

第三届公共服务中欧学者媒体对话会

在第三届中欧社会论坛期间，2010年7月9日在成都举行公共服务中欧学者媒体对话会，公共服务欧洲委员会秘书长皮埃尔·鲍比（Pierre Bauby）先生、欧洲公共服务专家米海娜（Mihaela Similie）女士和我一起讨论公共服务的基本概念及现实问题。

记者：首先我想请问欧方专家，在欧洲，公共服务最本质的内涵是什么？如何理解欧洲公共服务的多样性和统一性？

皮埃尔·鲍比（Pierre Bauby）先生：首先，非常感谢中方的盛情邀请，我希望这不仅是一次会议，更希望是一次双方的沟通与交流。我想注重解释什么是多样性，什么是统一性，二者为何会共同存在？对于整个欧洲及欧盟成员国而言，公共服务历史悠久，并随国家的发展而发展。在整个欧盟，有23种官方语言，我们正是用一种共同的语言来交流、构建公共服务。通过建立共同的专业词汇、理念、文化传统、法律方面的知识来建立公共服务的多元性。在这种多样化的表达及多种形式的组织构成中，我们同样存在统一性。这是由欧洲国家共同的灿烂文化和历史上对自己文化斗争所形成的结果。就是这种共同价值使我们达成了一致协议和共同观念。首先，整个欧洲民众都充分享受医疗、社保、交通、住房和教育等社会权利。第二，我们使整个欧洲感觉每个国家不是一个个体，而是加强彼此间的联系，就像中国建立和谐社会一样构建和谐欧洲。第三，为我们共同的将来作出努力，像中国实现可持续发展一样，我们也在教育等基础公共服务方面做出努力，坚持这些公共服务的可持续性发展。多样性和统一性都是新时代的表现，是整个欧盟面临的挑战。下面请Mihaela女士做进一步说明。

米海娜（Mihaela Similie）女士：对于刚才提到的欧洲公共服务问题，我想就欧盟各国的责任和各个组织的问题作出解释。公共服务是一个长期的任务，是国家和地区层面的共同任务。公共服务建设主要是为了服务大众、满足大众对公共服务的需求。公共服务建设是由宪法和各种法律规定的，公共服务以各种行业为依托，如教育、交通、医疗等行业。基本公共服务不仅为个人，也为各种形式的集体而存在。所以需要个人和集体两种形式的公共服务。另一种现实是各国相互交流、相互启发。公共服务有两个理念：功能和实体。我们这里主要是

从功能上来谈公共服务，因为公共服务是针对公民的，是由国家以及地区的所有机构提供的，所以不能单从实体上谈公共服务，而必须从功能上来进行解释。

记者： 非常感谢两位专家的详细解答。从中可以看出欧洲的公共服务已经走得很远。作为最大的发展中国家，中国目前的公共服务情况怎样呢？下面有请西南交通大学公共管理学陈光教授就中国公共服务的本质和主要内容作一解答。

陈光教授： 我也借用“多样性”和“统一性”的概念来说明这个问题。公共服务在不同国家和地区由于经济发展水平、历史文化和国情条件不同而不同，这是“多样性”。但是，公共服务的本质在全世界都是一致的。无论您生活在哪里，无论您的种族、信仰、职业、地位、身份、收入方面有何差异，您总需要衣食住行，也难免生老病死。少有所学、住有所居、行有所便、壮有所为、病有所医、老有所养是每一个公民最基本的诉求，也是一个社会正义的基本特征。这是“统一性”。

所谓公共服务在本质上就是出于社会正义和人的生存权、发展权、建立在一定社会共识上，一国全体公民，都应该公平普遍享有的服务。从公共服务提供的角度，公共服务是指那些不以营利（不以追求利润最大化）为目的，旨在有效地增进公平，推进合理分配，协调公共利益的调控活动。从公共服务接受者角度，公共服务是公民表达和实现他们的基本权益、共同利益的基本模式，也是无差别维护公民基本权力、维系社会公平正义的基本保障。

如今我们通常所说的公共服务一般包括

- ① 基础性公共服务（水、电、气、交通等公用事业、基础设施等）
- ② 经济性公共服务（制度供给、宏观调控、信息发布、规范监管等）
- ③ 社会性公共服务（劳动就业、社会保障、科技文化、教育卫生、体育、环保等）
- ④ 公共安全型服务（国防、警察、消防等）

