



理论文库

欧洲公共服务私有化和自由化的影响

[德]巴巴拉·迪克豪斯 克里斯蒂娜·迪茨 著 张文成 摘译

2009-03-03

【内容摘要】巴巴拉·迪克豪斯(Barbara Dickhaus)目前在柏林“世界经济、生态与开发”机构从事私有化与自由化问题研究。克里斯蒂娜·迪茨(Kristina Dietz)是“世界经济、生态与开发”机构的区域开发规划员和咨询员、柏林自由大学副研究员,从事全球智力和气候变化研究。本文载于德国罗莎·卢森堡基金会《政策文件》2007年第一期。该文揭示了欧洲公共服务私有化的后果:“私人获益——公众受损”。

【关键词】欧洲; 公共服务; 私有化; 自由化

巴巴拉·迪克豪斯(Barbara Dickhaus)目前在柏林“世界经济、生态与开发”机构从事私有化与自由化问题研究。克里斯蒂娜·迪茨(Kristina Dietz)是“世界经济、生态与开发”机构的区域开发规划员和咨询员、柏林自由大学副研究员,从事全球智力和气候变化研究。本文载于德国罗莎·卢森堡基金会《政策文件》2007年第一期。该文揭示了欧洲公共服务私有化的后果:“私人获益——公众受损”。

20世纪80年代以来,世界上最常用的政治经济发展战略之一是私有化。尤其在南半球还有东欧和经合组织国家,私有化常常被看成是解决所有经济和政治问题的灵丹妙药。虽然私有化和自由化最初只是作为与公共服务无关的部门的改革战略实施的,但近些年来出现了一股追求基本服务(例如自来水和电力供应、教育和社会福利体系)私有化的强大运动,国际货币基金组织、世界银行、经合组织、世界贸易组织和欧盟,都是推动私有化和自由化最重要的国际组织。民族国家政府特别是私营工商集团和跨国公司也在这些政策中扮演了极其重要的角色。因此,现在称为减贫战略文件(PRSP)的结构性调整计划(SAP)有条件的贷款、多边与双边贸易和投资协议(GATS),以及国家的和超国家的指示,都在促进私有化和自由化进程。

按照新自由主义理论,这将营造一个主要关心效益和盈利的政治环境。有效改革公共服务的明显需要和公共资金的缺乏,导致了这种改革只有搞私有化才能成功的普遍看法,从而结束了对任何替代改革战略的寻找。

---2007年1月于柏林

支持新自由主义的人声称,私有化会提高服务效率和质量。他们认为,国家“为了公众利益”调控私营公司“能够保证最低限度的社会公正”。在这一观点看来,私有化会导致一种国家、私营角色和用户(现在被看作“消费者”)都能从中受益的双赢结果。相反,批评私有化的人则认为,私营角色的利润定位性质同再分配的必要性和公共服务通常很高的投资成本是矛盾的。因此,私营化会加剧社会两极分化,增加公共当局的财政支出,并减少民主对公共服务供应的影响。

迄今为止,对私有化影响的分析主要集中在南半球。然而,人们已经在研究并在政治上辩论欧盟内部不断加强的私有化进程。这一方面是由于欧盟成员国内部不断进行的私有化,另一方面是由于欧

盟或欧盟委员会在其欧洲和国际政策中积极促进自由化和私有化。目前几乎还没有对私有化影响的系统研究。然而，看一看欧洲私有化进程和它所影响的部门和国家的具体例子，有助于看到一些总的趋势并显现出以前评论中所存在的各种盲点。

