



大会

Distr.: General
26 September 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

议程项目 74(b)

促进和保护人权：人权问题，
包括增进人权和基本自由
切实享受的各种途径

赤贫与人权*

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递赤贫与人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿根据人权理事会第 35/19 号决议提交的报告。

* 本报告在截稿日期后提交以反映最新事态发展。



赤贫与人权问题特别报告员的报告

摘要

私有化通常被认为是管理资源和减少财政赤字的技术解决办法，但事实上，私有化是治理的一个经济社会理念的组成部分。关键国际行为体目前极力推行私有化，置其所涉人权问题或后果于不顾，而大多数人权机构不是忽视这一现象，就是假定调适一下现有程序即足以解决问题。然而，私有化往往涉及系统地消除人权保护和进一步边缘化低收入者和生活贫困者的利益。现有的人权问责机制显然不足以应对大规模和广泛私有化带来的挑战。人权支持者必须从根本上重新考虑其做法。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 私有化的定义	5
三. 私有化的过去和未来	6
A. 过去	6
B. 未来	7
四. 理据与结果	10
五. 人权影响	12
六. 人权界与私有化	14
A. 条约机构	14
B. 特别程序	15
C. 学者	15
D. 民间社会	16
七. 主要缓解技术手段及其不足之处	17
A. 将某些活动定性为本质上是公共的活动	17
B. 将私人行为体纳入国家	18
C. 严密规章	18
D. 深度监测	18
E. 一叠又一叠指导方针	19
F. 有利于穷人的干预措施	20
G. 确保广泛参与决策	20
八. 重新思考私有化所涉人权问题	21
A. 承认过去之不足	21
B. 重新强调基本价值观	21
C. 重新认受税收正当性	22
D. 重新占领道德高地	22
E. 重新确定默认设置	22
F. 确保人权在私有化框架内的中心地位	22
G. 重新构思人权问责	22
H. 改革公共部门问责	23
九. 结论和建议	23

一. 引言¹

1. 私有化是私营部门越来越多地负责或完全负责传统上由政府执行的活动的进程，包括许多专门为确保实现人权而开展的活动。私有化可以采取多种形式，从完全剥离政府资产和责任到公私伙伴关系等安排。举例来说，后者可能涉及政府与私人公司之间以特许权或租约形式订立的中、长期合同安排。有关公司可能建造和/或运营医院、学校、供水、环境卫生、监狱、道路、电力或铁路之类的项目或服务。虽然政府为有关项目提供担保，但风险共同承担。在卫生部门，私有化可能涉及多利益攸关方伙伴关系、公私倡议或协作、私人融资倡议或需求侧融资。² 在教育方面，私立学校可能取代部分或全部公立学校，或者政府可能外包某些职能，鼓励特许学校，提供教育券，或者在公共部门采用私营部门的技术手段。³

2. 自 1970 年代以来，几次私有化浪潮席卷全球。2017 年，《私有化晴雨表》得出的结论是，“从 2012 年开始的全球大规模私有化浪潮持续不减”。⁴ 驱动这一浪潮的不仅是私营部门，⁵ 国际组织特别是国际货币基金组织(基金组织)、世界银行和联合国也推波助澜。一些支持者声称私有化只是“一种融资工具”，另一些支持者则鼓吹私有化比公共部门替代方案更具效率、灵活性、创新能力和效力。然而，在实践中，私有化也演变成一种治理意识形态。正如一位倡导者所说，“任何加强私营部门[以抗衡]国家的措施都是保护个人自由的”⁶ 因此，自由被重新定义为保持弱小的公共部门，同时让私营部门致力于从下列活动中获利：管理刑事司法系统和监狱的关键部门，确定教育优先事项和方式，决定卫生干预措施和社会保护的受惠人，以及选择基础设施项目、项目地点和受惠方。

3. 从人权角度看，以免于政府管治的观点重新定义公共利益，加上企业效率和营利能力所提供的“解放”，带来了一些根本性问题。只顾最大化自身利润的私营实体，是否最能够保护社区的权利？将关键服务私有化是否能设法确保最弱势群体不会处于更不利的境况？如果需要为此设置大量的条件，这难道不是否定了实行私有化的大部分理由？企业如何能够在不损害自身营利能力的情况下确保穷

¹ 特别报告员感谢 Anna Bulman 为本报告所作出的出色研究。

² 见 Sonia Languille, “Public-private partnerships in education and health in the global South: a literature review”, *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol.33, No.2(2017), p.144.

³ 见 Antoni Verger, Clara Fontdevila and Adrián Zancajo, “Multiple paths towards education privatization in a globalizing world: a cultural political economy review”, *Journal of Education Policy*, vol.32, No.6(2017), p.757.

⁴ 见 Privatization Barometer, *The PB Report 2015/2016(2017)*, p.4. 可查阅: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/it/pdf/2017/01/ThePBReport2015-2016.pdf>.

⁵ 见关于为联合国可持续发展目标建立以人为本的公私伙伴关系的指导原则草案 (ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.1), 英文本第 4 页。

⁶ 见 Mitchel E. Daniels, “Reforming government through competition”, in Reason Foundation, *Transforming Government through Privatization*(Los Angeles, California, 2006), p.10.

人的权利？即使撇开是否全面尊重人权的问题，资金不足的公共实体如何能够有效地监测各种私营公司的营运情况以确保不歧视？当以商业原则运作的私营公司能够作出影响公共福利和个人权利的关键决定时，参与和问责可以发挥什么切实作用？在开展私有化所依据的框架排除人权考虑和私营实体坚称不承担任何人权义务的情况下，国际人权问责机制如何能够发挥重要作用？

4. 虽然私有化的责任主要由政府和私营部门承担，但本报告的主要重点是人权界如何应对权力从公共部门大规模向私营部门转移的问题。迄今为止，国际和国内人权机构当然已经批评了某些私有化的形式或实例，例如刑事司法部门的情况，但总的来说它们选择了不可知论的途径，并假定调适一下现有的程序保障就足以确保在人权方面取得好成果。结果，世界银行近 30 年前已指出“可以实行私有化的领域几乎没有任何限制”，但大多数机构都没有认识到或重视这一观点的深远影响。⁷ 本报告特别关注私有化对低收入者和生活贫困者的人权的影响，但只有根据私有化导致了价值观念转变这个大背景，才能切实理解这个层面。

二. 私有化的定义

5. 大多数私有化的定义没有什么用，因为这些定义未能捕捉到正在发生的深层价值转变过程。从狭义上说，私有化涉及彻底剥离，通过这种行动，“政府在某个公用事业或部门的全部或几乎全部权益转移到私营部门”，但政府可能保持某种形式的管制或监督。⁸ 从广义上说，私有化一词可以涵盖任何私营部门参与提供公共服务的形式。⁹ 最宽广的定义不仅包括私营部门以各式各样合同安排作出的实际参与，而且包括公共部门在组织或意识形态方面的转变。¹⁰ 私营部门可以通过各种方式参与或取代公共部门，包括通过所有权、融资、管理、交付服务和/或产品。¹¹ 这种参与可以通过公私伙伴关系、公司化、¹² 外包、¹³ 剥离或资产

⁷ 见 Mary M. Shirley, “The what, why and how of privatization: a World Bank perspective”, *Fordham Law Review*, vol.60, No.6(1992), p.S24.

⁸ 见 <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/full-divestiture-privatization>; 另见 Organization for Economic Cooperation and Development(OECD), “Privatization in the 21st century: recent experiences of OECD countries-report on good practices” (2009).

⁹ 见 Kate Bayliss and Elisa Van Waeyenberge, “Unpacking the public-private partnership revival”, *Journal of Development Studies*, vol.54, No.4(2018), p.578.

¹⁰ 见 Julien Mercille and Enda Murphy, “What is privatization? A political economy framework”, *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol.49, No.5(May 2017), p.1045.

¹¹ 同上, p.1041.

