

歐洲進步的公共用水管理

尋找模範案例

Progressive Public Water Management in Europe

In search of exemplary case

初稿:本初稿為 2008 年九月在瑞典馬爾摩舉行的歐洲社會論壇(European Social Forum in Malmö, Sweden)及 2008 年十月在中國北京的亞歐人民論壇(Asia Europe People's Forum)所寫。歡迎批評指教。[請勿引用或傳閱。](#)

Transnational Institute 及 Corporate Europe Observatory 發行
編輯：David Hachfeld, Philipp Terhorst 與 Olivier Hoedeman
協助編輯：Vicky Quinland

謝誌 (Acknowledgements)

本研討會論文萌芽於「歐洲供水私有化及商業化外的選擇」(Alternatives to privatisation and commercialisation of water delivery in Europe)研討會，該研討會於 2008 年一月七日、八日由布魯塞爾的「收回公共用水網絡」(Reclaiming Public Water network in Brussels)舉辦。當時該網絡建立了一個公開的工作團體，旨在更深入地收集及分析歐洲進步的公共用水管理的案例。

我們感謝 PSIRU 及 ESPU 給我們的重要協助，以及我們自 Watertime 計畫中取得的資料。此外，本篇論文的完成亦要歸功於「收回公共用水網絡」裡為水奮鬥者所提供的資料。

回應 (Feedback)

我們誠摯地歡迎您對本篇論文中的問題提出批評與回應。本論文是一個初步嘗試，希望藉此引起比照現有資料和案例的研究，來引發討論。如果您想參與這個工作團體，或是您想回應，也或者是您有任何疑問，請連絡 David Hachfeld (post@davidhachfeld.de)和 Santoko Kishimoto(satoko@tni.org)。

引言 (Introduction)

由於自 1980 年代起新自由主義政策蔚為主流，歐洲基本公共服務的私有化與商業化成為主要的政治趨勢。在國家、歐洲以及國際三個層面的自由化下，新服務市場被創造出來，有能力的企業也為了利益共享而競爭。在資本市場原則下，這樣的政策把如電信業的部門，自以前的公共服務型態完全改造。這樣的改變對用水設施及污水處理的影響會因國家不同而有相當大的差異。在法國、英格蘭及威爾斯，用水設施的私有化成為主流，而在其他的歐洲國家裡，私有企業的角色還是次要。「新公共管理」機制的引進及動用外部資源使許多市政當局及公共單位將用水設施及資源管理商業化，而水公司在形式上仍保持公立。

人們在水私有化後受到負面的影響。他們體會到水私有化及水商業化是不利的，不僅對國家、公權力的民主運作不利，對他們的個人生活也不利。在過去的這十年裡，水私有化的失敗越發顯著。例如在英格蘭和威爾斯，他們從 1980 年代起將公立的水企業賣給私人投資單位，其結果令人擔憂。經過通貨膨脹的修正數據顯示，水私有化後的前九年，其稅率增加了 46%。私人投資單位獲得了相當高的利潤，但卻做了太少基礎設施，其結果是水的損失率為歐洲各國中最高之一。¹法國是兩間最大水公司 TNCs Veolia 和 Suez 的所在地，使用私有水企業的用戶比使用市政水企業的用戶要多付 16% 的費用，儘管前者保證改善效率。²

這些經驗並非毫無影響力。民意調查顯示，很多人認為水不應該被私有化。³當新的私有化計畫公布時，政黨、社會運動及貿易聯盟通常能很快且強勁地（而且大多數成功）反對這些計畫。這樣的動員不僅阻止了私有化，在一些案例裡甚至還成功地將私有化的水帶回公領域。像這樣再度歸為市營⁴的例子有法國的格勒諾伯市，在超過十年社會、政治及法律各方面的反對後，人民終於將水部門帶回公共領域。此外，巴黎市長近期宣布該市將不會與 Veolia 與蘇伊士集團（Suez）續約。巴黎市的水公司在其合約 2009 年到期後將回歸公部門。這樣的案例還是特例，而且若把將這案例當作私有化及商業化政策轉向的信號的話，是言之過早了。然而，對爭取公共用水的運動份子而言，本例是重要轉折。幾年前辯論的主軸還環繞在揭發、批評與拒絕私人水公司和政府提出的私有化政策，運動份子尋求最好的策略來反對他們。今日政治遠景已經改變，現今的問題則越來越著重與另一個議題連結：哪一些公共用水管理的模式是令人滿意的選擇，可用來替代公共模式的私有或商業化。這對水運動是重大的進步，因為僅僅主張水應該是公共的還不夠，還需在一個進步的、解放的背景下定義「公共」。

