

四川省市场监督管理局 行政处罚决定书

川市监处罚〔2024〕4号

一、当事人情况

当事人：简阳海天水务有限公司

统一社会信用代码：91512081777935382P

法定代表人：余斌

住所：四川省成都市简阳市海井路449号

经营范围：生产、供应自来水；自来水管设计、安装、维修；销售供水设备、自来水管道零部件；供水相关业务咨询服务。
(依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动)

二、案件来源及调查经过

根据举报，本机关依据《中华人民共和国反垄断法》（本案行为发生在《中华人民共和国反垄断法（2022修正）》施行前，按照新旧法律适用的有关规定，适用修改前的《中华人民共和国反垄断法》，以下简称修改前的《反垄断法》）对当事人涉嫌滥用市场支配地位的行为开展了调查，2021年6月9日予以立案。调查期间，本机关进行了现场检查、调查询问，提取了相关证据材料；组织对当事人下游用户进行了外围调查取证；与第三方机构开展反垄断案件分析论证合作，对本案证据材料进行反

复核查和深入分析；多次听取当事人陈述意见，保障其合法权利。

2024年1月12日，本机关依照《中华人民共和国行政处罚法》的规定向当事人送达了《行政处罚告知书》（川市监罚告〔2024〕2号），告知其涉嫌违反修改前的《反垄断法》的事实、拟作出的行政处罚决定、理由、依据以及其依法享有陈述、申辩和要求举行听证的权利。在法定期限内，当事人未提出陈述、申辩，也未要求举行听证。

三、违法事实及相关证据

（一）本案相关市场界定

依照修改前的《反垄断法》和《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》规定，结合本案具体情况，本案相关市场界定为当事人供水区域的城市公共自来水供水服务市场。

1. 相关商品市场界定

当事人的主要业务是提供城市公共自来水供水服务，相关行业是国民经济的基础性行业，具有自然垄断、特许经营、政府规制等典型特征。除自来水外，用户的取水渠道主要有两种，一是自建设施取水（即获取地下水、雨水、河水等），二是购买和使用其他企业生产的桶装水、瓶装水等。但前者由于难以保证水质达标安全、前期投入大、资质审查难等特点，后者由于经济性差、便捷性低、销售渠道繁杂等特点，都难以在需求端和供给端对当事人提供的城市公共自来水供水服务形成有效替代，替代性均很弱。因此，本案的相关商品市场为城市公共自来水供水服务市场。

2.相关地域市场界定

依据 2005 年 6 月 30 日《简阳市供排水总公司资产转让及城区供水特许经营权有偿使用协议书》（以下简称《城区供水特许经营协议》）及 2013 年 6 月 20 日《简阳市供排水总公司资产转让及城区供水特许经营权有偿使用协议书之补充协议》，当事人承担了四川省都江堰龙泉山灌区管理处从简阳市人民政府取得的简阳城区供水特许经营权，根据约定，“本协议签订后，在简阳市城区（包括简城、石桥、新市、东溪）范围内，不再审批新的供水经营企业”。在调查过程中，当事人提出在其特许经营范围内还有另外三家经营者，分别是：四川川空低温设备有限公司（以下简称川空低温）、简阳市十里坝李昌自来水站（以下简称李昌自来水站）、简阳市兴泽供排水有限公司（以下简称简阳兴泽）。经调查，其中的川空低温自备水厂自 1972 年投产后就向厂区和生活区以及厂区周边农户及居民供水，2018 年起则向个别楼盘开展供水业务；李昌自来水站最早是新市镇自来水站，目前仍负责原新市公社经管的自来水及其自外延伸的部分；简阳兴泽根据 2018 年 5 月与简阳市水务局签订的《供排水经营权协议》，被授予除当事人以外的简阳市城乡其余区域的自来水供水特许经营权，即简阳兴泽在当事人特许经营地域范围外供水。可见，在当事人特许经营地域范围内存在三家经营者：当事人、川空低温、李昌自来水站。由于城市公共自来水供水属于网络型产业，其与管网建设紧密相关，必须通过市政管网进行统一输送，具有

