半以上的成员国（这些国家有铁路运输网）将多雇主合同形式作为谈判的重要形式<sup>【71】</sup>，而在斯洛文尼亚和瑞典只有多雇主协议。在丹麦、爱沙尼亚、法国、拉脱维亚、罗马尼亚和西班牙主要采用公司协议形式。

就雇主代表性而言，大多数国家工业系统的部门被部门公司而非行业协会控制。与工会系统（以及医院卫生部门）相比，部门公司直接涉入劳资谈判和社会对话协商中。在少数几个国家存在不止一个雇主组织（如丹麦、德国和意大利）。

欧盟成员国的邮政部门分为独家提供和多个私人公司提供形式。独家提供主要是由之前占垄断地位的公共邮政服务公司提供（除荷兰和马耳他以外，这两个国家传统的邮政经营资本已私有化）；私人提供因其规模和占据的市场份额不同而不同。总的来说，邮政领域的公司数量在不断增加，显示了开放市场的竞争性。该行业雇员的性别分布在欧洲国家存在差异。部门重组和正式的私有化主要影响公共部门的雇佣关系。就其他国家部门而言，国家垄断行业雇员属于公务员的国家（如奥地利、比利时、法国和卢森堡），其雇员的身份在这些部门重组后保持不变。在这种情况下，在国家邮政服务公司便出现新的私法管束的雇佣关系与旧的雇佣关系并存的局面。

邮政部门由传统公共部门经营的国家只有一个公司协议存在，这已成为惯例（这些国家包括奥地利<sup>【72】</sup>、保加利亚、爱沙尼亚、法国、匈牙利、拉脱维亚、葡萄牙、罗马尼亚、和西班牙）。在塞浦路斯、希腊和立陶宛只有公司协议，而在德国、爱尔兰、卢森堡和斯洛伐克，公司协议与较高层级的集体协议并存。

多雇主劳资协议在北欧各国（丹麦、芬兰、和瑞典）以及斯洛文尼亚盛行，而在其它许多国家并无该协议。除了上述这些国家外，多雇主劳资协议<sup>【73】</sup>也在比利时、捷克、德国、爱尔兰、斯洛伐克（邮政和电信部门采用部门协议形式）使用。国家集体协议形式出现在意大利和英国。

关于私人邮政服务的行业和社会关系问题的数据很少。在保加利亚、法国、拉脱维亚、波兰和罗马尼亚，邮政部门似乎没有集体劳资协议存在。有些国家的私有邮政公司（如塞浦路斯、希腊、爱尔兰和荷兰）主要采用公司协议的形式，但许多邮政公司似乎并未采用任何协议形式。这种情况导致新旧体制的两极分化，根据部门行业是否有组织而将邮政服务分为公有和私有两个部门。

大多数国家都没有建立雇主组织（如奥地利、保加利亚、爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛），因此，单一雇主协议在部门中尤为重要，有时，在由公共部门控制的所有共有事业中只存在一种集体公司协议。然而，集体劳资协议在国家邮政服务中的控制地位并不意味着这些协议对整个部门谈判产生整体影响。以市场导向为基础的小型经营者的雇佣条件常成为国家邮政服务公司签订劳资协议的参考。

#### 4.3 国家传统

社会合作伙伴参与公共服务不仅在部门间不同，而且在整个欧盟成员国也有差异。劳资关系的形成与一个国家的传统、制度和实践密切相关。最近，欧盟发

布了劳资关系状况<sup>[74]</sup>，包括国家层面的劳资关系安排。根据工会和雇主组织、两者间的权力关系、劳资关系的层次和类型、社会合作伙伴参与公共政策的空间、国家干预工会—雇主关系的程度而将欧盟成员国分为五类：

北欧类型：北欧“组织化的社团主义”国家（丹麦、芬兰和瑞典）。

中-西类型：“社会伙伴关系型”，包括奥地利、比利时、德国、卢森堡、荷兰和斯洛文尼亚；

南部：“国家中心型”，包括法国、希腊、意大利、葡萄牙和西班牙；

西部：“自由”多元主义型，包括塞浦路斯、爱尔兰、马耳他和英国；

中-东类型：“混合”模式（两极化或国家中心型），包括保加利亚、捷克、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、匈牙利、波兰、罗马尼亚和斯洛伐克。

我们将这些类型作为总的分析框架，主要从集体劳资协议角度分析符合普遍利益的经济服务（SGEI—Services of General Economic Interest）的特殊社会对话机制。

北欧：“组织化的社团主义”类型：

在北欧国家，集体劳资协议呈现多层级（国家、部门和地方）的管制和多雇主劳资协议形式。这份报告的最后部分表明SGEI部门符合这种模式；并且，在邮政、供气和铁路服务领域，几乎都只有多雇主劳资协议。同时，作为一个共同特点，如果芬兰劳动力市场的国家和社会合作伙伴关系以密切合作为主要特点，那么瑞典劳动力市场由社会合作伙伴通过集体劳资协议和三方谈判自行管制的情况就很罕见。

中-西类型：社会伙伴关系

欧洲中西部国家采取社会伙伴关系型的社会对话主要特征如下：

- 01 雇主、雇员和国家之间自愿密切合作（如奥地利），
- 02 国家部门间框架协议和协商功能（比利时），
- 03 传统共识，社会合作伙伴和“二元利益代表”间名副其实的对话，“二元利益代表”以工会和雇主为基础，而雇主只对集体劳资协议负责（德国），
- 04 雇主和工人之间的合作和共识传统上采取三方协商形式，包括工会、雇主组织和政府（卢森堡），
- 05 工会和雇主在国家层面的强势作用以及国家通过中央政府协议手段扮演重要的协调角色（荷兰），
- 06 斯洛文尼亚模式，与社会合作伙伴关系模式类似，受到奥—德的影响。属于这个集团的两个国家（奥地利和卢森堡），国家在社会对话机制中扮演重要角色。

在这个集团的国家中，除卢森堡模式外（在卢森堡，大部分集体协议都在公司层级进行谈判），其他国家部门层级的劳资谈判扮演重要角色。但是，如果我们考虑符合普遍利益的经济服务领域<sup>【75】</sup>的集体劳资协议，我们会发现这种模式与标准模式间的重要区别。一方面，雇员具有二元身份（排除在正式劳资关系之外的具有特殊身份的公共部门职员，如奥地利、卢森堡），另一方面，采用公司层级协议或至少是部门或多雇主劳资协议，如奥地利（邮政服务、航空运输领域<sup>【76】</sup>），比利时（航空运输领域），德国（邮政服务、发电、供气、航空运输），以及荷兰（邮政，铁路，供气、交通）。德国对邮政服务在法律上规定了最低工资标准<sup>【77】</sup>。

#### 南部国家：“国家中心”型

处于这个集团的国家的劳资关系以国家和法律为主要角色，两极化（公共部

门和私人部门，具有特殊身份的公共雇员和私企雇员)和以解决冲突为导向的协议方式。意大利处于“国家中心”和“社团主义”模式之间。

平均来看，这些国家的工会入会率较低(如法国、希腊、西班牙、葡萄牙；意大利属中等)，但雇主组织数量则是最高的地区之一(如希腊、西班牙、法国，意大利和葡萄牙属中等)<sup>【78】</sup>。但是，当我们考虑到一些重要的SGEI部门时<sup>【79】</sup>，上述因素并不相同：公共公司工会力量极为强大(如希腊的航空运输、这个集团所有国家的邮政服务系统)，而私人公司工会力量则很弱(如希腊的邮政服务系统)。并且，在法国，公共部门公司拥有最高的工会会员率。希腊的电力和航空运输部门的工会入会率也很高。在“南部”国家集团，谈判的主要原则总的来说是变化的或不稳定的。在法国，行业部门长期以来就有对集体协议进行谈判的传统；目前，谈判可在经济活动的各个层次展开。在西班牙，自2005年以来，公司协议便不断增加，国家部门级协议的覆盖率也不断提高，但省级部门协议不断降低。部门劳资关系是希腊和意大利的主要形式(主要是工资协议)。在葡萄牙，通过行业协议规定私有部门的工资和工作条件。然而，有些SGEI部门的集体协议谈判只限于公司层面：包括邮政服务(如法国、希腊和葡萄牙)，航空运输(法国的某些职员目录属此类，葡萄牙)，供气部门(希腊)，铁路运输(希腊，葡萄牙)。在西班牙，单一雇主劳资协议在电力和供气服务领域极为重要，但部门协议也存在于这些领域以及铁路、供电、燃气和航空运输领域。部门级协议在法国的供电和供气部门也是极为重要的；在法国，那些可以限制“社会倾销”的可能性和风险的部门特点在于，依据政府和工会间的谈判结果，法律开放电力和燃气市场，将电力和燃气部门雇员的特殊身份扩展至所有公司，这成为一种“行业集体协议”并为集体劳资关系的实施创造了条件。在意大利，邮政和信使部门以及

航空运输(只针对地面工作人员)部门的工作条件由国家层面的集体协议进行规范，而铁路运输部门的集体劳资关系则由行业协议规范。

西部国家：“自由”多元主义：

自由多元主义(或市场导向)的行业劳资关系发端于不列颠群岛的自由市场经济，包括英国，爱尔兰，马耳他和塞浦路斯。与大多数欧洲国家相比，这些国家公共部门和私人部门的行业劳资关系，除个别特殊情况外从未在法律上做严格区分。如马耳他，工资设置大部分是在个人层面或公司层面进行的，而在公共行政领域则有条件限制(如财政部协议)。在爱尔兰，公共行政部门的雇佣关系越来越多地由立法管制；但集体劳资关系仍扮演重要角色。总的来说，社会对话机制和行业劳资关系在这些国家的公共部门得到了更好的体现。

“自由”多元主义模式的行业劳资关系体系的主要特点是“自愿性”，由两方实施(工会和相应的雇主)。虽然如此，但是国家级集体劳资关系或社会对话机制(社会合作伙伴关系)的引入和演变代表了爱尔兰系行业劳资关系过去几十年的重大变化。同样，塞浦路斯的三方代表是大多数准政府组织(提供SGEIS的组织)和私人部门(即使法律并未使社会对话制度化<sup>【80】</sup>)的主要特点。马耳他2001年成立了“经济和社会发展委员会”，这是三方合作的最高机构；同样，也有许多协会和社会组织与政府进行对话。

在这个群体国家中，谈判的主要主体是公司，在SGEI领域中几乎全都如此。因此，在塞浦路斯，供水部门的谈判在地区层级实施。可以预见，在未来几年，这种情况将导致国家级的集体协议的出现。在爱尔兰，国营的或前国营航空公司管理局以及联合公司也进行国家级的多雇主劳资协议的谈判，在医疗服务领域，多雇主劳资协议是公共医疗系统最普遍的形式。

## 中—东国家：“混合型”

大多数新加入欧盟的中东欧国家(如保加利亚、捷克、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛，匈牙利、波兰，罗马尼亚和斯洛伐克)的社会对话机制和行业劳资关系介于“自由主义”和“国家中心”模式之间(要么两极化，要么处于国家中心范畴)。

即使这些国家都建立了三方社会对话机制，国家和法律仍扮演重要角色，从而使得这些国家更像南欧的“国家中心”模式，社会合作伙伴协议并未使其灵活性增加。如在保加利亚，法律确定合作和协商机制，而国家必须“听取”社会合作伙伴的意见，但在作最终决定时却并不一定采用这些意见。在立陶宛，所有关于劳动力市场和行业劳资关系领域的立法都对国家社会合作伙伴的三重级别保持一致，但在这个级别签订的协议更像是说明性的。实际上，在这些新成员国中，1990年新民主政体重新立法前，国家就是主要的雇主而不存在雇主组织。同样，除罗马尼亚，斯洛文尼亚和斯洛伐克外，前共产主义国家属于第三集团，其工会覆盖率为极低(不足25%)。在社会主义和随后的政治运动中，工会的角色以及劳动力市场的巨大变化也部分解释了这种现象。然而，如这份报告最后部分在国家章节所揭示的那样，这并不是SGEI公共部门的真正特征。例如，在拉脱维亚，最大的工会组织存在于国家机构中，当然也覆盖了如教育，卫生，能源，铁路和邮政等SGI部门。相比而言，私人服务较少地受到集体协议的管制，也很少联合起来(在保加利亚、爱沙尼亚，拉脱维亚和波兰，所有邮政服务领域甚至不存在谈判代表或集体劳资关系)。

根据法律规定，这些国家应有几个层级的集体劳资关系，但通常情况是，这些国家没有部门级的集体劳资关系且劳资关系覆盖率很低。这些特点使能源效益联盟(CEE)经济向着自由化或非协调性模式发展。的确，在许多SGEI领域，

最重要的劳资协议级别仍然是公司层级的协议或过去几年不断增加的部门/行业集体劳资关系。在爱沙尼亚，只有一些SGI部门有部门层级协议。在拉脱维亚，部门层级协议（即所谓的‘总协议’）存在于铁路部门，其它部门有地区协议和地方协议以及其他组织存在。同样，在罗马尼亚，部门级的集体协议覆盖了铁路、电力、供热、石油和天然气部门。在匈牙利，集体协议在国有企业的SGI部门及主要的公共基础设施公司如交通、电信、邮政，能源、供水和卫生部门覆盖率最高<sup>[81]</sup>。在斯洛伐克，有所谓的行业社会对话机制，这是一种长期存在的社会对话机制，这种对话机制分为7个独立的集团—邮政、电信、道路基础设施、公路运输、铁路运输、航空运输和水运，每年都会签署“关于经济和社会合作伙伴关系的协议”。而且，鉴于协议覆盖率总体较低的特点，我们注意到只有公司层级协议的SGEI部门代表性并不强，因为市场由传统的大型经营者所控制（如邮政服务，铁路常常只由一个经营者垄断；保加利亚和立陶宛的航空运输也存在类似情况<sup>[82]</sup>）。

#### 4.4. 差异性与一致性

由于各国情况不同，大众公共服务/普遍利益服务（Services of General Interest）在社会对话与劳资关系上与经济部门形成显著差异。在社会对话与劳资关系领域，公共服务事项（连续性、普通高等教育、公平对待、支付能力、安全、质量和使用者权益等）涉及到不同的工作规范和地域差异。

社会对话在欧盟成员国或多或少有所发展，劳资关系系统也有明显而相似地发生变化。在多数欧洲国家，公共服务领域中的劳资关系不同于私部门。大多数公共服务领域被公共部门或私部门申请。最近几十年，公共服务职业领域变得越来越接近，在许多方面与普通职业领域很相似。

在欧洲国家，国家在社会对话中的作用有很大改变，同时，政府机构在大众公共服务的定义、组织、管理方面以及在社会对话与谈判方面发挥关键作用。

另一个重要的不同在于民族的传统，一方面，一些国家具有较强的谈判和达成一致的传统，另一方面，也有些国家有明显的社会冲突，即使我们注意到这些特征有所减弱。

公共部门中的代表性和劳资关系存在差异，尤其表现在国家控制的经营活动、企业与私人所有制企业之间。一些大众公共服务领域既没有被劳资双方的谈判所覆盖，也不可能囊括其中。在欧洲也有多样性。与公共部门和过去公共垄断供应商有密切联系的工会在部门的劳资关系中作用突出。在许多大众公共服务领域它们依然保持支配地位。在许多国家和部门大众公共服务的私人提供部分很少作为社会对话和劳资关系的代表，有时甚至没有关系。社会伙伴结构的不发达乃至中小企业在大众公共服务和新业务中的缺失情况，不同的国家和部门也有不同。

