



大会

Distr.: General  
30 May 2022  
Chinese  
Original: English/French

联合国国际贸易法委员会  
第五十五届会议  
2022年6月27日至7月15日，纽约

关于使用和跨境承认身份管理和信任服务的示范法草案

政府和国际组织意见汇编

目录

	页次
一. 导言.....	2
二. 意见汇编.....	2
A. 世界银行.....	2
B. 奥地利、比利时、捷克、法国、德国、波兰、欧洲联盟、国际公证 联盟和欧盟公证理事会.....	6
C. 国际法和比较法研究中心.....	13
D. 巴黎律师公会.....	15
E. 亚洲开发银行.....	16



## 一. 导言

1. 贸易法委员会 2016 年第四十九届会议收到了秘书处关于身份管理和信任服务所涉法律问题的说明 (A/CN.9/891)，其中概述了 2016 年 4 月 21 日至 22 日在维也纳举行的贸易法委员会关于身份管理和信任服务所涉法律问题学术讨论会期间的讨论情况。贸法会一致认为，第四工作组（电子商务）工作议程应保留身份管理和信任服务这一专题 (A/71/17，第 228 段)。因此，第四工作组在第五十四届会议（2016 年 10 月 31 日至 11 月 4 日，维也纳）上开始审议该专题。
2. 贸法会 2021 年第五十四届会议对第四工作组在完成其关于身份管理和信任服务所涉法律问题的方面取得的进展表示满意，并鼓励该工作组最后完成工作并提交贸法会 2022 年第五十五届会议审议。
3. 第四工作组第六十二届会议（2021 年 11 月 22 日至 26 日，维也纳）完成了其对关于使用和跨境承认身份管理和信任服务的条文草案及其解释性说明的三读。在该届会议上，工作组请秘书处对条文草案和解释性说明加以修订，以反映其审议情况和决定，并将修订后案文以示范法形式提交 2022 年贸法会第五十五届会议审议。工作组还请秘书处将修订后案文分发给各国政府和相关国际组织征求意见，并将所收到的意见汇总以供贸法会审议 (A/CN.9/1087，第 11 段)。
4. 附有解释性说明的示范法草案修订案文已经汇编完毕并转交贸法会 (A/CN.9/1112)。秘书处已通过 2022 年 4 月 21 日的普通照会，将上述修订案文转发给各国和受到邀请的国际组织，以便征求意见。
5. 本文件转载秘书处收到的关于示范法草案及解释性说明的意见。这些意见按秘书处收到的原样转载，只在格式上作了一些改动。秘书处在本文件印发之后收到的意见将按照收到的先后顺序作为本文件的增编印发。

## 二. 意见汇编

### A. 世界银行

[原件：英文]  
[2022 年 4 月 21 日]

1. 应工作组的请求，在第四工作组第六十三届会议于 2022 年 3 月 4 日至 8 日在纽约（现场和在线会议混合）举行之际，世界银行谨就关于使用和跨境承认身份管理和信任服务的示范法草案 (A/CN.9/1112)，特别是解释性说明草案（附件二）提交以下意见。这些意见引用的段落是解释性说明中的段落。
2. 世界银行认为，这些新增内容符合并支持工作组的讨论和决定。这些澄清并不是为了就已决定的问题重新展开任何讨论，而是将有助于更一致地解读《示范法》，从而促进《示范法》的通过。
3. 意见分为两个部分：第一，(1)原样列出解释性说明案文的相关部分，将拟增加的内容置于方括号内并加下划线（即拟议案文将标示如下：“[例如]”），并

将已被删除的案文重新列入方括号内并以楷体标明（即拟议案文将标示如下：“[例如]”）；第二，(2)每项建议的出发点，按照在说明中出现的顺序列出：

## 1. 对现有解释性说明案文的拟增内容：

47. 身份识别是[在特定环境下]经由参考个人相关信息（即属性）对该人做出[独一]区分的过程。该信息可以通过收集或观察的方式得到。身份识别涉及核实所收集的或观察到的属性是否与早先给待识别的人确立的“身份”相匹配。从这个意义上讲，身份识别通常是为了回应某人对某种特定身份的主张和展示其属性以供核实而进行的。[身份识别对于建立网上交易信任度尤为重要。[<sup>1</sup>]身份识别的核心内容是，核实所收集的或观察到的属性是否与早先给待识别的人确立的“身份”相匹配。][（确立一人独一身份的提法乃是“身份核实”；在特定交易中对证明该身份的凭证随后进行验证的提法或在一些法域称之为“认证”的提法乃是“电子身份识别”）。]

48. 因此，根据《示范法》，身份管理涉及两个不同的阶段（或步骤）——第一，签发身份凭证以证明独一性[即（可以出示以供电子身份识别的数据）]；第二，[为某一特定交易]经由电子手段提交和核实这些凭证[（即电子身份识别）]：

(a) 身份管理的第一阶段涉及收集可能构成个人“基本身份”的属性（即通常在关于自然人的民事登记和人口动态统计系统[或基本身份识别系统]中以及在关于法人的公司和企业登记册中由政府机构记录的[基本]属性）。这些属性可以以经颁发机构核实由政府颁发[或政府认可]的凭证（例如注册证书）的形式呈现。[该凭证可能得到认可的程度取决于对签发该凭证的目的的考虑。]该项工作可以[通过电子手段实施，亦可]基于当面出示的物理凭证“线下”实施，在工作结束后可向该人颁发凭证；

