

中释放有限行政资源 如何从海量无效投诉

监管部门人手有限，难以应对大量投诉举报案件。而部分行政机关又要求全面回应投诉举报，即便其具有明显恶意或无意义，也不敢拒绝受理和回应，致使大量行政资源被耗费于此。

为遏制实践中无意义及恶意投诉泛滥的现象，有效平衡“保护正当维权”与“惩治恶意滥诉”，应将投诉举报全面纳入法治轨道。首先，必须明确具体领域投诉举报的制度功能。如果基于维护自身合法权益而提起投诉，则需要满足合法权益受损、在法定期限内提出、针对特定行为等法定条件。如政府采购领域的投诉制度，就有此类要求。如果基于维护市场秩序和社会公共利益等目的提起投诉举报，则属于向监管部门提供违法行为线索，监管部门享有完全的裁量权，诸如食药卫生等领域的投诉举报。

其次，建议普遍建立投诉举报实名制，并运用大数据、人工智能等技术进行智能筛查、精准识别。目前，多个领域都建立了投诉实名制，行政机关需要对投诉人提供的信息进行核实。对于经综合研判认定为恶意投诉的，依法作出不予受理决定，并在规定时间内告知投诉人；如果投诉已经受理，发现属于恶意投诉的，应及时终止调查。行政机关也可以利用大数据和 AI 模型，开发智能识别系统。系统可自动标记高频投诉人、模板化投诉内容、在特定时间点（如招标截止日前）的集中投诉等异常行为，推送给人工重点审核。

再次，要建立对无意义、恶意投诉的快速反应机制。市场监管、食药卫生、生态环境、财政等领域的行业主管部门，可以通过规章明确投诉的具体要求，投诉必须提供的基本事实和证据要求。对明显不符合法定条件、无明确依据、明显超出合理范围的投诉，行政部门可以直接驳回。

最后，应强化恶意投诉的法律责任。当下，对于恶意投诉人的惩戒措施有限，针对反复投诉同一无实据问题、捏造事实但未造成重大损失的投诉人，虽然其行为包含“恶意”，却因未达到敲诈勒索、寻衅滋事的刑事立案标准，仅能通过警告或驳回等方式处理，难以形成有效震慑。为此，在不同领域可以建立“不良行为记录名单”，具体可以参照政府采购领域的不良行为记录名单机制。《政府采购质疑和投诉办法》第三十七条规定：“投诉人在全国范围 12 个月内三次以上投诉查无实据的，由财政部门列入不良行为记录名单。”当然，也应同步建立不良行为记录名单退出机制，避免“终身标签”。同时，畅通行政部门与公安机关、检察院的线索移送机制。对于涉嫌敲诈勒索、诽谤、寻衅滋事等犯罪的恶意投诉行为，坚决移送司法机关追究刑事责任，形成震慑。

投诉举报是一种社会监督机制，不能成为私人牟利的工具。在建设法治国家的时代背景下，需要让有限的行政资源从应对海量的无效投诉中解放出来，集中用于解决真正的社会问题，从而最终提升政府治理效能和整个社会的福祉。这既是对守法企业的保护，也是对诚信公民的负责，更是对法治精神和社会主义核心价值观的践行。

（作者系中国政法大学法学院教授、博士生导师，中国行为法学会软法研究专业委员会主任委员）

地方公安职权范畴 集中采集DNA已超越

□刘练军

内蒙古某地公安局日前发布公告，称自 9 月 5 日起集中采集辖区内男性居民血样并录入本地 DNA 数据库，且将其与身份证、护照办理直接关联起来。无独有偶，四川某地公安局近日同样因集中采集全县男性居民血样而受到社会高度关注。公众讨论的重点在于，地方公安部门是否被授予相关的职责权限？此举是否有违相关法律规定？

众所周知，公安机关在行使职权时务必恪守“法无授权不可为”的铁律。而集中采集 DNA，从职责权限的角度看存在明显的越权嫌疑。根据《人类遗传资源管理条例》第四条之规定，国务院科学技术行政部门负责全国人类遗传资源的管理工作，省级科技主管部门承担区域监管职责。这意味着，对于具有人类遗传资源属性的 DNA 的采集审批权在国务院的相关科技部门，并非公安机关当然的职权范畴。

复观有关身份管理的法律法规，《居民身份证法》规定身份证登记项目仅包含指纹信息，并未涉及 DNA 数据；《护照法》及配套规章亦未将 DNA 采集作为证件办理的前置条件。2015 年，公安部曾明确表态，“将 DNA 数据纳入户口资料管理应用的时机尚不成熟”，需要全国人大立法授权。即便是刑事侦查工作，我国法律仅允许对犯罪嫌疑人、被拐卖人员亲属等特定对象采集 DNA，且需遵循严格的法律程序。对辖区内普通男性居民大规模的集中采集，既无刑事侦查的法定事由，又未得到国务院科技行政部门的授权，当属典型的越权无效行为。

DNA 作为承载遗传密码的生物识别信息，属于《个人信息保护法》第二十八条界定的核心敏感个人信息，对其集中采集及处理必须满足最严格的法律要件。《人类遗传资源管理条例》第九条要求，采集需“按规定获取书面知情同意”，《个人信息保护法》亦规定个

