

区域动态（拉美和加勒比）

2024 年 1 月第 2 期

圣保罗大罢工：巴西公共部门的私有化之争

导言：

当地时间 2023 年 11 月 28 日，巴西圣保罗地铁和城际铁路员工举行大罢工，反对州政府的国营企业私有化提议。罢工导致部分轨道交通线路完全瘫痪。州政府对此表示谴责，并在私有化议题上保持强硬态度，表示将继续推进既定议程。此前，巴西各行业的私有化早已成为全国和地方各级的长期争议话题，此次罢工再次引发各界对于城市公共服务运作模式的广泛讨论。在全球“重新国有化”的浪潮下，巴西部分州、市政府却呈逆行之势。本期汇编将从圣保罗大罢工事件切入，简要梳理巴西社会反对私有化的罢工情况，并分析巴西部分州坚持私有化的动因，探讨巴西公共部门私有化的前景。

一、圣保罗罢工浪潮

当地时间 2023 年 11 月 28 日上午，圣保罗公共服务人员举行大罢工，导致地铁 15 号线和城际铁路 10 号线瘫痪，另外三条地铁线和四条铁路线的正常运营也受到影响。除公共交通公司员工外，圣保罗州基本环卫公司 (Sabesp) 的员工、公立学校教师和青少年犯罪服务机构 (Fundação Casa) 的公务员也参与了此次罢工。罢工者要求对圣保罗州的教育、卫生及其他公共服务领域进行更多投资，反对将圣保罗州公共服务部门私有化。

28 日，第二大区劳资争议法庭 (TRT2) 法官对多个地铁公司颁布了一系列要求。要求圣保罗地铁公司 (Metrô) 在高峰期和其他时间段分别保证 80% 和 60% 的员工工作比例；对圣保罗城际铁路公司 (CPTM)，这一比例则分别为高峰期

85%和其他时间的60%；圣保罗州基本环卫公司则必须保持70%的环卫工人在岗，以提供必要的基本卫生服务、污水处理及水供应服务等。如果不遵守规定，工会将被处以罚款。圣保罗市政府宣布于同日放假，原定于罢工当天进行的考试和其他服务择日进行。市政府还下令对公交车系统进行特别管理。学校及托儿所、医疗中心、城市安全服务、社会援助和殡葬服务等部门不受影响。

此轮圣保罗罢工造成了重大的经济和社会影响，它导致超过460万人次的乘客无法乘坐地铁和城际铁路，以及超过6000万雷亚尔的经济损失。圣保罗州政府将这次罢工归为“权利滥用和政治行为”，并表示“以罢工为手段进行的抗议活动不是在要求提升工资等劳工福利待遇，而是在反对现任州政府的私有化政策，具有较强的政治目的”。州政府称，这些私有化进程早已通过民调获得了民众支持，并已经在适当的场合进行过讨论，因而指责“工会成员无视有关罢工权的法律，将全体人民作为政治和企业利益的人质”，并声称此次罢工违反了宪法规定。州长塔尔西西奥（Tarcísio de Freitas）对此表示谴责，称“（工人们）为了保护自己的利益，决定损害全体人民、整个城市的利益”。州政府将在罢工结束后将对此进行调查并施以处罚。

圣保罗州基本环卫公司成立于1973年，为圣保罗的375个城市的2840万居民提供供水和污水处理服务。该公司的私有化是圣保罗州长塔尔西西奥当初的竞选承诺之一，经历一系列讨论和民意调查后已被圣保罗州议会通过。此外，圣保罗地铁公司、圣保罗城际铁路公司也在塔尔西西奥的私有化计划之中。三家公司目前均为混合资本公司，圣保罗政府希望通过在证券交易所发行新股等方式稀释政府持股，进一步提高公司的私有化程度。

二、罢工迭起：各州反对私有化的呼声

巴西劳工统计和社会经济研究部门（Dieese）的一份报告指出，2023年上半年，巴西全国发生了558起罢工，其中一半以上（58%）是由公务员组织的，占停工总数的65%。

根据该组织的报告，有449次罢工（79.9%）是为了维护工作条件、健康和安​​全，以及主张恢复集体协议、集体谈判或立法规定的工人权利。罢工的诉求主要与工资有关，如要求加薪（41.6%）和支付最低工资（32.8%）。逾20%的罢工（21.5%）涉及改善工作条件，约20%的罢工要求发放拖欠的工资（20.1%）。

