

# 城镇供水消费者知情权实现的困境与出路

薛亮

(西北政法大学 经济法学院, 陕西 西安 710122)

**内容摘要:** 城镇供水消费者知情权异于一般消费者知情权。信息供给的“碎片化”状态、信息获取的成本高昂、消费者提取和使用具有证据意义的信息困难成为阻碍城镇供水消费者知情权实现的因素。其根由在于消费者知情权与经营者信息告知义务的对应性偏差、城镇供水立法中技术条款的缺失以及城镇供水法律关系的特殊构造。破解阻碍因素的出路,不妨以对消费者进行倾斜性立法保护为基本思路,通过对相关立法条款的优化,实现消费者获取信息“量”与“质”的双重提高,最终达致消费者知情权有效保护的目的。

**关键词:** 城镇供水; 消费者知情权; 现实困境; 信息告知义务; 对应性偏差; 技术条款

**DOI:** 10.13885/j.issn.1000-2804.2021.05.011

**中图分类号:** D923.8      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1000-2804 (2021) 05-0097-10

## 一、问题的提出

所谓城镇供水消费者知情权,是指在城镇供水领域,消费者享有知悉其购买、使用或接受的城镇供水产品或服务的真实情况的权利。从外延上讲,消费者有权要求城镇供水企业提供除国家秘密和商业秘密以外,覆盖水源水、出厂水、管网水、末梢水等城镇供水各节点的相关信息。鉴于不可召回性<sup>①</sup>和弱替代性<sup>②</sup>是城镇供水与普通商品或服务的显著区别,城镇供水消费者是否可得知悉水质、水量等信息,对于有效防范安全风险、切实维护自身权益具有重要意义。城镇供水自20世纪90年代引入公私合作模式以来,基本满足了消费者的“数量型”需求,但近年来频发的城镇供水事件说明<sup>③</sup>,《消费者权益保护法》(以下简称《消法》)中安全权、知情权、选择权等的逻辑顺序排布并不完全适用于城镇供水领域。在城镇供水消费者所享有的权利束中,知情权具有基础性地位。

对于消费者知情权的研究,学界呈现出“重基础理论探讨,轻具体领域应用”的研究趋势。与之相关的研究包括消费者知情权的产生与发展<sup>[1]</sup>、消费者知情权的实现途径<sup>[2]</sup>、消费者知情权的体系构

**收稿日期:** 2020-03-18

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“我国城市污水处理PPP模式的法律制度完善研究”(17BFX042); 陕西高校第三批青年杰出人才支持计划

**作者简介:** 薛亮(1980-),男,甘肃兰州人,博士,副教授,从事公用事业法、水污染防治法研究。

① 不可召回性是指城镇供水产品或服务一旦缺陷发生,即会引致消费者人身、财产损害,届时城镇供水企业只能选择暂停生产供应以排除缺陷。

② 弱替代性是指城镇供水产品或服务要求持续供应,消费者在断供情况下即便可以选择其他产品或服务加以替代,也要面对成本支出的大幅增加。

③ 在2009年湖北南漳浊水事件、2014年甘肃兰州自来水苯污染事件、2016年江西上高自来水水质异常事件、2020年辽宁盘锦自来水点燃事件等城镇供水事件中,消费者对城镇供水水质信息知之甚少,导致在事件被曝光的同时其权利已经处于受损状态。

成<sup>[1]</sup>、经营者告知义务的构造与适用<sup>[4]</sup>等。已有研究成果对于我们科学把握和认识知情权的权利来源、内容构造和实现途径大有帮助。然而,这些研究的基点均建构在消费者权益保护基本法的基础之上,其所针对的法律关系客体多为普通商品或服务,无法涵摄和关照到城镇供水领域的特殊性。虽然近年来也有研究将知情权与金融<sup>[5]</sup>、食品安全<sup>[6]</sup>、旅游<sup>[7]</sup>等特定行业相结合,但城镇供水作为公用事业的重要组成部分,由其自然垄断属性所决定,有着相异于这些领域的典型性。

鉴于信息是城镇供水消费者知情权实现的逻辑起点,我们首先从信息供给质量的优与劣、信息获取成本的高与低、信息使用维权的便利与否等角度,对城镇供水消费者知情权实现的现实困境进行爬梳。其次,以现行中央和地方层面的城镇供水立法以及典型案例为佐证,从城镇供水法律关系的构造、信息告知义务与知情权的匹配、技术条款对知情权实现的支撑等方面对引致现实困境的成因进行归结。最后,以对消费者进行倾斜性立法保护为思路,谋定解决困境的出路。

## 二、城镇供水消费者知情权实现的困境及其成因

### (一) 现实困境

正如一些地方性立法对城镇供水的界定中所表述的,“城镇供水是政府应当提供和保障的公共服务。”<sup>①</sup>由此,一旦出现城镇供水安全事件即会引发政治问责。谢尔德指出,政治问责包含三个基本要素:信息、对话与强制<sup>[8]</sup>。只有有了信息,消费者才能与城镇供水企业以及政府展开对话,立法机构也才能对政府的决策行为采取相应的强制性措施。信息不仅是政治问责的逻辑起点,也是城镇供水消费者知情权实现的逻辑起点。聚焦信息在供给、获取、使用等过程中所产生的问题并进行类型化归结,无疑为勘破城镇供水消费者知情权现实困境提供了钥匙。

