

浅析《关于公用事业领域的反垄断指南（征求意见稿）》

刘婧

水、电、燃气、供热、污水处理、垃圾处理、广播电视、公共交通等公用事业作为关系国计民生的基础性行业，长期因其自然垄断属性与特许经营模式并存，市场竞争不足，滥用行为频发，如部分供水、供气企业强制搭售设备、指定施工单位、设置不合理报装条件等，不仅损害用户权益，也阻碍行业效率提升与创新发展。为回应实践中执法标准不统一、企业合规边界模糊等问题，2025年8月20日，国家市场监督管理总局发布了《关于公用事业领域的反垄断指南（征求意见稿）》（以下简称《指南》），进一步明确了公用事业领域反垄断执法的基本原则，针对性细化垄断行为分析思路和认定标准，为公用事业领域反垄断执法和经营者合规提供更为明确、清晰的指引。本文将结合执法与司法实践，对《指南》中部分值得关注的条款进行简要梳理与分析。

一、细化市场支配地位认定的考虑因素

《反垄断法》第二十三条、第二十四条已规定了认定市场支配地位的多元因素，包括市场份额、控制市场的能力、财力和技术条件等。然而，在公用事业领域，企业在其特许经营区域内通常拥有100%市场份额。若以市场份额为主要分析依据，忽视其对关键设施的控制力及用户依赖度等结构性因素，将难以准确识别其支配地位的本质。

执法实践已体现出更为深入的认定逻辑。以山东省市场监督管理局查处威海水务集团案（鲁市监行处字[2024]10号）为例，执法机关通过考虑如下因素认定威海水务集团在威海市市区的城市公共自来水供水服务市场具有市场支配地位。市场份额与竞争状况（因素一）：在威海市区行政区域内，威海水务集团占有城市公共自来水供水服务100%市场份额，不存在其他竞争者。控制关键设施的能力（因素二）：威海水务集团作为城市公共自来水供水服务市场的唯一经营者，拥有控制本案地域市场内城市公共自来水供应与否、如何供应及其他相关交易条件的能力。用户依赖程度（因素三）：威海水务集团作为公用企业，本身具有自然垄断属性，客观上具有不可替代性、公益性的特点。居民或工商业用户对威海水务集团在城市公共自来水供应服务上具有很强的依赖性。市场进入难度（因素四）：由于政策、规划和管网布局等原因，城市公共自来水管网及其附属设施具有投资大、难度高、成本回收周期长的特点，决定了其他同类经营者很难进入该领域市场进行竞争¹。

司法实践则从证据标准和举证责任角度为市场支配地位的认定提供了补充

¹ 山东省市场监督管理局鲁市监行处字[2024]10号行政处罚决定书

视角。例如在重庆黔江民某燃气（集团）有限公司（以下简称民某公司）与重庆市黔江区九某能源有限公司（以下简称九某公司）、重庆祥某天然气有限公司（以下简称祥某公司）滥用市场支配地位纠纷二审案中²（（2023）最高法知民终1122号），关于九某公司、祥某公司在相关市场是否具有市场支配地位，最高人民法院经审理认为：首先，关于市场份额与竞争状况，民某公司通过计算得出九某公司在相关市场的市场份额超过二分之一既缺乏法律依据，也明显不能反映相关市场中竞争状况；其次，关于用户依赖程度，民某公司并非仅依赖九某公司供气，民某公司关于九某公司没有来自其他经营者的竞争，其对九某公司的依赖程度高的相关主张不能成立；最后，对相关市场的控制能力和市场进入难度，九某公司对相关市场没有控制力，民某公司关于九某公司通过祥某公司建设的武陵山管道具有较强纵向一体化能力，其他经营者难以进入相关市场。最高人民法院据此认定民某公司提供的现有证据不足以证明九某公司在相关市场具有市场支配地位。

对比上述执法与司法实践可见，二者在认定市场支配地位时基本遵循相同的多维分析框架，均超越了单一的市场份额标准，转而综合评估对关键设施的控制力、用户依赖程度及市场进入难度等因素。《指南》第十三条系统整合了上述执法与司法实践中形成的审查要素，明确执法机构在认定公用事业经营者市场支配地位时，应结合自然垄断属性、特许经营模式及行业公共性、地域性、政策性等特点，重点考察以下因素：（一）公用事业经营者的市场份额和相关市场竞争状况；（二）公用事业经营者控制提供相关商品的物理网络或者其他关键基础设施的能力；（三）用户对该公用事业经营者提供相关商品的依赖程度；（四）其他经营者进入相关市场的难易程度，包括是否存在行业准入限制和特许经营模式等情况。

