

欧洲进步的公共用水管理

寻找模范案例

Progressive Public Water Management in Europe

In search of exemplary case

初稿 :本初稿为 2008 年九月在瑞典马尔摩举行的欧洲社会论坛(European Social Forum in Malmö, Sweden)及 2008 年十月在中国北京的亚欧人民论坛(Asia Europe People's Forum)所写。欢迎批评指教。[请勿引用或传阅。](#)

Transnational Institute 及 Corporate Europe Observatory 发行
编辑：David Hachfeld, Philipp Terhorst 与 Olivier Hoedeman
协助编辑：Vicky Quinland

谢志 (Acknowledgements)

本研讨会论文萌芽于「欧洲供水私有化及商业化外的选择」(Alternatives to privatisation and commercialisation of water delivery in Europe)研讨会，该研讨会于 2008 年一月七日、八日由布鲁塞尔的「收回公共用水网络」(Reclaiming Public Water network in Brussels)举办。当时该网络建立了一个公开的工作团体，旨在更深入地收集及分析欧洲进步的公共用水管理的案例。

我们感谢 PSIRU 及 ESPU 给我们的重要协助，以及我们自 Watertime 计划中取得的数据。此外，本篇论文的完成亦要归功于「收回公共用水网络」里为水奋斗者所提供的数据。

回应 (Feedback)

我们诚挚地欢迎您对本篇论文中的问题提出批评与响应。本论文是一个初步尝试，希望藉此引起比照现有资料和案例的研究，来引发讨论。如果您想参与这个工作团体，或是您想响应，也或者是您有任何疑问，请连络 David Hachfeld (post@davidhachfeld.de)和 Santoko Kishimoto(satoko@tni.org)。

引言 (Introduction)

由于自 1980 年代起新自由主义政策蔚为主流，欧洲基本公共服务的私有化与商业化成为主要的政治趋势。在国家、欧洲以及国际三个层面的自由化下，新服务市场被创造出来，有能力的企业也为了利益共享而竞争。在资本市场原则下，这样的政策把如电信业的部门，自以前的公共服务型态完全改造。这样的改变对用水设施及污水处理的影响会因国家不同而有相当大的差异。在法国、英格兰及韦尔斯，用水设施的私有化成为主流，而在其它的欧洲国家里，私有企业的角色还是次要。「新公共管理」机制的引进及动用外部资源使许多市政当局及公共单位将用水设施及资源管理商业化，而水公司在形式上仍保持公立。

人们在水私有化后受到负面的影响。他们体会到水私有化及水商业化是不利的，不仅对国家、公权力的民主运作不利，对他们的个人生活也不利。在过去的这十年里，水私有化的失败越发显著。例如在英格兰和韦尔斯，他们从 1980 年代起将公立的水企业卖给私人投资单位，其结果令人担忧。经过通货膨胀的修正数据显示，水私有化后的前九年，其税率增加了 46%。私人投资单位获得了相当高的利润，但却做了太少基础设施，其结果是水的损失率为欧洲各国中最高之一。¹法国是两间最大水公司 TNCs Veolia 和 Suez 的所在地，使用私有水企业的用户比使用市政水企业的用户要多付 16% 的费用，尽管前者保证改善效率。²

这些经验并非毫无影响力。民意调查显示，很多人认为水不应该被私有化。³当新的私有化计划公布时，政党、社会运动及贸易联盟通常能很快且强劲地（而且大多数成功）反对这些计划。这样的动员不仅阻止了私有化，在一些案例里甚至还成功地将私有化的水带回公领域。像这样再度归为市营⁴的例子有法国的格勒诺伯市，在超过十年社会、政治及法律各方面的反对后，人民终于将水部门带回公共领域。此外，巴黎市长近期宣布该市将不会与 Veolia 与苏伊士集团 (Suez) 续约。巴黎市的水公司在其合约 2009 年到期后将回归公部门。这样的案例还是特例，而且若把将这案例当作私有化及商业化政策转向的信号的话，是言之过早了。然而，对争取公共用水的运动份子而言，本例是重要转折。几年前辩论的主轴还环绕在揭发、批评与拒绝私人水公司和政府提出的私有化政策，运动份子寻求最好的策略来反对他们。今日政治远景已经改变，现今的问题则越来越着重与另一个议题连结：哪一些公共用水管理的模式是令人满意的选择，可用来替代公共模式的私有或商业化。这对水运动是重大的进步，因为仅仅主张水应该是公共的还不够，还需在一个进步的、解放的背景下定义「公共」。

这里的问题是：我们需要怎样的用水供应？一个公立的水公司应该如何运作，才能在良好的、社会永续及环境永续的条件下，将服务提供给人民？在失败的水私

有化和水商业化的尝试后，有什么好的替代方案？且同样重要的是，在能改变欧洲主要政治潮流的基础上，我们如何建立一个社会计划？私有化的潮流带走了一些公立的水公司，但除了法国、英格兰及韦尔斯以外（正是水私有化影响最严重的地方），欧洲绝大多数的水与污水设施仍是公共的。公共的，并不当然表示那个公司会作得很好。公立公司里也有笨重的公权力提供差劲的服务、腐败和高损水率等问题。尤其在适应新公共管理方法后，很多公共公司大幅改变：在很多欧洲市政公用事业里，为了追求利润，水商业化的过程扮演了一个令人质疑，但也不幸地是一个很重要的角色。有些情形下很难将他们与私人公司区隔开来。