¹² 同上, pp.1046-1047(公司化是“由政府建立私营或私法性质组织,如国有企业或基金会的进程。这些组织履行以前由政府自行管理的职能”)。

¹³ 同上, p.1048(外包涉及“将提供服务或物品的职能转移至私营部门。资金仍然来自公共来源,合同期比公私伙伴关系短”)。

转移¹⁴ 来实现。有时使用的其他术语包括“商业化”、“商品化”和“私营部门参与”。就本报告而言，特别报告员按宽广的通用定义使用私有化一词。

三. 私有化的过去和未来

A. 过去

6. 1970 年代初，智利总统奥古斯托·皮诺切特将军首倡大规模私有化，其后，大不列颠及北爱尔兰联合王国首相玛格丽特·撒切尔在 1979 年当选后也开始实行大规模私有化。¹⁵ 在联合王国，第一批出售的国有企业是市场竞争激烈的行业，如航天、公路货运和仓储、造船、石油以及市政府住房。到 1980 年代中期，铁路、供水、排污、电力、燃气和电信等“自然垄断”或公用事业也被出售。1992 年推出的私人融资倡议，是根据政府所定规范，依靠私人投资提供多种公共部门服务和基础设施的手段。

7. 在国际上，私有化被推崇为遏制公共部门任人唯亲的恩庇风气和缩小政府规模的对策。它成为后共产主义东欧国家推行的方案的一大特征，并在《华盛顿共识》的支持下推广到非洲、拉丁美洲和亚洲。提供发展融资和结构调整支助的条件是将“担负重、效率低的公共企业”的所有权转让给私营公司。¹⁶ 公用事业，特别是供水和环境卫生，成为大规模私有化的对象。¹⁷

8. 到 2000 年代初，随着结构调整的缺陷变得更加明显，私有化支持者不再谈缩小政府规模，而更多地讲纠正市场缺失、创造市场和使私营部门能够繁荣发展。公私伙伴关系也开始成为受欢迎的机制，特别是在基础设施的范围内。

9. 2007/8 年全球金融危机和随后推行的紧缩和削减预算措施带来另一个私有化浪潮。¹⁸ 私有化为资金短缺的政府创造资金，减少负债，允许大型项目在“预算外”进行而不反映在政府开支中，并且提供机会推动公共部门改革。¹⁹

¹⁴ 剥离可能涉及向国内外公司或向管理人员或员工出售资产、在资本市场进行首次公开募股或向民众免费分配股份(群众私有化)。见 Saul Estrin and Adeline Pelletier, “Privatization in developing countries: what are the lessons of experience?” (2015), pp.3 and 45。

¹⁵ 见 David Parker, *The Official History of Privatization, vol. 1: The Formative Years 1970-1987*(Abingdon, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Routledge, 2009); 同上, *vol. 2: Popular Capitalism, 1987-1997*(Abingdon, Routledge, 2012)。

¹⁶ 见 Sarah Babb, “The Washington Consensus as transnational policy paradigm”, *Review of International Political Economy*, vol.20, No.2(2013), p.275。

¹⁷ 见 Susan Spronk, “Water and sanitation utilities in the global south: re-centring the debate on ‘efficiency’”, *Review of Radical Political Economics*, vol.42, No.2(2010), p.156。

¹⁸ 见 Isaac Christiansen, “Commodification of health care and its consequences”, *World Review of Political Economy*, vol.8, No.1(spring 2017), p.87; 和 Daniel Edmiston, “Social security privatization in the UK: a means to whose end?”, *People, Place and Policy*, vol.8, No.2(2014), p.114。

¹⁹ 见 Nancy Alexander, “Globalization and the State’s sovereign right to regulate in the public interest: the case of public-private partnerships(PPPs) in infrastructure”, Heinrich Böll Stiftung, North America,

10. 当前的一波私有化强调“混合融资”概念，其定义为“使用发展资本(来自政府援助或开发银行等公共来源，或基金会等慈善来源)来降低可持续发展目标相关投资的风险……以吸引本来不会参加的私人投资者的商业资本”。²⁰ 公私伙伴关系以项目为基础并界定所涉各方之间的契约关系，而“混合融资”指的是融资来源。²¹ 政府的部分作用是“提供重要的风险缓冲”。²² 换句话说，企业赚取利润，但在亏损严重时，政府将承担大部分的损失。

11. 鉴于私有化因国家和部门及因时间的不同而大有差别，评估全球范围内的私有化程度十分困难，甚至是不可能的。不过，世界银行的基础设施私人参与数据库跟踪了 139 个低收入和中等收入国家的能源(电力和燃气)、交通运输(机场、铁路和公路)、电信、供水和排污部门项目。²³ 数据库目前列出 7 023 个项目(管理或租赁合同、特许权、未开发项目和资产剥离)，总投资额达 17 580 亿美元。²⁴ 在欧洲联盟，自 1990 年代以来，完成交易的公私伙伴关系达 1 749 个，约值 3 360 亿欧元，主要是在交通运输、医疗卫生和教育方面。²⁵

B. 未来

12. 迄今所见的私有化浪潮，真有可能在短期内有一场名副其实的大海啸随之而来。一些观察家认为，私有化，至少是一些行业和部门的私有化，在“重新公有化”²⁶ 面前已开始放缓。在回顾全球供水政策时，一位作者描述了“私有化的兴起和局部衰落”，并预见“全球慢慢地转向重新公有化”。另一项研究显示，在 2000 至 2015 年间，37 个国家的 235 个供水项目已重新公有化。²⁷ 其最后一项对能源、废物收集、交通运输、教育、医疗卫生和社会服务等基本服务的研究从 45 个国

15 May 2017。可查阅：<http://us.boell.org/2017/05/15/globalization-and-states-sovereign-right-regulate-public-interest-case-public-private>。

²⁰ 见 Blended Finance Task Force, *Better Finance, Better World, Consultation Paper of the Blended Finance Task Force*(London, 2018), p.10; 另见 OECD, “OECD DAC blended finance principles for unlocking commercial finance for the Sustainable Development Goals”, January 2018。

²¹ 见 Javier Pereira, “Blended finance: what it is, how it works and how it is used” (Oxford, United Kingdom, Oxfam, 2017)。

²² 见 Blended Finance Task Force, *Better Finance, Better World*, p.9。

²³ 见 <https://ppi.worldbank.org/data>。

²⁴ 见 World Bank, PPI visualization dashboard, Private Participation in Infrastructure database, 可查阅：<https://bit.ly/2tzrzpF>。

²⁵ 见 European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU: Widespread Shortcomings and Limited Benefits*(Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018), p.9。

²⁶ 这涉及先前私有化的服务重新由公共部门交付。

²⁷ 见 Satoko Kishimoto, Emanuele Lobina and Olivier Petitjean, eds., *Our Public Water Future: The Global Experience with Remunicipalization*(Amsterdam and others, Transnational Institute and others, 2015) p.7。可查阅：www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf。

家 1 600 多个城市找到 835 个重新公有化实例。²⁸ 令其他评论家感到鼓舞的是 一些国家将养恤金计划重新国有化。²⁹

13. 然而，下文所述关键行为体的统计和方案证明，任何认为私有化现在普遍处于守势的观感都是有问题的。

1. 联合国

14. 虽然可持续发展目标反映了国家是服务提供者或仅仅是私营部门促进者这两个相互竞争概念之间的妥协，³⁰ 但随后的发展显示出公私伙伴关系备受重视，如 2015 年《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》对私人融资的强调所示(见大会第 69/313 号决议，附件，第 5、13、14、17 和其他各段)。

15. 联合国在私有化方面的角色毁誉不一。一些利益攸关方提出了强烈批评，³¹ 但在其关于全球社会政策的主要报告中，联合国竟只字不提私有化的影响或所涉问题。³² 在经济及社会理事会最近的一份报告中，有人指出，“联合国内关于公私伙伴关系的专门知识比较有限，而且相当分散”(见 ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.1，英文本第 4 页)。在联合国组织内，联合国贸易和发展会议一向高度怀疑私有化，³³ 而欧洲经济委员会(欧洲经委会)则为公私伙伴关系模式的主要支持者。针对认为传统的公私伙伴关系模式不适合于促进可持续发展目标而且将收益私有化、成本社会化的批评，欧洲经委会呼吁作出调整和修改，制定一个“以人为本的公私伙伴关系”模式，希望这种伙伴关系最终会得到整个联合国系统的支持(见 ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.1，英文本第 4 和 10 页)。这个模式强调消除贫穷，更公平地分配收入，并与利益攸关方进行有意义的对话。³⁴ 欧洲经委会谈论人权问题时，通常提及不具约束力的《工商企业与人权指导原则》或强调尊重财产权至关重要。

²⁸ 见 Satoko Kishimoto and Olivier Petitjean, eds., *Reclaiming Public Services: How Cities and Citizens are Turning Back Privatization*(Amsterdam and Paris, Transnational Institute and others, 2017), p.11. 可查阅: www.tni.org/files/publication-downloads/reclaiming_public_services.pdf.

