



THE US-CHINA BUSINESS COUNCIL

美中贸易全国委员会

美中贸易全国委员会关于《移动互联网应用程序个人信息保护管理暂行规定（征求意见稿）》的反馈意见

2021年5月25日

美中贸易全国委员会（以下简称“我委员会”）谨代表 240 余家会员企业就《移动互联网应用程序个人信息保护管理暂行规定（征求意见稿）》（以下简称“草案”）提出意见。衷心感谢国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部、市场监管总局各部门强调用户信息保护，并指导企业妥善处理移动互联网应用程序（以下简称 App）中个人信息。

自草案公开征集意见起，已有多家会员企业来函表达关切，其涉及的行业均与草案内容有紧密关联。我委员会充分认可草案在保护个人信息和践行用户知情同意原则方面的重要性：相关条文不仅为 App 开发运营者、第三方服务提供者等主体收集个人信息订立了标准，还确立了取得用户知情同意的流程和其它技术性要求。

同时，根据会员企业反馈，草案中的部分内容可能会对美国企业在中国的运营造成广泛影响。因此我委员会期待有关部门能给予关注和回应。我委员会本次反馈意见中的重点内容如下：

- **法规重叠问题：**根据第二条，如果法律、行政法规对个人信息处理活动另有规定的，从其规定。目前暂不明确本草案与其它法律法规之间，包括《中华人民共和国个人信息保护法（草案）》在内，会出现何种重叠。建议厘清草案与其它相关法律法规之间的异同，避免混淆，让企业免于承担无必要的合规负担。
- **关键概念模糊：**虽然草案已经明确了 App 个人信息处理活动、开发运营者、分发平台、第三方服务提供者这类关键概念，但是并没有全面定义“App”一词，也没有说明 App 是否包含小程序、弹窗，或私有域名程序。

此外，草案没有明确区分开发运营者和第三方服务提供者这两个概念。为避免混淆，建议对以上术语做进一步解释。

- **域外适用问题：**根据第二条，草案适用于在中华人民共和国境内开展的 App 个人信息处理活动。建议补充说明草案的域外适用情形，例如当 App 在中国境外开发，但通过中国境内的 App 商店进行分发时，草案内容是否适用。在此基础上，建议将适用范围的调整为“在中国大陆开发、运营、登记备案，在中国大陆设有服务器，或者使用中国大陆的分发平台的 App”。
- **关于收集个人信息的法律依据不完善：**根据第六条，“知情同意”是各相关主体在 App 中收集个人信息的法律基础。建议比照《中华人民共和国个人信息保护法（草案）》中的相关规定调整本条表述。因为企业即便是依据“合法利益”（“legitimate interest”可参照欧盟《通用数据保护条例》（GDPR））收集个人数据，也应该有法可依，不能将“知情同意”原则直接作为法律依据。这一调整不仅将有利于企业遵守各项规定，帮助企业应对包括突发公共卫生事件在内的特殊情势，也将强化草案与其它隐私保护相关法律之间的联系，推进监管一致性。
- **预留给企业整改问题的时间不足：**根据第十六条，监督管理部门对检测发现问题 App 的相关主体提出整改后，要求在 5 个工作日内进行整改及时消除隐患。建议将整改期限延长为收到整改意见后的 10-15 天，并引入有效的复核、解释、申诉机制。

我们再次感谢此次提交意见的机会，以下是针对具体条款的详细建议。

美中贸易全国委员会
联系人：闫羽
010-6592-0727

条款号	条款内容	说明	建议
1	<p>为保护个人信息权益，规范移动互联网应用程序（以下简称 App）个人信息处理活动，促进个人信息合理利用，依据《中华人民共和国网络安全法》等法律法规，制定本规定。</p>	<p>今年 3 月四部委发布的《常见类型移动互联网应用程序必要个人信息范围规定》（“范围规定”）中关于“互联网应用程序”的定义，即“App 包括移动智能终端预置、下载安装的应用软件，基于应用软件开放平台接口开发的、户无需安装即可使用的小程序”，是做了广义的界定的。在征求意见稿中，本规定制定依据为网安法等法律法规，显然是不包括上述范围规定这一部门规章性质的规范性文件的，考虑到草案中对 App 生态下各主体约定框架的约定，似是对 App 做狭义的定义，为减少企业在适用时的不确定性，促进行业的可持续发展，我们表示认同，也建议在正式定稿中予以明确。</p> <p>如果其他法律和行政法规对个人信息处理活动有单独的规定，其规定将优先适用。目前尚不清楚本草案适用范围在实践中如何与《中华人民共和国个人信息保护法(草案)》的范围保持一致。</p>	<p>建议加入“本规定所称互联网应用程序仅指动智能终端预置、下载安装的应用软件，不包含基于应用软件开放平台接口开发的、用户无需安装即可使用的小程序”，还建议包括小程序和私有域名程序。</p>

