

《互联网弹窗信息推送服务管理规定（征求意见稿）》评述

作者：刘觉西 | 桂琳 | 佟鑫

移动通信技术产业的发展，大大加强了互联网在群众中的普及率及渗透率，移动通信与互联网技术的结合，使得互联网的使用变得更加生活化、日常化。互联网已经成为人们日常交流以及获取新闻资讯的重要途径。但是，互联网在为人们的生活提供便利的同时也滋生了新的问题和困扰，江苏省消保委于2021年7月出具的调查报告结果显示，有78%的消费者曾遇到网络弹窗，并且部分弹窗存在信息内容违法违规、违背公序良俗、无法一键关闭或关闭标志不明显、引诱受众点击观看等问题¹，此类频繁出现且屡禁不止的恶意网络弹窗，总是在不经意间干扰用户的注意力，不仅拉低了网络服务质量，极大的降低了人们的上网体验，也潜藏着侵害用户权益的风险。

针对此类互联网弹窗乱象，2021年7月，工业和信息化部（简称“工信部”）正式启动互联网行业专项整治行动，并将应用软件启动弹窗欺骗误导用户、强制提供个性化服务、将弹窗整屏为跳转链接、定向推送时提供虚假关闭按钮等场景作为重点整治对象²。2022年3月2日，国家互联网信息办公室（简称“网信办”）出台了关于《互联网弹窗信息推送服务管理规定（征求意见稿）》（简称“征求意见稿”）对于规范互联网弹窗信息推送服务提出了管理要求，并面向全社会征求意见。本文将对征求意见稿的监管关注点以及企业需要注意的合规要求进行分析，以供读者参考。

一、征求意见稿的主要内容

征求意见稿共有十条，主要聚焦互联网弹窗引发的上述社会问题，总结提炼出了当前防治互联网弹窗的制度框架，其一方面要求所有互联网弹窗信息推送服务提供者（简称“服务提供者”）落实信息内容安全管理主体责任，自觉接受社会监督，另一方面通过一系列禁止性条款为服务提供者设置了一定的行为界限。具体如下：

（一）适用对象

征求意见稿第二条规定，“在中华人民共和国境内提供操作系统、终端设备、应用软件、网站等服务的，开展互联网弹窗信息推送服务时应当遵守本规定”，其中，互联网弹窗信息推送服务提供者是指“提供互联网弹窗信息推送服务的操作系统、终端设备、应用软件、网站等所有者或者运营者”。这一

¹ 江苏省消保委，《“霸屏”的电脑网络弹窗，也该治了！》，<https://mp.weixin.qq.com/s/d211cNHCLj9ydbLshQiQ9g>。

² 工业和信息化部启动互联网行业专项整治行动，https://www.miit.gov.cn/xwdt/gxdtd/dhd/art/2021/art_942c35d37345442eb10cbce9852dddad.html。

概念的外延较为宽泛，并未将范围局限于传统的电脑网站及手机 APP 等应用软件，而是将操作系统、终端设备也纳入其中，涵盖了几乎所有可以接入互联网的电子设备，例如投放于智能电视广告、在丰巢智能快递柜取件时电子屏上的弹窗亦可适用此规定，具有一定的前瞻性。

（二）服务提供者的合规义务

征求意见稿对服务提供者提出了多项强制性合规义务要求。一方面，征求意见稿第四条和第六条分别以概括性的表述要求服务提供者自觉落实信息安全管理主体责任并接受社会监督；另一方面，征求意见稿第五条又通过具体的禁止性要求（“不得”）为服务提供者的合规义务划定了边界。据此，企业开展互联网弹窗信息推送服务应当遵循如下合规要求：

1. 优化互联网弹窗信息内容，不得推送违法及不良信息

条文：

第三条 互联网弹窗信息推送服务应当遵守法律法规，坚持正确政治方向、舆论导向和价值取向，弘扬社会主义核心价值观，推送向上向善的优质弹窗信息内容，发展积极健康的网络文化。