## 2. 解释性说明中每项拟增内容的出发点：

2.1 首先，建议（在第47段）增加“独一”和“在特定环境下”反映了工作组已经达成一致意见的一个概念，即身份凭证的性质反映了个人在特定环境下的独一性。虽然一些身份凭证可能会在相对具有一般性的基础上被使用和接受，但任何特定的身份凭证都不一定能够在另一种环境下有效或可靠地识别个人身份——事实上，许多凭证从未意在被广泛使用。工作组和秘书处的的工作反映和强调了这一逻辑，工作组也就此达成一致意见，将之准确纳入了《示范法》的案文，其中第1(d)条的定义规定如下：“‘身份’指允许在特定环境下对某人做出独一区分的一组属性”（着重部分由作者标明）。因此，拟议的措辞——“独一”和“在特定环境下”——应同样列入解释性说明，从而确保《示范法》与《说明》相一致。

2.2 其次，在第47段中，世界银行请求恢复提及建立信任的措辞。有关措辞——“身份识别对于建立网上交易信任度尤为重要”——对全面深入理解

<sup>1</sup> 世界银行。2021年。《2021年世界发展报告：数据让生活更美好》。华盛顿特区：世界银行。  
<https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2021>。

《示范法》背后的出发点发挥着重要作用，并且特别需要这一措辞来强调电子身份识别（相对于信任服务）旨在实现的目的。正如《示范法》的标题所暗示的那样，网上交易信任度是问题的核心，建立信任是整个工作的一个关键要素和目标。但由于《示范法》的（如果是平行的）二分结构，建立信任的重要性值得专门在身份管理部分（而不是在涉及信任服务的部分）予以重申。这一措辞反映了工作组在各届会议期间就“可靠性”进行的讨论。除其他外，世界银行在工作组若干届会议上提出了这一问题，并请工作组参阅世界银行关于这一问题的旗舰报告《2021年世界发展报告：数据让生活更美好》。<sup>2</sup>世界银行同样要求在这句话的末尾加一个脚注，提及该报告：由于世界银行是一个联合国专门机构，故列入一项机构成果并无不妥，而且符合《说明》在其他地方使用联合国机构成果的做法——《说明》脚注1提及贸发会议的一份报告。

2.3 第三，在第47段中，世界银行希望紧随上文第2.2段论述，首先恢复相关措辞，然后加以补充，补充内容如下：“身份识别的核心内容是，核实所收集的或观察到的属性是否与早先给待识别的人确立的‘身份’相匹配。（确立一人独一身份的提法乃是‘身份核实’；在在特定交易中对证明该身份的凭证随后进行验证的提法或在一些法域称之为‘认证’的提法乃是‘电子身份识别’）”。世界银行认为，应纳入这一已被删除的措辞并加以补充，原因是这首先有助于避免可能的混淆，其次有助于填补关于“身份”构成要素的不同概念之间的空白。关于这一点，在解释这一建议的逻辑之前，世界银行希望重申支持工作组决定在《示范法》中使用“电子身份识别”而不是“认证”来描述身份管理过程的第二阶段，并希望强调《示范法》是实现可持续发展目标的重要一步。<sup>3</sup>但世界银行代表团的<sup>3</sup>理解是，工作组在往届会议上就这一问题进行广泛讨论之后，已商定在解释性说明中提及“认证”一词的使用，以便确保“电子身份识别”一词的使用清晰明确。

世界银行提出这一建议的依据是自身在为数字身份认证项目融资方面的广泛国家经验，在这些项目中使用的“身份认证”一词，不论其限定词如何，都可被理解为表示与《示范法》案文含义不同的事项，或至少是限制性更强的事项。正如在工作组审议中指出的那样，任何事物都有文化含义，无论如何定义一个术语，都应尊重其基本的文化含义。例如，法语中和遵循这一传统的行政制度中的认识对什么构成“身份”，以及推而广之，对“身份认证”的过程，形成了一种强有力的法律理解。这种理解是多方面和多层次的，从根本上来讲是关系性的，用来界定身份的强制属性包括出生日期和地点、父母关系、子女关系、职业等。这一概念背后的理解是，一个人不是在真空中被识别身份的，而是为了被“识别身份”和拥有“身份”，必须与个人的某些属性相关联和有联系。但《示范法》考虑到了多种多样的情况，其中许多相关的属性既不必要，甚至也不一定有保证。事实上，在许多电子商务交易的环境下，往往只需要最低限度和最基本的属性来识别个人身份。因此，正是为了在这种环境下便于理解——这种环境是：“身份识别”一词具有某种更有力和既定的文化和法律理解，可能会使来自这种环境的读者不知不觉地得出有别于《示范法》意图的含义——世界银行才提议增加这一措辞。

