

# 為奪回公營食水而鬥爭：

全球有關公營食水的成就、鬥爭經驗及願景

*Reclaiming Public Water : Achievements, Struggles and visions from around the world*

英文版第二版 2005年3月

出版者：Transnational Institute (TNI) & Corporate Europe Observatory (CEO)

[www.tni.org](http://www.tni.org)

[www.corporateeurope.org](http://www.corporateeurope.org)

英文版編輯組：Belén Balanya, Brid Brennan, Olivier Hoedeman,

Satoko Kishimoto and Philipp Terhorst

執行編輯：Vicky Quinlan

封面設計及排版：Zlatan Peric

中文版 2006年9月

中文版編輯組：全球化監察編委會

出版者：全球化監察

中文版譯者：鄒頌華、謝媛彰、潘敏妮

翻譯校對：王英倩

封面設計及排版：Zlatan Peric、魏雁竹

ISBN：962-7529-32-X

印刷：安圖加柏公司



本書內容可以引用及複製，只要目的是為非商業利益，以及聲明其來源。

TNI希望凡引用本書的書面材料均能寄送一份副本給它。

TNI

Paulus Potterstraat 20, 1071 DA Amsterdam, The Netherlands

Email : [tni@tni.org](mailto:tni@tni.org)

## 英文版鳴謝

本書若非得到來自超過20個國家／地區的熱心人士的投稿，包括公用事業的經理、水務專家、工會分子、反私有化活動分子及學術界人士等等，是不可能出版的。我們非常多謝所有作者抽出寶貴時間來跟大家分享其經驗，儘管他們作為活動分子或水務經理而工作繁忙。我們也很感激以下各位顧問的重大貢獻，他們同大家分享了經驗和幫助我們找到正確方向：David Hall, Clare Joy, Tim Kessler, Patrick Bond, Maj Fiil-Flynn, Antonio Miranda, Carla Montemayor, Anil Naidoo, Pietje Vervest, Alberto Villareal。我們也要在此向本書的執行編輯Vicky Quinlan表示謝意，因為是她把各有差異的文章彙編為首尾相應而又易懂的書。

比利時的11.11.11、愛爾蘭的Trocaire和德國的Bread for the World對本書提供了財政資助，這樣才能使本書得以出版。

**Brot**  
für die Welt  
[www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)

**11.11.11**  
JIJ VECHT TEGEN ONRECHT

**TROCAIRE**  
Working for a Just World

# 目錄

《為奪回公營食水而鬥爭》中文版序	1
Susan George	
中文版序言	5
李育成	
前言	9
英文版編輯組	
導論	13
David Hall	
<b>第一部份・成功的公營食水</b>	
香港：公營供水服務的典範	23
政府水務專業人員協會	
阿雷格里港的食水：既是公營，又是服務所有人	31
Hélio Maltz	
玻利維亞：以合作社管理的基本食水及污水處理服務	39
Luis Fernando Yavar	
人民主動參與食水管理：奧拿凡拿告訴你如何可能	47
Joy Elamon	
公營－公共夥伴計劃：馬來西亞食水的另類策略	55
Charles Santiago	
回歸資源：法國格勒諾伯食水服務再市政化	61
Raymond Avrillier	

美國食水管理及規則的民主化	69
Sean Flynn, Kathrun Boudouris	
德國：公共食水服務正在持續萎縮	81
Hans-Werner Krüger	
阿根廷的食水合作社	89
Alberto D. Muñoz	
哥倫比亞的公共服務：一個民主的問題	95
Hildebrando Vélez	
<b>第二部份 · 公營食水：工程進行中</b>	
巴西累西腓市：由公民發展食水及污水處理服務	103
Antonio Miranda	
玻利維亞的科恰班巴：食水之戰後的公眾集體夥伴關係	109
Luis Sanchez, Philipp Terhorst	
委內瑞拉的經驗：為以人民為中心的食水及 污水處理服務而抗爭	117
Santiago Arconada Rodriguez	
抗擊洪流：加納沙菲魯古的社區管理食水輸送	123
Al-Hassan Adam	
阿根廷：工人合作社取代「後安隆時代」	131
Guillermo Amorebieta	
南非：「公營—公共夥伴計劃」的測試	139
Guillermo Amorebieta	

## 第三部份 · 以人民為中心的公共食水抗爭

烏拉圭：爭取用水，社群大獲全勝	149
Carols Santos, Alberto Villarreal	
南非反對水務私有化的鬥爭	155
Dale T. McKinley	
烏克蘭：婦女對抗貧困及私有化	163
Svitlana Slesarenok	
從斯洛伐克特倫欽市水利服務私有化得到的教訓	171
Roman Havlicek	
馬尼拉公共水務的發展前途	181
Carla A Montemayor	
印尼的供水私有化	191
Nila Ardhianie	
墨西哥的城市水務管理	201
David Barkin	
民以水為天：談談中國水務的私有化	205
區龍宇、魏雁竹	
前進的方向：就公共供水賦予人民權利	215
David Barkin	
作者群簡介	237
附 錄	243



## 《為奪回公營食水而鬥爭》中文版序

Susan George

我在《為奪回公營食水而鬥爭》英文版出版不久初次讀到本書，書中包含許多基層運動者所貢獻的文章，讓我特別喜歡。除了跨國公司歐洲觀察（Corporate Europe Observatory）和跨國研究機構（Transnational Institute），以及他們在世界各地的夥伴之外，我想不出還有誰能夠完成這樣一本收錄來自各地作者的書。你必須對於水的問題及其國際性，有深入的認識；你還需要熟悉各地的民眾抗爭以便找到適當人選邀稿。

本書最大的優點在於每篇文章皆言之有物，沒有花言巧語和缺乏根據的主張，只就事實陳述，並且多半由參與抗爭的人士親自撰寫。他們都是有實際經歷，而非只說空話的撰稿人。中文版也有相同的優點，香港政府水務專業人員協會貢獻了相當好的文章，他們的抗爭仍然勝負未知。

現在，我有幸為《為奪回公營食水而鬥爭》中文版作序，恰好可以利用這個機會來思考本書在各種語言獲得巨大成功的原因，我深信它的中文版也是如此。

第一個原因是每個人都認可水的特殊性。人類身體大部分由水構成，地球上的萬物也無水不可活。提出這個觀點略嫌老套，但十分必要，因為反過來忽視它會導致嚴重的後果。我們說的是一種對所有生命，不論人類或其他生物，絕對需要的物質，且無可取代（雖然做為法國人，我有時會開玩笑說法國人寧願以葡萄酒代水…）。至少在使海水淡化以供應大部分人口的計畫能夠成功之前，水是時常供應不足的。可食用的淡水只佔了世界水總量

的3%，在我們這個世紀，五角大廈或其他國家都準備好為這珍貴的資源而戰。

基於這些特性，還有什麼比水更令私人企業，尤其是跨國公司垂涎？水簡直就是夢幻商品，而企業也只想將水視為商品。人們必須依賴水維生，沒有他物可替代，因此他們會不計代價去獲得。香港政府水務專業人員提供的新文章中告訴我們一個老故事。私人企業誘使政府機關相信「我們有更完美的技術，會以高效率提供更好的服務」，全世界的人們都聽過這甜美的承諾，也發現它是個謊言，本書正要揭穿這些彌天大謊。

私有化在全球各地各部門的推行，結果是高價位，低品質，缺乏效率，以及（有關機構）對無法負擔高費用的貧窮消費者熟視無睹。大量的證據可供佐證，從柴契爾夫人在英國推行的大規模私有化，到世界銀行、國際貨幣基金在結構調整計畫的條件下，資助上百個國家的私有化。私有化又可稱為「讓渡」或「出售」，這股風氣已伴隨我們廿五年之久，我們深知它帶來的後果是什麼，本書收錄許多例子。私有化意謂將無數人民長達數十年（對香港而言是一百五十年）的勞動成果，在事實上沒有保障的情況下讓渡出去

私有化的負面後果並不讓人意外，它們是可預料的，特別是當私人的服務供應商享有公共事業的壟斷權，例如水。水在大部分國家仍是公共壟斷自有其原因。水的處理和分配不像一般的製造業或服務業那樣可從競爭中圖利，它通常適合單一的管理機構負責全部網絡，統籌不同部門。在經濟學者所稱「自然壟斷」的情況下，單一管理機構是達到高效率、高服務品質及公平價格最好的方法。

然而，當私人利益導向的公司將手伸進「自然壟斷」的事業中，它會採取何種做法不難想見。它只顧追求更高的利潤，並削

減成本，常見的便是大規模裁員，疏忽基礎建設。貧窮的居民得到很糟（甚至根本沒有）的服務，很多錢都拿去支付管理人員（通常是外國人）的高薪。假如香港走上私有化的道路，每戶享有的每四個月12立方米的免費食水，很快會被廢除，快得可能比你唸出「香港特別行政區政府」幾個字更要快。當公共單位確實需要改善水的處理和分配系統時，應該以公營—公共夥伴計劃（public-public partnership）的方式解決，而非尋求私人企業（請參考本書有關南非經驗一章）。

這並不是說公共食水從未遭遇過問題，問題當然存在。有時公共行政單位缺乏效率，甚至有貪污的情況，但當類似的事情發生時，人民應該將對抗的力氣放在問題本身，而非乾脆消滅公共服務，轉向私有化。如國際公共組織（Public Services International）的一員，Mike Waghorne喜歡說的，當你的洗碗槽漏水或房子掉漆，你不會把洗碗槽或房子燒掉或者賣掉，你會修理它或重新油漆。

我熱切地希望中文版的Reclaiming Public Water對讀者來說不只是一本資訊性或揭露真相的書（雖然它兩者兼具），而更具有實用性，是極好的便捷工具書。讀者可以從中了解公共食水之所以值得爭取的原因；如果不這麼做的後果，以及其他社群如何贏得對抗私有化和出賣公共資源的戰役，他們也可以學習如何避免錯誤。

本書所描述關於水系統的案例涉及的社群有大有小，著名的案例如玻利維亞科恰班巴（Cochabamba）的水戰爭，和其他較不為人所知的地區；在富國和窮國進行的抗爭；它敘述哪些地方人民贏得了最後勝利，哪些地區的私有化威脅仍然存在。大量多樣化的實例都包含在本書當中。

容我再為這付諸行動的民主紀錄多添一語。建立廣泛、勝利

#### 4 《為奪回公營食水而鬥爭》中文版序 ▶ Susan George

---

的聯盟去要求收回公共食水是可能的；除了跨國公司，幾乎在社會各層面的人都會有意願保衛供水系統，因此更廣泛的聯盟是可行的。願中文讀者在未來以自己的行動，為這激勵人心的紀錄加添更多篇章。



蘇珊·喬治 (Susan George)

她是巴黎大學政治學博士，又是法國的ATTAC（主張對金融交易徵稅以幫助公民的組織）的副主席。她一直關注全球化議題，寫過許多本書分析全球貧窮的由來與解決方法。她最新的一本書是《另一個世界是可能的，如果…》，2004年由Verso出版。

## 中文版序言

李育成

上月到昆明與友人短聚，發現了一樁不合理的事情：某區輸水管殘破，需要進行維修，於是昆明供水公司便向那區用水戶收取額外費用。用者自付，成為了近年流行的概念，可是很少人會追究這是否合理。不過，在香港，假如水務署因為水管爆破而要向用水戶收費，肯定是匪夷所思，只會加深民怨，添煩添亂，這個時候是否得到特區和中央政府的支持，頗成疑問。

我們的生存不可以缺乏水，因此水也成為了資本家和兵家必爭之地。香港人一向不愁沒有供水，自從1963年四天供水一次的水荒，內地開始從東江輸水，香港人普遍對於節水的概念也逐漸變得模糊。

在國內，包括南水北調等一系列調水工程，看似是要平衡南北水資源，實際上卻帶出了很多沒有解決的污染問題，甚至工程引發的移民補償、文物淹沒與當地水流減少等一系列問題。可是，不只是礙於國內信息流通的限制，即使是身處於北方城市的小市民，也很難對缺水有深入體會，因為國家早已公開承諾解決這樣的問題。

相反，國際社會對於水資源危機日益重視，從國家領導到民間社會在這個問題上討論不休，而聯合國開發規劃署的官員更多次表明，未來的戰爭很可能是為了爭奪水源而爆發。

其實我們對用水不是沒有概念。只要你到過外地，你便會特別注意當地自來水是否潔淨，是否需要購買瓶裝水。當中已經涉及我們的兩個關注點：為什麼當地自來水是骯髒？為什麼我們總

是要購買瓶裝水？要是你再問下去，也許你會碰到很多不合理的情況。

只是我們對於這些不合理的情況，例如水質持續低下、水資源不斷浪費、水污染情況沒有改善等等，很容易從無奈變成麻木，直到我們的水不能再飲用，可能已經太遲。環顧世界各地，很多人紛紛站出來發聲，聲討種種水資源利用的不公平情況。

香港的供水服務仍然是由公營部門負責，而內地不少城市的供水服務已經變得商業化。國內從八〇年代末開始把供水服務從事業單位變成企業單位，就是從社會福利變成營利行業。部分企業更與跨國供水公司合資，營運城市供水服務。儘管公營部門為了維持社會穩定，水價漲幅仍然受到管制，但像我開首提及的情況，已不是新鮮事。

但是，自從世貿組織通過〈服務貿易總協定〉把食水供應列為可以買賣的商品以來，西方跨國水公司不斷極力推動歐美政府迫使各國政府開放食水「市場」，而且不斷成功。香港特區政府雖然表示這次多哈回合不會向世貿開放食水供應，但是並沒有承諾永遠不開放。其次，即使沒有世貿，香港特區政府已經聘請顧問打算把沙田水廠外判私人經營，為進一步開放供水市場鋪路。另一方面，中國比香港走得更遠，早在2001年加入世貿時就已經承諾開放供水服務給外資。

世貿組織一直認為公營機構私營化和開放公共服務市場是解決公營服務質素欠佳和管理不善的良方，可是很多海外案例都說明了，當企業進入了供水市場，壟斷便隨之出現，不少貧窮國家政府本身缺乏議價能力，任由跨國資本流竄宰割。也許中國的政治經濟情況不同，可是私營化真的可以提高服務質素，還是只會讓官商合謀圖利的情況更為嚴重？

這本書結合了世界各地的供水服務抗爭的經驗，與良好公營服務的範例，值得各位華語讀者參考和借鏡。

本書中文版由全球化監察（Globalization Monitor）出版，並特別增加有關香港和中國的水務狀況的兩個章節。我們感謝政府水務專業人員協會為此書撰寫〈香港：公營供水服務的典範〉一章。關於中國一章則由全球化監察編輯區龍宇及畢業於台灣輔仁大學的魏雁竹撰寫，希望能夠拋磚引玉，刺激大家積極探討有關解決食水危機的辦法。

寫於2006年6月24日，香港



## 前言

英文版編輯組

### 背景

受到私有化意識形態的驅使，1990年代無疑是一個為清潔食水抗爭的迷失年代。在南半球的主要城市中，私有化的失敗更備受注意，在這本書其他部分會作詳細的描述。私有化的失敗非常充份地證明絕不能將貧苦大眾所需要的食水，拱手相讓給利潤導向的跨國企業。絕大部分的例子都顯示，跨國食水企業在兌現它所許下的承諾以前，就已經把水費調高至貧苦大眾不能負擔的水平。因此，全球各地都逐漸有反私有化的草根階層組織起來，連結起區域和全球的戰線，旨在對抗信奉自由市場的原教旨主義。現在是時候去重新把討論焦點放在全球食水的主要問題之上：究竟如何改善及擴充全球的公共食水？

本書旨在向這個急需解決的問題上作出貢獻。私有化雖不是解決這個問題的方法，然而，現在的國營食水機構，以它們的官僚化及低效率（這情況出現在大部分的發展中國家），亦都未能提供市民所需的清潔食水。本書提供了大量關於公營食水的啟發性例子，例如，我們可以從巴西的阿雷格里港及累西腓所採用的，以「人民為中心的公眾參與模式」中學習。在這些城市裏，因為市民及用戶的持續參與及一些民主改革，令到公共食水的供應改善了不少。在另外的一些城市如馬來西亞的檳城，亦因為重新發現了公共服務這個社會特性，令到公營機構的表現有顯著的進步。水務工作人員亦在由工人營運的合作社中，擔當了重要的角色，他們負責在城市如阿根廷及孟加拉等供應食水。在印度喀

拉拉的奧拿凡拿（Olavanna）及迦納的沙菲魯古（Savelugu），當地的社區亦負責監察食水供應的改善狀況、動員他們的人手及當地的資源。

匯編這本書的動機，就是因為這些成功的例子常沒有受到應有的注意。數以百萬計的人需要獲得清潔的食水，這是一個重大的挑戰，因此，是有必要與他們分享這些例子。儘管對於食水問題是沒有一體適用的解決方法，希望他們能夠從如何擴展公共食水服務的例子裏，例如以人民為中心的公眾過程和有工人參與的公用食水機構中，獲得啟發。

這書亦包含介紹全球各地，為了避免私有化所採取的抗爭運動，及如何把供應食水服務「去私有化」的例子。這些章節會詳細講解，反對私有化的組織如何令到公共食水成為可能。

### 從京都到阿雷格里港

2003年3月於日本京都舉行的世界水資源論壇（World Water Forum），是國際間對食水討論的一個重要的時刻。從世界各地而來的公民社會組織，激昂地為反對食水私有化而作出演說，他們亦見證了全球無數私有化的失敗。這些激昂的演說破壞了主辦者舉辦這論壇的原意，尤其是新自由主義的世界水資源協會。這個協會旨在推廣公私合營（Public-Private Partnership）。世界水資源協會更認為，面對跨國企業從南半球中撤走，國際金融機構及其他北半球的政府應該資助這些企業，去面對南半球的政治風險及保證企業能夠獲利。值得一提的是，協會似乎完全沒有提出過要如何改善及擴展公共食水的供應。

緊接著世界水資源論壇，來自世界各地超過100名活躍份子隨即參與一個討論私有化以外的另類選擇研討會。該研討會不止

為很多成功的公用機構作總結，還提出了特別是在南方國家，因公共食水供應的切實改善，而發展出來的一連串創意方法。整個2003年，提高人民覺醒和解決公共食水問題的辯論等努力的成果開始顯現。2004年在印度孟買所舉辦的「第三屆世界社會論壇」，成功的更進一步，發起了一個牽涉不同非政府組織的策劃者、反對私有化的基層活躍份子、學者、公用機構的負責人及工會會員的聯合計畫。成立了一個名為www.waterjustice.org的網站，作為資訊交流及促進討論的平台。這書的概念亦是在這個時間誕生，並於2005年1月，在阿雷格里港舉辦的世界社會論壇中出版。書的內容包括改善公共食水服務的例子，並特別集中討論參與及民主化的可能。

此書的焦點及形式，是在作者們及一群顧問的討論下誕生。Alberto Villareal 是烏拉圭一章的合著者，他強調這書應提供來自各地的實例，如關於要求公共食水的成就和概念的例子，將會使反對私有化的活躍份子受到啟發。這書用容易理解的方式描述了各式各樣的經驗。除了讓活躍份子受到啟發外，這本書亦視專業的食水工作者及工人為目標讀者群之一。因為他們是在私有化過程的前線工作，並常受到支持私有化的信息及壓力所轟炸。Antonio Miranda是另外一位作者，他會根據自己作為公用機構負責人的經驗，去支持「市民在解決這問題上的參與，是很重要的一環」這論點。Carla Monetemayor是反對馬尼拉私有化計畫的一個籌劃員，他重申了這些目標的重要性，並認為應勾勒出一個具體的公共食水模式，去說服政策的制定者和菲律賓的國民。

### 關於此書

在簡介一章中，主要探討全球食水危機的歷史背景，和私有

化於90年代失敗的原因。而接著會有20餘章提供實例，來說明市區食水的供應如何透過公用機構的民主改革而得到改善。全書的所有章節都是由公用食水機構的負責人、公民社會的活躍份子及對此有親身經歷的人撰寫。這些章節都反映了個別作者的經驗與觀點，不必然和其他作者有共同的想法。其中有很多章亦特別強調，因不同的政治、財政及其他障礙而阻礙了這些方法的成功。解決公共食水問題之方法的出現與形成，很大部分是因為人民為安全及負擔得起的食水，所作出的努力。此書之所以包含了不少對抗食水私有化及國有機構，因供水問題而發起的公民社會運動。用其中一個作者Dale T. McKinley在一個反私有化論壇的說話來概括：「對食水私有化的持續抗爭，就是為其他可能性撒下了種子。」

最後，這書最後的一個章節總結從經驗得到的教訓，迎接未來的挑戰。

### 下一步

這本書並不是一件產品，亦不僅是一個知識上的操演。它是一個持續集體學習的過程，希望最終達到民主及公平地解決公共食水的方法。我們真切地希望此書不單是一個啟發的資源，亦能引發深入的經驗分享及對主要問題的討論。我們亦希望公民社會的活躍份子及市民能夠積極參與到公共服務的過程當中，而工會的成員亦能對貧苦大眾提供食水的實際狀況，作出討論。這過程亦需要有公營機構的負責人、專業食水工作者參與，他們已經加入以民為主的公共食水國際串聯。我們認為這個另類的選擇，會是抵抗把共同的資源及基本人權拱手讓給私營企業的最佳方法。我們亦希望此書能夠為那些正在奮力抵抗食水私有化及要求公共食水的人，提供一個有用的工具。

## 導論

David Hall

本文的目的旨在把這本書放於歷史脈絡中閱讀，而這個脈絡是對於一些重要事情的經驗與回應：私有化的失敗、遍及各地的抗爭運動、以及批評過去公營食水的一些弊端與弱點；和在北方國家所出現的公營食水雛型以及在南方國家崛起的「參與式民主」（forms of participatory democracy）作出批評。

### 已失敗的私有化

九十年代是食水私有化宣告失敗的一個年代，人們最初的期望是希望私有化能提高效率及降低水費、吸引大量資金投入，特別是發展中國家，和把食水輸送到偏遠窮人的住所以及改善其衛生狀況。但現實卻與這期許相距甚遠。

私營食水公司擴張於九〇年代，發展中和轉型期國家要以市場導向的經濟政策，來換取世界銀行與其他國際機構的資助。私有化為正值轉型期的東歐國家帶來一波食水特許權的：包括捷克共和國、匈牙利、拉丁美洲，尤其是大部分主要的城市都被私有化的阿根廷，包括有「旗鑑」之稱的布宜諾斯艾利斯；在亞洲，兩個城市的食水服務被私有化，包括馬尼拉和雅加達；而在從以前法國殖民的統治下，尤其是科特迪瓦（Cote d'Ivoire）及南非的幾個城鎮，取得的特許權。在2000年於海牙舉行的世界水資源論壇，世界銀行的高級職員正在以「私有化是歷史發展不可避免的」的論調及用「沒有其他可能性」作演講。

私有化的食水供應及公共衛生服務有多種形式，但它們都同

樣牽涉將管理及控制權轉移到私營企業手裡，令到它成為企業的生財工具。英國是首個全面引入食水私有化的國家，但在別的地方，則會透過特許經營權（concessions）、管理合同（management contract），或以一種專發給處理廠及水塘的特許權，興建－營運－轉移計畫（BOTs）的形式推行。而細緻的形式最終會由私營公司決定。在90年代初期，特許權是最受歡迎的模式，但自2000年起，企業大都傾向選擇風險較少的合約模式。發展出來的不同形式包括有要經公眾認可的合資企業（Joint Venture），這形式被合夥人控制企業，有足夠的自由保證會獲得盈利。另有一些極力避免令人聯想到私有化的用語，如公私合營（Public-Private Partnership）和私營企業參與（Private Sector participation）等，都逐漸變成不受歡迎的概念，但亦同時代表着與私營企業的合約關係。

私有化這概念不受歡迎的原因，大都是因為後果不如預期；如企業沒有兌現承諾，不如期望般所投資的那麼多，它們在基建項目的投資於90年代末開始下降，而發展銀行亦然。價格的上升反映了企業對資本回報的要求，當在合約上所列明的某些細節沒有被履行時，企業都傾向選擇更改合約而不是嘗試執行。管理人員（regulators）亦都缺乏管理企業的能力與公信力。矛盾因外匯波動和經濟危機（currency movements）而愈趨尖銳：在阿根廷經營供應食水的企業現已破產。儘管已給予企業們所有的關注與支持，拉丁美州的私營企業與公營機構，在把食水供應至給貧民的表現上，亦是不相伯仲。馬尼拉和雅加達，兩個被私營機構壟斷食水的亞洲大城市。她們食水流失的程度，比任何由公營機構運作的食水服務都來得嚴重。最後，一種對發展中國家的私有化越來越不滿的情緒，正在消費者、工人、環保主義者、其他公民團體及政黨裡醞釀。

面對着較差的盈收、不能估計的風險及政治上的反對立場，

跨國企業認為是時候把損失減低。於2003年1月，一間最大型的跨國企業蘇伊士集團（Suez），宣布將會把投資在發展中國家的三分之一資源撤走，其他企業如威立雅及泰晤士亦相繼撤出。它們同樣透過合法及政治的行動，去彌補損失及取回預期的盈利。

當世界銀行知道私營企業投資在擴展食水服務上的失敗後，它為了要向私人企業打強心針，亦要研究在這個領域內的其他商機，於是便開始計畫一些新的方案。例如在郊區發放經營食水的特許經營權。儘管公營食水機構在全球的食水及公共衛生服務的領域內的佔有率達到90%，但世界銀行及其他發展銀行捐款者都不願意為它們提供任何支持。

透過世界銀行及其他公司的反應，可得知它們只關心自己的利益，而對於真正需要可負擔的食水服務的普羅大眾，它們所做的可謂少之又少。要開發出新的方法，便有賴於反抗私有化的運動者。

### 反抗運動的反應

反對食水私有化的浪潮已席捲全球，對於一些多元的國家如波蘭及巴拿馬，私有化的取向就變成地方性及全國性選舉上，一個非常重要的議題。反抗運動的動員很廣（broad-based），牽涉很多不同界別的人在內，包括工會、環保人士、消費者、商業組織（在菲律賓，工業家就因為私有化所帶來的價格上升，威脅不再投資）、婦女組織（在烏克蘭的Crimean Region，它更是反對食水私有化的先鋒組織）、政黨及宗教團體。

這個運動亦能把相互對立的組織團結起來。在波蘭，互相競爭的工會聯合起來，成功反對在Lodz的食水私有化。在北愛爾蘭，代表愛爾蘭民族主義者的組織與親英派即使拒絕在同一個政治機

構中合作，仍攜手參與反抗食水私有化的運動。

反對私有化的原因林林總總，而其中一個原因，就是因為私有化帶來的食水價格暴漲。另外的就是包括工人害怕失業及會削弱工會的影響力，第三，就是相對於公營機構，私人企業較難讓人作詳細的審查。第四個原因，就是認為食水作為環境財產及一種公共服務，是應該屬於大眾的。最後是社會及經濟的原因，食水服務的發展需要的並不是只注重利益的私營企業，而是有承擔的公共機構。

不論是發展中抑或已發展國家，也有這類型的反抗運動出現。甚至在英國，大型反抗運動也使戴卓爾夫人把食水私有化押後到大選後才推行。

### 不民主制度的失敗

這些運動都有一個共同的特質：就是在批評私有化本身，批評其所引起的經濟及政治問題，指出私有化根本不能夠把服務擴充至貧民區域。但他們亦同時知道，特別在早年的一些發展中國家中，公營機構的問題與侷限。尤其是在80年代期間，這些公營機構，就算在發展銀行提供了充裕的貸款後，仍然沒能把食水服務擴充。在90年代的私有化政策，就是以這個藉口，來當作私有化的理由。

但將這些失敗歸咎至公營機構亦未免過於武斷，因為在這段期間，多數的發展中國家正在由貪腐及輕視人權與民主的獨裁政權所統治，更遑論透明化。沒有公信力，貧窮的人民因此要受沒有食水服務之苦。與此同時，貪污的政權就從借來的貸款中獲利。私有化就是在這種不民主的政權下綻放。蘇伊士活躍於曾被種族隔離的南非，而雅加達的食水，在賄賂成風的蘇哈托政權下

被私有化。而卡薩布蘭加（Casablanca）的食水私有化，不是透過市議會舉辦的競標，而是由當時的哈桑國王所頒佈的。他們與企業所簽訂的合約更被保密得連議會議員，亦無權過目。當這情況出現在城市如波蘭的Gdansk及匈牙利的布達佩斯，這些由不民主的共產政權轉移至似乎較民主的政制時，尤其諷刺。

所以，公營機構於80年代的失敗應歸因於缺乏民主政制而不是公營機構本身。巴西在軍事獨裁結束後的經驗就可支持這論據；民主政制能在多方面提供了新的方法，如把食水及衛生服務擴展至其他地方。這種創新的做法（initiatives），相比起由獨裁政權背書的私有化，更顯示出一個基於民主和公眾參與的政制，才能確保公信力。

同樣的分析都能應用在發展銀行與捐款者，他們投訴發展中國家的政府並未能將食水排在優先列上，好像在發展中國家的政府和人民，不如國際機構中的開明官僚那樣關心食水的問題。問題並不在於沒有人支持公共食水和排污處理，而是政府未能回應公眾的訴求。在90年代初的巴西，有人發起了一個大規模的運動，要求改善全國的排污處理。但是1995年當選總統的卡多索加以拒絕。他是國際金融機構（IFIs）中的一位愛將。他鼓勵推行漸進式的私有化，去迎合國際貨幣基金組織要限制政府借貸的條件。這就導致在食水的供應上投資甚少（還有其他基建項目如電力），現在，國際貨幣基金組織亦知道了問題的所在。甚至還在蘇聯統治底下的拉脫維亞，亦有因污水處理廠而發起的公眾運動。在巴基斯坦的Orangi，市區外圍的屯墾區，政府並未能提供必須的服務，群眾因而甘願用自己的勞力及積蓄，去建立食水和污水處理項目。

因此，沒有效率的政府可被視為政治過程的失敗，而國際金融機構的政策常使這問題雪上加霜，問題始終是缺乏一個民主進

程。

過去的北方與現在的南方

那些運動在發展另外的政策與結構時，常依靠兩個最主要的啟發源頭：其一就是，在歷史上，公營機構在19—20世紀的成功——即過去的北方。另外就是在民主制度下，出現在南方的新形式，尤其是在巴西及印度的參與式民主，稱為南方的未來。

揭開了私有化的誤導面紗後，北方的經驗被重新發掘出來。食水私有化所覆蓋的範圍較小，維持的時間較短而且近年才有。在1990年以前，除了法國，一些西班牙和意大利的城市，和少數前法國殖民地之外，沒有地方經歷過長達一世紀之久的食水私有化。歐洲與美洲的共同經驗是，公共食水服務於十九世紀中期便取代了私營合約，因為公營能更有效的擴充其服務。只有法國的私營企業能由十九世紀生存至今及能鞏固成寡頭壟斷。這亦能解釋為甚麼只有法國有大型的私有食水企業，直至英國戴卓爾夫人的政權提出將公營事業私有化的意識形態。

共產國家與後殖民的獨立國家，紛紛把食水發展服務交予公營機構，如市政府、地區政府、或是國有的機構經營。從歷史上來說，公營機構把食水和公共衛生擴展至所有市區及郊區的經驗是非常成功的。儘管近年倡議私有化的聲音相當熾熱，在歐洲和北美洲，仍有超過80%人口，是由公營機構提供食水服務的。

在南方國家，強調參與及中央化的新民主模式逐漸出現。印度就有一個遍及各處的村落選舉議會，「村務委員會」（panchayats），而在喀拉拉（Kerala）的城鎮，左翼陣線政府（the left front）推動了一個去中央化及參與的計畫，政府投放了40%的城鎮預算到村務委員會中，公民有權過目由一連串公共會議所訂立的每一項文件及預算案。在巴西，工人黨（Partido dos

Trabalhadore, PT），就採取了類似的政策，透過一個名為「參與預算制」（participatory budgeting）的系統，令到市政府獲得權力。

## 結論

此書所描述的運動與經驗是歷史脈絡的一部分，它們包括食水服務機構的廣闊面向，而在個案研究那一部分則不是一套既定的模型。不同的建議與政策反映了當地經濟與政治環境的互動關係、發展的新思維、跨地域力量及作為公共服務的食水供應的發展。

這些運動透過各種形式的積極支持，彼此也產生了互動。這就是以國際的視野來解決當地問題，屬於國際活動的一部分。通過這本書分享的一些經驗與其他資訊的交流，將成為該活動的一部分。

## 個案研究

這本書的結構是希望能反映運動的一些重要面向——對私有化的批評及其他可能性。

第一部分包括北方處理食水問題的慣例，以德國和美國的食水服務作例子，她們同樣是公營機構佔壓倒性多數，又以法國格勒諾伯（Grenoble）的城市作例，描述她如何擺脫私營企業貪污的困境，然後建立一個由市政府經營的食水服務。這部分亦包括巴西阿雷格里港（Porto Alegre）及喀拉拉（Kerala）的一條村落作背景的例子。其他的個案亦包括馬來西亞的檳城、哥倫比亞首都波哥大（Bogota）的公營機構的發展，玻利維亞聖塔克魯斯（Santa Cruz）的合作社，阿根廷的社會運動如何回應90年代的私有化及其

經濟危機等各具特色的發展。

第二部分是關於「工程進行中」，個案涵蓋一些新的食水及公共衛生服務的發展與建議。這包括改革以前公營機構疲弱的運作，巴西的累西腓（Recife）、委內瑞拉首都卡拉卡斯（Caracas），亦包括在玻利維亞的科恰班巴（Cochabamba），為了代替極具災難性的私有化，而實行的公營食水重建及改善計畫。也會講述在加納的沙菲魯古（Savelugu）在面對其國有食水公司威脅分割化及私有化時的一些革新發展。這部分更會包括於南非哈利史密斯（Harrismith）實驗的公營—公共夥伴計劃（Public-Public Partnership）。

第三部分即涵蓋一些仍在進行及在正處於不同階段的規劃的政策等。三個在食水私有化取得少許成功，但仍被運動的活躍份子要求加入新政策的地方：取得食水供應是憲法權利的南非、近期經過公投，認定食水私有化違憲的烏拉圭，以及和跨國公司簽訂合約卻未解決食水供應問題的墨西哥。這部分亦特別記述一些前共產國家，如斯洛伐克及烏克蘭對抗跨國企業及發展銀行的運動。以及在印尼的雅加達及菲律賓的馬尼拉的長期抗爭，他們在反對私有化的過程中同時改革新公共政策的過程。

最後的部分就是總結我們從這些個案所汲取的教訓。

**David Hall**是**Public Services International Research Unit (PSIRU)**的總監，格林威治大學

如希望知道多一些食水私有化的失敗，及公營食水機構之成就的資料，請瀏覽PSIRU的網頁：[www.psiru.org/reportsindex.asp](http://www.psiru.org/reportsindex.asp)

[ 第一部份 ]

成功的公營食水

PART I  
SUCCESSFUL PUBLIC WATER



## 香港：公營供水服務的典範

政府水務專業人員協會

香港自十九世紀中期便開始了一百五十多年的公營供水服務歷史。

在1854－1859年間，香港政府積極呼籲私人企業興辦各項公營事業。不少公營事業如煤氣公司、電報通訊、電力、渡海小輪等均吸引英資財團或私人投資，可是水務事業卻一直未能吸引私人發展公司的興趣。而在人口急劇增加，香港的天然水源缺乏，可開發土地有限，資金短缺及私人企業不願投資等的惡劣情況下，香港政府毅然承擔了整個香港的供水服務。經過一百五十多年的公營供水服務，香港於二十一世紀已成為一個現代化的城市，超過百分之九十九的人口已可獲得穩定、可靠而又衛生的食水供應。成功的水資源開墾、完善的供水系統及穩定優質可靠的食水供應令香港的供水服務達到世界級大城市的水平。這可標誌着香港過去「公營供水服務」的成功。

### 食水並非一般商品，而是基本生活需要

香港政府過去投放了大量的人力及金錢在建立完善的供水系統。單從用戶收取到的水費並不足夠彌補基本建設及供水運作的開支。多年來的財政資助主要來源是差餉及稅收。即代表全香港的物業擁有人及納稅人一直有資助香港供水系統的建造及運作。香港供水的收費結構與歐美國家的社會水費（Social Tariff）制度有相似之處。香港每個住宅用戶均可享有每四個月首12立方米的免費用水。首12立方米以後的用水則分為另外三個級別的收費，及每級

別的收費均再遞升。這收費制度含有高用水量用戶補貼低用水量用戶的精神，而低用水量的用戶則多數為年老長者及低收入的家庭。

對水費由物業擁有人及納稅人資助及高用量用戶補貼低用量用戶的做法可以看見：香港政府一向並非將食水視作一般的商品，而是作為市民生活的基本必須品，讓一般市民可以用一個較低廉（合理）的價格獲得。雖然香港的經濟於二十世紀七、八十年代起飛，香港社會變得富裕，但這政策仍然沒有改變。這反映保障市民基本民生的需要對地區的繁榮穩定及管治實為重要的一環。

### 香港供水服務正面對私有化的威脅

香港於1997年回歸中國後，市民受基本法保障繼續享有原有的權利，包括基本民生保障不變。但自1998年金融風暴後，香港特區政府面對嚴峻的財政赤字的壓力下，為了縮減對供水服務運作的開支及資源投放，提出將整個供水服務的運作改變，可考慮的方案包括招聘私人企業代理政府管理供水服務、「公司化」（可被視作將公營服務轉變為私營化的一個過程）及全面私營化等。但這些建議當時受到香港公務員的強烈反對。而香港市民由於擔心轉變現時的公營供水服務後，水費可能會大幅增加及食水質素可能會下降，故此亦不支持改變公營供水服務的模式。在得不到社會多數人士支持的情況下，香港特區政府只有擱置有關的建議。

但私有化對香港供水服務的威脅並未停止。外國政府、國際上的私營供水機構及本地的私營機構，不斷向香港政府遊說私營供水的好處。在2003年，香港特區政府建議考慮以「公營部門與私

營機構合作（Public Private Partnership）模式」（簡稱PPP模式）用於香港最大的食水處理廠－「沙田濾水廠」的重建及運作。PPP模式包括了由私人企業負責設計、注資、建造、營運及將來交還濾水廠，而運作年期約為20至30年。在2004年初更加擴大研究應用於沙田以南，包括整個九龍半島及絕大部分香港島的供水網絡的營運當中，影響所及達三百萬香港市民的食水供應，當時香港特區政府連最起碼的公開諮詢也付厥如！在事情續步披露之後，香港水務署的公務員強烈反對這個建議，認為是將公營供水服務公司化或私有化的第一步。在2004年5月的香港立法會「規劃地政及工程事務委員會」會議中，立法會議員亦強烈反對這個建議，並要求香港特區政府須就新的方案作進一步詳細的可行性研究及公眾諮詢。

「沙田濾水廠」現時處理全香港百分之四十的食水供應，對香港的食水供應甚為重要。以PPP應用於「沙田濾水廠」的重建及運作必定會為香港供水服務私有化打開一個缺口。將來極有可能令全香港的食水處理廠交由私人企業營運，而服務範圍亦有可能擴展到食水分配、客戶服務、供水申請以至整個供水服務全盤私有化。

香港特區政府認為PPP模式能夠引進技術及制度上的革新，促進科技轉移，加快工程進度以及減省行政程序。因此視PPP為一種可提高效率，增加衡工量值的模式。而且亦可減少政府於供水服務的投資。

其實香港過去一百五十多年的公營供水服務輝煌成就足以證明了維持公營供水的運作，在香港獨特環境下的表現優越及對民生作出卓越的貢獻。在這一個半世紀以來，香港政府在水源不足及為了促進工商業和經濟發展的情況下，承擔着「政府」的責任，將食水視作民生所需而並非一般商品。與此同時，香港政府

從來都是積極地投放資源，以確保香港水務設施及供水系統能採用先進的科技不繼更新，與時並進，達至世界級水平，此舉做福了香港市民亦鞏固了經濟的發展。然而，現時的特區政府卻想改變現有公營供水的模式，放棄了應有的責任，並引入PPP模式意欲作為改格革香港水務運作的高風險實驗。但是世界上以全面私營或PPP模式營運供水而最後失敗的例子，却俯拾皆是。我們並不應該迷信私人企業就一定可以提供優質及便宜的供水服務，而排除公營供水機構在這方面的寶貴經驗及貢獻。簡單統計自1990年至2004年的十五年內，水務署便自發地推行超過一百項改善服務的措施！香港過去優質的公營供水服務已培育了一群優秀及富經驗的水務專業人才。我們相信香港的公營供水機構絕對有能力提供不比任何私人企業遜色的供水服務。

### 參考書目

1. “Consultancy Report -Developing and Implementing Public Private Partnerships for Re-provisioning of the Sha Tin Water Treatment Works.” HK Government, 2004  
[http://www.etwb.gov.hk/whats\\_new/Reprovisioning\\_Sha\\_Tin\\_Water\\_Treatment\\_Works/](http://www.etwb.gov.hk/whats_new/Reprovisioning_Sha_Tin_Water_Treatment_Works/).
2. “Consultancy Report - Developing and Implementing Public Private Partnerships (PPP) for water supply, distribution, and customer services in Kowloon and Sha Tin South.” [http://www.etwb.gov.hk/whats\\_new/Reprovisioning\\_Sha\\_Tin\\_Water\\_Treatment\\_Works/](http://www.etwb.gov.hk/whats_new/Reprovisioning_Sha_Tin_Water_Treatment_Works/).
3. Meeting minutes of the Panel on Environment, Planning, Lands and Works held on 18 May 2004 and related document. [http://www.legco.gov.hk/yr03-](http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/plw/minutes/pl040518.pdf)

4. 陳婉嫻議員，〈私營化供水後果堪憂〉，《香港大公報》，June 8, 2004。
5. 〈三大黨憂瀘水廠外判威脅安全〉，《香港明報》，2004年5月19日。
6. 田北俊議員，〈Concern raised at Sha Tin water plan〉，《Hong Kong Standard》，2004年5月19日。
7. 〈工會憂沙田瀘水廠私營化損水質一籲勿用三百萬市民健康作賭注〉，《香港經濟日報》，2004年4月20日。
8. 立法會RP03/04-05號文件（在2005年3月10日隨立法會CB（1）1073/04-05號文件發出）：有關「公私營機構合作」的研究報告。  
[www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/sec/library/0405rp03c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/sec/library/0405rp03c.pdf)
9. Freer Robert, A Private view of PFI. New Civil Engineer International, January 2005.
10. Foot P. P.F. EYE, An idiot's guide to the Private Finance Initiative, Private Eye, No. 1102, 19 March, 2004.
11. 東隧加價對食水私營化的啓示，Advertisement placed by The Government Waterworks Professional Association, Hong Kong Apple Daily (page C17) May 3, 2005.
12. 〈瀘水廠公私合營，市民恐捱貴水〉，《香港大公報》（page A7），2004年11月15日。
13. Robin Wiseman, People power pushes against PPP. World water and environment engineering Vol.28, Issue July/August 2005.
14. Corporation takes over in Tanzania, August 2005, Water 21, magazine of the International Water Association.

