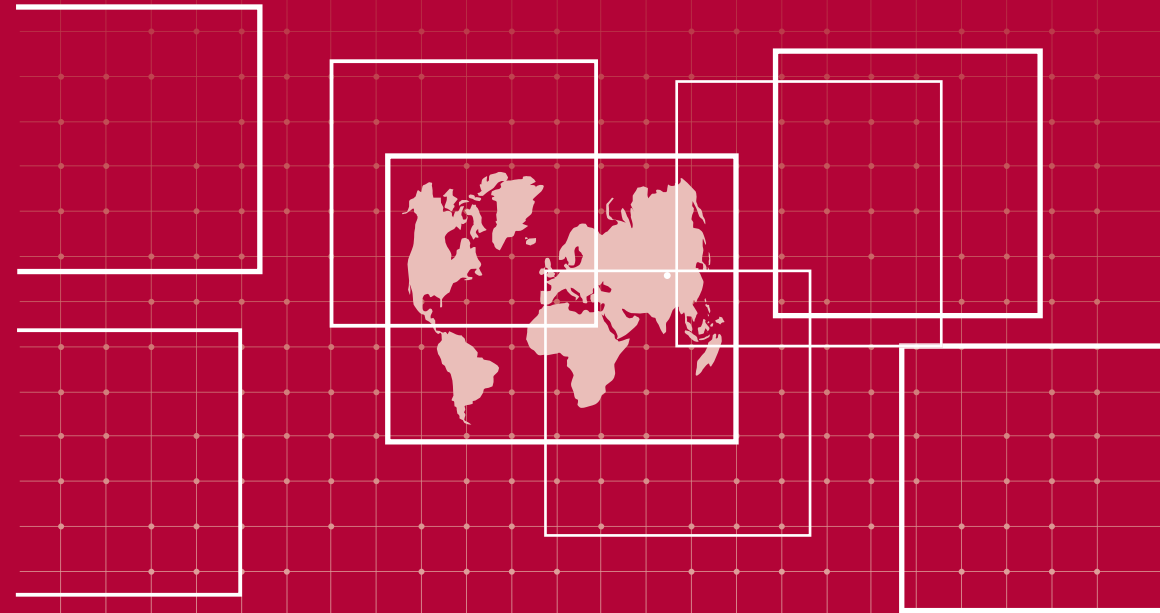




竞争法和竞争政策自愿同行审评：

蒙古

概述



联合国



联合国

联合国贸易和发展会议

竞争法和竞争政策自愿同行审评：

蒙古

概 述

贸发会议秘书处报告



联合国
纽约和日内瓦，2012

说 明

贸发会议关于竞争法和竞争政策的自愿同行审评属于联大 1980 年通过的《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》(《联合国关于竞争的一套原则和规则》)的范围。这套《原则和规则》主要旨在协助发展中国家采用并推行适合本国发展需要和经济状况的有效的竞争法和竞争政策。

本报告提出的观点均为作者个人的观点，并不一定反映联合国秘书处的观点。本出版物采用的名称和对材料的编排方式并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对其边界或界线的划分，或对其经济制度和发展水平表示任何意见。

UNCTAD/DITC/CLP/2012/2 (OVERVIEW)

MONGOLIA

鸣 谢

贸发会议在竞争法和竞争政策政府间专家组年度会议上，或在每五年举行一次的联合国审查“联合国关于竞争问题的一套原则和规则”会议上进行竞争法和竞争政策自愿同行审评工作。实际编写工作由贸发会议竞争法和消费者政策处在处长 Hassan Qaqaya 的指导下完成。

本报告是由俄罗斯联邦国务顾问，俄罗斯联邦反垄断署署长助理/顾问 Vladimir Kachalin 为贸发会议编写的，Ebru Gökçe 为报告的编写提供了实质性支持和审查。Pablo Garcia 提供了宝贵反馈。贸发会议谨鸣谢蒙古公平竞争和消费者保护署前任主席 Mandakh Dashdorj，公平竞争和消费者保护署国际合作司代理司长 Gantuya Buddorj 及其同僚，以及蒙古竞争问题专家 Bayartsetseg Gegmiddash 为本报告的编写提供了宝贵协助。

目 录

序言.....	1
一. 蒙古竞争政策的基础和历史.....	1
A. 导言：蒙古的竞争制度背景.....	1
B. 政治、历史和经济背景.....	2
二. 法律框架：竞争法.....	3
A. 反竞争协定.....	4
B. 相关市场的定义.....	4
C. 滥用支配地位.....	4
D. 兼并和收购.....	5
E. 程序问题.....	6
F. 制裁.....	6
G. 国家补贴.....	7
三. 体制方面：执法结构和惯例.....	7
A. 竞争政策机构.....	7
B. 公平竞争和消费者保护署的体制构架和运作.....	8
C. 消费者保护.....	13
D. 竞争与公共采购.....	13
E. 国际合作.....	15
四. 竞争政策的局限性：豁免，特别管理体制和 政策连贯性.....	15

A. 整个经济范围的豁免和特殊待遇.....	15
B. 各具体部门的规则和豁免.....	16
C. 政策连贯性.....	16
五. 市场研究和竞争政策	17
六. 倡导竞争	17
七. 调查结果和政策建议	19
A. 调查结果.....	19
B. 建议.....	21

序 言

1. 本报告审查了蒙古竞争法和竞争政策的现状，为编写报告进行了深入的案头研究并对蒙古进行了考查。案头研究包括对蒙古宪法、2010 年竞争法和先前的竞争法律以及其他有关立法(消费者保护法、公共采购法)，公平竞争和保护消费者署及其他政府机构所作决定以及市场调查所作的审评。2012 年 1 月 9 日至 13 日对蒙古进行了考查，与各利益攸关方进行了访谈。¹