<sup>2</sup> 同上。

<sup>3</sup> 可持续发展目标具体目标16.9。 <https://sdgs.un.org/goals/goal16>。

世界银行认为，有必要在解释性说明中对“认证”作出这些澄清，以避免混淆。这种风险是世界银行在其国家业务中观察到的。

2.4 第四，与上文第 2.1 段所述要点一样，建议（在第 48 段中）插入“为某一特定交易（即电子身份识别）”意在重申经由电子手段提交和核实身份凭证是视特定环境而定的，予以应用是为了电子身份识别的目的（即身份识别过程的第二阶段）。

2.5 第五，建议（在第 48(a)段中）增加“基本”一词作为对属性的限定词，并增加“基本身份识别系统”作为对“民事登记和人口动态统计系统”的补充，这是对上文第 2.3 段所述逻辑的延伸。这些插入的内容符合工作组的措辞和做法，包括秘书处在其文件中使用的措辞，以及由国际社会商定并得到联合国系统各机构适当遵守的措辞。依次述及的内容是：

2.5.1 首先，插入“基本”一词很重要，因为该词是一个必要的限定词，可清楚表明解释性说明已述但又易被误解的内容。解释性说明已述及“收集可能构成个人‘基本身份’的属性”。基本身份若要满足基本这一条件，仅需具有基本属性。

2.5.2 其次，插入“或基本身份识别系统”对于《示范法》的成功和广泛采用至关重要。如上文第 2.5.1 段所述，解释性说明已提到“基本身份”，工作组和秘书处在各自审议和讨论中反复使用这一术语，将其与“交易性”或“功能性”身份凭证进行对比。<sup>4</sup>虽然基本身份识别问题本身可能被认为超出了工作范围，但这并不意味着在适当的情况下不能使用或借用广为接受的行业术语。<sup>5</sup>该说明目前的结构会导致一种错误的解释，即民事登记和人口动态统计系统是建立基本身份的唯一来源。由于案文以及由秘书处编写并被工作组接受的报告已经使用了“基本身份”这一描述，因此建议增加“或基本身份识别系统”这一措辞既澄清了现有的模糊之处，又与工作组的理解一致。

2.6 第六，同样根据世界银行在各国的业务经验，建议（在第 48(a)段中）在现有的“由政府颁发的凭证”一语中增加“或政府认可”是很重要的，因为政府可能不签发身份凭证。事实上，政府经常将制作和签发身份凭证的任务委托给私营部门。因此，拟议的措词被认为对《示范法》的整体一致性和适用性至关重要，并被认为是解释性说明的重要补充。

2.7 第七，建议（在第 48(a)段中）增加“该凭证可能得到认可的程取决于对签发该凭证的目的考虑”意在与上文第 2.4 段所述要点的逻辑联系起来，在后者中，经由电子手段提交和核实身份凭证被解释为视特定环境而定。

<sup>4</sup> 特别见 A/CN.9/WG.IV/WP.153 号文件（指出“主要身份确定或者说基础身份确定涉及实体产生背景及其产生时间的身份归属问题”（第 8 段），并继续述及“在某些情况下，对签名人身份的可靠识别可能基于身份证书的使用和基于基础身份证书确立身份的认证过程。因此，对基础身份的跨境和跨身份管理系统的法律承认可能是有用的，或甚至是必要的”）。另见 A/CN.9/WG.IV/WP.158 和 A/CN.9/WG.IV/WP.163。

<sup>5</sup> 例如见 A/CN.9/WG.IV/WP.153，脚注 7（指出“在讨论‘身份’定义时，工作组似宜审议，考虑到(a)独一性是基本身份的一种特性，(b)基本身份目前被排除在工作范围之外，就工作组此项工作而言是否需要独一性要求”）。

2.8 第八，建议（在第 48(a)段中）增加“‘通过电子手段实施’，亦可”也是为了对解释性说明中的现有措辞“线下”作出补充。对基于当面出示的物理身份凭证的情况而言，增加这一内容非常重要，在这种情况下，可能存在某种形式的线下核实（例如通过目视检查），但同样可能存在某种形式的电子核实，例如通过回接后端系统，或仅扫描物理凭证的一个元素，如二维码，这可能不必回接后端系统，但可读取（安全的）二维码，以便查找数字签名。因此，可能存在通过电子手段核实物理身份凭证的情况，“线下”程序这一描述没有完全或适当反映一点。增加拟议的措辞被认为对连贯和完整地解读《示范法》有着重要作用。

2.9 最后，在编辑方面，世界银行建议，任何其他的“隐私和数据保护”的提法都应改为“数据保护和隐私”，因为这样做将会更恰当地将“隐私”置于“数据保护”的范围内，而不是涉及更大范畴的基本隐私权。正如秘书处第六十三届会议上所确认的那样，《示范法》案文已就这一措词达成一致意见。

世界银行代表团认为，这些插入的内容提高了解释性说明的连贯性和清晰度，并且与工作组的措辞和逻辑，包括秘书处在其文件中使用的措辞衔接自然。如果不在解释性说明的支持下对《示范法》进行完整、清晰和连贯的解读，那么《示范法》的适用和采纳程度就有可能受到很大限制。

## B. 奥地利、比利时、捷克、法国、德国、波兰、欧洲联盟、国际公证联盟和 欧盟公证理事会

[原件：英文]

[2022 年 5 月 25 日]