一、公共服务与公共利益

能源和自来水、运输、电讯、教育和医疗，这类公共服务是民主社会的根本基础。不受限制地获得公共服务可以保证基本权利受到保护；对于那些除此之外因成本过高或排他性使用权而不能使用这些服务的用户来说，尤其如此。这些服务的公共组织与获得，也保证了个人无法解决的问题能够得到解决（例如长期投资、协调问题）。因此，公共服务的含义有几个维度与社会公平和民主控制是相符的，即公共消费（无排他性）、公共决策（民主控制和参与决策过程）和好处公共分配（所有的人都可以获得和享有）。基本服务是实行私营还是公营，这是一个社会内部协商的结果——因而本质上是一个政治决策。这一决策的基础是由社会内部权力结构和利益集团决定的“公共利益”所定义的。因此，某些社会角色可能被排斥在这一过程之外。这说明即使服务供应是由公营机构生产并受民主控制的，也不能自动地保证所有的人都能平等而无限制地获得基本服务。

由于公共服务在社会中的这种地位，私有化就涉及与社会公正和公民身份、机会平等和民主参与密切有关的一些改变。因此，在分析私有化和自由化时，必然涉及社会、社会经济和政治影响问题。这种分析的一系列标准包括以下方面。

私有化和自由化的评价标准

(1) 对市场结构的影响：公营垄断只能被私营垄断所取代吗？竞争的预想后果因此受到阻挠，私营公司的权力地位得到保护和维持了吗？

(2) 对社会经济安全的影响：就业安全和劳动条件如何发展？危险性是否增加了？

(3) 对获得和分配（供应保障）的影响：

价格和服务质量如何发展？

(4) 社会空间影响和对社会平等（例如性别、生态和健康问题）的影响如何？

(5) 对民主控制的影响：公共控制、民主参与、透明度（责任与腐败）在私有化和自由化过程中有什么变化？

二、作为自由化推动力的欧盟

欧盟在许多服务业部门中提倡自由化——不仅在欧盟，而且在国际层面。90年代，欧盟提出了要求电讯业、邮电业和运输系统自由化的几个指导方针。这一政策的目的是在欧盟内部建立一个服务供应商可以不受国家法律限制地展开竞争的单一市场。在这些自由化方针的作用下，许多欧盟成员国实施了作为自由化政策一部分的商业化、私有化和去管制化。

从原则上讲，欧盟强调“公共服务的惟一重要意义及其在欧盟社会模式中作为关键因素的作用”，以及在鼓励社会和地区凝聚方面的作用。公共服务由此被宣布为欧盟的所谓“普遍经济利益的服务支柱”，应保证所有的公众平等地获得。几十年来，这些服务是由国家（在许多国家是通过地方当局）提供的，因为服务供应的高成本被认为是与私营公司追逐利润的兴趣不一致的。公共服务供应和自由化政策之间的反差，表明欧盟政治发生了根本的转变：以前由国家调控和公共控制的公共服务供应与自由化所推动的放松管制而且常常是私有化的服务供应模式是对立的。

欧盟自由化对各种服务做了区别：在希腊关于普遍利益的公共服务的法律（2003年）中，区别是在“普遍利益服务”（例如司法服务和安全服务）与“普遍经济利益服务”之间。后者指的是对整个公共生活 and 经济发展具有重要意义的服务，诸如能源供应、电讯和运输等。欧盟发布的自由化指示只针对这些服务。自由化的目的不是向公共服务供应商授予垄断权和例外待遇（exceptions），而是要在各种供应商之间创造竞争。欧盟对所有权的态度基本是中立的：成员国或地方当局可以决定服务是由公营公司提供还是由私营公司提供。

欧盟没有对教育和社会服务部门提出强制性的原则，然而，改革国民教育系统和社会服务的纲领性原则正在制定之中。此外，经合组织的政策建议实行去管制化、自由化和私有化，因而在这些部门进行面向效率的结构性调整中发挥了决定性的作用。欧盟的地区和多边自由化战略因而常常是一齐上阵的。欧盟委员会委员波克斯坦（Bolkestein）2004年1月提出的欧盟单一市场战略和服务原则草案，在某些方面甚至超过了有争议的多边服务贸易协定（GATS）所规定的自由化要求。欧洲推进自由化的