记者： 谢谢陈光教授对中国公共服务内涵的解答。我们很高兴看到Pierre先生带领了一个团队研究了公共服务在欧洲的发展，我们很想知道欧洲公共服务对欧洲社会发展的作

用如何？是否可以从公共服务提供者对于欧洲 GDP 的直接贡献、公共服务的从业人员和企业数量、社会对公共服务的投资等方面说明一下？

皮埃尔·鲍比 (Pierre Bauby) 先生：首先我们结束了对欧洲公共服务的概念的研究，已经对欧盟 27 个成员国的公共服务做了一个蓝图。蓝图中首先由 Mihaela 女士介绍了欧洲公共服务在组织方面的情况，从总体上了解社会组织及民间组织的基本情况。现在整个欧洲公共服务从业人员的数据已经统计完成，但全球的数据仍不清楚。目前，欧洲有 5 亿人口，就业人员 2.5 亿，其中有 30% 从事公共服务。在整个欧洲 GDP 中，26% 是由公共服务行业贡献的。现在欧洲有 50 万个企业从事能源、交通、邮政及电信等行业。整个欧洲对公共服务的投入为 1500 亿欧元，公共服务行业在欧洲社会经济中扮演重要角色，增强了欧洲的国际竞争力。这些数据都是保守统计，实际数据可能更大。

记者：在中国不知是否也有类似于欧洲的公共服务的相关数据？下面我想请问陈教授，中国公共服务的发展现状和水平如何？有什么阶段性特点？取得了哪些主要成就？

陈光教授：公共服务的提供基准，不仅仅是基本人权和道义的要求，也取决于一个社会发展阶段和总体水平，应该提供和能够提供是两个不同的概念。2009 年中国人均 GDP 刚刚超过 3000 美元，正处在贫富差距增大的中等收入发展阶段。为维持本国经济社会稳定、基本的社会正义和凝聚力，保护个人最基本的生存权和发展权，必须提供“基本公共服务”，包括保障救济、养老保障、基础教育、公共医疗、文化、就业再就业、生态环境、公共基础设施等。中国公共服务在公共基础设施、基础教育、农村合作医疗等方取得重要成就。但是，在东西部之间、城乡之间、不同收入群体之间真正实现基本公共服务均等化，还有很长的路要走。以成都为例，需要用 10 年时间，到 2020 年才能实现基本公共服务均等化。

记者：通过刚才中欧双方对基本公共服务的介绍我们看到，公共服务的发展还需要进一步挖掘。当然，我们也希望陈教授带领的团队能继续就此问题进行深入研究。下面我想请问欧方专家，在欧洲，公共服务有哪些组织、管理和监管方法？

米海娜 (Mihaela Similie) 女士：就实体性公共服务而言，欧盟各国存在多样性。就公共服务的机构而言，主要由公共部门提供诸如教育、健康、警察等公共服务。在欧盟成员国中有国家层面和地区层面的公共服务，但大多数公共服务都由国家层面的机构来提供。另一种形式是二战以后国有化的公共服务较为普遍，邮政、铁路运输及部分国家的航空运输主要由国

有企业提供。现在的东欧国家已经没有全民所有制，这是因为 80 年代末 90 年代初东欧解体的结果。第三种形式是地方自治，这种模式在欧洲有 150 多年的发展历史，这种模式包含公有与私有的合作，主要有三种形式：授权、公私合营和政府采购等。其中公私合营（PPPs）是一种公共管理理念。最后我想提的是社会合作形式，即地方层面通过政府与其他社会组织之间的合作来提供公共服务以满足公众的需求。就经济性公共服务而言，在过去的 25 年我们主要通过管制机构来进行管理，以确保竞争的有效性。当然，在欧洲也存在消费者管理机构来对公共服务进行管理，这些消费者管理机构既有国家层面的，也有行业层面的。

记者： 谢谢 Mihaela 女士的详细介绍。作为普通的公众而言，我们非常关注的是如何保证公共服务能够为社会公众服务，特别是为社会弱势群体服务，而不是服务机构敛财的工具？有请陈教授谈谈自己的看法。