一. 蒙古竞争政策的基础和历史

A. 导言：蒙古的竞争制度背景

2. 蒙古在 1993 年通过了第一部竞争法(蒙古禁止不公平竞争法)。该法禁止政府对经济竞争作出限制，禁止垄断和其他对公平竞争的干预，并为政府对市场的干预制定了指导方针。

3. 在蒙古第一部竞争法颁布之后 12 年后才真正建立起竞争署。在 2005 年之前没有任何政府机构专门负责保护竞争，而这一时期的竞争法的推行工作是不系统的。在这一时期没有一项全国范围的连贯的竞争政策。

¹ 除公平竞争和保护消费者署以外，还与以下各方进行访谈：(a) 市行政法院；(b) 包括外交部、财政部、司法和内务部、矿产资源和能源部、反腐败署和国家财产委员会等政府机构；(c) 商会、肉类和天然气协会；(d) 能源、金融和电信部门的部门管理机构；(e) 消费者协会和其他有关的非政府组织。

4. 蒙古竞争法已进行了五次修订，1995 年的第一次修订，对负责执行蒙古竞争法的国家监察员的权限作出了比以前更为明确的规定。2000 年的第二次修订，阐明了定义和规定。2002 年的第三次修订对关于竞标操纵的规定进行了修订。2005 年的第四次修订将不公平竞争管理署改名为公平竞争和保护消费者署，从而启动了有效执行。而最后在 2010 年 7 月颁布新的竞争法，² 为该署授予更多的权力并增加了制裁措施。

B. 政治、历史和经济背景

5. 蒙古是一个内陆国，面积为 1,566,500 平方公里，人口约 270 万。1911 年蒙古宣布独立。1989 年共产主义政权崩溃之后蒙古在 1990 年初进行了民主革命，经济向市场经济过渡。

6. 近年来蒙古在矿产部门的外国直接投资流入方面稳步增长。自 2003 年以来蒙古经济平均年度增长 7%。在 2011 年第四季度经济腾飞，增长率接近 20%。

7. 由于产业结构高度依赖少数几项初级产品，因此经济极为容易受到国际原材料价格波动的冲击。从长远看蒙古需从根本上使经济基础多样化。蒙古面临着一系列范围广泛的社会问题，包括腐败、贫富差距日益扩大、基础设施和卫生保健发展不足以及通货膨胀率高。

8. 蒙古政府根据国家工业化计划推行一套工业政策。根据这项计划除了推行保护竞争或竞争中立政策，建立和管理中小型企业支助基金或社区开发方案以外，还规定政府为工业化项目提供支助，但其中一些则引起竞争方面的关注。因此政府计划依靠公私营伙伴关

² 2010 年蒙古竞争法(修正本)。本审评所引述的英文本是蒙古当局提供的非正式译本。

系，私营部门支助方案以及给予更多的减让优惠为主。而在这一方案内优惠减让的分配和建筑项目也可能引起竞争方面的关注。

9. 政府计划将该国丰富的矿产资源的开采所得收益用于蒙古人力资源开发。2008 年蒙古国会批准了国家发展战略，其中包括建立人力开发基金，使蒙古所有公民人人都能从国家的矿产财富中享有合法的份额。人力资源基金旨在为公民提供现款、养老金、住房、医疗保险和教育补贴。

10. 截至 2011 年有 97 个自然垄断企业，其中包括公共事业机构和 65 个在其各自市场占有主导地位的实体。从竞争的角度来看，必须指出，蒙古 98% 以上的公司是中小型企业。这对于违反反垄断法的可能性和范围，受影响的商务活动量和寻求的补救方法均产生重大影响。

二. 法律框架：竞争法

11. 竞争立法是根据蒙古宪法制定的，宪法规定国家经济“是以符合经济发展普遍趋势的不同形式的财产所有权为基础的……”，从而间接承认竞争是普遍确认的原则和经济顺利发展的条件。然而，宪法也指出“本国具体国情”是国家经济发展的一个基本要素。与此同时宪法还对竞争的发展作出了一些限制，限制外国国民拥有土地和地基，包括自然资源，同时也给予外国进入有关市场留有一定余地，尽管给予外国进入与国有企业相比较差的条件。

12. 蒙古竞争立法包括一整套法律，其中竞争法是最为重要的。竞争法包括 5 个章节 28 条，其中最重要的是保护竞争，如禁止卡特尔，禁止单方面滥用支配地位，对合并的审查，竞争署及其工作人员的权限，对自然垄断企业的控制以及公共采购方面的规定。

A. 反竞争协定

13. 第 11.1 条对反卡特尔条款的执行提供了充足的法律依据。第 11.1.1 和第 11.1.2 条规定禁止竞争者之间的横向协定，如协定价格，按地域、按产品/服务种类和顾客类型进行市场分类。第 11.1.4 条禁止对公共采购的竞标操纵。

14. 与此同时第 11.2 条似乎也规定将“卡特尔”适用于横向和纵向协定。这一基于效果的方针用于处理横向(卡特尔)和纵向协定，禁止“违反公共利益或造成限制竞争的状况”³ (引自原文)对这一问题的争议在于执行方面的问题，尤其是使被指控的卡特尔企业有可能利用基于效果规定作为抗辩，维护行为的合法性。因此必须澄清竞争法用词的定义。

B. 相关市场的定义

15. 相关市场的定义是“供应和销售某一产品的地域……”⁴。(引自原文)目前看来这一定义符合在该国推行竞争政策的需要，因为它注重市场的地域特征。

C. 滥用支配地位

16. 竞争法第 5.2 条规定某一企业实体的优势地位的定义是以市场份额为基础的：“当某一企业实体在生产和销售上占有 1/3 或更高份额时就可视为占有支配地位。”⁵ (引自原文)当某一实体所占市场份额超过了这一条所提出的限度时，就能不可争辩地推断这一实体