自然垄断的特性，这就决定了用户在所在地区内只能选择其处管网的供水企业提供城市公共自来水供水服务，用户无法转向管网外的其他供水企业，处在不同管网的供水企业之间不具有需求替代性。根据当事人的供水管网建设和分布状况，在当事人供水区域内不存在同类经营的竞争关系。因此，本案相关市场中的地域范围界定为当事人供水区域的地域范围。

综上，本案相关市场界定为当事人供水区域的城市公共自来水供水服务市场。

（二）当事人在相关市场具有支配地位

1.当事人在相关市场中的市场份额

根据《四川省城市供水条例》规定和《城区供水特许经营协议》《简阳市供排水总公司资产转让及城区供水特许经营权有偿使用协议书之补充协议》约定，简阳市人民政府授予当事人在特许经营范围内的供水特许经营权。最为重要的是，根据城市公共自来水通过市政管网统一输送的特点，决定了当事人在其供水区域具备唯一经营者地位，占有其供水区域范围内城市公共自来水供水服务的全部市场份额，据此可以推定当事人具有市场支配地位。

2.当事人具有很强的市场控制能力

在特许经营模式下，当事人拥有政府授予的供水特许经营权，由于城市公共自来水供水自然垄断的特性，其在供水服务方面具有很强的自主性和控制力，对市场管网系统的使用、维护等有很

强的话语权，具备对是否供水、如何供水以及其他相关交易条件的控制能力，对当事人供水区域的城市公共自来水供水服务市场有很强的影响力。

3.相关市场进入难度大

《城市供水条例》等行政法规和规章制度对城市公共自来水供水行业经营者的主体资质有着非常严格的要求和规定。同时，城市公共自来水供水行业属于典型的自然垄断行业，具有资本密集型特点，兼之行业的技术门槛不断提高，经营者需要投入大量的资金，投资规模大且成本回收期长。地方政府为激励企业并避免过度竞争导致的产能过剩，做出的行政许可通常具有排他性、长期性等特征，潜在“进入者”很难跨越这一障碍，导致“进入者”非常少，无法给“在位者”施加有效的进入威胁。

4.其他经营者在交易上高度依赖当事人

从其上游经营者来看，上游行业的经营者（涉及规划设计、装备制造、原材料供应、工程施工、运营服务等领域）并不具备相对强于当事人的谈判势力和议价能力，不能对其施加有效的竞争约束；从其下游用户来看，由于城市公共自来水供水的特性，用户无法跨产品跨地区选择其他企业的供水服务，对房地产开发企业来说，供水服务更是销售商品房的必备条件，对当事人均存在非常强的依赖性。

综上所述，根据修改前的《反垄断法》第十八条、第十九条的规定，本机关认定当事人在其供水区域的城市公共自来水供水

服务市场具有市场支配地位。

（三）当事人实施了滥用市场支配地位的行为

当事人在供水经营中，利用其供水区域的城市公共自来水供水服务市场的支配地位，在用户新建项目需要接入城市公共自来水供水管网时，没有正当理由，限定下游用户只能购买其提供的水表及安装服务；同时，要求下游用户在二次供水设施建设时，只能选用当事人推荐的二次供水配套设施制造商开展合作。

1.当事人限定下游用户只能购买其提供的水表及安装服务

经查，当事人在微信公众号、营业服务大厅向用户公告《给水接入服务指南》，就给水报装工作环节及时限作出说明，其中的环节包括“一、业务受理及踏勘、工程设计及预算；二、施工、验收及通水”。具体流程为：房地产开发企业等下游用户到当事人服务大厅填报制式的《简阳海天水务有限公司接水业务申请表》，填写申请单位、用水类别、工程类别、用水需求后，营销服务部将用户申请转到工程部，由工程部派人到项目现场开展勘察、设计，制定“一户一表”安装工程量清单及预算，工程部制定施工方案并经公司内部审批后，当事人与用户签订供水施工合同，在用户付款后，由工程部负责项目施工，工程施工完毕后，经当事人内部多部门联合验收后，由营销服务部最后进行户表上户，自此用户得以成功通水。

