

实情况，对企业的服务能力提出越来越高的要求。对企业来说，既要守法依规经营，严格履行服务协议和企业承诺，充分保障消费者合法权益；又要切实履行社会责任，加快解决相关热点问题，构建安全放心的消费环境。

（四）新兴衍生权益融合问题成为常态

随着移动互联网、大数据、云计算、物联网、人工智能等技术在电信及互联网业务中广泛应用，电信和互联网服务能力逐步增强，服务边界日益扩大。与此同时，用户权益问题也随之深化，并产生出新问题。伴随“互联网+”深入推进，互联网与传统产业交叉融合，尤其是与生活息息相关的衣食住行等行业紧密联系，电信和互联网用户权益与传统行业消费者权益深度交融，衍生出跨行业用户权益保护新问题。未来，互联网与传统产业融合的态势将愈发明显，权益间的深度融合将成为常态，新兴衍生的用户权益问题需要融合创新的监管机制和责任主体的开放合作来共同保护。

1. 行业内权益问题深化和新生

电信和互联网业务快速迭代及更新，服务提供能力持续增强，为用户带来更多更好信息服务的同时，也带来了新生用户权益问题和旧有权益问题的深化。

（1）用户权益新生问题

网络水军泛滥。网络水军通常被认为是在网络中针对特定内容发布特定信息、被雇佣的网络写手。他们伪装成普通网民或消费者，通

过发布、转载、删除信息或者干预呈现结果等手段来影响信息传递，制造虚假结果。大量有目的甚至不真实的文字在网络中传播，让正常用户无法看清事件的真相，产生误导，造成不良的社会后果。

网络暴力频现。网络暴力通过公开照片、住址、电话等私人信息及编造谣言、污蔑等方式，在网上发表具有伤害性、侮辱性和煽动性的言论、图片、视频，对当事人造成名誉损害，并且非理性的群体攻击侵犯，对当事人的身心造成伤害，直接侵扰了当事人的现实生活。尤其人肉搜索风靡开始，网民已不再局限于在网络上通过语言文字或图像方式的攻击讨伐，通过人肉搜索手段直接从网络虚拟社会渗透到现实社会。网络暴力事件中，受害人有名有姓，却找不到具体实施伤害的人，给权益保护带来了巨大困难。

（2）深化原有用户权益问题

影响范围更大。当前主流互联网应用都达到亿级用户，如微信用户数近9亿、微博用户超3亿，通过微博、朋友圈等渠道信息传播速度极快，远超传统短信、电话、门户网站等形式，使得不良信息、诈骗等权益侵害行为影响范围更广；又如一些热门手机游戏，引发的用户沉迷现象在社会上引起很大反响。

传播时间更长。相较于网站的单向传播渠道，通过论坛社区等方式传播的虚假、诈骗、谣言等不良信息，容易层层传播，在人群中长期反复流传，难以清理。部分谣言和虚假信息通过戏谑嘲讽的图片视频，抓住用户猎奇心理重等特点，形成病毒式传播。此类谣言的危害比较隐蔽，改编事实，打趣调侃主流观念，形成消极负面的认知惯性，

后续效应很长时间都难以消除，且一旦出现类似事件，还会再次成为传播热点。

引发后果更严重。互联网服务占据越来越多的用户生活份额，对用户身心影响越来越大，侵犯用户权益引发的后果也更加严重。如听信谣言不对疾病进行正确治疗影响身体健康，网络游戏诱导未成年人高额消费造成财产损失，网络暴力导致受害者精神抑郁乃至失常等等。并且，互联网服务与线下行为的密切联系也使得人身财产安全受到侵害的可能性大增。

2. 产业融合衍生跨行业权益保护新问题

互联网与传统产业加速融合，推动跨行业的用户权益相互融合关联，通常表现为两种形式：同类权益融合和不同类权益关联。

同类权益融合。表现为两个领域内相同或相似的权益在服务过程中同时发生。以知情权为例，在电信和互联网行业中通常表现为知情同意权，而在传统消费者权益中通常表现为知情权、选择权、公平交易权、获知权等等。在互联网服务过程中，这两种领域的权益常同时存在且紧密联系，如互联网购物或 O2O 服务中，平台购物流程、优惠规则、展现方式等属于电信和互联网用户权益保护范畴，而商品或服务本身质量和广告宣传等则属于传统消费者权益保护范畴。用户购买过程中通常会综合购物流程方便程度、优惠力度、商品或服务评价等等综合决策，这中间任何虚假不真实信息都将侵犯用户权益，但责任划分却不像传统行业那样清晰。与传统线下交易经销商和用户双方关系不同，网络购物与 O2O 通常有网络平台介入而形成三方关系。网络