#### 1. 城镇供水信息供给的“碎片化”。

针对城镇供水消费者知悉的信息内容,此种“碎片化”不仅包括“物”的碎片化,也包括“人”的碎片化。

从“物”的层面来看,鉴于城镇供水本身的自然垄断属性,传统国有模式背景下由国家指定国有供水企业或事业单位向消费者提供城镇供水产品或服务,涵盖水源水、出厂水、管网水、末梢水等城镇供水链条各个节点的水质、水量、水压和供水设施维护运营等信息均掌握在城镇供水企业和政府有关主管部门手中,消费者处于信息获取的绝对劣势。引入公私合作模式后,虽然通过特许经营等竞争性选择机制在城镇供水这样的自然垄断领域人为地创设了竞争机制,但获得了特许经营权的城镇供水企业(以下简称“特许供水企业”)在特许经营期内仍然在特定地域内享有独占经营的地位,甚至通过增设城镇供水管网建设进一步强化此种支配地位<sup>②</sup>。加之政府的“撇脂”、失信行为以及与企业“共谋”现象<sup>[9]</sup>,刺激了特许供水企业变“保本微利”为“暴利”的资本原始欲求。为了特许经营权和逐利行为的延续,特许供水企业在针对消费者的信息供给方面更加呈现出天然的“惰性”,常以涉及商业秘密为由拒绝面向消费者的城镇供水信息供给。在兰州4·11自来水苯污染事件中,威立雅水务公司检测中心在4月2日对水源水采样后就已经发现了苯物质,4月10日在检测出末梢水苯指标严重超标的情况下仍未及时报告相关部门以致酿成恶果<sup>[10]</sup>。

从“人”的层面来看,传统国有模式背景下,向城镇供水消费者提供产品或服务的企业或事业单位直接由政府指定,消费者不能也无需知悉城镇供水企业的相关信息。引入公私合作模式后,在选定特许经营者的前提下,消费者可得知悉的信息仍然十分有限。原因在于,根据《基础设施和公用事业

① 具体可见《湖北省城镇供水条例》第4条、《福建省城乡供水条例》第3条等。

② 这种现象可以在原江苏省工商行政管理局于2015年6月8日和6月23日先后查处的宿迁银控自来水有限公司滥用市场支配地位案,和吴江华衍水务有限公司滥用市场支配地位案中得到印证。

特许经营管理办法》，消费者可得知悉的仅限于“结果”信息，比如特许经营者的选定结果、特许经营协议的变更或终止结果、产品或服务执行的标准、特许经营项目监督检查结果等。由于这些信息不涉及信息产生的过程，特许经营项目及特许经营权人的选定实际上是由特定政府部门及其实施机构来完成，消费者的参与度很低且主体角色认同感淡漠<sup>①</sup>。长此以往，特许经营项目始终是所谓的“圈内人”游戏，而消费者则是那个“最熟悉的陌生人”。

城镇供水信息供给“物”和“人”的双重碎片化不仅影响了消费者知情权的实现，也连带影响了选择权的保障。因为信息碎片化导致了严重的信息偏在，消费者在缺乏足够信息储备的前提下自然无法进行有效的比较、鉴别和挑选。

## 2. 城镇供水信息获取的成本高昂。

一般而言，信息获取的成本包括金钱成本和时间成本。在城镇供水信息的获取中，消费者支出的金钱成本因是否诉诸诉讼解决而有所不同。现行的城镇供水立法大都规定了投诉查询制度以保障消费者的信息获取，24小时服务热线等举措的设置并不需要消费者支出过多的金钱成本即可得到城镇供水企业的响应<sup>②</sup>。然而，城镇供水企业向消费者供给的上述信息并不具备证据效力，即一旦因城镇供水安全问题引发消费者人身、财产损害而诉诸诉讼途径解决时，现有的投诉查询制度无法满足消费者的信息需求，消费者需要通过委托专业第三方鉴定等途径来获取信息，此时消费者支出的金钱成本自然较为高昂。加之城镇供水产品或服务具有公共产品属性，使得消费者在维权中面对“搭便车”现象的发生而陷入集体行动的困境<sup>③</sup>。

与金钱成本不同，城镇供水消费者面对的高昂的时间成本是一以贯之的。从现行城镇供水立法来看，城镇供水消费者可得知悉的信息虽然涵盖水源水、出厂水、管网水和末梢水，但在信息获取时间上的表述大都语焉不详。比如，对于水源水环节的饮用水水源地水环境质量监测信息，只有极个别的地方性立法规定了面向消费者的信息供给且时间跨度较长<sup>④</sup>。对于覆盖整个城镇供水链条的水质监测信息，现行立法或规定“定期”向消费者进行信息供给，或规定“及时”向消费者进行信息供给且附带“发生可能影响城镇供水水质的突发事件”的前置性条件，只有极个别的地方性立法规定了面向消费者的信息供给且时间跨度较长<sup>⑤</sup>。对于末梢水环节的清洗消毒水质检测（以下简称“洗消检测”）信息，只有极个别立法规定有面向消费者的信息供给但并未对信息获取的时间予以明确<sup>⑥</sup>。以上信息是政府有关主管部门面向消费者的信息供给，而从严格意义上来说，这些信息属于知政权的范畴，对应该权利的是消费者的公民身份，此时政府只有保护消费者不受侵害之义务而无信息提供之义务，这也是现行立法在信息获取时间上表述语焉不详和未设定法律责任条款的原因。从另一个角度来讲，针对严格意义上的知情权，大多数现行立法在消费者可得从城镇供水企业处获知的信息内容上呈现集体失语状态，更遑论信息获取时间上的精准界定了。

