附件2：

《深圳市经济特区公共安全视频图像信息系统管理条例（征求意见稿）》

起草说明

针对现有法律法规在隐私保护、互联网信息安全、信息共享和放管服等方面存在的不足，结合深圳市视频图像信息系统规划建设和应用管理的现状，深圳市公安局组织精干人员，会同深圳大学法学院开展了认真而全面的调研和编制工作，分别向市政府有关职能部门和社会从业单位发函征求立法意见，并在市公安局门户网站向社会公开征求意见，几修其稿，形成《深圳市经济特区公共安全视频图像信息系统管理条例（送审稿）》报我局审查。经初步审查，我局已形成《深圳市经济特区公共安全视频图像信息系统管理条例（征求意见稿）》（以下简称《管理条例（征求意见稿）》），现将有关情况说明如下：

一、立法的必要性

（一）全面贯彻落实十九大报告精神，加强深圳社会治安防控体系建设的需要**。**党的十九大报告明确提出，要加快社会治安防控体系建设，依法打击和惩治黄赌毒黑拐骗等违法犯罪活动，保护人民人身权、财产权、人格权。视频图像信息系统是一项集多种技术于一体的系统工程，具有锁定目标、固定证据、震慑犯罪、查询比对、数据分析等重要功能，对服务经济发展大局、保障民生、维护社会稳定具有重要作用，是社会治安防控体系建设的重要保障，越来越广泛地被政府各部门、社会各界和广大人民群众所认识和应用。我市对公共安全视频信息系统的建设工作十分重视，当前已初步建成公共安全视频系统监控网络。这些视频监控设备所采集的信息，在维护公共安全、打击违法犯罪、社会治安管理、处置突发事件和提供公共服务等方面发挥了积极作用。

2015年4月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强社会治安防控体系建设的意见》，明确要求加快公共安全视频监控系统建设，高起点规划、有重点有步骤地推进公共安全视频监控建设、联网和应用工作，提高公共区域视频监控系统覆盖密度和建设质量。当前，深圳市正大力推进“雪亮工程”建设，“雪亮工程”建设要求建立健全视频图像信息管理应用安全体系，提升智能化应用水平，《管理条例（征求意见稿）》的制定实施，可以更加有效地贯彻落实十九大报告精神，加快“雪亮工程”建设，创新立体化社会治安防控体系，推动全市视频图像信息系统的深化建设与深度应用，进一步提升视频图像信息系统在打击震慑犯罪、维护社会稳定、服务保障民生等方面发挥更重要的作用。

（二）顺应时代发展，加强隐私保护和信息安全的需要。国家层面针对视频图像信息系统规划建设和应用管理尚未出台正式的专业法规，2011年公安部就开始《公共安全视频图像信息系统管理条例》的制定工作，但至今仍未公布施行。国家现有施行的几部法规，如《反恐怖主义法》、《治安管理处罚法》规定了一些与视频图像信息系统相关要求，但没有系统地对视频图像信息系统规划建设和应用管理做出具体的规定，远远没有达到可操作的程度。

随着系统建设与应用地不断深入，视频图像建设隐私保护、互联网信息安全和信息共享联网等问题日益突出。2015年5月国家发展和改革委员会、公安部等9部委联合发文《关于加强公共安全视频监控建设联网应用工作的若干意见》，明确指出要完善法律法规，加快推进视频图像信息安全、数据保护、公民隐私保护等方面的立法工作，对信息系统管理的制度化与规范化提出了更高的要求。《管理条例（征求意见稿）》的制定实施对法治政府的建设，规范政府对视频图像信息系统的监督管理行为，保护公民、法人和其它组织的合法权益有着重要的意义。

（三）充分发挥特区立法优势，填补视频图像信息系统管理立法空白。广东省2002年颁布施行了《广东省安全技术防范管理条例》，距今已经十几年，随着科学技术的日新月异和我省技防系统建设规模的高速发展，以及国家和我省技防行政审批制度的改革和审批事项的调整，所设定的条款已经不能适应新的形势，无法充分解决现存的问题和满足深圳视频图像信息系统管理工作的实际需要。2009年施行的《广东省公共安全视频图像信息系统管理办法》和2017年施行的《广东省安全技术防范管理实施办法》在放管服、隐私保护、信息共享和互联网视频安全管理等方面仍显不足，造成了实践中难以准确把握和操作，不能满足实际工作的需要，亟待在新的法规中加以调整、补充和完善。在此背景下，深圳市制定《管理条例（征求意见稿）》的时机已经成熟，不仅可以通过特区立法权先行先试，进行创新性的制度规定，而且，作为国内第一部地方性法规，还可以为国家以及地方立法提供经验和借鉴。《管理条例（征求意见稿）》的制定对推进我市视频图像信息系统的建设和新型智慧城市的建设具有里程碑式意义，标志着我市视频图像信息系统建设进入了法制化、规范化的轨道。

