

网络立法白皮书

(2022 年)

中国信息通信研究院

2023年1月

版权声明

本白皮书版权属于中国信息通信研究院，并受法律保护。转载、摘编或利用其它方式使用本白皮书文字或者观点的，应注明“来源：中国信息通信研究院”。违反上述声明者，本院将追究其相关法律责任。



前 言

网络空间已经成为人们生产生活的新空间，现实空间加速向网络空间全面映射，加快建立网络综合治理体系，推进依法治网已经成为全面依法治国的时代命题和重要组成部分。为进一步构建更加全面、有效、一致的具有中国特色的网络立法体系，应对网络空间带来的多重挑战和问题，根据十八届四中全会确立的以问题为导向的“网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理”三个领域制度设计，亟待向以结构导向为主的网络立法体系进行转变，构筑具有中国特色的网络立法体系框架。在此背景下，结合十八大以来的数字经济发展情况和网络立法梳理，落实二十大报告中强调的“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法”要求，白皮书确立了“3+1”的网络立法框架。2022年网络立法的梳理主要在“3+1”的框架下，围绕数据、网络基础设施、网络平台、数字技术四个方面展开，数据安全立法体系基本形成，基础设施立法不断完善，数字技术立法持续创新，网络平台立法成为重点。

从全球来看，主要国家和地区的网络立法在关注个人数据保护、网络安全、虚假信息治理等传统领域的基础上，更加强化了释放数据价值、规范新技术新业务发展、营造公平竞争环境等突出问题。同时，动荡的国际形势也对各国网络立法产生一定影响，如俄罗斯在俄乌冲突的爆发和持续演变背景下不断强化战时立法，美欧在数据跨境流动方面持续扩展外部合作，为我国网络立法提供了参考。

在此背景下，中国信息通信研究院在往年《互联网法律白皮书》的基础上，结合全球数字经济发展新趋势，阐述进入新时代我国的网络立法成就，回顾过去一年国内外重要网络立法活动，形成《网络立法白皮书（2022 年）》，希望能为社会各界了解网络领域立法最新动态和立法趋势提供有价值的参考。

目 录

一、新时代我国网络立法体系建设综述.....	1
二、2022 年我国网络立法建设持续推进.....	4
（一）数据治理体系纵深发展，配套措施加速出台.....	5
（二）网络安全法律日益完善，基础设施保护持续强化.....	10
（三）平台治理规则有序出台，网络综合治理扎实推进.....	14
（四）新技术领域立法持续探索，算法治理不断深化.....	19
三、2022 年国际网络立法建设重点突出.....	24
（一）数据治理规则全面推进.....	24
（二）网络内容治理持续推进.....	28
（三）网络安全政策法规持续出台.....	30
（四）超大平台事前监管举措持续落地.....	32
（五）新技术新业务催生新立法.....	33
四、网络立法展望.....	35
（一）加快完善数据治理领域配套立法.....	35
（二）强化对基础设施的促进和保护.....	36
（三）逐步推进数字技术法律制度体系.....	37
（四）研究制定《数字平台法》确立分类分级制度.....	37
附件：2022 年网络立法梳理.....	38

一、新时代我国网络立法体系建设综述

随着数字经济纵深发展，网络空间活动日益丰富，我国网络立法体系不断完善。党的十八届四中全会提出，“加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规，依法规范网络行为”。按照党的十八届四中全会重要部署精神，我国互联网领域立法顶层设计不断完善，重要立法项目陆续制定并出台，基本框架体系已经初步形成。

网络信息服务方面，我国出台一系列规定，规范了算法、区块链等领域的发展。2018 年 4 月，修改《反恐怖主义法》，规定了电信业务经营者、互联网服务提供者应防止含有恐怖主义、极端主义内容的信息传播；制定出台《英雄烈士保护法》，要求网络运营者停止传输，采取消除等处置措施处理侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉的网络信息。2019 年 1 月，制定出台《区块链信息服务管理规定》，明确了区块链的定义及区块链信息服务提供者的备案义务。2019 年 11 月，制定出台《网络音视频信息服务管理规定》，界定了网络音视频信息服务以及服务提供者和使用者的含义，明确了网络音视频信息服务提供者的信息内容安全管理主体责任，规范了网络音视频信息服务提供者关于利用深度学习、虚拟现实等新技术新应用的管理要求。2019 年 12 月，制定出台《网络信息内容生态治理规定》，明确了网络信息内容生态治理的内涵，规定了网络信息内容生产者、网络信息内容服务平台、网络信息内容服务使用者的法律责任，同时完善了民

事、行政和刑事法律责任相衔接的体系化规定。2021 年 12 月，审议通过《互联网信息服务算法推荐管理规定》，聚焦算法推荐服务乱象问题，明确了算法推荐服务提供者的信息服务规范以及用户权益保护要求，构建算法安全治理体系，有利于规范互联网信息服务算法推荐活动、防范算法滥用带来的风险隐患。

网络安全保护方面，我国相继于 2016 年、2021 年出台了《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》，明确了一系列有关网络信息安全、数据安全、个人信息保护等方面的具体要求，构建了我国数据治理领域的顶层制度设计。《网络安全法》作为我国网络安全领域的首部基础性、框架性、综合性法律，明确了网络数据的安全管理要求和多项重要原则，提出了关键信息基础设施运营者的个人信息和重要数据的出境安全评估要求。《数据安全法》作为我国数据安全领域的专门、统一性立法，坚持安全和发展并重的原则，一方面注重数据安全制度的建设，构建了分类分级管理、重要数据保护、数据安全风险评估、监测预警、应急处置、数据安全审查等基本制度，明确了各方数据安全保护义务；另一方面在确保数据安全的前提下，鼓励数据依法合理有效利用，保障数据依法有序自由流动，促进以数据为关键要素的数字经济发展。《个人信息保护法》作为总领个人信息保护的专门立法，明确了个人信息处理活动应遵循的原则，构建以“告知-同意”为核心的个人信息处理规则，保障个人在个人信息处理活动中的各项权利，强化个人信息处理者的义务，明确个人信息保护的监

管职责，并设置严格的法律责任。2021 年 7 月制定出台的《关键信息基础设施安全保护条例》，从关键信息基础设施的认定、运营者责任义务、保障和促进措施与法律责任等多个方面提出总体监管要求，进一步细化相关保护举措。2021 年 8 月制定出台的《汽车数据安全管理办法（试行）》，聚焦汽车数据安全风险，明确了汽车数据处理者的责任和义务，规范了汽车数据处理活动。

网络社会管理方面，我国通过系列法律法规构建了网络平台综合治理体系，为创建公平竞争、规范高效、生态清朗的平台环境提供了保障。2018 年 8 月，制定出台《电子商务法》，将电子商务平台经营者纳入监管的主要对象范围，并对电子商务平台经营者公平对待平台内经营者、市场监管、行政许可监管、税务监管、知识产权保护、信息安全、交易安全、消费者权益保护等诸多方面的责任义务进行了明确规定。2019 年 4 月，修改《反不正当竞争法》，明确规定了经营者不得利用技术手段，通过影响用户选择或者其他方式，实施妨碍、破坏其他经营者合法提供的网络产品或者服务正常运行的行为。2022 年 6 月，修改《反垄断法》，针对平台经济领域中的滥用市场支配地位行为，明确规定了经营者不得滥用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等排除、限制竞争。

《法治社会建设实施纲要（2020-2025 年）》提出，“推动社会治理从现实社会向网络空间覆盖，……全面推进网络空间法治化”。互联网治理已经进一步拓展为网络空间综合治理，互联网立法问题深

化为网络立法问题。网络立法任务由问题导向型转变为结构导向型，党的十八届四中全会提出的“网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理”三个主要领域的立法问题基本解决。

党的十九大、二十大明确“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法”，对结构性网络立法工作提出深层次要求。结合实践发展情况，

《互联网法律白皮书（2021 年）》将网络立法结构归纳为网络要素规范、网络行为规范、数字社会规范三个层面。当前，网络要素突出表现为数据治理问题，行为规范的主要对象是网络平台，推进数字经济与社会发展的主要内容是网络设施建设和数字技术。在此基础上，我们进一步由抽象到具体，把网络立法划分为“3+1”的体系架构，“3”是指数据、设施、技术三个要素，“1”是指平台。