²⁹ 见 Carmelo Mesa Lago, *Reversing Pension Privatization: The Experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary*, Extension of Social Security Working Paper, No. 44(Geneva, International Labour Office, 2014). 可查阅: www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53192.

³⁰ 见 Jens Martens, “Reclaiming the public(policy)space for the SDGs: privatization, partnerships, corporate capture and the implementation of the 2030 Agenda”, in Barbara Adams and others, eds., *Spotlight on Sustainable Development 2017: Reclaiming Policies for the Public*(Rheinbreitbach, Germany, Medienhaus Plump, 2017), p.11.

³¹ 见联合国，经济和社会事务部，“可持续发展目标时代的混合融资”，在发展合作论坛第五次双年度高级别会议期间举行的技术研讨会，2016 年 7 月 20 日，纽约。

³² 《通过社会保护促进包容:2018 年世界社会状况报告》(联合国出版物，出售品编号:E.17.IV.2)。

³³ 见《2017 年贸易和发展报告:走出紧缩:迈向全球新政》(联合国出版物，出售品编号:C.17.II.D.5)。

³⁴ 见“以有效、以人为本的公私伙伴关系执行联合国 2030 年可持续发展议程”(ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.9)，英文本第 3 页。

2. 工商企业

16. 尽管没有一个代表整个私营部门的团体，但商企与可持续发展委员会汇集了许多全球商企巨头，并在促进私有化方面发挥领导作用。在一份旨在驳斥“不负责任的全球化”论调以及认为大企业和主要金融机构“脱离群众和虚浮无根”的观念的重要报告中，该委员会强调可持续发展目标是一个商机，认为可持续发展目标“为个别商企、工商界和世界经济提供了一个诱人的增长战略”，没有商业界参与就无法实现。³⁵ 尽管该报告避免使用“私有化”一词，但指出“[应将]贫穷、不平等和缺乏融资途径[变成]精明、进步、以营利为目的的公司的新市场机会”。³⁶ 不过，该报告确也多处提及权利，一般是在提到《指导原则》之处。报告甚至呼吁订立“社会契约”以实现“满足基本需要和保护人权的全球目标(社会目标)”，但没有提供“社会目标”一词的定义。³⁷

17. 另一份报告由该委员会的混合融资工作组编写，指出混合融资是实现可持续发展目标的关键。这一论点也得到欧洲经委会、经济合作与发展组织(经合组织)和世界银行的赞同，认为每年有 2 万亿到 3 万亿美元的投资缺口，最好是通过混合融资举措弥补，以便实现可持续发展目标的具体目标。由于最不发达国家目前只获得这些举措所得总额的 7%，工作组力图大幅增加此占比。因此，它向各方发出呼吁：机构投资者“按照其信托责任支持可持续发展目标投资”；慈善基金会利用其资源支持混合融资；发达国家将其官方发展援助用于此一目的；多边开发银行和发展融资机构大幅增加与私营部门的协作；发展中国家“优先为基础设施投资……竭力建立有利环境”。³⁸ 报告指出，在一项行业调查中，70%的机构投资者报称，基础设施投资的历史利润率在 12%至 17%之间。³⁹ 除此之外，通过动员政府间和政府资金及担保，混合融资进一步降低了私营部门的风险。

3. 国际货币基金组织

18. 私有化长期以来一直是基金组织议程的一个关键部分。⁴⁰ 虽然基金组织声称已经对其《华盛顿共识》时代的一些政策进行了重大修改，但在其向政府提出的咨询意见和贷款条件中，基金组织仍然突出强调一系列公共部门企业和活动的私有化。

³⁵ 见 Business and Sustainable Development Commission, *Better Business, Better World*(London, 2017), p.11。

³⁶ 同上, p.7。

³⁷ 同上, p.82。

³⁸ 见 Blended Finance Task Force, *Better Finance, Better World*, p. 92.。

³⁹ 同上, note 5。

⁴⁰ 见 Jonathan D.Ostry, Praksh Loungani and Davide Furceri, “Neoliberalism: oversold?”, *Finance and Development*, vol.53, No.2(June 2016), p.38。

19. 在关于非洲国家的最近 10 份第四条工作人员报告中，可以看到基金组织在其中六国积极倡导私有化，而在几乎所有其他国家，政府本身指出它们决心推行公私伙伴关系和相关项目。⁴¹

4. 世界银行

20. 2015 年，世界银行提出一个概念，主张将私营部门融资“从数十亿增加到数万亿”以满足可持续发展目标。⁴² 2017 年，它宣布了“最大化发展融资”议程，“优先推行私人融资和可持续的私营部门解决方案”，以便到 2030 年实现可持续发展目标。⁴³ 通过采用“级联融资方式”，世界银行设法“吸引私营部门投资”，并“将稀缺的公共资金保留给那些不适宜或没有私营部门参与的领域”。实际上，有利可图的企业将保留给私营部门，而无利可图的活动将以公共资金资助。⁴⁴ 大量宣扬这种完全一边倒的发展融资解决方案的材料都没有提及由此产生的私营部门劳动分工所带来的人权问题，忽视了对穷人造成的影响。

5. 二十国集团

21. 二十国集团也推行了一系列旨在大幅增加私营部门参与发展融资的战略。⁴⁵

四. 理据与结果

22. 支持私有化的理由多种多样。支持者说私营部门更有效率、更能调动资金、更具创新性、能够减轻政府大部分风险、能够谈判更廉价和更可预测的施工成本，以及能够更好地利用规模经济和最小化营运成本。他们声称，这样做可以产生更高的利润、确保更好的质量、优化维修，更加灵活，并避免政府型官僚机构不善应变和效率低的问题。表面上看，私营部门融资的财务成本较高(相对于公共部门而言)，但效益更大。

⁴¹ 截至 2018 年 7 月 10 日。第一组国家包括：阿尔及利亚、安哥拉、科特迪瓦、马里、莫桑比克和尼日利亚。第二组国家包括：科摩罗、冈比亚、利比里亚和马拉维。

⁴² 见 World Bank and others, “From billions to trillions: transforming development finance-post-2015 financing for development: multilateral development finance”, 2 April 2015。可查阅：[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)。

⁴³ 见 <http://ieg.worldbankgroup.org/blog/creating-markets-are-ppps-answer>。

⁴⁴ 见 World Bank, “Maximizing finance for development: leveraging the private sector for growth and sustainable development”, 19 September 2017, p.1。一般性论述见, Tito Cordella, “Optimizing finance for development”, Policy Research Working Paper, No.8320(Washington, D.C., World Bank, 2018)。

⁴⁵ 见 Nancy Alexander, “The hijacking of global financial governance?”, Heinrich Böll Stiftung, North America, 23 April 2018。可查阅：<https://us.boell.org/2018/04/23/hijacking-global-financial-governance>。

23. 然而，这种理想化的表述与许多关于这个课题的理论与实证研究结论存在着很大的差异。从理论上讲，约瑟夫·斯蒂格利茨等经济学家认为“私有化的理论基础薄弱，甚至可以说毫无根据”，⁴⁶ 许多实证研究结果也批判了私有化。⁴⁷

24. 提交大会的这份报告篇幅简短，无法详细介绍关于私有化成果的种种研究，遑论尝试解决围绕这个问题的争论。然而，必须指出，一贯用来为私有化辩护的论点经常与现有证据不符或相抵触。就本报告而言，只须指出两项最新官方详细研究的结果。虽然这两项研究的重点是工业化国家，但“贫穷和脆弱国家”面对的挑战更大。⁴⁸

25. 第一项研究是由联合王国国家审计署进行的，结论是事实证明在提供医院、学校和其他公共基础设施方面，与公共融资相比，私人融资举措模式成本高、效率低。⁴⁹ 第二项研究是由欧洲审计院进行的，审查了在法国、希腊、爱尔兰和西班牙公路运输和信息通信技术领域的 12 个公私伙伴关系。研究结论指出，公私伙伴关系的特点是“缺点多、效益少”。⁵⁰

26. 就成本而言，私人融资比公共融资昂贵，公私伙伴关系则因结构复杂而且需要外部咨询，因此设计、管理和交易成本可能较高。⁵¹ 此外，对传统采购以外的其他问题进行谈判可能会导致项目拖延好几年。⁵² 欧洲联盟研究发现“效率低下的情况相当多，包括施工期间的延误和成本大幅增加”。⁵³

27. 一项关于非洲、亚洲和拉丁美洲卫生和教育领域的公私伙伴关系的审查得出类似结论，指出公共成本高和公共部门日常行政负担沉重的问题。⁵⁴ 联合王国研究警告说，私营实体收取高价以支付意外成本，价格在谈判拖拖拉拉的情况下

⁴⁶ 见 Joseph E. Stiglitz, Foreword, in Gérard Roland, ed., *Privatization: Successes and Failures*(New York, Columbia University Press, 2008), p.xii.

