

APP 新规草案——强化与面临的挑战

作者：杨迅 | 李依然

国家互联网信息办公室于 2026 年 1 月发布了《互联网应用程序个人信息收集使用规定(征求意见稿)》(以下简称《规定草案》), 面向社会公开征求意见一个月。《规定草案》的出台背景是: 互联网应用程序在各行业领域广泛使用, 且业务生态日益复杂——除互联网应用程序("App")外, 还包括软件开发工具包(SDK)、分发平台以及安装 App 的智能终端。同时, 《规定草案》旨在整合现行的、碎片化的 App 个人信息保护监管工具, 包括部门规章、规范性文件、执法指南以及针对 App 合规的国家标准和团体标准。《规定草案》试图通过整合既有规则、将实践中的合规经验上升为具有约束力的义务, 并将监管视角从 App 运营者扩展至整个 App 全生命周期的生态系统, 以应对现实的监管挑战。

一. 《规定草案》概览

《规定草案》将分散的 App 个人信息合规要求整合为统一的、基于全生命周期的监管框架, 对 App 运营者、SDK 开发者、分发平台和智能终端厂商施加明确且可执行的义务。

(1) 《规定草案》的主要特征

《规定草案》的一个显著特征是: 它并非设计一套全新的监管制度, 而是对散落在法律、部门规章和标准中的既有要求进行的整合与系统化。例如, 建立并公开个人信息收集使用"双清单"的义务, 最初源于工业和信息化部(MIIT)的《关于开展信息通信服务感知提升行动的通知》, 现被纳入《规定草案》并进一步细化——要求公开调用权限名称及调用频率。同样, 此前出现在 MIIT《关于进一步提升移动互联网应用服务能力的通知》中的 SDK 相关披露义务也得以重申和标准化, 现明确要求必须披露 SDK 版本、运营者身份及完整的 SDK 个人信息处理规则链接等更详尽的要素。

.....
如您需要了解我们的出版物,
请联系:

Publication@llinkslaw.com

除整合外,《规定草案》还将监管实践转化为明确的合规规则。近年来的执法行动揭示了监管部门对过度索取权限、账号注销程序等问题的监管预期。这些预期此前主要反映在执法通知或技术指南中,现已被成文化。例如,过往执法行动中对 App 强制授予权限的严格审查,现已被明确写入《规定草案》中的成文规则,要求仅在确需时方可访问相册或通讯录,且不得提前访问。

另一重要特征是将监管范围扩展至 App 运营者之外。《规定草案》采用全生命周期治理方式,对 SDK 运营者、App 分发平台和智能终端厂商直接施加合规义务。这一方式反映了监管部门的认知:个人信息风险并非仅源于 App 运营者的行为,而是源于 App 生态系统中多个参与方的共同行为。

(2) App 全生命周期环境中的合规

与此前主要聚焦于 App 设计和运营的监管工具不同,《规定草案》为 SDK 运营者、App 分发平台运营者和智能终端厂商设定了相应义务。

根据《规定草案》,SDK 运营者必须在其官方网站制定并公开自身的个人信息处理规则,此要求旨在解决行业中普遍存在的仅提供碎片化或难以获取的 SDK 披露信息的实践做法。相应地,App 运营者必须通过合同明确约定所嵌入 SDK 处理个人信息的范围,并采取有效的技术措施审核 SDK 行为,确保其声明的数据实践与实际行为一致。

App 分发平台承担明显强化的角色。除加强上线前和更新审核外,平台必须建立规范档案,记录 App 的个人信息实践情况,记录合规问题,并追踪对 App 发出的监管通知或行政处罚。平台还被进一步要求在推荐和展示机制中体现个人信息保护认证和 App 安全认证的结果,从而有效引入基于合规性的 App 可见度差异化机制。此外,若 App 因违法处理个人信息而被正式通报或处罚,分发平台必须在自通报或处罚之日起 6 个月内,在分发、下载页面显示个人信息安全风险警示。

智能终端厂商同样被纳入治理框架。智能终端厂商与分发平台一同被要求受理关于预装或分发 App 的投诉,并督促 App 运营者整改已核实的合规问题。这反映了监管部门利用终端层面的管控和投诉处理能力来强化端到端问责的意图。

二. 对 App 运营者的强化要求

《规定草案》从多个方面强化了 App 运营者的个人信息保护义务。

(1) 强化告知同意要求

《规定草案》在形式和实质上都显著增强了告知同意义务。关于获取个人信息处理规则的便捷性,现要求 App 运营者在设置页面等显著位置提供个人信息处理规则的一键查阅功能。该要求

