

Les services publics d'intérêt général en Europe:

de quoi parlons-nous et en quoi cela nous concerne?

公共事业/公共福利事业：我们将要谈到的话题及其意义

欧洲一体化的道路已经走过了 50 多年。

在不断扩张的进程中，欧洲各国都在运用不同的手段保障自身处于欧洲大环境中的权限，其共同的目标：第一是确保曾发生过战争的国家之间的和平，第二是共同出台新的政策，这两者保证了欧洲一体化建设的深入进行。

在公用事业领域，各个国家既有共同点，也存在着不同。当然，公用事业的定义，组织形式，以及管理在很大程度上取决于一个国家的历史状况，它怎样看待公共利益，以及相应采取的保障措施，还有这个国家的地位和现状。尽管如此，我们还是说公用事业是建立在欧洲各国共有的价值观和它们在经济，社会，地域方面一贯合作形式的基础之上的。

如果不将范围缩小，是无法用三言两语就将什么是公用事业讲清楚的。在这里，我们重点谈一下其定义以及欧洲在这方面的具体做法。

从欧洲一体化建立开始，其理念就是本着高效的目标，维持在某些领域上的行动一致性。因此，即使在国家利益上时有分歧，从全局来看，每个成员国的主权和管辖权限还是得到了一些体现。

谈到公用事业，就国家权限来说，应该包括哪些部门，又可以做出那些决策呢？在欧盟范围内又有着哪些权能呢？这就牵扯到辅从性原则的问题。最有效率完成既定职能的国家，最应该给予优待。这一原则的实施在欧洲各国之间引起了激烈的争论，对于欧盟公民的日常生活和各个机构的运转都产生了重大影响。公用事业关系到欧洲全民。让一部分人不解的是，

拥有悠久历史的欧洲在这方面究竟需要做的是什么呢。然而，在这片土地横向扩张和纵深发展的过程中，建设公用事业对全体公民来说尤为重要。

国家间的多样性

每一个国家，伴随着历史的发展，都形成了适合自己的土地和空间占有方式，国家的组织形式关系着公共事业的组织形式。并且，每个国家拥有不同的权利中心和公共事业部门：这就导致了不同国家，公共事业的开展和成效也会不同。尽管近几十年来实行了地方分权，法国在历史上还属于一个带有很强中央集权性质的国家。相比之下，实行联邦制的德国，在二战之后，将权利下放到了大省（Länder）和市镇。

对于公用事业理解的不同就产生了多种结果：它可以指公共福利活动，也可以指公共职能，行政部门，社会部门，还可以指包括能源，通讯，运输系统在内的“网状部门”¹。

在不同的国家，它所涉及的领域也是五花八门：有的将公用事业称为皇室部门，有的称其为行政部门，还有的称它为工业性质部门。公用事业在一些国家中的包含面非常广，在另一些国家却又很窄。同一部门的管理模式也不尽相同：比如部门独立经营或单独由国家经营的模式；授权给公、私性质的运营机构或者非赢利机构经营的模式；公私合营的模式中公、私实体分摊管理权和经营权等等。由此，公共事业所担任的角色也就不同：可以代表国家、行政机构、国有企业、私营企业、联合会等。根据宏观组织形式的不同，对公用事业需要承担责任的对象也不一样：大到国家、大省，小到市镇和其它地方行政区域。

在有些国家，对公共事业的各种定义也是交错重叠的，你中有我，我中有你。比如在法国，就同时存在着两种概念：组织概念和功能概念。前者认为，公共事业应该由公职人员来管理，并且从属于某一个国家机关，而后一种观点则认为，公共事业应该首先以公众利益为终极目标。这两者在法国是合而为一的：公用事业有时是为公众服务，有时是国家意志下的行政机构，有的时候代表“网状部门”。而在大不列颠和爱尔兰，公共事业的定义范围就要小得多：仅包括与工业系统有关联的部门。再以希腊和卢森堡为例，“公用事业”一词指的是承担某种社会福利事业的行政管理机构。从1980年起，公用事业不断地向前发展，突出体现在法律法规制定和所有权的管理制度方面。当时，公有实体拥有的公共事业已走向了自由化和部分私有化，这就使得各个概念间的辨别区分难上加难。

¹ 有关公共事业部门的网状系统这一词，以及其他被用在这一关系中的词，可以参考由技术人员、专家和研究人员国际协会（I'AIITEC）编制的专业用语汇编 — <aitec@reseau-ipam.org> — 00 33 (0)1 43 71 22 22 — www.reseau-ipam.org/aitec .