### 一. 情况和问题

1. 工作组第六十三届会议审议了与关于使用和跨境承认身份管理和信任服务的示范法草案有关的最后未决问题。我们认为，我们在本届会议期间就大多数未决问题达成了共识。

2. 然而，我们各个代表团谨提请贸易法委员会所有代表团注意关于身份管理的第 9 条和第 10 条以及关于信任服务的第 16-21 条和第 22 条，**工作组会议期间未就这些条款达成共识**。目前针对这些条款仍有两种不同的立场。

3. 在这方面，秘书处转交贸法会第五十五届会议审议的 [A/CN.9/1112](#) 号文件并未反映工作组往届会议的审议情况和决定。特别是，这份文件只包括一个立场，我们在工作组往届会议期间多次就该立场表达了我们的困难。我们还感到遗憾的是，尽管工作组未就这些条款作出决定，但该立场没有被放在方括号内——这是最起码的做法，而且在国际谈判中很常见。

4. 通过下列意见，我们希望回顾这份文件的背景（第二点），并解释我们对方法的可靠性原则的立场（第三点）以及对《示范法》草案和解释性说明的修改要求（第四点）。

## 二. 背景

5. 正如我们在第六十一届会议报告（[A/CN.9/1051](#)号文件）中读到的那样，针对第 16-21 和 22 条（关于信任服务的条款，套用了关于身份管理的第 9 条和第 10 条）进行了讨论（第 45-51 段）。我们尤其可以读到有两种不同的立场，工作组没有就这些条款作出决定，因为没有达成共识。

6. 因此，我们各个代表团确实惊讶地看到，在秘书处为 2021 年 11 月第六十二届会议编写的文件（[A/CN.9/WG.IV/WP.170](#)号文件）中，秘书处对第 9、10、16-21 和 22 条进行了修改，只插入其他几个代表团建议的替代提案，未加方括号（尽管没有达成共识），看上去工作组似已达成一致意见，明显没有考虑我们各个代表团的立场。正如我们在第六十二届会议的报告（[A/CN.9/1087](#)号文件）中看到的，我们各代表团对第 9 条和第 10 条中的词句提出异议（报告第 38-46 段，特别是第 39-40 段），工作组在第六十二届会议期间没有达成共识/作出决定。在这方面，我们对一个代表团在第六十三届会议期间的声明感到震惊，该代表团表示：“补充说，第六十二届会议并没有将第 10 条的其余部分作为一个未决问题，现在审议工作已进入后期阶段，工作组在重启问题的讨论时应当谨慎行事。”（[A/CN.9/1093](#)号文件）。我们还感到惊讶的是，秘书处编写的 [A/CN.9/1112](#) 号文件没有按照工作组第六十二届会议期间举行的讨论反映两种不同的观点。

7. 我们各个代表团在工作组第六十三届会议期间一再坚持我们的立场。我们还在本届会议期间发表了联合声明，对这一情况表示遗憾，并请秘书处在 7 月转交贸法会的案文中反映这两种立场。遗憾的是，此举无果。

8. 在这方面，我们还提议修正工作组第六十三届会议纪要草稿的某些部分，以便提高透明度，并更准确地反映我们各个代表团的发言。美利坚合众国代表团反对我们提出的修改，但没有给出任何正当理由。同样，我们对该代表团提出的反对意见感到遗憾，并对这种做法提出质疑，这就是为什么 [A/CN.9/1093](#) 号文件不是工作组的报告，而只是主席和报告员关于第四工作组（电子商务）第六十三届会议工作的纪要。

## 三. 方法的可靠性原则

9. 身份识别（或与信任服务有关的职能）只有在可靠的情况下才有用，这是本项目的基石，原则上也是所有代表团的共识（见解释性说明的现有文本，第 143 段）。

10. 但目前的案文（[A/CN.9/1112](#)号文件）不再保障这一原则。

11. 首先，第 9 条不再包含以下信息：如果使用了可靠方法，即为满足了身份识别要求。这剥夺了第 9 条的核心内容，使之变得多余。我们可对第 16 条至第 21 条作同样的评论。

12. 其次，目前案文中的第 10(1)(b)条损害了可靠性原则。

13. 第 10(1)(b)条允许使用“事实上证明已经履行了第 9 条所述功能”的方法来识别身份。与第 10(1)(a)条相悖的是，仅“事实上证明已经履行了第 9 条所述功能”的方法不一定是可靠的（见解释性说明现有文本第 143 段）。因此，第

10(1)(b)条与工作组内部关于第 9 条规定的所有方法均应是可靠的这一共识存在严重矛盾。用事实上识别身份（第 10(1)(b)条）作为采用可靠方法识别身份（第 10(1)(a)条）的替代做法，就规避了关于可靠性的基本原则。

14. 其他代表团声称，采用第 10(1)(b)条将防止不必要的法院程序。但是，在有疑问的情况下，确定一种方法是否“事实上证明已经履行了第 9 条所述功能”的唯一途径是由法院作出裁定。因此，第 10(1)(b)条所谓的“安全条款”不能防止法院程序。

15. 然而，我们确实承认，一种方法达到了它的目的可能具有重要意义。因此，作为折衷，我们建议将第 10(1)(b)条移作第 10(2)(f)条。这样就可以把该条款与所有其他相关情况结合起来一并考虑。

