

## 电信与互联网法律热点问题

### 《通信短信息服务管理规定》简评

2015年5月19日，工业和信息化部（以下简称“工信部”）正式发布了《通信短信息服务管理规定》（以下简称“《短信息规定》”），将于2015年6月30日起施行。《短信息规定》基于《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的決定》（以下简称“《信息保护决定》”）、《中华人民共和国电信条例》等法律法规的相关规定，对电信网和互联网短信息服务行为进行了进一步规范。

#### 一、《短信息规定》的主要内容

##### （一）扩大了传统意义上短信息的范围

《短信息规定》对传统短信息的范围进行了扩大。传统意义上的短信息通常仅指通过移动通信网络向手机发送的手机短信，部分使用电信网向固定电话、小灵通等终端设备发送的消息也可被归入传统短信息的范围。根据《短信息规定》，短信息服务指利用电信网向移动电话、固定电话等通信终端用户，提供有限长度的文字、数据、声音、图像等信息的电信业务。同时，《短信息规定》还规定，利用互联网向固定电话、移动电话等通信终端用户提供文字、数据、声音、图像等具有短信息特征的信息递送类服务，应参照《短信息规定》执行。因此，《短信息规定》在原则上也适用于基于互联网

向通信终端所发送的类似信息服务。

##### （二）强化了对短信息服务的总体性规范和管理

《短信息规定》在以下方面对短信息服务的总体性规范和管理进行了强化：

1. 首先，《短信息规定》明确了短信息服务的经营属于电信业务，应当依法取得相应的电信业务经营许可，基础电信运营商不得向无证单位或个人提供接入服务；
2. 其次，《短信息规定》要求短信息服务提供者制定短信息服务规则，将相关内容通过服务合同或者入网协议等方式告知用户，并重申了收费短信息服务、用户个人信息的收集和使用、短信息内容等事项应遵守相关的法律法规和标准；
3. 另外，《短信息规定》加强了对相关信息的记录和保存要求。例如：《短信息规定》要求，基础电信运营商应记录其接入的短信息服务提供者的名称、接入代码和接入地点等信息；短信息服务提供者应记录短信息发送和接受时间、发送端和接收端号码或代码、用户订阅和退订情况等信息，端口类短信息

应当保存短信息内容，上述记录应当保存至少 5 个月，其中用户订阅和退订情况应保存至服务关系终止后 5 个月；短信息服务提供者提供端口类短信息服务，应当查验和登记短信息内容提供者的真实身份信息。

### （三）明确了商业性短信息的定义和应邀发送机制

《短信息规定》对商业性短信息进行了定义，并明确了商业性短信息的“应邀发送”机制（即事先向用户请求并收到用户同意的回复后方可发送），对商业性短信息的发送作出了更为严格的规定：

1. 《短信息规定》将商业性短消息定义为“用于介绍、推销商品、服务或者商业投资机会的短信息”；
2. 《短信息规定》重申短信息服务提供者、短信息内容提供者未经用户同意或者请求，不得向其发送商业性短信息。另外，《短信息规定》进一步明确，如用户在同意后又明确表示拒绝接收的，应停止发送商业性短信息；
3. 《短信息规定》要求短信息服务提供者、短信息内容提供者在请求用户同意接收商业性短信息时说明拟发送商业性短信息的类型、频次和期限等信息，如用户未回复则视为不同意接收，在用户明确拒绝或者未回复的情况下，不得再次向用户发送内容相同或者相似的短信息；
4. 要求短信息服务提供者、短信息内容提供者向用户发送商业性短信息时应提供便捷和有效的拒绝接收方式，并附随短信息告知用

户。

### （四）设立了投诉举报机制及罚则

《短信息规定》要求短信息服务提供者建立投诉处理机制，公布有效、便捷的联系方式，接受与短信息服务有关的投诉。同时，《短信息规定》委托 12321 网络不良与垃圾信息举报受理中心（以下简称“**举报中心**”）受理短信息服务举报。对于违法行为，举报中心应报告政府有关部门处理，对于其他举报内容，举报中心应转送短信息服务提供者处理。对于短信息服务提供者违反《短信息规定》有关规定的行为，电信管理机构在处罚时可责令其限期改正，予以警告，可并处一万元以上三万元以下罚款，向社会公告。

