

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

**R**unwaysys

2022年01月10日 星期一

**政策观察**

*Policy to observe*

主办：兰瑞智库经济战略研究中心  
网址：<http://www.runwaysys.com>  
全国客服热线：4001182162  
E-mail：[runwaysys@163.com](mailto:runwaysys@163.com)

欢迎关注  
兰瑞智库  
官方微信平台  
(RUNWAYSYS888)



## 目 录

【动产和权利担保登记新规解读】 .....	2
一、前言	
二、出台历程	
三、《办法》重要内容	
四、值得商榷的问题	
【宏观审慎政策指引出台，防范系统性金融风险】 .....	11
一、宏观审慎政策指引出台	
二、政策背景	
三、我国宏观审慎管理体系的完善过程	
四、《指引》要点	
五、影响及下一步工作方向	
【我国进入“算法合规”新时代】 .....	21
一、前言	
二、《规定》顺应国际算法治理趋势	
三、《规定》的重要内容和亮点	
四、相比《征求意见稿》的区别	
五、企业合规建议	

## 【动产和权利担保登记新规解读】

### 目录

- 一、前言
- 二、出台历程
- 三、《办法》重要内容
- 四、值得商榷的问题

### 正文

#### 一、前言

为落实《国务院关于实施动产和权利担保统一登记的决定》的相关要求，规范动产和权利担保统一登记服务，中国人民银行于近日发布《动产和权利担保统一登记办法》（以下简称《办法》），于2022年2月1日正式施行。《应收账款质押登记办法》同时废止。

《办法》进一步明确动产和权利担保统一登记范围、登记机构及职责，细化登记内容，优化登记和查询操作流程，将更好地引导市场主体规范开展动产和权利担保登记与查询活动，进一步提高动产和权利担保融资效率，优化营商环境。

## 二、出台历程

2019年10月22日国务院出台《优化营商环境条例》明确国家持续深化放管结合、优化服务改革，加强和规划事中事后监督，降低制度性交易成本等，同时《优化营商环境条例》第47条第2款明确“国家推动建立统一的动产和权利担保登记公示系统，逐步实现市场主体在一个平台上办理动产和权利担保登记。纳入统一登记公示系统的动产和权利范围另行规定”，首次在行政法规层面予以明确。

2020年5月28日颁布、2021年1月1日施行的《民法典》扩大了我国担保合同的范围，明确动产抵押、所有权保留、融资租赁、保理等业务未经登记不得对抗善意第三人；在应收账款和存款单、仓单、提单上设立质权，质权自办理出质登记时设立。同时，《民法典》删除了原《物权法》《担保法》中有关担保物权具体登记机构的规定，为建立我国统一的动产和权利担保登记制度留下了空间。

2020年12月22日，为进一步提高动产和权利担保融资效率，优化营商环境，国务院出台《关于实施动产和权利担保统一登记的决定》（以下简称《决定》，国发〔2020〕18号），明确自2021年1月1日起，在全国范围内实施动产和权利担保统一登记。

2020年12月30日，央行与市场监管总局联合发布〔2020〕第23号公告，对原由市场监管总局负责登记职责的生产设备、原材料、半成品、产品等四类动产抵押登记作出过渡安排，向征信中心移交工作。

2021年4月6日，自然资源部公布《关于做好不动产抵押权登记工作的通知

（自然资发〔2021〕54号）》，与前述动产和权利担保统一登记一起，构成了我国担保法律法规的底层配套设施抵押登记制度的框架。

2021年5月19日，为配套动产和权利担保统一登记制度的实施，更好地引导市场主体开展动产和权利担保登记与查询活动，中国人民银行在其官网上发布《关于〈动产和权利担保统一登记办法（修订征求意见稿）〉公开征求意见的通知》，意见反馈截止时间为2021年6月3日。

2021年12月29日，中国人民银行公布《动产和权利担保统一登记办法》，明确废止《应收账款质押登记办法》。

### 三、《办法》重要内容

登记办法共四章34条，主要有以下几方面重要内容：

#### 1、拓宽统一登记系统的登记范围

《办法》以列举加兜底的方式明确纳入统一登记的范围，具体包括：生产设备、原材料、半成品、产品抵押；应收账款质押；存款单、仓单、提单质押；融资租赁；保理；所有权保留；其他可以登记的动产和权利担保。而机动车抵押、船舶抵押、航空器抵押、债券质押、基金份额质押、股权质押、知识产权中的财产权质押不在统一登记系统的登记范围之内，仍在原登记机关办理登记。比如机动车抵押在车辆管理所登记，上市公司股票质押在证券登记结算机构登记，其他