第五条 互联网弹窗信息推送服务应当严格遵守下列要求：

（一）传播正能量，弘扬社会主义先进文化；积极推送向上向善的内容，用社会主流思想价值和道德文化滋养人心、滋润社会。

（二）不得推送《网络信息内容生态治理规定》明确的违法和不良信息，特别是恶意炒作娱乐八卦、绯闻隐私、奢靡炫富、审丑扮丑等违背公序良俗内容；不得关联某一话题集中推送相关旧闻，恶意翻炒。

解读：

征求意见稿强调在法律层面对弹窗内容进行规范，以遏制网络弹窗的不文明现象。坚持正确政治方向、舆论导向和价值取向，有利于促进互联网弹窗内容的合法化、规范化，营造健康、安全、干净的网络文化环境。

2. 依法开展互联网新闻信息服务

条文：

第五条

（三）未取得互联网新闻信息服务许可，不得弹窗推送新闻信息；弹窗推送信息涉及其他互联网信息服务，依法须经有关主管部门审核同意或者取得相关许可的，应当经有关主管部门审核同意或者取得相关许可。

（四）弹窗推送新闻信息，应当严格依据国家互联网信息办公室发布的最新版《互联网新闻信息稿源单位名单》执行，不得超范围转载，不得歪曲、篡改标题原意和内容，保证新闻来源可追溯和新闻信息真实、客观、全面。

（五）提升弹窗推送信息多样性，科学设定新闻信息和垂直领域内容占比，体现积极健康向上的主流价值观；不得扎堆推送、炒作社会热点敏感事件，渲染恶性案件、灾难事故等，引发社会恐慌。

解读：

征求意见稿第五条第（三）项至第（五）项是专项适用于弹窗推送新闻信息的规定。其重申了《互联网新闻信息服务管理规定》的内容，要求服务提供者在利用弹窗推送新闻信息业务时需事先获得《互联网新闻信息服务许可证》，未取得互联网新闻信息服务许可，不得弹窗推送新闻信息。

近年来自媒体生态与互联网新闻的结合日益紧密，个别自媒体平台或账户通过制造话题博人眼球或在没有求证的情况下转载不实言论，严重误导社会公众，为网络生态造成了不良影响。就征求意见稿本身所监管的互联网新闻信息服务而言，作为新闻转播者传播者，在新闻分发的同时，相关服务提供者还需承担起“守门员”的职责，对新闻报道的真实性负责，“如实”推送相关信息，不得对新闻进行歪曲篡改，或随意传播未经核实、无从溯源的“非官方”报道。

3. 建立人工审核机制**条文：**

第五条第（六）款 配备与服务规模相适应的人工力量，健全弹窗信息推送内容管理规范，完善信息筛选、编辑、推送等工作流程，确保弹窗信息推送必须经过人工审核。

解读：

为营造一个更加良好干净的网络环境，甄别、过滤违法信息，对内容进行审核是必要的措施。从确保弹窗推送信息内容的合法性的角度，征求意见稿要求服务提供者建立信息内容的审核机制，并且要求全部弹窗信息必须经过人工审核。

4. 优化弹窗设置模式，保障用户权益及使用体验**条文：**

第五条第（七）款 保障用户权益，以服务协议等方式明确告知用户弹窗信息推送服务的具体方式、内容频次、取消渠道等；充分考虑用户体验，科学规划推送频次，不得恶意对普通用户和会员用户进行差别频次推送；不得以任何形式干扰或者影响用户关闭弹窗；确保每条弹窗信息明确显示弹窗信息推送服务提供者身份。

解读：

在用户权益保障方面，征求意见稿要求服务提供者充分保证用户的知情权，明确告知用户弹窗信息推送服务者的身份，以及弹窗服务的相关信息。除此之外，服务提供者应明确告知用户弹窗信息来源，不得以“默认同意”等方式强制用户接受产品自启动进行弹窗或提供相关服务³。