该条款明确反垄断执法机构在认定公用事业经营者具有市场支配地位时，可以结合公用事业领域存在自然垄断环节和特许经营模式，以及公共性、地域性、政策性等特点，重点考虑公用事业经营者的市场份额和相关市场竞争状况，公用事业经营者控制提供相关商品的物理网络或者其他关键基础设施的能力，用户对该公用事业经营者提供相关商品的依赖程度，以及其他经营者进入相关市场的难易程度，包括是否存在行业准入限制和特许经营模式等情况。该条款虽未直接设定举证规则，但其建立的分析路径实际上为当事人在行政程序中，有效地组织证据和进行论证提供了稳定的预期与指引。

二、进一步明确公用事业领域滥用市场支配地位行为认定的考虑因素

限定交易、搭售等滥用市场支配地位行为在公用事业领域表现为不同的形式，

² 最高人民法院（2023）最高法知民终1122号民事判决书

例如直接体现为强制性要求，也可能嵌入在复杂的报装流程、格式合同或内部供应商名录库等管理环节中。这种系统性和多样性，对行为的准确界定、调查取证以及企业合规构成了持续挑战。

《指南》第十四至十九条系统总结了执法实践经验，归纳行为表现形式，针对公用事业领域不公平高价、拒绝交易、限定交易、搭售、附加其他不合理交易条件和差别待遇等滥用市场支配地位行为的考虑因素逐项作出细化。例如，针对实践中较为多发的限定交易行为，明确了可以考虑是否要求交易相对人只能采购公用事业经营者或其指定的经营者提供的工程施工服务或者设备材料等，是否通过直接拒绝、故意拖延提供供应服务等方式，或通过设置报装流程、服务过程、格式合同、管理系统和名录库等方式，对交易相对人实施限定交易。

《指南》的上述规则是对执法与司法实践中成熟经验的提炼与固化。行政执法实践中，以海南省市场监管局查处海南昆仑港华燃气有限公司案（琼市监处罚[2024]5号）为例，当事人限定开发商工程承建方、指定材料供应商和品牌的行³，正是《指南》所归纳的典型限定交易情形的现实印证。司法实践在类似案件中也形成了与之印证的认定逻辑。在威海宏福置业有限公司与威海市水务集团有限公司滥用市场支配地位纠纷二审案中⁴（（2022）最高法知民终395号），最高人民法院二审认为，威海水务集团不仅独家提供城市公共供水服务，而且承担着供水设施审核、验收等公用事业管理职责，其在受理给排水市政业务时，在业务办理服务流程清单中仅注明威海水务集团及其下属企业的联系方式等信息，没有告知、提示交易相对人可以选择其他具有相关资质的企业，属于隐性限定交易相对人只能与其指定的经营者交易，构成滥用市场支配地位的限定交易行为。

从上述执法实践中海南昆仑港华燃气案的“直接指定”，到司法实践中威海水务集团案的“隐性限定”，执法与司法机构对滥用行为的认定均触及了其本质——即经营者是否滥用了其市场力量，实施了不当排除、限制竞争的效果。《指南》对滥用行为表现形式的细化，并非创造新规则，而是对已有执法尺度与司法标准进行萃取和明示，确保了规则来源的实践性与正当性。《指南》对滥用市场支配地位行为的细化规定，既吸收了行政执法中的成熟经验，也与司法裁判中所形成的审查标准相呼应，为企业合规提供了相对明确的行为边界，也极大增强了执法的可操作性和可预期性。

三、针对性列举认定滥用市场支配地位行为时常见的“正当理由”及通常不能认定为“正当理由”的情形

³ 海南省市场监管局琼市监处罚[2024]5号行政处罚决定书

⁴ 最高人民法院（2022）最高法知民终395号民事判决书

“正当理由”主要规定在《垄断纠纷司法解释》和《禁止滥用市场支配地位行为规定》中。《指南》则在公用事业领域提供了具体化的分析框架，尤其从正反两面对“正当理由”的认定做出细化规定。

首先，《指南》第十五条、第十六条、第十九条分别针对拒绝交易、限定交易、差别待遇的滥用市场支配地位行为，可以考虑的特定正当理由作出规定。其中，在拒绝交易情境下的正当理由，可以考虑交易相对人不遵守已订立的公平合理的交易合同，或者因不可抗力等客观原因无法进行交易；在限定交易情景下的正当理由，可以考虑为保护针对交易进行的特定投资所必需；在差别待遇情景下的正当理由，可以考虑执行政府制定的价格或者收费标准。

其次，《指南》第二十一条列举了认定正当理由的通用考量因素：（一）有关行为为法律、法规所规定；（二）有关行为符合正当的行业惯例和交易习惯；（三）有关行为为保护交易相对人或者消费者利益所必需；（四）有关行为为经营者正常经营及实现正常效益所必需；（五）有关行为为实现社会公共利益所必需；（六）构成正当理由的其他因素。