城镇供水信息获取成本的高昂不仅影响了消费者知情权的实现，也连带影响了安全权和监督权的保障。因为信息获取的高昂成本使得消费者无法在第一时间将感性认知的城镇供水安全问题上升到理性认知层面，从而通过末端监督有效地倒逼城镇供水企业和政府有关主管部门在前端环节通力合作，努力实现城镇供水安全风险的有效规制。

## 3. 城镇供水消费者提取和使用具有证据意义的信息困难。

前文中已提到，一旦因城镇供水安全问题引发消费者人身、财产损害而诉诸诉讼途径解决时，消费者需要提取和使用的是具有证据意义的信息，但实践中此种信息首先在提取环节就困难重重。

① 打开财政部政府和社会资本合作中心的官方网站进行注册，发现可选择的角色身份只有社会资本方、项目公司、金融机构、咨询机构和专家五类，消费者没有可选择的角色身份进行注册，更遑论信息的获取。

② 典型如《河北省城镇供水用水管理办法》第36条。

③ 具体可见《湖北省城镇供水条例》第16条。

④ 具体可见《海南省城乡供水管理条例》第18条。

⑤ 具体可见《河南省城市供水管理办法》第44条和《湖北省城镇供水条例》第44条。



比如,消费者购买商品后发现房屋内自来水有异味,但有关涉案房屋所在小区竣工验收期间的水泵、水箱质量证明文件、检测合格证、生活用水进箱水出箱水的水质检测结果、饮用水设施(蓄水池)清消检测结果等具有证据意义的信息均掌握在房地产开发公司或物业公司手中,在二者相互推诿或拒绝提供相关信息的情况下,消费者除通过申请司法鉴定现场取水样进行检测以证明诉讼请求外别无其他信息可资运用<sup>①</sup>。虽然《消法》第11条规定有消费者的求偿权,但在诉讼中除了特殊情况外消费者仍然受《民事诉讼法》“谁主张、谁举证”原则的拘束,其举证应满足客观真实、相关及时、合法有效、全面充分等标准。由此,在无法提取具有证据意义的信息的前提下,消费者只能求助于现行城镇供水行业立法中规定的投诉查询制度以解决自身所遇到的城镇供水问题。虽然该制度规定城镇供水企业“对于查询、投诉,应当及时答复、处理”,但消费者在实践中得到的往往是以答复代替举措,或是不解决实际问题的所谓处理<sup>②</sup>。

综上,城镇供水消费者知情权实现的现实困境是,作为知情权实现前提的信息供给的“碎片化”状态导致消费者无法有效行使选择权以趋利避害,高昂的信息获取成本阻碍了消费者通过安全权、监督权的行使实现风险的有效规制,具有证据意义的信息提取和使用的困难直接影响了消费者求偿权的实现。

## (二) 形成困境的成因解析

结合城镇供水消费者知情权实现现实困境的成因分析来看,城镇供水信息供给“碎片化”状态,要从城镇供水企业与消费者之间的权利义务分担和责任追究上找寻原因;城镇供水信息获取成本高昂,要从支撑消费者在尽可能短的时间内获取信息的技术载体上找寻原因;城镇供水消费者提取和使用具有证据意义的信息困难,要从城镇供水法律关系的构造中找寻阻碍消费者维权的堵点。沿着以上分析思路,对应信息供给、信息获取和信息提取使用,将形成困境的成因解析如下:

### 1. 消费者知情权与经营者信息告知义务的对应性偏差是导致信息供给“碎片化”的成因。

根据《消法》第8条第2款之规定,消费者有权要求经营者提供商品的价格、产地、生产者、用途、性能、规格、等级、主要成份、生产日期、有效期限、检验合格证明、使用方法说明书、售后服务,或者服务的内容、规格、费用等信息,根据商品或服务的具体情况决定,有可能是其中的几种也有可能是全部。从其与第1款的关系来看,后者的指向是“真实与否”,而前者的指向是“全面与否”。然而,第2款这种列举式方法的使用难免挂一漏万,且法条中的“等”字意义不明,不便于在行政执法和司法审判中援用,其结果是人为限缩了消费者知情权的范围。结合《消法》第16条、第18条、第20条和第21条之规定来看,有关经营者信息告知义务范围的列举不仅小于第8条第2款,且缺乏一般性规定,无法形成一个完整的经营者信息告知义务体系。其结果是经营者的信息告知义务与消费者的知情权之间形成了对应性偏差,如若行业性立法中不能在经营者的信息告知义务上有所明确界定,消费者知情权的实现就只能是镜花水月。