⁴⁷ 见 Bernardo Bortolotti and Valentina Milella, “Privatization in Western Europe: stylized facts, outcomes and open issues”, in Roland, *Privatization*, p.32; David Parker and David Saal, eds., *International Handbook on Privatization*(Edward Elgar Publishing, 2003), p.3; 和 Malcolm Langford, “Privatization and the right to water”, in Malcolm Langford and Anna F. S. Russell, eds., *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects*(Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2017), p.502.

⁴⁸ 见 David Pilling, “World Bank set for Uganda dam refinancing talks despite criticism”, *Financial Times*, 7 March 2018.

⁴⁹ 见 United Kingdom, National Audit Office, *PF1 and PF2*, report by the Comptroller and Auditor General(London, 2018).

⁵⁰ 见 European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU*.

⁵¹ 见 Languille, “Public-private partnerships in education and health in the global South”, p.156; 和 Germà Bel and Xavier Fageda, “What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatization?”, *Local Government Studies*, vol. 43, No. 4(2017)pp.503-511.

⁵² 见 European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU*, p.9.

⁵³ 同上, p.10.

⁵⁴ 见 Languille, “Public-private partnerships in education and health in the global South”, p.156.

不断攀升,导致“资本成本大大高于初步估计”。⁵⁵ 另一种有问题的常见做法是,承包商最初低价竞标,然后通过重新谈判合同提高价格。⁵⁶ 这与欧洲联盟研究认为“对已规划的基础设施的未来需求和使用估计过度乐观”的结论是一致的。⁵⁷

28. 就效率而言,联合王国研究发现,私人融资倡议医院的“高运营效率缺乏佐证”,其结论是“根据私人融资倡议合同,伦敦医院支付较高的服务费,如清洁费”。⁵⁸ 联合王国教育部报告称,私人项目融资成本比政府借贷成本高出 40%,而财政委员会的一项分析估计,私人融资医院的成本比公共部门医院的成本高出 70%。⁵⁹

29. 公共项目和服务的私有化短期内往往节省不少成本,但代价是给后代造成沉重负担。在政府资产负债表中去除相关成本有损“性价比原则和透明度”,⁶⁰ 并且被批评为“财政障眼法”。⁶¹

30. 欧洲联盟和联合王国的报告还提出了其他值得在此一提的关切:(a) 公众关注生活质量和私营部门只顾营利两者之间的冲突;⁶² (b) 难以避免出现私营部门既赚取暴利又通过重新谈判要求抵补其意外损失的情况;⁶³ (c) 以旨在尽量减少或避免利润税的方式组建私营部门实体;⁶⁴ (d) 私有化项目的设计和甄选缺乏竞争;⁶⁵ (e) 出现私营垄断的风险;(f) 当事方之间的风险分配不当和私营公司薪酬率过高;⁶⁶ 以及(g) 长期合同不灵活,可能给政府留下昂贵的“大白象”。⁶⁷

五. 人权影响

31. 私有化安排多不利于进行人权影响评估。首先,此类协议几乎全无人权标准。第二,很少对穷人、服务可及性和服务质量所受影响及其他问题进行持续监测。⁶⁸

⁵⁵ 见 United Kingdom, National Audit Office, *PF1 and PF2*, p.9。

⁵⁶ 见 J. Luis Guasch, *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right*, WBI Development Studies, No. 28816(Washington, D.C., World Bank 2004), p.81。

⁵⁷ 见 European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU*, p.10。

⁵⁸ 见 United Kingdom, National Audit Office, *PF1 and PF2*, para.1.9。

⁵⁹ 同上, para.1.19。

⁶⁰ 见 European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU*, p.11。

⁶¹ 见 United Kingdom, National Audit Office, *PF1 and PF2*, para.1.16。

⁶² 见 Edmiston, “Social security privatization in the UK”, p.119。

⁶³ 见 United Kingdom, House of Commons, Committee of Public Accounts, “Private finance initiatives”, June 2018, p.5。

⁶⁴ 同上, p.6。

⁶⁵ 见 European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU*, pp.9-10。

⁶⁶ 同上, p.10。

⁶⁷ 见 United Kingdom, National Audit Office, *PF1 and PF2*, para.1.21。

⁶⁸ 见下文第 82 段。

32. 但是，现有的报告证明，生活贫困或低收入的人在许多方面会受到私有化的负面影响。就本报告而言，几个例子就足以说明。

33. 随着刑事司法系统多方面私有化，各种各样的收费和罚款随之而来，穷人所受影响特别大，必须借钱缴付或违规滞纳金。他们所能获得的服务质量下降，获得正义的前景更加渺茫(见 A/HRC/38/33/Add.1)。囚犯任由追求利润的私人经营者处置，而企业对公共政策的影响力越来越大，制定的政策反映企业利益而非公共利益。

34. 社会保护的私有化往往导致穷人“被下放到一个新的、资金更不足的公共部门”。⁶⁹ 培训社会工作者认识人类状况的固有脆弱性和识别个人面临的具体社会、心理、经济甚至结构性挑战的模式，被一个讲究经济效率的模式取代，其目标是尽量减少为每个客户花费的时间，提早结案，以按章办事而不顾情理的手段最大化产出，尽可能层层收费，特别迎合较富裕者的需要，以及尽量减少报告和后续行动。⁷⁰

35. 社会保障制度日益私有化，导致服务外包、社会保险市场化、行政酌处权商业化和按果付费。⁷¹ 这些做法使私人营利行为体有权裁断个人的需要和能力，鼓励它们在公司而不是公益框架内作出相关决定，并奖励减少开支而不是要实现积极造福人类的成果。穷人无可避免地受害，因为通过使用“优先选择”方法，最容易治疗的人和有能力支付的人获得优先，病情严重或棘手的人靠边站。这种私有化的护理也特别容易发生种族歧视和其他形式歧视的问题。

36. 可收取较高的使用费而建造成本相对低的基础设施项目对私营提供者最具吸引力。⁷² 但是，穷人却无力支付，负担不起许多服务的收费，而且大多住在偏远地区或服务不足的地区。在供水、环境卫生、电力、道路、交通运输、教育、医疗保健、社会服务和金融服务方面，穷人获得充分或优质服务的机会较低。事实上，穷人要么不使用这些服务，要么付出更高的费用来获得替代服务。例如，随着高收费公路激增，穷人只好凑合使用其他路面差、缺乏维修、逐渐边缘化的路。

37. 其他事例不胜枚举。私有化支持者对这种关切的回应通常是：相关政策或项目本应更有效地纳入有利于穷人的调整措施；本可加强监测和问责机制以取得更

⁶⁹ 见 Shiri Noy, *Banking on Health: The World Bank and Health Sector Reform in Latin America*(Cham, Switzerland, Springer Nature, 2017), pp.18-19。

⁷⁰ 见 Mimi Abramovitz and Jennifer Zelnick, “Privatization in the human services: implications for direct practice”, *Clinical Social Work Journal*, vol. 43, No.3(September 2015), p.283。可查阅：<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10615-015-0546-1.pdf>。