值得注意的一点是，即使有市场自由化的压力与政治上有将公部门事业商业化的推力，有些还是作得很好，且在不同考虑下，可视为进步的。这表示我们在寻找欧洲进步的公共用水过程中，不需从原点开始，可从欧洲现有的富灵感的及革新的公共用水运输公司着手。这些可以作为研究的起点，并且也是好的示范。现在，要回答我们要怎样的用水供应的这个问题，我们可以着手分析现有的材料。这是本研究采取的途径。我们想鼓励且丰富在水私有化与水商业化以外其它好的选择的讨论。我们介绍一些公共用水公司及污水公司的案例，并讨论其优点及限制。我们希望藉由突显欧洲好的公共用水运输系统来做一个讨论：反对水及公共设施的私有化及商业化会带我们到哪个方向。

1. 公共水管理中，何谓进步？（What is progressive in public water management？）

在寻找欧洲进步公共用水管理的过程中，想提出一个统一的模式是无益的，因为想客观定义私有和公共是不可能的。⁵水系统应被理解为随历史发展的、生产的地理系统，在社会上及政治上具冲突性及战略意义。⁶因此，在水及卫生服务的公共财性质的讨论上，它的本质就是政治与规范决策。⁷这是政治偏好的问题，意即为了实现新政策、为了让新政治主导更好的水政策，必须要有强大的公共意志来遏止欧洲的私有化趋势。寻找可行的、进步的其它选择，及这方面政治上偏好的标准，是公民社会和政治运作者发展知识的方法，藉此形成政治压力。私有化的一个典型问题是：为什么有些特定使用者的要求应由私人提供者来满足，即使他们从很久很久以前（某些社会里）就满足于可由公共取得的供给和商品？如果我们要从这个防卫性的立场「我们不要什么」深入到一个更细腻的立场「怎样的公共用水设施是进步的」，且我们可以找出及争取我们所要的，则需要更进一步地确定在公共用水及卫生上「公共」（public）以及「革新」（progressive）的意义。我们需要建立、利用一套标准，藉此思考我们要的是什么，并且在同一个基础上进行讨论。

公共水管理里没有好的 (good) 或是进步的 (progressive) 的范例。水是自然资源。水的多寡、品质和需求量因地而异。水同时也是一个重要的文化财货，不同的社会在历史上建立了不同的水文化。这些文化反映出社会上存在的权力关系，而该权力关系常是不对等的。所以水的公共系统和卫生设施在历史中演进，有一些现存的水文化是很有问题的。想要建立一套放诸四海皆准，且应被使用的水管理模式不仅不可能，也没有必要。反过来说，要发展良好的水处理，就必须与现存的当地结构配合。

本篇论文不在尝试定义一套水管理的模式。我们的用意在于呈现一套我们认为应该要反映在公共用水管理上的标准，并且提供案例，介绍这些标准在现今进步的水设施中是如何呈现的。在我们看来，这些标准是引导水及污水公共设施进步的方针，而合适的答案必须根据当地情形找出来，尤其在某一些情形下，我们在这里没有提出的议题可能也很重要。所以，下列的标准并不是全部，藉由这方面的努力，他们尚有被讨论、被延伸的空间。

进步的公共用水管理的标准 (Criteria for progressive public water management)

以下标准是建立在几个基础信念上：水是一种公共财，使用水是一种不能被剥夺的人权，水不能被私有化及商品化。水管理必须具备公共性及社群性。这些原则是全世界各地水运动都共有的。此外，世界各地的水运动也利用与类似下列的标准来复兴及赋权公共水和社群水。

良好质量 (Good quality)

水是生命的根本。卫生、营养、健康上水都是不可或缺的，所以水必须要有高质量。水的质量不只是一套合适的科技方案的结果，也包括天然水资源的维护，排水循环，在生态系统脆弱的地区避免污染及伤害。这些系统的维护包括好的污水管理与废水处理。

全体服务 (Universal service)

所有人必须有均等使用安全、合适的水和卫生设施的机会。私人家庭使用的缺乏必须是违法的。

有效满足 (Effective in meeting needs)

水公司应当有效率地工作。今日，效率常指经济上的效率，在最少的成本下获得最大可能的利益。取代这个单方面的定义，公共水公司的效率应取决于他们满足人民需求的能力并清楚其它公共利益的元素。人民的需求、公共利益是什么、如何实现，这些问题不能由上至下 (top-down) 被定义，而须在一个参与式的民主过程中让人讨论、定义及评估。

社会性 (Social)

均等使用水的机会不应取决于社会地位。人们有不同的经济资源，一个只以消费为基准订立的水税会导致不均等的负担。进步的水管理必须建立一套机制，确保在无关他们社会地位的条件下，人们有均等使用水的机会。另一方面，亦要确保任何人都不能只因他们有钱有势就不负责任地使用水。

团结性 (Solidarity)

各地要求保障使用水的人权的条件因人而异。水公司不应该只关注其负责地区的情况，也应关注更多地区，在其能力范围内协助其它地区的水和污水设施。这一点可从几方面达成：公开分享知识、提供经济和技术支持、相互资助、公共公司与小区系统间非营利的合作。

永续性 (Sustainability)