**二、拟解决的主要问题**

 《管理条例（征求意见稿）》针对放管服、隐私保护、信息共享和互联网视频安全等方面突出性问题，着重在以下几个方面进行立法规范。

（一）进一步保障公民隐私权。如第九条规定：禁止在涉及公民隐私的场所和区域安装视频图像信息系统。单位和个人安装视频图像信息系统应当仅限于满足自身安全防范需要，应当合理布设采集设备的位置、距离，固定视频图像采集的范围，不得擅自扩大安装和覆盖范围。涉及公共安全人像及车牌等敏感信息采集的视频图像信息系统，应由公安机关统一规划和管理。人像及车牌等敏感视频图像信息用于公共传播时，除法律、法规、规章另有规定外，应当对涉及当事人个体特征、机动车号牌等隐私信息采取保护性措施。第十条规定：视频图像信息系统的使用不得危害国家安全、公共安全或者侵犯公民、法人和其他组织的合法权益。第二十一条规定：建设或者使用单位应当建立健全运行维护和信息安全管理机制，落实系统性能和安全风险定期评估制度，加强保密教育和监督管理。

（二）突出对互联网视频的规范。如第二十一条规定：采用互联网传输或者在互联网公开的，应当履行告知义务和信息安全保护义务，发现可能侵害公民隐私、危害国家安全和公共安全，或者涉嫌违法犯罪行为的，及时向公安机关报告。第二十三条规定禁止未采取安全措施将系统采获信息接入互联网。第二十九条规定：通信运营商、互联网服务商应当落实网络安全制度和安全技术防范措施，加强视频图像信息系统网络传输安全管理，提升网络安全防护能力，保证视频传输网络安全和信息安全。

（三）视频图像信息资源开放共享，应当以维护国家安全和公共安全，保守国家秘密、商业秘密，保护公民隐私为前提。在共享与服务方面，实现视频图像信息脱密共享和社会大数据应用，服务群众的同时加强信息安全管理。如：第十九条规定：市信息化主管部门应当按照科学统筹、创新服务、安全应用、开放共享的原则，推动和加强社会服务和开放共享。第二十条规定：市信息化管理部门应当制定视频图像信息系统安全等级保护、风险测评、应急处置制度，加强信息共享的风险评估和安全管理。提供视频图像信息资源共享的单位应当进行视频图像信息脱敏脱密，保证开放共享信息安全。

（四）按照国务院“放管服”的工作要求，进行制度创新，弱化政府权力，减少行政审批，要突出服务与管理并重。2017年8月1日起施行的《广东省安全技术防范管理实施办法》（省政府令第238号），规定在公共视频信息系统的设计、施工、维修领域实行资格等级管理制度，限制了企业发展，增加了建设单位负担。为进一步推进“放管服”改革，结合我市的实际，有必要在立法中明确取消资格证，以减少审批手续，简化办事程序。如第十五条规定：承建单位按照营业执照经营范围承接公共安全视频信息系统的设计、施工、维修业务，应当具有相应建设能力，并承担相应责任。无需经过政府行政审批。

（五）加大处罚力度，加大处罚额度；情节严重的，还可以责令停产停业等等，增加违法成本。

三、主要内容

《管理条例（征求意见稿）》拟设五章，分别为总则、规划与建设、应用与管理、法律责任、附则，共计43条，主要包括以下制度内容：

（一）加强领导，明确政府部门职责。政府及其有关主管部门是视频图像信息系统管理工作的责任主体。《管理条例（征求意见稿）》规定市、区人民政府应当统筹视频图像信息系统的规划建设、资金保障和资源共享，并将其纳入城市规划和智慧城市建设体系（第五条）。市、区人民政府公安机关是视频图像信息系统的主管部门，负责辖区内视频图像信息系统的规划、管理、指导和监督检查；政府各职能部门按照职责分工做好视频图像信息系统工作；具有公共服务管理职能的企业、事业单位、社会组织在公安机关的指导、监督下，在各自的职责范围内做好视频图像信息系统的建设、使用和管理工作（第六条）。此外，《管理条例（征求意见稿）》还明确列举了公安机关所应当履行的监督检查职责（第三十条）。

（二）明确安装范围，落实安装主体责任。视频图像信息系统的建设和安装是视频图像信息系统管理工作的关键环节，《管理条例（征求意见稿）》明确了视频图像信息系统的建设和安装范围，规定涉及的公共区域、重点单位和重要设施，应当安装视频图像信息系统（第八条第一款）。同时，明确了安装责任主体，规定视频图像信息系统的建设和管理，由所有权人和使用权人、经营权人约定责任主体；没有约定的，由所有权人负责；所有权属于国家的，由依法取得管理权、使用权或者经营权的管理人、使用人或者经营人负责（第八条第二款）。另外，对于视频图像信息系统的调整和拆除，《条例》规定因城市更新需要移动、改建视频图像信息系统设施的，所需费用应当纳入城市更新费用；调整或拆除方应当提出调整或者拆后复建方案，与原建设单位协商一致后，方可施工，并在视频图像信息系统调整或拆除后十五日内报所在地公安机关备案（第十六条）。

