

互联网法律白皮书



中国信息通信研究院
2021年12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

2021 年是“十四五”规划的开局之年，网络法治建设全面开启新征程。本报告回顾了我国“十三五”期间网络法治领域取得的重要成效，以 2020 年 12 月到 2021 年 12 月为周期，总结了过去一年我国互联网立法以及部分执法的最新进展和国际网络法治领域的最新立法趋势，对未来网络法治领域的发展进行了展望。根据《立法法》的规定，立法活动主要包括法律、行政法规、地方性法规、国务院部门规章和地方政府规章的制定、修改和废止。因此，本报告主要聚焦于此类立法活动，同时考虑到行政规范性文件作为立法的配套规则在我国具有一定的约束力，部分行业守则和标准也在网络法治体系建设中发挥了重要作用，为更好地梳理和研判网络法治发展趋势，本白皮书也纳入了部分重要的行政规范性文件、行业守则和标准。

“十三五”期间，我国网络法治领域立法取得了显著成效，基础法律框架初步建成，前沿立法领域也在不断探索。过去一年，我国网络法治建设取得突破性进展，国家重要立法密集出台，进一步夯实了互联网法律体系的制度基础。网络安全制度体系基本完成，数据治理制度体系全面展开，网络空间生态治理强基固本，网络社会治理服务高质量发展，新技术新业务领域强化风险预防，涉外立法领域充实制度工具。

从国际来看，网络安全管理开展战略布局，个人信息保护规则

进一步深化，网络内容管理重点关注平台责任，网络领域反垄断改革持续深入，新技术新业务重点应用立法加速推进。

下一步，按照党中央对网络法治领域提出的总体性要求，未来网络法治领域应加强网络法律体系理论研究，积极推动基础立法配套规则制定；正视安全风险，构建风险防范制度体系；统筹内外双循环立法局势，优化内外互动通融的制度保障体系；培育融合互补的网络内容生态，打造多元创新的制度格局。

今年是《互联网法律白皮书》发布第五年，中国信息通信研究院总结了过去五年的法律研究工作和成果，形成本白皮书，希望能为社会各界了解互联网领域立法最新趋势和动态提供有价值的参考。

目 录

一、“十三五”时期国内互联网法律体系发展综述	1
（一）党中央对全面依法治国和依法治网作出重要部署	1
（二）网络空间法治建设成为全面依法治国的关键领域	2
（三）依法治网的内涵和外延不断丰富和拓展	5
二、2021 年我国互联网立法情况	7
（一）网络安全法规体系构建基本完成，重点领域立法加速	7
（二）数据治理法规体系全面展开，全方位推动立法改革	9
（三）网络空间生态治理立法强基固本，聚焦新业态新技术	13
（四）网络社会治理立法服务高质量发展，紧贴民生福祉	16
（五）新技术新业务加速立法探索，强化风险防范	20
（六）涉外立法领域充实制度工具，扩大国际影响力	22
（七）小结	24
三、2021 年国际互联网立法情况	25
（一）网络安全开展立法战略布局，博弈加剧	25
（二）个人信息保护法律规则进一步深化，立法建设进程加速	28
（三）网络内容立法重点关注平台责任，完善规制工具	34
（四）网络领域反垄断立法改革呼声加大，执法常态化	36
（五）新技术新业务重点应用战略和立法并进，强调风险管控	41
（六）小结	44
四、未来法治建设展望	45
（一）加强网络法律体系研究，积极推动基础立法配套规则制定	46
（二）正视安全风险，构建风险防范法律制度体系	47
（三）统筹国内法治和涉外法治，优化内外互动通融的制度保障体系	48
（四）培育融合互补的网络内容生态，打造多元创新的法律制度格局	50
附件一：2021 年网络法治大事记	53
附件二：2021 年互联网立法梳理	55

图 目 录

表 1 党中央关于网络法治领域的重要部署 3

表 2 党中央对依法治网的要求逐步深化 5

表 3 2021 年国内互联网立法 55

一、“十三五”时期国内互联网法律体系发展综述

“十三五”时期，党中央从坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度定位和布局法治，统筹推进科学立法、严格执法，加快推进中国特色社会主义法治体系建设，开创了法治中国建设新局面。党中央在依法治国总体部署之下，确立了依法治网的总体路径和要求。网络空间法治化进程稳步推进，相关法律法规先后出台，依法治网格局逐步形成。

（一）党中央对全面依法治国和依法治网作出重要部署

党的十八大以来，尤其是党的十九大以来，党中央提出一系列全面依法治国新理念新思想新战略，引领我们建设稳定有序、公平正义的和谐社会。

党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。党的十九大召开后，中央全面依法治国委员会组建，从全局和战略高度对全面依法治国作出一系列重大决策部署。2020年11月，习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上强调推进全面依法治国要全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，从把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的实际出发，围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目

标，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以解决法治领域突出问题为着力点，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。习近平法治思想成为全面依法治国的根本遵循和行动指南。

（二）网络空间法治建设成为全面依法治国的关键领域

党中央对网络法治的要求在逐步向纵深迈进，明确了网络法治总体框架体系，确定了建立健全网络综合治理体系的目标，逐步将社会治理从现实社会向网络空间覆盖，网络空间治理的重要性和关键性不断凸显。

从政治层面看，习近平总书记指出“过不了互联网这一关，就过不了长期执政这一关。”“网络空间已经成为人们生产生活的新空间，那就也应该成为我们党凝聚共识的新空间。”习近平总书记强调，实现“两个一百年”奋斗目标，需要全社会方方面面同心干，需要全国各族人民心往一处想、劲往一处使。我国在传统线下领域已经建立了相对成熟的法律体系，而网络空间越来越成为人们生产生活的重要载体，相关的规则体系需要深入探索和研究，通过网络法治在网络空间为国家、社会立规矩，在网络空间凝聚人民在法治上的共识，树立共同的目标和价值观。

从经济发展层面来看，网络空间的发展事关党的长期执政，事关国家长治久安，事关经济社会发展和人民群众福祉。纵观世界文

明史，每一次产业技术革命，都给人类生产生活带来巨大而深刻的影响。全球主要国家和地区都把互联网作为经济发展、技术创新的重点，把互联网作为谋求竞争新优势的战略方向。能不能适应和引领互联网发展，成为决定大国兴衰的关键。网络法治涉及在网络空间布局经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的各个领域，必须加强顶层设计、统筹谋划。

表 1 党中央关于网络法治领域的重要部署

时间	文件名	关于网络法治的规定
2014 年党的十八届四中全会	《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》	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
2017 年党的十九大	《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》	加强互联网内容建设，建立网络综合治理体系，营造清朗的网络空间
2019 年党的十九届四中全会	《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》	建立健全网络综合治理体系，加强和创新互联网内容建设，落实互联网企业信息管理主体责任，全面提高网络治理能力，营造清朗的网络空间。
2020 年	《法治社会建设实施	完善网络法律制度。通过立改废释并举

	纲要(2020—2025年)》	等方式,推动现有法律法规延伸适用到网络空间。完善网络信息服务方面的法律法规,修订互联网信息服务管理办法,研究制定互联网信息服务严重失信主体信用信息管理办法,制定完善对网络直播、自媒体、知识社区问答等新媒体业态和算法推荐、深度伪造等新技术应用的规范管理办法。完善网络安全法配套规定和标准体系,建立健全关键信息基础设施安全保护、数据安全管理和网络安全审查等网络安全管理制度,加强对大数据、云计算和人工智能等新技术研发应用的规范引导。研究制定个人信息保护法。健全互联网技术、商业模式、大数据等创新成果的知识产权保护方面的法律法规。修订预防未成年人犯罪法,制定未成年人网络保护条例。完善跨境电商制度,规范跨境电子商务经营者行为。积极参与数字经济、电子商务、信息技术、网络安全等领域国际规则和标准制定。
--	-----------------	--

来源:各政府网站

表 2 党中央对依法治网的要求逐步深化

第一阶段：网络法治 顶层制度框架形成	第二阶段：网络法治 顶层制度持续完善	第三阶段：网络法治 顶层制度迈向纵深
斯诺登事件引发全球网络安全危机。网络安全成为事关政治、经济、文化、社会、军事等领域新的风险点。中央网络安全和信息化领导小组成立，党的十八届四中全会将网络法治领域的顶层设计定位为网络信息服务、网络安全和网络社会管理。	各项互联网法律法规的制定迈入快车道。加强网络意识形态阵地管控成为党中央的关注重点。社会治理理念开始运用于网络媒体的监管与治理，强调法治化思维和社会协同思维。党中央提出加强互联网内容建设，建立网络综合治理体系的要求。	网络治理已经成为社会治理的重要组成部分。党中央提出推动社会治理从现实社会向网络空间覆盖，建立健全网络综合治理体系，加强依法管网、依法办网、依法上网，全面推进网络空间法治化，营造清朗的网络空间。

来源：各政府网站

（三）依法治网的内涵和外延不断丰富和拓展

根据党中央对全面依法治国的部署，以及对网络法治建设提出的要求，网络法治建设进入新里程。网络法治体系可以分成三个层面：一是网络要素规范，是指以网络空间为独立规范对象，包括规

范网络基础设施、网络运行算法、新技术新应用、数据等对象，涉及网络安全、新技术新业态管理等领域。**二是**网络行为规范，是指对网络空间内所形成的各类法律关系的调整，具体包括网络内容管理、电子商务规范、数据交易规范等，涉及数据治理、网络生态治理等领域。**三是**数字社会规范，是指对网络空间深度融合传统社会所形成的数字社会秩序进行规范，包括个人信息保护、弱势群体权益保护、数字劳动权益保障、涉外法治等方面，涉及网络社会管理和涉外法治领域。“十三五”期间，我国在相关领域取得了显著成效：

