

# 英国供排水服务监管承诺标准要则对我国的启示

万 锋<sup>1</sup>, 张庆华<sup>2</sup>, 许文娟<sup>3</sup>

(1. 泰安市自来水公司, 山东 泰安 271000; 2. 山东农业大学水利土木工程学院, 山东 泰安 271018;  
3. 新疆玛纳斯县玛纳斯河水利管理处, 新疆 昌吉 832200)

**摘要:**介绍了英国完善的供排水监管体制, 针对我国现状, 借鉴英国供排水服务监管承诺标准要则, 提出“我国水务一体化改革”自下而上”要与供排水服务监管“自上而下”同步, 建立供排水服务标准罚则, 使客户从自身利益出发参与监管, 细化供排水服务监管标准细则, 使其具有可操作性, 确定监管路径, 通过企业自律性承诺, 体现企业竞争优势, 规范供排水企业例外情况的确认, 引进借鉴国外监管机制, 实现中国国民与洋水务总部所在国同等国民待遇。

**关键词:**供水与排水, 服务监管, 承诺标准要则, 监管路径

中图分类号: TV213.4 文献标识码: A 文章编号: 1003-9511(2009)04-0063-03

英国是供排水行业监管体制最为完善的国家之一, 形成了政府宏观引导、公共管理机构监管、水务公司市场化运作、社会团体参与的水务行业管理和运行机制<sup>[1-4]</sup>。本文根据英国政府官方网站提供的资料<sup>[5-10]</sup>, 主要是 2008 年 4 月起执行的“承诺标准要则”(guaranteed standards scheme, 以下简称 GSS<sup>[6]</sup>), 探讨对我国供排水服务监管的启示。

## 1 英国水务行业发展历程及监管机构职责

英国水务改革经历了不断演进的过程<sup>[4-10]</sup>。20 世纪之前, 供排水服务由私人供给为主到地方政府供给为主, 20 世纪 70 年代, 从高度分散管理到初步的供排水服务流域一体化管理; 1973~1989 年, 完成供排水服务流域一体化管理与经营, 实现行业整合和国有化改革; 1989 年, 民营化企业保留供排水服务流域一体化经营格局, 但经营服务职能与监管职能分离, 形成流域内供排水服务纵向一体化经营的十大上市供排水公司, 创立了一套完整的涉及经济、水质、环保和服务等诸方面的监管制度<sup>[5-10]</sup>: ①国务大臣及所辖环境食品及农村事务部负责水政策的宏观战略制定和实施, 制定水务行业监管政策; ②水务办公室是非部级、独立于政府部门的监管机构, 实施水务行业监管; ③隶属于环境食品及农村事务部的国家环境署负责保护水环境以及水资源可持续利用等职责; ④饮用水检察署是独立于水务公司的饮用

水质量监管专门机构, 主要职责是监管饮用水安全, 监督水质是否满足条例标准; ⑤水务消费者委员会是独立于水务公司的公众参与监督机构, 主要职责是保护客户利益, 处理未被水务公司妥善处理的客户投诉; ⑥竞争委员会是水务公司的申诉渠道, 在水务公司和水务办公室间扮演“地区法院”的仲裁角色。

## 2 英国的 GSS 监管介绍

### 2.1 投诉程序

①政府制定 GSS, 规定供排水公司有责任为客户提供优质、高效、价格公平的服务, 如果公司不能满足 GSS 规定, 如, 公司在 10 个工作日不回答客户投诉, 客户有权获得补偿。②客户投诉时, 先向当地供排水公司投诉, 使该公司有纠正错误的机会。如果客户对供排水公司处理结果不满意, 则向当地水务消费者委员会投诉。水务消费者委员会代表客户利益, 着重调查客户账单水平、供排水公司提供服务是否物有所值以及客户投诉是否合理等。③水务办公室对客户投诉意见和申诉进行处理, 审查供水公司和客户间服务协议、合同条款等, 判定供排水公司是否滥用垄断地位对客户过高收费, 是否拒绝给予潜在竞争者进入供水行业机会, 是否没有遵守法定职责而公司间勾结串通定价等。

作者简介: 万锋(1965—), 男, 山东郯城人, 高级工程师, 主要从事城市供水管理工作和水利经济研究。

## 2.2 GSS 主要内容

### 2.2.1 客户权利

供排水公司必须每年将 GSS 规定的权利通知客户。若公司没有遵守 GSS 条款,客户有获得赔偿的权利。

a. 预约。客户向供排水公司预约代表拜访的时间,供排水公司的工作人员将在 2 h 内拜访。若供排水公司工作人员没按时赴约,则必须主动在 10 个工作日内按 GSS 标准向客户支付赔偿金;若供排水公司没按期支付赔偿金,客户可在 3 个月期限内索赔追加额外罚款。

