

信息保护和网络安全法律热点问题

《互联网新闻信息服务管理规定》的新看点

2017年5月2日，国家互联网信息办公室（下称“网信办”）公布了《互联网新闻信息服务管理规定》（下称“《规定》”）。《规定》将于2017年6月1日起施行，并取代由国务院新闻办公室和原信息产业部于2005年颁布实施的《互联网新闻信息服务管理规定》（下称“原《规定》”）。《规定》根据《中华人民共和国网络安全法》（下称“《网络安全法》”）、《互联网信息服务管理办法》等法律法规制定，对互联网新闻信息服务许可管理、网信管理体制、互联网新闻信息服务提供者主体责任等作出规定。我们将在本文中对《规定》的一些新看点进行梳理，并讨论该《规定》的出台对于行业的影响。

一、《规定》的出台背景

根据网信办有关负责人就《规定》相关问题答记者问的介绍¹，《规定》的出台主要基于以下几方面原因：

第一，互联网新闻信息技术及应用迅猛发展，新闻提供方式超出原《规定》的监管范围。原《规定》主要立足于“门户网站”时代。然而，随着互联网技术及应用的快速发展，例如微博、微信、各

类新闻软件客户端等的出现和普及，原《规定》的一些制度已不适应互联网新闻信息服务发展和管理的实际，一些新现象无法纳入原《规定》的监管范围，故需要进行调整。

第二，互联网新闻信息违法乱象频现，亟需进行规制。近年来，不断出现非法网络公关、虚假新闻等现象，严重侵害了用户的合法权益，扰乱了正常的社会秩序，政府需要完善立法加以规范。

第三，与即将生效的《网络安全法》保持一致。原《规定》公布实施以来，国家先后制定修订了《网络安全法》等多部法律法规，《规定》依据《网络安全法》对原《规定》中不符合上位法规定的制度进行调整。

第四，适应管理体制机制调整的需要。根据部门职责调整，互联网新闻信息服务的管理部门已经由“国务院新闻办公室”调整为“国家互联网信息办公室”。同时，为了应对互联网新闻信息服务迅速发展的形势，需要将原来的国家和省、自治区、直辖市两级管理体制，调整为三级或四级管理体制，充分发挥地方互联网信息办公室的属地管理作用。

值得一提的是，除《规定》外，网信办在同一

¹ 来源于 http://tech.ifeng.com/a/20170503/44581723_0.shtml。

天还于其官方网站发布了另两项规定，分别为《网络产品和服务安全审查办法（试行）》及《互联网信息服务内容管理行政执法程序规定》，连同《规定》，这三项法规实为《网络安全法》的配套规定，将与《网络安全法》一并在 2017 年 6 月 1 日生效。

二、《规定》的新看点

1、更新互联网新闻信息的定义

原《规定》将新闻信息的限定为“时政类新闻信息”，包括有关政治、经济、军事、外交等社会公共事务的报道、评论，以及有关社会突发事件的报道、评论。

《规定》第二条明确“本规定所称新闻信息，包括有关政治、经济、军事、外交等社会公共事务的报道、评论，以及有关社会突发事件的报道、评论。”较原《规定》，《规定》删除了“时政类新闻信息”的范围限定，凸显新闻信息服务的社会公共属性，也考虑到网络新闻信息的未来发展趋势。

2、更新监管部门，明确网信办的监管权

根据《规定》第四条，互联网新闻信息服务的监管部门，将由国务院、省级人民政府新闻办公室，变更为国家及地方各级互联网信息办公室。这一变化源于国务院在 2014 年完成的部门职能调整。2014 年 8 月 26 日，国务院发布《国务院关于授权国家互联网信息办公室负责互联网信息内容管理工作的通知》²，明确“授权重新组建的国家互联网信息办公室负责全国互联网信息内容管理工作，并负责监督管理执法。”事实上，网信办在 2015 年已经发布通知³，明确由网信办承担原《规定》项下的行政审批备案职能。《规定》这一变化实则是将原《规定》中与目前的行政管理体制不符的内容进行更正，为网信办行使权力提供明确的法律依据。