³ 2010 年竞争法第 11.1 条。

⁴ 2010 年竞争法第 4.1.2 条。

⁵ 2010 年竞争法第 5.2 条。

占有支配地位。此外，第 5.3 条规定某一实体尽管市场份额较低但如果它“能够对其它企业实体进入市场作出限制或将它们驱逐出市场……”（引自原文），那么也有可能确立这一实体的支配地位。⁶

17. 使用这一定义有可能出现过度执行竞争法的可能，因为它缺乏主要的定质特征，如这类价格超过竞争水平多少才算，这类价格的可持续性，主导地位的可持续性和进入/扩张的可能性。

18. 第 7.1.3 条对价格歧视作出了相当有限的例外规定，运往各不同地点的运输成本存在的差异，批发折扣和拒绝交易均可作为适用例外规定的理由，但单方面滥用支配地位似乎本身被定为违反行为。鉴于蒙古在不久之前才开始执行竞争法，因此采取这一方针暂时看来是有效的，执法当局必须通过查明最明显和有害的单方面违反行为并采取必要的制裁和补救消除这些行为。从长远来看采取着眼于本身的违反行为的办法有可能造成过度威慑，尤其是在纵向制约方面。

D. 兼并和收购

19. 根据第 8.1 条，当支配地位企业实体要通过购买在相关产品市场与其竞争的某家公司的 20%的普通股或 15%的优先股以兼并和/或收购的方式进行重组时，或与“相关企业实体”合并时，必须向公平竞争和消费者保护署提交申请。

20. 第 8.1 条和 8.3 条授予公平竞争和消费者保护署审查和批准合并和收购的权力。法律规定在合并后有可能采取在行为上的补救，但不允许采取结构性的补救。由于该署没有权力要求合并各方采取结构性补救，同时该署的权限只限于批准或否决合并，因此就难以处理有可能有利于竞争但需要作出结构性调整的合并。

⁶ 2010 年竞争法第 5.3 条。

E. 程序问题

调查通常包括以下步骤：

- (a) 接到申诉或开始一项有计划或依照职权的调查；
- (b) 公平竞争和消费者保护署指定监察员调查案件；
- (c) 制定监察员职权范围；
- (d) 监察员收集材料；
- (e) 监察员提出案子处理决定(停止令和财政处罚)；
- (f) 监察员向该署报告，随后上级批准监察员的调查结果。

21. 若违反者再次犯法，监察员可作出更高的罚款。在该署作出正式决定后 10 天内必须支付罚款。在未支付罚款的情况下，监察员可作出决定要求法院追回罚款。如一个实体对监察员的决定有异议，可在决定通过之后 30 天内向公平竞争和消费者保护署提出修正决定的申请。负责此案的监察员的部门主管可审查申请。如主管维持监察员的决定，该实体有权向公平竞争和消费者保护署的上级领导申诉，由该署理事会和主席审查申诉。如他们否定申诉，并维护监察员及其部门主管的立场，该实体有权向法院申诉。该署将决定公开。由于缺乏书面程序，减弱了蒙古反垄断法的执行效率。

F. 制裁

22. 2010 年通过的竞争法将罚款最高额增加到有关产品上一年销售利润的 6%，此外还没收非法所得。罚款数额的增加大大地增强了公平竞争和消费者保护署在遏制违反竞争法方面的作用，并鼓励了有可能违法的企业遵守法律。然而它却有可能造成较为顽固的违反者作出更为强硬的抵制。同时有更多该署的决定被告到法院。

23. 尽管原先蒙古的个人和法人均有权向民事法院提出反垄断索赔申诉，但由于目前的立法并没有对私人索赔作出明确规定，因此追回的罚金都收入国库。目前立法还规定为配合为卡特尔案调查可执行公司宽大处理方案。

G. 国家补贴

24. 当出现需要“为由于突发事件或天灾人祸造成的损失作出赔偿，为产品恢复适当的供需水平和稳定消费者的利益，克服经济危机和批准主要战略产品，包括国会根据国家储备法宣布的战略储备产品和物质的名称和种类时……”（引述原文），⁷ 可提供国家补贴。因此国家补贴规定只限于采取措施应对由不同原因造成的危机以及积累特定产品的战略储备。而与欧盟立法相比，这种方针似乎局限了用于经济发展和技术进步提供国家补贴的范围。

25. 除了以上提到的处理主要的反竞争行为类型之外，竞争法还授权公平竞争和消费者保护署审批自然垄断企业的提价要求，国家补贴控制，竞争立法豁免和本审评提到的其他事项。

三. 体制方面：执法结构和惯例

A. 竞争政策机构

26. 公平竞争和消费者保护署是直接从事竞争法和竞争政策执行的政府机构。在对蒙古竞争状况产生重大影响的其他行政和司法机构以及非政府组织之中，以下机构拥有最重要的地位：

⁷ 2010年竞争法，第13.3条。

- (a) 国家发展和创新委员会；
- (b) 国家石油和天然气协会；
- (c) 民事法院和首都行政法院；
- (d) 通信管理委员会；
- (e) 粮食和农业部；
- (f) 国家财产委员会；
- (g) 中小型企业支助署；
- (h) 商会；
- (i) 蒙古消费者协会。

B. 公平竞争和消费者保护署的体制构架和运作

1. 公平竞争和消费者保护署的体制结构

27. 根据竞争法，公平竞争和消费者保护署是一个独立机构。然而在实际上该署非常依赖政府。该署隶属第一副总理。由于该署未能独立于政府，给竞争法的执行带来很大的困难，尤其是该署的空缺职位未能任命。

