



法治政府

LEGAL DAILY

主编:徐强
编辑:侯建斌
美编:李晓军
责校:邓春兰
信箱:jingjubu666@163.com

2021年12月31日
星期五

年终特稿

2021年反垄断执法趋于精准化专业化

2022年将更常态化保障市场公平竞争

□ 本报记者 万静

2021年,被业界冠以“反垄断大年”之名。在这一年,我国反垄断工作和竞争政策在顶层设计、立法建设、机构建制等多方面取得了不俗的成绩,特别是反垄断执法的案件数量、案件影响力都超过以往。多个平台经济领域的反垄断行政处罚案例的发布、平台经济、原料药领域反垄断指南的发布、公平竞争审查制度实施细则的修订完善、反垄断法修订进入全国人大常委会审议阶段、国家反垄断局挂牌成立……

大案首案不断影响力空前

2021年反垄断最受关注的是,我国反垄断执法的大案要案不断,影响力空前。2020年12月14日,市场监管总局依法对阿里巴巴投资收购银泰商业股权、阅文集团收购新丽传媒股权、丰巢网络收购中邮速递股权三起未依法申报违法实施经营者集中案作出行政处罚决定,对涉案企业各罚款50万元,这标志着我国加强反垄断执法特别是平台经济领域反垄断执法的开始。2021年4月10日,市场监管总局对阿里巴巴集团“二选一”等行为作出行政处罚,责令其停止违法行为,并处以其2019年销售总额的4%共计18.28亿元罚款,同时发布行政指导书。争执多年的互联网电商平台“二选一”问题在反垄断执法层面有了明确的答案。7月24日,市场监管总局依法对腾讯控股有限公司作出责令解除网络音乐独家版权等处罚。本案是我国反垄断法实施以来,对违法实施经营者集中采取必要措施恢复市场竞争状态的第一起案件。10月8日,市场监管总局依法对美团公司实施“二选一”等垄断行为作出行政处罚决定,责令其停止违法行为,退还“二选一”保证金12.89亿元,并处以其2020年销售总额的3%计34.42亿元罚款,同时发出行政指导书,要求美团全面整改。在强化平台经济领域反垄断的同时,市场监管总局和地方市场监管局对其他领域的反垄断执法也没有放松。

11月20日,市场监管总局对外公布43起未依法申报违法实施经营者集中案件处罚决定,腾讯、阿里、美团等多家互联网企业均被处以50万元罚款的顶格罚款。在地方层面,天津市市场监管委对三家原料药企业垄断协议行为罚没合计约5078万元,江西省市场监督管理局对丰城市预拌混凝土协会及其8家会员企业垄断协议行为罚没款共计2.86亿元,浙江省市场监管局对公牛集团垄断协议行为罚款29481万元。据不完全统计,在行政处罚方面,这一年我国各地的行政垄断执法案件大约产生近四十件。记者梳理发现,行政权力滥用比较集中在县级政府层面,其中财政、教育、工信、住建等部门是较为集中的领域。

反垄断执法精准化专业化

记者注意到,在2021年频频曝光的反垄断执法大案中,互联网领域和经营者集中方面的反垄断执法案例占有很大比例。2021年3月12日,市场监管总局依法对互联网领域十起违法实施经营者集中案作出行政处罚决定。4月30日和7月7日,市场监管总局分别对互联网领域9起和22起违法实施经营者反垄断自律公约,这份自律公约主要以维护市场公平竞争秩序、重视消费者福利保护、加强自主创新为原则,倡议各互联网企业积极推进行业自律,共同创造良好行业竞争环境。这意味着,互联网平台经营者在反垄断的自律和合规方面迈出重要一步,对其他行业的经营者有示范作用。

反垄断不仅是执法和司法行为,经营者自觉按照反垄断法的要求行为,从而使反垄断法得以实施,这也是最符合效益和最理想的实施形式。“反垄断合规具有事先预防和抑制垄断违法行为的功能,已经成为反垄断法实施的重要组成部分和新趋势。”王先林告诉记者。今年7月13日举行的2021中国互联网大会“创新和知识产权发展论坛”上,阿里巴巴、腾讯等33家互联网企业签署《互联网平台经营者反垄断自律公约》,这份自律公约主要以维护市场公平竞争秩序、重视消费者福利保护、加强自主创新为原则,倡议各互联网企业积极推进行业自律,共同创造良好行业竞争环境。这意味着,互联网平台经营者在反垄断的自律和合规方面迈出重要一步,对其他行业的经营者有示范作用。

以公正监管保障公平竞争

反垄断法律制度本身的明确和完善是强化反垄断的一个基本前提。今年10月19日,第十三届全国人大常委会第三十一次会议对《中华人民共和国反垄断法(修正草案)》进行了首次审议,并于10月23日全国人大审议通过并公布施行。这标志着我国反垄断法在实施13年之后的首次修改进入关键阶段。国务院反垄断委员会专家咨询组成员、对外经济贸易大学法学院教授黄勇指出,征