有 102 次罢工 (18.3%) 出于对食物援助的要求, 89 次 (15.9%) 罢工出于对工作和工资计划的不满。

巴西劳工统计和社会经济研究部门 (Dieese) 应巴西媒体《真实巴西》(Brasil de Fato) 要求组织的另一份调查结果显示, 2023 年, 巴西的工人们已经在 7 个州组织了至少 14 次反对私有化的罢工。调查涵盖了本次圣保罗大罢工, 与此同时, 塞阿拉、米纳斯吉拉斯、伯南布哥、南里奥格兰德、圣卡塔琳娜和塞尔希培也出现了罢工行动。在大多数情况下, 罢工都是为了反对各州州长出售国有企业的计划。

2023 年 2 月和 6 月, 巴西石油工人联合罢工反对出售巴西国家石油公司 (Petrobras) 的资产。其中, 6 月的罢工发生在福塔雷萨 (Fortaleza), 主要是为反对出售巴西东北炼油厂 (Lubnor)。该炼油厂的私有化计划是在博索纳罗 (Jair Bolsonaro) 政府执政期间谈判达成。

位于累西腓 (Recife) 的巴西城市运输公司 (CBTU) 的工人也举行了两次罢工。巴西城市运输公司是一家联邦国有企业, 负责运营巴西东北部四个省会城市的交通系统。由该公司运营的伯南布哥州首府的地铁系统私有化议程引发了大罢工。

《真实巴西》此前的调查显示, 圣保罗、南里奥格兰德、巴拉那、米纳斯吉拉斯、戈亚斯和圣埃斯皮里图六个州的州长已经出售或明确表示要在本届任期内出售国有企业。南里奥格兰德州州长爱德华多·莱特 (Eduardo Leite) 于 7 月签署了出售里约热内卢环卫公司 (Corsan) 的协议; 同月, 圣埃斯皮里图州州长雷纳托·卡萨格兰德 (Renato Casagrande) 将圣埃斯皮里图天然气公司 (ES Gás) 私有化; 而巴拉那州州长拉蒂·尼奥尔 (Ratinho Júnior) 则于 9 月出售了巴拉那能源公司 (Copel)。9 月, 米纳斯吉拉斯州州长罗梅·乌泽马 (Romeu Zema) 向州立法议会提交了一份修改《米纳斯吉拉斯州宪法》的提案, 以促进米纳斯吉拉斯州能源公司 (Cemig) 和米纳斯吉拉斯州电力公司 (Copasa) 的私有化。同月, 戈亚斯州州长罗纳尔多·凯亚多 (Ronaldo Caiado) 签署法令授权戈亚斯州政府出售 CELG 电力公司 (Celgpar)。

巴西劳工统计和社会经济研究部门的调查还显示, 工人们正在动员起来, 反对塞尔希培卫生公司 (Deso) 潜在的私有化, 该州目前由来自民主社会党 (PSD)

的州长法比奥·米蒂迪埃里 (Fábio Mitidieri) 统领。由来自自由党 (PL) 的约金霍·梅洛 (Jorginho Mello) 执政的圣卡塔琳娜州也出现了反对该州发电站塞莱斯克 (Celesc) 私有化的罢工。

卢拉在第三任期取消了前任总统米歇尔·特梅尔政府和博索纳罗政府的私有化项目。2023年4月, 卢拉将七家公司从国家私有化计划 (PND) 中撤出, 将三家公司从投资伙伴关系计划 (PPI) 中剔除, 其中包括邮局和国家供应公司 (Conab)。卢拉还终止了巴西国家石油公司的私有化进程。联邦总检察长办公室 (AGU) 已要求联邦最高法院 (STF) 认定, 授权出售巴西国家石油公司并减少政府对该公司投票权的法律条款违宪。

三、背离全球趋势, 巴西私有化何去何从?