二、2022 年我国网络立法建设持续推进

2022 年，我国网络立法围绕数据、网络基础设施、数字技术、网络平台等方面持续推进。首先，数据是我国网络立法建设中的重点规范领域，随着《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》的出台实施，数据领域的顶层制度设计初步形成，2022 年，为进一步落实立法要求，相关配套加速制定，尤其在数据跨境流动领域表现突出，

《个人信息出境标准合同规定（征求意见稿）》《数据出境安全评估办法》等文件相继公布或出台，规定了更加明确的数据出境路径。同时，工业和信息化领域贯彻顶层制度设计，制定出台该领域数据安全管理办法；地方立法也注重从自身实际出发，通过具体措施为数据开

放共享明确要求。其次，为呼应网络基础设施安全保护和新技术新业务规范发展的现实需要，《网络安全审查办法》《网络安全法》的修订工作稳步推进，重点领域关键信息基础设施的管理规定不断完善，同时，针对算法推荐、深度合成等新技术新业务的快速发展，监管探索针对性管理要求，确保新技术在法治轨道上创新前行。最后，突出对互联网平台的重点整治，如为解决互联网平台发展突出问题，聚焦打击电信网络诈骗的《反电信网络诈骗法》正式出台，修改后的《反垄断法》明确了反垄断制度在平台经济领域中的适用。

（一）数据治理体系纵深发展，配套措施加速出台

数据治理既强调数据安全和个人信息保护，也注重数据价值的释放。2022 年，我国数据治理体系向纵深发展，在数据安全及个人信息保护方面，完善了数据跨境管理制度、出台了重点领域数据安全管理办法；在数据价值释放方面，积极探索数据交易、数据共享的治理规则。

1. 数据跨境流动配套规则不断完善

近年来，随着数字经济的蓬勃发展，数据跨境活动日益频繁，数据处理者的数据出境需求快速增长。自 2016 年起，《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》作为数据治理的顶层法律制度，逐步明确了数据出境的总体要求，对个人信息及重要数据出境作出顶层制度设计。为落实顶层立法中有关数据出境规定的要求，我国加速

出台相关配套措施，进一步规范数据出境活动，保护个人信息权益和数据安全，维护国家安全和社会公共利益。

一是推进制定出境标准合同。2022 年 6 月，国家互联网信息办公室发布《个人信息出境标准合同规定（征求意见稿）》，明确了通过签订标准合同的方式向境外提供个人信息的适用范围，规定了标准合同的主要内容并提供了标准合同文本。标准合同文本中包含了个人信息处理者的义务、境外接收方的义务、当地个人信息保护政策法规对遵守合同条款的影响、个人信息主体的权利等条款。该规定对标准合同采取“自主缔约”与“备案管理”相结合的监管路径：标准合同无需事前审批即可生效，但是个人信息处理者应当在标准合同生效之日起 10 个工作日内，向所在地省级网信部门备案。作为跨境提供个人信息的重要配套制度，标准合同适用于数量较少、敏感程度不强的个人信息出境，方式较为灵活，有助于进一步促进个人信息跨境安全、自由流动。相比于安全评估，标准合同这一方式更加快捷、可预期、低成本，而且在个人信息出境活动适用安全评估的场景下，也对数据处理者提供的申报材料具有重要参考价值。当前，很多国家和地区都先后推出了自己的标准合同范本，如 2021 年，欧盟更新了适用于不同情况的四种标准合同，东盟发布了《东盟跨境数据流动示范合同条款》等。我国《个人信息出境标准合同规定（征求意见稿）》以《个人信息保护法》为依据，在借鉴国际成熟作法的同时，规定了适应我国实际情况需要的相关内容。随着我国数据出境安全管理制度的不断

完善，标准合同将以其灵活便捷的特点体现出越来越强的“生命力”。

二是正式明确出境安全评估流程与要求。2022 年 7 月，国家互联网信息办公室公布《数据出境安全评估办法》（以下简称《评估办法》）。《评估办法》秉持安全和发展并重的基本原则，进一步明确了数据出境安全评估的具体流程和要求，为数据出境提供了具有可操作性的法律依据。具体而言，《评估办法》在评估对象、评估流程、监管部门等方面做出了创新性规定。**一是细化了需要通过安全评估方式向境外提供数据的场景**，包括数据处理器向境外提供重要数据、关键信息基础设施运营者和处理 100 万人以上个人信息的数据处理器向境外提供个人信息、自上年 1 月 1 日起累计向境外提供 10 万人个人信息或者 1 万人敏感个人信息的数据处理器向境外提供个人信息、其他需要进行数据出境安全评估的情形。**二是规定了省级网信部门和国家网信部门的逐级审查要求**，省级网信部门是初审部门，主要负责形式审查，对申报材料的完备性进行查验，国家网信部门是终审部门，主要负责组织国务院有关部门、省级网信部门、专门机构等开展实质性安全评估。**三是明确了安全评估重点关注的因素**，安全评估重点评估数据出境活动可能对国家安全、公共利益、个人或者组织合法权益带来的风险，主要包括数据出境的目的、范围、方式等的合法性、正当性、必要性；境外接收方所在国家或者地区的政策与环境，及境外接收方的数据保护水平；出境数据的情况以及可能面临的安全风险；数据安全和个人信息权益是否能够得到充分有效保障；数据处理器与

境外接收方拟订立的法律文件中是否充分约定了数据安全保护责任义务；遵守中国法律、行政法规、部门规章情况等内容。**四是确定了安全评估结果的有效期为两年**，在两年有效期届满前，如果数据处理者需要通过安全评估开展数据出境活动，则应当在有效期届满 60 个工作日内重新申报评估。否则，数据处理者无法继续合法开展数据出境。《评估办法》以实现数据跨境安全、自由流动为重要立法目标之一，将安全评估予以明晰，提供了更加具有可操作性的数据出境路径，开启了数据出境的新篇章，有利于为数字产业营造更加有利的发展环境。

2. 重点领域数据安全管理制度加速出台

工业和信息化领域是数字经济发展的主阵地和先导区，是推进数字经济做强做优做大的主力军。《数据安全法》明确了工业和信息化部承担工业、电信行业数据安全监管职责，并对数据处理者的安全保护义务提出了相关要求。为贯彻落实《数据安全法》，加快推动工业和信息化领域数据安全管理工作制度化、规范化，我国加速出台了工业和信息化这一重点领域的数据安全管理制度。

2022 年 12 月，工业和信息化部印发《工业和信息化领域数据安全管理办法（试行）》。该办法的主要内容包括七个方面：**一是**界定工业和信息化领域数据和数据处理者概念，明确监管范围和监管职责。**二是**确定数据分类分级管理、重要数据识别与备案相关要求。其中，工业和信息化部结合国家数据安全保护要求和行业实际，组织制定工

业和信息化领域重要数据和核心数据识别认定标准规范，明确识别规则和方法。数据处理者应当定期梳理本单位数据资源，按照所属行业标准规范识别重要数据后，向本地区行业监管部门备案重要数据目录。当备案内容发生重大变化后，数据处理者应当及时履行备案变更手续，保证目录备案的时效性、准确性与真实性。**三是**围绕数据收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开等全生命周期关键环节，分别针对一般数据、重要数据、核心数据细化明确了安全保护要求。**四是**建立数据安全监测预警、风险信息报送和共享、应急处置、投诉举报受理等工作机制。**五是**明确开展数据安全监测、认证、评估的相关要求。**六是**规定监督检查等工作要求。**七是**明确相关违法违规行为的法律责任和惩罚措施。

3.数据共享与交易制度有序推进

数据作为新的生产要素，是数字化、网络化、智能化的重要基础。2019 年，党的十九届四中全会首次将数据与土地、劳动力、资本、技术并列作为重要的生产要素。2020 年，《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》和《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》均强调要培育和发展数据要素市场。2021 年，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》进一步明确提出，要建立数据资源产权、交易流通、跨境传输和安全保护等基础制度和标准规范，推动数据资源开发利用。2022 年，《“十四五”数字经济发展规划》