求意见稿中有许多亮点,其中非常重要的就是关于强化竞争政策基础地位、公平竞争审查制度方面的新规定,这对于我国建立统一开放、竞争有序的全国大市场意义重大,有利于使我国各行各业,包括互联网行业,享受到全面深化改革开放带来的发展红利。2021年12月8日至10日,中央经济工作会议在北京召开。会议指出,必须坚持高质量发展,坚持以经济建设为中心是党的基本路线的要求,要提振市场主体信心,深入推进公平竞争政策实施,加强反垄断和反不正当竞争,以公正监管保障公平竞争。

“中央经济工作会议对公平竞争政策实施的强调,值得关注。此次会议精神也基本奠定了明年我国反垄断工作的基调。”黄勇说。黄勇认为,反垄断法最核心宗旨和作用就是保护竞争秩序,发挥市场在资源配置中的决定性作用,进而通过市场竞争为不断促进创新,使消费者能享受到更低的价格、更优质的产品、更好的服务和更多的选择,维护消费者利益和社会公共利益。今年中央经济工作会议分析当前经济形势指出,“我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力”。

在疫情影响下,全球政治经济形势复杂多变,国际大循环受到严重影响,许多地方面临的经济压力较大。黄勇认为,当前的经济形势既是对我国竞争政策的一次大考,也是继续推动全面深化改革向广度和深度进军的良好契机。保障市场经济公平竞争,落实公平竞争审查制度,加强反垄断和反不正当竞争,营造公平的市场竞争环境,能更好提振各类企业积极参与市场经济发展的信心和勇气。目前我国反垄断法已经有了十多年的实施经验,还有自2016年国务院出台的公平竞争审查制度,同时今年11月国家反垄断局的成立以及即将完成的反垄断法修订工作,带给我国反垄断工作最直接的改善,就是执法资源的丰富、人员编制的扩充,可以预期的是,2022年的反垄断执法将更加常态化,并带来执法专业性和程序等方面的进一步提升,为保障市场公平竞争做出更多有意义、有效果的工作。

慧眼观察

□ 李洪雷

行政执法工作面广量大,一头连着政府,一头连着群众,直接关系到党和政府的信任、对法治的信心。行政处罚作为一种基本的行政执法手段和方式,其规范化、法治化水平,在很大程度上决定着我国行政执法乃至法治政府建设的水平。今年1月全国人大常委会修订的行政处罚法自7月15日起开始施行。“法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施”,为了贯彻实施新行政处罚法,《国务院关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》(以下简称《通知》)于近日发布。《通知》聚焦行政处罚法实施中的重点难点问题有针对性地进行了部署安排,对于把行政处罚法中所建立的优良制度转化为实际的执法效能,将发挥积极作用。

一是强调对行政处罚法的学习、培训和宣传工作。新行政处罚法体现和巩固了近年来行政执法领域取得的重大改革成果,回应了实践中的一些突出问题,各级行政机关领导干部和工作人员要全面理解、准确把握其精神实质和具体要求,不断提高执法能力和水平。为此,《通知》对行政处罚法的培训工作进行了详细部署,明确要求将行政处罚法宣传纳入本地区、本部门的“八五”普法规划,落实“谁执法谁普法”普法责任制要求,让人民群众理解这部法律,监督行政处罚行为,维护自身合法权益,体现了法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民的法治理念。

二是落实行政处罚设定方面的新规定。我国行政处罚法的一大创举,是从规范行政处罚设定权角度对行政处罚的设定进行规范。这一次修订行政处罚法,配合行政处罚概念的明确,处罚种类的增列,对行政处罚的设定制度进行了完善。《通知》对于实践中一些地方和部门以行政管理措施之名行行政处罚之实,规避行政处罚法规定的做法,特别要求加以防范,对于行为性质存在争议的,要及时通过解释答复加以明确,这些都具有很强的针对性。《通知》还对认真开展行政处罚定期评估制度提出了具体要求,为适应经济社会发展新形势,《通知》调整了部门规章设定罚款的限额,有利于更加充分地发挥部门规章在维护行政管理秩序中的作用。

三是落实行政处罚实施方面的新要求。推进严格执法,重点是解决执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题。修订后的行政处罚法对行政裁量权基准制度,首次不罚作了规定,完善了行政执法“三项制度”要求,增加了非现场执法的规范,强化了行政处罚与刑事司法的衔接机制,明确了责令退赔的优先顺序。《通知》既对新规定的实施提出了具体要求,例如要求发布多个领域包容审慎清单;又增加了必要的补充性规定,例如明确主动退赔可以依法从轻或减轻处罚;还对可能出现的错误倾向进行了规定,例如明确禁止“一刀切”实施行政处罚。

