



电信网络诈骗治理须强化协同

“云剑”“断卡”“断流”等专项行动取得显著成效，电信网络诈骗犯罪的上升势头得到有效遏制。但从整体上看，电信网络诈骗活动仍处于高发频发阶段，不法分子通过引入虚拟拨号、区块链、人工智能、远程操控、共享屏幕等新技术完成作案手段的升级迭代，犯罪与执法的攻防态势并未出现根本性逆转。

尤其是，诈骗集团并非“孤军作战”，犯罪的实施离不开众多信息资源、网络工具、资金结算服务和技术服务等黑灰产业群体的帮助支持。当前，为逃避打击和满足支撑其他违法犯罪的需要，这些黑灰产业正由链状结构向网状结构发展，数量和类型越来越多，行业分工日趋精细，产业模块联系紧密且能相互影响以及替代，“产品”全方位升级，产业线下基地灵活多变。

面对严峻的犯罪形势，监管部门很早就认识到，对电信网络诈骗犯罪必须坚持以防为主、打防结合的指导思想，瞄准整个犯罪产业链开展协同治理：一方面，电信网络诈骗犯罪虽然被形象地称作“非接触型犯罪”，但其实现仍需通过诸多信息和资金通道，借助大量软硬件设施，作案环节触及涉及社会各领域、各行业，归口不同主管部门管理。现代国家治理讲求专业和分工，不可能仅因电信网络诈骗犯罪治理需要，就将犯罪生态所涉及的行业管理权限归集到单一部门。更何况

行业管理权的过度归集也可能会带来新的治理弊端：一方面，诈骗分子无论随机还是精准选择受害人，其犯罪行为事实上已经覆盖社会各阶层的庞大受害人群体，实际危害早已超越直接受害人本身，而成为必须通过社会动员方式进行全国范围乃至跨境合作整治的“现象级”社会顽疾，每一个社会主体因而也肩负着电信网络诈骗治理的法律责任或者道义责任。

我国反电信网络诈骗立法和执法高度重视落实协同治理理念，反电信网络诈骗法（征求意见稿）要求坚持系统观念，齐抓共管，群防群治，明确了公安部门、电信业务经营者、银行业金融机构、非银行支付机构和互联网服务提供者的犯罪治理职责，并提出在国务院层面建立打击电信网络诈骗工作机制。在执法层面，依托打击治理电信网络诈骗新型违法犯罪工作部际联席会议制度，我国业已形成国家、省、市、县四级反诈工作体系，由此衍生出来的紧急止付、涉诈通讯信息拦截等措施对阻断犯罪产生和发展发挥了重要作用。此次反电信网络诈骗法草案二审稿又通过提高法律责任，完善涉诈资金链治理和扩大反诈宣传义务主体等形式，进一步强化了协同治理要求。

不过，确定政府部门和主要行业领域主体责任只是协同治理迈出的第一步。协同治理的本意，除了治

理主体的多元化之外，还包括多元主体间通过规范的合作，形成相互依存、共同行动、共担风险的局面，从而产生合理有序的治理结构。当前的协同治理结构虽然已经关注到多元主体的责任，但从偏重事后责任追究的制度理解来看，仍然立足在公安机关主导下采取共同行动的基本框架，对社会面的协同治理动员尚有较大提升空间。

在政府主导、社会各行业各领域乃至全民参与的反诈格局下，还需要优化协同治理机制设计，多措并举，提升社会主体参与治理积极性。一是除了将一些行之有效的治理措施如紧急支付、快速冻结、资金返还等升格为法律制度外，还应采取更为严格的措施提升社会主体反诈注意义务，例如采用推定过错方式压实“网络实名制”审核和监督责任，以压缩犯罪支撑行业和企业的涉案交易收益；二是要扩大参与治理的范围及参与程度，畅通参与治理的渠道。电信网络诈骗犯罪的治理是一种生态治理，立法和政策上要尽量减少参与者的机制性障碍和阻力，分类施策，通过社会信用评价、提供市场竞争机会等方式，导入协同技术，培育社会主体的协同行为和协同文化，提高协同治理的执行力。

（作者系中国人民公安大学新型犯罪研究中心教授）

社情观察

姚倩

不久前，国家互联网信息办公室公布《互联网跟帖评论服务管理规定（修订草案征求意见稿）》，向社会公开征求意见。征求意见稿明确，跟帖评论服务提供者应当严格落实跟帖评论服务管理主体责任，依法履行对注册用户进行真实身份信息认证、建立健全用户个人信息保护制度、信息安全管理制度等义务。