15. 南方朔，拉丁美洲的覺醒與反抗，香港明報（page A4） June 20, 2005
16. 林行止，水日水周敲響警鐘 供水問題將領成危機，香港信報，March 23, 2005.
17. 張炳良：〈公產私有化 誰得益 如何得益〉，《香港明報》，2005年9月21日。
18. Mark O' Neill, Thames Water pulled out of Shanghai. Hong Kong South China Morning Post June2, 2004.
19. Sue Newberry, Taxpayers put at risk by hidden debt. New Zealand, Herald Sept 6, 2004.
20. Arnold Padilla, A failed Work Bank-funded privatisation project. March 24, 2003 at [www.cyberdyaryo.com/features/f2003\\_0324\\_05.htm](http://www.cyberdyaryo.com/features/f2003_0324_05.htm)
21. 英國鐵路困局的教訓，遲延奇（泰晤士左岸）[www.cdn.com.tw/daily/1999/06/05/text/880605i2.htm](http://www.cdn.com.tw/daily/1999/06/05/text/880605i2.htm)
22. Back on the Right Track, The Guardian October25, 2003.
23. First report of the Walkerton Inquiry, Health Stream Issue 25, March 2002.
24. 〈制水措施招致強烈反對—消費者是羊牯？〉，《星島日報》，1995年8月29日。
25. Serving the Community by using the Private Sector: An introductory guide to PPP. August 2003 Efficiency Unit, HKSARG
26. Water Industry Bill- Bill 1（1998/99），Research Paper 98/117 dated 10 Dec 1998, House of Commons, UK.
27. The crossroad between water and free trade, Pablo Solon. Vision Social

- del Agua [www.visionsocialagua.org](http://www.visionsocialagua.org)
28. Water Privatization Vs. Water Democracy – A Story of Delhi, Citizens Front for Water Democracy, RFSTE/Navdanya. <http://www.vshiva.net>
29. 鄭依依，〈世貿禍水〉，《香港明報》，2005年12月13日。
30. THIRST, movie produced by Snitow-Kaufman. Contact : [secrets@igc.com](mailto:secrets@igc.com)



## 阿雷格里港的食水：既是公營，又是服務所有人

Hélio Maltz

阿雷格里港，一個以參與式民主(participative democracy)而聞名於世的都市，巴西南部南里約格蘭德州的首府(Rio Grande do Sul)，亦作為DMAE的家鄉而感到自豪。DMAE之所以成為對抗私有化趨勢的楷模，是因為其公營食水及公共衛生的成功。在2004年，阿雷格里港被認為是巴西裡，擁有最佳生活品質及人類發展指數的城市，這當然某程度與食水及衛生情況有關。

DMAE是一個由公眾擁有的食水機構，主要集中透過食水及公共衛生計畫，達致社會共融(social inclusion)，亦致力把環境保護融入城市發展當中。它在財政和行政上獨立，但在政治和法規上隸屬於市政府。

阿雷格里港的食水和衛生服務始於19世紀初期，直至1961年，該地的服務都是由隸屬中央政府的市政府所管理。當阿雷格里港在50年代希望借得貸款用以擴展食水服務時，市議會就決定把水務局轉為行政自主、財政獨立的市營機構。這是因為要應美洲開發銀行(Inter-American Development Bank)的要求，以保證能夠償還貸款。這決定容許DMAE由收取以房屋價值估計的物業稅，轉向以食水的消耗量而計算的水費。

除了財政獨立以外，DMAE的創立也有其他重要的特質，例如成就了成熟的議會，這是令到40年後，社會擁有控制權的一大原因，亦是令到該部門在行政上完全透明。

讓DMAE成為國際間食水公共化模範的最大特色，就是在財政

及技術上的可持續性，還有「既要提供安全食水又要保護環境」的責任感。而要算最重要又最特出的特色，就非它的由民主決定的過程－參與預算制（participatory budget）莫屬。

直至1994年，巴西不斷經歷因經濟上，匯率浮動及高通貨膨脹而帶來的嚴峻轉變，盡管如此，DMAE仍然能維持及擴充其服務。這就能夠證明，就算是在一些惡劣的環境下，一些善於經營的公營機構仍可成功。

工人在機構裏擔當着一個十分重要的角色，他們要面對諸如河殼菜蛤（golden mussel）的數目激增，阻礙了一些重要管道及其他設施的工程。那些為了解決這問題而進行的研究，令到DMAE成為這方面的權威。

在過往幾年，DMAE在一些指標中都有上升：例如食水方面，從1989年起，有食水供應的人口佔94.7%，在2001年，該數字已上升至99.5%，而這個數字亦維持到現在。在公共衛生方面，1990年時有73%的人口獲得污水收集的服務，至2004年的時候，這個數字已升至84%。在污水處理的範疇，升幅更為顯著。在1989年，只有2%人口的污水獲得處理，至2002年的時候，因為有五間污水處理廠的關係，數字飆升至27%。到現時為止，DMAE計畫在五年內，再興建多一個污水處理廠，有望把數字提升至77%。

公眾透過參與預算制去參與其中是很重要的，這對DMAE的服務有着直接的影響。在過去10年，該城市的人口增長大概有8.5%，有食水連接的家庭就升至23%，而有污水收集的衛生服務的家庭則升至40%。如下表顯示：

	1994	2004	進展
居民	1.294.506	1.404.670	8,51%
有食水連接的家庭	459.706	565.358	22,98%
有污水收集服務的家庭	342.178	480.114	40,31%

資料來源：DMAE及IBGE（Brazilian Institute for Statistics）

直至1989年，DMAE的主要服務地區仍是市中心及一些較富裕的地區。但是當市民開始討論他們的要求並在16個地區進行投票後，機構便開始把資源投資到城市外圍及較簡陋的地方，現在，每個居民都有食水的供應了。

這個行動令到經水傳染的疾病在市內大大減少。例如近幾年，巴西就曾經爆發瘧疾，但阿雷格里港卻沒有收到任何瘧疾爆發的報告，當在污水渠裏發現被證實是霍亂弧菌（Vibrio cholerae）的時候，DMAE立即對食水的處理進行高度的監控，這就如在人與病菌之間加了一道屏障。

所有這些例子都是因為要維持DMAE財政收入而在管理上努力的成果。這樣令到盈餘可用來投資在食水及公共衛生設施上。在過去七年，大約有70%的投資是來自水費收入所得。這是因為一個嚴謹的內部監控政策，包括成本評估及開支管理的政策使然。由於傾向幫助私營食水企業的國家信貸銀行（national credit banks），未能向DMAE提供足夠的貸款，所以它未能作更大規模的擴展。

於2000年的年尾，一項明定食水私有化為其目標的法案被提交至國會。DMAE是當時巴西反抗運動的先驅，它成功地阻止這條法案的通過。2003年開始執政的政府，對一項關於國家管制的食水、衛生服務、固體廢物及排水系統的草案，在經過全國的討論後才遞交國會。

根據巴西憲法，新的政策鼓勵國家及市營的食水機構並肩工

作，但同時亦容許市營機構在行政工作上的獨立。或者以長期合約的形式，委任國家機構管理。這條新法例的其中一個主要目的，是利用提供貸款提高對於食水機構（無論是私營或公營）的社會控制及監管。

DMAE已採納了這法例所提供的指引，主要是關於社會控制方面的，亦聘請了一家專為機構的行政管理工作提供意見的顧問公司。

我們的收費結構是建基於強大的交叉補貼（cross-subsidies），低收入人士可享有社會水費（social tariff），他們只需付4立方米的水費就可使用10立方米的水。除了社會水費以外還有三種不同的收費，那些用水以作基本用途的市民（通常大約是每月20立方米水）的水費，大多即由每月耗用20-100立方米水的市民補貼的，而在20至100立方米這個範圍內的水費，則是以指數（exponentially）遞升。食水耗用量最高的使用者如機場、商場及工廠等，就是屬於這一類。例如富有的市民用水作泳池用途，這不算是基本需要，就要補助貧民的水費。這個收費結構能令我們有足夠的經費去維修及擴充食水及公共衛生服務。而這令我們每年有15%至20%的盈餘可投資到新的發展上。

市民能夠參與下年度的參與式編預算循環（participatory budgeting cycle）。他們帶來訴求，討論並投票，在技術上作可行性的評估後，議案會包括在下年度的市政府預算案中，而DMAE則是負責監督工作。

在工程進行期間，一群熱心的市民會被委任去監督承辦商，所以市民能夠由最初的決策階段以至資金的運用，發揮監察的作用。這是由社會作監控的一個完整範例。

參與式編預算的實行令DMAE有了改變，而「切合城市需求」

這概念亦正在轉變。所有DMAE內部的員工都必須用心聆聽及切實執行市民的訴求。這令到我們在處理市務的方法上作出了重大的轉變：我們不再規定投資資金的去向；市民對自己所提出的訴求作出討論，如果是技術上可行的話，那訴求就會被加入下年度的預算案中。

DMAE的行政人員知道他們需要一夥有動力且能達到市民要求的員工，所以每年都會投放大量到教育、保健、保險、交通及其他範疇裡。這令得大部分員工都有機會達至高中，甚至大學的學歷。DMAE亦設有關於管理及技術的訓練班。自2000年起，投資的詳細資料，每年都會以社會檢核（Social audit）公布，而他們亦因其社會責任而贏得多個重要的國家獎項。

DMAE在這些年來的成功，市民扮演了重要的角色。負責審議的委員會自1961年成立，它是由多個界別的代表組成，負責監督DMAE。這個委員會是令到DMAE之所以成功的重要因素。尤其是參與式編預算的引入，令到DMAE更接近群眾，和建立了對於控制公營機構的新水平。這不單單是因為DMAE令到大眾的聲音得以被聽見，還因為市民可以參與監察服務的水平。

DMAE還透過分布在城市各處的辦公室，與用戶建立了緊密的關係。除了處理基本事務之外，市民亦可以到辦公室作出投訴和辦理分期付款的手續，這對低收入的人士是一項重要的選擇。市民更可透過電話及網站，接收大量關於DMAE的資訊，例如：市民可以查詢一些維修工作是否已開始動工或每月的耗水量等。

最近，阿雷格里港在國際間，被選為在未來十年最有吸引投資者潛力的城市之一。這個名為「World Winnings Cities」的調查，是由一家英國顧問公司仲量聯行有限公司（Jones Lang LaSalle）所出版的。這個報告以24個城市所為調查對象，而巴西，只有阿雷格里港是榜上有名的。據這公司駐巴西的發言人表示，阿雷格里港除了

有成熟的經濟發展外，亦被選為有最佳的生活質素、更是參與式民主（participative democracy）的全球參考對象，有創業的良好條件。不難理解一個善於經營的公營食水機構，能在這些方面都有影響。

DMAE最需要克服的障礙就是私有化對它的威脅，很多機構對它虎視眈眈。阿雷格里港是唯一一個有超過一百萬居民，但其市營機構仍是由公眾擁有的首府。這就在與美洲開發銀行（IADB）作借貸的談判時成了有力的證據，美洲開發銀行力圖把DMAE從市政廳分割出來，把它轉變成公司，以遂行私有化的目的。但在DMAE堅決的拒絕下，仍然能獲得貸款，可見DMAE是如何受到尊重。

私有化對DMAE是一種持續的威脅，令到DMAE不斷要保護自己。企業之所以能夠賺取與我們現在一樣多的利潤，甚或比我們更多，原因是因為他們沒有考慮到社會責任，所以能夠提高水費。更可以把利潤送回他們的總公司。但是，我們透過把利潤投資到改善食水及公共衛生服務的基建裡，從而回饋社會。

我們亦相信當停止了實行參與式編預算後，這將會削弱了市民與政府和社會在關係上的一個重要的向度，及曾建立過的水平。

公營食水機構在很多方面都是可行的，諸如社會、財政和技術方面，都會比私營企業做得更好。所以，世界上所有成功的及可行的公營食水機構應攜手反對把食水私有化，及對有意提高水準的機構提供協助。

近年來，有很多討論如何可以提高更佳的食水服務的全球會議，但那些所討論的似乎都已在阿雷格里港實行了多年。如能因應地緣上的天然資源，法律及規模上作出調整，阿雷格里港確是一個值得全球效法的楷模。

Hélio Maltz服務於市府食水和公共衛生部門（Departamento Municipal de Agua e Esgotos, DMAE）。如要聯絡該部門，可瀏覽[www.dmar.rs.gov.br](http://www.dmar.rs.gov.br)



## 玻利維亞：以合作社管理的基本食水及污水處理服務

Luis Fernando Yavari

### 玻利維亞的合作運動

自1958年起，合作社法案生效以來，合作社就在玻利維亞所提供的公共服務（由食水、電力到電訊服務）上，都扮演着舉足輕重的角色。根據這條法例，合作社需要遵守以下的原則：所有成員平等的權利和義務；每個成員都有投票的權利；合作社的目的並不在於利潤，而是在於經濟及社會的進步。

玻利維亞在政治上分為九個區域，而在每個區域的都會，合作社都負責提供44%的食水及污水處理服務，另外的44%就是由公營機構負責，餘下的12%則是由私營機構提供的。食水服務是受1999年的「食水及污水處理服務法案」（Drinking Water and Sanitation Services Act）所管轄的，而這條法案則在2000年的科恰班巴（Cochabamba）食水戰（見第二部玻利維亞的科恰班巴（Cochabamba）：食水之戰後的公眾集體夥伴關係一章）後作出修訂。新的法例加強了以下數點：全體民眾都可獲得食水服務、基本服務的持續性與質素、使用資源的有效性、對於服務的經濟價值（水費）的認知、對使用者保持中立、保護環境。

這章將集中在因提供服務而引發的合作社運動，特別是發生於聖塔克魯斯市（Santa Cruz de la Sierra）內的，該市是聖塔克魯斯（Santa Cruz）區域內的首都。在60年代期間，首兩個合作社的出現是要為居民提供電話線及電力服務。食水及污水處理服務（Co-operativa de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, SAGUAPAC）於1979年才成立。

SAGUAPAC在聖塔克魯斯市內提供了大部分的食水及衛生服務。而一些較小型的公司則負責提供城市外圍的食水服務。

這家食水公司共經歷了三個不同的階段。直至1973年，它都是以公營機構的模式經營，之後，它就變成了半公營的機構。到1979年起，它就以合作社的形式註冊經營。其他合作社（如電訊及電力服務）的好成績影響了該社區，選擇了以SAGUAPAC的模式經營。

SAGUAPAC有一個複雜的結構，這家合作社在市內分為九個區域的特定地方內都擁有特許經營權。每個地方均有一個委員會負責監察會員所關心的事項（每個食水駁喉（water connection）的擁有者都是會員）和滿足他們的要求。委員的任期為六年，而每兩年，有三分之一的委員都會被更新一次。每個委員會在代表議會（Assembly of Delegates）都擁有三個代表議席，他們的主要職責是負責通過合作社的決定。而代表議會會為理事會選出九名成員及六名監管委員。理事會負責通過預算案和帳目，及為公司制定政策。而監管委員會則負責監管理事會及外聘審計（external audit）。而這兩個體系的參加者都有為期六年的任期，有三分一的委員每兩年都會被更新一次。

因為SAGUAPAC是一個合作社，每個有食水駁喉（water connection）的擁有者都會成為會員。所以，每個合作社的共同擁有人都有發言權和投票權。除了可讓成員為他們的需要及所關心而設計的參與結構外，這個公用機構會每兩年進行一次滿意度的投票，去評估有沒有需要改善的地方。

合作社所為的並不是利潤，而是成員的福祉。SAGUAPAC有不同價格標準的收費結構，分為家用耗水、商業用、工業用及特

別用途（醫院、公立學校、政府辦公室等）。水費會因耗水量的多寡而釐定的，每多用15立方米的水，水費便隨之而提高，實行多用多付的原則。SAGUAPAC亦會舉辦推廣運動，鼓勵較貧窮的社區也可獲得食水服務。

SAGUAPAC有一個根據ISO 9001所頒布的監控品質系統，德國TÜV Rheinland發證機構所證實。合作社還在拉丁美州的標準指數中取得最佳的表現。2003年的指數如下：

獲得的食水的比率	96%
取得衛生服務	50%
食水駁喉的數目	123,597
衛生設備的數目	64,096
工人的數目	387
每一千個食水駁喉的工人數目	3.13
平均水費（美元／立方米）	0.31
衛生服務的平均費用（美元／立方米）	0.29
食水流失	26%
周年費用（美元）	19.5
收集效率	94%

### 發展計畫的策略

SAGUAPAC為為期40年，即至2039年的特許經營權發展了一套策略發展計畫（Plan Estratégico de Desarrollo, PED）。這計畫確定了在這段期間的所需投資及估計成本，40年就需要5.59億美元。最大部分的資金將會投資到一些衛生的基建（3.09億美元）及食水網絡（1.18億美元）之上。

淨收入會被分析，與所需投資及營運成本作比較。預算會在初期上出現差距，但SAGUAPAC在過了這段時期後將會在財政上自給自足。（填補這差距的方法將在下面討論）

結束年份	多邊體系	計畫名稱	計畫總額 (美金/百萬)	借貸總額 (美金/百萬)	貸款 號碼
1985	世界銀行	聖塔克魯斯的食水及污水處理計畫	17.0	9.0	948-BO
1997	世界銀行	修復主要城市的食水及污水處理服務計畫	13.3	5.4	2187-BO
2001	IDB	城市的基本食水及污水處理計畫 (PROSUB)	30.5	20.0	987/SF-BO

SAGUAPAC曾進行了一系列由多邊機構如美洲開發銀行（IDB）及世界銀行所撥款資助的計畫，此表就是對那些計畫的總結。

在所有的計畫中，SAGUAPAC均能在比預期更短的時間下完成，並且有明顯的剩餘，這顯示SAGUAPAC能應付更多的工作。它亦能如期償還貸款。

### 當前的挑戰

合作社最關心的問題如下：

- ◆ 如何拓展食水資源；
- ◆ 獲得污水處理服務的比率較低；

- ◆ 進行策略發展計畫的財政資源
- ◆ 服務城市外圍的小型公司

### 如何拓展食水資源

到現時為止，食水的唯一來源就是地下水。SAGUAPAC在四個地方中，已開發了47個井和地下蓄水層（aquifers），每年約可提供4500萬立方米的食水。根據研究顯示，若依照計畫去開發及補充那些地下蓄水層，估計將於2017年就需要另覓水源。而且，地下蓄水層亦不能應付預期的要求。但SAGUAPAC正在發掘其他水源，並會在2017年以前把問題解決。

### 獲得污水處理服務的比率較低

迄今為止，只有50%的人口能獲得污水處理服務。但當把人口增長與污水處理服務的增長作較時，就顯示如果沒有新的資源投放至這一方面，污水處理服務的增長率有可能會下降。城市年平均的人口增長率為6%，而這個數目亦列入財政計畫的考慮中，並分配了最大部分到衛生的基建項目裡。除此之外，另一個令人擔心的原因是地下水是唯一的水源，必須要拓展污水處理的網絡才能避免地下水被污染。現時，沒有污水收集的衛生網絡裡，污水流入會直接污染地下水的化糞池。

### 流動的財政資源

在計畫進行的初期，淨收入與投資及營運成本的差距大約是5千萬美元。一系列另闢的財政來源的方法如下：（1）多邊借貸。（2）商業借貸。（3）營運模式底下的策略伙伴。（4）非營

#### 44 第一部份 ► 玻利維亞：以合作社管理食水及污水處理

運模式底下的策略伙伴。(5) 特許經營或「興建—營運—轉移」合約 (BOT)。對SAGUAPAC有利的方案順序如下：(1) 單邊借貸；(2) 非營運模式底下的策略伙伴；(3) 商業借貸和「興建—營運—轉移」合約 (BOT)。

SAGUAPAC做了一些措施去保障多邊借貸，在與多邊機構進行貸款談判時，政府是保證交易的那一方，但是由SAGUAPAC去負責繳付利息。然而，國家的還款能力不足導致很難獲得貸款。

#### 服務城市外圍的小型公司

這些負責提供食水的細規模公司，是由8個獨立於SAGUAPAC的營運商負責營運，它們是源自於城市不受控的增長。城市的擴大令到衛星城市興建自己的獨立食水系統，這是因為既存的基建並不能支援他們。經過一段時間鞏固食水系統後，現在負責向城市外圍的居民供應食水。但那裡的服務質素差劣，並且公司不能保證可持續提供服務。再者，政府未切實執行去減少營運商的數目，和避免食水服務的良莠不齊。政府作為負責監管食水及污水處理 (Superintendencia de Saneamiento Básico, SISAB) 的一方，應扮演一個較積極的角色。

#### 總結

在分析過SAGUAPAC的表現及成績後，可總結出這公司提供了優質的食水及污水處理服務。它的獨立性、合作社模式及讓成員參與的制度都能令到這公營機構獲益不少。SAGUAPAC避免了政治的干預，亦能持續地發展建基於成員的民主參與的計畫。基於聖塔克魯斯市的增長，其經濟及財政狀況迫使SAGUAPAC必須為策略發展計畫的初期，尋找可注入的財政資源，使

SAGUAPAC可得以持續。這樣做的話就需要國家對合作社在財政運作上作出保證，儘管是由使用者繳納的水費償還貸款。但最重要的是，根據合作社的營運哲學，其主要目的是為其會員謀福祉而不是謀利潤。

SAGUAPAC的模式是繼公營機構及私營企業以外的另一個選擇，而它更獲邀到2003年，世界銀行所舉辦的食水周作演講。很多城市如在玻利維亞的科維哈 (Cobija)、特立尼達 (Trinidad)、塔里哈 (Tarija) 及玻國的其他城市都相繼被啟發，紛紛成立合作社。儘管這些城市都未能達到SAGUAPAC在其效益及可持續性的水平，但這個模式顯然是可供複製的。

Luis Fernando Yavarí是SAGUAPAC的計畫及系統經理



## 人民主動參與食水管理：奧拿凡拿告訴你如何可能

Joy Elamon

### 奧拿凡拿

奧拿凡拿（Olavanna）位於印度喀拉拉邦（Kerala）的北部，喀拉拉被視為發展的模型是因為當地居民的識字率和人類發展指數高，並有較好的健康指數。喀拉拉亦以參與式的本地計畫過程（participatory local planning process）而聞名，當地的村務委員會（panchayats）與積極參與的人民（人民的計畫運動）共同籌備及實行自家的發展計畫。於2003年，喀拉拉裡有64%的人口，有由食水管輸送的食水，但區與區之間的覆蓋率就差距很大1。

奧拿凡拿（Olavanna）的地勢是由丘陵、沼澤及稻田所構成的。河流貫穿村落，但河水裡含有鹽分，所以不宜飲用。市內有很多地方因為地底的石頭太硬而未能掘井。

奧拿凡拿的面積約有21平方公里，於90年代，有大約4.5萬人居住在這個地方，而男女比例則為1000：1022，顯示女性的人數較多。在九0年代的初期，差不多有70%的住戶沒有食水供應。就算那些有口井的幸運兒也好不到哪兒去，因為井裡的水是鹹的，而且整個夏天都幾近乾涸。

邦政府為此亦有安排一些措施，在當地安裝了45個公共水喉和42個家用駁喉（house connections），但在45個公共水喉中，有30個是壞的。再者，附近城市的居民遷移到村內，令到食水變得更加珍貴。

喀拉拉是一個在政治上活躍的地方；所以奧拿凡拿亦不例

外。每次選舉都是圍繞着食水的問題而討論，可惜空有承諾，根本沒有找出可行的解決方法，久而久之，各村落的村民都開始團結起來。

## 抗爭的開始

整件事是由村務委員會附近的一個村落開始。這條村落的居民大部分都是貧民，並且而長期處於缺水狀態。村務委員會為這村安裝了一口井，但井內卻是沒有水的。村民，尤其是女性，更要從山上把水帶到村內。村務委員會的代表到區域管理局（district authorities）陳情未果。於是，村內不分男、女或小童，帶同一些空的壺瓶，遊行至區域收稅員（district collectorate）那裡。最後，有經費分配到村內去發展一個小型的食水計畫。

## 第一次的主動行動

於是，村民自發地組織成互助互惠委員會，其中一個村民把土地捐出作水井用途，而另一個村民又捐出土地作儲水池之用。有了村民的主動參與與監察，計畫終在限定時間內完成，而這情況是從未在政府外判的承辦商裡發生的。除了實現了這個計畫之外，互助委員會還決定把管理食水供應的責任接管過來。在這個脈絡底下，村務委員會決定提供（meet）部分每月營運的開支。

令到村民這樣積極參與的動機也值得一提，一位村民把食水由他家的那口井，通過已鋪設的水管，免費地把食水輸送到另一個村民的家。其後，鄰近的村民又願意共同分擔部分的電力費用。所有這些都不是計畫內的一部分，而是發自每個村民的善心去通力合作。這亦影響了在這些年來，把一切看在眼內的其他村的村民。

## 工程進行中的模型

Vettuvedankunnu村村民的成功引發了一連串是自發性運動。亦因如此，由左翼民主陣線（The Left Democratic Front, LDF）領導的喀拉拉政府，決定實施「人民計畫運動」（People's Plan Campaign）（非中央化計畫）。下放權力到人民手裡確是一個大膽的開始。邦政府決定撥35%—40%的城市計畫經費到當地政府，亦同時策劃可供當地人民參與、切實執行及監察發展計畫的運動。這令到落入地區政府手裡的撥款，可根據人民的需要及建議去運用。

奧拿凡拿因其市民組織起來而變得活躍，他們知道食水計畫需要資金，便把不同的政府及專業行政機構（agencies）的可用資源集中起來，他們發覺這個人民計畫運動提供了一個理想的環境。在每條村落內，每個有可能受惠的村民都在村務委員會的帶領下，討論稀有食水的問題，它的成因及可行的解決辦法。

在很多地方，就算有井亦未能為村民提供可飲用的食水。在這些情況下，村民都會在理想的地方下掘井，興建並把水儲在儲水池內，這些工程是需要鋪設輸水管的。首先，會由村民估計工程的總開支，再加上村務委員會的同意，餘下的費用便由各戶村民共同承擔。較貧窮的村民可減免甚或豁免其安裝費，而減免的多寡，則由其鄰居決定。

這些食水計畫都是由互助互惠委員會負責管理，村民不單要共同分擔開支，亦需要共同付出勞動力量。如一位村民需要在水泵站崗，委員會就負責支付該村民的薪金。委員會需要監察食水供應，自發地參與維修及保養，檢查維修的進度是否在預期之內完成等。委員會亦需監察每戶的用水量，每戶每月花在食水的錢不會多於一美元（根據不同的地方，盧比對美元由0.5美元至0.9美

元不等)。委員會要召開年度會議並發表經過核實的帳目。新的委員亦會被選出，有一點需要一提的是，所有的估計及任務的執行都是村民的責任，他們要自行在村內尋求適當的技術人才。事實上，其中一個由他們發表的報告指出，到現時為止，村民都不需要向任何工程師或技工尋求協助，而他們的技術亦沒有出現任何問題。

現在總共有60個計畫於奧拿凡拿內進行，其中有34個是由村務委員會及有關的專業行政機構所支持，餘下的26個計畫則全由村民自發維繫。而所有這些計畫都能把食水提供至村內的一半人口。

## 總結

總結上述的情況，我們發現村民的自發及村務委員會的參與，再加上市政府的協助，的確在很大程度上改善了奧拿凡拿內，食水稀少的問題。此外，所有階級的人民，不論宗教、種姓制度、經濟地位及政治取向，都參與在這項大膽嘗試的計畫中。有實例證明社群裡較富裕的村民會補助貧窮的村民。人民更加團結起來，人民參與的必要性也在這發展內得以證實。而更重要的是，這個計畫減輕了奧拿凡拿村內婦女多年的重擔。

奧拿凡拿的模式有幾個重點是可讓我們學習的：若要實行一些發展的活動，去中央化確實是必不可少。奧拿凡拿這一例子證實了，並非只有大型的計畫才能解決食水問題，小型食水系統的小型計畫也可以做得十分理想。就算是以當地的技術與能力，亦可以構思這樣的計畫。分配一些資源到當地的村民去執行食水計畫，村民也有能力完成。但如若由中央的行政機構的實行的話，計畫的成本將會增加，而經驗亦告訴我們結果多是失敗的。在這種情況下，可持續性亦是一個受關注的問題。

由分析奧拿凡拿的模型亦可見到，若計畫是由委員會管理的話，其成本遠比由市營大型計畫的成本低。若被賦予權力，社區亦能夠補充當地資源，包括資金及經常性開支。讓村民全權擁有計畫會令他們有成功感，亦令他們更有效的監察及維持食水計畫，而這就可使計畫得以持續。

奧拿凡拿這個例子顯示，當地村民是有能力處理計畫上大部分的技術性問題。擁有計畫的所有權可防止濫用食水的情形發生，更令村民對食水有深刻的認識。這是因為村民感到食水是屬於他們的，他們被賦予了權力去打擊濫用食水者。

到現時為止，城市的市中心都未能實行類似的計畫，但就算是在較大的城市裡，由人民自發參與及管理食水都是可行的。以污水處理為例，很多市鎮已開始嘗試試驗這種計畫。奧拿凡拿在很大程度上塑造了政府在處理這問題上的做法，政府也慢慢從中吸取經驗。

奧拿凡拿及與之相似的例子都令人意識到，未能成功的國有機構及私營企業都可被民有的模式取代。有一點差別是需要注意的是，民有模式並不代表政府可以慢慢退出食水服務的舞台，而是應該透過配合與支持村務委員會，幫助人民去擁有自己的食水計畫。

## 障礙與威脅

一旦人民自發參與的計畫成功後，我們就發現有不同的團體希望吞併這個構思，並將它轉化至他們的利益上。這對於一些國際的資助團體尤為正確，如已開始資助國家食水計畫的世界銀行，與奧拿凡拿內由政府資助，人民自發參與的計畫不同，那些資助計畫是由其他團體控制。雖然奧拿凡拿能在很大程度上影響

那些計畫的設計，但貸款就成為了國民的負擔。

這些計畫因為有更多技術專員和管理結構，而令到成本大幅上漲。另一方面，奧拿凡拿的計畫是由當地人及當地專才負責設計，令得計畫的成本得以降低及增加其可持續性。國際的資助團體以促進之名代替提供服務，影響政府退出一些部門。在奧拿凡拿的例子中，國家投放資源至當地的政府中，從而令到政府與人民的關係更密切。在提供資金的同時，亦令人民得以自主，在這個下放權力的過程，政府扮演着舉足輕重的角色。

當然，當地的參與者在食水計畫上所造成的障礙亦是責無旁貸。工程與合約的連繫亦令村務委員會轄下的互助委員會製造了不少問題，包括質疑當地的技工、延遲批款、不準時批核計畫和同時進行由中央行政機構所核准的計畫，都令到很多委員灰心不已。在這些情況下，國家都未能擔當積極介入的角色，因為在全球化及私有化的脈絡下，國家被要求退出公營機構並開放市場，但政府的角色在此時更是至關重大。

另一個重要的問題是跨國企業試圖開發食水資源，國家在面對着這些跨國巨擘時，有幾個主要的抗爭。以生產汽水、可樂及礦泉水為名，這些公司掠奪並耗盡了村落的食水資源。全球都應團結起來，對抗這種剝削的力量。

當國家陷入經濟危機的時候，這些貸款機構就開始嘗試左右政府的決策，這在全球化的脈絡底下是非常嚴重的。將國家的支持與「改革」掛鉤，其實是變相迫使政府退出公營服務機構，政府在沒有辦法下唯有遵從，而結果當然就是私有化。這對喀拉拉來說，當然是一種退步，因為該市的健康、教育、食水及其他，都是由邦政府負責提供的。政府所獲得的成就，都是透過這類介入而得的。

要對付全盤的食水私有化，奧拿凡拿可說是最重要的武器。當世界銀行所支持的食水活動開始後，從奧拿凡拿的食水供應模式中，可看出這設計，對政府和人民來說，都方便了不少。情況比起被左派政黨管理時好得多，這正好說明人民的集體力量也很管用。而人民計畫運動所倡議的「總動員」亦對導正世界銀行所提出的初步計畫，起了支持的作用。因此，在從奧拿凡拿的例子中取得經驗後，世界銀行亦對其計畫作出修改。雖然，在其他地方內實行的奧拿凡拿食水模式被淡化了不少，但是，它還是被應用到不少地方，甚至包括一些由世界銀行資助的計畫，該地的食水還是由當地的居民所擁有。

Joy Elamon是SDC-CapDeck (programme on Capacity Development for Decentralisation) 計畫的協調總監

#### [ 註解 ]

[1] 在2040萬人當中（約64%），有1380萬人是居住在郊區（68%）。而住在城市的有656萬人。據地區分析所顯示，爾納庫隆（Ernakulam）有最高的覆蓋率，89.5%；而科澤科德（Kozhikode）為46.6%，覆蓋率最低。在郊區的情況亦相當雷同，在爾納庫隆有95%，而科澤科德則只有33%。根據城市人口分布，戈德亞姆（Kottayam）有最高的97.6%，而瓦亞納德（Wayanad）則有最低的50%。據拉吉夫甘地國家食水機構所進行的一項調查顯示，喀拉拉共有9776個行政區。於2003年4月，其中2091個區（21.4%）有完善的食水管設備，而有744個區（74%），只有部分的水管設備。288個區亦在等候安裝水管。有1788個區，有10 lpcd（每人每日公升量）的的食水供應，而2019個區有超過40 lpcd的食水供應。（Economic Review, 2003. Government of Kerala）



## 公營－公共夥伴計劃：馬來西亞食水的另類策略

Charles Santiago

這章將探討馬來西亞發展食水管理的另類可能性。檳城水供機構（Perbadanan Bekalan Air Pulau Pinang, PBA）供應食水的經驗可以被國內的其他城市仿效，特別是檳城水供機構於檳城的經驗能夠為國內其他希望發展公營－公共夥伴計劃（public-public partnership）提供基礎。檳城水供機構在管理食水的經驗上能作為一個有效的另類途徑，並為反對馬來西亞政府欲把食水私有化提供了一個強而有力的例證<sup>1</sup>。

為甚麼檳城水供機構在檳城的經驗會是那些想組織或安排公營協調組的基本對象？到現時為止，檳城是全國<sup>2</sup>，甚至全球<sup>3</sup>水費最低的地方，1999年，於亞洲、歐洲、美洲及非洲等38個國家當中的65個城市，所做的一個關於水費的研究顯示，檳城的水費是最低的。

檳城水供機構在全國的食水供應商當中，亦錄得了最高的利潤。近年，公司的利潤約有4,000－5,000萬令吉（Ringgit），而且，檳城的食水是24小時都可供應到全市近99%的人口。食水流失率（Non Revenue Water, NRW）更是全國中最低，只有18%，這個目標更被提早一年已達到。公司預算在2010年時，食水流失率能減至15%。

員工對客戶的比例是1：373，PBA的收發帳目效率更高達99%，是另一個全國最高的數字。公司營收可以高達50%歸功於低NRW和高收款率。此外，檳城亦是國內唯一的州向貧民社區借出1,000令吉的免息貸款，用以協助他們建立食水管道。PBA是國內唯

一的食水供應商，能夠有相等於2.23億令吉的現金存底。

現在，檳城全市獲得食水供應的比率達到99%，而且水費更是最低，成功收取水費的比率有98%。值得注意的是，在沒有增加水費及有補助和交叉補助<sup>4</sup>的情況下，仍能獲得這個結果。這是因為公司將利潤從事再投資<sup>5</sup>，新的基建投資能夠在財政上自足。

究竟是甚麼重要的因素，令到這種食水管理的模式得以成功？首先，該機構的管理是由一隊在行政上表現卓越的管理人才執行，把公共服務與商業角度結合起來，有助有效率地管理國家的食水系統。對公共服務有強烈的責任感，亦會影響機構的管理、營運及供應服務的表現。訪問員工，工會及管理人員後發現，公司上上下下都具有為民服務的觀念。實際上，這樣的觀念已內化在員工心裡，也代表了公司的承諾和重要價值。再加上，員工將一種強烈的責任感帶進工作，令到機構可提供最佳的公共服務。

再者，從訪問過程中得知，檳城水供機構自1973年起，就在沒有任何政治干預下自主地營運。儘管機構要跟隨聯邦政府的人事政策去聘請員工，PBA的日常運作及在管理上的決策，都是在沒有任何政治干預下進行。因此，PBA能夠專心一意地集中處理其主要職責，並在利潤及公共利益中取得平衡。在這環境底下，高級管理層能夠在不曾令到政客不滿的情況下，制定計畫及下決定，而不會被轉職或降級，這些，對國內其他的食水供應商來說，都很難做到。而政客就為機構的管理層，充當顧問。

又從與已退休的高級管理人員做的訪問得知，國家的政客不會干涉機構的日常運作，也不會影響公司的政策決定。而事實上，有遠見及對公共服務有承擔的高級管理層會帶領管理人員，去落實一些職責與任務。在這個情況下，PBA是一個沒有被政治侵蝕的官僚機構。

第三，於1973年，檳城水供機構採納了一個「以商業角度融合社會責任」的策略。這包括令更多市民獲得可負擔的食水之餘，亦有高利潤的回報。這個方法保證全民獲得食水之餘亦有利可圖。高級及已退休的管理人員指出，PBA早於70年代已採納的「以商業角度融合社會責任」的策略是令能達到目標（即有利潤及社會責任）的重要原因。

一個包括商業角度的機構就是有：審慎的預算、採用商業的會計系統、制定內外審核系統、以客為尊的服務態度、對收發帳目要有精確的記錄。亦包括發展一套既可信又準確的顧客與工程的綜合系統。這個系統能容許紀錄的更改，並能夠在不同的地理位置中確認水管爆裂的位置。這個系統亦必須支援偵測水管漏水及修復系統。更重要的是，一個商業的角度包括降低成本及增加利潤。除此以外，貪污及濫用權力，在機構中都不常見，雖然曾在1996年懷疑有工程師涉及貪污。

第四，政黨的競爭加上公眾的監察，亦是令到公營機構有效率、透明度高及可靠的另外一個原因。政黨與政黨間，尤其是在政府內政黨之間的競爭，對國有食水供應的效率，有所貢獻，亦能提高機構的透明度與公信力。從與管理階層、工人及非政府組織的訪問中顯示，政黨間的競爭，尤其是民政黨（Gerakan）及馬來西亞華人公會（MCA）之間的競爭，對國家參與或國有機構的表現，如PBA及政府的投資部門—檳城發展機構，造成史無前例的監督、對其透明度及公信力的要求。

此外，由反對黨所如民主行動黨（DAP）及UMNO，這個聯盟一直都監視着PBA的主席，迫使PBA這機構在表現、效率、透明度及公信力上有所進步。政治的競爭似乎對透明度、公信力及效率有更高的要求。而這個情況都沒有在其他馬來西亞的公用機構中出現。

自2001年起，PBA成為一個合法的私營公司，但卻被檳城市政府所擁有及控制。市政府擁有公司的75%股權，而其餘的股份，就分別被PBA的工人及員工、消費者和普羅大眾所擁有<sup>6</sup>。儘管PBA在財政和營運上是獨立於州政府的組織，檳城人民仍然視其為公營機構，這也是為什麼它會受到各政黨、NGO和消費者密切監督的原因。

與其他私營機構相比，即SAJH，PBA提供較廉價的水費。SAJH是由聯熹公用公司（Ranhill Utilities）擁有及資助。SAJH於2000年獲得在柔州（Johor）供應食水服務的供水權，為期30年。如果耗水量在0-15立方米這範圍內，SAJH收取30仙；當耗水量在16-30立方米的範圍內，則要收取95仙。而PBA在首20立方米的食水，每立方米收取22仙；而當耗水量在21-40立方米，則每立方米42仙。

儘管PBA在2001年進行私有化，但自1993年後，都沒有調整耗水少於40立方米的收費。但SAJH在2001年1月1日，調高水費達44%，而在2003年，則把水費再調高30%<sup>7</sup>。特別要注意的是，於2003年，還未到要規定作出檢討的時限，對水費所進行的一次檢討<sup>8</sup>。在過去的13年中，柔州的水費被提高了84%<sup>9</sup>。這是因為SAJH恃着自己的壟斷地位，以提高水費及穩定公司的股價，來謀取利潤。然而，PBA以「為公眾着想的私有化」為理念，並不會視食水為可以帶來回報的商品。它會把利潤再投資，和維持可負擔的水費，令到全民都可公平地獲得食水供應。

長遠來說，PBA的營運是有可能出現問題的。該機構需要慎重考慮因州內對於食水需求增加，但有80%未經處理的食水是由州外供應，而帶來的保護食水資源的問題。企業已對PBA的集水區域虎視眈眈，以作商業農業或其他投機活動之用，所以PBA應盡力保護水源。

雖然這家機構是由政府所控制及擁有，但仍有另一個PBA需要考慮的問題，就是它與它的私營化特質的關係。曾有不同的股東提出，一旦政府的執政黨有所轉變，PBA「為公眾着想的私有化」理念有可能沒法再落實<sup>10</sup>。一個私有化的公用機構，在面對外資透過服務貿易總協定（用作控制及規管服務貿易的國際協議），希望接管其食水業務時，是非常脆弱的。

最後，PBA的經驗，駁斥一個廣為人知的概念，就是國營食水機構必然是低效率與欠缺承擔的。事實上，PBA在沒有徵收收回成本的水費下，仍能獲利及有效率地供應食水，這個現象破解了私有化的邏輯。PBA在公營協調組（public-public partnership）上的經驗，是值得馬來西亞及其他發展中國家學習的，這是其中一個不讓私營企業加入食水管理的方法。

**Charles Santiago**是「監察全球化可持續性」（**Monitoring Sustainability of Globalism**）的一員

#### [ 註解 ]

[1] 國營食水機構從200年前的英國，承襲了一套有效的管理方法。PBA於1973年成立，是一個負責向檳城（內陸及島嶼）的居民提供食水的合法機構。於1999年，PBA與一家私人公司PBAPP（Perbadanan Bekalan Air Pulau Pinang Sdn Bhd）合營。這家公司是由檳城政府，透過轄下的一個投資部分-State Secretary Penang，全權擁有。於2000年，PBAPP將公司上市，並處理所有PBA集團的所有商業活動。詳情可參閱檳城食水供應的歷史。<http://www.pba.com.my/PBAHis.html>

[2] 由1993年至今，檳城的家用食水收費為2萬公升用量以下，每一千公升為22仙（100仙為1令吉）；用量達2—4萬公升的，每一千公升為42仙。於2001年所引入的水費比例，維持在1993年的水平。根據2001年所增加的水費，有75%的消費者並不需要多付任何費用。

[3] 比較家用食水的年度的水費，以每二百立方米食水為標準，檳城的水費

## 60 第一部份 ► 公營－公共夥伴計劃：馬來西亞另類策略

只是10.13歐元。國際水協會的《國際食水服務調查1999》，於2003年的Water Malasia 4月號中刊載。

[4] 製造每立方米食水的成本為35仙，而在首20立方米的食水，則以22仙賣出。

[5] 於2002-03年，PBA分別投資了6140萬及8500萬，到食水資源發展的資本支出中。2002及2003年的年報。

[6] State Secretary Inc透過55%的股權成為最大股東，擁有公司的直接操控權；而國內的其他公營機構則有20%的股份。Santiago, Charles. 2004. Privatisation vs. Public-Public Partnership in Malaysia. Monitoring the Sustainability of Globalisation.

