

# 公用企业反垄断合规管理体系建设

## ——聚焦供水、供气、供电领域限定交易行为

■文 / 郑洁沁 国网浙江省电力有限公司



近年来，我国各级监管部门与执法机构相继出台反垄断法规和政策，用重拳规制公用企业垄断力滥用的行为，将民生领域的反垄断工作放在首位。

根据《中国反垄断执法年度报告（2021）》，供水、供气、供电等公用事业领域与百姓民生福祉密切相关，反垄断执法机构将坚持以公用事业领域反垄断执法为工作重点，积极查处民生领域垄断行为。在《中国反垄断执法年度报告（2022）》中，国家反垄断局再一次强调要坚持以人民为中心，将供水、供气、供电等公用事业领域作为执法重点，积极查办相关案件，有力保障民生福祉。2023年以来，反垄断执法整体趋势不断趋严，首当其冲的仍然是民生领域，聚焦公用事业、建材等领域垄断协议和滥用市场支配地位等问题，各级执法机关将不断加强上述领域市场垄断案件、滥用市场支配地位案件的审查。

与此同时，市场监管部门也在努力推动反垄断法律规范体系不断完备，距离反垄断法修订实施一年有余之际，辅助反垄断法落地实施的《禁止垄断协议规定》《禁止滥用市场支配地位行为规定》《经营者集中审查规定》《制止

滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》《禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为规定》均已经到位。

由此可见，在反垄断执法机构更加健全、公众反垄断意识不断增强、反垄断法律体系建设更加立体化的今天，公用企业反垄断的合规建设更加迫切。本文拟通过公用企业的视角，针对我国公用事业领域反垄断执法实践展开深入分析，以期为公用企业的反垄断合规管理提供参考意见。

### 公用企业实施垄断行为的表现形式

公用企业垄断力滥用行为主要有如下三种：（1）垄断协议，包括横向限制协议、纵向限制协议等；（2）经营者集中，包括横向集中、纵向集中和混合集中；（3）滥用市场支配地位，包括不公平价格、价格歧视、限定交易、搭售等。

国家反垄断局编著的《中国反垄断执法年度报告》显示，从2021—2023年反垄断执法机关查办案件的情况来看，滥用市场支配地位行为是公用事业行业垄断案件和竞争问题的执法重点，同时也属于公用企业实施垄断行为中

最突出、最频发的垄断行为。

2021年,反垄断执法机构共查办公用事业行业滥用市场支配地位案件4起,主要涉及供气、供水领域,实施以不公平高价销售商品、限定交易、附加不合理交易条件等垄断行为;2022年,反垄断执法机构共查处公用事业行业滥用市场支配地位案件9起,主要涉及供水、供气领域,实施限定交易、搭售或者附加不合理交易条件等垄断行为。同时,根据市场监管总局公布的《2023年民生领域反垄断执法专项行动第二批典型案例》,自2023年民生领域反垄断执法专项行动开展以来,市场监管部门新立案垄断协议、滥用市场支配地位案件15起,在办90余起,办结16起,主要涉及供水、供气领域,罚没款金额合计约6.41亿元。鉴于因涉嫌滥用市场支配地位而受到行政处罚的案件在供水、供气、供电领域频发,故笔者以限定交易作为切入点,通过具体分析公用企业实施限定交易的表现形式及监管部门的说理进行论证。

#### (一) 供水领域

近年来供水领域被查处的限定交易行为具有较强的共性,本文以2021年度、2022年度《中国反垄断执法年度报告》为基础,结合国家市场监督管理总局官网发布的案件进行研究,归纳总结出供水企业实施限定交易行为的表现形式为:

1. 规定强制性的包工包料或设置通水障碍,限定用户只能委托供水公司提供供水施工服务和购买指定的供水材料。
2. 在项目招标中,限定有关单位只能向供水公司购买或向其指定的供应商购买二次供水设备;在工程建设实施过程中,强制要求房地产开发企业采购其指定品牌、供货厂商的二次供水设施、设备及部件。
3. 限定有关单位只能从供水公司或其指定的供应商处购买水表。
4. 供水企业采取以会议纪要、格式合同等方式限定房地产开发企业将相关供水工程只能委托该供水企业施工或委托其指定的施工企业施工。
5. 采取与新建房地产用水企业签订《供水安装合同》

等方式,限定新建房地产用水企业只能与其或者其指定的公司进行供水工程交易。

#### (二) 供气领域

通过研究2021年度、2022年度《中国反垄断执法年度报告》,及国家市场监督管理总局官网发布的供气领域垄断案件,本文归纳总结出供气企业实施限定交易行为的表现形式为:

1. 采用包干价进行报价,将用户购买燃气灶、报警器、保险作为开通燃气的前置条件。
2. 以安全检查不合格为由,强迫用户购买燃气灶。
3. 通过签订《居民燃气入户合同》的方式,限定房地产开发企业只能与其进行交易或者只能与其指定的企业进行交易。

#### (三) 供电领域

根据2021年度、2022年度《中国反垄断执法年度报告》、国家市场监督管理总局官网发布的供气领域垄断案件,及国家能源局发布的《重点专项监管报告》,供电领域的公用企业因实施限定交易行为滥用市场支配地位受到处罚的案件亦时有发生,常见表现形式为:供电企业区别对待关联企业和其他承装(修、试)电力设施企业,关联企业市场占有率高,影响和阻碍市场公平。如要求公司各部门直接介入用户工程设计、施工单位确定、材料采购、项目管理等各环节;或授意关联企业介入报装申请、现场勘察、供电方案答复、设计图纸审查和竣工检验等用电报装环节等。