当前，跟帖评论服务已经成为各类传播平台的标配，也日益成为广大网民互动交流、表达意见、舆论监督的重要方式。但毋庸讳言，在“人人都有麦克风”的网络时代，部分网络平台的评论区乱象丛生：一些网民变身“键盘侠”和“网络喷子”，在评论区发表谩骂攻击、违背社会公序良俗的极端性言论，渲染不满情绪、滋长社会戾气；一些商家为吸引眼球，发布淫秽色情、血腥暴力、虚假广告等违规信息；一些从事网络黑灰产的不法公司，靠“养号控评”虚增流量，运用技术手段批量转评赞，令人防不胜防。凡此种种乱象，扰乱了正常的信息传播秩序，破坏了网络生态，误导了公众舆论，必须依法加强治理。

早在2017年，国家网信办就发布实施《互联网跟帖评论服务管理规定》，推动跟帖评论监管规范化，虽取得一定成效，但乱象仍未有效遏制。究其原因，从跟帖用户角度看，部分网民没有实名认证，即使账号被清理，也会通过各种方式改头换面，更换马甲冒出来，违规成本较低；从公众账号生产运营者角度看，由于审核把关成本较高，加之评论热度更易获得算法推荐，导致其怠于履行管理责任；从平台角度看，跟帖评论量大，受人力、技术所限，先审后发制度未严格执行……这些都使得评论区成为违法违规信息聚集的“重灾区”。

此次国家网信办拟继续加强互联网评论服务管理，就是针对乱象顽疾查漏补缺，增聘开方。征求意见稿在2017年实行的管理规定的基礎上，对跟帖行为的信用评估内容进行了修订，对公众账号生产运营者责任和权限进行了明确，这意味着在防范和抵制不良信息上，用户、信息发布者、平台等各方面将得以进一步提升。

网络空间天朗气清、生态良好，符合人民利益。从《网络信息内容生态治理规定》《互联网用户公众账号信息服务管理规定》到《互联网跟帖评论服务管理规定（修订草案征求意见稿）》，网络法治体系不断完善，网络监管日益精细。依法治理跟帖评论服务是加快网络综合治理的重要一环，需持续发力、久久为功。只有通过完善法律法规，提升技术精准打击力度，加强网民自律等多种举措，才能不断压缩违法违规信息生存空间，还网络空间风清气正。

让恶意注销企业者寸步难行

舒圣祥

近日，最高人民检察院以“行政检察监督优化营商环境”为主题发布“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列第六批典型案例。此次发布的典型案例涉及企业恶意注销、刷单炒信、利用快递物流实施违法犯罪活动、建设工程转包违法违规等问题。

优化营商环境，不仅要畅通市场的进入通道，而且要畅通市场的退出通道。随着“放管服”改革不断深入，公司注册登记和注销登记都变得更加便捷。类似承诺制注销登记改革，让企业注销流程更加简化，市场主体退出的制度成本明显降低。但与此同时，也给少数企业恶意注销换壳、逃避行政处罚提供了可乘之机。

在此次最高检发布的5件典型案例中，江苏省某木业公司环境违法行政非诉执行检察监督案，就涉及企业恶意注销问题。该木业公司在受到行政处罚后，被股东迅速注销，致使苏州市生态环境局在申请法院强制执行时，其行政处罚决定执行申请被法院驳回。如果数十万元的行政罚款只靠注销企业就能轻松免除，那么不仅会让行政执法陷入尴尬，而且会对其他守法企业造成不公，不利于市场主体公平竞争，甚至还会形成恶意注销逃避处罚的“示范”效应。

检察机关在办案中发现了这个问题，遂依职权启动了监督程序，并向法院发出了检察建议：木业公司虽被注销，但其存续期间受到的行政处罚仍应执行。法院应通知申请人变更被执行人，而非裁定驳回执行申请。某市法院四回采纳检察建议，并向申请机关释明，可以依法申请变更被执行人。苏州市生态环境局申请变更木业公司股东为被执行人后，法院对公司两名股东采取了强制执行措施。

就个案而言，检察机关作为国家的法律监督机关，在此案中充分发挥了法律监督职能作用，保障了行政处罚的有效性。但企业恶意注销的现象，在现实中显然并非个案。很多企业一旦遭遇行政处罚或在面临不利判决时，就会想到恶意注销企业之类的歪招。倘若股东隐瞒公司有行政处罚、存在债务的事实，进而恶意申请注销登记，使企业失去主体地位，又该如何确保债权人的权利不受影响？如何确保行政处罚得到有效执行？