[7] 馬來西亞工業總會對於SAJH在柔州內，第二次調整水費，發表了以下的意見：「SAJH不應視其供水服務為每三年搖一次的搖錢樹。作為壟斷機構，SAJH應視其食水服務的生意，為一個社會責任。這即代表要公平地營運，並要詳細考慮，價格對消費者（包括家用用戶及工業用用戶）所帶來的影響。SAJH不應恃着自己的壟斷角色，在消費者身上榨取利潤。」

[8] 根據專營協議（CA），SAJH可於這30年內，增加水費達10次之多。馬來西亞的信用評估機構Malaysian Rating Corporation Berhad（MARC）Reaffirms Rating Of AID On SAJ Holdings Sdn Bhd's RM680 Million Al-Bai Bithman Ajil Islamic Debt Securities（2000/2009）。<http://www.marc.com.my/marc/readnews.asp?PID=55>

[9] 馬來西亞工業總會柔佛分行，就柔佛最近一次的水費加幅，所發表的立場聲明。這聲明節錄自行政院議員Adam Abdul Hamid，於2003年5月29日的新海峽時報所發表的講話。「SAJH可以增加水費，但每次的增加絕不能多於30%」

[10] 現在，政府是由Gerakan所執政，它於政府同盟內的的政治勁敵包括：馬來西亞華人公會和UMNO。儘管在這10年內，Gerakan是政府內的執政黨，但這三個政黨同是國民陣線的一部分。

## 回歸資源：法國格勒諾伯食水服務再市政化

Raymond Avriilier

格勒諾伯（Grenoble）位於阿爾卑斯山的河谷中央，是一個有大約超過十五萬人居住的城市。在2000年，我們重新將食水系統收歸市有。這項食水服務於1989年時，被非法地私有化、牽涉當時的本地保守黨派及市長的貪污，還把格勒諾伯的食水及衛生服務判給利昂水務集團（Lyonnaise des Eaux，蘇伊士公司的一部分）。經過多年政治及公眾的壓力後，在1997-98年間，法院決定於2000年，把食水服務重新市政化。自那時開始，一個透明度高的公共機構就成立了。這次行動讓我們上了寶貴的一課：就是獲得資訊的重要性及要對私營企業的角色進行獨立分析。於是，公眾討論能在決策前進行，並讓公共政策在適當的情況下受到控制。結果，取回屬於我們的食水令到服務的質素得以提升，成本降低以及要求當局向公眾公開所有資訊，提高決策的透明度。要令到這些改善成為可能，公共行政機構及透過政府採購獲得經營權的私人企業必須提供重要的服務。

人事部現在能撇除市場及利潤的考慮來實踐公共服務這使命。這亦保證長期的公共服務會令環境資源得以保護，機器的定期維修，更新及保養，對重要投資的承包，協助減少消耗及為有困難家庭提供社會政策。總而言之，維修、更新技術系統的進步比在90年代的利昂時代，都增加了三倍。員工及由當地投票所選出的職員，都能避免以追求利益為目標而把公共政策以日常工作般執行。今日的格勒諾伯，在法國超過十萬以上人口的城市中擁有最低的水費。而且，食水的質量更是非常之好，非常天然、不用加工且具永續性。

格勒諾伯能夠使水務機關擺脫私營企業掌控，乃因政治意志及少數市民的堅持。當地有一個名為「ADES」的運動，由綠黨的成員因一個名為「急救食水」（sos water）的組織所發起的。他們對當地一個真正的公共食水服務的要求，現在獲得廣泛的支持。用戶及員工可以參與政策決定的過程，透過由選舉出的職員及合格的代表投票而決定決策。

如要從私營企業手中爭回食水管理權，就得舉證利昂的經理涉嫌貪污的程度。因賄賂而召開公眾會議，抽樣檢查水費在不理公共機構的反對下進行，我們採取合法行動並提出申訴。那些法律行動拖了很長的時間，第一單投訴是發生於1989年，而在司法機構（Ministry of Justice）卻於1997才宣告，把食水的管理委託給公共機構管理。直至我們在1989年採取行動，地方會計公會（the Regional Chamber of Accounts）才肯於1995年受理這事件。儘管這起醜聞是於1987-90年期間被揭發，終審法院於1996年才把這宗案件裁定為貪污案。

## 長期抗爭

我們認為食水是一種公共財產，但它更應該是所有人的權利。所以，食水是一種公共事務和重要的公共服務。討論它是件好事，但如果能夠切實執行，圍繞這問題進行辯論，為它起而行動便更好不過了。要在那些把公用事業私有化及商業化和倡議擺脫政府集權（以精益政府及精益城市代替之）的語境下，由用戶、市民、納稅人、政治運動、工會及議員去推行這些反私有化的運動，實在一點也不易。在勒諾布爾，我們的經驗告訴我們，差不多要用10年時間才能重能把食水服務重新市政化<sup>1</sup>。

格勒諾伯的食水及污水處理的公用事業是於1989年7月14日（

法國大革命的周年紀念）交到私有化企業蘇伊士集團的手上。當時的市政府是由右翼的Alain Carignon所領導的，他後來被裁定貪污罪名成立<sup>2</sup>。我在那時被選為進步的少數派（progressive minority）代表。Alain Carignon與曾是里昂行政總裁，現今則是法國總理希拉克的顧問的Jerome Monod一樣，都希望塑造一個疲弱不堪的城市。格勒諾伯的食水私有化的合約，是根據典型公用服務，「法國模式」所擬定的。所謂「法國模式」，就是一種公私合營的模式，但私營企業卻擁有全部實權，合約保證私營企業在25年（即1989-2014）期間，有數百萬歐元的盈利。作為回報，該企業又向赤字的市政府付上數百萬歐元（之後，企業把這個賄款轉嫁給消費者）。貪污的市政府代表及其同謀與私營企業之間（後來被揭露出來），存在著數以百萬計法郎的枱底交易。

## 從這次經驗獲得的教訓

我們從這個集體運動學懂一個方法，亦可稱為工具，就是從推廣到加強公用服務，及直接或間接反對私有化，就像這混合型公司，把公用服務判給私營企業，或公私合營，分析金錢流向是公用食水服務的關鍵。公用服務的質素只有在經過長時間後才能被分析出來。

為了實行用戶和代表的集體權利，我們有以下的要求：

◆ 資訊的獲得：不能隱瞞食水的資訊，要求真正的成本的資訊及公用服務的質素都是一種行動，是一種持續的行動（大型企業會把資訊視為保密/私有）

◆ 多方面及角度的分析：專門技術不能被外判，尤其在技術及財政方面（這暗示無論是公用招標或是公部門的聘用，在有關會計，法律、技術性問題等專業領域，都要從寡頭壟斷中獨立出

◆ 在開放公共討論後，必須清晰地提出對公共政策、管理及參與的決定。例如年報中關於食水機關的品質和價錢，令到它們可以定期被檢討。

我們的運動範圍很廣泛：

◆ 集體行動，例如1989年社區工人及用戶「向私有化說不」的示威行動；在一個名為「Eau Secours」的組織中集合用戶，亦有本地政治運動，持續地為把食水服務重新市政化，抗爭到底。

◆ 合法行動：在行政上、財政上及法院中，為了支持集體行動，亦有助令到集體權利不被輕視，及令法院意識到，這些都是用戶、納稅人、市民及代表的權利。

◆ 關於爭取權力所採取的行動，尤其是在透過選舉產生的議會。

◆ 團體的行動：例如協會，當地社會論壇，組織與運動的網絡，及政治運動等。

為了維持較好的質素及最低的公共服務成本，這些集體行動的策略到今天仍然繼續。

### 公用食水及污水處理服務的成就

如要有清晰的目標，公共食水服務所產生的效果將會很好，如對成本及質素控制都很小心和敏感。今天，格勒諾伯的食水是由市政管理的，提供全法國10萬名居民以上的城市最廉價、天然、未經處理及可持續供應的食水。機構總共有85名員工，一個用戶委員會，一個由投票選出的代表定期監控的機制，它是一個擁有ISO9001-v2000證書的公共機構。公共衛生的社區管理，能夠不斷

改善收集和處理污水的質素，並把費用降低。公共衛生機構共有77名員工、一個用戶委員會，即將獲得ISO 9001-v2000認證。

在過去5年，我們證明了公用食水事業能較法國模式，更名為社區提供廉價的食水<sup>3</sup>。1989-1995年期間（由私營管理時期）水費漲了102%，但由1995-2003年期間（公營管理期間）水費價格並沒有上升，在2004-2005，增加的水費仍然低於通漲。水費是社會政策的其中一部分：每年省回的用在每立方米水的歐元能為家庭省回不少，而當這些費用越來越令家庭難以負擔，最後因為過度消耗而浪費了近百萬。保持有效監管公共食水能夠保持低價格水費，省回近44萬歐元。

公共服務的質素明顯地得到改善，被私營企業管理的這些年間，維修及翻新工程的次數增加了近三到四倍。建議用戶如何節約食水，能有效地在公用大廈節省了20%的用水量。保護資源及改善保存食水的方法，網絡維修及儲存食水並不能在選舉任期，或外判給私營企業（只著重短期利益）的合約期內就可以完成計劃，要完成這些計劃是需要經過一段很長的時間。食水之所以是重要的公共服務，原因在於它必須改善質素。這亦是為什麼食水服務的重要因素是以公用事業經營、改善其質素和經過長期的計劃。

維修工作，翻新，擴展及改良系統是不會為了增加股東的股息，或為銀行家及行政人員有多些盈利而取消的。

### 一個既民主，又在生態上負責的公用事業

公營機構的帳目現已公開予大眾參考，水費每年會由選舉出來的委員會厘定。財政計劃已計劃了未來20年的方向並且每三年作出修訂及檢討。關於費用及公共服務質素的年報（大約詳列了一

百頁) 會由用戶－顧問委員會，開發委員會及地區選出的議會批閱，而議會負責決策及監控公共機構。

這就與那些外判公司形成強烈的對比，他們的帳目十分不透明，包括各種未經審核或間接的開支（公用費用，結構費用，外判等）和非帳目的財政項目，（延遲向第三者交付租金）。這些公司常視一些大規模的維修及翻新工程為開源項目。

而私營企業會視用戶為消費者，不斷鼓勵他們用水。但公營機構因牽涉用戶的決策，會建議用戶如何節約用水及推廣社會政策。在私營企業工作的員工，會因為要爭取盈利而承受壓力，公用機構的員工則是該機構的行動者。私營企業會在員工身上佔便宜，但我們希望提供有用及有質素的職業與工作。

私營企業的盈利導向邏輯會鼓勵消費，所以其政策都傾向令大客戶受惠，但格勒諾伯的公用機構則與他們不同。機構希望減少食水流失及節約食水，而私營企業的污水處理是其中一項盈利來源（因為合約商或開發商常與樽裝食水公司進行勾結）。勒諾布爾的公用機構，致力遵從保存天然純正及可再生的資源的原則，並會採取防禦措施。

天然、純正及可再生食水會被用於灌溉花園、供給醫院及較虛弱的人使用。經過加工的食水如樽裝礦泉水，價錢昂貴且常含有廢物和雜質。

### 以公用食水代替「法國模式」

在格勒諾伯上的這一課是非常重要的，現在的法國，有很多相似的食水特許權是在1993年透明及反貪污法生效前成立，但都已逐漸來到尾聲，這些特許權很有可能會交到公眾的手裡。

這經驗很重要是因為有很多歐洲國家，尤其是對中歐及東歐及一些發展中國家而言，都在一些政府和機構（如世界銀行，世界貿易組織、服務貿易總協定、八大工業國及歐盟）的壓力下，被迫進行私有化及公私合營關係。「法國模式」常被推廣，但這模式的真相是「為私營謀利潤，風險轉嫁到公營機構，人民則要為它付出代價」。

食水是一種公共的財產，實在是非常珍貴，是不能任由市場宰控的。而管理和決策絕不能任由貪官及私人利益去主導。它是一項必要的公用服務，決不能以尋求盈利作為目標。

**Raymond Avrillier**是格勒諾伯市政食水機構的負責人

### [ 註解 ]

[1] 要獲得格勒諾伯在1989-2004年間的重新把食水服務市政化的運動概覽，可到 [www.adès-grenoble.org](http://www.adès-grenoble.org) 瀏覽。

[2] Carignon是在1986-88年，希拉克政府下的環保署署長，其後在1993-94的巴拉迪爾政府下的通訊部長，最後於1996年被裁定貪污罪名成立。

[3] 私有部門將投資、開發和資產出租能力的收益與過度利潤列在審計局，國會的考核委員會，市場、消費及整肅詐欺委員會的報告上，詳見使用者協會的分析 [www.cace.fr](http://www.cace.fr) 和 <http://eausecours.free.fr/>



## 美國食水管理及規則的民主化

Sean Flynn、Kathrun Boudouris

公共事業（public utility）這詞在美國代表一種行業，而這行業因為具有壟斷的性質，在歷史上都隸屬於政府直接而無孔不入的控制，這情況在其他行業較為罕見。公眾控制公營機構的影響能透過（1）政府對公用事業的直接擁有權，或（2）由政府委任或透過選舉產生的監督管理委員會去監管私營的公用機構，在每個地方，民眾的運動會有助塑造政府的角色，性質及結構，包括公民代表在公共程序上的角色。

### 早期歷史

於十九世紀後葉，市政的領袖都會將全市的水利工程當做是良好社區的必要條件。

Martin V. Melosi, *The Sanitary Idea: Urban Infrastructure in America from Colonial Times to the present*, 116 (2000)

在十九世紀初期，美國城市的密度和規模開始擴大，而市政食水服務的出現就成為重要的公眾利益。健康是市民最關心的一環，這是因為城市的人口越來越稠密，而嚴重污染了當地資源，惹來傷寒、霍亂、及其他由水傳播的疾病的散播<sup>1</sup>。再加上貫穿城市的食水供應對商業及工業亦非常重要，所以提供食水系統就變成城市顯示其對於經濟增長有所承擔的一個重要方法<sup>2</sup>。

最初，食水服務是由私人經營及擁有的。在1800年以前，所有

16個食水系統都是由私人擁有的。至1870年，244個食水系統裏，就有52%是私營的。但在之後的50年間，市政府的重要性及權力同時增加，這個私有浪潮慢慢轉移到公共機構手裏。全美食水系統於1896年激增超過3,000個，而且大部分更是由市政府擁有及經營。至1924年，有70%的食水系統是以這種方式營運的。

於十九世紀末私營公司在大部分，尤其是較大的城市轉向公有制的原因，部分是因為經歷了私營公司供應食水的一些負面經驗。私有食水公司「偏向選擇一些能夠令最初的開支減到最低的水源，亦妄顧隨之而來的食水短缺及質素下降的問題」<sup>3</sup>。這些公司沒有動力去完成一些表面上無利可圖的計劃，因此都「傾向將輸水管安裝在富有人家居住的區域，並往往打消了在較窮地方鋪設同樣設施的念頭」<sup>4</sup>。以巴爾的摩食水公司為例，就算在1835—1852<sup>5</sup>年間，市內有基建增加的情況下，亦只有30%的市民，獲得食水供應<sup>6</sup>。在最高峰時期，私人經營的曼哈頓食水公司只向1/3市民提供食水服務，更成為人們持續批評食水變質的對象。私人食水公司的水費亦較市營公司昂貴得多，在十九世紀末期，兩者的水費約相差了40%。

在包括紐約的眾多城市當中，這些經驗都令到政治運動去加速推動城市的立法機關，進行由市政府經營食水供應的改革。在其他的城市，市政化食水就是由總商會（chamber of commerce）和貿易委員會（boards of trade）與私營企業抗衡<sup>7</sup>。最終，常常是私營企業沒有足夠能力去應付正在急速增加的要求。

市政化亦不必然自動把私營服務裡的不公平改過來。在很多城市裡，政府結構亦存在官僚和以金錢掛帥的制度。以底特律為例，這個公用事業將擴展食水服務到非住宅用地作發展之用，列作優先處理的項目。這令到市內的勞工階層得不到食水供應<sup>8</sup>。但總體來說，大部分的市營系統都有能力應付日益增加的需求，而

且更能較私營企業提供廉價的水費。

## 規則的誕生

美國機構的特色就是有法定管制。

Roger G. Noll and Bruce M. Owen,  
What Makes Reform Happen, 7 Regulation 19 (1983)

雖然在十九世紀初期，大部分的食水及污水處理服務都是由市政府經營，但仍然有部分城鎮的食水服務是由私營公司所提供。踏入進步時代（Progressive Era），這些公司就在州政府的監管機構控制下，被標籤為「自然壟斷」（natural monopoly）。

自然壟斷這概念源自於鐵路工業的分析，從觀察所得，激烈的競爭會導致非常低效率的結果，例如，數間公司在同一地點上提供服務，服務的成本自然大大增加。

自然壟斷為古典經濟學理論的概念，即政府必須對有限的等級（finite class）如公用機構作出干預。因為如果沒有競爭，公司是不會有意欲去維持低水費，或服務利潤較少的地區，要在社會及經濟上都達致最佳，其中一個方法就是由政府直接提供服務，要不就應建立監管機制去代替Adam Smith所說的「看不見的手」，保障市民免受高費用的敲詐，產品的限制，變質的服務及不公平的歧視等問題困擾<sup>9</sup>。

儘管經濟學家提出了一套理論去支持政府監控公用事業這理據，但要到由農民集體組成的格蘭其運動（Granger movement）後，這個思想才開始普遍起來。於1870年，格蘭其運動日益壯大，有超過85萬名會員，他們所強調的是農民因鐵路，商人及銀行的商業技倆，而被濫收費用。

格蘭其運動能成功地向州政府施壓，令政府成立了數個監管委員會（regulatory commissions），調查有關鐵路濫收費用的事件。監管制度的發展約於1896年至第一次世界大戰期間，這段被稱為進步時代的期間非常活躍。吸收了自然壟斷的教訓，政府制定出強而有力的規範，很大部分被應用到當時的大型工廠，包括電力及食水公司。

在1920年代，美國每個州都有一個監管委員會，該會被賦予權力去監管由私人擁有的公共事業的收費及服務水平。這些公共事業的持有人，有義務去在提供合理的價格及服務之餘，亦同時保證該機構的投資有合理報酬率，從而鼓勵股東和私有市場的投資。

因這設計與效果，監管委員會把訂立規則的權力由當地轉到州政府，這會削弱了市政府的權力。市政府可以透過成立自己的公營機構，去避免被政府削權，因為州政府的監管委員會通常都沒有為這樣的機構制定甚麼規則。這做法可令有企圖心的城市去建立並維持自己的食水系統和其他公共事業。今日，美國有差不多85%的人口，其食水是由公營食水系統提供的，而全美亦有約4000家市營的電力機構。

### 規則過程的民主化

在過去十年，美國消費者運動最主要的特色，是集中對行政部門的馬虎進行調查與改革，以保障市民的利益。

Robert B. Leflar & Martin H. Rogol

Consumer Participation in the Regulation of Public Utilities A model Act. 13

Harvard Journal on Legislation 235 (1976)

在1920—1960年間，委員會的主要任務是透過先進的技術及經濟規模去降低水費，從而令到消費者的成本降低。雖然委員會曾受到惡意誹謗<sup>10</sup>，但一直到六十年代末七十年代初，消費者的運動開始增加後，委員會才認真地改革起來。在那些年裡，加息、世界能源危機及通貨膨脹，逆轉了穩定下降的公共事業費率，令到費用（尤其是電費）增幅不少。在這脈絡下，對監管機構掌握工業的不滿之聲日漸擴大，而要求改革的建議，亦引來了很多市民支持<sup>11</sup>。

很多州對監管委員會的不滿逐漸濃厚，亦隨之而作出反應，其中一個行動是要求，透過選舉方式選出委員。另一系列的改革就是擴大委員會在制定規則的過程中的可參與性，特別是住宅消費者，由於缺乏資源及組織的高業務成本，他們通常在這過程中缺乏代表。

這些改革最希望做到的，就是增加消費者代表的廣度。由繳付費用的政府或公營單位，到公共利益的介入者及成立特別的「消費者評議會」，由律師、會計師、經濟學家、社區的策劃人參與制定規則的過程，和教育群眾關於公用機構的事宜。在眾多州都有成立的CUB（Citizen Utility Board），有時亦會被叫作公共事業住宅消費者行動小組（Residential Utility Consumer Action Group）是一個創新及非常有效的機構。

CUBs是一個由其他會員捐款贊助的自願性質的組織。這個模式的法例，准許CUBs透過派發單張來招收會員。消費者的捐款，會被記錄在定期的帳單上，並由公共事業轉至CUB手中<sup>12</sup>。所有會員，甚至是捐款最少的會員，都有權以一人一票的形式，參與選出CUBs的董事局成員。董事局負責監察組織的員工、律師、其他代表住宅用戶的專家、立法團體及其他對公用機構的價格和服務有影響的公共程序。CUBs的建立亦賦予了他們權力，讓他們可

在與公共機構有關的事情上進行並支持研究、調查及公開資訊活動，亦可參與籌劃全民投票的活動<sup>13</sup>。

很多CUBs在擁護消費者的利益上，都做得非常成功。其中一個最成功的例子是伊利諾州的CUB，它在十年間，從阻止水費過高及取得退款，為消費者省掉50億美元。CUB在州議會中，提出了強硬的消費者保障條例，印製教育消費者的小冊子及設立每年收到6,000個電話的消費者專線，為對機構的服務有所投訴市民提供協助。

### 合併、私有化及抗爭

歐洲食水公司的巨擘，

曾視美國為在公眾控制底下的食水（及污水）堡壘。

Steve Maxwell, Musical Chairs in the Water Industry:

Consolidation or fragmentation?

Journal of the American Water Works Association 28 (November 2003)

因為要更換老化了的基本設施及遵守安全及環境守則，美國的供水成本因而大幅提升。與此同時，中央政府對本地基建項目的支持已在減少，令到市政府及其市民要承受成本的上漲。

小型系統在面對增加投資的責任時，通常會被視為處於一個不利的位置。在私營領域內，企業一向有合併的浪潮，用以增加面對投資責任時的能力。全美最大的食水公司，都被更大規模的歐洲食水公司作為合併目標，這包括德國RWE集團、泰晤士（Thames）、威立雅（Veolia，正式名稱是威望迪Vivendi）和Suez。

在美國，強大的政治力量已慢慢聚集以反對私有化，令到幾個大型計畫泡湯。市民聯合起來的組織與公營機構的工會向亞

特蘭大的政府施壓，要求終止與蘇伊士集團及聯合水務（United Water）的營運與維修合約，因為該集團大幅度地裁員、將水費增加了17%、緩慢的供應服務及對有消費者投訴其水喉有棕色污水流出，而沒有作出足夠的回應。在新奧爾良，於2004年4月私有化過程結束前，城市就花了500萬美元去私營合約重新估價，這是因為大眾及工會情緒高漲的反抗<sup>14</sup>。在加州的斯托克頓，一個計畫把食水系統的營運與維修轉移到RWE泰晤士的建議，被法院駁回，原因是根據社區團體的要求，內容提出該企業未能遵守環境計畫的規則。

私營企業現將重心轉放在較小的城鎮之上，這些城鎮的組織都比較鬆散，並在財政上有嚴重的壓力。不過，當小城鎮的居民慢慢知道私有化的前因後果後，反對私有化的聲音就漸漸找到立足點。於九月份，麻州李城（Lee）的代表們，以41比10，反對把20年的壟斷合約發給威立雅。而他們決定放棄的原因，是因為受到基層運動對威立雅歷史關注的影響，他們清楚闡釋私有化的風險，並警告現在的員工有可能沒有受到公平的待遇<sup>15</sup>。

當在某些地方開始被私有化，市民都會向政府施壓，要求盡快把機構市營化。在肯塔基的萊克星頓，一個基層團體成功地遊說市議會，投票支持接管由1880年代服務該市至今的私營機構。而該私營機構最近被德國的RWE集團所收購<sup>16</sup>。市營化，亦都被很多如費爾頓、加州、拿城及新罕布什爾的社區所追求<sup>17</sup>。在伊利諾州的北京（Pekin）市、選民更以進步時代的公民投票過程（容許市民透過全民投票的形式，直接通過法案），來要求該市的食水系統公營化。

公用機構的民主化過程，不必就停在公營及私營的簡單二分法之中。民主不是一個只着重所有權形式的過程，參與性機構（participatory institution），包括CUBs在內，市營的公用事業區及合作社，都能夠從授權市民去約束領袖的權責（accountable），來幫助公營機構在民主化的過程中表現得更好。

在很多的社區中，要整合資源去面對資金及營運挑戰的壓力是真切的。然而，這些問題可透過與其他市政府舉辦區域際聯合行動（inter-local joint action）來解決的。例如，維珍尼亞州馬納薩斯市的郊區，華盛頓特區的外圍，正面對着人口的急速增長的問題，並需要一個新的污水處理設施。這個區域支付費用，透過創造一個新的公共機構，而不是選擇私有化，從其規模經濟中獲得好處。這就是聯合行動機構，負責興建及營運一個新的污水處理廠。

若要取得所需的專業，可從公共機制中獲得。例如在辛辛那提的公共供應商，就會將其技術協助延伸至它周遭的小型公共機構。

在美國，有許多種的組織結構用更直接參與的方式管理公用事業，不只是由議會或其他官方機構委任的代表參與。舉例來說，加州首府山克拉門都市營公用事業區（SMUD）由董事局管理，該董事局是由其他人直接選出，七個董事分別代表一個地理區域，在SMUD的服務範圍內，以一人一票的方法去分配議席，這種結構讓市民可以就公用事業的管理表達不同的政治意願。如果沒有這個結構，人們對市內其他地區的管治方式可能作出很不同的決定。它亦保證所有地區，都有合乎人口比例的代表議席，為了防止機構在決定投資的地點時，有所偏好。另一個更加直接可

靠的公用機構模式，就是合作社。在這模式下，市民有全權去選出機構的營運班底。在美國，合作社有數以百萬計的顧客，包括食水、電力及電訊的合作社。

有些公用事業是由私人擁有的，主張民主進程並不一定代表不能主張市營化。建立一個能夠獲得財政及知識資源，並與消費者的利益連上關係，如CUBs，可以透過監管的過程，增加控制機構的權力和對政治領袖的影響力。而監管機構亦因直接的選舉，促使他們更樂於點應市民的訴求。

**Sean Flynn**是一家位於華盛頓D.C, **Spiegel**法律公司的合夥人，而**McDiarmid Kathryn Boudouris**亦是該公司的律師助手作者保持翻印此章的權利。可以電郵與**Sean Flynn**聯絡，[sean.flynn@spiegelmc.com](mailto:sean.flynn@spiegelmc.com)

#### [ 註解 ]

[1] 國家研究委員會對美國食水私有化的評論，《Privatisation of Water Services in America: An Assessment of Issues and Experience》，30（2002）

[2] Martin V. Melosi, 《The Sanitary Idea: Urban Infrastructure in America from Colonial Times to the present》，119（2000）

[3] Peter H. Gleick et al., 《The New Economy of Water: The Risks and Benefits of Globalisation and Privatisation of Fresh Water》23（2002）引用L. Anderson, 《Water and the Canadian City》“Water and the City”（1991）

[4] Id., 引用N.P. Blake, 《Water and the City: Lessons from History》，“Water and the City”（1991）

[5] Privatisation of Water Service in the United States, 31

[6] Melosi, 37

[7] Melosi, 119-121

[8] Melosi, 123

[9] Walter Adams, “The Role of Competition in the Reulated Industries”, 53 American Economic Review 40 (1963).

[10] Horace M.Gray, “The Passing of the Public Utility Concept,” Journal of Land Public Utility Economics 16, 8-20 (1940) (它最初是一個社會制約的系統，而這個設計的原意，最少在表面上，是保護消費者免受壟斷者的侵略。最後卻成為保護財產的工具，即壟斷者在這要求公正的社會上，所預期的資金，並要阻礙社會上，較高地位的機構之發展。

[11] 見Stephen Breyer, Regulation and Its Reform, 351 (1982) (如果機構的決定不被國會控制、如果他們不是從科學上得到確定、如果機構的決策者不是由選民選出、那為甚麼機構有權制定政策？是甚麼令到他們的決定合法？)；Robert B. Leflar & Martin H. Rogol, Consumer Participation in the Regulation of Public Utilities: A model Act” 13 Harvard Journal Legislation 235, 242 (1976) (“[委員會]員工通常都有一個傾向，就是直接呈交由機構或公司所遞交的，經過仔細準備的數據分析。而不會選擇去仔細審查那些數據，尤其是在缺乏消費者給予的壓力下。)

[12] CUB法例被更改至容許是某些方法招收會員，如透過政府機構的郵件之後，美國最高法院對於「市政府能夠迫使私營企業，以這種方便宣傳自己」的決定廣受批評。

[13] 見Leflar & Rogol, supra.

[14] Public Citizen, “US Privatisation Update: State of Play and Recent Developments” (Boston Social Forum, July 2004).

[15] Public Citizen, Currents: Public Citizen’s Water For All Campaign Newsletter (October, 2004)

團體的網址可到<http://www.bluegrassflow.org>瀏覽，John Stamper, “Mayor appoints task force to study how city could run water company,” Lexington Herald-Leader (Mar, 10, 2004).

[16] 團體的網址可到<http://www.bluegrassflow.org>瀏覽，John Stamper, “Mayor appoints task force to study how city could run water company,” Lexington Herald-Leader (Mar, 10, 2004).

[17] US Privatisation Update.



## 德國：公共食水服務正在持續萎縮

Hans-Werner Krüger

德國的食水及污水服務是歐洲其中一個管理表現妥當及有效率的例子之一。對比起鄰國如奧地利，瑞士及丹麥，它的發展均表現得相當不錯。於十九世紀中後期，食水及污水處理的技術得到提升時，也會牽涉到一些私營企業，例如在柏林，但大部分的水利仍然是由市政管理的。城市的快速增長與工業化，令到私營企業的服務不敷應用。於是它們經常未能為市民提供穩定的水費與食水，令到市政食水機構得以鞏固，數個長途食水供應系統亦建立起來並運作至今。市政水利機構通常會在公共法律底下成立起來，作為城市與社區的聯合組織。

於1909年，在1,291個社區當中，有96%擁有他們屬於自己的食水服務。而這個數目在經歷過很多代以後，仍然保持不變。就算是於1887年成立的私有企業－Gelsenwasser，在佔了很長時間是唯一的一家私營食水及電力公司，魯爾區內的幾個城市都是它的股東。在2002年的時候，多特蒙德（Dortmund）及波鴻（Bochum）的市府買下複合式公用事業（multi-utility）公司EON 81%的股份，被當時的右翼報章批評為重回社會主義路線。

迄今為止，德國仍然有6,700間水務公司及7,000間污水處理公司是由私人擁有的，大部分都是在公眾手中。大部分食水公司都是細規模，並且代表了郊區的典型村落，他們都能適應當地的水文環境，保證用戶的利益，甚至保證供應上佳品質的的食水。有不明文規定，村落及細小的食水機構都傾向認為食水是他們的財產並且需要市政獨立。他們的食水及污水處理常因為其主要開支較低而有利潤，而地點不太理想，如中低段的萊茵區，他們的成

本就高很多。

在國際性的水費比較上，德國的水費是最高的，其供水系統反映了他們的高質素。而在污水處理的質素上亦如是，會以不同條件制定費用，例如稅收和一些由歐洲國家直接或間接的資助。歐盟食水框架指南要求，水費應詳列成本計算，對強國來說是很合理的，但都不是經常可以達到。一個現實而多因素的分析，會令德國的水費處於中階。

普遍適合的結構和高質素的供水服務，有一部分是歸因於高學歷的工程師及他們視食水為一種共有財產及基本食物的責任感。超過125年，這些專業的食水聯會及氣體燃料工程師，發展出一套詳盡而全面的技術與準則，這套成功的模型很難在競爭市場中發展出來，公共服務在自由市場越來越大的壓力下，這套技術與準則還可否在這種責任感下被應用？

德國的市政府，因其高度自治及政治經濟獨立，大部份都是由他們以Stadtwerke（市營公用機構）的形式，提供公用服務如電力、燃氣、食水及交通。Stadtwerke是大型私營集團的公共版本。後者在經過一連串的合併與收購，現已是重要的RWE，EON，在能源的領域中，則是瑞典佔重要地位的Vattenfall和EnBW。

Stadtwerke有權在較少利潤的公用服務中，獲得交叉補助。這樣就在公眾多多少少的控制底下，保證提供有效的基建及基本的供應。除了工會代表有權參與外，其他市民在公用機構中是沒有參與權的。工會代表在某些公用機構的作用，會代替監管局。儘管市民對市政府掌握了公用機構的大權而有少許微言，但惹來公眾的批評或議案的情況則很小。

整個系統是在法律上被廣泛認可，直到1970年代，所有政黨都支持這個做法，而被視為一種公共財產。這種國家與國有企業的

意見一致，在經濟上的規管力量，起了非常重要的作用。但這作用已逐漸減少，而原因不單是因為新自由主義的意識形態。國家本身就製造了基本的財政危機，為財團及富人減稅，而城市會成為這種錯誤的財政政策下的重要受害人。

他們對這種永久經濟增長的幻想，令到公用機構成為跨國企業的收購對象。VKU是一個公營企業聯盟，當就其1,400名會員，（非正式地）統計過，發現超過500名會員已持有私企股票，他們大多數購買部分的Stadtwerke，而他們通常也是當地食水及污水處理服務的持有者。

這個過程的領導—Thuga是由EON資助的，擁有市營企業的130項股權。在大多數的情況下，Thuga只需擁有25%的股權，就可以有權管理及營運業務，而最終，則導致有支配的地位。這樣，由政府控制公營企業的權力，常被削至掛名的份兒。

私人持有者儘量把整個股份制度及交叉投資，以非常低調的方式進行。而德國聯邦卡特爾工作組，則很少會干涉這場廣泛的壟斷遊戲。聯邦政府亦對這發展表示支持，因為有助建立具國際競爭力的單位。

這個爭議亦會在討論德國食水服務的自由化和私有化時出現。新自由主義的政府官員仍是針對那6,700已存在的食水公司及7,000污水處理廠，他們常說那些機構已過時，不現代，沒有競爭力及低效率，所以必須改變結構，以及把數目減至300-500，國會（Bundestag）在2001年的請願書，「德國的可持續食水服務」已明確表示了市場導向的聲明。

毫無疑問，很多人只看到既得利益的公司，銀行及管理顧問為私有化大力遊說這一方面，而忽略了食水供應的特殊性。這和2001年由經濟部提出一個名為Ewers 專家的意見有關，因為Ewers曾

在一聽證會上認真地宣稱「食水工業」（但食水服務根本不可能是種工業）須根據資本市場而運作。在這失常的嚴厲批評後，自由化的意見慢慢減少，而逐漸向官方所說的現代化食水服務邁進。

這新政策獲得歐洲執行委員會（European Commission），歐洲議會（European Parliament）及德國不同的食水服務機構廣泛支持，他們很可能以為他們具有策略性的附件能夠控制這場局勢，迄今為止，現代化都可算是全國測試的結果，究竟應否發展至寡頭壟斷仍然不太清楚。

出賣公眾資產這過程已在70年代伴隨著國家及某些公用機構的重要改變開始。市場取向提倡以全面排除公眾的機制（all-out mechanism）及個人導向去代替對公共服務及公共財產（common good）的理解和獨特性。這種情況使市民培養出對價格的概念，而變成消費者。大眾，或稱之為當地市民及消費者，很少對Stadtwerke及水務事宜的改變有所關心。私有化於是變成一種很正常的過程。通常，就私有化和其跨國的租約條款都不會知會當地居民。在某些例子下，行政部門更會直接向大眾隱藏其意圖及說謊。

### 高調的私有化：柏林

要數全國都注意私有化的事件，就不得不提擁有食水及污水處理的BWB，於1999年將49.9%股權私有化事件，但國會對這條例所知甚少。BWB將股權賣給RWE、維旺迪集團（Vivendi，後改名Veolia）和安聯保險公司，安聯在數年後把股份全賣掉了，至今仍然不知道如何完成這樁交易。這個集團擁有9%的保證獲利（不論經濟表現如何），而160（€1,6b）億歐元的投資的確也是過高，

但這個策略性的投資，在東歐的食水市場中逐漸出現。柏林供水公司（Berliner Wasserbetriebe, BWB）於2005年將水費提高了15%，私人的投資者還希望有更多的升幅。

根據跨國企業提供的數字，他們透過部分私有化的公司、大企業的參與或有很多的資助者作經營的模式，向2700萬人供應食水。EON作為一家控股公司，參與了138家公司，RWE擁有84家而有11家是被他們同時擁有。另一些有股份的公司包括有Gelsenwasser（21）、巴登—威騰能源公司（19）（EnBW）、法國威立雅（5）（Veolia）、蘇伊士／昂德歐（Ondeo）（2）。但法國兩大巨頭在德東的影響力仍然是有限的。

因私有化所惹起的爭論越來越大，費用有時亦太高昂，所以由柏林到布魯塞爾的政策都開始偏向採用公私合夥（public private ownership—PPP）的營運模式。他們就是以一種漂亮的方式從公共補助裡獲取利潤，同時又能倚賴市政府所提供的保障。這些公共企業視他們自己為資本市場運動的一部分，有時會很樂意炫耀自己的公共-私人合夥營運模式。

Stadtwerke，850個能源生產商，也都牽涉在新能源市場的競賽當中。食水的壟斷結構仍然被卡特爾法（Cartel Law）所保護。作為Stadtwerke系統內的其中一部分，在財政貧乏及要致力改善效益的壓力中，亦開始靜靜地商業化起來。這家是屬於公共財產的食水公司，並沒有豁免於「效率」這個政策下。

這就代表投資到一些新設備、廠房及喉管的資金少了，亦都代表較少的維修、員工、訓練，長遠來說，是失去了一種對專業的責任感。這是關於公司整體的質素，而這個質素可從市民社會的參與度反映出來。

## 反對私有化的運動

人們大多意識不到公共服務的轉變，直到現在仍只有少數人知道我們是如何直接受到它的影響——就是公共財產受到褫奪。但市民都逐漸意識到有些不對勁，他們開始知道自己可以做些與政府、大眾媒體及競爭的意識形態不同的事情。市民亦開始從自己及其他城市中的反對私有化運動中學習。

德國的人民有很好的機會去行使對政治的影響，尤其是在本地的事務上，可透過公民投票來表達訴求。這包括與本地的管理局承諾。於2001年，在杜塞爾多夫（Düsseldorf）的一個大城鎮裡，約有90%的選票反對將Stadtwerke AG私有化，在很多關於食水的全民投票中，都沒有人喜歡私有化。最後的一個全民投票在2004年8月的漢堡舉行，反對將全歐洲最古老的市營食水機構私有化。當地收集了147,000張選票，比所需要的多了近兩倍。因為選舉結果的關係，市議會於2004年11月24日通過一條禁止任何形式私有化的決議案，並在2005年就這議案正式立法。這與2003年，維也納（奧地利）也有私有化而立法的做法相類似。

一些中至大型的城市如慕尼黑、斯圖加特（Stuttgart）、奧格斯堡（Augsburg）及卡塞爾（Kassel）於2003年，發起了一場對抗食水私有化的合作運動，名為「Wasser in Bürgerhand」（意即食水在市民手裡）。這個運動是由環保團體、公用機構的工會一些宗教及協助發展的團體及公營企業的員工所支持的。但這個合作運動的組織比較鬆散，不能達致一個實際及互惠的支持，或使全國民眾團結起來。

在慕尼黑，當地政府在污水處理服務及反私有化上完成過一個卓越的解決方案。斯圖加特食水論壇希望發動群眾，令到兩個供應商所擁有市政府的股份私有化不成功。經過一場全民

投票及與市政府相討後，奧格斯堡食水同盟（The Augsburg Water Alliance）成功令到市政委員會於2004年3月25日，拒絕再讓食水及污水服務私有化。此外，他們還為利潤用途訂下目標，盈利只可用作系統維修及保護食水。

讀者可瀏覽[www.privatisierungswahn.de](http://www.privatisierungswahn.de)的網頁，那裡列出了反對新自由主義的理由，德國組織Attac-Germany亦採納了這些資料到其網頁內。

另一個以完全不同的方法達至可行的私有化，就在一個叫做黑爾滕（Herten）的城鎮內實行，這個城鎮的負債有7,500萬歐元。2002年，當地的Stadtwerke開始獲得盈利，於是向消費者出售1,000至20,000歐元的私人承擔債券，這項債券可於一年後終止，而且像其他定期投資一樣，投資者會有5%的固定利息。

與此同時，約有950名市民令市政府的庫房進帳了1,000萬歐元，以支持發展基建項目，如把當地的水缸現代化。這些貼近市民的投資令他們對市政事務的興趣提升了，但他們仍然對於監控公營企業沒有任何實權。這個模式雖然很獨特，但就是缺乏了承繼者。

另一個構思是由鋼鐵與化工業的退休金模式衍生出來的，即俗稱的藍退休基金（blue pension fund），意思是基金應與部分的水務財產結合，去保證安全的老年保險。員工在把一部分的私人保險投入公司之餘，亦要把部分投資到水務公司中。而這項投資會以固定的利息作回報。這就表示道德的投資和保障公司免受私人市場的不確定性與失敗影響。這概念到現時為止仍有待發展。

Hans-Werner Krüger，於漢堡的公營食水機構中工作



## 阿根廷的食水合作社

Alberto D. Muñoz

### 私有化的鐘擺效應

阿根廷的食水供應及公共衛生服務於二十世紀，先後經歷了從私有化去到公營，又從公營走向私有化的時期。於十九世紀末，因為霍亂等傳染病的關係，令到私營的食水管理在較大的城市中迅速建立起來。但在1940年左右，食水服務就轉到公營機構的手中。於那時建立了一家覆蓋全國的國營水務公司OSN（Obras Sanitarias de la Nación）。在80年代的獨裁者統治時期，這公司被分割為區域性的公營機構。例如聖達菲（Santa Fe）的DiPOS、科爾多瓦（Cordoba）的EPOS（後來被易名為DAS）、及布宜諾斯艾利斯和聯邦首都的OSN<sup>1</sup>。

於90年代的私有化浪潮令單一跨國企業的壟斷成為可能，蘇伊士里昂（Suez-Lyonnaise）與當地的一家加里西亞銀行（Banco de Galicia）一起，共同「除去」正在興起的市場，並接收了大部分阿根廷最有利的合約。於1993年蘇伊士取得布宜諾斯艾利斯（聯邦首都及其餘在布宜諾斯艾利斯區域內的17個市區）的特許經營權。於1995和1997年，蘇伊士分別又取得聖達菲省（羅薩利奧、聖達菲和其餘13個最重要的城市，但除了維納多-托爾多以外，因為公司要在取得利潤前作出投資）和科爾多瓦（科爾多瓦的首都）的經營權。值得一提的是，在維納多-托爾多市內的食水網絡，由當地的一家合作社興建及管理，與其他在同一省內由蘇伊士資助（Agua Provinciales de Santa Fe S.A）的城市相比，其速度是相當之快。

另外一些跨國食水公司如威立雅（之前名為威望迪），雖

然所佔業務並不多，但是都牽涉在內。威立雅擁有卡塔馬卡（Catamarca）省內的食水特許權，它亦是蘇伊士於聯邦首都及其餘在布宜諾斯艾利斯區域內的17個市區內的所資助的Aguas Argentinas S.A的小股東（以人口數目而言，這宗是全球最大的食水特許權）。這證明了所謂市場上的競爭，也不過是謬見。

數個於阿根廷內的私有化已被終止，例如威望迪／威立雅在土庫曼（Tucuman）的特許權，另一個則是以前由埃瑟里克斯（Azurix）在布宜諾斯艾利斯的內陸地方所經營的特許權，該公司是已倒閉的巨企安隆（Enron），在食水及公共衛生服務的部門。亦有其他由本地私人公司經營的省份，包括里奧哈（Rioja）、沙爾塔（Salta）及科連特斯（Corrientes）等。

## 阿根廷的合作社運動

在二十世紀期間，阿根廷的農業合作社運動開始多樣化，並落入到其他的公用服務之中。這是由鄉村轉變到城市，在需求上出現改變的結果。於1960－1970年期間，食水及公共衛生的合作運動發展得非常蓬勃，至現時為止，這些合作社仍然要負責管理人口少於5萬的城市食水及公共衛生服務。約60%的市區食水是由私營企業供應（大部分都是由跨國企業經營），而分別有20%和11%是由市政公用機構和合作社提供（超過400萬人左右），餘下的則是由街坊協會和不同的用戶組織供應的。

在九〇年代的私有化過程中，合作社運動不單沒有被視為一種另類的選擇，甚至還被完全拒絕在外。受影響的用戶及地方當局的意見永沒有被納入考慮之內，更不會考慮將現有的公司重組或將之現代化的可能。事實上，根據聖達菲省第11.220號私有化法案，第18條中列明，「在選擇特許經營者的時候，10.798號法案第

13條是不適用的」。意思即是說，在選擇特許經營者的時候，市政府、社區、合作社、用戶組織、工會及小型食水公司都不會被考慮在內。

許多由私人食水特許權經營的城市，都與有設備完善的食水及公共衛生合作社，有能力經營食水機構的城市接壤。在與聖達菲省的北部城市列哥基士丹（Reconquista）接壤的阿維利亞內達市（Avellaneda），是一個活生生的例子證明政府如何輸送利益至單一跨國企業－蘇伊士。當地的一個政治部門因為私有化的原因而禁止部分合作社提供食水服務（例如在羅薩利奧附近的一個城市：富內斯）。而另外一些正提供電力或電訊服務等合作社，就被禁止把其服務擴充至食水及公共衛生服務的領域內。

不過，食水合作社和由本地社區及街坊一起經營的公用機構為私有化政策造成屏障，其原因有二：第一，大公司需要能為他們帶來利潤的經濟規模（比他們在自己的國家內所要求的更高）；第二就是要小型社區放棄其公用事業會惹來強大的阻力，因為這些事業是他們共同用心經營的，市民對這些公用事業有深厚的歸屬感。

於2000年10月，約有2,000個來自省內各地的食水合作社齊集在布宜諾斯艾利斯，並於2001年3月成立了布宜諾斯艾利斯省內的食水合作社聯盟（FEDECAP）<sup>2</sup>。不久，有工人參與的省政府，便重新由安隆資助的埃瑟里克斯手上獲得食水經營權（見阿根廷：工人合作社取代「後安隆時代」一章）。這些發展代表着，在恢復公共空間及社會監控的問題上邁進了一大步。

另一方面，在聖達菲省內，負責監控公共衛生服務的單位（ENRESS），對於在省內提供「價廉物美」服務的114個食水合作社、8個市營機構及76個社區公司存在着固執的態度與偏見。ENRESS已決定以取消私營企業的罰款及允許提高水費來「服務」

它們。這些監管單位給予食水合作社很大的壓力，並要求它們採取私營企業的供水準則，但這些單位破壞了合作社最重要的競爭優勢：就是以更社會性的方法服務用戶<sup>3</sup>。現在的合作社需要承受的壓力如下：

- ◆ 提高接駁新管線的價格，原本由合作社提供必會比私營企業更便宜。
- ◆ 加入對空置單位及土地的強制性駁喉與收費，但在這點上，很多合作社都只會象徵式地收取費用。
- ◆ 增加總計收費，無論是增加以每立方米或固定收費來計算收費都可。
- ◆ 將繳費程序標準化，合作社在這程序上普遍採取彈性的處理手法。

這些監管單位不會向私營企業施加同樣的壓力，或要他們同樣遵守進入食水及公共衛生市場的普遍準則。私營企業反對微細的量度，因為當他們根據以每立方米為單位來估計用量，獲得的利潤會更高。

九〇年代的新自由主義意識形態亦直接影響合作社運動。有些合作社為了迎合市場競爭的環境，改變了其團結一致及合作的創始理念。這些改變的出現一是為了求存，一是為了為其管理層謀利益，而有某些管理層被傳統的政黨或新自由主義思想派納入其圈子內。其他的合作社則將他們的活動多元化，使之能夠鞏固和將其理念發揚光大。

## 前面的挑戰

天然資源，包括食水在內，都是屬於各省及受它們不同的法

律所管轄。再加上私營企業對食水資源的分割，令到要有效及可持續地管理食水資源變得很困難。而我們都知道，私營企業通常不會理會政府部門。在法律上的差異，將法律改變令到私有化及食水商品化的過程得以順利進行，但這做法是矛盾的。這最終會把阿根廷的國民分為頭等公民（即服務質素與歐美相似）和二等公民。

食水合作社正面對水質差劣的問題，例如在布宜諾斯艾利斯北部、科爾多瓦東部及聖達菲南部的食水，都受到砷（即砒霜）的污染。另一個是由農業衍生出來的污染問題，農夫正在使用越來越多的殺蟲劑及硬水。再加上，用來興建收集污水的主要及輔助處理工廠（primary and secondary plants）的費用，都成為了大部分合作社的一大難題。所以，很多合作社都選擇了小型的逆滲透處理廠（reverse-osmosis plant），這可讓合作社以大桶桶的家用食水的份量，向住戶供應食水。而要解決這些問題的唯一方法，就是興建通向主要河道的大型導水管。

若合作社需要經費去擴展服務，則要倚靠公帑。一路以來，美洲開發銀行（IADB）都有支持他們。首先是透過一個所謂SPAR（Provincial Service for Rural Drinking Water and Sanitation）<sup>4</sup>，而最近，則是由ENOHSA（National Body for Water and Sanitation Works）<sup>5</sup>，與聯邦衛生局一起，從財政上及技術上協助他們。

## 總結

經過了十五年新自由主義思想的洗禮，阿根廷需要一段很長的時間去重新建立公共領域。我們認為，除了私有化以外，用戶能夠參與決策的公有公營食水機構，都是除了私有化的另一個選擇。這就可以更多元化，包括食水合作社。

阿根廷的食水合作社提供了除企業以外的一個實際的選擇。明顯地，合作社亦不應被理想化，因為真正參與決策的用戶數目通常都很少，但相比起大企業，合作社都能夠以民主的方式去靠近市民。

合作社已證明了它能有效地向5萬名居民以下的地方，提供優質的服務與廉價的食水。但時至今日，合作社仍然被邊緣化。希望日後會有大城市把合作社這概念納入考慮範圍之內。

**Alberto D. Muñoz**於用戶及消費者工會工作（**Users and Consumers Union**）及食水權利的省組織（**Provincial Assembly for the Right to Water**）工作。

### [ 註解 ]

[1] DiPOS是Direccion Provincial de Obras Sanitarias（Regional Directorate of Sanitation Works）的簡稱。EPOS是Empresa Provincial de Obras Sanitarias（Regional Company of Sanitation Works）的簡稱。而DAS則是Direccion de Agua y Saneamiento（Water and Sanitation Directorate）的簡稱。

[2] Feferacion de Cooperativas de Agua Potable de la Provincia de Buenos Aires.

