临深渊，知地厚——从滴滴案再论网络安全审查

作者：潘永建 | 朱晓阳 | 沙莎

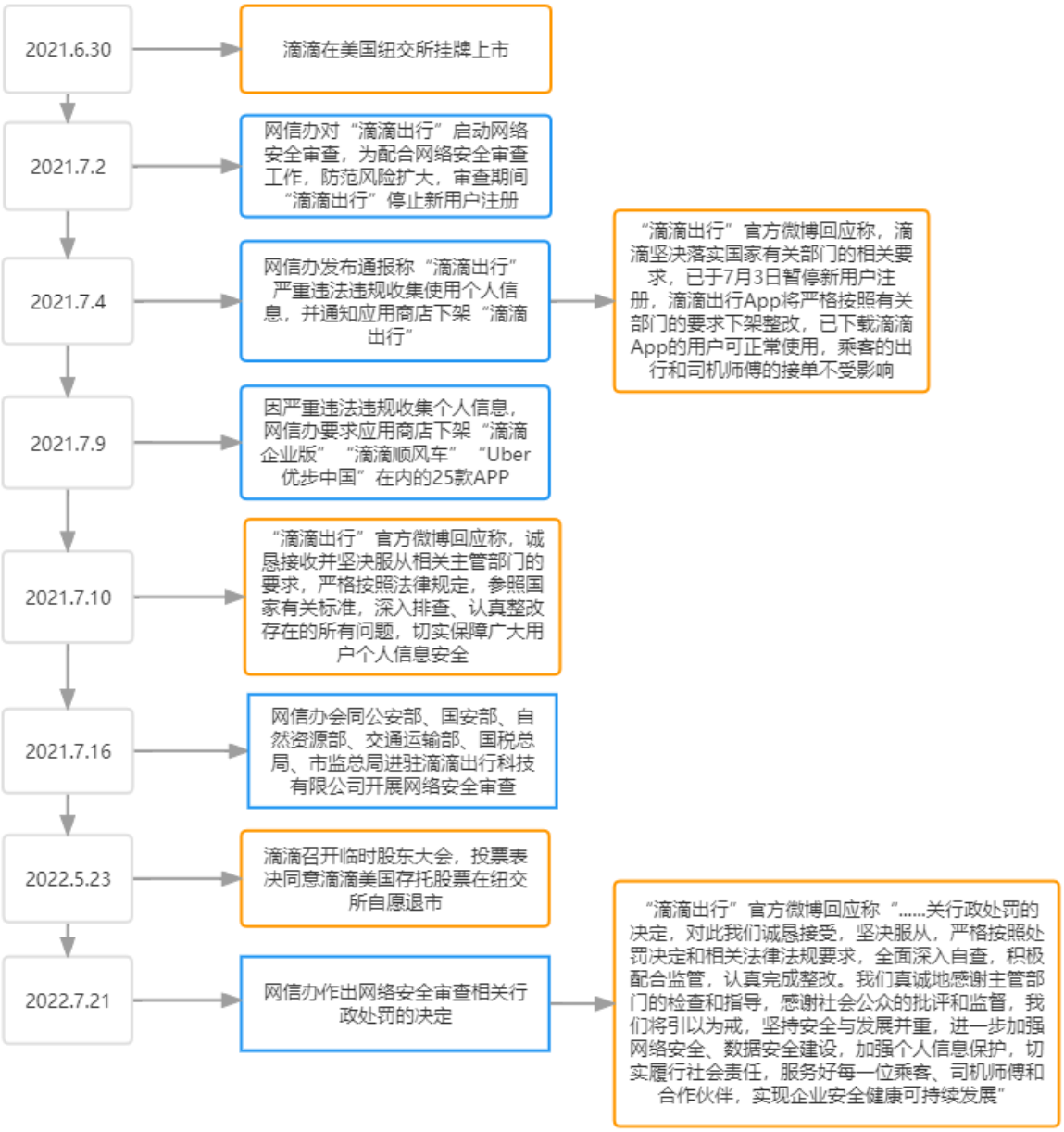
2022 年 7 月 21 日，国家互联网信息办公室(“网信办”)公布对滴滴全球股份有限公司(“滴滴公司”)依法作出网络安全审查相关行政处罚的决定，滴滴公司被处罚款人民币 80.26 亿元，滴滴公司董事长兼 CEO、滴滴公司总裁各自被处罚款人民币 100 万元。