提出强化高质量数据要素供给、加快数据要素市场化流通、创新数据要素开发利用机制的发展目标。

地方政府积极推动相关立法、政策的出台，以期充分发挥数据要素作用，释放数据红利。在公共数据开放共享方面，2022 年，浙江、江苏、广东、山东等地积极探索完善公共数据管理制度，通过制定出台相应条例、办法，对公共数据的开放共享机制以及安全管理要求进行明确。在数据交易方面，2022 年，重庆、深圳、河北、江苏、辽宁、陕西等地纷纷出台地方性法规，以立法形式鼓励数据交易活动，规范数据交易行为，培育数据交易市场，促进数据高效流通。在特定行业大数据的开发应用方面，江苏在地方立法中明确为医疗行业大数据的进一步开发利用构建制度基础，明确了具体要求，为重点行业大数据的流通、再利用提供了经验借鉴。

（二）网络安全法律日益完善，基础设施保护持续强化

关键信息基础设施是网络安全防护的重中之重。2022 年，我国不断完善网络安全法律制度，持续加强关键信息基础设施安全保障，制定、修改网络安全与基础设施保护领域的法律、规章。

1. 网络安全法律体系进一步健全

2022 年，网络安全相关法律法规修订工作稳步推进，我国网络安全法律体系不断完善。

一是完善网络安全审查制度。2022 年 1 月，国家互联网信息办

公室等十三部门联合修订发布《网络安全审查办法》（以下简称《审查办法》），自 2022 年 2 月 15 日起施行。《审查办法》以多部重要立法为依据，进一步完善了网络安全审查的对象、范围和关注要素，既是落实我国总体国家安全观、细化国家安全审查制度的重要一环，也是压实主体责任、防范重点场景下网络安全风险的必然举措。修订后的《审查办法》在以下方面进行了完善。

一是安全审查对象增加。依据《国家安全法》《网络安全法》《数据安全法》《关键信息基础设施安全保护条例》，在之前审查“关键信息基础设施运营者采购网络产品和服务”基础之上，增加了对“网络平台运营者开展数据处理活动”的审查，触发审查的条件均为“影响或者可能影响国家安全”。

二是安全风险的判断因素增加。在数据资源日益成为各方博弈对象的形势下，对于数据要素的关注度明显提升，核心数据、重要数据、大量个人信息的泄露、非法出境、被国外控制等因素成为《审查办法》的重点审查内容。

三是增加新的监管机构。在此前十二部门的基础上，增加中国证券监督管理委员会成为新的网络安全审查监管机构。《审查办法》以“总体国家安全观”为指导，以促进网络安全产品和服务高质量发展、实现高水平安全为导向，以保障网络安全和数据安全为出发点和落脚点，坚持防范网络安全风险与促进先进技术应用相结合，充分发挥网络安全审查基础保障作用，服务国家网络安全重大战略布局，未来，将有助于推动实现关键信息基础设施运营者采购网络产品和服务的安全性、开放性、透明性、来源的多样性以及供应渠道的可

靠性，有助于防范因政治、外交、贸易等因素导致供应链被迫中断的风险，切实为国家安全、数字经济发展和社会稳定运行筑牢网络安全防线。

二是调整网络安全相关法律责任制度。2022 年 9 月，国家互联网信息办公室发布《关于修改〈中华人民共和国网络安全法〉的决定（征求意见稿）》，拟对《网络安全法》作出四部分修改。**一是完善违反网络运行安全一般规定的法律责任制度。**结合当前网络运行安全法律制度实施情况，拟调整违反网络运行安全保护义务或者导致危害网络运行安全等后果的行为的行政处罚种类和幅度。**二是修改关键信息基础设施安全保护的法律责任制度。**关键信息基础设施是经济社会运行的神经中枢，为强化关键信息基础设施安全保护责任，进一步完善关键信息基础设施运营者有关违法行为的行政处罚规定。**三是调整网络信息安全法律责任制度。**适应网络信息安全工作实际，对违反网络信息安全义务行为的法律责任进行整合，调整了行政处罚幅度和从业禁止措施，新增对法律、行政法规没有规定的有关违法行为的法律责任规定。**四是修改个人信息保护法律责任制度。**鉴于《个人信息保护法》规定了全面的个人信息保护法律责任制度，拟将原有关个人信息保护的法律责任修改为转致性规定。本次修改有利于做好《网络安全法》与相关法律法规的衔接协调，进一步完善法律责任制度，保护个人、组织在网络空间的合法权益，维护国家安全和公共利益。

2. 关键信息基础设施安全保护责任得到落实

关键信息基础设施关乎国家安全与经济运行，是网络安全的重中之重。《网络安全法》首次正式明确了关键信息基础设施的概念并提出了关键信息基础设施安全保护的原则性要求，开启了关键信息基础设施安全“强保护时代”。在此基础上，我国制定了《关键信息基础设施安全保护条例》，进一步明确关键信息基础设施的范围界定、监管主体、安全保护要求及措施等。为进一步落实对关键信息基础设施的安全保护，各重点行业领域主管部门加速制定本行业网络安全管理办法，并就关键信息基础设施提出了更具体的保护要求。

证券、电力、公路水路、医疗卫生等领域进一步明确关键信息基础设施安全保护责任。2022 年 4 月，中国证券监督管理委员会就《证券期货业网络安全管理办法（征求意见稿）》公开征求意见，设置了“关键信息基础设施网络安全”专章，结合证券期货行业特点，从组织保障、建设评审、变化报告、检测评估、采购管理、性能容量、灾难备份等方面，对关键信息基础设施运营单位进一步提出要求。8 月，交通运输部就《公路水路关键信息基础设施安全保护管理办法（征求意见稿）》公开征求意见，进一步细化了公路水路关键信息基础设施认定的考虑因素与责任部门，推动构建交通运输主管部门依法管理、运营者实施主动防护、社会力量共同参与的综合治理体系，更有效、更规范地推进公路水路关键信息基础设施安全保护工作；国家卫生健康委、国家中医药局、国家疾控局联合印发《医疗卫生机构网络安全管理办法》，对关键信息基础设施提出重点保障要求。12 月，国家能

源局印发《电力行业网络安全管理办法》和《电力行业网络安全等级保护管理办法》，对电力行业网络安全进行了细化规定，要求电力行业关键信息基础设施运营者应当优先采购安全可信的网络产品和服务，并按照有关要求开展风险预判工作。

（三）平台治理规则有序出台，网络综合治理扎实推进

伴随互联网平台快速发展，我国持续加强相关法律法规建设，压实平台主体合规责任。平台责任包括维护公平竞争环境、保障用户数据安全、平台内容和用户管理、规范在线交易活动、配合执法等方面，2022 年，我国聚焦其中的平台内容和用户监管、平台垄断与不正当竞争规制等内容，进一步完善了相关立法。

1. 网络生态治理日趋规范

二十大报告中指出，新时代以来，我国“网络生态持续向好，意识形态领域形势发生全局性、根本性转变”。2022 年，有关部门着力解决网络生态突出问题，针对游戏直播、评论、弹窗等互联网平台重点热点问题出台了相关规范，扎实推进网络生态治理工作，营造风清气正、健康向上的网络空间。

一是加强对网络直播的管理。网络直播乱象、未成年人沉迷游戏等问题引起社会广泛关注，亟需采取有力措施予以严格规范。2022 年 4 月，国家广播电视总局网络视听节目管理司、中共中央宣传部出版局联合发布《关于加强网络视听节目平台游戏直播管理的通知》，明

确严禁网络视听平台传播违规游戏，加强游戏直播内容播出管理，加强游戏主播行为规范引导，督促网络直播平台建立并实行未成年人保护机制，严禁违法失德人员利用直播发声出境。5 月，中央文明办、文化和旅游部、国家广播电视总局、国家互联网信息办公室联合发布《关于规范网络直播打赏 加强未成年人保护的意见》，提出了禁止未成年人参与直播打赏、严控未成年人从事主播、优化升级“青少年模式”、建立专门服务团队、规范重点功能应用、加强高峰时段管理、加强网络素质教育七项工作措施。

二是明确网络视听节目要求。2022 年 5 月，国家广播电视总局印发《广播电视和网络视听领域经纪机构管理办法》，要求经纪机构及从业者必须取得相应资质，明确同一经纪人员仅能为不超过 100 名表演者提供服务，整治“饭圈”乱象、加强对粉丝群体的正确引导，限制经纪机构、经纪人员为未成年人提供经纪服务，保障广播电视和网络视听行业健康有序发展。8 月，国家广播电视总局发布《广播电视和网络视听节目制作经营管理规定（征求意见稿）》，明确将网络剧片等网络视听节目纳入管理范畴，明确将经纪机构、网络视听节目服务机构等从事节目制作经营活动的主体以及在他人组织下参与节目制作的主体纳入管理范畴。

