让反垄断执法更加规范高效

法治观察

通过设定精细化和实操化的反垄断监管标准，优化反垄断监管流程，能够有力提升反垄断监管的科学性和统一性，并为市场主体提供更加清晰的行为指引

□ 翟巍

近日，国家市场监管总局发布了《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》四部反垄断法配套规章，相关规定自今年4月15日起施行。

反垄断执法对于维护市场竞争秩序、充分发挥市场配置资源作用、维护消费者利益和社会公共利益都具有重要意义。近年来，市场监管部门聚焦人民群众的急难愁盼问题，在原料药、公用事业、建材、汽车等民生领域开展常态化反垄断执法，有力维护了公平竞争的市场秩序和消费者的切身利益。

为了更好地指导反垄断实践，去年8月1日起，新修订的反垄断法开始实施。此次发布的这些配套规章，不仅是新反垄断法在监管层面的实施细则，而且是监管部门推进反垄断监管规范化、常态化建设所做的制度性探索。就具体内容来说，这些配套规章对新反垄断法内容予以细化和延伸，通过设定精细化和实操化的反垄断监管标准，优化反垄断监管流程，能够有力提升反垄断监管的科学性和统一性，并为市场主体提供更加清晰的行为指引。

综合来说，这些反垄断法配套规章具有以下鲜明特征：其一，针对新反垄断法中若干内涵模糊的术语进行解读和释明，以避免这些术语在执法中被误读和误用，这有助于提升反垄断监管的规范性和稳定性。例如，在垄断协议认定层面，相关规定明确了“组织行为”和“实质性帮助行为”的具体内容和构成要件；在经营者集中认定层面，明确了“控制权”和“共同控制”的构成场景。

其二，注重细化与强化新反垄断法的执行机制，提升反垄断监管效率和威慑效力。例如，这些配套规章明确了涉及经济垄断行为和行政垄断行为的“行政约谈”制度的内容、流程、方式，并完善了反垄断举报反馈机制。

其三，聚焦垄断行为的类型化、场景化规制，夯实新反垄断法的落地实施机制。例如，《禁止滥用市场支配地位行为规定》不仅罗列了各类滥用市场支配地位行为的评估要素体系，而且明确了各类滥用市场支配地位行为获得正当性所必需的正当理由内容。

其四，遵循规范性、科学性和审慎性相结合的监管原则。依据新反垄断法规定，如果企业能够证明它在相关市场的市场份额低于监管部门设定的标准，并符合监管部门规定的其他条件，那么企业实施的纵向垄断协议行为不被禁止。不过，这一市场份额的具体比例应当是多少，以及是否应当具有行业差异性，在理论和实践中尚有较大争议。因此，《禁止垄断协议规定》并未列出关于这一市场份额的细化认定标准，这一“留白”行为体现出监管部门科学监管和审慎监管的态度。

就功能定位而言，针对企业可能实施的经济垄断行为，此次配套规章不仅划定了监管红线，设定了反垄断刚性执法的标准与流程，而且能够发挥对企业反垄断合规体系建设的柔性指引效应，这有助于营造健康、有序的公平竞争环境；针对行政垄断行为，此次配套规章则要求强化公平竞争审查机制，并进一步细化了反垄断执法机构对行政垄断行为的监管权限和流程，如明确反垄断执法机构在提出整改行政垄断行为的行政建议书时，需载明被调查单位改正的时限及要求，而被调查单位具有书面报告改正情况的反馈义务。这有助于改善以往反垄断执法机构对行政垄断行为刚性约束不足的状况，助力全国统一大市场建设。

维护公平竞争是市场经济发展的内在诉求和基本属性。这四部配套规章既是监管部门对过往反垄断监管经验的总结和升华，也是针对新时期维护公平竞争需求的制度性创新。这些配套规章将不仅发挥对现有反垄断监管机制的补白和补强功能，彰显出新时期反垄断监管规范化、常态化、科学化的特征，而且对今后反垄断司法裁定标准的设定也具有参照价值。

