

# 里斯本 宪章

引导针对饮用水供应、  
卫生和污水处理服务的公共政策与监管

**© 2015 International Water Association**

Published by the International Water Association. All rights reserved.

Requests for permission to reproduce or translate this material - whether for sale or non-commercial distribution - should be directed to IWA Media Office via the website ([www.iwa-network.org](http://www.iwa-network.org))

All reasonable precautions have been taken by the International Water Association to verify the information contained in this publication. However, the published material is being distributed without warranty of any kind, either expressed or implied. The responsibility for the interpretation and use of the material lies with the reader. In no event shall the International Water Association be liable for damages arising from its use.

**Translation to Mandarin**

Translated by IWA Regional Office in China.

Originally published under the title "*The Lisbon Charter - Guiding the Public Policy and Regulation of Drinking Water Supply, Sanitation and Wastewater Management Services*", March 2015 (Errata January 2016).

In case there is any discrepancy between the original text and the translation, only the original text should be considered valid.

# 目录

前言	5
<b>第一部分 - 性质与目的</b>	<b>6</b>
背景	6
目的	6
如何使用本宪章	7
定义	7
<b>第二部分- 原则</b>	<b>8</b>
第一条 - 公共政策和监管的原则	8
<b>第三部分 - 角色和责任</b>	<b>9</b>
第二条 - 共同责任	9
第三条-政府和公共行政机关的责任	9
第四条 -监管机关的责任	11
第五条 -服务供应者的责任	12
第六条 -用户的责任	12
<b>第四部分 - 监管框架</b>	<b>13</b>
第七条 -有效监管框架的原则	13
<b>第五部分- 解读</b>	<b>13</b>
第八条 -对本宪章的解读	13
致谢	15



国际水协会（IWA）认为是时候与水和卫生行业的专业人士一起，达成针对饮用水供应、卫生和污水管理服务的公共政策与监管的最佳实践国际框架，详细划分各利益相关方和用户的责任和权利。

# 前言

在过去的10年间，如何通过制定良好的公共政策和确立有效的监管来为饮用水、卫生和污水管理领域创造一个有利的环境越来越受到大家的重视。事实上，全世界确立了饮用水、卫生和污水立法框架的国家数量在不断增长，监管者的数量也同样在增加。

国际水协会是由来自水行业各个领域的专业人士和水务公司组成的国际协会。协会成员有着共同的愿景：通过公正和可持续的方式对世界上的水资源进行合理的管理以满足人类活动和生态系统的需要；他们也有着共同的使命：启迪变革，为国际水协会的广大会员、关心水资源的专业人士、外部机构、意见领袖以及全社会提供服务。

能否提供令人满意的饮用水、卫生和污水管理服务很大程度上取决于相关责任方的贡献，即他们是否能切实高效地各尽其责。然而，尽管《联合国基本服务普及国际准则》和国际标准组织的24510,24511,24512号标准等国际文件中定义了有关各方的责任，但却没有明确地详述监管机构所应起到的作用。

国际水协会会员大会（IWA Governing Assembly）在2012年实施的决议中肯定了“获得安全饮用水和适当卫生服务”在人权中的重要地位，它也促使国际水协会会员去支持逐步实现这项权利。联合国大会于2010年6月将“获得安全饮用水和卫生条件”确认为基本人权，在这之后很多国家将这一规定纳入本国法律当中。很多公共政策和监管框架也是从这一规定衍生而来。

《国际水协会安全饮用水波恩宪章》（The IWA Bonn Charter for Safe Drinking Water，以下简称《波恩宪章》）确立了一个通过共同执行一体化风险评估和管理系统来保障饮用水安全管理的框架。《波恩宪章》对《国际卫生组织全球饮用水质量准则》（WHO Global Drinking Water Quality Guidelines）提议的水安全规划（Water Safety Planning）这一概念的介绍、推广和发展做出了很大贡献。作为一个示范文件，《波恩宪章》将有关各方聚集到一起采取共同行动，并且提供了一个可以被应用到各国当地立法、监管和实践中的国际框架。