天然水循环是一个脆弱的系统。为让后代也有用水的权利，水的维护是必要的。水不是我们的，而是我们向大自然借来的。合理使用水量、不污染水、将好水交还给水系统都是我们的责任，保护水源并防止水土腐蚀也是我们的义务。永续性必须是每一个水公司和污水公司的基本原则。

良好工作条件 (Good working conditions)

像水公司这样的公共服务单位，员工是最重要的资源之一。他们在高质量服务

的发展和进步上扮演举足轻重的角色。他们须有良好的工作条件，工作上应有长程目标，采纳新的创意和社会需求。为了确保新的用水公共需求不会造成他们工作上的威胁，员工须要完全投入有关他们服务发展的公众讨论。

民主结构和管理 (Democratic structures and control)

「公共」常被认为是一种所有权和政治管理功能 (function of ownership and of political control)，藉此实现公共服务并满足大众要求。达到这个目标的唯一途径是水公司的结构和运作必须符合民主，并且全面透明。这需要民主的机制，让所有的人能参与决策过程和所有水议题的安排。这必须是一个参与式的过程，超越代表式民主的形式，常是间接的机制。

进步的立法 (Progressive legislation)

为了确保长期的一致性，水治理需要：保护水服务的公共特质，宪法和立法上承认水人权，保护水、卫生服务和水资源管理不被自由化、私有化及商品化。水治理必须根据以上的标准重新振作公部门，确保公共财政、公众与员工的参与都是良好公共水系统中不可或缺的元素。

2. 欧洲公共用水供应的代表性个案 (Exemplary cases of public water provision in Europe)

本篇文章将介绍九个欧洲公共水公司个案，这些个案呈现出某些根据我们所定义的标准具先进性的运作。有很多其它的公司也符合这个条件，但我们的目的并不在于呈现现有代表性个案的全貌。我们要的，是让大家对这些大量且不同的本土经济有一个初步印象。我们鼓励大家分享其它的好的经验，拓展对欧洲进步的公共水管理这方面的知识。

a. 格勒诺伯(Grenoble, France)

格勒诺伯是法国阿尔卑斯山旁的城市，从 2001 年起由一个公共公司管理水。在那之前的十二年，水交由一个私人及公私合伙经营的公司管理。私有化的决定是严重贪腐的结果；市长个人获得两百七十万欧元的财务支援和礼物。Suez (苏伊士集团) 是私有投资者的母公司，市长将契约给该公司的其它子公司，以欺骗的计价系统及伪造资产负债表，Suez 在私有化里大赚一笔。但原定二十五年的契约却被取消。在市议会重组、本土水运动的强力动员及一连串的法律诉讼后，该市终于决定取回水权。市长及 Suez 的主管们被判徒刑及高额罚鍰，水私有化及水税被认定违法。

自 2001 年起，水公司获得“régie à autonomie financière et personnalité morale”的合法地位，确保该公司在市议会中有一小部份的自治权。⁸市政府将水重新归为市有稳定了水价，投资也有显著增加。以自行提供服务来取代外包可以节省经费，

并且公司的目的也不是追求利润。不过格勒诺伯的例子不仅仅表现出公共公司经济效率。在回归市有的同时，公司内部也有民主化的进展。新公司董事会的成员包括市议会选出的六名代表以及公民社会 (*personnes qualifiées*) 的五位专家。这五位专家也是由市议会选派的，所以还没有直接民主。原先的设想是只有三分之一的成员由市议会选出，但因为 *régie municipale* 里一个有关公司结构的新国法而无法实现。不过公司里的通讯政策有了很大的改变。用户及大众使用相关讯息的服务有了大幅改善，他们定期咨询新用户委员会，也发行与管理相关的文件。不过，像关税设定报告之类的文件还是不会公开。不过即使有这样的局限，格勒诺伯市水的重归市营仍然设立了一个范例：重建一个非以营利为目的，而是以人民利益为目的的公司，并且由人民掌控。⁹

格勒诺伯市不是法国国内唯一一个将市水收回市营的例子。一些其它的小镇，如 Neufchâteau、Castres、Fraisses 和 Varages，原本的私营公司也在类似的公民参与下回归公共管理。¹⁰

b. 阿姆斯特丹 (荷兰) (Amsterdam, Netherlands)

荷兰一条有关水的新法于 2005 年生效，根据该法律，只有公营公司才能提供饮用水服务。所以在荷兰水公司不可能被私有化。这个国家里十间饮用水的公司都是地方政府所有的。但即使如此，大部份的公司还是有其组织，且其运作越来越像私营公司。在像 Vitens 和 Evides 的大型公营公司里，利润导向、赋权管理和外包都是常见的策略。比较小的公司，像 Oasen 和 Duinwaterbedrijf Zuid-Holland 的经营比较像公营公司。商业化趋势中最明显的例外就是阿姆斯特丹的水公司。自 2005 年起，阿姆斯特丹市政府与 Amstel、Gooi 及 Vecht 的水董事会¹¹ 共同成立了「Waternet」，为一公共基金会，负责该地区所有的水服务。这间公司关注整个水系统，包括土地、饮用水、污水及废水处理、自然保护、洪水治理、运河管理、泄水及其它河道。该公司有一部份的自治权，但还是被阿姆斯特丹市及水董事会管理，并且向其负责。每年都会授权给该公司并确定其任务和目标。Waternet 中一项典范性的实践是其在水利议题上的国际合作。Waternet 是全世界在公营—公共伙伴计划 (public-public partnerships) 方面最有经验的水单位之一。(public-public partnerships 意指公共水单位之间非以营利为目的的合作) 过去三十年来，Waternet 在偶合及其它国际性的非营利合作上相当活跃。这些活动是由一个另外的部门 WereldWaternet 来执行的。该公司目前有将其改善饮用水的经验和技术分享到苏利南、埃及、印度尼西亚及巴勒斯坦的计划。这些计划背后并没有商业动机。(许多 Waternet 员工投入这些计划，相当于一年六名全职员工) Waternet 在其网站上解释道：我们不想将我们的专业据为己有，希望能在平等的基础上与他人分享。