举动因此原则上对以前公共服务例外的规定以及目前的国家行动范围提出了质疑。这一趋势被2004年欧洲选举的结果显著加强。

三、私有化和自由化的影响

欧洲各国各部门的私有化和自由化经历各不相同。英国无疑在这一进程中扮演了一个特殊角色。玛格丽特·撒切尔以创造“资本所有者的民主”为目的，在80年代推行了影响深远的公共服务私有化计划。除了英国，影响深远的市场开放和铁路、公共运输、教育、能源和自来水供应的自由化，主要发生在斯堪的纳维亚国家。不过，直到现在，也只有英国实施了铁路和自来水供应完全私有化。尽管欧盟试图为整个欧洲的普遍经济利益“协调”服务供应，目前的自由化和私有化计划范围还存在很大的差异。这往往是各国和部门内部特有的传统以及社会和政治内部不同的权力结构造成的。例如，当法国对在能源部门开放市场还犹豫不决时，德国和奥地利对开放市场和私人投资者参与这一部门态度积极，但是法国的自来水供应150年以来一直是由私营企业负责的。这些例子说明，对私有化和自由化的立场以及实行它们的策略，即使在不同国家、特定的部门，金融和政治利益集团之间也存在着分歧。因此，不仅私有化和自由化措施的范围各不相同，形式也不一样。其范围从国营企业完全私有化，比如把国营所有权转变为私人所有权(如英国铁路)，到把国营公司部分私有化，到把公共责任转交给公共所有但形式上私有化的公司。此外，公私合作协议(特别是在教育方面)以及跨境租赁应当被看作是私有化形式。由于欧盟内部私有化的形式大不相同，改革是在不同时期进行的，有关公共服务私有化和自由化的影响的研究主要集中在特定的国家和地区。有一个情况十分突出，这就是与私有化和自由化有关的特定社会和政治问题没有得到认真研究。赞成私有化的人所作的研究往往集中在经济效益、价格形成和服务质量改善方面，而与工会和劳动权利有关的研究，则强调对就业保障和劳动条件的影响。目前研究中所考虑的其他问题还包括市场结构的变化、公共支出和服务质量的经济影响。只有个别持批评态度的研究强调关于民主控制和公共影响的变化。性别研究和生态影响的考虑几乎根本不存在，因此显示了目前所看到的各种分析的盲点。

不过，就上面提到的社会的、社会经济的和政治的标准而言，已经可以勾画私有化和自由化消极影响的例子。然而，私有化/自由化和所看到的变化之间的因果关系并不总是清晰的，特别是在商业化、自由化和去管制化的进程同时发生而且相互作用的情况下。

四、对市场结构的影响：从国家垄断到私人垄断

现在，尤其在能源供应、运输和自来水供应这类网络化服务业中，出现了一股向跨国跨部门的市场集中和双头卖主垄断私人寡头发展的趋势。竞争的目的(降低使用成本)因此常常受到质疑。例如在英国，三个最大的地方性公共汽车公司拥有整个市场的50%。类似的发展在丹麦和瑞典也可以看到。德国的公用公司RWE和E. on支配了德国电力供应的60%(一种双头卖主垄断)。德国实行自由化的能源部门也出现了行业集中现象：从前，有9个公司提供电力，实行自由化才几年，就只剩下4个公司了。在许多欧洲国家，以前国有、但现在已经正式私有的公司，例如铁路公司DB、SNCF，已经在市场上占据了支配地位。引人注意的是，在运输、能源和自来水供应部门，国际性的和跨国的多国公用事业公司，例如Veolia /Coneex、Elon、RWE，没过几年便千方百计争取对市场的控制。欧洲私有化和自由化进程由此在“适应世界市场”的原则指导下，按照跨国公司的利益——服务贸易总协定的方针——进行着，它们将来也要捍卫它们在非欧洲市场上的地位。

五、社会-经济影响：裁员与“就业不稳定”