在各个成员国之间，尤其是在经历了欧盟最近的一次东扩之后（2004年新加入十位成员，2007年罗马尼亚和保加利亚加入），对于公用事业其定义和理解的范围也就因此而扩大了。事实上，2004年和2007年新加入的几个中欧和东欧国家的历史状况完全不同于15位老成员国，这种不同还体现在法规制订、辅从性原则、传统惯例、公共事业现状各个方面。联盟内部与经济部门相关的社会福利的调整以及共同出台的政策极大地影响了这些国家公共事业、公共职能、行政管理和公共利益的概念范畴。新的概念应运而生。欧盟的发展走向，定位对公用事业做出了重大调整。

为了更清楚地说明问题，我们再来试举几例。

对于早期欧盟15国中的北欧国家来说，为公共利益服务的机构不是属于法律范畴的一个概念，而更多的是就政治和社会生活而言。瑞典、芬兰、荷兰、丹麦，在对各自社会福利政策作出调整以适应加入欧盟之前，从没有对什么是公共利益部门做出法律上的定义，但推出了福利国家的政策。德国同样也没有就此给出法律上的明确说明，只是有“公共权利”和“机会均等”这样与公共事业相关的概念存在。

相反，在另一些国家，如意大利，西班牙，法国，葡萄牙，公共事业已经得到了法律明确的承认。

自然地理条件也是影响公共事业比重的原因。反映在供水，供电，供气系统中，欧盟国家由于地理位置，自然条件不同，制定的方针政策也就不同。例如，相对于供给区域较大的瑞典，法国的私人供水部门就明显要多得多。再来看邮政系统，地理条件决定了这一部门的工作，组织模式。邮件的运费在领土面积不同，地势高低不同的国家间也不同。在令欧盟头疼的住房问题上，情况也是非常复杂，不同主要体现在：社会福利住房有的带有普遍性，有的却又带有限制性；部门之间的组织管理方式，尤其是私有化的问题。

尽管存在着众多差异，应该说团结在欧盟整体政策周围的各国，其做法仍然还是有着许多共同点。

……但也是某种意义上的欧洲统一体

在所有欧盟成员里，各国地方公共部门都一致坚持，任何经济活动都不能脱离唯一的市场规则，这是满足这些部门完成三重目标的必备条件，第一，保证每位公民都能够享有基本权益和福利待遇（受教育权，医疗保障，社会保险，交通运输和通讯福利等），第二，强调经济，社会和领土的聚合力，尤其要建立各国的团结互助关系，加强社会联系，第三，出于为子孙后代长远利益考虑的需要，为经济，社会和环境的可持续发展而努力。这里就体现出了一项程度上的一致性：某些活动，某些部门是为了适应某些必需而特别存在的。

在某些公共事业部门，特定的组织和调节方式建立在共同利益的基础之上，这里的共同利益既是目的，也是原因。“公共福利事业”是欧盟内部的一个统一叫法，自1997年以来，它作为各国共同价值观的组成部分，被写入了欧盟条约之中。而欧盟价值观最初体现为和平和自由，在上世纪80年代逐渐转为对基本人权的尊重，平等，互助（2000年），成为公共福利事业中的核心原则。这些部门（医疗保障，教育，供水，卫生，运输，能源，住房，通讯包含邮政和电信行业等）是满足人们生活必需的部门，与私营企业在这一点上不同的是，它们的首要目标是实现利润的最大化。

除了在公共事业上的这种目标统一性之外，欧洲国家现正普遍面临着挑战，尤其是那些关系到公用事业开展所需要应对的挑战。环境的重要性正呼吁着所有成员将目光关注到能源，供水和城市公共交通部门。关注持续增长的能源需求，以及思考如何应对的办法，已成为所有国家的共识。大家一致认识到，作为提高社会和领土凝聚力的基础，类似住房，邮政，城市交通这样的部门是非常重要的。一些行业也拥有共同的管理模式，比方说将地方运输权转让给某一私营企业。

尽管在具体操作上有所不同，公共事业还是代表了所有欧盟国家共同的价值体系。

“公共福利事业”一词

一方面要应对将一种欧洲语言翻译为另一种语言的困难，另一方面，又要考虑到不同词语运用中可能存在的意义混淆，为此，欧盟引入了一个实用性的概念：“公共福利事业”。她强调公共职能，这一职能体现在对公共利益的维护上，而不在于这个服务性行业是公有还是私有。在欧共体建立之初，《罗马条约》已经提出了建立“公共经济机构”，指出在圆满完成既定任务的前提下，负责这些经济机构的企业应该服从市场竞争原则。

