



法治日报  
星期五  
2025年11月28日

# 法治政府

05  
专刊

编辑/李立娟  
美编/李晓军  
校对/张学军

LEGAL DAILY

## 市场监督管理行政处罚案件违法所得认定办法征求意见

# 明确计算规则让处罚认定更加公正透明

□ 本报记者 万静

为规范市场监督管理行政处罚案件违法所得认定,监督和保障市场监督管理部门依法实施行政处罚,国家市场监督管理总局研究起草了《市场监督管理行政处罚案件违法所得认定办法(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》),近日向社会公开征求意见。

“制定部门规章进一步明确违法所得的认定标准,对统一市场监管执法规则,提升市场监管执法的法治化和规范化水平具有积极意义。”市场监管总局法规司相关负责人介绍。

### 明确违法所得和认定原则

《征求意见稿》明确了市场监管行政处罚中违法所得的概念,即实施违法行为所取得的款项,包括实收款项、未完成兑付的应收票证以及因实施违法行为而减少的支出等。违法所得应当与当事人所实施的违法行为直接相关,是当事人基于该违法行为直接获得的款项,以排除与违法无关的合法收入,合理确定没收范围。

上述相关负责人介绍,2021年修订的行政处罚法第二十八条第二款规定:“当事人有违法所得,除依法应当退赔的外,应当予以没收。违法所得是指实施违法行为所取得的款项。法律、行政法规、部门规章对违法所得的计算另有规定的,从其规定。”该条款对违法所得的计算予以明确,并授权部门规章可以对违法所得计算另外作出规定。

目前,市场监管领域认定违法所得的部门规章仅有《工商行政管理机关行政处罚案件违法所得认定办法》。行政处罚法实施后,部分领域处罚案件适用该规章的规定计算违法所得,部分领域按照行政处罚法的



规定计算违法所得,导致同一部门不同处罚案件违法所得计算方法不一致,影响市场监管执法的统一性和规范性。市场监管领域的违法行为涉及领域广、案情复

杂多样,社会危害严重程度差异大,需要适应经济社会发展实际,对违法所得的计算作出具体规定。

记者注意到,此次《征求意见稿》明确提出行政处罚违法所得认定的基本原则是,明确除法律、行政法规、部门规章另有规定的外,当事人直接用于生产经营活动的合法必要支出和依法缴纳的直接相关税款,可以在认定违法所得时扣除,既符合“禁止不法获益”原则,又充分保障当事人合法权益,切实减轻经营主体负担。

### 明确违法所得计算规则

过罚相当是行政处罚的基本原则之一。行政处罚法第五条第二款规定:“设定和实施行政处罚必须以事实为依据,与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。”过罚相当原则强调处罚与过错相匹配,意在给违法行为人造成与其违法行为大致相同的制裁和痛苦——既追求维护公共利益和社会秩序,给予违法行为人足够的惩戒;又防止处罚过重或畸轻,以求维护处罚公平。市场监管总局高度重视行政执法工作,总局局长罗文多次强调,要全面推进严格规范公正文明执法,加快解决“过罚不当”问题,从制度机制上防止执法活动和处罚行为出现畸轻畸重现象。

此次《征求意见稿》为了更好落实上述行政处罚原则,对在市场监管行政处罚中的违法所得计算规则给予了明确:

一是明确可以作为合法必要支出扣除的范围,包括原材料和商品购进价款,人员薪酬,技术开发管理运维成本等;除此之外,当事人认为有其他合法必要支出的,可以向市场监督管理部门申请扣除。

二是规定不予扣除的情形,明确规定对不符合保

障人体健康、人身安全要求的原材料和商品的购进价款,直接从事违法活动的人员薪酬等不予扣除。

三是要求当事人提供认定合法必要支出所需要的证据材料,规定当事人应当在指定期限内,向市场监督管理部门提供所需的证据材料,当事人未在指定期限内提供或者提供虚假证据材料的,不予扣除。

此外,《征求意见稿》明确了违法所得的扣除情形:生产经营活动中涉及的原材料或者商品的购进款项,视为必需支出,当事人提供相关票据、账册等证据能够证明与违法行为直接相关的其他支出,可以视为必需支出。计算违法所得时,对当事人在市场监督管理部门作出行政处罚决定前已经依法缴纳的相关税费,应当予以扣除。