2	<p>在中华人民共和国境内开展的 App 个人信息处理活动，应当遵守本规定。法律、行政法规对个人信息处理活动另有规定的，从其规定。</p>	<p>对于跨国公司业务中存在多个公司实体及运营 App 的情况，建议明确法律适用的对象，以促进规定的落地实施。</p>	<p>建议修改为“在中华人民共和国境内（但不包括港澳台地区）开展的 App 个人信息处理活动，应当遵守本规定。本规定所称“境内”应指开发运营主体在境内、在境内登记或备案、服务器在境内或分发平台在境内的情形。</p>
3	<p>本规定所称 App 个人信息处理活动，是指移动智能终端中运行的应用程序收集、存储、使用、加工、传输个人信息的活动。</p> <p>本规定所称 App 开发运营者，是指从事 App 开发和运营活动的主体。</p> <p>本规定所称 App 分发平台，是指通过应用商店、应用市场、网站等方式提供 App 下载、升级服务的软件服务平台。</p> <p>本规定所称 App 第三方服务提供者，是指相对于用户和 App 以外的，为 App 提供软件开发工具包（SDK）、封装、加固、编译环境等第三方服务的主体。</p> <p>本规定所称移动智能终端生产企业，是指生产能够接入公众网络，提供预置 App 或者具备安装 App 能力的移动智能终端设备的主体。</p> <p>本规定所称网络接入服务提供者，是指从事互联网数据中心（IDC）业务、互联网接入服务（ISP）业务和内容分发网络（CDN）业务，为 App 提供网络接入服务的电信业务经营者。</p>	<p>不明确“除 App 开发运营者以外的第三方”是指应用程序第三方服务提供者，还是指运营者将向其提供用户个人信息的任何第三方。</p>	<p>建议补充说明“本 App 以外的第三方”，和前序条文中的“App 第三方服务提供者”是否指代同一主体。在告知用户个人信息处理规则方面，建议明确规定以上主体应该承担的责任。</p> <p>另外，建议明确 App 第三方服务者和 App 开发运营者在取得用户知情同意方面各自应付的责任。</p>

4	<p>第四条 国家互联网信息办公室负责统筹协调 App 个人信息保护工作和相关监督管理工作，会同工业和信息化部、公安部、市场监管总局建立健全 App 个人信息保护监督管理联合工作机制，统筹推进政策标准规范等相关工作，加强信息共享及对 App 个人信息保护工作的指导。各部门在各自职责范围内负责 App 个人信息保护和监督管理工作。</p> <p>省、自治区、直辖市网信办、通信管理局、公安厅（局）、市场监管局负责本行政区域内 App 个人信息保护监督管理工作。</p> <p>前两款规定的部门统称为 App 个人信息保护监督管理部门。</p>		<p>这种执行框架可能会造成执法不一致的问题。建议在实施中注意明确各部门权责并统一管理标准。</p>
6.1	<p>从事 App 个人信息处理活动的，应当以清晰易懂的语言告知用户个人信息处理规则，由用户在充分知情的前提下，作出自愿、明确的意思表示。</p> <p>（一）应当在 App 登录注册页面及 App 首次运行时，通过弹窗、文本链接及附件等简洁明显且易于访问的方式，向用户告知涵盖个人信息处理主体、处理目的、处理方式、处理类型、保存期限等内容的个人信息处理规则；</p>	<p>1. 跟中华人民共和国个人信息保护法(草案)相比，范围规定中同意似乎是处理敏感个人信息的唯一法律依据，但是在移动应用的背景下，鉴于日益复杂和多样化的处理场景，特别是在公共卫生危机期间，这一点很难满足。还有，考虑到实践中对于 App 开发成本和时间的要求，建议简化要求。</p> <p>2. 草案未明确指导何种弹窗方式提醒最为合适，且弹窗容易被用户误认为垃圾广告信息。</p>	<p>使处理敏感个人信息的法律依据与中华人民共和国个人信息保护法(草案)相一致，以包括除同意之外的法律依据。</p> <p>还建议修改为“通过弹窗或文本链接等简洁明显且易于访问的方式……”。</p>
6.5	<p>（五）需要向本 App 以外的第三方提供个人信息的，应当向用户告知其身份信息、联系方式、处理目的、处理方式和个人信息的种类等事项，并取得用户同</p>	<p>因第三方 SDK 提供方的相关披露和要求在单独章节中有所体现，因此本条应明确定义。</p>	<p>建议修改为“需要向本 App 以外的第三方（不包括本 App 内提供服务的第三方）提供个人信息的，应当向用户告知其身份信息、处理方式和个人信息的种</p>

