

# 公用企业反垄断合规治理 体系构建研究

□ 王 翔

**摘要：**公用企业的市场化运行，是为了更好地供给市政服务产品。现实中有的公用企业利用自然垄断地位实施诸多垄断行为，破坏公平交易秩序，损害消费者合法权益。市场监管部门为激励、引导公用企业实现自我合规监管，发布了反垄断合规指引，在合规风险防范识别、合规管理体系建设等方面提供了操作指引，充分反映了惩戒与激励兼具的新监管模式。公用企业架构起反垄断内部合规治理体系，应当建立适应企业规模大小的内部合规管理部门，制定符合行业特性的反垄断合规计划，实施以合规风险防范识别应对为目标的合规运行机制。

**关键词：**反垄断合规 公用企业 合规治理

2022年6月，最高人民法院宣判了一起公用企业利用市场支配地位实施隐性限定交易行为的案件，该案中某公用企业利用其独占地位，令交易相对方只能选择其推荐的特定交易对象。该案件反映了当前随着市场监管部门执法的日趋频繁，公用企业实施的垄断行为正向着隐藏、间接性转变。因外部监管具有滞后性，唯有企业内部的自我监管才能让其始终沿着合法合规的路线经营。近些年，监管部门不断推进行政监管领域的企业合规，对于公用企业而言主动实施反垄断合规，是其提前规避经营风险的优选之路。但目前尚无公用企业建立反垄断专项合规制度，相关监管部门发布的合规指引数量较少。因此，很有必要对公用企业垄断行为的特征进行总结，并分析对其合规治理的规范，构建起适合公用企业的反垄断合规治理的内部架构。

## 一、公用企业垄断行为的类型化分析

公用企业具有自然垄断、社会公益、民生关联性等特性，<sup>[1]</sup>其特性决定了所面临的竞争环境是宽松的，必须要将公益目标作为终极目标，其盈利只能为“微利”而非“暴利”。目前因监管依据、监管能力等原因，对公用企业的监管有限，出现了诸

多限制、排除竞争的问题。结合近年市场监管部门和法院公布的公用企业反垄断典型案例，可以总结出其垄断行为的主要类型。

### （一）限定交易

在一般市场交易行为中，交易双方往往具备相对平等的交易地位，只有达成真实意思合意，才能达成交易。但公用企业具有自然垄断地位，其提供的公共产品具有稀缺性和垄断性，相关企业和普通消费者通常无法在该地区内获得相同或类似的产品、服务，在这样的交易场景下，其他企业或消费者不具备话语权。换言之，公用企业在相关市场具有绝对的支配地位。公用企业往往为了实现盈利最大化，会利用其市场支配地位，或直接、或间接地强迫交易相对方在关联交易中选择特定交易对象。如2022年6月最高人民法院宣判了一起某地水务公司滥用市场支配地位案件，该案是典型的公用企业利用其市场支配地位实施隐性限定交易行为。该案件中，某水务公司是当地供水服务市场的独家经营者，并承担供水设施审核、验收等市政管理职责。但在该公司公示的服务指南中，仅提供了其下属企业的信息，且在该案交易相对方完成建设给排水工程时，要求拆除原有设施并选择其下属企业进行给排水建设。该水务公司利用其为公用企业所享有的市场支配地位，实施隐性限定交易行为，极大地破坏了市场公平竞争秩序。

### （二）附条件交易

在市场交易中，交易双方应以平等自愿为基础，就交易内容进行平台协商并达成合意。但公用企业为谋取更大盈利，利用其独占经营优势地位，为消费者提供商品时，往往附加不合理条件，损害消费者合法权益。搭售行为就是典型的附条件交易，公用企业利用其独占经营地位，在为消费者提供商品服务时，无正当理由地要求消费者附加购买其提供的或者从其指定经营者处购买特定商品。若消费者不予购买，公用企业便以此为理由拒绝提供服务。

2022年5月,国家市场监督管理总局发布了发生在宁夏的一起天然气公司滥用市场支配地位的案件,涉案天然气公司滥用其市场支配地位,实施无正当理由的搭售行为。该案中,某天然气公司签署了特许经营协议,在该地区内独占经营30年,因此具有市场支配地位。在为当地居民提供燃气供应服务过程中,强迫居民用户必须购买其销售的燃气报警器和波纹管,否则不予开通燃气。天然气报警器和波纹管,属于市场自由交易的商品,无正当理由地强迫居民用户购买其销售的商品,是典型的垄断行为。