（作者系华东政法大学竞争法研究中心执行主任）

加强未成年人保护需要集成发力

基层调研

□ 宋教德

保护好未成年人功在当代，利在千秋。未成年人保护是一项系统工程，需要社会各界齐抓共管。检察机关承担着未成年人司法保护与法律监督的重要职责，近年来，山东省寿光市检察机关主动融入基层社会治理大格局，以“检察+民政”双引擎联动促进社会多元力量集成发力，推动建立党委领导、政府主导、检察推动、部门配合、群团协同、社会参与的县域未成年人综合保护新模式。

推动人员队伍集成，构建上下贯通的组织体系。保护未成年人健康成长，是社会各方的共同责任。未保工作在基层乡村实践中，还存在队伍分散、人员不足、合力不大的问题。寿光市充分发挥党政综合优势、检察机关和民政部门专业优势，构建市、镇、村由党政主要负责人任“双组长”的“三级”组织领导体系。市级设立市级未成年人综合保护中心、镇街设立未成年人保护工作站、村级设立未成年人保护工作室，建立了“检察官+未保专员、未检员+专业社工、志愿者”一体化工作模式，人员队伍达3200余人，确保未保工作有人管有人抓有人干。

推动预防工作集成，形成多元化参与格局。做好源头预防是对未成年人最基础最有效的保护。面对未成年人数量庞大、现实情况各异的实际，在检察机关推动下，寿光市未成年人保护工作领导小组将预防工作放在重要位置，明确各成员单位职责，建立以常态预防、分级干预、精准帮扶为主要内容的“三级防护”体系，联手织密未成年人保护网。所有员额检察官担任法治副校长，常态化开展“送法进校园”活动。组织对未成年人信息定期摸排建档，划分风险等级，有针对性进行提前矫正预防，目前检察机关对300余名家庭困难、家庭教育不到位的未成年人进行干预帮扶。针对问题青少年和涉罪未成年人开展社区矫正风险评估和隐患排查，通过政府购买服务方式对80余人精准开展个案附条件不起诉考察帮教、社会调查等未成年人司法保护工作，建立帮教审查、隐私保护等精准帮扶工作机制。

推动信息数据集成，搭建互联互通的信息共享平台。针对基层部门未成年人保护工作数据相对独立、一定程度上存在“信息孤岛”的问题，我们联合民政部门共同研发“寿·保护”未保智慧平台，实现“线上+线下”立体保护，做到涉未成年人侵害线索“一键报告”、保护需求“一键落实”。该平台还设立“寿检之家”子平台，集法治宣传、综合救助、考察帮教、维权举报多功能于一体，同时接入电子政务平台，建立涉未热线转介联办机制。目前收集未成年人保护线索2000余条，开展帮扶救助500余人。

推动专项整治集成，净化未成年人健康成长社会环境。我们在办案中发现，校园欺凌、网络诈骗、性侵伤害等侵害未成年人的行为在乡村基层时有发生。对此，我们通过“检察监督+行业监管”双管模式，集合多部门开展专项整治，发现了许多源头治理短板。多年来，寿光市检察机关通过工作汇报、情况通报、检察建议等多种方式，争取市委、市政府支持，与公安、民政、教育、市场监管等部门共同开展校园周边秩序、“小饭桌”食品安全等专项整治活动，最大限度消除隐患，并推动主管部门出台行业自律规范，为未成年人健康成长创造良好社会环境。

做好未成年人保护这项“朝阳事业”，需要“六大保护”相互融合、协同发力。检察机关要及时转变司法理念，准确把握未成年人司法保护规律，督促和指导有关部门落实好法定职责，将未成年人综合保护工作融入基层社会治理大格局，以司法保护、能动履职助推家庭、学校、社会、网络、政府保护整体落实，让“1+5>6”，共同把未成年人保护工作做得更好更实。

（作者系山东省寿光市人民检察院党组书记、检察长）

绷紧税收数据安全弦

社情观察

□ 舒圣祥

近日，一起由辽宁省鞍山市警税部门联合侦破、涉及全国11省25市、涉案金额千亿余元的利用黑客技术手段虚开增值税专用发票案宣告终结，14名主要被告人被依法宣判。至此，一个全环节犯罪网络组织被彻底摧毁。