這裡的問題是：我們需要怎樣的用水供應？一個公立的水公司應該如何運作，才能在良好的、社會永續及環境永續的條件下，將服務提供給人民？在失敗的水私

有化和水商業化的嚐試後，有什麼好的替代方案？且同樣重要的是，在能改變歐洲主要政治潮流的基礎上，我們如何建立一個社會計畫？私有化的潮流帶走了一些公立的水公司，但除了法國、英格蘭及威爾斯以外（正是水私有化影響最嚴重的地方），歐洲絕大多數的水與污水設施仍是公共的。公共的，並不當然表示那個公司會作得很好。公立公司裡也有笨重的公權力提供差勁的服務、腐敗和高損水率等問題。尤其在適應新公共管理方法後，很多公共公司大幅改變：在很多歐洲市政公用事業裡，為了追求利潤，水商業化的過程扮演了一個令人質疑，但也不幸地是一個很重要的角色。有些情形下很難將他們與私人公司區隔開來。

值得注意的一點是，即使有市場自由化的壓力與政治上有將公部門事業商業化的推力，有些還是作得很好，且在不同考量下，可視為進步的。這表示我們在尋找歐洲進步的公共用水過程中，不需從原點開始，可從歐洲現有的富靈感的及革新的公共用水運輸公司著手。這些可以作為研究的起點，並且也是好的示範。現在，要回答我們要怎樣的用水供應的這個問題，我們可以著手分析現有的材料。這是本研究採取的途徑。我們想鼓勵且豐富在水私有化與水商業化以外其他好的選擇的討論。我們介紹一些公共用水公司及污水公司的案例，並討論其優點及限制。我們希望藉由突顯歐洲好的公共用水運輸系統來做一個討論：反對水及公共設施的私有化及商業化會帶我們到哪個方向。

1. 公共水管理中，何謂進步？（What is progressive in public water management？）

在尋找歐洲進步公共用水管理的過程中，想提出一個統一的模式是無益的，因為想客觀定義私有和公共是不可能的。⁵水系統應被理解為隨歷史發展的、生產的地理系統，在社會上及政治上具衝突性及戰略意義。⁶因此，在水及衛生服務的公共財性質的討論上，它的本質就是政治與規範決策。⁷這是政治偏好的問題，意即為了實現新政策、為了讓新政治主導更好的水政策，必須要有強大的公共意志來遏止歐洲的私有化趨勢。尋找可行的、進步的其他選擇，及這方面政治上偏好的標準，是公民社會和政治運作者發展知識的方法，藉此形成政治壓力。私有化的一個典型問題是：為什麼有些特定使用者的要求應由私人提供者來滿足，即使他們從很久很久以前（某些社會裡）就滿足於可由公共取得的供給和商品？如果我們要從這個防衛性的立場「我們不要什麼」深入到一個更細膩的立場「怎樣的公共用水設施是進步的」，且我們可以找出及爭取我們所要的，則我們需要更進一步地確定在公共用水及衛生上「公共」（public）以及「革新」（progressive）的意義。我們需要建立、利用一套標準，藉此思考我們要的是什麼，並且在同一個基礎上進行討論。

公共水管理裡沒有好的 (good) 或是進步的 (progressive) 的範例。水是自然資源。水的多寡、品質和需求量因地而異。水同時也是一個重要的文化財貨，不同的社會在歷史上建立了不同的水文化。這些文化反映出社會上存在的權力關係，而該權力關係常是不對等的。所以水的公共系統和衛生設施在歷史中演進，有一些現存的水文化是很有問題的。想要建立一套放諸四海皆準，且應被使用的水管理模式不僅不可能，也沒有必要。反過來說，要發展良好的水處理，就必須與現存的當地結構配合。

本篇論文不在嚐試定義一套水管理的模式。我們的用意在於呈現一套我們認為應該要反映在公共用水管理上的標準，並且提供案例，介紹這些標準在現今進步的水設施中是如何呈現的。在我們看來，這些標準是引導水及污水公共設施進步的方針，而合適的答案必須根據當地情形找出來，尤其在某一些情形下，我們在這裡沒有提出的議題可能也很重要。所以，下列的標準並不是全部，藉由這方面的努力，他們尚有被討論、被延伸的空間。

進步的公共用水管理的標準 (Criteria for progressive public water management)

以下標準是建立在幾個基礎信念上：水是一種公共財，使用水是一種不能被剝奪的人權，水不能被私有化及商品化。水管理必須具備公共性及社群性。這些原則是全世界各地水運動都共有的。此外，世界各地的水運動也利用與類似下列的標準來復興及賦權公共水和社群水。

良好品質 (Good quality)

水是生命的根本。衛生、營養、健康上水都是不可或缺的，所以水必須要有高品質。水的品質不只是一套合適的科技方案的結果，也包括天然水資源的維護，排水循環，在生態系統脆弱的地區避免污染及傷害。這些系統的維護包括好的污水管理與廢水處理。

全體服務 (Universal service)

所有人必須有均等使用安全、合適的水和衛生設施的機會。私人家庭使用的缺乏必須是違法的。

有效滿足 (Effective in meeting needs)