¹²

c. 慕尼黑 (德国) (Munich, Germany)

位于德国南部的慕尼黑城大约有一百四十万人口。他们的水及污水公司是国营公司的好例子，因为自 1880 年代扩展以来，便一直是国营的。污水公司 Münchner Stadtentwässerung 是市的公用事业 (Eigenbetrieb)，有一部份的自治权，但由市议会直接管理。饮用水是由 Stadtwerke München (SWM) 提供，这是一个百分之百的市营公司，其负责范围不仅水，尚包括瓦斯、能源、公共运输及游泳池。与污水公司不同的是，它在市议会里拥有较多的自治权，而其控制也因此是间接的。2001 年与 2004 年，由于欧盟竞争法及分别计价的指令 (unbundling directive)，Stadtwerke 被迫重组内部组织。运输公司现成为一子公司，水、瓦斯、电力服务被分为几个独立的公司，都归在 Stadtwerke 底下。到目前为止，市政府还维持这个结构，并且间接地维持一些财务较弱的单位。公司的全部或部份私有化的尝试到目前为止都被拒绝。2004 年本土发起了一个水运动 (Wasserallianz München)，希望将水公司归入市政直接管理，藉此遏止来自可能影响到 Stadtwerke 市场自由化责任的私有化压力，

饮水提供及污水设施都处于良好状态。饮水水质高，水价及污水处理费用是德国最低之一。不过公司的效率给我们的不只是经济上的典范。他们在管理自然资源时使用的生态永续法可让其它市政府作为借镜。为了保护地下水资源，该市用一种永续法来管理森林，且自 1992 年起，他们推行一项方案，支持农夫在水源保护地区改用有机农业。该市提供经济补助，并协助产品营销，已有超过百名农夫改采生态农业。在废水处理上也可看见该市在永续水管理上的努力：从处理厂流出，再流进以萨河的水达到洗浴用水的标准。1998 年开始，慕尼黑及其它以萨河流经的城市便采用最高标准的处理及消毒科技，来保障河区的生活质量，人们得以在河里游泳。¹³

d. 维也纳 (奥地利) (Vienna, Austria)

维也纳的饮水及污水处是由市政府的两个部门直接提供 (magistratischer Betrieb)，并且由市议会直接管理。几乎一百七十六万维也纳市民的饮水都来自奥地利的阿尔卑斯山，用两条水管输送，并只需极少的处理。水源和环境的保护是优先考虑。他们只使用一小部份的水，而在水源区，市政府的森林公司管理一片混合森林，他们的主要考虑是资源保护而非极大化其利润。水设施事业为完全非营利，以成本回收 (cost recovery) 为导向。2001 年，该市在宪法里保障水，并通过一份水宪章。¹⁴ 宪法上的保障是对欧盟和其它国家政府在自由化及私有化压力上的一个信号。目前，任何水设施或森林的交易都要经过三分之二多数同意。水宪章则将水的保护及可得性规定为现在及以后世代的重点。供水被视为市民应有的基础服务，也是市政里最重要的责任之一，且不能委托私人公司负责。此外，

该宪章也确立自然保护，明确规定水不能是奢侈品，且人民有权利以合理的价格获得高质量的水。价格应奠基在成本回收的原则上，且强烈反对利润极大化。最后，该市在宪章里声明，他们会尊重欧盟的水资源体制法规。(European Water Framework Directive)

e. 迪克利 (土耳其) (Dikili, Turkey)

迪克利位于土耳其，是一个靠近伊兹米尔 (Izmir) 的海港城市。这里有一套有趣的社会订水价系统。迪克利市市长 Osman Özgüven 隶属左派的社会民主人民党 (Social Democratic People's Party, SHP)，引进了一套管理公共服务的社会方法。除了提供人人可负担的医疗照护，免费的本地公交车，市政面包店的便宜面包等，他也重建了用水服务。每户每月可享十公吨的免费用水。超过这个数字的用水则以一般水税计算。该市免除了前任政府时期的公开用水账单，亦给予市员工 50% 的折扣。根据市长表示，这样的作法可以鼓励负责用水的单位，且他认为此举并不会违反均等原则。这个新税系统的引进不只形成了社会式的水分配，且在自然资源缺乏的地区还达到省水的功效。审计处指控市长及其它议会成员，指责他们错误管理，或他们在社会公共服务政策上滥用权力。

f. Emschergenossenschaft 及 Lippeverband (德国)