我国公司法以及相关司法解释对股东滥用公司法人独立地位和股东有限责任，实施逃避债务之类似行为，其实早有明确规定。如果公司未经依法清算即办理注销登记，股东或者第三人在公司登记机关办理注销登记时承诺对公司债务承担责任，债权人可以主张其对公司债务承担相应民事责任。如果股东以虚假的清算报告骗取公司登记机关办理法人注销登记，股东则应对公司债务承担相应赔偿责任。据此，若有限责任公司被恶意注销，唯一的后果只能是股东有限责任升级为无限责任。其他类型企业的股东，同样不可能逃脱法律责任。但在司法实践中，法院如果只是一味简单地驳回执行申请，并不向申请人释明可将股东变更为被执行人，就很可能让这些企业恶意注销企业的阴谋得逞。

要有效规制企业恶意注销，还需要多方发力。执法机关与市场主体登记机关之间，应当打破信息壁垒，建立信息共享机制。检察机关要继续发挥法律监督职能，人民法院也应完善相关执行规则。同时，应建立黑名单制度，当企业的原股东或实际控制人存在恶意注销行为并经查证属实后，应将其作为严重的失信行为，纳入个人诚信记录，并对相关人员后续在投资兴办企业、参与招投标、申请银行贷款等方面实施失信联合惩戒，让失信者付出应有的代价，在社会信用体系方面寸步难行。

法治观察

电信网络诈骗犯罪的治理是一种生态治理，立法和政策上要尽量减少参与的机制性障碍和阻力，培育社会主体的协同行为和协同文化，提高协同治理的执行力

刘为军

近日，十三届全国人大常委会第三十五次会议对反电信网络诈骗法草案二审稿进行了分组审议。相较于去年10月初审的反电信网络诈骗法草案，此次二审稿在加大处罚力度、全链条综合治理、聚焦精准防诈反诈以及宣传教育等方面内容更加全面，细则更加具体，为保障公民合法权益筑起一道更加牢固的法律屏障。

经过多年严厉打击，特别是公安机关持续开展

善治沙龙

王翔

6月23日，国务院印发《关于加强数字政府建设的指导意见》（以下简称《意见》），就加强数字政府建设作出全面部署，旨在主动顺应经济社会数字化转型趋势，充分释放数字化发展红利。《意见》明确要求，“促进数据有序开发利用”“编制公共数据开放目录及相关责任清单，构建统一规范、互联互通、安全可控的国家公共数据开放平台，分类分级开放公共数据，有序推动公共数据资源开发利用，提升各行业各领域运用公共数据推动经济社会发展的能力”。

为什么我们需要开放公共数据？《荀子·王制》中提到，“力不若牛，走不若马，而牛马为用，何也？曰：人能群，彼不能群也。”人类文明的进化依赖于协作，通过分享信息来汇聚智慧，开展协作一直是推动人类文明进程的强动力，而公共数据开放带来了一种用更加丰富多元的方式进行大规模协作的难得机遇。在人类从数字时代向智能时代迈进的过程中，将不涉及国家安全、商业秘密和个人隐私的公共数据开放出来供社会开发利用，有利于释放数据能量，激发创新活力，创造公共价值，这一点已是业内共识。

《意见》要求“提升各行各业领域运用公共数据推动经济社会发展的能力”，一语切中了公共数据开放的核心价值。与政府自己利用公共数据或者将其交给某个大企业来开发相比，公共数据向社会开放也许未必能在短时间内产生很多“爆款”应用，但它可能激发更多企业、个人和社会组织在市场上公平竞争，满足各种大众和小众化的需求。进一步讲，公共数据开放也能为市民参与城市的治理实践提供资源和平台。反之，如果公共数据封闭在政府和少数大企业内部进行开发利用，那么将很难发挥各类主体的主观能动性，难以充分利用公共数据为城市创造更多价值，而这也与公共数据的“公共性”本质不符。

2015年，国务院印发的《促进大数据发展行动纲要》首次从中央政府层面明确要求推动公共数据开放。与7年前的这份文件相比，《意见》新增了“分类分级”开放和“有序”开放两点要求，并将开放范围从“政府数据”拓展到“公共数据”，充分吸收了实践界和学界近年来的探索，可以说有明显的进步。

目前，我国已经有十余个省市的地方立法涉及公共数据开放的相关内容，为公共数据有序开放进行了法治探索。例如，上海和浙江的地方立法都提出了“公共数据授权运营”的概念，这有利于在安全有序的前提下充分利用公共数据。同时，多个省市的地方立法都将除政府数据之外的公共数据（例如供水、供电、供气、公共交通企业数据）也纳入规范对象，以及交通运输部“出行云”等行业公共数据开放平台的建立，都为建设“国家公共数据开放平台”打下了基础。从2015年国务院要求建立“国家政府数据统一开放平台”以来，有关部门已经进行了大量细致而艰苦的准备工作和“万事俱备只欠东风”的期待。在《意见》的推动和保障之下，国家公共数据开放平台能够早日与公众见面。