28. 根据竞争法，公平竞争和消费者保护署是管理竞争署的理事会或委员会。然而，该署本身也称为公平竞争和保护消费者署。为了区分理事机构与竞争署，用“公平竞争和消费者保护署管理理事会”指理事机构，而“公平竞争和消费者保护署”指蒙古竞争署这一政府机构。公平竞争和消费者保护署有包括以下机关在内的三层管理结构：

- (a) 管理理事会是该署内的最高管理机构，负责战略和政治决策；
-

(b) 董事会是执行机构，负责规划和掌控该署的工作。董事会没有正式地位。它由该署各部门的主管组成，他们以同僚方式定期开会作出行政决定。他们的决定提交该署主席审批；

(c) 各部门负责该署各职能的工作。

公平竞争和消费者保护署管理理事会

29. 管理理事会由主席和八位委员，其中包括两位工作人员和六位非工作人员组成。总理提名主席、两位工作人员和三位非工作人员委员，而剩余的三位委员由国家工商行会、蒙古工会机构和从事保护消费者权益的非政府组织提名，任期四年，可连任四年。所有委员均由政府任命。根据多数决定原则作出决定，当投票各占半数时，该署主席有权作出决定。理事会会议的法定人数以超过半数为准。会议决定以决议形式印发。⁸

30. 管理理事会有权作出对于有效执行竞争法和制定竞争政策至关重要的决定，其中包括：

- (a) 批准向政府提交的竞争政策文件；
- (b) 制定向政府提交的关于竞争和消费者保护法律和政策的意见和提案；
- (c) 提出该署的执法和竞争政策优先事项；
- (d) 制定相关市场的定义和确定构成支配地位的情况；
- (e) 监测竞争法的执行和价格；
- (f) 解决监察员与违犯者之间的争端。

31. 该署工作人员和各部门主管编写文件草案提交管理理事会。

⁸ 2010年竞争法第16条。

32. 政府于 2012 年 2 月底任命了该署管理理事会委员。这些委员需要在竞争政策和竞争法方面得到进一步培训，使管理理事会编制满员，开始运作。

公平竞争和消费者保护署董事会

33. 由该署主席，副主席和四个部门主管组成的董事会负责行政一级的决策。董事会负责调查案件的规划和控制。同时也担任初级审理工作，当被告对国家监察员及其所属部门所作决定持异议时可向董事会提出申诉。董事会的正式职责还包括监督该署法律措施的制定，编写市场调查报告和竞争政策文件，以提交给管理理事会。

公平竞争和消费者保护署监察员和各职能部门

34. 国家监察员负责处理案件，他们的级别分国家总监察员、国家高级监察员、国家监察员和国家区域监察员。该署主席的级别为国家总监察员，有权任免国家高级监察员和国家监察员，有权开展调查并作出制裁违法者的决定。该署的主管部门按职能结构划分。该署有以下主管部门：

- (a) 公共行政管理；
- (b) 法律、监察和管理；
- (c) 消费者保护；
- (d) 国际合作；
- (e) 市场调查。

2. 该署的资源、办案量和人事奖励措施

35. 2011 年该署预算达 4.27 亿图格里克(约 31 万美元)，其中 2.11 亿(约 15 万美元)用于工作人员工资。工作人员工资每月为 150 美元

至 600 美元不等。该署有 33 位工作人员，所有都在总部工作。2011 年 12 月，21 位监察员被授权在蒙古 21 个省里开展检查工作，并开始到各地上任。该署的办案量在 2005 年至 2011 年稳步上升。目前办案量为工作人员总数的一倍以上，而受检查的公司数量为该署工作人员的七倍以上。

36. 办案量取决于该署收到的反垄断违反行为申诉，也是由该署年度工作计划决定的。在每年年初，该署根据以前的犯罪、重犯和先前的侵权行为数据起草年度工作计划。计划按部门分列。计划通过之后就成为该署的正式调查年度计划。由于该署缺少用于开展市场调查的资源，难以自主地查出新的竞争问题，因此只能采取这种应对式的、而非积极主动的方式开展调查。

37. 2011 年该署开展了 198 项调查。其中大部分调查是针对不公平竞争以及自然垄断实体和卡特尔的滥用主导地位(主要是提价)行为。在所有决定中，44 项是限制竞争案，其余则是竞标操纵案。10 位工作人员负责监督公共采购。在 2011 年他们审查了 107 项公共采购竞标，并宣布 43.7%无效。该署很大一部分资源用于保护消费者的案子。

38. 在该署的调查工作中，尤其在卡特尔案中，获取证据是一项主要的挑战。因为保密的原因，其他政府机构不能向该署提供关于私营公司的信息。该署工作人员缺乏在开展调查方面的经验，先手购入和收集法医证据、调查的计划不足，以及法律规定用于调查时间过于短促。由于缺乏必要的规定、指导原则和经验，警察无法向他们提供调查反卡特尔案方面的协助。尽管如此，该署在与警察共同开展消费者保护案方面取得了一些经验。专业调查机构也没有向该署提供调查技能方面的指导。

39. 根据公务员制度的有关立法制定人事政策。该署工作人员工作热情高涨，对工作兢兢业业。但是他们需要各政府机构对他们的工

作更为理解和支持，同时也需要政府对该署的活动给予更强有力的支持。工作人员需要政府颁布执行工作指南。

40. 工作人员工作过度。然而他们的薪金较低，甚至比其他一些机构低三倍。工作人员可利用国际资源和最佳做法增进知识和技能。这就需要有良好外语技能。缺乏相关技能是该署的许多决定在法院被抗诉的原因。媒体为该署塑造强有力的形象以及媒体改善这方面的宣传，突出该署的作用和活动能为工作人员带来激励效果。

