

## 国家网信办就人脸识别技术应用安全管理规定征求意见

# 旅馆客房等场所不得安装图像采集和个人身份识别设备

### 热点关注

□ 本报记者 刘欣

“刷脸”支付、“刷脸”存取物品、“刷脸”进入小区……如今，使用人脸识别技术的场景越来越多，影响人们生活方方面面，但在方便高效的背后，也存在着信息泄露和个人身份被滥用等风险隐患。

为规范人脸识别技术应用，保护个人信息权益及其他人身和财产权益，维护社会秩序和公共安全，国家互联网信息办公室起草了《人脸识别技术应用安全管理规定（试行）（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》），近日向社会公开征求意见。

《征求意见稿》指出，只有在具有特定的目的和充分的必要性，并采取严格保护措施的情形下，方可使用人脸识别技术处理人脸信息。实现相同目的或者达到同等业务要求，存在其他非生物特征识别技术方案的，应当优先选择非生物特征识别技术方案。

### 滥用的危害性极大

某野生动物世界强制消费者“刷脸”入园，知名卫浴品牌被曝抓拍消费者人脸信息、一些售楼处擅自安装人脸识别设备……近年来，关于人脸识别的争议和担忧层出不穷。

浙江大学网络空间安全学院特聘教授王春晖告诉记者，人脸识别给人们带来便利的同时，滥用人脸识别技术的现象极为严重，已经导致高危害性与高隐蔽性并存的趋势，这不但背离了借助新兴技术推动经济社会发展的初衷，还为本应便民利民的人脸识别技术的应用蒙上了阴影。

“人脸信息具有唯一性和不可更改性，一旦泄露将

### 核心阅读

只有在具有特定的目的和充分的必要性，并采取严格保护措施的情形下，方可使用人脸识别技术处理人脸信息。实现相同目的或者达到同等业务要求，存在其他非生物特征识别技术方案的，应当优先选择非生物特征识别技术方案。



对个人的人身和财产安全造成极大危害，甚至还可能威胁公共安全。”王春晖说，我国个人信息保护法规定，敏感个人信息一旦泄露或者非法使用，容易导致自然人的人格尊严受到侵害或者人身、财产安全受到危害的个人信息，包括生物识别、宗教信仰、特定身份、医疗健康、金融账户、行踪轨迹等信息，以及不满十四周岁未成年人的个人信息。

“部分经营者在进行刷脸验证之前，既没有对人脸识别应用系统的安全性进行事前评估，也没有向公民明确告知人脸识别信息收集目的、范围与处理方式，侵

害了公民的知情权。”北京航空航天大学法学院副教授、北京科技创新中心研究基地副主任赵精武说。

中央财经大学数字经济与法治研究中心执行主任刘权教授说，人脸识别技术可能侵犯隐私。人脸信息可能被不当收集，甚至用来非法交易，只要拥有人脸信息，个人行踪轨迹和行为内容就可能一直被监控。而如果人脸识别被用于深度伪造，可能侵犯肖像权、名誉权、知识产权等权利，还可能被用于诈骗等犯罪活动。

“违法使用人脸识别技术对社会的危害性极大，特别是依托被抓取的人脸信息和AI换脸技术实施电信诈骗，这比传统电信诈骗成本更低、角色更多、概率更高和防范更难，对社会造成的危害也更大。”王春晖说。

“人脸识别技术可能导致歧视，造成新的不平等。”刘权说，通过人脸识别出不同的种族、性别、身份等信息，个人可能受到不公平对待，算法歧视问题可能更严重。

此外，如果一国的大规模人脸信息不当出境，没有遵守个人信息出境安全评估的要求，还可能影响到国家安全。

### 明确禁止使用场景

此次公布的《征求意见稿》亮点颇多。“总体上看，《征求意见稿》明确了一项义务性规定和一项禁止性规定。首先，使用人脸识别技术应当遵守法律法规，遵守公共秩序，尊重社会公德，承担社会责任，履行个人信息保护义务；其次，不得利用人脸识别技术从事危害国家安全、损害公共利益、扰乱社会秩序、侵害个人和组织合法权益等法律法规禁止的活动。”王春晖告诉记者。

王春晖认为，依据《征求意见稿》，在以下三种情形下方可使用人脸识别：一是具有特定的目的和充分的必要性；二是采取严格保护措施；三是取得个人的单独同意。在这三种条件同时具备的情形下，方可使用人脸