四是持续改革行政处罚的体制机制。新行政处罚法落实中央关于行政执法体制改革的部署,围绕综合行政执法改革,行政处罚权下放乡镇政府及街道办事处,委托行政处罚等增加了新规定。《通知》为保证相关制度落地提出了具体要求,例如要求建立健全综合行政执法部门与其他行政机关执法信息互联互通、协同配合工作机制;下放赋权要确保“放得下、接得住、管得好、有监督”;健全行政处罚协助制度;建立行政处罚预警通报机制等。

五是大力加强对行政处罚实施的监督,权力不滥大,只要不受制约和监督,都可能被滥用,要强化对行政权力的制约和监督。《通知》要求,要加强省市县乡四级全覆盖的行政执法协调监督工作体系建设,强化全方位、全流程监督,提高执法质量;完善行政处罚案卷评查,执法人员资格管理、责任追究等监督制度,加大监督力度,对有案不立、有案不移、久查不结、过罚不当、怠于执行的,坚决予以纠正;对行政处罚实施过程中出现的同类问题,及时研究解决。

党中央、国务院发布的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》提出,要“积极探索具有中国特色的法治政府建设模式和路径”。在法律确立了相关制度之后,国务院针对制度的实施加以安排部署,以保证法律的有效贯彻,行政与立法的这种有效配合构成中国特色法治政府建设模式和路径的一个重要方面,值得坚持和发扬。

(作者系中国社会科学院法学研究所副所长、研究员)

个人信息保护法律制度体系更加完备

构建起个人信息保护法治堤坝

□ 本报记者 侯建斌

2021年,注定要被载入史册。这一年,个人信息保护法正式出台,这是我国第一部个人信息保护方面的专门法律。个人信息保护法的颁布极大加强了我国个人信息保护的法治保障,在个人信息保护方面形成了更加完备的制度,提供了更有力的法律保障。

这一年,为解决App过度收集个人信息,工信部等部门先后推出一系列举措,持续开展深化App侵害用户权益专项整治。这一年,多部配套政策在路上:国家互联网信息办公室11月14日对外公布《网络数据安全管理条例(征求意见稿)》,明确不得将人脸、步态、指纹、虹膜、声纹等生物特征作为唯一的个人身份认证方式,以强制个人同意收集其个人生物特征信息。

提供、公开、删除等所有处理过程;明确赋予了个人对其信息控制的相关权利,并确认与个人权利相对应的个人信息处理者的义务及法律责任;对个人信息出境问题、个人信息保护的部门职责、相关法律责任进行了规定。在赵精武看来,个人信息保护法的出台,为个人信息权益保护、信息处理者的义务以及主管机关的职权范围提供了全面的、体系化的法律依据。

不过,赵精武提醒,个人信息保护绝不能停留于纸面的权利宣誓与义务要求,更要重视之后法律实施过程中可能面临的新问题和挑战,平衡个人信息权益与信息产业发展发展的双重诉求,个人信息保护还需要有效统筹协调立法、执法和司法三个环节,要让老百姓看得见、摸得着、感受得到真正的个人信息权益保护,推进个人信息保护工作的纵深发展。

完成176万款App技术检测

今年以来,App个人信息保护迎来新阶段。

2月5日,App个人信息保护监管座谈会在京召开。工信部要求,坚持问题导向,重点解决“麦克风权限滥用”“未经用户同意擅自读写相册”“过度索取通讯录”“隐藏个推关闭选项”等当前用户反映强烈的热点问题。

2021年4月,工信部对外公布《移动互联网应用程序个人信息保护管理暂行规定(征求意见稿)》,规定明确,从事App个人信息处理活动的,应当以清晰易懂的语言告知用户个人信息处理规则,由用户在充分知情的前提下,作出自愿、明确的意思表示。在“最小必要”上,从事App个人信息处理活动的,应当具有明确、合理的目的,并遵循“最小必要”原则,不得从事超出用户同意范围或者与服务场景无关的个人信息处理活动。

此后,工信部陆续对外通报多批侵害用户权益行为的App,南方航空、春秋航空等App因超范围收集个人信息,App强制、频繁、过度索取权限,强制用户使用定向推送功能等被通报;格林、我行我宿、驴妈妈旅游等App

因违规收集个人信息被通报。工信部信息通信管理局局长赵志国指出,今年以来,工信部加大治理力度,开展一系列工作,取得明显成效。

一方面,坚持整治力度不减、节奏不变,要求不松,持续深化App侵害用户权益的专项治理,第三季度已经开展10批次集中检测,累计通报1494款违规App,下架408款拒不整改的App,对违规行为始终保持高压震慑。