增值税属于流转税，通俗来讲，就是针对买卖价格差征收的一种税。每一张增值税专用发票，对收票单位而言，其实都是钱，能够直接用于抵扣税款或者用于出口退税。在巨大的经济利益驱使下，虚开增值税专用发票行为屡见不鲜，给国家造成巨大税收损失。近年来，此类违法犯罪更是呈现出团伙化、专业化、智能化的态势，作案手段也日益复杂化、隐蔽化，涉案金额动辄上亿元。之前，浙江绍兴警方就曾破获一起涉案金额高达4800亿元的虚开发票案件。在涉企犯罪中，虚开增值税专用发票占比也长期居高不下。这都警醒有关方面，打击虚开发票犯罪须久久为功。

这起案件除了金额巨大之外，还有一个引人关注的特点，就是犯罪分子利用了黑客技术。笔者在裁判文书网上查询，去年4月山东省淄博市临淄区人民法院审理的一起虚开增值税专用发票案，犯罪分子也使用了黑客技术手段。此类手段主要是通过在税收管理信息系统内篡改数据，给有关公司虚增进项库存，然后对外开具销项发票，从中牟利。这必须引起税收监管部门的高度警惕，有必要从此类案件中吸取经验，及时堵上技术漏洞，不断提升税收管理信息系统的安全性。

严厉打击涉税违法犯罪，既是保障国家财政收入、维护良好税收秩序的要求，也是保障市场公平竞争、维护社会公平正义的要求。在税收征管从“以票管税”走向“以数治税”的背景下，确保税收管理信息系统的数据安全异常重要，如果黑客可以通过技术手段，随意篡改作为税收征管基础的数据，其潜在危害性丝毫不低于虚开发票本身。黑客技术进入涉税犯罪领域，无疑对公安、税务部门提出了更高要求，既要严查严罚，也要积极补漏，时刻绷紧税收数据安全弦，这样才能持续压缩涉税违法犯罪空间，维护国家税收安全。

“买家秀”沦为“卖家坑”需重塑机制

热点聚焦

□ 张淳艺

近日，据《法治日报》报道，一些商家利用消费者依赖评价的购物心理，采用“刷好评”等虚假口碑营销，诱导消费者购买名不副实的产品，让“买家秀”沦为了“卖家坑”。

网络购物不像线下实体店购物，可以看得见摸得着，这就需要建立消费评价制度，通过消费者发布切身感受，让更多人充分了解产品和服务情况，减少信息不对称，从而理性消费。对此，我国电子商务法明确规定，电子商务平台经营者应当建立健全信用评价制度，公示信用评价规则，为消费者提供对平台内销售的商品或者提供的服务进行评价的途径。

然而，道高一尺、魔高一丈。一些经营者见招拆招，祭出“好评返现”法宝，让消费者为自己站台背书。只要按照商家要求，给予五星好评并评论一定字数、附上图片，截图发给商家就能获得金额不等的红包，于是一些消费者就在蝇头小利的诱导下，给出了违心的好评。还有商家承诺“产品一年内免费更换”，前提是在之前的评论下进行追评，重新介绍一下产品的优点，这种套路在很大程度上掩盖了产品的质量问题。还有，一些经营者干脆通过中介雇佣水军，进行刷单炒信，由此还形成了一条灰色产业链。

本应是监督商家的评价制度，却反过来为商家所利用，成为误导消费者的工具。“买家秀”沦为“卖家坑”等乱象，严重背离了制度初衷，破坏了诚实信用的市场原则，侵害了消费者的知情权、选择权，不利于电商行业的健康发展。有关部门和全社会应引起高度重视，重塑评价生态，避免机制失灵。

首先，建立有奖举报制度。有时候，消费者网购的商品不尽如人意，甚至存在问题，但当五星好评可以让自己“回血”，追加好评可以实现免费更换时，不少消费者还是心甘情愿被商家牵着鼻子走。有关部门不妨采取有奖举报的方式，经查证后若举报属实，可适当奖励举报有功的消费者。当举报奖励远远高于商家的小恩小惠，必将有力调动消费者的监督热忱，让诱导评价成为过街老鼠。

其次，提高水军刷单代价。近年来，有关部门多次开展打击刷单炒信、虚假宣传等不正当竞争行为的专项整治行动。不过，整治刷单炒信，处罚商家和非法中介只是一方面，还要提高水军刷单的违法成本。各电商平台应加大惩戒力度，对于查实刷单的账号，应将其手机号码、身份证号等个人信息列入黑名单，禁止重新注册其他账号；同时，探索各平台之间的信息共享机制，形成“一处刷单，处处受限”的联合惩戒机制，让刷单炒信无处遁形。