识别技术处理人脸信息。“特定目的+充分必要+单独同意+保护措施”，这是任何单位和个人采集和使用人脸识别技术的基本准则。

刘权指出，《征求意见稿》对一些具体场景中的人脸识别技术应用划了“红线”，明确禁止使用，有利于更好地保护个人隐私。例如，第六条规定旅馆客房、公共浴室、更衣室、卫生间及其他可能侵害他人隐私的场所不得安装图像采集、个人身份识别设备。

王春晖介绍说，《征求意见稿》列举了九类经营场所，即宾馆、银行、车站、机场、体育场馆、展览馆、博物馆、美术馆、图书馆等经营场所，明确它们除法律、行政法规规定应当使用人脸识别技术验证个人身份的，不得以办理业务、提升服务质量等为由强制、诱导、欺、胁迫个人接受人脸识别技术验证其身份。

“《征求意见稿》回应民生，专设一条规定物业刷脸问题。物业服务企业等建筑物管理人不得将人脸识别技术作为出入物业管理区域的唯一方式，应当提供其他合理便捷的身份验证方式。”赵精武说。

刘权补充说，《征求意见稿》明确不得将“刷脸”作为进小区的唯一方式，有助于消除物业服务企业滥用人脸识别技术的基本准则。

赵精武认为，《征求意见稿》落实个人信息保护法规定的个人信息保护影响评估制度，明确技术使用者在处理人脸识别信息之前应当对处理个人信息是否具有特定目的和充分必要性等重要事项进行评估，有助于在事前阶段降低风险。

“《征求意见稿》明确规定使用人脸识别技术应当事前进行个人信息保护影响评估，并详细规定了评估内容，有利于防止评估的形式化。”刘权认为。

### 建议细化相关规定

谈及如何进一步规范人脸识别技术应用，刘权认

为，“《征求意见稿》的相关条款需要进一步具体化。”

刘权举例说，如关于人脸识别技术应用的条件，《征求意见稿》第四条规定中“只有在具有特定的目的和充分的必要性，并采取严格保护措施的情形下，方可使用人脸识别技术处理人脸信息”，对“特定的目的”“充分的必要性”等作出更具体的规定，可能更有助于该条款的适用。

在法律责任方面，《征求意见稿》第二十三条规定，“人脸识别技术使用者或者相关产品、服务提供者违反本法规定的，由网信、电信、公安、市场监管等有关部门在职责范围内依照《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》等法律法规进行处罚。违反《治安管理处罚法》的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。违反本法规定，给他人造成损害的，依法承担民事责任。”

“法律责任的设置过于简单，第二十三条只作了非常宽泛的规定，不利于人脸信息保护执法，建议细化责任设置。”刘权说。

对于如何进一步规范人脸识别技术应用，王春晖建议，从以下三个方面治理人脸识别技术的滥用：一是人脸识别技术的应用与发展应当体现对人权的保护；二是应高度重视和优先考虑人脸识别技术对法律、社会伦理和侵犯个人隐私的冲击；三是要通过更高层次的立法和强制性标准的制定和实施，削弱人脸识别技术对人类社会的风险和负面影响。

赵精武认为，在日常生活中，进出健身房、小区以及部分商场仍然存在未经告知的人脸识别图像采集设备，理应在立法层面进一步明确相关场所经营者不得隐瞒人脸图像采集事实的相关义务，禁止相关场所经营者以拒绝服务、诱导接受等方式强制或变相强制自然人接受人脸识别技术服务。

## 突出问题导向 建立“3+1”清单

# 海关总署1354个调研成果实现转化

□ 本报记者 蔡若虹

以深入推进长江经济带高质量发展、构筑高水平对外开放新高地为着力点，围绕“内河运费扣减”难题深入调研，靶向施策；助力“新三样”加速扬帆出海，激发外贸高质量发展新动能……

海关总署突出精准选题，推动精准破题，实现精准答题，抓好调查研究，通过建立问题清单、责任清单、任务清单和调研成果转化运用清单等“3+1”清单，调研发现问题2131个，确定责任人474人，明确任务2498个，成果转化1354个，确保调研有准备、有获而归，奔着困难问题去，带着思路措施回，实现精准答题。

### 调研破题“内河运费扣减”

2022年，长江经济带沿江口岸通过水运转关进口货物价值393.3亿美元，实征税款285.3亿元人民币。内河航道成为国际航线延伸并辐射内地口岸的“黄金水道”，发挥着畅通内外循环的重要作用。