水公司應當有效率地工作。今日，效率常指經濟上的效率，在最少的成本下獲得最大可能的利益。取代這個單方面的定義，公共水公司的效率應取決於他們滿足人民需求的能力並清楚其他公共利益的元素。人民的需求、公共利益是什麼、如何實現，這些問題不能由上至下 (top-down) 被定義，而須在一個參與式的民主過程中讓人討論、定義及評估。

社會性 (Social)

均等使用水的機會不應取決於社會地位。人們有不同的經濟資源，一個只以消費為基準訂立的水稅會導致不均等的負擔。進步的水管理必須建立一套機制，確保在無關他們社會地位的條件下，人們有均等使用水的機會。另一方面，亦要確保任何人都不能只因他們有錢有勢就不負責任地使用水。

團結性 (Solidarity)

各地要求保障使用水的人權的條件因地而異。水公司不應該只關注其負責地區的情況，也應關注更多地區，在其能力範圍內協助其他地區的水和污水設施。這一點可從幾方面達成：公開分享知識、提供經濟和技術支援、相互資助、公共公司與社區系統間非營利的合作。

永續性 (Sustainability)

天然水循環是一個脆弱的系統。為讓後代也有用水的權利，水的維護是必要的。水不是我們的，而是我們向大自然借來的。合理使用水量、不污染水、將好水交還給水系統都是我們的責任，保護水源並防止水土腐蝕也是我們的義務。永續性必須是每一個水公司和污水公司的基本原則。

良好工作條件 (Good working conditions)

像水公司這樣的公共服務單位，員工是最重要的資源之一。他們在高品質服務

的發展和進步上扮演舉足輕重的角色。他們須有良好的工作條件，工作上應有長程目標，採納新的創意和社會需求。為了確保新的用水公共需求不會造成他們工作上的威脅，員工須要完全投入有關他們服務發展的公眾討論。

民主結構和管理 (Democratic structures and control)

「公共」常被認為是一種所有權和政治管理功能 (function of ownership and of political control)，藉此實現公共服務並滿足大眾要求。達到這個目標的唯一途徑是水公司的結構和運作必須符合民主，並且全面透明。這需要民主的機制，讓所有的人能參與決策過程和所有水議題的安排。這必須是一個參與式的過程，超越代表式民主的形式，常是間接的機制。

進步的立法 (Progressive legislation)

為了確保長期的一致性，水治理需要：保護水服務的公共特質，憲法和立法上承認水人權，保護水、衛生服務和水資源管理不被自由化、私有化及商品化。水治理必須根據以上的標準重新振作公部門，確保公共財政、公眾與員工的參與都是良好公共水系統中不可或缺的元素。

2. 歐洲公共用水供應的代表性個案 (Exemplary cases of public water provision in Europe)

本篇文章將介紹九個歐洲公共水公司個案，這些個案呈現出某些根據我們所定義的標準具先進性的運作。有很多其他的公司也符合這個條件，但我們的目的並不在於呈現現有代表性個案的全貌。我們要的，是讓大家對這些大量且不同的本土經濟有一個初步印象。我們鼓勵大家分享其他的好的經驗，拓展對歐洲進步的公共水管理這方面的知識。

a. 格勒諾伯(Grenoble, France)

格勒諾伯是法國阿爾卑斯山旁的城市，從 2001 年起由一個公共公司管理水。在那之前的十二年，水交由一個私人及公私合夥經營的公司管理。私有化的決定是嚴重貪腐的結果；市長個人獲得兩百七十萬歐元的財務支援和禮物。Suez (蘇伊士集團) 是私有投資者的母公司，市長將契約給該公司的其他子公司，以欺騙的計價系統及偽造資產負債表，Suez 在私有化裡大賺一筆。但原訂二十五年的契約卻被取消。在市議會重組、本土水運動的強力動員及一連串的法律訴訟後，該市終於決定取回水權。市長及 Suez 的主管們被判徒刑及高額罰鍰，水私有化及水稅被認定違法。

自 2001 年起，水公司獲得“régie à autonomie financière et personnalité morale”的合法地位，確保該公司在市議會中有一小部份的自治權。⁸市政府將水重新歸為市有穩定了水價，投資也有顯著增加。以自行提供服務來取代外包可以節省經費，

並且公司的目的也不是追求利潤。不過格勒諾伯的例子不僅僅表現出公共公司經濟效率。在歸回市有的同時，公司內部也有民主化的進展。新公司董事會的成員包括市議會選出的六名代表以及公民社會 (*personnes qualifiées*) 的五位專家。這五位專家也是由市議會選派的，所以還沒有直接民主。原先的設想是只有三分之一的成員由市議會選出，但因為 *régie municipale* 裡一個有關公司結構的新國法而無法實現。不過公司裡的通訊政策有了很大的改變。用戶及大眾使用相關訊息的服務有了大幅改善，他們定期諮詢新用戶委員會，也發行與管理相關的文件。不過，像關稅設定報告之類的文件還是不會公開。不過即使有這樣的侷限，格勒諾伯市水的重歸市營仍然設立了一個範例：重建一個非以營利為目的，而是以人民利益為目的的公司，並且由人民掌控。⁹