² 国发〔2014〕33 号。

³ 详见《国家互联网信息办公室关于变更互联网新闻信息服务单位审批备案和外国机构在中国境内提供金融信息服务业务审批实施机关的通知》。

3、扩大监管范围，将自媒体纳入监管

《规定》明确“通过互联网站、应用程序、论坛、博客、微博客、公众账号、即时通信工具、网络直播等形式向社会公众提供互联网新闻信息服务，应当取得互联网新闻信息服务许可”⁴，由此，将博客、微博客、公众账号（微信公共号）、论坛等自媒体的互联网信息服务纳入监管范围。

此外，《规定》还明确，互联网新闻信息服务包括采编发布服务、转载服务及传播平台服务三类服务。⁵其中，传播平台服务显然包括自媒体的互联网信息服务。《规定》还在第十二条、十三条及第十四条对传播平台服务提供者的自我监管义务予以明确，要求传播平台应与用户签订协议⁶、保护用户隐私⁷、对公众账号的账号信息、服务资质、服务范围予以审核并依法备案⁸。

上述条款实则为自媒体“量身定制”，确保自媒体的行为规范有章可循。

4、转化监管模式，变“主体监管”为“行为监管”

原《规定》将互联网新闻信息服务单位分为三类，即：（1）新闻单位设立的登载超出本单位已刊登播发的新闻信息、提供时政类电子公告服务、向公众发送时政类通讯信息的单位；（2）非新闻单位设立的转载新闻信息、提供时政类电子公告服务、向公众发送时政类通讯信息的单位；以及（3）新闻单位设立的登载本单位已刊登播发的新闻信息的单位。针对上述三类主体，原《规定》分别明确相应的设立许可事项，对于符合设立条件的单位，核发《互联网新闻信息服务许可证》，许可证无有效期规定。

⁴ 参见《规定》第五条。

⁵ 参见《规定》第五条。

⁶ 参见《规定》第十四条第一款。

⁷ 参见《规定》第十三条第一款。

⁸ 参见《规定》第十四条第二款。

《规定》则不再按照上述分类区分提供互联网新闻信息服务的主体，而是对互联网信息服务的提供方式作出区分，将互联网信息服务划分为采编发布服务、转载服务及传播平台服务三类。值得注意的是，《规定》将《互联网新闻信息服务许可证》的有效期确定为三年，而不是永久有效。此举意在通过对许可证期限及续办的限制提高监管力度。此外，就三种服务许可相互之前的关系，根据网信办有关负责人就《规定》相关问题答记者问的解释，采编发布许可同时可以提供互联网新闻信息转载服务，但是，传播平台服务不能同时提供采编发布及转载服务，如需同时提供，则必须申请采编发布、转载服务许可⁹。

5、提高新闻采编准入门槛

较转载服务及传播平台服务而言，《规定》就采编发布服务设定了更为严苛的准入条件。《规定》明确“申请互联网新闻信息采编发布服务许可的，应当是新闻单位（含其控股的单位）或新闻宣传部门主管的单位”¹⁰，所谓“新闻单位”，即依法设立的报刊社、广播电台、电视台、通讯社和新闻电影制片厂¹¹。上述规定，意在从源头上控制新闻采编质量。

6、根据资本性质区分介入程度

就外资准入，《规定》沿用了原《规定》的内容，即不得设立中外合资经营、中外合作经营和外资（下称“三资企业”）经营的互联网新闻信息服务单位；互联网新闻信息服务单位与上述三资企业进行互联网新闻信息服务业务合作必须报网信办进行安全评估。