在2014年9月，国际水协会和葡萄牙水与废弃物服务监管委员会（Portuguese Water and Waste Services Regulation Authority, ERSAR）联合举办了第一届国际水监管者论坛（International Regulators Forum）。论坛聚集了水服务领域的监管者以及与其对应的公共卫生和环境方面的相关部门机构，各方共同就监管法规在水服务保障中的作用、当前形势和未来发展趋势以及如何实现跨行业监管机构之间的互动等问题进行了探讨。这次论坛促进了最佳实践的传播，有利于监管规范统一。受到《波恩宪章》的启发，以及ERSAR的支持，我们决定制定一个用于指导针对饮用水供应、卫生和污水管理服务公共政策与监管的宪章。



# 第一部分-性质与目的

## 背景

2014年9月在葡萄牙里斯本举行的第一届国际水监管者论坛聚集了饮用水、卫生和污水处理领域的专业人士和从业者、负责行业政策制定的决策者、相关服务供应方的管理者以及水管理领域的实践团体。与会代表十分赞同国际水协会关于制定一个针对饮用水供应、卫生和污水管理服务（以下简称“服务”）的宪章的倡议，通过该宪章来列出良好公共政策和有效监管法规的基本原则，并且阐明政府、公共行政机关、监管机构、服务供应者和用户各自的权利、义务和责任。



## 目的

《里斯本宪章》为出台国家和地方的公共政策，制定针对服务的监管框架，以及推动这些政策和监管法规执行的优秀实践提供了指导。为实现这一目的，本宪章的条款依赖于以下基本元素：

《里斯本宪章》的主要前提是对安全、价格可承受、质量可接受、可获得的饮用水和卫生条件的可靠供应以及对污水的安全可持续管理是社区健康和社会经济可持续发展的基础。衍生于“人人享有基本的生活标准和获得健康的权利”，获得安全的饮用水和卫生条件也被《联合国经济、社会及文化权利国际公约》确认为一项重要人权。

《里斯本宪章》认同政府必须遵照其所作出的有关追求发展目标的国际承诺（例如联合国千年发展目标 and 可持续发展目标），保证本国国民的基本需求得到满足；同时政府承担着逐步实现关于安全饮用水和卫生条件人权的义务，并且应该进一步尊重、保护和履行”这些人权，消除不平等和歧视，实现人人得享相关权利的目标。

政府是负责政策制定的主体，但是为了实现人人获得安全饮用水和卫生服务以及实现可接受的污水管理水平的目标，政府并不一定是执行所有所需行动的唯一实体。作为人权责任的承担者，政府应该促进良好的公共政策和有效的监管，以兑现其对国际社会和本国国民作出的承诺。

## 如何使用本宪章

《里斯本宪章》陈述了良好公共政策和有效监管的原则。这些原则与利益相关方（政府和公共行政机关、监管机关、服务供应者和用户）各自的权利、责任和最佳实践密切相关，并且适用于广义上的水和卫生领域的从业者群体。希望通过《里斯本宪章》的指导，相关各方能在制定和执行公共政策和监管的过程中从整体和个体角度完善其角色。

## 定义

以下定义适用于本宪章：

### 《里斯本宪章》

《里斯本宪章》：针对饮用水供应、卫生和污水管理服务的公共政策与监管的指导准则。

### 监管

在本宪章中，这一术语被用来指：

1. 来源于政府和公共行政机关，并且可以由监管机关执行的规则；
2. 用于实施和执行已生效的标准、原则、规定或要求的行为（适用于法律或合同层面）。

### 利益相关方

指饮用水、卫生和污水管理领域的专业人士和从业者、负责行业政策制定的决策者、公共行政机构和监管部门、公共和个体服务供应方的管理者、水行业管理领域的实践团体以及服务接受者。《里斯本宪章》将他们划分为四个不同范围：政府和公共行政机关、监管机关、服务提供者以及用户。