从现行城镇供水立法来看,经营者信息告知义务的内容涉及有:1)供水企业由于工程施工、设备维修等原因确需停止供水的,应当提前通知消费者;2)二次供水设施管理单位应定期对设施进行清洗消毒,并委托供水管理部门指定的专业检测单位进行水质检测,检测结果向消费者公布(以下简称“洗消检测告知义务”);3)二次供水设施管理单位对二次供水设施检修或者清洗消毒需要停水的,应当提前通知消费者。此外,一些地方性立法通过确立城镇供水企业的经营信息公开制度来设定经营者的信息告知义务范围<sup>③</sup>。其中存在的突出问题有两点:

其一,经营者的信息告知义务内容含混不清。停止供水提前告知实际上事关城镇供水的“数量”

① 这一点可在赵龙诉港中旅房地产开发有限公司房屋买卖合同纠纷案(2019,冀10民终4270号)中得到印证。

② 这一点可在齐齐哈尔水务集团有限公司、齐齐哈尔东联供热有限公司财产损害赔偿纠纷案(2018,黑02民终680号)中得到印证。

③ 比如《山西省城市供水和节约用水管理条例》第16条、《湖北省城镇供水条例》第31条、《江苏省城乡供水管理条例》第37条、《福建省城乡供水条例》第55条、《海南省城乡供水管理条例》第24条等均规定,“供水单位应建立经营服务信息公开制度,公开水质、水价等相关信息,接受公众监督”。

是否达标，是城镇供水企业因其行业属性必然负有“持续供应义务”所决定的。城镇供水的“质量”是否安全与“数量”是否达标具有同等重要的意义。虽然经营信息公开制度规定有水质的信息公开，但此水质信息究竟指的是城镇供水链条中的哪个节点并不确切。实际上，信息供给的目的就是矫正市场失灵，是降低市场风险的有效工具，因为“不充分、不完备的信息都会导致人们的选择偏离其最佳利益，无论是基于信息能力、预测能力，还是把握未来的能力，为了个体免于伤害的后果，都有公权力干预自治的必要。”<sup>[12]</sup>然而，这种含混不清的信息供给并不能收到应有的效果。此外，现行地方性立法普遍规定城镇供水单位要对全链条的水质检测信息予以披露，但这些信息报送的归口是政府有关主管部门而非消费者。显然，现有的制度规定进一步挤压了消费者能够知悉的信息范围，使知情权行使的范围大打折扣。

其二，末梢水环节的经营者信息告知义务缺位且缺乏法律责任条款与之配套。从现行城镇供水地方性立法来看，只有个别地方规定了二次供水设施管理单位负有洗消检测告知义务，且还没有相应的法律责任条款与之相配套<sup>①</sup>。与现行立法普遍对城镇供水企业停止/降压供水设定信息告知义务及法律责任条款形成鲜明对照的是，二次供水设施水质是否达标的信息告知义务普遍缺位，其结果是虽然现行立法一再提高二次供水水质超标处罚的罚责上限，但其追责有赖于政府有关主管部门的行政监管，消费者获知的信息仍然无法去除“碎片化”标签。

## 2. 城镇供水立法中技术条款的缺失是导致信息获取成本高昂的成因。

如果说城镇供水消费者知情权与经营者信息告知义务的对应性偏差偏重的是经营者信息告知义务内容的话，城镇供水消费者知情权的实现还有赖于经营者信息告知义务的履行方式。结合《消法》第16条、第18条、第20条和第21条之规定来看，该法并没有对经营者信息告知义务的履行方式做出具体的规定。有学者对司法实践中经营者信息告知义务的履行方式进行了总结归纳，包括标识、以合同方式进行通知、以短信、邮件、快递等方式进行通知、以宣传册或网站宣传等方式通知、以口头或电话方式通知、以行政法规及行业惯例作为通知等<sup>[13]</sup>。然而，这些方式显然是针对一般商品或服务而言。由城镇供水自身的特点所决定，经营者信息告知义务的履行必须区分城镇供水链条的不同节点而采用不同的履行方式，否则仍然无法避免高昂的信息获取成本。

从现行城镇供水的地方性立法来看，对应城镇供水链条不同节点的信息类别有水源地环境监测信息、城镇供水水质监测信息、生活饮用水卫生监测信息、城镇供水水质督察信息、城镇供水水质检测信息、城镇二次供水设施洗消检测信息等，除了供水水质检测信息和城镇二次供水设施洗消检测信息的产生主体分别是城镇供水企业和城镇二次供水设施管理单位外，其他信息的产生主体均为政府有关主管部门。接下来值得深究的问题之一是，现行地方性立法要求城镇供水企业将城镇供水水质检测信息向政府有关主管部门报送，作为平权主体的消费者是无法知晓该类信息的。虽然在个别地方性立法中规定消费者有查询权<sup>②</sup>，但倘非现实发生有城镇供水水质问题，消费者动用查询权的原因何在？加之此查询权的内容属于知政权的范畴，政府有关主管部门信息告知的深度和广度均不明晰。值得深究的问题之二是，刨除了以上属于知政权的信息之后，消费者能够知悉的只剩城镇二次供水设施洗消检测信息，由于缺乏技术条款<sup>③</sup>的支持，消费者无法通过合适的载体全时获知水质、水量等关键信息。即便有地方性立法规定二次供水设施管理单位履行洗消检测义务时应邀请用户代表现场监督并建立档

① 在笔者所检索的1部中央行政法规和25部地方行政法规、规章中，只有《天津市城市供水用水条例》第28条、《河南省城市供水管理办法》第44条规定有洗消检测告知义务。