从以上用户给水接入流程来看，当事人在程序上把自来水安装工程施工设置为用水申请的必然后续环节，没有告知、提示用

户可以选择其他具有相应资质的施工企业，相反其工作人员要求新建项目的“一户一表”必须由当事人来安装。可见，当事人利用其在供水和自来水安装工程验收中的特殊地位，限定所有新建用户只能在当事人处购买水表和安装服务，才能接入当事人城市公共自来水供水管网，最终签订《城市供水合同》，正常供水。

从实际房地产新建项目的户表安装和通水情况看，在当事人供水特许经营权存续期间，大量房地产项目的建设过程中，有且仅有四川简阳**公司（以下简称**公司）一家自行委托其他具有资质的公司开展水表安装工作，当事人对于这种自行委托其他有资质的施工企业进行供水安装施工的下游用户，以不符合相关条例等理由，拒不办理给水接入、抄表到户手续，导致该项目未能正常通水。具体的，该公司开发建设的“*****”项目，自2017年11月起向当事人提出供水接驳申请，但由于其已委托市场上其他有资质的公司将红线内所有管网和户表安装完毕，当事人即以水表必须由供水经营企业安装为由，要求**公司必须选择当事人提供的水表重新对项目供水工程进行施工才能予以通水。**公司认为该项目选用的水表已通过简阳市计量测试所的合格检定，其由建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位、监理单位五方参加的工程竣工验收报告中“建筑给、排水及采暖工程”分部工程质量评定结果为合格，简阳市住房和城乡建设局也出具了《简阳市建设工程竣工验收备案书》，不存在当事人提出的供水安全问题，无需再次更换安装水表。经多次沟通未果后，为解决项目住户生

活用水问题，**公司于 2019 年 1 月 14 日被迫与当事人签订《简阳海天水务公司“一户一表”工程施工合同》，并于 2019 年 1 月 15 日支付 266.4801 万元的户表安装工程款。其后，由于该项目未更换选用当事人提供的水表及重新施工安装，当事人仍未对其正常通水，仅安装了 2 只口径 25 的非居用表并以总表方式开始供水。

2.当事人限定下游用户只能选用当事人推荐的二次供水配套设施制造商进行交易

经查，当事人在城市供水经营中，二次供水的开通流程为：建设单位办理二次供水申请的相关手续，将二次供水设计方案交当事人审查，审查合格的出具《四川省城市二次供水工程技术方案审核确认书》，建设单位自行组织施工单位建设，二次供水设施完工后，建设单位组织进行竣工验收，供水企业参加验收，未经验收或验收不合格的，不予供水。如有开发建设企业委托当事人代为建设二次供水设施的，由当事人承担具体建设工作。

在下游建设单位申请二次供水需求时，当事人会提供《简阳海天水务有限公司二次供水成套设备推荐名录》（以下简称推荐名录），要求建设单位在其中择一选择。该推荐名录包括 4 家二次供水成套设备制造商，是当事人根据 2013 年 10 月 15 日《四川省住房和城乡建设厅关于四川省城市二次供水成套设备产品推荐名录的通告》（第 130 号）名录库中择选出来，并于 2015 年 1 月 30 日在简阳市水务局完成备案。但经询简阳市水务局，

该推荐名录的有效期为 2015 年 2 月 1 日至 2016 年 2 月 1 日，之后简阳市水务局未对二次供水设备供应商做过限制，只要是符合国家二次供水相关技术标准的设备供应商和产品，均可参与简阳市二次供水设施建设。且四川省住房和城乡建设厅在 2016 年 3 月 3 日发出通告，明确不再执行《四川省住房和城乡建设厅关于四川省城市二次供水成套设备产品推荐名录的通告》（第 87 号、第 130 号），强调对达到国家二次供水相关技术标准的设备产品，不得设置准入障碍。