	意；		类。”
7	从事 App 个人信息处理活动的，应当具有明确、合理的目的，并遵循最小必要原则，不得从事超出用户同意范围或者与服务场景无关的个人信息处理活动。	第七条解释“最小必要”的原则。最小必要原则的使用值得赞赏，将同时限制过度个人信息收集和改善用户体验。	建议增加说明：法律法规另有规定的，从其规定。
7.3	（三）用户拒绝相关授权申请后，不得强制退出或者关闭 App，不得提前申请超出其业务功能或者服务外的权限，不得利用频繁弹窗反复申请与当前服务场景无关的权限；		建议修改为： （三）用户拒绝非必要授权申请后，不得强制退出或者关闭 App 的基本功能服务，不得提前申请超出其业务功能或者服务外的权限，不得利用频繁弹窗反复申请与当前服务场景无关的权限；
7.6	不得以改善服务质量、提升使用体验、研发新产品、定向推送信息、风险控制等为由，强制要求用户同意超范围或者与服务场景无关的个人信息处理行为。	本条存在一定的歧义——“超范围或者与服务场景无关”难以判断。而且在企业提供服务包括核心服务中，确实存在改善服务质量、提升使用体验、研发新产品、定向推送信息、风险控制等真实的合理理由。	
8	第八条 App 开发运营者应当履行以下个人信息保护义务		建议增加要求，要求 App 开发运营者给用户提供“删除注册”的选项，当用户选择该选项后，应当彻底删除该用户的个人信息。
8.1	（一）切实提升产品和服务个人信息保护意识，将个人信息保护要求落实在产品的设计、开发及运营环节；以显著、清晰的方式定期向用户呈现 App 的个人信息收集使用情况；		建议删除“以显著、清晰的方式定期向用户呈现 App 的个人信息收集使用情况”。如果无法删除这一段，需要明确定义频率和需要向用户展示的细节内容，以避免不必要的混淆，并促进个人信息处理者的适当合规规划。

8.3	<p>(三)使用第三方服务的，应当制定管理规则，明示 App 第三方服务提供者的名称、功能、个人信息处理规则等内容；应与第三方服务提供者签订个人信息处理协议，明确双方相关权利义务，并对第三方服务提供者的个人信息处理活动和信息安全风险进行管理监督；App 开发运营者未尽到监督义务的，应当依法与第三方服务提供者承担连带责任；</p>	<p>因未尽到必要监督义务，并不必然导致第三方服务提供方的侵权行为产生，考虑到民法典对于侵权责任的连带责任的规定，建议做出修改。相关各方权力和责任，需要更明晰的表述。</p>	<p>建议明晰表达 App 开发运营者/App 分发平台在收集，披露和使用针对 App 第三方服务提供者的信息方面的义务，以及 App 在监管 App 三方服务提供者的义务；还建议明确说明获得用户同意是否取决于 App 第三方服务提供者还是由 App 开发运营者。</p> <p>建议修改为“使用使用除 SDK 以外的第三方服务的，应当制定管理规则，明示 App 第三方服务提供者的名称、功能、个人信息处理规则等内容；应与第三方服务提供者签订个人信息处理协议，明确双方相关权利义务，并对第三方服务提供者的个人信息处理活动和信息安全风险进行管理监督；如 App 开发者运营者知道或应当知道第三方服务提供者的个人信息处理活动侵害个人信息主体权益，而未采取必要措施（如：及时督促整改、必要时切断接入）的，应当依法与第三方服务提供者承担连带责任。</p>
10.5	<p>App 第三方服务提供者应当履行以下个人信息保护义务： ……（五）未经用户同意，不得将收集到的用户个人信息共享转让；</p>	<p>明确本条所规定的第三方获取同意的方式，有助于在实践中为企业提供清晰的指导。</p>	<p>建议修改为：（五）未获取用户同意前（包括通过 App 运营方所获取的同意），不得将收集到的用户个人信息共享转让；</p>
14	<p>任何组织和个人发现违反本规定行为的，可以向监督管理部门或者中国互联网协会、中国网络空间安全协会投诉举报，监督管理部门和相关组织应当及时受理并调查处理。</p>	<p>建议厘清明确各部门职责，减少职责不清、管理不清的情况，确保规定的顺利落地实施。</p>	<p>建议修改为：“任何组织和个人发现违反本规定行为的，可以向监督管理部门或者中国互联网协会、中国网络空间安全协会投诉举报，监督管理部门和相关组织应当及时受理并报送省级以上网信部门调查处理。”</p>