Emschergenossenschaft 和 Lippeverband 是德国北莱茵-西伐利亚邦内的两间污水公司。这两间公司密切合作，此一结合成为全德国最大的污水处理公司。两间公司自上个世纪初成立以来便是公营企业。在埃姆歌河 (Emscher) 和利珀河 (Lippe) 流域内的市政府和大的工业用水用户 (重工业，煤业) 都是这个企业的成员。其它成员包括私人企业，他们是公共非营利公司。他们提供了公共公司间紧密合作的一个有趣例子：分享知识、行政及技术资源，他们提供比一般税率更低的服务。特别值得一提的是他们对永续及流域整合管理的投入和坚持。公司有水处理厂，但他们也同时关注地下运河的兴建、地下水及河流管理、复原 (renaturation) 及洪水治理。早在欧盟制定水资源体制法规之前，公司已在流域进行全面性管理。利珀河及埃姆歌河 (尤其重要) 早在很久以前就被鲁尔区 (Ruhrgebiet) 当成开放性的污水道，鲁尔区是欧洲最大的工业区。这些公司很成功地将这些枯竭的运河改建为自然流域，今日，这个地方是一个绿色的娱乐区，在这个人口密度很高的地区扮演很重要的角色。

今日，两间公司皆积极防止公共用水和污水业的销售，其员工也参加了反对新区域法的示威抗议，该法会促成私有化。不过，经由私法上小额津贴的建立，公司本身也如市场参与者般地运作。自 1990 年代中期，「Emscher Wassertechnik」

及「Lippe Wassertechnik」开始提供咨询、工程作业及运作等服务，尽管这些辅助活动十分有限。¹⁵

g. Gramastetten (奥地利)

小规模的水合作企业可被视为公共用水公司的特殊型式。在欧洲里，奥地利或许是这种水管理模式最重要的国家。该国有超过五千个水合作社提供偏远地区居民用水。¹⁶在上奥地利邦(Oberösterreich)，政府支持水服务分权，超过百分之十的人口使用约一千五百个合作社提供的服务。Wassergenossenschaft Gramastetten是其中一例。该单位于1947年成立，提供约两千人饮水。会员身份与不动产及公寓的持有有关，并需支付1820欧元的连接费以使用这个公司的水网络。2008年他们有569位成员。所有的人都可获得相关信息，重大决定则在所有会员参加的大会上决议。行政及大部份的技术工作主要是自愿去作的。区域的水合作企业协会提供专业、质量控制及义工训练。水质好，且税率比一般低很多。低价的主因为：完全非营利管理的原则、使用当地水源，以及义工服务的低行政成本。

Wassergenossenschaft Gramastetten 是用水服务分权、且有高度参与的例子。非营利的原则及团结合作是其运作的关键。拥有 569 名会员，已是奥地利最大的水合作社之一，其它大部份的公司会员都在一百名以下。地处偏远地区的小规模经营，当地居民多数住在自宅里，所以几乎每个家庭都是会员，这种供水的自治性及自我管理在公共及民主的水管理里可视为一个先新及特殊的模式。不过，在大规模经济里，恐怕很难复制这样的模式。¹⁷

h. 马尔摩及伦德 (瑞典) (Malmö and Lund, Sweden)

在保守多数下，瑞典第三大城马尔摩决定私有化其公共水公司并于 1994 年开放国际竞标。员工、公司管理部门以及反对党社会民主党(Social Democratic Party)的一些政治人物起身反对私有化，并且在工会的协助下，该公共公司也参与投标。由于此一反弹，延误了投标的最终决定，且该年的市选举中，水议题成为一个重要主题。选举结果由社会民主党获得胜利，这个新的多数决定停止私有化，并且不给予在竞标中预算最低的英国私人水公司 Anglican Water 营业权。¹⁸最终，水仍然留在公共手里。

不过马尔摩不仅是一个反对水私有化的成功例子。跟其它大部份瑞典城市一样，马尔摩提供其市民廉价及高质量的用水。马尔摩与斯德哥尔摩及哥特堡的水公司、瑞典水及污水协会(Swedish Water and Wastewater Association)一起成立了瑞典水发展计划(Swedish Water Development，现已停止)。这是一个公营公司，

其目的在于藉由转移其知识和经验,达到协助其它国家公共组织建立供水设施与污水系统的目标。¹⁹2008年一月,马尔摩与其邻近城市伦德开始一项新的合作计划。两个城市决定分享其资源与知识,并设立一个公共水联合会 VA SYD。VA SYD 现在提供这两个城市的供水及污水处理。两个城市仍保有其对财产、维护及税率的自治权,亦有其各自的市水和污水委员会,不过公共仍直接掌控该公司。两间公司的员工皆有参与该联合会的发展,市员工工会 Kommunal 协助且支持这个过程,视其为保护及提升服务和工作的质量上公营-公共合作(public-public-cooperation)的先例。²⁰

i. 哥多华(西班牙)(Cordoba, Spain)

哥多华位于西班牙南部安达鲁西亚自治区,该市约有 31,500 名居民。自 1969 年起,用水服务便由公共事业 EMACSA 提供。该公司以低价提供用户好的服务质量。EMACSA 特别致力于改良其生态表现。每年都在连接网络改良上花费大笔投资,减少漏损,该公司并藉由广泛的宣传,在用水节约上起了很大的帮助。可靠的集水及储存设施计划帮助城市在季节极端变化中应付水的需求。所以哥多华是安达鲁西亚在 1995 年严重干旱中唯一一个没有限制输水的城市。民意调查显示居民对于 EMACSA 的表示非常满意。