根据海关相关规定，转关运输中单独列明的内河运费不计入完税价格，无需征税。“但相关企业反映，由于转关货物运费是按国际国内联程总费用结算，进口企业通常无法提供内河段的运费单据，也无法以客观量化的数据合理区分内河运费，难以真正实现运费扣减。”海关总署关税司估价管理处处长汪莹晖说。如何将货物运抵我国境内后的内河运费从完税价格中剔除，从而降低进口征税基数，减轻企业税负，提升竞争力，成为海关亟待破解的一道难题。

为此，海关总署立即启动立项，展开调查研究，探索内河运费扣减政策可实施可落地的最佳路径。组织税收征管局（广州）和武汉、长沙、南昌、重庆、成都等长江经济带沿江9个海关成立工作专班，了解掌握内河运输价格构成及影响因素，分析存在的问题和重点突破的瓶颈；组织工作专班赴湖南省岳阳市开展实地调研，了解试点工作开展情况，总结成效并撰写扩大试点至全国评估报告，为相关工作在整个长江经济带乃至全国推广打下基础。

武汉海关与长江干线航运行政管理部门长江航务管理局充分沟通探讨，就携手发挥职能作用助企纾困、发挥长江“黄金水道”作用达成一致意见。长江航务管理局定期在交通运输部官网公布上海至武汉、重庆、南京等重点航线的运价水平，海关根据工作需要提出新增航线运价信息的需求，为企业进口申报扣减运费提供依据。

长沙海关联合地方政府研究推出内河运费客观量化分摊方案，引入第三方会计师事务所提供的数据作为参考，合理区分进口转关货物的国际、国内段运费，向涉及内河运输的进口企业精准推送。

福州、南昌、重庆等海关与部分航运公司合作，在开具的运费发票中将内河段运费在总运费中单列或删除，以及专门提供关于内河段运费的说明等，从源头解决境内段运费无法分摊的问题。

在充分调研论证、总结评估的基础上，海关总署按照“可复制、可推广”的原则，迅速出台《内河运输及其相关费用不计入进口货物完税价格估价指引》，明确在企业无法提供内河运费单据的情况下，符合相关标准的数据资料可作为企业申报扣减的依据。今年5月30日，估价指引发布后首票受惠的进口转关货物在武汉新港海关顺利通关，当日，武汉、长沙等



今年1月至7月，辽宁省“新三样”（电动载人汽车、锂电池、太阳能电池）产品出口108.87亿元，同比增长75.96%，带动辽宁外贸出口取得新突破。图为大连海关所属金普海关关员在大连泰星能源有限公司开展现场查验工作。 汤志坚 摄

地企业申报扣减运费83万元，减征税款85万元。据悉，“内河运费扣减”政策在长江经济带沿江口岸成功推行的基础上，将向包括珠江、闽江在内的内河流域全面推广，惠及进口企业超千家，全年预计为企业节约支出达6700余万元。

### 助力“新三样”加速扬帆出海

电动载人汽车、锂电池、太阳能电池被称为外贸“新三样”。“广东是‘新三样’的重要出口省份，广东分署和省内海关通过深入重点企业开展调研走访，及时汇总企业问题建议，‘量身定制’支持广东‘新三样’扩大出口的措施。”广东分署副主任张柯向记者介绍说。

上半年，广东电动载人汽车出口增长7倍。广东分署积极组织省内海关开展“点对点”一企一策帮扶，指导企业规范申报并安排专人专岗审核，打造“提前申报+抵港直装”，实现货到放行，大幅缩短货物在港时间；同步发挥中欧班列物流优势，降低通关成本，最大限度为新能源汽车出口提供通关便利。黄埔海关所属南沙海关，通过对汽车滚装船实施365天全天候预约通关模式，实现“船到人到、即靠即查”，平均查验时长压缩至1小时内，大幅提高码头周转效率，节约船公司运营成本。

广东分署在比亚迪公司调研了解到，比亚迪售后服务中心每天都会接收到世界各地的零配件采购订单，一个售后维修服务网站的配件采购订单包含了多个车型的多个零件，需要同时发运，如果将每一个零件都分开申报，将加大企业报关难度和被查验几率。对此，广东分署积极协调推动深圳海关出台简化申报政策，创新推出汽车零部件“出口归并简化申报”方式，每年可为企业节约报关、查验等成本上百万元。