### (三) 垄断协议

古典经济学认为,在市场“看不见的手”的指引下,无数市场主体作出自主决策,才促进了各种经济利益的产生。竞争是市场经济的基础,而市场主体独立作出自己的判断并进行市场决策是竞争的基础条件。<sup>[2]</sup>同时,在市场机制的运行下,为获得利益最大化,各个市场主体会逐渐或主动或被动地联合起来,进而反过来阻碍市场机制的正常运行。因此,监管部门十分重视对经营者间联合协议的审查。2022年6月,国家市场监督管理总局发布了发生在贵州的一起8家供气公用企业达成并实施横向垄断协议的案件,该案中,8家供气公用企业达成并实施了固定价格、变更价格及分割销售市场的横向垄断协议。虽然此类横向垄断协议可以在一定程度上避免恶性竞争,但这种合作具有巨大的阻碍竞争的风险。横向垄断协议的长期存在,将令该地区的消费者无法作出对自己利益最优的选择。特别是公用企业达成横向垄断协议后,该地区居民的生活质量将受到一定程度的影响。

## 二、公用企业反垄断合规的规范文本分析

在反垄断执法中,目前我国市场监管部门通过发布合规指引激励、引导企业建立合规管理制度,克服原本威慑执法所带来的监管陷阱问题。<sup>[3]</sup>2020年9月,国家市场监督管理总局反垄断局公布了《经营者反垄断指南》(下文简称《总局合规指南》),这是国家层面首次针对反垄断领域发布的企业合规工作指引。但是,专门针对公用企业发布的反垄断合规指引,目前仅有2022年6月内蒙古市场监管部门发布的《内蒙古自治区公用企业反垄断合规指引》(下文简称《公用企业指引》)。下面结合《总局合规指南》,对《公用企业指引》进行规范文本分析。

### (一) 重视反垄断合规风险防范识别

《公用企业指引》指出:公用企业在取得特许经营的地区的相关市场中具有市场支配地位,虽然不违反《反垄断法》,但是重申了公用企业不能实

施市场支配地位滥用行为。《公用企业指引》明确提出了十条公用企业市场行为“禁令”,同时列明了四种豁免情形。公用企业负有为社会工作供给公共产品的责任,基于公共产品的特殊属性,其合理具有自然垄断地位。由于公用企业供给产品的特殊性,其经营内容具有极强的社会公益属性,但这是与企业自身追逐利益的本性相违背的。正是因为这种矛盾性,公用企业往往会利用其在相关市场内的市场支配地位,实施危害公平竞争秩序和损害消费者合法权益的垄断行为。因此,市场监管部门有必要针对公用企业特性,转变传统监管模式,对其进行严格监管。“十条禁令”对公用企业而言便是其经营过程可能面临的合规风险事项,其目的在于提高企业反垄断合规风险管理意识。此外,《公用企业指引》还提出,公用企业负有垄断行为报告义务。

### (二) 要求建立反垄断合规管理制度

《公用企业指引》另一值得关注的重点,就是针对公用企业内部反垄断合规体系建设提出了明确要求。指引所列明的反垄断合规要求虽然简单,但十分契合公用企业特点且十分务实,主要包含了服务信息公示、业务窗口服务、业务管理规定、员工职责考核、垄断协议报告义务等内容。企业是合规风险管理的第一责任人,建立并执行有效的企业内部反垄断合规管理制度,是反垄断合规风险有效管控的前提。在管理者层面,企业的高级管理人员有效参与合规建设,是企业建立有效反垄断合规体系的关键所在。因为有效的反垄断合规计划必须要“由上而下”地推进,高级管理人员带头合规经营才能让企业内部营造起合规文化。全企业上下均实现合规经营,有赖于反垄断合规管理部门的持续工作。企业内部反垄断管理部门应当确保其合规工作具有持续性和动态性。企业内部反垄断合规管理部门在实际执行合规制度工作中,实时发现合规管理缺陷和识别企业合规风险,并就相关问题和风险进行完善和处理。

### (三) 实施惩戒激励兼具的二元监管

《公用企业指引》第三章着重指出了公用企业因自身特点可能因实施特定垄断行为,而受到监管部门处罚的具体后果。这体现的是监管部门对公用企业实施垄断行为的惩戒性监管,告诫企业应当合规经营避免受到《反垄断法》制裁。《公用企业指引》在第五章专章提到了公用企业配合反垄断调查的指引,被调查企业可以通过实施反垄断合规整改,以获取监管部门的中止调查。反垄断合规整改承诺,是《公用企业指引》的一大亮点,充分体现了监管策略的转变,由外部监管逐渐转变为激励企业实施



自我内部监管。通过惩戒与激励兼具的二元监管模式，避免传统外部监管模式下信息不对称所带来的监管缺失，逐渐引导、激励公用企业建立起有效合规的内部合规管理体系，从而实现制度化地消除企业实施垄断行为的文化诱因，<sup>[4]</sup>塑造起合规经营的企业文化。较传统外部监管而言，合规是企业自我内部监管的治理体系。<sup>[5]</sup>