格勒諾伯市不是法國國內唯一一個將市水收回市營的例子。一些其他的小鎮，如 Neufchâteau、Castres、Fraisses 和 Varages，原本的私營公司也在類似的公民參與下回歸公共管理。¹⁰

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

荷蘭一條有關水的新法於 2005 年生效，根據該法律，只有公營公司才能提供飲用水服務。所以在荷蘭水公司不可能被私有化。這個國家裡十間飲用水的公司都是地方政府所有的。但即使如此，大部份的公司還是有其組織，且其運作越來越像私營公司。在像 Vitens 和 Evides 的大型公營公司裡，利潤導向、賦權管理和外包都是常見的策略。比較小的公司，像 Oasen 和 Duinwaterbedrijf Zuid-Holland 的經營比較像公營公司。商業化趨勢中最明顯的例外就是阿姆斯特丹的水公司。自 2005 年起，阿姆斯特丹市政府與 Amstel、Gooi 及 Vecht 的水董事會¹¹ 共同成立了「Waternet」，為一公共基金會，負責該地區所有的水服務。這間公司關注整個水系統，包括土地、飲用水、污水及廢水處理、自然保護、洪水治理、運河管理、泄水及其他河道。該公司有一部份的自治權，但還是被阿姆斯特丹市及水董事會管理，並且向其負責。每年都會授權給該公司並確定其任務和目標。Waternet 中一項典範性的實踐是其在水議題上的國際合作。Waternet 是全世界在公營—公共夥伴計畫 (public-public partnerships) 方面最有經驗的水單位之一。(public-public partnerships 意指公共水單位之間非以營利為目的的合作) 過去三十年來，Waternet 在偶合及其他國際性的非營利合作上相當活躍。這些活動是由一個另外的部門 WereldWaternet 來執行的。該公司目前有將其改善飲用水的經驗和技術分享到蘇利南、埃及、印尼及巴勒斯坦的計畫。這些計畫背後並沒有商業動機。(許多 Waternet 員工投入這些計畫，相當於一年六名全職員工) Waternet 在其網站上解釋道：我們不想將我們的專業據為己有，希望能在平等的基礎上與他人分享。¹²

c. 慕尼黑 (德國) (Munich, Germany)

位於德國南部的慕尼黑城大約有一百四十萬人口。他們的水及污水公司是公營公司的好例子，因為自 1880 年代擴展以來，便一直是公營的。污水公司 Münchner Stadtentwässerung 是市的公用事業 (Eigenbetrieb)，有一部份的自治權，但由市議會直接管理。飲用水是由 Stadtwerke München (SWM) 提供，這是一個百分之百的市營公司，其負責範圍不僅水，尚包括瓦斯、能源、公共運輸及游泳池。與污水公司不同的是，它在市議會裡擁有較多的自治權，而其控制也因此是間接的。2001 年與 2004 年，由於歐盟競爭法及分別計價的指令 (unbundling directive)，Stadtwerke 被迫重組內部組織。運輸公司現成為一子公司，水、瓦斯、電力服務被分為幾個獨立的公司，都歸在 Stadtwerke 底下。到目前為止，市政府還維持這個結構，並且間接地維持一些財務較弱的單位。公司的全部或部份私有化的嘗試到目前為止都被拒絕。2004 年本土發起了一個水運動 (Wasserallianz München)，希望將水公司歸入市政直接管理，藉此遏止來自可能影響到 Stadtwerke 市場自由化責任的私有化壓力，

飲水提供及污水設施都處於良好狀態。飲水水質高，水價及污水處理費用是德國最低之一。不過公司的效率給我們的不仅是經濟上的典範。他們在管理自然水資源時使用的生態永續法可讓其他市政府作為借鏡。為了保護地下水資源，該市用一種永續法來管理森林，且自 1992 年起，他們推行一項方案，支持農夫在水源保護地區改用有機農業。該市提供經濟補助，並協助產品行銷，已有超過百名農夫改採生態農業。在廢水處理上也可看見該市在永續水管理上的努力：從處理廠流出，再流進以薩河的水達到洗浴用水的標準。1998 年開始，慕尼黑及其他以薩河流經的城市便採用最高標準的處理及消毒科技，來保障河區的生活品質，人們得以在河裡游泳。¹³

d. 維也納 (奧地利) (Vienna, Austria)