### 公用企业反垄断合规体系建设建议

在供水、供气、供电等公用事业领域,市场支配地位为公用企业实施限定交易行为提供了一定的方便,借助被赋予的市场支配地位,使得交易相对人或消费者处于弱势地位,进而实施限定交易行为。这种限定交易行为会给市场竞争带来消极影响,故应当接受反垄断法的规制和反垄断执法机关的行政处罚。而一旦受到行政处罚,一方面,处罚会被记入企业的信用信息,在政府采购、工程招投标、国有土地出让、授予荣誉称号等工作中,企业信用信息是

重要考量因素，被列入经营异常名录或者严重违法企业名单的企业通常依法予以限制或者禁入，这将严重威胁到企业的经营发展；另一方面，修订后的反垄断法极大提高罚款金额，如被认定构成垄断行为，将给公用企业带来巨大的经济损失。

因此，为保证公用企业的长远健康发展，供水、供气、供电等公用事业经营者应立足于对业务的把控，力争在提供服务过程中防止限制客户选择权风险的产生，以避免滥用市场支配地位和垄断力滥用的行为。

1. 按照相关法律规定和优化营商环境的要求，公用企业应对服务质量、完成时限、收费标准等与特许经营相关的事项进行公示。在营业厅、网站等公开渠道公布相应营业费用收费明细及相关标准，对客户尽到告知义务；制定信息公开规范化模板并定期更新模板，避免信息传递错误；通过定期开展信息公开内容核查，及时发现信息公开中存在的问题，并制定对应的整改措施。

2. 在受理申请环节，公用企业应主动向客户告知办理用水、燃气、接电申请所需的资料、流程及时限，推行给水管网接入、管道燃气接驳通气、用电业扩报装告知确认制度，明确告知客户拥有设计、施工、设备材料供应单位的自主选择权和对服务质量、工程质量的评价权；公用企业应主动告知房地产开发企业（单位），国家和地方对于其选择设计、施工和设备材料供应单位的资质许可条件，但不得指定、限定、参与其对于供水、供气、供电的设计单位、施工单位以及设备材料供应单位的选择。

3. 在给水管网接入、管道燃气接驳通气、用电业扩报装工程建设过程中，供水、供气、供电等公用事业经营者应推行统一的作业标准，严格按照监管部门有关工程服务的规范要求，规定工程各环节时限，对工程提供统一、规范的技术服务，严禁采用双重标准、提高工程验收标准、设置额外验收障碍等各种影响客户自主选择设计、施工和设备材料供应单位的行为，发现有现场问题的要拍照留存并注明违反的标准规范及相应的条款。

4. 在人员机构配置方面，公用企业在业务受理地点可以分别设立垄断性业务与竞争性业务服务窗口，并配以醒

目识别标识，严禁出现业务交叉、人员混岗问题；可以建立承揽竞争性业务投标或竞争性谈判管理制度，明确相关内设机构及其工作人员的岗位职责，关键岗位人员要严格执行岗位轮换制度，避免垄断性业务岗位的工作人员参与承揽竞争性业务。

5. 若反垄断执法机构已经针对企业实施反垄断调查后，应及时启动竞争行为风险评估程序，对所有可能涉及的风险事项进行评价。发现涉嫌垄断行为，立即采取整改措施，积极消除危害后果。同时要在反垄断执法机构作出行政处罚事先告知之前向其提交附有明确消除危害后果的整改措施和完成时限的书面报告，请求中止调查。同时，就涉嫌垄断行为的性质、拟采取的整改措施以及消除危害后果的方法和时限等内容与反垄断执法机构进行沟通，请求执法机构予以指导。经批准中止调查的，应当在承诺整改期限内及时向反垄断执法机构报告整改工作进展情况，主动接受监督。全面履行整改承诺后，应当及时向反垄断执法机构提出终止调查申请。

6. 公用企业还可以通过编制典型行为案例集，以案说法，举一反三，增强基层学习的针对性和实效性。开展覆盖市、县的专题培训，通过集中学习、专家解读、案例分析、相关考试等多种形式，使工作人员增强反垄断合规意识，形成防范垄断风险的良好氛围。

诚然，限定交易只是供水、供气、供电等公用企业经营者面临的垄断风险之一，另外还存在着垄断协议、经营者集中等垄断力滥用的行为。为了反垄断在整个企业风险防范层面的有效运转，公用企业应根据反垄断法相关规定、司法执法等实务动态以及自身业务状况、规模大小、行业特性、市场份额等，在反垄断法律专业团队的指导下，建立相适应的内外部竞争合规管理体系，并贯穿决策、执行、监督全过程，包括将反垄断法律法规和政策的有关要求嵌入公司相应的制度、流程；识别、评估与排查违法垄断风险与行为，建立反垄断合规风险库，明确反垄断合规风险与问题的种类、表现形式、产生原因、法律后果、应对措施等；建立反垄断合规风险识别、预警与应对、合规审查等制度，以切实规避反垄断合规风险。①