三是规范网络内容管理。2022 年 6 月，国家互联网信息办公室修订发布《移动互联网应用程序信息服务管理规定》，要求应用程序提供者和应用程序分发平台应当履行信息内容管理主体责任。其中，

应用程序提供者应进行实名认证、符合业务许可、开展信息内容生态治理、禁止不正当竞争、保障应用程序安全、保障数据安全、保护个人信息、保护未成年人、开展新技术新应用安全评估、进行账号管理；应用程序分发平台应履行备案义务、建立分类管理制度、管理应用程序提供者、制定并公开管理规则及签订服务协议。9 月，国家互联网信息办公室、工业和信息化部、国家市场监督管理总局联合发布《互联网弹窗信息推送服务管理规定》，要求互联网弹窗信息推送服务提供者应当落实信息内容管理主体责任，加强互联网弹窗信息内容审核，不得推送违法及不良信息；建立健全信息内容审核、生态治理、数据安全和个人信息保护、未成年人保护等管理制度。该规定进一步加强对弹窗信息推送服务的规范管理，有助于促进互联网信息服务健康有序发展。11 月，国家互联网信息办公室发布新修订的《互联网跟帖评论服务管理规定》，该规定针对互联网跟帖评论服务出现的新情况、新问题，重点明确了跟帖评论服务提供者跟帖评论管理责任、跟帖评论服务使用者和公众账号生产运营者应当遵守的有关要求等内容，目的在于加强对互联网跟帖评论服务的规范管理，维护国家安全和公共利益，保护公民、法人和其他组织的合法权益，促进互联网跟帖评论服务健康发展。

2.反电信网络诈骗治理新格局基本形成

当下，电信网络诈骗犯罪形势十分严峻，已成为发案最多、上升最快、涉及面最广、人民群众反映最强烈的犯罪类型。2022 年，我国

加大了对电信网络诈骗的监管力度，出台了专门聚焦打击电信网络诈骗领域的法律。

2022 年 4 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作的意见》，对加强打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作作出安排部署，要求行业主管部门全面落实行业监管主体责任，各地强化落实属地责任，全面提升打击治理电信网络诈骗违法犯罪的能力水平。9 月，《反电信网络诈骗法》正式出台，并自 2022 年 12 月 1 日起施行。《反电信网络诈骗法》明确界定了电信网络诈骗的定义，法律的适用范围，电信、金融、互联网等重点领域的治理措施，以及综合性治理措施，为反电信网络诈骗工作构建了全方位的治理体系，呈现出以下特点：**一是立足综合治理、源头治理和依法治理，侧重前端防范。**关于电信网络诈骗违法犯罪分子的法律
责任，我国《刑法》已做出多次修改完善，《治安管理处罚法》也有相关规定。《反电信网络诈骗法》主要聚焦完善预防性法律制度方面，针对电信网络诈骗发生的信息链、资金链、技术链、人员链等各环节加强防范性制度措施建设。**二是从小切口入手，对关键环节、主要制度作出规定。**对于与电信网络诈骗关系密切的电信、金融、互联网等重点领域，《反电信网络诈骗法》明确多种治理举措，如完善电话卡、物联网卡、金融账户、互联网账号有关基础管理制度，建立电信网络诈骗反制技术措施，统筹推进跨行业、企业统一监测系统建设，为利用大数据反诈提供制度支持。此外，还加强对涉诈相关非法服务、设

备、产业的治理，加强其他有关防范措施建设。三是急用先行，与相关立法相互配套、共同推进。《反电信网络诈骗法》是一部系统综合、针对性强的专项法律，对实践中迫切需要的制度安排作出规定。当前拟制定修改的《电信法》《网络犯罪防治法》《反洗钱法》等其他相关立法也正在进行中，后续针对电信网络诈骗也会从各自立法角度细化相关规定。《反电信网络诈骗法》将与其他立法形成专项立法与综合性立法相互配套、共同推进的良好治理格局，为保护人民利益、社会公共利益、国家安全形成有效保障。

3. 互联网平台反垄断与反不正当竞争治理持续推进

近年来，我国互联网平台经济蓬勃发展，与此同时，平台企业大数据杀熟、“二选一”、扼杀式并购等违反公平竞争秩序的问题日益突显。我国高度注重互联网平台反垄断、反不正当竞争治理体系的完善，修改后的《反垄断法》正式出台，《反不正当竞争法》的修改也在加速推进。

一是作出反垄断、反不正当竞争领域顶层部署。2020 年，中央经济工作会议多次提及“强化反垄断和防止资本无序扩张”，平台经济领域的反垄断成为社会热点。2021 年，国务院反垄断委员会发布了《关于平台经济领域的反垄断指南》，明确了平台经济领域反垄断执法的基本原则与分析思路，有效指导平台经济领域的反垄断工作。2022 年 1 月，国家发展改革委等九部门联合发布《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》，提出了修订《反垄断法》，制定

出台禁止网络不正当竞争行为的规定的建议。

二是推进反垄断、反不正当竞争领域的法律修改。2022 年 6 月，全国人大常委会表决通过了《关于修改〈反垄断法〉的决定》。修改后的《反垄断法》根据平台经济竞争方式和特点，进一步明确了反垄断相关制度在平台经济领域中的适用规则，明确规定经营者不得滥用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等排除、限制竞争，同时规定了具有市场支配地位的经营者利用数据和算法、技术以及平台规则等设置障碍，对其他经营者进行不合理性限制的，属于滥用市场支配地位的行为。《反垄断法》的修改为强化反垄断提供更加明确的法律依据和更加有力的制度保障，有助于更好地维护市场主体利益、激发市场活力，促进我国平台经济规范有序创新健康发展。11 月，国家市场监督管理总局发布《反不正当竞争法（修订草案征求意见稿）》。该修订草案结合数字经济领域竞争行为的特点，针对数据获取和使用中的不正当竞争行为、利用算法实施的不正当竞争行为，以及阻碍开放共享等网络新型不正当竞争行为作出详细规定；同时，考虑到数字经济领域不正当竞争行为认定的复杂性，规定了判断是否构成不正当竞争行为的考量因素，增强制度的可预期性和执法的规范性；此外，还规定了平台经营者加强竞争合规管理的责任，推动反不正当竞争的社会共治。

（四）新技术领域立法持续探索，算法治理不断深化

2022 年，我国持续探索构建新技术新业务的法律治理规则，在统

筹发展与安全的前提下，规范并促进算法推荐、智能网联汽车等新技术领域的发展。

1. 制定完善算法技术规范相关立法

算法应用日益深化，在给经济社会发展注入新动能的同时，也给网民的合法权益带来挑战。有关部门聚焦人民群众反映强烈的算法问题，制定完善算法推荐、深度伪造等新技术应用的规范管理办法。

一是全面规范算法推荐服务。2022 年 3 月，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的《互联网信息服务算法推荐管理规定》（以下简称《算法规定》）正式施行，对我国互联网信息服务算法推荐技术做出全面规范。**规制范围方面**，《算法规定》明确将包括生成合成类、个性化推送类、排序精选类、检索过滤类、调度决策类等在内的各项算法推荐技术服务纳入监管对象。**监管机构方面**，《算法规定》以“统筹规划+行业监管”的原则为基础，明确了由国家网信部门统筹，电信、公安、市场监管等有关部门在各自监管领域内负责的整体机制。**监管手段方面**，《算法规定》建立了算法备案、评估等法律义务。其中，具有舆论属性或者社会动员能力的算法推荐服务提供者应当在提供服务之日起十个工作日内通过互联网信息服务算法备案系统填报服务提供者的名称、服务形式、应用领域、算法类型等备案信息，履行备案手续。同时，明确了备案编号标注、备案信息变更、备案注销等相关事宜。**用户权益方面**，《算法规定》重点从三个层面维护用户权益：一是维护个人

自主权益，规定算法透明度和用户自主选择机制，要求应当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，并规定了退出算法推荐、用户标签管理、算法说明解释义务等内容；二是维护用户平等权益，规定不得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违法行为；三是维护特殊群体权益，包括未成年人网络沉迷问题、老年人智能适老化服务、劳动者劳动权益保障等内容。《算法规定》体现了综合治理和精细治理并进的治理理念，进一步夯实平台算法安全治理的主体责任，实现算法技术创新与用户权益保障之间的良性动态平衡。