网络安全领域，我国出台了《网络安全法》《反恐怖主义法》等法律法规，明确了网络安全管理基本要求，并且在《网络安全法》之下，推动制定相关配套规则。

数据治理领域，我国出台了《民法典》，对数据和网络虚拟财产的保护作了原则性规定，并基于社会现实的需要，在“人格权编”中系统地确立了个人信息保护制度。《民法典》对个人信息保护制度的基本规则与制度的规定，为我国后续个人信息保护和数据治理的立法工作奠定了基础。

网络生态治理领域，我国制定修订了《互联网新闻信息服务管理规定》《网络信息内容生态治理规定》等管理规定，在此基础上进一步出台了一系列规范性文件，对直播、搜索等各种业态和账号等特定的服务环节进行规范。制定了《电子商务法》，解决电子商务发展中的突出矛盾和问题，建立开放、共享、诚信、安全的电子商务发展环境。

网络社会管理领域，我国颁布《未成年人保护法》，设“网络保护”专章对监管机构职责、网络信息内容管理、未成年人个人信息保护、网络服务提供者责任、网络欺凌及侵害的预防和应对、网络沉迷防治等作出全面规范。修订《反不正当竞争法》，设置“互联网不正当竞争专条”，对互联网不正当竞争行为进行规制。

新技术新业态管理领域，我国通过制定《区块链信息服务管理规定》《网络音视频信息服务管理规定》等规定对新技术新业务的市场准入、数据安全管理和消费者权益保护等制度进行规范。

涉外法治领域，我国《网络安全法》明确了网络空间主权的原則，对数据跨境流动等涉外制度进行了明确规定。制定出台了《不可靠实体清单规定》等应对外国制裁和维护我国权益的法律规范。

二、2021 年我国互联网立法情况

过去一年，我国网络法治建设取得了突破性进展，国家重要立法密集出台，进一步夯实了网络法治体系的制度基础。

（一）网络安全法规体系构建基本完成，重点领域立法加速

1. 关键信息基础设施配套立法顺利出台

2021 年 7 月 30 日，《关键信息基础设施安全保护条例》（以下简称《条例》）正式出台。作为《网络安全法》的重要配套立法，《条例》积极应对国内外网络安全保护的主要问题和发展趋势，为下一步加强关键信息基础设施安全保护工作提供了重要法治保障。《条例》

界定了适用范围、监管主体、评估对象等关键信息基础设施安全保护相关基本要素，提出了安全保护要求及措施，确保对象具体、权责清晰、任务明确，为安全保护工作开展提供系统指引和工作遵循。

2.网络漏洞管理等配套立法规则出台

为落实《网络安全法》中网络漏洞、实名制等相关要求，2021年7月13日，工业和信息化部、国家互联网信息办公室、公安部联合印发规范性文件——《网络产品安全漏洞管理规定》，首次从产品视角来管理漏洞，通过对网络产品漏洞的收集、研判、追踪、溯源，立足于供应链全链条，对网络产品进行全周期的漏洞风险跟踪。此外，有关部门还通过规范性文件进一步明确有关具体规则。9月13日，工业和信息化部发布《关于加强车联网卡实名登记管理的通知》，明确不同销售阶段车联网卡实名登记要求，防范车联网中的安全风险。9月15日，工业和信息化部发布《关于加强车联网网络安全和数据安全工作的通知》，对车联网的网络安全和数据安全提出了基本要求。

3.反电信网络诈骗提上立法进程

2021年10月19日，《反电信网络诈骗法（草案）》提交全国人大常委会首次审议，于23日公布，并且公开征求社会意见。草案的制定秉持了“小切入立法”以及“急用先行”的原则，对现实需求做出回应的同时，全面提升反电信网络诈骗工作的法治化、规范化水平。草案立足源头治理，打击“两卡”犯罪，强化实名制管理，突出新技

术整治，完善救济措施，对内建立全链条整治工作机制，对外积极稳妥推进国际执法司法合作。

（二）数据治理法规体系全面展开，全方位推动立法改革

1. 数据安全领域确立基础性法律

数据是数字经济的基础性战略资源，数据治理能力是国家竞争力的体现。2017 年，习近平总书记提出“要加强政策、监管、法律的统筹协调，加快法规制度建设。要制定数据资源确权、开放、流通、交易相关制度，完善数据产权保护制度。”今年 6 月，《数据安全法》正式出台，数据治理制度实现从无到有的“突破”，成为我国安全领域基础性法律。

《数据安全法》坚持安全与发展并重原则，在确立“数据安全”首要目标的同时，兼顾“数据开发利用”和“个人、组织的合法权益”。该法重点确立了数据安全保护的各项基本制度，完善了数据分类分级、重要数据保护、数据安全审查、跨境数据流动和数据交易管理等重要制度，形成了我国数据安全的顶层设计。

2021 年 11 月，国家互联网信息办公室发布《网络数据安全管理条例（征求意见稿）》向社会公开征求意见，对网络数据处理活动中涉及的个人信息保护、重要数据安全、跨境数据流动规范等内容进行了全方位、多层次的细化规定，该条例将成为《数据安全法》的主要配套规则之一。

2.跨境数据流动构建结构严密的法律制度框架

数据成为数字经济时代国际竞争的核心焦点之一，各国通过个人信息保护法、数据出口管制法等立法，明确数据合法、有序自由流动的制度和规范，维护本国的数据利益。我国《网络安全法》最早对数据跨境流动进行了规定，《出口管制法》对出口物项相关数据进行了规定。《数据安全法》对数据的出境管理进行了补充和完善。2021年10月29日，国家互联网信息办公室对《数据出境安全评估办法（征求意见稿）》公开征求意见，该办法以《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》为上位法，细化和明确了我国跨境数据安全自由流动的具体规则，是我国数据治理框架性法律正式成型后，在数据出境安全管理系列规范中具有关键意义和地位的配套规则。

3.个人信息保护领域实现法律制度重构

个人信息作为最有价值的数据类型，需要对个人信息处理规则以及个人信息权益保护问题进行专门性规定。特别是，随着信息技术快速发展迭代，个人信息保护问题的复杂性、紧迫性、专业性进一步凸显，有必要制定统一的个人信息保护立法。酝酿多年的《个人信息保护法》于2021年8月20日出台，成为我国个人信息保护领域的基础性立法。《个人信息保护法》将“保护个人信息权益”和“促进个人信息合理利用”作为并行的立法目标，兼具私法保护及行政监管等多元保护模式，统合私主体和公权力机关的义务与责任，

从国家层面对原有在《网络安全法》《民法典》等相关立法中关于个人信息保护的规定予以完善和补充，对个人信息保护问题作出整体性的制度安排。

移动应用程序（App）成为个人信息保护重点领域，监管机构持续予以规范。近年来，以移动互联网为代表的现代信息技术日新月异，新一轮科技革命和产业变革蓬勃发展，尤其是 App 得到广泛应用，在促进经济社会发展、服务民生等方面发挥了不可替代的作用。但与此同时，App 超范围收集个人信息、强制授权、过度索权等现象大量存在，违法违规使用个人信息问题十分突出，广大网民对此反映强烈。监管部门从源头出发坚持问题导向，聚焦 App 个人信息保护难点痛点问题，健全监管流程，加大惩处力度，解决企业主体责任落实不到位问题。3月12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四部门以规范性文件的形式，联合印发《常见类型移动互联网应用程序必要个人信息范围规定》，并于5月1日正式施行。该规定主要依据《网络安全法》确立的“必要性原则”，明确了39类App的基本功能及保障其正常运行所需收集的个人信息的具体类型及使用要求。4月26日，在国家互联网信息办公室统筹指导下，工业和信息化部会同公安部、国家市场监督管理总局联合起草制定《移动互联网应用程序个人信息保护管理暂行规定（征求意见稿）》。该暂行规定在具体应用场景中细化了“知情同意”“最小必要”的认定标准，推动有效解决实践中用户个人信息收集使用规则、目的、方式和范围不明确的问题。该暂

行规定还理顺了 App 个人信息保护整体监管机制，明确了违法行为的处置措施，以期能最大限度发挥法律制度对违法行为的约束功能。

4.地方数据立法为产业发展提供指引

我国数字经济发展过程中，数据要素市场化机制尚待构建。数据确权、数据定价、数据交易等机制方面依然存在空白，制约着相关产业的发展，亟需通过制度设计统筹规划加以解决。然而，由于数据立法目前在全球都是前沿领域，相关成熟经验不足，数据产业发展在全国也存在地区差异，在全国层面还难以短期内全面解决。今年部分地方积极探索问题解决路径，通过地方立法总结固化经验做法，也为地方率先发展数字产业提供指引。

3月26日，《安徽省大数据发展条例》在安徽省人大常委会表决通过。7月6日，深圳市人大常委会正式出台《深圳经济特区数据条例》。9月29日，武汉市人民政府出台《武汉市公共数据资源管理办法》，对公共数据的开放共享等问题进行明确规定。9月30日，山东省人大常委会审议通过《山东省大数据发展促进条例》。10月25日，广东省出台《广东省公共数据管理办法》，是广东省首部数据层面的政府规章，为规范公共数据管理，促进公共数据资源开发利用提供了制度保障。11月25日，《上海市数据条例》经上海市十五届人大常委会表决通过，并将于2022年1月1日起施行，该条例聚焦数据权益保障、数据流通利用、数据安全三大环节，结合数字经济相关市场主体的发展瓶颈，在满足安全要求的前提下，最大程度促进数据流通和开发利用、赋能数字经济和社会发展。