根据复旦大学数字与移动治理实验室发布的“开放数据指数”报告，从2012年上海市推出全国第一个政府数据开放门户网站以来，我国已有近两百个省级和城市的政府上线了数据开放平台，平台总数呈现出显著的增长态势。但《意见》指出的“体制机制不够健全”“创新能力不强”“数据壁垒依然存在”等问题，仍是公共数据开放面前的“拦路虎”。加上公共数据开放的效果并非立竿见影，各类主体开放和利用公共数据的意识、意愿和能力都需要逐步提升，因此公共数据开放仍需脚踏实地以至千里。

作为面向2035年的数字政府建设纲领性文件，《意见》要求“进一步加大力度，改革突破，创新发展，全面开创数字政府建设新局面”，令我们深受鼓舞、倍感振奋。我们相信，乘着《意见》的东风，公共数据开放推动经济社会高质量发展大有可为，也必将大有作为。当然，这一过程将是任重道远。公共数据开放是一个生态系统，就像一片“森林”，每一个利益相关者，无论角色与立场，都将共同决定这个生态系统的未来。（作者系浙大城市学院城市大脑研究院青年领航学者）

推动公共数据开放任重而道远

热点聚焦

苑广阔

6月25日，文化和旅游部、公安部、住房和城乡建设部、应急管理部、市场监管总局五部门联合发布《关于加强剧本娱乐经营场所管理的通知》（以下简称《通知》），将线下剧本杀和密室逃脱作为剧本娱乐经营场所新业态统一纳入监管。

《通知》出台的一个重要目的，就是要全面加强未成年人保护。具体说来，剧本娱乐经营场所使用的剧本脚本应当设置温馨提示，标明适龄范围；设置的场景不宜涉及未成年人的，应当在显著位置予以提示，并不允许未成年人进入。剧本娱乐经营场所应当采取措施防止未成年人沉迷。除国家法定节假日、休息日及寒暑假期间外，剧本娱乐经营场所不得向未成年人提供剧本娱乐活动。

从加强未成年人保护的角度来看，这无疑是很必要的。近年来，剧本杀、密室逃脱十分火爆，受到了许多年轻人的青睐，经营场所遍地开花。作为一种娱乐新业态，它们的出现无可厚非，而其之所以受到

图说世象

近日，四川省自贡市大安区人民法院公开开庭审理一起恶意拨打报警和急救电话的案件。经审理查明，被告人李某某为发泄情绪，在没有报警事由和救助事由的情况下，频繁拨打110、119、120等报警和急救电话六百余次，并多次辱骂接线员，扰乱社会公共秩序，社会影响恶劣，其行为已构成寻衅滋事罪，被判处有期徒刑六个月。

点评：发泄情绪要采取合理方式，报警和急救电话属于宝贵的公共安全资源，岂能随意拨打？这样的行为，很可能让真正需要帮助的人得不到及时救助，受到法律严惩理所当然。

文/常鸿儒

法律人语

李奋飞

6月14日，最高人民法院、司法部、财政部等13部门联合召开企业合规第三方监督评估工作推进会，共同总结企业合规第三方机制工作运行一年来的实践经验，研讨企业合规路径。当天，13部门还共同启动企业合规第三方监督评估信息化服务平台，从而让“企业合规”“第三方机制”等近年来的法律“网红”词汇再次进入人们的视野。

然而，对于究竟什么是“合规”，不要说普通的公众，即使是不少法律人，也存在模糊的认识。有人甚至认为，“合规”与守法没有什么差别。但实际上，合规是专属于企业的词汇，是指企业为防范外部的法律风险而建立的内部管理体系。不过，域外国家合规制度发展的经验表明，如果没有针对合规的刑事司法激励机制，企业就没有强大的动力去推行和改进合规计划。

在服务“六稳六保”、优化营商环境、加强民营企业司法保护的背景下，我国自2020年3月开启了一场由检察机关主导的涉案企业合规改革。这项已经推向全国的改革举措，在借鉴域外审前转程序转经验的基础上，创造性地提出了一种通过释发现有检察权能所蕴含的从宽处理理念，来激励涉案企业进行合规整改。这种处理企业犯罪案件的新思路，既能避免起诉定罪给企业贴上“犯罪标签”所引发的