[3] 監管團體如ENRESS的成立，是要對私營企業作出監管的同時，亦能監測市營的公用機構。他們會以規則、罰款去令公用機構提供與私營企業相同的服務水平。

[4] Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural

[5] Ente Nacional de Obras Hidricas de Saneamiento

## 哥倫比亞的公共服務：一個民主的問題

Hildebrando Vélez

波哥大（Bogotá）位於赤道附近安地斯山（Andes）的一個廣闊高原上，大概有700萬人居住在這海拔2,600米的高地。波哥大是南半球城市的典型例子：暴力、社會及經濟不平等，邊緣化與危險每天都在發生。令居民每天都要面對差劣及稀有的食水服務，而這又會導致社會不穩定的危機。毋庸置疑的是，由於不斷破壞食水資源、無限制地使用唯一的水源—地下水（freatic water），日常用水的習慣及對已有資源的濫用，都增加對食水供應的威脅。

這些情況盡管在過去十年已慢慢得到改善，但波哥大的居民食水及公共衛生的需求仍然沒有被滿足。再者，如果這個城市的人口趨勢持續增長，到20—30年後，對食水的要求更會以倍數增長，到那時，可到哪裡尋找食水？應該要做些甚麼去避免它的發生？這些都是公用機構需要回答的問題。

像哥倫比亞這樣的國家，沒有好的公共服務，和平於是受到威脅。獲得優質服務的先決條件，就是以民主的進程去獲得經濟及環境的財富。公共服務亦要被認為是每個人的權利。據哥倫比亞國家大學的一個研究顯示，在4,400萬的人口裏，就有66%的人是屬於貧窮人口，而超過半數的財富都是集中在最富有的10%手裏。公用機構除了要為公共服務奮鬥外，亦要為民主而努力。

私有化直接地影響了人民的基本權利，在很多國家裏，實行私有化就是要為償還債息而開發的資源。這些私有化的實行大多是獨裁政權及貪污的政府，在沒有人民的同意下決定的。在南美洲，食水市場的自由化與公共服務的私有化都是為TNCs及大型國

有公司謀利益。但市民卻因為被大大提高的水費及減少投資，而更難獲得食水供應。

### 波哥大的食水供應

我們雖然不能在這裡顯示出所有波哥大的食水問題，但卻可以粗略地描繪出在這個超過700萬人居住的城市裏，其公共服務的狀況及特徵。波哥大食水及污水處理公司（EAAB）<sup>1</sup>的任務是透過一個有承擔的團隊，向市民提供優質及有利潤的食水及公共衛生服務，從而改善城市及國家的生活水平。其目標是要收集、輸送、處理及供應可飲用的食水，亦要收集和處理雨水。除了淨化食水這一環EAAB未能做到外，其他目標都已經達到。能夠達到這些目標意味着市民不會再認為他們的食物、健康、環境或政治安全受到威脅。

於九〇年代，盡管世界銀行不斷向波哥大的市長們施加壓力，但他們都拒絕將食水私有化，事實上，他們已能成功地把EAAB轉化成，就算不是全拉丁美洲最好，亦是全哥倫比亞最有效率及最公平的公用機構。把食水服務擴展到貧民區是他們的首要任務。於2001年，95%的人口都有清潔的食水供應，與此同時，87%的人口亦已連接到污水處理系統，相比起增長迅速的人口，這個成績亦已算是不錯。而擴展的經費就是來自引入了進步的水費制度。在這個制度內，市內較富裕的市民需要付出實際水費的兩倍費用，而貧民則只需付出他們可負擔，並有補助的水費。與此同時，宣傳教育亦令每人的耗水量在10年間下降了30%<sup>2</sup>。

EAAB的外債及內債共有八百億，（約3.5億美元），和世界銀行為期三年的二億美元貸款，由總經理Astrid Álvarez與之商討並由波哥大的議會通過。這些貸款會用作擴展服務之上。

哥倫比亞憲法明定了公共服務是「國家固有之任務」及「有責任確保本國人民不虞匱乏」。與新自由主義的教條相反，和私營企業相比，國家能夠提供較好的效果。國家會根據當時人民的社會狀況，去提供明確、可持續、安全的服務品質及收取可負擔的合理水費。

這是為甚麼EAAB目標在成為一間植根於社會，具重要性的公用機構。要保證公用機構得以持續運作，有某些情況下，需要抗拒新自由主義的商業模式透過跨國企業強加於我們的國家內。通常，這些商業模式以殖民地及不合時宜的方法經營，與當地/本地的文化格格不入。要確保一家公司能夠生存，確實不是一件易事，但以新自由主義作為其商業模式的公司能夠輕易應付。例如，位於巴西政府握有大部分股權的巴西石油公司（Petrobras），於南美不同的國家內，實施較北方國家差很多的條件。公用機構未必是民主化程序和有道德的保證。

### 公共服務商業化

不幸的是，EAAB所採用的一些標準與私營模式大致相同。例如，EAAB與私營企業一樣，都會剝削外判的工人。它透過第三者，以彈性勞動模式向工人提供一份沒有明確保障的合約，這會帶來不穩定和社會不安全。把業務分散化（fragmentation）並外判給私人公司處理，這樣一來不需跟從勞工及社會標準，只需達到經濟目標，這便是EAAB採用的模式。這是由一個較慢的程序去推廣市場原則，最終達至私有化。

EAAB因為是一家公營公司，所以沒有股東。然而，公司其中一個目標是要透過好的財政表現以獲得利潤。在徵收水費的程序上，EAAB劃分了五個區域，而每個區域都有一家私人公司負責作

## 98 第一部份 ► 哥倫比亞的公共服務：一個民主的問題

商業上的管理及監察顧客關係。EAAB要求私人公司要把損失及花在消費者身上的時間減到最低。這些公司平均每月在每個區域內獲得436.8萬美元的收入，每個月的總收約有2,000萬美元。根據研究顯示，透過一系列清查暗中偷接水管、低估水量、地層的漏失（會提供新的免費水源），都能在財政上有顯著的盈餘。

專業的商業營運商的增加，是要減少及控制營運成本。亦預期公司在掌握營運方法上有專門的知識，和對在改善食水過程的整體監控。而其中一樣營運商需要集中處理的是監察服務的改善。這項進步以下列數項指標來量度：投訴的減少、處理各項投訴、處理投訴的效率和在較短時間內修補少過三寸的喉管。食水管理委員會<sup>3</sup>（The Water Regulation Commission）表示如果花在維修的時間是多過60%，這樣就會令到公司癱瘓。

EAAB的另外一個目的，就是要令到市民對公司有歸屬感，但它所推廣的公眾參與的形象並不是真相。該機構花了32億元去改善其形象和進行公關活動，並宣布一個新管理系統的建立。但這只不過是為將機構交到私人營運商這過程做勢。顯然，事實上不是把機構的管理權交到公眾手中，而是以前由公司所擔當的角色，現在交由私人營運商去接手。然而，波哥大的市民亦沒有對此有任何有組織性的反對。

把管理私有化的過程亦連同特許權的發放一同進行。根據1993年的施政計畫，EAAB向法國跨國的食水巨擘威立雅（Generale d' Eaux, Veolia），發放一個於Tibitoc的食水處理廠，為期20年的特許專營權。這個扭曲了的私有化過程正是公司要面對的最大分歧。本地的市政府及區議會都希望撤銷這項特許權，並令公司走向公共機構的方向。

**捍衛公共服務**

市民根本不能夠控制私人營運商及公用機構的服務表現。最近，一些消費者組織、環保和大眾團體發起一場運動，希望捍衛國家財富及公共服務的權利。這個運動正在全國展開及取得一定程度的政治份量<sup>4</sup>。這是捍衛公共服務的全國性運動，包括基層團體、農民、人權組織、街坊福利會、學生、社區媽媽及其他共同團體加入。其中一個遊行於2004年12月10日於卡塔赫納（Cartagena）舉行。在國際人權日那天，數以百計的人參與了當天的單車巡遊、以鼓聲及文化活動去表達保衛公共服務及把公共機構交回國家手裏的訴求。

**政府：官僚與配額**

波哥大議會有責任對區域行政局及其公司行使政治上的監控。但在過去，議員的參與就只限於對公司政治上的管理及享受由管理所帶來的好處配額。更有些議員甚至只另外一人的名義去參與合約其中。這樣會令到當地政府難於行使他們的職務及限制了該公司的自主性。

EAAB所面對的其他衝突都是與國家的事務有關的，例如與環保機構及環保署，CAR和DAMA（環保署的行政部門）。這是因為對於權限定義上的衝突及關於跨國企業與國家承辦商的利益及投資上的抵觸。

**EAAB正在上國際舞台？**

EAAB已顯示了它對於處理供應食水的能力是在城市的預期之外。在國家的層面來說，它亦參與了拉卡萊拉（La Calera）市政

府關於當地水管的合約，而它其中的一個策略就是提供技術顧問的服務及發展新的計畫與研究。EAAB希望把這方面的收益，投資到改善城市的食水及公共衛生之上，亦希望與食水管理委員會相討關於水費制度的新協議。EAAB其中的一個策略性計畫，名為「Aguas de Bogotá Internacional」，其目標是要與厄瓜多爾、秘魯及摩洛哥的市場競爭。這是進一步商業化並蠶食EAAB作為公用食水機構的基礎。

Hildebrando Vélez是「哥倫比亞大地之友」（Friends of the Earth Colombia）的成員

#### [ 註解 ]

[1] Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogota

[2] Garland, Sarah. 2004. Keeping it public in Bogota in NACLA. Report on the Americas.

[3] Comision de Regulacion de Agua, the national regulatory body.

[4] 見[www.censat.org](http://www.censat.org)

[ 第二部份 ]

公營食水：工程進行中

PART II  
PUBLIC WATER - WORK IN PROGRESS



## 巴西累西腓市：由公民發展食水及污水處理服務

Antonio Miranda

### 背景

累西腓（Recife）是巴西東北部伯南布哥州（Pernambuco State）的首府，有150萬居民，其中超過三分之二人口生活於貧困之中，當中又有一半人生活於官方界定的貧窮線以下。

累西腓位於沿海地帶，單是在城市之內，就有超過六十條河流、水道和小溪，當中包括有全球最大的城市紅樹林。可是，所有的紅樹，都已完全被污水污染了。全城的人口中，只有27%居民有下水道，少於10%有將污水經過初部處理。過去21年來，累西腓也實行定時給水制，約21%的人口並不能定期得到食水。

根據國家憲法，市政府負責管制和監控這些服務的素質，但是，市政府卻沒有盡責，導致情況惡化至上述地步。也由於此，國營的州級公共機構Compesa接力管理。可是，由於種種原因，這間公營機構的表現卻十分差勁。Compesa是軍事獨裁政權下產生的國有公營機構，當時政府並不熱衷於參與地方工作，也順理成章不讓公眾參與。所以，Compesa於過去多年，一直是最差勁的國家公營服務提供者，這點也不足為奇。

### 建議的解決辦法——私有化

1999年，在累西腓市長的默許下，州政府決定將Compesa私有化。一直以來，人民對Compesa已怨聲載道，所以，當政府下此決定時，順理成章得到重要的關鍵人物支持。但是，到了2000年的

市政府選舉，又帶來了新的局面。工黨候選人Joao Paulo勝出，任期四年。Joao Paulo以反新自由主義的態度，清楚表明其對社會議題的關注，並立下決心迎接挑戰，要市政當局介入食水和公共衛生的問題。因此，有史以來第一個專責市內食水及公共衛生的部門正式成立，而他的首要立場，就是宣佈反對Compesa私有化。公告天下之後，他確實阻止了私有化的過程。

不少人也把他的立場與服務素質每下愈況聯繫起來。不久，經由州政府協商向世界銀行申請，用作累西腓及鄰近城市奧林達（Olinda）基建投資的八千四百萬美元貸款，再次令食水服務私有化的問題引起關注。世界銀行堅持以私有化為貸款的先決條件，而市長的立場則再清楚堅定不過：累西腓不會接受。相反，市政廳（the city hall）提出新的制度協議以改善Compesa的表現，並將之保持為公共服務供應者，受社會控制機制監管（under social control mechanisms）。談判快將結束，最後世界銀行接受累西腓的建議，2003年終於簽訂貸款，而私有化的條件也消失於無形。

### 挑戰：如何創造一個可行的選擇

群眾（尤其是窮人）對Compesa諸多不滿，所以也已毫無理由再讓Compesa繼續運作下去。由於事態複雜，加上情況多變，市政當局召開名為「第一屆食水及污水處理市政會議」。自2001年開始至2002年，長達七個月的時間中，一共有四千人參與了二十個街坊會議，所有參加者選出約四百名代表，負責一段審議會期。代表中有超過60%是平民百姓，約有27%是公民社會組織的代表。至於政府代表，不論是聯邦政府，州政府或市政府，只有少於7%的投票權。這些數字，反映出群眾參與的力量，在審議和決策的過程中得到彰顯。

當然，所有的代表也可得到任何相關資料，就食水和污水處理問題作出決定。在那七個月期間，有關能力建設的文件已大至上完成，而且也舉行了一連串的工作坊、研討會、演講，亦發表過一系列文章、新聞稿，甚至以藝術的手法等各式各樣的途徑去增強大眾的相關知識，代表也因此而得到私有化正反兩面的資料。

會議結束時，代表投票並通過160項決議，主要包括：反對把累西腓的食水和污水處理服務私有化；維持Compesa作為服務供應者，但必須由市政當局嚴密監管及控制；建立食水及污水處理市議會，作為相關事務的決策機關；成立市級的法定機構，推動各項服務。拜Compesa所賜，主要的工作和服務都在處於燃眉之急的貧民區中進行。

要召集Compesa和市政當局，就必需要有一張「專營權合約」（Concession Contract），訂立各種條款、目標、角色，以及罰則。有了這些安排，再經過非常民主的決策過程，制度的初型理論上可以確立，而且有合法性。但是Compesa和它的持有人，即州政府，又有何想法？

### 與Compesa談判

首先，我們認為，如果有一些試辦計畫，我們就有更有利的條件談判。事實上我們已有一個很好的基礎：Compesa與市政當局為三萬名同一社區居民合作，並以重建及擴展一直未有運作和保養的食水和污水網絡為宗旨。選這個社區試辦的原因，主要是市長的意思，並由他向州長提議。雖然他倆是政敵，但就人民福祉而建立的行政夥伴關係，他們是會全力支持的。雖然只有少數政治分析員相信他們的公開承諾，但是，我們可以看到這個承諾

很快就兌現，尤其在市區交通和房屋等方面已迅速見效。儘管Compesa就食水和污水處理的議題上以公司利益為由明確反對，但較Compesa從前「高不可攀」的形象來說，這項談判無疑是對它的威脅。在撰寫本文時，有關專營權合約的談判進行得十分順利，預計可在2005年3月完成及簽妥。

## 目標

專營權合約的主要目標與普及優質服務的時間表有關。根據累西腓和阿雷格里港（Porto Alegre）的「參與式編預算」（participatory budgeting）所定下的先後次序，就供水服務而言，首要的提案是在未來五年內結束定時給水。至於污水處理方面，目標是在未來二十年內有百分之百的覆蓋率。初看起來，二十年好像太漫長了，但再看清楚，這意味著每年會有超過五萬五千人加入網絡中，以一個有150萬人口的城市來說，這是個不少的數目。

其他目標包括：（1）收費和定價：必須考慮用戶繳交水費的負擔能力，以保證他們享有食水的權利。（2）制定營運及維修的標準。（3）就整體服務供應的透明度及問責制訂立標準，這也是市議會（municipal council）最關注的重點項目之一。

## 財政

時至今日，Compesa把在累西腓的盈餘調動至伯南布哥州內百多個小鎮。這些跨市的補貼對小社群來說，雖然是一個不錯的資源，但對住在累西腓的窮人來說，就顯得不公平了。在審查如何運用這些盈餘，以及議會在作出一個公開及高透明度的決定時，必須要首先考慮誰最有需要，而不是他們住在哪一個城市。我們相信，根據以上種種準則，將會為累西腓帶來更多的投資。而

且，由於累西腓投放資金於食水及污水處理設備，所以省卻了很多處理公共衛生的開支，令他們的經費變得充裕。

無論如何，水利和公共衛生投資是長遠又昂貴的，必須要靠國立或多邊銀行或其代理提供的長期分期償還貸款。當然，我們不會接納苛刻的先決條款，合理的利率才是首要考慮。但是，要達到勢力均衡，並不是這麼容易的。

## 管理層

食水及公共衛生市議會在這些服務的可持續性上扮演主要角色。該議會是民主產生的，而且傾向支持消費者，所有問題包括覆蓋範圍、素質、維修、價格等，都由該議會掌管。

在第一次會議中作出了決定，議會中的選票，政府只佔25%，其餘的25%來自勞工，5%來自公民社會代表（包括組織及個人）。只要確立了這個模式，「黑盒子」就永遠打開，避免了管理層被政治操縱，左右收費及各項策略性決定等等。

## 威脅與機會

新安排意味著勢力重獲均勻。就市政方面而言，他們有強烈的意願將決策權移交給市議會，但對Compesa而言，這絕非優先考慮。只要Compesa的權力愈大，議會的介入就會愈小。因此，最大的威脅有可能——而且極有可能——是來自Compesa。所以，只要市議會一成立，民主將會主導所有進程，有時會更好，有時會更差。由此經驗而來的機會也有一個革命性的組成部份，就是參與式編預算。因此，一個混合了直接而又有代表性的民主模式將會和諧共處，而不是對抗。

以全球視野去看這個經驗，無疑是最有效的方法去傳播及引入新思想，以及交流經驗，阻止政府粉碎完善的公眾參與機制（包括高透明度和問責性）。如果太天真，終日夢想世界變得更加美好，將會一事無成，唯有腳踏實地，世界才會更美好。

**Antonio Miranda**累西腓市「水利及污水處理服務」負責人。如要取得更多相關資料，可電郵至：[amirandaneto@yahoo.com](mailto:amirandaneto@yahoo.com)，或瀏覽以下網頁：[www.recife.pe.gov.br](http://www.recife.pe.gov.br)（只供葡萄牙語版本）、[www.assemae.org.br](http://www.assemae.org.br)（只供葡萄牙語版本）。

## 玻利維亞的科恰班巴：食水之戰後的公眾集體夥伴關係

Luis Sanchez, Philipp Terhorst

### 食水之戰後，又如何？

在玻利維亞的科恰班巴（Cochabamba）南區，有一個貧窮的社區，叫Villa Sebastian Pagador。在區內的一道牆上，被人噴上這個價值百萬的問題。這個問題，呼應了很多人的憂慮－在戰勝美國跨國水利公司Bechtel之後，能否成功改革科恰班巴的公營水利及排污公司SEMAPA的長遠利益。

有一股很強的勢力意圖令SEMAPA失敗，因為若SEMAPA成功改革，那就是大眾的努力，成功地開出私營化以外的可行道路的鐵證。食水私營化的失敗，是SEMAPA持續努力，創立一個公共服務，以達高透明度、高效率、共同參與及建立社會公義的第一步。這也是「大眾的SEMAPA」的四個臺柱、「食水與生命聯盟」所聲言的目標。

可是，要建立一個全新的公共管理及參與模式是十分複雜的，而且仍存在許多問題。財政短缺、政府機關的干預、政黨政治、貪污、以及國際金融機構強加的條件等等，正是全新的SEMAPA所面對的難關。因此，要改善食水及公共衛生設施的進度十分緩慢。SEMAPA面對最大的挑戰，是要加強其公共大眾合夥關係，以及實現人民所想及所要的服務。

### 食水之戰

科恰班巴的市內食水及排污服務（SEMAPA）於1999年9月

私營化，並在世界銀行的壓力下，經過一次模糊不清的投標程序後，售予給Aguas del Tunari公司。至1999年底，科恰班巴市民終於動員起來，回應Aguas del Tunari的美國母公司Bechtel所造成的災難性紀錄。私營化所帶來的，就是水費暴漲，以及沒收社區食水系統。在這項於當時屬非法的秘密私營化合約中，Bechtel因而獲得巨額利潤，有百分之十五的實際回報。後來，德國的發展代理GTZ草擬了支持私營化法（法例2029號），這項非法合約才變成合法。因此，公民社會組織、工會、灌溉農民及食水委員會成立了「食水與生命聯盟」作出回應。

聯盟最初的訴求不多，只是要求減水費，但是Aguas del Tunari公司非但沒有關注他們的要求，而且警方和軍方也擺出敵意，鎮壓聯盟。公眾壓力因而升級，而且聯盟舉行了全民投票，五萬人支持終止私營化。至2000年4月，食水之戰達到高潮，群眾罷工長達一星期，科恰班巴全面停工，觸發政府強烈鎮壓，造成數百人受傷，以及一名十七歲少年死亡。人民的意志因此而變得更為堅決，最後在2000年4月11日，政府承認失敗，Aguas el Tunari必須撤走。

## 接手管理

「食水與生命聯盟」的訴求達到了，Aguas del Tunari也必須撤離，法例第2029號被撤銷，之後又被改寫成法例第2066號，SEMAPA也回復到以前的狀態，由市政管理。聯盟加入由工會及當地政府組成的過渡期理事會，因而擁有部份控制權，決定此公用事業將來的走向。公營公司因此避免了立即倒閉，而新的總經理則從聯盟的行列中選出，並著手建立一個更民主的公眾服務。食水一戰的勝利，很大程度來說，表示了由一個由市民組成的機構所領導的民主式管理是可行的。可是，當地政府出現嚴重分裂，

那麼與工人及商會的合作就尤其重要，但事實上這卻困難重重，有時更沒有幫助進程，反而令事情停滯不前。

## 改革SEMAPA

基於參與式的進程，公民社會組織及其他團體須就市政及已私營化的公共食水公司SEMAPA的法規提出建議。聯盟希望被推選的市民成為董事會的大多數，從而建立一個大眾參與和管理的模式。但這建議被工會和當地政府推翻，他們容許董事會由控制當地政府的政黨「新共和力量」（NFR）操縱，成為了SEMAPA政治活動的一個痛腳。而且聯盟也未能撤去市政的SEMAPA擁有權，或消除政府機關的規章以得到更多營運自由。儘管屢遇挫折，過渡期理事會於2001年10月決心通過新的法規，至2002年4月，第一次保密而自由的董事會選舉正式舉行。七位董事會成員中，有三位是由來自市內南部、中部及北部地區的居民選出來的。這也是有史以來SEMAPA的工會在董事會內佔一永久之席。「專業人員學院」（College of Professionals）也佔一席，市長掌控兩席，當中一席是董事會主席。

新的法規是前市政擁有權與市民監控的合成體，而且也反映了當時強而有力的動態。聯盟當然希望能夠作出更全面的改革，但自食水之戰後，已愈來愈難動員支持者，他們都被玻利維亞不斷湧現的其他社會問題「分散了注意力」。雖然如此，聯盟也作出保證，大眾參與的原則並不限於官方的OTB架構（那是由政府發起的本地參與式民主，主要落在政黨手中），而是基於直接、保密的選舉，公開給非正規的團體參與，如食水委員會。新法規第十五條包含了大眾參與及控制，而這項權利，仍有待將來全面實現。

這些改變，都是意義深遠的，不單在於它們所帶來的實際結果，還有由社會運動聯盟及公民社會團體所引起的種種。有一點很重要，就是管理上的民主改革，必須充分正式化，而且要有效運作，就必須向公司內部和工作人員解釋清楚。食水之戰後，來自「新共和力量」（NFR）和科恰班巴市長的政治干涉愈來愈多，公眾參與其實是少之又少的。

董事會的代表，保障了SEMAPA的民主式管理，2002年至2004年間，主要的推動者是南區的食水委員會。現在主要的議程就是，如何把得來的參與權伸展至管理層面，以及如何作出更有效的公眾監控，達至高效率及公平地提供服務。

### 在SEMAPA內成立公眾參與單位的建議

在SEMAPA之內成立「警戒及社會控制」單位是重要的一步。該單位必須是獨立的，並由公民社會及SEMAPA本身混合組成，而且要賦予單位調查貪污、無效率事例以及發生故障等事件的權利。這個意念，是要建立一個由公民社會控制的方法，透過公眾警戒，SEMAPA將發展成為一個更全面的「民眾所有的公司」。此單位與董事會成員相配，局部成全參與式管理的概念，而且也達至法規第十五條提出的社會控制的目標。

可是，這個單位的成立，到目前為止仍被董事會否決。除此以外，SEMAPA長期出現任人唯親的情況。一項內部檢討報告顯示，一共有五十二宗個案涉及家庭成員任職於公司內各階層，由董事會成員至前線工人也有。現在董事會已著手處理這些個案，也顯示了管理在逐步改善，但要將SEMAPA變成一個有公共服務文化的公司，還需要一段時間和努力。

### 投資與水資源

全新面貌的SEMAPA，依然要背負前任擁有人的主要債務，這使其在擴展服務至市內貧困戶及增加水資源（如減少漏損量）方面，依然要靠國際金融機構的貸款。對SEMAPA來說，最主要的問題是大部份國際金融機構也不願意投資至科恰班巴。究其原因，主要是他們不認同公營公司落入人民手中，以及過往反私營化的抗爭。金融機構只會在附帶苛刻條件之下在科恰班巴投資，例如成立一個半私人性質的公司。此舉一出，食水之戰的勝利就會白費了。

雖然如此，美洲開發銀行卻答覆貸款。這雖是一個重要成就，但他們同時也加上了限制性條款，而且阻礙了進程。第一期的貸款是380萬美元，用作能力建設（Capacity Building）、減少漏損量以及管理改革。而後半期貸款，有40%必須用作外部能力建設，並由美洲開發銀行挑選的跨國顧問公司Gerentech著手處理。這個條件增加了對外顧問服務的負債，而且這根本是可以由機構內部自行完成的，或至少由公開的大眾政體（the public-popular regime）本身來做，而用不著由銀行來做。再者，至2004年10月，即簽署合約後一年，Gerentech也沒有為SEMAPA做過任何實在的工作，導致貸款程序有所延誤，也影響了SEMAPA的改善進度。至第二期，該銀行將會投資1,300萬美元，以擴展食水輸送至南區，以及進行其他改善工程。但這一切也必須在已延誤的第一期工程竣工後才能開始。

第二期的美洲開發銀行貸款，也是要確保有大量食水資源才發放的。SEMAPA必須要履行承諾，把現有的不明食水由60%減少至18%—20%，以達減少漏損量及增加合法食水接駁。（科恰班巴出現的衝突，如九〇年代的「水井之戰」，食水短缺和需求增加是

#### 11.4 第二部份 ▶ 科恰班巴：食水之戰後的公眾集體夥伴關係

其長遠因由。城市和鄉郊之間的需求競爭仍未有解決方案，而整體的資源管理也是短暫又反覆無常的）科恰班巴的水資源將會因興建密西昆尼（Misicuni）水壩而有所增加。

#### 公眾集體夥伴關係：共同管理與在南區擴展服務

科恰班巴的南區是個貧窮的邊緣地區，大部份供應至此的食水，都是由一百二十個食水委員會管理的。但區內的地下水鹽分太高，不宜飲用；而大部份家庭仍要購買由私人賣家售予的食水，通常又貴又不乾淨。鄰近地區也沒有與SEMAPA的污水系統連上，他們仍然使用挖坑公廁及化糞池。隨著SEMAPA開始逐步改革，食水委員會成立了一個名為ASICA-SUR的協會，好使全體能夠聯繫上公營事業的服務。他們一起與當局對話，尋求共識，以定立一個基本服務共同管理的模式，承擔各自的角色和功能。Bechtel掌管食水資源的時間雖短，但卻沒收了由食水委員會建造的水井和水管。該公司將水管系統擴展至南區，但代價就是水費暴漲。因此，今天我們看到由中央公營機構及非正式食水委員會組成的公眾集體夥伴關係（public-collective partnership），是一項有建設性的合作，這個改善實在叫人鼓舞。

由於美洲發展銀行所加諸的限制，以及其他因素，要開展擴建工程，一直受到漫長的延誤。政府的代理機關（如決定擴建工程特許權的管理單位）的接受和承諾一直都是問題。他們給予政府系統的合法性，這是聯盟所反對的，而聯盟也希望透過改變SEMAPA的擁有權（比如說，從市政府手中奪回控制權）來避免以上情況發生。但由於玻利維亞州政府的法律所限，這卻並不可行，同時也導致SEMAPA要依賴當地政府。舉例來說，市議會的大黨「新共和力量」，一直對SEMAPA有所影響，其中一個就是他們從未談及興建又昂貴又有環境爭議性的密西昆尼水壩以外的其他

方案。

擴展SEMAPA管線分配系統至科恰班巴邊緣地帶的計畫，是由美洲發展銀行提供貸款的延誤工程。當中包括每秒輸出二百公升食水，至第二階段，則每秒四百公升。這一切都要看密西昆尼水壩的發展。至目前為些，工程進度緩慢，南區的社會團體希望向SEMAPA施壓，並與公司合作。

另一個問題就是科恰班巴市的一些邊緣地區及環繞市區的地區，也沒有納入共同管理之中，而且那些地區仍需要發展基礎建設。除了要保證將食水輸送擴展至沒有聯繫上的鄰近地區，新的管理也需要更多的水資源，以供應給更多人，及改善間斷性供應的情況。不幸的是，雖然Agua del Tunari獲得操縱權，但密西昆尼水壩並不在SEMAPA的控制之內，而是由私人企業管理。

#### 總結

由公眾集體管理的SEMAPA，要有效運作，最基本的原則是社會控制和參與，而且必須串聯在一起。食水之戰的成功，還有佔管了SEMAPA，雖然仍面對國家法律的限制，要基層持續施壓仍有困難；但是，這也證明了通過社會抗爭和積極的佔管（active appropriation）來參與，可使它從根本轉型，儘管當中有延誤，甚至因環境因素（如財政困難）而不能實現。

長遠來說，成功的秘訣在於將2000年4月的社會動態變成一個可持續又有效的社會參與系統，吸引科恰班巴市民的長期支持。如果沒有期待以久的投資，這是做不到的。參與管治必須與管理參與及社會控制配套進行，例如透過「警戒及社會控制單位」，及在南區的共同管理。決定性因素在於實際改善服務，若非如此，居民也就不會再有興趣和信任。

透過聯盟的努力，該公司將可慢慢發展成一個高透明度、高度參與及由市民用戶擁有的公共事業。如要令業務更蓬勃，就需要更多外界的支持，而且是無條件地在財政及技術上向公民社會組織提供支援。同樣重要的，是終止現時由世界銀行的仲裁小組處理的Bechtel公司那宗荒唐的訴訟。他們要求的一千五百萬美元賠償，將會摧毀SEMAPA的未來。

SEMAPA在玻利維亞反覆無常的政治環境下運作，是有益還是有害，就要看是新自由主義精英，還是科恰班巴和甚至是玻利維亞的民眾佔上風。科恰班巴的食水供應問題，依然是個重要的政治問題。在對Bechtel的食水之戰的勝利，還有公開大眾的管理（public-popular management）已大大加強玻利維亞的社會運動，以對抗拉巴斯（La Paz）國民政府的新自由主義政策。要將一個長久以來慣於疏忽及貪污的文化，變成一個以有效率、參與式和社會公義為原則的公開／大眾選擇（public-popular alternative），是需要很長的時間，而且還有很多難關要克服。

**Luis Sanchez Gomez**是2002年至2004年間**SEMAPA**董事會的南區選民代表、**Philipp Terhorst**是**WEDC**的博士研究員，主要研究漸進公共城市食水服務，2003年與聯盟合作。

## 委內瑞拉的經驗：為以人民為中心的食水及 污水處理服務而抗爭

Santiago Arconada Rodriguez

### 憲法程序的一部份

1999年2月，委內瑞拉的總統查維茲（Hugo Chavez）就職。三月至四月間，他任命一隊人負責食水部門；至五月，該小隊舉辦了一個工作坊給資深的社會運動者。參與人士本身就有各種不同的經驗，有工會幹部、學生、環保份子、合作社運動活動份子、學者等。他們都來自鄰近地區，也有來自文化團體。他們的目標是要勾畫出由1999年6月1日起被稱為「HIDROCAPITAL的共有管理」藍圖（HIDROCAPITAL是首都加拉加斯〔Caracas〕的食水公司）。

他們在工作坊中，討論有關加拉加斯在1993至1996年間由Aristobulo Isturiz領導的市政府在「食水技術桌會」（The Water Technical Tables）方面的經驗，尤其是安蒂瑪奴（Antimano）及艾瓦里（El Valle）的鄰近地區。這個經驗的可取之處，經過討論後，成為了處理有關食水及公共衛生問題的提案。

本文就該提案在委內瑞拉的首五年發展作出分析。

### 以社區為本的組織提案

有關食水和污水處理服務的問題，不僅是委內瑞拉全國缺乏相關的服務，而且因為各城市的規劃並不周全，輸水網絡一片混亂。此情況在加拉加斯、以及HIDROCAPITAL所管轄的首都範圍內的各城鎮尤為嚴重。

由一開始，「食水技術桌會」和共同議會（Communal Councils）的提案就打算重新讓市民參與。至首輪會議之前，各社區和公共食水及公共衛生當局（即HIDROCAPITAL）的關係，就只限於封鎖了幾條街、佔領據辦公室等抗議行動，以示對HIDROCAPITAL無能力提供食水的不滿。（1998年因「厄爾尼諾」（聖嬰）現象而造成了旱災，令當局自1999年夏天開始實行「HIDROCAPITAL的共有管理」）首輪會議承認除了由共同組織來解決這些影響廣泛的問題外，別無他法。

「食水技術桌會」是統籌社區所擁有有關食水網絡的知識，包括透過公共食水公司取得的人力、技術和財政資源。這些對掌握解決問題的技術是十分重要的，而且提案也建議大幅度的變革。

政府的範例總是如皇思浩蕩般，是要取代市民而不是支持市民。撇開這個不談，「食水技術桌會」實際上就是市民對公共食水公司該如何處理問題的回應。因此，有三項工作必須完成：

a) 人口普查：人口普查並不只是數字統計，而是對社區作出全面檢查，從而取得所有相關的參考數據，得到一幅全面的圖畫，了解市民正面對的問題；

b) 地圖：由得到服務的社區繪製地圖，由此可以恢復市民對既有服務的集體記憶。這可使所有人也明白因社區增長而帶來的問題，並嘗試找出解決方法。這些對設計解決方法，是十分重要的，而且也能幫助公共食水公司更了解由人民建成的食水網絡。

c) 診斷：這是集體處理資料，對症下藥及制定工程、維修保養計劃的一步。

食水共同議會（Water Communal Council）的成員包括「食水技術桌會」當中的社區、公共食水公司的代表及當地民選政府的官

員（市長、議員及街坊委員會）。

那些議會會有各種不同的資料處理程序：由各社區至食水公司至當地政府代表；由食水公司至地方當局至「食水技術桌會」；以及「食水技術桌會」內部。資料交換大大為各社區充權（empowers）。

該議會有兩個特色：它是公開的，而且會定期會面。這即是說，它是開放給所有市民，無一例外。它也是定期舉行會議，而且會在市民大眾都知道的地方開會。

議會有三個功能：

a) 排列已確認的需求，在衡量過現有的資源後，按大家定下的次序制定工作計劃。

b) 製作方案：食水公司及社區共同作出承諾，確定工作人員的工作事項及分配資源給各項工作。

c) 進一步行動：議會的主要職責是對食水公司行使社會控制。所有會議幾乎都因同樣的問題而開始：我們同意了什麼？我們做了什麼？我們沒有做什麼及為什麼？等等。

## 五年之後

在過去五年多，國內差不多所有公共食水公司也採用了「食水技術桌會」及共同議會的組織提案。HIDROVEN（母公司）的附屬公司及依賴地區政府的公司也以不同的方式引入社區參與。

公共食水公司經歷了由它的持有人——市民——經商議而帶來的改變。五年前，一些社區繪製了第一張現實藍圖，而且因為水龍頭經常沒有水出而動員起來。他們現已就當地的食水情況著手解決問題。

廢水的問題也加進議程中，為防止災難和悲劇，他們也承認公共衛生是基礎建設徹底檢修中最重要的一環。人口密度高的鄰近地區的基建投資也大大增加。

社區手頭上的資料，包括了屬於他們的公共食水公司的情況、基建資料、他們賴存的食水資源數據等等，都有助集體了解將來要面對的問題。

把不同地方的食水和公共衛生服務組織成合作社，這個過程一直是存在的。工人合作社在食水部門中不斷增加，而且消除了執行工作的人員和負責製定計劃、檢查工作的公司之間的障礙物。我們也可看到，已組織起來的社群加強了對屬於他們的基本服務的控制。他們透過全國的網絡，負責不同的工作，例如收集、去污、輸送及處理廢水等。

以下有一些具代表性的個案：

a) 在加拉加斯（首都地區），由安蒂瑪奴食水共同議會（Water Communal Council of Antimano）管理的水管，周期性的供水模式不能同時提供食水給所有人。過去五年，議會控制該區的供水時間，並用盡各種辦法去改善。社區以議會來當食水服務的控制工具，其方法是十分值得注意的。

b) 蘇利亞州（State of Zulia）的柏艾茲共同議會（Communal Council of Paez），市內的大多數人口是原住民瓦羽族（wayuu people）。當地的食水系統是由古阿薩里河（Guasare River）中抽取食水，然後送到市內所有聚落。可是，由於日久失修，食水系統的運作遠比其生產量為低。自食水共同議會成立之後，他們進行檢查，令社區知道有那些地方未有維修。他們不但令服務生產量提升，同時也組織工人合作社去營運整個系統。

c) 在蘇加里州（State of Scure），卡拉法連奴共同議會（

Communal Council of the Clavellino）系統正要處理嚴重的管理問題。該系統把食水由委內瑞拉東部斷層塊以北輸送至阿拉亞半島（Araya）及蘇加里州艾多地區（Edo）的卡魯帕諾城（Carupano），以及再經地下水管送至新埃斯帕塔艾多地區的哥察島（Choche）及瑪格利達島（Margarita）。共同議會正在眾多依賴此供水系統的人群中尋求共識而努力，試圖解決眾多不同的問題。

## 總結

我們可以說，過去五年來，大部份影響著不同食水網絡的問題和混亂情況也已解決，延綿無數公里的水管已建好，但是，我們仍需要建更多。現在的情況是，委內瑞拉的食水服務大致上已由市民掌管，而且他們的掌管權也比以前大。多個社區已經不再想水龍頭有沒有水這個問題，而是如何管理他們的食水。

**Santiago Arconada** 是委內瑞拉區域公共食水公司（HIDROVEN）總部的社區推廣員

1998—2003年委內瑞拉全國食水及公共衛生服務的覆蓋率

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
食水覆蓋率 （總人口的百分比）	81.57	83.66	85.15	86.37	87.65	89.27
污水收集量 （總人口的百分比）	63.77	64.38	66.96	68.51	71.27	71.69

已建立的「食水技術桌會」（至2004年10月）

食水公用事業公司	食水技術桌會成員
HIDROANDES-BARINAS	9
HIDROANDES-TRUJILLO	10
HIDROCAPITAL	1,088
HIDROCARIBE	96
HIDROCENTRO	42
HIDROFALCON	144
HIDROLLANOS	10
HIDROPAEZ	24
HIDROSUROESTE	41
HIDROLARA	24
AGUAS DE MONAGAS	29
AGUAS DE PORTUGUESA	2
總計	1,995

數據由委內瑞拉水文公司HIDROVEN與環境及天然資源部提供。

## 抗擊洪流：加納沙菲魯古(Savelugu)的社區管理食水輸送

Al-Hassan Adam

加納（Ghana）位於西非，人口約二千萬。該國曾經成為不同歐洲國家的殖民地，包括荷蘭、葡萄牙、丹麥、德國及英國，更被他們先後掠奪了加納的財產（黃金、木材、人民）。自1957年脫離英國獨立後，該國由「黃金海岸」正式改名為「加納」，並於1960年成立共和政體。

在仍是黃金海岸的時期，該國提供的基本公共設施，主要是滿足殖民者和傳教士的需要。他們大都住在海邊小鎮的城堡和堡壘中。海岸角（Cape Coast）是殖民政府的基地，於1928年時是首個有飲用水的地方。滿足了殖民者的要求後，食水供應伸延至殖民政府的從屬職員。至滿意了這個階級的人之後，政府才將食水以共有「儲水管」的模式供給大眾。這個模式是在一些公眾地方如學校、醫院和市集廣場上，安裝戶外水龍頭。至國民政府於1957年掌權後，為了達到自治的訴求，於1958年成立了負責供水的部門，由工程及房屋部管理。

1965年，國會通過並成立了加納食水及污水公司（Ghana Water and Sewerage Corporation，簡稱GWSC），作為合法、公開的機關，負責提供及管理水資源。這個舉動並沒有不尋常之處，對新成立的獨立國家而言，都會試圖由政府領導發展，但這卻製造了一個旁大的中央官僚體制，令區域政府的決策能力癱瘓，而地方政府及單位就更無權了。國家的官僚體制也因為大眾未能有效參與制定政策，與群眾脫離，最終失敗收場。

為了克服這些挑戰，國家及其最大的捐助者（the state and its

major donors) 認為，最好的方法就是分散經營GWSC。世界銀行作為其捐助者，深信新古典經濟學，認為分權是減少政府經費及對供水的影響的重要一步。分權於1970年至1985年進行，但結果並不如理想。當時的政治環境也令消費者得不到應有的服務，軍方掌握政權和大大小小的決策程序，排斥群眾。軍方(PNDC)在1981至1992年當政，並迅速成立政黨「國家民主黨」(National Democratic Party, NDC)，由J. J. Rawlings領導，於1992至2000年的兩次大選中勝出。軍方和「國家民主黨」不單排斥市民的聲音，同時也緊貼世界銀行及國際貨幣基金組織提出的經濟議程。<sup>1</sup>加納的經濟發展被世界銀行及國際貨幣基金組織視為模範，但是，軍方統治期間，公營機構的貪污罪行，是無法無天的。

GWSC中，貪污情況無處不在。該公司以財政為由，故意改組，於1990—93年間解僱了二千名員工。政府及其捐助者委託英國私人食水公司泰晤士(Thames)，透過世界銀行財政上的支持(1342GH信用項目)，加強GWSC的管理及財政能力。加納透過世界銀行的貸款，給予泰晤士1,350萬元，類似的待遇一直持續至1997年。終於，改組並沒有為加納的人民帶來食水，反之，供水公司卻陷入危機之中。

新古典主義的「結構調整項目」第一期失敗，是對更深層更嚴格的經濟模式讓步。第二期更是大規模撤銷管制規定，將大眾資源轉入私人的口袋中。1993年，國家民主黨領導的政府接受世界銀行的建議，準備將供水部門私營化，令鄉郊地區人民苦上加苦，面臨沉重的食水負擔。政府放棄供水責任，而將責任加之於財政有困難的地方政府，以及不可靠的慈善家。國家民主黨政府意圖出售GWSC，於是與私人食水公司Azurix(Enron的附屬公司)談判。與Azurix的交易，有很多不明朗因素，至後來更有人宣稱，部長於1995年接受了Azurix五百萬的賄賂。1996年，因為

是大選年，政府不能推廣「私人企業參與計劃」(Private Sector Participation)，而且賄賂的醜聞，更令他們的選舉活動受挫。

1996年，國家民主黨於大選勝出，繼續準備食水私營化，由水資源委員會(Water Resources Commission)監督出讓食水權和許可證、將管理食水的部門向私人公司及個體中門大開。1999年，政府將加納食水有限公司(Ghana Water Company Limited, GWCL)變成公共有限責任公司，負責100個相當旁大的食水供應系統。私營化的程序令100個系統再次分為69個系統，並歸於兩個業務單位，售予兩間不同的公司。該業務單位的租約為期10至25年。

1995年，反新自由政策的浪潮捲起，被稱為「Kume Preko」行動，反對國家民主黨將經濟自由化。處處是大規模示威，政府殺死了四名示威者作回應。示威者的最前線由最大的反對黨「新愛國黨」(New Patriotic Party, NPP)領導，他們最後成為了執政黨，卻改變路線，支持私營化。<sup>2</sup>

2001年，綜合社會發展中心(Integrated Social Development Centre)在首都阿克拉(Accra)為國家食水管理人員舉行了一個工作坊，了解「私人企業參與計劃」的優劣。工作坊結束後，本來被國家民主黨擱置了，後被John Kufour領導的「新愛國黨」重提的「私人企業參與計劃」，也是一個不能向所有人——尤其是窮人——提供食水的方案。於是，其他人簽署聲名，並組成了「反對食水私營化大聯盟」(National Coalition Against Privatization of Water, NCAW)。

聯盟成員囊括了全國的民間團體，包括了有組織的工人、學生、社區及非政府組織。自活動開始，政府已不斷散播訊息，稱他們為恐怖份子及非愛國人士。雖然政府在報刊上刊登廣告詆譏他們，但聯盟並沒有因此而膽怯。這些有計劃的造謠中傷行動，是由世界銀行及英國發展機構「國際發展部」(Department for Inte

mational Development) 所贊助的企業食水部改組秘書處策動的。

支持GWCL私營化的主要理據是實施該項目後，公司將會有更多的資金。但這個理據是有缺陷的。國際間的捐助者已答應貸款五億元給該公司，而且是免息的。而最後勝出的兩間私人食水公司，也答應向每個業務單位提供七千萬元。因為這個數目受到質疑，後來才減為三千萬元。不久，私人公司就連這少許的錢也拒絕注入GWCL，加上貨幣貶值，911襲擊後政局不穩定，以及西非的從屬地區戰事，也令投資者卻步。

根據世界銀行所指，在本文寫作時，一個為期三年的服務合約變成了五年租約，至那時，在從屬地區的政治和財政問題就沒有那麼嚴重了。簡單來說，這就是將所有的危機也卸向公眾，而所有的利益也歸於私營公司。<sup>3</sup>GWCL的現有債務需要償還，但私人食水公司卻不需要作出任何投資。<sup>4</sup>再者，他們允許外資公司把利潤全數匯回國內，而且也沒有責任要再投資GWCL。因此，無論改革成功與否，私營機構也可從中取利，而加納政府就會債台高築。

Lamprey是GWCL的行政董事，他估計，該公司每年需要一億美元才能可持續供應乾淨的食水。但現在，GWCL的財政預算只有四千五百萬。由簽訂管理合約開始，未來五年將有1億3,500萬至1億4,500美元的財政預算。因此，往GWCL的投資大大減少，根據「私人企業參與計劃」，每年的財政預算就只有2,700萬至2,900萬左右。投資每年減少了1,700萬元，為食水部門帶來長遠的損失。為了要籌足夠的款項讓GWCL繼續運作，私人公司並沒有注資，而且增加水費，將負擔轉嫁至食水消費者身上。政府和捐助人也覺得難以向公眾說明，從前的策略性投資者，即現今的私人食水公司，是該公司實際上的策略管理人。與此同時，世界銀行推出全新策略，以獲取各部落長老的支持，去贏取加納人民對「私人

企業參與計劃」的支持。世界銀行總裁沃芬森（Wolfensohn）向Ashanti長老承諾3,000萬的貸款，以供給國內一些社區食水及公共衛生服務。但是該長老並沒有任何食水及公共衛生服務的經驗，而且也不是經過民主推選出來的。

由於政府和捐助者（由像Wateraid這樣的非政府組織支持）都力推將GWCL售予Suez, Veolia或Bewater，投資便日益減少。頻仍的缺水成了常態，私人食水賣家看準這個機會牟利，於供水處用貨車拿水去賣，並以原價的六倍之多出售，對大部份消費者來說，是無能力負擔的。鄉郊地區受影響最為嚴重，爆發幾內亞龍線蟲感染，那是一種以水為媒介的疾病。雖然在十年前此病曾被根絕，加納如今是感染率第二高的地方。