值得一提的是该公司的管理架构。自 1979 年起,该公司便发展出一套运作良好并广为接受的参与式共同控管。董事会对该公司所有主要决策负责,并有多名会员。无关市选举及多数,市议会的三个政党各自提名两个董事会成员。两个主要贸易工会再各自提名两个成员,一名成员由公民社会运动议会提名。(组织约 13% 市民的邻近协会在此扮演特别重要的角色) EMASCA 的经理、秘书长及市议会的财政长也参与董事会会议,但无投票权。这个参与式架构保障了董事会的透明度,让没被授权参与的市民也能追踪并介入政策决定过程,如提出其它不同意见。2008 年三月安达鲁西亚消费者协会 Fecua 为其系统及参与公开致谢。²¹

进行中的革新的公共水管理运动:以意大利为例。

至 1994 年为止,在意大利水设施是由市政府负责的。在新的国家水法「Legge Galli」实施后,这个情况有了改变,原本分散在各市的公司被聚集起来,形成较大的区域单位。形式上没有私有化的义务,但公司结构与股份公司一样,这些市政府必须决定该公司应为公共、混合或私人。水税必须完全涵盖服务成本,而且这个税也要包括 7% 交回其资本单位的税,水的商品化因此无法避免。此

刻还无法在意大利找到进步的水公司。但现阶段水运动在先进的水法上的努力是值得赞许的。目前很多水公司在网络上的投资很少，以致其漏水导致的水损失是全欧洲最高的。²²水运动认为很多公共事业极度官僚且对市民需要毫无反应。所以他们的中心目标就是将原本公共水管理的结构改为负责及参与。2007年在先前区域活动的基础上，水运动进行人民立法，水法历经长时间的辩论，并收集了四十万个水法签名。²³他们提出的法律规范着水循环管理必须具公共性及参与性，且依照永续性及团结性原则。所有的设施必须是公共的，原先被私有化的部份也要回归公有。每人每天需有至少五十公升的免费水，须建立一个国家团结基金，用此协助其它社会建立公共非营利水系统。每一立方米的瓶装饮用水卖出，就多收的一分钱的水税挹注到该基金。该法不是在界定水公司的模型结构，而是在坚持必须在参与、民主的过程中建立本土的架构。²⁴这个法尚在国会中进行讨论，将给市政府建立一个革新的公共水管理模型的机会。像 Marche 区的一个海港镇 Grottamare，该地传统上参与编列预算，可将其民主经验分享到水部门。此刻市政府正积极反对水私有化，但因为「Legge Galli」，无法将他们的想法落实到一个革新的水管理里。

3. 总结：好的运作及其限制

本篇论文中的案例呈现了欧洲现存的公共水公司运作良好的情形，以及他们如何在公共服务提供者的各种不同制度及政治结构里达到这样的结果。当我们将进步的公共水管理标准应用到这些案例时，其长处及限制便显而易见。

在欧洲公共水公司里，最常发现的两大优点是他们对「全体服务」(universal service)的落实及他们为此表达出的高度能力。另一项优点是他们重视饮用水和污水处理的质量要求。在某些地方，其自来水的品质可媲美矿泉水，使用高科技处理废水，体现健康的水生自然系统的重要。文中提到的两个德国例子更是如此，不过许多其它的欧洲城市也使用这样的方法。另一个正面的发现则是对永续水管理重要性的自觉。在这里要特别提出维也纳，慕尼黑及阿姆斯特丹，他们让世人知道，水公司不但可以提供大城市几百万居民用水，同时也用高标准的措施来保护自然水循环。当公司目标不在追求获利，他们亦是表现了高度生态责任、相对低税率的好例子。

用水的社会问题则是一个较难的议题。在「全体服务」在欧洲已是基本且几乎百分之百落实的同时，它的社会面则较少被讨论。几乎各地供水及处理水的费用都全部包括在水税里，水税与消费有关，但与消费者个人财务状况无关。欧盟水资源体法规及其它政策常使用「回收全部成本」(full-cost-recovery)的机制，所以水公司难以在此作任何改变。从水在大部份欧洲国家只占小额预算的立场

看，这个问题乍看之下微不足道，且这样的作法还可能鼓励人们节约用水。但这个观点会因人而异：对低收入户来说，水占去家里 5% 的预算，并不是一件微不足道的事，而可能是一个负担。唯一有在这个问题上作出努力的是 Dikili，他们销去了未付清的账单，也免费提供最低使用量的用水。另一方面，Dikili 市市长正为此被告上法庭，也说明了在新自由环境下要实施一套社会水财政系统有多困难。正因如此，目前在意大利进行的努力就更为重要。运动中提出的水法便相当重视社会议题。计划里不但提出每人每天要有 50 公升的免费用水，水税还更须考虑到个人收入及家庭大小。如果人民立法过程顺利，这会是欧洲目前议程的重大转折及重要挑战。

从这个例子，我们可见进步水立法的重要性。意大利运动的开始带出了可能性。但到目前为止，这样深远的水法仍未在任何一个地方落实，但荷兰已踏出第一步，维也纳市宪及其水公司的规程也透露出类似的讯息。2004 年瑞士苏黎士州州民经由公投将一个水章程纳入宪法，规定供水及配水必须由政府垄断。2007 年六个其它瑞士城市签定了 ACME 宣言，²⁵ 支持水回归公共管理，所有重大决策应以参与式过程决定。此外，这些城市也表达参与国际团结活动的意愿。这些声明如何落实为真正行动，值得我们继续观察。