② 比如《河南省城市供水管理办法》第21条、《辽宁省城市供水用水管理办法》第8条、《四川省城市供水管理条例》第18条等均规定，“用户有权向城市供水主管部门或者卫生健康主管部门查询城市供水水质情况，被查询单位应当如实提供水质检测数据”。

③ 所谓技术条款，即在立法中对城镇供水企业通过智慧水务管理平台或物联网远程技术控制平台，对城镇供水链条各节点水质水量实现科学管控做出的明确要求。

案方便用户查询<sup>①</sup>,但实践中用户代表是否有时间到场、到场的用户是否具有代表性、用户是否能够顺利查询档案都是值得商榷的问题。

### 3. 城镇供水法律关系的特殊构造是造成消费者提取和使用具有证据意义的信息困难的成因。

从理论上讲,城镇供水企业与消费者之间是通过缔结城镇供水合同结成的合同法律关系。然而,实践中很少有消费者能够亲自与城镇供水企业签订城镇供水合同,双方之间形成的多是事实合同关系。虽然城镇供水企业对于合同中包含的格式条款有义务采取合理的方式提示消费者注意,并按照消费者的要求对该条款予以说明,但鉴于城镇供水合同文本对于消费者而言实际上处于黑箱状态,这就压缩了消费者知悉与自身有重大利害关系的信息的显性渠道。此外,虽然《民法典》合同编第十章(供用电、水、气、热力合同)从合同的性质、内容、履行、违约及赔偿等角度进行了较为全面的规定,但对应消费者知情权所明示的经营者信息告知义务仅限于“中断供电”和“中止供电”两种情形,对于“供电人应当按照国家规定的供电质量标准和约定安全供电”并没有明示相应的经营者信息告知义务。由此,迫切需要在行政法规和部委规章层面有具体的制度条款接续,以此切实将《民法典》合同编第十章(供用电、水、气、热力合同)的制度设计落到实处。

此外,尤其是在末梢水环节,消费者接受城镇供水服务还要嵌套商品房买卖合同关系和物业服务合同关系。换句话说,城镇供水企业向消费者提供供水服务是以“总表”为边界的,即到城镇公共供水管网与单位、住宅小区供水管网的“碰口”处截止。“总表”向内一侧的这“最后一公里”是否通畅有赖于房地产开发公司、物业公司履行合同义务情况。就商品房买卖合同而言,房地产开发公司向消费者履行的合同义务之一是,房屋交付时水、电具备使用条件。这种竣工验收的方式是抽检,而且是对水箱进行检测,不涉及管道和住户用水。因此,即便日后因供水水质出现纠纷,消费者也会陷入房地产开发公司与物业公司的“踢皮球”陷阱中。原因在于,物业公司并非房屋质量承担责任的主体,也非《商品房买卖合同》的主体,且水质问题非物业服务范围内义务,只有消费者举证证明水质问题系物业服务不及时或有瑕疵造成方可承担责任。在城镇供水设施已随《商品房买卖合同》由房地产开发公司交付消费者后,物业公司针对供水水质所提供的主要是对二次供水设施的清洗消毒等服务。然而实践中,消费者所能知悉的仅是这些服务是否进行完毕的结果,至于水质是否达标有时连概括性结论都无法获知,更遑论有具体数据支撑的精确结论了<sup>②</sup>。

## 三、城镇供水消费者知情权实现的出路

事实证明,消费者知情权的保护不是仅仅靠一部《消法》就能实现<sup>[14]</sup>,在城镇供水领域,如若行业立法不能有效担负起弥补《消法》不足的重任,则城镇供水消费者知情权的实现永远任重道远。通过对现行立法加以完善来有效实现消费者知情权,就要确定完善立法的基本思路,鉴于消费者与城镇供水企业相比处于先天性的弱势地位,为了实现二者之间的实质平等,必须对消费者进行倾斜性立法保护。从欧盟近年来的立法发展动态也可看出,其于2011年10月25日颁布的保护消费者权益最新指令(2011/83/EU)进一步强化经营者的信息披露义务,体现了信息透明、利益均衡等立法精神<sup>[15]</sup>。有鉴于此,城镇供水消费者知情权实现的出路在于,通过完善立法增补城镇供水企业的义务承担和责任追究以打破城镇供水信息供给的“碎片化”、通过在立法中增补技术条款以降低城镇供水消费者信息获取的高昂成本、通过打通城镇供水法律关系构造中阻碍消费者维权的堵点以便利消费者提取、使用信息。