### 三、公用企业反垄断合规治理的内部架构

#### （一）建立适应公用企业规模的内部合规管理部门

企业合规管理部门是贯彻合规管理制度的执行者，是合规管理体系正常运行的保障者，是企业反垄断合规文化的塑造者。公用企业建立内部合规管理部门，不能限于某一种模式，而应当根据企业规模大小进行选择。针对规模较大的公用企业，可以在董事会内设立合规管理委员会，下设直属该委员会的首席合规官，领导专门合规管理部，负责公用企业内部的反垄断合规政策制定、执行及监督工作。中等规模的公用企业，可以由法务负责人同时兼任合规负责人，原企业法务部改组为法律合规部，同时负责一般法律风险防控与合规风险防控。就小微公用企业而言，设立冗杂的合规管理部门是不必要的，设置合规专员才是最优之选。由合规专员对公用企业日常经营行为进行合规审查，就出现的反垄断经营风险事项直接向企业负责人负责，并在企业内部塑造反垄断合规文化。根据公用企业规模大小，选择合适的企业内部反垄断合规管理部门设置模式，将合规成本和合规收益控制为最优比，才能更好地实现公用企业供给公共产品的社会公益功能。

#### （二）制定符合公用行业特性的反垄断合规计划

因公用企业所具有的自然垄断地位，其反垄断合规计划较一般企业必然不同。构建符合公用企业行业特性的反垄断合规计划，可以从以下几点着手。第一，由公用企业高级管理人员带头，并组织员工签署并履行反垄断合规个人承诺，由上而下地传达反垄断合规政策，强化全体员工的合规意识；第二，制作公用企业反垄断合规手册，向员工提示经营活动中的合规风险事项，并要根据市场变化实时更新合规手册；第三，由合规管理部门进行定期的合规培训，不断强化员工的合规意识，持续提升员工的业务合规水平。此外，要强化业务合规的流程化控制，让合规管理部门真正发挥合规管理效能。在实施流程化合规控制时，要注意兼顾合规效率与合规效果，在保证业务合规审查水平的同时不让业务开展受到

实质性影响。

#### （三）实施以风险防范识别应对为目标的合规运行机制

公用企业的反垄断合规运行机制，必须以合规风险防范为中心，展开企业内部的合规治理。预防反垄断违规风险，是公用企业持续经营、合理供给公共产品的前提。为了实现反垄断合规风险的有效治理，公用企业应当建立起三大合规运行体系：其一，反垄断合规风险防范体系，起到防止发生垄断违规的事前预防作用，以合规尽职调查、合规制度培训、合规文化建设为主。其二，反垄断合规风险监控体系，对公用企业经营过程中的业务行为是否构成垄断行为进行实时的监督和控制，对可能涉嫌滥用市场支配地位的行为及时识别，并就暴露出的合规管理漏洞进行及时修复。其三，反垄断合规风险应对体系，在公用企业垄断行为发生后，对合规管理体系采取纠正和补救的程序，包括内部调查、内部追责、内部补救、寻找调查终止。

### 四、结语

公用企业由于其自然垄断地位，其经营过程中为了实现盈利最大化，很容易触犯《反垄断法》。随着反垄断监管部门对公用企业垄断问题的不断重视，对其垄断行为的执法必然愈加严厉。公用企业建立反垄断合规管理体系已是刻不容缓，必须将合规管理融入到日常经营行为之中，塑造合规经营文化。建立适应企业规模大小的内部合规管理部门，制定符合行业特性的反垄断合规计划，实施以合规风险防范识别应对为目标的合规运行机制，是实现公用企业长期存续的有效之道。

### 参考文献

- [1] 严骥. 我国公用事业监管的法治路径[J]. 人民论坛 学术前沿, 2018(11): 96.
- [2] 丁茂中. 论规范垄断协议行为的立法完善[J]. 政治与法律, 2020(03): 142-143.
- [3] 喻玲. 从威慑到合规指引 反垄断法实施的新趋势[J]. 中外法学, 2013, 25(6): 1200-1201.
- [4] 张远煌, 秦开炎. 合规文化: 企业有效合规之实质标准[J]. 江西社会科学, 2022, 42(5): 134-135.
- [5] 陈瑞华. 论企业合规的性质[J]. 浙江工商大学学报, 2021(1): 59.

基金项目：2023年新疆维吾尔自治区研究生科研创新项目“激励视角下企业监管合规制度完善研究”（项目编号：XJ2023G062）。

（作者单位：新疆大学法学院）