陈光教授： 为社会公众，特别是社会弱势群体提供基本公共服务，是政府的基本职责和重要承诺。基本公共服务有三个方面的主要内容：一是强调基本公共服务的提供主体是政府，二是强调基本公共服务是公共服务中最贴近民生的部分，三是基本公共服务要有合理的治理模式。一般而言，治理包括三个方面内容：公众参与、透明度和问责。公众参与保障公众在公共服务过程中有表达权，包括表达自己对服务的要求并参与对服务结果的评价。透明度保障公众能够了解公共服务的政策、过程和结果等方面的信息，避免信息的不对称。而问责则要求公共服务提供者对公共服务的结果承担责任。

此外，要保证公共服务惠及社会公众，必须转换政府绩效观念，从以 GDP 为导向的政绩观转向以公共服务为导向的政绩观，从社会公用事业管理转向社会公共服务。加强对公共服务的提供过程进行监督和控制，让政府真正代表广大公众的利益来监管公共服务的提供和生产，而绝对不能被少数利益集团所捕获。

记者： 公共管理的发展似乎总是处于一个发现问题与解决问题的过程中。在欧盟，服务已经处于一个相当高的发展阶段，那么请问 Pierre 先生，您认为欧洲公共服务呈现出哪些发展趋势？还有哪些主要问题？

皮埃尔·鲍比（Pierre Bauby）先生： 是的，即使欧洲公共服务已经发展到较高水平，我们仍有许多问题需要解决。现在整个欧洲各国都在努力寻找解决各国问题的方案，我想从实际意义上来谈解决问题的方法。

众所周知，市场失灵和政府失灵是存在的，故需要政府和市场共同努力解决公共服务的问题，将二者的优势结合在一起，参与到竞争中，同时也要兼顾大众利益。对于笼统概念的介绍，我想做进一步解释。

首先，从机构方面，我们需要地方、地区、国家甚至整个欧盟制定法案、政策以解决面临的共同问题。这是一个亟待解决的问题，要求各机构、团体共同作出努力。如陈教授所说，公共服务的提供需要公众的参与与信息公开。对公共服务的提供机构需要进行选择，是由国家、社会组织还是由私人部门来提供？具体而言，如果我们要在城市建设管道，如能源管道或建设地铁等，这些工程是由政府来建设还是由某个企业完成？另外一个问题是，如上面提到的管道建设等，是由政府直接管理还是由一个专门的机构来管理？总而言之，公共服务不能成为一种官僚的象征，而应当满足大众的需求，使真正享受公共服务的人满意。这就要求我们考虑公共服务是要满足上级要求还是为了满足公众的需求。我们应该有一些成文的条款，对不同的行业如教育、交通等，应根据各国不同的历史制定成文的规章以规制公共服务的有效提供。

记者： 感谢 Pierre 先生简洁而生动的归纳。就中国而言，随着经济的持续高速发展，各种社会矛盾也在不断积累，下面请陈教授就此现象谈谈为何中国经济的巨大成就不仅没有减少反而增强了社会管理和公共服务方面的问题？

陈光教授： 中国 30 年改革开放无疑取得巨大成就。但是，我们在日常生活中仍然可以感受到劳动就业、社会保障、收入分配、教育卫生、居民住房、安全生产、司法和社会治安等方面问题。我们甚至有些困惑：为什么经济上的巨大成就，不仅没有减少反而似乎增强了社会管理和公共服务方面的诸多问题。

进入 21 世纪以来，中国社会日渐突出的社会矛盾、冲突和令人担忧的道德困境，在本质上表明，中国社会的主要矛盾在今天已经转变为公众日益增长的公共产品、公共服务需求，同公共产品供给短缺、公共服务不均衡发展、公共服务不公正供给之间的尖锐矛盾。换句话说，我们认为，公共服务的“不足、不均、不公”是当下的主要社会与管理问题。

这便是中国政府把“公共服务”作为政府的四大主要职能之一的缘由（另外三个职能是市场监管、经济调节、社会管理）。现实中，公共服务在提供方式、服务范围、服务效果上的缺失和不周全，依然是中国各级政府面临的长期挑战之一。