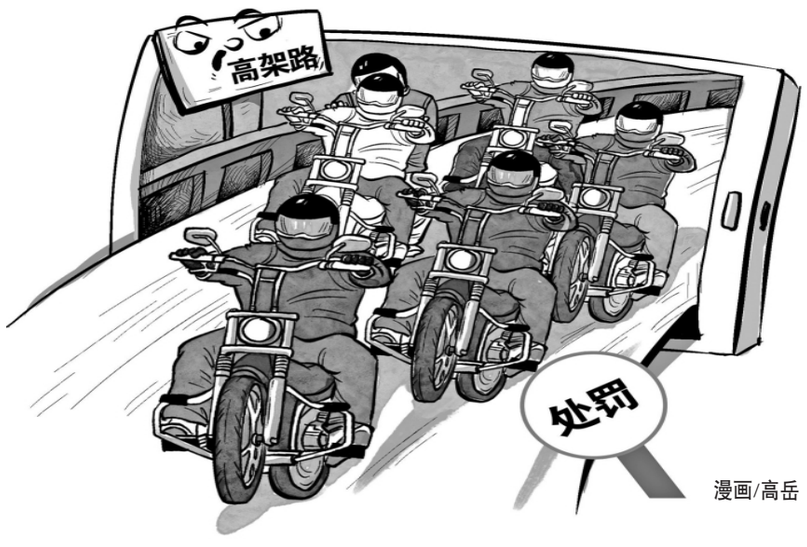
此外，优化平台推荐机制。根据电商平台的通用算法规则，好评多、下单量大的商品，曝光率和排名就会靠前，对于一些新开店铺来说，往往只能接受刷单炒信的“潜规则”，以期出现在推荐产品名单前列。对此，平台应进一步优化推荐机制，让每一个货真价实、诚信经营的商家都有脱颖而出的机会，从而引导商家老老实实练好内功，不走刷单的旁门左道。

图说世象

近日，11名驾驶员驾驶摩托车组成车队在江苏省苏州市一高架路上行驶，并拍视频炫耀。由于苏州明令禁止摩托车在高架路上通行，当地警方遂迅速展开调查，通过调取监控，锁定11名驾驶员。最终，11人均被依法处以相应处罚。

点评：骑手们可以享受迎风前行的骑行乐趣，但不能把“驶不得”的公路当做自己耍酷的舞台，依法被罚，理所应当。

文/常鸿儒



漫画/高岳

合力守护“少年的你”

法治民生

□ 樊树林

近日，海南省临高县未成年人欺凌事件引发广泛关注。根据当地联合调查组发布的情况通报，涉事人员均为未成年人，当事人宋某与林某因琐事发生口角，双方分别纠集多名未成年人于不同时间对对方实施殴打。目前，公安机关已依据治安管理处罚法相关规定，对其中已满十四周岁的违法未成年人依法给予行政处罚，并责令其监护人严加管教。同时，当地启动问责调查程序，对严重失职失责的学校校长予以免职。

事件通报的情况也许和公众的想象有所出入，但究其本质，依然是一起触目惊心的校园暴力事件。事件中的双方无论是处于特定时段的非理性冲动约架，还是一方因之前遭受欺凌而选择以暴制暴，都说明了遏制校园暴力、禁绝校园欺凌的重要性。视频里十三岁女孩被自己熟悉的同学虐待殴打，身心健康受到严重损害；那些已满十四周岁的违法未成年人受到行政处罚，同样令人惋惜。这起事件给社会的警醒无疑是多方面的。

校园暴力是圣洁校园潜滋暗长的“恶之花”。近段时间以来，多地被曝发生校园欺凌事件，深深刺痛了社会的神经。而这些被媒体曝光的校园欺凌事件仅是少数。有关数据显示，目前只有约20%的校园欺凌案件受害者会报告给老师或学校，而剩下的很可能都“石沉大海”。那些发生在隐秘角落里的校园欺凌事件，已成为侵害未成年人身心健康的一颗“毒瘤”。