在这里需要注意的是，公共福利机构和公共经济机构之间的差别已越来越小。经济部

门和非经济部门，商务部门和非商务部门的界限已经变的很模糊。商业准则已延展到商品化范畴以外，私有行业也扩大到以前从未涉足的领域，像是学校的整修和医院的清洁。因此，不“经济节约”的领域无法保障某些服务部门的非“商业”性的维护²。所谓的“经济”部门，其覆盖面已越来越广。欧盟各国也曾围绕这一话题进行过争论，尤其对一些诸如住房的问题提出了质疑，因为这些公共事业，看起来显然与经济部门有关，却又属于关系国计民生的社会福利事业。

实际上，公共经济机构最初指的是“网络部门”，比如交通运输业（空，海，陆），电业，供气部门，邮电业，电信业，然而，正如我们刚刚所说的，这些机构所指的范畴已经扩大了。至于说到公共福利事业，它不仅包含了前面提到的“网络部门”，还包含其他非经济的社会部门。对选择“公共福利事业”或者“公共经济机构”这样的词一直存在着争议，有的人认为，这个词欧洲人自己能够听懂，但是一旦将其译成外文就不够准确了。另一部分人认为，“公共事业”这个概念应该只存在于欧洲范围内，因为它代表了一种特殊性，一种价值体系。在这里我们要注意到，欧盟条文中讲到了“公共事业履行的义务”（这些义务由国家公共机关指定，面向公共福利机构，以确保它们维护公共利益和福利³），还有“公共事业”一词被用进了它的定义当中。

欧洲一体化进程中的公共事业：逐渐得到了重视，经常引起争议

从过去到今天，欧洲在公共事业方面是怎样想的呢？

欧洲在公共事业上的权限和能力都是逐渐扩大的，其中考虑到了成员国的政治经济背景，建立起欧洲一体化大背景的要人——尤其是一些欧共体和欧盟的委员，还有在共同体条约条纹中围绕这些公共事业的法律引起的争论。

在《罗马条约》签字前的几年，由于刚刚经历过二战，维护和平，重建家园，恢复经济成为受创国家的重中之重。1950年，在6个国家的倡议下，建立了CECA（《欧洲煤钢联营条约》）。在就能源生产方式和战备物资来源方面达成共识后，欧洲共同体提出了两个目标：

² 2006年4月26日欧盟委员会关于“社会公共利益部门”的谈话报告强调指出，就像欧洲法院已经确定的那样，这些部门的活动应该被看作是经济活动：“企业的所有致力于在特定的市场上提供福利或服务的活动，与企业的身份和它的融资模式无关”。报告还指出：“涉及到对部门的自由补助和机构的自由权，欧洲法院明确应将其从条约的角度视为经济行为，提供的补助，尤其是为了支付部门待遇的补助。但是，条约没有要求说服务要直接由享有服务的人来支付费用。因此，几乎所有向社会提供的服务都可以根据欧盟条约的第43款条文（机构的自由权）和第49款条文（服务的自由补助）被看作是经济行为。”

³ 参看有关共同体文章的II.2点中的阿兰特马可判决（l'arrêt Altemark）和蒙蒂-阿兰特马可-克罗埃一揽子贸易计划的章节。

反对国家间的战争，重建欧洲。在建设共同军事机构方面，1952年曾成立欧洲防御联盟（CED），但不久即宣告失败。

1957年，为了发展经济，于是欧洲共同体诞生了将煤钢联营扩大到农，工，商业的想法，并在6个创始国中建立一个统一的市场，于是便有了《罗马条约》。共同农业政策的出台满足了事物供应的自给自足。同时也确定了共同商业和交通运输政策。由此建立起了一系列的共同体机构：欧洲委员会，欧洲议会，部长会议，接着是欧盟委员会，其中各国政府需派一位部长作为国家代表，最高法院，经济和社会委员会⁴。只有在讨论至关重要的或棘手的问题时才需要取得全数通过，其它情况下，多数通过即可（多数国家，多数公民）。

欧洲起初对公共事业并非那么关心。《罗马条约》中的一章基于促进6个创始国间货物流通，人员交流的考虑，才涉及到了陆路和水路的交通运输问题。其中一条提及了“公共事业所固有的束缚性”，第86条涉及到了负责管理公共经济机构的企业和它们在自己职权范围内违反竞争原则的可能性。然而从欧洲一体化建设开始到1986年唯一法案的颁布，各个成员国一直在很好地定义，组织，操作，资助这些公共事业。