2021 年 7 月网信办发布《网络安全审查办公室关于对“滴滴出行”启动网络安全审查的公告》后，我们曾在《见微知萌—从滴滴出行案谈网络安全审查制度》《一文解读企业境外上市网安数据合规》《2022 版<网络安全审查办法>重点问题评析》等文中对网络安全审查制度进行了全面分析。如今滴滴公司网络安全审查启动已逾一年，审查结果也尘埃落定，且网络安全审查还引发了“地震级”的行政处罚。本文将再次聚焦滴滴公司网络安全审查以及行政处罚案件始末，并为企业提供合规建议。

如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

1. 案件经过



2. 网络安全审查制度

2.1 启动审查

网络安全审查制度由《国家安全法》《网络安全法》确立，依照《网络安全审查办法》(“《审查办法》”)具体实施。网络安全审查包括依申请审查及依职权审查两种触发机制，根据 2022 年 2 月 15 日生效的新修订的《审查办法》，依申请提起网络安全审查的情形包括:

(1) 关键信息基础设施运营者(“CIIO”)采购网络产品和服务，影响或者可能影响国家安全的;
(2) 网络平台运营者开展数据处理活动，影响或者可能影响国家安全的;
(3) 掌握超过 100 万用户个人信息的网络平台运营者赴国外上市的。

其中，第(2)(3)项是 2022 年《审查办法》对 2020 年版本的新增情形。“滴滴出行”作为大型出行和交通平台，掌握大量个人身份证、位置信息等敏感个人信息以及敏感区域的街景、车流、人流数据等重要数据，很可能满足第(1)项依申请情形，其数据处理活动和赴美上市行为也可能分别落入第(2)(3)项依申请范围。但针对滴滴公司的网络安全审查属于网信办依职权启动网络安全审查，即网络安全审查工作机制成员单位认为滴滴公司网络产品服务或数据处理行为“影响或者可能影响国家安全”。

2.2 审查时限

根据《审查办法》的规定，网络安全审查的时限为:
(1) 一般审查: 30/45 个工作日(初审)+15 个工作日(书面意见);
(2) 特别审查: 30/45 个工作日(初审)+15 个工作日(书面意见)+90 个工作日(特别审查)+X(情况复杂)。

从上述审查时限来看，网络安全审查最短时限为 45 个工作日，若情况复杂，则需要依据具体情况确定审查时限。但值得注意的是，上述法定期限是从“向当事人发出书面通知之日”才开始起算。尽管网信办未披露对滴滴公司进行网络安全审查的具体时间，但从滴滴公司网络安全审查启动时间以及相关行政处罚来看，滴滴公司此次网络安全审查或面临复杂情况，很可能在经历了相当时间的前期调查才正式通知滴滴公司进行网络安全审查，或者是经过了特别审查程序，延长了审查时限。

3. 80.26 亿处罚

对滴滴出行逾 80 亿元的处罚是中国网络和数据安全法律框架下迄今为止最大金额的一笔处罚，其处罚之法律依据格外引人注目。值得注意的是，根据《审查办法》，违反《审查办法》的，依照《网络安全法》和《数据安全法》的规定处理，但《网络安全法》及《数据安全法》下对企业的最高罚款为人民币 1000 万元，80 余亿元的罚款显然不是仅依据这两部法律而作出。对此，我们的理解是，在进行网络安全审查的过程中，如果发现企业有其他的网络安全或者数据违法问题(例如个人信息违法处理)，网信办可能另案(同时)对该等违法情形进行调查，并依据相关法律，在其职权范围内作出处罚。

根据网信办《对滴滴全球股份有限公司依法作出网络安全审查相关行政处罚》以及《就对滴滴全球股份有限公司依法作出网络安全审查相关行政处罚的决定答记者问》，滴滴公司违反《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》，且情节严重、性质恶劣。由于国家安全原因，网信办并未公布完整的行政处罚决定，我们尝试归纳滴滴公司的违法行为，并总结相应的法律规定。我们希望下文的系统性梳理，可帮助企业充分了解应履行的网络安全与数据合规义务，以滴滴案为戒，增强合规意识。