针对网络弹窗通过模糊化关闭标识、采用虚假关闭按钮误导、欺骗误导用户等问题，征求意见稿有针对性地强调需明确告知用户弹窗信息推送服务的具体方式、内容频次及取消渠道，不得干扰或者影响用户关闭弹窗。我们预期未来相关互联网组织会建立相关的行业准则或行业规范对这一要求予以细化及完善。

其实，早在征求意见稿出台之前，工信部已就如何改善信息通信行业服务质量，提升服务水平发布

³ 工业和信息化部召开规范电脑 PC 端应用软件弹窗信息骚扰用户问题行政指导会，
https://www.miit.gov.cn/jgsj/xgj/APPqhyhzyzxxzd/gzdt/art/2021/art_c0e343cf8cd94ec3ad35d023d714a534.html。

了《关于开展信息通信服务感知提升行动的通知》，在优化 APP 开屏弹窗信息展示方式上，工信部提出“互联网企业应在其 APP 开屏信息和弹窗信息窗口设置明显、有效的关闭按钮，按钮大小、位置、颜色应易于操作辨认，让用户‘找得到，关得了’。APP 开屏信息窗口不得使用整屏图片、视频等作为跳转链接，诱导用户点击或易造成用户误点击，给用户带来不便。”在具体实践过程中，企业可以参考《工业和信息化部关于开展信息通信服务感知提升行动的通知》中的相关规定，通过对弹窗信息窗口设置清晰、显著、有效的关闭选项，合理设置互联网弹窗的尺寸、位置、弹出频次等方式来优化用户体验⁴。

5. 不得滥用算法模型

条文：

第五条第（八）款 不得设置诱导用户沉迷、过度消费等违反法律法规或者违背伦理道德的算法模型；不得滥用个性化弹窗服务，利用算法屏蔽信息、过度推荐等；不得滥用算法，针对未成年用户进行画像，向未成年用户推送可能影响其身心健康的信息。

解读：

本条关于弹窗算法的规定，是对工信部会同国家互联网信息办公室等部门联合发布的《互联网信息服务算法推荐管理规定》（简称“《算法规定》”）的复述，其分别融合了《算法规定》第八条“不得设置诱导用户沉迷、过度消费等违反法律法规或者违背伦理道德的算法模型”，第十四条“不得利用算法屏蔽信息、过度推荐、操纵榜单或者检索结果排序、控制热搜或者精选等干预信息呈现，实施影响网络舆论或者规避监督管理行为”以及第十八条“不得向未成年人推送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可能影响未成年人身心健康的信息，不得利用算法推荐服务诱导未成年人沉迷网络”的规定。

本条中“不得滥用算法，针对未成年用户进行画像，向未成年用户推送可能影响其身心健康的信息”的规定容易引发歧义，即，该条是否同时禁止“滥用算法针对未成年用户进行画像”的行为，以及什么样的情况属于滥用算法还有待更明确的界定。

6. 确保弹窗广告的可识别性

条文：

第五条第（九）款 弹窗推送广告信息，必须进行内容合规审查，不得违反国家相关法律法规；应当具有可识别性，显著标明“广告”，明示用户；确保弹窗广告一键关闭。

解读：

关于互联网广告应当具有可识别性，以及一键关闭等要求早在《广告法》和《互联网广告管理暂行办法》中便已有所体现⁵。通过网站、网页、互联网应用程序等互联网媒介直接或者间接地推销商品或者服务的商业广告都属于互联网广告的范畴。弹窗广告作为互联网广告的一种特殊表现形式，主要是电

⁴ 《工业和信息化部关于开展信息通信服务感知提升行动的通知》，
https://www.miit.gov.cn/jgsj/xgj/wjfb/art/2021/art_52f483ad3937465d86f767afc8510ca6.html。