41. 该署没有一个保存机构记忆的机制，也没有这样一个内部网络。因此，建议该署制订一项人际关系、员工发展、知识管理和经验分享连贯政策。

3. 公平竞争和消费者保护署的职能和调查职权

42. 该署的主要职能是起诉对主导地位的单方面和集体滥用，以及对合并案进行审评。此外该署还能在本国促进竞争原则，调整自然垄断企业的产出和定价政策，同时禁止这些企业滥用垄断地位。⁹

43. 该署对所有经济实体均有执行权，无论财产所有权的种类，可以对所有企业进行检查和获取证据。在必要时该署还可以让专业调查人员和其他政府机构的工作人员参加调查。¹⁰ 当该署发现国家、地方政府机构或行政机构的某些决定造成违反竞争法时，该署有权向政府上级部门或行政法院提出免除这项决定的建议。¹¹ 该署可以根据原告的正式申诉或依照职权开展调查。

⁹ 竞争法第 7.1 条。

¹⁰ 竞争法第 15.1.10 条。

¹¹ 竞争法第 15.1.7 条。

44. 该署有正式职权确定某一实体的相关市场和主导地位。由于管理理事会直至 2012 年 2 月才被任命，所以该署直至最近才行使这些权力。

4. 公平竞争和消费者保护署与法院

45. 在蒙古有两类法院是原告可以提交申诉的，一类是民事法院，此外是唯一有权审理对公平竞争和消费者保护署行为申诉的首都行政法院。然而至今为止行政法院并没有审议各案件的实质内容。该署被驳回的所有决定均以程序理由而非实质性理由被驳回。缺乏技能和缺乏书面程序似乎是被驳回的主要原因。

C. 消费者保护

46. 蒙古的消费者保护立法包括蒙古宪法、民事法、蒙古消费者保护法和其他立法，包括竞争法。与法治较先进国家的消费者相比，蒙古消费者在消费者保护立法和执行方面享有类似的权利和特权。此外，竞争法也处理欺诈性和损坏名誉的广告等相关问题。

D. 竞争与公共采购

47. 公平竞争和消费者保护署在竞争法的框架内有权执行国家公共采购立法，即蒙古国家和地方资金采购产品、工程和服务法(以下称公共采购法)。蒙古竞争法有关于竞标操纵方面的规定，而公共采购法则作出了一般原则和程序规定。

48. 公共采购法鼓励公开竞标程序，¹² 按照公共招标的复杂性可分两个阶段进行。¹³ 在需要对潜在供应商的资格条件进行核查时，¹⁴ 买方可酌情采取初步筛选程序。法律还规定可以使用其他的选择办法，如限制投标竞选，比较方式和直接签约。然而，这类采购方法的使用只限于少数的情况，同时必须在符合该法第三章具体提出的与国际最佳惯例相似的标准时才能使用。

49. 与此同时，对公开招标程序的使用只限于价格高于市场价格的采购。为提高效率建议对公共采购法进行一些修订，以便对招标起价作出公平的定价上限，只要能够达到所采购的商品和服务的技术指标，同时招标者也符合资格标准，就无需对招标者标出较低价格作出限制。此外，法律也规定一些例外，当商品和服务的标出成本低于政府设定的价格上限时允许政府买方直接从供应商采购而无需使用招标程序。¹⁵

50. 公共采购法的另一有利特征是鼓励买方将商品和服务分割成较小的批量，使供应商有机会就其中一个批量或几个批量进行投标。¹⁶ 这有助于促进中小企业参与公共投标。公共采购法第 9 条和第 10 条也鼓励国内供应商参加政府招标，尽管外国企业也有同等的出标权。

51. 公共采购法并没有规定利用电子方式宣布投标和出投，也不能对政府采购提出电子投标。然而，公共采购法并没有排除这一可能

¹² 公共采购法第 7.1、7.2 和 8.2 条。

¹³ 公共采购法第 17 和 18 条。

¹⁴ 公共采购法第 13 条。

¹⁵ 公共采购法第 7.3、9.3 和 8.1.2 条。

¹⁶ 公共采购法第 8.6-8.9 条。

性。¹⁷ 建议修订公共采购法，以便鼓励更广泛地使用电子投标和公共采购电子贸易服务点。

E. 国际合作

52. 公平竞争和消费者保护署希望在反垄断法执行方面开展国际合作，包括“与外国和国际组织开展合作和分享信息”。¹⁸ 然而，蒙古尚未签署任何合作协定。在没有相互提供法律援助协定等这类协定的情况下，该署无法要求外国机构就影响蒙古竞争情况的反竞争协定或其他惯例提供证据，也不能要求那些依法必须尊重信息保密性的竞争机构提供秘密信息。尽管如此，该署仍然能够从合作中获益。因此建议该署寻求与外国管理当局开展对非保密信息的交流，包括分享知识和开展技术援助。与一些竞争管理当局签署了谅解备忘录，为此提供了良好的条件，这些谅解备忘录包括与俄罗斯联邦反垄断署，土耳其竞争署和瑞士竞争委员会签署的谅解备忘录以及与韩国公平贸易委员会、日本公平贸易委员会和贸发会议及经济合作与发展组织等国际组织之间建立的良好关系。

四. 竞争政策的局限性：豁免，特别管理体制和政策连贯性

A. 整个经济范围的豁免和特殊待遇

53. 竞争立法适用于整个蒙古经济、只在以下的一些领域允许少数有限豁免：

¹⁷ 公共采购法第 9.3、21 和 23 条。

¹⁸ 竞争法第 15.1.14 条。

(a) 知识产权和由专利立法保护的人类智力活动的结果；

(b) 政府对保护国家安全的战略产品的采购，以及在紧急状态、自然灾害和对于国计民生极为重要的商品贸易的市场无法运作情况下；

(c) 由有关部门管理者授权的自然垄断企业的提价。公平竞争和消费者保护署负责批准这类提价。

B. 各具体部门的规则和豁免

54. 尽管公平竞争和消费者保护署负责在整个经济中执行竞争立法，但在经济的许多重要领域执行竞争原则是有关部门管理机构的责任。一般而言公平竞争和消费者保护署负有法律职能，监督部门管理机构对竞争原则的遵守。然而，由于缺乏对具体行业的专门知识以及各部门管理机构在政府中的影响力，因此公平竞争和消费者保护署在某些部门的作用相当有限。