⁷¹ 见 Edmiston, “Social security privatization in the UK”, p.114; 和 Taner Akpınar and Servet Akyol, “Political economy of transforming social security policy in Turkey”, *World Review of Political Economy*, vol.9, No. 1(spring 2018), p.80。

⁷² 见联合国人权事务高级专员办事处和亨利希·伯尔基金会，《另一个基础设施缺口：可持续性——人权与环境维度》(2018年)。

理想的成果。换句话说，进程本身没有什么问题，但落实工作可以做得更好。特别报告员在下文分析了这些和其他传统解决办法。⁷³

六. 人权界与私有化⁷⁴

38. 秘书长和联合国人权事务高级专员 2017 年的一份报告指出，关键部门的私有化“不得以公平获得这些服务和保护人权为代价，并应接受人权影响评估”(见 A/HRC/36/23, 第 55 段)。但人权界基本上仅就某些具体问题涉足私有化，没有将其作为一般性问题处理。联合国人权机构则倾向于淡化或避免人权的政治经济维度，在私有化方面也采取这个态度，尽管私有化在许多人权问题方面产生重大影响。

A. 条约机构

39. 调查研究各条约机构工作的学者得出的结论是，大多数条约机构只以相当有限而且不特别透彻的方式处理私有化引起的多种问题。⁷⁵ 主要的例外是儿童权利委员会和经济、社会及文化权利委员会。前者一贯承认私有化的关联性，并坚持认为外包或私有化为儿童提供的服务并不免除国家根据《儿童权利公约》承担的义务。⁷⁶

40. 经济、社会及文化权利委员会的各项一般性意见经常涉及私人行为体的作用和责任，虽然处理方式并不一致。这类判例的一个最佳例子是委员会声明，如果供水服务“由第三方经营或控制，缔约国必须防止第三方损害以平等、负担得起的方式实际获得充足、安全和可接受的供水原则”。⁷⁷ 虽然有些学者赞扬委员会在处理私有化问题方面使用的各种技术手段，⁷⁸ 但另一些学者批评委员会没有“在其一般性意见或其他工作中对私有化的形式、进程、产出、结果和权利影响”作出深入探讨，并总结认为，除了有关受教育权的结论意见外，委员会有关私有

⁷³ 见 World Bank, *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12*(Washington, D.C., 2015), p.100。

⁷⁴ 关于私有化和人权监测机制实践的详细调查研究，见 Antenor Hallo De Wolf, *Reconciling Privatization with Human Rights*(Intersentia, 2012), chap.V。

⁷⁵ 见 Aoife Nolan, “Privatization and economic and social rights”, *Human Rights Quarterly*, vol.4, No.4(即将出版)。可查阅：http://eprints.nottingham.ac.uk/50113/1/Nolan_Privatization%20%20ESR_HRQ_sharing.pdf; 和 De Wolf, *Reconciling Privatization with Human Rights*。

⁷⁶ 见儿童权利委员会，关于商业部门对儿童权利的影响方面国家义务的第 16 号一般性意见(2013 年)，第 25 段。

⁷⁷ 见经济、社会及文化权利委员会关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)，第 24 段。

⁷⁸ 见 Langford and Russell, eds., *The Human Right to Water*, p.473。

化的结论意见“基本上是针对具体问题的”。⁷⁹ 不过，受教育权目前正是私有化问题的一个关键战场。⁸⁰

41. 经济、社会及文化权利委员会在 2017 年通过了一项一般性意见，其中相当详细地论述了私有化。委员会的立场基本上包括以下各点：(a) “私有化本身未被《经济、社会及文化权利国际公约》禁止”；(b) “在水电供应、教育或保健等公共部门历来发挥重大作用的领域，……应当严格规管私营提供者，……要求提供者承担所谓的‘公共服务义务’”；(c) 私营部门供应者可能导致物品和服务价格升高、质量降低；(d) 私有化不应导致《公约》权利的享有“以支付能力为条件”；(e) 由于私有化“可能导致问责不足，所以应采取措施确保个人有权参与评估提供的物品和服务的适足性”。⁸¹

B. 特别程序

42. 许多特别程序任务负责人都论及私有化问题。在经济、社会及文化权利方面，有关水和环境卫生、住房、外债、教育和健康的任务负责人都表示关切。一个比较强烈的批评是，弱势群体被排除在外，无法进入私立学校，从而“加剧了在受教育机会方面的现有差距，使穷人进一步边缘化”（见 A/HRC/29/30，第 43 段）。公民权利和政治权利任务负责人也明确表示关切，特别是在死刑、酷刑、雇佣军和商企方面。概括地说，任务负责人主要是指出由于安全、健康、警务、监禁、情报和其他部门的私有化而导致标准降低，呼吁相关政府确保私营实体维持适当标准，并坚持国家义务不受相关活动私有化的影响。

C. 学者

43. 关于私有化及其所涉人权问题的文献汗牛充栋。大多数评论家接受私有化的基本原则，指出其在实践中的弊端，并呼吁采取更有效的监管措施。

44. 曼弗雷德·诺瓦克在最近的一本重要著作中指出，如果私有化涉及“教育、社会保障、水、个人自由、安全、尊严和完整性”等“核心政府职能”服务水平的故意倒退，私有化即违反国际人权法。例如，在司法行政方面，“影响深远的私有化……将使国家很难，甚至不可能”尊重人权。

45. 然而，他也指出一系列其他部门（“工业；银行；铁路、航空、港口和公路等交通运输手段；邮政和电信服务等通信手段”）“私有化导致效率提高，并且对人权的享受没有产生直接的正面或负面影响”。⁸² 但这种干净利落的分类法有几个

⁷⁹ 见 Nolan, “Privatization and economic and social rights”, p.15。

⁸⁰ 见 Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, “Human rights bodies statements on private education, September 2014-November 2017”, synthesis paper, ver.9., November 2017。可查阅：http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2016/10/GIESCR-CRC_CESCR_CEDAW-synthesis-statements-on-private-actors-in-education.pdf。

⁸¹ 见经济、社会及文化权利委员会，关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)，第 21-22 段。

⁸² 见 Manfred Nowak, *Human Rights or Global Capitalism: The Limits of Privatization* (Philadelphia, University of Pennsylvania, 2017), p.3。

问题。首先，没有提出合理标准以识别各个部门。第二，笼统评价可接受的私有化而没有详细探究具体情况。第三，在他赞成私有化的许多部门中，没有考虑私有化带来负面后果的证据，至少没有考虑对低收入群体造成的后果。第四，其分析将故意倒退的概念延伸至极限，而不是立足于国家承担的积极义务。

46. 另一位学者伊菲厄·诺朗专注于私有化对经济和社会权利的影响。她认为私有化是可以允许的，但须适当实施并取得适当成果。她强调国家“在私有化之前、期间和之后”的核心和持久义务，⁸³ 并批评了各种各样的作者，特别是经济、社会及文化权利委员会，指出他们主要从国家的保护义务角度出发，而不是从实现各项相关权利享受的大范围义务角度来评价私有化。⁸⁴

D. 民间社会

47. 私有化长期以来一直是民间社会关注的一个主要问题，最近关注的问题涉及可持续发展目标。一份关于这个主题的报告结论是，“私有化和公私伙伴关系给公共部门带来不成比例的风险和成本，甚至可能加剧不平等，减少公平获得基本服务的机会，危及人权的实现”，⁸⁵ 但从事人权工作的团体的反应不一。在国家一级，这个观点渐受重视，⁸⁶ 如 2018 年就肯尼亚教育私有化问题提交国际金融公司合规顾问监察员的详细申诉。⁸⁷ 在较大的国际非政府组织中，国际人权联合会经常在国家一级的报告中提出私有化问题，但在其关于企业问责制的主要出版物中却没有特别提及。⁸⁸ 人权观察一向大力批评私有化在刑事司法、移民拘留和信息技术等特定领域的影响，但没有任何关于私有化的总体政策。促进经济、社会和文化权利全球倡议有一个从多方面研究教育私有化问题的项目，⁸⁹ 并参与起草关于这一问题的标准。⁹⁰