上半年，广东锂电池出口同比增长27.7%。广东分署积极协调省内海关对企业建档立项，通过业务培训、制定检验项目清单和监管作业流程图等方式指导企业规范申报。深圳海关调研时发现，近年锂电池出口产

销两旺，海关出口危险货物包装查验量剧增，该关针对企业提出的优化监管模式意见建议，出台了“检查验证+合格保证”的改革措施；自试点以来，海关相关外勤作业频次减少近七成，产品整体通关时间缩短超50%。

### 守护人民群众“舌尖上的安全”

海关总署强化源头管控，严格口岸把关，加强风险防范，服务多元化需求，坚决守护人民群众“舌尖上的安全”。

据海关总署食安局副局长吴达介绍，今年1月至6月，海关总署与12个国家（地区）签署水产品、猪肉及制品等进出口食品安全监管领域合作协议15份，确保符合我国法律法规及标准要求，持续强化动态监管，对12个国家（地区）360家输华食品生产企业开展远程视频监控，暂停6家问题企业产品进口，督促境外主管部门落实监管责任和生产企业落实主体责任。

为严格口岸把关，海关总署联合公安、商务等部门开展进口食品“国门守护”行动，持续强化跨部门联动协作，密切跟踪日本核废水排海问题，对日本输华食品实施最严格的进口监管，及时对外发声，回应社会关切。加强监督抽检，对95万个进出口食品化妆品样品开展219万项次的检测监测，实施退运或销毁不合格产品1053批次，坚决阻断问题产品流入。开展跨境电商网购保税进口食品“健安2023”专项行动，对10大类产品、573个样品实施监测，对75批不合格产品采取下架、召回等风险消除措施。妥善应对处置受克罗诺杆菌污染雀巢品牌婴幼儿配方奶粉召回等食品安全突发事件，及时发布消费提示。

服务多元化需求。积极实施进口多元化战略，持续优化完善境外食品检验检疫体系实地评估和企业注册工作流程，新增10个国家（地区）10种次食品准入，在华注册企业6331家。密切关注国际市场形势，加大食用植物油等资源类食品进口支持力度，全力保障重点民生食品稳定供应。

## 强化民营经济发展法治保障

### 慧眼观察

□ 朱崇坤

近日，《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》（以下简称《意见》）发布，对促进民营经济发展壮大作出重大部署，明确了提振民营企业信心以及促进民营经济发展的路径。

在促进和保障民营经济发展方面，我国曾出台不少政策。2005年2月，《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》出台。2010年5月，国务院针对制约民间投资发展的各种困难和障碍，又颁发了《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》。2019年12月，《中共中央 国务院关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》发布，同时司法机关也根据国家出台的法制了相关的司法保障措施。

这一次，《意见》释放出更强烈的加强法治保障、促进民营经济发展的积极信号。《意见》提出强化民营经济发展法治保障，健全对各类所有制经济平等保护的法治环境，为民营经济发展营造良好稳定的预期。比如，《意见》要求依法保护民营企业产权和企业家权益，防止和纠正利用行政或刑事手段干预经济纠纷，以及执法司法中的地方保护主义。进一步规范涉产权强制性措施，避免超权限、超范围、超数额、超时限查封扣押冻结财产。再如，《意见》要求构建民营企业源头防范和治理腐败的体制机制。出台司法解释，依法加大对民营企业工作人员职务侵占、挪用资金、受贿等腐败行为的惩处力度。还有，《意见》要求持续完善知识产权保护体系，加大对民营中小微企业原始创新保护力度。严格落实知识产权侵权惩罚性赔偿、行为保全等制度。此外，《意见》还要求完善市场监管执法体系，提高监管公平性、规范性、简约性，杜绝选择性执法和让企业“自证清白”式监管。并提出健全涉企收费长效监管机制。

《意见》中的这些规定，在广大民营经济人士中引发热烈反响，显然，有了更加健全的法治保障，他们对于民营经济将迎来新的发展机遇，民营企业的舞台更加宽广，产生了更强的信心。而此前，在多种因素的叠加之下，尤其是

后疫情时代经济面临着“需求收缩、供给冲击、预期转弱”三重压力的情况下，民营企业的信心一度不足，民间投资增速的连续走低就是一个例证。有关统计显示，2022年以来，在多种因素叠加冲击下，民间固定资产投资增速逐月走低，民间投资占全国投资比重也降至近年来最低点。比如，民间投资同比增长就比2022年3月份的8.4%下滑至2023年4月份的0.4%。2022年，新增民营企业（含个人独资企业）数量也出现下滑，较2021年少增91.77万家，降幅达9.96%。