平台既能充当第三方中介角色，也能作为线上经销商与用户直接交易。当用户权益损害发生时，这种身份的模糊导致网络平台和经销商法律责任划分困难，给消费者维权带来诸多困难。

不同类权益关联。表现为两个领域内不同的权益在服务过程中有较强的因果性或关联性。以人身财产安全权为例，因互联网服务与日常生活紧密融合，原本不常涉及的人身财产损害也频繁与互联网服务发生关联。如在网约车服务过程中，曾发生过用户被司机勒索加价甚至抢劫等事件，这种损害与平台对司机及车辆信息审核不严有密切关系，如用户曾发现实际提供服务的车辆和司机与APP显示的信息不符，用跨省市号牌车辆接客，有的司机甚至有犯罪前科。在这类权益损害过程中，电信和互联网领域的知情权受损害与消费领域内的人身财产安全权受损害有密切的因果关联。权益的维护需多领域监管齐下，也需要平台承担起不同领域的责任。

3. 权益交融将成常态，需更加融合创新的保护方式

电信和互联网技术与传统行业融合大势所趋，未来融合业务的覆盖范围和涉及领域将更加广阔，必将产生更多的用户权益新生和衍生问题。权益侵害发生时相对弱势的用户通常无力去分辨相关主体各自的责任，某种程度上催生了平台和服务提供者推诿和权责模糊。

对应于复杂、跨领域业务的用户权益保护，一是各领域监管部门间需要相互合作，数据互通，行动一致，进行融合监管；二是监管部门需要与平台和服务提供者一起构建公平合理的权责划分方式，建立有效的追责机制解决相关权益侵害问题，切实保障用户合法权益。

四、趋势展望

信息技术与经济社会各领域的深度融合，数字经济、共享经济、“互联网+”、信息消费等业态的加速发展，电信和互联网用户规模持续扩大，用户权益保护愈发凸显重要地位。十九大报告强调，“贯彻以人民为中心的发展思想”、“把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”、“使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”，电信和互联网行业贯彻落实新时代党和国家要求、响应用户需求、促进行业发展，必须更加关注用户感知，更加重视用户关切的热点难点问题，推进形成行业发展与用户权益保护的良性循环。

在经济社会发展和权益各相关方协同推动下，用户权益内涵与保护共识逐步深化，权益内容进一步分化与派生，权益保护复杂度显著提升，愈加需要开放、协作、高效的保护总体框架。

（一）用户权益保护的广泛共识逐步深化

在用户意识、政府管理、企业自律及社会认同等诸多方面共同作用下，电信和互联网用户权益保护的广泛共识明确建立并逐步深化。

一是用户的权益保护意识逐步深化。用户对电信和互联网使用增多、理解加深，权益意识将进一步增强。一方面用户将传统商品和服务的消费权益保护意识，迁移到电信和互联网产品及服务，另一方面用户对虚拟产权、隐私数据、个人信息等权益完善认知并增强保护诉求。用户建立健全合法合理的权益认知和保护意识，将成为相关保护

工作的基石。

二是政府管理不断完善权益保护规制。政府对电信和互联网的规制正日益深入，特别在互联网领域，从产业初期自由发展、管理缺失的环境，演变为促进发展、规范管理的状态，围绕电信和互联网用户权益保护的政府职能部门正陆续成立，针对电信和互联网领域的法律法规正陆续制订发布，一些适应电信和互联网服务的信息化平台及系统已投入建设，用户权益保护经验持续积累，监管手段加速完善，使得用户权益保护在实际监管中得到明确。

三是企业自律加快形成行业保护规则。电信和互联网企业在经历多年高速发展后，行业内的竞争规则正趋于成熟，对用户权益保护自发形成了一些约定俗成和通行做法，这些行业做法与用户诉求、政策监管等相结合，将进一步推动用户权益的明确。

四是社会共识促进用户权益普及和认可。我国向现代工业社会、信息社会发展进程中，社会理念和道德持续转变升级，电信和互联网的规模发展、广泛应用与创新驱动，用户权益内涵扩散普及，并被普遍认可，将形成明确和具体的社会共识。社会共识形成，权益的核心内涵得以奠定，成为权益保护工作重要的依据和力量。

（二）数字生态演进加剧用户权益图谱延展

数字生态的产业发展趋势下，通信、互联网、物联网、智能制造等利用信息技术提供服务的模式加速演进，电信和互联网的宏观范围将愈发扩散，微观形态的产品和服务将愈发细化，加剧用户权益的细