阿姆斯特丹、马尔摩及塞维尔 (Sevilla) 的例子表现了公共水公司国际团结的情形。非贩卖，而是在公共公司间分享经验和知识，是一个建立及改善世界水服务的强大工具。意大利水运动提出的团体基金则是另一个组织团结的可能性。

另一个重要的方面则是合适的民主结构及管理。本文中大部份的例子都是由市议会、市政府或行政单位管理。所有这些例子里，人民都有参与决策过程，间接由市选举的代议民主机制进行管理。要藉由选举去影响一个市营公司的策略是很有限的。有形式上的民主过程，但市民却几乎无法主动参与决策过程。因为没有一个是合适的参与机制，所以无法评估公司是否有效地满足人民的需求。哥多华是一个例外，他们的董事会里有工会代表及社会运动代表，还有格勒诺伯，公司的董事会有一些公民社会组织，也建立一套正式及公开的咨询流程。Gramastetten 的例子则让人了解，小规模的合作社可以在水管理中建立一套能运行的直接民主机制。不过这类的机制能否在大公司实现？由于缺乏实例，我们无法得知。Emschergenossenschaft 和 Lippegenossenschaft 两间合作社的会员只有市政府和大的工业用水户，民主管理、公民影响在其代表制的系统里能相当间接。

水公司如何建立一个参与式的民主决策过程机制？现存的例子提供的帮助不大。因为这是一个很重要的问题，我们需要更多的努力来找出解决方法。近几十年来

拉丁美洲发展了一些有趣的进步的参与式管理。或许在这个领域中，欧洲还可以向其它的大陆学习很多经验。

4. 展望：必须更深入讨论水私有化/商业化以外其它先进性方法的可能

本文发展了一套标准以评估公共水管理的表现。即使在水服务的商业化和私有化的强大压力下，还是有很多现存的范例符合我们提出的标准。上述的个案及意大利的活动都是欧洲水运动里对抗私有化、提升水服务方面发人省思的例子。他们表现出负责任地及民主地管理水的几种方式。但这些案例并不是模型，无法也不应被复制或实施到其它地方。原因有二：第一，在使用一些重要的标准评估后，这些案例皆有其限制。第二，比第一点更重要的是，建立好的公共水管理不能与现实脱节。灵感可由外界取得，但合适的水资源和网络管理形式必须在认清现有的社会力量和环境后，自本土发展。此外，现存运作良好的例子还需更进一步地发展与调整，因为需求、优先级和环境会改变。所以，进步的公共水管理隐含了持续改革的过程。本文所有的案例就是这个过程的暂时结果。

文中的例子即使有良好的表现及评价，他们还是相当脆弱并且受到私有化及商品化的威胁。本文可以用瑞典最大的公共水公司，斯德哥尔摩 Vatten AB 来作为总结。多年以来，该公司水资源管理的全面系统和认真改善高水质用水的努力一直被视为模范。在两个公营—公共伙伴计划中，该公司协助拉脱维亚的里加 (Riga, Latvia) 及立陶宛的考那斯 (Kaunas, Lithuania) 两个城市建立先进的水处理厂，并改善现有结构的质量。但 2006 年十二月，斯德哥尔摩市议会的右派执政党决定重组该公司，导致了商业化、外包、投资减少及失业等结果。²⁶从这个转折可看出即使拥有全能的，表现良好的水公司，还是可能成为意识形态导致的攻击的受害者。

进步的水管理模式必须要发展及抵抗新自由的威胁，后者带来政治冲突，在其中水运动、工会、生态学家和政治团体都扮演了重要的角色。意大利的个案中就可见这样的努力，也是欧洲众多激励人心例子中的一个。从格勒诺伯的经验里，我们学到只要水议题一直政治化，水运动就有成功的可能。我们希望本篇论文提供了现今进步的水管理方面的知识，以及更深远的意义。希望能引起政治、社会、专业方面认真及具信息性的讨论，研究欧洲进步的公共部门管理应该是怎么样子。我们期待继续研究本议题，深入我们的讨论，所以我们欢迎本文的读者响应，补充其它案例的信息和报告。