公司的股权质押一般在市场监督管理部门进行登记,知识产权中的财产权质押在国家版权局或知识产权局办理登记。

明确纳入统一登记范围的担保类型,有利于提高登记和查询的效率。上述担保类型,将由当事人通过统一登记系统自主在线办理登记,无需登记机构审核,即时生效。当事人只需输入担保人名称即可一键查询,实时了解担保人名下所有正在公示的动产和权利担保情况。

## 2、在明确登记机构职责的同时突出公示理念

原来由央行征信中心担任应收账款质押的登记工作,市场监督管理部门担任生产设备、原材料、半成品、产品等四类动产抵押登记,统一后的动产和权利担保登记全部归于央行征信中心,这也是与国际通用的做法,即建立统一的人的编成主义的登记系统,登记簿以人为单位设立登记页并进行物权变动登记。

同时对登记机构的职责增加了“不开展事前审批性登记,不对登记内容进行实质审查。”的规定。

由此可见,登记的核心目的在于公示权利,而非行政管理。通过登记公示使市场主体便捷了解担保人名财产的担保权利状况,提高担保权利透明度,增强担保权人权利实现的确定性,为经济活动提供便利。

以上两部分是构建现代化的动产和权利担保体系的关键,为建立担保物权的统一优先顺位规则奠定了基础。

### 3、登记内容分为必要登记内容和可选性登记内容：

必要登记内容：担保权人和担保人的基本信息、担保财产的描述、登记期限。

可选性登记内容：担保权人可以与担保人约定将主债权金额、担保范围、禁止或限制转让的担保财产等项目作为登记内容。对担保财产进行概括性描述的，应当能够合理识别担保财产。

### 4、登记期限及展期

担保权人应当根据主债权履行期限合理确定登记期限。登记期限最短 1 个月，最长不超过 30 年。

在登记期限届满前，担保权人可以申请展期。这里与征求意见稿不同的是，不再限定与届满前 90 天内才可申请。

担保权人可以多次展期，每次展期期限最短 1 个月，最长不超过 30 年。

### 5、变更登记、注销登记

如果统一登记系统中出现错误或虚假登记，当事人可以要求担保权人变更登记或注销登记，担保权人不同意变更或注销的，担保人或其利害关系人可以在统一登记系统中自主办理异议登记。

担保人或其他利害关系人自异议登记之日起 30 日内，未就争议起诉或提请

仲裁并在统一登记系统提交案件受理通知的，征信中心撤销异议登记。人民银行征信中心可以根据生效的法院判决、裁定或仲裁机构裁决等法律文书撤销相关登记。

有下列情形之一的，担保权人应当自该情形发生之日起 10 个工作日内办理注销登记：

- (1) 主债权消灭；
- (2) 担保权利实现；
- (3) 担保权人放弃登记载明的担保财产之上的全部担保权；
- (4) 其他导致所登记权利消灭的情形。

担保权人迟延履行注销登记，给他人造成损害的，应当承担相应的法律责任。

## 6、异议登记

基本上沿用了《应收账款质押登记办法》对于异议登记的相关规定：

(1) 担保人或其他利害关系人认为登记内容错误的，可以要求担保权人办理变更登记或注销登记。担保权人不同意变更或注销的，担保人或其他利害关系人可以办理异议登记。

(2) 担保人或其他利害关系人应当自异议登记办理完毕之日起 7 日内通知担保权人。

(3) 担保人或其他利害关系人自异议登记之日起 30 日内，未就争议起诉或提请仲裁并在统一登记系统提交案件受理通知的，征信中心撤销异议登记。

(4) 应担保人或其他利害关系人、担保权人的申请，征信中心根据对担保人或其他利害关系人、担保权人生效的人民法院判决、裁定或仲裁机构裁决等法律文书撤销相关登记。

## 7、纳入动产和权利担保统一登记范围的担保类型

担保权人、担保人和其他利害关系人应当按照统一登记系统提示项目如实登记，并对登记内容的真实性、完整性和合法性负责。

对于担保权人、担保人和其他利害关系人过错导致登记错误应承担部分，除沿用《应收账款质押登记办法》的规定“办理登记时，存在提供虚假材料等行为给他人造成损害”的情形，还增加了“因担保权人或担保人名称填写错误，担保财产描述不能够合理识别担保财产等情形导致不能正确公示担保权利”的情形。

## 四、值得商榷的问题

本次修订仍保留了一些值得商榷的内容，而该内容可能会在《办法》施行过程中引发个别疑问，例如：

(1) 《办法》并未明确登记期限届满对于担保公示会产生何种影响。《办法》第9条、第11条、第12条关于登记期限的规定基本承继自《应收账款质押登记办法》，即由担保权人自主确定登记期限并及时申请展期。需注意，基于物权法