校园欺凌之所以难以遏制也是多种原因所致。一是社会“丛林原则”“拳头法则”对未成年人群体造成不良影响，未成年人作为成人世界的“镜像”，一定程度上会投射出大环境的“病灶”；二是网络媒体有意无意地渲染暴力，“江湖文化”“盅惑仔”等亚文化对青少年产生了不良示范；三是法律对校园欺凌现象的惩罚力度不够，学校教育惩戒功能弱化，许多学生遭遇欺凌而不敢声张。

近年来，遏制校园欺凌越发受到广泛关注。新修订的未成年人保护法明确规定，学校应当建立学生欺凌防控工作制度，对教职员工、学生等开展防治学生欺凌的教育和培训。为了更好地呵护未成年人健康成长，学校要严格依照相关法律法规规定，建立集预警、发现、报告、处理、惩戒、心理疏导等于一体的校园欺凌防治体系。以此次事件为例，如果所在学校相关防治体系完善，那么应该就能在相关事件出现倾向性苗头时就将其掐灭，而不是任其发展到今天这般严重的事态。当然，对于违反治安管理或者涉嫌犯罪等严重欺凌行为，学校也要及时向公安机关、教育行政部门报告，追究相关当事人的法律责任。

在学校扎紧篱笆的同时，家长也应时刻关注孩子的情绪变化、生理变化、心理变化，及时发现异常，追本溯源，而不是让孩子在孤寂的角落里哭泣。对于留守儿童，除了监护人要履行应有的义务外，相关人员也应定期对他们进行走访，及时发现苗头并进行疏导。

构建一个守法护法、平等友爱的社会大环境，更是减少校园欺凌事件的基础。在网络已经深入渗透公众生活的当下，无论是传统主流媒体，还是自媒体，都要肩负起自己的职责，让那些暴力、恐怖、血腥的文本和镜头远离未成年人。剜掉校园欺凌“毒瘤”，守护“少年的你”是每个人的责任，谁也不能置身事外。

用户行踪信息不是获利工具

□ 周卫法

近日，“一女孩因点击新闻链接泄露自身位置惨遭不幸”的报道引发网友热议。“泄露行踪信息真的能要人命！”不少网友慨叹之余纷纷表示，保护个人信息安全刻不容缓。

这起案件案情并不复杂，被害女生贾某与前男友刘某分手后不堪其扰，到外地工作。后来，刘某了解到一款App，付费后可以获取他人位置信息，于是便向贾某发送了该App内的一个新闻链接。贾某点开后，刘某随即收到其位置信息，于是追踪至贾某处，最终酿成了悲剧。最后，刘某因构成故意杀人罪被判处死刑，缓期二年执行。而提供定位服务、泄露女孩行踪信息的App运营者，也被司法机关绳之以法。

仔细盘点这起案件，我们不难发现：这款App运营者旨在通过非法手段获取公民个人行踪轨迹信息并以此牟利，且作案方式隐秘、潜在危害性大。具体而言：其一，为了增强窃取他人行踪信息的隐秘性，这款App采取了发送新闻链接的方式诱导用户点击，大大降低了人们的戒备心；其二，在新闻链接被点开后，其会弹出一个“是否同意使用您当前位置”的提示窗，可实际上无论被定位者是否同意都会被精准定位，这本质上就是变相强制收集他人行踪信息。

个人行踪轨迹信息在法律上属于敏感个人信息。由于敏感个人信息与个人生命健康紧密相关，因此法律法规对此保护非常严格。我国个人信息保护法明确规定，只有在具有特定目的和充分必要性并采取严格保护措施的情形下，相关主体才可处理敏感个人信息。相关司法解释也明确规定，非法获取、出售或者提供个人行踪轨迹信息被他人用于犯罪，或者数量达50条以上的，即涉嫌构成侵犯公民个人信息罪，且属于情节严重的情形。

尽管法律对公民个人信息尤其是敏感个人信息的保护已经非常严格，实践中司法机关对此打击力度也很大，但仍有一些App运营者对法律缺乏必要的敬畏，对非法获取、出售公民敏感个人信息的社会危害缺乏足够的认知，导致类似违法犯罪案件不时发生。这起案件再次警示所有App的设计者、开发者，用户个人信息不是牟取非法利益的工具，一意孤行、以身试法，必然要受到法律的严惩。