欧洲大多数国家的网络服务业已经出现了大规模裁员。正如AG、British Rail,以及以前的英国自来水供应公司所显示的那样，这种活动通常发生在私有化之前。在结构性调整过程中，这些从前的国营公司实行了后来被私有化所强化的商业化政策。对于那些仍然在职的人员来说，所谓的“社会可接受的裁员”的后果是延长工作时间，增多加班，减少工休时间，而且在有些情况下，例如英国，甚至是减少工资(地方运输部门)。通过发包和实际取消公务员法，就业立法的保护性命令(官方工资水平，就业保障等)被削弱了——这种情况在奥地利铁路系统改革、德国和英国教育系统的发展中都是显而易见的。这也在短期就业合同的增加和工钱低于生活工资的现象中变得明显起来。最后但绝不是不重要，私有化和自由化对劳资关系的影响。在瑞典和英国，由于服务业私有化所造成的就业政治变化，工会代表制度已经出现裂缝并在政治上受到削弱。几个研究成果都认为英国的这种情况是放松管制和新自由主义调整的政治计划的结果。对于这个问题，最重要的是没有保障的就业条件和价格发展

变化在改革之前和此后是相互联系的。因此，减少价格是靠减少就业以及不稳定的就业条件来维持的，目的是为了在市场上赢得更有力的竞争地位。

六、对服务的获得和保障的影响：成本开发能作为一面成功的镜子吗？

自由化和部分私有化已经导致一些服务部门价格的明显降低。这在英国和德国能源部门以及挪威的纳维亚国家地方运输系统是显而易见的。不过，一项更为详细的分析揭露了谁从这种价格下降中获得好处以及价格下降多长时间的真相。德国的电力价格显示，差距正在不断拉大。虽然直到2000年工业电力价格平均下降了25%，但家庭用电只占价格减少的9%。这反映了这一产业的谈判力量很强大。而且在许多情况下，价格下降不是长期的，例如在德国，电力价格在2001年明显上涨，欧洲其他国家也一样。在瑞典和丹麦的地方运输部门也可以看到类似的价格趋势。最初的价格下降部分是通过裁员和工作条件恶化做到的，它们似乎是在追求市场份额和“代理人”中“向下竞争”的一部分。一旦市场份额巩固(减少)，价格曲线常常会攀升，甚至超过自由化/私有化之前的水平。

七、社会两极化、服务的获得与质量障碍

由于服务供应的商业化和私有化，低收入群体和社会弱势群体享受公共服务的权利常常不能得到保障。在有些情况下，服务的获得只能通过公共权力机构的再调控才能重建。这方面的例子就是中断自来水和电力供应，让不能支付使用费的用户安装“事先”付费的水表，把用水的“决定权”交给英国的用户手中。同样地，在英国教育部门，这种情况也变得明显起来，即移民的孩子、工人阶级的孩子和分数差的孩子被设施好、名声好的学校拒之门外，这些学校往往是私人赞助的。私营供应商“挑挑拣拣”的习惯由此变得显而易见了：学校争夺高分生，因为他们意味着工作少些，成本密集度低些。结果是边缘化，社会的和空间的隔阂以及两极化。在私营企业中也可以看到通过挑挑拣拣实现利润最大化和成本最小化的类似战略，这些企业重视地方运输网络中有利可图的线路，而无利可图的、遥远的、不常跑的线路还是由公共部门承担。

支持私有化的人声称，私营服务供应能改善服务质量。英国的自来水行业私有化的例子似乎证实了这一假定，因为水质在私有化后明显提高了，尽管从欧洲范围来比较仍然很差。然而，可以这样来解释这种质量的提高：在私有化之前英国政府减少投资(去投资)的行为导致了英国水质在80年代结束时的迅速恶化，而且在整个欧洲是最差的。因此，在自来水行业私有化之后，基础设施(管道工程)的高投资变得必不可少，于是水质提高了。