二是探索深度合成服务治理规则。2022 年 12 月，国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部联合发布《互联网信息服务深度合成管理规定》（以下简称《深度合成规定》）。《深度合成规定》通过系统性、创新性制度设计，首次回应了对深度合成服务的管理要求，为互联网信息服务深度合成的规范发展提供了基本遵循和合法依据。《深度合成规定》压实了深度合成服务相关主体责任。一方面，明确深度合成服务提供者的主体责任。《深度合成规定》要求深度合成服务提供者建立健全算法机制机理审核、信息内容管理、从业人员教育培训等管理制度，具备安全可控的技术保障措施。制定并公开管理规则和平台公约，并提示深度合成服务技术支持者和使用者承担信息安全义务。加强内容管理，采取技术或者人工方式对输入数据和合成结果进行审核，并建立健全相关特征库。加强技术管理，定期审核、

评估、验证算法机制机理。提供具有对人脸、人声等生物识别信息或者可能涉及国家安全、国家形象、国家利益和社会公共利益的特殊物体、场景等非生物识别信息编辑功能的模型、模板等工具的，应当开展安全评估。加强训练数据管理，采取必要措施保障数据和个人信息安全。另一方面，明确深度合成服务技术支持者等主体的责任义务。

《深度合成规定》要求深度合成服务技术支持者应承担训练数据管理、算法机制机理审核、安全评估等义务。应用程序分发平台应落实上架审核、日常管理、应急处置等安全管理责任。

2.积极探索构建智能网联汽车领域制度

智能网联汽车是全球汽车产业发展的战略方向，是我国实现汽车产业转型升级的战略举措。我国高度重视智能网联汽车发展，将发展智能网联汽车上升为国家战略。2022 年，工业和信息化部发布多项征求意见稿，明确智能网联汽车的管理要求；各地积极探索智能网联汽车这一新兴领域的立法，加快完善规范并促进智能网联汽车创新应用的政策环境。

一是工业和信息化部探索准入和上路通行试点规则。2022 年 10 月，工业和信息化部发布《道路机动车辆生产准入许可管理条例（征求意见稿）》，提出了智能网联汽车的特殊管理要求：在生产准入许可管理方面，生产智能网联汽车企业应当具备车辆产品网络安全、数据安全保障能力，智能网联汽车产品应当符合预期功能安全、功能安全、网络安全和数据安全相关标准、技术规范要求，其中具有自动驾

驶功能的产品应当通过风险测试评估；在生产企业义务方面，智能网联汽车生产企业应当建立车辆产品网络安全、数据安全、个人信息保护、车联网卡安全管理、软件升级管理制度，完善安全保障机制，落实安全保障措施，明确责任部门和负责人，落实安全保护责任。11 月，工业和信息化部发布《关于开展智能网联汽车准入和上路通行试点工作的通知（征求意见稿）》，提出了准入和上路通行的试点内容：在全国智能网联汽车道路测试与示范应用工作基础上，工业和信息化部、公安部遴选符合条件的道路机动车辆生产企业和具备量产条件的搭载自动驾驶功能的智能网联汽车产品，开展准入试点；对通过准入试点的智能网联汽车产品，在试点城市的限定公共道路区域内开展上路通行试点。

二是各地积极制定出台智能网联汽车管理制度。2022 年 6 月，深圳市发布了《深圳经济特区智能网联汽车管理条例》（以下简称《管理条例》），这是国内首部关于智能网联汽车管理的法规。针对智能网联汽车创新发展面临的法律问题，《管理条例》对智能网联汽车管理从道路测试到准入登记、使用管理、道路运输、交通事故及违章处理、法律责任等进行全链条立法规范，为智能网联汽车发展提供了坚实的法律保障。8 月，上海市交通委员会发布《上海市智能网联汽车示范运营实施细则（试行）（征求意见稿）》，充分衔接了现有智能网联汽车道路测试与示范应用管理体系，为企业开展示范运营活动提供了操作指引。

三、2022 年国际网络立法建设重点突出

2022 年，世界各国在互联网领域的立法继续探索完善，规则逐步落地。同时，受到疫情蔓延和大国博弈的双重影响，全球互联网立法战略目标凸显，规则竞争加剧。**第一**，数据治理规则纵深发展，数据跨境协议层出不穷，重点领域数据规则频繁颁布，为行业发展提供具体指引，进一步释放数据价值。**第二**，各国越来越重视互联网内容生态管理，通过制定和修改相关立法应对虚假信息、网络谣言等问题，如俄罗斯制定《特种军事行动造假责任法》，将传播特定虚假信息的行为纳入刑法规制范畴。**第三**，受到国际环境的影响，各国不断建立健全网络安全立法，提升自身的网络风险防御能力，如欧盟提出的《网络弹性法案》，推动网络设备软硬件安全升级。**第四**，互联网平台已经成为数字社会最为突出的经济形态，传统法律体系难以实现有效规制，欧盟不断出台相关立法实现对巨型平台的约束，以实现其构建公平和有竞争力的数字市场的愿景。**第五**，网络技术发展更新迭代，技术发展带来的社会治理问题不断显现，各国起草相关法案，在新技术新业态领域不断摸索，如加拿大制定《人工智能法案》（AIDA），进一步规范人工智能的商业运用。

（一）数据治理规则全面推进

安全与发展是数据治理规则中两项最为重要的原则，也是各国相关法律法规制定的主要思路。一方面，通过建立健全个人信息保护制度，将主体权利作为数字市场发展的基底，维护个人信息安全；另一

方面，通过加速推进国际间数据跨境协议和国家内部数据共享规则制定，进一步释放数据价值。

1. 个人信息保护规则纵深发展

2022 年，部分国家继续推出个人信息专门立法，部分国家在已有个人信息保护框架下，不断细化各领域内的个人信息保护规则。

一是统一立法持续完善和推进。2022 年 1 月，约旦总理办公室宣布批准《个人数据保护法（草案）》，将加强约旦宪法规定的宪法权利和自由，平衡数字化监管和个人信息保护。欧洲数据保护委员会（EDPB）通过了《数据访问权指南》、更新版的《第 01/2021 号个人数据泄露通知示例指南》《GDPR 第 60 条有关监管合作和一站式执法的指南》，进一步细化 GDPR 适用规则。4 月，日本《个人信息保护法》修正案（APPI）正式生效，日本个人信息保护委员会（PPC）依据修正案更新了《个人编号法》，适用在行政程序中使用数字技术识别特定个人的情形。6 月，泰国《个人数据保护法》正式生效，成为泰国第一部综合性个人数据保护法，该法规定个人数据主体享有受法律保护的权利，如果权利受到侵犯，个人数据主体有权利投诉和要求赔偿；美国众议院和参议院联合发布了《数据隐私和保护法案》草案，这是首个获得两党两院支持的全面的联邦隐私立法草案，该法案在制度设计上既考虑了增强个人数据权利的国际趋势，又有很多有利于数据价值释放的内容，比如“选择退出”机制、有限的私人诉讼权、数据处理企业的忠诚义务等。9 月，阿根廷政府就《个人数据保护法》

提案草案展开公开咨询，该草案对旧法适用范围、数据处理原则、敏感数据等多个方面进行了修改，并在许多地方与 GDPR 保持一致。

二是进一步强化隐私技术的适用。5 月，美国众议院通过了《促进数字隐私技术法案》，进一步推动假名化、匿名化等数据隐私技术的发展；俄罗斯通过了一项法案，要求运营商及时向有关机构报告网络攻击和数据泄露，限制个人信息跨境传输，并对未成年人的生物识别信息的处理提出了限制。

三是强化对生物识别特征个人信息的保护。8 月，苏格兰有关生物识别信息的行为守则（Code of Practice）已获其刑事司法委员会的批准，将规范警察和刑事司法系统“获取、保留、使用和销毁生物特征数据”的行为，该守则计划于年底通过，届时苏格兰将成为世界上第一个拥有生物识别技术法定行为守则的国家；俄罗斯数字发展部对《联邦个人数据保护法》进行修订，将收集和存储在商业机构中的生物识别信息导入统一的生物识别系统（EBS）中，提供更高水平的保护。10 月，欧盟议会成员签署了一份倡议，支持禁止在公共场所使用人工智能相机扫描和识别人脸，预示《人工智能法案》中相关规定将会收紧。