⁵ 《广告法》第四十四条 利用互联网从事广告活动，适用本法各项规定。利用互联网发布、发送广告，不得影响用户正常使用网络。在互联网页面以弹出等形式发布的广告，应当显著标明关闭标志，确保一键关闭。《互联网广告管理暂行办法》第八条 利用互联网发布、发送广告，不得影响用户正常使用网络。在互联网页面以弹出等形式发布的广告，应当显著标明关闭标志，确保一键关闭。不得以欺骗方式诱使用户点击广告内容。未经允许，不得在用户发送的电子邮件中附加广告或者广告链接。

脑 PC 端的产物，即在互联网页面以弹出等形式发布的广告。与此相区别，用户在使用手机等终端移动设备浏览信息时更常见的是广告形式是 APP 启动屏广告，也就是俗称的“开屏广告”。针对开屏广告，中国互联网协会已发布了专门的《移动互联网应用程序（APP）启动屏广告行为规范》，用以引导移动互联网应用程序启动屏广告规范发展。因此，相关从业人员在适用本条进行解释的时候，应当注意将弹窗广告和开屏广告加以区分，并区分场景适用不同的规定进行解释。

7. 禁止流量劫持等不正当竞争行为

条文：

第五条第（十）款 不得以弹窗信息推送方式呈现恶意引流跳转的第三方链接、二维码等信息；不得通过弹窗信息推送服务诱导用户点击，实施流量造假、流量劫持。

解读：

恶意引流、利用技术手段实施流量劫持（比如通过领取红包等方式诱导客户下载应用程序或浏览其他页面等），在《反不正当竞争法》中被认定为是利用技术手段实施妨碍干扰等不正当竞争行为⁶，从而落入不正当竞争的规制领域。这种恶意引流跳转行为在一定程度上会对互联网企业网络产品的正常运行产生负面影响，破坏互联网经营者间的良性竞争关系，扰乱市场竞争秩序。国家市场监督管理总局拟出台《禁止网络不正当竞争行为规定》，对互联网领域内的不正当竞争行为进行综合治理。因此，互联网企业在提供弹窗推送服务时，应自觉维护公平竞争的市场秩序，保护经营者和消费者的合法权益，避免网络不正当竞争行为。

（三）协同共治的监管方式

切实整治网络弹窗乱象，需要政府部门和行业组织协同发力，仅靠政府部门的监督检查是难以根除不良弹窗信息的，征求意见稿同样沿用了行业自律加社会监督这一联动治理思路，在鼓励相关行业组织加强行业自律、建立健全行业标准的同时，敦促企业积极落实信息安全主体责任方面，设置便捷投诉举报入口，及时处理关于弹窗信息推送服务的公众投诉举报，自觉接受社会监督。通过“事前”的人工审查确保弹窗信息内容符合法律法规的要求，“事中”的社会监督贯彻相关规定的规范执行，以及适时的“事后”回头看措施，要求违规企业进行整改，增强违法违规内容的可追责性，规范互联网弹窗信息推送服务，营造清朗网络空间。

（四）与其他法律法规的衔接以及监管思路

征求意见稿第四条规定“互联网弹窗信息推送服务提供者应当落实信息内容安全管理主体责任，建立健全信息内容审核、生态治理、网络安全、数据安全、个人信息保护、未成年人保护等管理制度”。征求意见稿的条文虽然总共只有十条，但其囊括了弹窗信息内容监管的方方面面，相关内容散见于《中华人民共和国网络安全法》、《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国广告法》、《互联网信息服务管理办法》、《互联网新闻信息服务管理规定》、《网络信息内容生态治理规定》等其他法律法规中，征求意见稿对前述法律法规涉及互联网弹窗的内容进行了归纳和梳理。