定原则，在《民法典》等规定并未针对动产和权利担保设置所谓担保期限的情况下，即使系统内登记期限届满也不应对担保物权效力产生实质影响。因此设计登记期限制度的意图是希望该期限在担保物权的公示层面发挥一定作用。然而，《办法》也并未明确登记期限届满对于担保公示会产生影响，仅仅在第31条语焉不详地要求征信中心在登记期限届满后“应当对登记记录进行电子化离线保存”，这种情况下，若登记期限届满而未予及时续期时，系统内登记公示的担保信息究竟会发生什么样的变化仍未可知：是在期限届满后即注销不再显示？还是自动对担保登记进行续期？抑或是在仍能查询到担保登记的前提下以“已到期”或其他字样提示信息查询人登记期满的事实？进一步而言，假定期限届满后此前的担保登记即被注销（而相应的担保物权效力未受影响），是否更有可能使得他人轻信相应担保物上并无负担、继而误行重复担保之举？鉴于《办法》暂未能对上述问题作出较为明确的解答，在审视登记期限制度的意图与作用时仍难免有“雾里看花”之感。

(2) 《办法》第18条关于“担保权人不同意变更或注销”的规定或有不明确之处。《办法》第18条规定的是担保人和其他利害关系人的异议登记制度，相较于《应收账款质押登记办法》基本没有实质调整，即担保人或利害关系人认为登记错误，须先要求担保权人办理变更或注销登记，担保权人不同意时方自行办理异议登记。实践中，若出现担保权人对于变更或注销登记的要求刻意“保持沉默”或是迟延回复的情况，担保人和其他利害关系人将难以向人民银行征信中心证明“担保权人不同意变更或注销”，此时是否予以办理异议登记可能很大程度取决于征信中心工作人员的主观判断，亦有可能引发交易主体在实际操作层

面的困扰。

(3) 《办法》第9条并未阐明个体工商户作为登记主体时的信息填报要求。

《办法》第9条规定了交易主体作为自然人时应填写身份证号码和身份证载明地址等信息，作为法人或非法人组织时应填写法定注册名称和负责人等信息。这一规定对“自然人”以及“法人或非法人组织”的两分，沿袭自此前《应收账款质押登记办法》的规定，但似乎无法精准适用于办理登记的个体工商户主体。依据《民法典》第一编第二章的制度设计以及第54条关于“自然人从事工商业经营，经依法登记，为个体工商户”的规定，个体工商户本身亦为自然人的表现形态，因此按照《办法》无须如法人或非法人组织一样填写注册名称等信息。但实际上个体工商户的管理模式却又有别于单纯的自然人，其特定身份信息需要通过相应注册名称、营业执照信息等予以体现，若按照第9条规定要求个体工商户仅登记身份证号码等信息，难免存在登记管理不够全面的隐忧。此外，登记系统在注册时亦仅将登记主体分为“个人”以及“机构”两个大项，且无论选择何者均不会有“个体工商户”的子项分类，客观上也为个体工商户的登记操作造成一些不便。

## 【宏观审慎政策指引出台，防范系统性金融风险】

### 目录

- 一、宏观审慎政策指引出台
- 二、政策背景
- 三、我国宏观审慎管理体系的完善过程
- 四、《指引》要点
- 五、影响及下一步工作方向

### 正文

#### 一、宏观审慎政策指引出台

为贯彻落实党的十九大关于“健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架”的重大决策部署，完善宏观审慎政策治理机制，提高防范化解系统性金融风险的能力，近日，中国人民银行发布《宏观审慎政策指引（试行）》（以下简称《指引》）。

《指引》从我国实际出发，明确了建立健全我国宏观审慎政策框架的要素。

主要包括：

一是界定了宏观审慎政策相关概念，包括宏观审慎政策框架、系统性金融风险、宏观审慎管理工作机制等；

二是阐述了宏观审慎政策框架的主要内容，包括宏观审慎政策目标、系统性金融风险评估、宏观审慎政策工具、传导机制和治理机制等；

三是提出了实施好宏观审慎政策所需的支持保障和政策协调要求。

发布《指引》是建立健全我国宏观审慎政策框架的重要举措，有助于构建运行顺畅的宏观审慎治理机制，推动形成统筹协调的系统性金融风险防范化解体系，促进金融体系健康发展。

下一步，人民银行将按照《指引》构建的总体框架，认真履行宏观审慎管理牵头职责，不断完善宏观审慎政策框架，推动宏观审慎政策落地见效，守住不发生系统性金融风险底线。

## 二、政策背景

宏观审慎政策具备“宏观、逆周期、防传染”的视角，在防范化解系统性金融风险方面发挥着关键作用，2008年国际金融危机后，主要经济体和国际组织都在积极探索拓展新的宏观调控和系统风险管理工具，比较有代表性的就是宏观审慎管理。近年来，我国高度重视防范化解系统性金融风险工作，要求“关口前移”。第五次全国金融工作会议明确要求人民银行牵头建立宏观审慎管理框架。党的十九大强调要“健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架”。制定出台《指引》是立足我国实际，结合国际经验，健全宏观审慎政策框架、防范化解系统性金融风险决策部署的重要举措。