### 沙菲魯古：公眾投資與控制的個案

在加納北部，有一個叫沙菲魯古（Savelugu）的社區，當地曾飽受幾內亞龍線蟲侵擾，但也證明了由社區控制水資源是可行的。沙菲魯古是一個小鎮，鎮上人口大部份是農民和售賣農產品的中間人，而且也是其中一個受幾內亞龍線蟲侵襲的風土病疫區。全鎮人口有二萬人，其中就有六百個感染個案，是全國之冠。貧困令該社區發展出一個以市民控制食水的分配模式，而且當地的食水行動主義者、食水服務供應者和國際行動主義者也深表歡迎。

沙菲魯古的成功，大概可歸功於由GWCL代表的中央政府以及國際非政府組織（聯合國兒童基金會、GLOBAL2000、宣明會），它們為沙菲魯古注資和提供人力資源。這些團體聯同當地社區，再與GWCL商量，大量售賣食水給當地社區，再由社區自行分配。

由社區取得分配權，社區可大大減少來歷不明的食水，並訂

下較低的水費，作定期維修，及擴展業務往來。<sup>5</sup>水費的定價由社區食水委員會決定，而且交叉補貼，保證窮人和長者也負擔得起。在寫作本文時，幾內亞龍線蟲在沙菲魯古基本上已絕跡。人民可享有食水的比率是74.4%，高於全國農村人口得到食水的平均比率是36%。<sup>6</sup>

那麼，這個模式，如何應用至全國其他地方，甚至是全世界呢？首先，一筆用於食水基建的巨額公眾投資費用是必須的，因為社群本身通常都沒有能力預付這些項目的投資。社群亦必須能被授與全權控制公營業務的營運和食水分配，並在項目管理和監察中有相關的能力建構。其中一部份包括如何聘請技術人員，尤其是從當地居民中聘請或選擇有社區發展意識的人員。生產食水是主要工作，必須由較大的公營機構承擔，就加納而言，那就是由GWCL承擔。

這些公營項目能否持續，就要看有沒有公眾資金來支持。而且，對消費者及社區成員能就公營業務作出重要貢獻的認同，以及在公營業務的決策過程保持高透明度，也是很重要的。消費者及社區成員的參與也能防止彼此不信任，有助建立公眾對管理的信心。如果有消費者及社區參與，徵收水費等種種棘手問題也就不會發生。

但是，現在的國際經濟走勢，卻令公營機構財政短缺，甚至受到損害。這對像沙菲魯古這樣的成功例子來說，就更危險了。加納城市食水危機，就是因缺乏投資和準備私營化而造成的，而且現在更影響到沙菲魯古計畫的表現。在泰瑪爾（Tamale）的GWCL，是沙菲魯古主要的食水供應者，他們也開始定額配給，大大影響沙菲魯古。從中可看到，在危機之中，單一區域的成功表現是沒有保障的。我們必須從一個更闊的層面去看輸送食水的問題，而且必須要有一個共同的政策和目的。私人企業也已經認同

這點，並興致勃勃地制定全球食水政策，邁向私營化。因此，我們必須要加強公眾資金和水資源的控制和管理，這才能保證所有計劃和資源都得到多方的滋潤，為大眾著想。

Al-Hassan Adam是「反對食水私營化大聯盟」成員。

### [ 註解 ]

[1] PNDC/NDC進行了IMF與世界銀行「經濟復原項目」（ERP），及「結構調整項目」（SAP）。

[2] 「新愛國黨」其中一名領袖Kan Dapaah於國內一份報章（Daily Graphic, 1999年8月4日, 第7頁）發表文章：〈In Defence of GWSC: Stop the butchering.〉。他的文章對私營化十分批判，但Dapaah現時是負責支持「私人企業參與項目」（Private Sector Participation）的部長。

[3] 根據新的管理服務合約，在簽訂營運服務合約後的四十二個月，如發現可以選擇毫無保留的租約（out right lease），可向營運人發出六個月的終止合約通知。細閱合約內容，是指使用公帑去還清GWCL的債務後的四十二個月，合約才可變成「租約」。

[4] 這在一投標審查會議中就很清楚。私營公司問及他們是否需要償還GWCL的債務，世界銀行的Alex Mcpahil說他們只需付出五十萬元作營運資本即可，在合約完成後更可全數退還（合約第五頁）。即使是世界銀行的管理合約內容概要說明書也說明該公司不需要投資或擴展食水部門。

[5] 就食水供應多少，食水委員會批准最多5%損失的吸引點（fetching point）。因此，食水委員會需向各部門負責至少95%的食水供應。

[6] “Report on Public-Community Partnership Model for Water Delivery In Ghana: a Case Study of the Savelugu Water System”，綜合社區發展中心及衛生與發展社區夥伴（Integrated Social Development Center and Community Partnership for Health and Development）,2002



## 阿根廷：工人合作社取代「後安隆時代」(Post-Enron)

Guillermo Amorebieta

上世紀九十年代，阿根廷變賣了最龐大資源，再加上她將公共服務轉讓給國內企業及跨國企業，成為了新自由政策在發展中國家成功推行的惡例。

自1990年以來，阿根廷政界最保守的派別主政，並有系統地變賣公營公司，包括冶金工業、石油業、海陸空交通、電訊、保險、退休金、機場等。政府甚至將由國家提供給市民的服務也放手不管，包括了水電煤、公共衛生和其他服務。

由於工會和一些新興的非政府組織反對，布宜諾斯艾利斯省（the province of Buenos Aires，該省有一千萬居民，分佈於七十四個城市和四十八個自治市）仍保持國營公眾服務。可是，他們卻受到國民政府的壓力，向他們實施財政封鎖，強迫他們放棄由公營公司提供公共服務。與此同時，國際貨幣基金組織和世界銀行持續不斷要求出售城市服務，以作為各項貸款的條件。

布宜諾斯艾利斯省的食水及公共衛生工程工會（The Water and Sanitation Works Trade Union）提出新法案，名為OSBASA，並取得省級立法機關的許可（但不是國會），在省內建立公營基本食水及公共衛生服務，並由工人參與公司的行政及管理。此項目可迫使省內各行政機關，即國家最重要的一部份，去保護食水，普及基本服務，並保證會處理污水，同時迫使自治市和其他營運合作社提供類似的服務。

但很不幸的是，國內及國外的企業、多邊信貸機構、以及和企業有很強聯繫的顧問公司不斷施加強勁的政治壓力，導致省議

會停止以上項目，為將來的食水及公共衛生服務私營化鋪路。

1999年，基於美國施加政治壓力，阿根廷的經濟利益被斷送，雖然已因公民社會的意識提高了而加上了更多嚴格的限制，使私營化的程序緩慢，但省仍是要交出餘下由其管轄的公營公司。

在布宜諾斯艾利斯省（國內生產總值最高及擁有全國三分之一人口的省份），公共服務公司成了休斯頓財團（Houston corporations）的目標。安隆、休斯頓財團，以及AES之所以想取得食水及能源服務，主要原因是由於美國總統喬治·布殊的弟弟Marvin Bush介入。他在德克薩斯州商界是著名的權力經紀人。

### 昂貴的食水

全國第二大提供食水服務的公司OSBA，位於布宜諾斯艾利斯。該公司的社會使命是向最貧窮的地區及城市邊緣社群提供食水、控制工業污水、並在食水衛生問題上有法定處理資格。

就如國內其他食水專營權個案一樣，安隆透過它的食水服務附屬公司Azurix Corp.及其阿根廷代表Azurix Buenos Aires S.A.，以極有利的條件收購了服務供應。當時的社會環境相當複雜：大量的貧困人口、高達20%的失業率、因要維持貨幣的可兌換性而瀕臨崩潰的金融系統、政府腐敗無能，以致社會上首次因這些現象，尤其是就差劣的服務而作出反應。

由Azurix付出五億美元（差不多是排行第二的公司開價的三倍）的保證金，可反映出技術上的倉促，及急於收購新公司令安隆的華爾街股票價位上升。Azurix期望當地政府容許它們不需要負上合約上的責任，並保證短期內有投資回報，就如法國財團蘇伊士（Suez）和威旺迪（Vivendi）十年來於首都布宜諾斯艾利斯及國內一些內陸省份所做的一樣。

專營權包括了七十個城市的食水及公共衛生服務、四十七個污水處理廠、470個食水深井、達至一萬公里的食水網絡和7,200公里的地下排水管。在二千個原來的工人當中，只有1,100個轉移至安隆的專營權中繼續工作。

它們稱新公司為Azurix Buenos Aires S.A.，由總部設於休斯頓的Azurix財團及為此而成立的公司Azurix Argentina提供資本（capitalized），它們宣稱資產總值達8萬5,000美元（一美元對一披索），僅僅是國內任何一個較像樣的房地產價值。

要成為一個負責任的營運者，根據合約的要求，安隆收購了一間小型的英國公司Wessex Water，並成立Wessex Technical，負責技術上的顧問工作。它被視為安隆成立的幌子公司的其中一部份，以便轉移資金作逃稅之用，此舉在美國境內是違法的。然而，它從來沒有積極參與專營權的管理事務。

Azurix首五年的管理，可清楚看到它只是公司架構的膚淺組合，同時被視為最快捷的途徑，不花分毫，去彌補為得取專營權的投資成本。

安隆管理不善，也沒有足夠的利益引誘，服務出現嚴重問題，包括食水生產及分配，還有污水收集及處理。食水網絡被污染、食水處理廠也嚴重受損、污水收集及處理廠也癱瘓了、器械和科技的投資減縮、重要的服務也外判等等，這種種也令用戶和消費者深表不滿，同時也令受影響的重要城市市長受壓。省政府被迫一次又一次批准Azurix改變它們的投資政策，以及推出足夠的項目去挽回服務的素質及持續性。

經過多個月的談判，我們作為工人，必須向政府施壓，實行「工作集體談判」（Working Collective Bargaining），並由各委員會執行。令情況變得更糟的，是工作人員大量減少，公司開始外

判，並將之成為常態去處理日常工作，對員工帶來負面影響，也向用戶提供劣質的服務。

## 傲慢的企業

當Azurix的管理層知道，政府無法消除內陸城市對劣質服務的不滿時，他們開始「進口」英國、澳洲、美國等專家來取代阿根廷本土的專家。本來低成本的解決方法，最後卻變成一個更大的問題。

不懂當地語言，也不知道現有的科技，基本工程的費用也非常緊絀，加上面對用戶要求緊急解決辦法的壓力，政府和公司之間的危機終於爆發。負責管理的政府部門重罰了該公司，而以美國為基地的安隆也破產了，那時是簽訂合約還未滿兩年。餘下的美國管理層也相繼辭職，該公司沒有任何重要建樹就撤走了。

## 政府不知所措

2002年2月，省政府既沒有技術人員，也沒有管理人才去接管整間公司。這（在限期屆滿的壓力下）令布宜諾斯艾利斯省食水及公共衛生工會（Water and Sanitation Trade Union of the Province of Buenos Aires）作出緊急談判，以保證受專營權影響的三百萬居民有優質、足夠、並且持續的食水供應。

他們提出一個提案。該提案除了政府目前的政治考慮外，也加入了社會參與者。他們的基本概念是建立一個由工人持股參與的公營業務，並得規管部門本身的許可（即ORAB，現改名為OCABA）。這就是說，食水部門的工人管理自己的公司，並跟工會合作，成為相關服務的營運者，避開了世界銀行根據國際經驗

定下的條件。

用戶也可以透過在規管單位（即前ORAB）或Agua Bonaerenses S.A.（ABSA）的管理層的代表組織參與。最後，協議終於達成。只要公司收支平衡，並解決因安隆的Azurix Buenos Aires管理不善而造成的食水及公共衛生危急狀況，工人營運服務的薪水將變成新的股份。

而工人本身也可運用他們的知識和經驗去取得、處理和分配食水，並處理污水。規管部門（the Regulatory Body）負責技術及營運方面的控制，而和基礎建設部的公共工程及服務單位（Ministry of Infrastructure - Public Works and Services）則負責商業管理及服務素質控制。用戶團體（在ABSA管轄下就地區就有十二個）有權去參與管理和控制，而且也可參與成為特派員及當地代表用戶及消費者的團體。因此，公眾可以在服務的每個範疇也緊密參與。

要在如此旁大的公司中建立服務營運系統，工會成立了由工會及ABSA工人組成的合法公司（Sociedad Anonima）。公司擁有百分之十的國家服務供應者Agua Bonaerenses S.A.的股份，而且也制定了增加股東參與程序，作業服務營運的報償。

由一開始，工會就不想接管ABSA的會計及行政管理，他們只想專注於技術上的運作、制定解決主要食水及公共衛生問題的政策、善用及公平地運用人力資源、技術工人及專才的進升及技能學習、讓市民透過有關技術及營運活動的工作坊參與有關事務、工程的政策，以及擴展服務、改善管制技術及行政系統等等。

ABSA既有的資源和省府提供的經濟支援，都用在主要工程上，和解決由前經營者遺留下來的大問題。由工人控制的經營者（名為「5 de setiembre S.A.」）因而想出一套廣泛的諮詢政策，對象包括了有關當局、用戶和消費者委員會，並檢查舊有公司

OSBA的歷史檔案。這樣做是要獲取有用的知識，去發展出一個能夠解決目前嚴峻的供水問題的計劃，並大幅減少因缺乏污水處理而導致的污染問題。

至於飲用水，它們將會更換超過十萬米最破舊而仍然運作的食水網絡，有的甚至有超過七十年歷史。它們會使用現代的水管技術，並由本地的中小型公司承包。

另一個首要項目，就是在主要城市中建設新的食水網絡，將服務擴展至人口密集但卻有公共衛生問題的地方，並在一些城市周圍的危急地區增強水壓和水位。

因Azurix Buenos Aires的癱瘓而中斷的工程再度展開，尤其是污水處理廠再度投入生產，並裝置了從前因缺乏資金而不再運作的淨水系統，這些都有助減低污染情況。

1999年，私有化開始時。布宜諾斯艾利斯省的食水供應比率是74%，而47%的城市人口能夠享有公共衛生服務。至2002年，Azurix撤出，ABSA成立，由於人口增長而投資卻減少了，食水供應減至68%，少於43%人口有污水處理服務。今天，70%一享有飲用水，45%有家居污水處理。更重要的是，所有投資都是公司的錢，而且也是在省政府預算之內。最近，州長向世界銀行安排了一筆貸款，此舉對擴展服務來說十分重要。因為Azurix從來也撒手不管，食水漏損量達40%，所以我們必須急切修整食水工程。由於水管老化（有超過六十年歷史），數百萬公升的食水漏出，而現在超過十一萬米的水管已更換，契約訂明的水壓已回升了30%。Azurix實際上也棄置了一半的污水處理廠，令河流嚴重受到污染。而現在，超過30%曾癱瘓的處理廠已回復理想運作，而且也就Azurix聲稱已完成的工程展開調查。他們懷疑Azurix有欺騙成份，雖稱工程已完成，但實際上一些項目根本就不存在，或只是裝了一些簡單的水管，而且應要更換新水管時他們根本沒有更換。這

項調查其實是跟Azurix／安隆入稟國際仲裁法院ICSID向國民政府及布宜諾斯艾利斯省政府索償有關。

以後，我們必須專注於如何取得全面的自治，包括令用戶成為他們的代表團體的股東代表，和讓ABSA提供服務的區域的生產部門加盟。這是要保證在決策過程中有高度的民主，合理地使用經濟和財政資源，在擴展服務時從社會角度去開展一個優先配給系統，以及讓政府承諾財政上支持更大型的工程，以令這個重要的區域能配合上人口增長和生產發展。

**Guillermo Amorebieta**是布宜諾斯艾利斯省「食水及污水處理工會」的領袖



## 南非：「公營—公共夥伴計劃」的測試

Guillermo Amorebieta

南非的「公營—公共夥伴計劃」（public-public partnership）開全球首例，也顯示出一些地方政府為貧苦大眾提供食水時所面對的重大困難。在短短三年間，蘭德水廠（Rand Water）和哈里史密斯（Harrismith）當局作出重要的成就，希望能夠成為未來提供服務的發展先例。

為什麼哈里史密斯決意發展食水夥伴計劃？主要原因是當地的基本建設一直被人忽略，無法好好控制污染物流出，情況嚴重至「未經處理的廢水流入河流」。哈里史密斯市議會必須聯同外面的服務供應商去改善食水及公共衛生的管理，並探索多個合作夥伴的選擇。

要了解哈里史密斯面對的服務供應挑戰，就必須了解整個區域及該市最近的劃界。哈里史密斯是南非自由邦（Free State province）內Maluti-a-Phophung（MAP）自治市的一部份。哈里史密斯議會的管轄範圍包括哈里史密斯的前白人區、思塔巴茲華（Intabazwe）黑人區以北五公里範圍、位於西面十五至二十公里的部份前夸夸（Qwa Qwa）黑人的土地提斯阿梅（Tshiamé）。由此可見，市內的居住地十分分散，彼此間甚少聯繫，也沒有貫通彼此的路徑。

哈里史密斯的城市結構十分鬆散，而且與經濟活動的核心十分疏離。思塔巴茲華本來是與哈里史密斯聯在一起的黑人區，儘管這區的住戶多是貧困戶，鎮上的基建相對而言還不錯。區內大部份房子也有內置用電儀錶和水動盥洗設備，但是，同時也有不

少人依賴社區內的儲水管，約1,500戶仍要用水桶盛水。該鎮遠離經濟活動中心，正式的就業機會少之又少，迫使勞動人口往外移。

消除貧窮的挑戰，對思塔巴茲華和提斯阿梅兩鎮來說，是特別重要的。雖然哈里史密斯地區佔有地理上的優勢，但失業率卻高達38%。<sup>1</sup>如果創業活動增加，大可以把這個數字減低。但是，當地的社會和經濟情況卻限制了鎮上的商業投資活動，即使有就業機會，都是一些像家務和維修等低薪、非技術的低下層工作。

為什麼南非會選擇「公營—公共夥伴計劃」來作為服務供應的備用品？九十年代的南非，大家也熱熾地討論著「公私合營夥伴計劃」（PPPs），而甚少注意到「公營—公共夥伴計劃」（PUPs）也是可行的選擇。至九十年代末，國民政府透過南非發展銀行（DBSA）和食水及林業部門（DWAF），開始注意到必須要將服務供應托展至私營機構提供的服務之外。

當哈里史密斯當局探索各私營機構選擇時，他們發現私人公司因當地的嚴重貧困程度和疲弱的費率基準，而沒有興趣集資。因此，他們相信，公營機構的服務精神對低收入家庭尤為重要，那是基於利益考慮的私營公司所無法提供的重要服務。議會亦對私營公司夥伴會否維護當局的憲制責任，去改善長久以來已邊緣化的服務素質抱有懷疑態度。

豪登省（Gauteng）的蘭德水廠是省級的食水委員會，參與省內的大規模食水事務已有超過一百年，為超過一千萬南非人提供服務。他們也投標成為哈里史密斯地區的外界服務供應商。這類服務的風險看來不大，因為合約寫明他們只會負責營運和維修，而且為期只有三年。蘭德水廠在審閱過現時國內提供食水的制度後，提出了企業化的模式。蘭德水廠並沒有建立機制讓市議會發展出獨立的公營單位，相反，他們操縱了議會內一個業務單位，

以求享有一定程度的自治。

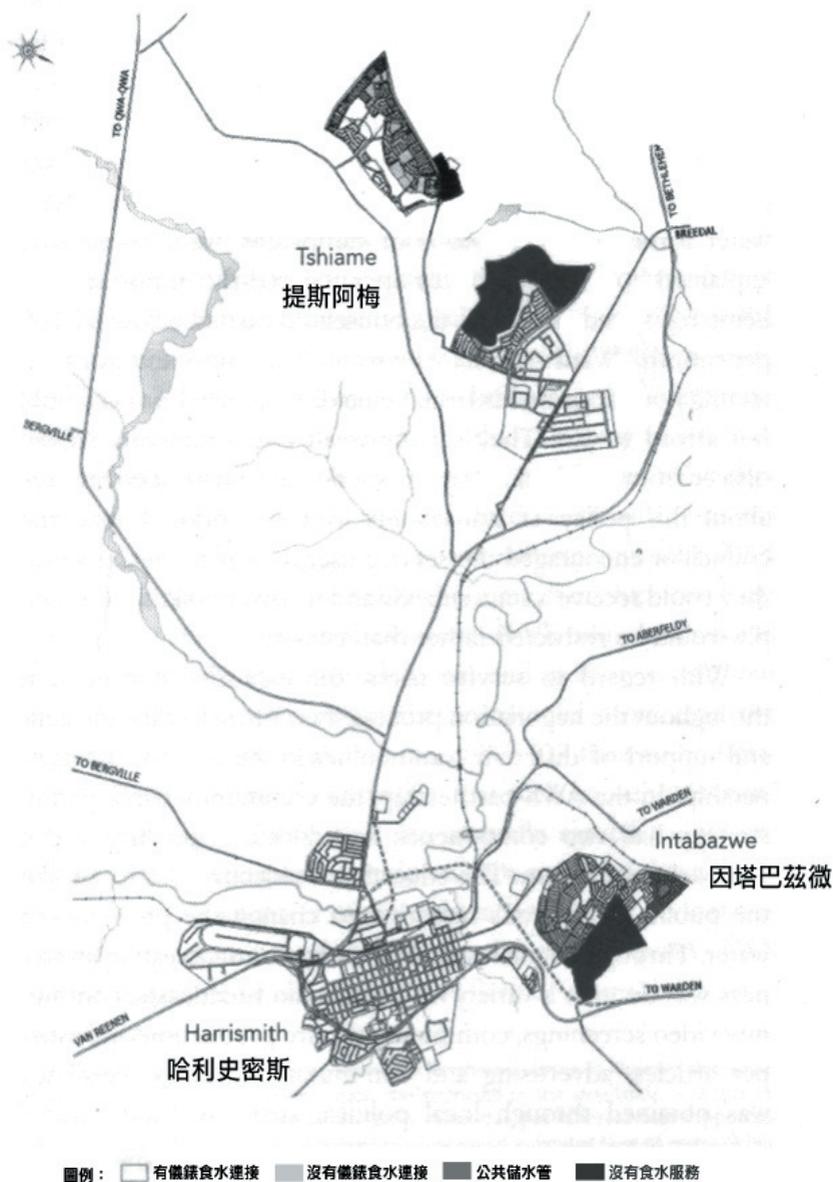
1999年，工人、區內居民和市議會之間長達十八個月的談判正式開始，並就合約的原則達成協議。談判由專門小組就財政、技術、人力資源、法律、制度及通訊方面為議會提供資料和建議。這個漫長的程序，不論對議會或蘭德水廠來說，也所費不菲，但要確保各方支持，這卻是必要的。諮商程序就勞工和合作夥伴計劃的其他問題，對當地及國家辦事處內的工會代表，尤其有成效（Floss and Chipkin, 2002）。蘭德水廠和議會雙方，也有與工會合作的經驗，因此也願意為拖延了的程序額外撥款。2001年，蘭德水廠和哈里史密斯市議會達成協議，成立Amanziwethu（AWS）作為食水及公共衛生部內一個業務單位。AWS三年內負責該部門的營運和管理，同時也負責處理當局所有市政服務的收入。

### 合作夥伴關係

這個合夥關係對當局來說有幾個好處。第一，合約的條款保障了公營機構的利益。蘭德水廠承擔了商業上的風險，如果合約比預期提早結束，將向當局作出一百萬蘭特<sup>2</sup>擔保。第二，食水及公共衛生服務的收入會專款處理，以確保單位有足夠的再投資，所以也向當局保證會有百分之五的單位收入撥給非營利服務，如社區中心及圖書館。第三，蘭德水廠必須履行的回本責任也包括在內，並保證蘭德水廠的管理費用不超過收入的5%。此舉可為食水及公共衛生服務的價格設上限，令所有人也能負擔水費。

這個合夥關係的管理架構設計得十分好，而且各委員會也能提出反饋。他們在各行政區舉辦有關食水的公開討論會，令服務使用者有機會提出他們關注的問題及繳費事宜。有關問題將會在每月的統籌委員會提出。委員會的成員包括了所有相關人士，例

圖一：大哈里史密斯地區各層的食水輸送服務



資料來源：2002年Thabo Mofutsanyana區的食水服務平面圖

如蘭德水廠的高層、AWS的資深員工和市政府官員。這些統籌會議是要解決在食水討論會中提出的問題，以及檢視由管理單位提交的每月技術監察報告。

這個夥伴關係的成功，部份原因是行政區議員扮演了一個前瞻性的角色，把合約的詳細內容傳送給他們的選區。在行政區委員會中、食水討論會、以及挨戶訪問的活動中，行政區議員也詳細解釋食水服務的運作，以及強調每月收入少於1,100蘭特的住戶需註冊為貧困戶的重要性。<sup>3</sup>行政區議員同時也負責保障貧窮戶不會因沒錢交水費而斷了食水供應，他們陪同AWS的社區聯絡員巡迴為用戶講解有關政策。如果住戶太窮而沒有錢繳交水費，議員就會鼓勵用戶註冊成貧困戶，那就可獲得國家補貼，保證他們的食水至少有限定供應而非完全切斷。

至於用戶方面，在談判過程中的全面諮詢，對贏取區內不同社群支持合夥關係，起關鍵作用。就AWS的合夥來說，社區參與策略有兩個元素：教育倡議及反饋機制。教育的目標在於要大眾知道市議會希望改變供水方式的意圖。透過議會及AWS的合作，利用電台廣播、社會錄像放映、社區戲劇、報刊發表文章、廣告及社區會議等渠道，提高大眾的意識。而從當地的政治架構及各相關人士包括工會、當地非政府組織、政黨及做小生意的人等也可取得反饋。從眾多方面來看，這看來是最有建設性的。諮詢討論會後來演變成食水服務討論會，鼓勵大眾參與真正的決策過程。可以想像，這個討論會會由供應食水的基本諮詢形式變成更參與式的機制，大家可以更全面去討論擴展服務、制定水費及策略目標。

容許公眾參與的管理架構，是一個很好的手段去取得用戶對合夥計劃的支持。合乎規模的鎮區現已有天井水龍頭，或是內置食水接駁及水動的戶外沖水廁所，這都證明服務供應改善了，就

該區的貧困情況而言，這些服務已是十分完善了。從居民和議員的訪問中，我們可發現AWS對當地居民面對的社區及經濟困境，抱有同情的態度。當地有很多住戶，因為一些原因而無法註冊成貧困戶，而且也拖欠債款，但當他們的使用量超出免費的限額時，卻沒有被截斷食水供應。AWS盡量對這情況作寬鬆處理，條件是該用戶必須要繳交一個互相協議而又能負擔的費用。限制食水用量至六千升的居民，如果因危急情況而用量超出限額，再加上境況貧困的話，AWS可作彈性處理，容許更多的免費水量。<sup>4</sup>

AWS提升了服務素質，以及他們致力把大眾參與服務供應的程序制度化，令普羅大眾也支持這個合夥關係。我們不可低估他們的支持，他們對遵守信貸管制的居民來說，作出了很大的貢獻，單是非法再接再駁食水的比率非常低，這點就可證明了他們的力量。但無可避免的是，一些鎮區的不繳費比率也相當高，例如提斯阿梅就有8%。造成這個現象，主要是當地嚴重的失業率，而且很多人本身就無能力負擔水費。雖然如此，能夠繳付基本市內服務費用的住戶很多也是符合信貸管制的用戶。南非全國有關當局，都怕用戶不繳付水費而拖垮了政府對食水服務——一項對生命極為重要的服務——的財政支援。所以，哈里史密斯在南非的城鎮來說，是破格之舉。

## 教訓

雖然這個合夥關係有如此成就，但並不是沒有問題的。技術轉移本應是合夥關係的一個種要成果，但是這個目標往往是難以達到的。蘭德水廠的管理及行政經驗帶來的相關知識，並沒有充分地傳到市議會處，令其可以增強管理有關部門及更有效監察新的服務供應協議。雖然市議員本身有參與部份的監管程序，但是，他們本身對合約的詳細內容認識不足，往往要默許有專業技

能的人作出決定。簡單來說，雖然是三年的合夥合約，但卻沒有減少當局對外來服務供應商的依賴。這個問題，其實與市內劇烈的改組，導致市議會的政客更替有關，而且全國的地方政府也面對這種當地獨有的管理困境。

第二個問題是，為工人提供培訓的價值，全賴由蘭德水廠支持的健全管理。如果蘭德水廠不再支持這些高技術管理人員，那麼，這些培訓真的有效改善工人的表現嗎？

第三個問題是如何在必須履行回本的責任同時，實行憲制的要求，令從前被剝奪公民權的住戶有公平的對待。這是一場還未勝利的仗。Amanziwethu大刀闊斧地自行決定哪些人可負擔得起，哪些人不，並修改其信貸管制措施，對可負擔的人更嚴厲。因此，他們可列舉出哪些窮人至少每月有六千升免費的食水。<sup>5</sup>

但是，當地的貧困戶大部份都有很多家人，他們可用食水會因流水控制器而減少，那麼，他們就會失去享有食水的權利和其帶來的尊嚴。這引伸出更大的問題，就是由國家訂定及地方政府執行的六千公升最低標準，根本未能滿足貧困戶的需要。

技術和管理的專門知識，都是在合夥關係中由外引入的支援，但複雜的政治問題依然未能解決。選擇服務供應商所面對的挑戰，就是如何確保在合作過程中可令當局建立足夠的管理能力。這將令當局有所選擇：它可以選擇由它自己來營運有關部門，還是選擇合夥，並且至少處於一個較強的位置去監察這個合夥關係。

其實，事情也有樂觀的一面。大家也希望，「公營—公共夥伴計劃」會增加，成為南非各地當局傾向的選擇。自九十年代末以來，南非就有兩個長期食水專營權，而且同樣問題多多，反映了由私人公司營運未必能保證服務有所改善，也不能保障當局免

## 146 第二部份 ► 南非：「公營－公共夥伴計劃」的測試

除向市場借貸的危機。愈來愈多的「公營－公共夥伴計劃」在南非全國出現，這些夥伴有自治市和食水委員會，與社區為本的團體及其他自治市組成。只要當局願意去試驗這些營運食水的選擇，就能吸取更多的經驗，證明「公營－公共夥伴計劃」是可行的服務供應選擇。

**Laila Smith**是約翰尼斯堡市合約管理單位的研究及評估部成員

### [ 參考資料 ]

- Floss, MM and Chipkin, I. 2002. A New Model of Service Delivery: Amanziwethu in Harrismith. Report Commissioned by Rand Water.
- 2001年南非共和國人口統計
- Smith, L. and Fakir, E. 2003. The struggle to deliver water services to the indigent: A case study on the public-public partnership in Harrismith with Rand Water. Centre for Policy Studies. Research report.

### [ 註解 ]

- [1] 2001年南非人口統計。
- [2] 至2004年，蘭特與美元的匯率是六點五蘭特對一美元。
- [3] 收入少於1,100蘭特的住戶，在南非本土會被視為活於貧窮線之下，是貧困戶。
- [4] 在恩塔巴茲華一住戶作的訪問證明這一點。此用戶的食水供應是用流水控制器限制的。後來，住戶中有人死亡，他們連同有關證明文件上報，最後流水控制器被拆走，流量不受限制。雖然無限制流水本來只適用於哀悼期，但據用戶表示，當局之後也沒有再安裝流水控制器了。（Smith and Fakir 2003）
- [5] 2001年，食水事務及林業部門訂立了全國標準，確保所有住戶每月有六千升免費食水。它背後的意義在於令八人家庭中每人每天可獲25公升食水，符合最低要求。

[ 第三部份 ]

以人民為中心的公共食水抗爭

PART III  
STRUGGLES FOR PEOPLE -  
CENTRED PUBLIC WATER



## 烏拉圭：爭取用水，社群大獲全勝

Carols Santos, Alberto Villarreal

透過直接的民主機制，國民捍衛食水和生命委員會（CNDAV）在得到64.6%的國民支持下，使到水在烏拉圭憲法中成為基本人權。這樣，基於社會參與和支持，公共管理水源的基礎得以奠定。

2004年10月，由CNDAV倡議的修改憲法選舉，在得到超過1,440,000烏拉圭國民支持，擁有接近六成五的選票下通過。修訂聲明：「水是生命的重要天然資源。使用食水和污水系統的權利構成基本人權。」憲法修正案的47條（權利，義務和保證部分）中指出，公共管理水源應以國民參與和支持作為標準。

直接民主機制源自CNDAV，委員會在2002年成立是為了回應烏拉圭政府和國際貨幣基金會所簽定的意向書，而烏拉圭政府承諾擴展全國食水和污水服務私有化。這些服務的私有化於2000年在Maldonado開始，有利於法國跨國公司Suez Lyonnaise des Eaux，繼而有西班牙的Aguas de Bilbao公司。正如其他案例，近年全球食水私有化，在烏拉圭產生了負面結果。

從社會角度來看，由於負擔不起私有化服務，大部分民眾未能使用食水，因為費用比公營機關OSE所收取的高出10倍。這些服務也未能提保持之前公營機關的質量（公營機關仍為國家九成的地方提供服務）。更糟的是，檢察員測出食水因未能符合飲用最低標準，故此不能飲用。

從經濟角度來看，對烏拉圭來說，食水私有化是很糟糕的「事業」。公司不單沒有按照合約中的工作進度，也沒有支付最初

協議的費用。反之，他們修改原有合約，令國家接收各公司引致的損失，實際上是由烏拉圭國民資助他們。

從環境角度來看，Suez的子公司Aguasde la Costa導致白湖（Laguna Blanca）乾竭，結果，Maldonado省的鄰社組織最近起訴該公司，宣稱這樣對環境造成損害。

## 抗拒私有化

在烏拉圭，居民對各地區根據其地區特點而採用的食水私有化，反應迥異。沿海地區抱怨水的質素和用水服務的價格—Liga de Manantiales（社區組織）主要要求「合理水費」。而在Maldonado貧窮地區的組織則主力爭取捍衛「公眾或公共水龍頭」（供水站）。水務機構在全國不同地點安裝水龍頭，以確保食水的供應，費用和安裝服務由OSE承擔，而水務機構則負責提供食水及污水系統服務。

在私有化地區的Maldonado，公司決定移除「公共水龍頭」，增加住戶使用他們的服務。在Manantiales（接近Maldonado的一個地區），私人公司已移除公用龍頭，由於高昂的接駁費，貧困地區因此沒有食水供應。

基於不同社會經濟狀況，居民尋求的解決方法也迥異：有些居民自行挖掘水井（冒著法律賠償的危險，因法例監管私人公司得到供水權並不明確）；而其他居民則選擇發展收集雨水的系統作為水源，後者被一群家庭採用，這些家庭已選定了幾塊位於住宅區及旅遊區不遠的土地。由於天然環境的特性可以使用這種策略（土地之大足以挖掘井或安裝雨水渠），使這些方法得以實行。

Maldonado市的反應不同。雖然私人公司起初成功地很多貧

瘠地區移除公共水龍頭，但後期他們面對鄰市的強烈對抗。這些對抗尤以San Antonio III最為強烈，私人公司在移去水龍頭後，San Antonio III整天都沒有食水供應。致力社區工作超過十年的San Antonio III鄰社委員會，在即使市政當局須負責維修費用情況下，成功令地方當局回復公共水龍頭。

## 社會對水的看法

CNDAV所倡議對水的看法有別於跨國公司。憲法改革支持水是基本人權的理念，而不是私人公司用以換取利潤的一種「需要」。此外，社會標準遠勝經濟標準，如今，供人飲用的食水較其它用途在憲法上具優先地位。修正案中還包括一項條款，當中嚴格地限制企業抽取用水和無限量地出口，無論透過瓶裝或大批量運水。這項的修訂要求國會以大比數通過「以共同團結為理由，供往其它正面臨供水短缺的國家。」

除了要令到私人供水及衛生服務不合法外，要執行這法令，必須直接透過州或政府架構，憲法修定成功也有賴消費者、社區和市民社會中各階層的水利管理單位和機構的參與。效法阿雷格里港和巴西數個市政府的例子，參與式管理透過本地社群控管機制，必然成為首要和有效的武器，保護現有的公用事業免受貪污等惡行損害其公信力、服務和財政。公眾積極參與，能夠清除公用事業中坐領高薪的無能政客，他們在（不當）管理層中位高權重（因人設事）。類似情況下，參與式管理會應用在現存及發展中的社區供水和公衛合作社，避免上述情況發生。

最後，已獲批准的憲法改革，法令加強管理所有在烏拉圭的水源。目前為止，公共事業在管理上，尚未符合高度環境標準及持續性準則。另外，有無數的政府機構在水務管理各方面有決策

權，這會引致不協調、不連貫及難以維持政策。節約用水將會是現今所有決定水務政策的重心，措施和立法以防止流水受到污染為管理的首要任務，並以水塘作為基本管理單位。當然，所有這些條款需轉為可實施的法規，這將是新任政府和 CNDAV 的挑戰。

### 直接民主的進行

烏拉圭選舉制度規定，公民發動的憲法改革，必須有一成選民的支持，和全國性選舉（立法委員和總統選舉）合併舉行。在烏拉圭，全民投票是傳統民眾運動的方法以抵抗軍人獨裁主義以及新自由主義政府的私有化「改革」。

2003年10月，CNDAV成立後的一年，CNDAV向國會呈交283,000個連署，要求憲法改革可全民公投，因此，公民投票機制啟動，和一年後的全國大選一起舉行。

### 堅決反對改革

由草根階層、地方社區、工會及環境機構等CSOs作為先鋒的水務公投是一項重要的政治勝利。CNDAV是一個廣泛的社會與政治性組織的聯盟，反對將水商品化。

創始會員當中，包括數個鄰社組織、FFOSE（公營水務事業工會）及烏拉圭REDES-FOE（地球之友）。委員會還擴展至包括在10月31日選舉勝出的左翼聯盟－廣大陣線黨（Frente Amplio），及白黨（Partido Nacional，在全國選舉得到第二多選票）的主要派別。

即使得到政治支持，在兩年的運動中，水務公投仍只是政治及傳媒中的次要議題。再者，水務私人公司及相關產業（例如瓶

裝公司），以及保守型私營企業（大地主、林木業、食米工業及耕種業）會進行強硬的政治及媒體游說活動反對改革。

在公投前三個月內，國際貨幣基金會（IMF）公開與CNDAV辯論，否認向烏拉圭政府作出任何要求及就2002年意向書的內容拒絕負上任何責任。跨國公司在烏拉圭的利益亦受到改革文件中特別處置條款的影響，文件指出：「因實行改革初期而可能作出的賠償，不會就未來虧損而賠款，及只會就一次付清的負債作出補償。」

這項額外的條款將水務私有化，由地方爭議搬到國際舞台，因這與雙邊投資協議和自由貿易協議（FTAs），如NAFTA的慣性做法有直接衝突，即是那些公司要求對未來虧損作出賠償，辯稱他們的財產被沒收（將沒收的解釋引申到幾乎所有影響他們利益的政府行動）。

最後，當憲法改革獲得通過後，會引起衝突。如果蘇伊士（Suez）對新政府施壓，要求作出巨大賠償，及透過「解釋性的法規」，讓Suez留下，憲法中所作出的修訂會變為沒意思的文字。

為了捍衛憲法改革的成果不受蘇伊士及烏拉圭其他私人水務企業的要求所破壞，需要強大的國際運動支持，還要揭露和廢除國際仲裁委員會不民主的特性，水務公司已威脅以他們的意願強加於烏拉圭人的意願之上。

**Carlos Santos**和**Alberto Villarreal**都是「烏拉圭大地之友」（REDES-Amigos de la Tierra）的成員



## 南非反對水務私有化的鬥爭

Dale T. McKinley

### 背景

1955年是南非主要解放運動的一年，非洲民族議會（ANC）採取了自由憲章，作為大部份南非人普遍的希望。憲章其中一個最重要的條款聲明：「國家的財富，所有南非人的遺產，應歸於國民」。時至今日，非洲民族議會（ANC）執政後，依然引用這條款奉為圭臬。

大部份南非人由窮人和勞動階層組成，他們不單爭取種族隔離的政治自由，更為社會經濟自由及公平，為重新分配所有「國家財富」而戰，甚至賠上性命。在這些國家財富中，水佔了最重要的一部份，一種對生命極為重要的天然資源。在1994年，當大部份南非人在政治上選擇了非洲民族議會，他們也賦與新政府權力去執行憲章，及確保天然資源，例如水，不論種族或階級，由所有公民管理及使用。這項受歡迎的指令記載在重建及發展計劃（RDP）中，構成人民與新上任及民主政府的合約的基礎。不過，非洲民族議會不久便廢除了這項受歡迎的指令，單方面決定實行一項水務政策，但卻產生了反效果。

1994年底，南非的政府推行了水務政策，直接違反重建及發展計劃的供水承諾。這項政策授權予官方水務機構，只有在完全平衡營運、維修及替換的成本的情況下才供水。1996年，一個名為發展、就業和重新分配（GEAR）的新宏觀經濟方法獲得採用，這方法在新自由主義架構內，計劃水和其它基本需要的政策。

在世界銀行、國際貨幣基金會和數個西方政府（及由私人跨國水務公司如蘇伊士〔Suez〕和百沃特〔Bewater〕所作的重大遊說）提出新自由主義經濟建議後，政府徹底地減少對本地市政局及市政會的補助金和資助，並支持私人供水的金融證券發展。這有效地迫使地方政府將基本服務轉向商業化和私有化，作為獲得稅收的方法，而不再由政府提供。透過與跨國水務公司經營「夥伴關係」，許多地方政府架構開始轉為私有化和／或將公用水務事業企業化。

### 影響

水費大幅增加是最直接的結果，這無可避免對貧困社群造成最大打擊。由新自由主義促成的成本回收政策——即是令民眾支付與水利基礎建設有關的費用——引致水費大幅增加。在種族隔離下（1993年），在東開普省（Eastern Cape）一帶的黑人市鎮Fort Beaufort，以劃一費用10,60蘭特（Rand，南非貨幣名稱）繳付所有服務，包括水費及排污費。在私有化（由蘇伊士經營）下，由1994年到1996年，服務費增加了六倍，達到每月60蘭特。接駁水費也增加了一倍。東開普省的另一個城鎮Queenstown，也出現類似情況，服務費用增加了1.5倍。在東北城市Nelspruit（由百沃特經營），該處失業率徘徊在40%，黑人家庭每年平均收入為微薄的1,200蘭特，輸送水到黑人社區的價格卻增加了69%！成本回收政策導致在黑人市鎮及鄉村社區出現國家支付能力危機（affordability crisis）。

這些初期價格上漲，因世界銀行資助的Lesotho高地水利計劃（這計劃的特色在興建水壩，為南非最大城市約翰尼斯堡，及附近大型煤礦及製造業供水），需要「回收」額外、龐大費用而進一步加重。約翰內斯堡剛剛開始私有化的水利服務（約翰內斯堡

水利公司和蘇伊士在南非的子公司），初次價格上漲為令人咋舌的55%。不顧工會激烈的反對行動，尤以南非市政工會及新興的（主要是城市基層）社會運動，政府依然堅持實行將水務私有化。

約翰尼斯堡市委會和其他國內市委會接納了世界銀行的建議，實行「削減服務的可信威脅」，開始切斷因價格上漲而未能負擔水費的民眾的供水服務。世界銀行提出的全面成本回收方案——即是在沒有任何公眾資助下，收費足以應付營運及維修成本——導致超過一千萬民眾供水服務被切斷；此外，超過二百萬民眾被趕出家庭，因為公司向窮「顧客」追討有關法律手續的欠債。

先前沒有獲得潔淨水源的社區，不是由開始提供基本建設時便遭受同一命運，便是單靠受污染的溪澗及偏遠的井取水。

實行水務私有化對大部份南非人的集體影響進一步惡化。絕望地尋找任何水源引致霍亂爆發，奪去數以百計的生命。在2000年，因為將村社水龍頭轉換到（私人）預繳水錶制度，結果誇祖魯-納塔爾（Kwa-Zulu Natal）省發生國內最大型霍亂，超過120,000人受到霍亂菌感染，超過300人喪生。

法國跨國公司蘇伊士接手約翰尼斯堡的供水不久，在亞歷山大鎮（Alexandra）爆發的霍亂影響到數以千計個家庭。在這兩個案例，因社區遷移和社會壓力，中央政府被迫介入，疾病才得以受到控制。衛生欠佳和「自助」清潔系統，不停地受到多種可預防的疾病感染（尤其對小童）。環境污染的增加、廢水排放不受控及缺乏水作食物加工。此外，整個社區的尊嚴遭到剝奪，因為對人類最基本需求——水——的權利，都變為受制的特權，只供給有能力負擔的人。

在約翰尼斯堡、德班和開普頓等這些大城市，以及遍佈全國很多小市鎮及城市四周的社區，對於這些私有化都作出積極抵抗。其中一個新社會運動便是反私有化論壇（APF），它在這些抵抗中帶有領導地位，這是一個位於Gauteng省（包括約翰尼斯堡和比勒利亞）為草根群眾而設的傘式組織（umbrella organization）。APF在2000年成立，其主導方針是基本需要就是基本人權，例如水，不是只有能夠負擔得起的人才能享有的特權。

在整個私有化過程，APF（連同其他社會運動及較小規模的工會運動）動員和組織貧困社群和勞動工人作出反抗。教育和法律的主動精神結合了群眾的規律性行動，旨在賦予平民維護其免費享有基本服務（水、電、教育和住宅）的權利。結果，在2003年下旬，成立了反對水務私有化聯盟（CAWP），將一系列社會運動及進步的非政府組織（NGOs）連合起來，合力推動反對水務私有化浪潮。

在 APF 和 CAWP 的協助下，居民發動了一個名為「人人有水用」（Operation Vulamanzi）的運動，這運動實質上有助於避開一些水務私有化控制，如預付水錶及自來水系統。為了可自由用水，更改了水管路徑，而仍在爭取中的是徹底反對水務「商品化」及社區的自我培力（self-empowerment）。在一些社區，居民公然犯罪，損壞預繳水錶，以挑戰供水私有化。