四是针对公共部门和儿童完善个人数据保护规则。7 月，英国信息专员办公室（ICO）发布公共部门执行个人数据保护规则的修改方案，计划全面提高数据保护标准，并采取相关事前预防措施。韩国相关部门联合制定并发布《儿童和青少年个人信息保护基本计划》，将

进一步提升儿童个人信息的保护水平。

2.数据跨境相关规则持续推进

全球化进程不断加速，数字经济不断发展，使得数据跨境流动持续成为新一轮国际经贸规则中的前沿议题。同时，由于数据跨境流动管理天然涉及到的多双边规则互认、标准互通，以及复杂的地缘政治关系，当前，一些国家和地区一方面持续完善自身立法，如，2022 年 8 月，俄罗斯修改《联邦个人数据保护法》，严格限制了俄罗斯公民的个人信息流向“不友好国家”。另一方面，也呈现将数据跨境流动管理用做政治工具的趋势，既拉拢盟友，又排挤对手，如，2022 年 3 月，欧盟委员会和美国宣布已就新的跨大西洋数据隐私框架达成原则性协议，该框架将促进跨大西洋数据流动，并解决欧盟法院在 2020 年 7 月的 Schrems II 案件裁决中提出的问题。4 月，欧盟、美国 and 英国正努力通过经济合作与发展组织（OECD）达成一项国际协议，该协议将为国家安全机构访问个人数据制定标准；加拿大、日本、韩国、菲律宾、新加坡、中国台湾、美国发表了关于建立全球跨境隐私规则（CBPR）论坛的声明，该论坛旨在通过多边合作促进可信全球数据流动建设，将亚太经合组织框架下的 CBPR 转变为一个全球所有国家都可以加入的体系。7 月，英国与韩国针对数据跨境流动签署充分性认定协议。9 月，七国集团的隐私管理机构举行了为期两天的峰会，讨论如何简化成员国之间的数据跨境流通，会议承诺“为企业创造满足其需求的数据跨境传输工具”，并强调了司法公正的重要性。

3.数据共享规则推动数据价值释放

除国际间的数据跨境协议，国家和地区内部数据共享规则也是数据治理规则的重要构成，有利于打破企业、公共部门等多方主体间的流通壁垒，进一步释放数字经济和社会价值。2022 年 2 月，欧盟发布《数据法案》，该法案以物联网和云服务产生的数据资产为切入口，重点探讨产品数据的流通共享规则，为欧盟工业数据战略、绿色交易数据空间、智能交通、电力、金融科技等领域的数据共享互通提供了更为先进和落地的指导路径，确保数字环境的公平性，为数据创新驱动提供机会。5 月，欧洲理事会批准通过了《数据治理法》（DGA），该法将增强公民对数据共享的信任，促进在欧盟内部不同部门之间的数据共享，并确立了一系列数据发展战略，为人工智能等新技术领域发展创造良好的法律环境。

（二）网络内容治理持续推进

伴随互联网内容产业全新业态逐渐形成，网络谣言和虚假信息问题愈演愈烈，未成年人的网络保护问题愈加突显。在此背景之下，全球主要国家和地区的内容执法呈加强态势，制定或者修改内容规范开始成为各国应对这一问题的重要手段。

一是加速制定内容规范。2022 年 4 月，法国参议院提出加强法国媒体独立性的 32 项提案，呼吁对已经“过时”的《1986 年通讯自由法》进行彻底改革，包括设立“独立管理员”，确保编辑人员的独立性并防止利益冲突等。6 月，欧盟发布修订版《虚假信息行为守则》，

提出了多项涉及虚假信息治理的有效举措，包含减少对虚假信息传播者的经济激励、提升政治广告的透明性、提升网络用户应对虚假信息的能力等内容；加拿大议会下院通过《在线流媒体法》，将在线流媒体平台置于该国广播监管机构的管理之下，并强制网飞（Netflix）、油管（YouTube）等流媒体公司提供更多本地内容。同时，主要国家尤其突出对儿童的尊重和保障，着手制定更多儿童网络保护规则。2022 年 1 月，法国议会通过了《家长控制工具法》，该法对个人电脑、智能手机、智能手表和游戏机在内的各种联网设备的制造商提出了新的义务，即必须免费激活设备中的家长控制工具，保护儿童免受不适合其年龄的在线内容的伤害。

二是俄乌冲突成为各国在内容政策方面的重要背景。在俄乌冲突爆发之后，网络中充斥着各类军事消息，主要国家出于自身利益考虑，对认定的“虚假信息”进行治理，呈现出对“虚假信息”的认定标准并不统一的情况。俄乌冲突开始之后，欧美等西方国家和地区认为俄罗斯一些媒体，如“今日俄罗斯”等在网上传播关于冲突的“虚假信息”，因此将其封禁，之后俄罗斯也封禁了包括美国之音、英国广播公司、德国之声等媒体，指责其散布“负面报道”，在此背景之下，俄罗斯于 2022 年 3 月制定了《特种军事行动造假责任法》，通过立法明确了对传播“虚假信息”的行为的惩罚，规定散布俄军虚假信息将被处以最高 15 年的监禁，鼓励国际制裁俄罗斯、公开反对俄军使

用武力也面临相应的刑事责任¹。

（三）网络安全政策法规持续出台

网络空间已经成为了国际政治与经济交往的主要阵地，网络安全成为国家安全的重要组成部分，各国越来越重视通过制定网络安全战略和立法来提升自身抵御风险的能力。除网络安全顶层制度设计不断完善外，关键信息基础设施、重点行业领域的规定也不断完善。

1. 网络安全顶层设计进一步完善

多国通过制定法规和战略进一步完善网络安全顶层设计。2022 年 1 月，英国政府就《提高英国网络弹性的立法提案》展开公开咨询，计划以此加强其抵御网络攻击的能力。3 月，美国通过了《加强美国网络安全法》，对相关设施和机构运营者提出了安全报告的要求，并进一步推动网络安全措施的现代化。7 月，俄罗斯国家杜马通过了对其刑法和刑事诉讼法的修正案，将在使用网络安全设备时屡次违规定为刑事犯罪。9 月，欧盟公布了《网络弹性法案》提案，拟提高网络安全标准，推动使用“更安全的硬件和软件”；爱沙尼亚通过了《网络安全法》的修正案，授权政府创设必要的监管措施以确保网络安全，并设立新的爱沙尼亚信息安全标准（E-ITS）。11 月，欧洲议会通过《关于在欧盟范围内实现高度一致的网络安全措施的指令》（NIS2 指令），将正式建立欧洲网络危机联络组织网络（EU-CyCLONe），进一步扩大网络安全规制范围。

¹ <http://duma.gov.ru/news/53632/>

2. 关键信息基础设施安全持续受到关注

关键信息基础设施直接关涉国家安全，成为网络安全领域的重点关注问题，在当前极为复杂的国际政治及经济局势之下，也成为各国的立法关注重点。主要国家和地区针对关键信息基础设施保护构建了相关制度。

一是重视关键信息基础设施保护制度建立。2022 年 3 月，澳大利亚政府通过了《关键基础设施保护法》，将提高国家关键基础设施保护框架的安全性和弹性，保护澳大利亚公民所依赖的基本服务免受物理、供应链、网络和人员威胁；俄罗斯总统普京签署了保障技术独立性的总统令，决定禁止在未经事先批准的情况下为关键基础设施购买外国软件，且要求公共机构和其他主体要在 2025 年前停止使用外国软件。二是强化关键信息基础设施网络事件报告制度。美国总统拜登签署了《关键基础设施网络事件报告法》，要求关键基础设施运营商向网络安全和基础设施安全局新成立的网络事件审查办公室报告网络事件和勒索软件攻击。三是关注保护关键信息基础设施免受其他国家的侵害。6 月，爱尔兰发布了《第三国交易审查法案》，保护关键技术和基础设施免受敌对行为的侵害。