调查过程中，当事人提出这一推荐名录只在委托其代建的用户中使用，但从《简阳海天水务有限公司 2017-2021 年二次供水项目台账》看，当事人供水范围内的二次供水设备不论是当事人代建还是开发商自建，绝大多数选择了推荐名录中的制造商。按完整自然年度统计，2017 年-2020 年，当事人供水范围内共有二次供水工程 42 个，其中 38 个工程项目选择了推荐名录中的制造商开展合作，比例高达 90.5%。

进一步的，根据本机关对当地多家房地产开发商的 12 个工程项目的调查走访，被调查的开发商均反映，不论代建与否，当事人要求开发商只能选择推荐名录中的制造商，否则二次供水设计方案很难通过审查。开发商为保证后期二次供水设备通过当事人参与的验收，避免耽误按期交房，一般都默认选择当事人推荐的二次供水成套设备制造商进行合作。有开发商选择了推荐名录外的制造商，究其原因也是开发商在当事人要求使用推荐名录内

企业之前，已经和第三方签订了相关合约，且保证在后续项目中使用当事人推荐名录内企业，二次供水项目才得以顺利验收。

更有甚者，当事人对房地产开发商自主选择的推荐名录以外的二次供水设备制造商予以拒绝。例如，**公司为了保障二次供水设备运行的可靠性、经济性、饮用水安全性和持续性，尽力避免因建设和设备选型不当导致各种矛盾问题的出现，在二次供水设备选用中本来拟选用推荐名录以外的制造商，但当事人要求二次供水设备必须在其推荐名录中选择。为此，**公司以《关于****项目二次供水设备选用的请示》向简阳市水务局反映情况，希望能批准使用自己自愿选择的品牌，但沟通未果后，**公司为顺利通水只能选用当事人推荐名录中的制造商进行交易。

3.当事人限定交易行为无正当理由

一是法律、法规及政策没有要求入户水表及安装服务、二次供水设备制造商应由供水经营企业指定。入户水表及安装服务、二次供水设备与城市公共自来水供水服务，是完全独立的产品，当事人特许经营范围并不包括入户管网铺设、水表安装及二次供水设备制造商的选定。《城市供水条例》《四川省城市供水条例》《四川省城市二次供水管理办法》《城镇供水价格管理办法》等法律法规均未规定建设项目建筑区划红线内供水管道及设施建设安装只能由供水经营企业完成，也没有规定二次供水设备制造商只能由供水经营企业指定，只要市场中持有相应资质的企业，均可进行下游用户的供水工程的设计、施工，只要工程质量及提

供商品符合国家相关标准即可。就二次供水设备选择而言，虽然住房和城乡建设部等四部委于2015年印发《关于加强和改进城镇居民二次供水设施建设与管理确保水质安全的通知》（建城〔2015〕31号），提出要“强化供水企业对用水报装的鼓励，健全供水企业对二次供水设施建设的技术审验制度，在工程设计、竣工验收等环节进行技术把关”，但这并不等同于当事人有权指定二次供水设备的制造商，更遑论将其作为达成城市公共自来水供水服务交易的必要条件。

二是不存在任何的必要性和合理性。入户水表及安装服务、二次供水设备的供应服务并非完全垄断或垄断竞争的领域，市场上有很多满足主体资质要求的企业，只要选择资质达标的供应商，产品质量只要符合国家标准要求，经计量检定且安装无误，不会影响城市公共企业与供水系统的正常运转，不会对当事人城市公共自来水供水服务产生不利影响。当事人提供的产品和服务与其他市场主体并无明显差异。