在国内市场上这些部门是协调的，欧盟体系鼓励社会成员形成一般的社会关系和社会竞争状态的一般框架（比如集体协议等），公共服务和公共服务事项以同样的方式存在着。

### C . 结论：多样性与统一性 - 2

尽管通过这份报告提出清晰的方法论是困难的，但是我们的研究提供了新的知识要素和对于欧洲 27 个成员国在公共服务/大众公共服务方面的评估。

首先在定量价值方面包括 27 个成员国雇佣了超过 6 千 4 百万的员工，相当于劳动人口的 30.1%，贡献超过欧盟 GDP 的 26%，大众公共服务提供商在欧盟经济发展、增长、就业和竞争力以及确保普及高等教育、提供必要的产品和服务

务、增进欧盟经济、社会和区域的凝聚力方面作用突出。

在电、气、水、交通、邮政和通讯、研究和招募等部门，有超过 50 万的企业为向公共服务投资 15 万亿欧元的 5 亿居民提供服务。

这一结论将激励欧洲各机构更好的理解大众公共服务在今天应对危机以及实现 2020 年欧洲战略的作用。

为了实现这样的路径，并且制定恰当的政策和措施，欧洲政府有必要更好地理解大众公共服务的知识和现状，以及监测发展过程的手段，以便实现真正的治理。

我们在研究的过程中发现我们对于大众公共服务的知识是零散、不完整和不确定的。我们希望有一种方法能帮助我们消除今天对于大众公共服务的不确定性。但现实不是静止的，它在所有的国家和部门，技术、经济、社会、组织，都在变化。欧盟应拥有永久的知识、数据和监控发展的手段，以便获取所有相关部门的可靠数据。

这种方法并不支持新的官僚机构的出现，而是形成相关领域的研究和专业学者的网络协同和柔性协作，如同我们平时的研究一样。

我们研究的第三个要素是在欧盟的大众公共服务并没有达成真正的统一，甚至没有真正的聚合。在欧洲一体化 20 多年的进程中，始终延续部门化结构效应的特征，一方面部门化特征成为趋势；另一方面，一个国家的历史、传统和体系，深刻影响他们的组织和管理。我们的研究提供了一个并非完整的图景，统一的因素和多样的组合同时存在。

当然，除了共享欧洲国家悠久历史的价值之外，这个时代也具有深刻的技术经济变化以及不同类型消费者需求演变的特征，大众公共服务国内市场一体化

政策和欧洲公共产品分类和标准的影响。

但是由于国家和部门的多样性，实现一体化无疑需要很长的时间。这取决于欧盟大众公共服务发展现状、可能演变趋势以及来自行业、国家和欧洲化过程中的联合、张力、冲突这三种发展趋势。

这便是服务社区和 5 亿居民难以完全统一的原因。

我们在研究中陈述的主题比起历史学家费尔南·布罗代尔在 1986 年反映在壁画中的欧盟替代法国的观点更好：在历史进程中，多样性的欧盟和一体化的欧盟相互冲突，而欧盟一体化的观点始终占统治地位，并控制和抹杀了各国家的多样性。欧盟不是单一的，它具有多样性。在政治权利层次，理论上的欧洲一体化完全不能实现。来自政治中心的权利结构从来没有把充满活力的多样性统一起来。一旦欧洲被一体化，立即被多样性所取代：总体上，在政治、社会和文化领域都只是实现了表面上的统一。欧盟的命运始终徘徊在统一与多样这两种作用力的冲撞之间：多样性如同植物生长一样呈自然状态；统一性呈现自发与人为相结合推动的趋势。

次年，埃德加莫林向 *Penser l'Europe* 建议：任何通过理想化、空想和减少多样性以简化欧洲的作法都是很糟糕的。欧洲是复杂的，它的特点是包容多样性的组合，以不可分离的方式把相反的因素联系起来。

它与 2005 年起草欧洲宪法的大会成员是同一个思考过程，正如在欧洲宪法的前言中座右铭“多样性中的统一”。

这与 Habermas2000 年在“欧盟问题”中的阐释是一致的。书中描述了西欧民主一直伴随混合经济体制而发展，扩展公民权利，并首次有效实现社会权利。福利国家在历史上首次实现了驾驭高度繁荣的资本主义经济体制，并或多或少和

民主国家的规范理念相一致。他强调，除非从一个国家到跨国经济层次上的政治联盟，才能实现福利国家的功能。基本问题是：欧洲体系能否与通过消极的一体化和新市场而形成的国家利益相一致；或者他们有权发起积极的一体化来改进市场、加强市场监管，形成再分配机制。

因此，在京都议定书第26条附件，有两个所谓的里斯本协议(TEU和TFEU)就不足为奇了。这两个协议中指出，“在普遍经济利益服务方面欧盟存在共享的价值”，一方面是“多种服务中的差异”，另一方面是“由于不同地理、社会和文化方面的差异导致用户需求和偏好的不同”。同时，京都议定书列出一系列共同原则：高质量，安全和购买力，平等对待，产品的普及性和用户权利。

我们研究的主要观点并不是反对统一性或多多样性，也不认为任何一方比另一方更优越，而是它们之间积极动态的整合。

## **第三部份 国家部份**

### **比利时的公共服务**

#### **I. 差异性与统一性**

##### **A. 国家传统和结构**

1830 年革命后，比利时成为一个独立的国家，同时引起了尼德兰王国的分裂，荷兰和比利时不再各自作为一个省而存在。现有的比利时的结构框架是由 1831 年 2 月 7 日成立并经过 1970、1980、1988-1989 和 1993 多次修改的宪法决定的。比利时实行君主立宪制政体，国王代表国家并世袭产生。1993 宪法规定了联邦制，并根据语言将比利时划分为四个大区：法语区、荷兰语区、荷法双语的布鲁塞尔区和德语区。

国家和联邦的组织框架可以看做一个三层的金字塔模型。最上的一层被联

邦政府、社区 和地区占据。他们平等的运行但分别在不同的领域。联邦政府主要是处理外交事务、社会公平、财政、国防、国内事务和社会保障。社区负责文化事务、教育、旅游、医疗和社会事物。全国的三个大区则主要负责处理关于规划、住房、环境、就业、经济发展、交通、农业、贸易和国际合作等。

中间的一层是省。比利时划分为 10 个省，它们必须在联邦、社区或者区管辖权内执行职责同时附属于高一层的机构。

最下面的一层是市，是与公民最密切的一级。比利时共有 589 个市，就像省级一样附属于更高一层的机构。根据它们的权限，有分别来自联邦、社区和大区的议题。市级政府的资金全部来自区，并由区控制。因此，比利时拥有一个非常复杂的政治组织框架，这也在公共服务的组织中得以体现。

从传统上来讲，比利时存在一个法律概念下的公共服务，但是它并没有被准确定义。因此它并不是总能和公共部门或者行政部门的定义区分开，并且它自身拥有不可否认的结构维度。自从 2000 年政府结构的“哥白尼”改革以来“部”( ministry )这个单词的弃用就可以证明这一点。现在的公共服务部门被重新定义为“联邦公共服务”( Federal Public Services )( 国防部却仍叫“the Ministry of Defence ”)。除此之外，许多规划公共服务( Programming public service 或 SPP-services publics de programmation )被用来称呼与需要各联邦公共服务合作的社会议题相关的具体的特定的议题，例如公平机会的政策或者可持续发展。法院也根据公共服务的概念来制定一些可适用的法律，包括规律性、适应性和公平性的原则。从功能观的角度看，这个词语还揭示了一系列的公众利益的使命。在一些领域，这两个维度传统上是被公共实体用来配合关于公共利益活动的管理的，尤其是具有一定自主性的公营企业，介于垄断与非垄断之间。铁路、航空、

教育以及水资源管理就是几个具体的实例。

然而，有两点需要强调：企业有与国家订立关于服务管理的合约来执行公共服务的使命的可能；立法者也有将一系列使命强加给公共服务来赋予使用者和雇员与那些从公共法律地位产生的保证同样的保证。

这篇文章中对于公共服务有强烈的公共认同，欧盟的指示通过要求开放来引入竞争和诸如电信、农产品以及电气提供等部门的自由化，起到了一个动态的作用。另一些社区的概念在比利时的法律中得以确立并占据了新的部门，就像普及服务，它超越了正常的使用领域而扩展到通过电缆和区域运输的分配。显然，有一些部门被它们历史结构深深影响，因此在欧盟促进的改变中变得不那么容易：在比利时和其他的一些国家，自由化的逻辑很容易强加到网络实体中（主要在电信、电力、供气、现今的邮政部门和铁路），但是在教育和医疗领域却得到较少的认同。

### 关于 SGI 的定义和组织的竞争

政府实际定义公共服务义务以及决定 SGI 组织模式的标准是什么？

联邦国家	社区	大区	省	市
电信	社会住房	水	中等教育	本地客运
铁路运输	医疗（有一 些方面由联邦国 家负责）	废水	本地客运	学前教育
航空		区的客运 (铁路除外)		初等教育
邮政服务	社会服务	海上运输		中等教育
跨国铁路 运输	残疾人护 理	内河航运		专业教育
强制性社 会保护	老年人护 理	电力市场		文化服务
能源	广播	市区重建		水
	文化服务	废弃物管 理		废水
	高等教育	废水分配		医疗服务
		地区采暖		社会服务

		可再生能 源(核能除外) 供气 警察		
--	--	-----------------------------	--	--

可以看出比利时的情况非常复杂而且权限标准经常共享于不同的权力部门

## B. 部门组织和趋势

### 提供者的地位

国家(联邦)公有产品提供者	国家混合提供者(公有股权的主体)	此国家公共提供者	此国家混合提供者(公有股权的主体)	PPP(公私合作关系)	混合提供者(私有股权的主体)	私人提供者
铁路客运 铁路货运	电信(比利时50%+1) 火车运输	水 废水管理 医院 教育 医疗服务 文化服务 老年人护理 残疾人护理 社会住房 公共交通	公共交通	教育 交通	电力	电信 废水

### SGI 市场

自由化的市场和竞争	自由化市场 公共操作者主导	公共垄断	自由化市场 个人操作者主导	个人垄断
	电力 公共运输 铁路部门(基础设施和客运及涉外运输) 电信(比利时电信公司) 邮政服务	税 废水 医院 医疗服务 教育 强制性社会服务	电信 广播 门诊医疗服务 供气服务	

## SGIs 的财政来源

使用者/代理人的缴费	公共捐款	保险基金	社会税费
铁路客运	税	社会服务	水
国外铁路运输	废水		废水
大区和本地客运	废水分管理		公共交通(部分)
税	公共交通(一部分)		
废水(在弗兰德斯的一些地方)	教育		
电力	医疗		
通信	高等教育(有例外)		
公共交通			
航空			
内河航运			

## II. 途径

### A. 公共管理和公共企业的管理模式

追根溯源，比利时的公共服务被认为源自于国有制企业主导观点以及联邦制与地方自治的逐渐显现。

比利时政府一直支持对重要经济领域活动的公共介入(比如能源,传播等)。不过，中央政府也不是唯一的公共形式介入。中央政府的干预也会协同其他级别的政府干预，特别是地方政府。|至于比利时政府为满足集体需求而进行经济干预，导致重要行业上的垄断(邮政与铁路，广播)同时，也承担了主要的服务项目，并且分出了几个相互分立的组织。(机关 - 董事会电话和电报，或公共机构 - 比利时广播)|1990年，出现了一种新型国有企业。(业务自主的上市公司)比如，(邮政，铁路，电讯，比利时航空)

部分经营活动转向竞争导致它们的全部或部分转变为私人部门。.由于各项

公共服务形成垄断经营，（电讯，邮政，铁路，电力），有必要要将监管，管理与基础建设职能分开。

## B. 地方自治

依据宪法，自治区公共利益或省级公共利益的裁定由自治区议会或省级议会裁定(Article41)

可是，毕竟没有较为清晰的权限方面的法律定义。

省通常有着各种各样的行政事务，比如中学教育，社会基础建设（职业培训中心，老人中心）卫生防疫等。

市政当局的任务包括，一方面，上级部门委派下来的，另外就是当地福利（城市交通，教育机构，建设和维护学校，图书馆，博物馆，体育和文化设备），卫生和社会活动。

在很多方面，为了满足相当多的具体需要，人们建立各种公共服务机构，比如市/省级机关（瓦隆区）和独立机构的内部或外部（弗兰德斯）

社会活动领域，存在着不少相当规模的公共机构，（中心助理社会公众/公共社会福利中心）和一些属于完全的公共单位或者私人企业与公共权威相结合的狭隘的联合（堂议会/教堂事物会）。（通常是股份制公司 - 混合经济公司）

（“血库”，市政局协会；宪法第162条）标准任务化的具体服务，全被组织在“血库”。这些服务被当地垄断单位提供。在比利时，在服务和尺寸方面它们十分重要。

通常，这些“血库”在数个领域比如水利和废水处理，水源分配，电力分配，经济发展，石化分配，电视和网络服务分配，公共卫生实验，公共交通（仅仅为布鲁塞尔）发挥作用。它们以公司，有限责任联合社或盈利组织的形式存在。它

们也会与私人合伙。

在废水处理方面，通常是被公共服务组织管理，（区域和社区间公营机构，一些市政议会）自从90年代以来，已经被改良了，虽然幅度较小。

### C. 委托管理和外部化

比利时国家系统地组织了在与市场无关的区域中的公共和私人部门之间的竞争，如教育和广播，并且以可比的方式处理这两个类似的机构，一个作为统一的公共服务，另一个作为功能性的公共服务，相关资源的分配(电和煤气)和社会行动，健康，文化和教育等却没有考虑到国家垄断。至于社会使命，比利时有着在公共和私人之间的结构性合作的历史传统；比利时城市保持很大程度的自主权，他们还通过公共补贴与私营机构紧密合作。民办教育与公立教育建立在平等条件下并且私营医院在整个医疗体系中也扮演了重要的角色。

### D. “新公共管理”

现今，比利时由新的公开管理指示并且开始自治管理机构的发展支持某些区段的自由化（邮政和通讯等等视听设备）。

法兰德斯已经采取具体立法鼓励和促进官民合作(2003年7月18号). 在2005年，少于2%的比利时公共投资用于PPP项目（城市中心，学校，体育和当地交通运输部门）

### E. 管理机构

在二十一世纪之交，国家在面对由于公共或者混合经济引起的财政困难的窘境下，必须重新考虑如何参与经济生活。此外，区域一体化在欧洲范围内要求该国放弃以前承担的全部或部分工作；欧共体条约考虑到了其他的目标诸如竞争，经济效率，消费者保护以及社会和地区的凝聚力。为了协调这些不同目的的

各个方面，国家承担新任务是确保所谓的经济和社会生活的关键部门的“规则”。

电信:比利时邮政服务和通讯协会(IBPT-[www.ibpt.be](http://www.ibpt.be))

成立于1991年(2003年开始有自己的法规)，监督两个经济部门:邮政部门和电子通信部门。BIPT通过两类服务壮大了自身的实力：在开放电讯市场的监管任务(遵守监管框架的工作，充分和公平的竞争，出于公共利益的角度保护消费者)和在特定技术领域的行驶最高权力(例如电磁光谱)；管机构必须共享，规范并监督其准确使用).该协会仍将承担更多的公共利益的技术服务.