监管互联网广告要发挥公私协同效应

E法之声

□ 宋亚辉

近日，国家市场监管总局修订发布了《互联网广告管理办法》（以下简称《办法》），将于今年5月1日起施行。《办法》无论在监管理念还是监管手段上都作出了重大调整，有助于合理应对数字经济时代的新型互联网广告。

商业广告对于引导消费、扩大内需、拉动经济增长等均具有重要作用。从互联网产业发展角度看，商业广告不仅是众多互联网公司赖以生存的收入来源，而且是互联网公司与广大网民之间进行劳动交换的“硬通货”。这种商业模式在网络经济时代多不胜数，例如免费视频服务+贴片广告、免费通讯服务+弹窗广告、免费搜索服务+竞价排名广告等。可以说，互联网广告和广告收入是数字经济发展的重要驱动力之一。因此，需要特别注意平衡监管与产业发展之间的关系。

2016年，原国家工商总局曾颁布了《互联网广告管理暂行办法》，对维护公平竞争、打造规范有序的广告市场提供了重要制度支撑。7年来，我国互联网广告市场持续快速增长。随着互联网技术和广告市场的转型升级，广告监管理念和规则也需要与时俱进地作出调整。

无论是理论层面还是实务层面，此次《办法》最引人注目的变化在于重视发挥公共规制与平台自治的协同效应。政府机关作为法律授权履行公共职责的部门，承担广告监管职责自不待言，但网络平台企业作为市场经济的私主体，也应参与网络广告的治理，这是我国近年来互联网广告监管思路的重大变化，这样的公私合作理念尤其值得关注。作为公私合作监管理念的重要体现，此次《办法》明确规定：“互联网平台经营者在提供互联网信息服务过程中应当采取措施防范、制止违法广告”，这里将网络平台视为违法广告的“过滤网”，要求网络平台扮演“协同监管者”的角色。

在互联网时代，面对网络空间的海量广告信息与技术壁垒，加强公共规制与平台自治之间的协作尤为必要。从互联网技术和平台经济自身的特点来看，网络平台对于其平台内的违法广告，往往比政府监管机关拥有更强的识别能力和管控优势，且成本更低。在此情况下，充分调动网络平台的积极性管好“责任田”便显得愈发重要。正是基于这样的考虑，不少国家和地区的互联网平台立法均强调发挥网络平台的“协同监管者”角色，这有助于充分发挥政府与平台的比较优势和协同效应，实现互联网广告的公私合作治理，借此缓解政府单一监管的高昂成本和繁重负担，以更低的成本建设更有序的广告市场。

如何应对信息技术的挑战，也是《办法》在制定过程中重点考虑的问题。不同于传统平面媒体广告，互联网广告通常蕴涵着一定的技术因素，而技术往往是一把“双刃剑”：既能有效提升广告设计、制作、发布和传播的效率，也会给市场监管带来各种技术性难题和监管障碍。以算法推荐广告为例，这种依赖动态大数据技术进行精准投放，并实现“千人千面”效果的新型广告，不仅隐匿了广告发布和公开展示的过程，而且可能通过大数据识别技术有意避开监管者的视线，监管工作因此变得困难重重。对于这种技术导向型的广告，监管手段的应用不仅要讲究实效，而且应尊重技术逻辑，避免不当监管阻碍技术进步。

为此，《办法》采取了一种柔性的折中监管策略，要求采用算法推荐方式发布互联网广告者，“应当将其算法推荐服务相关规则、广告投放记录等记入广告档案。”这实际上是要求广告主体自行打开“算法黑箱”，解释广告推荐规则、记录广告推送对象，以便为后续的政府监管提供信息基础。这在理论上是对“信息规制工具”的运用，这种柔性举措既不会阻碍技术进步，还有助于加强广告监管，充分尊重了法律逻辑与技术逻辑的双重要求。

总体来看，《办法》既考虑了广告市场监管的需要，又考虑了广告产业的技术创新与潜在发展空间。很多规则的设置也有助于合理平衡市场监管和产业发展的双重价值。对于市场监管法律体系而言，任何监管规则的设定都应遵循市场逻辑、尊重技术条件、考虑产业发展空间，由此才可促进互联网广告乃至整个市场经济的良性发展。

（作者系南京大学法学院教授，教育部青年长江学者）