3. 重点领域网络安全保护措施加速推进

除了网络安全顶层设计及关键信息基础设施安全保护之外，各国还加速制定重点行业重点领域的网络安全保护措施，进一步充实、巩固自身网络安全防御体系。

2022 年 3 月，俄罗斯国家杜马通过了一项关于向使用国内地理信息技术过渡的联邦法律，该法要求各级政府机关及其下属单位需要使用国产地理信息软件处理空间数据。5 月，美国总统拜登签署了《国家网络安全防范联盟法》，该法将授权国土安全部（DHS）开展网络安全培训，提供安全技术相关的训练及教育方案；美国众议院金融服务委员会批准了《2022 年加强金融部门网络安全法案》，该法案将修改针对信用机构及相关服务提供商的监管和审查要求。7 月，美国《州和地方政府网络安全法》正式通过，将改善联邦网络安全机构与地方政府之间的信息共享；俄罗斯对《电信法》进行了修改，以应对卫星网络的安全问题²。

（四）超大平台事前监管举措持续落地

数字平台利用区块链、人工智能、大数据、物联网、云计算等新技术，突破时空限制，连接各类主体，构建联动交互数字经济生态，采集、共享、利用各类主体的数据提高交易效率，是支撑和稳定经济运行的重要组织形式。尤其用户众多、体量巨大、业务普遍的超大型平台，更是具有连接中小企业和消费者的重要地位，在网络空间下构建了围绕核心平台服务的重要生态系统。同时，超大平台的不规范行为也可能带来巨大的系统性风险，传统的电子商务、反垄断立法在防范这一风险中的作用越来越受到限制。欧盟反思传统立法的不足，开始通过新的立法应对超大平台的各种挑战和新问题，并因其自身产业

² <http://duma.gov.ru/news/55175/>

发展的独有特点，在全球相关规则的制定中成为引领者和主导者。欧盟曾在报告《2030 数字罗盘：欧盟数字十年战略》中指出，欧盟必须在自身优势的基础上继续发展开放和竞争的单一市场，将欧盟价值观嵌入牢固的规则之中，成为国际贸易中坚定的参与者³。

2022 年，欧盟稳步推进相关立法，进一步拓展其数字市场规则，欧盟曾于 2020 年 12 月提出了一个有关数字市场的一揽子计划，其中包括《数字服务法》（DSA）和《数字市场法》（DMA）两项立法，这两项立法在今年都获得通过。其中，通过《数字市场法》强化对超大平台市场竞争的规范，7 月，欧盟理事会批准通过了《数字市场法》，该法为作为“守门人”的大型科技平台企业在欧洲的运营和服务建立了客观的标准和规范，确保“守门人”的日常运营活动符合欧盟的价值观。通过《数字服务法》强化超大平台的内容管理、透明度义务。11 月，欧盟《数字服务法》正式生效，该法有助于为数字中介业务服务商提供统一的监管标准，优化欧盟各成员国主管机关之间的跨境沟通和协调，并提供更加安全的数字环境、提高信息透明度、加强对于消费者的保护。

（五）新技术新业务催生新立法

1. 各国加速制定人工智能监管相关规范

人工智能在当前迎来了爆发式增长的新高潮，但潜在的各种风险

³ 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade, at <https://eufordigital.eu/wp-content/uploads/2021/03/2030-Digital-Compass-the-European-way-for-the-Digital-Decade.pdf>

也开始涌现，各国非常重视人工智能技术的潜在风险，不断制定相关政策法规，初步形成了人工智能规制框架。

一是制定综合性人工智能立法。2022 年 1 月，欧洲议会和欧盟委员会开始就拟议的《人工智能法案》进行联合讨论，相关谈判激烈推进，涉及多方利益协调。6 月，加拿大提出《人工智能和数据法案》（AIDA），主要规范国际和省际商务贸易中的人工智能应用，例如提出了统一的人工智能开发和设计标准。8 月，约旦内阁批准了《国家人工智能伦理宪章》，宪章规定了人工智能基本道德原则，包括问责、透明度、公正性、尊重隐私、促进法治及人权等；9 月，欧盟委员会发布《人工智能责任指令》草案，将有针对性地协调各国人工智能的责任规则，使人工智能相关受害者更容易获得赔偿。

二是完善人工智能立法的配套标准。人工智能技术标准作为立法的重要补充，为行业发展提供具体指引。2022 年 1 月，英国艾伦·图灵研究所将领导制定人工智能的全球技术标准。6 月，欧洲标准化委员会 (CEN)、欧洲电工标准化委员会 (CENELEC) 和欧洲电信标准协会 (ETSI) 宣布将共同制定《人工智能法案》的技术标准。

2.5G 相关立法进一步深化

5G 是当前信息通信领域的关键技术，各国高度重视 5G 战略发展，将 5G 安全与数字主权、国家安全乃至政治体制相联系，通过修改相关立法以在 5G 发展中取得战略主动地位。

2022 年 2 月，英国政府就《电信（安全）法》的修改与业界进行

磋商，该法将赋予政府权力，以限制“高风险供应商设备”在公共网络中的使用。5 月，加拿大政府发布禁令，禁止华为和中兴参与其第五代网络建设，相关企业必须在 2024 年 6 月 28 日之前移除或终止华为和中兴的 5G 设备。7 月，巴西联邦参议院修改《天线法》，将授权在城市地区安装电信基础设施，确保 5G 移动网络和其他物联网基础设施在该国的快速部署。

四、网络立法展望

我国正在由网络大国迈向网络强国，网络法治化进程不断加速。网络领域立法是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，下一步需要纵深推进体系化建设。围绕“3+1”的体系框架，建议深入推进数据、设施、技术方面立法工作，强化平台治理的制度基础。此外，要坚持促进发展和监管规范两手抓、两手都要硬，在明确安全底线的同时，建议重视以立法促进数字经济发展，研究制定数字经济促进相关立法，全面构建发展和安全并重的网络立法体系。

（一）加快完善数据治理领域配套立法

完善《数据安全法》相关配套。《数据安全法》出台之后，相关的配套措施也不断制定。未来，可以针对需要明确的重点问题进一步推动配套文件制定出台。一是加快制定出台《网络数据安全条例》，进一步明确《数据安全法》的重要数据、分类分级等制度的具体要求；二是推动行业主管部门尽快明确各行业、各领域数据分类分级的明确标准，进一步提高立法可操作性，为行业企业提供具体实践指导；三

是推动各类主体尽快确定重要数据目录，各行业、各领域主管部门尽快明确行业领域的重要数据具体目录，各类企业应当在自身义务基础之上根据相关要求明确企业重要数据。

完善《个人信息保护法》相关配套。《个人信息保护法》确立了个人信息处理活动的法律依据。未来，为进一步促进个人信息的合理利用，可以加快制定相关配套规则。一是完善个人信息跨境提供的配套制度，建议国家网信部门加快出台标准合同的适用规则与文本，明确个人信息保护认证的具体实施规范；二是推动落实各行业领域个人信息保护要求与《个人信息保护法》的衔接工作，建议金融、医疗健康等行业、领域的主管部门梳理行业领域所涉及的个人信息以及监管要求，在《个人信息保护法》的法律基础上明确行业领域个人信息保护规定；三是持续完善针对特殊主体的配套规则，健全未成年人、残疾人、小型个人信息处理者等特殊领域个人信息保护制度。

加快研究制定释放数据要素价值的相关立法。通过统一立法进一步明确释放数据价值的具体措施，如部分明确数据的权属问题，明确数据交易的实施路径、交易方式、交易标准等要求，从法律层面统筹实现数据对数字经济的创新推动作用。

（二）强化对基础设施的促进和保护

加快制定出台《电信法》。确立对新型网络基础设施的保护性、促进性措施，保障 5G 基站等规划、建设和运营，完善新形势下互联互通的内涵和要求。**研究推进数字身份立法。**通过数字身份立法建立

健全数字身份制度，将身份核验服务统一到政府服务的框架下，协调与个人信息保护等相关制度的关系。

（三）逐步推进数字技术法律制度体系

针对新兴数字技术带来的新挑战和新问题，我国已经陆续制定相关立法，将区块链、汽车数据、算法推荐、深度合成等纳入法治规范。与此同时，新技术新应用持续发展，特别是元宇宙的兴起，数字技术综合化、泛在化趋势明显，网络空间中越来越综合运用多种新技术实现虚拟场景。未来，建议同步推进“小快灵”立法，对普及性高、风险较大的新技术新应用进行规制，同时探索研究统一性的技术相关立法，通过数字技术统一立法，以技术备案、风险评估等手段，优化对各项新技术新业务的管理和扶持，推动新技术新业务在规范的轨道上创新发展。