此外，《规定》第八条还明确“互联网新闻信息服务提供者的采编业务和经营业务应当分开，非公有资本不得介入互联网新闻信息采编业务”。但

是，对于何为“公有资本”或“非公有资本”，《规定》并未明确。

7、明确服务提供者负有的责任

除前述已经提及的转载范围限制、用户隐私保护等责任外，《规定》还在以下方面强化对互联网新闻信息服务的监管，进一步明确互联网新闻信息服务提供者的责任。

(1) 明确从业人员的要求

《规定》要求包括传播平台在内的所有服务提供者设立总编辑，对互联网新闻信息内容负总责；明确从事新闻采编活动的从业人员应当具备新闻采编人员职业资格，持有国家新闻出版广电总局统一颁发的新闻记者证；其他相关从业人员应当依法取得相应资质，接受专业培训、考核。¹²

(2) 禁止从业人员谋取不正当利益

《规定》明确互联网新闻信息服务提供者及其从业人员不得通过采编、发布、转载、删除新闻信息，干预新闻信息呈现或搜索结果等手段谋取不正当利益。¹³近年来社会上出现的恶意制造虚假搜索结果、制造社会舆论的乱象，一部分恰恰是互联网新闻信息服务从业人员所为，《规定》注意到这一现象，拟从源头上进行预防。

(3) 明确自我监管责任

《规定》明确，互联网新闻信息服务提供者和用户不得制作、复制、发布、传播法律及行政法规禁止的信息内容，一旦发现上述内容，互联网新闻信息服务提供者必须立即停止传输该信息、采取消除等处置措施，保存有关记录，并向有关主管部门报告。¹⁴此外，《规定》还要求互联网新闻信息服务提供者健全信息发布审核、公共信息巡查、应急处置等信息安全管理制度，确保具有安全可控的技术

⁹ 来源于 http://tech.ifeng.com/a/20170503/44581723_0.shtml。

¹⁰ 参见《规定》第六条第二款。

¹¹ 参见《规定》第二十七条。

¹² 参见《规定》第十一条。

¹³ 参见《规定》第十三条第三款。

¹⁴ 参见《规定》第十六条。

保障措施。¹⁵

(4) 转载内容需规范

《规定》沿用原《规定》对于转载内容的限定，即仅限于“中央新闻单位或省、自治区、直辖市直属新闻单位等国家规定范围内的单位发布的新闻信息”。此外，《规定》还明确，转载必须“注明新闻信息来源、原作者、原标题、编辑真实姓名等，不得歪曲、篡改标题原意和新闻信息内容，并保证新闻信息来源可追溯”，同时还特别强调“应当遵守著作权相关法律法规的规定，保护著作权人的合法权益”。¹⁶

(5) 新传播方式的事先报告

《规定》明确，互联网新闻信息服务提供者应用新技术、调整增设具有新闻舆论属性或社会动员能力的应用功能，应当报国家或省、自治区、直辖市互联网信息办公室进行互联网新闻信息服务安全评估。¹⁷

三、对《规定》的简评

《规定》无疑开启了互联网新闻信息服务监管的新篇章。总体而言，《规定》对于原《规定》的新增内容，弥补了原《规定》的不足，尤其是将自媒体的互联网服务行为纳入监管范围，有利于互联网行为的规范化。但是，《规定》的内容总体而言仍较为宽泛，仍留下较多解释和操作空间。我们认为《规定》的出台，至少在以下几个方面产生影响：

1、需要申请许可的范围仍存在不确定性

《规定》中新闻信息的范围，包括有关政治、经济、军事、外交等社会公共事务的报道、评论，以及有关社会突发事件的报道、评论。然而，“社会公共事务”是一个开放性的定义，事实上，很多互联网媒体关注的内容都可能不同程度涉及“社

会公共事务”的范围，因此，可能面临是否需要申请互联网新闻信息服务许可的问题。例如，目前中国的房价问题，显然是受到全社会所关注的经济问题。如此，专业提供房地产信息的媒体平台，就有可能构成《规定》中互联网新闻信息服务提供者。又例如，我国医药领域目前正在推行“两票制”改革，一些专门探讨两票制改革的媒体同样也有可能被认定为构成《规定》项下的互联网新闻信息服务提供者。