### 政府和公共行政机关

政府指包含政治家以及行使国家治理权力职能的相关权力机构和部门的政治体系[ISO 24510:2007]。公共行政机关指包含公职人员的行政系统，负责日常执行政府政策。

### 监管机关

指负责实施和执行在政治、法律和合同范畴内已经被采纳的标准、原则、规定或要求的公共机构，对服务行使独立的监管权力。

### 服务提供者和水务公司

指为大众提供服务的公司机构，无论其所有制是公营还是私营。

### 用户

饮用水供应、卫生和污水管理服务的最终受益人。

# 第二部分-原则

## 第一条

### 公共政策和监管的原则

《里斯本宪章》承认以下与饮用水供应，卫生和污水管理服务相关的良好公共政策和有效监管的基本原则：

#### 1.1.

##### 有效的饮用水供应、卫生和污水管理服务对可持续发展有积极的贡献

饮用水供应、卫生和污水管理服务关系着现代社会的发展，对公共健康、普遍福利以及适宜的生活标准至关重要。因此，服务必须要解决可持续性的三大支柱性问题，并且在总体上为国民、经济活动和环境提供保障。

#### 1.2.

##### 提供服务时应明确责任制和保持透明度

饮用水供应、卫生和污水管理服务需要履行一系列的公共行政义务，包括确保服务受益的普遍性，并就数量、质量、可靠性和连续性制定明确的标准；通过积极的、防范风险的管理方式来履行对用户责任；使所有利益相关方都能获得完整有效的信息；提高行政效率和运行效率，在管理资产时讲求诚信，考虑人们的经济承受能力和对后世子孙的影响；维持服务价格制定与成本回收之间的平衡以保证运营的可持续性；采纳诸如国际水协会《波恩宪章》和《里斯本宪章》中体现的优秀实践的经验原则。

#### 1.3.

##### 相关服务的经济效益应该通过长期的设施投资和成本回收指导来进行规范

饮用水供应、卫生和污水管理服务涉及到水行业中纷繁复杂的产品和状况。相关服务有实现规模经济、范围经济和流程经济目标的潜力，但同时它们的资产也是为处理峰值情况和应对紧急事件而设计的。这意味着由一些固定资本投入所带来的高昂的刚性单元成本。通常来讲，投资成本回收所需的时间较长，而且要求价格和需求之间的弹性维持在较低水平。包含用户收费、外部转账和财政补贴等因素的成本回收指导应该考虑服务的所有花费，如财务成本、运营和维护、新设备的资金投入、环境成本和资源成本。确定不同来源的资金（水费、转移支付和税收）所占的比例时应该保证最大程度的透明度。

#### 1.4.

##### 服务供应应该考虑所有类型的水资源在金融、社会和环境方面的影响

饮用水供应、卫生和污水管理服务与水资源有着密不可分的联系。水资源是饮用水的原态和污水的终态。无论其规模大小，水资源是真正意义上所有水循环的开始和终点。

#### 1.5.

##### 高效的服务有赖于利益相关方的共同行动

考虑到相关参与者和利益相关方的多样性，本宪章的第三部分将详细陈述政府和公共行政机关、监管机构、服务提供商以及用户的责任。这些责任应该共同保障前面提到的有关饮用水供应、卫生和污水管理服务的义务能够以平等和非歧视的方式被履行。



# 第三部分-角色和责任

## 第二条

### 共同责任

所有的利益相关方应该开展持续和开放的对话，分享可持续和稳定服务供应的相关信息。有关部门应该制定和通过信息获取方面的相关政策，阐明其在平衡信息安全保密性和向大众提供公开、可靠、全面信息的过程中所遵循的标准。