违法行为	法律依据
(1) 违法收集用户手机相册中的截图信息 1196.39 万条	《个人信息保护法》第 13 条：符合下列情形之一的，个人信息处理者方可处理个人信息：（一）取得个人的同意…… 《网络安全法》第 22 条：……网络产品、服务具有收集用户信息功能的，其提供者应当向用户明示并取得同意…… 《网络安全法》第 41 条：网络运营者收集、使用个人信息，应当遵循合法、正当、必要的原则，公开收集、使用规则，明示收集、使用信息的目的、方式和范围，并经被收集者同意。网络运营者不得收集与其提供的服务无关的个人信息，不得违反法律、行政法规的规定和双方的约定收集、使用个人信息，并应当依照法律、行政法规的规定和与用户的约定，处理其保存的个人信息
(2) 过度收集用户剪切板信息、应用列表信息 83.23 亿条	《个人信息保护法》第 13 条(略) 《网络安全法》第 22 条(略) 《网络安全法》第 41 条(略) 《个人信息保护法》第 6 条：处理个人信息应当具有明确、合理的目的，并应当与处理目的直接相关，采取对个人权益影响最小的方式。收集个人信息，应当限于实现处理目的的最小范围，不得过度收集个人信息
(3) 过度收集乘客人脸识别信息 1.07 亿条、年龄段信息 5350.92 万条、职业信息 1633.56 万条、亲情关系信息 138.29 万条、“家”和“公司”打车地址信息 1.53 亿条	《个人信息保护法》第 13 条(略) 《网络安全法》第 22 条(略) 《网络安全法》第 41 条(略) 《个人信息保护法》第 6 条(略) 《个人信息保护法》第 29 条：处理敏感个人信息应当取得个人的单独同意……
(4) 过度收集乘客评价代驾服务时、App 后台运行时、手机连接桔视记录仪设备时的精准位置(经纬度)信息 1.67 亿条	《个人信息保护法》第 13 条(略) 《网络安全法》第 22 条(略) 《网络安全法》第 41 条(略) 《个人信息保护法》第 6 条(略) 《个人信息保护法》第 29 条(略)
(5) 过度收集司机学历信息 14.29 万条，以明文形式存储司机身份证号信息 5780.26 万条	《个人信息保护法》第 13 条(略) 《网络安全法》第 22 条(略) 《网络安全法》第 41 条(略) 《个人信息保护法》第 6 条(略) 《个人信息保护法》第 29 条(略) 《个人信息保护法》第 28 条：……只有在具有特定的目的和充分的必要性，并采取严格保护措施的情形下，个人信息处理者方可处理敏感个人信息

(6) 在未明确告知乘客情况下分析乘客出行意图信息 539.76 亿条、常驻城市信息 15.38 亿条、异地商务/异地旅游信息 3.04 亿条	《个人信息保护法》第 13 条(略) 《网络安全法》第 22 条(略) 《网络安全法》第 41 条(略) 《个人信息保护法》第 7 条：处理个人信息应当遵循公开、透明原则，公开个人信息处理规则，明示处理的目的、方式和范围
(7) 在乘客使用顺风车服务时频繁索取无关的“电话权限”	《个人信息保护法》第 13 条(略) 《网络安全法》第 22 条(略) 《网络安全法》第 41 条(略) 《个人信息保护法》第 6 条(略)
(8) 未准确、清晰说明用户设备信息等 19 项个人信息处理目的	《个人信息保护法》第 13 条(略) 《网络安全法》第 22 条(略) 《网络安全法》第 41 条(略) 《个人信息保护法》第 7 条(略)
(9) 存在严重影响国家安全的数据处理活动，以及拒不履行监管部门的明确要求	《数据安全法》第 30 条：重要数据的处理者应当按照规定对其数据处理活动定期开展风险评估，并向有关主管部门报送风险评估报告…… 《数据安全法》第 31 条：关键信息基础设施的运营者在中华人民共和国境内运营中收集和产生的重要数据的出境安全管理，适用《中华人民共和国网络安全法》的规定；其他数据处理者在中华人民共和国境内运营中收集和产生的重要数据的出境安全管理办法，由国家网信部门会同国务院有关部门制定 《数据安全法》第 35 条：公安机关、国家安全机关因依法维护国家安全或者侦查犯罪的需要调取数据，应当按照国家有关规定，经过严格的批准手续，依法进行，有关组织、个人应当予以配合 《数据安全法》第 36 条：中华人民共和国主管机关根据有关法律和中华人民共和国缔结或者参加的国际条约、协定，或者按照平等互惠原则，处理外国司法或者执法机构关于提供数据的请求。非经中华人民共和国主管机关批准，境内的组织、个人不得向外国司法或者执法机构提供存储于中华人民共和国境内的数据