（三）网络空间生态治理立法强基固本，聚焦新业态新技术

1. 互联网信息服务立法作出制度改革

互联网信息服务管理是互联网管理的基础，管好互联网信息服务是维护互联网内容安全的重要着力点。2021年开局，我国互联网领域迎来了重要的立法改革成果，国家互联网信息办公室会同工业和信息化部、公安部就《互联网信息服务管理办法（修订草案征求意见稿）》正式公开征求意见。主要的制度改革体现在几个方面，一是转变立法思路，构建更丰富的互联网信息服务管理体系。修订稿立法目的中增加了“保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护国家安全和公共利益”的表述，这是互联网内容治理层次向纵深推进，协调多元化利益关系的体现。扩充了监管对象，将包括用户、互联网网络接入、互联网信息服务、域名注册和解析等互联网服务提供者，以及产业链上的其他主体，例如卡号销售者、广告推广者等纳入监管对象范畴。二是改革监管体制，明确各监管机构的管理职责。本次修订中增加了国家网信部门作为网络安全协调机构的职责，并确立其对互联网信息内容实施监督管理和执法的职责。国务院电信主管部门负责互联网的行业管理，具体的行业管理领域包括互联网信息服务的市场准入、市场秩序、网络资源、网络信息安全等。国务院公安部负责全国互联网安全监督管理。国家安全机关负责管理从事危害国家安全的违法犯罪活动。三是改进内容管理标准，拓宽

“九不准”的范围。除禁止原有的“制作、复制、发布、传播”行为以外，增加了为制作、复制、发布、传播含有违法内容的信息提供技术、设备支持或者其他帮助的行为规制。**四是**变革管理方式，创新互联网信息服务的监管模式。具体体现在改进互联网信息服务管理的分类方式，确立以平台为主要抓手的监管模式等方面。

2.新业态内容管理立法成为主要领域

公众账号、网络直播等互联网业务新形态蓬勃发展，深刻影响网上信息内容生产方式和舆论传播格局，在丰富网民精神文化生活、促进经济社会发展进步的同时，也存在宣扬错误价值观、恶意编造传播网络谣言、随意散布他人隐私、恶意营销、盗版侵权等问题，扰乱网络传播秩序，严重影响社会和谐稳定、损害他人合法权益。今年有关部门针对公众账号、网络直播等新业态内容管理的痛点难点，完善相关制度。

国家互联网信息办公室针对公众账号、用户账号名称等领域修订、起草了相关规范性文件。2021年1月22日，国家互联网信息办公室公布修订的《互联网用户公众账号信息服务管理规定》，对公众账号的管理更加精细化和精准化。该规定对公众账号的分级管理作出要求，提出建立公众账号监测评估机制，要求规范管理电商销售、广告发布、知识付费、用户打赏等经营行为，加强对原创信息内容的著作权保护。10月26日，国家互联网信息办公室发布《互联网用户账号名称信息管理规定（征求意见稿）》公开征求意见，规范互联网用户账号名称信息注册、使用、管理。

2020 年底，国家互联网信息办公室、国家市场监督管理总局、国家广播电视总局等部门出台《关于加强网络直播营销活动监管的指导意见》《关于加强网络秀场直播和电商直播管理的通知》等相关规范性文件。2021 年 5 月 25 日，国家互联网信息办公室、公安部、商务部等七部门联合发布《网络直播营销管理办法（试行）》，通过规范性文件的形式系统全面地解决电商网络直播营销问题。该办法重点从三个方面提升管理效能，一是构建全流程覆盖的主体责任机制。对直播营销平台、直播间运营者、直播营销人员等主体规定了事前预防、事中警示、事后惩处的主体责任。二是强化消费者尤其是未成年人的权益保护。该办法明确对主播的年龄限制，划定直播营销行为等八条红线，突出直播间五个重点环节管理。三是构建协同共治体系，形成新业态监管合力。该办法要求七部门建立健全线索移交、信息共享、会商研判、教育培训等工作机制，对严重违法违规的直播营销市场主体名单实施信息共享，依法开展联合惩戒。

3. 制定算法管理的专门法律规则

算法对经济和社会的影响逐步扩大，滋生了“大数据杀熟”“信息茧房”等损害公共利益，破坏正当竞争，扰乱社会秩序的行为。有关部门在高位阶立法对算法概括性要求的基础上，进一步深入推进，从内容安全、社会管理、市场秩序等多维度价值导向层面对算法推荐进行规范。

2021 年 8 月 27 日，国家互联网信息办公室发布了《互联网信

息服务算法推荐管理规定（征求意见稿）》，对算法推荐技术作出专门管理规定。该规定以互联网信息服务为基础，从算法的公平公正及信息内容角度对算法推荐服务提出了各项具体细化的要求，明确了“算法推荐技术”的范围、算法推荐服务的监管原则与规则以及具体的分级分类、备案、安全评估等监管手段。9月29日，国家互联网信息办公室进一步以规范性文件的形式，会同中宣部、教育部、科技部等九部委印发《关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见》，提出要利用三年左右时间，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。

（四）网络社会治理立法服务高质量发展，紧贴民生福祉

1.网络竞争领域立法多措并举促进平台经济创新发展

互联网的发展给经济带来了数字红利，但同时互联网超大型平台对经济资源的掌控给实体产业、中小企业以及消费者带来的负面影响也引起国家的高度关注。相关部门从平台经济监管、主体责任落实等维度，回应社会对互联网领域垄断和不正当竞争行为的关切。

2021年2月7日，国务院反垄断委员会就《反垄断法》适用问题发布了《关于平台经济领域的反垄断指南》。这是由官方正式发布的专门针对平台经济的系统性反垄断指南。指南明确了平台经济领域反垄断执法的基本原则和分析思路，尽管不具有严格的法律约束力，但在现阶段为平台经济领域经营者依法合规经营提供了明确的

指引。指南厘清平台经济领域相关市场的界定，明确规制基于算法共谋的垄断协议，细化认定市场支配地位的考虑因素，确立平台构成必需设施的考虑因素，规定“二选一”和“大数据杀熟”可能构成滥用市场支配地位。8月17日，国家市场监督管理总局起草了《禁止网络不正当竞争行为规定（公开征求意见稿）》，向社会公开征求意见，要求经营者不得利用数据、算法等技术手段，通过影响用户选择或者其他方式，实施流量劫持、干扰、恶意不兼容等行为，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。10月23日，全国人大常委会对《反垄断法（修正草案）》进行了审议。修正草案明确竞争政策基础地位，加大惩罚力度，提升违法成本。修正草案还加强对互联网平台的监管，在既有的禁止滥用行为规定的基础上进一步明确，“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限制的，属于前款规定的滥用市场支配地位的行为”，对《关于平台经济领域的反垄断指南》所作出的反垄断合规指引给予了确认。10月29日，国家市场监督管理总局进一步起草《互联网平台分类分级指南（征求意见稿）》《互联网平台落实主体责任指南（征求意见稿）》，进行公开征求意见，将互联网平台分为三级：超级平台、大型平台和中小平台。落实主体责任指南总共有35条内容，其中有9条主要针对超大型平台，尤其在反垄断和不正当竞争行为方面对互联网平台提出了明确要求。

2.弱势群体网络保护立法相继出台

国家在大力发展互联网的同时，也高度关注未成年人、老年人等弱势群体的网络权益。党中央对未成年人保护工作多次作出重要指示和决策部署，对完善未成年人保护相关法律制度、改进未成年人保护工作，提出明确要求。《未成年人保护法》今年6月1日正式生效，开启未成年人网络保护新篇章。有关部门陆续通过规范性文件的形式，部署未成年人网络保护相关专项行动。8月19日，教育部联合国家新闻出版署、中央网信办、工业和信息化部、公安部、国家市场监督管理总局等六部门联合下发《教育部等六部门关于联合开展未成年人网络环境专项治理行动的通知》，集中整治未成年人沉迷网络、网络不良行为、低俗有害信息等影响未成年人身心健康的行为。8月30日，国家新闻出版署发布《关于进一步严格管理切实防止未成年人沉迷网络游戏的通知》，进一步限制向未成年人提供网络游戏服务的时段时长，要求网络游戏企业大幅压缩向未成年人提供网络游戏的时间，严格落实网络游戏用户账号实名注册和登录要求。11月29日文化和旅游部发布《关于加强网络文化市场未成年人保护工作的意见》，提出压实市场主体责任，提高识别未实名认证未成年人用户账号能力，严格保护个人信息，阻断有害内容，严禁借“网红儿童”牟利，规范“金钱打赏”，优化未成年人网络使用控制功能等要求。

老年人的数字困境问题在今年也首次写入政府工作报告，提出推进智能化服务要适应老年人需求。为贯彻落实国务院关于切实解

决老年人运用智能技术困难的部署要求，工业和信息化部高度重视老年人的数字融入问题，通过规范性文件、标准等形式部署相关工作。2020年12月24日发布《互联网应用适老化及无障碍改造专项行动方案》，部署相关产品和服务措施。2021年4月6日，工业和信息化部发布了《互联网网站适老化通用设计规范》和《移动互联网应用（App）适老化通用设计规范》，明确适老版界面、单独的适老版App中严禁出现广告内容及插件，也不能随机出现广告或临时性的广告弹窗，同时禁止诱导下载、诱导付款等诱导式按键。6月30日，工业和信息化部正式发布《移动终端适老化技术要求》《移动终端适老化测试方法》《智能电视适老化设计技术要求》三项标准，侧重于解决老年人使用手机、平板电脑等智能终端产品过程中遇到的各种困难。

3.新业态从业人员劳动权益保障法律规则得到强化

伴随数字经济的快速发展，资本和数字科技的紧密结合，资本与劳动、科技平台与消费者、大企业与中小企业之间的关系正在出现新变化。国家在大力推进数字经济发展的同时，十分注重保护广大劳动者、消费者等群体的利益，维护社会公平正义，确保数字经济持续稳定健康发展。

7月26日，国家市场监督管理总局、国家互联网信息办公室等七部门以规范性文件的形式，联合印发《关于落实网络餐饮平台责任切实维护外卖送餐员权益的指导意见》（以下简称《意见》），对保障外卖送餐员正当权益提出全面具体要求。《意见》从劳动收入、考

核制度、派单机制、劳动安全等 10 个方面，要求切实维护外卖送餐员正当权益。例如在保障劳动收入方面，要求平台建立与工作任务、劳动强度相匹配的收入分配机制；不得将“最严算法”作为考核要求，应通过“算法取中”等方式，合理确定订单数量、准时率、在线率等考核要素，适当放宽配送时限。