### 三、我国宏观审慎管理体系的完善过程

一是逐步推出逆周期资本等银行业宏观审慎工具。2011年，中国人民银行引入“差别存款准备金率+合意贷款规模”的管理机制，并在2016年升级为“宏观审慎评估体系”（MPA）。2013年，我国落实巴塞尔协议III，实施包含动态资本、动态拨备、杠杆率和流动性在内的逆周期监管。2020年，正式建立我国银行业金融机构逆周期资本缓冲机制。此外，对影子银行明确了资本金和流动性、金融产品的杠杆率等监管标准。

二是加强系统重要性金融机构和金融控股公司的监管。发布我国系统重要性银行名单及配套附加监管实施方案，提出了附加资本、杠杆率等要求。建立系统重要性保险公司、证券公司宏观审慎管理框架。制定系统重要性金融机构的恢复和处置计划。2020年，统筹监管金融控股公司，以并表为基础，对金融控股公司资本、行为及风险进行全面、持续、穿透式监管。

三是推进跨境宏观审慎管理。2005年，对外汇指定银行实行结售汇综合头寸上下限额管理。2015年，初步建立了外汇和跨境资本流动宏观审慎政策框架，对银行远期售汇业务征收动态调整的外汇风险准备金率。2016年，实行全口径跨境融资宏观审慎管理。

四是对房地产引入宏观审慎措施。2003年，首次引入最低首付比例政策，之后多次逆周期调整最低首付比例要求。2017年，实行房地产宏观审慎管理。2020年，进一步完善房地产金融宏观审慎管理，防范房地产金融风险，实行房地产贷款集中度等宏观审慎政策工具。

#### 四、《指引》要点

《指引》明确了具有中国特色的宏观审慎政策框架，具体包括宏观审慎政策目标、风险评估、政策工具、传导机制与治理机制等。

##### （一）牵头部门、目标与适用对象

###### 1、央行：宏观审慎管理的牵头部门

《指引》明确央行作为宏观审慎管理的牵头部门，并会同相关部门履行管理职责。实际上 2020 年 10 月 23 日《中国人民银行法（修订草案征求意见稿）》（参见新人民银行法迎来修订，央行职责和权限显著扩大）亦增加了央行的一项职能，即制定和执行宏观审慎政策。

###### 2、目标：防范系统性金融风险

宏观审慎政策的目标是防范系统性金融风险。《中国人民银行法（修订草案征求意见稿）》则指出宏观审慎政策的目标是防范系统性金融风险的顺周期积累以及跨机构、跨行业和跨市场传染，以维持金融体系的健康与稳定。

### 3、适用对象：不局限于金融机构

宏观审慎政策的适用对象不仅包括从事金融业务或提供金融服务的机构，还包括可能积聚和传染系统性金融风险的金融活动、金融市场和金融基础设施等。

可以看出，宏观审慎政策既适用于金融机构，亦适用于金融行为与金融基础设施。例如，央行可以监测金融市场运行情况，对金融市场实施宏观审慎管理，促进其协调发展。再比如，央行还可以组织对金融基础设施进行检查评估，对系统重要性金融基础设施提出认定意见并实施宏观审慎管理。

#### （二）系统性金融风险的含义、监测、识别和评估

系统性金融风险指可能对正常开展金融服务产生重大影响，进而对实体经济造成巨大负面冲击的金融风险。系统性金融风险主要来源于时间和结构两个维度：从时间维度看，系统性金融风险一般由金融活动的一致行为引发并随时间累积，主要表现为金融杠杆的过度扩张或收缩。从结构维度看，系统性金融风险一般由特定机构或市场的不稳定引发，通过金融机构、金融市场、金融基础设施间的相互关联等途径扩散，表现为风险跨机构、跨部门、跨市场、跨境传染。