## 第三条

### 政府和公共行政机关的责任

为确保可靠、品质合格和价格合理的饮用水供应、卫生和污水管理服务，政府和公共行政机关在中央、区域和地方上都应扮演重要角色。政府和公共行政机关必须保证适当的公众服务供应方面的公共政策能够得到建立和实施，包括对规范、标准和最佳实践进行制定、应用和监督。此外，公共政策应该对国家履行其在安全饮用水和适当卫生条件相关的国际发展目标和人权问题上所做的承诺有所贡献。

制定和实施适当的公众服务供应方面的公共政策包括：

#### 3.1.

在全国或地区范围对水行业采取中期战略规划，体现政府和社会对水行业的愿景；

#### 3.2.

建立和完善服务供应的法律框架，确保所有法规能公正平等地施用于各利益相关方，无论其性质是国营、私营、混合型还是非盈利的；

#### 3.3.

根据各国的具体情况定义服务的治理模式应该是国营、私营、中央、区域还是地方的；

#### 3.4.

构建并保障有效的机构框架，明确服务供应和管理过程中相关实体的责任和义务分配，将其作为优化行业表现的核心基础；

#### 3.5.

设计监管框架，使之成为中央、区域和地方各级政府的重要工具，在设施建设和服务提供过程中监督和执行法律、规范，标准和最佳实践，保证和保护监管机关的独立性；

#### 3.6.

明确中央、区域和地方各级行使监管职能的部门的目标、能力和管辖范围，探寻使健康保障、环境保护、经济监管、人权实施等方面和谐统一的机会；

#### 3.7.

监管和评估服务供应和管理的法律框架以及各机构框架的实施，以实现创新和良好治理

#### 3.8.

明确目标，设定可行和可测的目标和标准来提高服务的实用性、可获得性、质量、可靠性和价格可承受度；

#### 3.9.

确保建立获得可靠服务信息的机制，支持对公共政策和商业战略进行定义，以及保障更大程度的信息透明度；

#### 3.10.

保障人们可以平等和无歧视地获得服务，并且在必要时优先供应边缘用户群体；

#### 3.11.

建立服务的财政框架，为长期保护水资源、减轻环境压力和维持设施投资提供经济推动力；

### 3.12.

推进水价政策，通过实现投资成本的逐步回收来促进经济可持续性和保证再投资；根据国民经济能力的变化适时调整水价政策，保证经济条件最差的群体也能获得相应的服务；

### 3.13.

通过公共预算或通过合作和发展基金等方式提供和高效管理可用的财政资源；

### 3.14.

提高服务的行政效率，使地方组织机构得到优化，水务公司的运行效率得到提升；

### 3.15.

发展水行业经济，通过创造就业和财富来增强其在国内甚至国际市场的竞争力；

### 3.16.

促进用户对服务的认知度和参与度，确保更大程度、更富有成果的国民参与；

### 3.17.

支持人力资源能力培养，保障合格的专业人士和技术人员的数量和配比平衡，形成可以保证高质量服务的高效组织结构；

### 3.18.

提供能够解决各方利益冲突的途径和责任划分；

### 3.19.

促进对服务相关领域的研究，促进地方知识的增长。



## 第四条

### 监管机关的责任

监管机关的行动必须依照能力资质、专业程度、公平公正、问责机制、透明度等方面的原则。监管机关应该采用可以促进综合性方案的机制，在组织运行过程中最大程度地满足地方和国家的需求，比如对行业整体和服务供应者个体两方面进行监管，以及确认有利于全体国民和服务交付模式的最优条件。

针对水供应、卫生和污水管理服务的综合性监管方案必须根据各个特定背景进行界定，这包括以下一些方面：

#### 4.1.

确保从设计、投标、合同订立、服务管理、合同修改和终止的每个阶段都严格地遵循法律，并且在遇到诸如将服务代理权授予第三方的情况时，还应该同时遵守所有已存在合同中的规定；

#### 4.2.

监管水价机制，确保机制是公平、可持续以及能满足不同需求的；推进高效、符合消费能力的价格制定，并且实现可以满足经济和财政可持续性的成本回收；考虑设施、环境和资源的成本，使服务供应者能够充分开展运营和维护活动；