能源:有一个联邦监管者(CREG)和三个大区监管者：

(VREG,CWaPE,BRUGEL)在关于电力市场组织的1999年4月29号法案、关于天然气和其他管道运输的物质的1965年4月12号法案(天然气法案)的基础上，CREG被委托代表政府从事关于电力和天然气市场的组织和功能的咨询工作，并进行是否适用相关法律法规的监督和检测工作。包含各种从2008年6月开始的规定的法律的批准带来了CREG通过进一步的检测任务和提高的监管力而带来的权利的扩大。

广播：在这个领域有三个大区的监管者。他们分别是CSA(负责法语区的监管，主要工作是检测服务编辑者是否遵守有关义务以及网络操作者)VRM(是弗莱芒区媒体的监管者。它的主要使命是执行弗莱芒区的媒体法规，解决关于媒体法规的冲突、根据法规颁发资格认证拍照。Medienrat是比利时德语区关于视听媒体的独立的监管当局，并且已经根据欧盟的指令在2005年7月27号制定了相关法律。

### III. 社会对话

在比利时，社会对话系统由两大支柱建构：社会对话与协商。

每两年 社会伙伴通过谈判协商，达成一个跨部门的协议（最近的是2009至2010），取决于关注的问题，该协议构成了在跨部门和跨行业间协商出集体协议的框架。公司层面集体协议通常也会由当地工会代表和雇主进行协商，但部门之间的讨价还价仍然是主要的。比利时企业中的绝大多数企业都是雇主组织的成员，而且，通常越大的公司，雇佣的工人数通常越多。

国家层面上，全国劳工理事会是国家级各部门间协议的机构，它把雇主和工会聚合在一起。

雇主组织有：比利时企业联合会（FEB）

自雇和中小型企业组织

农民组织

卫生教育社会福利性住房残障保障等

比利时“联合委员会”在每个部门的活动中，均有重要作用。现在大概有超过150个委员会，并且它们是由雇主和工会平等组成的

它们的主要目标是 缔结集体劳动协议，并力图阻止社会冲突，建议政府施政。

主要有三个级别的全国劳工理事会：

跨行业级别（包含在全国劳工理事会），

全行业级别

企业级别

在公共部门，比利时共同协商系统的主要特征，是从联邦各州直到地方的复合式机构（共同劳工协议并不适用于公共部门）

由三个协商层次构成。

委员会A：联邦政府，社区，以及地方政府各自派出代表与3个代表全部公

共行业的工会协商。

比之于私人部门运用职业间协议进行跨部门协调，委员会A在全国劳工理事会与跨部门协议的活动，具有相同的作用。它包括了所有政府打算提供的关于公共部门雇员的两年左右的承诺，但它通常难以施行。

协议中被允诺的承诺接下来通常被政府转入立法和决策制定程序。对于公务员来说，公共利益问题应在国家层次协商而且它属于委员会A的职权范围（比如，雇员社会保险权）

委员会B：谈判人包括公共财产和市民服务部的部长，以及相关部门的部长，以及公共部门和工会的官员。这个层次的协商发生在跨部门委员会上。

委员会C：以解决省内和当地公共管理问题，委员会直属于比利时的三个区域。

法国邮政/代邮(La Poste/De Post<sup>21</sup>)在比利时邮政服务部门，社会对话发生在一个特殊的联合委员会（同一联合委员会）。由邮箱公司(La POSTE)与三个主要工会进行谈判。

它是唯一的协商与谈判机构，并且它是一个完全的只关心公共邮政的自主机构。另外，也有公共企业的联合委员会.管理公共企业领域内的工人状况，比如比利时邮政和国家传播公司。

企业的联合委员会通常均能胜任于缔结集体协议并且 国家附属联合委员会也擅长于关于白领工人的工作-----该委员会通常与私人部门企业打交道。对它而言，不存在像地区地方或企业层次的集体协议，这是因为集体协议自动地被所有雇佣劳动力认可，该部门集体协商的覆盖率达到100%。集体协议方式已然是

---

<sup>21</sup> 在就业方面，该公司是比利时最大的公司

比利时产业体系的一般准则。不存在一个具体的三方部门。

比如电力部门，既有公共雇员的协商准则，也有为私人雇员准备的行业级协商（联合委员会企业内缔约，一般是代表电力和石化部门的326委员会）

缔结在326联合部门委员会的所有集体协议的强制力通过皇家法令而得以扩展，所以，这个联合行业委员会的复合式雇主协议适用于几乎所有的雇主和他们的雇员。

在铁路运输部门，只有小部分的雇员（私人铁路运输部门的工人）没被特殊行业相关协议程序覆盖，但是，通过为那些没有行业相关委员会覆盖到的工人们服务的跨行业联合委员会，除掉SNCB/NMBS计划外，私人行业的非覆盖可以降到很低。

关于医疗卫生服务，行业协商同样十分重要。

虽然公立医院和私立医院（基本上是非盈利的）集体协商的组织方式有些不同，但通常还是能归于同一类别。

只是，对比与其他行业，雇主方面只有一个松散的组织（特别是在私人行业，每个私立医院都只是一个签约了的雇主组织的成员）

此外，一般来说，协议也被法令加强威力，所以能适用于全部的雇主和雇员并且合法。这时。私人行业内的330联合委员会的集体协议便覆盖了整个联邦的卫生服务体系，而不仅仅是医院了。

公立医院的雇佣关系通过法律来具体规定。协商采用对话或者协议的形式。协议可以以契约存在。而契约具有道德或政治绑定效果，但是未必是合乎法律的绑定，并且政府可以单方面执行它的意思。当然，遵守它这是比利时公共部门的准则

比之于其他行业，空中交通运输的企业层次的协商重要得多。

相较于市民航空工业的集体协议有个相当复杂的结构，并且，它既作用于行业间的协商也作用于企业间的协商。雇主集体协商由一系列的特殊联合行业委员会合法地组织。管控和基础建设的员工基本上仍旧属于公共部门的管辖。对于他们来说，企业级别的协商是最为主要的协商。

# 匈牙利的公共服务

## I. 多样性与统一性

### A. 民族传统和结构

匈牙利是一个统一的国家，其领土组织包含两个层次的地方政府：19个县（部门）和3175个自治市（区）（地方当局- 2863农村直辖市，265个市，23个和县地位等同的市，和有着特殊地位的国家首都布达佩斯）。国家的权力下放的行政管理部门是以区域水平组织的（7个地区主义的区域管理办公室）。

关于一般利益的服务的国家法律是按部门组织的。没有具体的法案是专门阐述合计一般利益的服务的。但是，也有一些法案是适用于所有领域的。

SGI（“一般利益的服务”）适用于匈牙利的术语是“公共服务”（复数，单数是：“公众”）。这个术语的直译是“公众服务”。它的意义正好是欧洲委员会的正式文件中给出的 SGI 的定义。有一些法案出于自身的目的明确地界定了它的含义。这些定义是正式的但不完全。术语“公众”出现在大约 70 个不同的法律和处理领域和部门的议会的决议中，如铁路，公路交通，教育，表演艺术，消费者保护，卫生保健，环境保护，供水，废物管理，丧葬服务和公共墓地，图书馆，博物馆，当地政府，区域开发等，这些往往直接提及共同体法。

这个词没有使用于占支配地位的部门性的国家法律法令，除了 2007 年里斯本条约宣告成立的 168 号法案。在用于训练公务员的教科书里，有一个主要以传统的重叠词术语来表达 SGEI 的含义：“公共财产”。其字面翻译是“重大的公众服务”，涵盖能源，供水，通讯，公共交通，铁路，邮政服务，废物管理，烟囱清洁，公共墓地，以及公共领域的维护。这个词是跟“人文公众”（人类的公共服务）

务 ) 形成对比的 , 涵盖了教育 , 医疗保健 , 社会服务等。

NESGIs 一词在匈牙利被翻译为“普遍感兴趣的非经济服务” , 这是字面直译。它在文学中很有用 , 常常提及到共同体法。还有一个更传统的匈牙利术语 : “人文公众” ( 人类的公共服务 ) 。它涵盖了 NESGI 的范围 , 但其含义更为广泛 ( 见上文 ) 。

最接近匈牙利语的 SSGIs 的术语是“社会公共服务”和“人文公众”。前者直译成英语时是“社会公共服务” , 它经常被理解为与 SSGI 具有相同的含义。但是 , 它有时被理解的更窄 , 仅提及到欧洲委员会的文件所说的“直接提供到个人的其他的必要的服务”。后者不经常使用 , 但却很准确。它翻译成英语时是“人类公共服务 , 其含义与词汇表中定义的 SSGI 相同。

最新的修正案在很大程度上按照共同体法改编了这个专业术语。

在 TEU 和 TFEU 中的术语	在 TEU 和 TFEU 中的匈牙利语
一般利益的服务 - SGIs	SGI 公司
一般经济利益的服务 - SGEIs	一般经济利益
非经济的一般利益服务 - NESGIs	非经济服务
公共服务 ( 公共服务的义务 )	公共服务责任

SGIs 组织的定义的权限

什么是实际上定义了公共服务的义务并决定一般利益服务的组织的模式的一级政府水平 ?

中央政府	县议会	各市
------	-----	----

电信	中学教育 ( 1 )	当地交通乘客
邮政服务	文化服务	水
电力生产		废水
电力网络		加热
电力市场营销		强制性社会保障
天然气运输分配		补充社会保障
营销气体		托儿服务 ( 0-6岁 )
铁路运输旅客		照顾残疾人士
区域交通的乘客		照顾老人
航空运输		文化服务
内河水运		小学教育
广播		职业培训
医院医疗服务		
门诊医疗服务		
小学及中学教育		
高等教育		
职业培训		
金融服务		
文化服务		

## B . 部门组织和趋势

### 经营状况

国家公共提供者	国民混合提供者 ( 多数公股 )	次国家公共提供者	次国民混合提供者 ( 多数公股 )	PPP	混合提供者( 多数公股 )	私人提供者
邮政服务		乘客当地运输	水		电信	
电力生产		水	废水		电力生产	
电网		废水			电力市场营销	
乘客铁路运输		加热			天然气运输分配	
乘客区域性运输		医院健康服务			货运铁路运输	
广播		门诊健康服务			航空运输	
医院健康服务		小学和中学教育			内河水运	
高级教育		育			水	
金融服务		义务社会保障			废水	
文化服务		补充社会保障			广播	
		儿童护理服务 ( 0-6岁 )			医院医疗服务	
		照顾残疾人士			门诊医疗服务	
		文化服务			小学和中学教育	
					高级教育	
					义务社会保障	
					补充社会保障	

						儿童护理服务( 0-6岁 )
						照顾残疾人士
						金融服务
						文化服务

### 一般利益服务的市场

自由化的 市场 与竞争	自由化的市场/公众管 理者主宰	自由化的市场/私人 管理者主宰	公众垄断者	私人垄 断者	无市场
电信 广播 金融服务	邮政服务 电力生产 水 加热 医院医疗服务 门诊健康服务 小学和中学教育 高级教育 义务社会保障 补充社会保障 儿童护理服务( 0-6岁 ) 照顾残疾人士	燃气交通运输分配	电力网络		

### 一般利益服务的主要融资方法

用户的费用 / 支付	国家补贴	地方政府资助	保险基金	其他	社会关税
电信	电力市场营销	内陆水运输	医院健康服务	广播	电力市场营销
邮政服务	销售	水	服务	职业培训	销售
电力网络 (运输,分配)	气体营销 乘客	废水 加热	门诊健康服务	照顾残疾人 土地	(表35) 气体营销
电力市场营销	铁路运输	小学和中学		照顾老年人	(表36)
天然气运输分 配	旅客区域和 地方运输	教育 职业培训		文化基金	乘客铁路运 输
气体营销	水	义务社会保障			(表37)乘客
乘客铁路运输	广播	障			区域性 和当
货运铁路运输 (市价)	国家和地方 公共	补充社会保障 障			地性运输 加热(表38)
乘客区域和地 方交通运输	管理	社会住房			医院健康服 务(表39)
航空运输(市 价)	医疗服务	儿童护理服务 (0-6岁)			门诊健康服 务
内陆水运输 水	门诊健康服务	文化服务			文化服务(表 40)
废水	小学和中学 教育(表32)				

加热	高 级 教 育				
广播 ( 表31 )	( 表33 )				
国家和地方公 共 管理	职 业 培 训 ( 表34 )				
医院医疗服务	义 务 社 会 保 障				
门诊健康服务	补充社会保 障				
小学和中学教 育	儿 童 护 理 服 务 ( 0-6岁 )				
高级教育	照 顾 残 疾 人				
补充社会保障	士				
社会住房	照 顾 老 年 人				
儿童护理服务 ( 0-6岁 )	文 化 服 务				
金融服务					
文化服务					

#### 负责订定价格和负责任/或关税政策的当局

议会	中央政府	当地政府	管理机构	其他
小 学 及 中 学 教 育	社 会 住 房		电 信	
高 等 教 育	儿 童 护 理 服 务		邮 政 服 务	
			电 力 生 产	

职业培训 义务性社 会保障	文化服务 (部分地)		电力网络 电力市场营销 天然气运输分配 营销气体 乘客铁路运输 货运铁路运输 区域和地方交通运输 乘客航空运输 内河水运 海运 水 废水 加热 广播 金融服务	
---------------------	---------------	--	---	--

## II. 途径

### A. 公共管理模型和国家公共企业

1990年之后，匈牙利政府保持住了其作为服务提供者的在市场上的占有量，即使它直接行为的影响远远不如它以前在旧政权下台的时期。

在政权发生变化之前的通信领域，唯一的服务提供者是匈牙利邮政的一个分支机构。在1991年底，它成为了一个100%国家控股的独立的公司。之后它又

在1993年12月份归一家德裔美国财团私有。1997年该公司被介绍进行股票交易。直到2001年底，它保持着对国际陆路有线电话的垄断地位，而对于路面有线电话的垄断大体上覆盖了整个国家的一半以上。同一家企业对当时唯一的一家移动电话提供商持有大多数的股份。它也曾是具有主导地位的因特网通道提供商。

这个市场从2001年开始开放，如今，在这个市场已存在几个强大的主体。

在邮政服务之中，如今的匈牙利邮政事务所是一家由政府掌管的公司。新的“2003年邮政法案”为这个市场的自由化开辟了一条道路，也有一些特定服务的例外。然而，国家控股的匈牙利邮政事务所在很大程度上主导了整个市场。1990年，也就是政变的那年，所有的发电站都被一家国有企业所掌控，而这家企业拥有对电力生产，分配和销售的所有垄断。1993年，该公司引进了一个二级结构。当局直接占有了对 MVM 的持有股份，而这些股份扮演了一个管理性的角色并且拥有了几家企业（能量站，TSO）和提供电力给最终使用者的企业。

1995年，一个规模宏大的私有化发生在了第二个层次。所有的服务供应商都已经被私立化了，并且许多能量站也是如此。2001年电力法案使匈牙利的TSO独立于生产的前垄断商MVM。而6家主要的能量站正好隶属于国家控股的MVM集团。

随着对电力网络系统MAVIR的关注，匈牙利TSO集团从2003年至2005年有组织地独立于主要的生产商MVM，尽管他们都是由国家当局所掌控的。从2006年开始，它又属于了MVM集团。MAVIR，匈牙利的TSO现在又由国有的MVM集团所掌控。对最终使用者电力供应的私有化很可能是由1994年的电力法案( 1994年48号法案 ) 所导致的。结果，1995年所有的供应商都私有化了。天然气供应企业也于20世纪90年代部分独立。他们最近已经形成了独立的企业，这些企业

将服从社区规则而负责运输和分配。

尽管这些企业从形式上已经不同于最终使用者服务的供应商，但是他们仍然隶属于这些企业。前国家碳氢化合物垄断商MOL则从1991年到2004年经过了一个很长的过程才私有化。而一个跨度更长的天然气运输网络正好隶属于MOL（如今已成为一家被引入股票交易所的私有企业）