維也納的飲水及污水處是由市政府的兩個部門直接提供 (magistratischer Betrieb)，並且由市議會直接管理。幾乎一百七十六萬維也納市民的飲水都來自奧地利的阿爾卑斯山，用兩條水管輸送，並只需極少的處理。水源和環境的保護是優先考量。他們只使用一小部份的水，而在水源區，市政府的森林公司管理一片混合森林，他們的主要考量是資源保護而非極大化其利潤。水設施事業為完全非營利，以成本回收 (cost recovery) 為導向。2001 年，該市在憲法裡保障水，並通過一份水憲章。¹⁴憲法上的保障是對歐盟和其他國家政府在自由化及私有化壓力上的一個信號。目前，任何水設施或森林的交易都要經過三分之二多數同意。水憲章則將水的保護及可得性規定為現在及以後世代的重點。供水被視為市民應有的基礎服務，也是市政裡最重要的責任之一，且不能委託私人公司負責。

此外，該憲章也確立自然保護，明確規定水不能是奢侈品，且人民有權利以合理的價格獲得高品質的水。價格應奠基在成本回收的原則上，且強烈反對利潤極大化。最後，該市在憲章裡聲明，他們會尊重歐盟的水資源體制法規。(European Water Framework Directive)

e. 迪克利 (土耳其) (Dikili, Turkey)

迪克利位於土耳其，是一個靠近伊茲米爾 (Izmir) 的海港城市。這裡有一套有趣的社會訂水價系統。迪克利市市長 Osman Özgüven 隸屬左派的社會民主人民黨 (Social Democratic People's Party, SHP)，引進了一套管理公共服務的社會方法。除了提供人人可負擔的醫療照護，免費的本地公車，市政麵包店的便宜麵包等，他也重建了用水服務。每戶每月可享十公噸的免費用水。超過這個數字的用水則以一般水稅計算。該市免除了前任政府時期的公開用水帳單，亦給予市員工 50% 的折扣。根據市長表示，這樣的作法可以鼓勵負責用水的單位，且他認為此舉並不會違反均等原則。這個新稅系統的引進不只形成了社會式的水分配，且在自然資源缺乏的地區還達到省水的功效。審計處指控市長及其他議會成員，指責他們錯誤管理，或他們在社會公共服務政策上濫用權力。

f. Emschergenossenschaft 及 Lippeverband (德國)

Emschergenossenschaft 和 Lippeverband 是德國北萊茵-西伐利亞邦內的兩間污水公司。這兩間公司密切合作，此一結合成為全德國最大的污水處理公司。兩間公司自上個世紀初成立以來便是公營企業。在埃姆歇河 (Emscher) 和利珀河 (Lippe) 流域內的市政府和大的工業用水用戶 (重工業，煤業) 都是這個企業的成員。其他成員包括私人企業，他們是公共非營利公司。他們提供了公共公司間緊密合作的一個有趣例子：分享知識、行政及技術資源，他們提供比一般稅率更低的服務。特別值得一提的是他們對永續及流域整合管理的投入和堅持。公司有水處理廠，但他們也同時關注地下運河的興建、地下水及河流管理、復原 (renaturation) 及洪水治理。早在歐盟制定水資源體制法規之前，公司已在流域進行全面性管理。利珀河及埃姆歇河 (尤其重要) 早在很久以前就被魯爾區 (Ruhrgebiet) 當成開放性的污水道，魯爾區是歐洲最大的工業區。這些公司很成功地將這些枯竭的運河改建為自然流域，今日，這個地方是一個綠色的娛樂區，在這個人口密度很高的地區扮演很重要的角色。

今日，兩間公司皆積極防止公共用水和污水業的銷售，其員工也參加了反對新區域法的示威抗議，該法會促成私有化。不過，經由私法上小額津貼的建立，公司本身也如市場參與者般地運作。自 1990 年代中期，「Emscher Wassertechnik」

及「Lippe Wassertechnik」開始提供諮詢、工程作業及運作等服務，儘管這些輔助活動十分有限。¹⁵

g. Gramastetten (奧地利)

小規模的水合作企業可被視為公共用水公司的特殊型式。在歐洲裡，奧地利或許是這種水管理模式最重要的國家。該國有超過五千個水合作社提供偏遠地區居民用水。¹⁶在上奧地利邦(Oberösterreich)，政府支持水服務分權，超過百分之十的人口使用約一千五百個合作社提供的服務。Wassergenossenschaft Gramastetten是其中一例。該單位於1947年成立，提供約兩千人飲水。會員身份與不動產及公寓的持有有關，並需支付1820歐元的連接費以使用這個公司的水網絡。2008年他們有569位成員。所有的人都可獲得相關資訊，重大決定則在所有會員參加的大會上決議。行政及大部份的技術工作主要是自願去作的。區域的水合作企業協會提供專業、品質控制及義工訓練。水質好，且稅率比一般低很多。低價的主因為：完全非營利管理的原則、使用當地水源，以及義工服務的低行政成本。