我们用了 30 年的时间，基本建立起市场经济体制。今后 30 年中国的发展程度，取决于我们在社会管理和公共服务方面的成就和水平。

记者： 谢谢陈教授的回答。最后一个问题想问 Pierre 先生，您参加了多次中欧社会论坛，那么您对本次论坛有什么期待？

皮埃尔·鲍比 (Pierre Bauby) 先生： 我已经参加了之前的两次论坛，均是关于公共服务的讨论。这次论坛刚开始，我也带来了许多意见。对这次论坛我有很多惊喜，第一，我们有更多的时间相互沟通和相互了解；第二，公共服务讨论的问题及挑战更加广泛；第三，中国与欧盟情况不同，欧洲正陷于金融危机，而中国仍处于发展阶段，我们处于不同的情况。我们的论坛讨论了很多公共服务问题，将公共服务存在的问题提上议程，深化并解决，这有对于解决欧洲金融危机和中国发展中面临的问题都有积极的作用。我相信中欧关于公共服务的合作会有更长远的发展。

记者： 同样的问题我们也想听听 Mihaela 女士的看法。

米海娜 (Mihaela Similie) 女士： 很高兴来到这里，实际上我已经参加过一次中欧社会论坛，但此次对中国的变化感受很深。这次来我想加深对中国公共服务的历史和现状的理解，就如陈教授所言，公共服务面临的问题在欧洲也很普遍，我们无法找到固定的答案来解决公共服务的问题，我们知道欧洲的公共服务的发展已经有着悠久的历史，但并不表示所有国家都发展到相同的阶段。非常感谢有这种机会来参加此次论坛，和陈教授等同仁一起来探讨中欧公共服务面临的共同挑战。

记者： 谢谢欧方专家的精彩发言。最后我想请问陈教授，您在阅读了欧方专家就欧盟 27 国公共服务基本情况有关材料以后，您认为欧洲公共服务的组织、管理和监管对中国公共服务有哪些重要启示？

陈光教授： 欧洲，特别是北欧的公共服务体系，在基本共识、概念内涵、服务标准、组织结构、管理政策、市场开放、监管规则等方面，有许多值得中国在发展的现阶段认真研究、借鉴和学习的方面。

第一，是欧洲先进的公共服务理念。 在欧洲，有一个概念叫做“普遍利益服务”或者“大众利益服务”（SGIs, Services of general interest），是指公共权力部门基于普

遍利益和公共服务责任对有所公民提供的市场和非市场的服务，不管服务提供主体是谁，也不管提供的方式怎样，满足公共利益的需求是公共服务最基本的功能要求。在“公共服务的蓝图”（Mapping of the public services in Europe）中，不仅定量说明公共服务在GDP中的贡献，同时他们特别强调公共服务的“正外部性”，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的优化以及提升欧盟竞争力方面的作用不可以估量。同样，我们也可以认为，做好公共服务是中国社会真正能够和谐发展、赢得未来的重要基础。

第二，是欧洲公共服务的治理模式。在欧洲，我们既可以看到与欧洲一体化相伴而生的公共服务在基本理念、标准、服务内容方面的一致性，也能看到不同区域、不同国家在公共服务方面的多样性。同时，还有多种多样的治理方式，包括作为政府职能的治理模式（The model of public administrations and national companies）、全民所有的治理模式（“All public”）、区域自治的治理模式（Local autonomy）、委托与外部化的治理模式（Delegated management and externalisation）、新公共管理的治理模式（“New Public Management”，）以及服务监管的治理模式（Regulatory agencies）等，其中，在公共服务的提供方式上总的趋势还是逐步减少公共部门的直接干预，鼓励私营部门和社会力量的积极参与、建立与非盈利组织建立伙伴关系、实施严格的专业化的公共服务法律监管、实行广泛的社会对话等等，对中国公共服务的发展有重要启示。

记者：今晚的“公共服务中欧学者媒体对话会”使我们在座的各位对中欧公共服务的历史、现状、问题和挑战有了更加明确的了解。谢谢中欧学者的详细解释和深入讨论，希望我们今后还有机会跟踪了解中欧公共服务的发展趋势和未来。今晚的对话会到此结束，谢谢各位的光临。