同时,《征求意见稿》明确了特殊违法行为的违法所得计算方式:多收或者少付的价款无法确定的,按照当事人的全部收入计算,强化对故意计量作弊行为的威慑。在价格违法领域,对多收或者少付价款的价格违法行为,直接按当事人实施该行为多收或者少付的价款计算违法所得。对于拉人入骗,骗取入门费式传销行为,违法所得按照当事人实施该传销活动所取得的全部收入计算。为违法行为提供便利条件的行为,违法所得按照当事人实施该行为所取得的全部收入计算。

### 营造公正透明营商环境

《征求意见稿》还明确了违法所得认定中争议问题的解决规则,明确当事人已经依法退赔的款项,不予没收,但应当计入违法所得;规定法律、行政法规未规定没收违法所得,依据行政处罚法第二十八条第二款没收的,应当查清款项与违法的直接相关性;同一部法律、行政法规中部分条款有没收规定,部分条款没有规

定的,没有规定的条款涉及的违法行为原则上视为违法所得无需单独计算。

根据《征求意见稿》规定,经充分调查违法所得仍无法查清的,可以不再单独计算违法所得,但应当在确定罚款数额时考量;部分违法所得可确定的,认定该部分为违法所得;上述情形须报市场监督管理部门主要负责人审批,以控制执法风险;同时明确市场监督管理部门作出不予或免于行政处罚决定的,不再没收违法所得。

随着市场环境不断变化,经营主体对良好营商环境的需求也日益迫切。近年来市场监管总局不断优化事前事中事后监管机制,为各类经营主体提供公平公正的竞争环境,有效激发了经营主体的发展动力和创新活力。

在监管执法公正方面,市场监管总局持续扩大部门联合抽查事项范围,最大程度减少对企业正常经营的干扰,建立和落实市场监管行政执法自由裁量权基准制度,进一步提升行政执法规范化水平。

不仅如此,市场监管总局还建立指导性案例制度,发布行政处罚行为首违不罚、轻微免罚清单,着力防范“小过重罚”,深入开展行风建设三年攻坚行动,制定《市场监管执法行为规范》,大力推行服务型执法,推动全系统深入践行“监管为民”理念。今年9月,市场监管总局印发了修订后的《关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》,要求各地市场监管部门务必结合实际情况,进一步规范行政处罚裁量权,确保执法活动严格规范,同时体现公正与文明。

此次《征求意见稿》的起草制定,更是将行政处罚过程中关于违法所得的认定进一步细化,目的在于严格规范执法行为,为各类经营主体营造公正、规范、透明的营商环境。

## 慧眼观察

# 公平竞争规制制度的新高度

□ 肖江平

竞争是市场之基、活力之源。融自由竞争和正当竞争于一体的公平竞争,是保障社会主义市场经济高质量发展的不竭动力。反不正当竞争法是维护公平竞争机制和秩序、保护经营者和消费者合法权益的重要法律制度。2025年6月27日,十四届全国人大常委会第十六次会议表决通过新修订的反不正当竞争法,自10月15日起施行。

这是反不正当竞争法的第三次修改,是党和国家健全完善反不正当竞争规则制度,加强反不正当竞争执法司法,维护市场竞争秩序,建设统一、开放、竞争、有序的市场体系的又一重大举措,是我国竞争法治发展的又一重要里程碑。

一是为全面加强反不正当竞争工作提供了体制机制上的立法保障。新增条文明确反不正当竞争工作坚持中国共产党的领导,明确反不正当竞争工作涵盖立法执法司法全领域。反不正当竞争工作的目标,增加“预防”不正当竞争的立法目的,将维护市场竞争秩序、健全统一、开放、竞争、有序的市场体系作为工作的具体目标之一。通过新增第三条第二款、第十四条、第十五条,强化反不正当竞争法与反垄断法律制度、公平竞争审查制度的衔接,我国竞争法的体系性进一步增强。

具体制度设计上,将监督检查部门的职能由“查处”改为“监督检查”,职能向前向后延伸;增加监督检查部门的约谈权限;赋予平台和行业组织一定限度内的反不正当竞争义务。

本着兼顧活力与秩序,效率与公平以及比例原则,反不正当竞争的处罚力度适度加大,并与情节轻重对应。增设反不正当竞争法的域外效力制度,为竞争规制的国际博弈和协调提供了法律保障。