Wassergenossenschaft Gramastetten 是用水服務分權、且有高度參與的例子。非營利的原則及團結合作是其運作的關鍵。擁有 569 名會員，已是奧地利最大的水合作社之一，其他大部份的公司會員都在一百名以下。地處偏遠地區的小規模經營，當地居民多數住在自宅裡，所以幾乎每個家庭都是會員，這種供水的自治性及自我管理在公共及民主的水管理裡可視為一個先新及特殊的模式。不過，在大規模經濟裡，恐怕很難複製這樣的模式。¹⁷

h. 馬爾摩及倫德 (瑞典) (Malmö and Lund, Sweden)

在保守多數下，瑞典第三大城馬爾摩決定私有化其公共水公司並於 1994 年開放國際競標。員工、公司管理部門以及反對黨社會民主黨 (Social Democratic Party) 的一些政治人物起身反對私有化，並且在工會的協助下，該公共公司也參與投標。由於此一反彈，延誤了投標的最終決定，且該年的市選舉中，水議題成為一個重要主題。選舉結果由社會民主黨獲得勝利，這個新的多數決定停止私有化，並且不給予在競標中預算最低的英國私人水公司 Anglican Water 營業權。¹⁸最終，水仍然留在公共手裡。

不過馬爾摩不僅是一個反對水私有化的成功例子。跟其他大部份瑞典城市一樣，馬爾摩提供其市民廉價及高品質的用水。馬爾摩與斯德哥爾摩及哥特堡的水公司、瑞典水及污水協會 (Swedish Water and Wastewater Association) 一起成立了瑞典水發展計畫 (Swedish Water Development, 現已停止)。這是一個公營公司，

其目的在於藉由轉移其知識和經驗，達到協助其他國家公共組織建立供水設施與污水系統的目標。¹⁹2008年一月，馬爾摩與其鄰近城市倫德開始一項新的合作計畫。兩個城市決定分享其資源與知識，並設立一個公共水聯合會 VA SYD。VA SYD 現在提供這兩個城市的供水及污水處理。兩個城市仍保有其對財產、維護及稅率的自治權，亦有其各自的市水和污水委員會，不過公共仍直接掌控該公司。兩間公司的員工皆有參與該聯合會的發展，市員工工會 Kommunal 協助且支援這個過程，視其為保護及提升服務和工作的品質上公營－公共合作（public-public-cooperation）的先例。²⁰

i. 哥多華（西班牙）（Cordoba, Spain）

哥多華位於西班牙南部安達魯西亞自治區，該市約有 31,500 名居民。自 1969 年起，用水服務便由公共事業 EMACSA 提供。該公司以低價提供用戶好的服務品質。EMACSA 特別致力於改良其生態表現。每年都在連接網絡改良上花費大筆投資，減少漏損，該公司並藉由廣泛的宣傳，在用水節約上起了很大的幫助。可靠的集水及儲存設施計畫幫助城市在季節極端變化中應付水的需求。所以哥多華是安達魯西亞在 1995 年嚴重乾旱中唯一一個沒有限制輸水的城市。民意調查顯示居民對於 EMACSA 的表示非常滿意。

值得一提的是該公司的管理架構。自 1979 年起，該公司便發展出一套運作良好並廣為接受的參與式共同控管。董事會對該公司所有主要決策負責，並有多個會員。無關市選舉及多數，市議會的三個政黨各自提名兩個董事會成員。兩個主要貿易工會再各自提名兩個成員，一名成員由公民社會運動議會提名。（組織約 13% 市民的鄰近協會在此扮演特別重要的角色）EMASCA 的經理、秘書長及市議會的財政長也參與董事會會議，但無投票權。這個參與式架構保障了董事會的透明度，讓沒被授權參與的市民也能追蹤並介入政策決定過程，如提出其他不同意見。2008 年三月安達魯西亞消費者協會 Fecua 為其系統及參與公開致謝。²¹

進行中的革新的公共水管理運動：以義大利為例。

至 1994 年為止，在義大利水設施是由市政府負責的。在新的國家水法「Legge Galli」實施後，這個情況有了改變，原本分散在各市的公司被聚集起來，形成較大的區域單位。形式上沒有私有化的義務，但公司結構與股份公司一樣，這些市政府必須決定該公司應為公共、混合或私人。水稅必須完全涵蓋服務成本，而且這個稅也要包括 7% 交回其資本單位的稅，水的商品化因此無法避免。

