

环境产业研究

第 14 期

2009 年 7 月 13 日

全国工商联环境服务业商会

英国水务行业监管体制

英国水务行业在 1989 年私有化改革后全面实行市场化运营模式，建立了以中央集中管理为特征的全国统一的水务监管体系。表现在：监管机构的三层次设置（包括监管政策制定、监管职能履行和监管纠纷处理）、监管职能的相对独立（经济监管、环境监管和饮用水质量监管）以及颇具权威的公众监督机制。这使英国水务行业的过程监管在私有化背景下不断强化和完善，使其城市水务不论在监管体制、投融资模式和水价机制等方面均走在国际前列。

一、英国水务监管概述

英国水务行业走过了两百多年的发展历程，经历了从地方分散管理到流域一体化管理，再到 20 世纪 80 年代后的中央对水资源统一管

理和水务私有化相结合的发展过程。政府职能也发展到水务监管与供水排水服务相分离、对水资源的社会监管和经济监管相分开的状态。但历次变迁，英国水务行业的监管体制均奉行了立法先行的原则，英国议会通过的主要涉水法案奠定了水务监管模式发展变革的基础。

英国水务行业建立了一套完善的监管体系，涉及经济、水质、环境和服务等诸方面。监管体系层级分明，各监管机构各负其责又相互协调，保持独立同时又受到监督。环境、食品和农村事物部负责水战略及对应的水政策制定，同时协调各政策执行机构的冲突；水务办公室、环境署、饮用水监察署负责政策执行，分别负责经济监管与服务监管、环境监管、饮用水质量监管；水务公司对各监管机构监管决策不服可向竞争委员会与环境、食品及农村事务部进行申诉。这样的监管体系能平衡各方利益，在政策的制定与执行中既有原则性又有灵活性。尤其是经济监管制度，既弥补了自然垄断行业竞争不足的缺陷，又成为政府与企业之间信息交流的桥梁；既保证了公共利益，又保证了行业健康、平稳和可持续发展。

二、英国水务监管机构设置及其职能

现行英国水务行业监管由三个层次组成：最高层次为“监管政策”，涉及的监管主体有环境国务大臣（及其所辖的环境食品及农村事务部）和威尔士国民议会，主要负责监管政策的制定；中间层次称为“监管”，大多数针对水务行业的监管活动都由这一层次的监管主体负责实施；第三个层次称为“上诉”，所属机构主要负责监管纠纷

的处理。

1、监管政策的制定

根据英国《水法》(2003)，环境国务大臣及其所辖的环境食品及农村事务部在英国水务监管机制中负有重要责任并拥有最高权威。其中，环境国务大臣不仅负责任命各主要监管机构及水务公司的负责人、制定和修订水务行业监管的法律框架，规定河流水质分类标准，提出污染防治要求、审核批准相关法规的实施细则，还督导水务公司履行法定职责。

2、监管职能的履行

位于“监管”层次的水务办公室、环境署和饮用水监管署等监管主体所承担的监管职责涉及水权分配、水价制定及调整、水质安全、服务质量及普遍性等内容。

(1) 水务办公室（水务监管局）

水务办公室的成立始于《水法》(1989)的出台。作为英国水务行业的经济监管者，其主要职责包括：代表政府制定水价并对水价定期调整；监管水务公司有效运营，为其制定效率目标；监管水务公司保持融资能力，并获得合理的资本收益率；测评服务标准，检查服务质量；保护用户利益，促进行业内有效竞争等。

水务办公室主任由环境国务大臣任命，全权负责水务办公室的各项工作，不受其他政府部门的干预和支配。水务办公室主任每届任期5年，任期受法律保障，除无法胜任等原因外不得免职。另外，尽管水务办公室主任必须向国会报告工作成果，但国会无权干涉其决策，

由此保证了水务办公室执行监管职能的权威性。

2006 年 4 月，英国组建水务监管局，在英国环境食品及农村事务部领导下开展工作。英国水务办公室的职能逐步转移至水务监管局。

（2）环境署

环境署依据 1995 年英国《环境法》成立，由环境食品及乡村事务部和威尔士国民议会赞助，是英国水务行业最重要的环境监管机构。环境署整合了国家河流管理局及其所有的水资源规划和监管职责，对水权分配、环境标准和取水排污政策的制定和实施、取水许可证和排污许可证的审批、河流水质和陆地生态环境的保护、国家防洪规划的制定和防洪工程建设的组织安排以及相关法律法规的解释负有重要责任。

（3）饮用水监察署

英国为促进城市水务行业私有化的顺利推行，于 1990 年成立了饮用水监察署。其主要职能是评估和监控英格兰和威尔士地区的饮用水质量，提出饮用水的水质参数，制定饮用水质政策和检测标准，检查水务公司的水质检测系统，提供有关技术咨询，并有权在水务公司水质未达标的情况下对其采取强制性措施。