二是传统不正当竞争的行为构成更完善,规制路径更全面。在商业混淆条款中,新增新媒体账号名称、应用程序名称或者图标作为互联网类商业标志的例举形式,将虚假评价、有奖销售开奖后随意变更条件、商业诋毁增加指使他人等分别作为虚假宣传、不当有奖销售和商业诋毁禁止条款中的行为构成要件,使得行为构成更能适应对不正当竞争新表现的规制需求。在商业混淆条款中新增经营者不得帮助他人实施混淆行为,在商业贿赂条款中新增“前款规定的单位和个人不得收受贿赂”。

三是网络不正当竞争规制的行为更丰富,表述更精细,路径更有效,网络不正当竞争规制制度得到进一步完善。新增不当获取使用数据、网络领域恶意竞争的禁止条款,吸收了《网络反不正当竞争暂行规定》及其实施的成果和经验。涉及网络的虚假宣传、商业混淆行为表现中,分别增加虚假评价、新媒体账号名称和应用程序名称或者图标,新增将网络不正当竞争行为构成中的利用技术手段修改为利用数据和算法、技术、平台规则等,表述更精细,规制更精准。在规制路径上,新增平台经营者的相关义务,包括在平台服务协议和交易规则中明确平台内公平竞争规则,建立不正当竞争举报投诉和纠纷处置机制,引导、规范平台内经营者依法公平竞争,发现平台内经营者实施不正当竞争行为的及时依法采取必要的处置措施,保存有关记录,并按规定向平台经营者住所地县级以上人民政府监督检查部门报告等等。这些修改,都是总结2017年修法以来网络不正当竞争规制的立法、执法、司法经验后,进一步完善制度的重要体现。

通过完善执法司法领域的配套规章、司法解释,加强反不正当竞争法与反垄断法的协调,通过执法领域的执法培训、工作引领、专项行动和典型案例等工作,通过司法领域的案例指引等,新修订的反不正当竞争法必将实现保障社会主义市场经济健康发展的法治效益。

# 反不正当竞争法第三次修改的时代价值

□ 孟雁北

2020年12月23日,全国人大常委会执法检查组在第十三届全国人大常委会第二十四次会议上所作的《关于检查〈中华人民共和国反不正当竞争法〉实施情况的报告》指出,大数据、人工智能、区块链、物联网等新模式新业态中的不正当竞争行为,存在认定标准不清等问题,从而提出了通过修改反不正当竞争法回应数字经济竞争新变化的修法需求。2025年6月27日,第十四届全国人大常委会审议通过了新修订的反不正当竞争法,这是我国反不正当竞争法的第三次修改,其中对网络不正当竞争条款的修改旨在更好地规制扰乱市场竞争秩序的网络不正当竞争行为,引导市场竞争走向优胜劣汰而不是逆向淘汰。

一、秉承稳中求进原则,完善对网络不正当竞争行为的规制

为了更好地规制网络不正当竞争行为,在我国第三次修改反不正当竞争法的过程中曾探讨过诸多方案。2024年出台的《网络反不正当竞争暂行规定》以专章形式对数字市场网络不正当竞争行为予以具体规范。2024年12月十四届全国人大常委会第十三次会议第一次审议的《中华人民共和国反不正当竞争法(修订草案)》第十三条网络不正当竞争条款保留了修改前反不正当竞争法第十二条网络不正当竞争条款的规制框架和对典型网络不正当竞争行为的列举。最终,反不正当竞争法第三次修改通过的第十三条对网络不正当竞争行为作出规定时,第一款保留了修订前反不正当竞争法的规定,坚持了不正当竞争行为认定“线上线下一致性”的原则;同时,无论是后果要件“妨碍、破坏其他经营者合法提供的网络产品或者服务正常运行”,还是具体网络不正当竞争行为表现的列举,第二款也基本保留了修订前反不正当竞争法关于网络不正当竞争行为的违法构成要件选择,为了回应数字市场竞争行为方式的多样化,将“利用技术手段”修

改为“利用数据和算法等技术、平台规则等”。上述修法方案确保了网络不正当竞争行为认定的稳定性,凸显出反不正当竞争法第三次修改对于网络不正当竞争条款审慎克制的修法态度和稳中求进的修法原则,以开放的心态对待网络市场竞争行为,在确保公平竞争的前提下,尽量避免过度限制经营主体的经营自主权,以保障数字市场的创新活力。