<sup>①</sup> 比如《湖北省城镇供水条例》第44条。

<sup>②</sup> 这一点可在杨如花诉韶关市新展鹏物业服务有限公司物业服务合同纠纷案(2019,粤02民终67号)中得到印证。



### （一）矫正城镇供水消费者知情权与经营者信息告知义务的对应性偏差

#### 1. 增补城镇供水企业的信息告知义务。

末梢水环节城镇住宅供水设施及水质的洗消检测信息是目前无论立法还是实践中城镇供水企业信息告知义务的主要缺项，在完善城镇供水企业面向消费者的信息供给中具有“打蛇打七寸”的意义，应以此为切入点对现行立法进行完善。具体而言，应对现行城镇供水立法中有关供水单位维护管理城镇住宅供水设施的制度条款进行修改，修改后的法条可表述为：“供水单位对城镇住宅供水设施实施统一维护和管理，应当建立健全管理制度和操作规程，保证设施完好，配备专职或兼职安全生产、卫生管理人员，配备水质监测设备，按照国家标准进行全天24小时数据记录，每月对水质进行检测，每季度对供水设施进行清洗消毒，确保水质、水压符合国家标准。对供水设施进行清洗消毒的，应当提前24小时告知用户，有用户代表到场监督并签字确认。用户发现城镇住宅供水水质异常的，有权要求供水单位提供相应时段的城镇住宅供水设施水质监测数据、每月的城镇住宅供水设施水质检测数据和每季度的城镇住宅供水设施清洗消毒数据，供水单位不得推诿、拒绝、弄虚作假。对于用户要求披露住宅供水水质符合国家标准情况的，城镇供水企业应当如实告知”。

#### 2. 增补城镇供水企业违反信息告知义务的法律条款。

鉴于已通过增补城镇供水企业的信息告知义务来矫正对应性偏差，而矫正效果的好坏与否则有赖于法律条款的保障和托底，因此，应通过增补法律条款将城镇供水企业违反信息告知义务的相关行为纳入责任追究范围。相关条款可表述为：“城镇供水企业有下列行为之一的，由县级以上地方人民政府城镇供水主管部门责令限期改正，处三万元以上十万元以下罚款：（一）未按照规定对供水设施进行清洗、消毒的；（二）未履行通知义务擅自停止供水或者在供水设施发生故障后未及时抢修的；（三）未按照规定开展水质检测工作的；（四）未按照规定开展城镇住宅供水水质监测工作的；（五）在城镇住宅供水水质发生异常时，拒绝向用户提供水质监测数据、水质检测数据和供水设施清洗消毒数据，或者对提供的数据弄虚作假的。”除增补以上行政法律责任的规定之外，还应增补供水企业违反信息告知义务的民事责任，相关条款可表述为：“城镇供水企业明知水质存在缺陷，仍然向消费者提供，造成消费者或者其他受害人死亡或者健康严重损害的，受害人有权要求城镇供水企业赔偿损失，并有权要求所受损失二倍以下的惩罚性赔偿”。

此外，鉴于目前城镇供水地方性立法中普遍规定在城镇供水领域实行特许经营制度，应该将城镇供水企业履行信息告知义务的情况与特许经营监测评估、特许经营权的授予和终止相挂钩。相关条款可表述为：“城镇供水主管部门根据特许经营协议，定期组织中介机构、专家、用户对城镇供水单位的运营情况和信息公开情况进行监测评估，保障城镇供水的质量和效率，评价结果应当向社会公布。对于用户投诉集中的企业，在特许经营期限届满后，在特许经营权的招投标中不享有优先权。”“城镇供水单位在城镇住宅供水水质发生异常时，拒绝向用户提供水质监测数据、水质检测数据和供水设施清洗消毒数据，或者对提供的数据弄虚作假的，设区的市、县级人民政府供水主管部门应当终止特许经营协议，并组织实施临时接管”。

### （二）用技术条款支撑城镇供水消费者知情权的实现并合理划定权利边界

#### 1. 增补完善技术条款以支撑城镇供水消费者知情权的实现。

从现行城镇供水地方性立法来看，城镇供水企业的生产经营涵摄供水设施建设、供水设施保护与管理、供水用水等诸多环节，无论是从信息占有的广度还是深度而言，均占据绝对优势地位。信息偏在无论是在城镇供水企业与政府有关主管部门之间还是城镇供水企业与消费者之间均广泛存在。在互联网和人工智能全面构架了传统产品和服务的线上替代方案甚至还创造性地发展了新业态的背景下<sup>[16]</sup>，单向的行政主导型国家对社会的控制模式亟待被打破，即“民众社会行为的自身意愿、其他社会组织所寻求的行为都符合国家规则的要求”<sup>[17]</sup>。以数据驱动、人工智能、大数据、区块链、5G等重

点技术支撑的智慧城市正在逐步形成,“作为一种新型的人类合作模式,其通过运用信息通讯技术(ICTs)手段来实现更优结果和更开放的治理过程。摒弃单纯的技术视角(technical perspective)而以社会技术视角(social-technical perspective)来审视智慧城市,就会发现其并非只是技术议题,而是一个复杂的制度变化过程,其社会技术治理背后蕴含着政治性”<sup>[18]</sup>。那么,运用智慧城市的理念和技术架构<sup>①</sup>将城镇供水企业、政府有关主管部门以及消费者有机地串联起来,借助信息的合理分配激发消费者参与治理的积极性,理应是立法必须直面的问题。有鉴于此,在现行的城镇供水立法中应增设专门的技术条款,相关条款可表述为:“供水企业应当逐步建设完善供水运营管理信息平台,建立管网地理信息系统和管网运行情况信息即时感知系统,实现水源水、出厂水、管网水、末梢水的数据汇聚、分析,完成与供水主管部门管理信息平台的衔接,加强城镇供水智能监控与调度管理。供水企业应当逐步实现供水运营管理信息平台与智慧应用层的衔接,在末梢水环节实现涵盖月度城镇住宅供水设施水质检测、季度城镇住宅供水设施清洗消毒等数据的智能推送,设置专门板块为消费者投诉查询和监督评价提供平台”。