在经历了战后三十年的经济辉煌时期之后，在又吸收了另外的六个国家之后，欧盟各国遭遇了前所未有的危机时期：低增长、高失业……也就是在这样的背景下，《欧洲单一文件》在1986年得到了通过。这份文件应该能回应所出现的问题的需要。四大交通自由权成为了一个具体的目标。欧盟各机构获得了欧盟范围内公共经济利益部门的相关职权，但没有给这些部门的目的下定义，也没有就实施过程中保障措施做出要求。自由化的政策在《欧洲单一文件》的基础上实施了。

需要明确指出几个定义——这几个定义都很简短，而且从所涉及到的主题的复杂性来看，这几个定义必然是不充分的。在公共事业方面，自由化的目的是要将企业和行政以垄断模式运作的公共事业部门向竞争开放。垄断就是在生产和提供服务的领域享有专营权。竞争的市场使得几个企业在类似的条件下提供同一种服务，促使它们在相互间展开竞争。因为这些企业与市场的其他参与者不再是在平等的，竞争市场的原则与对企业进行补助发生了矛盾。可是，特殊的任务就可以由某一企业承担（例如某一地理区域低利润的交通服务），且从这一点出发，可以使对这方面的投资合法化。我们应该注意到，认为开放竞争就意味着向消费者降低价格并不是必然正确的，尤其是考虑买方市场建立的这个趋势的时候（在买方市场里，只由同一项服务只由少数企业来提供）。自由化并不意味着私有化，自由化符合公有企

⁴ 欧盟审计法庭将在1975年建立，行政区委员会将在1993年建立。

业向私有企业转化的要求。尽管如此，市场向竞争开放的动力可以促使企业的资本向私有资本开放，除非存在法律义务，否则资本的开放会直接导致企业的私有化。

由《欧洲单一文件》带来的自由化涉及到了能源、交通、通讯、邮政部门。根据所涉及的部门的不同，竞争的期限、程度和速度都不相同。虽然航空和通讯服务的自由化发展得很迅猛，由于个成员国间存在的巨大差别，尤其是它们自由化进程的速度和深度的不同，电力、煤气、邮政和铁路部门的自由化在航空和通讯部门自由化十多年后才刚开始。

因此，我们从二十世纪八十年代中期才开始看到欧洲出现一些公共服务网络系统。对于我们希望深化欧洲一体化建设来说，这些网络的目标毫无疑问是恰当的，但这个目标几乎是完全建立在与国内市场运行联系在一起的经济标准的基础上。以自由化、引入竞争和市场逻辑为导向，欧盟在实施其在一般经济利益部门中的新职能的过程中，重新审视公共服务部门在它的成员国中的传统组织情况，并将这方面的思考与公共服务部门的发展、国民和形势对公共服务部门提出的质疑联系起来。此外，对最具竞争力的市场的追求已经与正在进行的企业合作发生了矛盾。因此，正在实施的自由化政策已经关系到了欧盟成员国中的每一种角色：政府、国有和私有企业、公用事业的用户和消费者，等等。

自二十世纪九十年代末开始，随着 1997 年阿姆斯特丹条约的签订，公共事业部门被写入了欧盟的条约中，并被确认是巩固欧盟社会凝聚力和领土团结的共同价值标准（1997 年阿姆斯特丹条约第 16 款条文）。为了使这些公共事业部门能够完成它们应尽的职责，条约确定了成员国和欧盟应该承担的职能。2000 年宣布的基本权利宪章也确认了享有一般经济利的重要性，并确认了这个部门在促进社会和领土团结上的所起的作用（2000 年基本权利宪章第 36 款条文）。但是，享有一般公共服务并没有被作为经济和社会权利来保障。事实上，阿姆斯特丹条约第 16 条和 2000 年基本权利宪章都不具备法律约束力，因此它们也不能让欧洲的公民在欧洲共同体法院上凭借它们的规定使自己权利得到认可。另一方面，2004 年的制宪条约草案中规定，基于对辅从性原则的尊重，欧盟的法律要为欧盟成员提供、实施一般经济利益服务部门和向这个部门提供资金构建起相应的原则，确定好运行的条件，这一草案由于法国和荷兰两国全民公投的失败没有实施。2004 年法国省际管理中心提出的，涉及到一般经济利益部门的条款，已经被 2007 年六月欧盟委员会新的条约改革方案重新采纳。