分与衍生，产生新的内容以及图谱。

一是向网络安全权益的延展。网络安全已成为关乎国家安全、国家主权及每一个用户权益的重大问题。网络安全具备整体性、动态性、开放性、相对性以及全民共同性等特点，与传统意义上的人身财产安全有明显的区别。电信和互联网用户权益和网络安全密切相关，如《网络安全法》等法律法规均包含用户权益相关内容。基于用户权益内涵的明确和网络安全保障体系的完善，用户权益将向网络安全分化与延展，形成独立的图谱内容。

二是向用户对用户权益的延展。传统的用户权益一般基于企业对用户（B2C）的关系，而在电信和互联网服务中，用户对用户（C2C）的关系普遍存在。用户双方存在产品或服务交易，出现权益侵害时，不仅涉及提供交易方、交易平台，还涉及到用户之间，责任归属多元化。当前在涉及用户对用户的权益保护上还存在诸多问题，将来用户权益向该领域会持续分化和完善。

三是向虚拟主体权益的延展。用户在电信和互联网网络空间中，可能会衍生出独立于社会实体的行为个体和相应私产，更加强调精神上、虚拟化、数字化的权益，从当前已有的虚拟财产、账户、游戏人物、用户创作内容等权益的保护，向虚拟人格、人工智能等未来新主体的权益保护分化演进。

（三）跨界融合将提升权益保护多元性与复杂度

信息技术已成为各行业重要的生产工具，是发展生产力的核心驱

动力之一，产业加速融合，诞生了诸多新的商业模式、产品服务和组织模式，并极大影响了用户权益的内容和保护方式，提升了保护的多元性与复杂度。

一是跨界融合将需求新的标准。跨界融合下技术快速创新，企业经营灵活多变，产品服务在营销、推广、交易、价格、质量、售后等方面产生了极大的多元性，难以用现行标准进行规范，会导致在用户权益保护上存在缺乏依据、难以评估等问题，所以未来针对跨界融合下的新标准制订，是用户权益保护的重要方向。

二是跨界融合将赋予用户多重身份和跨界权益。从用户侧看，跨界融合使得用户同时具备多元身份和多种权益，用户将不仅是电信和互联网服务的使用者，同时也是某项其他行业或领域服务的消费者，造成用户权益叠加，即用户同时享有不同行业、不同主体提供的权益，有效界定具体用户权益的边界将变得十分必要。

三是跨界融合将挑战传统的分业监管模式。在跨界融合的产品服务中，往往涉及用户、提供企业、平台企业等多方的角色，使得保护责任的归属多元化，往往多个政府监管部门需要介入、多类法律需要完善，增加监管的复杂性，挑战传统的分行业管理的监管模式，诉求监管模式的创新和变革。

（四）权益保护需多手段综合应用、利益方协作参与

在用户权益保护共识广泛达成、数字生态演进加剧用户权益细化与延展、权益保护多元性与复杂度提升的情况下，建立完善多种手段

综合应用、各方协作参与的用户权益保护总体框架，将成为现实需要和必然方向。

总体框架将包含用户、政府、企业、社会组织等多个利益方。用户和企业之间建立基础的利益关系，用户监督企业、企业服务用户，形成良好的相互之间的反馈，社会组织则作为第三方，以促进行业自律、维护弱势用户的权益为目标，形成有效的社会监督机制。最后政府作为有裁定权、管理权和执法权的部门，发挥应有职责，引导用户、企业、社会组织建立利益一致的长期协作，把用户权益保护构建在各方利益博弈下的中心位置。

总体框架将跨界涵盖各类行业，形成完整产业链条保护。在跨界融合的用户权益保护诉求下，总体框架需要整合各相关行业的权益内容，打破传统监管界限，从完整产业链条的角度，从生产源头、销售渠道、服务平台、接受终端、售后保障、投诉举报、法律维权、执法处置等多节点，建立对重点环节的有效管控，构筑上下游打通、各方力量协同的权益保护机制。

总体框架将具备法律、行政、市场、技术等多种手段。法律作为保护工作的原则、指引和支撑，行政作为监督、管理、维权、执法的核心保障，市场作为长效保护机制和行业规范自律的力量，技术则作为提升效率、解决难题的重要抓手。



中国信息通信研究院

地址：北京市海淀区花园北路 52 号

邮政编码：100191

联系电话：010- 68032749 、 62304839

传真：010-62304980

网址：www.caict.ac.cn