另一方面,组织产业优势力量,建成并持续优化全国App技术检测平台,不断提升平台自动化检测能力、监测水平和数据分析能力。今年已完成176万款App技术检测,覆盖全国在架App总量的60%以上。

赵志国表示,工信部将认真贯彻落实个人信息保护法,制定配套的细化规定和标准,会同相关部门加快发布实施《移动互联网应用程序个人信息保护管理规定》,为App治理工作提供更加坚实的政策和标准保障。

同时,充分利用法律、行政、技术等监管手段,进一步加大整治力度。对于拒不整改、反复出现问题的企业将坚决予以下架处置,并进行行政处罚,纳入信用管理。

建立个人信息保护“双清单”

如何让个人信息保护落地,相关部门持续发力。

11月初,工信部印发《关于开展信息通信服务感知提升行动的通知》(以下简称《通知》),决定从2021年11月至2022年3月,开展信息通信服务感知提升行动。《通知》要求建立个人信息保护“双清单”,即已收集个人信息清单和与第三方共享个人信息清单。

工信部有关负责人介绍,根据相关法律法规,此次专项行动要求相关企业(结合企业规模、用户体量,首批包含39家主要互联网企业)建立已收集个人信息清单和与第三方共享个人信息清单,并在App二级菜单中展示,方便用户查询。

《通知》要求相关企业简洁、清晰地列出App(包括内嵌第三方软件工具开发包SDK)已经收集到的用户个人信息基本情况,包括信

息种类、使用目的、使用场景等。为如何建立与第三方共享个人信息清单,这位负责人介绍,使用第三方SDK及其他第三方服务,已经成为App开发、运行过程中常见的技术手段,其在帮助App功能服务快速实现的同时,也引发一些侵害用户权益的问题。

用户经常反映“在某一App上浏览、购买产品,而其他App会推送相关内容”,用户对个人信息被共享到何处不知情,容易造成恐慌。这位负责人坦言,为了让用户清晰掌握个人信息在App、SDK及其他第三方的共享情况,行动进一步要求企业在二级菜单中列出App与第三方共享的用户个人信息基本情况,包括与第三方共享的个人信息种类、使用目的、使用场景和共享方式等。

记者注意到,相关配套政策正在持续推出。8月27日,国家网信办公布《互联网信息服务算法推荐管理规定(征求意见稿)》,明确参与算法推荐服务安全评估和监督的相关机构和人员应当对在履行职责中知悉的个人信息、隐私和商业秘密严格保密,不得泄露、出售或者非法向他人提供。

10月26日,国家网信办公布《互联网用户账号名称信息管理规定(征求意见稿)》,明确互联网用户账号服务平台应当采取必要措施,确保其收集、存储的个人信息及账号名称信息安全,防止未经授权访问及信息泄露、篡改、丢失;未经互联网用户账号使用者授权同意,不得收集、存储、使用、加工、传输、提供或者公开个人信息及账号名称信息。不得非法买卖互联网用户账号名称信息。互联网用户账号使用者注销账号后,互联网用户账号服务平台应当依法删除其个人信息、账号名称信息。

11月14日,国家网信办对外公布《网络安全法实施条例(征求意见稿)》,明确提出,数据处理者处理个人信息,应当具有明确、合理的目的,遵循合法、正当、必要的原则。数据处理者利用生物特征进行个人身份认证的,应当对必要性、安全性进行风险评估,不得将人脸、步态、指纹、虹膜、声纹等生物特征作为唯一的个人身份认证方式,以强制个人同意收集其个人生物特征信息。



图为近日河北省唐山市消防救援支队消防宣传员发放消防安全宣传材料,接受群众咨询。本报记者 周宵鹏 本报通讯员 郭世东 图/文

北京专项治理违规生产销售电动自行车

本报讯 记者王斌 今年以来,北京市市场监督管理局积极履行职责,开展违规生产、销售电动自行车专项治理行动,进一步强化对本市生产、销售电动自行车产品质量监督,严厉打击相关违法违规行为取得明显成效。截至目前,依法查处相关违法行为191起,查扣销售不合格及非法拼装电动自行车3572辆,罚款222.5万余元。

针对网络销售领域非法销售电动自行车解限速装置,发布电动自行车改装信息等问题,北京市市场监管部门对京东、阿里等电商平台企业开展约谈3次,要求电商平台严格落实主体责任,依法合规开展经营活动。北京市市场监管局还与公安部门建立联合执法协作机制,结合行政处罚和刑事打击手段,严厉打击电动自行车领域违法犯罪行为,组织执法人员和技术专家配合市公安局查处多起生产销售伪劣电动自行车案。同时,北京市市场监管局会同市交管局,生态环境局强化了目录的清理,对于日常监督检查以及与国家数据库筛查发现不符合标准,证书注销车型动态调整删除,并向社会公告。