

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 16/19 楼
电话: +86 21 3135 8666
传真: +86 21 3135 8600

北京

北京市建国门北大街 8 号
华润大厦 4 楼
电话: +86 10 8519 2266
传真: +86 10 8519 2929

香港

香港中环皇后大道中 5 号
衡怡大厦 27 楼
电话: +852 2592 1978
传真: +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

《网络信息内容生态治理规定》简评

作者: 潘永建 | 邓梓珊 | 张陆星

近日, 国家互联网信息办公室室务会议审议通过了《网络信息内容生态治理规定》(以下简称“《规定》”), 并将于 2020 年 3 月 1 日起正式施行。《规定》首次提出了“网络生态治理”的理念, 系统综合地对治理的对象, 治理标准, 相关主体的义务职责、法律责任、监管合作等内容进行了详细的规定。

网络生态治理的起源

生态这一概念来自于生物学, 指的是在自然界的一定的空间内, 生物与环境构成的统一整体, 在这个统一整体中, 生物与环境之间相互影响、相互制约, 并在一定时期内处于相对稳定的动态平衡状态。互联网生态则指参与互联网活动的各主体相互影响, 使互联网世界得以稳定发展的一种整体环境。

相关专家指出, 网络生态系统是由多种文明要素组成的系统, 这些要素主要包括网络主体、网络信息、网络技术、网络基础设施、网络政策法规和网络文化等方面¹。《规定》在征求意见阶段的名称为“网络生态治理规定”, 正式发布时加上了“信息内容”四字。结合《规定》的具体规定, 可以看出《规定》着眼于网络生态系统中关于网络信息要素的针对性治理。

For more Llinks publications,
please contact:

Publication@llinkslaw.com

如您需要了解我们的出版物,
请联系:

Publication@llinkslaw.com

¹ 《中国网络舆论生态问题研究十年评述》, 伏竹君, 王荟, 王勇, 《开发研究》2015 年第 6 期。

其实早在《规定》出台之前，中国已有关于互联网信息内容/生态治理的相关规定散见于各类法律文件中：

《网络安全法》第十二条	任何个人和组织不得利用网络从事传播暴力、淫秽色情信息，编造、传播虚假信息扰乱经济秩序和社会秩序，以及侵害他人名誉、隐私、知识产权和其他合法权益等活动。
《网络安全法》第四十七条	网络运营者应当加强对其用户发布的信息的管理，发现法律、行政法规禁止发布或者传输的信息的，应当立即停止传输该信息，采取消除等处置措施，防止信息扩散，保存有关记录，并向有关主管部门报告。
《互联网信息服务管理办法》第十五条	互联网信息服务提供者不得制作、复制、发布、传播含有下列内容的信息： (一) 反对宪法所确定的基本原则的； (二) 危害国家安全，泄露国家秘密，颠覆国家政权，破坏国家统一的； (三) 损害国家荣誉和利益的； (四) 煽动民族仇恨、民族歧视，破坏民族团结的； (五) 破坏国家宗教政策，宣扬邪教和封建迷信的； (六) 散布谣言，扰乱社会秩序，破坏社会稳定的； (七) 散布淫秽、色情、赌博、暴力、凶杀、恐怖或者教唆犯罪的； (八) 侮辱或者诽谤他人，侵害他人合法权益的； (九) 含有法律、行政法规禁止的其他内容的。
《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》第五条	任何单位和个人不得利用国际联网制作、复制、查阅和传播下列信息： (一) 煽动抗拒、破坏宪法和法律、行政法规实施的； (二) 煽动颠覆国家政权，推翻社会主义制度的； (三) 煽动分裂国家、破坏国家统一的； (四) 煽动民族仇恨、民族歧视，破坏民族团结的； (五) 捏造或者歪曲事实，散布谣言，扰乱社会秩序的； (六) 宣扬封建迷信、淫秽、色情、赌博、暴力、凶杀、恐怖，教唆犯罪的； (七) 公然侮辱他人或者捏造事实诽谤他人的； (八) 损害国家机关信誉的； (九) 其他违反宪法和法律、行政法规的。

网络信息内容治理的各国实践

随着网络对现实生活影响的不断升级，从当今世界各国的广泛实践来看，打造健康清朗的网络生态成为国际社会共同努力的目标。在开放、共享的网络空间中如何规范言论的表达成为各国立法的新课题。从各国实践情况来看，由于各国的文化差异、在不同历史阶段所面临的网络安全威胁存在差异，不同国家对于网络信息内容的治理方针有着显著差异：

- 德国于 2018 年通过了《社交媒体管理法》，加大了对社交媒体网络平台提供者的监管力度，包括规定平台提供者的报告义务、主动屏蔽及删除清理非法言论责任等，以此约束社交媒体上的不当言论表达；明确区分信息内容，将信息分为三大类进行管理，即诽谤、诋毁、新纳粹和暴力煽动的言论，明