人敏感的信息处理需取得“单独同意”。而将 DNA 采集与个人的证件办理强制关联，实质上是以证件办理为筹码变相剥夺了公民的“单独同意”权，构成了公民“被同意”的违法情形。与此同时，该行为未遵循《人类遗传资源管理条例实施细则》第八条规定的伦理审查程序，逃避了对生物信息采集的伦理约束。至于数据安全问题，公告仅笼统地提及“严格保密”，既未明确满足《人类遗传资源管理条例》第十四条所要求的保藏场所、设备标准及应急预案等条件，也未公示数据的使用范围与销毁机制等。须知，这种终身伴随的个人敏感信息，被滥用或泄露的风险都相当高，且事后难以得到有效的救济。

即便跳出职责权限的法律争议，集中采集 DNA 的行为同样值得商榷。现有身份证已然包含了指纹等足够精准的身份识别信息，额外采集 DNA 远超“完善身份信息”的必要限度，违背了《个人信息保护法》规定的“最小必要”原则。当前，我国已建成了全国统一的公安机关 DNA 数据库与“打拐”专项数据库，其采集范围严格限定于涉案人员和特定需求群体。实践证明，该数据库能够有效满足公安机关的侦查办案需求，而无需再向普通公民延伸。毫无疑问，公安部多年前提到的“社会统一认识不足”问题至今仍未消解，贸然推进 DNA 采集极易引发公众对公安机关的信任危机。

欲从根源上遏制类似行为的一再发生，关键在于将 DNA 采集工作全面纳入法治轨道。立法层面应加快制定《生物识别信息保护条例》，明确公安机关采集 DNA 的法定情形、职权边界与操作规程，将采集范围严格限定于刑事侦查、失踪人口查找等特定场景。未来修订《居民身份证法》时，也应审慎研究将 DNA 纳入身份登记的必要性与可行性，由全国人大及其常委会认真评估相关社会共识。

在程序层面，首先要在立法中明确许可的前置条件。对于大规模采集工作，都必须事先获得国务院相关部门的授权许可，同时要通过伦理委员会的专项审查，这是避免权力恣意扩张的基本要求。其次，必须坚守自愿参与原则，强制采集只能是例外。坚决杜绝将血样采集与身份证办理、护照申领等行政服务捆绑的做法。即便民众同意后也应当保留撤回的权利，让每个人对自身的生物信息都能享有充分的自主决定权。最后，需要筑牢安全溯源防线，严格依照《人类遗传资源管理条例》，搭建数据从产生到销毁的全周期管理体系，并定期向科技部门提交安全报告，确保每一步操作都有迹可循、有据可查。

此外，应推动科技部门、公安机关、网信办等机构协同监督 DNA 数据库的建立及运行，覆盖从数据录入、日常使用到最终处置的全部环节，引入独立第三方承担隐私影响评估工作，对任何的违法采集行为都必须依法追究主管人员的责任，确保公权力始终在法治的框架内运行。

生物信息时代的公共管理创新，绝不能以牺牲公民的基本权利为代价。任何的社会管理创新都应当奉行法治思维，唯有如此，方能走出公共管理与个体权益非此即彼、难以两全的困局。

（作者系东南大学法学院教授、博士生导师、党内法规研究中心主任）

□成协中

近日，“鲁迅抽烟墙画被投诉”事件受到广泛关注，绍兴市文旅局回应表示，“不会因为一个人的投诉而盲目更换”鲁迅夹烟的墙画。此事已尘埃落定，却引人深思：对于无意义，甚至恶意投诉挤占行政资源的情况应如何加以约束？

近年来，在市场监管、政府采购、生态环境等多个领域，充斥着大量无意义，甚至恶意的投诉。较为典型的有如下几种情形：一是职业索赔型投诉。职业索赔人通常故意购买过期食品、标识存在瑕疵的商品等，继而以举报相要挟，甚至提起法律诉讼，向商家索取高额赔偿。二是恶意报复型投诉。这类投诉人并非基于真实的消费纠纷，而是出于个人恩怨、商业竞争等目的，恶意报复抹黑商家。三是情绪发泄型投诉。投诉人通常仅为发泄自身不满情绪，随意选择投诉对象和事项，耗费行政资源。四是非理性过度维权。投诉人提出的诉求明显超出合理范围，缺乏事实依据，属于不合理的主观臆断，如投诉“苹果太甜”“餐饮店提供的饭菜烫嘴”等。

上述投诉泛滥的根源涉及三方面因素。第一，投诉门槛和成本低。投诉人只需轻松地通过电话或手指轻点即可完成投诉。对于不实投诉，往往以“经核查，情况不属实”结案，罕有启动反向调查追究投诉人法律责任的案例，导致违法成本远低于收益，客观上形成了“投诉即获利”的不良激励效应。第二，潜在高收益。在市场监管、政府采购等领域，投诉经常能带来经济利益。例如，职业打假人藉“索赔”牟利；又如，竞争对手企业恶意投诉拖延对手项目进度，即使投诉不成功也能赢得市场时间，相当于一种不正当竞争手段。第三，基层监管力量不足和行政追责严苛。基层