在天然气营销领域，政变后第一个关键的一步是MOL（匈牙利石油和天然气公共有限公司）于1991年的创立，脱离于完全整合的共产主义碳氢化合物垄断商。MOL变成了一家在天然气生产，出口和分配方面的垄断商，但是对于最终使用者的供应却并没有被列入其投资组合当中。

提供给最终使用者的天然气主要是由这样一些企业控制，他们部分由主要的国际私有能源企业控股而部分地由他们提供服务的领域当地政府所控股。天然气供应商在20世纪90年代中期就已经部分私有化了。而他们股份的很大一部分已经划给了有关当局。在一个需要被当局管理的天然垄断地位方面，1994年的天然气供应法案适应于一个垂直整合的供应商。在天然气供应方面，1994年的法案 n°41把天然气供应定义为一个整体利益的服务，而且还引入了一个“单一购买者”的模型，在这个模型中只有MOL有权利从生产者那里购买天然气，而且最终使用者供应商必须从MOL那里购买天然气。地区性的最终使用者供应商于1995年私立化，2003年的天然气供应法案已经包括了天然气运输和储存，以及以接近共同体法为目的的传输系统机制的特定储备。新的2003年天然气供应法案（42/2003）采纳了欧洲议会和委员会考虑的天然气国际市场的普遍定律指示性的98/30/EC观念和规则，和引进除一般利益服务以外的天然气自由市场的一个双重模型。

2008年的新天然气供应法案则包括了与天然气有关的一切行为特定储备，以及对垂直整合企业不同活动的分离的储备。于2009年6月生效的2008年新的天然气供应法案整合了2003年与2005年之间所有共同体法的发展情况，也结束了2003年引入的双重模型。“全体服务”的观点已经被引入来服务于那些拒绝从自由市场上选择供应商的最终使用者。

在铁路运输中，从传统意义上来说，匈牙利的国家铁路局（MáV）曾是个国有的大型企业，它的活动包括客运，货运和网络管理。2007年它被划分为了不同的公司，并且在2008年1月，MáV的货运（货物铁轨运输的分支）已经私有化。间接地，国家通过在财团中一个企业中的股份维持了它在该公司中的少数股份。

在广播播放中，除了被公共基础所占有的公共收音机和公共电视，广播电台现在已是私有企业。

在财政服务当中，变化则更加重要。知道1987年的二级银行系统的引入，这才有了唯一的国家社会主义相似性垄断商——OTP，和为一般大众提供服务的匈牙利中央银行——MNB。在1987年，MNB的商业投资组合被划分为了3个人为创造的新的商业银行，而且MNB仅仅保留了中央银行的功能。新生商业银行的企业客户们都被供以股份，到20世纪90年代早期政府在所有具有OTP这一单一例外的主要银行中的直接控股下降到大约55%。早期的针对匈牙利个人商业银行（部分）私有化于的尝试最终证明是不成功的。所以，翻转后的第一个阶段的政府很快尝试重新获得对他们的控股权。在他们的投资组合的巩固强化之后，1994年和1995年，对外国投资者的私有化开始，外国投资者在开始这能获得相当小的股份（25-35%），然后以后会有所增加。商业银行的私有化在这10年的

年底彻底完成。

### B . 所有共有

在旧政权时期，作为在中欧和东欧的所有集权国家，大型的具有国有垄断地位的国家所有权，是在匈牙利占主导地位。在民主制度建立之后，在许多情况下，如上所述，匈牙利国家继续发挥作为对“公共服务”的供应商的重要作用。在一些部门的服务现在完全由私人机构提供，例如air281和内陆水域运输282。一个在共产主义时期由国家结构所提供的“公共服务”其中一部分被下放给地方政府（见下文）。例如，有着在共产时代是由国家提供的小学和中学教育的案例。罕见的例外是少数教会学校。1990年，地方当局成为主要提供者，并且教会恢复对很多他们在1948年失去的学校控制。

私立学校首次出现在1980年代末，并在90年代初产生繁荣。今天，只有约5%的每一个世代是就读于私立学校。

### C. 地方自治权

在匈牙利，地方自主的原则是宪法（第9章）和1990年地方政府法第65号所认可的。这项法律建立了一个系统，其主要原则是：a ) 每个社区有权拥有一个独立的地方当局（其导致的结果是地方当局的数目翻倍，并且其运算结果的系统成为了欧洲最广泛分散的系统之一）；b ) 地方当局高度自治：他们有权处理没有明确被一些其他地方法案的管辖权所限制的任何公共事项；c ) 公共管理的三个层次：国家，区域和地方，第一个和最后一个应该是真正意义（沙漏模型）。由此产生的系统可被表示为为了妥善处理该地方当局的所负担的任务的高水平法律自治，它与大量有关效率问题以及资源稀缺有关。在地方政府法令修正案中，1994年的法案是最具意义的，其目的是为了改善这种状况，并确定了以防地方

政府的破产的本质的一般利益服务的条文。一个对于这个瑕疵进一步回应的是出现所谓的协调各地方当局的多用途微型区域（见 2004 年 104 号法案）。目前作为具有意义的中等水平的公共管理部门，他们被人们视为应该得到更多的一个可能的候选人。

市政府已具备基本能力来确保基本的地方公共服务，其中有些是强制性（学前教育，基本卫生服务，社会行为（如老人护理，残疾人护理），水和废水服务，公共照明等）也有的是补充性的（社会住房，公安，环境，交通，加热等）。

郡县负责超市政的利益服务或不能被市政人员所担保的服务。他们在健康（专业化的和医院卫生服务），社会行为，二级的和培训教育，文化和体育，环境领域具有权限。

州县和市政人员之间权限的划分相对来说有点复杂；他们甚至会同意允许市政人员去实施那些正常情况下属于州县责任的任务，或者当市政当局不能保证服务时将它们的责任转移到州县区。

几乎三分之一的当地“公共服务”是直接由市政当局的“预算机构”（匈牙利语：预算机构）所保障的。他们主要是被用来保障教育，医疗，文化，竞技和社会服务的设备。例如淡水储备的服务和污水由当地的公共企业所管理。

根据有关于当局联合和合作的法案（1997），市政当局可能会结合他们的资源来保证更高效和更高质量的“公共服务”。

#### D. 委托管理和外部化

在匈牙利，简单合约（比如在市政当局和私立学校之间提供一个公共服务，又或者是在私立企业人的家庭医生和国家卫生保险之间）和特许权是很常见的。

#### E.“新公共管理”

PPP购买力平价定律是一个相对较新的现象，现在并且被用于在有限的领域跨度内服务储备所必需的基础设施的发展上的：(1)在体育服务领域(健身房，游泳池，体育礼堂的修建)，(2)公路运输(高速公路的修建)，(3)文化服务(布达佩斯的“艺术宫”)，和(4)二级和高等教育(学生礼堂以及寝室的建筑和更新)。(在PPP项目的框架中一些监狱也正在被修建和重建。)年度的PPP项目预算成本为80—100百万福林(匈牙利货币)。

一般利益服务的评估。对于匈牙利一般利益服务的评估，在国家改革委员会的主页上，有很多对于测量用户满意度的公共管理机构方法上的指导，各种各样关于对他们的态度的国家调查也被定期的出版。评估的方面包括进入度，质量，承受度，电力服务的可用性，等待时间，透明度和对环境的义务。

对调查表的评估和参与中的来说并不是对SGI供应商尽义务。但是，人们却频繁的做出自愿的评估。作为几个SGI领域的管理当局，匈牙利的能源委员会每年都会在它的网站上发布关于消费者满意度的调查报告，当然一些供应商也是如此。对于天然气最终用户供应商来说，消费者满意度的年度测评是强制性的。中央统计局拥有一个关于SGI进入度的一个数据库。在几个领域当中还存在着对提供高质量服务的SGI供应商的全国性和地区性的奖励。

## F. 管理机构

市场在特别领域(技术的和其他的)、消费者权限和权利的事宜方面被规范化。控制市场参与者操作行为的各自的当局分别包括以下一些：

- 国家通讯传播委员会(匈牙利语：国家通讯传播委员会-[www.nhh.hu](http://www.nhh.hu))，负责向交通部，远程通讯部和能源部报告(运输，通讯及能源部-[www.khem.hu](http://www.khem.hu));
- 匈牙利竞争管理局(匈牙利语：竞争- [www.gvh.hu](http://www.gvh.hu));

- 国家消费者维护当局（匈牙利语：国家消费者保护局- [www.nfh.hu](http://www.nfh.hu)），负责向社会事务和就业部（匈牙利语：社会事务和劳工部-[www.szmm.gov.hu](http://www.szmm.gov.hu)）报告。这是一个许多利益方的多边委员会，负责为规范市场的政府提供意见。

- 能源市场的规范和控制的不同方面由匈牙利能源当局（匈牙利语：匈牙利能源办公室 - [www.eh.gov.hu](http://www.eh.gov.hu)）来保障，它是一个负责特定于领域事宜的控制当局，同时向交通部，远程通讯部和能源部报告。

远程通讯和邮政服务市场在特定领域（技术的和其他的），竞争和消费者权利事宜方面受到规范。控制市场参与者操作行为的各自的当局是国家通讯当局，负责向交通部，远程通讯吧和能源部报告。

对于铁路运输市场而言，负责特定于领域的控制当局是国家交通当局（匈牙利语：国家通讯传播权威-[www.nhh.hu](http://www.nhh.hu)），它的职责是向交通部，远程通讯吧和能源部报告，前匈牙利铁路当局已经部分变成其部门。有关当局特别负责与，以及控制广播——国家收音机和电视广播法( 1996.1 )规定一个公共当局对那些在某些特定详细规则的创造担任角色的领域，和在对广播者活动——国家收音机和电视商业（匈牙利语：全国广播电台和电视局 - [www.ortt.hu](http://www.ortt.hu)）的控制上负责。这个委员会不是一个政府机构。不同于其他领域的当局，它并不隶属于政府。它是一个政治主体，在这个主体中，议会有仅仅隶属于法律的委托人。委员会的主席由民众主席和总理共同提名。在理论上，委员会在政府和反对方之间被平衡。它履行的是对广播播音公共管理当局负责的职责。

在水和废水领域，管理部门负责具体问题的部门有11个：环境和水区域首长，水和环境中央首长（匈牙利语：中央首长和水环境），[www.ovf.hu](http://www.ovf.hu)，报告给环境和水部（环境部），[www.kvvm.hu](http://www.kvvm.hu)。他们的主要职责是保证饮用水的质量

和供应量，以及废水的安全管理环境。他们基本上是有权力批准这些服务的技术和组织。他们还参加了适用的法律的起草工作。除此之外，他们不对市场进行规范。医疗保健服务，由健康保险监督机构和匈牙利国家公共卫生和医疗人员的服务机构所控制和监督。该健康保险能力监督管理局（匈牙利语：卫生监督-[www.ebf.hu](http://www.ebf.hu)），占地面积大多与病人权利，提供给病人的信息和质量保证相关。匈牙利全国公共健康与医疗人员的服务（公共卫生和医疗服务-[www.antsz.hu](http://www.antsz.hu)），是三个层次的在次区域（小区域），区域和国家层面组织起来的机构。该中心是向卫生部长报告的国家的首席医疗官员局（[www.eum.hu](http://www.eum.hu)）。

### III. 社会对话

在匈牙利至少有三个层次的根据法律规定的集体谈判权，内容如下：

在三方的水平，在国家一级的社会对话的框架内是由国家利益和解理事会提供的（自1988年）（全国利益和解理事会，采购决策）。在一般利益的服务领域也有一些具体的部门机构。全国公共服务利益和解理事会（匈牙利语：国家利益公务员和解委员会，采购决策），成立于2002年，包括各公员工会的代表，各地方当局协会的代表，以及中央各中央政府部委的代表。全国公共雇员劳工理事会（公务员全国劳工理事会），成立于2001年，有一个类似的宪法。

政府与在中央工作的公务员有着独立的对话的论坛（公务员事务利息和解委员会），另一个为公务员与为当地政府工作的公共雇员，地方当局与中央政府提供对话渠道（全国和解委员会，地方政府公务员）。有些问题由这两个机构共同讨论<sup>296</sup>。有超过20个不同的部们和议会进一步商讨，以供政府有关部委运作的社会对话<sup>297</sup>。一些地方当局还举行三方委员会。

另一个层面的集体谈判是由所谓的多雇主集体协议代表的根据公共就业服

务法在私人部门和公共机构都是被允许的。他们可以订立无组织部门协议并且在实践中只有定比例的此类协议被视为真正的部门协议。集体谈判的第三个层次是在公司或机构水平签订的，这在匈牙利是占主导地位的水平。

就集体协议的部门分配而言，最高的覆盖率据报道在公有企业部门和主要公共事业公司例如运输，电信和邮政服务（98%）和在能源，供水和污水处理部门（90%）。部门协议可以由部长法令进行延伸。工作场所级别协议也常见于公共部门，尽管大多数有关雇佣的条款及条件的问题由法律规定。私人服务较少受集体协议调控。

由于工资规模和公共部门机构的预算由法律规定，集体谈判，在严格的法律意义上讲，是只限于工作场所一级的协议。此外，在中央行政机构甚至工作场所一级的谈判是不允许的，目前法律规定的范围仅限于参与较高级别的咨询机构。

在匈牙利的医院部门，医院通常属于公共机构，主要由地方当局管理。工会组织通常代表医院工作人员以及医疗保健部门的专业雇员同时订立公司或机构水平的集体协议。在该部门没有多雇主协议；匈牙利医院协会（匈牙利医院，MKSZ）是医院部门唯一的雇主组织。鉴于公立医院的优势其—工资关税是由法律确定的并且预算由公共机构决定—地方收费协议是受限制的。

传统上匈牙利的邮政和速递部门只包括匈牙利邮政（匈牙利邮局）以及活跃在公司中的工会组织。由于该国于1989年的经济转型，成立了许多私人公司以提供速递服务。尽管如此，劳资关系因素在之存在于匈牙利邮政，因此，社会对话机构仅由匈牙利邮政与在这家公司301的工会构成，形成了一个次级部门的社会工作对话委员会。除了社会对话，有没有部门或多个雇主集体协议。在邮政

部门存在有匈牙利邮政订立并且覆盖所有公司雇员的公司集体协议。匈牙利邮政有着重要的雇主地位（匈牙利邮政解决了该部门97%的就业），该机构的劳资关系覆盖了大多数该部门的雇员。

电力部门在匈牙利联合会中有着重要的地位（与其他部门相比）。集体谈判是在公司和部门举办的水平。

铁路运输部门占主导地位的是匈牙利国家铁路公司。铁路部门的工会结构非常分散（一般工会，特殊工会小组，代表地方利益的小型工会）。集体协议在公司水平订立（在匈牙利国家铁路公司-微型飞行器-和区域公司-杰尔肖普朗，埃本富特公司）。在微型飞行器，制定了一些地方级协议，这在法律上是补充该公司高层协议，以根据本地情况调整公司级别协议一般规定。部门协议以及多雇主协议都不存在于铁路部门。此外，铁路部门目前还未建立行业社会对话委员会。

激烈的社会对话发生在匈牙利的民航业。虽然也存在部门级别的对话，次级部门协议在公司水平订立，在四方组织的情况下。民航业有奇特的行业工会结构，存在大量民用航空业小工会。尽管工会结构非常分散，工会的议价能力很强烈由于该部门的特殊性以及它们组织覆盖的全面性。

由于他们有着施加压力的潜能，技术或职业基础的工会强 - 例如那些代表飞行员，乘务员，空中交通导航员和飞机的技术人员。总而言之，主要的三家公司公司一级的集体协定（布达佩斯机场Zrt;马列夫企业集团；HungaroControl）覆盖了一半以上的雇员（2008年）。