最后，《指南》第二十一条明确规定了一般不能认定为“正当理由”的情形。（一）没有法律、法规依据，以保障安全为由，实施滥用市场支配地位行为的，除非经营者能够证明该行为为保障安全所必需；（二）以补偿业务亏损为由，实施滥用市场支配地位行为的；（三）因行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力，实施滥用市场支配地位行为的。

《指南》中规则的构建，具有坚实的实践基础。在《指南》出台前，执法机关在个案中已逐步探索并应用了类似的审查逻辑。以江苏省市场监督管理局查处南京水务集团高淳有限责任公司案（苏市监反垄断案[2020]7号）为例，江苏省市场监督管理局对当事人限定交易的行为没有正当理由的分析如下：第一，当事人限定交易的行为并非满足工程安全要求所必需；第二，市场经济条件下，企业之间的交易应当遵循自愿、平等、公平的市场原则，当事人没有征求房地产公司的意见，直接指定相关企业和他们合作，违背自愿原则⁵。又如湖南省工商行政管理局查处湖南盐业股份有限公司永州市分公司滥用市场支配地位案（湘工商竞处字[2016]2号），湖南省工商行政管理局对当事人滥用市场支配地位强制搭售行为没有正当理由的分析如下：一是强制搭售行为不是当事人基于自身正常经营活动及正常效益而采取；二是强制搭售行为影响了正常的市场供求关系和经济运行效率；三是此强制搭售行为损害了零售商、消费者利益⁶。

在司法实践中同样遵循类似的审查逻辑。例如在铁西区某维修站（以下简称

⁵ 江苏省市场监督管理局苏市监反垄断案[2020]7号行政处罚决定书

⁶ 湖南省工商行政管理局湘工商竞处字[2016]2号行政处罚决定书

某维修站)与中国某网络股份有限公司鞍山市分公司(以下简称鞍山分公司)滥用市场支配地位纠纷二审案⁷中((2023)最高法知民终383号),关于鞍山分公司实施的搭售行为是否具备正当理由,最高人民法院经审理认为:首先,被诉经营者是否从所销售的被搭售商品中获利与判断搭售行为是否具有正当理由并无内在的逻辑关联,鞍山分公司对其向某维修站供应机顶盒始终秉持“不盈利”的原则的抗辩理由不成立;其次,关于搭售行为的必要性,为播放有线数字电视节目,用户虽然需要购买机顶盒,但并非必须购买指定机顶盒才能收看节目。故鞍山分公司的搭售行为不具必要性,其抗辩理由不能成立,最高人民法院据此认定被诉经营者的搭售行为不具有正当理由。

由此可见,司法实践和行政执法实践中关于相关行为是否具有正当理由的重点均在于审查其行为是否具有“合理性”与“必要性”。《指南》的相关规定,正是对此类散见于个案中的、相对成熟的执法经验进行的高度总结与规则化。《指南》中对“正当理由”的正反两面规定,是其显著的亮点之一。它不仅为企业提供了清晰的抗辩指引和合规方向,同时也严格限制了滥用“安全”、“政策”等借口实施垄断行为的空间。

四、关于《指南》可完善之处的思考

《指南》的出台,系统整合了行政执法经验,显著提升了规则的可操作性与可预期性。然而,作为征求意见稿,《指南》在以下方面或可进一步探讨与完善:

1. 与司法证据标准的协调:《指南》侧重于实体认定标准,未来或可进一步吸收司法实践中对证据审查的成熟经验,为行政执法调查取证提供更具体指引。

2. 明确执法实施与协调机制:公用事业领域常面临反垄断执法与价格、安全等行业监管的交叉管辖。《指南》中可增加专门的章节或条款,对反垄断执法与行业监管之间的管辖衔接、调查启动标准等作出原则性规定,减少监管重叠与冲突。

五、总结

《关于公用事业领域的反垄断指南(征求意见稿)》的发布,标志着我国反垄断监管在公用事业领域走向系统化与精细化。尽管目前尚处于征求意见阶段,但《指南》已展现出清晰的规制逻辑:通过构建多维度的市场支配地位认定标准、细化滥用行为的表现形式、系统界定“正当理由”的边界,为执法与企业合规提

⁷ 最高人民法院(2023)最高法知民终383号民事判决书

供了可预期的框架。此举不仅为公用事业企业带来重要的“预合规”指引，也向社会传递出强化该领域竞争监管的信号。最终，《指南》的落地实施，将有助于构建政府科学监管、市场公平竞争、企业合规经营的良性生态，为公用事业领域的高质量发展奠定制度基础。