## 2. 合理划定城镇供水消费者知情权的权利边界。

对消费者进行倾斜性立法保护不仅要求通过经营者信息告知义务和法律责任的增补以实现权利义务的平衡,更要求合理划定消费者知情权的边界以实现保障权利和权利不得滥用的目的。首先,知情权关系所有消费者人身和财产安全,具备公益属性。所谓公益诉讼,是指为了公共利益而提起的诉讼,或者是客观上能够体现或实现公共利益的诉讼<sup>[19]</sup>。保障城镇供水消费者的知情权,公益诉讼无疑是最佳方案。2018年4月11日,欧盟出台的“消费者新政”明确规定消费者将通过代表性诉讼的形式获得集体救济<sup>[20]</sup>。由此,完全可在城镇供水立法中增设支持消费者公益诉讼的制度条款,相关条款可表述为:“供水水质严重危害公共卫生安全的,用户可以直接向检察机关举报,由检察机关依法提起公益诉讼。”其次,鉴于城镇供水是与民生紧密相关的公用事业,如若消费者对获知的信息不当使用或发布,极易引起社会舆情波动甚至引发社会动荡,其结果可能是打开了潘多拉的魔盒。由此,必须在城镇供水立法中划定消费者知情权行使的权利边界并辅之以法律责任条款。相关条款可表述为:“任何单位和个人,不得擅自通过新闻媒体、社交媒体、自媒体、网络、手机短信、公开信等可得让不特定人知晓的方式发布城镇供水水质情况。违者由城镇供水主管部门处以十万元以上三十万元以下罚款,并计入单位和个人诚信档案”。

### (三) 打通城镇供水法律关系构造中阻碍消费者维权的堵点

#### 1. 将城镇供水合同与智慧应用层嵌套以实现格式合同的显性化。

根据各地《智慧城市意见》和《新基建方案》的安排以及试点地区的经验,水电气热等均可通过智慧应用层向消费者提供服务,经政府有关主管部门审定的城镇供水格式合同可嵌套进入智慧应用层,强化城镇供水企业在格式合同中对重要信息的提示义务,并通过对这些重要信息的提示设置勾选框以实现“一对一”式的信息告知,以此切实保障城镇供水消费者的知情权。比如,对于城镇供水企业对末梢水环节的水质检测信息的告知给予特别提示、对二次供水设施管理单位应消费者要求告知消毒检测信息给予特别提示等。为了保障这些技术安排能够得到立法的有效保障,首先,应对《城市供水条例》第二十条进行修改,修改后的条款可表述为:“城市自来水供水企业和自建设施对外供水企业,应当建立、健全水质检测制度,确保城市供水的水质符合国家规定的饮用水卫生标准,并保障

<sup>①</sup> 国务院八部委已于2014年出台了《关于印发促进智慧城市健康发展的指导意见的通知》(简称《智慧城市意见》),九个省级人民政府也于2020年先后出台了《加快新型基础设施建设行动方案(2020-2022年)》(简称《新基建方案》),确立了“五横两纵”的技术架构。所谓“五横”是指基础资源层、数据汇聚层、数据管理层(城市大脑)、应用支撑层和智慧应用层,是智慧城市建设的核心。“两纵”是指标准规范和安全保障、政策法规和管理制度,是智慧城市建设的保障。该技术架构在运行中,依托基础资源层和应用支撑层将产生的数据集中到数据汇聚层,通过数据管理层(城市大脑)对各类数据进行深度加工,凭借智慧应用层将经过加工的数据用于城市治理、民生服务等领域,并将应用中产生的数据进行再汇聚、再加工。



用水单位和个人可得知悉水质符合标准的情况。”其次，鉴于国家市场监督管理总局已于今年6月25日发布了关于公开征求《合同行政监督管理办法（征求意见稿）》意见的公告，建议对该办法第六条进行修改，修改后的条款可以表述为：“经营者采用格式条款与消费者订立合同，应当遵循公平原则确定合同各方的权利和义务，以显著方式提请消费者注意商品或者服务的数量和质量以及符合国家规定的质量标准和约定的情况……”

## 2. 明确城镇供水设施维护管理的法律关系主体。

在末梢水环节，应通过在城镇供水立法中明晰权属，即明确城镇供水企业作为城镇供水设施维护管理的法律关系主体，畅通城镇供水信息获取的“最后一公里”，如此也可与格式合同的显性化形成良好的制度衔接。建议在《城市供水条例》中新增有关城市住宅供水设施权属的条款，该条款可表述为：“新建城市住宅供水设施，由供水单位负责统一维护管理。已建城市住宅供水设施，经供水单位查验合格后，由供水单位进行运行维护。查验不合格的，由供水单位报供水主管部门复核后限期整改合格。拒不整改的，由供水主管部门指定供水单位代为履行，所需费用由产权人或原管理单位负担。已建城市住宅供水设施移交供水单位维护管理前，产权人或者原管理单位应当将竣工总平面图、结构设备竣工图、地下管网工程竣工图、设备的安装使用即维护保养等设施档案及图文资料一并移交”。