# 法国的公共服务

## I. 多样性与统一性

### A、民族传统结构/.一般利益服务的欧洲化

法国是欧洲联盟领土面积最大( 552427 平方公里 )以及人口数量第二多( 05 年统计居民达到 62820000 人 ,仅次于德国 )的国家 ,包括大陆地区和海外领土。

法国由三个层次的政府行政机构构成 :36683 个市 ,100 个县 ( 巴黎既是市又是县 ) 和 26 个行政区 ( Corsica 有一种特殊情况 ) 。在海外地区 ,对于不同领土、不同水平组织有着不同法令的自治权。

这种地区分散服务由三种不同类别组成 :339 个地区 ( 郡 ) ,100 个县区、 26 个行政区。

在法国 ,由于经济上的 Colbert 传统公共政府干预 ,从历史观点来说对公共服务的理解扮演着主要角色。这也是重要的理论发展主题 ,包括认为国家“作为公共服务的合并体 ,处于政府组织和控制之下” ,目的是在制定法案的时候形成一种观点。在自愿的方法原则下 ,公共服务的概念是公共法律的一部分 ,在 16 世纪末期甚至成为行政法制定的准则。它涉及到一种由公共法人管理或者通过合法程序尤其控制下的大局活动。尽管部分被法律学所否定 ,该系统教条还是植根与制定法之中 ,在那里受扩张的大局政治理解观念的推动下得到一定的发展。因此 ,政府干预的新天地—社会反应、文化、休闲娱乐等逐渐的被纳入进公共服务之中。

在结构水平上面 ,公共服务传统上在国家或者当地团体上面直接呈现 ,在私法许可让步的情况下特殊地只在一些部门——铁路交通、水、电、气部门。 20 世纪以来 ,扩大的活动呈现出在指定的趋势为了扩大私人插足的认识和多样化的

指定程序，然而却保留了必要的公共因素，尤其是国家网络公共服务的内容（SNCF1936年创建，EDF和GDF于1946年创建）。

因此，在法国的传统惯例下，公共服务的概念包括许多类型的含义，但也会造成许多疑惑误解。的确，在同一名字下的公共服务和服务公共两者都被提到。

1. 行政公共服务、主权服务、工业、商业公共服务（能源、交通、通信）
2. 国家公共服务，建立在国家基础上；地方公共服务，建立在地方团体基础上（尤其在市以及与其相关的自治区上）
3. 直接由公共权利管理的服务和授权服务

在同样的公共服务上，通常在组织、任务、战略和目标上面存在疑惑。特别地，两种概念并存：

1. 实体定义，它将公共服务与实体提供服务联系在一起。这种定义经常被认为是法国定义的本质。
2. 功效定义，它将公共服务的焦点集中在目标和目的上面。

几个其他疑惑存在的原因：公共服务和垄断经常被同性化但是其复杂的实质表明公共服务的任务可以以部分竞争的形式来提供。同样，如果在确定的公共服务中有特殊职位的雇员存在（公民服务、铁路、天然气等），它就不属于完全需求状态。公共企事业单位经常被认为是公共服务，但是在法国有两类主要的公共服务管理参考模式。

1. 处于垄断的、集权化的以及有特殊雇员存在的国家企事业单位管理的国家公共服务模式
2. 在君主制下就已存在的古老的政府授权与私人公司并委托其管理的公共服务模式。在今天，此类制度模式在水、污水、城市交通和许多地方公共服务领

域上应用较多，因此法国私有公司服务部门在世界上都处于领先地位，比如供水部门和污水处理部门

可以认为，公共服务的总括事实上涵盖一系列的种类。然而却只在宪法之中出现极其少——只有两次，1946 年宪法绪论的第 9 段和宪法正文的第 11 条款——表明重大的缺失在明确定义上面，尽管其定义在政治和法律辩论中经常出现。

此事实有助于理解为何被贴上经济自由主义标签的机构会对对第一种模式有着很强烈的影响。它很多时候被控告质疑法国的公共服务通过对公共垄断部门征税以及在许多部门中引入竞争机制自从 20 世纪 80 年代开始。这种做法引起了巨大的改变，带来的是国家垄断电信部门局面的结束，其领域电信部长在 1990 年将其给予公共专业公司 France T\*\*（该公司现在逐渐转变成为私有化责任公司并且富有竞争性）经营。此时，一个独立的管理机构（ART）被建立且这类经营者负有国际化服务责任，但是这些资金的提供是按照经营者活动的比例所提供。同样的结构变动出现在空中运输部门、电力部门以及天然气部门，都是引入竞争机制。这些方案措施正在行政权和经营权分离的邮政部门和铁路部门实行，现在它们正在接受运输交通以及国际化的竞争。因此，尽管变化的程度由于部门的不同而显的多样化，作为欧洲一体化的结果，所有的公共服务活动尤其是在与国家经济相关领域受重大意义转变的影响作为欧洲一体化的结果。

应该注意到影响法国公共服务发展的不仅限于管理方式（现在更多的对私营者开放），而且也关注与这些服务的运行模式。与竞争压力相关，法国公共服务被要求对提供与使用者的服务质量和经济效率的需求提供更多的注意力。于是同时，欧洲共同体法则对每一个公共服务和其所承担责任需要清晰明确的战略目

标。因此，欧洲一体化的公共服务在法国揭示着意义重大的转变，对管理体制和运行程序都会产生影响。可以肯定的是，变革不会在所有的部门都达到其目的，但是逻辑法则的运用可以是横向的：一方面，自由主义和竞争的成熟发展，另一方面，明确的公共服务责任和国际化视野，展示新的公共服务组织构架。

### 权限的确定和一般利益服务（SGL）的组织构架

什么是实际上定义了公共服务的义务并决定一般利益的服务的组织的模式的一级政府水平？

中央政府	地区政府	县政府	自治区政府
电信部门	地区铁路客运	当地客运(县级水平)	电力分配
邮政服务	地区交通客运	校车运输	天然气分配
电力生产	内河航运	海上运输	当地客运交通
电力输送	医疗健康服务	社会住房	水
电力市场	中级教育(基础设施)	社会服务	污水处理
天然气运输部门	施 )	老年护理	暖气
天然气市场	旅行训练	幼龄照顾(0—6岁)	医 疗 健 康 服 务
铁路旅客运输(国际、国内、地区内部)		中级教育(基础高中)	Ambulatroy 健康服务
铁路货物运输		文化服务	初级教育(基础)
空中运输			社会住房
广播			社会救助
海运			幼龄照顾(0—6岁)

医疗健康服务			文化服务
初级、中级教育			
高等教育			
门诊健康服务			
旅行训练			
义务社会救助			
伤残护理			
财政服务			
文化服务			

## B、部门组织和趋势

### 运营者情况

国家公共供给	国家混合供给(大部分是公共共享)	次国家公共供给	次国家混合供给(大部分是公共共享)	PPP	混合供给 (主要是私人享有)	私人供给
邮政服务	电力部门	地区、当地客运		水供给	通信部门	电信部门
铁路客运		内河运输		污水处理	天然气供应	邮政服务
铁路货运		水供给		当地交通	应	电力传送
内河运输 (公共基础)		污水处理		运输	空运	铁路货运 地区当地

基础管理 )		医 疗 健 康				客 运
广播		服 务				空 运
医疗健康		门 诊 健 康				内 河 运 输
服务		服 务				水 供 给
高等教 育		幼 龄 照 顾				污 水 处 理
义 务 社 会		服 务 ( 3-6				暖 气 供 应
救 助		岁 )				广 播
文化服 务		初 级 教 育				医 疗 健 康
		次 级 教 育				服 务
		旅 行 训 练				门 诊 健 康
		义 务 社 会				服 务
		救 助				初 等 教 育
		社 会 住 房				中 等 教 育
		伤 残 护 理				高 等 教 育
		老 年 护 理				旅 行 训 练
		文 化 服 务				义 务 社 会
						救 助
						社 会 住 房
						幼 龄 照 顾
						服 务
						伤 残 护 理
						老 年 护 理

						资金服务
						文化服务

### 一般利益服务 ( SGL ) 的市场

自由竞争市场	自由市场但公共 部门经营占据	公共垄断	自由市场、私人 经营占据	私人垄断
广播 ( 12 )	通信部门 电力生产 ( 3 ) 电 力 供 应 市 场 ( 5 ) 铁路货运 ( 7 ) 地区、当地客运 ( 8 ) 医 疗 卫 生 服 务 ( 13 ) 初等、中等、高 等教育	邮政服务 电力网络 ( 4 ) 铁路客运	通信部门 ( 1 ) 邮政服务 ( 2 ) 天然气生产 ( 6 ) 空中运输 水供给 ( 9 ) 污水处理 ( 10 ) 暖气供应 ( 11 ) 门诊健康服务 社会住房 幼龄照顾 ( 0-6 岁 ) 伤残护理 老年护理 资金服务 ( 14 )	

( 1 ) 在移动通信市场上，主要的运营商是 Orange ( 2007 年末是拥有达总

■ 44%的用户), SFR ( 34%的用户 2007 年末 ), Bouygues Telecom ( 17%的用户在 2007 年末 )。

( 2 ) 共有 21 家拥有运营许可证的经营商 ( 2009 年 .3 月 )

( 3 ) 法国的电力生产部门主要有三个运营商 : EDF、CHR 和 Endesa ( SNET 的前身 ), 它们占据法国 95% 以上的电力生产供应 , 其中的 90% 由 EDF 提供 ( EDF85% 的发电是通过核能方式 ) 。这部门电力部门属于开放竞争模式。

( 4 ) 运输垄断对于 RTE ( 法国公共网络基础的管理者 ) 和垄断分配网络对于 ERDF 和 GRDF(EDF 的子公司 ) 。在组织公共电力供应的当地政府管辖控制下 , EDF 和当地分公司共同控制着电力的分配。

( 5 ) 经营活动面向市场开放。 GDF—Suze 是第二大运营商。新的加入者 —— 私有公司 Poweo 拥有 2% 的市场份额。

( 6 ) 在法国 , 天然气的生产仅代表着 2% 的国家消费量。主要的天然气生产商是 Group Total 。它的拥有权主要在欧洲。法国拥有 34% 的股份。法国天然气运输网络到今天分成两个运营商 : GRT Gaz ( 附带 100% of Gaz de FRANCE ) , TIGF ( Total Infrastructures Gaz France 、附带 100% of Total ) 。法国天然气的储存被 Gaz De France 占据 79% 的份额 , TIGF 占据 21% 的份额。在分配方面 , GDF ( 现在是 GDF Suze ) 享有 92% 的市场份额 ( 2007 年 ) 。市场份额的平衡在 2008 年被打破由于 GAZ De France 和私人运营商 Suze 的合并。 5% 的市场份额被自治区事业单位所占有 ( r"egies ) 。 EDF 是法国天然气市场第二大运营商 , 而新的私营公司 POWEO 占有 3% 的份额。

( 7 ) 从 2006 年 ( SNCF 垄断各种货物运输的结束 ) SNCF 拆分以来 , 9 个铁路公司拥有进入货运的资格许可证。但是在 2008 年末 , 它们总共的货运市场份额

额只占总的 9%.

(8) In Île-de-France, 依靠在组织管辖权—STIF ( 公共行政管理 ) 上的单一的包括几种形式的公共交通 ( 地铁、RER、公共汽车、有轨电车、铁路 ) 交通运输网络由公共或者私人运营商提供。公共企事业单位 RATP( 地铁、RER、公共汽车、有轨电车 ) 和 SNCF ( RER、铁路 ) 占据大概 92% 的市场份额以及基本上占据了巴黎地区的公共交通市场。由 OPTILE ( l'Organisation Professionnelle des Transports de l'Île-de-France ) 组成的私人公司 ( 公共汽车 ) 占据着另外的 8% 的市场份额。在省区，公共运营商享有 71% 的公共交通市场份额。加入公共组织比如 SNCF、CDC 和一些 RATP 的子公司的大的运营商保持占据市场份额的 50%。Kholi ( SNCF 的组成部分 ) 的子公司占据 32% 的市场份额，Transdev ( CDC 所有权 ) 拥有 17% 的份额。市级和地区 régie 混合型公司在 2006 年拥有 21% 的份额。在省级市场上，私人运营商占据着 1/3 的份额。Volia Transport ( Volia Environnement ) 占据着 24% 的市场份额是紧随 Kholi 之后的第二大运营商。

(9) 公共服务委托的增长引领法国国际组织的创建。法国制造业由三家公司共同占据：Volia Eau (37%)、Lyonnaise des Eaux (21%; Suez Environnement), Saur France (11%, group Saur) 以及一些独立体 ( 2% )。

(10) 在 2004 年，私人公司承担着超过 55% 总人口的污水处理任务。

(11) 大约 300 个城市配置了暖气供应系统网络，大的城市有 2—3 个供应网络，城市地区的两个主要供应商：Elyo (47%, Suez) and Dalkia France (38%)，作为 Volia Environment group and EDF 的子公司，占据着 93% 的私人分配市场份额。剩下的 8% 由独立公司提供。GDF 和 Suez 的合并对私人供应商 Elyo (ex-Suez) 和公共运营商 Cofatech (ex-GDF) 之间的平衡产生冲击。

( 12 )自从 1995 年的电视频道观众市场占有率变革表明一种向下的趋势对于所有的历史文化频道而言。在 2007 年 , TF1 有 30.7% 的 PDA,F2 紧随其后 , 为 18.1% , 数字电视 ( DTT ) 为 17.5% 。 2007 年末统计听众数量在前八位广播节目为 : the Independents 14,6%, RTL 12,9%, NRJ 11,5%, France Inter 9,9%, France Info 9,6%, Europe 9%, Nostalgie 7,7%, Skyrock 7,3% 。

( 13 )公立医院拥有 64.8% 的病床数量。参与公共医疗服务的私人机构占有 10.4 的病床数量。私人盈利部门拥有 20.0% 的总病床数量。

( 14 )近十年来信用机构建立的数量大幅度的减少 , 这一现象正在被高度关注。在 2008 年 , 主要的银行组织有 Crédit agricole, BNP Paribas,Société Générale, Caisse d'Epargne, Banque populaires, Crédit mutuel, HSBC, Dexia, Deutsche Bank 、 GE Capital 在 2008 年末 , 在本土 , 排名前七的银行组织集中了大概 90% 的存款和差不多 84% 的贷款。在部门水平下 , 超过 25% 的市场份额被一个或者两个机构占据。 2008 年晚期的五大机构比率表明其拥有市场资金 51% 的占有额 ( 58.5% 存款和 49.7% 的贷款 ) 。

#### SGIs 一般利益服务的财政方法

用户缴费	公共拨款/补助	补偿金——全体公共服务的义务	保险基金	社会关税/价格
电信	铁路客运	电信	医院健康服务	电信
邮政服务	区域和地方的客运	邮政服务	门诊健康服务	电力营销 ( 1 )
电力			老年看护	燃气营销
天然气	内陆地区的水运			铁路客运 ( 2 )
铁路客运	广播			广播 ( 3 )

铁路货运	医院健康服务			
区域和地方的客 运	门诊健康服务			
空运	小学中学			
内陆地区的水运	高等教育			
供水	高职培训			
废水	义务社会保障			
供热	社会住房			
广播	儿童护理			
医院健康服务	残疾护理			
门诊健康服务	老年照护			
小学中学（合同 安排除外）	文化服务			
高等教育				
高职培训（4）				
义务社会保障 (5)				
补充社会保障				
社会住房				
老年照护				
经济服务				
文化服务				