ANC的政客和政府官僚輕視窮人在憲法上的人權，公開地將那些對抗私有化的民眾標籤為想建立「不付款文化」的罪犯和無政府主義者。這些攻擊伴隨著對有異議和反抗的社區進行大規模鎮壓。在過去三年，數以百計的活躍分子和社區成員被逮捕和監禁。

在還未成功停止爭取反私有化的時候，2002年下旬，群眾壓力強迫政府實行免除部份水費政策，然而仍然有數百萬居民沒有得到政策上列明的每月每戶六千公升的「免費」供水分配，這數量就連一般家庭的基本衛生要求，也不足以應付。（世界衛生組織指明每人每日最少用水一百公升。如果平均家庭成員（黑人、城市和鄉村）為八人，那麼每戶每月最少也需要二萬四千公升。）

草根階層反對私有化也令到南非水務私有化很多計劃失敗／或要重新商討。

在這範疇內，APF和CAWP繼續將運動強化，以各種形式反對水務私有化。透過這些運動大部份民眾再一次走到最前線以試圖取回基本人權和尊嚴。

### 為另一辦法鋪路

在南非，抗爭水務私有化仍繼續為另一些辦法鋪路，其中一個辦法可見於窮人社區在政治上及實質上以「使用」方法來破壞私有化供水。這不單是自我培力的行為，亦讓大部份的南非人相信，可以為水及其它生命必需品的擁有及分配，追求政策及架構上的改變。

目前，APF和CAWP仍繼續追求這些目標，包括：

- ◆ 立即停止將反對水務私有化的異議份子定罪。
- ◆ 在窮人社區裝置的預繳水錶，要立即訂定無法律效力及移除。取而代之，裝置無限量、有足夠水壓的水務系統，每月只收取劃一費用十蘭特。
- ◆ 政府完全改變對水及有關其它基本需要的私有化政策，取消與私人水務公司所有「服務」合約和「管理」協議。

◆ 立即實行交叉補貼政策（由公司和富人到貧困社群），目的在有效地資助免費供水服務給窮人，這應該由政府對賠償種族隔離受害者的欠款，及附隨的款項來補助，以協助免費服務的運送。

◆ 政府在政治及財政上作出堅決承諾，開展全國可使用的基礎建設（尤其在鄉村地區），徹底脫離任何「成本回收」機制，並由有迫切需要基建地區的民眾、社區組織積極參與；

◆ 透過確保公眾完全擁有、運作及管理公共設施，為所有民眾提供免費基本服務，政府才能落實所有南非人的人權及憲法權利。一段時間後，這些「公有制」（public ownership）應採用社區－工人的夥伴形式，使社區組織及公共部門工人可以平等參與及民主管理公用事業。

### 國際間團結一致

可惜的是，很多進步主義者、國際非政府組織、社會運動、政黨及社區組織，錯誤地相信ANC代表了「民族的解放鬥爭」，繼續支持他們的社會經濟政策。在南非APF、CAWP及其它聯盟組織和運動，促請那些支持全球公義和反資本主義全球化的運動人士要團結一致。團結的首先行動是要增加聯繫、分享資訊及彼此抗爭的內容／特性；宣傳在南非私有化的後果、參與對南非大使館及領事館的抗議行動，我們樂見團結的訊息傳來；並鼓勵在進步及主流平面媒體中撰寫政治文章。在南非，這階段的反私有化運動，最緊要的是對法律辯護費用的需求，對APF和CAWP來說，為被逮捕及到法庭受審的活躍分子籌措辯護費很困難，隨著反抗運動的形勢升高，可以肯定的是在未來一段時間，將會需要更多辯護費。

在世界各地，民眾開始聯合起來，維護在供水上的人權。不論是在科恰班巴、波利維亞或阿克拉、加納或亞特蘭大、喬治亞或布宜諾斯艾利斯、阿根廷或菲律賓的馬尼拉，或約翰尼斯堡，進行中的反對供水私有化運動，與各地反對將水和公共服務商品化的運動互相呼應，從而實行真正的民主參與和管理，以符合人民的需要。

Dale T. Mckinley是「反私有化論壇」（Anti-Privatisation Forum）的媒體資訊委員，以及「反對食水私有化聯盟」（Coalition Against Water Privatisation）的主席

電郵地址：drdalet@metroweb.co.za, dale@apf.org.za

捐款事宜詳見網頁 <http://www.apf.org.za>



## 烏克蘭：婦女對抗貧困及私有化

Svitlana Slesarenok

### 婦女在過渡期中的經濟

烏克蘭（佔地6,037,000平方公里，人口有4841.6萬）是12個前蘇聯共和國之一，也是一個過渡中的國家。自從市場改革，新自由主義及私有化開始後，烏克蘭及其他位於東歐，高加索和中亞地區的前蘇聯國家情況都起了翻天覆地的變化。在蘇維埃年代，這些國家的人民傳統上都享有高度社會保障。新市場經濟卻產生了社會問題，如賣淫活動，無家可歸者，和不斷增加的貧困。現今在烏克蘭，有一小撮有錢人，在將共同擁有的東西如工廠和礦場都私有化後，現在嘗試將一些共同擁有的資源，如森林，湖泊，泉水，天然氣，石油，甚至連河流，都想私有化。我國有大批的窮人，而他們的數目不斷地大幅增加。根據官方統計，我國的貧窮水平達27%。可是，一些由科學家用其他方法調查所得的結果，則顯示烏克蘭的貧窮水平達40%至60%。

MAMA-86的歷史和活動顯示婦女真的能夠改善情況，和為她們的社區帶來顯著的改變。MAMA-86是在1990年由一班擔心1986年車諾比（Chernobyl）核電廠爆炸對她們子女的健康有影響的烏克蘭母親成立。她們現在跟數百名位於烏克蘭境內17個不同城市和小鎮的活躍會員一起工作。現時，MAMA-86的工作包括研究，提倡及遊說，教育及能力開發，試驗性項目，政策分析和發展。

## 淨水：婦女的優先事項

於1998年，烏克蘭婦女認定食水是她們最迫切的問題。根據UNECE的定義，烏克蘭是一個水源有限的國家，平均每人得少於1500立方米的河水地表徑流。在早年，此數目更減少至平均每人670立方米。此外，烏克蘭水源分配不平等，令供應問題更複雜。烏克蘭的水源更受到不少人為因素影響令水質變差。人口約75%得到的2u地面水（surface water）是不宜飲用。在烏克蘭，人口的70%使用中央供應系統供水，但仍有超過81萬4千人在13個區，和克里米亞（Crimea）還未有永久或定時得到供水，而要被迫使用水質差的進口水（imported water）。

供水及污水處理服務越來越差，甚至在某些地區已經達到危險程度。再加上日漸失效的食水及廢水處理，以及資金不足，這些都是供水上最迫切要解決的問題。現時，供水設施及管道有25%已到了使用期限，22%的供水系統已到了緊急的情況，其中35%損壞及不足夠，半數的水泵消耗了它們的資源，其中40%需要立即更換，26%的排污網絡及7%的抽水廠已損壞。此外，46%的抽水廠需要徹底更換。因此，45%的人口是在使用一些未達國家水平的水。供水網絡如有嚴重意外，可能連續多天都會停止供水給消費者。食水的問題直接影響烏克蘭居民的健康。在某些地區，經水傳播的疾病，如甲型肝炎（hepatitis A）、輪狀病毒（rotavirus）感染及藍色嬰兒侯群症（blue baby syndrome）<sup>譯註\*</sup>，已日趨肆虐。

從另一方面看，供水及築運河服務的成本增加得很快，但服務質素卻未見改善。在蘇維埃年代，烏克蘭人民只支付約2%至4%的真實供水成本，其餘的則由政府支付。供水和衛生服務收費不斷增加，導致消費者極力抗議，社會局勢緊張，水費收集率下跌。消費者支付的水費是基於平均供水，但是比歐洲其他地方高

二至三倍。由於沒有水錶，消費者並不知道他們的實際用水量，也沒有方法限制用量。水質差而水費又高，導致消費者抗議，國家及地方政府都需要實施緊急措施，再配合發展目前只是紙上談兵的保護消費者權益的機制。

保障消費者權益成為MAMA-86在城市和鄉村工作的基石。MAMA-86進行獨立水質測試，開始幾個淨化水質的新方案，訪問了1,600人關於他們食水的問題，和設置市民食水中心，其中的過濾器為弱勢社群提供潔淨而又有能力支付的食水。MAMA-86已證明了非政府組織也可以在給予法律意見及支持與消費者有關的情況上提供顯著的援助。「烏克蘭食水行動」開始的目的是為了找出確實解決國內食水問題的辦法。在行動的架構中，MAMA-86網絡實行試驗性項目，以提供實際的小型而低成本的另類解決食水供應問題的方法。對生態問題（尤其是水的試驗性項目）上有正面的解決方法的知識和經驗交流，對刺激公眾活動極為重要。MAMA-86發展和大量複製這些試驗性項目。

## MAMA-86：以社區為基礎的淨水工作

MAMA-86各區的活躍份子在當地進行一系列的新方案去改善取得淨水的方法，包括研究食水源頭污染，清潔水井和水庫去改善水質和人的健康，還有在幼稚園，學校，醫院和療養院安裝淨化和排污系統。其他重要的活動還有提高對經水傳播的疾病的意識，節省用水科技，和消費者權利。

浪費食水在烏克蘭水務部是一個主要問題。過時的供水系統和設備，加上非理性而不受管制的消費者用量，都造成嚴重問題。在烏克蘭，人民普遍沒有水錶，亦不知道用他們的水量有多少。實施節省用水策略是水務部的首要項目。國家是有安裝水錶

的計劃，但因為缺乏資金而進行緩慢。自從2001年起，MAMA-86已經在三個城市基輔（Kiev），敖得薩（Odessa）和哈爾科夫（Kharkiv）推行實驗性的試驗性項目，目標是改變公眾對用水的態度，主要目的是從而減低用水量。在敖得薩，2002年家庭用戶的用量減少了14%，就是因為MAMA-86在敖得薩的活動中，安裝了7萬4,000千個水錶。活動包括水錶試驗性項目，市內資訊行動，更改地方法例（草案由MAMA-86提供）去簡化水錶安裝的程序和降低價錢。

在2003年6月，一個由Tebodin、蘇勒答爾（Soledar）水務機構與MAMA-86合作，為蘇勒答爾（Artemivsk行政單位）食水供應進行重組，基於本區的水源的事業計劃已經撰擬。MAMA-86 Artemivsk 負責項目的第一階段，和推廣廣泛的資訊行動，牽涉投資者及尋找配合的資金來開始第二，亦較昂貴的階段。第一階段的主要工作是為該計劃製作一份技術研究。現時，MAMA-86 Artemivsk跟Soledar Water utility一起準備技術背景資料。此項目的其中一個結果將會是引進新的由公營機構，私營機構及地方政府三方合作的方法，以實現城鎮計畫。

### 從行動到政策發展

MAMA-86有份參與一些嶄新的政策發展，尤其是在現今的後蘇維埃時代的烏克蘭脈絡下。自1998年起，MAMA-86和一眾非政府組織為發展National Environment and Health Action Plan（NEHAP）而發起前所未有的參與和諮詢程序。國家統籌者請求MAMA-86協助，草擬一份為公眾參與NEHAP的文件<sup>1</sup>。全國超過600機構和個人，代表環保團體，婦女組織，研究員，健康工作者，商人及政府代表都有給予意見。經過烏克蘭超過50間機構多番遊說，內閣終於在2000年10月批准NEHAP。MAMA-86和其他非政府組織更是在

草擬新的食水法例中扮演舉足輕重的角色。它們分析現有的法例，為新法例在結構上和內容上提供意見，向公眾提供進展的資料，聆訊草案時使公眾參與，監察草擬程序，及為修例進行遊說。

### 婦女對抗私有化

自2000年起，無法無天的私有化案件陸續出現。舉例說，在2002年7月，Odessa 地區五條村落的居民寫信到MAMA-86投訴他們用河水的權利受到侵犯。一名村長授權5名當地的商人租賃一條小河Kuchurgan的一部份流域，為期49年<sup>2</sup>。這是自烏克蘭獨立以來，歷史上首次有人嘗試將一條河的部份流域私有化。新的烏克蘭土地法規容許私人擁有土地，水和林地，但這法規內的條例都跟較早前通過的環保法案有所抵觸。

租用Kuchurgan河49年的人覺得他們是該河的絕對所有者，並且違反環保法規在河上築堤壩。他們的行為導致河水完全乾涸，該區居民失去他們幾百年來賴以為生及畜牧的河水，他們因為私有化而失去了生存的主要源頭。失去了用水的權利，對這些失業率嚴重和貧窮水平高企的村落來說，簡直是一場災難。MAMA-86 Odessa為居民提供法律支援，結果租賃河流流域的合約遭廢除。Odessa地區檢察官開始對觸犯環保法規的刑事檢控程序，但是仍然需要計算該些商人對河流造成的損害。

不幸地，不是每次當地居民和非政府組織都可以改變事件的發生。當地社區的利益時常都被忽略，非政府組織的抗議都沒有被列入任何考慮範圍，尤其是當既得利益者是得到國際金融機構支持又有勢力的跨國公司。很多時，這些跨國公司的預算比它們在當地做生意的城市或全省的預算高出很多倍。

在2000年，俄羅斯報章Moscow Komsomolets刊登一篇小文章，

報導Odessa地方政府代表已就重建Odessa的市區供水網絡（有居民100萬），與一間法國公司Suez Lyonnaise des Eaux達成意向共識。以Odessa為基地的非政府組織就此事詢問市府有關部門，但沒有得到回覆。到了2000年10月，Suez Lyonnaise des Eaux的代表到訪Odessa及公開聲明它參與管理市區供水的意願。正式吸引外國投資者的公開投標等到2000年12月才宣佈。投標的條件只有一些像Suez Lyonnaise des Eaux 般的公司才可以符合（投標的抵押就要13萬美元），但是，那些條件完全沒有提到保護消費者利益，或者此項目對城市居民的社會後果。在這些不平等的投標條件下，只有一間公司——蘇伊士利昂水務集團（Suez Lyonnaise des Eaux）——參與競投和中標並不出奇。在中歐和東歐所有在過渡期中的國家，跨國水利公司都是用類似的方法排除競爭。

國際金融機構，如世界銀行和歐洲復興開發銀行（European Bank for Reconstruction and Development, EBRD）鼓勵私人投資供水。儘管公營機構有其他可能提高效率的方法，這些機構經常只對私營機構提供資金。在1998年，Odessa的水務機構Vodokanal，曾跟世界銀行一起做一份對改善供水的可行性研究。Vodokanal根據這份研究向EBRD申請貸款6千4百萬美元，其中1千4百萬美元用來支付外國專家。EBRD不想貸款給一間本地公司，所以Vodokanal成立一間不向公眾開放的合股公司，以它的物業作貸款抵押，但貸款申請又被拒絕。EBRD 後來公開宣佈它準備貸款2億元給一間法國公司蘇伊士利昂水務集團（Suez Lyonnaise des Eaux）做同一件事。

MAMA-86與其他非政府組織曾就此事多次查詢談判的資料和細節，但永遠只得到同一個答案：跟Suez Lyonnaise des Eaux的協議是機密的。經過兩年的秘密談判，蘇伊士停止了在Odessa的活動；蘇伊士發現烏克蘭的經濟情況不適合，因為人民付不起它要求的費用。

## 建議和教訓

水是極為關鍵的資源，並非生財工具。在Odessa，MAMA-86的婦女和其他非政府組織成功阻止他們的供水被蘇伊士利昂水務集團（Suez Lyonnaise des Eaux）私有化。他們能夠證明投標過程欠缺透明度，地區政府進行秘密談判，和EBRD 願意為蘇伊士私有化作出貸款而無需諮詢公眾，卻不願貸款給一間對消費者更負責的本地公司。

在烏克蘭，國家管治差是一個更需要考慮的問題，因為水的問題跟其他問題都有關連。國家在解決水的問題上退出，將問題留給消費者自行解決。婦女的改革行動為民主管治制訂範圍，不過，婦女仍然不是平等的決策者，以另一性別的角度仍然缺乏。

所有與水有關的公共事業和地方部門都應該有透明度，向公眾和消費者（尤其是婦女，她們在問題分析和找出解決辦法中都有重要地位）的諮詢過程都應該公開。組織貧窮婦女爭取潔淨的食水，合理價格，問責制及可支付性，和水利基礎建設更佳管理的關鍵因素已在多次成功的新方案中得到證明。

跨國企業的來臨和私有化的推動都應該以謹慎的態度對待，因為這可能導致貧困增加，而人口大多數又得不到水。貧窮戶，婦女當家的家庭，有孩子和退休人士的家庭特別受影響。對跨國水利公司的貪污手法需要提高警覺，舉例說，蘇伊士（Suez）和威旺迪／威立雅（Vivendi/Veolia，為同一間公司）的行政人員都被懷疑以行賄方式取得水務合約。

公眾都應該有權得到所有關於地方政府和水利公共事業，跨國企業，及國內私營機構之間商討的資訊。國際金融機構（IFIs）應該支持可持續性發展的原則，此原則支持以當地層面管理水資源是可持續性發展的關鍵。國際金融機構應該在水利部門改革過

程上保證當地人民的權利及公眾參與。

應嘗試向成功的水利公共事業的做法學習，例如巴西Porto Alegre的Municipal Department of Water and Sanitation。與此同時，MAMA-86的活躍分子已經提出他們的可行解決辦法的建議，和列舉他們自己如何解決各地食水問題的例子。

**Svitlana Slesarenok**是All-Ukrainian Environmental NGO「**MAMA-86**」的執行董事。她的電郵地址是：  
**slesarenok@mama-86.org.ua**

[ 譯註\* ]

藍色嬰兒侯群症：飲水中「硝酸鹽」濃度過高，造成嬰兒血液中攜帶氧氣的能力不足，進而窒息死亡。

[ 註解 ]

[1] 公眾諮詢及回應程序由MAMA-86、EcoPravo Network 和Bahmat統籌，由UNED-UK提供支援。

[2] 流域面積2090平方公里，河流長度109公里。

## 從斯洛伐克特倫欽市(Trencin) 水利服務私有化得到的教訓

Roman Havlicek

### 引言

在斯洛伐克，差不多85%的居民都有接駁公共供水系統，但只有55%的人住在有連接公共排污的房子。以往，重建和翻新供水基礎設施都被忽略，導致食水漏損量高，估計有30%，但在某些網絡差不多達50%。為了遵從歐盟規定，在2015年前在公共供水服務需要投資超過30億歐元。

從1990年代中期起，斯洛伐克共和國政府已經開始為國有的水廠及排污企業改革作準備，目的為將基礎設施擁有權從國家轉移到地方政府。物業的改革方式和改革過程的結果有一段長時間維持不明朗。其中一個考慮的選擇是將一部份國有的水廠私有化。Trencin Water Company的私有化（跟從公私合營模式－PPP）準備用作改革的試驗性項目及學習模範。在2002年政府決定將前國有水公共事業轉為7間合股公司擁有，而將它們的股份依照居民數目交給地方政府。

### 將Trencin Water Company私有化

將國有的隸屬Western Slovakia Waterworks and Sewage Company的Trencin分支（稱為Trencin Water Company，簡稱TWC，為特倫欽城及鄰近地區約150,000的居民服務）私有化的第一步在1997年夏季開始。當時，政府的改革國有水公司計劃假設地方政府會得到物業，包括分配供水系統，排污系統，污水處理廠及相關運作物

業。其他有關物業——建築物及機器——在私有化過程中可以進入和使用，而地方政府將有能力以相等於現時賬目價的價錢購買<sup>1</sup>。其餘物業——主要是在策略上具重要性的分配供水系統和大型可飲用的水源，例如水庫——則維持國有。

在1997年，TWC供應食水的地方政府要求得到供水基礎設施的物業擁有權，（包括分配供水系統及排污系統），它們亦分段得到了。在1997年3月，地方政府成立Trencin Waterworks and Sewage Company（Trencianske vodarne a kanlizacie, TVK），將得到的物業存入這公司。運作物業（主要是建築物，機器及有關設置），還有對系統運作很重要的實驗室和一個供水調配中心，則在私有化中指定為「直接售予預先指定的申請人」<sup>2</sup>。

根據官方文件，TWC的私有化是為其他斯洛伐克國有水廠企業的改革作為模範。不過，從一開始，私有化的推動力來自TWC的經理，他們跟HZDS（執政黨）有密切關係，想得到有利潤的物業已有一段時間。早在1993年，TWC的管理層已成立一間名為Trencianska vodohospodarska spolocnost（TVS）的公司，雖然並未運作，而是為日後私有化部署。

在1998年時機來臨，當時政府執政聯盟，包括HZDS在內，都害怕在即將來臨的大選失去勢力和政治影響力。因為地方政府已經擁有供水基礎設施的物業，那時只剩下私有化運作物業這最後一步，就可以控制供水生意的未來利潤。私營公司TVS擁有國家官員的大力支持，私有化的程序顯著地簡化。

TVS是唯一一間候選將TWC運作物業私有化的公司。只有這間公司得到農業部發出的所謂「接納信」，可保證TVS公共供水公司的運作。這就是TVS沒有競爭對手的原因，而且一早已清楚TVS會在這場「競爭」中勝出。將國有物業轉移到TVS只是遲早問題，有關政府機構趕緊地在大選前完成私有化。合約在國會大選前二天

（1998年9月23日）簽署，而執政聯盟在這次大選中失勢。

TWC的物業分拆方式，令在Trencin區的地方政府如要履行確保供水服務不受中斷的法律責任，就要跟TVS簽訂運作地區供水系統及排污系統協議，地方政府如用其他方法則會令該區的供水癱瘓。

特倫欽市的運作物業的官方價值是9,331萬8千克朗（相當2千300萬歐元）。TVS只需要支付一半的價錢，以15年逐年分期付款攤還，而其餘的由TVS投資，直至2007年<sup>3</sup>。考慮到淨利潤，因為Trencin在私有化前已經賺錢，TVS可以輕易地從私有化的運作物業的利潤中<sup>4</sup>償還分期付款。

### 蘇伊士利昂水務集團收購TVS

地方政府在1998年年終將從國家得來的供水基礎設施的業權轉移到TVK，TVK的股東是特倫欽區的地方政府。後來，在1999年10月，TVK跟TVS簽署供水服務運作合約，於2000年7月1日生效<sup>5</sup>。此運作合約結果變成對TVK很不利。

在簽署私有化合約前，TVS和蘇伊士利昂水務集團（Suez Lyonnaise Des Eaux, SLDE）簽署了一份將來有可能合作的備忘錄。據悉，在還未私有化之前的一段長時間裏，SLDE已經和TVS洽談它將來參與在Trencin區在水利公司運作。在1999年10月，SLDE購得TVS的大多數股份而取得公司的決策權。現時，SLDE在TVS的董事局的5席中佔3席，包括公司總裁的職位。

### 歐盟專家小組調查私有化合約

在2001年年初，TVK從ISPA，一個歐洲委員會（EC）計劃，

獲得一筆近4百萬歐元的撥款去興建污水處理廠（Trencin Right Bank Waste-Water Treatment）。該筆撥款相當於項目總成本的50%，附加斯洛伐克政府提供的資金相當於12.5%。但到了2002年5月，EC發表了一份EC小組研究私有化合約而評估「有無空間賺取不當利潤」的報告<sup>6</sup>。報告的總結清楚指出Trencin Right Bank Waste-Water Treatment 項目中，TVS這間私營供水服務公司，有賺不當利潤的實際風險。報告指出TVK與TVS之間的運作合約中，有多條條款對私營公司有利，但是代價則由地方政府公司和消費者付出。

根據此合約，TVS取得獨家運作權利，運作TVK擁有的供水基礎設施二十年<sup>7</sup>。根據專家報告，合約中最有問題的條款，是有關租金金額，保證TVS最低利潤、管理費和組織費、維修的計劃及執行、投資、損害的責任歸屬，若然TVS違約TVK有的保障。這些條款令TVK和消費者承擔TVS增加的利潤。

合約保證消費者支付的水費不但包括TVS在維修，新的投資，及所有組織上的支出（包括每年通漲全數），還保證15%的利潤。根據報告的作者，以這方式保證利潤並不尋常：「在沒有規管運作成本下，給予15%的利潤，令TVS有機可乘，賺取不合理的利潤，也沒有為消費者的利益著想。」<sup>8</sup>在私有化開始的頭幾年，TVS不斷的賺錢，但TVK卻損失大量金錢。這都是因為運作合約有缺點，和使用基礎設施的租金計算錯誤。這種錯誤，到了租金在2002年增加了一倍，才得到改正。<sup>9</sup>

租賃物業的維修和新的投資，由租金的大部份，和由TVS向TVK提供的貸款支付。根據運作合約，TVS擬訂一個長遠計劃，包括為提供供水服務及運作基礎設施所需要的維修和投資。此外，TVS可以直接作出維修和投資，此舉令維修和服務運作之間隱藏的金錢流動風險增加。這樣，合約容許公共資源輕易被濫用：TVS自己提議TVK物業哪些需要維修和投資，然後TVS自己訂價，又自己

進行工程。<sup>10</sup>

如TVS有嚴重違約的情況，例如在維修或投資上有延誤，TVK在運作合約條文內無法制裁TVS。TVK可以控制TVS活動的權力有限，TVK只可以於每年進行基礎設施檢查，而TVS有責任每年向TVK遞交報告。根據運作合約，TVK應該優先償還貸款給TVS，例如當不可以還債給TVS時，再額外借貸來還<sup>11</sup>。EC的專家指出合作附錄內給TVS的運作指引及表現水平，大部份都是由TVS界定。EC報告總結：「ISPA的捐款有冒被看成是導致私營伙伴賺取不當利潤的危險，及/或ISPA的捐款導致當地人口的得益並不明顯」。專家建議TVK作為最後受益者，應該重新與TVS就合約談判，以減少TVS現在的優勢，否則這優勢就會增加到利潤不當的程度。

### 為提高透明度的鬥爭

當專家報告發表後，EC和TVK公司的代表舉行談判，設法解決專家小組的憂慮。EC將修改TVK與TVS之間的運作合約作為ISPA第二期撥款的條件。談判的結果已加入成為TVK與TVS之間在2003年1月簽訂合約的附錄。<sup>12</sup>

The Center for Environmental Public Advocacy（CEPA）是一間斯洛伐克的非政府組織，請求EC告訴他們是如何更改合約。EC的一位官員說：「合約重新商談，明顯改善了TVK的優勢，EC亦認可這結果。」<sup>13</sup>其他的資料，他請CEPA向斯洛伐克當局查詢。

斯洛伐克政府負責實施ISPA項目的機構證實EC改善了合約多處地方，EC專家報告批評的所有缺點都已解決。結果整份合約經修改後，反映風險較平均分佈。可是，它拒絕透露TVK與TVS之間的合約，因為TVK聲稱合約是商業秘密。它反而建議將合約公開的請求轉達TVK或TVS其一。<sup>14</sup>在2003年2月，TVK拒絕了此請求，而

TVS的回覆也一樣。

結果，到了2003年4月24日，CEPA根據編號 211/2000關於資訊自由的法案（Free Access to Information），向環境部要求索取TVK與TVS之間的合約的副本。CEPA要求合約的原本和修改過的版本都要。環境部拒絕此要求，理由是合約的內容是商業秘密。所以CEPA在2004年1月向斯洛伐克共和國最高法院入稟投訴環境部。2004年11月，法院取消了部門的決定，並確認合約內容應該公開。

### 從私有化「試驗性項目」汲取的教訓

從將特倫欽區水利服務私有化的個案中，清楚證明在所謂的公私合伙中，私營伙伴的主要目的是要令他們賺錢，而要供水基礎設施共同擁有人或消費者付出代價。特倫欽的個案成為斯洛伐克其他地方政府的反面教材。

將水利公司的股份轉移地方政府，政府實際上是將所有關於供水及排污系統的問題都推到地方政府身上。現在很清楚顯示地方政府並沒有專業知識或經驗去控制或管理水利服務。地方政府如沒有辦事能力或管理能力的話，是有它沒有能力去負責地去履行他們的義務，可能導致到供水服務的私有化有不同形式（賣股份，賣物業，跟私營提供者訂立運作合約等）。例如，布拉迪斯拉發（Bratislava，斯洛伐克首都，人口約55萬）已經準備水務機構在2002年私有化，其中最強的候選公司有法國公司威旺迪／威立雅集團（Vivendi/Veolia）。當2002年底新地區議會選舉後，這城市改變了計劃，終止私有化程序。可是這決定並未有阻止水利 TNCs 在將來私有化。

2002年採用一個新的水費監管方法，監管辦事處為每一供水公司制定水費上限。根據法律，監管價格應反映供應商適當的支

出及合理利潤。不幸的是，監管辦事處只有有限能力去核實供應商提交的資料。還有，「合理利潤」的意義並沒有清楚界定，導致有不同的詮釋。不過，水費已經自2002年起每年增長30%，預期2005年的增加（亦預計為30%），並不意味加價會結束。

地方政府擁水公共事業存在另一棘手問題，是為重建，改善設施，及興建新基礎設施的投資。唯一現有的公共來源的資金來自歐盟的凝聚和結構性基金，由European Investment Bank貸款（3千萬歐元）合資，和國家財政預算一小部份補充。可惜這些並不能滿足所有要求，但這些要求必須在2015年前達到，以合乎歐盟規則。政府拒絕增加國家負擔的部分，反而利用公共財政不足的藉口，來推動在提供供水服務中由私營機構參與。

### 以公眾為中心的供水服務管理的遠見

現時，供水服務的挑戰是環保水平、資金、有效性、被邊緣化的社區和弱勢社群的可負擔性，和在作決定時讓公眾參與。

供水公司一定要在最遲2015年前，合乎歐盟制定與食水及污水有關的環保水平。估計需要的投資金額約30億歐元，但政府現在只依賴歐盟的凝聚和結構性基金資助。供水公司和地區政府學會了如何從這來源申請資助，但現在它們要找尋其他資金來源。政府的撥款無可避免地要增加，否則目標無法達到。發展銀行（EIB，EBRD，世界銀行）都應該增加投入的金額，而不為公營或私營附加條件。

水公共事業仍有增加經濟效益的空間。以往供水服務都沿用嚴格中央集權和沒有彈性的制度，不能容納節省成本的其他可能。另一方面，水公共事業作為一個重要的僱主的功用也需要列入考慮。

弱勢社群的可負擔性是一個問題。幾個Roma社區都因為人民不能負擔水費而遭供水公司截斷供水。得不到乾淨食水，對居民的健康有潛在危險。

以往嚴格中央集權的管理幾乎完全排除有效的公眾參與作決定。即使現在的地區政府，供水公司的管理層，和其他公共部門通常不容許公眾「干涉他們的工作範圍」。所有關於供水服務管理的資料，和計劃策略過程的決定的公開，對公眾監控是極其重要。地區議會，官員，供水公司代表都需要明白公眾監控可以幫助他們提供有效服務。

現時，還未有足夠的社會壓力去開始這些改變。但當水費不斷增加的時候，不同團體的警覺和活動都有可能增加。消費者，工會，環保和社會福利非政府組織要清楚說明他們對公共供水服務的立場，及開始與現在的地方政府，供水公司和其他有關公共部門展開對話。很多市民團體已有經驗如何讓傳媒參與這些對話，和如何吸引各階層政客的注意。國際公平供水運動可以引用外國公營水公共事業的成功例子來支持這對話，及促進斯洛伐克機構和外國地區水公共事業的溝通，這可能會產生公營與公營合作關係（public-public partnership）。

**Roman Havlicek**是Center for Environmental Public Advocacy（斯洛伐克地球之友）的一員

#### [ 註解 ]

[1] “New private waterworks and sewerage company begins to operate in Trencin”. Trend No. 46, November 11, 1998.

[2] 這類私有化在1993年V. Meciar 總理執政時，編號92/1991的法案中在Conditions

of the Transfer of State Property to Other Entities引進。當時，這方法主要是用作將國有物業給對政府忠心的人士私有。

[3] “Proposal to issue the decision on privatization of a part of the Western Slovakia Waterworks and Sewage Company Bratislava, enterprise Trencin – the operational property.” 一份向斯洛伐克政府會議提交的文件，1998年8月18日。

[4] 在私有化前最後3年，Trencin Water Company 的盈餘分別為 35,081 million Sk（1995），16,742 million Sk（1996）39,436 million Sk（1997）。1 Sk = 0.025歐元。

[5] 租賃和運作Trencin區的水廠及排污基礎設施及提供一般維修及投資服務的合約日期為1999年10月7日。

[6] 歐洲委員會專家小組的最後報告 “PPP/SK/01/TR, Framework Contract for Provision of TA for Analysing and Monitoring PPP Operations in ISPA Countries Review of 6 WWTP ISPA Measures in Slovakia”，2002年5月（<http://www.vlada.gov.sk/phare/finalrepport.pdf>）。專家小組的目的是為了評估ISPA 資助的污水處理項目的籌備和實施。小組集中研究最終受益者在國有水公共事業的改革的法律地位和有關它們的機構和專業上的職責。專家小組的其中一個目的，如果水利公司的運作是或者交由私營公司的話，是「一定要撮要條文和條件，及估計有無空間賺取不當利潤」。

[7] 使用這些基礎設施，TVS付出相等於租賃物業的折舊的租金。這份合約有多個附錄，其中一個是TVS向TVK提供貸款的協議。利率，還款期，和其他任何關於貸款的資料都從未公開。根據TVK 2001年年報，貸款是45.5 million. SKK 已在2001年失效。

[8] 根據報告，將每年通漲全數反映在水費上不是慣常做法。通常，收回一部份的通漲來增加服務的效率是可以的。

[9] 運作合約內，租金是以相等於租賃基礎設施物業的折舊來界定。所以TVS不斷地賺錢，而TVK卻在合約生效後第一年虧損了超過5.6 million Sk，是租金金額計算不當。虧損又在2001年重複。只有當租金差不多加了一倍，TVK才有盈餘。

[10] 根據運作合約，和除了為維修和投資的直接支出外，大型維修和投資的預算包括TVS組織費用，TVS向TVK提供貸款（或TVK額外貸款）的利息，還有額外總支出的10%作為儲備金。因為TVK辦公室設置在TVS的建築物內（私有化物業的一部份），TVK還要交租給TVS。

[11] 與此同時，TVS 是應該促使這些貸款。TVK可以用這些新貸款的資金來投

## 180 第三部份 ► 特倫欽市水利服務私有化的教訓

---

資基礎設施物業，而後來，物業是租賃給TVS，TVK租金收入用來還債。

[12] ISPA Monitoring Committee 在2003年3月13日，於Bratislava舉行第五次會議的會議記錄。

[13] Carsten Rasmussen，European Commission，DG Regio 的信，日期是2003年4月10日。

[14] Radoslav Liptak 的信，日期是2003年4月11日。他是ISPA 於Implementing Agency of the Ministry of Environment的項目經理。

## 馬尼拉公共水務的發展前途

Carla A Montemayor

馬尼拉供水私有化的失敗已被證實和達到無可爭論之餘地了。公共事業於1997年私有化，七年之後，其覆蓋範圍，收費，服務，食水流失率，水源質素和其他在特許權合約內定下的目標依然未實現。兩家私人特許權經營商——Maynilad Water Services, Inc.（西部的經營者）和Manila Water Company Inc.（東部的經營者）承諾頭10年在其各自特許權的範圍，達到100%的覆蓋率；於25年內投資7億5千萬以提高供水質素及擴大水管網絡；把食水流失率由56%減少到32%。他們亦簽署合約，除與通脹有關的加價外，不會有無謂的加幅<sup>1</sup>。

Maynilad並不能達到目標。供水量只達到50%（而財務赤字達58%），其營運開支多於出價時的11%，而頭5年的成本開支低於承諾中的14億1千萬披索（PHP，菲律賓幣）的75%。食水流失率則上升至69%，高於私有化前的14%。自2001年，Maynilad已提高價格至五倍。而Manila Water則把價格上升七倍<sup>2</sup>。2003年10月的霍亂爆發死了七人，六百人病發，證明了水務和衛生質素極低劣。

覆蓋範圍的數字依然被受爭論，這兩家公司把得不到水管接駁服務的人口計算成一百萬，一些專家則計算成五百萬<sup>3</sup>。

水務組織一致認為西部要反私有化（或至少在西部）。這輿論反對菲律賓政府以「假接管」的方式援助Maynilad。最終的緊急財政援助計畫依然未向大眾公開。之前傳出的方案包括：政府以市價兩倍買回Maynilad的股份；償還部份特許權貸款；保留現在公司架構（減少Maynilad行政人員和Ondeo的參與）。最重要的

是保留公共事業的私有化特色和監督管理<sup>4</sup>。政府的目標是改善Maynilad的財政狀況以吸引新私人投標者。這並沒有意圖改變水務私有化的基本架構，或重訂水務供應為基本服務和人權。

### 挑戰合理的公營方式

當水務事業的重新公營化的理據已經無可爭辯的時候，有關的爭論依然存在。因為菲律賓公共部門的服務並不有效和可靠。菲律賓的水務活動份子要和沒效率和貪污的公共部門鬥爭，後者對改革無動于衷。所以1997年時沒有人強烈反對私有化。改革水務部門的可行性和具體方法，需要提出讓人信服的說法，才可成為政治可接受的計劃。

發展中國家的水務問題是很複雜的。一方面，提供水務是個理念上的挑戰，反對不公平和不人道的利益導向模式。另一方面，我們要面對現實，即窮人急切需要水源的供應。公營和私營之爭對窮人來說太遙遠也不切實際，反而對已有水務接駁但受私營水公司的劣質服務所苦的人更為重要。對得不到水務服務的人來說，他們歡迎所有會提供水源服務的公司。這可以說是反私有化的阻力。關於得到供水服務的問題中最重要的是一些如菲律賓這些國家的鬥爭。於以上情況之下，尋找其他可行的方法過程中而衍生的選擇，不一定和其餘的鬥爭一樣。我們會提出一連串的可能性，以應付在馬尼拉面對的問題。

### 公營方案的要素

任何一個想代替私人經營者的公營機構都要有以下條件<sup>5</sup>：

#### 1) 營運上的生存能力

要有財力去資助一個明確的資本支出計畫，特別是在貧窮地區擴充供水和恢復受損的水管網絡。機構履行服務的能力。公營機構須證明可以提供熟練的，以服務為目標和負責任的員工，和一套獎懲分明的制度。

#### 2) 有利的政策環境和法律架構

和聯合國千禧年發展目標中的減貧計畫合作，制定全民供水的國家政策。個別的水務供應商，政府部門和當地政府單位需要相互合作去推動食水供應，特別是對窮人的服務。阿羅約總統宣佈的10點方案當中，包括於5年內完成全民供水服務，可惜沒有詳加說明優先次序和選擇（例如由社區管理系統取代私人供應）。

立法管制和監督公共供水機構，包括表現標準及未達標準的處罰。一個新和獨立的監督系統是必須的。（請看以下討論）

#### 3) 合法而且負有責任

對有關水務的責任，權利和義務做好社會準備，持續教育，發展共識和承諾。私營企業一方面可能故意地忽視以上需要，或將自私的社會行銷（social marketing）列為優先實行的項目。社區的參與，除非直接影響利潤，並不是私人公司不可缺的。透過現場工作人員（field personnel）向居民交涉、分佈及收集意見，可以鼓勵社區對水務管理的參與，包括防止漏損和非法接駁，甚至集體維修水務系統。高收費可能於未來是必須的，用以投資於沒有供水服務或供應不足的地區。需要說服大眾的是改革的路十分明確。人民要相信對他們注入公營機構的錢（透過稅收和交叉補貼），不會進了政府官員和公共工程承包商的口袋。

公共事業財政和技術上的透明度。過程的複雜度如費率的調整，阻止了對價格和監管機制的公開討論。然而，社區表現了對水務行政管理足夠的認知，例如計量和網狀水渠標準，村鎮組織

的運動停止大量賣水。Bantay Tubig在United Homeworers' Asociation for Water 工作，以停止Manila Water 大量賣水給其村鎮。大量賣水包括安裝於村鎮門口的集體水錶，整個社區的收費是以商業而非家戶為準。一定要保障公眾得到公共機構的帳簿、資本支出圖、收費表、審計資料、管理程序等。以上的透明度可以鼓勵更多的社區，組織，當地政府官員和利益關係人（stakeholder）參與在政策上。這需要新的代表系統和其他規範決策者的制度化機制。例如Metropolitan Waterworkers and Swerage System（MWSS）的管理人員發現錯誤時要向大眾提出警告，也可以成立專責消費者權益的單位，起訴犯錯的官員。

**明確的責任與課責鍊（accountability chain）。**私有化前後的供水事業都是由官僚或不為眾所知的人士管理，只有收帳員和工程人員直接與用戶接觸。中央有客服單位，地方卻投訴無門。另種選擇的架構應該清楚指定水務行政單位的特定範圍負責人，例如：覆蓋率、服務、維修、水錶和帳單事宜…等等。理想上，各地社區要有專人回應居民的疑問和關切。

#### 4) 財政持續性

一些研究已經開始拓展由銀行和多國組織提供貸款的機會<sup>6</sup>。由於一些跨國公司已宣稱不再投資供水服務事業，財政確實是一個問題。以下是其他財政方案的建議：中央政府和地方政府合資；水務管理公司化，證券化（為水務計畫而設的流動市政／城市債券）等。

**交叉補助和調節式收費。**私人特許權經營公司實施了一種社會收費（socialised billing）。頭十個立方米收費最低，之後的收費隨一定的容量漸漸增加。然而，昂貴的接駁成本（4,000—6,000披索，約100美元）阻止了貧戶得到自來水。高接駁費成了普及供水的主要障礙。諷刺的是，住在城市的窮人用了每月收入的20%買比

自來水貴五倍的販賣水（vended water）。一個典型的馬尼拉家庭每月用水30立方米水，水費大約4美元。同一時期，城市中沒有水管接駁的貧窮家庭每月則必須花上20美元買6立方米的水<sup>1</sup>，還要額外自行負擔集水運送的成本，承受煮沸、貯存以及健康和衛生的風險。Manila Water時常要求社區負擔通往自家水管的費用，可是離水管較遠的住戶一般都不肯負責。於貧民區，住戶又要為「後水錶」（after-meter）區段的水管付費。這是很昂貴的，因為Manila Water把水錶安裝在非正式的地區，而不像Maynilad般安裝於鄰近的住宅<sup>譯註\*</sup>。

沒有來自中央政府的貸款或經費挹注，要達到普及供水的目標，零接駁費用、擴充和修復水管的成本便要由出資者承擔。如此一來，必定要提高某收入群的收費，這是兩家特許權經營公司常受到的阻力。能夠負擔個別水管接駁和社區管線擴充的人都會被要求付費。事實上，以上的費用可由大部份客戶於一段長時間支付，而不是直接受益者負擔部份建設的前期成本。

McIntosh略述增加收費的原則：（1）有水管接駁，尤其是得到24小時供水的客戶要付較高的費用，去補助得不到水管接駁的人。（2）收費架構要適合城市的收入概況，而且提出之前要做徹底的研究。（3）要有水費開支的最高限額——理想是用戶收入的5%<sup>8</sup>。

Bantay Tubig接受以上的原則，但只限於已改革的公共機構。我們不能於現行的制度或前私有化的公共機構提倡價格上升。價格上升但服務質素和覆蓋範圍沒改善是說不通的。

#### 5) 獨立，實用的管理制度

對於管制的需求，於公共機構內亦是不能過份強調的。我們需要規則來保證始終如一的服務，決定「有效」的價格，保存水

源，專業管理和保證財政可行性，特別是牽涉到公共津貼。如果公共水務管理單位將擁有資產作為附加的和明確的目標，這可能會和制定「有效」價格有所衝突。如果說整體上的水源供應目的在協助減少貧窮，如此的衝突是無實際意義的。水管接駁和用水的補助對窮人是十分重要。公共水務管理者要執行此原則，以及保證一個普遍的服務，而且在用水和固定收費間取得平衡<sup>9</sup>。

### 各種選擇

以上所述的公共化方案可以表現在各種選擇上，這些選擇的優缺點如下：

#### 完全公營

於此情況下，整個公共事業再度國有化（re-nationalised），而私有化政策被廢止。除了不太可能以外（阿羅約政府毫無傾向此政策的意願，大眾對此也沒有顯著的期待），這個方案有以下幾項要求：（1）免除Manila Water在東部地區的特許權。他們的表現只較Maynilad和私有化前好一點而已。（2）MWSS大規模和立即的改革。回到私有化前的劣質管理是馬尼拉市民所不能接受的，而且只會敗壞再度國有化的提倡。除非有一個一致和經營上的改革，完全公營是很難發生的。（3）國家／城市資源的接管。現時的政府陷入了財政危機，如果不能於兩三年內解決，會惡化成為一場經濟災難（economic meltdown）。目前並沒有公共基金資助公共事業。

#### 公共經營 v.s. 私人特許權公司

一個於西區真正的接管，是國家政府可以策劃而不用損失任何東西給Maynilad的。改革是必然的，但可以加入新的行政官員和管理架構，作為完善改革之前的過度機制。Manila Water可以繼續於東區提供標準的服務和價格，這可以避免公共化管理的西區僵化成另一個貪污和沒效率的政府單位。可是Manila Water於東區的運作亦和理想的相差很遠。在沒有因應通貨膨脹而調漲水費的情況下，其服務缺乏效率，又不能滿足迫切的需求。公司的財務限制和商業模式的管理，使他們不能實行阿羅約政府的水管覆蓋率目標。所有的接駁成本將由新的（大部分是窮人）客戶承擔。

華盛頓的私有化威脅令公營供水服務重生，她的Water and Sewer Authority（WASA）證明了公營機構可以很有效率：（1）財政自主。（2）收費結構不受政府干預。（3）籌集基金的能力（如發行債券）。（4）協調工人合約（使其合理化）。（5）量化服務的效率，以便和私人公司比較，如成本削減、服務水平等<sup>10</sup>。

#### 特許權的分割，本地政府於供水事業的參與

將馬尼拉的特許權分割為小規模地區，解決了為1千2百萬人口提供水源管理上的問題。各地區由政府部門（或由群聚式〔cluster〕的政府單位）監督管理，並有以下權責：（1）直接和所服務的社區聯繫；2）有最強的政治動力提供水務。地方政府可以立法為水務籌款。各地方政府可以互相比較，並可以找私人公司合作。結果仍然是可以讓各社區得到符合標準的機會。

#### 合作社

Binangonan和Rizal的合作社，已經於馬尼拉的市郊運作了30年，因為那裡遲遲得不到特許權經營公司的服務。這些合作社於

社區收集了資金，共同管理他們的水務並且也確實得到利潤，用於再投資公共事業。

然而，根據特許權合約，經營者可以於擴充服務同時，接管這些合作社而不用賠償。這種政策需要改變，社區應該複製合作社可實行的經驗。

## 結論

以上的建議是可以再研究，改革或結合的，令公共水務於馬尼拉成為可實行的計劃。馬尼拉水務的失敗，不至於成為如南方國家不能解決的問題。為對抗私有化，我們——本地和國際水務運動人士——要持續地勸服大眾，向政府和IFIs施壓，並且和社區合作建立一個更好的公共水務。

**Carla A. Montemayor**是「菲律賓水務警戒網」（**Bantay Tubig**）的成員

### [ 譯註\* ]

供水流程中分配輸水管到水錶稱為前水錶（before-meter）區段，水錶到水栓（water-bolt）稱為後水錶（after-meter）區段。距離愈遠管線愈長，費用自然愈昂貴。

### [ 註解 ]

[1] Lo, Frances. 2004. Making the Public Work: Alternative to Manila Water Privatisation. 在河內舉辦的亞歐會議上發表。

[2] Diokno-Pascual, Ma. Teresa. 2004 Lessons from Suez-Maynilad Water Venture（發表在比利時國會關於水私有化的質詢） Brussels: 11.11.11

[3] 在私人的特許權經營商的報告中指出，馬尼拉的每戶平均人口4.6人，而每9.2人有一個水管接駁。在一份亞洲城市的食水供應研究中，Arthur Macintosh 提出測量覆蓋率最好的方式是以有24小時供水為準，而這在Manlia公司的報告中並未紀錄。多數的馬尼拉居民，只有在一週內特定的幾天可以得到數小時的供水。Macintosh還質疑公司的報告中將消防栓，分享式的水管接駁，食水販賣站和街坊間再販賣的食水，都納入覆蓋率的計算當中。見 Macintosh, Arthur. 2003. Asian Water Supplies Reaching the Urban Poor. Asian Development Bank and International Water Association

[4] Diokno-Pascual, Ma. Teresa (2004) No to the Bailout (Bantay Tubig statement on the bailout of Maynilad). Manlia: Bantay Tubig

[5] Bantay Tubig主持過許多關於另種方案的討論，Institute for Popular Democracy, 也進行了相關議題的研究。本文列出的要素取自近三年來（2001—2004）的討論成果和研究資料。

[6] 見Hall, David. 2004. Water Finance: A Discussion Note. Paper presented at the World Social Forum in Mumbai.