八、经济效益：私营之手的高成本

私有化并不一定像私有化支持者所常说的那样能够减轻公共财政的负担。众多例子清楚地表明，公共服务私有化常常会导致公共预算支出增加和收入长期减少。在英国，英国铁路的出售是以国家长期补助为保障的——这是为了给有希望的买主增加刺激。就在Rail Track(网络营运商)于2001年破产之前，英国政府接受信贷担保并给予补贴，而其中的10%由公司当红利支出了——公共基金由此被私有化了。2001年将铁路系统交回国家控制，给英国政府进一步造成了损失。在铁路部门以及在自来水和能源部门(后者在许多反对向不盈利的部门提供补助的地区是盈利的部门)，公共服务的私有化改组常常是与调控体制的成本密集型改组联系在一起的。私有化的出售收入往往不能抵消长期损失，以及公共税收的收入损失。

按照“挑挑拣拣”(如前一样)的原则，边缘服务地区以及成本密集型基础设施被放弃并置于公共控制之下：例如，在法国，私营自来水公司集中在都市地区，而农业地区的供水活动成本很高，大多数还是由地方当局提供的。在英国，在自来水部门，有的私营供应商胃口越来越大，他们放弃了供水系统的成本密集型维修，转而从事没有多少风险、成本不那么密集的管理活动。

九、对民主控制的影响

公共服务私有化过程对民主控制问题的影响在经验上难以捕捉。特别是在都市层面，各种角色在政治决策过程和分配机制中的影响力正在改变的最早迹象正在变得明显起来。这些常常是逐步私有化造成的：通过把国营公司移交给私营公司，公共角色的影响领域减少了。随着能源部门自由化和私有化，德国的地方当局失去了对地方公共运输系统提供交叉补贴的重要基金。由于私营公司也能通过城市多种公用公司的能源部门进入自来水业务，能源部门自由化已经对自来水部门的私营供应商的投资战略产生了间接影响。

还有一个例子显示了地方当局影响力的变化，这就是法国格勒诺布尔市的腐败丑闻——这一丑闻

导致了地方自来水供应的重新国有化：1989年私有化是由格勒诺布尔市长和一家私营公司推动的，后者获得了25年专营权。1994年，几个专营协议受到官方的审查，人们在格勒诺布尔案件中发现，市长接受了母公司对其竞选活动的财政支持。这一案件显示了公共角色对私营公司控制权的潜在受损。跨国公司和地方当局之间结构上的不平衡(后者的技术知识和能力有限)阻碍了公共控制，限制了民主行动的范围。进而言之，由于私营角色的影响不断增加——这也在公私合伙关系(PPP)越来越受到欢迎上表现出来，在受私营逐利兴趣影响的社会中，政治优先考虑被重新界定，尤其是在需要进行政治谈判的领域——例如教育和文化领域。

十、结论

关于私有化的影响的研究显示了跨部门和跨边界的趋势以及某些部门特有的趋势。特别是在私营垄断结构发展中，在欧洲各国的不同部门都可以观察到价格曲线的上扬和战略裁员现象。这里所显示的趋势说明，欧洲的公共服务业正在发生根本性的转变。它触及“公共”的各个维度(可获得性、民主控制和获得本身)，由此实际上改变了公共服务供应的特征。

在许多方面，那些反对私有化的人的担心和批评得到了证实：对效益和利润的关注导致了欧洲基本服务的商业化、自由化和私有化。因此，在欧盟，所有公民不再得到社会的、社会经济的保障。由于公共服务私有化和自由化在各个层面上造成了胜利者和失败者，取代社会凝聚的是社会差距的扩大。当有些用户因为社会或财政特权从教育和医疗保健私有化中获益时，其他人被排除在基础服务之外。由于私营公司和跨国公司通过非正式的隐晦的过程越来越多地获得对政治谈判的影响，政治上界定的公共控制和民主影响的潜在可能性在私有化和自由化的过程中受到了限制。而随着从前的公共服务产生的利润在私营供应商腰包中积累起来，公共当局的压力将越来越大。因此，公共服务的私有化的实施，导致了“私人获益——公众受损”的结果。

(来源：《国外理论动态》2008年第8期) (作者单位：中共中央编译局)

上一条 再说民主
下一条 欧洲一体化对中东欧国家政党制度转型的影响

网络链接 | 联系我们

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处