（五）新技术新业务加速立法探索，强化风险预防

1. 划定人脸识别司法保护界限

人脸识别是人工智能技术的重要应用，在为社会生活带来便利的同时，其所带来的个人信息保护问题也日益凸显。“3.15 晚会”曝光的人脸识别技术滥用乱象以及“我国人脸识别第一案”，均体现出人脸识别技术广泛应用与个人信息保护之间的矛盾日益尖锐。对于人脸信息等敏感个人信息的保护，我国长期以行政监管和刑事惩戒作为主要规制手段，但通过民事途径维护个人信息权益的司法实践并不顺畅，存在民事规则不清晰，个人举证困难等问题。7 月 27 日，最高人民法院发布司法解释——《关于审理使用人脸识别技术处理个人信息相关民事案件适用法律若干问题的规定》，从人格权和侵权责任角度，明确了滥用人脸识别技术处理人脸信息行为的性质和责任，将线下门店在经营场所滥用人脸识别技术进行人脸辨识、人脸分析，违反单独同意，或者强迫、变相强迫自然人同意处理其人脸信息等社会反映强烈的几类行为，明确界定为侵害自然人人格权益的行为。

2.人工智能软法硬法同步推进

人工智能是一项发展迅速的新技术，立法所涉及的内容比较前沿、复杂。目前，从立法层面来看，由于对人工智能的认识还尚未成熟，国内未出台针对人工智能产业发展进行全方位规范的专门性立法。然而人工智能作为一种应用广泛的创新技术，亟需规范其发展和管理。因此，我国在国家层面以人工智能伦理规范为起点，作为立法的前期探索。9月25日，国家新一代人工智能治理专业委员会发布了指导性的《新一代人工智能伦理规范》，旨在将伦理道德融入人工智能全生命周期，为从事人工智能相关活动的自然人、法人和其他相关机构等提供伦理指引。该规范提出了增进人类福祉、促进公平公正、保护隐私安全、确保可控可信、强化责任担当、提升伦理素养等六项基本伦理要求以及人工智能管理、研发、供应、使用等特定活动的十八项具体伦理要求。

我国部分城市开展人工智能等新型领域立法探索。7月14日，深圳市人大常委会公开征求对《深圳经济特区人工智能产业促进条例（草案）》的意见，拟探索建立与人工智能产业发展相适应的产品准入制度，缩短人工智能产品与服务进入市场的审批链条和周期，破解人工智能产品应用“落地难”的问题。草案围绕“明确范围+补齐短板+强化支撑+抢抓应用+集聚发展+规范治理”等环节，进行制度创新。

3.相关新业务领域立法强化风险管理要求

以数字经济为代表的新业态新模式蓬勃发展，不仅创造出强大的创业潜力、就业能力和经济价值，也为社会、文化等领域带来深刻改变，但同时也产生了风险和不确定性。虚拟货币和智能网联汽车两个涉及消费者财产和人身安全的领域，国家通过行业守则、规范性文件等柔性约束进行先行引导，指引企业加强风险防范意识，规范行业发展。

2021年5月18日，中国互联网金融协会、中国银行业协会、中国支付清算协会发布行业守则——《关于防范虚拟货币交易炒作风险的公告》，要求正确认识虚拟货币及相关业务活动的本质属性，强调虚拟货币价格极易被个人或机构操纵，要求金融机构、支付机构等会员单位不得开展与虚拟货币相关的业务。8月12日，工业和信息化部发布规范性文件——《关于加强智能网联汽车生产企业及产品准入管理的意见》。意见明确管理范围、强化企业主体责任，要求企业加强汽车数据安全、网络安全、软件升级、功能安全和预期功能安全管理，保证产品质量和生产一致性。

（六）涉外立法领域充实制度工具，扩大国际影响力

1.反外国制裁法律制度框架初步构建

随着网络空间大国博弈的升级，各国的网络立法都加强域外效力的规定，设置“长臂管辖”的规定。为维护我国网络空间的主权和应对国际竞争，我国也在加强涉外领域的法律制度建设。2021年1

月9日，商务部公布《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》（商务部令2021年第1号），以应对单边主义盛行的国际局势。该办法借鉴国际经验，从及时报告、评估确认、发布禁令、司法救济和处罚几个层面对阻断外国法律与措施不当域外适用作出制度安排。该办法与2020年9月商务部颁布的《不可靠实体清单规定》共同构成针对境外法律、境外措施、境外实体的不当适用或违法行为的应对闭环。6月10日，全国人民代表大会常务委员会通过了《反外国制裁法》，这是我国在涉外法治领域又一次新的突破，填补了长期以来我国在应对国际强权政治方面的制度不足，有效提升我国应对外部风险挑战的法治能力，加快形成系统完备的涉外法律法规体系。法律的主要内容包括：外交基本政策和原则立场，采取反制措施的情形和反制措施适用的对象，三类反制措施，反制工作机制以及有关组织和个人的义务等内容。与《反外国制裁法》同日颁布的《数据安全法》也明确了国家在数据领域的对等反歧视措施，为我国公平参与国际竞争，参与建立数据全球治理规则提供保障。

2. 积极融入国际数字法律规则制定

坚持统筹推进国内法治和涉外法治，是习近平法治思想的重要内容。我国在推进国内网络法治的基础上，积极参与全球治理，将中国制度方案贡献于国际社会。2021年4月15日，中国向东盟正式交存《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）核准书。这标志着中国正式完成RCEP核准程序。RCEP是区域乃至经贸规则的整合器，提升我国在全球的经贸规则制定权。RCEP除规定了电子认证

和签名、在线消费者保护、在线个人信息保护、网络安全等条款，还首次在符合我国法律法规的前提下纳入数据流动、信息存储等规定。9月16日，我国正式申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP），为我国参与包括数字经济、数字贸易、数字货币等在内的全球经贸规则的制定提供了机遇，在参与国际数字领域规则制定方面为我国增加了渠道。11月1日，我国正式申请加入《数字经济伙伴关系协定》（DEPA），DEPA由十六个主题模块构成，包括商业和贸易便利化、处理数字产品及相关问题、数据问题、更广阔的信任环境等，涵盖了数字经济和贸易的方方面面的内容。

（七）小结

2021年是“十四五”规划开局之年，我国网络法治建设在各个领域取得显著成果。**网络安全法规体系基本构建**，出台了《数据安全法》《个人信息保护法》等法律，《关键信息基础设施安全保护条例》等行政法规，夯实了网络法治的制度基础。**数据治理立法体系全面展开**，在国家总体安全观的指引下，统筹安全与发展，规范数据交易、跨境数据流动等数据处理活动，加强移动应用程序等领域个人信息权益保护。**网络生态治理立法强基固本**，修订《互联网信息服务管理办法》，强化公众账号、网络直播和算法等新技术新业态内容治理。**网络社会治理立法服务高质量发展和民生**，聚焦平台经济反垄断规制，加强未成年人、老年人等弱势群体权益保护，强化新业态从业人员劳动权益保障。**新技术新业务加速立法探索**，在人工智能、虚拟货币和智能网联汽车领域构建以风险预防为导向的治理规

则。涉外立法充实制度工具,《反外国制裁法》的出台构建了反外国制裁的制度框架,积极参与 RCEP 等国际协定的制定,扩大中国法律制度方案的影响力。

三、2021 年国际互联网立法情况

过去一年,全球互联网法律政策受地缘政治、经济社会发展等因素的交织影响,在各个领域进一步探索完善,部分规则逐渐明朗,改革步伐加速。

(一) 网络安全开展立法战略布局, 博弈加剧

1. 多国出台网络安全顶层立法设计

网络空间成为大国博弈和地缘安全竞合的常态化对抗领域,网络空间安全风险与其他安全风险交叉转化、递进叠加,构成连锁反应。加上今年国际网络安全事件频发,且影响重大,各国纷纷采取措施构筑抵御外部网络攻击入侵的坚固屏障。

多国出台网络安全顶层战略政策。2021 年 1 月 28 日,巴基斯坦信息技术和电信部(MOITT)发布了《2021 年国家网络安全政策》草案,并面向公众征询意见。2 月 23 日,尼日利亚发布了《2021 年国家网络安全政策和战略》。3 月,美国白宫发布《临时国家安全战略指南》。该指南提出将网络安全列为国家安全首位,增强美国在网络空间中的能力,通过鼓励公私合作、加大资金投资、加强国际合作、制定网络空间全球规范、追究网络攻击责任、增加网络攻击成本等方式保护美国网络安全。5 月,拜登签署《关于加强国家网

络安全的行政命令》，旨在保护联邦网络，改善美国政府与私营部门间在网络问题上的信息共享，增强美国对事件发生的响应能力，从而提高国家网络安全防御能力。9月15日，欧盟委员会宣布了一项《网络弹性法案》¹，旨在为联网设备制定通用网络安全标准。9月27日，日本政府发布新版《网络安全战略》。

2. 供应链安全管理法律规则加速推进

美国的网络安全政策对全球影响广泛，在供应链安全领域，对其他国家的政策走向具有强势影响力。美国政府不断将供应链安全问题深化和细化，关注点正在聚焦到特定IT产品和服务。拜登执政后，在供应链安全问题上构建了“对外打压、对内管控”的双重策略，以进一步巩固美国在信息通信领域的地位。欧盟多国在拜登的联盟战略推动下，在供应链安全策略方面选择跟随美国，通过法律建立人权、透明度等有针对性的审查标准。

2021年4月，针对供应链入侵事件，美国国土安全部（DHS）网络安全和基础设施局（CISA）和国家标准与技术研究院（NIST）发布了新的指导方针，使用NIST框架来识别和降低风险，保护供应链软件。5月12日，美国总统拜登签署了《改善国家网络安全行政令》，强调要构建软件供应链安全保护机制，从范围界定、标准指南编制和示范试点等多方面对软件供应链提出了全面安全管控要求。7月9日，NIST宣布完成了《关于改善国家网络安全的总统行政命