#### 4.3.

对提供给用户的服务进行监管，推进合格的服务质量，使之符合与公共卫生和环境利益相关的标准、规范和最佳实践；

#### 4.4.

解决服务供应者和用户共同关心的问题，以保护消费者权益，保障用户递交投诉和法律诉讼程序的权利，并且改善服务供应者和用户之间的关系；

#### 4.5.

根据与合格的服务供应密切相关的监管法规来阐明水行业的操作规则；

#### 4.6.

促进服务供应者之间公平公开的良性竞争，帮助加快创新解决方案和技术进步的应用；通过这种方式提高服务的效率和质量，并且尽可能地降低其垄断性质的影响；

#### 4.7.

收集、分析和传播水行业公共政策实施和服务供应者表现的准确信息；营造公开透明的行业文化，提供容易被大众解读的可靠、简洁、可信的信息，这些信息应该涵盖所有运营者，无论其在提供服务时采取何种管理体系；

#### 4.8.

促进研究，推动创新，构筑本土知识，培养拥有合适技术和专业训练的人力资源，使之发挥重要作用，帮助增强服务自主性；

#### 4.9.

为改善服务质量提供推动力，在违反与服务相关的现行监管法规的情况出现时，遵循法律诉讼程序的规定，采取合理适度的处罚措施。

## 第五条

### 服务供应者的责任

服务供应者作为水行业重要的利益相关方，无论是公营的还是私营的，都应该高效地确保平等和普遍的服务供应，这也是对社会福祉的一种重要贡献。

无论其组织结构和管理模式，服务供应者都应该：

#### 5.1.

根据政府出台的政策进行操作，并且严格遵守法律、合约和监管框架，尤其是在服务交付、水价结构、服务质量、供水的数量、质量和可靠性、污水的收集和处理、消费者保护、竞争以及环境立法等方面；

#### 5.2.

提高运营效率，根据当地实际状况采用最优的组织机构形式，尤其是要考虑员工管理、信息收集和分享、行政程序、财政资源、规划、会计、预算和质量管控等因素；

#### 5.3.

通过对系统的综合管理实现规模经济、范围经济和过程经济，并以此来提高服务的结构效率，使其在技术和经济层面上能有合适的规模，并且能够降低单元成本；

#### 5.4.

施行由主管公共机关制定的价格政策和水费成本回收程序，使主管公共机关了解回收投资成本的潜在困难，特别是在服务最贫困的用户群体时；

#### 5.5.

与相关组织机构合作，促进人力资源的能力发展和服务供应中的创新，这些是保证服务整体质量的关键因素；

#### 5.6.

通过适当的监管、汇报、审计、信息跟踪、合理可审查并且符合监管机关规定的财务报告来证实服务过程的公正性。这包括提供可靠的信息、为设计合适的公共政策和商业战略提供支持、以及评估供给社会的服

#### 5.7.

通过最大程度地减少废弃物，回收副产品，包括从污水和污泥中回收能源和营养物质等活动来促进资源保护，激励服务供应者在运营过程中不仅仅是被动地遵守规定，而是更加主动地引领发展和变革。

## 第六条

### 用户的责任

用户是饮用水供应、卫生和污水管理服务的最终受益人；他们的权利和义务如下：

#### 6.1.

有效地行使其权利，特别是有关服务质量信息以及在实物层面和经济层面上获得服务的权利。如果可能，积极地参与到决策过程中，并履行相应的义务；

#### 6.2.

合理利用服务，防止和避免有损其他用户利益、公共健康和环境的行为，如污染水源、损害供水的质量和可靠性；

#### 6.3.

致力于保障水资源的高效利用、合理利用并同时防止损害服务供应所需的设备和人员体系；遵循既有程序和监管法规，包括对材料和必要设备的合理使用。

# 第四部分-监管框架

## 第七条

### 有效监管框架的原则

起草、审核和更新监管框架应该考虑国际指导准则、可用的最佳科学方法、具体的当地情况，并且向社会群体、服务供应者和工业界征集意见，通过这样的方式来确保用动态合理的工具来监管服务。