显违反法律的言论以及具有争议的言论。

- 英国综合利用行业自律+政府监管双管齐下的模式监管网络谣言，并成立了“网络观察基金会”应对网络色情、网络谣言等问题，鼓励行业自律和民众举报。
- 法国通过了《反假新闻法》，重点整治以政治谣言为主的虚假信息。
- 俄罗斯通过了《互联网诽谤法案》，允许政府对发布诽谤公众人物信息的网站进行监管。俄罗斯还于近期成功举行了国家级别的“断网”演习以测试政府及相关部门是否具备在任何情况下，包括受到外部网络攻击(该种攻击可能包括利用社交媒体进行的政治煽动)时不中断网络服务的能力。

相对各国针对色情暴力等不良信息、谣言诽谤等违法信息进行整治而言，本次《规定》所采取的分类策略还加入了鼓励制作、复制、发布的“正能量信息”。

《规定》与征求意见稿主要差异

- 将《国家安全法》新增为《规定》的顶层法律之一。
- 将网络生态治理具体为“网络信息内容”生态治理。
- 将“培育和践行社会主义核心价值观”作为网络信息内容生态治理的根本原则。
- 将宣扬“煽动实施恐怖活动、极端主义活动”的信息新增为禁止制作的违法信息。
- 将“不良信息”由“不得制作”改为“采取措施，防范和抵制制作”。
- 将“宣扬炫富拜金、奢靡腐化等生活方式的”信息从不良信息中删除。
- 对网络信息内容服务平台(“平台”)新增“制定本平台网络信息内容生态治理细则，健全用户注册、账号管理”职责
- 将“批量买卖账号”这一禁止性行为改为“虚假注册账号”。
- 对行业组织新增“建立内容审核标准细则，指导会员单位建立健全服务规范。接受社会监督”的要求；将“建立评价奖惩机制”的要求改为“推动行业信用评价体系建设”。
- 在网信部门和有关主管部门监督检查过程中，对平台新增应予以配合的要求。

本次《规定》有着以下几大亮点：

- 一、将网络信息内容明确分类，实行分级管理。《规定》将所有网络信息内容分为了三类，**正能量信息**(鼓励制作、复制、发布的信息)、**违法信息**(不得制作、复制、发布的违法信息)和**不良信息**(应当防范和抵制的不良信息)²，同时对每类信息的内容进行了详细明确的列举(见段后列表)。举例而言，《规定》鼓励制作、复制、发布(以下统称为“发布”)展示经济社会发展亮点，反映人民群众伟大奋斗和火热生活的信息；不得发布含有散布谣言，扰乱经济秩序和社会秩序的，侮辱或者诽谤他人，侵害他人名誉、隐私和其他合法权益的违法信息；应当防范和抵制发布使用夸张标题，内容与标题严重不符的不良信息等。

² 国家互联网信息办公室有关负责人就《网络信息内容生态治理规定》答记者问。
<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201912/163c24c5594d41efbbc860dc6d0ef8f3.shtml>

这种详细列举起到了全流程风向标的作用，明确了内容标准的上限和下限，把信息内容生态治理的重点前置到了源头的把控。网络信息从业者信息发布、审核工作可依据《规定》进行操作。

1.鼓励网络信息内容生产者制作、复制、发布含有下列内容的信息：
(一) 宣传习近平新时代中国特色社会主义思想，全面准确生动解读中国特色社会主义道路、理论、制度、文化的； (二) 宣传党的理论路线方针政策和中央重大决策部署的； (三) 展示经济社会发展亮点，反映人民群众伟大奋斗和火热生活的； (四) 弘扬社会主义核心价值观，宣传优秀道德文化和时代精神，充分展现中华民族昂扬向上精神风貌的； (五) 有效回应社会关切，解疑释惑，析事明理，有助于引导群众形成共识的； (六) 有助于提高中华文化国际影响力，向世界展现真实立体全面的中国的； (七) 其他讲品味讲格调讲责任、讴歌真善美、促进团结稳定等的内容。
2.网络信息内容生产者不得制作、复制、发布含有下列内容的违法信息：
(一) 反对宪法所确定的基本原则的； (二) 危害国家安全，泄露国家秘密，颠覆国家政权，破坏国家统一的； (三) 损害国家荣誉和利益的； (四) 歪曲、丑化、亵渎、否定英雄烈士事迹和精神，以侮辱、诽谤或者其他方式侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉的； (五) 宣扬恐怖主义、极端主义或者煽动实施恐怖活动、极端主义活动的； (六) 煽动民族仇恨、民族歧视，破坏民族团结的； (七) 破坏国家宗教政策，宣扬邪教和封建迷信的； (八) 散布谣言，扰乱经济秩序和社会秩序的； (九) 散布淫秽、色情、赌博、暴力、凶杀、恐怖或者教唆犯罪的； (十) 侮辱或者诽谤他人，侵害他人名誉、隐私和其他合法权益的； (十一) 法律、行政法规禁止的其他内容。
3.网络信息内容生产者应当采取措施，防范和抵制制作、复制、发布含有下列内容的不良信息：
(一) 使用夸张标题，内容与标题严重不符的； (二) 炒作绯闻、丑闻、劣迹等的； (三) 不当评述自然灾害、重大事故等灾难的； (四) 带有性暗示、性挑逗等易使人产生性联想的； (五) 展现血腥、惊悚、残忍等致人身心不适的； (六) 煽动人群歧视、地域歧视等的； (七) 宣扬低俗、庸俗、媚俗内容的； (八) 可能引发未成年人模仿不安全行为和违反社会公德行为、诱导未成年人不良嗜好等的； (九) 其他对网络生态造成不良影响的内容。