¹ 《Cyber Resilience Act》

令》(14028)要求的两项任务,以增强软件供应链的安全性。NIST 发布了关键软件使用的安全措施指南以及供应商测试其软件源代码的最低标准指南。8月27日,美国联邦采购安全委员会(FASC)发布了一项规则²,以评估联邦政府供应链风险信息,并删除和排除构成国家安全风险的IT产品、系统或服务。11月11日,美国总统拜登签署《安全设备法案》(Secure Equipment Act),该法案主要为确保联邦通信委员会FCC禁止对构成国家安全风险的射频设备进行授权使用。5月,立陶宛议会通过了《电信法》和《重要基础设施安全法》的修正案,明确立陶宛电信市场禁止不可靠的供应商和生产商进入。6月,德国联邦议院通过了《供应链尽职调查法》,要求公司必须分析整个供应链中的人权风险,采取预防和纠正措施。

3.云计算和物联网等领域的安全法律规则优化完善

作为新一代信息基础设施的云服务,以及连接着数以亿计的智能设备的物联网,成为各国重点关注的网络安全细分领域。针对这些领域,各国在相关的战略或者专门的规范和指引中,强化主体责任,优化完善安全规则。

在云服务领域,立法预防外国恶意网络行为攻击云服务基础设施,尤其关注政府使用云服务的安全问题。例如2021年1月,特朗普发布《关于针对重大恶意网络活动采取额外措施应对国家紧急情况的行政命令》,以解决外国恶意网络行为者使用美国IaaS云服务

² 《Federal Acquisition Security Council Rule》

产品的问题，要求美国 IaaS 提供商验证外国人账户的身份，并记录和保存相关交易的信息。拜登在《关于加强国家网络安全的行政命令》中提出，各个政府机构向云技术的迁移应尽可能采用零信任架构，制定管理云服务提供商的安全原则和联邦云安全战略。1 月 20 日，新加坡计算机紧急响应小组发布《增强云服务安全性》指南，建议机构采取一系列措施增强云服务安全性。在美国遭遇黑客事件后，5 月，日本政府宣布计划全面修改针对各行业的相关法律，增加条款防范国家安全风险，调查因使用外国设备或服务而引起的问题，包括云数据存储以及连接至海外的服务器。

在物联网方面，日本经济产业省（METI）4 月 19 日发布《物联网设备安全验证指南》，旨在确保物联网设备的网络安全。同月，英国政府宣布新的网络安全法律修订计划，以确保消费者智能设备的安全。

（二）个人信息保护法律规则进一步深化，立法建设进程加速

1. 个人信息保护统一立法在全球持续推进

数字经济时代，制定个人信息保护法已经成为全球共识。尤其新冠疫情之后，许多国家认识到个人信息保护的重要性，推出专门立法势在必行。

发达经济体已经全部出台个人信息保护相关立法，并且结合新技术新业务的发展不断更新和修订。2021 年 9 月 28 日，韩国个人

信息保护委员会向国会提交了《个人信息保护法（修正案草案）》，拟增强公民权利保障，引入个人信息可携权及对自动化决策的拒绝权，整合信息通信领域的个人信息保护的特别规定，将法律的适用范围扩大至所有领域。2020 年底通过的《俄罗斯数据保护法修正案》（关于个人数据的第 152-FZ 号联邦法律）在 2021 年 3 月生效，部分条款在 7 月生效，禁止电信公司未经事先同意出售个人数据。澳大利亚今年提出了多项《隐私法》修订草案，涉及新冠疫情防控、消费、教育、信贷、卫生、国家安全、电信等众多领域的个人信息保护，其中，主要的修订案《在线隐私法》由于新冠疫情被推迟，但已征求和考虑了利益攸关方的意见，有望尽快出台。

部分具备一定网络基础的发展中国家也在积极制定个人信息保护法，并且取得显著成效。欠发达国家希望融入全球数字经济发展浪潮以助力本国的经济发展，就必须考虑如何解决在数字经济中的数据跨境传输和个人数据保护的问题。萨尔瓦多、乌干达和白俄罗斯新出台了个人信息保护法。5 月 20 日，文莱就其《个人数据保护令》草案向公众征求意见。根据 WeAreSocial 与 Hootsuite 合作发布的最新《2020 全球数字报告》，文莱社交媒体普及率全球排名第四，数字产品的普及使得文莱公民产生了强烈的保护个人信息的需求。

美国统一的个人信息保护立法出台还有众多需要协调的问题，联邦层面截至 2021 年 8 月国会休会，众议院提出了 12 项隐私法案，参议院提出了 18 项，共计 30 项隐私法案³。在美国加州立法出台之

³ <https://iapp.org/news/a/privacy-bills-in-the-117th-congress/>

后，各州也跟随在州层面不断推出个人信息保护立法。2021年3月2日，弗吉尼亚州州长签署批准了《消费者数据保护法》，将于2023年1月1日生效。7月7日，科罗拉多州颁布了《科罗拉多州隐私法》。另外，纽约州、明尼苏达州、华盛顿州、俄克拉荷马州、罗德岛州、内华达州、阿拉斯加州等也都正在推进州层面隐私保护立法。

2. 个人信息保护配套法律规定不断完善

个人信息保护规则虽然起步于上个世纪七十年代，但近几年是其快速发展的阶段。自欧盟2016年颁布《通用数据保护条例》开始，全球为应对数字经济的发展，掀起新一轮个人信息保护立法的改革。相关规则在纳入立法之时就是利益平衡的结果，如何在具体场景中应用无法通过法条来明晰。各国司法机构、监管机构在实践中摸索经验，通过判例、指南等方式对个人信息保护的具体规则予以明确。

一是 Cookies 等追踪程序对于个人信息的不当使用受到关注。各国重视对 Cookies 等追踪程序的法律规制。2021年4月2日，法国国家信息与自由委员会（CNIL）发布《Cookies 和其他追踪程序的新规则：CNIL 的支持和未来行动的评估》，回顾了从2020年10月1日新规发布至2021年3月31日过渡期结束期间重点关注的监管要素，并提出了未来的行动计划。⁴除此以外，丹麦、意大利、芬兰等国家也就 Cookies 使用中的个人信息保护问题发布指南。

二是个人信息匿名化和去标识化问题成为立法者破局权利保护和产业发展问题的切入点。在大数据时代，个人信息保护与数据利用

⁴ <https://www.cnil.fr/fr/nouvelles-regles-cookies-et-autres-traceurs-bilan-accompagnement-cnil-actions-a-venir>

之间的矛盾不断凸显，大数据产业及其从业者试图通过个人信息去标识化和匿名化的方式以实现二者的平衡。作为个人信息去标识化的一种手段，假名化信息处理标准的完善有助于个人信息去标识化实践的发展。2021年4月，西班牙数据保护机构 AEPD 和欧盟数据保护主管机构 EDPS 联合发布了关于匿名化的文件——《涉及与匿名化有关的 10 个误解》，针对匿名化与假名化的区分、加密数据是否属于匿名化技术、匿名化是否可以衡量等问题进行了阐述，为相关各方提供指引。2021年4月1日，韩国个人信息保护委员会发布《建立对假名信息处理违法行为的罚款标准》以及《行政通知书（违反假名信息处理的处罚标准）》⁵。5月21日，英国信息专员办公室 ICO 发布了《匿名、假名和隐私增强技术指引》征求意见，围绕匿名化应用的法律、政策和治理问题，以及如何在可识别性的背景下评估匿名化等内容进行讨论。9月10日，日本个人信息保护委员会（PPC）宣布更新关于《个人信息保护法》指南的问答（Q&A），其中详细解答了“假名化处理信息”与“匿名化处理信息”两者之间的区别。

三是个人数字身份管理备受关注，各国出台相关规则防范个人信息安全风险。2021年11月，印度身份认证机构 UIDAI⁶发布了新版《认证和离线验证条例》⁷，该条例主要为通过 Aadhaar 这一国家身份识别系统认证核实个人身份建立了一个框架。该条例设置了新的认证模式，能够有效应对在个人数字身份识别过程中个人信息泄露的风险，即使遭遇黑客攻击，也能够通过个人锁定 Aadhaar 号码的操作，

⁵ <https://www.pipc.go.kr/np/cop/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BS061&mCode=C010010000&nttId=7242>

⁶ （The Unique Identification Authority of India）

⁷ 《The Aadhaar (Authentication and Offline Verification) Regulations 2021》

避免损失的进一步扩大。此外，6月11日，澳大利亚数字转型机构就《数字身份证扩展计划》开始征求意见，计划在2021年末向议会提交立法草案。

3.重要领域个人信息保护立法思路日渐明朗

人脸识别数据保护和跨境数据流动是数据领域两个重要的治理问题，目前相关管理思路通过立法、区域协定以及执法实践等方式逐渐形成。

人脸识别技术具备远程识别性、识别唯一性和关联验证性，导致在系统识别过程中，产生应用风险。例如精准识别的稳定性不足，数据算法偏见的结构性锁定，人脸识别数据收集与流转的知情同意风险。本年度，部分重视个人隐私的国家和地区已经通过了相应的立法对人脸识别技术的应用予以规制，相关规制思路已经明朗，在安全、隐私和公平自由等多重利益平衡中，美欧更倾向于保护隐私和公平正义。具体体现在两个方面：一方面严格限制公共机构使用人脸识别技术。2021年1月28日，欧洲委员会发布了关于人脸识别的指南（以下简称《人脸识别指南》），《人脸识别指南》禁止公共机构以隐蔽的方式使用人脸识别技术，除非以防止对公共安全造成迫在眉睫的重大风险为目的。明确生物识别数据的处理必须要有法律依据，禁止把情绪识别与员工聘用、保险、教育等挂钩。欧盟在2021年4月公布《关于“欧洲议会和理事会条例：制定人工智能的统一规则并修订某些联盟立法”的提案》（《人工智能法案》）。该提案明确禁止为执法目的在公共无障碍空间使用“实时”远程生物