-
- ¹详细资料见 Emanuele Lobina and David Hall, *UK Water privatisation – a briefing. PSIRU Report* (2001, Retrieved 10.08.2008 from: <http://www.psir.org/reports/2001-02-W-UK-over.doc>).
- ²此点见一份比较了 1113 个法国水公司的大规模研究, Eshien Chong et al., "Public-Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France," *Review of Industrial Organization* 29, no. 1 (2006)
- ³例如 2008 年一月一个德国机构 Dimap 进行的调查显示, 只有 13% 的人支持水私有化。
- ⁴其它案例见 www.remunicipalisation.org
- ⁵ Elmar Altwater, "What Happens When Public Goods are Privatized," *Studies in Political Economy*, no. 74 (2004).
- ⁶ Bettina Köhler, "Wasserwirtschaft im Kontext der Debatten um öffentliche Güter und gesellschaftliche Wasserwirtschaft," in *Wasser: Kommerzialisierung eines öffentlichen Gutes*, ed. Wasserkolloquium, *Texte // Rosa-Luxemburg-Stiftung ; 41* (Berlin: Dietz, 2008).
- ⁷ Altwater, "What Happens When Public Goods are Privatized"
- ⁸有关其法律地位及格勒诺伯择其原因, 见 Emanuele Lobina, *D21: Watertime case study - Grenoble, France* (2006, Retrieved 05.06.2007 from: http://www.watertime.net/docs/WP2/D21_Grenoble.doc)
- ⁹有关格勒诺伯的更多信息, 见 David Hachfeld, *The Remunicipalisation of Water – Some Reflections on the Cases of Potsdam and Grenoble. Paper presented at the workshop "The Public - Alternatives to Privatisation" during the European Summer University of Attac, 1st to 6th August 2008, Saarbrücken* (2008, Retrieved 02.09.2008 from: <http://www.who-owns-the-world.org/wp/wp-content/uploads/2008/08/attac-summer-school-hachfeld.pdf>). Lobina, *D21: Watertime case study - Grenoble, France* (Retrieved .
- ¹⁰ 见 See www.remunicipalisation.org.
- ¹¹水董事会是荷兰自十三世纪起便有的特殊独立政府机构, 负责水路、水坝、低洼开拓地系统、地表水质及其它相关任务。他们有分开的选举, 并可为其服务收税。
- ¹² Reclaiming Public Water, *Public Water for All - the Role of Public-Public Partnerships. A 'Reclaiming Public Water' discussion paper. March 2006. Published by the Transnational Institute and Corporate Europe Observatory. Coord.: Olivier Hoedeman, Ed. ass.: Clare Joy* (2006, Retrieved 02.09.2008 from: <http://www.tni.org/water-docs/pubwaterforall.pdf>).
- ¹³ Klaus Lanz, *D34: WaterTime case study - Munich, Germany* (2005, Retrieved 12.08.2008 from: http://www.watertime.net/docs/WP2/D34_Munich.doc).
- ¹⁴ 见 <http://www.wien.gv.at/wienwasser/versorgung/charta.html>
- ¹⁵ www.portal-eglv.de 上有更多信息。
- ¹⁶ Wilfried Schönback et al., *Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft, Informationen zur Umweltpolitik ; 153* (Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte, 2003).
- ¹⁷ Wassergenossenschaft 网站上有更多信息: <http://wassergenossenschaft.sein.at>
- ¹⁸ Kommunal, "A model for the future. The example of VA SYD – two towns cooperating on the vital resource of water," (2008), Mats Lannerstad, "Country Report Sweden," in *Aqualibrium. European water management between regulation and competition*, ed. Shahrooz Mohajeri, et al. (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003).

- ¹⁹ Jan-Erik Gustafsson, *Public Water Utilities and Privatisation in Sweden. Working Paper presented at EPSU Public Service Conference, Brussels 12 December 2001* (2001, Retrieved 02.09.2008 from: <http://www.psiru.org/epsuconference/Jan-ErikPresentationPaper.doc>), *Reclaiming Public Water, Public Water for All - the Role of Public-Public Partnerships. A 'Reclaiming Public Water' discussion paper. March 2006. Published by the Transnational Institute and Corporate Europe Observatory. Coord.: Olivier Hoedeman, Ed. ass.: Clare Joy* (Retrieved .
- ²⁰ Kommunal, "A model for the future. The example of VA SYD – two towns cooperating on the vital resource of water" .
- ²¹ 该案的更多信息见 Observatorio de los Servicios Públicos, *Cordoba. Watertime Case Study* (2005, Retrieved 04.09.2008 from: http://www.watertime.net/docs/WP2/D17_Cordoba.doc), Enrique Ortega de Miguel and Andrés Sanz Mulas, *Water Management in Córdoba (Spain): A Participative, Efficient and Effective Public Model* (2005, Retrieved 04.09.2008 from: <http://www.tni.org/books/waterspain.pdf>).
- ²² 例如 Abruzzo 区的漏水率是 57%。Augusto De Sanctis and Antonio Senta, *Abruzzo, Italia: A Struggle in Defence of Water and for Citizens' Participation* (2005, Retrieved 04.09.2008 from: <http://www.tni.org/books/wateritaly.pdf>).
- ²³ 见 www.acquabenecomune.org/.
- ²⁴ 该拟定的法律全文见 www.acquabenecomune.org/IMG/pdf/Testo_definitivo_legge_acqua.pdf.
- ²⁵ ACME 为一国际协会，为一个全球水契约而奋斗。瑞士 ACME 见 <http://www.acme-suisse.ch/>.
- ²⁶ Jan-Erik Gustafsson, *Stockholm Water Company is threatened by an ideological saving politics* (2007, Retrieved 14.08.2008 from: http://attac.se/file_download/791). 与里加和考那里合作的公营—公共伙伴计划更多细节见 David Hall and Emanuele Lobina, *Public-Public Partnerships as a catalyst for capacity building and institutional development: Lessons from Stockholm Vatten's experience in the Baltic region. PSIRU-Report. Paper presented at IRC and UNESCO-IHE Symposium on Sustainable Water Supply and Sanitation: Strengthening Capacity for Local Governance Delft, the Netherlands, 26-28 September 2006* (2006, Retrieved 18.07.2007 from: <http://www.psiru.org/reports/2006-09-W-PUPs.doc>).