经营剧本杀莫忘未成年人保护

年轻人的喜欢，一方面是因为参与其中的刺激感，满足了年轻人追求新鲜、刺激的心理需求；另一方面，则是因其社交属性比较强，成为很多年轻人扩大社交圈、结识新朋友的重要途径。

但是伴随着行业竞争的加剧，为了更好地吸引年轻人，很多剧本杀、密室逃脱的经营者，开始围绕剧本内容、情节、游戏环节做文章，最终导致一些“少儿不宜”的内容掺杂其中，有的甚至已经涉嫌挑战道德与法律的底线。如果是成年人，自然有自己的辨识能力，感觉这样的剧本杀不适合自己，不去玩就是了，或者说即便已经参与其中，也能够把握好其中的分寸，避免自己的合法权益受到侵害。

然而，对于未成年人来说，由于其缺乏必要的非辨识能力，如果同时遇到紧急情况，也缺乏自我保护能力。在这种情况下，如果任由未成年人参与到存在道德与法律风险的剧本娱乐活动当中，势必对他们的心理健康造成负面影响。尤其是，根据媒体的报道，像剧本杀、密室逃脱这类娱乐项目，具有一定的成瘾性，如果未成年人沉迷其中无法自拔，对他们身心的健康成长必然带来十分不利的影响。

从这个角度来说，此次国家五部门出台专门的《通知》，在把剧本娱乐场所新业态纳入统一管理的过



漫画/高岳

完善第三方机制促进企业合规发展

“水波效应”，也比单一的经济制裁措施更有助于预防同类犯罪的再次发生。

但是，有效的合规整改离不开科学、合理的合规监管。为了促进“严管”制度化，避免“厚爱”被滥用，2021年6月，最高检等9部门联合印发了《关于建立涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见（试行）》，从而形成了我国合规监管制度的基本框架。具体而言，在适用第三方监督评估机制的案件中，由律师、会计师等专业人士组成第三方监督评估组织，开展合规监管工作，对涉案企业合规整改进行指导、监督、评估、验收等，相关结论和建议供办案检察官参考。根据官方披露，企业合规第三方机制运行一年来，全国检察机关共办理涉企业合规案件1777件，其中适用第三方机制的案件1197件，占全部合规案件的67.36%。可以说，第三方机制的建立和运行，已成为涉案企业有效合规整改的基本保证。2022年4月，全国工商联、最高检等9部门联合发布了《涉案企业合规建设、评估和审查办法（试行）》，为第三方组织评估企业合规管理体系有效性提供了初步标准。也为检察机关、第三方机制管委会评价第三方组织履职情况提供了初步依据。这甚至可以被看作是我国第三方监督评估活动开启标准化和规范化进程的重要标志。

此次启动的企业合规第三方监督评估信息化服务平台，又为第三方监管工作的便利化和公开化提供了技术保障。在便利化方面，平台设有第三方机制业务办理流程，供企业合规参与各方登录办理手续、提交文件，为复杂的多方工作提供高效协作条件；在

公开化方面，平台整合各地第三方机制的运行规范，公开各地专业人员名单库名单，为公众监督第三方组织人员的选任和管理提供条件。未来，如果能就合规验收听证环节设置信息公开，特别是在那些不涉及商业秘密、个人隐私的案件中引入合规验收的信息公示，那么不仅能更好地发挥公众的监督作用，提高合规整改和合规监管的工作质量，也能更好地发挥教育和警示作用。

此外，还应从以下几个方面对第三方监管制度进行优化：首先，应对第三方监管人的薪酬管理予以规范。只有确定恰当的薪酬标准和支付路径，才能确保第三方组织吸纳真正懂合规的专业人才，也能确保企业经济利益不因第三方机制的运行而遭受损害。其次，应当适当限缩第三方监管人的适用范围，尤其是在企业仅涉案而不涉罪案件中尽量回避适用。在小微企业涉嫌常见犯罪的案件中审慎适用，以免造成多方资源浪费。再次，应明确第三方监管人的产生方式，可以借鉴域外国家的做法，采取检察官提名或涉案企业提名，由一方在提名人中选任。充分尊重企业在监管人选任过程中的意见，有助于实现企业和第三方监管人的有机配合，从而降低监管工作的难度。最后，应明确第三方监管人的督导权限，使其可以查阅案件卷宗材料，参与与企业经营管理有关的会议等，以便对合规整改进行实质性督导，确保合规整改实现有效预防同类违法犯罪的预期目标。

（作者系中国人民大学法学院教授、企业合规检察研究中心主任）