识别系统，除非经过第三方的事前合格评定，并且在事后也要加强相关执行的监督。美国弗吉尼亚州于4月发布了《弗吉尼亚州法典》修正案，法案禁止地方执法机构和校园警察部门购买或使用面部识别技术。另一方面构建企业使用人脸识别技术的全周期管理规则。欧洲《人脸识别指南》为私营机构、人脸识别技术的开发商、制造商和服务提供商，以及使用人脸识别技术的机构提供了一套全面的参考措施。3月，波兰的数据保护机构发布了有关使用和处理生物识别数据的指南⁸，建议在构建每个生物识别数据处理系统之前，应先进行数据保护影响评估，并且在最终确定其应用时应考虑到个人数据保护的基本原则。

跨境数据流动制度执行规则不断更新，主管机构通过调整和细化跨境数据流动合同标准，强化跨境数据流动合规要求。2021年2月22日，新西兰隐私专员办公室（OPC）发布了两项新的政策工具“决策树”和“合同范本生成器”，帮助企业完善个人数据跨境合规。6月4日，欧盟委员会发布了两套标准合同条款（以下称SCC），即《数据控制者和处理者标准合同条款》⁹和《国际数据转移标准合同条款》¹⁰。两套SCC进一步吸收了《通用数据保护条例》（GDPR）以及欧盟法院在“欧美隐私盾协议案”判决中的数据跨境流动要求，提高了跨境数据流动合规水平。6月，欧盟委员会公布了关于韩国充分性保护地位的决定草案，确定韩国的个人数据保护提供了“与欧

⁸ <https://uodo.gov.pl/pl/138/1943>, 2021年9月22日访问

⁹ 《Standard contractual clauses for controllers and processors》

¹⁰ 《Standard contractual clauses for international transfers》

盟《通用数据保护条例》基本相同的保护水平”。9月，欧洲数据保护委员会 EDPB 公布了对欧盟委员会根据(EU)2016/679 关于在韩国充分保护个人数据的实施决定草案的意见 32/2021。

（三）网络内容立法重点关注平台责任，完善规制工具

1.网络内容多领域完善法律规制手段

各国从儿童在线保护、网络版权等多领域全面加强网络内容管理，充实管制手段。

一是重点保护儿童在线数字权利。2021年6月9日，法国 CNIL 发布加强未成年人在线保护的八项建议¹¹，包括鼓励未成年人行使自己的权利，支持家长进行数字教育等。英国《适合年龄的设计：在线服务的行为准则》于9月2日全面生效，具有开创性意义，确保儿童访问在线服务和使用个人数据时保护儿童权利，为儿童创造一个更好的互联网环境¹²。另外，儿童定向广告管理也是今年各国监管机构针对大型平台的重点治理方向，受监管压力影响，脸书、谷歌已经先后宣布禁止广告商对未成年人进行广告追踪。

二是丰富网络版权保护的机制。2021年6月4日，欧盟发布《关

¹¹ <https://www.cnil.fr/fr/la-cnil-publie-8-recommandations-pour-renforcer-la-protection-des-mineurs-en-ligne>
2021年8月3日访问

¹²

<https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2021/08/as-the-children-s-code-comes-in-what-s-next/>

于数字单一市场版权的 2019/790 号指令第 17 条的指南》¹³。指令第 17 条规定，在线内容共享服务提供商在其网站上上传内容，需要获得权利人的授权。如果没有授权，他们需要采取措施，以避免未经授权的上传。该指南对第 17 条的主要规定提供了切实可行的指引，包括授权的模式、无授权时的特定责任机制等内容，帮助市场主体更好地遵守国家法律的实施。

三是强化违法内容管理手段。2021 年 4 月 28 日，欧洲议会通过《应对恐怖主义内容在网上的传播条例》¹⁴，并将于 2022 年 6 月 7 日实施。条例授权欧盟成员国的法院、执法机关或其他管理机构可以要求网络平台一小时内删除被视为“恐怖”性质的在线内容。3 月，俄罗斯杜马一读通过了《信息，信息技术和信息保护法》的修正案，支持对互联网上极端主义信息进行封锁。

2.立法强化平台对违法内容的管理责任要求

随着大型互联网平台的公共性不断加强，各国积极采取措施推动立法加强平台内容管理的义务和责任。2021 年 6 月 23 日，澳大利亚议会通过了《2021 年在线安全法案》，规定了在线服务基本在线安全要求，以及行业合规报告的要求，为在线服务提供商建立了一个基本准则，要求在线服务提供商采取积极措施保护网络社区免受网络上的滥用行为和有害内容侵害。5 月 12 日，英国政府宣布了

¹³ 《Guidance on Article 17 of Directive 2019/790 on Copyright in the Digital Single Market》

¹⁴ 《REGULATION (EU) 2021/784 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 29 April 2021

《在线安全法案》草案¹⁵，根据该草案，搜索服务、社交媒体平台和其他允许在用户之间共享用户生成内容的在线服务提供商，必须最大限度地减少违法内容的传播。

3.立法加强网络犯罪打击力度

2021年6月15日，美国白宫发布了《关于打击国内恐怖主义的国家战略的声明》¹⁶，呼吁科技公司分享信息。5月27日，巴西政府对刑法进行了修订¹⁷，规定了更严厉的措施来打击数字环境中的犯罪。5月，德国议会批准对《网络执行法》（NetzDG）的改革，强调打击互联网平台和社交网络上的犯罪内容，并提高透明度。6月17日，俄罗斯国家杜马三读通过了《打击网络金融欺诈法》，规定对欺诈性网站进行封锁。

（四）网络领域反垄断立法改革呼声加大，执法常态化

1.反垄断立法改革在发达经济体快速推进

全球各国进一步推动反垄断立法改革，相关改革措施已经浮出水面，但后续推动阻力依然很大。

2021年3月3日，美国亚利桑那州众议院通过了一项法案¹⁸，

¹⁵ 《Draft Online Safety Bill》

¹⁶ 《Statement by President Joseph R. Biden, Jr. on the National Strategy for Countering Domestic Terrorism》

¹⁷ law 14.155

¹⁸ Arizona House Bill 2005

该法案要求应用商店允许应用程序开发者使用自己的支付处理软件，避免苹果和谷歌收取费用。这项法案主要是为了避免苹果和谷歌利用其垄断地位，损害产业链上其他主体的利益。6月24日，美国众议院反垄断小组在完成了对苹果、脸书、谷歌、亚马逊为期16个月的数字市场竞争状况调查后，向众议院提出了《更强大的在线经济：机遇、创新、选择》的两党立法计划¹⁹，包括了六个法案：《2021年合并申请费现代化法案》《2021年国家反垄断执法场所法》《2021年通过服务转换增强兼容性和竞争性》《2021年平台竞争和机会法》《美国在线选择和在线法案》《终止平台垄断法案》。法案中提出的主要改革举措包括：增加反垄断执法资源、改革诉讼程序、建立有利于在线竞争的互操作性和数据可携规则、禁止超大型互联网平台通过并购消除竞争对手或强化其垄断地位、防止具备市场支配地位的平台滥用市场支配地位挑选优势商家和进行自我产品优待等。下一步这些法案将提交给众议院、参议院进行审议。众议院司法委员会此次以21:20的微弱优势通过了六项竞争法案，并且目前相关法案的讨论也进入停滞状态，一定程度上表明反垄断法案在推进过程中面临的重重阻碍。

¹⁹ 《2021年合并申请费现代化法案》（H.R. 3843, the Merger Filing Fee Modernization Act of 2021）

《2021年国家反垄断执法场所法》（H.R. 3460, the State Antitrust Enforcement Venue Act of 2021）

《2021年通过服务转换增强兼容性和竞争性》（H.R. 3849, the Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act of 2021, ACCESS法案）

《2021年平台竞争和机会法》（H.R. 3826, the Platform Competition and Opportunity Act of 2021）

《美国在线选择和在线法案》（H.R. 3816, the American Choice and Innovation Online Act）

《终止平台垄断法案》（H.R. 3825, the Ending Platform Monopolies Act）

2020 年，澳大利亚政府计划修订《2010 年竞争与消费者法》²⁰，制定《新闻媒体和数字平台强制议价准则》²¹，规则包括谷歌与脸书在内的科技巨头必须为使用新闻内容而向澳大利亚媒体公司等内容原创方付费。2021 年，澳大利亚议会通过该法，对此脸书表示强烈的反对，在澳大利亚对新闻内容实施转帖限制。最后政府与脸书达成协议，脸书将保留决定新闻传播的权利，不自动受制于内容付费的强制谈判要求。

2021 年 1 月 19 日，德国通过《反对限制竞争法》修正案，对滥用市场支配地位、并购控制和卡特尔损害赔偿等条款做出修订，立法主要为适应数字经济相关的变化。立法规定在市场支配地位的认定中，应考虑相关公司是否在多边市场中发挥中介作用。此外，具有市场支配地位的公司如果拒绝交易相对人获取平台准入、接口、知识产权许可或竞争信息，可能被视为违反“必要设施”原则。3 月 18 日，英国竞争和市场管理局 CMA 发布经修订的《合并评估指南》。

2021 年 11 月 23 日，欧洲议会内部市场和消费者保护委员会通过了旨在限制国际互联网巨头不正当竞争行为的《数字市场法》（Digital Markets Act）建议案，该法草案最早由欧盟委员会于 2020 年 12 月提出，主要针对被欧盟监管机构定义为“守门人”（gatekeeper）的互联网公司。该建议案规定了成为“守门人”的具体条件，“守门人”的义务和禁止性行为，旨在加强大型互联网企业的行为监管，

²⁰ 《The Competition and Consumer Act 2010》

²¹ 《News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code》

营造公平的竞争环境。

2. 反垄断成为监管机构的执法重点领域

全球监管部门针对美国几大科技巨头在电子商务、移动应用商店和搜索领域的涉嫌反垄断行为密集开展执法行动，互联网巨头的垄断行为对生态链的影响成为监管机构采取措施的重要考虑因素之一，部分案件已经作出处罚决定。