二、新增处罚数据不正当竞争专款的规定凸显了本次修法的时代价值

数据具有非竞争性、无形性、非消耗性、多属性、可复制性、动态性、效用不确定性等特点。数据赋权的不确定性,使经营者之间关于数据权益的纠纷很难通过数据权益确权、侵权求予以救济并明晰规则,而反不正当竞争法行为规制法的特点以及其探究商业行为底线规则的功能,契合数字市场对数据市场化行使的规则需求,成为解决数据权属争议的重要规制路径之一。

反不正当竞争法第三次修改虽然没有选择通过专门法条对涉数据不正当竞争行为进行规定,而只是在第十三条新增第三款“经营者不得以欺诈、胁迫、避开或者破坏技术管理措施等不正当方式,获取、使用其他经营者合法持有的数据,损害其他经营者的合法权益,扰乱市场竞争秩序”的规定,但该款关于涉数据不正当竞争的规定,已经具有独立的违法行为构成要件,其中对数据获取行为和数使用行为分别予以规定的立法选择,以及对“合法持有的数据”的立法表述,都极具智慧地避免了对数据进行赋权以及认定数据不正当竞争行为时对数据赋权的依赖,体现了反不正当竞争法“行为规制法”的特点。数据不正当竞争行为的认定将会以上述法律规定为依据,从经营者利益、消费者利益和社会公共利益等维度出发,重点关注是否损害了市场竞争秩序进而作出判断,也可以在一定程度上减少对涉数据不正当竞争行为认定中“泛商业道德化”的担忧,将在处理数据争议中发挥重要作用。

作用,进而体现反不正当竞争法第三次修改的时代价值。

三、对涉平台不正当竞争行为的立法探索

随着新经济、新业态、新模式创新发展,平台经营者竞争手段不断推陈出新,尤其是利用数据、算法、平台规则的新型竞争行为不断涌现,为保护竞争机制不被扭曲和维护市场的公平竞争秩序,对涉平台不正当竞争行为的立法探索也是本次修法的一大亮点。

数字平台本身具有企业性和市场双重属性,而平台规则既是平台经营者通过预设规则的方式向平台用户明确行为准则,也是平台经营者与用户之间就平台规则达成的合意,修订后的反不正当竞争法第十三条新增第四款规定,“经营者不得滥用平台规则,直接或者指使他人对其他经营者实施虚假交易、虚假评价或者恶意退货等行为,损害其他经营者的合法权益,扰乱市场竞争秩序”,有助于数字平台制定和实施平台规则时遵守诚实信用原则与商业道德的价值要求与行为标准,确保公平健康的数字市场竞争秩序。同时,修订后的反不正当竞争法新增第十四条专门规定,“平台经营者不得强制或者变相强制平台内经营者按照其定价规则,以低于成本的价格销售商品,扰乱市场竞争秩序”,体现了对网络不正当竞争行为新变化的关注,并对平台“内卷式”竞争的规制予以立法回应。

总之,在激烈的市场竞争中,经营者的竞争自由和创新自由必须以不侵犯他人的合法权益和不损害公平竞争秩序为边界,不得从事不正当竞争行为。我国反不正当竞争法第三次修改中关于网络不正当竞争条款的完善,将有效制止数字市场的不正当竞争行为,为各类经营者公平参与市场竞争创造良好制度环境,在我国数字经济以及未来智能经济的发展中发挥重要作用。

(作者系国务院反垄断反不正当竞争委员会专家咨询组成员,中国人民大学法学院教授)



今年以来,黄埔海关所属太平海关通过“关长送政策上门”等机制,深入企业现场“问诊”,加大相关政策法规及技术性贸易措施的指导力度,最大化便利企业合规办理各项手续,畅通企业出海“最后一公里”。图为黄埔海关所属太平海关关员正在核对辖区一家消防车辆生产企业的出口消防车相关车辆信息。  
本报通讯员 李靖远 王应光 摄

## 湖北荆门打造信访积案化解“宏图样板”

□ 本报记者 刘 欢  
□ 本报通讯员 涂彩薇

“太感谢你们了,这‘红本本’盼了十多年,心里总算踏实了!”握着崭新的房产证,湖北省荆门市漳河新区宏图社区居民朱先生的声音里满是激动。这本迟到15年的产权证,不仅解开他心头疙瘩,更映照出荆门市破解信访积案的“宏图样板”。