[7] 見McIntosh, A. (2004) Asian Water Supplies: Reaching the Urban Poor. Asian Development Bank.

[8] 出處同註7。

[9] 見 Chrisari, O, Estache, A and Price, C. 2001. Access by the Poor in Latin American's Reform Subsidies and Service Obligations. World Institute for Development Economic Research.

[10] Gutierrez, Eric, 2002. Washington D.C's Continuous Internal Improvement Alternative—An Initial Inquiry on PSP in Water and Sanitation in the US. London. WaterAid.



## 印尼的供水私有化

Nila Ardhanie

### 雅加達供水私有化：七年來的「污水」

印尼的跨國企業Suez-Ondeo和RWE-Thames受到愈來愈多有關公司表現以及其他問題的投訴。雅加達（Jakarta）的PAM Jaya供水公司私有化始於1997年，Thames Water控制雅加達東部的供水權，而Suez-Ondeo則處理城市西部的供水。即使供水私有化之後帶來不少問題，印尼政府仍計劃進一步的供水私有化，包括多達250個國營供水公司。

起初，雅加達的供水私有化是透過內部閉門討論，而非開放讓有興趣的公司競標，非尋常地，在國務部（Minister of State Affairs）的指導之下，這是合法的<sup>1</sup>。事實上，政府有草擬指引，以致供水私有化的過程能順利地進行<sup>2</sup>。於1995年的中期，總統蘇哈托指示公共工程部（Minister of Public Works）加速私有化，因此部長即批准PT Kekar Thames Airindo（後改名為Thames PAM Jaya，蘇哈托之子握有部份股權）與PT Garuda Dipta Semesta（後改名為PAM Lyonnaise Jaya）處理印尼的供水服務。

以上兩間公司與PAM Jaya於1997簽定私有化合約，於2001年更新合約，私人公司從原水（raw water）至收取水費都有操控權。PAM Jaya負責監督公司的表現及於調漲收費的事情上給予建議。合約細則清楚訂明二十五年內的分紅模式，終止條例與資產擁有權的問題，但正式的私有化模式卻仍是含糊。合約沒有寫明協議是建造-經營-轉移（Build-Operate-Transfer, BOT），還是建造—擁有一經營（build-own-operate, BOO），是有特許權還是其他私

有化模式。在眾多的官方文件中，管理單位說明這是一份特許權的合約。而世界銀行，亦有關於Second Jabotabek Urban Department Project的文件，說明這項攸關給一千萬雅加達人供水的協定是一特許權的合約。無論如何，這都是一項讓供水公司大佔便宜的合約。因為所有財務上的風險由PAM Jaya承受。合約指明若PAM Jaya終止合約，則需要給付RWE-Thames與Ondeo-Suez下列款項：

1. 海外公司的所有投資
2. 保險費用
3. 合約剩餘半年之內稅收前的預計收入

### 目標失敗，價格上升

私人機構的首七年的表現差勁，而且大部份的目標未能達到。表格一顯示1998年的覆蓋率目標為49%，但成績只是43%。這趨勢持續了一段時間，而於2000年也只達到48%，遠比63%的目標為低。

1997年6月合約中的原始目標是於2002年給70%雅加達人持續供水。根據一位受僱人仕所指，公司所報告的覆蓋程度是有偏差的。很多情況之下，私人機構只於現有的供水設備上安裝新水管，舊的水管亦會被計算於新水管的數目之內。事實上，很多雅加達的貧窮社區於七年的私有化中沒有察覺任何改善的地方。

表一：特許權期間目標與現實的比較（根據Restated Co-operation Agreement的原始目標修改）

	接駁總數		服務覆蓋率		NRW (食水流失率)		售水(百萬)	
	目標	現實	目標	現實	目標	現實	目標	現實
1993		324.433		38%		53%		158
1994		349.849		38%		52%		168
1995		362.618		39%		57%		165
1996		393.746		41%		57%		176
1997		428.764		42%		57%		191
1998	470.674	487.978	49%	43%	50%	58%	210	181
1999	571.776	541.630	57%	43%	47%	54%	244	208
2000	653.885	562.255	63%	48%	42%	48%	281	228
2001	597.174	610.806	50%	51%	47%	49%	236	237
2002	636.461	649.429	53%	52%	45%	47%	250	255
2003	675.534	690.456	54%	56%	43%	45%	258	274
2007	796.738		75%		31%		297	
2012	847.774		89%		26%		322	
2017	864.511		100%		26%		337	
2022	879.511		100%		26%		353	

來源：雅加達供水管理單位，2004

自從供水私有化開始，從用戶收取的水費和PAM Jaya付給兩間公司的運作費用之間出現很大的財務赤字。如表格二所示，2000年的財務赤字是最嚴重的，供水公司以此去支持調漲水費，私有化之後水費已增加三倍（2001年4月增加35%；2003年4月再加40%，而2004年1月再加30%）。2004年頭半年，赤字總額為九兆盧比，這被視為PAM Jaya對RWE Thames與Ondeo欠的債。直至2003年，駐印尼的英國大使Richard Gozney覺得有必要知會副總統Hamzah Haz，RWE Thames每月損失十五萬美金，於2003年11月，損失達至580萬美金。於2004年中旬，雅加達的總統同意由2005開始可自行增加水費，那意味著調漲水費不需政府或市議會的批准。水費每六個月

會自動增加一次，若私有化在未來18年持續，雅加達會面對36次自動稅收增加（合約於1997年簽定，長達25年）。

表二：赤字（十億盧比）

種類	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 上半年	總計
供水所需費用	265,7	510,20	647,40	673,80	726,10			
水費	264,5	380,30	405,90	529,10	605,80			
財赤	1,20	129,90	241,50	144,70	120,30	175,00	87,50	900,10

來源：印尼供水承包商協會2004

### 對工人的影響

員工被解僱是私有化一個很普遍的情況，雅加達也不例外。直到現時至少有1,000名工人被解僱。其中有很多員工自願離職，原因是惡劣的工作環境導致很大的心理壓力。據Zaenal Abidin（PAM Jaya工會會員）說「私有化之前，僱員享有較多的優惠。每個員工有制服，有薪假及衛生設施。但私有化之後，所有權利也消失了。事實上，我們要等四年才可得到自己的制服，還得經過冗長繁複的手續。」

另外，兩間公司提供的提早退休計劃也帶來嚴重的問題。有十年年資的員工只能收到每月十五萬盧比的退休金（相等於若十六美元）。一位同公司的外籍員工每個月就有一億五千萬盧比至二億盧比的收入（相等於1萬6,130至2萬1,500美元）除了薪金，他們還享有其他福利。一個退休的印度尼西亞工人的退休金只是一

個外籍員工的薪水的0.001%!

印尼供水承包商協會（雅加達分會）的主席Poltak Situmorang說：「外籍員工花在保安上的費用超過十億盧比，全部的錢就為了確保他們『平安』，每個員工每天基本有五個隨身護衛保護。」<sup>3</sup>保安的支出是遠超出分配給豐厚離職金計劃（golden handshake of scheme）的22億1,000萬盧比。

### 250間國有的供水公司將被私有化?

雅加達私有化的慘痛經歷並未打擊印尼政府。近年，上百間國有的印尼供水公司（PDAMS，多數因欠債和管理欠佳而陷入困境）也著手進行私有化。地區基建部門的首長Totok Supriyant，於2004年4月告訴傳媒90%的「病態」PDAMs將會被私有化。由於「健康」的PDAMs只佔10%（30間PDAMs），最少有250間PDAMs將會被私有化（印尼約有300間PDAMs）。

前環境部長Nabiel Makarim曾多次提及他支持私有化計劃，因私有化能促進有效率的水源管理。據Nabiel說，全球沒有一間國有的公司能有效地管理水源<sup>4</sup>。直到現在，印度尼西亞有三個城市的水源管理是完全由私有公司管理的：雅加達、巴丹島（Batam）由百沃特（Biwater）管理，徐圖利珠（Sidoarjo）由威望迪（Viverdi）和泰晤士（Thames）合夥管理。

Totok Supriyanto曾說過將會有愈來愈多的PDAMs被私有化。現時有八間PDAMs加入了個特別的計劃，透過市區水質及衛生改善計劃（由世界銀行管理與亞歐會議〔Asian European Meeting, ASEM〕撥款），令PDAMs變為更「健康」的公司。當計劃完成，八間PDAMs將順理成章地被私有化。一位World Bank負責水務管理的員工說：「計劃的目標不是要私有化PDAMs，但他們不會再是

『病態』公司」。他說World Bank也正為其他「病態」公司通過出租準備另一個計劃。計劃應清楚定義及解釋私有化的意思，並說明出租是另一種形式的私有化。

雅加達的經驗是受World Bank的Second Jabotabek Urban Development Project所影響。透過這計劃，PAM Jaya接受了一筆9,300萬美金的貸款去增加它的覆蓋率至70%，當計劃完成時目標卻沒有達到，PAM Jaya就會被私有化。同一個計劃亦撥款給PDAM Tangerang去建一個水質處理廠以增加對雅加達西部的供水量。此計劃的費用部份由法國政府贊助，當計劃完成，雅加達西部的供水管理將會由法國水務巨擘蘇伊士利昂水務集團（Suez Lyonnaise des Eaux）接管。

### 水務機構陷入債務危機

印尼數以百計的PDAMs之所以失敗，主要是由於大量難以償還的負債。例如，於1996年，PDAMs Kediri欠世界銀行30億2,500萬盧比，於2001年開始償還，於十八年內，每月付1,500萬盧比。但PDAM Kediri 只能提供每月7,000萬盧比的運作成本及6,800萬費支付員工的薪水。只剩餘200萬盧比，他們怎能還清債款？另外，每年捐給當地政府的一億盧比也是一個負擔<sup>5</sup>。PDAM Kediri 只能等著失敗。PDAM Semarang、Papua和其他很多公司也面對類似的問題。因此以負債為本的計劃不再是令PDAMs 變得「健康」的一個選擇。

在表格3，我們可以看到Wijanto Hadipuro在2003年的研究結果，研究顯示PDAMs的負債模式。貸方多是國際金融機構，它們同意給予的貸款是高於借款人的資產。在棉蘭（Medan）的PDAM Tirta Nadi擁有價值160億盧比資產，但他們負債額是700億盧比。PDAM Pematang Siantar的資產只值168億盧比卻負債385億盧比。

Wijanto懷疑這模式並非偶然，而是有計劃的，迫使PDAMs對私有化沒有爭辦的餘地。

表三：PDAM海外負債相對資產（單位：盧比）

No	PDAM 的名稱及所在地	海外債款 (1998)	海外欠債 (2000)	資產
1	Kota Medan “Tirta Nadi”	0	70,359,805,198	16,547,760,477
2	Kota Pematang Siantar “Tirta Uli”	0	3,557,460,654	1,852,476,409
3	Kota Bukit Tinggi	2,129,581,730	1,789,631,128	665,453,020
4	Kota Bandung	0	277,465,537,059	254,015,898,071
5	Kabupaten Bandung	0	11,071,768,875	2,334,731,178
6	Kabupaten Garut	-	3,770,872,565	3,585,294,565
7	Kabupaten Wajo	-	15,000,000,000	1,709,266,103

來源：Directory Indonesia Water Association 1998 and 2000

### 對私有化的抗拒

自從編號7/2004的法令於2004年3月通過，印尼的水務私有化及商業化是不可避免的。只有大規模及持續性的群眾反對聲音能減慢私有化速度。而近年來，反對以很多種不同形式出現。學者，運動人士，PDAMs的僱員，一般大眾，甚至RWE Thames & Ondeo的客戶也以不同方法去阻止雅加達的私有化。Kompakta（雅加達的用水消費者團體）已找出兩個反對這兩家公司的案例。第一個案例是關於稅收的增加，而第二個案例是關於差劣的服務。

現時有五項訴訟反對新立的水資源法例。這些訴訟是由

NGO團體和社區於憲法法庭（Constitutional Court）前提出，提出的原因是法律與印尼的憲法有牴觸，憲法第33條明列所有對人民基本生活有影響的事務機構應屬國家所有。但水的法例卻提供很多機會給私人機構供水管理擁有權（用水權及取水權），准許水的出口及批准私人公司及個人：

1. 參與食水服務
2. 管理部份河流
3. 改變天氣

另一反對TPJ和Palyja的案子亦由承包商協會準備中。兩間公司被指違反了反壟斷法（Anti-Monopoly Law.），因他們只委任少數的承包商去承接外包的工作，但其實在雅加達有數以百計更合資格和有經驗的承包商。

反私有化行動更開始蔓延到雅加達、萬隆（Bandung），巴地（Pati）和美納多（Manado）等地。反對聲音多指差劣服務或來自一個社區拒絕私有化計劃，如在Bandung，Pati和Manado便有這例子。可惜的是，這行動並未進展到一個持久大型的行動。印尼反私有化運動仍是偶發性和反應性的，且未得到大眾足夠支持。

行動缺乏支持是因為公眾沒有認知和人們不明白供水私有化所顯生的問題。比如，私有化的影響；當私有化開始，什麼情況會出現？再者，公有的供水公司已被受影響，它們認為私有化是清債的最佳解決方法。它們相信透過私有化，債款可以還清，以致公司可以正常地運作。

印尼的PDAMs由於欠債的數額龐大，大多數都陷於一個很複雜的情況中。因此，若我們希望保留公共擁有權，第一步就是要清減或除去所有債款，包括對中央政府及國際金融機構的債務，如ADB及World Bank。否則，PDAMs是沒有可能正常地運作下去。

它們可以從健全的PDAMs學習如何有效率地管理。（大多數印度尼西亞健全的PDAMs沒有海外債務的負擔，或它們的負債是很少的）

### 有效的公共供水是可行的

在印度尼西亞有一些PDAMs是可以有好的表現的，例如PDAM Solo。PDAM Solo是於1929年成立，它擁有良好的財務管理，而且正嘗試保護水源和鄰近社區附近的環境。它的覆蓋率達56%，是一個很高的百分率，因為一般印度尼西亞的PDAMs只有18%。有別於其他的PDAMs，PDAM Solo已有一班主動及有批判性的消費者團體，而且對用戶的投訴和期望做很好的處理。

雖然只有少數健全的PDAMs，但於未來將可傳授運作模式和管理的經驗給其他PDAMs，以便其他的PDAMs，政府，捐款機構能吸取經驗。健全的PDAMs所帶出的訊息應是逐步消除公共供水會失敗的觀念。

**Nila Ardhianie**是「印尼全球化論壇」（Indonesian Forum on Globalisation）的一員

### [ 註解 ]

[1] Municipal Water Companies與the Private Sector的合作指引。指引編號：21/1996。

[2] 有趣的是，這是唯一一項有英文翻釋的規條。指引列明鼓勵所有印度尼西亞的水務管理人與私人機構合作。建議過程是透過，直接預約；由私人機構主辦提出合作機會，而供水公司可選擇與哪間公司合作。

[3] Presentation in Drinking Water Service in Jakarta as a 477-Year Old Megapolitan City,

August 31, 2004

[4] Tempo Interaktif, 15 December 2003. Ministry of Environment Agrees to Water Privatisation.

[5] Kompas, March 16, 2001. PDAM Could Not Pay the World Bank Rp 3.25 billion.

## 墨西哥的城市水務管理

David Barkin

墨西哥在水務管理上出現重大的轉折點。國家水務法（Law of National Water）於二零零四年四月修訂，改變了墨西哥的水務管理制度。一方面，全國水務委員會（CNA），作為一個相對地強大的組織，經證實後部門被指控為疏忽失察；法律託管了一個分權程序，導致系統之中重要部份的管制上有重大變化，包括削減CNA的權力。在這點上，地方蓄水池管理議會（Consejos de Cuenca）是一個創新的組織；當用戶控制灌溉系統的時候，同時委以他們責任，用戶需承擔營運經費和維修、保養<sup>1</sup>。城市水務管理亦在壓力下改變他們的管理結構。

在墨西哥，食水和污水系統是由市政府負責；全國共有大約2,500個機構，多屬小型行政體制，水務便由專門技術不多的僱員管理。有大約435個水務系統以獨立機構運作，它們不是依賴市府的半自主單位，就是由獲得政府特許的私人公司或是公私合資企業管理；所有主要國際水務公司——法國蘇伊士集團（Suez）、德國RWE集團、巴塞隆納水公司（Aguas de Barcelona）、威望迪（Vivendi）——與許多較小的國際企業一起，參與管理一個或更多地方的食水和污水系統<sup>2</sup>。近來的發展是把污水系統的特許權獨立出來，與私營公司簽訂一份通常稱作BOT（建造、經營和轉移）的計劃，費用則轉嫁予納稅人。目前，少於四分之一水務系統的有污水處理廠，而建造落成的則只有大約22%確實運作。

在城市水務管理，墨西哥主要面對的挑戰在於要以一個高效率和財政上可行的方式，確保有一個全國普及的食水服務以及足夠的設施來處理污水。當前沒有一個水務系統是財政自足的，再

者幾乎所有水務系統都被巨大的水耗問題困擾，他們的管線分佈系統設計簡陋殘破，並已數十年遭受忽視。同樣備受忽視的不只是缺乏系統的生態系管理（ecosystem management）的市區供水服務，更令人不安的是污水排放的地方不詳。污水依然經常再流入為供應本土市場而耕種的水果和蔬菜的灌溉系統。

當局要面對的另一個嚴重的問題是他們無能力規範用水量大的用戶，和用戶（消費者）之中的不負責任「文化」。這些問題因墨西哥的技術和政治特點惡化，以往未受到關注。憲法上，水是國家擁有的資源亦受制於政治；從二十世紀的初期私營單位長期享有鑽井和用井的特許權，主要用於農業。隨著都市擴展和工業發展，商業和工業對水的需求導致誕生了一個有利可圖的水市場，工商業對水的需求已經比得上農業了。他們支付固定的許可證費用予聯邦當局。與此同時，雖然他們同樣依靠供應城市的蓄水層來汲取食用水，工商業用戶仍是在地方水務代理商的控制之外，這包括耗水量和財政上的責任。國內多數消費者並沒有測量他們的用水量。即使設有水錶，許多水錶本身不能運作，或是不正確地運作：例如空氣進入輸水管不但沒有抽出，而且當空氣被推進後水錶依然列入計算。令問題惡化的是大量未登記的消費者——經常連接了自己到供水系統而沒有通知水務機構的中型工商企業。最後，很少人致力關注用水的「文化」問題，這需要從一些教育活動中教導家居用戶用水模式、防止洩水和重複用水等。相反，由於CNA實施了排污費，許多大規模的工業用戶現已安裝污水處理和回收設施。

墨西哥水務改革的遠景可能是未來數年間墨西哥私城市水務管理系統朝向私有化管理。如同現今大部分的國家，私人公司支配少於5%消耗量，但政府宣稱，國營部門缺乏技術和財政能力去接受挑戰，以保證能夠供應高質量的水來迎接國家未來的需要。

然而，最近的一次經驗，顯示了這個評估不可信。在這短短的介紹裡，所提及有關私有化導致的嚴重問題只是冰山一角。

坎昆（Cancún）是旅遊勝地，最初由附屬Enron Azurix供水。在宣佈破產以後，Azurix把經營權轉讓予昂帝歐（Ondeo）——法國水業巨人蘇伊士（Suez）的附屬公司。昂帝歐反向墨西哥政府銀行Banobras貸款以提供經費給它購買Cancún的供水合約。昂帝歐對於規定對污水處理的投資不但還沒有實踐，更被發現污水流出物排入加勒比。水費高昂但抗議的聲音卻不多，原因是大部份的水費均由旅館支付。

薩爾蒂約（Saltillo），一個北部的工業城市，將一項飲用水服務的長期特許權，出價售予由西班牙水務公司附屬的Aguas de Barcelona和市政府資助的聯合企業。在首二年期間，水費加幅達到32%至68%，違反特許權的條款規定加幅必須低於通貨膨脹率，即11%以下。在這種情況下，委員會當中的市政成員在監督西班牙的行政部門是有疏忽的。雖然公司增加了收費收入和服務人口比例，但其明目張膽的違反營運條款挑起了積極而有力的抗議。

阿瓜斯卡連特斯（Aguascalientes）的水務系統是讓實力雄厚的法國威望迪（Vivendi）附屬的一家私人公司主理，在水務上的參與度舉足輕重。這個位於墨西哥北部的半乾旱工業中心對水的需求迅速地上升，可是卻直到公眾不滿，加上政府的說服下水務公司才修改投資計劃，把服務延伸到更加貧瘠的地區。阿瓜斯卡連特斯的水費是全國最高的，危險的是地下蓄水層將被耗盡，但至今未見有效措施以減少消耗量，亦未見管理層改變其業務常規。雖然不為地方政府接受，見識廣博的專家一般預期這個區域將會是首批有水源危機的地區之一，因而削弱經濟擴展。

相反地，在水務上，墨西哥第二大市蒙特雷市（Monterrey）的公營機構被譽為管理最佳。質素相若的包括部份位於北部區域

的水務公司。通過他們的供水網路，這些組織均成功保證可服務廣泛地區，增加客源及收入，同時減少水耗。

墨西哥當前面對最大的挑戰是保證在市民可付擔能力之內提供一個充足、完善的水務予城市人口。只有墨西哥城是例外，因為她的水費收取並不來自價格較低的基本服務。更加困難的是不論私有或公營，目前政府無法對水務機構實行有效的管理系統，而且分配到這項基建的資金是不足的。或許最巨大的問題是政府的不願意鼓勵，甚至不允許公眾參與關於公共業務失察或管理的討論。在財政上（償還債務能力的問題），管理能力和各機構參與度的問題解決之前，墨西哥是不太可能有效地把它的水務系統現代化。

**David Barkin**是墨西哥霍奇米爾科（Xochimilco）Autonoma大學的經濟學教授

### [ 註解 ]

[1] 可惜的是，這些議會並未讓小用戶（農民）和其他蓄水池的相關團體參與，他們的努力對消費者（城市和工業的）所依賴的地下水層的維修和補給起很大的作用。

[2] 針對墨西哥市中的帳款和費率的行政作業，由外國和墨西哥首都的聯合企業協商出一份獨特的合約。公司必須負責維修區域內的次級管線，所有的政策和收費結構由當地的立法機關決定，對公司的補償則根據原始投標的合約。自從1994年，外國的投資者撤走，四分之一由墨西哥公司管理。

## 民以水為天：談談中國水務的私有化

區龍宇、魏雁竹

水是地球上極珍貴之物，是人類以至萬物賴以生存的重要資源。使用潔淨的水原為人的基本權利，但現在它卻被大資本家從公共資源轉變成拿來交易的商品。水務私有化這列死亡火車鳴起啟程的氣笛，改革開放後的中國也幸運地搶搭上這班車。

中國原本就是一個水資源缺乏的國家，人均佔有量僅為世界人均佔有量的四分之一。中國在改革開放後，快速發展的工業化及城市化，導致水資源的污染空前惡化，使其短缺問題只會更為嚴重。目前，中國大陸三分之二城市缺水，其中110個嚴重缺水。過去七年，中國人均用水量下降了1.7%。

在供水服務上，由於資金投入不足及管理不善，許多城市的舊區（常常也是貧民集中地）的供水服務素質持續下降。在農村，由於缺乏資金，今天仍然有3.6億農民沒有自來水供應，他們當中更有不少因為無錢打深井而嚴重缺水。

中國政府的對策，是採取新自由主義方針，引入市場機制，在供水服務上實行大規模的商業化與私有化。他們強調唯有落實「使用者付費」概念及提高水價，方能使民眾意識到節水的重要性。無論政府的門面話說得怎樣漂亮，這些政策的客觀效果都是一方面大大增加國內外水務企業的商機及利潤，另一方面使普通百姓百上加斤。目前，全國現有系統內城市供水企業600多家（不包括企業自備水廠），職工28萬多人，年銷售收入總額180億元左右，對水務公司來說是一塊大肥肉。

1949—1978年期間，中國實施指令經濟。在這樣的經濟體制下，公共事業皆屬國營，在水務方面，所有供水和污水處理等水利建設皆由國家出資興建和維修。中國政府保障人民基本生活需要，給予水務大量補貼，以維持低廉的水價；計費方式是採「包費制」<sup>1</sup>，而非以量計價。改革開放前城市水價一直保持較低水平，甚至有的年份還有所下調。老一輩人至今還記得一毛四分錢一噸水的年代，而污水處理收費更是1990年代中期才有的事。

另一方面，由於國家投入資金不足，以及管理落後、官僚主義嚴重，從水廠到管網都非常殘舊，造成水質不好，滲漏嚴重，用戶也沒有養成節水習慣。有些地方的官僚主義嚴重到出現隨意斷水、拖延修理、漠視水質等等侵犯消費者的行為。

1978年底十一屆三中全會確立了改革開放的方針，中國自此由指令經濟體制轉向市場經濟。1980年首先取消用水包費制，普遍安裝水表。1984年實行超過定額用水就加倍收費的制度。直到這個階段為止，這些改革都有合理的一面，可以有效促進居民節水，又沒有廢棄原有的政策的精神，就是視水為公共福利。可是，從1991年起，中國政府正式把供水服務的定價原則規定為「成本+費用+稅金+利潤」，也是說，正式把供水服務從公共福利改變為盈利項目。在此之前，官方傳媒已經不斷為這種重大改變製造輿論，把過去供水服務的一切問題都歸咎於視水為公共福利的政策，認為這樣導致人們浪費食水。其實，由於投資不足而造成的水管滲漏，其浪費的食水可能比居民浪費的更為嚴重。建設部原副部長李振東提供了一組資料，2002年對408個城市的調查顯示，平均滲漏率為21.5%，每年浪費食水100億立方米，相當於全國3年的節水量。

同時進行的改革還有：

一城市供水和污水處理設施的建設的主要承擔者從國家改變為地方政府；地方政府往往帶頭組建大型國有企業，把當地的所有同水有關的服務全部包括進去，基本以商業原則經營，只是水價仍然多少受監察而已。以前水務公司被列入為福利性的「事業單位」，改制後變成盈利性的「企業單位」。

一中國政府同時逐步放寬對民間資本（包括外資及國內法人投資）的投資限制，鼓勵它們進入供水等公共事業。這樣，不僅像蘇伊士里昂、威力雅環境、泰晤士水務等跨國水務公司全面搶佔中國水務市場，而且也造就了一大批本土大型水務公司，分享每年180億元的大市場。過去幾十年所積累的4000億元的公共水務資產，也從此成為名為國有、實際成為商業化機構所壟斷的資產，或者是被變賣給中外資本。這是一場沒有私有化之名的私有化。

導入市場機制後，水不再是政府提供的福利，價格自然飆升。中國三十五個大城市的平均水費，從1988年1度0.14元，到2003年已經漲到1.26元，升幅超過八倍。北京從1989年到2003年，14年間水價漲了九次，從0.12元漲到2.9元，漲幅23倍。其他城市水價沒這麼可怕，但是漲幅也相去不遠。國家統計局計算到2005年九月，平均水價是2.29元。水價漲幅遠超過油價調整的幅度<sup>2</sup>。

早在1985年，董輔祥、董欣東做過研究，結論是當水費佔居民收入的比例大於2.5%時，居民就會認為偏高，要節約用水。<sup>3</sup>幾年前幾位學者在北京、河南、內蒙古、寧夏、山東五個省進行調研，發現在最貧窮的居民中，水費收入佔月收入遠遠超過2.5%（見下表）<sup>4</sup>。

不同收入水平戶水費和電費月支出佔月收入的比重

不同收入戶	水費佔收入的比重(%)	電費佔收入的比重(%)
1/5低收入戶	4.19	11.62
1/5中等偏下收入戶	1.87	5.05
1/5中等收入戶	1.26	3.55
1/5中等偏上收入戶	1.20	2.69
1/5高收入戶	1.40	2.37

從上表可見最低收入戶，單是水電費支出已經達到月收入的15.8%，不能不說是沉重的負擔。一篇叫做《節水意識》的小說記載了貧民為了節省開支而學懂了各種用水秘訣：「把水龍頭開到最小，僅流出細線般的水流，水表就不跑字」；又或者到公廁用公共水龍頭，結果公廁成為最熱鬧的地方，水龍頭前排起了隊，從洗衣服、洗菜到擦拖把都有。

### 外國資本首先吃個飽

日益嚴重的缺水問題正不斷推高水價，而受到水價上漲的吸引，國內外資本正加快進入中國水務市場<sup>5</sup>。1992年法國蘇伊士集團（Suez）投資廣東中山市坦洲自來水公司，是外國水務集團資金直接介入中國自來水業的開始。隨後，該集團（蘇伊士）聯合香港新世界基建投資有限公司合資成立中法水務投資有限公司。迄今為止，中法水務已先後在中山、廉江、鄭州、保定、瀋陽、吉林、三亞等多個城市興建了15家合資水廠，投資總額達二億元<sup>6</sup>。

在最初階段，中國政府只是在水廠及污水處理廠的建造及經營上引進外資。蘇伊士里昂水務集團廿年來參與建造了一百多個水廠，其中直接經營的有十三個。另一家法國公司威望迪則較晚，只造了兩個水廠，但是1997年它同天津市供水部門簽訂的一項

合資協議，不僅讓它佔有55%股權，而且第一次讓一家外資經營現有的水廠（而不是像過去那樣只能經營自己所建造的水廠）。但是由於利潤豐厚，近年已大量吸引其他跨國公司參與競爭，包括泰晤士水務公司、安格利水務公司等。許多地方為了引資而不惜向外資作了高利潤保證，高達12%—18%的投資回報率。國家統計局1999年提供的報告証實，外商在中國投資的所有產業中，最有利可圖的產業竟是自來水廠。1997年中國政府終於宣佈停止外資的利潤保證，但是據業內人士說，上有政策，下有對策，有些地方還是變相保留了利潤保證，即使利潤率可能有所下降。

1996年，沈陽市政府給予興建沈陽第九水廠的香港匯津公司的保證回報率異常高：第2—4年為18.5%，第5—14年為21%，第15—20年為11%。這種高回報拖垮了沈陽自來水總公司，因為它向市民供水的價格只是每噸1.4元，而向匯津公司買水的價格卻是2.5元一噸。2000年，沈陽自來水總公司虧損高達2億多元人民幣。該公司總經理張國祥說：「價格和數量都定死了，外資的投資等於沒有任何風險。匯津在五年前就拿回了全部投資本金，剩下的15年就是回收利潤了。」<sup>7</sup>為甚麼分明是損己利人的事都要做？2002年三月初南方日報的網頁隱晦地說：

「高回報率的背後還閃現著腐敗的影子。……原沈陽自來水公司總經理遲若岩（後升任市政府副秘書長）因涉及『慕馬案件』被判刑。據知情人透露，在遲的一升一調的過程中，自來水公司的業績一落千丈，其中的重重疑點被有關方面稱為『水務黑幕』。」

沈陽自來水總公司年年虧損，在挪用完其他資產後，只好硬著頭皮和匯津攤牌，2000年底雙方達成了「諒解」，總公司買回匯津在第九水廠所佔股權的50%，投資回報率降到14%。經過改動合同後，總公司少付兩億元，可是不僅外資仍然享有利潤保證，而

且14%回報率也實在不低。

2001年中國加入世貿，其中對水務市場更是一步到位地向外資開放，不設過渡期。2002年3月，原國家計委在新公佈的《外商投資產業指導》中，將原禁止外商投資的供排水城市管網首次對外資開放。此舉意味著外資擁有了向用戶最終零售水的權利<sup>8</sup>。抓住這最後一環就等於抓住巨量現金收入。同年，蘇伊士里昂屬下的中法水務公司終於與沈陽自來水總公司達成全面合資的協議，合資範圍包括污水處理、自來水銷售及管網建設。中法水務說，他們有先進技術及有效管理，可以為合資公司節省成本。但問題是，省下來的錢會落在誰人口袋？

### 本土水務資本青出於藍

據業內人士估算，外國資本對中國水務的投資僅占中國水務全部投資額的1%。中國畢竟太大，外資很難一口吃得下。中國的城市供水企業，絕大多數仍然是國有企業或國有控股公司。雖云是國企，但基本上是商業性運作。近年來這些水務國企或者變成中外合資企業，或者紛紛上市集資，發展成巨型的壟斷性水務公司或公用事業公司。以此為主業的上市公司有首創股份、原水股份、創業環保、武漢控股、南海發展、錢江水利等六家，而首創股份在跨地區經營中又表現得最為出色。它現在已經跨出北京，逐步把經營範圍擴張到各地，形成區域壟斷優勢。

除了跨地區經營之外，水務巨頭還採取跨行業縱向兼併的經營方式，把供排水、水電、水源工程、管網建設，節水、污水處理以及相關設備生產等一系列產業一手包辦，形成壟斷性經營。例如，2001年底，深圳市水務有限公司成立，是中國首個結合原水供應、自來水供給、排水、污水處理、中水回收利用等事業於

一體的大型水務集團。這家上市公司坐擁50億元資產。本土資本的嶄露頭角，開始使外資水務巨頭感到巨大競爭壓力。

中國雖然還經濟落後，可是由於有較為雄厚的工業基礎和強大的政府調控能力，所以不是普通的發展中國家，而是有相當實力的資本主義強國。因此，不管是一般行業，還是水務行業，本土資本都有一定能力跟外資競逐國內市場。這也是為什麼沈陽自來水總公司最終能夠迫使匯津修改合同。一位本地自來水公司的頭兒就蠻有自信地說：「給我政策，給我那麼多錢，我也能買水廠，做的會比外資還好呢。」

這些本土水務公司由於從頭開始就同政府關係密切，而這種公關資源是外資所無的。比如北京首創公司，本身就是北京市政府重組後再分離上市的，主要高級管理人員都是原北京市計劃委員會的人員，這種官商的背景使他們佔有莫大的優勢。

這些本土水務公司雖然變成了商業化企業，可是官商作風和壟斷行為並沒有真正解決。一篇文章這樣反映民情：「供水之『惑』聚含了供水企業、物業公司、物價部門、城市居民之間的許多困惑、質疑、爭執、不滿、憂慮，體現了城市供水管理上的極度不和諧之痛，而這種不和諧現象歸根到底就在於供水企業的壟斷地位，以其獨家經營的姿態坐享壟斷利益，使供水市場缺乏相應的競爭機制，導致了諸如高價收費、濫收費用、強行收費、自行斷水等侵犯消費者合法權益的行為。」<sup>9</sup>

### 員工的悲哀

中國水務的商業化和私有化的另外一個後果，就是巨大的裁員壓力。一旦同國際市場接軌，管理層自然會以外國的標準來衡量本地的人手配置。據說，國際上供應1萬噸水只需8名員工，如果

按此標準，那麼，全國28萬水務員工就有一半要裁掉。事實上，裁員潮早就開始。1995年，中法水務在沈陽興建的第八水廠，營運時就把原來的300名員工編製縮減為100人。僥倖留下來的，也往往飽受待遇下降的厄運。比如，原紹興市斗門、城南、皋埠等鄉鎮水廠被併入市自來水公司後，職工收入由原來的人均收入五萬餘元下降到現在不足三萬元。不少職工心態失衡地說：「辛辛苦苦幹一年，只抵款爺宵夜費，埋頭苦幹幾十年，今日下崗再就業。」

「至於那些被收購或是被『特許經營』後的水司，職工由原來的『水司人』變成了『打工仔』，無論收入高低，這種社會角色的變化都會造成職工心理落差，而這種心理的落差無疑會給職工帶來情感上的失落。」<sup>10</sup>

不過，常德市的自來水公司員工則作出了一個榜樣。一家叫金鍵米業的公司一接手經營自來水公司就實行裁員，但是員工進行抗爭，直至金鍵米業放棄接手為止。

但是，這些成功例子畢竟只佔少數。由於中國政府不容人民享有言論、集會、結社等基本自由，雖然居民和水務公司員工的利益屢屢被侵害，卻很少能夠採取什麼行動，或者即使採取行動，由於官方對民間運動的壓制，想要成功也很不容易。

2006年7月20日

區龍宇是香港全球化監察編輯，魏雁竹是台灣輔仁大學學士

## [ 註解 ]

[1] 「包費制」——即根據城市居民家庭人口，按戶收取一定數額的水費，水費與實際耗水量無關。這是由於當時經濟發展水平不高，城市居民的收入和消費

水平較低、居住條件差（房屋的成套率較低）、供水設施落後等狀況決定的。  
資料來源：秦玉林，〈淺談中國城市供水價格和污水處理收費的有關情況〉，2001年7月5日，<http://www.cin.gov.cn/INDUS/speech/2001072303.htm>。

[2] 李挺生，〈遇水則發的中國水務股〉，《萬寶週刊》第639期。

[3] 《中國水務問題》，李強、沈原、陶傳進、周孝正，中國人民大學出版社，2005，71頁。

[4] 同註3，59頁。

[5] 李丹，〈水價上漲的資本誘惑〉，《中國科技財富》，2006年6月號。

[6] 王媛，〈33億水務盛宴的背後〉，《南方周末》，<http://www.people.com.cn/GB/huanbao/1072/2288779.html>。

[7] 吳阿倫，〈《財經》雜誌：「洋水務」遭遇中國水土〉，<http://www.hwcc.com.cn/newsdisplay/newsdisplay.asp?Id=13987>，2001年7月9日

[8] 王媛，〈33億水務盛宴的背後〉。

[9] 〈鄭州「水惑」惑在哪？〉，《大河報》，2005年12月16日，<http://www.hnby.com.cn>

[10] 〈市場化供水員工思想狀況分析與對策探索〉，2005年1月12日，中國水務網 <http://www.cnwaternes.com>



## 前進的方向：就公共供水賦予人民權利

David Barkin

私有化供水和國營食水機構的不足，兩者之間的可行選擇確實存在。問題不在於公共供水是否能夠運作，而是它如何運作。由於過往十年對於私營企業意識形態的著迷，這個問題並沒有獲得分毫在政策和決策方面應有的重視。正如在序篇中描述那樣，現時很多高調私有化的失敗導致全新的情況發生，私人水務跨國公司從發展中國家撤出，即使私有化倡議者也領悟到私人投資不會向窮人輸送食水。因此有需要再度聚焦於公共事業的表現和覆蓋率。這本書目的是撰寫有關這長期未實現的重新轉向。

在多個章節中，描述了乾淨食水和衛生服務如何以不同的公共管理形式獲得顯著的改進。這以人為中心的公共食水解決方案出現於各種不同的境況社會經濟、文化和政治。例子包括實現公用事業和合作社的巴西阿雷格里港（Porto Alegre）、玻利維亞的聖塔克魯茲（Santa Cruz）和馬來西亞檳城（Penang）；委內瑞拉的卡拉卡斯（Caracas）、南非哈里史密斯（Harrismith）和阿根廷的布宜諾斯愛利斯（Buenos Aires）以創新的公共管理模式實現改善；以及在奧拿凡拿（Olavanna，位於印度喀拉拉）和君納的沙菲魯古（Savelugu）完成了社群管理供水。這些多元的公眾方案都證明了有改進供水的可能性，特別是向最窮苦的民眾。

在幾乎所有案例，要達至目標就先要面克服各式各樣的困難和障礙，才可能改善公眾以及受社群控制的供水。其中最糟的是國際金融機構（IFIs）對公共供水根深蒂固的偏見，和北方政府將私有化附加在日益減少的援助上。政治，財務和其他沒法克服的障礙使公共供水管理無法達至最大的效益。在政治層面有必要創

立更多的有利環境（enabling environment）。本章將略述一系列進步的政策選擇，同時也推論出民主政體的強化，公共供水的特性基本上與新自由主義者主導的全球化模式有衝突，甚至更多的日常生活範疇都有難以相信的全球化市場邏輯。

這本書編寫了來自世界各地的經驗，這最後的一章探索一些主要議題，需要在未來幾年更加激烈地辯論。

◆ 有甚麼方案改善和擴展公共供水和衛生服務，以應付可持續性、正義和公眾使用權的挑戰？

◆ 公民／使用者參與的可能性何在？以及是否有其他形式的民主化？

◆ 有那些必需的條件可以令到以人為中心的公共服務改革行得通？

◆ 有那些問題是由商業化公共供水所引伸出來的？

◆ 可以從為了迫切的改進，而克服財務融資障礙的經驗中學到什麼？

◆ 在發展成功的公共供水有那些政治過程涉及在內？

◆ 需要甚麼條件可以從本地到全球，擴張、賦權和實施食水和衛生的公共服務？

### 參與和其他形式的民主化

這本書提及的很多城市，有效改進、回應和成功達至公共供水服務的背後，公民和使用者以各種不同形式的參與是一個重要因素。

參與和民主化可以是不同的形式。玻利維亞和阿根廷的供水

合作社允許使用者（所有有投票表決權的成員）對決策有直接的影響，例如透過選舉產生公用事業的主管單位（governing body）。這給予使用者有機會維持公共事業的責任，以非牟利為目標從而服務使用者。

在阿雷格里港（Porto Alegre）和越來越多的其他巴西城市，民間團體的介入結合了創新民主政制的改革，例如參與式預算，這個模式經常被描述為「社會控制」（social control）。在阿雷格里港和很多其他地區的公共事務一樣，人們直接參與決定預算案和供水設施的優先權。透過公眾會議的過程，每個公民都有權選擇哪個新投資有優先權。在阿雷格里港，公眾參與制定預算扮演重要的角色，使99.5%的人口，包括那些鄰近的貧民區，現在都可以取得乾淨食水。對於公用事業來說，公民的積極參與，他們所具有地點獨特知識，本身就是一種資產。公民對擁有權的意識日益提高促進付費的意願，因此可以實行新的投資和維修。高透明度不言而喻就是改進，也可以減少貪污的風險。

阿雷格里港是巴西最豐裕的城市之一，決定改革淨水供應是一個優勢，但這並不會降低參與式民主的價值。正如巴西其他的地方，城市的貧、富之間存有一個極大的鴻溝，在未開始民主改革之前大比例的人口缺乏淨水供應。累西腓（Recife），一個東北的城市有大量低收入人口，引進了民主及參與式供水管理，目標是在未來幾十年期間令淨水供應有實質性的改進。2001年起花了長達七個月的諮詢過程，開始一連串的街坊會議。在這些會議中選出了超過400個代表，至少作出160有關累西腓市未來的供水和衛生的決議。會議作出決定反對私有化，贊成建立制度改進和擴展公共供水，將城市的貧民區例為優先處理。其他像阿雷格里港的供水管理模式的例子在巴西的其城市也可找到例如在南大河洲（Rio Grande do Sul）的南卡希亞斯市（Caxias do Sul）和在聖保羅州（

Sao Paulo) 的聖安德里市 (Santo Andre)、札卡里伊市 (Jacarei) 和必拉西卡巴市 (Piracicaba)。

巴西的經驗說明了城市規模未必是參與供水管理的障礙。阿雷格里港和累西腓兩個城市都有超過一百萬居民，類似的模式在很多其他大城市都證明成功。

這種參與供水的管理模式正在委內瑞拉的卡拉卡斯 (Caracas) 發展，在人口密集又需要改善供水的地區進行，包括政策和基建、維修各方面。當地社群，水務機關和推選的官員在公共供水理事會共同確定需求和訂立改進的優先次序，資金分配和制定共同工作計劃。使用者通過發揮民主監控他們的公共設施，例如以責任制訂立工作計劃。在過去五年透過社群實行和賦權，公共供水達致重大的改進。