（四）研究制定《数字平台法》确立分类分级制度

当前，我国尚未制定统一的平台立法，对平台的规制主要存在于分散的立法当中，各个行业领域的规则不尽统一。实践中，不同类别平台缺乏差异化监管措施，建议研究制定《数字平台法》，在法律层面上统一平台的分级分类和义务设置，进一步平衡安全 and 发展的需求，针对中小平台以鼓励发展、提供扶持为主，建立一定的豁免制度；针对超大型平台建议进一步完善义务配置，提高超大型平台的合规标准，充分防范超大型平台可能带来的系统性风险。

附件：2022 年网络立法梳理

效力位阶	名称	发文字号	发布日期	实施日期
法律	《反垄断法 (2022 修正)》	中华人民共和国主席令 第 116 号	2022.06.24	2022.08.01
	《反电信网络诈骗法》	中华人民共和国主席令 第 119 号	2022.09.02	2022.12.01
部门规章	《网络安全审查办法》	国家互联网信息办公室、中华人民共和国国家发展和改革委员会、中华人民共和国工业和信息化部、中华人民共和国公安部、中华人民共和国国家安全部、中华人民共和国财政部、中华人民共和国商务部、中国人民银行、国家市场监督管理总局、国家广播电视总局、中国证券监督管理委员会、国家保密局、国家密码管理局令 第 8 号	2022.01.04	2022.02.15
	《互联网信息服务算法推荐管理规定》	国家互联网信息办公室、工业和信息化部、中华人民共和国公安部、国家市场监督管理总局令 第 9 号	2022.01.04	2022.03.01
	《互联网用户账号信息管理规定》	国家互联网信息办公室令 第 10 号	2022.06.27	2022.08.01
	《数据出境安全评估办法》	国家互联网信息办公室令 第 11 号	2022.07.07	2022.09.01
	《药品网络销售监督管理办法》	国家市场监督管理总局令 第 58 号	2022.09.02	2022.12.01
	《中央企业合规	国务院国有资产监	2022.09.16	2022.10.01

效力位阶	名称	发文字号	发布日期	实施日期
	《管理办法》	督管理委员会令 第 42 号		
	《人身保险产品 信息披露管理办 法》	中国银行保险监督 管理委员会令 2022 年第 8 号	2022.11.17	2023.06.30
	《互联网信息服务 深度合成管理 规定》	国家互联网信息办 公室、中华人民共 和国工业和信息化部、中华人民共和 国公安部令 第 12 号	2022.12.11	2023.1.10
法律法规 配套规范 文件	《关于推动平台 经济规范健康持 续发展的若干意 见》	发改高技〔2021〕 1872 号	2022.01.18	
	《关于加强网络 预约出租汽车行 业事前事中事后 全链条联合监管 有关工作的通 知》	交办运〔2022〕6 号	2022.02.15	2022.02.15
	《关于试行汽车 安全沙盒监管制 度的通告》	市场监管总局、工 业和信息化部、交 通运输部、应急 部、海关总署通告 2022 年第 6 号	2022.04.01	
	《关于进一步加 强新能源汽车企 业安全体系建设的 指导意见》	工信厅联通装 〔2022〕10 号	2022.04.08	
	《关于加强网络 视听节目平台游 戏直播管理的通 知》	网函〔2022〕27 号	2022.04.15	
	《关于加强打击 治理电信网络诈 骗违法犯罪工作 的意见》	中共中央办公厅、 国务院办公厅	2022.04.18	
	《关于规范网络 直播打赏 加强	中央文明办、文化 和旅游部、国家广	2022.05.07	

效力位阶	名称	发文字号	发布日期	实施日期
	未成年人保护的 意见》	播电视总局、国家 互联网信息办公室		
	《关于推进实施 国家文化数字化 战略的意见》	中共中央办公厅、 国务院办公厅	2022.05.22	
	《网络预约出租 汽车监管信息交 互平台运行管理 办法》	交运规〔2022〕1 号	2022.05.24	2022.07.01
	《广播电视和网 络视听领域经纪 机构管理办法》	广电发〔2022〕34 号	2022.05.30	2022.06.30
	《关于开展数据 安全管理认证工 作的公告》	国家市场监督管理 总局、国家互联网 信息办公室公告 2022 年第 18 号	2022.06.09	
	《移动互联网应 用程序信息服务 管理规定(2022 修订)》	国家互联网信息办 公室	2022.06.14	2022.08.01
	《关于加强数字 政府建设的指导 意见》	国发〔2022〕14 号	2022.06.23	
	《关于做好智能 网联汽车高精度 地图应用试点有 关工作的通知》	自然资源部办公厅	2022.08.02	
	《关于开展电子 认证服务合规性 专项整治工作的 通知》	工信厅信发函 〔2022〕183 号	2022.08.02	
	《关于开展银行 保险机构侵害个 人信息权益乱象 专项整治工作的 通知》	银保监会办公厅	2022.08.03	
	《关于进一步加 强政务数据有序 共享工作的通 知》	文化和旅游部	2022.08.04	

效力位阶	名称	发文字号	发布日期	实施日期
	《关于加快场景创新以人工智能高水平应用促进经济高质量发展的指导意见》	国科发规〔2022〕199 号	2022.08.12	
	《医疗卫生机构网络安全管理办法》	国卫规划发〔2022〕29 号	2022.08.29	2022.08.29
	《关于促进智能网联汽车发展维护测绘地理信息安全的通知》	自然资规〔2022〕1 号	2022.08.30	
	《关于办理信息网络犯罪案件适用刑事诉讼程序若干问题的意见》	法发〔2022〕23 号	2022.08.30	2022.09.01
	《数据出境安全评估申报指南（第一版）》	国家互联网信息办公室	2022.08.31	
	《互联网弹窗信息推送服务管理规定》	国家互联网信息办公室、工业和信息化部、国家市场监督管理总局	2022.09.09	2022.09.30
	《互联网跟帖评论服务管理规定》	国家互联网信息办公室	2022.11.16	2022.12.15
	《电力行业网络安全管理办法》	国能发安全规〔2022〕100 号	2022.12.12	2022.12.12
	《电力行业网络安全等级保护管理办法》	国能发安全规〔2022〕101 号	2022.12.12	2022.12.12
	《工业和信息化领域数据安全管理办法（试行）》	工信部网安〔2022〕166 号	2022.12.13	2023.01.01
	《关于进一步规范移动智能终端应用软件预置行为的通告》	工信部联信管函〔2022〕269 号	2022.12.14	2023.01.01

效力位阶	名称	发文字号	发布日期	实施日期
法律法规 征求意见稿	关于修改《中华人民共和国网络安全法》的决定（征求意见稿）	国家互联网信息办公室	2022.09.14	
	《中华人民共和国反不正当竞争法（修订草案征求意见稿）》	国家市场监督管理总局	2022.11.22	
部门规章、规范性文件 征求意见稿	《人类遗传资源管理条例实施细则（征求意见稿）》	科学技术部	2022.03.21	
	《证券期货业网络安全管理办法（征求意见稿）》	中国证监会	2022.04.29	
	《个人信息出境标准合同规定（征求意见稿）》	国家互联网信息办公室	2022.06.30	
	《电信领域违法行为举报处理规定（征求意见稿）》	工业和信息化部	2022.07.08	
	《关于开展网络安全服务认证工作的实施意见（征求意见稿）》	市场监管总局	2022.07.21	
	《自动驾驶汽车运输安全服务指南（试行）》（征求意见稿）	交通运输部	2022.08.08	
	《广播电视和网络视听节目制作经营管理规定（征求意见稿）》	国家广播电视总局	2022.08.08	
	《化妆品网络经营监督管理办法	国家药品监督管理局	2022.08.17	

效力位阶	名称	发文字号	发布日期	实施日期
	《（征求意见稿）》			
	《公路水路关键信息基础设施安全保护管理办法（征求意见稿）》	交通运输部	2022.08.23	
	《网信部门行政执法程序规定（征求意见稿）》	国家互联网信息办公室	2022.09.08	
	《道路机动车辆生产准入许可管理条例（征求意见稿）》	工业和信息化部	2022.10.28	
	《关于开展智能网联汽车准入和上路通行试点工作的通知（征求意见稿）》	工业和信息化部	2022.11.02	

中国信息通信研究院

地址：北京市海淀区花园北路 52 号

邮编：100191

电话：010-62302973

传真：010-62304980

网址：www.caict.ac.cn