(一) 全球“重新国有化”的潮流

尽管卢拉取消了私有化计划, 但至少六名州长坚持出售提供公共服务的国有企业。在巴西各州推进公共卫生部门的私有化的同时, 世界各国却正朝着此类公司的重新国有化方向迈进。巴西以外, 被政府重新国有化的公司数量与日俱增, 私有化并非保障优质公共服务的最佳解决方案的观点逐渐盛行。

根据荷兰跨国研究所 (TNI) 的监测, 自2000年以来, 全球共出现了1658起公共服务“去私有化”案例。从2000年到2010年的十年间, 共发生了417起案例, 平均每年37起。从2011年到2021年, 共发生1227起, 平均每年111起, 仅在2016年就达到了196起的“去私有化”高峰。南里奥格兰德州联邦大学 (UFRGS) 经济学教授毛里西奥·韦斯 (Mauricio Weiss) 对此表示, 全球疫情发生后, 各国出现了“重新国有化”的趋势。许多国家意识到, 过度依赖私有化公司提供的战略服务存在一定风险, 政府对于部分战略领域丧失直接控制权, 可能威胁国家主权。

根据 TNI 的研究, 水务和能源公司的“重新国有化”最为常见, 改善公共服务和降低政府成本是其主要动因。调查显示, 水资源和卫生部门已经进行了393次去私有化, 能源部门进行了383次, 合计共占去私有化总数的46%。米纳斯吉拉斯联邦大学 (UFMG) 经济科学学院 (Cedeplar) 发展与区域规划中心研究员、经济学家佩德罗·法里亚 (Pedro Faria) 以法国能源公司 (法国电力公司) 的去

私有化以及英国供水和卫生公司（泰晤士水务公司）的去私有化为例佐证这一研究发现。

法里亚表示，私有化公司的所有者接管了原本属于国家的地位后成为垄断企业，在没有竞争对手的情况下，公司往往会减少长期投资，这将危及其所提供的服务质量，从而影响依赖这些服务的居民的生活，最终迫使政府采取行动。法里亚认为，在私有化的过程中，自然会出现投资不足的倾向，“公司不投资是因为它们知道自己提供的基本服务一旦出现问题，政府就会被迫接管。”法里亚还指出，虽然政府可以通过监管迫使私有化公司维持用户满意度，但实际上，监管机构最终会被私人利益所俘虏，从而停止监督。

（二）巴西州政府坚持私有化的动因

为何巴西多个州政府都坚持私有化？韦斯教授表示，巴西的私有化议程依然强劲，主要有两个原因。首先是意识形态层面的原因：增加私人参与和减少国家干预的提案是右翼政治家的竞选纲领。巴西一些右翼政客出售国有资产，实际上是希望私营部门能够从中获益。其次是因为部分右翼政客认为私有化是解决公共资源匮乏的简单方案。但韦斯教授指出，从长远来看，这种解决方案会进一步损害政府的财政能力。“右翼习惯指责左翼推行民粹主义议程，但私有化本身却有强烈的民粹主义色彩。尽管它允许资金快速流入，看似在短期内改善公共服务，但随着企业停止投资，国家也就失去了利用国有企业征税的能力。”

韦斯称，私有化的支持者抱怨公共雇员的成本会推高公共服务的收费。但实际上在私有化的过程中，任何节省下的雇员成本最终都会转为企业利润，并不会使得服务价格下降或者转化为其他国家投资。

根据《NEXO》更新于12月28日的文章《塔尔西西奥的圣保罗私有化计划是什么样的》，就交通部门而言，私有化的主要原因是地铁和城际铁路部门的财务业绩近年来持续恶化，自新冠疫情爆发以来收入下降，乘客减少。拥有圣保罗大学（USP）交通硕士学位的工程师塞尔吉奥·埃泽伯格（Sergio Ejzemberg）认为，如今的圣保罗地铁无法为市民提供满意的服务，建设速度远远落后于其他国家，因此需要改变。支持者坚信，私有化能够有力解决任人唯亲、薪资虚高、政

治干预和管理低效等顽疾，在恰当的监管框架下，私有化不仅能够为市民提供更加优质的服务，更有望降低公共服务的价格，从而惠及广大民众。

然而，工会指出，私有化问题没有以民主的方式和市民进行对话。人们担心私有化不会带来承诺的利益和投资，反而会增加水费和交通费。自9月初以来，圣保罗地铁工人联盟发起了公民投票，就这些措施征求民众的意见。根据Datafolha 4月进行的一项调查，53%的圣保罗居民反对圣保罗州基本环卫公司私有化。

国家公共交通协会（ANTP）主席艾尔顿·巴西利恩斯·皮雷斯（Ailton Brasiliense Pires）表示，巴西的私有化进程往往会循环往复——当出现利润下降等问题时，企业往往会放弃提供服务，随后国家就必须介入并投入大量资金。皮雷斯称，“巴西人关注的是公共服务质量，至于是由公共部门还是私营部门提供服务则在其次”，“若能制定标准，以更低廉的价格提供更优质的服务，那自然是再好不过。但为了私有化而私有化就是在犯罪。”