什么指标能代表系统性风险？央行指出，系统性金融风险的监测重点包括宏观杠杆率（代表了经济增长的质量和可持续性），政府、企业和家庭部门的债务水平和偿还能力（杠杆过高可能诱发债务危机和金融体系连锁反应），具有系统重要性影响和较强风险外溢性的金融机构、金融市场、金融产品和金融基础设施

等。作为纲领性文件，《指引》对风险指标的界定是比较宽泛的，在实践当中房价、广义信贷、股市债市杠杆率、影子银行规模、乃至各种规避监管的金融产品，都在宏观审慎的范畴之内。如何评估系统性风险？核心是“完善评估指标体系并设定阈值，适时动态调整，采取热力图、系统性金融风险指数、金融压力指数、金融条件指数、宏观审慎压力测试、专项调查等多种方法，并积极探索运用大数据技术”。值得注意的是，《指引》中提及的这些指数，目前都没有公开的官方参考，后续不排除央行推出相关标准。

### （三）宏观审慎政策工具

在央行“双支柱”框架中，货币政策调控框架已经非常清晰，包括总量货币政策工具、结构性货币政策工具在内的政策工具箱已具有较高透明度。相比之下，此前外界对于宏观审慎政策调控工具并无全面的了解，《指引》就划分了宏观审慎政策可包含的主要工具，制定了工具启用、校准和调整流程。

具体来说，《指引》首次明确，针对不同类型的系统性金融风险，宏观审慎政策工具可按照时间维度和结构维度两种属性划分，也有部分工具兼具两种属性。时间维度的工具用于逆周期调节，平滑金融体系的顺周期波动；结构维度的工具，通过提高对金融体系关键节点的监管要求，防范系统性金融风险跨机构、跨市场、跨部门和跨境传染。

时间维度的工具主要包括：

（1）资本管理工具，主要通过调整对金融机构资本水平施加的额外监管要

求、特定部门资产风险权重等，抑制由资产过度扩张或收缩、资产结构过于集中等导致的顺周期金融风险累积。

(2) 流动性管理工具，主要通过调整对金融机构和金融产品的流动性水平、资产可变现性和负债来源等施加的额外监管要求，约束过度依赖批发性融资以及货币、期限严重错配等，增强金融体系应对流动性冲击的韧性和稳健性。

(3) 资产负债管理工具，主要通过对金融机构的资产负债构成和增速进行调节，对市场主体的债务水平和结构施加影响，防范金融体系资产过度扩张或收缩、风险敞口集中暴露，以及市场主体债务偏离合理水平等引发的系统性金融风险。

(4) 金融市场交易行为工具，主要通过调整对金融机构和金融产品交易活动中的保证金比率、融资杠杆水平等施加的额外监管要求，防范金融市场价格大幅波动等可能引发的系统性金融风险。

(5) 跨境资本流动管理工具，主要通过对影响跨境资本流动顺周期波动的因素施加约束，防范跨境资本“大进大出”可能引发的系统性金融风险。

结构维度的工具主要包括：

(1) 特定机构附加监管规定，通过对系统重要性金融机构提出附加资本和杠杆率、流动性等要求，对金融控股公司提出并表、资本、集中度、关联交易等要求，增强相关机构的稳健性，减轻其发生风险后引发的传染效应。

(2) 金融基础设施管理工具，主要通过强化有关运营及监管要求，增强金融基础设施稳健性。

(3) 跨市场金融产品管理工具，主要通过加强对跨市场金融产品的监督和

管理，防范系统性金融风险跨机构、跨市场、跨部门和跨境传染。

(4) 风险处置等阻断风险传染的管理工具，例如恢复与处置计划，主要通过强化金融机构及金融基础设施风险处置安排，要求相关机构预先制定方案，当发生重大风险时根据预案恢复持续经营能力或实现有序处置，保障关键业务和服务不中断，避免引发系统性金融风险或降低风险发生后的影响。

可以看出，上述提及的宏观审慎政策工具很多与已有的针对金融机构的微观监管要求不谋而合，但二者在定位和具体要求上仍有所差别。

“宏观审慎政策会运用一些与微观审慎监管类似的工具，例如对资本、流动性、杠杆等提出要求，但两类工具的视角、针对的问题和采取的调控方式不同，可以相互补充，而不是替代。宏观审慎政策工具用于防范系统性金融风险，主要是在既有微观审慎监管要求之上提出附加要求，以提高金融体系应对顺周期波动和防范风险传染的能力。”《指引》称。

此外，在上述工具的使用方面，一般包括启用、校准和调整三个环节，《指引》透露，相关使用流程由宏观审慎管理牵头部门会同相关部门制定。宏观审慎管理牵头部门会同相关部门，动态评估系统性金融风险态势，根据评估结果并结合监管判断，适时调整宏观审慎政策工具的具体值。