（三）强调隐私保护，保障信息安全。为了确保国家安全、公共安全和公民隐私不被泄漏传播，实现维护公共利益与保障人权的统一，《管理条例（征求意见稿）》明确规定禁止在旅馆客房、医院病房、集体宿舍、公共浴室、卫生间、更衣室、哺乳室等涉及公民隐私的场所和区域安装视频图像信息系统；单位和个人安装视频图像信息系统应当仅限于满足自身安全防范需要，不得擅自扩大安装和覆盖范围（第九条）。明确规定视频图像信息系统的使用不得危害国家安全、公共安全或者侵犯公民、法人和其他组织的合法权益（第十条）。此外，对于视频图像信息的保护，《管理条例（征求意见稿）》明确列举了单位和个人禁止从事的行为活动，禁止未采取安全措施将系统采获信息接入互联网（第二十三条）。针对互联网信息安全，规定通信运营商、互联网服务商应当落实网络安全制度和安全技术防范措施，加强视频图像信息系统网络传输安全管理，提升网络安全防护能力，保证视频传输网络安全和信息安全（第二十九条）。

（四）降低准入门槛，取消资格等级管理，减轻企业负担。对于视频图像信息系统设计、施工、维修单位的资质管理，《广东省安全技术防范管理实施办法》等相关技防规范要求实行资格等级管理，这属于典型的行政许可方式，与当前国务院要求简政放权，削减事前审批的规定不相符合，也不利于技防行业的发展。对此，《管理条例（征求意见稿）》作了创新性规定，取消事前资格等级管理制度，降低视频图像信息系统设计、施工、维修单位的市场准入门槛（第十五条），同时，明确视频图像信息系统不属于国家投资建设的，检测费用由政府行政管理部门纳入部门预算，减少企业和社会负担（第十二条）。

（五）明确标准要求，完善标准建设。对于视频图像信息系统的建设标准和产品标准要求，《管理条例（征求意见稿）》明确规定视频图像信息系统的建设、改建、扩建设计方案的可行性论证、设备使用以及系统竣工验收应当按照国家标准、行业标准和深圳市技术标准文件进行（第十一条）。对于视频图像信息系统采用的产品，已列入国家强制性认证产品目录的，应当经过强制性产品认证，并标注认证标志；未列入国家强制性产品目录的，应当采用成熟稳定、安全可控的技防产品，主要设备和产品应当具有符合国家规定的质量证明（第十三条）。公安机关和其他行政管理部门及其工作人员不得向安装视频图像信息系统的建设单位和个人指定产品的品牌、销售单位和承建单位（第十四条）。另外，对于视频图像信息系统的检测，《管理条例（征求意见稿）》规定视频图像信息系统应当由经国家、省或者深圳市认可、具备技防系统检测能力的检测机构按照《深圳市安全防范系统运行检验应用规范》定期进行检测，并对检测结果和鉴定结论负责（第十二条）。

（六）确保联网共享，建立信息调取、查看制度。对于建立信息高度互联共享的跨部门、跨地区联动机制，充分发挥视频图像信息系统整体效能的要求，《管理条例（征求意见稿）》明确规定建设视频图像信息系统，应预留与所在地公安机关和应急指挥部门联网的接口，政府行业主管部门应当督导建设单位与公安机关和政府应急指挥部门联网共享（第十八条）。市、区人民政府公安机关应当按照科学统筹、创新服务、安全应用、开放共享的原则，根据公共安全、公共服务和管理工作的需要，建立视频图像信息共享工作机制和使用管理规定（第十九条）。

对于视频图像信息的调取和使用，一方面，《管理条例（征求意见稿）》明确规定了公安机关和其他行政管理部门因执法工作需要查看、复制、调取视频图像信息的要求（第二十五条、第二十六条）；另一方面，《条例》设定了公民的紧急查看权，满足公民因人身、财产等权益遭受到重大损失的紧急情况下查看视频图像信息的要求（第二十七条）。

（七）明确应用维护管理要求，保障系统正常运行。为切实解决视频图像信息系统重建设轻维护、重应用轻管理的问题，《管理条例（征求意见稿）》对视频图像信息系统的建设、维护和管理工作提出了明确要求：一是明确要求在公共区域和重点单位新建、改建、扩建建筑工程，应当将视频图像信息系统的建设纳入建筑工程规划；视频图像信息系统应当与建筑工程同时设计、同时施工、同时投入使用（第十一条第一款）。二是系统规定了建设、使用、维护单位的管理职责（第二十一条、第二十二条）。三是明确规定了视频图像信息的保存期限（第二十八条）。

（八）设立法律责任，确保义务履行。为了确保所规定的各项要求和义务的有效履行，《管理条例（征求意见稿）》系统规定了违反各项要求和义务的法律责任：一是违法安装或者未安装视频图像信息系统的法律责任（第三十四条、第三十五条）；二是违反建设规定的法律责任（第三十六条）；三是违反所规定的义务以及相关禁止性义务的法律责任（第三十七条、第三十八条）；四是公民违法使用紧急查看权的法律责任（第四十条）；五是违反信息安全和网络安全管理规定的法律责任（第四十一条）；六是公安机关和其他有关行政管理部门及其工作人员在视频图像信息系统管理工作中违法行政所产生的法律责任（第四十二条）。