C. 政策连贯性

55. 国家工业化计划介绍了蒙古政府的产业政策。除了提出有利于竞争或竞争中立政策，如建立和管理中小企业支助基金或社区发展方案外，该计划规定政府对工业化项目的支助。利用减让方式以及某些区域发展项目，包括南戈壁滩发展项目等执行工业化项目。政府必须在这些领域为少数几个公司提供支助，这违反了竞争原则。因此，建议公平竞争和消费者保护署参与制定颁发许可证规则，授予减让措施标准，对政府提供支助公司的筛选，以便尽可能地遵守竞争原则，实现准竞争福利效应，以便为利用基本便利和供应提供平等的条件。

五. 市场研究和竞争政策

56. 公平竞争和消费者保护署在美国国际开发署的援助下对蒙古国民经济发展和大部分民众福利具有极其重要意义的燃料供应和肉类贸易部门进行了两项重大的市场研究。根据后者的标准，对市场研究目标的选择似乎是适当的。2010 年家庭消费占石油产品消费的接近半数，而作为保证出口创收、推动经济发展的最重要的部门，采矿部门则占消费量的 30%。在其余消费量中，铁路占 8%，农业占 7%，公共交通占 4%，民航占 3%。¹⁹

57. 同样，肉类市场对蒙古大多数民众的福利发挥了关键作用，因此将它作为研究的目标似乎是理所当然的。从需求方来看，肉类产品一向占家庭食品总消耗中的很大一部分，而从供应方来看，肉类销售收入对于本国很大一部分人的生计至关重要。

58. 这两项市场研究旨在实现有效执行竞争法以及倡导竞争和制定政策方面的多重目标。要实现这些目标就必须进一步了解相关市场的运作，公平竞争和消费者保护署认为这是市场研究的最重要的成果。

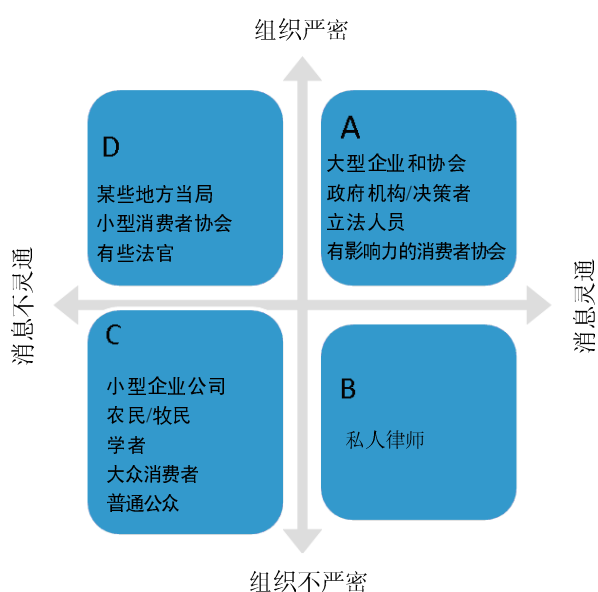
六. 倡导竞争

59. 当今蒙古社会包括许多社会群体，他们是执行竞争政策和制定竞争政策的实际或潜在利益攸关者。下图按照这些利益攸关者对竞争政策问题的认识以及他们对有关竞争问题的各项具体措施的支持或反对的能力划分出这些利益攸关方的各项特点，这些特点在很大

¹⁹ 公平竞争和消费者保护署燃料分销市场研究：汽油、柴油和燃油。第一项报告：相关市场和竞争的主要关注领域，2011 年 6 月，蒙古，乌兰巴托，第 8 页。

程度上决定了公平竞争和消费者保护署要提出什么样的倡导竞争呼吁。

图
对蒙古推行竞争政策和制定竞争政策利益攸关者的分类



60. 在本图方格 A 内的利益攸关者是倡导竞争最重要的目标。蒙古的竞争政策拥护者必须考虑企业对竞争的双重态度，当这些企业是产品的中间消费者或认为受到限制性规范的影响时它们赞成竞争，但当它们要取得在某一市场的单独和/或集体主导地位时则倾向于要限制竞争。

61. 与方格 A 的利益攸关者相比，方格 B 中的私人律师与其在发达反垄断法制的同行相比，在左右竞争法的推行进程和制定竞争立法和政策方面的影响力则小得多。

62. 方格 C 反映了蒙古的竞争文化现状。反垄断违法行为的潜在受害者，如消费者、中小企业家和农民分散，无组织，并且不了解在应对影响他们的反竞争做法时利用反垄断立法和要求政府提供法律保护的各种可能性。数量有限但分散的反垄断学者和教师为他们提供辅助。

63. 方格 D 是由专业或组织协会形成的较有组织性的一些折衷派的利益攸关者。尽管这类利益攸关者在国会或政府审议竞争政策时可施加一定的政治压力，但他们没有充足的技能，难以提出部门性、区域性或全国性的连贯的竞争政策。然而，他们可作为公平竞争和消费者保护署潜在的同盟，倡导竞争和将竞争原则纳入其他公共政策。在方格 D 内这类利益攸关者中，法官由于参与竞争法的推进行程，因此发挥尤其重要的作用。