2021 年 4 月 15 日，土耳其竞争执法机构对谷歌在搜索结果中自我优待的行为开出 2.9609 亿土耳其里拉（约 3069 万欧元）的罚单。5 月 25 日，美国华盛顿特区司法部长指控亚马逊通过合同条款与第三方卖家操纵价格。亚马逊禁止卖家在任何其他在线平台上以更低的价格或更优惠的条件出售产品，包括他们自己的网站，造成电子商务网站价格高。同月，意大利反垄断和竞争管理机构 AGCM 因谷歌滥用其在应用程序市场的主导地位，对其处以总计 1.02 亿欧元的罚款。6 月，欧盟委员会和英国开始正式调查脸书是否通过收集和使用某些数据，在提供在线分类广告和在线约会服务方面获得了相对于竞争对手的不公平优势。6 月 7 日，谷歌与法国竞争执法机构达成和解，以支付 2.2 亿欧元为代价终止了法国对其在线广告业务的调查，标志着谷歌首次因反垄断调查同意对其业务模式做出改变。同期，印度竞争委员会（CCI）的调查部门撰写报告称，谷歌削弱了设备制造商开发和销售搭载其他版本安卓系统设备的能力和积极性。报告还认为，安卓手机强制预装 App 的做法和谷歌应用商店政策等方面存在问题。后续如果谷歌被认定违法，可能会被处

以罚款，或被要求停止相关行为。9月14日，韩国反垄断监管机构对谷歌开出2070亿韩元（1.7664亿美元）的罚单，称其滥用市场支配地位，限制了移动操作系统市场的竞争。

苹果公司利用市场支配地位以及基于控制生态链的意图，强制用户使用苹果支付系统的行为在各个发达国家面临监管压力。8月31日，韩国国会通过《电信事业法》的修订案²²，禁止谷歌和苹果等主要应用商店运营商要求开发者只能使用固定支付渠道来处理数字产品和服务的销售。8月30日，俄罗斯联邦反垄断局向苹果发出了反垄断违法禁令，禁止苹果阻止用户绕过苹果应用商店购买移动应用程序。9月10日，美国联邦法官推翻了苹果应用商店的部分规则，要求该公司允许开发者的用户使用其他支付系统。

3. 反垄断诉讼在美国遭遇较大阻力

虽然美国政府的反垄断热情高涨，但目前的反垄断诉讼在法院频繁受阻，法律制度亟需变革可能是重要原因。5月，美国加州法院驳回了广告商针对谷歌在数字广告领域的反垄断指控，法院认为原告没有证明谷歌垄断了哪个相关市场。6月，美国法官驳回了针对脸书的联邦和州反垄断诉讼。美国联邦贸易委员会FTC和48个州和地区于2020年12月起诉脸书，指控它滥用其在社交网络领域的市场力量打压较小的竞争对手，并寻求补救措施。法院认为诉讼“在法律上是不充分的”，FTC未能成功证明脸书在个人社交网络服

²² 《전기통신사업법 일부개정법률안(대안)》

务市场中具有市场支配地位，其计算脸书市场份额的方法过于武断且缺乏依据。

（五）新技术新业务重点应用战略和立法并进，强调风险管控

1.各国通过战略和立法加强人工智能的规划部署

在世纪疫情和百年变革背景下，人工智能发展的政治色彩愈加浓厚。5月，美国大西洋理事会发布《新技术和数据的地缘政治影响》报告指出，未来十年，新兴技术和数据能力将对地缘政治、全球竞争和国际合作产生重要影响，世界各国推动人工智能创新发展的动力超出以往。

以美国为代表的部分国家加强人工智能长远布局，体现明显的国家竞争意图。美国出台多项文件，用以指导制定相关法律、法规和标准，同时不断加强对于人工智能领域的资源扶持和人才输送，从而争夺在该领域的主导地位。6月8日，美国参议院通过《2021年美国创新与竞争法案》，提议在五年内向美国国家科学基金会注资1000亿美元，以推动新兴技术的研究和开发。6月10日，美国白宫科技政策办公室（OSTP）和国家科学基金会（NSF）宣布美国国家人工智能研究资源工作组正式成立，来自公共、商业和学术领域的12位成员将致力于制定国家人工智能基础设施战略，为国家人工智能技术能力、治理、管理、评估等方面提供建议。4月，巴西发布了该国的人工智能战略，以指导研究、创新和相关技术开发的行动。

9 月，英国发布国家人工智能战略，旨在巩固英国提供负责任的人工智能方面的领导地位。

2. 新技术新业务立法体现以风险为导向的立法思路

人工智能对社会经济的安全、伦理、人权等领域带来的影响是政府关注的重点，发达国家正在加速构建法律制度框架。

2021 年 3 月，欧洲议会文化与教育委员会通过了一项有关教育、文化和视听领域人工智能的决议草案²³，指出在这些领域使用人工智能可能会影响社会的基本权利和价值。该文件要求对所有人工智能技术进行监管和培训，以确保非歧视、性别平等、多元化以及文化和语言多样性。4 月 21 日，欧盟发布世界首部人工智能立法——《人工智能法案》。该法案以风险分析为区分方法，以分级分类监管为主线，将人工智能区分为不可接受的风险、高风险、低风险、极低风险四类，并对其采取不同层级的监管措施和义务规定。

3. 热点应用领域立法进一步细化和完善

加密货币价值暴升暴跌，对各国金融安全和税收管理带来挑战，多国宣布加强监管。2021 年 4 月，印度政府考虑推出名为《2021 加密货币和官方数字货币监管法案》²⁴，拟在印度禁止私人加密货币，并为创建官方数字货币提供框架。土耳其央行发布《关于在支

²³https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2021/3/press_release/20210311IPR99709/20210311IPR99709_en.pdf 2021 年 9 月 24 日访问

²⁴ 《Cryptocurrency and Regulation of Official Digital Currency Bill, 2021》

付中停用加密资产的规定》²⁵，于4月30日生效。该规定指出加密货币不属于法定货币和支付工具，禁止在支付中提供直接或间接使用加密资产的服务。5月20日，美国财政部发布《美国家庭计划遵守税收议程》报告²⁶，指出与现金交易一样，接受加密资产支付的企业，若加密资产交易价值超过1万美元要向国税局报告，以应对利用加密货币进行逃税等非法行为的问题。

作为人工智能领域的“第一应用”，自动驾驶技术在全球发展迅速，为经济增长带来了更多机会。各国加速相关法规和标准的制定，更有利于打开出口市场，带动相关经济增长。2021年4月，英国运输署就修改《公路法规》²⁷召开专家咨询会，主要修改内容集中在引入自动驾驶汽车在高速公路上安全使用相关规则的新条款。5月，德国参议院通过《自动驾驶法》修订草案，补充修改了现有的道路交通法和强制保险法。本次修订草案旨在对自动驾驶车辆的结构、使用场景、获得运营许可的测试流程和程序、为实现操作所需数据的处理方式等方面进行重新规定。

国际数字税治理多边协调取得关键进展。2021年10月，国际经合组织（OECD）宣布，136个国家和地区就国际税收制度重大改革达成共识，并发布了《关于应对经济数字化税收挑战双支柱方案的声明》。该方案的“支柱一”侧重完善对大型跨国企业的征税权分配机制，向市场国分配更多的征税权和可征税利润。跨国公司将被要

²⁵ 《Regulation on the Disuse of Crypto Assets in Payments》

²⁶ 《THE AMERICAN FAMILIES PLAN TAX COMPLIANCE AGENDA》

²⁷ 《The Highway Code》

求在其经营活动所在国纳税，而不仅仅是在其总部所在地。“支柱二”则是将全球最低企业所得税率设定为 15%，从 2023 年起，年收入超过 7.5 亿欧元（约合 8.7 亿美元）的跨国企业都将适用这一税率。目前该方案已经在二十国集团（G20）财长和央行行长会议上获得批准。该方案的达成，能有效应对经济数字化税收挑战，缓解跨国公司的跨境所得税在国与国之间分配不平衡问题，遏制税基侵蚀和利润转移，消除单边措施，重塑更加公平、更加稳定、更加可持续的国际税收体系。

（六）小结

过去一年，在世界大变局的背景下，现实空间正在经历国际秩序的重塑，围绕网络空间规则制定和国际秩序建立的大国间博弈也进一步加剧。互联网立法成为各国塑造网络空间国际治理规则的重要工具。各国通过互联网立法确立其在网络空间规则中的价值观，对国际秩序的建立进行制度平台的选择，这其中既有竞争的一面，也有合作的一面。各国在网络空间规则的新领域进行立法探索，同时也对原有的互联网立法领域产生的新问题进行应对。

网络安全是受大国地缘政治影响最为直接的领域，网络攻击、勒索软件等事件激化各国在网络空间的矛盾，增加了各国网络安全规则制定和升级的迫切性，各国在此领域的竞争也日益白热化，在完善本国网络安全法律规则的同时，增加了信息通信领域的市场进入壁垒。**个人信息保护**领域各国基本达成共识，构建专门立法完善个人权利保护。各国基于数字经济发展的阶段差异，选择了不同的

路径，现阶段已经形成美国、欧盟和中国三大制度阵营。**网络内容立法**也成为各国共同关注的领域，加强平台责任成为各国较为普遍的做法。**互联网领域的垄断行为**引发的市场竞争秩序问题日益深化，完善竞争法规，加大互联网竞争行为规制是各国的共同做法。**新技术新业务**带来的风险不确定性日渐凸显，人工智能、加密数字货币等基于网络和数字技术的“破坏性创新者”挑战国家以及国家间组织的治理能力。同时新技术新业务也成为各国数字经济竞争的驱动力和加速器，各国积极研究和探索通过法律制度来平衡新技术新业务规制中安全和发展的关系。