⁶ 《反不正当竞争法》第十二条 经营者利用网络从事生产经营活动，应当遵守本法的各项规定。经营者不得利用技术手段，通过影响用户选择或者其他方式，实施下列妨碍、破坏其他经营者合法提供的网络产品或者服务正常运行的行为：（一）未经其他经营者同意，在其合法提供的网络产品或者服务中，插入链接、强制进行目标跳转；（二）误导、欺骗、强迫用户修改、关闭、卸载其他经营者合法提供的网络产品或者服务；（三）恶意对其他经营者合法提供的网络产品或者服务实施不兼容；（四）其他妨碍、破坏其他经营者合法提供的网络产品或者服务正常运行的行为。

结合近期网信办发布的其他专项法律法规（例如网信办会同工信部、公安部、市场监管总局于 2021 年 12 月 31 日出台的《互联网信息服务算法推荐管理规定》），我们理解网信办将针对网络信息的内容审核、数据安全、个人信息保护、算法、未成年人保护等事宜进行更加细致和专项的监管。

二、存在问题

作为征求意见稿的初稿，其中的一些规定在实际操作中可能存在一些争议以及需要进一步明确的问题。

（一）适用对象需要进一步厘清

征求意见稿第二条规定，“在中华人民共和国境内提供操作系统、终端设备、应用软件、网站等服务的，开展互联网弹窗信息推送服务时应当遵守本规定”，其中，互联网弹窗信息推送服务提供者是指“提供互联网弹窗信息推送服务的操作系统、终端设备、应用软件、网站等所有者或者运营者”。这一概念的外延较为宽泛，可以理解为所有以弹窗形式推送的信息都需要遵守征求意见稿的规定。但实践中，部分弹窗信息推送的为功能性、辅助性的系统通知信息（例如提醒会员到期的信息、隐私政策等），如果将这些信息也认定为征求意见稿的适用对象，则可能给企业增加审核负担。

（二）互联网新闻信息的真实、客观、全面要求

相比于《互联网新闻信息服务管理规定》，征求意见稿第五条第（四）款除了要求保证新闻来源可追溯之外，还对服务提供者施加了“保证新闻信息真实、客观、全面”的要求，首先，以弹窗形式推送新闻信息和以其他形式（如转载）推送新闻信息的要求不应当有区别，因为互联网平台采用了某种特定的形式对新闻信息进行推广，而额外给其施加一项保证新闻真实、客观、全面的审核义务是不合理的。此外，即便对所有互联网平台都施加这项要求，这对于互联网企业来说也存在着较大的执行难度。确保互联网新闻信息真实、准确、全面、客观系从业人员应当恪守的新闻职业道德⁷，对于互联网企业，特别是对以转载的方式传播新闻资讯的平台来说，其非媒体人的身份难以对新闻的真实性及全面性进行判断，要求其达到新闻从业人员所应当具有的道德标准对互联网企业开展新闻相关业务将会是一个巨大的挑战。从实操层面而言，该区分没有实际意义。

（三）强制性人工审核的要求

征求意见稿第五条第（六）款要求服务提供者“确保弹窗信息推送必须经过人工审核”，这一要求对互联网企业来说在执行层面上也难以得到落实。人工审核的方式固然可以充分发挥审核人员的主观能动性，增加审核内容的识别率，但面对当下每天产生的海量新闻资讯，如果全部仅依靠传统的人工审核方式，企业不仅面临着较高的用工成本，而且难以保证信息的时效性，部分岗位甚至需要预先对审核人员进行统一培训。从提高审核效率、降低审核成本的角度，各类互联网平台一般会通过引入人工智能审核系统的方式来对海量内容进行初步审核，在遇到某些机器算法难以辨认的内容时再由人工来进行审核。当前这种机器审核加人工审核模式已经在短视频领域得到了普遍应用，目前尚有待相关部门进一步论证由人工审核全部弹窗信息内容的必要性。