⁸³ 见 Nolan, “Privatization and economic and social rights”, p.12。

⁸⁴ 同上, pp.18-20。

⁸⁵ 见 Adams and others, *Spotlight on Sustainable Development 2017*, p.11。

⁸⁶ 例见 www.business-humanrights.org/en/issues/other/privatisation。

⁸⁷ 见 Judith Oloo, Regional Director, East Africa Centre for Human Rights, “Submission of complaint concerning the Bridge International Academies”, 16 April 2018。可查阅: <http://eachrights.or.ke/wp-content/uploads/2018/04/CAO-Complaint-EACHRights-16-April-18-Public.pdf>。

⁸⁸ International Federation for Human Rights, *Corporate Accountability for Human Rights Abuses: A Guide for Victims and NGOs on Recourse Mechanisms*, 3rd ed.(Paris, 2016)。

⁸⁹ 见 <http://globalinitiative-escr.org/advocacy/privatization-in-education-research-initiative/international-advocacy-on-privatisation-in-education/>。

⁹⁰ 见 Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, “Human rights guiding principles on the State obligations regarding private schools”, draft 2018。可查阅: <https://www.gi-escr.org/private-actors-social-services/education/human-rights-guiding-principles/>。

48. 已经有几个组织试图制定总体政策说明，包括国际经济、社会和文化权利网关于公私伙伴关系的一项说明，⁹¹ 以及大赦国际的一项说明。大赦国际在其说明中警告说：私有化“如果不加以适当监管，就可能成为普遍获得服务的障碍”；国家未能保护经济、社会和文化权利，“就可能导致权利受到侵犯……，特别是对最贫穷和最边缘化的人而言”。它批评了在住房和医疗卫生方面的成本回收做法，认为这种做法“即使有大幅补贴，……也可能产生性别歧视和间接歧视后果”。⁹² 虽然这一分析没有提出解决办法，但以前的一份报告列出了七项“与提供基本服务有关的人权原则”。这些原则是：确保权利得到保护；建立明确和透明的监管框架；确保维持获得服务的机会；坚持不歧视原则；评估影响；确保私有化进程公开、合理和透明；确保建立安全网，要求私有化实体“保证所有人，特别是贫穷、边缘化、脆弱和弱势个人和群体的准入机会”。⁹³

49. 下面的结论可能过于笼统，但归根结底，人权团体作为一个整体，在处理私有化系统性影响这个大问题方面几乎无所作为，只是一再重申原则立场，尽管大量有力的证据表明这样的做法行不通。

七. 主要缓解技术手段及其不足之处

50. 当私有化的隐患暴露出来时，一贯的反应是提出理论上可以减轻负面影响的技术手段。下文的分析评价了主要的办法。

A. 将某些活动定性为本质上是公共的活动

51. 分析家通常设法确定本质上具有公共性质，因此在任何情况下都必须得到国家保证的服务(不论服务是否由国家提供)。即使热衷于私有化的亚当·斯密也指出一些应继续由国家负责的活动，包括邮政局和国家基础设施，如“良好的道路、桥梁、通航运河、港口”。⁹⁴ 尽管法院有时将管理监狱等活动定性为本质上的政府活动，⁹⁵ 但事实证明，确定标准以区分本质上是公共的活动与可私有化的其他活动非常困难。虽然这个概念具有吸引力，但实际上在不同辖区内已交由营利公司负责的公共职能数不胜数，人权机构很少公然谴责这种转让。

⁹¹ International Network for Economic, Social and Cultural Rights, “Privatization and public-private partnerships”, briefing note, 2016。可查阅：www.escr-net.org/sites/default/files/1169911442/privatisation_briefing_note_english.pdf。

⁹² Amnesty International, *Theory of Change Summaries 2016-2019(2016)*, p.19。可查阅：www.amnesty.org/download/Documents/POL1031652016ENGLISH.PDF。

⁹³ Amnesty International, “Human rights and privatization”, 17 March 2005。

⁹⁴ 见 David A. Reisman, “Adam Smith on market and State”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol.154, No.2(June 1998), p.375。

⁹⁵ 见 High Court of Justice, Israel, *Academic Centre for Law and Business v. Minister of Finance*, Case No.2605/05, 19 November 2009。

52. 这种做法的一种比较温和的形式是，建议作为常规或在原则上，某些活动应由国家履行。⁹⁶ 但在实践中，这种办法未能明显限制私有化的蔓延。

B. 将私人行为体纳入国家

53. 各种各样的评论家和联合国人权机构都设法避而不谈私有化的影响，声称私人行为体的人员毕竟仍然“以官方身份行事”，⁹⁷ 因此必须遵守国家义务，或声称“缔约国不能通过外包[具体职能]给私营商企而免除其人权义务”。⁹⁸ 但是，尽管这些技术手段使相关监测人员能够避免承认现实已因私有化而发生了根本变化，但基本上无法制约国家的取向或支持真正的人权问责。

C. 严密规章

54. 另一个技术手段是坚持国家必须制定规管私有化提供者的严密规章。例如，经济、社会及文化权利委员会敦促，为了防止私人提供者“损害以平等、负担得起的方式实际获得充足、安全和可接受的供水原则……，必须根据《公约》建立有效监管制度”。⁹⁹ 有些学者甚至更进一步，认为“国家越多把其履行责任交给非国家行为体，其保护责任就越大”。¹⁰⁰ 已在一些部门，如水和监狱，试行严密监管措施，并在有些情况下取得了成效。¹⁰¹ 但是，在大多数情况下，证据表明，大多数部门和大多数国家实行私有化的条件，基本上不同于人权法责成政府提供者承担的详尽义务。

D. 深度监测

55. 许多人权机构和评论家坚持必须对私有化提供者进行全面监测。儿童权利委员会呼吁“建立一个常设监测机制或程序，以确保所有非国家服务提供者均制定和适用符合《公约》的政策、方案和程序”。¹⁰² 经济、社会及文化权利委员会呼吁实行“独立监测、让公众真正参与，并惩罚违规行为”。¹⁰³ 秘书长建议必须对私有化提供者进行人权影响评估(见 A/HRC/36/23，第 55 段)。然而，没有迹象显示，人权机构已采取行动确保这种监测的落实，或者在国家没有落实行动时加以谴责。

⁹⁶ 关于私营拘留中心的问题，见保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会关于身份不正常的移徙工人及其家庭成员权利的第 2 号一般性意见(2013 年)，第 39 段。

⁹⁷ 见禁止酷刑委员会，关于执行第 2 条的一般性意见(2007 年)。

⁹⁸ 见保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会，第 2 号一般性意见(2013 年)，第 39 段。

⁹⁹ 见经济、社会及文化权利委员会关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)，第 24 段。

¹⁰⁰ 见 Sharmila L. Murthy, “The human rights(s) to water and sanitation: history, meaning and the controversy over privatization”, *Berkeley Journal of International Law*, vol. 31, No.1(2013), p.142.

¹⁰¹ 见 Langford and Russell, eds., *The Human Right to Water*.

¹⁰² 同上。

¹⁰³ 见经济、社会及文化权利委员会，第 15 号一般性意见(2002 年)，第 24 段。

E. 一叠又一叠指导方针

56. 机构和评论家一贯强调必须制定指导方针，以确保公私伙伴关系实现所有预期目标。¹⁰⁴ 但事实上，已制定的指导方针多如牛毛，而且大多数完全忽视人权，漠视私有化可能对贫穷和不平等产生的消极后果。最近对 12 套指导方针的审查发现，这些指导方针主要侧重于业务方面，忽略了性别问题，¹⁰⁵ 也忽视了其他相关的环境和社会保障政策。¹⁰⁶

57. 2008 年亚洲开发银行指导方针包括一个关于扶贫问题的章节，但其对象主要是捐助界。欧洲经委会最近的一项倡议要求拟订一项“促进性别平等”并“允许在个人权利受到公私伙伴关系损害时寻求补救”的公私伙伴关系示范法(见 ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.1, 英文本第 19 页)。