#### (四) 强化三大方面政策协调

一方面，要加强宏观审慎政策和货币政策协调配合，在宏观审慎政策制定过程中考虑货币政策取向；另一方面，加强宏观审慎政策和微观审慎监管协调配合，

在宏观审慎政策制定过程中综合考虑微观审慎监管环境；此外，加强宏观审慎政策与国家发展规划、财政政策、产业政策、信贷政策等的协调配合，提高金融服务实体经济能力。

## 五、影响及下一步工作方向

那么，《指引》的发布对市场有何影响？

首先需要明确的是，“宏观审慎”是一个系统性的概念，本次《指引》更多是从定性角度对宏观审慎政策做出说明，其中提及的大多数工具和考核标准早已有之，因此短期对市场的影响相当有限。

其次，宏观审慎管理是一个长期工程，自 2009 年初步探索开始，已经走过了十几年的实践。目前宏观审慎监管框架基本成型，后续的任务更多是对现有框架的丰富，进一步完善相关工具，加强政策协调。长期看，宏观审慎管理有助于降低金融市场的波动，进而降低宏观经济的波动。

宏观审慎政策下一步工作方向是什么？

在当前经济下行压力加大的背景下，经济金融风险将会比较突出尤其是 2021 年以恒大等大型房企引发的债务违约风险引起社会各界的普遍担心，而防范化解风险的压力比较大，为进一步避免防范化解风险的“一刀切”，需要进一步明确宏观审慎政策框架、目标和相关工具，构建运行顺畅的宏观审慎治理机制，推动形成统筹协调的系统性金融风险防范化解体系。宏观审慎政策是中国人民银行在“稳”字当头、稳中求进工作总基调要求之下，针对当下内部和外部环境不确定

性，强化防范化解金融风险制度性建设的一项重要举措。

2022年中国人民银行工作会议提出：进一步健全宏观审慎政策框架和治理机制。完善系统性风险监测和评估框架，开展宏观审慎压力测试。稳妥有序推动金融控股公司审批并开展持续监管。实施系统重要性银行附加监管。未来，需注意宏观审慎政策的实施、传导、确保宏观审慎的工作能有效落地和可操作性。另外，还需要加强政策组合的协调和相应的支持保障，确保政策实施过程中不偏离既定目标，不出现政策打架等现象。

## 【我国进入“算法合规”新时代】

### 目录

- 一、前言
- 二、《规定》顺应国际算法治理趋势
- 三、《规定》的重要内容和亮点
- 四、相比《征求意见稿》的区别
- 五、企业合规建议

### 正文

#### 一、前言

1月4日，国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部、国家市场监督管理总局联合发布《互联网信息服务算法推荐管理规定》（以下简称《规定》），自2022年3月1日起施行。

《规定》以《网络安全法》、《数据安全法》、《个人信息保护法》、《互联网信息服务管理办法》等法律、行政法规为上位法依据，以《关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见》作为顶层政策指导，共六章三十五条，在信息服务规范、用户权益保护、监督管理和法律责任等方面作出具体规定。

近年来，算法应用在给政治、经济、社会发展注入新动能的同时，算法歧视、“大数据杀熟”、诱导沉迷等算法不合理应用导致的问题也深刻影响着正常的传播秩序、市场秩序和社会秩序，给维护意识形态安全、社会公平公正和网民合法权益带来挑战。在互联网信息服务领域出台具有针对性的算法推荐规章制度，是防范化解安全风险的需要，也是促进算法推荐服务健康发展、提升监管能力水平的需要。

《规定》旨在规范互联网信息服务算法推荐活动，维护国家安全和社会公共利益，保护公民、法人和其他组织的合法权益，促进互联网信息服务健康发展。

## 二、《规定》顺应国际算法治理趋势

从全球范围来看，算法治理已经成为国际社会广泛关注的重要议题。在国际组织层面，OECD、G20、IEEE 等相继发布人工智能、算法等伦理指南，推动算法实现透明可释、公平公正、安全可控等。在区域和国家层面，欧盟提出技术主权话语体系，重点关注算法带来的人类自主性、人性尊严威胁，以及日益突出的极端言论、政治生态等问题，通过《通用数据保护条例》《数字服务法（提案）》《数字市场法（提案）》《人工智能法（提案）》等制度构建，持续遏制美国巨头平台攫取欧洲数据资源，保障欧洲公民基本权利。基于多种族多文化、对公权力信任缺失等社会背景，美国在公共治理、招聘、司法等场景下，频繁出现算法种族歧视、操纵政治选举等问题，直接促使《纽约算法问责法》《机器人披露和责任法》等相关法律问世。