二、对网络生态治理涉及的所有相关主体进行了明确划分。《规定》指出，网络信息内容生态治理活动所涉及的主体包括网络信息内容生产者(“生产者”)、平台、网络信息内容服务使用者(“使用者”)、网络

行业组织、各级网信部门五大主体。对于这五大主体的角色与相应职责,《规定》分章节进行了系统规范。概括而言,生产者需从源头遵守对于三大类信息内容发布的规定;平台需设立网络信息内容生态治理负责人,对平台传播的网络信息进行审核管控及技术管理;使用者(即广大网民)应承担“舆论监督”的角色,并遵守各类有关使用互联网信息服务的规定,如不得实施侮辱、诽谤、威胁、散布谣言以及侵犯他人隐私等违法行为等;网络行业组织则应建立完善行业自律机制,起到带头规范作用;各级网信部门有权监督检查平台履行信息内容管理主体责任情况,建立平台违法违规行为台账管理制度。

- 三. 与当前互联网技术革新热点紧密结合。例如第十二条明确规定网络信息内容服务平台采用**个性化算法**推荐技术推送信息的,应当设置符合规定要求的推荐模型,建立健全人工干预和用户自主选择机制;第二十三条规定网络信息内容服务使用者和网络信息内容生产者、网络信息内容服务平台不得利用**深度学习、虚拟现实**等新技术新应用从事法律、行政法规禁止的活动;第二十四条规制了包括**流量造假、虚假注册**等破坏网络生态秩序的社会热点问题。

从行业角度看,新兴技术如个性化算法、深度学习等对于提升用户体验、构建互联网信息内容生态起着至关重要的作用。但在技术提高信息内容分发效率的同时,可能导致侵犯用户隐私、加剧信息茧房等问题。结合《数据安全管理办法(征求意见稿)》中的类似规定,这些对于热点问题的明确规定、对于新技术的规范,反映了监管部门对于网络生态前沿热点的治理决心。因此,不管是生产者、平台还是使用者,都应对新兴技术的应用报以敬畏之心,谨慎地、及时地持续优化算法模型,以人工干预的方式适度地进行管理。

- 四. 《规定》引入了信用管理制度、信用评价体系建设概念。与以往涉及互联网内容治理的法律如《网络安全法》《互联网信息服务管理办法》《互联网新闻信息服务管理规定》相比,《规定》首次引入了信用管理制度、信用评价体系建设概念,例如平台应当建立用户账号信用管理制度,根据用户信用情况提供相应服务;鼓励行业组织推动行业信用评价体系建设,依据章程建立行业评议等评价奖惩机制,加大对会员单位的激励和惩戒力度。可以看出,这是一个涉及多个主体的新制度新体系。从生产者、使用者的角度,违反《规定》要求的将直接影响其网络账号与相应服务;对平台而言,违反《规定》要求的将会被行业组织加以惩戒。

除了以上亮点内容,《规定》仍有部分内容有待进一步解释及明确。例如《规定》第十二条明确平台采用个性化算法推送信息的,应当设置符合《规定》中相关要求的推荐模型,建立健全人工干预和自主选择机制和用户自主选择机制。不难理解人工干预是为了确保平台发布的网络信息内容符合《规定》关于三大类网络信息内容的规定,但要同时确保用户的“自主选择权”得到保障,似乎形成了一个悖论。如此一来,所谓用户的“自主选择权”,仍然受限于《规定》的要求,可能和《数据安全管理办法(征求意见稿)》中保证用户退出个性化推荐机制的要求处于同一纬度;又例如,平台设立网络信息内容生态治理负责人,该负责人的具体岗位职责如何确定,是否相当于现在俗称的“网管”;建立信用管理制度、信用评价体系后,如何做到“根据用户账号的信用情况提供相应服务”,如何避免产生新类型的歧视性服务行为。

《网络安全法》第六条规定：国家倡导诚实守信、健康文明的网络行为，推动传播社会主义核心价值观，采取措施提高全社会的网络安全意识和水平，形成全社会共同参与促进网络安全的良好环境。此次《规定》所确立的管理体系与各项具体的、指向性的要求是对《网络安全法》关于网络信息内容管理的概括性要求的响应、落实与细化。通读《规定》全文也不难看出，其中各项要求来源于互联网信息内容管理以及互联网平台内容建设的实践经验总结。对于涉及互联网信息内容发布、传播的企业而言，应重新审视现行内容管理体系以尽快落实《规定》提出的各项要求，加强对互联网信息内容的管控。

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

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

T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

T: +86 10 8519 2266
F: +86 10 8519 2929

香港

T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

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。