( 1 ) 2004 年 4 月 8 日 , 一项特殊的电力定价法案出台 , 《 product of first necessity 》 ( 《第一必需品的生产法案》 ) 。这项法案表明 , 特殊定价的利益已经对全民健康保险所覆盖的个人开放了 , 这些人以家庭结构为基础 , 每年得到部分不超过上限的收益。

( 2 ) 政府对更大的家庭的关税 , 每年假期的车票进行补贴。

( 3 ) 有些人可以免于缴费 , 以此来缓解社会问题。

( 4 ) 这些资金是公共和个人共同承担的 , 国家负担 27% , 地区政府负担 14% , 企业大约负担 41% 。失业人员可以获得资助接受教育培训。

( 5 ) 社会保障资金来源于失业人员 , 在职员工和雇主 ; 税收 , 国家公共支出 ( 2006 年接近 10% ) 。

#### 国家当局对定价和关税政策负有负责

中央政府	地方政府	监管部门	供应者
电力营销	水	邮政服务 ( 全民 )	电信
燃气营销 ( 1 )	废水	服务 )	废水
广播	供热		私立性质的小
高等教育	社会住房		学中学
普遍社会保障			

( 1 ) 和电价不一样 , 全法国都没有针对燃气的统一的价格。燃气价格根据经销商的不同而变化。例如 , Gaz de France ( 法国燃气公司 ) 根据从经销商到供应商网管的距离 , 设置了六种价格安排。在法国 , 天然气在两种定价模式下销售 : 一种是经过协商的价格 , 消费者选择以前消费国的公司 , 或者其它可供选择的供应商 ; 另外一种是管制的价格 , 这主要针对那些没有体验燃气质量的消费者。管

制价格又分为两种：一种是“公共营销”( 单个消费者和小型企业；这些税收主要来自 GDF SUEZ ( 主要供应方 ) 和 22 个有背景的操作者，以及当地的营销公司 )；另外一种是基于用户费用的价格 ( 产业的工人 )。管制价格由 the Ministers of Economy and Energy( 经济能源部长 ) 和 the Regulatory Commission of Energy( 能源管理委员会 ) 制定，其根据是特殊供应成本的成本趋势 ( 05 年 6 月 15 日修改过的法案 )。自从 2008 年 8 月 15 号起，低收入的个体消费者有权按照特殊的总体比例得到天然气供应 ( 允许天然气的社会关税作为定额的扣除 )( Order No.2008-778 of 13 Aug 2008; 同时参照 the Decree No.2008-779 of 13 Aug 2008 )。

## II. 究途径

### A. 公共管理部门和国有公共企业的模型

在这个古典的理论中，公共服务的概念对应直接公共管理和大型国企的方法 ( 治安，公平，教育等 )，因为全国范围内很多服务都由大型国企定义和管理，它们垄断，集权，拥有特殊地位的员工 ( EDF,SNCF,France Telecom,La Poste,etc )。复杂的管理，巨大的成本，对用户不充分考虑，使得该体制备受批评，尽管一些部门在技术上和经济上取得了成功，这种组织架构 19 世纪 80 年代面临来自社区建设和新管理模式的发展公共运动的挑战。

01. 电信行业。根据 1990 年 7 月 2 日的法案，法国电信从原来的部门分离出来，以公共运营的方式建立。这个法案使得法国电信成为“一个遵从私法的公司，并且国家直接掌握一半以上的资本”。法国电信公司的资本情况在 1997 年得以公开。第一批 22% 的资本，在 1997 年 10 月被私有化 ( 1993 年以后私有化议程加快；一个新的计划得到通过，其中包括了地位的改变 )。2003 年 12 月 31 日的法案，放弃国家掌握资本在一半以上的要求，消除了其国家公共服务的特点。

2004 年，另外 10.85% 的资本也被出售。05 年 1 月 31 日，法国政府持有该公司 41.08% 的资本，到了 08 年变为 27.4%。法国电信公司对座机的垄断地位直到 1997 年年底才结束，对当地电话的垄断持续到 2001 年年底。在 2005 年，该公司占据了 80.9% 固定电话的市场份额。

02. 邮政服务。法国邮政(La Poste)是法国主要的邮政运营商，在 1991 年从一个部级部门重组为一个遵从公共法的独立的运营商。2010 年，它变为一个国家 100% 控股的公司。

03. 电力。因为电力供应的战略性质，电力的生产，输送和营销长期以来被政府控制。1946 年 3 月，法国煤炭公司由 the nationalization of Coal 建立。1946 年 4 月 8 号颁布的法案通过组织相关部门独立的权利，实现了电力天然气的国有化，其中这些权利包括了生产、输送、进口、出口和市场营销，这得益于两大行业性质和商业性质的国有企业——法国电力公司(EDF)和法国燃气公司(GDF)。这个国有化不包括那些已经公共化的生产商和营销商，比如说 powerplants of SNCF 和法国煤炭公司以及当地的营销商。2004 年 8 月 9 号颁布的法案把法国电力公司和法国燃气公司变为有限责任公司。2004 年 11 月 19 日，法国电力公司改变自己的地位，变为有限责任公司，于 2005 年 10 月 24 日公开资本。根据法律，国家占有法国电力公司 70% 的份额。RTE EDF 有限责任公司，EDF 的一个子公司，负责管理公共输电网络。

04. 燃气。法国燃气公司于 1946 年根据国有化法律成立。根据 Article 24 of Law No.2004-803 of Aug 2004，法国燃气公司和法国电力公司变为国家持股超过 70% 的公司，除了适用其他一些法律规则，他们都受有限责任公司相关法律的管制。根据 Article 12 of Law No.2004-803，在法国燃气公司合法分离之后，创立的掌

管天然气输送的公司，除了使用其它部分法律规则，应该受到有限责任公司相关法律的管制。它的财富可以由法国燃气公司、国家、公司和公共部门组织掌管。The Law No.2006-1537 of 7 Dec 2006 法案开启了法国燃气公司的私有化进程。根据 Article 39 of the Law，政府参与的份额应该从 70% 下降到 34%。2008 年，法国燃气公司和私人运营商 Suez 合并成立了私人性质的组织 GDF Suez（参照 Order of 16 July 2008 确立的 Gaz de France SA 在公共部门转变为私人部门的过程中，大部分资本处理的办法）。在新的组织里，政府持有 35% 的股份，即 2008 年法国燃气公司变成了一个私人性质的组织。

#### 05. 铁路交通。

在法国，那些完善铁路系统的铁路公司在传统意义上大部分有政府支持下所建立的，在 1938 年，鉴于八月三十一号达成的在公共权力责任下的所有线路合并的协议，法国国营铁路公司（SNCF）作为一个股份公司成立。

#### 06. 航空交通。

法国航空公司在法国的航空公司东方航空，联合航空，SGTA 和 CIDNA 重组下成立。法国航空公司，蓝空和 Air France Transatlantique 根据 1945 年 6 月 26 日的命令收归国有。在 1948 年 6 月 16 日关于民用货物状态的法令中提供了关于新的国营运输公司法国航空公司的条例。将法国航空公司私有化的意向在 1993 年 7 月 19 日的法力中得到了阐述。2003 年 4 月 9 日的法令中提出将法国航空公司的大部分资产私有化。在接管提议后的 2004 年 5 月 21 日，政府掌握了法国航空的 44.07% 的风险投资基金，雇员掌握 10%，以及还有 46% 的流动资本。法国政府的份额将会进一步的降至少于 20% 的水平。

#### 07. 内河运输。

有共同航运权的河流是由法国水运部管理的。这是一个在 1912 年 2 月 27-28 日法案下成立的公共机构。

### 08. 电视和广播。

法国电视台是政府直接拥有全部份额的国营公司。法国国家电台和那些负责法国以外的广播的公司机构都属于政府所有。1974 年 ORTF 的重组导致了七个不同电台的创立：TF1, Antenne 2, FR3, Télédiffusion de France (TDF), Société Française de Production (SFP), INA 和 Radio France。1986 年 TF1 被私有化，1989 年 8 月 2 日的法律 n° 89-532 给 Antenne 2 和 FR3 提供了 a joint presidency. 1992 年 9 月 7 日，这两个电视台被重新命名为法国第二电视台和法国第三电视台。它们被归入法国电视台的通用台标下。这样的结构没有法人资格，2000 年 8 月 1 日法令 N°2000-719 成立了法国电视集团 SA 包含 France2, France 3 和在 2002 年一月被重新命名为 France 5 的 La Cinquième，并同时设置了它的法律体制。法国电视台是一个受制于有限公司条例法案的一个全国有的公司。2001 年 7 月 6 日的法令确认了法国电视台的法人资格和控制一组公司的扩大的权力。SFP 在 2002 年 7 月被出售给了一个私人组织。2004 年 7 月 9 日关于电信和印象转播的 n° 2004-669 法案中把股份有限公司法国海外广播电台 (RFO) 纳入法国电视系统。2009 年 3 月 5 日的 n° 2009-258 法案将音像转播和公共电视服务把法国电视系统转变成一个单独的企业，电视和无线电广播交给 France 2 负责，France 3, France 4, France 5 和 RFO 现在直接被法国电视台这个现在已经成为一个国有的机构(具体关于法国电视集团的说明见 2009 年 6 月 23 日的 n° 2009-796 法案)负责。

### B . 地方自治权

自从 20 世纪 80 年代以来 , 由于地方分权 ( 教育 , 建筑 , 社会区域等 ) 导致的管辖权的多次转让和地方混合经济性质的公司的发展 , 地方自治权日益凸显出了重要性。

尽管各个自治区有极大地差异和重要的悬殊 , 特别是对于人口的差异。所有的公社都有同样的管理结构和同样的司法权 ( 见上表 ) 。也有相当大的数目的公社间的通过他们成员来管理管辖权转让的组织 ( 自治区 )<sup>228</sup> 。

地方公共服务可以被直接管理 (régie)<sup>229</sup> 或者被委托管理。直接管理成为传统上管理经营性的公共服务的传统方式。

依照法令当中的 n° 2009-864 条款 , “in house” 合同 (régie) 被定义为合同达成时当合同官方和订约人关于合约控制执行与合约在本部门当中履行是相当的 , 而且可以为这个机构完成很多的项目 , 这个合同提供了订约人拥有了合约的法律效力和真实性 , 或者它可以运用去满足他们的需求 , 在这个法案下的对于这个合同的规则 , 根据采购守则或则与被某些公共机构或者不受制与私人采购守则的私人授予合同相关的公共法案 2005 。

### C. 委托管理和外部化

典型的委托管理<sup>230</sup> 在工商业服务领域中得到了广泛的应用 , 私人机构在这过程中代替政府当局。委托经营可能是一个私人公司 , 或者是一个地方上市公司 ( 混合性质的公司 - société d'économie mixte/SEM ) 。

就是说 , 对于铁路以外的其他交通运输方式 , 地方政府通常使用委托管理的方法<sup>231</sup> 。在首都以外的法国的城市公共交通中 , 直接管理所占份额趋于 10% 这个稳定值 ( 从 1997 年到 2005 年 ) 。在那些小的线路网中它被财政独立的 régies 管理 ( 将近 20 条线处于直接管理 ) , 同时大部分的用 EPIC 。与整个公共运输系统

相比，直接管理更与细小的分支线路相关（19个 régies 中 15个在 2005 年覆盖了少于 100 , 000 的居民）。对于大的网络，管理当局会采用专门的私人提供商。

那些社区（城市城镇群，自治区）有广泛的代表性，对于自治区和混合性质的联合组织（牵头组织）代表性低。

水域部分是处于委托管理中的：2004 年超过这些人口的 80% 是通过私人公司得到服务的（一些 remunicipalisations，格勒诺布，199;卡斯特尔 2003; 瑟堡,2005;巴黎，2010），在废水委托管理中覆盖了将近 55% 的人口。

#### D. 新公共管理

最近，在国家公共服务的领域，新的公共管理引领者国家放弃一些服务操作者的功能；赞成这个角色的活动的监管托付给私人运营商，特别是这一国家所扮演的角色概念的变化，导致了多元化的私有化，公司合作的发展和众多监督机构的出现，在标签上的独立行政机关。

#### E. 监管机构

在法国，监管机构（自治实体直接参与行使行政功能）具有被法律或判例法的标准承认的独立的行政权力(AAI) ,自 20 世纪 70 年代后期成立以后法国 AAI 去保护个人权利和公众自由或涉及专业人士在强加的技术领域上对于行为规则的定义，变得可靠，可以接受经济因素的认可。另一代的机构监管机构已经在关于网络服务自由化政策这方面发展。对于设立对于监管服务市场的独立监督，一个主要因素是欧盟指令调换的限制。

通讯、邮政服务。规范电子通信的功能是由国家通过部长负责电子通讯和监管机构对电子通讯和邮政服务（ARCEP （Article L32-1/l/3, Code of postal services and electronic communications ）这一法规来实行的。

在 1982 年 ,HACA(最高试听权力机构)被构建 ,去能够很好的控制公共广播和授权地方和地区广播和电视许可证。在 1986 年,HACA 被一个独立的国际机构 -CNCL 全国委员会代替。 起初 ,CNCL 只有在媒体方面有监管权力 ,但是之后他开始主管提供第一代电信网络。在 1988 年 ,他被一个叫做视听最高理事会所代替 ,并且主管颁发个人电信系统的许可证 ( 私人网络、手机、卫星通信,等等。 ) 在 1990 年 1 月也立法改革电信之后 ,对于电信公司 CSA 的管理责任被转移到邮政电信部( 董事会一般规定/DRG 在 1994 之前/DGPT 在 1994 ~ 1996 之间 ),在 1993 年 丹德洛特报告展示了改革监管系统的需求。一个独立的监管-这个论题在 1995 的报告中所囊括。在 1996 年 ,伴随着提供竞争介绍 ( 法 96-659 ) 的新法规采用之后 ,监督功能被转移到从 1997 年开始工作的 ART( 电信监管部门 ) ,紧接着 2005 年 5 月法案 ,ART 成为了新的部门 ,命名为 ATCEP ( 对电子通讯和邮政服务的监管机构 )。

铁路运输。 2009 年 12 月 8 日法 n° 2009-1503 ,这个对于组织和监督铁路运输的包括了各种关于运输的提议法律创造了铁路业务监管当局。,一个独立的公共监督机构 ,为了那些使用和铁路服务针对的顾客 ,他立志于良好的公共服务活动的操作和铁路竞争。他保证了这保证了在特定的条件下,对进入铁路网络由铁路公司并不妨碍竞争的发展。本条例所要求的通过货运竞争的引入 ,从 2006 年 3 月 31 日以来铁路运输的国际客运服务计划,不能迟与 2010 年 1 月。

能源。 CRE ( 能源监管委员会 , 前身是电能监管委员会 ) 在 2003 年建立 ,其委员会的权利也在天然气行业适用。

# 意大利的公共服务

## I. 多样性与一致性

### A. 国家传统和结构

意大利是一个由三个等级的领土实体组成的统一国家：20个地区 (regioni<sup>34</sup>)，110个省 (省) 和 8101个自治市 (comuni)。通过 103 个辖区来组织国家的分权式管理。借由 1903 年 3 月 29 日的法案中关于自治市在公共服务方面的直接行为的陈述——即自治市在公共服务方面的行为包括管理地方公共服务，并供奉公共法律体制的卓越，将公共服务的概念载入了意大利法律。最初，与法国“服务公众”的法律概念有许多相似处，意大利的学说和法学认为公共服务是扩大的公共事务管理特权和行政机关的基础。然而，servizio pubblico 在意大利行政法的创立中扮演了一个次要角色，并且其演变过程也异于曾经类似的法国概念（服务大众）。其并不是被当作一个整体而是一个分裂的概念，包括权利的练习和并不代表公共权力的活动的完成。