根据《规定》，未经许可，开展互联网新闻信息服务活动的，有关部门有权责令停止相关服务活动，并处一万元以上三万元以下罚款。因此，在《规定》生效后，因受《规定》调整的新闻信息的范围不明确，由此可能导致部分自媒体对于其自身业务是否需要申请许可产生疑惑。我们建议，相关行政主管部门应对此作出说明，避免实务操作中的疑惑。

2、网络红人从事的业务范围或受限制

目前有相当一部分互联网红人，因其独到的观点和犀利的点评而圈粉无数。而在这些网络红人之中，更有部分个人以此为职业，且已开始推行付费阅读模式。对于网络红人表达的评论内容，或有部分涉及“社会公共事务”。然而，根据《规定》，只有“在中华人民共和国境内依法设立的法人”才能申请互联网新闻信息服务许可¹⁸。因此，这部分网络红人从事互联网活动可能面临如何合规化的问题。

3、公有资本与非公有资本的界定有待进一步明确

按照《规定》，公有资本与非公有资本可涉入互联网新闻信息业务的程度不同，非公有资本不得介入互联网新闻信息的采编业务。现行法律文件中一般将国有资本、集体资本和非公有资本并列。但资本一词并不是法律概念，故国有独资企业、国有控股企业、国有参股企业中均可能含有国有资本，

¹⁵ 参见《规定》第十二条。

¹⁶ 参见《规定》第十五条。

¹⁷ 参见《规定》第十七条。

¹⁸ 参见《规定》第六条。

因此，所有拥有国有资本背景的企业是否一律认定为公有资本，存在不确定性。因此，如何理解《规定》中的公有资本和非公有资本，显然会成为实践中重点关注的问题，需要企业和监管部门共同探索。

4、采用 VIE 结构的企业是否需要申请许可存在不确定性

原《规定》就已明确，不得以设立中外合资经营、中外合作经营和外资经营的互联网新闻信息服务单位。采用 VIE 结构的企业，因其运营实体是内资公司，故不会直接违反《规定》。然而，《规定》还要求，互联网新闻信息服务单位与境内外中外合资经营、中外合作经营和外资经营的企业进行涉及互联网新闻信息服务业务的合作时，应当报经网信办进行安全评估。

对于何为“进行涉及互联网新闻信息服务业务的合作”，《规定》没有进一步明确。而在 VIE 结构中，纯内资的运营实体通常会与一个外商独资企业签署一系列的服务协议，因《规定》未对“进行和合作”进一步明确，导致采用 VIE 结构的企业可能会疑惑，在申请许可时，是否会因其 VIE 结构而需要进行安全评估。

5、中小型企业可能因为无法取得许可而谋求合并

《规定》在人员资质、内容审查、个人信息保护、企业内控制度等多个方面对互联网新闻信息服务提供者提出了要求。我们理解，并非所有的经营者均能一一满足前述要求而获取互联网新闻信息服务许可。因此，《规定》颁布后，一些中小型企业可能会通过业务合并或业务清理等方式重新整合。

四、结语

随着互联网技术的飞速发展，互联网信息监管愈加得到国家的重视。《网络安全法》及网信办近期一系列有关互联网监管政策法规的出台，更是体现了国家整顿互联网活动的决心和魄力。然而，互联网技术的快速革新意味着新的形式、新的问题可能会不断浮出水面，新的规定无疑能够在一定程度上为互联网新闻信息服务提供者提供业务指引，但是仍有许多模糊的内容，有待立法者或实务部门的进一步明晰。作为律师，我们期待与互联网信息服务提供者共同对于《规定》中未尽明确的内容进行探索，为互联网信息服务企业保驾护航。

黄荣楠	合伙人	电话：86 021 2208 6280	邮箱地址：huangrn@junhe.com
刘佳迪	律师	电话：86 021 2208 6399	邮箱地址：liujd@junhe.com
霍祖龙	律师	电话：86 021 2208 6172	邮箱地址：huozl@junhe.com
闵人瑞	律师	电话：86 021 2208 6267	邮箱地址：minrr@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