制定监管框架的主要考虑因素包括：

#### 7.1.

监管应该被看成是服务公共政策的一部分。尽管只是众多政策的一个组成元素，监管仍然扮演着重要角色，其在一定程度上承担着控制和促进大部分其他政策的责任；

#### 7.2.

确保服务供应链中所有的贡献者都有明确的目标和行动方式，能采取高效的行动方式呈递满足目标要求的优质服务；

#### 7.3.

确保对服务采取综合的监管方法，包括针对行业整体的监管和针对单独服务供应者的监管；

#### 7.4.

确保监管机关在组织、运行和财政方面保持足够程度的独立性；保证各个部门的稳定性和自主性，包括在其各自法律允许的范围内行使决策权和接受司法审核；

#### 7.5.

承认监管者是良好治理的一个核心元素，它反映了时代的需求，体现了技术和管理之间以及技术和政治决策之间的明确区分；

#### 7.6.

建立必要的机制来保障监管机关能够有效履行问责和公共监督的职责，尤其是在其行为透明度方面；

#### 7.7.

认识到监管是建立服务竞争市场的一个重要工具；

#### 7.8.

认识到监管有助于营造遵循标准、规范和良好实践的文化环境，这样的文化能够适应外部压力，并且更加理性、客观和讲求证据；

#### 7.9.

通过提高服务供应的一致性和协调性、消除限制因素、增强经济部门和用户对监管目标和实践的信心的方式来优化监管对公共行政部门现代化和经济发展的贡献。

# 第五部分-解读

## 第八条

### 对本宪章的解读

除非在宪章第一部分进行了另行定义，对本宪章条款的解读应当依据宪章条款的普遍含义和具体背景语境，并考虑其制定目的。宪章提供的原则、责任和总体指导应该根据具体情况予以适当考虑和调整。



# 笔记

A large rectangular area containing horizontal blue lines for writing, serving as a notepad.

# 致谢

葡萄牙水与废弃物服务监管委员会的主席Jaime Baptista及其团队推进和领导了《里斯本宪章》的形成。Robert Bos (国际水协会, IWA), Carolina Latorre (国际水协会, IWA)和Tom Williams (国际水协会, IWA)对宪章文本的编写进行了监督和贡献, Glen Daigger (One Water Solutions LLC) 和Gerard Payen (UNSGAB)在这一过程中提供了关键性建议。第一届国际水监管者论坛、国际水协会战略委员会和国际水协会理事会也都为《里斯本宪章》做出了宝贵贡献。

## 《里斯本宪章》中文版的翻译与校对

王丹 (国际水协会, IWA) 对《里斯本宪章》进行了中文翻译。特别感谢樊明远 (亚洲开发银行)、董芳 (厦门大学)、张磊 (中国人民大学) 和李涛 (国际水协会, IWA) 对《里斯本宪章》中文版校对所作出的贡献。

**inspiring change**  
**[www.iwa-network.org](http://www.iwa-network.org)**

*Publication April 2016*

**INTERNATIONAL WATER ASSOCIATION**

Alliance House • 12 Caxton Street  
London SW1H 0QS United Kingdom  
Tel: +44 (0)20 7654 5500  
Fax: +44 (0)20 7654 5555  
E-mail: [water@iwahq.org](mailto:water@iwahq.org)

Company registered in England No.3597005  
Registered Office as above  
Registered Charity (England) No.1076690

For more information please contact:  
Carolina Latorre (IWA)  
Email : [Carolina.Latorre@iwahq.org](mailto:Carolina.Latorre@iwahq.org)

**Visit our webpage:**  
**[www.iwa-network.org/iwrf](http://www.iwa-network.org/iwrf)**