在印度喀拉拉的奧拿凡拿 (Olavanna) 和其他社群，參與供水管理的成效超乎理想。如喀拉拉邦政府的「人民計劃」政策（將有關主要公共財政決策權下放），當地人民可以決定分配公帑用於改善食水供應。這些公款由當地社群透過財務的捐獻補充。當地市民不但參與制訂計劃，也參與建造，管理和維修。使用合適的技術，避免倚靠外面的承包商和專家以減低成本。這種社區擁有權的概念達致監察和維修，因此確保改進的持續性。很重要的一點是，公帑分配和管理是在現有的社區架構下進行的。

類似情況在加納的沙菲魯古 (Savelugu)，當地社區的介入和民主賦權降低了成本並且控制漏損，因此淨水供應令每人都有能力負擔。在沙菲魯古社群管理的供水系統被視為一個公共－社群夥伴關係 (public-community partnership)。事實上國營供水機構向社區大量供水，涉及所有進一步供水系統的程序，包括向使用者發出帳單，維修和建立新網絡。一個重要的特徵是在這個高度權力下放的系統中，每個鄰近地區有一個水務管理委員會，這是

一個可以將漏損減至最低的原因。城市社區水務理事會負責決定收費標準，確保是每人都可以負擔的。與卡拉卡斯和奧拿凡拿相反，沙菲魯古的發展模式並沒有政府積極的參與，但是改進可以實現是由於來自聯合國兒童基金會 (UNICEF) 和一些北方國家的非官方組織 (NGOs) 的財政支持。

在玻利維亞的科恰班巴 (Cochabamba)，公眾－集體夥伴關係 (public-collective partnership) 這個名詞是用來形容新的市政府擁有權的模式。參與和民主管治的出現，源於Bechtel私有化失敗後，結束於2000年四月的食水之戰。公用事業SEMAPA重組後為市民服務，尤其是窮人。在2002年4月的選舉，七個董事會成員中有三個是由南方，中部和北方地區的居民選出。同時，SEMAPA和現存的水務委員會組成共同管理模式 (co-management model) 向偏遠的南方城市貧民區供應食水。為了擴大供水的範圍至近郊地區，SEMAPA跟水務委員會合作，借助後者的地區行政能力而SEMAPA負責提供大批量供水。儘管有很多因素會窒礙這次合作成功的結果，公眾－集體夥伴關係是種新穎和創新形式能夠克服公用事業以中央為首的傾向，以及解決週邊城市的的問題。

另一種不同的參與式水務管理種類是阿根廷的布宜諾斯愛利斯，自從2002年開始由水務工人和他們的工會經營，為超過三百萬人提供水。工人在危急的情況下接管當時私人公司Azurix (Enron的一家公司) 撤離，因省政府拒絕讓美國公司提供劣質的服務卻還要調漲水費。值得注意的是，撤離的選擇是一間私人公司和當地公共供水服務之間最基本的差異。工人和參與及監察管理層的使用者代表合作，可以令到機構 (Aguas Bonaerenses S.A.) 的服務設施在AZURIX多年重大管理不善後重拾正軌。達卡 (Dhaka，孟加拉的首都，有一個類似的工人合作模式，成功地管理著兩個供水部門<sup>1</sup>。

有很多案例可以達到有效和公平的公共供水而無須使用者參與、扮演任何重要的角色，如本書中引述的馬來西亞Penang的供水服務公司PBA。PBA成功背後的一個主要的因素就是管理層和工人以服務市民作為堅決的承諾。整個設施在運作上是自治的沒有州政府參與，可以避免不適當的干涉。另一方面，公共事務的高效率，高透明度和問責制，因州內活躍的政治活動提高，包括來自不同政黨的監察。另外在南部還有很多其他值得注意的例子，比如柬埔寨的金邊（Phnom Phen），在過去10年獲得自來水供應的家庭的數目由25%上升到幾乎80%<sup>2</sup>。有更多案例記載於PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL RESEARCH UNIT（PSIRU）<sup>3</sup>

當然這不應該被視為萬靈丹運用在每種情況，在某一些情況下可能不可行。參與和民主化有多種形式，可以在大多數情況下成為正面改革的有力工具。這會有一種潛力推動良好的決策和管理、效益、熱誠，因而帶出更好的服務水平。在城市供水的決策上，南方經常是一個激烈政治角力的戰場，在那裡政治和經濟學精英的利益和這群窮人發生衝突。當民主化意味著提高邊緣族群和窮人的政治控制權，這便可增加滿足他們需要的可能性。

參與，正如在本書各章節中描述的那樣，是實質上有別於世界銀行和大多數國際捐助者的定義。對這些有權勢的組織，「參與」經常只不過是令私有化和商業化暢順的工具，例如透過顧問去評估付款意願，從而幫助私人投資者決定服務的水平 and 收費。世界水資源協會（World Water Council），最備受批評的新自由主義智囊團所操控水資源會議過程，最近採納了一種新的論述，充滿「公眾參與」和一些令人有好感的用詞<sup>4</sup>。但沒有跡象顯示，世界水資源協會放棄在過往世界水資源會議倡議的私營公司議程。在本章中的例子所提及參與式公共供水管理有深遠的意義，真正民主化的決策，賦予民眾權利去改變傳送服務的系統。而不是為

達致共識所設計的一件工具，參與的目標就是要解放。

## 有利環境

甚麼可以構成有利環境（本地，國家和全球各層面）令各種以人為中心公共供水方案有成功的機會？最重要因素有水資源在本地的可獲得性（availability），公共機構提供服務的能力，以及來自當地，國際組織、政府和政黨等政治力量的支持（或反對）。

阿根廷自從九十年代，國家和地方政府，因為意識形態的理由，積極地阻撓合作社和公用事業的發展，即使他們經常有卓越的表現。有很多好理由相信合作社能夠為更多大城市有效地供水，並且比私人供水公司更具社會責任，新自由主義的政治精英不願意進一步探討這個方案。同樣地，公用事業改革沒有被視為另一種選擇，世界銀行（WB）和國際貨幣基金會（IMF）只願意推廣私有化方案。很不幸，這是在世界各地很多國家採用的一個共同模式。

在玻利維亞的科恰班巴，地方和中央政府對參與公共供水管理充滿敵視。這意味著只能在艱難的處境和有限的政治空間提升科恰班巴的民主監控。目前的供水管理模式的民主，透明度以及問責制仍低於民間團體的期待，反映出持續的權力鬥爭。由於基層供水運動的力量增加，改革和進步才得以達致。雖然科恰班巴的公共—大眾夥伴關係（public-popular partnership）是可以媲美阿雷格里港或喀拉拉的參與式計劃系統，在科恰班巴人們幾乎沒有資金可以做決定。明顯地，由於缺少資源阻礙了踴躍的參與。

在玻利維亞的另一個城市，聖塔克魯斯（Santa Cruz），供水合作社成功背後的一個重要因素是獨立於政黨，事實上這城市的

供水服務是被政府忽略而不是被阻礙。這項服務在1979年被轉為合作社形式，當時新自由主義的意識形態還未對以人為中心的供水造成一種窒礙。這合作社的重要性在於（比在水務之戰和反私有化之後的科恰班巴，較少政治化的現實）提供了自治的模式，凌駕於政治干涉，官僚作風，任用親信和貪污腐敗，尤其在其他玻利維亞的城市。

聖塔克魯斯和科恰班巴面臨供水短缺，一個在世界各地日趨嚴重的問題。由於工業化，都市化，農業的急速擴張（主要用於出口）以及其他有關經濟全球化的趨勢，造成對於水資源的衝突加劇。改進水資源管理，保護可持續的供應是世界各地市區的一個主要的挑戰。任何進步的城市供水模式，需要包括一種可持續的方法，並平衡城市和鄉村供水的需要。

科恰班巴經驗說明，這需要一長段時間去改變一個運作不當的機構，尤其當地區政治人物阻撓改革。缺乏有效的公共行政傳統，即意味著發展公共服務便必然會發生，如果不是從零開始，起步肯定也是十分艱辛。這可以用再市政化困難的情況和法國城市格諾伯勒（Grenoble）做比較。在格諾伯勒，已有一個有效的地區公共行政系統，貧窮並不普遍和來自阿爾卑斯山脈豐富的淡水資源，提供一種更有利的環境達致成功的公共供水。在科恰班巴，換句話說，很大程度上是相反的。改革不能保證會成功，尤其如果沒有具體的改革成果，當地人會失去耐性。欲克服各種障礙改革科恰班巴的供水，急切需要國際上的支援。

地區政府的處理公共服務的能力，是一個關鍵因素。在序言中引述過不同的原因，尤其在發展中國家，公共行政部門的資源不足無法提供公共服務，因為不能回應其龐大基礎網絡設施和軟件技術的需求。這個現實經常被濫用作為私有化的一個論點，但已被證明這不是一個解決方案，尤其在具有大數量低收入人口的

城市。明顯地，提供公共服務的能力是民主社會的要素和制定用水權利的必須條件。

公營－公共夥伴計劃（public-public partnership）是一種解決地區行政能力不振的方法。在南非，哈里史密斯（Harrismith）的地方政府和其他地區的大型公共供水機構組成的公營協調組織，達致很好的成果。三年的試驗說明了分享（甚至轉移）管理和技術能夠加速改進公共供水。參與和廣泛在行政區層面的諮詢是公營協調組織主要成功的特徵，尤其在財政上。從諮詢中汲取的經驗，社會水費的實行和受到社群支持，使一般在南非私有化下常見的高欠款率，在哈里史密斯並不嚴重。這種試驗只有透過良好的行政管理，政府財務上補助窮人才可能發生。

公營協調組織有具體的改進，但是沒法解決哈里史密斯貧窮社群嚴重積壓的供應淨水問題。很難想像如何令每人都可以獲得供水而無須大刀闊斧的減貧政策，資源重新以地區和全國性地分配。由於惡劣的社會經濟環境，在哈里史密斯的市鎮Intabazwe於2004年8月爆發暴亂。當地人要求政府提供居住補助，改善供水和供電服務，就業機會和各項社會發展。在8月17日，警察向示威者開火，殺死了17歲的Tebogo Molois和很多人受傷。

在迦納，公共－社群夥伴關係（public-community partnership）在沙菲魯古面臨危機，因GHANA WATER COMPANY（GWCL）不能給社群足夠數量的供水。導致GWCL危機加深，在很大程度上是由於資金不足，造成中央政府聯同世界銀行準備私有化這間公司。這突出了國家和國際政策的重要性，應促進而不是阻礙參與和其他公共水解決方案。

在巴西的城市如阿雷格里港和累西腓市、印度的喀拉拉和委內瑞拉的卡拉卡斯，成功的改革是由於中央和地方政府以及政黨的促進和賦權。在喀拉拉，權力下放和參與式預算是由左翼民主

## 224 第三部份 ▶ 前進的方向：就公共供水賦予人民權利

陣線（Left Democratic Front）掌控的邦政府發起和鞏固的。在巴西的城市如累西腓市和阿雷格里港，廣泛的改進是由於當地工人黨（PT）市長和市議員的承諾，工人黨選舉勝出之後引入參與式預算並制度化。在卡拉卡斯，參與水務管理發展是受到政府強烈的支持（即使不是由政府推動）。在委內瑞拉極端化的政治現實，這意味著一些反查維茲政權的地區仍然拒絕社群供水管理。這問題明顯易見，參與供水管理在反對黨奪得政權後是否有生存的空間？同樣地，當工人黨在2004年10月市長選舉挫敗後，參與式供水管理（和普遍地參與式民主）可否在阿雷格里港生存下去？令人鼓舞地，當多黨的聯合政府從工人黨接過政權後答應完整無缺地保持參與式預算。如果未來參與式民主遭受嚴重地危害，可以假定16年的民主基礎令人們有足夠的裝備和信心爭取他們的權利。

### 新的公共服務精神

儘管很多南方國家的公共事業飽受官僚之苦而無法向窮人供水，這本書描寫各種嘗試去提高公共管理能力，由政府主導，或是工人主導又或者由市民團體主導的形式。這經常帶出一個徹底的重新定義和公共服務的再創新，和公眾性（publicness）的意義（公共服務的質素是屬於社群的）。大部分成功的公用事業改進了供水和衛生，是透過公共服務完成更廣大的社會目標，包括民主，環境的可持續性和安全性。

事實上，改革公共供水的一個共通的特徵就是發展一種新的公共服務精神（new public service ethos）。公眾性的重新定義可以遠遠超出僅僅是公眾擁有權，或者由公務員所管理。在很多案例，內化和強化公共服務的哲學，就是直接由公民參與和其他與使用者互動的形式。這種革新的公眾性非常重要，因為要迎接向城市邊緣的弱勢社群供應淨水的挑戰，總括來說，就是為不斷增

長的城市達到可持續性資源的管理。

一種新公共服務精神以不同於非牟利供水形式出現，從合作社到由市政的公用事業，也包括由公眾監管的私有化公用事業。馬來西亞的檳城（Penang）供水服務，部分股份由工人和使用者所擁有，並發展成為一種高度的公共服務精神，因此可以提供以合理的價格提供高質量的水。

### 商業化的憂慮

在本書的幾個章節中都指出未來公共供水服務的一些矛盾趨勢。首先，受新自由主義的意識形態影響，引致一個嚴重的問題集中於公共化和私有化的公用事業。新自由主義的經營和管理模式——經常被稱為新公共管理（New Public Management, NPM）——引致的商業化，對以上提及的公共服務精神是嚴重的阻礙。這個趨勢是明顯的，例如，哥倫比亞的波哥大，EAAB外判主要的工序給私人承包商，和引入「彈性」的勞動條款，這些都是採用商業模式的例子。

一個相關的趨勢是像EAAB那樣的公用事業，還有南非的RAND WATER，馬來西亞的PBA都加強向海外擴展。當他們在本國維持一種公共服務精神，這些公司卻同時在海外以商業供水者運作。

### 公共供水的經費

為確保供水，籌集資金對每個社群都是重要的挑戰。日常的供水是需要一筆龐大的預支的投資。這主要有兩種方式支付公共供水：稅收或使用費。

在這本書中提及的一些成功公共供水的城市，水費完全由使用者支付（完全成本負擔），但透過「遞增收費」的交叉補貼，大型消費者按比例繳付較多。稅收一般是用作支付擴充系統，同時用作補助使用者的水費負擔。當政府或市政當局借錢或發行債券作為投資的經費，貸款的成本通常是由稅收而來。有一些國家，如愛爾蘭，水務幾乎完全由中央政府稅收支付。本書所描述的一些公共供水機構結合供水服務擴張，和社會水費結構，因此所有公民，包括窮人，也能負擔得起的。阿雷格里港的DMAE，現時的盈餘是由富裕的用戶支付較高的費用，撥入投資基金為有需要的人作新的水務和衛生基建。

在南非和很多國家，新自由主義成本回收（cost recovery）的政策（沒有交叉補貼）導致嚴重的水費負擔問題，和數以百萬窮人的供水被切斷。在南非很多貧民區都裝設了預付費用的水錶，公然地違反用水的人權。南非的憲法保障每個家庭可以有6,000公升免費水，這個權利並沒有有效地施行，而每個家庭6,000公升免費水對窮人的大家庭是不足夠的。要真正保障每人都可負擔得起用水，至少要將法訂的免費的水量增加一倍，再加上交叉補貼低收入戶。

要解決擴展供水的財務困難，也可以透過降低營運成本和提高效率。透過防堵漏水和改進收帳系統，減低食水流失率（NRW）的比例，可以提高機構的財務狀況。在馬來西亞的檳城，NRW的比率非常低，令國內的水費價格達至最低的水平。在巴西的城市Matao，私有化似乎是惟一的選擇，因為對於一個資金短缺的地方政府，難以針對快速成長的人口需要，投資擴展供水網絡。經過公共諮詢過程之後，機構用不同的收費結構和獎勵措施重新改組，以減少漏損和浪費<sup>5</sup>。這樣可以提高公共服務的財務健康和解決水的資源問題。明顯地，這也是可持續性的問題，減少

漏損也能夠解決缺水的威脅甚至可以不必要投資建設新水壩。

公民的參與能夠增加公共服務的財務狀況，例如阿雷格里港的個案。公民不僅僅受政府賦權，決定優先次序分配資金，他們也參與監察執行和項目決策。來自有供水基建的當地居民參與委員會和監督承包商的工程，這意味著持續監察供水設施的外判承包商，因此可以幫助降低新項目的建造成本。

為擴展而籌措資金和改善供水是大多數南方城市的一個障礙。在加納北部的沙菲魯古模式可以實現，是因為資金是由聯合國兒童基金會（UNICEF）和國際NGO的資助，但其他社區如果想實施類似的模式不可能只依賴慈善的資助。對於貧窮的社群，需要大量的外來資金、預付款項。這指出中央政府和獲得國際資助和貸款的重要性。

對於供水南方政府仍然有很多方面可以改善。在很多國家，貧窮地區的供水被列為低優先次序並且通常受新自由主義的政治支配。相較於印度的喀拉拉，分散決定政府預算權力的民主體制，成為一個明顯的對比，在過去十年南方國家實行了不同形式的權力分散。遵照IFI建議，政府應把權力下放到地區市政當局，但同時緊縮資金履行新的義務。這可預期對必需的服務供應會有負面效果，通常令到私有化成為唯一選擇。

同時，改進和擴充有利於公共供水系統——這個系統應以人為本——的環境，是同新自由主義的理念對立的。在眾多人口的南方，以及中歐和東歐國家，貿易自由化和新自由主義導致了失業和經濟邊緣化。由於稅收萎縮，過度的債務，政府要面對不斷下調的預算。此外還有IFI，發展援助機構和貿易談判代表加諸自由化和私有化的壓力。這些新自由主義的累積影響是發展公共服務的基本障礙。最終的解決方案，似乎可能用另一種全球化的模式取代，促進解決公共問題而不是妨礙它。

南方政府的貧窮經常是由於不公平的全球貿易和債務，目前從IFI貸款是政府和市政當局唯一的方式向外籌集資金擴展供水服務。不幸的現實是大多數情況下IFI仍然固執於私有化和向借貸者施加不可思議的壓力。北方的政府和IFI不斷使用財政作為政治工具，推動南方實行新自由主義的改革。歐盟和各個歐洲政府主動地以援助鼓勵私有化，提供經費支持非營利部門的意願並不強烈。

有些例外的，IBRD（國際復興開發銀行）貸款給阿根廷和玻利維亞的合作社。玻利維亞的聖塔克魯茲合作社，面對進一步的緊縮貸款限制並不是因為本身的財務狀況，其狀況非常健全，而是因為中央政府的負債。阿雷格里港和累西腓市經過艱辛談判後獲得IFI貸款，而世界銀行堅持需朝著私有化前進。公用服務的民主制度和市長在政治層面的支持，可以抵抗這些壓力和獲得沒有條件限制的貸款，而能夠保護參與模式不受損害。

在科恰班巴，IADB（美洲開發銀行）已經向SEMAPA提供了一項新的有條件貸款，但這會妨礙公用機構的改革和明顯的供水服務改進，危及到公眾的支持。在印尼，大多數公共供水服務在過去十年獲得IFI貸款後都陷入了債務危機。他們的債務循環（debt trap）逐漸破壞公共供水服務的生存空間，事實上只是為私有化鋪路。IFI是以外幣貸款，由於貶值的風險和貨幣危機，利率一般會很高。總括來說IFI的貸款弊多於利，民間的社會團體加入Jubilee South，發起免除第三世界債務運動，要求世界銀行和其他IFI完全撤出南方。

現時迫切需要一種沒有政治條件資助機制，同時以服務社會為目標而並非以經濟和意識形態為目的。除了可以透過稅收和交叉補貼水費達到重新分配，還有許多地區和國家財務安排的選擇，包括發行市政府的浮息債券<sup>6</sup>。為了增強國際融資令更多窮人

可以有水用，北方政府的財政資助是最直接了當的選擇，當然要終止目前私有化的條件和壓力。有一點需要一提的是，只要一小部份目前的軍事支出便有足夠的經費提供給地球上每個人乾淨的水。在歐洲，有人提議加少量礦泉水稅。這個稅可以帶來以億計的歐元收入，可是仍然遠不及從投機的國際貨幣交易徵收的托賓稅（Tobin TAX）

### 行動，鬥爭和公共供水的解決方案

正如本書很多章節所述，社會運動可以積極保護和改善全世界的公共水和衛生服務的特性。藉由公眾對政府的壓力去改變和改善淨水供應，這種行動為持續提供大眾用水發揮重要的作用。在很多國家，社會運動是為邊緣社群的人對抗政界和經濟精英提出的新自由主義。社會的公義和水務管理的民主化是相互關連的。

科恰班巴和本書所提及其他的城市的例子，說明公共供水的模式是由政治鬥爭所塑造。從追求公共服務的革新和對私有化的抉擇，可以界定對管理公共供水的方法。這些政治鬥爭是了解未來供水模式的一個必要元素。

在全世界都有反私有化運動，如本書的最後一章所述，這些運動不只停留在反抗的層次，而是結合了廣泛的運動參與者，由環保人士，婦女團體和基層社群活躍分子到工會，政黨和公共事務管理人員，對公共事務具有善加計畫的洞見並提出具體的提議。

烏拉圭在2004年10月的全民公投，多數人支持修改憲法將用水訂為人權和禁止私有化。消費者，社群和水務管理機構中的各團體在修改憲法的聯合行動中扮演重要角色。有效的公眾參與被認

為可以進一步改進公共供水事業的管理。當它普遍有效地運作之際，仍然有改進的空間，如防止政客對公共事業的濫權，把它當做良好的退休出路。

受烏拉圭勝利的鼓勵，阿根廷的民間團體也發動了一個全民投票運動，將取得用水列為基本人權，和宣佈水被列為公共財產不得私有化。一個在全球各地增長的NGOs聯盟要求政府承諾在聯合國的框架下，協商關於用水權利的國際公約。這類的公約應該提供有力的法律機制保證每人使用淨水的權利，同時確保水不會被列為一種商品<sup>7</sup>。

在烏克蘭的NGO，如MAMA-86在抗爭反對私有化的同時也在努力地改善公共供水服務。這發生在後共產主義時代，政府逐漸地退出提供公共服務的責任。MAMA-86，現時和學校、醫院及其他公共機構聯手合作改善供水的質量。透過公共宣傳，推廣水錶和節約用水的訊息，同時與公共供水事務緊密合作，例如在蘇勒答爾（Soledar）改善公共輸水。

在菲律賓，公共部門供水的表現很差，因此人們並沒有擔心1997年的私有化。在私有化災難性的失敗之後，回到1997年前的公共供水狀況並不是一個可行的選擇。WATER GIGILANCE NETWORK提倡具體的公共解決方案能夠幫助解決各種問題，如官僚架構，欠缺效率和無法回應窮人的需要。社會民間團體聯盟發展了一套複雜的規則要求公共部門必須遵守，從財務資源，制度運作的能力（institutional capacity），一個獨立監管機制，高透明度，權責制和社會水費（social tariff）制度。一個在西部地區的公共供水設施必須履行契約輸送到目標，但也要面對嚴謹的監督，並且與東部地區私人供水設施比較。這些聯合的壓力可以改進公共服務的效能和權責。另一個可以考慮的選擇是將馬尼拉的專營權分割為小的區塊，令地方政府達到容易管理的規模，這樣和公

用事業之間便有評比的基準。此外，現存的週邊城市的合作社可以解決部份問題。

反私有化運動在許多國家倡導公營協調組織，和其他從成功的營運方式、管理架構汲取的經驗，如本書各章提出的印尼，馬來西亞，巴西和南非。在印尼，民間團體拒絕政府的意識形態偏見，和舉出國內最好的公共供水服務為例，具體來說即是Solo的公共供水服務。

不是所有反私有化聯盟都要求基進的參與式民主，並視之為公共供水的解決方案。然而，使用者參與幾乎在每個角落都被倡議。在墨西哥，第五屆世界水論壇將在2006年3月舉行，但墨國政府不願讓公眾參與公共服務的決策，反之堅持繼續私有化，儘管私人供水公司的表現並不理想。一些城市如坎昆、薩爾蒂約、和阿瓜斯卡連特斯事實上公共供水服務可以擴大覆蓋率，減少損失和改進財務狀況。

爭取透明度和公眾知情權是在很多運動中反覆出現的一個主題。在本書中，透明度是一個所有以人為中心的成功公用事業的基本特點，這並不是一種巧合。透明度是公共供水服務主要優點，勝於私有化供水公司，因為私人公司以商業機密為理由不容易獲得資訊。在後共產主義的國家像斯洛伐克（Slovakia），透明度和公民參與是一場主要的鬥爭。公用事業管理人員和市政府官員經常把公民的參與視為不受歡迎的「干涉」。反私有化活動者面對的挑戰是說服公眾供水營運者，公民參與和民主監控能夠提高效率和改善公共服務。

社會運動的策略明顯是在當地和國家的脈絡下形塑而成，包括問題的強度和政治契機。反對私有化和改進公共服務的運動，在像德國這樣的國家，水是非常廉宜、安全和充足，一定會有不同的模式，相對於加納或南非，在哪裡大多數人的日常鬥爭是爭

取水的使用權。水的抗爭，總是取決於更廣大的政治環境。例如在烏拉圭，成功的水運動是由於重要的政治變化和政權的左傾。儘管如此，從公共供水運動學習到的經驗在世界各地仍有很大價值。

儘管九十年代私有化浪潮橫掃南方，現在對主要由公共掌控供水的國家如美國，加拿大，日本和歐洲（尤其西歐）也造成極大的壓力，這意味著北方國家的民間團體面臨重大的挑戰。幸好還有很多可以學習，不僅從在南方茁壯成長的反對私有化運動，還可以從在過去十年期間，南方城市公共供水管理的創新形式。同樣在北方，反對私有化的鬥爭不能只是簡單的保護現狀。公民的參與程度是否列為改進公共水的部分議程，在北方國家還有待見證。在美國（85%人口使用公共服務），發展了各種民主政策和參與的機制去管制和改進公用事業的表現，這些能夠進一步伸展至水務領域。近年在多個義大利的市政區，引進了公民參與水務管理的新模式<sup>8</sup>。

在法國城市格勒諾伯（Grenoble）就是民主活化公共供水機構的例子。格勒諾伯證明消費者、環保人士、工會和政黨的廣泛聯合，以及長期支持，是可能在反私有化的運動中勝出的。自從再市政化（re-municipalisation）加強了民主體制的問責制和公眾治理，使得維修改善和基礎設施更新，用水量減少和費用降低上都有成效。再市政化的參與者同樣也積極參與公共服務的改革。

### 水為人人，公共服務為人人

在公用事業裡，包括公共事業管理者和水務專業人士，民間團體，工會，社會運動和政府之間的集體學習過程，是一件戰勝障礙物的必要工具。近年出現了全球的經驗交流和進步力量間的

辯論。事實上，這本書是這個過程的成果並希望可以促進發展。對於私有化以外的廣泛選擇和不足夠的公共供水問題，公民參與和民間的社會運動在解決城市供水問題的角色特別重要。書中強調需要加強公眾行政和機構運作的能力，用於提供服務和規劃策略。

如何能令每個人都負擔得起乾淨的公共供水，這並沒有單一的藍圖，但這本書中的不同案例，如市政的公用服務，使用者合作社，工人合作社，社區和公用事業的夥伴關係（community-utility partnership）和其他公營－公共夥伴計劃形式，全部都是寶貴的資訊、建議、經驗可供學習。

最後，關於確實的管理模式，使用者／公民參與的程度，收費的社會結構等等可由當地人民經民主的討論制定，以便符合當地環境的特性。雖然社群應該有權利選擇他們的供水方式，現實是可供選擇的範圍受外在非可控制的因素大大地縮減。政府迫切需要加速思維模式的改變，不論在南方或北方國家，以及國際組織，使公共供水解決方案可得到政治方面的支持。包括用各種大膽的方法克服擴展公共供水的障礙，例如減少沉重有害的債務，推動援助流程和遠離新自由貿易政策。

一個例子是災難性的建議——將供水包括在WTO的服務協議（GATS）。在進行中的GATS談判回合，歐盟將自由化的目標鎖定在72個其他世界貿易組織成員國的供水部門，包括發展中和最不發達的國家。任何國家在GATS所作有關水的承諾，會約束於現存的水平以朝向未來的私有化，而不可以更改方向，或擁抱公共供水策略。水必須徹底地脫離新自由貿易的統治範圍，和免除於雙邊投資協定（BITs）。在本書的若干章節特別提出私有化失敗後，跨國公司運用BITs保護過度和不合理的補償。美國公司Bechtel和Azurix還有法國水務巨擘Suez，向債臺高築的玻利維亞和阿根廷

要求數百萬美元的「賠償」，是仍在國際投資爭端調解中心（International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID）處理中的案例，

有些主要意識形態的偏見需要克服，例如在國際金融機構。IFIs和援助機構一定要停止強行推動私有化，和終止妨礙公用供水和社區民主改革公共機構的態度。不情願提供財政支援和充分的技術給公共部門，是急待處理的結構性障礙。全球的水運動需要保持攻勢，並要求IFIs和政府提出具體政策，營造讓公共事業興盛的有利環境。我們必須堅持政府應盡全力在政治上，技術上，財政上和在其他途徑支持以人為中心的供應模式，而非緊縮它的發展空間。

2003年9月，在一個關於歐盟對南方供水方法的非強制性決議上，歐洲議會通過「需要支持當地政府建立一種創新的，參與式民主的公共供水管理系統，這是有效率、透明的、並且接受監管，符合當地居民需要的可持續性發展的目標」。這些是可取的聲音，但是似乎難以打破歐洲執委會和很多歐洲政府舊有的新自由主義。更多來自當地和全球的政治壓力，需要說服政府支持對公用事業改革，同意以人為中心的公共供水發展確實是最好的發展路線，和最佳使用援助金的方法。

遠離新自由主義政策需要在中央政府的層面開始，在國際機構可能要一長段時間才達到。另一方面，遠離政治和財政權力中心，當地公共機構的營運單位，基層運動，工會和NGOs，將繼續向前邁進，開創公共供水的解決方案以面對各種困難。

邁向公共供水的國際化有利環境之主要步驟：

◆ 支持並擴展世界各地的創新和參與式公共供水模式，例如透過國際性的公營協調組織。

- ◆ 取消發展中國家的沉重債務，以獲得更多公款用於擴大供水。
- ◆ 世界銀行和其他 IFIs 必須終止以私有化作為金援的條件。
- ◆ 富裕的北方政府必須增加資助和終止親私有化的傾向。
- ◆ 將水納入國際法規中的人權條款，包括聯合國公約。
- ◆ 將水從GATS的談判（世界貿易組織服務業自由化會談）中剔除。
- ◆ 重新開啟雙邊談判，區域貿易和投資協議，反對私營供水公司透過仲裁要求當地政府作「補償」。

#### [ 註解 ]

[1] “Experimental Alternate Option to Privatisation of Water Industry in Dhaka, Bangladesh”, by M.Z.Hoque, presentation for the seminar on advancing alternatives to privatisation, Kyoto, 22 March 2003.

[2] 現時的Phnom Penh每天24小時有水供應而以往每天只供水10小時是非常普遍。城市貧民區的居民無須再依賴不可靠的私人供水商，而健康也得到改善。很多觀察家指出EK SONN CHAN扮演著令人鼓舞的角色，1993年他成為公營水務機構 Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA) 的主管。CHAN強調PPWSA的自治有別於市政府的官僚系統，提供了有效益和公營服務的成就。CHAN的目標是95%的家庭在2015年之前可以有清潔的食水供應。參考“Reclaiming Public Water – Participatory Alternatives to Privatisation”, TNI/CEO briefing October 2004.

[3] 例子見“Public service work!”, Public Service International September 2003, <http://www.psir.org/reports/2003-09-U-PSW.pdf>; 和“Water in Public Hands”, July 2001 <http://www.psir.org/reports/2001-06-W-public.doc>

[4] 見 <http://www.worldwatercouncil.org/>

[5] Recife 市政府食水與衛生部門主任 Antonio da Costa Miranda 在“People-centered Water Management is Possible!” 研討會上的談話，January 17 2004, World Social Forum, Mumbai.

[6] 實例詳見 “Water Finance- a Discussion Note” , by David Hall, PSIRU, University of Greenwich, January 2004 : <http://www.psiru.org/reports/2004-01-W-finance.doc>

[7] 這個要求的內容詳見 “Why we need an international water convention” (Swiss Coalition of Development Organizations, March 2004) : [http://www.swisscoalition.ch/english/files/T\\_WrWn/pdf](http://www.swisscoalition.ch/english/files/T_WrWn/pdf)

[8] “Local Democracy” , Hilary Wainwright, Red Pepper, August 2004.

## 作者群簡介

**Al-Hassan Adam** works with the National Coalition Against Water Privatisation (NCAP), Ghana.

**Guillermo Amorebieta** is co-ordinator of the Latin American network of Water Sector Trade Unions affiliated to Public Services International. He also heads the Water and Sanitation Works Trade Union of the Province of Buenos Aires. He co-authored books as well as magazines and newspaper articles published in Argentina, Chile, Paraguay and Brazil.

**Santiago Arconada Rodríguez** works at Hidornen, the main agency for drinking water and sanitation in Venezuela. He is the former secretary-general of the Textile Worker Union U.T.I.T and has worked in water management in the cities of Caracas and Maracaibo.

**Nila Ardhianie** works with the Indonesian Forum on Globalization (INFOG). She has been involved in advocacy, participatory monitoring, and community development projects for more than 10 years - particularly on water resources and pesticide issues. A current main focus is advocacy and information dissemination on Indonesia's new Water Law passed in February 2004.

**Raymond Avriillier** is a technical engineer, ecologist and elected member of the city council in Grenoble since 1989. He is manager of the municipal water utility of Grenoble since 2001 and vice-president of the community of agglomeration in Grenoble in charge of water sanitation

and rainwater since 1995. He is also co-author of the book "Le Systême Carignon"(1995).

**David Barkin** is Professor of Economics at the Xocimilco campus of the Universidad Autónoma Metropolitana and is currently directing a national diagnostic study of urban water management in Mexico. He can be contacted at barkin@correo.xoc.uam.mx

**Joy Elamon** published a wide range of books and articles on health issues and participatory development. He was a consultant with the State Planning Board that coordinated the People's Campaign for Ninth Plan, the Kerala experiment on democratic decentralisation. He was also a member of the District Planning Committee in Trivandrum where he is based. At present he works as chief Programme Co-ordinator at SDC-CapDeck (Capacity Development for Decentralisation in Kerala, supported by the Swiss Agency for Development Co-operation).

**Sean Flynn** is an Associate at the Washington D.C. based law firm of Spiegel & McDiarmid. Kathryn Boudouris is a paralegal at the same firm. Spiegel & McDiarmid represents local governments, agencies and municipal and co-operatively owned utilities in the US and abroad in matters concerning regulatory design and compliance, environmental compliance, antitrust, complex litigation, telecommunications and other areas. Flynn may be contacted at sean.flynn@spiegelmc.com

**David Hall** is director of Public Services International Research Unit (PSIRU), responsible for its overall work. He specialises in water, energy and healthcare, and the design and maintenance of the PSIRU database and website. Before joining PSIRU he worked at the Public Services Privatisation Research Unit, which developed a database on privatisation for the UK

trade unions. He had previously worked for trade union research units, and as a lecturer in higher education. He has written books on public expenditure and labour law.

**Roman Havlicek** has active in the environmental movement since the late 1980's. Since 2002 works at the Center for Environmental Public Advocacy (CEPA) as the coordinator of the Corporations project which evaluates the impacts of the Slovak government's policies towards foreign direct investments. He is also responsible for CEPA's water project which aims to defend the public interest in the ongoing process of transformation of water services.

**Hans-Werner Krüger** has since 1977 been employed at Hamburg Waterworks plc and is currently heading the public relations department. He is a member of anti-privatisation networks and published a book about water supply in West Germany (1982) as well as a range of articles on water and privatisation subjects.

**Hélio Maltz** is the Planning Coordinator at DMAE (Municipal Department of Water and Sanitation) of the city of Porto Alegre, Brazil. He is responsible for managing the team working on budgets, expenses control, loan management, costs evaluation, international relations and special projects. Before joining the planning field, he was the manager of DMAE's Sewage Division, responsible for manager of DMAE's Sewage Division, responsible for managing operation and maintenance of the sanitary sewerage and pumping facilities.

**Dale T. McKinley** grew up in Zimbabwe and studied in the USA, but has lived in Johannesburg, South Africa, since the early 1990s. He presently works as an independent researcher, editor, lecturer and writer.

McKinley is an activist within the Anti-Privatisation Forum and the Social Movements Indaba. He has written a book on the history of the ANC's liberation struggle, numerous scholarly articles for journals and publishes regular articles in the press and progressive political publications.

**Antonio Miranda** is the former president of ASSEMAE (Brazilian Association of Municipal Water and Sanitation Public Operators) and currently its Director of International Affairs. He is also the Head of Municipal Water and Sanitation Services in the city of Recife, and member of the UN Secretary-General's Advisory Board. More info: amirandaneto@yahoo.com

**Carla A. Montemayor** is the former co-ordinator of bantay Tubig (Philippine Water Vigilance Network). She has written a number of articles on the water privatisation debacle in Manila and has presented the role of French water giant Suez at many conferences in Asia and Europe.

**Alberto Daniel Muñoz** is based in Rosario, Santa Fe, Argentina. Muñoz is the vice-president of the National Roundtable of the Users and Consumers Union. He is also a member of the Provincial Assembly for the Right to Water and part of the co-ordination of RED VIDA, the Inter-American network of water activists.

**Luis Sanchez Gomez** (Cochabamba, Bolivia) served as an elected representative of the southern zone on the board of SEMAPA from 2002 to 2004.

**Charles Santiago** is the director of Monitoring Sustainability of Globalisation (MSN), a Malaysia-based research, advocacy and activist NGO. He is also the coordinator of the Groups of Concerned Citizens, a

minority-based group working to increase democratic participation and empowerment of the poor.

**Carlos Santos and Alberto Villarreal** are with REDES-Amigos de la Tierra Uruguay.

**Svitlana Slesarenok** is the executive director of the All-Ukrainian Environmental NGO "MAMA-86" and may be contacted at slesarenok@mama-86.org.ua

**Laïla Smith** is the Director of Research and Evaluation at the Contract Management Unit for the City of Johannesburg. She participates in the Water Service Authority team within the City and oversees the service delivery standards for Johannesburg Water, a public utility fully-owned by the City. Prior to this Laïla worked for many years in the research and policy arenas focusing on the equity implications of private sector involvement in the water sector.

**Philipp Terhorst** is an activist researcher and PhD scholar at WEDC, Loughborough University. His focus is the potential of water movements for the democratisation of urban water services. Previous work includes research on water management in Cochabamba, Bolivia. He is active in various civil society networks, both international and Colombia).

**Luis Fernando Yavarì** is Manager of Planning and Systems of SAGUAPAC, the water supply utility in Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. He has also worked as Manager of Engineering, managing the operations and maintenance of the company. He is also a Professor in Civil Engineering of the University Gabriel René Moreno in Santa Cruz de la Sierra.



Al-Hassan Adam



Dale T. McKinley



Joy Elamon



Luis Fernando Yavarí



Laila Smith



Hélio Maltz



Guillermo Amorebieta



Charles Santiago



Antonio Miranda



Hans-Werner Krüger

## 附錄

### **JOIN THE DEBATE: WATERJUSTICE.ORG**

The website [waterjustice.org](http://waterjustice.org) is both a virtual resource centre and an open space to connect people from around the world dedicated to effective, democratic and equitable water solutions, including community activists, NGO campaigners, academic researchers, trade unionists and water utility managers. The success of the website will depend primarily on the active participation of these diverse groups. The site has a content management system which allows you to upload contributions (from articles, report and case studies to calls for action and campaign news) and a discussion forum on the issues covered in this book. We warmly invite you to get involved!

### **SUBSCRIBE TO THE WATERJUSTICE LISTSERVE**

Transnational Institute (TNI) manages the [waterjustice] email listserve, aimed to facilitate information exchange and strategy debate among activists from around the world campaigning for people-centred alternatives to privatisation. For more information, contact [satoko@tni.org](mailto:satoko@tni.org)

### **SOME RECOMMENDED WEBSITES**

#### **11.11.11**

The Coalition of Flemish North South Movement in Belgium.  
[www.11.be](http://www.11.be) (in Flemish and English)

**ASSOCIATION POUR LE CONTRAT MONDIAL DE L'EAU (ACME)**

ACME campaigns against privatisation and for the human right to water.

[www.acme-cau.com](http://www.acme-cau.com) (in French)

**ANTI-PRIVATISATION FORUM**

Campaigns against water and electricity privatisation in South Africa.

[www.apf.org.za](http://www.apf.org.za)

**ASSEMAE**

**(ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO)**

Progressive federation of public water utilities in Brazil.

[www.assemae.org.br](http://www.assemae.org.br)

**BLUE PLANET PROJECT**

Website on the "Treaty Initiative to Share and Protect the Global Water Commons" and related activities, hosted by the Council of Canadians.

[www.blueplanetproject.net/english/resources](http://www.blueplanetproject.net/english/resources)

**BREAD FOR THE WORLD**

[www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de) (in German)

**CENSAT AGUA VIVA (FRIENDS OF THE EARTH COLOMBIA)**

[www.censat.org/Index\\_Ingles.htm](http://www.censat.org/Index_Ingles.htm)

**CENTER FOR ENVIRONMENTAL PUBLIC ADVOCACY (CEPA)**

CEPA (Friends of the Earth Slovakia) defends the public interest in the transformation and reform of the Slovak water sector.

[www.cepe.sk/ekon/en\\_index.stm](http://www.cepe.sk/ekon/en_index.stm)

**INTERNATIONAL CONSORTIUM OF INVESTIGATIVE JOURNALISTS (ICIJ)**

Excellent collection of articles on the impacts of privatisation in cities around the world (also published as a book titled "The Water Barons")

[www.icij.org.water](http://www.icij.org.water)

**CITIZENS NETWORK ON ESSENTIAL SERVICES**

Helping citizens attain universal water, healthcare, education and electricity services.

[www.servicesforall.org](http://www.servicesforall.org)

**CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (CEO)**

Info briefs on the European Union's push for water privatisation.

[www.corporateeurope.org/water/infobriefs.htm](http://www.corporateeurope.org/water/infobriefs.htm)

**COUNCIL OF CANADIANS**

Campaigns to ban the bulk export of water and head off commodification and privatisation.

[www.canadians.org](http://www.canadians.org)

**DMAE**

Municipal department of water and sanitation, Porto Alegre, Brazil.

[www.dmae.re.gov.br](http://www.dmae.re.gov.br) (also English)

**EUROPEAN FEDERATION OF PUBLIC SERVICE UNIONS**

[www.epsu.org](http://www.epsu.org)

**FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL (FOEI)**

Federation of autonomous environmental organizations from 68 countries.

[www.foei.org/water/index.html](http://www.foei.org/water/index.html)

**GATSWATCH**

GATSwatch brings together the growing body of NGO and academic critique of the WTO services agreement and ongoing liberalisation talks.

[www.gatswatch.org](http://www.gatswatch.org)

**JUBILEE SOUTH**

A network of jubilee and debt campaigns, social movements, people's organizations, communities, NGOs and political formations.

[www.jubileesouth.org](http://www.jubileesouth.org)

**MAMA-86**

Ukrainian Environmental NGO campaigning for water for all.

[www.mama-86.org.ua](http://www.mama-86.org.ua)

**PHILIPPINE WATER VIGILANCE NETWORK / BANTAY TUBIG**

Bantay Tubig is a citizens' coalition for adequate, accessible and affordable water in the Philippines.

[www.ipd.ph/Bantay%20Tubig/web-content/b2big\\_main.html](http://www.ipd.ph/Bantay%20Tubig/web-content/b2big_main.html)

**POLARIS INSTITUTE**

Canadian institute campaigning against GATS and for public services.

[www.polarisinstitute.org](http://www.polarisinstitute.org)

**PRIVATISIERUNGSWAHN**

Analysis and campaign news on privatisation in Germany.

[www.citizen.org/cmep/water](http://www.citizen.org/cmep/water)

**PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL (PSI)**

The international trade union federation of public sector workers, involving more than 600 trade unions in over 140 countries.

[www.world-psi.org](http://www.world-psi.org)

**PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL RESEARCH UNIT**

For a wealth of research on water privatisation and public water, go to:

[www.psir.org/reportsindex.asp](http://www.psir.org/reportsindex.asp)

**REDES**

Friends of the Earth Uruguay.

[www.redes.org.uy](http://www.redes.org.uy)

**SAGUAPAC**

Website of the water co-operative of Santa Cruz, Bolivia.

[www.saguapac.com.bo](http://www.saguapac.com.bo) (In Spanish)

**SEMAPA**

Website of the water utility of Cochabamba, Bolivia

[www.semapa.com.bo](http://www.semapa.com.bo) (In Spanish)

**TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI)**

For more on TNI's Water Justice project, see:

[www.tni.org/water-docs/water.htm](http://www.tni.org/water-docs/water.htm)

**WORLD DEVELOPMENT MOVEMENT (WDM)**

The UK-based WDM campaigns to tackle the root causes of poverty.

[www.wdm.org.uk](http://www.wdm.org.uk)

**ABOUT TNI AND CEO**

**CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (CEO)** is an Amsterdam-based research and campaign group targeting the threats to democracy, equity, social justice and the environment posed by the economic and political power of corporations and their lobby group.

<http://www.corporateeurope.org/>

**TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI)**, founded in 1974 is an international network of activist-scholars committed to critical analyses of the global problems of today and tomorrow. It aims to provide intellectual support to those movements concerned to steer the world in a democratic, equitable and environmentally sustainable direction.

Contact: Satoko Kishimoto <[satoko@tni.org](mailto:satoko@tni.org)>

tel: + 31 20 662 66 08

fax: + 31 20 675 71 76

<http://www.tni.org>



# 為奪回公營食水而鬥爭：

全球有關公營食水的成就、鬥爭經驗及願景

中文版 2006年9月

中文版編輯組：全球化監察編委會

出版者：全球化監察

中文版譯者：鄒頌華、謝媛彰、潘敏妮

翻譯校對：王英倩

封面設計及排版：Zlatan Peric、魏雁竹

出版者：全球化監察

電話：6185 1644

電郵：globalmon@yahoo.com.hk

網站：<http://globalmon.org.hk>

郵箱：香港九龍中央郵箱 72797 號

定價：60元港幣

ISBN：962-7529-32-X

安圖加柏公司承印