16	发现从事个人信息处理活动的相关主体违反本规定的，监督管理部门可依据各自职责采取以下处置措施：	考虑到实践中 App 的功能开发的相关时间，有必要增加整改的时间。且由于现实实践中技术开发及相关新技术的发展，应适当留出灵活性以使 App 开发运营者可以在法律法规允许的范围内进行申诉。	建议在第（六）款后增加一段：“相关主体对于监督管理部门的上述任一认定及处罚有异议的，有权按照行政复议法的相关规定向有关部门提起行政复议。相关部门收到行政复议申请或的，应依法及时处理和答复。行政复议期间不影响上述认定及处罚的执行。相关主体对复议结果不服的，有权依法提起行政诉讼。”
16.1	（一）责令整改与社会公告。对检测发现问题 App 的开发运营者、App 分发平台、第三方服务提供者及相关主体提出整改，要求 5 个工作日内进行整改及时消除隐患；未完成整改的，向社会公告。		建议修改为：（一）责令整改与社会公告。对执法部门按照统一、明确标准进行检测过程中发现问题 App 的开发运营者、App 分发平台、第三方服务提供者及相关主体提出整改，要求 10 个工作日内提出整改方案或正式答复；未提出整改方案又未进行答复的，向社会公告。
16.2	（二）下架处置。对社会公告 5 个工作日后，仍拒绝整改或者整改后仍存在问题的，可要求相关主体进行下架处置；对反复出现问题、采取技术对抗等违规情节严重的，将对其进行直接下架；被下架的 App 在 40 个工作日内不得通过任何渠道再次上架。		建议 5 个工作日修改为“7-15 个工作日”，并加入“申诉、异议”的机制。
16.4	（四）恢复上架。被下架的 App 完成整改，并完善技术和管理机制及作出企业自律承诺后，可向作出下架要求的监督管理部门申请恢复上架。		建议修改为： （四）恢复上架。被下架的 App 完成整改，并完善技术和管理机制及作出企业自律承诺后，可向作出下架要求的监督管理部门申请恢复上架。监督管理部门应在收到申请后 5 个工作日内书面答复是否恢复上架，并在拒绝恢复上架时说明详细理由。

16.5	<p>(五) 恢复接入。被断开网络接入的 App 完成整改后，可向作出断开接入要求的监督管理部门申请恢复接入。</p>		<p>因本条第二款下架处理有明确的 40 个工作日内不得再次上架的规范，此处亦应规范监督管理部门恢复接入处理工作天数。建议修改为：</p> <p>(五) 恢复接入。被断开网络接入的 App 完成整改后，可向作出断开接入要求的监督管理部门申请恢复接入。监督管理部门应在收到申请后 5 个工作日内书面答复是否恢复接入，并在拒绝恢复接入时说明详细理由。</p>
16.6	<p>(六) 信用管理。对相应违规主体，可纳入信用管理，实施联合惩戒。</p>		<p>建议对“相关信用管理”做出更明确的表述。</p> <p>同时建议在第（六）款后增加一段： “相关主体对于监督管理部门的上述任一认定及处罚有异议的，有权按照行政复议法的相关规定向有关部门提起行政复议。相关部门收到行政复议申请或的，应依法及时处理和答复。行政复议期间不影响上述认定及处罚的执行。相关主体对复议结果不服的，有权依法提起行政诉讼。”</p>
19	<p>第十九条 监督管理部门应当对履行职责中知悉的用户个人信息予以保密，不得泄露、篡改或者毁损，不得出售或者非法向他人提供。</p>		<p>建议增加内容，要求监督管理部门应当对履行职责中知悉的 App 相关开发运营者的信息也予以保密。</p>