3、公众监督

除上述监管机构外，由水务办公室建立的水务行业用户权益保护机构在英国水务行业现行监管体制中也发挥着重要的监督作用。

根据英国《水务行业法》（1991），每个水务公司所在区域内设有

一个用户服务委员会，每个用户服务委员会的主席组成水务办公室全国用户理事会。英格兰地区设有 9 个水务用户委员会，威尔士地区设有 1 个委员会。各水务用户委员会负责监督所在地区的水务公司经营情况、受理用户投诉等，同时还向水务办公室提供关于用户信息的咨询服务。

作为代表用户利益的独立组织，水务用户委员会由当地政界人士和用户代表组成，负责受理和调解用户与水务公司之间的纠纷。它隶属于水务办公室，但又保持相对独立，只有当纠纷无法协调解决时，才移交水务办公室处理。

综上所述，英国现行水务监管体制的监管机构设置呈现出层次分明、权责清晰的特点，为英国水务行业经济、环境、饮用水质量、纠纷处理和用户服务等各方面的有效监管提供了较为完善的组织基础和制度保障。

三、监管目标、内容及工具

英国水务监管实施包括市场准入、价格、水质和环境监管在内的综合监管，服务监管是水务监管的重要内容。

1、经济监管

经济监管的主体是水务监管局，监管的目标是：督促水务公司依法开展业务、对用户收取合理的水费、提高经营效率，以及促进竞争，防止水务公司滥用垄断地位。

（1）市场准入——供水许可证

水务监管局颁发两种许可证：零售许可证和组合许可证。水务公司得到零售许可证后，可向其他水务公司购水，然后销售给符合要求的用户；水务公司得到组合许可证后，有资格向其他水务公司的供水系统供水，并向满足条件的用户售水。水务公司可根据自身条件决定申请的许可证类型。

供水许可证的发放流程包括申请准备、申请提交、申请评审、申请通过、引入供水等环节，由申请者和水务监管局、饮用水监管署共同参与完成。

（2）市场退出——接管与并购

英国水务市场的退出方式分为强制和自愿两种。强制退出是对不能实现政府监管最低要求的投资者实行惩罚性处罚措施。自愿退出是对由于特殊原因不愿继续经营的投资者予以解除经营合同。

《水务行业法》（1991）出台了保证水务服务连续性的措施，允许环境国务大臣向最高法院提出申请，要求派遣官员对经营业绩不佳的水务公司（当事公司无力偿债或无力正常履行职责）进行特别行政管理。特别管理的目的是保证继续供水，具体做法是恢复当事公司的持续正常经营；或者将其经营活动转交给另一家可持续经营的公司，原经营者退出水务市场。

另外，市场化运作中水务公司之间的并购也是某些企业退出市场的途径之一。英国水务行业对水务企业之间的并购监管有明确的标准，当事企业须通过运营规模或资产价值的资格审核，达到并购标准

方能提交申请。所有受审合格水务企业的并购须由环境国务大臣提交竞争委员会处理。如获批准，被并购的公司将退出水务市场。

（3）水价监管——定价原则及调整机制

英国水价的制定基本上按照市场经济条件下的投入—产出模式运作。水价的制定以“公平”、“成本”和“区别性”三大原则为基础：基本水价大致根据供水和污水处理服务的成本核算，然后根据投资回报率和通货膨胀率加成确定。英国水价五年一规划、年年可调整。这种调整一方面根据市场需求和经济运行状况（如通货膨胀）；另一方面根据水务企业的投资变化（如提高服务标准或扩建工程等），以便更好地反映服务成本的变动。

政府在明确水务公司权利义务的基础上对其进行监管。定期价格评审制度是整个监管框架的关键组成部分，包括三方面内容：一是水价随物价变化而调整；二是水价制定考虑了未来外部环境的变化（主要是投资需求）对企业投资和成本的影响，减少外部环境不确定性对企业经营的不良影响；三是针对价格制定可能存在的缺陷，设计了价格执行期间的调整制度，作为补充安排机制。

（4）投融资监管——资本结构

投融资监管以资本结构监管为主，辅以一系列相关的监管工具，包括受监管业务隔离原则、特别行政管理、危机预警机制、信用评级要求等。在资本结构监管中，监管者委托专业咨询公司进行调查，并参考调查结构设定统一的行业资本结构标准，计算各水务公司的加权平均资本成本，作为价格调整的基础。

（5）竞争机制

由于水务行业的自然垄断性，私有化水务公司凭借所提供服务的低替代性和对供排水管网的所有权与控制权，在各自的供水区域内继续享有高度的垄断权，这可能使行业的健康发展受到制约。英国《水法》（1989）的相关规定体现了长期监管思想。在长期监管理论的指导下，《水务行业法》（1991）搭建了竞争架构，其后《竞争法》（1998）、《水法》（2003）逐渐拓展了竞争的范围。《水法》（2003）更赋予了水务办公室通过促进有效竞争保护用户利益、打击反竞争行为的权力和责任。