## 二、《短信息规定》简评

### （一）应邀发送机制对业内实践的影响

《短信息规定》首次在法律规范层面确立了商业性短信息的应邀发送机制，将对业内的实践产生较大的影响。在《短信息规定》发布前，其他相关法规（如《信息保护决定》和《中华人民共和国消费者权益法》等）均已在不同程度规定，在未经用户同意或请求、或用户明确拒绝的情况下，不得向用户发送商业性信息。但是，相关法规并未明确采用何种方式征求用户的同意。目前，行业内通行的做法是采用线上或线下格式条款的方式预先征求用户对接受商业性信息的一揽子同意。而根据《短信息规定》，短信息服务提供者和短信息内容提供者需首先向用户发送接受商业性短消息的请求，附随相关说明信息。如果用户没有回复上述请求，则视为不同意接受，并且也不能再次向用户发送相同或相似请求。

考虑到《短信息规定》对商业性短消息的定义

较为宽泛，包括一切介绍、推销商品、服务或商业投资机会的短消息，因此，如今后经营者希望以短信的方式向用户发送促销或推广短信息，有可能需根据《短信息规定》对现有实践进行调整，仅采用格式条款的方式征求用户的同意有可能不足以满足《短信息规定》的要求。同时，根据《短信息规定》，在用户明确拒绝或者未回复的情况下，不得再次向用户发送内容相同或者相似的短信息。因此，对于某个特定的用户，经营者在理论上仅享有一次请求其接收促销或推广短信息的机会。

## （二）基于互联网的信息类发送将纳入短信息监管范畴

《短信息规定》首次将基于互联网向通信终端发送的类似短信息的信息服务纳入了短信息的监管范畴。这意味着，如经营者通过微信、微博短消息等互联网即时通信工具向用户发送促销或推广信息，也需要根据应邀发送机制事先获得用户的同意回复。另外，对于移动设备应用程序 APP 向用户推送的通知或信息，如其内容涉及促销或推广信息，则同样适用《短信息规定》应邀发送机制的要求，目前在移动设备应用程序 APP 领域，较为通行的方式是通过移动设备的操作系统对用户做出提示，询问用户是否接受应用程序 APP 的推送通知。

这种方式有可能不完全符合《短信息规定》应邀发送机制的要求，在理论上也需进行相应的调整。

应当看到，基于互联网的信息类发送与传统电信网的短信息在性质和方式存在一定的区别，如完全执行《短信息规定》有可能会过于严格。《短信息规定》实施后是否会对基于互联网的信息类发送作出更为灵活的规定，还有待工信部出台进一步解释或具体细则。

## （三）投诉举报机制的实际作用有待考量

受各地通信管理局的层级设置和人员配备所限，各地通信管理局可能很难对《短信息规定》的实际执行进行全面和有效的监督管理。也许出于此方面的考虑，《短信息规定》引入了投诉举报机制，委托举报中心受理并转递用户的投诉和举报。但是，根据《短信息规定》规定，除涉及违法内容之外，对于用户投诉和举报的其他违反《短信息规定》的行为，举报中心仅会转送短信息服务提供者（通常是基础电信运营商或短信增值电信业务经营者）处理。由于上述短信息服务提供者并无行政执法权力，其处理方式是否具有足够的力度以保障《短信息规定》的实施，有待实践的进一步检验。

许蓉蓉 合伙人 电话：86-010 8519 1280 邮箱地址：xurr@junhe.com  
张岳 律师 电话：86-010 8519 2190 邮箱地址：zhangyue\_brett@junhe.com  
刘燕 律师 电话：86-010 8519 1223 邮箱地址：liuyan@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](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。