超越了早期标准中仅在四次用户操作内提供查阅的规定，标志着监管转向将“最小化用户操作”作为有效告知的要素之一。

在实质内容方面，隐私政策现必须在已有的“双清单”框架之外纳入额外信息。特别是，App 运营者必须披露所调用的具体权限名称及调用频率。“频率”概念并非仅以抽象术语定义，而是与具体使用场景相关联，例如导航功能的持续位置访问与搜索或推荐功能的单次位置访问。重要的是，该频率不仅由 App 侧逻辑决定，还受操作系统行为和终端级框架的影响，使 App 运营者的合规评估复杂化。

(2) 限制个人信息暴露的额外技术要求

《规定草案》引入了明确的技术限制，旨在减少不必要的个人信息暴露。当用户选择上传或发送图片或文件时，App 运营者可以依赖智能终端提供的存储访问框架，而非索取访问相册、通讯录、短信或通用存储等广泛权限。在实践中，这意味着 App 必须重新设计文件处理功能，以匹配系统级沙箱机制，而非依赖专有互连。

《规定草案》还强化了“生物识别信息不应离开设备”的原则。除非法律另有要求或经用户单独同意，人脸、指纹、声纹等生物识别标识符必须存储在生物识别设备本地，不得通过互联网对外传输。该义务将此前针对人脸识别的“不得出设备”原则扩展至其他形式的生物识别数据。单独同意的要求应理解为不同于收集生物识别信息的初始同意，表明在设备之外存储或传输需要设置增强的用户同意以授权额外处理目的。

(3) 个人信息删除与账号注销

关于账号注销，《规定草案》收紧了身份验证要求：禁止 App 运营者在注销过程中索取除已收集信息之外的额外个人信息(如人脸识别或身份证件照片)，除非出于防范欺诈或防控安全风险的真实必要。这反映了监管部门的关切——注销流程不应成为进一步收集个人信息的借口。

《规定草案》进一步要求账号注销须在十五个工作日内完成，包括删除或匿名化处理已收集的个人信息，除非法律另有要求。尽管该规则增强了法律确定性，但也带来实践挑战。在许多行业，App 运营者为解决客户纠纷、合规审计或再激活请求，会保留某些用户数据。因此，硬性的十五天时限可能与正当的商业和合规需求(尤其在金融或保险等高度监管行业)产生冲突。

三. 关键合规挑战

尽管《规定草案》具有监管清晰度，但其所引入的义务可能难以实施操作。

一大挑战在于监督 SDK 行为。App 运营者须采取“有效技术措施”审核 SDK 的个人信息实践，但《规定草案》未明确技术标准或工具。实践中，App 运营者通常对 SDK 源代码或运行时行为缺乏可见性，尤

其在 SDK 深嵌入或频繁更新时。这引发疑问：在行业通用技术解决方案或监管认可审核机制缺位的情况下，App 运营者如何有效履行该义务？

另一挑战源于对具有庞大用户体量的 App 施加的公开征求意见要求。注册用户数超过 5000 万或月活跃用户超过 1000 万且业务类型复杂的 App，在实质性修订其个人信息处理规则时，必须公开征求至少七个工作日的意见。尽管此举旨在增强透明度和用户参与，但可能无意中迫使企业披露敏感商业信息。隐私政策的修订往往与新功能推出或技术架构变更同步，公开征求意见可能泄露商业策略或技术方案。实践中，笔者有时被要求通过审查竞争对手的隐私政策和用户手册进行竞品水位分析，公开征求意见间接放大了商业信息泄露风险。

最后，替换通过授权渠道分发的过时 App 版本的义务也带来未解决的实践问题。《规定草案》要求 App 运营者在发布更新版本后，必须确保替换所有授权分发渠道的旧版本。目前仍不明确的是：普通的在线更新机制是否足够，还是 App 运营者必须采取积极措施验证并强制各渠道完成替换。同样不确定的是：App 运营者如何确认某渠道是否在合法授权下分发 App，尤其在碎片化的分发生态系统中。

结论

《规定草案》是朝着系统化、基于全生命周期的 App 生态个人信息治理迈出的重要一步。通过整合分散的规则、成文化监管实践并将义务扩展至 App 运营者之外，它大幅提升了合规预期。同时，《规定草案》也显示了监管决心与技术或商业现实之间的结构性张力。《规定草案》的最终成效不仅取决于正式落地，还取决于配套技术标准、执法指南和行业协调机制的出台，这些机制能够将法律义务转化为可操作的合规实践。

如您希望就相关问题进一步交流，请联系：



杨 迅

+86 21 3135 8799

xun.yang@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

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

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

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

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

伦敦

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

免责声明:

本出版物仅供一般性参考，并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2026