模拟市场环境下的比较竞争机制首先被引入水务行业。只要水务公司不过度妨碍水务监管局开展有效比较，就可以进行接管与合并，这既是一种竞争方式，也是水务公司退出市场的一种形式。目前英国水务行业采用较多的形式包括跨边界供水、运营职能竞标、共用输水设施以及供水许可证制度等。

2、环境监管

环境监管的目标是：保证水资源的可持续性；确保提供充足的水源满足人们未来的用水需求；提供足够的水源支持野生动物的生存。

（1）污染——排污许可证和排污系统更新改造

英国环境署通过发放排污许可证，对水务公司在某一特定地点向水环境排放的污染物数量进行限制。排放标准根据水流量通过计算机模型分析确定，并经国家有关部门批准。环境署对地表和地下水进行24小时监测，每个河段设有一个水质标准，污染水资源是触犯法律

的刑事犯罪行为。

另外，自私有化以来，排污服务一直是水务公司资本开支水平较高的领域。英国政府根据《欧洲城市废水处理指导意见》，批准了水务公司的排污系统更新改造计划。

（2）水资源——取水许可证

为避免过度取水对有限的水资源及其依赖的生态环境造成损害，环境署以取水许可证为监管工具，对水务公司及其他取水主体在某一特定地点提取的水量进行限制。

（3）环境质量——相关法律条款

环境质量监管主要涉及江河水质、淡水渔业、洗浴场所水质、贝类水生环境、自然保护区生态平衡和地下水保护等内容。在英国，环境质量监管主要通过控制流入水环境的排放物和设置强制性环境标准来实现。欧盟法律是英国改进环境监管措施最重要的法律依据。英国政府出台了不少相关法律条款，如《水务框架指导意见》（2000）、《城市废水处理指导意见》（1991）、《地下水指导意见》（1980）、《淡水渔业指导意见》（1978）、《危险物质指导意见》（1976）等。

3、饮用水质量监管

饮用水监察署的监管目标为：国内饮用水质量满足英国《水质条例》的规定，同时达到欧盟与世界卫生组织的标准；确保水厂运转（如操作方式、消毒程序等）和官网输送系统维护符合规定；确保用户投诉得到及时处理等。

饮用水监管署负责检查水务公司的供水水质是否达到规定标准，

这一责任及其他执行和投诉的职责由首席检查员担任，首席检查员每年负责撰写英格兰和威尔士饮用水质量报告。

实际上，对水务公司的技术审查是由饮用水监察署派出的一个检查小组负责。该检查小组每年在供水区域进行数百万次的检测，内容包括水务公司的工作车间、输送系统和终端用户水龙头等，并进行专业审查。审查过程包括对饮用水质量的年度评估和对水务公司的视察。如果供水水质没有达到规定标准，则水务公司将在监察署的指导下解决问题。在某些情况下，监察署甚至会对水务公司提起诉讼。

水务公司必须按照政府设置的相关标准向用户提供饮用水。饮用水标准包括：微生物标准、欧洲健康化学标准、国内化学及物理标准、金属、饮用水的外观和口感等。

此外，自从英国水务行业私有化以来，水务公司对供水管网持续更新，以提高供水质量。供水系统的改善通过两种途径实现：对现有管道添加内层或安装新的管道。20 世纪 90 年代至今的历次定期评审中，加大对供水管网更新投资的议案均获得了政策支持和当局批准。据饮用水监察署估计，所有水务公司将在 2010 年以前完成管网更新工作。

4、服务监管

英国水务行业的服务监管由水务监管局负责。水务监管局充当水务公司和用户之间的桥梁，一方面保证水务公司在履行其法定职责的同时获得可靠且合理的收入和利润，另一方面要确保用户的利益不受损害。对用户利益的保护体现在两个方面：（1）监督水务公司的服务

质量达到规定的标准；(2)通过限制水价确保用户所支付的水费合理。基于此，水务公司的监管目标是：确保水务公司服务质量，妥善处理用户投诉案件。

水务监管局通过《承诺标准计划》对水务公司的服务绩效进行了较为全面的监管，该计划涉及的主要事项如下：遵守服务约定、水费申诉或变更费率、其他投诉案件、供水中断等。作为服务承担者的水务公司如果未能达到规定的绩效标准，则必须向家庭用户和非家庭用户赔偿。

在掌握确凿证据和充分信息的基础上，水务监管局对服务事故的处罚力度主要参考违规行为或工作失误的严重程度及持续时间、给用户或环境带来的损害或成本增加的程度、水务公司因违规行为或工作失误获得的额外利益等方面，从而保证对服务事故处理的公开、公正和公平性。

主题词：英国 水务 监管

报送：中央政策研究室 国务院研究室 国务院发展中心 国家发改委
财政部 环保部 住房与城乡建设部 水利部 科技部 工业和信息
化部 中国人民银行 全国工商联

抄送：环境服务业商会各会员企业

全国工商联环境服务业商会秘书处

2009年7月13日印发