b. 履行约定。若供排水公司工作人员没在约定的时段内拜访客户,也没在 24 h 内通知客户取消拜访预约,则供排水公司必须主动在 10 个工作日内按 GSS 标准支付客户赔偿金。若供排水公司没有按期支付赔偿金,客户可在 3 个月期限内索赔追加额外罚款。但以下例外情况不予赔偿:客户主动取消预约;公司 24 h 内取消预约;恶劣天气、公司雇员罢工或其他非供排水公司原因导致的不可能赴约。

c. 最低供水压力。供排水公司必须保持联通管道中最低限度为 7 米的静态水头压力,若在 28 天内静态水头压力低于该标准 2 次,每次持续时间超过 1 h,供排水公司必须主动按 GSS 标准支付客户赔偿金。但以下例外情况不予赔偿:同一财政年度已向同一客户赔偿过;客户投诉不切实际,或客户没有在 3 个月内申诉;因供排水公司雇员罢工无法达到最低供水压力标准;施工或干旱引起的低于该最低供水压力标准。

d. 停水通知。若因超过 4 h 的工程施工需间断或停止供水,供排水公司必须在 48 h 内书面通知客户停水时间和恢复供水时间。若没按期供水,供排水公司必须主动按 GSS 标准支付客户赔偿金。如果供排水公司没有书面通知客户停水,在该停水事件发生的 20 个工作日内,供排水公司必须按 GSS 标准支付客户赔偿金,若超过 20 个工作日未赔偿,要再追加额外罚款。但以下例外情况不予赔偿:因供排水公司雇员罢工或非供排水公司原因无法通告客户;客户投诉不切实际;客户没在停水事件发生的 3 个月期限内申诉。

e. 恢复供水。下列情况供排水公司主动按 GSS 标准支付客户赔偿金:在书面通知恢复供水期限内没有恢复供水,因主管道漏水或爆管而导致停止供水,但供排水公司 48 h 内没有恢复供水;因其他原因导致紧急停水,但 12 h 内没有恢复供水,连续 24 h 停止供水。但以下例外情况不予赔偿:恶劣天气、干旱或任何其他无法预测恢复供水时间的事故;供排水

公司雇员罢工或其他非供排水公司原因导致的无法供水;客户投诉不符合实际情况,或客户 3 个月投诉期内没有投诉。

f. 帐户查询及更改付款方式。如果客户书面要求查询帐户情况,供排水公司必须在接到查询要求的 10 个工作日内给客户明确答复,否则必须主动按 GSS 标准支付客户赔偿金。如果客户以书面形式要求改变付款方式,而供排水公司不同意该请求,供排水公司必须在接到请求的 5 个工作日内给客户明确答复,否则供排水公司须主动按 GSS 标准在 10 个工作日内支付客户赔偿金。如果没按期支付,客户可在 3 个月期限内索赔追加额外罚款。以下例外情况不予赔偿:客户通知供排水公司终止帐户查询;天气恶劣原因;因供排水公司雇员罢工或其他非供排水公司原因,供排水公司按客户预留的地址发送的答复没有送达客户。

g. 投诉。如果客户对供水或污水处理服务进行书面投诉,供排水公司必须在接到投诉的 10 个工作日内给客户明确答复,否则供排水公司必须主动在 10 个工作日内按 GSS 标准支付客户赔偿金。如果供排水公司没有按期支付,客户可在 3 个月期限内索赔追加额外罚款。例外情况同上。

h. 下水道室内溢水。下水道溢水,污水进入客户室内,供排水公司必须主动按 GSS 标准支付赔偿金,款项总额等于该客户年度污水处理费,最低限额 150 英镑,最高限额为 1000 英镑。如果供排水公司 20 个工作日内未能支付赔偿金,须向客户追加额外罚款。以下例外情况不予赔偿:因特殊天气、供排水公司雇员罢工或客户使用不当导致下水道堵塞而引起下水道溢水;客户投诉不符合实际情况,或客户 3 个月投诉期内没有投诉。

i. 下水道室外溢水。下水道溢水,污水进入客户室外的土地或财产上,供排水公司必须按 GSS 标准支付赔偿金,款项总额等于客户的年度污水处理费的 50%,赔款额范围为 75 ~ 500 英镑,且须在 20 个工作日内按期支付,否则须主动向客户追加额外罚款。以下例外情况不予赔偿:污水外溢是因特殊天气条件、供排水公司雇员罢工、客户使用不当导致排水管堵塞;同一客户已在污水室外溢水引起的室内溢水损失中得到补偿;污水室外溢水没给客户造成实质性影响;3 个月投诉期内客户没有提出索赔要求。确定污水室外溢水是否对客户造成实质性影响须考虑以下情况:溢水进入客户土地或财产的哪些部分;溢水持续时间;溢水是否影响了土地或财产的使用等。

### 2.2.2 付款和索赔

如果供排水公司没有主动按照 GSS 标准支付客户赔偿金,客户在 3 个月投诉期内能申请索赔。若客户欠供排水公司款项超过 6 周,供排水公司通常用信用卡而不是用现金支票支付。