此刻還無法在義大利找到進步的水公司。但現階段水運動在先進的水法上的努力是值得讚許的。目前很多水公司在網絡上的投資很少，以致其漏水導致的水損失是全歐洲最高的。²²水運動認為很多公共事業極度官僚且對市民需要毫無反應。所以他們的中心目標就是將原本公共水管理的結構改為負責及參與。2007年在先前區域活動的基礎上，水運動進行人民立法，水法歷經長時間的辯論，並收集了四十萬個水法簽名。²³他們提出的法律規範著水循環管理必須具公共性及參與性，且依照永續性及團結性原則。所有的設施必須是公共的，原先被私有化的部份也要回歸公有。每人每天需有至少五十公升的免費水，須建立一個國家團結基金，用此協助其他社會建立公共非營利水系統。每一立方米的瓶裝飲用水賣出，就多收的一分錢的水稅挹注到該基金。該法不是在界定水公司的模型結構，而是在堅持必須在參與、民主的過程中建立本土的架構。²⁴這個法尚在國會中進行討論，將給市政府建立一個革新的公共水管理模型的機會。像 Marche 區的一個海港鎮 Grottamare，該地傳統上參與編列預算，可將其民主經驗分享到水部門。此刻市政府正積極反對水私有化，但因為「Legge Galli」，無法將他們的想法落實到一個革新的水管理裡。

3. 總結：好的運作及其限制

本篇論文中的案例呈現了歐洲現存的公共水公司運作良好的情形，以及他們如何在公共服務提供者的各種不同制度及政治結構裡達到這樣的結果。當我們將進步的公共水管理標準應用到這些案例時，其長處及限制便顯而易見。

在歐洲公共水公司裡，最常發現的兩大優點是他們對「全體服務」(universal service)的落實及他們為此表達出的高度能力。另一項優點是他們重視飲用水和污水處理的品質要求。在某些地方，其自來水的品質可媲美礦泉水，使用高科技處理廢水，體現健康的水生自然系統的重要。文中提到的兩個德國例子更是如此，不過許多其他的歐洲城市也使用這樣的方法。另一個正面的發現則是對永續水管理重要性的自覺。在這裡要特別提出維也納，慕尼黑及阿姆斯特丹，他們讓世人知道，水公司不但可以提供大城市幾百萬居民用水，同時也用高標準的措施來保護自然水循環。當公司目標不在追求獲利，他們亦是表現了高度生態責任、相對低稅率的好例子。

用水的社會問題則是一個較難的議題。在「全體服務」在歐洲已是基本且幾乎百分之百落實的同時，它的社會面則較少被討論。幾乎各地供水及處理水的費用都全部包括在水稅裡，水稅與消費有關，但與消費者個人財務狀況無關。歐盟水資源體制法規及其他政策常使用「回收全部成本」(full-cost-recovery)的機制，所以水公司難以在此作任何改變。從水在大部份歐洲國家只佔小額預算的立場

看，這個問題乍看之下微不足道，且這樣的作法還可能鼓勵人們節約用水。但這個觀點會因人而異：對低收入戶來說，水佔去家裡 5% 的預算，並不是一件微不足道的事，而可能是一個負擔。唯一有在這個問題上作出努力的是 Dikili，他們銷去了未付清的帳單，也免費提供最低使用量的用水。另一方面，Dikili 市市長正為此被告上法庭，也說明了在新自由環境下要實施一套社會水財政系統有多困難。正因如此，目前在義大利進行的努力就更為重要。運動中提出的水法便相當重視社會議題。計畫裡不但提出每人每天要有 50 公升的免費用水，水稅還更須考量到個人收入及家庭大小。如果人民立法過程順利，這會是歐洲目前議程的重大轉折及重要挑戰。

從這個例子，我們可見進步水立法的重要性。義大利運動的開始帶出了可能性。但到目前為止，這樣深遠的水法仍未在任何一个地方落實，但荷蘭已踏出第一步，維也納市憲及其水公司的規程也透露出類似的訊息。2004 年瑞士蘇黎士州州民經由公投將一個水章程納入憲法，規定供水及配水必須由政府壟斷。2007 年六個其他瑞士城市簽定了 ACME 宣言，²⁵ 支持水回歸公共管理，所有重大決策應以參與式過程決定。此外，這些城市也表達參與國際團結活動的意願。這些聲明如何落實為真正行動，值得我們繼續觀察。

阿姆斯特丹、馬爾摩及塞維爾 (Sevilla) 的例子表現了公共水公司國際團結的情形。非販售，而是在公共公司間分享經驗和知識，是一個建立及改善世界水服務的強大工具。義大利水運動提出的團體基金則是另一個組織團結的可能性。

另一個重要的方面則是合適的民主結構及管理。本文中大部份的例子都是由市議會、市政府或行政單位管理。所有這些例子裡，人民都有參與決策過程，間接由市選舉的代議民主機制進行管理。要藉由選舉去影響一個市營公司的策略是很有有限的。有形式上的民主過程，但市民卻幾乎無法主動參與決策過程。因為沒有一個合適的參與機制，所以無法評估公司是否有效地滿足人民的需求。哥多華是一個例外，他們的董事會裡有工會代表及社會運動代表，還有格勒諾伯，公司的董事會有一些公民社會組織，也建立一套正式及公開的諮詢流程。Gramastetten 的例子則讓人了解，小規模的合作社可以在水管理中建立一套能運行的直接民主機制。不過這類的機制能否在大公司實現？由於缺乏實例，我們無法得知。Emschergenossenschaft 和 Lippegenossenschaft 兩間合作社的會員只有市政府和大的工業用水戶，民主管理、公民影響在其代表制的系統裡能相當間接。