继《个人信息保护法》《数据安全法》等法律法规概括性地从数据新技术的开发应用、自动化决策等角度进行规范后，2021年9月17日，国家互联网信息办公室联合中央宣传部、教育部、科学技术部、工业和信息化部、公安部、文化和旅游部、国家市场监督管理总局和国家广播电视总局联合发布《关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见》（“《指导意见》”），首次在规范层面明确“算法治理”的概念并提出系统性、全面性的规范要求，标志着我国正式进入“算法合规”的新时代。

《指导意见》提出我国将利用三年左右时间，逐步建立治理机制健全、监管体系完善、算法生态规范的算法安全综合治理格局，并以此为基础明确提出算法治理的十五个主要目标。本次《规定》从监管内容、监管方式等多角度对该等目标进行了贯彻和落实。

总体来看，一方面，《规定》的出台顺应国际算法治理趋势，体现算法公平正义、安全可信等共同价值，有助于我国参与国际算法治理合作，在全球范围内发挥算法治理引领作用。另一方面，《规定》聚焦我国本土实践，回应较为突出的信息茧房、干预信息呈现、网络沉迷、大数据杀熟、劳动保障等热点问题，重点关注商业领域算法应用场景，高度体现我国本土需求。

### 三、《规定》的重要内容和亮点

(1) 明确了算法治理的对象。《规定》对应用算法推荐技术进行了界定，即指应用生成合成类、个性化推送类、排序精选类、检索过滤类、调度决策类等算

法技术向用户提供信息。通过该条款内容可以看出，规定的规范对象，并没有局限在媒体平台此类能够直接提供算法推荐服务版面的主体，而是只要“利用”算法向用户提供互联网信息服务的，都需要遵循算法规定，比如提供算法技术支持的科技公司。《规定》针对算法调度场景、商品定价场景、个性化推荐场景等以负面清单的方式对算法推荐服务提供者提出了具体的合规要求，回应了“骑手困在系统里”、“大数据杀熟”、“网络沉迷”、“未成年人保护”等社会热点问题。

(2) 确立了算法治理的基本原则。在算法治理中坚持“硬法”和“软法”相结合是国际通行做法，一方面防范重大风险发生，另一方面激发市场主体主动合规的积极性。《规定》要求算法推荐服务提供者既应当遵守法律法规，尊重社会公德和伦理，遵守商业道德和职业道德，也应当遵循公正公平、公开透明、科学合理和诚实信用的原则。

(3) 重视自我合规，鼓励行业自律。《规定》鼓励相关行业组织加强行业自律，建立健全自律制度和行业准则，组织制定行业标准。通过行业自律和制定行业标准的方式可以将各个参与主体纳入其中，利于形成多元主体共治的格局，充分发挥社会公众的监督作用。

(4) 坚持社会主义核心价值观导向，促进算法应用向上向善。国际社会主张人工智能的“伦理设计”，即在人工智能设计研发阶段就导入伦理规则，实现全生命周期的治理。我国强调社会主义核心价值观，构建符合我国国情的伦理道德标准。《规定》要求算法推荐服务提供者应当坚持主流价值导向，优化算法推荐服务机制，积极传播正能量，促进算法应用向上向善。特别是在算法设计过程中，

算法推荐服务提供者应当定期审核、评估、验证算法机制机理、模型、数据和应用结果等,不得设置诱导用户沉迷或者过度消费等违反法律法规或者违背伦理道德的算法模型。

(5) 突出体现以人为本,重视对特殊群体的权益保护。《规定》明确了算法推荐服务提供者的用户权益保护要求,包括保障算法知情权,要求告知用户其提供算法推荐服务的情况,并公示服务的基本原理、目的意图和主要运行机制等;保障算法选择权,应当向用户提供不针对其个人特征的选项,或者便捷的关闭算法推荐服务的选项。此外,对向未成年人、老年人、劳动者和消费者等主体提供算法推荐服务的,《规定》明确了具体要求,如不得利用算法推荐服务诱导未成年人沉迷网络,应当便利老年人安全使用算法推荐服务,应当建立完善平台订单分配、报酬构成及支付、工作时间、奖惩等相关算法,以及不得根据消费者的偏好、交易习惯等特征利用算法在交易价格等交易条件上实施不合理的差别待遇等。

#### 四、相比《征求意见稿》的区别

《规定》相比《征求意见稿》并未进行大面积修订,在较大程度上延续了《征求意见稿》中的相关内容,但在以下几方面有所区别:

##### 1、多部门联合执法

与《征求意见稿》中将国家互联网信息办公室(“网信办”)作为单一的主

导监管部门不同,《规定》贯彻落实了《指导意见》中“强化统筹协调治理”的监管思路,规定由网信办会同工业和信息化部、公安部和国家市场监督管理总局联合负责统筹和监管。上述部门一方面在监管中多领域、多方面的协同合作,另一方面也加入了技术支持以作为技术审查的支撑,同时具备了实质的强制执行力,多部门的合作体现了算法治理中技术与规范并行、下沉式、严格化的监管趋势。

## 2、强调科技伦理审查

相比《征求意见稿》,《规定》在多处通过添加或修改表述的方式强调算法的科技伦理审查,体现了监管针对“技术中立”性以外的思考。换言之,算法并不因为其天然的技术属性而不具有价值谴责的可能性。根据相关法律法规及国际监管现状,在算法推荐的场景下常见的科技伦理审查维度包括内容向善、公平公正、透明公开、科学合理、可信等。对算法进行评估或日常监测以审查其科技伦理将成为算法合规的重要内容。

## 3、向老年人提供服务的特殊要求

相比《征求意见稿》,《规定》首次针对向老年人提供服务的场景提出特殊要求。在专门针对老年人提供特定适老性服务或产品的情况下,鉴于该服务或产品主要的受众群体为老年人,因此企业仅需在该服务和产品的研发、设计和使用阶段将上述关于老年人的特殊要求进行贯彻即可。但在一般场景下,某一服务或产

品可能并非专门针对老年人设计和研发，因此为履行相关义务，企业可能需要识别所使用服务或产品的用户是否为老年人。如何在合法合规的前提下达到该识别目的可能需要进一步探讨。

## 五、企业合规建议

企业如果在相关服务中使用算法推荐技术，建议可以从以下角度开展合规工作：

### 1、更新合规清单

企业可以针对《规定》的新要求，对自己的业务进行梳理，判断哪些业务或场景可能涉及《规定》中的合规义务，进而定位风险，有针对性地采取合规措施。

### 2、完善制度文件

开展合规工作向来需要制度先行，建议企业建立的算法机制机理审核规范应当包括以下内容：

- (1) 明确触发推荐算法审核的具体场景；
- (2) 理清推荐算法可以使用的数据类型，确保所使用的数据具备相应的合法性基础；

(3) 对提供推荐算法的第三方进行资质审核，确保其具备提供服务所必需的资源 and 资质，且相关人员没有相关违法或犯罪记录；

(4) 在与第三方协议审核的过程中，对数据处理的责任以及产品质量责任进行准确划分，明确约定知识产权（如有）归属；

(5) 要求推荐算法在上线运营前进行充分测试，测试应考虑不同背景人群的参与情况；

(6) 在运营过程中部署人工审核、巡检工作，定期进行审核；

(7) 其他需要规定的事项。

### 3、完善科技伦理审查机制

我国正在构建从上至下的科技伦理审查制度，科技部在 2021 年 8 月发布了《关于加强科技伦理治理的指导意见（征求意见稿）》，推进科技伦理的治理工作。

企业可以通过构建跨部门的科技伦理委员会，并引入外部专家，对新技术、新业务的伦理风险进行评估，评估内容应当包括：

(1) 具体场景算法推荐技术的使用目的、方式以及必要性；

(2) 算法推荐技术是否合法合规；

(3) 算法推荐技术可能对个人、社会、国家带来的安全风险，尤其是判断相关技术是否会对长者或未成年人的权益造成侵害；

(4) 对相应安全风险所采取的防控措施；以及其他需要评估的内容。

#### 4、算法的解释说明

算法透明是算法推荐合规的重要组成部分,《规定》第 16 条规定“算法推荐服务提供者应当以显著方式告知用户其提供算法推荐服务的情况,并以适当方式公示算法推荐服务的基本原理、目的意图和主要运行机制等。”

在实践中,推荐:

(1) 在《隐私政策》中新设章节,对算法推荐的使用情况进行介绍,主要介绍算法推荐的使用场景、基本原理、目的意图和主要运行机制;

(2) 将用户关于推荐算法的申诉与投诉纳入企业的用户个人信息权利响应机制;

(3) 如果算法推荐是产品(服务)的核心功能,建议通过单独的《算法推荐政策》说明算法的使用情况;

(4) 企业还可以通过“白皮书”“年度报告”或线下(线上)沙龙等形式,对相关产品、服务中推荐算法的使用情况、投诉数据和投诉处理反馈进行说明。

## 重要声明:

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——  
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心  
网址：<http://www.runwaysys.com/>  
e-mail: [runwaysys@163.com](mailto:runwaysys@163.com)  
全国客服热线：4001182162