16. 这个建议也是不偏重任何系统的：

- 第 10(2)条规定了在事后确定可靠性前提下确定可靠性所可考虑的情况；
- 第 10(4)条则规定应当推定事先指定的方法总是可靠的；
- 第 10(1)条不偏重任何系统，只简单表示没有抽象层面或可靠性，身份识别只需“既是适当的，也是可靠的”，这是工作组一直同意的概念。

17. 我们可以对第 22 条比照作出同样的评论。

#### 四. 对 A/CN.9/1112 号文件的修改要求

18. 简而言之，我们的立场是应当确保《示范法》案文和解释性说明反映两项主要原则：

1. 用来履行相关功能的方法应始终是“可靠的”；
2. 《示范法》不应暗示可采用以下两种方式以外的其他方式对这一方法进行评估：
  - a. 由颁布法域指定的机构（事前办法）评估或
  - b. 发生争议时，由法院评估，作为对第 10(2)条所列各种因素的审查的一部分（事后办法）。

此外，特定的法律效力（推定和举证责任倒置）应只利于在事前办法中指定的方法。这些效力不应利于在事后办法中使用的任何方法，更不应利于任何仅“事实上证明已经履行了功能”的方法，因为这种方法不一定可靠，而且不清楚由哪一方来评价哪些情况会被视为“事实上证明”。

19. 以下拟议修改旨在处理这两项原则（修改部分加了下划线：新增内容用**黑体**标记，删除部分用~~删除线~~标记）。



## 附件一——关于使用和跨境承认身份管理和信任服务的示范法草案

## 第 9 条. 使用身份管理对个人进行身份识别

在不违反第 2 条第 3 款的前提下，法律要求为某一特定目的对个人进行身份识别的，或者就未予身份识别的后果做出规定的，就身份管理服务而言，如果使用了某一种可靠方法为该目的对个人进行电子身份识别，即为满足了这一要求。

## 第 10 条. 身份管理服务的可靠性要求

## 1. 在第 9 条中，该方法应当是：

- ~~——(a) 对使用身份管理服务所要达到的目的既是适当的，也是可靠的；~~  
~~——(b) 事实上证明已经履行了第 9 条所述功能。~~

## 2. 在确定方法的可靠性时，应考虑到所有相关情况，其中可包括：

(a) 身份管理服务提供者遵守第 6 条所列义务的情况；

(b) 身份管理服务提供者操作规则、政策和做法与提供身份管理服务有关的任何可适用公认国际标准和程序包括与保证级框架特别是下述方面的规则相一致的情况：

(一) 治理；

(二) 发布的通知和用户信息；

(三) 信息安全管理；

(四) 记账；

(五) 设施和工作人员；

(六) 技术控制；及

(七) 监督和审计；

(c) 就身份管理服务提供的任何监督或核证；

(d) 所用方法的任何相关可靠度；

(e) 使用身份识别所要实现的目的；及

(f) 事实上证明已经履行了第 9 条所述功能；及

~~(g) 当事人之间的任何相关协议，包括对可能使用身份管理服务的交易的目的或价值的任何限制。~~

## 3. (……)。

#### 第 16 条. 电子签名

法律要求应由某人签名，或者法律规定了不签名的后果的，在数据电文方面，使用了符合下列条件的某种可靠方法，即满足这一要求：

- (a) 识别该人的身份；及
- (b) 指明该人对于该数据电文所包含信息的意图。

#### 第 17 条. 电子印章

法律要求应由某法人加盖公章的，或者法律规定了不加盖公章的后果的，在数据电文方面，使用了符合下列条件的某种可靠方法，即满足这一要求：

- (a) 提供对数据电文发端地的可靠保证；及
- (b) 检测加盖公章的时间和日期之后对该数据电文的任何更改，并允许附加任何签注以及正常通信、存储和显示过程中发生的任何改动。

#### 第 18 条. 电子时间戳

法律要求将文件、记录、信息或数据与某一时间和日期关联的，或者就时间和日期缺失的后果做出规定的，在数据电文方面使用了符合下列条件的某种可靠方法即满足这一要求：

- (a) 指明该时间和日期，包括注明时区；及
- (b) 将该时间和日期与该数据电文相关联。

#### 第 19 条. 电子存档

法律要求将文件、记录、或信息留存，或者就未予留存的后果做出规定的，在数据电文方面使用了符合下列条件的某种可靠方法即满足这一要求：

- (a) 数据电文所包含的信息可调取以供日后查询时使用；
- (b) 指明存档的时间和日期，并将该时间和日期与数据电文关联；
- (c) 以生成、发送或接收数据电文的格式，或以可显示的其他格式留存该数据电文，以检测该时间和日期之后对该数据电文的任何更改，并允许附加任何签注以及正常通信、存储和显示过程中发生的任何改动；及
- (d) 留存方便查明数据电文发端地和目的地及数据电文发送或接收日期和时间的任何可能的此种信息。