水公司如何建立一個參與式的民主決策過程機制？現存的例子提供的幫助不大。因為這是一個很重要的問題，我們需要更多的努力來找出解決方法。近幾十

年來拉丁美洲發展了一些有趣的進步的參與式管理。或許在這個領域中，歐洲還可以向其他的大陸學習很多經驗。

4. 展望：必須更深入討論水私有化／商業化以外其他先進性方法的可能

本文發展了一套標準以評估公共水管理的表現。即使在水服務的商業化和私有化的強大壓力下，還是有很多現存的範例符合我們提出的標準。上述的個案及義大利的活動都是歐洲水運動裡對抗私有化、提升水服務方面發人省思的例子。他們表現出負責任地及民主地管理水的幾種方式。但這些案例並不是模型，無法也不應被複製或實施到其他地方。原因有二：第一，在使用一些重要的標準評估後，這些案例皆有其限制。第二，比第一點更重要的是，建立好的公共水管理不能與現實脫節。靈感可由外界取得，但合適的水資源和網絡管理形式必須在認清現有的社會力量和環境後，自本土發展。此外，現存運作良好的例子還需更進一步地發展與調整，因為需求、優先順序和環境會改變。所以，進步的公共水管理隱含了持續改革的過程。本文所有的案例就是這個過程的暫時結果。

文中的例子即使有良好的表現及評價，他們還是相當脆弱並且受到私有化及商品化的威脅。本文可以用瑞典最大的公共水公司，斯德哥爾摩 Vatten AB 來作為總結。多年以來，該公司水資源管理的全面系統和認真改善高水質用力的努力一直被視為模範。在兩個公營－公共夥伴計畫中，該公司協助拉脫維亞的里加 (Riga, Latvia) 及立陶宛的考那斯 (Kaunas, Lithuania) 兩個城市建立先進的水處理廠，並改善現有結構的品質。但 2006 年十二月，斯德哥爾摩市議會的右派執政黨決定重組該公司，導致了商業化、外包、投資減少及失業等結果。²⁶從這個轉折可看出即使擁有全能的，表現良好的水公司，還是可能成為意識形態導致的攻擊的受害者。

進步的水管理模式必須要發展及抵抗新自由的威脅，後者帶來政治衝突，在其中水運動、工會、生態學家和政治團體都扮演了重要的角色。義大利的個案中就可見這樣的努力，也是歐洲眾多激勵人心例子中的一個。從格勒諾伯的經驗裡，我們學到只要水議題一直政治化，水運動就有成功的可能。我們希望本篇論文提供了現今進步的水管理方面的知識，以及更深遠的意義。希望能引起政治、社會、專業方面認真及具資訊性的討論，研究歐洲進步的公共部門管理應該是怎麼樣子。我們期待繼續研究本議題，深入我們的討論，所以我們歡迎本文的讀者回應，補充其他案例的資訊和報告。

-
- ¹詳細資料見 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此點見一份比較了 1113 個法國水公司的大規模研究，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 年一月一個德國機構 Dimap 進行的調查顯示，只有 13% 的人支持水私有化。
- ⁴其他案例見 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有關其法律地位及格勒諾伯擇其的原因，見 Emanuele Lobina, *D21: Watertime case study - Grenoble, France* (2006, Retrieved 05.06.2007 from: http://www.watertime.net/docs/WP2/D21_Grenoble.doc)
- ⁹有關格勒諾伯的更多資訊，見 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 見 See www.remunicipalisation.org.
- ¹¹水董事會是荷蘭自十三世紀起便有的特殊獨立政府機構，負責水路、水壩、低窪開拓地系統、地表水品質及其他相關任務。他們有分開的選舉，並可為其服務收稅。
- 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 見 <http://www.wien.gv.at/wienwasser/versorgung/charta.html>
- ¹⁵ www.portal-eglv.de 上有更多資訊。
- ¹⁶ Wilfried Schönback et al., *Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft, Informationen zur Umweltpolitik ; 153* (Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte, 2003).
- ¹⁷ Wassergenossenschaft 網站上有更多資訊：<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 該案的更多資訊見 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 區的漏水率是 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 見 www.acquabenecomune.org/.
- ²⁴ 該擬定的法律全文見 www.acquabenecomune.org/IMG/pdf/Testo_definitivo_legge_acqua.pdf.
- ²⁵ ACME 為一國際協會，為一個全球水契約而奮鬥。瑞士 ACME 見 <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). 與里加和考那里合作的公營－公共夥伴計畫更多細節見 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>).