58. 极具影响力的《世界银行公私伙伴关系合同条款指南》有几处提到人权，但在鼓励私人承包商促进甚至尊重人权方面，只有一处具有实质性意义。那是一个脚注，通过提及信息自由权，说明透明度和披露信息的重要性。¹⁰⁷ 该《指南》甚至没有提到《工商企业与人权指导原则》。然而，《指南》明确指出，适用法律“应限于私营伙伴必须依法遵守的义务”，包括“直接适用于各自辖区或已纳入本国法律的国际人权或环境条约”。¹⁰⁸ 这里采用的表述方式似乎是确保私营提供者几乎永远不必遵守人权，因为政府几乎从未规定这种义务。《指南》似乎还要求，如果要适用人权标准，必须在合同作出具体规定。¹⁰⁹

59. 一家律师事务所的分析结论是，《指南》强调“私营部门伙伴的取向和要求，而没有相应考虑政府的观点”，并且“将不成比例的风险交由政府承担”。这项分析还警告说，风险分配不当可能导致政府增加债务或挪用基本服务所需资源以支

¹⁰⁴ 见 Jomo KS 等，“公私伙伴关系与 2030 年可持续发展议程：符合目的？”，经社部工作文件，第 148 号(联合国经济和社会事务部，2016 年，纽约)，英文本第 22 页。可查阅：www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf。

¹⁰⁵ 国家外债影响问题独立专家的报告(A/73/179)精辟地介绍了问题。

¹⁰⁶ 见 Motoko Aizawa，“公私伙伴关系指导方针范围界定研究”，经社部工作文件，第 154 号(联合国经济和社会事务部，2018 年，纽约)。12 项指导方针为下列组织所通过：亚洲开发银行(亚行)(2008 年)；亚行、国际复兴开发银行和伊斯兰开发银行(2014 年)；欧洲投资银行(2011 年)；欧洲联盟委员会(2003 年)；国际货币基金组织(2006 年)；经合组织(2008 年)；经合组织(2012 年)；欧洲经济委员会(欧洲经委会)(2008 年)；欧洲经委会(2016 年)；亚洲及太平洋经济社会委员会(2011 年)；世界银行(2015 年)；世界银行(2016 年)。

¹⁰⁷ 见 World Bank, *Guidance on PPP Contractual Provisions*, 2017 ed.(Washington, D.C., 2017), note 50。

¹⁰⁸ 同上，para.3.2.2.1。

¹⁰⁹ 同上，note 32(“如果各当事方同意私人伙伴应遵守不具有法律约束力的机构或行业标准或原则，公私伙伴关系合同通常会规定须遵守的相关文本……”)。

付因修改法律而可能要作出的补偿，即使政府“修改法律是从公共利益出发，是为调控环境和社会问题而作出的善意、非歧视性努力的一部分”。¹¹⁰

F. 有利于穷人的干预措施

60. 为减轻穷人风险而提出的各种解决办法包括：“与伙伴政府对话”、“彻底对贫穷问题和社会影响进行分析”、“为社会安全网提供合理和可负担的财政支持”、“监测受影响工人长期情况的追踪研究”、“费率改革措施”和“在一个可负担战略范围内以直接补贴或交叉补贴提高贫困群体获得服务的机会”。¹¹¹ 世界银行有整个网页专门介绍此类干预措施。¹¹² 但是，仍鲜有证据表明这些建议在初期审批阶段之后得到有效实施和维持。

61. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)有一个有利于穷人的公私伙伴关系，但未见详细介绍任何成功事例，¹¹³ 欧洲经委会的“以人为本”公私伙伴关系据称旨在“增加人民群众，特别是社会和经济弱势群体，获得基本服务的机会；……促进社会正义和确保可在不受任何理由限制下获得基本服务”。¹¹⁴ 这似乎有点妙想天开，因为根本没有什么追求利润的公司认为毫无限制地为所有人提供社会正义和可及基本服务是它们应起的作用或追求的目标。

G. 确保广泛参与决策

62. 欧洲经委会这个“以人为本”办法认为，公私伙伴关系必须让“所有直接有关……或直接或间接受影响的利益攸关方”参与。¹¹⁵ 长期以来，对于那些力图确保发展成果符合尊重人权要求的人来说，参与是一种灵丹妙药。《赤贫与人权指导原则》甚至要求各国“确保生活贫困的人能积极、自由、知情和切实地参与事关他们的决定和政策的设计、执行、监测和评价的所有阶段”(见 A/HRC/21/39，第 38 段)。

63. 不论在公共部门情况下这是否切合实际，这种理想的参与方式与大多数私有化进程所经历的现实委实相差太远；在这种进程中，决策实际上成为私营部门行为体的特权。此外，即使是那些仍然由公共部门掌控的决定，私营部门也不出所料地越来越坚持要直接参与。

¹¹⁰ 见 Foley Hoag, “Summary comments on the World Bank Group’s 2017 *Guidance on PPP Contractual Provisions*”, 15 September 2017. 可查阅: <https://us.boell.org/2017/09/15/summary-comments-world-bank-groups-2017-guidance-ppp-contractual-provisions-0>.

¹¹¹ 见 Estrin and Pelletier, *Privatization in Developing Countries*, pp.42-43.

¹¹² 见 <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/ppps-poor>.

¹¹³ 见 www.unescap.org/5P.

¹¹⁴ 见可持续智慧城市公私伙伴关系专家咨询中心, “‘以人为本’公私伙伴关系评价方法建议草案”, 2018 年 4 月。可查阅: www.unecce.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/Forum/Documents/Draft_Proposal_for_Evaluation_Methodology_for_People_First_PPPs.pdf.

¹¹⁵ 同上。

64. 在其他情况下，民间社会同时受到攻击和被边缘化。甚至在大肆宣扬多利益攸关方参与的可持续发展目标方面，现实的情况是，让民间社会扮演的角色越来越少，而公私伙伴关系则消耗了围绕这个进程的大部分能量。私有化正在驱动这种情况的发展。民间社会组织，主要是在可以说服、哄逼或窘迫政府行为体采取行动推行旨在促进公共利益的议程的情况下，才能有所作为。但是，如果私有化系统地侵蚀政府权威，权力转而流向私人行为体或通过私人行为体转移，民间社会组织的关联性就会减低，经费来源也会逐渐消失。

八. 重新思考私有化所涉人权问题

65. 必须采取新的战略，其中应包括以下行动。

A. 承认过去之不足

66. 不首先承认问题的存在，就不能解决问题。因此，必须认识到昔日公共物品和服务的私有化急剧蔓延，现有应对策略显然不足。

B. 重新强调基本价值观

67. 程序性解决办法没有发挥作用，正是因为私有化是一种治理理念，而不仅仅是一种融资机制。因此，一项新的战略首先必须强调基本价值观。事实上，最初支持私有化的人认为这是一个价值观问题，尽管他们所说的是非常不同的价值。马格丽特·撒切尔的一句名言是：“根本没有社会这回事……没有应享权利这回事，除非有人先履行了义务”。¹¹⁶

68. 作为回应，人权界必须重新强调平等、社会、公共利益和分担责任等概念的核心地位。虽然国际法主要涉及个人的权利，但人权也显然是与社会和社区不可分割的内蕴价值。因此，《世界人权宣言》顺理成章地宣称它与“每一……社会机构”都密切相关；呼吁“社会和国家”保护家庭；承认作为社会的一员，人人有权享受社会保障；强调人人“对社会负有义务”；只有在符合“一个民主社会中的道德、公共秩序和普遍福利的正当需要”时，才能考虑对权利的限制。

69. 尽管人权法以有一个有能力和良性的国家存在为前提，但私有化倡导者假定一个无能和/或恶性的国家，同时将私营部门说成是有效率和对社会负责任的。

70. 人权界必须强调为什么政府应当是最适合履行社区责任的种种原因。其中包括政府对促进实质平等的承诺；制定规则的能力，并通过协商和反馈进程使规则变得合理和公平；实行旨在避免被任何特定群体把持的制衡制度；规定行政管理人员不得营私谋利；及对被指控的侵犯人权行为承担责任。在私有化制度下，这些考虑因素在很大程度上被经济效率的单一衡量标准所取代，而这个概念不可能涵盖负责促进公共利益者应当设法实现的一系列目标。

¹¹⁶ 见 Samuel Brittan, “Thatcher was right—there is no ‘society’”, *Financial Times*, 18 April 2013. 可查阅: www.ft.com/content/d1387b70-a5d5-11e2-9b77-00144feabdc0。