（三）巴西公共部门私有化的前景

TNI 公共替代项目协调员拉维尼亚·斯坦福特（Lavinia Steinfort）指出，无论采取何种形式，在采取私有化措施后再进行“重新国有化”是一项极其艰巨的任务。这不仅需要经历艰苦的斗争，长期的公民参与，还可能涉及法律纠纷，导致公共财政面临巨大负担，包括违约罚款和昂贵的诉讼费。以柏林为例，1999年，柏林政府将49.99%的供水系统私有化。这项措施极不受欢迎，经过多年的居民动员和2011年的全民公投，最终在2013年被彻底推翻。这是一次民众的胜利，但也导致国家被迫支付13亿欧元来收回原本属于它的控制权，而这笔债务最终又在未来的30年内由民众承担。另一方面，斯坦福特指出，德国首都的罢工最终引发了住房和电力供应运动，展示了“重新国有化”、民主化和夺回基本服务的公共控制权的强大动员力。

《BBC 巴西》2023年10月15日文章《为什么 Sabesp 私有化使巴西与其他国家背道而驰？》中，巴西奥斯瓦尔多·克鲁斯基金会学者莱奥·埃列尔（Léo Heller）称，“今天，巴西是唯一一个坚定而迅速地走向私有化的国家。令人惊讶的是，这些并不是由地方特色驱动的个案，而是政府通过国家开发银行（BNDES）激励措施推动的公共政策方向。”

在巴西，供水和污水处理服务的特许经营始于 1995 年的圣保罗内陆地区利梅拉市 (Limeira)。在巴西特拉塔研究所 (Trata Brasil Institute) 公布的 2023 年巴西最佳卫生设施排名中，该市名列第五。2016 年，巴西国家开发银行发起了一项招标，目的是刺激公共服务的特许经营和建立公私伙伴关系，这在当时赢得了 18 个有意加入供水和污水处理公司特许经营计划的州的支持，为水务私有化运动提供了更大的动力。

埃列尔表示，巴西各州、市正在采用的这种特许经营模式具有长期性，并且难以逆转。他以里约热内卢州供水和污水处理公司 (Cedae) 拥有的 35 年特许经营权为例，指出“这是一个将影响近九个政治任期的决定。”“人们非常担心这些私有化水务公司的业绩和投资状况，以及随着收费的提高和社会公共收费范围的缩减，对贫困人口的用水造成影响。这对拥有大量贫困人口的巴西显得尤为重要。”

然而，巴西全国供水和污水处理公共服务私人特许经营商协会和联盟 (Abcon) 的执行主管珀西·苏亚雷斯·内托 (Percy Soares Neto) 声称**国家并不会因为签署私人合同而失去对相应公共服务的控制**。内托强调，授权方将始终是公共机构，国家仍然是公共服务的所有者；监管机构也是一个公共实体，意味着政府制定了私营公司在提供特许服务时必须遵守的规章制度。内托认为，拥有强有力的监管结构是与私人方签订高质量合同的最佳途径，他指出，建立私人合作伙伴关系是为了加快公共机构正在着力进行的投资，提高公共服务的效率，改善管理水平，期望私营部门能够带来创新和资源，从而提高巴西公共服务的质量。然而，内托同时强调，在与私营公司的合同期满后，政府始终保留收回公共服务控制权的选择权，即政府如果认为有必要优先实现公共利益，可以随时决定再次接管运营。

向私人资本开放供水和污水处理服务的背景是巴西巨大的卫生赤字，以及巴西缺乏财政资源来满足所需的公共服务投资量。根据国家卫生信息系统 (SNIS) 的数据，巴西目前有 16% 的人口 (近 3500 万人) 无法获得经过处理的水；44% 的人口 (近 1 亿人) 无法获得污水处理系统。而这些比例与政府的卫生框架所设定的目标相去甚远：到 2033 年，99% 的巴西家庭应能使用经过处理的水，90% 的家庭应能使用污水处理系统。

苏亚雷斯·内托表示：“国家当前尚不能完成必要的基础设施投资。如果政府能够召集私营合作伙伴加快投资，那么民众就无需花费 20 年到 30 年等待财政状况改善。”“在那些已经普及了供水和污水处理的地方，公共和私营部门之间的关系成为了一个关键议题。然而，巴西的情况截然不同，因为目前仍有半数的人口无法获得污水处理服务。所以说巴西仍存在一个重大的社会和环境问题亟待解决。”根据全国供水和污水处理公共服务私人特许经营商协会和联盟的一项调查，在月收入低于最低工资标准的巴西人中，有 75% 的人无法使用污水处理系统。苏亚雷斯·内托认为，“当务之急是讨论如何为那些没有污水处理系统的人提供这种服务。”