#### 第 20 条. 电子挂号发送服务

法律要求通过挂号邮件或类似服务发送文件、记录或信息的，或者就未予发送的后果做出规定的，在数据电文方面使用了符合下列条件的某种可靠方法即满足这一要求：

- (a) 标明收到有待发送的数据电文的时间和日期以及发送的时间和日期；
- (b) 检测除附加任何签注或本条要求的任何信息外以及正常通信、存储和显示过程中出现的任何改动之外，在有待发送的数据电文从收到之日起至发送之日后对数据电文的任何改动；及
- (c) 识别发送人和接收人的身份。

#### 第 21 条. 网站认证

法律要求网站认证或者就未进行网站认证的后果做出规定的，使用了符合下列条件的某种可靠方法即满足这一要求：

- (a) 识别网站域名持有人的身份；及
- (b) 将该人与网站相关联。

#### 第 22 条. 信任服务的可靠性要求

1. 在第 16 至 21 条中，该方法应该是：—

- (a) 对使用信任服务所要达到的目的既是适当的，也是可靠的；—或者
- (b) 事实上证明已经履行了本条所述功能。

2. 在确定方法的可靠性时，应考虑到所有相关情况，其中可包括：

- (a) 信任服务提供者遵守第 14 条所列义务的情况；
- (b) 信任服务提供者操作规则、政策和做法与提供信任服务有关的任何可适用公认国际标准和程序相一致的情况；
- (c) 所用方法的任何相关可靠度；
- (d) 任何可适用的行业标准；
- (e) 硬件和软件的安全性；
- (f) 财力和人力资源，包括资产的存在；
- (g) 独立机构审计的经常性和范围；
- (h) 有监督机构、资格鉴定机构或自愿方案就该方法可靠性作出的声明；
- (i) 使用信任服务所要实现的目的；及
- (j) 事实上证明已经履行了第 16 至 21 条所述功能；及
- (k) 当事人之间的任何相关协议，包括对可能使用信任服务的交易的目的或价值的任何限制。

3. (……)。

## 附件二——关于使用和跨境承认身份管理和信任服务的示范法草案的解释性说明

57. 由于推定和举证责任倒置，事前确定的做法可在包括跨境使用等情况下会提高身份管理和信任服务法律效力的清晰度和可预测性。然而，对其的管理是以存在一个有能力管理指定过程的实体这样一个体制机制为预设前提的。

73. 《示范法》与贸易法委员会先前法规所持做法是相一致的，不只是把来源地称作对外国身份管理和信任服务给予法律承认的一个相关因素。更准确地说，它要求在用于类似国内身份管理和信任服务的相同情况基础上，事后确定外国身份管理和信任服务的可靠性。它还提供了在用于类似国内身份管理和信任服务的相同情况基础上事前指定外国身份管理和信任服务可靠性的机制。简而言之，决定是否给予法律承认的应该是技术可靠性，而非非来源地。

111. (b)项明确指出，身份管理服务并非指定服务的事实不妨碍其得到法律承认。换言之，(b)项在法律上对事前指定的和未指定的（由法官进行事后评价）身份管理服务给予同等的承认，从而确保了所选择的可靠性评估做法是中性的。然而，(b)项并不意味着任何身份管理服务均使用可靠的方法并因而为电子身份识别提供了充足的保证：为了实现这一结果，需要酌情根据第 10 条和第 11 条评估所用方法的可靠性。

134. 用于履行第 9 条所述规则的方法必须可靠并且符合第 10 条第 1 款的规定，即对于使用身份管理服务的目的而言既是适当的也是可靠的，或者事实上证明已经履行了使用该方法所追求的功能。

138. 按照基于物理实体的身份识别的要求，可使用电子身份识别来满足核实诸如年龄或住所等个人身份特定属性的要求。在这方面，由于“身份”的概念是参照“背景”来界定的，而“背景”又决定了身份识别所需属性，因此基于第 9 条顺利识别个人的身份包括了核实所需的属性。核实相关属性的需要也反映在“为此目的”一词中。第 10 条所载关于可靠性的条文不涉及对特定属性的核实，因为这些条文涉及的是身份凭证的管理过程，而不是身份凭证所包含的属性。第 10 条中关于确定身份管理服务可靠性的规定还涉及用于核实特定属性的方法，条件是核实这些属性属于电子身份识别范围的一部分。

142. 第 1(b)款载有一项旨在防止在身份管理服务实际上已经履行其功能情况下拒绝接受该服务的条款。拒绝接受发生于主体宣称未执行某项行动之时。第 1(b)款所载机制发挥作用的先决条件是，该方法无论可靠与否，都必须事实上履行了身份识别的功能，即把寻求身份识别的人与身份凭证相关联。该项条文基于《电子通信公约》第 9(3)(b)(c)条。

143. 《示范法》一般要求使用可靠的方法，第 2(f)款无意促进使用不可靠的方法，也无意验证对这些方法的使用。相反，它承认经过证明的身份识别工具在法官评估身份管理服务的可靠性时可以发挥的作用。相反，它承认，从技术角度来看功能（在第 9 条中即为身份识别）和可靠性是两个独立的属性，并澄清，根据《示范法》，身份识别事实上可以实现或可经使用可靠方法予以实现。换言之，身份识别的实现事实上即预先排除了确定所用方法可靠性的需要。