C. 重新认受税收正当性

71. 自 1980 年代以来，新自由主义者非常成功地否定税收的正当性。私有化的兴起加强了 this 势头。随着企业政治实力的增强，公司施加更大的压力以图降低企业税率、增加税收优惠或免税待遇及扩大避税漏洞。这些步骤反过来又肯定使政府资金严重不足，并且肯定大大地限制政府提供公共服务以及管制、监测、改善和必要时补充涉及公共利益的私营部门活动的的能力。

72. 人权团体必须强调，使政府财政收入匮乏不仅对不平等而且对所有人权造成严重后果。它们必须阐明一个平衡和进步的财政体制为什么有利于整个社会的利益。¹¹⁷

D. 重新占领道德高地

73. 令人感到讽刺的是，人权倡导者往往将权利语言的道德高地让予私有化倡导者。他们常常担心权利语言会触犯保守派，避免强调健康、获得水或平等获得司法救助方面的人权，但私有化倡导者却经常以完全不同于国际商定人权标准的方式，滥用自由、财产权、自主权和尊严的语言。现在竟然认为“社会契约”显然是最好通过私有化来实现。¹¹⁸

74. 在应对私有化方面，不应放弃使用权利语言，而应以对权利的探讨和权利的实质为关键战场。在不断宣扬人权不可剥夺的社会，不能容许私有化剥夺人权。

E. 重新确定默认设置

75. 人权行为体肯定不能独自完成的比较长期的挑战是，推翻世界银行等行为体目前全盘接受的假设，即私有化是默认设置，公共部门的角色是不得已才使用的最后一个行为体的角色，专做没有人能做或想做的事。人权团体必须开始系统地针对私有化所涉问题采取行动，并记录和揭露私有化产生权利不足的结果的情况。挑战是维护人权标准，而不仅仅是评比公共和私人行为体的绩效。

F. 确保人权在私有化框架内的中心地位

76. 人权标准目前要么处于私有化框架的边缘，要么完全不存在。这是有意为之而非无心之举，并且佐证了这样的一个假设，即私有化有时正是为了避免因尊重人权而会受到的限制。即使情况并非如此，但最终的现实是，大片公共生活日益缺乏人权保护。

G. 重新构思人权问责

77. 问责是人权的关键，但私有化使现有机制越来越边缘化。在确保对私有化实体切实执行问责任务方面，人权理事会、特别程序系统、条约机构和普遍定期审议所取得的进展甚微。私有化实体几乎从不就侵犯人权指控与国际人权机构进行

¹¹⁷ 见 Nicholas Lusiani and others, *Assessing Austerity: Monitoring the Human Rights Impacts of Fiscal Consolidation*(Centre for Economic and Social Rights, 2018)。

¹¹⁸ 见 Business and Sustainable Development Commission, *Better Business, Better World*, p.82。

建设性对话或任何其他对话。相反，它们在一定程度上享有许多政府可能垂涎的豁免。

78. 制定一个有实效的法律框架来规范企业人权实践的努力迄今未见成效，前景也不容乐观。因此，当前的挑战是探索如何改革和调适现有机制。必须建立新的联盟，研发新的方法，并确定新的压力点。监管企业的国家机构软弱无力，往往被其理应监测的利益方所把持，不能取代人权监测的独立性和公正性。国家和区域人权机构尤须探索创新方法。

H. 改革公共部门问责

79. 公共部门问责不足助长了私有化的兴起。在许多国家内情况虽已大有改善，但相关机构还是缺乏资源。这反过来又削弱了私有化支持者提倡的一些舒缓私有化影响的手段，因为他们往往假定存在一个积极和有利的国家赞助监管框架，或者假定存在竞争剧烈的市场。然而，许多时候，私有化的条件实际上排除了满足上述任何一个假定的可能性。甚至同样受到非难的官方发展援助也被转用于私营部门，而不是用来加强公共部门，但在促进尊重人权方面，公共部门毕竟是无法取代的。

80. 在推行公私伙伴关系的过程中，令人感到讽刺的一点是，大多数支持者至少口头上说实施公私伙伴关系的国家需要有强有力的国内机构能力来建立、管理和评价公私伙伴关系。然而，这方面经常缺乏的正是这种能力。

九. 结论和建议

81. 新自由主义经济政策旨在缩减国家的作用，特别是通过私有化来实现。近年来，这一议程非常成功，并继续得到世界银行、基金组织、联合国一些部门和私营部门的积极推动。私有化的逻辑假定不必限制可以实行私有化的范围，从社会保护和福利服务，到学校、养恤金制度、公园和图书馆，以及警察、刑事司法和军事部门，所有公益物都成为私有化的对象。

82. 私有化的前提假设与尊严、平等和其他尊重人权的前提假设根本不同。利润是凌驾一切的目标，平等和不歧视等考虑因素无可避免地被搁置一旁。监管和其他制约因素被视为妨碍效率，问责只问经济成果，其他一切顶多勉强过问一下。权利持有人摇身一变成为客户，贫穷、需要帮助或陷入困境的人被边缘化。关爱、同情心、社会互动、团结和社群等等都是风马牛不相及的概念。民间社会应发挥关键作用，但不可能在既没有充足资源也没有权力的情况下独挑重担。在协调政策和方案以确保尊重人权方面，公共部门的作用是无法取代的。但是，私有化直接削弱了公共部门的存活力，把政府资金转用于为企业行为体提供补贴和税收减免安排。

83. 私有化对人权造成极端不利的后果。私有化协议中很少包含人权标准。关于进程和成果的指导方针也普遍缺少这些标准。除了一些例外，私有化实体很少被切实追究责任，而且负责这些任务的政府和准政府机构经常缺少经费或被相关行

业把持。难怪现有证据和私有化的基本假设虽然明确地显示出，私有化对低收入者或生活贫困者的生活和权利产生负面影响，但为此问题进行的详细研究不多，而且往往没有收集相关数据。一项对世界银行在 10 年期间支持的公私伙伴关系的审查得出的结论是，这些项目“在实现其发展成果方面基本上是成功的，但是关于对穷人的影响”以及关于服务可得性和提供情况“的数据少之又少”。换句话说，企业业绩有详细记录，但关于对权利或贫穷问题的影响的研究却是凤毛麟角。¹¹⁹

84. 面对国外或国内因素驱动的“财政整顿”(紧缩)要求，政府不再直接提供服务，通过售卖公共资产，将短期赤字变为大笔收入，并将潜隐的财务负债往下推给子孙后代。与其公平履责不如卸除职责，这个机会变得不可抗拒。虽然经常有人指出可以将一个完全符合人权要求的监管制度套用于私营部门，但正如本报告所指出，这种说法是自相矛盾的。

85. 人权界似乎常常认为，私有化只不过是换人、换着装，只要附加条件足够详细和严格，就能够维持与公共部门一样的义务和程度相当的问责。但这个假定大错特错。它忽视了驱动私有化进程的动因，也忽视了私营部门根本不愿承担与权利有关的义务，减缩后的政府无力切实执行监督，难以监测各式各样私营提供者，许多经济决策被排除在民主辩论范围之外，以及在原来的公共领域内赋权追求利润的企业行为体所带来的深远后果。

86. 私有化还削弱了政府在决定公共物品和服务分配方面的作用，从而进一步打击公民参与选举的积极性，破坏民主政制。近年来，许多国家出现了政治反动员的趋势，特别影响到低收入的人，与私有化密切相关的紧缩政策则为反人权的民粹主义政治人物的崛起创造了沃土。

87. 理论上，私有化本无好坏，但鉴于最近数十年来私有化最常采用的模式以及驱动私有化的主要意识形态动因，人权界必须采取一套不同的应对措施。除了上述的长期战略，应立即采取以下步骤：

- 坚持由参与私有化的公私行为体制定适当标准，以确保收集和公布人权影响数据，保密范围严加限制；
- 系统研究私有化对特定领域人权的影响以及对贫穷和边缘化社区的影响；
- 坚持公益物私有化的安排具体解决所涉人权问题；及
- 探索新的途径，使各条约机构、特别程序、区域机制和国家机构能够在私有化的情况下切实追究国家和私人行为体的责任。

¹¹⁹ 见 World Bank, *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12*(Washington, D.C., 2015), p.xiv。