然而，1994 年 1 月 27 日，一项内阁总统指令确定了一项通常有效的公共服务供给原则。该原则将公平，一致性，使用者的选择权利，使用者的参与，效率以及服务的功效视为最高原则；提供者的职责在于采取品质标准和有用的仪器，来向使用者提供有关于服务的所有方面的信息（价格，供给法则，投诉等等）；供给者的职责在于评估服务；针对使用者保护的具体条件。

在意大利，欧盟概念使用的并不频繁，但最近这些概念特别是关于商务活动和社会服务的区别概念被引入了立法。最普遍的国家概念是servizio pubblico。

当然，主要概念是“地方公共服务”，指反对旨在实现地方社会目标和经济社会发展的服务和活动。事实上，在意大利法律规则中，相当长时间里缺乏区分工业、商务服务与公共服务的必要性。直到20世纪80年代末，才从与人们的物质与精神福利发展的宪法目标相吻合的行动角度定义了公共服务。然而，现在看来，人们认为或许这些活动获得的是经济上的重要性。

针对大众利益的服务被认为在本质上是以他们的活动目标为基础的，旨在满足普遍的和基本的团体需求。基于此，针对公众的服务必须确保诸如交通，能源（电和气的分配），水，电信，邮政服务的需求，这些需求对于保证人们提高其生活水平的基本自由是很重要的。通常情况下，这写活动不仅仅是在自由市场操作下进行，因为公共管理者参与其管理和控制。

大众经济利益的服务关注那些满足一般利益并且国家定制了具体的公共服务义务的商务活动（根据EC条约第86条款，以及之前的90条款）。主要例子包括能源，交通，通信服务。意大利当局向涉及到一般经济利益管理的公司授与特别、独享的权利或国有权利。所有这些公司必须遵守竞争规则，因为迄今这些规则并没有与他们的任务产生冲突。

大众利益的非经济服务表现出非经济的服务方面的特征，这些服务在其本质上或者对于其管理的规则而言，无法构造任何对比，因此无法适用竞争规则。

对于为大众利益进行的社会服务，意大利当局使用了一个相应的国家术语，这个词特指所有关于免费或收费服务的供给，这些服务旨在帮助人们实现特定需求，解决生活中的困难，而那些已经获得福利和健康体系的保障以及司法行政部门庇护的人除外。

TEU 和 TFEU 中的术语	TEU 和 TFEU 中的意大利术语
公众利益服务	<i>servizi di interesse generale</i>
公众经济利益服务	<i>servizi di interesse economico generale</i>
公众利益非经济服务	<i>servizi di interesse generale non economico</i>
公共服务	<i>pubblico servizio</i>

## 定义的范畴和公众利益服务机构

政府实际定义的公共服务职责并确定公众利益服务机构模式的水平是什么？

中央政府	地区	地方政府
电信	电力生产	旅客地方交通系统
邮政服务	旅客地区铁路交通系统	水资源
电力生产	旅客地区交通系统	强制社会保障
电网	地区海上交通系统	补充性社会保障
电力市场营销	水资源	社会性住房
汽油 交通分配	废水	幼儿服务 ( 0—6 岁 )
汽油市场营销	医疗健康服务	残疾人护理 老年人护理

旅客铁路运输	流动健康服务	
货物铁路运输	初级及中等教育	
空中交通	高等教育	
海上运输	职业培训	
广播	内陆水运输	
基础及中等教育	强制社会保障	
高等教育	补充性社会保障	
职业培训	社会性住房	
财政服务	幼儿服务（0—6岁）	
文化服务	残疾人护理 老年人护理	

## B. 部门机构和趋势

### 经营者

**国有公共供应方：邮政服务，铁路货物运输，广播，医院健康服务，高等教育，文化服务，海运，铁路乘客运输**

**混合国有供应方（国有成分为主）：电力提供，电力网（运输-经销），电力市场营销，汽油运输-经销，汽油市场营销**

**地方公共供应方：电力提供，区域内及当地的乘客运输，内陆水运，水资源，废水，流动健康服务，职业培训，强制性社会保护，补充性社会保护，住房，儿童保健服务（0-6岁），残障人士保健，老年人保健**

**混合地方供应方（国有成分为主）：汽油运输-经销，汽油市场营销，电力提供，电力网络（运输-经销），暖气装置，区域内及当地的乘客运输**

**公私合作关系** : 当地的乘客运输

**混合供应方** (私有成分为主): 汽油运输-经销，汽油市场营销，电力提供，电力市场营销

**私有供应方**: 电信，电力提供，电力市场营销，汽油运输-经销，汽油市场营销，货物铁路运输，区域内及当地的乘客运输，空运，内陆水运，海运，暖气装置，广播，医院健康服务，流动健康服务，小学及中学教育，高等教育，职业培训，儿童保健服务(0-6岁)，残障人士保健，老年人保健，财政服务，文化服务

**公众利益服务市场**

**自由市场及竞争** : 金融与财政服务

**自由市场中**, 国有所有者的优势: 医院健康服务, 流动健康服务, 小学及中学教育, 高等教育, 幼儿保健服务(0-6岁), 残障人士保健, 废水管理, 区域内及当地的乘客运输, 邮政服务, 电力提供(1), 电力市场营销, 汽油运输-经销(2), 汽油市场营销, 货物铁路运输, 职业培训, 补充性社会保护, 老年人保健, 文化服务

**国有垄断**: 电力网络, 铁路乘客运输, 强制性社会保护, 住房

**自由市场中私有所有者的优势**: 广播, 电信, 空运, 内陆水运, 海运

**私有垄断**:

**无市场**:

(1) **主要生产商**: 国家电力, 爱迪生集团, Edipower, 意大利国家电力公司, Eni group, Tirreno Power, ERG集团, Saras 集团, Aem Milano, Electrabel/Acea

( 2 ) 此行为基于当地机构持有的特许权。所有者为大约560个经销公司其中包括SpA (Eni 集团) 及 Enel Gas Distribuzione (国家电力).有大概400家公  
司包括Eni 汽油及能源 ( Eni集团 ) 和 Enel 汽油 ( 国家电力 ) , 他们的从批发商或进口商到汽油客户的销售是自由的。

( 3 ) 广播系统出现两家卖主垄断市场的局面 : 国有企业 ( 意大利广播公司 ) 及私有企业 Madiaset 差不多平分市场。

### 公众利益维持资金资助的方法

费用/使用者 付费/客户	公众认可/援 助	保险	社会性关税/价格 基金
电信	旅客地区地方	电信( 对残疾人士和贫困人口使用者 ,每月给与100%—50	
邮政服务	交通系统		%的减免
电网(运输分 配)	广播	电能市场营销 ( 对于经济困难和大量家庭 ,每年给与20%	
	医疗健康服务	的费用返还。	
电能市场营销	流动健康服务		
汽油运输分配	初级与中等教 育		
汽油市场营销	高等教育	旅客铁路运输 ( 残疾人士及其同伴 )	
旅客铁路交通 系统	职业培训		
货物铁路运输	强制社会保障	旅客地区地方交通系统 ( 残疾人士及其同伴 ,学生 ,工人 ,	
空中运输系统	补充性社会保 障	困难户和大家庭 ,拥有周一月打折票 )	
海上运输			
水资源	社会性住房		

废水	幼儿服务(0—6岁—)	流动健康服务 ( 依据收入免除支付 )
广播		
幼儿护理 ( 0—6岁 )	残疾人护理 老年人护理	高等教育 ( 依据收入免除支付 )
老年人护理	文化服务	补充性社会保障
财政服务		( 依据收入免除支付 ) 社会性住房 ( 依据收入免除支付 )
		幼儿护理服务 ( 0—6岁 )
		残疾人士护理 ( 依据收入免除支付 )
		老年人护理 ( 依据收入免除支付 )
		文化服务 ( 依据年龄免除支付 )
		高等教育 ( 依据收入免除支付 )
		旅客空中及海上交通

#### 国家当局对制定价格和/或关税政策负责

中央政府	地区政府	地方政府	管制机构	供给者
旅客铁路运输	地区旅客交通	地方旅客运输	电信	财政服

( 1 )	运输	水资源	电能市场营销 ( AEEG )	务
货物铁路运输	内陆水运输	废水	汽油运输——分配	空中运
( 1 )	初级及中等教	社会性住房	( AEEG )	输
高等教育	育	幼儿护理服务 ( 0—	加热 ( AEEG )	
海上运输	医疗健康服务	6岁 )		
广播	流动健康服务			
初级及中等教	职业培训 ( 3 )			
育	残疾人护理			
文化服务	老年人护理			
	补充性社会保			
	障			

## II. 方法

### A. 行政管理和国营行政公司的模式

依据宪法第 43 条款：为了大众利益，或许应该通过一个先发制人的决定或强制购买权证提供补偿，依法设立一个企业或一个类别，保留给政府、社会机构、劳工或用户协会，这样的企业在必要的公共服务领域、能源和垄断领域运作，代表着公众的公共利益。

自十九世纪末，特别是在国家干预经济的法西斯组合主义政体得以发展，期发展是通过国家或其他属地社区，或借由公共法律下法人的企业（为了更多的操作自由）以及参与根据社会模式组织的企业资金。

公法的企业法人的模式被用于几个公共服务的管理，例如铁路（自 1985 年

到 1992 年 )，邮政，电脑呢过生产及分送，信贷机构。人是用于管理等几个公共服务

20 世纪 90 年代，国家干预带来的经济和金融危机，EC 法的影响和要求更多地方自治，这些决定了国家的重组，尤其是公共服务的管理。因此，总体上，国家公共服务提供者和私有化过程以正规方式进行。

01.从 1998 年 1 月 1 日起，开放电信市场，引入竞争。：

从垄断的单一操作员(意大利电信运营商提供) 到几个操作者以国家及地方水平提供电信服务的时代已经过去了。 1994 年，意大利电信融合了五家公司后，以混合经营公司的身份出现。 1997 年,意大利政府宣布了意大利电信的完全私有化。

02.在邮政服务部门，进一步对社区的指令 97/67 / CE，以逐渐的自由化降低了国家公共操作者的垄断 ( Italiane S.p.A。)当然，现如今，其在市场上仍然保持着优势。今天的顾客可以只使用 Poste Italiane——邮政普及服务的国家提供者，递送的信件重量不超过 50 克和 1、5 欧元的税费，其中不包括额外服务。

03.1992 年，在电力领域, Enel 变为 ap.l.c，部分私有化了。直到 1999 年公司仍垄断着能源服务。今天的服务也属于私人公司。经济和财政部门现在仍然是 Enel 的主要股东。公司是 Terna S.P.A 是国家电力网络管理员。作为唯一的特许经营者,它负责为国家运输和分布能源。

04.在燃气部门，Eni.S.p.A.(1953年由意大利国家建立的公有公司)公司在 1992年变为有限公有公司。从1995年至2001年，意大利国家出售了大部分的公有资产，国家持有公司30%的资产并保持对企业的控股。

根据L. n. 474/1994法案，国家控制的股份有特殊的效用(“黄金股”)。

05. 直到1985年铁路客运部门由Azienda Autonoma Ferrovie dello Stato (AAFS)控制。在1985年，控制公司变为“FS Company”，而在1992年一个公有有限公司占有很大利益。今天这种服务也由Trenitalia S.p.A.公司运营，包含业务有铁路客运和铁路货运。另一个相关的运营商是FNM S.p.A (Ferrovie Nord Milano) 公司，主要经营地方性的铁路客运。

地方公司拥有大部分资产，也有不同的地方机构与地方政府机构签订了运营铁路客运的合约。新公司“Nuovo Trasporto Viaggiatori”是在2011出现的第一个私有营运公司。这使得铁路客运的运营走上了快速发展的道路。

06. 广播部门由公有运营商RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A.与许多不同的私有运行商上一块经营，私有运行商从80年代市场自由化时开始出现。广播部门的自由化过程在1974年的Corte Costituzionale判决后出现，判决表明垄断性的公共广播服务是非法的。

主要的意大利空运部门公有公司Alitalia S.p.A.在2008年被私有化，所以今天意大利的航空服务属于私人投资者。

## B. 地方自治

意大利宪法认可地方机构的自治性，赋予地方机构立法权。自1990年以来权利的分散引起了重要的发展。1990年6月8日的142号法案是关于地方实体的调节法案，说明了地方实体的法定自治原则，建立了能力和改革部使得市政当局提供公共服务。这个法案定义了市政和省政府的能力范围。按照这个方法的22修正款，市政府可以提供的公共服务为：a) 直接管理; b) 第三方机构授权; c) 特殊的公共服务; d) 缺乏商业重要性的社会服务的提供; e) 管理合作公司以及地方服务实体。Law-decree n°112/2008 23-bis中第23条款鉴定了为当地的公共

服务引进公共采购程序的职责，对所有现存的内部规定案件，除去当地具体的经济、社会和地理形势，截止日期为2010年12月31日。1997年的Bassanini改革向属地实体转移了大约40%的行政任务，巩固了他们的领土自治。2001年的宪法改革，在本地服务区域，特别是在当地的公共交通工具、废弃物管理、水资源分布（一些医疗责任在1995年转移给了地区）获得了广泛的巨大支持。原则上，基于行政水平要最大限度满足公民的接近原则和能力原则，行政责任必须给予尊重。

### C. 委派管理和外化

在过去的二十年，意大利的立法者在国家以及地区公共服务的层次上扩大了公共服务的管理方法。直接劳动者广泛分布在许多地区性公共服务机构中。意大利立法机构在 1903 年 3 月 29 日通过了 103 号法案，在公共服务法律体系中引入了特许委派管理。这种管理方式今天仍在全国范围内使用，主要在公共广播部门，地区性交通部门以及许多地区性服务部门，例如幼儿园，学校交通和后勤管理。

第三方服务机构(非官方)在今天起重要作用，它介于国家和市场之间的公共机构构成。这些机构主要是私人实体(慈善协会和组织，合作非营利组织)，目的在于提供社会普遍需要的公共服务。328/2000 号法案允许外包社会公共服务。328/2000 号法案的第 5 条款，第 3 段涉及的是调节地区政府和第三方服务机构之间的关系，特别考虑到将公共服务外包给独立个人的情况。因为这种情况的存在，关于公共服务外包给个人的协调法案应运而生，被地方政府所执行。这个法案的第 3 款指出，公共机关应按照 266/1991 号法案与第三方服务机构建立合作形式。第 5，6 款指出，为了实现对重要社会服务集成体系的有效干预，市政当局应该购买第三方服务机构的服务，考虑最大的经济效益和服务质量。

最近的数据分析表明，外包服务的费用占地方政府全部服务费用的比例在 10%~30% 之间。

#### D. 新公共管理

从 1990 年起，PPP(public-private partnerships)在意大利广泛传播，主要在交通、医院健康服务、房地产以及垃圾管理等部门。2000 年，为了支持公共部门的投资项目，特殊的 UFP 结构被建立起来。在 2006 年，特许的私人公共服务在意大利 PPP 市场广泛传播，占总 PPP 市场价值的 23.6%。

对于公共服务的评估，1994 年 1 月 27 日建立的“服务条令”指出了七个基本原则：平等，公平，连续性，选择权利，实现性，效率和效用。“服务条令”的采纳是强制性的，这样根据具体的准则和指标可以每年对公共服务进行评估。独立组织和不同的公共服务提供者应按照这些准则和指标来评估自己的服务质量。服务提供者有责任检查和控制服务的质量和效率，必须在每年 3 月 31 日给出报告，按照标准评估服务的质量和数量。具体指标有：服务需求的提供能力；生产和提供服务过程中的资源；执行行为；取得结果；服务质量。为了确保公共服务供给能力的发展和服务质量的提高，对社会普遍需要的公共服务进行评估是十分重要的。在地方层次，法案 2§461 L. n. 244 24-12-2007 强制规定每年官方机构、地方公共服务提供者和消费者之间需进行会议，按照“服务条令”的准则和指标来评估服务的满意度。