64. 为了与上述各类利益攸关者合作有效地倡导竞争，公平竞争和消费者保护署必须制定一项公共关系政策并任命一名负责执行工作的官员。与媒体的关系要求掌握具体的技能，并对该署的政策、对反垄断分析中的实质问题有专业认识，并能够解释竞争与消费者福利之间的联系。工作人员要有充足的能力，与媒体对话，并遵守该署制定的与媒体关系和信息披露政策。

七. 调查结果和政策建议

A. 调查结果

65. 该署管理理事会在执行竞争法和竞争政策方面发挥着主导作用，因此必须为管理理事会委员提供反垄断问题的培训并提高他们在这方面的业务能力。必须优先重视这一领域的工作。

66. 第二，有必要提高和培养该署工作人员的技能，并改进该署的机构能力，处理更复杂的竞争案子。

67. 还应改善蒙古竞争立法，尤其是制定执行指南和执行上述立法的规章制度。随着该署工作人员和其他利益攸关方审理反垄断案技能的提高，可能有必要对反垄断法进行修订，以便在单方面违反规定的情况下更广泛地使用基于效果的方针。

68. 有必要提高公平竞争和消费者保护署的技能和能力，为开发市场和促进竞争制定政策，并开展倡导工作。

69. 还应在蒙古创造有利的竞争文化，增加有能力处理反垄断案的律师人数，并创造有利的法律框架，为私人申诉方作出反垄断赔偿判决，并为分散的反垄断违法行为受害者提供集体诉讼的机会。同时也有必要提高各类利益攸关方的认识，在受到垄断做法侵害时提出要求，对他们的利益提供法律保护。

70. 公平竞争和消费者保护署需要建立更有效的机制，确定该署执法和竞争政策方面的优先事项。

71. 该署和其他执行反垄断法和制定反垄断政策的利益攸关方需要获得关于反垄断法和经济学基本常识的培训。

72. 应通过一项有效的公共关系政策并建立与媒体的关系改善公平竞争和消费者保护署的形象和可见度。有必要提高该署处理公共关系的能力。

73. 改进对国家补贴的管理以及在其他政府机构中提高对国家补贴原则的认识似乎对于实现政府的经济和社会目标也能发挥非常有效的作用。

74. 应改善公共采购规则和程序，以便促进竞争，包括电子投标的使用。

75. 在公平竞争和消费者保护署与其他部门管理者之间似乎有很大的重叠，因此有必要对他们的职责进行更明确的分工，并加强协调，尤其是在公共采购、自然垄断和占据主导地位公司等方面。

76. 可以单独地解决这些问题，也可以通过国家竞争发展方案处理这些问题。

B. 建议

1. 体制安排

77. 强烈建议公平竞争和消费者保护署管理理事会满员开展工作，因为没有这一管理理事会，公平竞争和消费者保护署的执行工作和提出的竞争政策建议就没有充分的法律效力。

78. 应确保公平竞争和消费者保护署在制定执法工作的优先事项和制定竞争法和竞争政策举措方面保持独立于政府其他部门的更大的实际独立性。

79. 通过建立有关的专业协会等方式促进专门从事反垄断事务的私人律师的发展。法律上作出规定允许私人向法院提出索赔要求有助于促进专门从事反垄断案件工作的私人律师的发展。

80. 有必要为反垄断法执法工作人员提供充分的反垄断法和经济学培训班。

2. 改进竞争立法和政策

81. 考虑改善对竞争法的英文翻译本，使之成为外国投资者、其他利益攸关者和外国专家及国际机构所更为明确易懂。

评价支配地位

82. 建议考虑利用基于市场份额上限以外的定质指标对支配地位进行评价，如准入/扩张可能性，市场现状和支配地位的可持续性指标，以便避免过度执法和节省公平竞争和消费者保护署有限的资源，并最终制定市场定义和支配地位评价指南。

卡特尔和反竞争协定

83. 应考虑是否能对目前的竞争法进行修订，以便更明确地区分横向(卡特尔)与纵向反竞争协定的差别。建议在法律中强调卡特尔协定的本质非法性，并避免在用词上被误解为允许对卡特尔给予基于效果的待遇。明确说明只能按照法律规定对卡特尔按适用公司宽大处理方案，而且具体说明授予宽大处理的条件，取决于公平竞争和消费者保护署对卡特尔触法行为的了解，调查所处阶段，申请宽大处理者参与卡特尔协定的程度以及申请者提交的证据类型。

对支配地位的单方面滥用

84. 有必要澄清在竞争法第 15.1.6 条中作出的对支配地位实体的“监督”一词的定义，以及说明根据该法以及公平竞争和消费者保护署的指南如何执行监督工作。

85. 建议根据技能开发和竞争法执行制度中体制框架的完善程度，在审理对竞争的纵向制约时逐步推行和增加对基于效果办法的使用。在制定国家支持市场竞争方案中适宜考虑这些因素的相互关系。在制定这一方案的过程中大有可能协同国际捐助组织开展工作，为参与处理在蒙古出现的单方面滥用行为的利益攸关方提供培训和开展能力建设。

审查合并案

86. 提出合并案补救措施的规定，包括在竞争法中提出结构性补救办法和根据该法规定制定合并指南。这些指南包括就合并可能产生的有碍竞争效果采取补救措施的规定。建议向公平竞争和消费者保护署工作人员提供审查合并案的培训，同时将必要的培训和参考资料留给蒙古。

制裁

87. 考虑对妨碍检查作出更为严肃的惩罚。

88. 制定更有效的法律规定，以收集罚款和让金融管理部门尽可能参与这一进程。

补偿损失

89. 考虑在法律上让受害方对反垄断进行索赔，同时制定一个法律框架，让数量众多、分散而无组织的反垄断违法行为受害者提出维权集体诉讼。倡导为企业、消费者和参与消费者保护工作的非政府组织提供获得反垄断受损补偿的可能性。