## 3 对我国供排水服务监管的启示

目前我国城市供排水格局类似英国 20 世纪 40~80 年代的格局,存在流域分割、地方分散化经营、水产业链条分割的供排水局面。针对存在问题,我国许多城市正在开展水务一体化、投资主体多元化、跨区域经营等水务改革,但是我国的供排水服务监管很不完善,英国的 GSS 值得我国借鉴。

a. 水务一体化改革“自下而上”要与供排水服务监管“自上而下”同步。我国水务一体化改革<sup>[11-12]</sup>从地方开始自下而上进行,但供排水服务监管没有对应的自上而下的监管机制,政府监管缺位,因此,需建立类似英国水务办公室的专业化监管机构,使监管政策的制定与实际监管工作分离。

b. 建立供排水服务标准罚则,使客户从自身利益出发参与监管。我国各地供排水监管职责分散在地方水利管理部门、城建公用事业部门等,监管主体多,导致客户投诉谁都管、谁也管不到底的局面,而且对供排水企业的监管仅停留在空泛的优质服务口号上,缺少具体服务标准罚则来约束服务质量。各地工商消费者协会中没有专门的水务消费者委员会,政府把单一的行风评比、市长热线、服务热线等与对企业进行日常服务管约束束混同,缺乏日常处罚,导致供排水企业由于缺少深层管理激励机制而只是表面应付,因此,地方政府应把企业对社会的承诺变成强制性约束,综合制定供排水承诺标准要则,并建立相应执行机制。

c. 确定监管路径。监管路径决定监管成效。监管路径为,客户从自身利益出发,按制定的服务标准罚则参与监管,约束企业实现优质供排水,而监管部门重在执行服务标准罚则。

d. 企业做出自律性承诺,体现企业竞争优势。企业通过自律性承诺,体现自身竞争优势,获得竞争优势利润,但企业承诺自律性差,不能代替监管。

e. 细化监管标准细则,使其具有可操作性。要细化监管标准细则,明确企业和客户间的责权,对事件的界定、处理时间的约束、赔偿金额与延期处罚的规定等要便于执行,以规范企业行为,使监管变成企业提高服务质量的内在激励。

f. 规范供排水企业例外情况的确认。城市供排水与居民生产生活息息相关,我国实行供排水企业服务承诺制,但供需两方信息不对称<sup>[13]</sup>,使供排水企业易于利用例外情况推脱责任,所以要规范例外情况的确认,保证用户利益。

g. 引进借鉴国外监管机制,实现中国国民与洋水务总部所在国同等国民待遇。洋水务进入中国,但在中国提供的服务标准远低于其总部所在国同等国民待遇,因此,引进水务先进技术与管理经验需与引进借鉴国外监管机制同步,通过监管提高中国国民待遇。

### 参考文献:

- [1] 王俊豪. 英国公用事业的民营化改革及其经验教训[J]. 公共管理学报, 2006(1): 65-70.
- [2] 杜英豪. 英格兰和威尔士的水务监管体系[J]. 中国给水排水, 2006(8): 77-80.
- [3] SPILLETT P B. 英格兰和威尔士江河流域综合管理发展进程[J]. 水利水电快报, 2005, 26(2): 1-3.
- [4] 中国华禹水务产业投资基金筹备工作组. 英国水务改革与发展研究报告[R]. 北京: 中国环境科学出版社, 2007: 49-71.
- [5] DEFRA. Freedom of information and the environmental information regulation[EB/OL]. [2006-04-06]. <http://www.defra.gov.uk>.
- [6] OFWAT. Guaranteed standards scheme[EB/OL]. [2008-03-01]. [http://www.ofwat.gov.uk/consumer/issues/rightsresponsibilities/standards/gud\\_pro\\_gss08.pdf](http://www.ofwat.gov.uk/consumer/issues/rightsresponsibilities/standards/gud_pro_gss08.pdf).
- [7] The Environment Agency. Our boards and committees[EB/OL]. [2008-03-03]. <http://www.environment-agency.gov.uk/aboutus/organisation/35609.aspx>.
- [8] The Chief Inspector Drinking Water Inspectorate. Drinking water 2007. [EB/OL]. [2008-01-01]. <http://www.dwi.gov.uk/pubs/annrep07/contents.shtm>.
- [9] The Consumer Council for Water. What we can do for you [EB/OL]. [2008-10-06] <http://www.ccwater.org.uk/server.php?show=nav.42>.
- [10] The Competition Commission. Role of the CC [EB/OL]. [2009-02-01]. [http://www.competition-commission.org.uk/about\\_us/index.htm](http://www.competition-commission.org.uk/about_us/index.htm).
- [11] 王浩, 张小娟, 蒋云钟. 水务一体化管理与数字流域建设[J]. 南水北调与水利科技, 2006, 4(3): 1-3.
- [12] 沈大军, 姜素梅. 城乡水务一体化管理的制度分析[J]. 水利学报, 2005, 36(9): 1143-1146.
- [13] 万锋. 城市供水企业不对称信息管理研究[J]. 科学与管理, 2008, 28(3): 39-41.

(收稿日期 2009-02-19 编辑 彭桃英)