148. 第 10 条和第 11 条提及“保证级框架”或以其他方式指明的类似框架的概念。保证级框架就其对身份核实和电子身份识别过程的信任度以及这些过程是

否足以实现特定目的向依赖方提供指导。《示范法》既没有界定保证级，也没有对界定或使用保证级提出要求。不过，对保证级做出此类界定可以促进国际承认。

187. 使用一种可靠方法来识别数据电文签名人的身份并表明签名人对所签名的数据电文的意图，即为满足纸质签名的要求。使用“关于数据电文所含信息”的可靠方法的提法一并适用于识别该人的身份和表明该人的意图。

198. 第 19 条涉及电子存档服务，该项服务给所留存的电子记录的有效性提供了法律确定性。电子存档所用可靠方法还可为存档的电子记录的完整性以及存档日期和时间提供保证。而且，根据与“书面”纸质概念功能等同的要求（《电子商务示范法》第 6(1)条），所存档的信息应当具有可及性。

212. 《电子签名示范法》和若干关于电子签名的区域和国家法律基于对信任服务具有的可靠度的事先或事后评价对信任服务进行区分。具体而言，这些法律对事先已证明满足某些要求（事先做法）并因此被视为具有更高可靠度的电子签名赋予了更大的法律效力（特别是推定和举证责任倒置）（见下文第 216 段）。而且，某些法律可能要求只能指定可靠度更高的电子签名。《示范法》针对信任服务未遵行该同一做法，可指定具有任何可靠度的信任服务。

213. 由于提供高保证级的身份凭证可以用于具有不同可靠度的信任服务，因此在身份管理服务的保证级和信任服务的可靠度之间没有任何必然的直接的相关性。

224. 目前，不同法域界定的可靠度可能无法完全匹配。鉴于现阶段对具体的可靠度没有普遍商定的定义（同时等待该领域国际标准的出现），是有可能出现此种不匹配的情况的。为解决此种暂时的不匹配给跨境承认带来的难题，同时也为了将来国际标准的出现，第 25 条采用了“至少等同的可靠度”的概念的提法，其中包括了等同于或高于各种必需的可靠度。不应当把这一概念解释为要求遵守严格的技术要求，因为这可能会阻碍相互承认并最终阻碍贸易的进行，也会导致不尊重技术中性原则。

225. “视情况而定的身份管理系统、身份管理服务或身份凭证”的提法旨在涵盖与跨境承认电子身份识别有关的所有可能的方面。在实务中，最好侧重于具体的身份管理服务，以避免把得到身份管理系统支持的所有各项身份管理服务视为同等可靠，即使其中一项或多项服务可提供的可靠度较低。此外，我们不应允许对身份凭证的承认应避免虽然在用于签发凭证的身份管理服务已经失密但其仍然未做改动的身份凭证的情况下对身份凭证予以承认。

### C. 国际法和比较法研究中心

[原件：英文]

[2022 年 5 月 25 日]

1. 国际法和比较法研究中心（下称“研究中心”）根据下列文件中的条款提出了意见：

- [A/CN.9/1093](#) – 第四工作组（电子商务）第六十三届会议（2022 年 4 月 4 日至 8 日，纽约）工作报告；

- A/CN.9/1112 – 关于使用和跨境承认身份管理和信任服务的示范法草案（下称“《示范法》”），包括解释性说明（下称“《解释性说明》”）。

2. 本文所载意见仅反映研究中心作为贸易法委员会第四工作组观察员的专家观点。

## 一. 区域情况

3. 研究中心多年来一直在关注欧亚经济联盟关于电子商务和电子数据交换问题的专家讨论。由于数字技术的出现及其在市场上的应用，欧亚经济联盟成员的经济一直在快速增长。成员国和欧亚经济联盟目前正在努力确定普遍认可的有效方法，消除成员国之间电子数据流动的障碍，并为欧亚经济联盟中的数字交易和跨境承认电子数据记录和文件建立全面的法律制度。

4. 我们认为，贸易法委员会第四工作组的专家工作能够为跨境身份管理和信任服务以及欧亚区域制定相关法律框架所急需的工作解决方案提供有益的指导。

5. 在这方面，为了提供真正全面的指导，我们认为，就身份管理和信任服务的等同性、可靠性和功能性进一步开展工作并新增相关条款，将向《示范法》草案提供助益。以下意见反映了研究中心对可能做法的看法，并指出了在为身份管理和信任服务制定重要的国际框架时可以考虑的几项因素。

## 二. 最低限度要求

6. 我们认为，欧盟和欧洲委员会的数据保护和身份管理服务做法因其效率和国际认可程度，可作为最佳实践。这些做法规定了一定的最低保护级别，向来自不同国家的用户保证，无论其数据在该数字单一市场中的哪个确切地点进行处理，数据均受到保护。这种“最低限度要求”的做法不会给市场参与方带来不必要的负担。

7. 根据《解释性说明》第 114 段，《示范法》所载义务是以技术中性方式描述的，因为身份管理方面技术中性原则的落实所需要的身份管理系统最低要求指涉的是系统属性而非特定技术。但是出于某种原因，《示范法》第 10 条显然没有遵循这种“最低限度要求”的做法，而该条构成了跨境承认身份管理服务的核心机制。