《意见》的出台有望改变这一现象，为民营经济高质量发展注入了更强大的动力。事实上，不只《意见》，加强民营经济发展法治保障的迹象正在多个领域有所体现。《意见》出台后的7月25日，刑法修正案（十二）草案首次提请十四届全国人大常委会第四次会议审议，随后该草案公开征求意见。从草案内容来看，草案积极回应了当前民营企业一直以来非常关切，但缺乏有效手段维护企业权益的问题，不仅完善了民营企业内部人员腐败相关犯罪规定，对企业内部关键岗位人员因腐败侵害企业、企业家权益的行为进行规制。同时，拟增加民营企业内部人员故意背信损害企业利益的相关犯罪，将民营企业内部人员发生的非法经营同类营业、为亲友非法牟利和徇私舞弊低价折股、出售资产等三类“损企私”行为也规定为犯罪。这些修改都将进一步加大对民营企业财产保护力度，为民营企业有效预防、惩治内部腐败犯罪提供法律制度保障。

紧随其后，8月1日国家发展和改革委员会等15个部门联合发布了《关于实施促进民营经济发展近期若干举措的通知》（即“促进民营经济发展28条”），其中明确提出由司法部负责清理废除有违平等保护各类所有制经济原则的规章、规范性文件，加强对民营经济发展的保护和支持。

党的二十大报告强调，必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。为了破解民营经济发展面临的突出问题，激发民营经济发展活力，提振民营经济发展信心，必须健全对各类所有制经济平等保护的法治环境，为民营经济发展营造良好稳定的预期。只有强有力的法治保障，民营企业才能健康稳定发展，才能在全面建设社会主义现代化国家新征程中作出更大贡献，在中华民族伟大复兴历史进程中肩负起更大使命，承担起更重责任、发挥出更大作用。

（作者系北京企业法治与发展研究会秘书长）

## 朝阳市司法局开展“伴随式”执法监督

本报讯 记者张国强 韩宇 为推进严格规范公正文明执法，优化全市法治化营商环境，辽宁省朝阳市司法局积极探索“伴随式”执法监督新模式，通过执法人员跟随参与行政执法的方式，全程跟踪监督、指导执法、评价总结，以实时监督打通行政执法“最后一公里”，以新举措助推法治政府建设迈上新台阶。

近日，朝阳市司法局组织市公安局、市场监督管理局、商务局、市文旅广电局、市卫健委五个行政执法部门开展联合执法检查，并在联合执法活动中探索开展“伴随式”执法监督，通过“你查我督”的新型执法监督方式，确保

执法规范有序进行。监督人员全程观摩和监督行政执法行为，对执法人员规范着装、文明用语、文书制作、现场执法说明、执法人员参与度等情况进行现场监督，指导各单位执法人员在执法过程中落实包容审慎监管要求，符合首违不罚适用情形的行为，要充分发挥柔性执法作用。同时，对执法检查中发现的问题现场予以指出，督促执法人员及时改进，切实将行政执法行为做细、做实、做好。通过开展“伴随式”执法监督，全过程记录执法现场视频等方式，提高了执法监督质效，持续优化公开透明、可预期的营商环境，为辽宁全面振兴新突破三年行动提供坚强的法治保障。

## 毕节法治护航助推政务服务更便捷高效

本报讯 记者王鹤霖 王家梁 近年来，贵州省毕节市政务服务中心坚持以人民为中心，“以法治”助推政务服务标准化、规范化、便利化建设，全力打造优质的政务服务环境。

据了解，该中心上架“掌上办”事项190项，“全程网办”事项1018项，超80%政务服务事项实现“全程网办”。2021年6月，毕节市在全省率先探索推进“一窗通办+2+2”模式”改

革，并在全省全面推广。目前，毕节市已与25个省建立联动机制，275个高频事项实现“跨省通办”。为进一步满足广大企业群众需求，毕节市政务服务大厅紧盯“减环节”“减材料”“减跑腿”“减费用”“减误差”五个要素，企业开办实现当日办结，最快的150分钟可出证，极大方便了企业办事。今年，该中心还对“周末办”服务进行全新升级，新增自然人事项75项，382项涉企事项周末可办。