15年的棚改积案,曾是压在宏图社区居民心头的巨石。

2006年,荆门宏图飞机制造厂政策性破产,所属1700户5700余人全部交由宏图社区居委会管辖。2007年,因部分居民仍居住在70年代初修建的危旧房内,安全隐患较大。

宏图社区积极向上级争取改造,2010年项目正式启动,该项目先后于2008年、2010年被纳入荆门市棚户区危房改造项目,湖北省国有工矿棚户区改造项目,共建12栋棚户区改造还建房。

2015年完成11栋楼建设,共安置188户,仅剩11号楼因资金、人员等问题未继续建设,导致55户拆迁户迟迟不能回迁,已入住的188户则面临配套缺失、办证无门的困境。

破题,先破“畏难”之心。

荆门市委、市政府以“把信访人当家里人,把信访事当家事”的态度,3任市级相关负责人接力挂帅,2任信访局长接续督办。

荆门市委常委、市政府副市长刘振军作为现任包案负责人,带着专班50余次深入现场,20余次召开专题会,从政策文件里找依据,在群众诉求中找方向。

他们不仅算“经济账”,更算“民心账”——缺资金就多方筹措,缺方案就邀请群众代表监督,把“倒排工期、挂图作战”的硬措施,变成群众看得见的进度表。

今年5月,11号楼竣工验收,最后55户顺利选房。如今的宏图社区,绿化、停车场等配套设施全了,房产证办理渠道也通了。

“宏图之解”背后,是荆门市一套成熟的“解题逻辑”:以责任为笔,写下“积案不化解,责任不解除”的承诺。

对近年来信访积案,荆门坚持负责人包案,大员上阵,让每个积案都有“主心骨”。从小区办证难,到项目交房因局,一任接着一任干的担当,让“半截子工程”变成“民心工程”。

信访积案往往纠缠“情、理、法”的藤蔓,硬碰硬只会越理越乱。荆门市坚持“推定群众诉求有理,相关单位有责,信访事项有解”的原则,在农村客运线路改革的信访事项中,采用“政府收购+适当补偿”的方案,让信访人从“抵触”变“理解”。

化解积案,不能只靠政府“单打独斗”。

荆门市引入律师、心理咨询师、乡贤等第三方力量,用调解、听证、评理的“柔性手段”解“刚性矛盾”。某小区电梯维修争议中,专班组织多方协商,既明确维修方案,又做通少数有质疑业主工作,不仅让停运的电梯重新运转,更运转出“众人事情众人商量”的智慧。

从宏图社区的“红本本”,到全市化解的一件件积案,荆门市用实际行动印证一个道理:信访积案再难,难不过“为民”二字;化解之路再险,险不过“担当”之心。

“只要始终把屁股坐在群众这一面,把责任扛在肩上,再复杂的积案,都能找到通向民心的答案。”荆门市信访局局长郑大忠说。

## 邢台审计“法治三融合”工作法提升工作质效

本报讯 记者周宵鹏 通讯员吴德旺 谢振兴

近年来,河北省邢台市审计局积极探索实践“法治三融合”工作法,将法治建设要求深度融入审计监督全过程。

坚持法治学习与审计实践相融合,筑牢依法审计“压舱石”。该局改变“就法条学法条”的单一模式,将法治课堂搬到审计一线。定期组织“审计中的法治”案例研讨会,选取典型审计项目,围绕法律适用、证据固定、程序合规等难点进行复盘研讨,使法治学习直接服务于审计实践。

坚持法治要求与审计流程相融合,规范权力运行“硬约束”。该局将法治精神具体化为审计业务各环节的操作规范和质量标准,确保审计权力在法治轨道上运

行,健全依法决策机制,明确重大审计事项必须经集体讨论决定,强化审理部门的独立监督作用,细化全流程质量控制,制定覆盖审计计划、取证、底稿、报告等全流程的质量控制标准,明确各环节的法治要求和责任主体。

坚持法治目标与审计价值相融合,提升服务大局“贡献度”。该局主动对接全市重点改革工作,在开展涉企审计、投资审计时,将落实“入企扫码”改革、维护公平竞争秩序等要求作为重要关注点,通过审计监督推动改革措施落地见效。

通过“法治三融合”工作法的持续实践,邢台市审计局全体干部职工的法治意识、程序意识、证据意识显著增强,审计质量和社会信用力稳步提升。