8. 我们认为，《示范法》第 10 条第 2 款(a)和(b)项所载的要求很难被视为最低要求，而且可能会为市场参与方增加不确定性。几乎难以想象有可能“考虑到所有相关情况，同时符合‘与提供身份管理服务有关的任何可适用公认国际标准和程序，包括保证级框架’”。

9. 关于我们认为的最佳实践，可以建议使用一套具体原则和（或）指标来检验身份识别（认证）方法的可靠性。这种检验符合技术中性原则和“最低限度要求”做法，将为在市场上推行这种身份识别方法或这类身份管理服务的市场参与方增加确定性，并向此类服务的用户公开保护级别。

### 三. 关于可靠性的推定

10. 关于方法可靠性的现行做法仅包含对指定方法的推定（第 11 条），而不包含对事后评估的方法的推定（第 10 条）。这种做法可能会造成市场的不确定性，并限制市场参与方使用未经主管机构指定的方法。值得注意的是，在电子贸易领域，对在签订纸质合同时使用的“传统”身份证明，并不存在这种要求。

11. 为了避免这种不确定性并促进身份管理市场的公开性和竞争性，研究中心谨提议重新审议《示范法》第 10 条中的现行做法，并将之建立在对实际用于身份识别的任何方法进行可靠性一般推定的基础上。这一推定可能因违反《示范法》规定的原则而被驳回。这些原则包括合法性（适用法律不禁止该方法）、透明度（保护级别、过程和识别结果应向用户公开）、问责制（服务提供者应展示其服务的功能性和可持续性）和安全性（服务提供者有一套生效的信息安全措施，防止未经授权访问身份管理系统）。

12. 因此，研究中心对第 10 条的修正建议如下：

“第 10 条.关于身份管理服务可靠性的推定

1. 在第 9 条中，身份管理服务提供者使用的方法被推定是可靠的，除非[颁布法域指明的主管个人、公共或私人机关或机构]证明该方法因不合法、缺乏透明度或身份管理服务提供者无法证明该方法的功能性、可持续性和安全性，故而不可靠的。

2. 在确定方法的可靠性时，不得考虑：

(a) 提供身份管理服务的地理位置；或者

(b) 身份管理服务提供者营业地的地理位置。”

### 四. 颁布指南

13. 《示范法》目前没有附带实施所需的立法改革指南。实施过程，特别是在国际（尽管是区域）一级的实施过程可能具有挑战性，同时似宜不仅实现法律文本的统一，而且也实现法律适用的统一。我们认为，应继续推进这方面的专家工作，并为《示范法》提供实施指南。

### D. 巴黎律师公会

[原件：法文]

[2022 年 5 月 25 日]

1. 首先，我们要欢迎这一加强以电子签名方式完成的国际交易的安全性的举措，案文草案确立的法律依据将使相互承认电子签名成为可能。众所周知，在欧洲，从 1999 年和 2000 年的第一个数字包开始，直到 2014 年通过且 2016 年才生效的《电子身份识别和信任服务条例》（第 910/2014 号），证明了采用这样的法规条例是有难度的。该草案的任务艰巨，但在国际一级至关重要。

2. 出于对个人自由的关切，巴黎律师公会欢迎《示范法》草案第2条和第3条明确规定，数字身份相互承认机制的实施不得损害关于保护个人数据的条例，也不得在未经个人同意使用身份管理机制的情况下实施。
3. 每年有越来越多的法域在法律诉讼中出示证据时会使用“电子证据展示”一类的工具。律师在与委托人的通信中享有职业保密（或“法律特权”）的权益，因此能够在诉讼中不透露此类通信内容。我们建议，在案文草案中，身份管理系统应包括律师，以便促进和加强数字环境中职业保密所提供的保护。
4. 最后，示范法草案所涵盖的技术基本上以涉及可信赖第三方的传统电子签名为基础。今后的工作还可以关注区块链的互认（在智能合同中至关重要），区块链以横向模式的社区为基础运行，没有严格意义上的可信赖第三方。

## E. 亚洲开发银行

[原件：英文]

[2022年5月26日]

1. 亚洲开发银行（亚行）衷心感谢秘书处和贸易法委员会第四工作组邀请亚行审议关于使用和跨境承认身份管理和信任服务的示范法草案及解释性说明（[A/CN.9/1112](#)）并发表意见。
2. 亚行对示范法草案没有任何补充意见。
3. 关于解释性说明（附件二），亚行提出以下几点供秘书处、第四工作组和贸法会审议：
  - (一) 第48(a)段讨论了构成自然人和法人“基本身份”的属性。为了提高身份管理服务提供者、信任服务提供者和颁布法域对国际组织属性的认识，可能有益的做法是在第48(a)段中列出国际组织的属性（即关于国际组织的国际条约）；
  - (二) 依赖方的义务通常包含在与身份管理服务提供者和信任服务提供人的合同安排中，并且（或者）可能是根据其他法律/条例确立的，在示范法草案和解释性说明中没有涉及。可能有益的做法是在解释性说明中列出关于依赖方一般义务的评注（即保护私匙密码、检查证书状态等）。
4. 亚行赞扬秘书处和贸易法委员会第四工作组努力编写示范法草案和解释性说明，其中述及便利和促进电子商务活动所必需的核心组成部分（使用身份管理和信任服务）。