调查程序

90. 建议制定一项公平竞争和消费者保护署反垄断调查程序指南。

国家补贴控制

91. 考虑进一步完善与国家补贴控制有关的竞争立法规定。目前国家补贴规定只限于对一系列危机形势采取的对应措施，包括对具体商品战略储备的大量储存。鉴于蒙古政府努力实现雄心勃勃的发展

和工业化计划，因此必须制定法律规定，确保以透明和具有竞争力的方式将国家补贴分配用于工业化和区域发展项目。

公共采购

92. 目前只有当采购价格高于公开市场价格的商品时才使用公开招标程序。建议对公共采购法进行修订，以便为招标起价设定一个公平的价格上限，只要能够达到采购商品和服务的技术指标以及投标者达到资格标准，则不对投标者标出较低价格作出限制。

93. 也应进一步改进与竞争署之间的协调，以便满足采购需要并确保遵守竞争原则。

94. 还建议在法律上作出规定允许对政府采购进行电子招标，同时开发一个试点版本，对互联网上的电子公共采购网站进行测试，并对潜在用户进行培训。

3. 执法

95. 考虑对竞争法进行修订，以便延长反垄断案的调查时间。

4. 部门管理

96. 必须改进竞争署与部门管理机构之间的协调，在法律上界定竞争署与所在部门(如电信、电力和航空运输)的部门管理机构之间的职责分工，对竞争立法和部门管理条例作出必要的修订。由于部门管理机构在技术问题上更具专长，因此公平竞争和消费者保护署应注重遵守竞争原则的问题，而部门管理机构则规范市场参与者，包括对进入市场和利用基本便利的平等机会的控制，同时遵守价格标准，以避免消费者受到市场参与者的高价剥削。然而，价格管理本身并不是竞争署的直接职责。在自由化和国有企业私有化的进程

中，也应鼓励公平竞争和消费者保护署向部门管理机构倡导竞争原则和采用更有利于竞争的贸易模式。

97. 应明确界定和开列受管制和不受管制的部门。部门性行业协会不应有权干预供应商的价格/产出/市场分配政策。蒙古政府不应授权批准或甚至考虑由行业协会提出定价建议。应考虑制定部门性竞争政策，包括政府各项措施，为促进竞争创造基础设施和基本便利条件。

5. 具体部门的竞争

石油产品部门

98. 应排除由贸易商(通过其协会)与政府联合确定石油产品价格的可能性。建议政府作出以下抉择，或让政府对石油产品价格、销售、技术标准等进行管理，或在这一部门尽最大可能实施竞争立法，包括使长期违反竞争法的公司作出结构性分离。建立一个商品交易所，包括一个电子贸易设施和期货交易所有助于促进这一部门贸易更具竞争性。同时也建议考虑使石油产品的批发和零售贸易分类定价。

99. 在石油产品部门，政府亟需制定一项促进蒙古国家炼油业发展的方案，促进燃料贸易部门的竞争。

100. 建议公平竞争和消费者保护署研究能否开展深入研究，查明蒙古航空燃油市场价格高企的原因，以便随后考虑在航空燃油市场执行竞争法的行动。此外，公平竞争和消费者保护署可考虑规划和制定一项竞争倡导方案，游说政府利益攸关者建立一个国家炼油设施，利用蒙古的国内石油储藏生产航空燃油，用于国内市场的销售。

传统产品的贸易

101. 为了限制市场中间商的剥削行为，为蒙古传统农业和畜牧业产品的贸易建立互联网电子商品交易所，并为潜在用户提供培训。

6. 竞争和国家控制的企业

102. 建议公平竞争和消费者保护署与国家财产委员会就国家控制的企业进一步私有化和自由化的项目共同开展工作。主要侧重点包括：

- (a) 避免私人垄断取代国家垄断；
- (b) 确保使国有企业合理分拆，以便促进竞争；
- (c) 提供获得基本供应和便利的平等机会；

(d) 根据情况在执行反垄断法与国家对价格和生产的管制之间作出适当的平衡。

7. 政策连贯性

103. 鉴于蒙古政府正在实施雄心勃勃的发展计划，因此必须在产业和区域发展政策之间寻求适当平衡，并保护市场竞争。建议公平竞争和消费者保护署参与制定许可证规则，给予减让条件的标准和选择政府支助的公司。

8. 国际合作

104. 提高公平竞争和消费者保护署的认识，以进一步了解从从事合作工作的外国竞争管理机构和国际组织获取信息的可能性，以便促进在蒙古执行反垄断法。

105. 建议公平竞争和消费者保护署参加讨论竞争问题的国际论坛的活动，其中包括国际竞争网、经合组织和贸发会议，利用这些机会交流意见，借鉴其它法律体系在执行竞争法方面的经验。

106. 寻求签署国际法律援助协定，使外国管理当局有权代表公平竞争和消费者保护署要求对在蒙古的违法行为提供证据。但首先制定法律规定，保证不披露从外国管理当局获取的信息。

9. 倡导竞争

107. 致力于在参与执行竞争法过程和制定竞争政策的各类不同的利益攸关方中为竞争署树立更好的形象和威望。为此制定与传媒打交道的政策和开展工作人员的培训。制定执行竞争法和开展竞争政策的定期信息通报，并建立一个公平竞争和消费者保护署网站，刊登法律原则，关于具体的反垄断执法问题指南，关于正在审理的案件的最新情况通报、制裁、以及关于竞争政策问题的讨论文件。

10. 能力建设

108. 建议公平竞争和消费者保护署开发连贯一致的人事关系、知识管理和经验交流能力。

109. 在该署与警察之间创造进一步开展协调的条件，以便获得证据，尤其是关于卡特尔协定的证据并且开展拂晓突袭。

110. 必须改善竞争署与其他政府机构之间的协调。