保护城镇供水领域的消费者知情权是落实“十四五”规划、完善城镇供水行业性立法的必然要求。对城镇供水消费者知情权的保护虽然在《消法》《民法典》合同编以及城镇供水行业性立法中有所体现，但上述法律未能有效逆转消费者与城镇供水企业以及政府有关主管部门之间存在的信息偏在状态，无法预先防控潜在的城镇供水安全风险。借鉴欧盟消费者权益保护立法思路，以对消费者进行倾斜性立法保护为指引，才能架构起我国城镇供水领域消费者知情权保护的途径。立法之完善，不仅可以缩小消费者与供水企业间的信息差距，有效保护消费者的城镇供水知情权，而且可以在城镇供水事件发生后准确定位责任人，及时追究法律责任。这对预防我国城镇供水事件发生，提高城镇供水安全总体水平具有重要意义。当然，如何在推动当前城镇供水设施智慧化改造的同时实现以上立法构想并非一蹴而就，这不仅需要我们进一步深入探究和找寻技术与制度的完美契合点，更需要其他规范性文件的配套，以期通过消费者知情权的保障有机串联起消费者其他权益的实现，最终为消费者创造安全、健康的城镇供水环境。

## 参考文献

- [1] 王宏. 论消费者知情权产生和发展的三个阶段. 山东社会科学, 2012 (1): 172-176.
- [2] 陈燕红. 论消费者知情权的权利实现. 暨南学报 (哲学社会科学版), 2013 (11): 69-75, 162.
- [3] 吴峻. 消费者知情权体系的完善及其边界. 价格理论与实践, 2019 (8): 29-35.
- [4] 潘俊. 消费者合同中经营者告知义务的法律构造. 中南大学学报 (社会科学版), 2018, 24 (1): 48-54.
- [5] 林越坚, 岳向阳. 互联网金融消费者保护的制度逻辑与法律建构. 国家检察官学院学报, 2020, 28 (3): 150-164.
- [6] 于达尔汉. 论消费者食品安全知情权保护的立法完善. 苏州大学学报 (哲学社会科学版), 2018, 39 (5): 96-104.
- [7] 钱亚妍, 姚延波, 胡宇橙. 基于消费者知情权的旅行社信息披露制度探讨. 旅游学刊, 2013, 28 (10): 64-70.
- [8] Schedler A, Conceptualizing Accountability//Schedler A, Diamond L, Plattner M F. The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999: 14-16.
- [9] 崔运武. 论我国城市公用事业公私合作改革的若干问题. 上海行政学院学报, 2015, 16 (74): 39-50.
- [10] 兰州自来水苯超标事件原因查明 20名责任人被追责. (2014-06-12) [2021-02-18]. [http://china.cnr.cn/news/201406/t20140613\\_515659098.shtml](http://china.cnr.cn/news/201406/t20140613_515659098.shtml).
- [11] (美) 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑. 陈郁, 郭宇峰, 李崇新, 译. 上海: 上海三联书店, 1995: 2.
- [12] 吴元元. 法律父爱主义与侵权法之失. 华东政法大学学报, 2010 (3): 133-147.

- [13] 万方. 我国《消费者权益保护法》经营者告知义务之法律适用. 政治与法律, 2017 (5): 151-160.
- [14] 高志宏. 国家保护消费者权益的实现机制. 求是学刊, 2018, 45 (6): 105-116.
- [15] 胡田野. 最新欧盟消费者权益指令的解读与借鉴. 河北法学, 2012, 30 (12): 151-156.
- [16] 徐骏. 智能时代消费者知情权的困境与变革. 中南大学学报(社会科学版), 2021, 27 (3): 15-25.
- [17] 乔尔 S 米格代尔. 强社会与弱国家: 第三世界的国家社会关系及国家能力. 张长东, 朱海雷, 隋春波, 等译. 南京: 江苏人民出版社, 2009: 24.
- [18] 阿尔伯特·梅耶尔, 曼努埃尔·佩德罗. 治理智慧城市: 智慧城市治理的文献回顾. 谢嘉婷, 译. 治理研究, 2020, 36 (2): 90-99.
- [19] 黄金荣. 走在法律的边缘——公益诉讼的理念、困境与前景. 法制与社会发展, 2011 (4): 84-94.
- [20] Biard A. Collective Redress in the EU: A Rainbow Behind the Clouds?. ERA Forum, 2018(19): 13-21.

## The Solution to the Dilemma of Realizing the Urban Water Supply Consumers' Right to Know

XUE Liang

(School of Economic Law, Northwest University of Politics and Law, Xi'an 710122, China)

**Abstract:** The urban water supply consumers' right to know is different from the ordinary consumers'. The fragmented information supply, high cost of information acquisition, and difficulty for consumers to extract and use evidential information are main obstacles to the realization of this right. The root causes include the reciprocal bias between the right and the water suppliers' duty of information disclosure, the lack of technical terms in the legislation of urban water supply and the special definition of the legal relation of urban water supply. The basic idea to realize the right lies in the legislation in favor of the consumers. By optimizing the relevant articles of legislation, the "quantity" and "quality" of consumers' access to information can be improved, and the goal of protecting the right effectively can be finally reached.

**Keywords:** urban water supply; consumer's right to know; realistic dilemma; the duty of information disclosure; reciprocal bias; technical term

(责任编辑:姚兰兰)