#### E. 监管机构

在意大利的电力服务部门、燃气和电信部门，首次建立了独立的调节机构。这些机构建立的目的是确保市场的竞争性，防止垄断公共服务的出现。这样的管理确保服务行为满足公共服务的原则，以达到公共服务的目的。

在电信和广播部门，竞争力较强的是 Agcom(<http://www.agcom.it>)公司。它的职能是通信业务的调节、控制和安全，具体业务包括视频、电讯和出版。

在能源领域，电力部门第一个在自由市场机制下建立了调节机构。市场调节委托给 GME(<http://www.mercatoelettrico.org>)机构，它也被称为“意大利电力交易所”。这个机构规范市场的管理和组织，以中立、透明和客观的原则来处理生产者之间的竞争。具体的调节原则见 2003 年发布的文档“*Testo integrato della Disciplina del Mercato elettrico*”。

在海事运输部门，Direzione Generale 管理海运和河运的调节，并监管各个公司的行为。

根据 287/1990 法案成立的 Antitrust 机构确保市场的必要保护和市场的有序竞争。

### III. 社会对话

意大利按照唯意志传统考虑工业公司和集体利益之间的冲突。除了 Statuto dei Lavoratori(工人条例，1970 年通过)和重要公共服务的罢工条例(1990 年通过，2000 年部分修改)以外，几乎没有任何合法的框架来处理类似问题。当前工资商议主要在各部门进行，有工会代表工人与公司签订集体协议。

与欧盟的许多国家一样，意大利公共部门工人的代表者多于私有部门的代表者。某些公共管理部门的工人基于单边管理法案与公司签订雇佣协议，这种协议受到相关法令的调节。对于合约职员，一些十分重要的不同仍然存在，尽管这些法律上的不同在减少。在公共部门中社会合伙人和调节雇佣关系的方法经历了许多变化，从单边调节到集体协议的认同。然而与私有部门相比，公共部门的谈判过程更加仔细，主要是法庭核算金融能力和政府的协议内容。有两种讨价还价的

层次：国家层次，包括各个地区和自治区的集体协商，可以建立草案，确保所有或部分地区事件处理的一致性；分散层次，单独的管理机构或者地区分支。

在意大利地方机构，代表服务提供者的工会在不同层次与资方进行社会对话。社会对话的形式包括服务提供者对工作组织重要方面的建议，工作条件的谈判，集体协议的执行和不同卷入过程的实现。在地方层次，社会对话的目的是促进工作方法的改进；提高地方服务的质量和效用；支持创新；改善工作环境和增加工作人员。

意大利的医院部门由公共和私有部分构成。这个部门的利益交涉在两个层次上进行—国家和公司—以及第三方区域组织，包括地方管理和工会组织。在医院部门，有两种自治谈判：一种适用于所有雇员，一种适用于实习医生。代表公共服务的雇主组织显然不同于私有服务组织。公共医疗体系的利益交涉由国家工会组织代表。

邮政和快递部门传统上就有统一的商业联盟存在。这个部门在过去的 15 年中发生了改变，从国家垄断变成自由市场竞争。这些改变影响力许多职业和组织以及部门之间的工业关系。Poste Italiane Spa(联合上市公司，绝大部分共有)是在这个领域的最大的运营商。它使用外边的公司进行投递服务也外包许多其它服务。Poste Italiane Spa 将维持垄断地位直到 2011 年自由化进程完成。在快递服务领域，许多跨国的大私有公司已经存在，与 Poste Italiane Spa 竞争。这个领域的工作条件由国家与不同商业联盟组织达成的集体协议调节。依赖于具体的运营领域，当前许多运营商都应用国家集体协议。私有快递公司的工人限制在二级利益交涉。

在电力领域，2001 年 7 月 25 日出台的电力部门国家单一集体协议，通过在

部门和公司层次的二级联合监管和调节，建立了这个领域的工业关系。

铁路部门的特点是它由若干大型和小型商业联盟构成。在这个领域，联邦运输和服务机构是主要的雇主组织，需要考虑铁路的活动和相关行为的特殊性。  
Associazione Trasporti 代表地方的公共运输组织在相关的工业协议上签字。自由竞争出现的一些小公司不应用这种类型的协议。对铁路工人来说，工业范围的协议几乎适用于所有的雇员。公司层次的协议也接近 100%。

民用航空工业的公司和商业联盟非常不同于其它经济部门的组织。在没有联合组织代表签订集体协议的情况下，这个部门的企业倾向于规定公司的合约。唯一的由多个公司达成的国家集体协议涉及地面的员工，即机场服务和餐饮。近来出现的小企业和一些小的合作组织不应用这个集体协议；作为替代，它们与商业联盟达成协议，但是与飞行相关的人员——导航员和服务人员——被排除在这个协议之外，这意味着单一的协议交涉。

# 罗马尼亚的公共服务

## I. 多样性与统一性

### A. 国家传统和结构

罗马尼亚是一个联邦国家，面积（在欧盟内排名第九）和人口（在欧盟内排名第十七）相对较大。这个国家是由两个层级的“区域性的管理组织单元”组成的：42个联邦国和3173个自治市（319个城市，包括108个城镇和2854个农村）。8个发展地区没有地方政府。国家的分散管理在联邦地区被阻止起来。

从现代罗马尼亚的组成，公共服务一直被认为是公共管理的一个重要组成部分和“公共服务”的法律原则很久已在法国法律的影响下发展。公共服务的概念由罗马尼亚行政学说从组织的和功能的角度来阐释（公共活动以满足大众利益）。根据其性质，公共服务分为三大类：行政、工业、商业和社会文化。

1991年罗马尼亚宪法（2003年修订）记载着公共服务概念，这个概念认为是一种活动或一种工具。

SGI / SGEI / NESGI / SSGI的社区概念在罗马尼亚法律中不寻常。然而，“综合经济利益服务”的概念在国家援助和竞争委员会条例中第一次被the Law n° 143/1999使用。它也用于政府决议中关于组织和管理的水资源和废水治理的公共服务中，作为公用服务设施和综合经济利益服务一个范畴。

在“horizontal”法中，“综合利益的公共服务”由新公共事业法提出，新公共事业法界定这些服务为综合利益服务的一个范畴，这些服务范畴为全社会普遍关注的服务原则，法律赋予平等待遇的地方预算拨款。

罗马尼亚的公共服务管理有部门特性，除了the Law 51/2006上面提到的那

些。

本次报告中还列表显示了在罗马尼亚各层政府对公共服务的责任以及 SGIs 组织的模式

(1) 在 2007 年底，罗马尼亚的能源市场就开放了，但是竞争被限制在部分市场体系上。电力市场包括 35 个电力生产商，7 个服务供应商，96 个电力供应商，244 个有资格的顾客，一个运输经营者（也是网络管理者）和 8 个分销商

(2) 天然气配送市场的竞争是有限的。在 2006 年，在天然气配送的管制市场中，有 34 个公司，46.68% 的市场由 Distrigaz Sud 掌控，47.53% 由 Distrigaz Nord 掌控。

(3) 在 2004 年到 2005 年中，生产和供应热能的集中化体系为 29% 的人口和 55% 的城市人口提供热量和热水。

(4) 2008 年 2 月 27 日，根据环境部公布的数据，52% 的人口可以利用水和污水治理的公共服务，16% 的人口之可以利用水提供的公共服务和 32% 的人口没有利用水和污水治理的公共服务。

## II. 方法

### A. 公共管理和国家公有企业的模式

自从 1990 年，公共服务部门在管理的组织和科技的发展上，经历了较大的改革。起初，这些改革大都是自然随机发生的。财政约束，关注经济改革的政治和关于选择的管理结构的经验，公众民主参与的实践，地方民主和地方分权的工具方法，所有的这些都拖延了管理和政府服务的改革。

### B .“所有公众”

1948 年，罗马尼亚人民共和国已经转变为国有性，制定了“一切财产属于人

民”的法律制度，包括所有的矿产资源，水资源，自然能源，交通方式（铁路，公路，航空运输），邮政服务，电报，通讯和广播。The Law n° 119 of 11 June 1948 规定了工业企业，银行，保险公司，矿产和运输公司和电讯部门的国有化，生产，运输和分销电力，且隶属地方管理的工业除外。企业的股份和社会股份或协会组织变成了国有资产。在国有领域中，只有国家拥有建立新企业的权力，而个人和法人没有如此的权力。1952 年宪法扩展了国有范围，增加了工厂，电讯和交通网络，电影，戏剧演出和集体企业等。整个经济建立在国有企业和合作社的基础之上。

1990 年以后，立法正式通过鼓励逐步的私有化。

### C. 地方自治

1991 年 12 月 8 日宪法建立了私有财产制度，在管理区域内分散政府管理，地方分权和地方自治原则。地方公共管理 n° 215 of 2001 法律规定农村自治区，自治市和郡县是自主的区域管理单元，在这些地方内地方政府被执行。

郡县负责负责协调当地政府的活动，来提供公共服务（公共交通框架，特殊教育，医疗卫生服务，孩子保护等）

市政府提供基本的地方公共服务，地方公共交通运输，社会住房，初等和中等教育，公共卫生，社会活动，文化机构，公共秩序，消防，救援。乡村自治区当局其资源被限制在主要确保对公路，街道清扫，街道照明的维护。

县和市之间的竞争的划分在所有的部门中都不太明显。地方分权的法律结构 (n° 195/2006) 规定三类地方政府的竞争（分担，委派和垄断）和为将竞争从中心转移到当地水平的执行引进新概念：支付和质量标准，地理空间受益人，管理能力。

The Law n° 51 of 8 March 2006 规定了两种管理公共事业的方法 : 建立在公共管理津贴上的直接管理和授权管理。当地大部分公共服务由公共机构内部的专门服务部门来管理。大部分的供水服务和污水处理由自主的公共 regii ( 当局拥有商业企业的所有资产 ) 来管理。

对于当地发展项目的执行和公共服务的普通供应 , 当局政府可以建立社区之间发展和社区合作公共机构联系 , 以及最大的市政府 ( “0” 和 “1” 两个等级 ) 和周围社区之间的联系。但是 , 他们仍未充分发展。

#### D. 授权管理和表面化

1990 年以后 , 通过经济的公共服务对私有经营者的退让而发展起来 , 大都在供热 , 垃圾处理 , 城市公共交通 , 街道清扫和供水行业等。非盈利经营者经常参与到社会服务的提供中来。

#### E. 新公共管理

在 2002 年 , 罗马尼亚法律提出公私合作关系合同制。The Law n° 34/2006 为认可合同制制订了全面的框架( 包括 ppp— 交通运输基础设施 , 旅游 , 科研等 ) 。目前 , SGIs 由具体的机构来管理。监督 / 评估权限是非常有限的 , 它们只有在被许可的程序中起作用。在罗马尼亚没有关于必须评估 SGIs 质量的规定。

#### F. 管理机构

在罗马尼亚 , 管理主体的出现是与确保效率 , 竞争 , 透明 , 消费者利益的自由化进程相关联。但是 , 竞争和保护消费者利益已经是竞争委员会的主要任务 , 该委员会于 1996 年由国家保护消费者利益机构创建。在 1998 年 , 能源行业中创建了第一个管理主体 , 即国家能源管理机构 , 这是一个代表国家利益的独立的公共主体。它的主要任务是 , 根据效率 , 竞争 , 透明和保护消费者的原则 , 创建

和执行适当的管理体系，来确保电力，供热和油气市场的特有功能。

根据 the Law n° 51/2006，在公共事业领域事业中存在许多管理机构：国家公共事业社区服务管理机构，国家能源管理机构，罗马尼亚道路机构和地方公共管理机构。

国家通讯信息技术管理机构创建于 2002 年。在 2009 年，它通过合并在通讯管理和运营领域有相关经验和专业技术的两个机构（首席通讯信息技术监察机构和国家通讯管理机构），变成了国家通讯运营管理机构。目前，它拥有最高级别的发展领域，包括 4 个区域性分支机构和 47 个区域性办公机构。

### III. 社会对话

在罗马尼亚，社会协商机构有两个主要的组成部分：社会三方协商（政府，工会和雇主代表）和社会两方协商（工会和雇主代表）。从 2005 年起，在总理的直接协调下成立了社会协商部，它承担了社会协商中的劳动，家庭和社会保障部门的角色。社会协商部的主要职能是建立和协调政府，工会/雇主代表和社会民众组织的关系。

社会三方协商有下面的框架来管理和发展：

01. 在国家层面上，1997 年创建的社会和经济委员会是政府和议会的咨询主体，它参与政府代表，工会联盟和雇主代表联盟。

02. 自从 2001 年，创建在每一个中心部门层面上的部门三方协商由社会协商委员会实施，它们拥有咨询协商作用，并且，由工会联盟，雇主联盟和其他相关部门的代表组成。

03. 在国家层面上，区域性社会协商由地方行政部门代表和社会参与者代表相结合的“区域性社会协商委员会”组织实施。Ad-hoc tripartite structures 也被当

作具体问题来讨论建立。在罗马尼亚，国家的“社会协议”代表着社会合作关系的最高级别形式。在国家层面上，它们由所有工会联盟代表和雇主联盟代表签署( 第一次在 2001 年 )。部门和区域性协商机构就是在这样的框架下创建的。

社会两方协商主要代表商讨程序和集体劳动协议的结果。在罗马尼亚，集体协议在国家层面（2007—2010 年的前者），部门层面（机构的分支和团体）和经济组织层面（拥有超过 21 位雇主）的三个层面。根据协商水平，协商建立在关于集体协议的 Law n° 130/1996 之上，由代表国家，部门和公司的工会，雇主协会协作实施。考虑到 the erga omnes principle 的原则，制订了集体协议的应用程序。

在公共部门中，通常存在三种类型的雇员：高级公务员（高官），普通公务员和合同制员工。根据特殊的规定，保卫，公共法制和秩序部门招聘员工并支付工资；也有从国家财政中领取工资的员工，但是他们不是公务员（存在于教育，医疗福利，科研，文化等领域）；他们有自己的身份，能和组织打交道，有交往，集体商讨和罢工的权力。所有的公共部门员工的工资和社会地位被协商，然后征得法律的批准。对于公务员来说，2003 年新工会法承认他们有权力成立代表他们利益的组织。集体商讨在主要层面实施上涵盖了所有的公共管理领域。在区域和地方公共管理中，一些雇员拥有特殊的身份，个别地方政府可以同意付给额外的报酬。

医疗保健服务部门是最大的共有部门。国家通过卫生部，国家医疗保险基金与工会商讨部门集体协议。这种多雇主协议涵盖部门中所有的员工，不考虑员工是否签署这种协议。

在邮政服务部门中，罗马尼亚邮政公司涵盖大部分的员工。在拥有公有企业的

部门需签署单雇主的集体协议。在私有部门，对于工会和雇主组织结构来说，信息是无效的。部门集体协议涵盖电力，供热和油气部门。在这样的部门里，在一些公司（主要在公共部门中）也会签订这些公司层面的协议。

由国有企业控制的铁路行业是通过一个单独的行业工作协议执行，这被看作是个体公司层面的协议。

在罗马尼亚唯一的一个单独的集体协议涵盖了整个交通运输部门，同时适用于所有的下一级部门。

此外，对于具体领域，低一级的协议也被商讨和签署。