三是不属于行业惯例。在城市公共自来水供水服务行业，并不存在限定水表及安装服务交易、限定二次供水设备选择的行业惯例。用户可以自愿购买以上商品和服务，自愿委托具有资质的企业进行红线内的管道建设和安装。

（四）当事人的行为排除、限制了市场竞争

1. 排除、限制了供水工程施工、材料设备市场中其他经营者的公平竞争

管道建设材料、二次供水成套设备、户表的生产、供应及安装均属于竞争较为充分的行业或可竞争行业。只要符合国家、行业、地方的相关标准和准入资质，企业就可以进入相关市场开展经营。当事人在供水经营过程中限定用户只能购买其提供的水表及安装服务，只能选择其推荐名录中二次供水设备制造商的行为，使得除当事人及其选择的合作企业外，其余大量符合标准规范的材料设备供应商和具备供水工程施工资质的企业被排除在本案相关市场竞争之外，当事人的行为直接扰乱了水表及安装服务、二次供水设备市场的竞争秩序，人为制造了市场倾斜。

2.损害了下游用户的利益

当事人的行为，使得用户为了顺利验收、正常通水，违背真实意愿，只能接受当事人的限定交易行为，丧失了在建划红线内的供水工程施工安装及其所需材料、设备采购上的自主选择权，丧失了二次供水成套设备采购上的自主选择权。当事人的行为损害了下游用户的利益，且产生了负面影响。

上述事实，主要有以下证据证明：（略）

以上有关证据，已由当事人或相关责任人签字或盖章确认并查证属实。

四、行政处罚依据和决定

本机关认为，当事人凭借在供水区域的城市公共自来水供水服务市场的支配地位，没有正当理由，实施了限定交易的行为，排斥了供水工程施工、材料设备市场中其他经营者的公平竞争，

损害了下游用户的利益，构成滥用市场支配地位的垄断行为。当事人的行为违反了修改前的《反垄断法》第十七条第一款第四项“没有正当理由，限定交易相对人只能与其进行交易或者只能与其指定的经营者进行交易”的禁止性规定。

鉴于当事人在调查过程中能够主动积极配合，如实提供相关资料，深入开展自查，对违法行为采取整改措施，退回“****”项目户表安装工程款 266.4801 万元，并向交易方明确当事人提供的商品及服务不是享受供水服务的强制性前提条件、尊重交易方意愿、保证交易方自由选择权、加强员工管理及培训等因素，依照修改前的《中华人民共和国反垄断法》第四十七条“经营者违反本法规定，滥用市场支配地位的，由反垄断执法机构责令停止违法行为，没收违法所得，并处上一年度销售额百分之一以上百分之十以下的罚款”和第四十九条“对本法第四十六条、第四十七条、第四十八条规定的罚款，反垄断执法机构确定具体罚款数额时，应当考虑违法行为的性质、程度和持续的时间等因素”之规定，本机关责令当事人停止违法行为，并对当事人作出如下处罚：

处 2020 年度销售额 118822962.82 元的百分之一的罚款，计 1188229.63 元(大写：壹佰壹拾捌万捌仟贰佰贰拾玖元陆角叁分)。

当事人应当自收到本行政处罚决定书之日起十五日内，凭四川省通用电子缴款通知书的缴款信息到相关银行或者通过电子支付系统缴纳罚款。逾期不缴纳罚款的，依照《中华人民共和国

行政处罚法》第七十二条的规定，本机关将每日按罚款数额的百分之三加处罚款，并依法申请人民法院强制执行。

当事人如对上述行政处罚决定不服，可以自收到本行政处罚决定书之日起六十日内，向四川省人民政府申请行政复议；或者自收到本行政处罚决定书之日起六个月内，依法向人民法院提起行政诉讼。行政复议或者行政诉讼期间，本行政处罚决定不停止执行。

四川省市场监督管理局

2024年1月22日

（市场监督管理部门将依法向社会公示本行政处罚决定信息）

本文书一式三份，一份送达，一份归档，一份办案机构留存。