（四）是否可以在法律允许的限度内，利用算法对未成年用户进行画像的问题

如前所述，征求意见稿第五条第（八）款要求“不得滥用算法，针对未成年用户进行画像，向未成

⁷ 《互联网新闻信息服务单位内容管理从业人员管理办法》第七条 从业人员应当恪守新闻职业道德，坚持新闻真实性原则，认真核实新闻信息来源，按规定转载国家规定范围内的单位发布的新闻信息，杜绝编发虚假互联网新闻信息，确保互联网新闻信息真实、准确、全面、客观。

年用户推送可能影响其身心健康的信息”，这一条容易引发歧义，即，该条是否同时禁止“滥用算法针对未成年用户进行画像”的行为，以及什么样的情况属于滥用算法还有待更明确的界定。

早在《网络安全法》中，便有对于未成年人保护的特别要求。国家互联网信息办公室当前拟出台《未成年人网络保护条例》，并正在就该草案公开征求社会意见。该草案中明确禁止任何组织和个人在专门以未成年人为服务对象的网络产品和服务中制作、复制、发布、传播可能影响未成年人身心健康的信息；禁止网络产品和服务提供者在首页首屏弹窗热搜等处于产品或者服务醒目位置、易引起用户关注的重点环节呈现可能影响未成年人身心健康的信息。

为加强未成年人网络保护，2021年11月29日，文化和旅游部发布了《关于加强网络文化市场未成年人保护工作的意见》，该意见提出，要切实强化用户识别。督促网络文化市场主体提高识别未实名认证未成年人用户账号能力，通过用户观看内容分析、行为特征研判等方法，强化对未成年用户的识别、引导和管理。指导网络文化市场主体依法建立“未成年人保护模式”，支持家长和平台共同管理和保障未成年人健康上网。

近日，上海网信办推出的《上海网络平台青少年模式设置指南（试行版）》充分发挥大数据及算法的支撑作用，鼓励有能力的平台探索使用非采集类人脸识别、身份证比对等技术验证青少年身份；对于已注册用户，可以通过大数据、算法定位未成年人用户。

算法系统可以通过对用户精准“画像”，提供个性化、有针对性的服务，充分利用算法的这一特征，可以提高企业识别未成年用户的能力，在运用算法和大数据识别出未成年用户的基础上，采取科学、合理的方式更有效地对未成年人沉迷网络进行预防和干预。我们理解，征求意见稿拟禁止的并不是利用算法对未成年用户进行画像的行为，而是在对未成年用户完成画像识别的基础上，禁止向其推送不良信息的行为。如果立法者本意并非限制正常利用算法对未成年用户进行画像，而仅仅是想约束超出《算法规定》中关于信息服务规范以及用户权益保护界限之外的“滥用”算法行为，则建议立法部门在正式文本中对此进行调整，避免歧义。

（五）便捷投诉举报入口的设置

征求意见稿第六条规定“互联网弹窗信息推送服务提供者应当自觉接受社会监督，设置便捷投诉举报入口，及时处理关于弹窗信息推送服务的公众投诉举报”。实操时如何妥善设置投诉举报入口也需要进一步讨论，比如是否是每一个弹窗界面都要设置投诉入口、投诉入口是附着在弹窗界面还是另行设置弹窗入口等。

三、结语

总体来说，征求意见稿对散见于其他法律法规中与互联网弹窗服务相关的规定进行了归纳和梳理，回应了当下各方重点关切的问题，在对服务提供者施加了诸多合规性要求的同时也为其预留出了一定的自律管理及创新发展空间。

征求意见稿的正式施行将有利于市场主体确立行为规范，在实践层面上，各互联网企业可参照本征求意见稿预先全面自查整改，并及时调整合规策略与相应的业务安排，改进服务，提升用户体验，共同营造让群众放心满意的移动互联网应用环境。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

刘觉西

电话： +86 10 8524 9466

Email: jessie.liu@hankunlaw.com

桂琳

电话： +86 10 8525 4632

Email: lin.gui@hankunlaw.com