从 2000 年开始，尤其是随着欧盟委员会对其有关公共利益部门的报告进行了陈补，以及欧盟绿皮书（2003 年）、白皮书（2004 年）的出版，欧盟委员会也在致力于寻找一种实现联盟内部公共服务横向发展的途径。这并不仅仅是某个部门某个领域的问题，其目的是为

公共服务未来的发展寻求一个总体方案。为了这个目的，有人提议由一位欧洲专员来专门负责公共服务。另外，根据内部市场服务的框架方针以及围绕着公共服务框架方针所展开的讨论，在公共服务的必要补偿方面，必须承认欧盟在信息协调上有其首创性。这无疑是欧盟各成员国集体讨论的结晶。那么事实上，欧盟应该采取怎样的标准来分配成员国和欧盟各自所负有的责任呢？在这样和那样的领域中，一个国家又有多大的自由去实施其理想中的政策？在其他的领域，欧盟是否有监管的权利呢？这些都是一直以来欧盟建设过程中的争论，也将是永无止境的争论。

这里让我们再来看看集体决议是怎样产生的，尤其是那些涉及到公共服务自由化的决议。从1990年开始，欧盟理事会（部长理事会）和欧洲议会之间实施了一项决定，所有决议都要经过正式的程序才能予以采纳，尽管欧盟理事会条约第 86-3 条允许欧盟委员会只采纳某些条例和指令。首先，欧盟委员会提出一些法律标准（如一些指令）来规定某部门和领域自由化的程度和级别。这个提议呈交给了欧洲议会，并由欧洲议会来提出意见和修正。然后欧盟理事会就可以根据欧洲议会的修正来采取行动。如果提议没有被通过，在议会和理事会之间的这种活动又将开始，直到最终达成“共同见解”。而经过了解双方成员的调停委员会的探索和尽可能的创新，欧洲议会和欧盟理事会之间必须共同采纳一项决定。就这样，经过共同决定来达成决议，尤其是那些与公共服务有或多或少的联系的决议，都是各个参与者之间持久谈判的结果。由欧盟委员会提议，欧洲议会和欧盟理事会共同决定。尽管如此，在这里我们还是应该注意到欧盟委员会被某些人看作是专家治国的组织（它的那些方针都是建立在专门性资料的基础上，不足以对总体政策提出意见），认为它甚至既是法官又是当事人（它提出法规并且自己也用这个法规衡量自己）。它的运作方式遭到了强烈的批评。但尽管如此，欧洲议会和欧盟理事会的共同决议还是在国家程度上适用的，“欧盟法”还是高于国家法。

这些详情和细节是很重要的，它们展示了决议的复杂过程，有助于消除错误的观点，比如说欧盟委员会是唯一有权决议的机构。从同一个角度出发，必须指出的是，当涉及到保证公共服务任务完成的那些企业的性质时，公用法律应该在企业是公有还是私有上保持中立态度⁵。因此，从理论上讲，各成员国可以自由选择企业是公有还是私有。当然，欧盟计划中的这些自由化政策也间接地促成了私有化，而这对国家来说也符合了其所预期的方向。但是，欧盟并没有通过立法途径使公有企业私有化这样的义务。

⁵ 欧盟条约第 295 条：“现行条约不预判成员国的任何产业社会制度。”

今天，欧洲共同体的分级也就是对公共服务部门的思考和行动的分级。各成员国的公共经济利益服务部门随着其领域公共政策的发展而发展。各成员国的整个公共服务部门受到了那些关于欧洲公共服务部门的跨领域争论的影响。欧盟变成了规定公共服务组织规章的框架，虽然也有一定的修改余地，但是欧盟计划的方针还是给各个成员国的立法权带来了强烈的冲击。

然而，在公共建设的过程中，欧盟从一开始就一直把经济放在政治之前。关于公共服务，在目标和其在内部市场中的实现程度上存在着明显的差距，尤其是在服务自由化、公共利益的寻求和公共服务的保证方式这些方面。所以，在欧盟的计划中，为了欧盟所有居民的利益这样一个纯粹的经济动机，这些方面都要做到再平衡。欧盟首先就是建立在尊重各国家基本法和基本服务的基础之上的。因此，就算其公用功能并不使人满意，它也是随时可以用的。在争论激烈的领域，也在组织和公民里做了民意调查。这些民意调查的意义和价值难以估计，但是它们也有存在的必要。欧盟的压力集团，尤其是大企业的代表也没有期待被邀请到民意调查中，以及加入到争论中去。

（中文字数：8083）

AITEC, 2007



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>