以《个人信息保护法》规定的违法责任为例，违反以上《个人信息保护法》相关规定的违法企业，可能被处以责令改正、警告、没收违法所得、暂停或者终止应用程序提供服务等处罚；如企业拒不改正，则可能被并处 100 万元以下罚款，直接负责的主管人员和其他直接责任人员被处 1 万元以上 10 万元以下罚款。如果企业有前述违法行为且情节严重，还将面临 5000 万元以下或者上一年度营业额 5%以

下罚款；直接负责的主管人员和其他直接责任人员则面临 10 万元以上 100 万元以下罚款，还可能被决定禁止其在一定期限内担任相关企业的董事、监事、高级管理人员和个人信息保护负责人。

从上述处罚措施来看，由于滴滴公司涉嫌 8 个方面共 16 项违法事实，应属于《个人信息保护法》下的“情节严重”，可被处以上一年度营业额 5%以下的罚款(滴滴公司 2021 年的营业额超过 1700 亿，仅这一项的处罚即可超过 80 亿元)。再加之滴滴公司存在严重影响国家安全的数据处理活动，以及拒不履行监管部门的明确要求，恶意逃避监管等其他违法违规问题，在《数据安全法》下最高可被处以 1000 万元的罚款。由此，滴滴公司最终被处罚 80 余亿元于法有据。

4. 合规建议

(1) 对企业数据处理活动进行盘点和自查，查明企业个人信息、重要数据、核心数据的数据存量和数据处理行为，对过往和持续的违法违规行为进行整改；

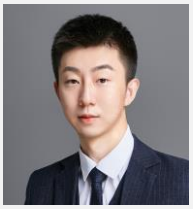
(2) 符合《审查办法》要求的企业，应当主动提起申报网络安全审查，未经审查应当暂停相应的网络产品和服务采购、数据处理、境外上市等活动；

(3) 如网络安全审查可能涉及其他交易相对方或合作方，应当在与交易相对方或合作方的协议中增加网络安全审查合规条款，注明通过网络安全审查后才可继续进行交易；

(4) 无论是依申请还是依职权启动的网络安全审查，企业都应当积极配合网络安全审查工作机制成员单位、相关部门的审查工作，并积极与其进行沟通，以使企业顺利通过网络安全审查。

如您希望就相关问题进一步交流，请联系：

潘永建
+86 21 3135 8701
david.pan@llinkslaw.com



朱晓阳
+86 21 3135 8683
nigel.zhu@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求，请随时与我们联系：**master@llinkslaw.com**

上海	北京	深圳
上海市银城中路 68 号 时代金融中心 19 楼 T: +86 21 3135 8666 F: +86 21 3135 8600	北京市朝阳区光华东里 8 号 中海广场中楼 30 层 T: +86 10 5081 3888 F: +86 10 5081 3866	深圳市南山区科苑南路 2666 号 中国华润大厦 18 楼 T: +86 755 3391 7666 F: +86 755 3391 7668
香港	**伦敦**	
香港中环遮打道 18 号 历山大厦 32 楼 3201 室 T: +852 2592 1978 F: +852 2868 0883	1/F, 3 More London Riverside London SE1 2RE T: +44 (0)20 3283 4337 D: +44 (0)20 3283 4323	

www.llinkslaw.com

Wechat: LlinksLaw

本土化资源 国际化视野