注：本文摘自多家外文新闻媒体，不代表本公众号观点。

参考来源：

1. 巴西通讯社 (Agência Brasil) 2023 年 11 月 28 日文章《圣保罗：反对私有化，罢工影响火车和地铁的运营》(SP: contra privatizações, greve afeta funcionamento de trens e metrô)
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-11/sp-contra-privatizacoes-greve-afeta-funcionamento-de-trens-e-metros>
2. 《G1》2023 年 11 月 28 日文章《圣保罗罢工不是为了工资，而是反对私有化；看看公职人员和政府的指控》(Greve em SP não é por salário, mas contra privatizações; veja o que alegam funcionários públicos e governo)
<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/10/18/privatizacao-da-sabesp-o-que-e-e-como-esta-promessa-de-tarcisio-para-empresa-de-agua-de-sp.ghtml>
3. 《InfoMoney》2023 年 11 月 28 日文章《塔西西奥表示：罢工没有意义，我们将继续研究圣保罗的私有化》(‘Não adianta fazer greve: vamos continuar estudando privatizações em SP’, diz Tarcisio de Freitas)
<https://www.infomoney.com.br/politica/nao-adianta-fazer-greve-vamos-continuar-estudando-privatizacoes-e-m-sp-diz-tarcisio-de-freitas/>

4. 《G1》2023年10月18日文章《圣保罗州基本环卫公司私有化：它是什么以及塔尔西西奥如何向圣保罗自来水公司承诺》(Privatização da Sabesp: o que é e como está promessa de Tarcísio para empresa de água de SP)
<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/10/18/privatizacao-da-sabesp-o-que-e-e-como-esta-promessa-de-tarcisio-para-empresa-de-agua-de-sp.ghtml>
5. 《G1》2024年1月2日文章《塔尔西西奥再次承诺通过圣保罗州基本环卫公司私有化减少水费》(Tarcísio volta a prometer redução na conta de água com privatização da Sabesp)
<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/01/02/tarcisio-volta-a-prometer-reducao-na-conta-de-agua-com-privatizacao-da-sabesp.ghtml>
6. 《NEXO》2023年10月3日(更新于2023年12月28日)文章《塔尔西西奥的圣保罗私有化计划是什么样的》(Como é o plano de privatizações de Tarcísio para São Paulo)
<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2023/10/03/Como-%C3%A9-o-plano-de-privatiza%C3%A7%C3%B5es-de-Tarc%C3%ADsio-para-S%C3%A3o-Paulo>
7. 巴西劳工统计和社会经济研究部门(Dieese)2023年8月报告《2023上半年的罢工情况》(Balanço das greves do primeiro semestre de 2023)
<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2023/estPesq108Greves.pdf>
8. 巴西通讯社(Agência Brasil)2023年8月25日文章《上半年工人举行了558起罢工》(Trabalhadores realizaram 558 greves na primeira metade do ano)
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-08/trabalhadores-realizaram-558-greves-na-primeira-metade-do-ano>
9. 《真实巴西》(Brasil de Fato)2023年10月22日文章《2023年,工人们已在7个州组织了14次反对私有化的罢工》(Trabalhadores já organizaram 14 greves contra privatizações em 7 estados em 2023)
<https://www.brasildefato.com.br/2023/10/22/trabalhadores-ja-organizaram-14-greves-contra-privatizacoes-em-7-estados-em-2023>
10. 《真实巴西》(Brasil de Fato)2023年10月15日文章《政府坚持私有化,世界却在反其道而行》(Governos estaduais insistem em privatizações enquanto mundo reestatiza empresas)
<https://www.brasildefato.com.br/2023/10/15/governos-estaduais-insistem-em-privatizacoes-enquanto-mundo-reestatiza-empresas>

11. 《BBC 巴西》(BBC Brasil) 2023 年 10 月 15 日文章《为什么 Sabesp 私有化使巴西与其他国家背道而驰?》(Por que privatização da Sabesp coloca Brasil na contramão de outros países)

<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cw02r9ddlndo>

编译: 李晓晓、付一诺

校对: 张婧、郭泽龙

审核: 拉美和加勒比组