四、未来法治建设展望

如前所述，在党中央依法治国战略的部署下，我国网络法治领域顶层制度设计逐步完善，互联网立法的基本框架已经形成，各领域也完成了基本法律制度的构建。但以信息通信技术为引领的科技革命仍然在不断深化演变，新技术新业务不断带来未知的挑战和风险，我国网络法治具体领域的配套法律规则也尚未健全，互联网立法应当如何持续发展和完善以应对挑战成为网路法治未来需要研究的问题。从国际层面看，网络安全规则构筑的贸易壁垒深刻影响着网络空间国际秩序的构建，个人信息保护、网络内容以及互联网竞争等领域各国也逐步确立了各自的立法路径和制度选择，新技术新业务领域各国加速通过立法推动发展，以在国际竞争中抢占先机。我国互联网立法如何在构筑稳固的国内网络法治基础上，与国际规则进行衔接，以及如何融入和参与到网络空间国际规则的制定中，

需要进一步考虑网络法治的立法思路和立法路径等问题。

2021 年是我国网络法治领域迈向新征程的重要一年，我们需要在网络法治建设取得的成果基础上进一步深入思考。依照党中央的部署，结合国际国内形势，我们认为，未来网络法治领域可以从以下几个方面持续完善：

（一）加强网络法律体系研究，积极推动基础立法配套规则制定

移动互联网深入普及，社会组织结构、连接方式不断发生改变，人们生活、生产活动逐步向线上复制、转移，社会治理的主要对象由线下社会向网络空间转移。5G、物联网等技术发展，进一步深入改变人与人、人与物、物与物之间的各种关系，法律调整体系有待调整思路架构，网络领域法治研究工作愈发重要。我国已经完成《数据安全法》《网络安全法》《个人信息保护法》《电子商务法》等网络法治领域的基础性立法，网络法治领域的制度框架基本建成，配套法律体系正在快速推进形成。适应以网络空间为主要社会治理范畴的新特点，有必要全面、系统梳理研究网络法治的规律、性质、体系等关键问题，以数据、算法、平台等为主要对象，展开理论研究，讨论网络空间进入、运转、规制等各类问题，构建网络法治基础理论，搞清楚网络法治已经进展到什么阶段以及下一步应当如何发展完善的问题。

（二）正视安全风险，构建风险防范法律制度体系

受网络信息技术突飞猛进式发展的影响，全球经济社会进入被互联网全面深度“渗透”的新阶段。新技术新业务在意识形态、社会发展等方面深刻地改变政治、经济和社会发展格局。尤其今年在互联网领域提出的“元宇宙”新概念，使虚拟世界和真实世界之间的联系更加紧密，其可能带来的更广泛的数据收集、对经济秩序的颠覆式冲击和对意识形态更深刻的影响等，值得重点关注。

未来针对这些问题，在立法方面应当与时俱进，及时跟踪了解当前数字经济技术和产业发展的最新动向，统筹安全和发展的关系，正确认识安全风险，既重视发展问题，又重视安全问题，发展是安全的基础，安全是发展的条件。尤其面对新技术新业务发展，要坚持问题导向，在制度设计时以提升安全防范能力为目标，重在构建化解安全风险的制度工具。

加强网络法治基础规制框架研究，构建嵌入风险控制的制度机制。面向智能革命时代，我们应在认识和分析现行法律困境的基础上，创制出平衡安全与发展的规范路径。探索确立以算法、平台和数据为核心要素的网络法治规则体系。以算法规制为基础，以数据管理为支撑，以平台治理为抓手，把法律规制转换成与之对应的法律技术化规制。对技术可能带来的负面后果和异化发展趋势进行提前研判和及早防范，区分风险等级制定精细化对策。

严格落实执法，动态提升网络法治的科学性。随着网络法治体系的逐步完善，有法可依的问题总体上解决了，执法越来越成为整

个法治建设链条中最关键的环节。法律规则来源于社会和执法实践，同时严格和有效的执法能反过来促进法律规则的完善。例如在数据治理领域，不同的业务和应用场景，落实法律法规的手段和方式可能会不一样，只有通过执法才能贴近市场了解法律法规的适用情况，形成科学的执法标准，在执法中总结出法律法规的不足和空白点，为后续完善规则提供支撑。因此，在网络法治领域众多基础立法落地之后，在数据安全、个人信息保护等领域加强执法，通过执法形成和完善网络法治领域的配套规则。

把握发展规律，创新立法理念优化监管方式。信息时代立法是对技术及其应用的规范，“技术前进一小步，管理难度增加一大步”，只有着眼于信息通信技术的未来发展趋势，有前瞻性地为技术的发展应用预留相应的法律制度空间，才能充分发挥立法促进技术创新进步和数字经济发展的作用。尤其面对人工智能等新技术，可以通过标准、指引以及政策文件等方式，从顶层设计和具体产业和业务层面探索构建和完善人工智能伦理规范原则。在新技术新业态领域研究探索“沙盒监管”制度，秉持“在发展中规范”“在规范中发展”的基本制度取向，根据业态发展阶段的不同以及不同行业及应用场景的实际情况，确定不同的法律规则，有效防范风险的前提下稳妥推动业务创新。

（三）统筹国内法治和涉外法治，优化内外互动通融的制度保障体系

深耕重点制度领域，形成国际国内有效衔接的基本制度框架。

目前，作为数字经济第一梯队国家，我国已经在网络法治领域通过基本大法初步构建了与国际接轨的制度框架。下一步，随着数字经济的全球化发展，如何在制度层面实现国际规则和国内治理相统一是首要议题之一。未来迫切需要构建国际国内衔接性规则的领域体现在跨境数据流动的安全评估、认证认可和标准格式合同等细化规则、数据交易和开发利用规则、个人信息保护数据可携权制度、针对“守门人”平台的管理规则等方面。同时，在数字税方面，以我国国情为基础，充分考虑税收公平、监管要求、征收成本以及消费群体特征，积极开展中国版数字税的政策研究和储备。在这些领域，一方面要密切跟踪国际立法的最新趋势，借鉴国际成熟的立法经验；另一方面要统筹考虑我国网络相关产业在国际的竞争力以及对国内其他行业和整个社会的发展影响等因素，因地制宜地制定符合我国社会经济发展阶段的管理规则，形成网络法治中国方案。

筑牢支撑双循环新发展格局的制度支柱，坚守我国网络空间核心利益。当前，国际地缘政治博弈加剧，数字贸易保护主义抬头。数字技术发展迅速，而国际数字规则和协议的形成却较为缓慢。在此背景下，需要我国有稳固和高水平的网络法治基础，助力和推动数字经济发展国内循环，融入国际循环。因此，我们需要从双循环的战略高度去构建和完善网络法律，增强风险防范意识，在反外国制裁措施、数据主权维护、数据出口管制、供应链安全等方面建立支柱性保护制度，趋利避害、应对挑战，维护我国网络空间核心利益，明确底线、划定红线，避免落入国际冲突对抗的陷阱。

加强网络法治国际合作，探索建立新格局下的互利共赢规则制度。当今世界正经历百年未有之大变局。习近平总书记指出，全球发展正面临治理赤字、信任赤字、和平赤字、发展赤字四大挑战。网络法治应为破解这“四大赤字”贡献制度方案。以国内自贸试验区与国际自由贸易区相互促进为切入点，通过国内自贸区开展立法改革试验，在数据交易流通、跨境数据流动、新技术新业务管理等方面进行法律制度先行示范，勇敢创新，形成更高水平开放型网络法律制度格局。对外以构建面向全球的高标准自贸区为目标，不断完善以个人信息保护和跨境数据流动为重点，以数据安全和关键信息基础设施保护为支撑，以电子商务消费者权益保护合作为纽带的网络法治国际治理规则中国方案。

（四）培育融合互补的网络内容生态，打造多元创新的法律制度格局

科学地构建完善的内容治理法律体系。网络内容管理是涉及到国家安全、公民基本权利和产业发展的重要领域，因此既要严格立法，又要科学立法。立法的过程中要处理好三个主要关系：一是网络内容治理多元主体关系。立法要关注在网络安全、国家安全、公民权利等多重利益交汇下的政府、企业和个人之间的权利义务关系。二是安全与发展之间的关系。网络内容安全与数字经济发展的关系是一体之两翼、驱动之双轮。维护网络内容安全，在立法上要秉持开放、统一、灵活的指导思想，摒弃封闭、割裂和绝对的思想。立法要把握安全与发展的内在逻辑和联系，以及网络内容的发展大势，

在理念、手段、体制和机制等层面进行全方位的统筹。三是管和用之间的关系。由以管为主向管用结合转变，由被动应对向攻防并举转变，由争夺阵地向争取人心转变。对违法行为不采取“一刀切”的方式，而是分层次、分程度来实施监管，并且给网络内容创新留有余地。形成《网络安全法》为基础，《互联网信息服务管理办法》为支撑，《网络信息内容生态治理规定》《互联网新闻信息服务管理办法》为支柱，细分领域部门规章为补充的网络内容治理法律体系。明晰多元主体法律责任边界。通过立法重构公共权力的配置格局，尤其要清晰界定网络平台的责任，通过责任清单和透明度督导机制，均衡网络平台与社会和用户之间的关系。

优化沟通机制，创建融合互补的内外共治体系。网络信息治理的主体多元性，需要各主体开展平等的交流和协作。目前在政府与社会、政府与平台、政府与行业组织之间的信息共享、角色分工和共治机制尚未达到理想的契合状态。未来，在网络法律的制定和实施过程中，充分发挥政府在网络信息内容治理中的主导地位，借助政府的资源联络优势，构建多主体对话交流机制，充分释放各类主体独特的治理优势。重视软法建设，构建软约束和硬约束协同治理规则体系。尤其在移动应用程序个人信息保护、短视频、网络直播、网络广告、算法等领域，可以鼓励和引导企业、行业组织通过自律标准、市场认证等方式，形成良好的行业实践规则。经由市场认证的规则，在获得市场实践检验后运行成熟的，可以通过政府认可的机制，逐渐上升为稳定和具有约束力的制度。政府充分尊重和适当参

与行业组织自律公约和企业自律规则的制定，在网络治理各环节各领域形成价值统一、规模适当、与硬法在内容上融通的软法体系。政府利用信用机制、评估机制等手段，建立对软法规则实施的外部保障，促使软法和硬法有效结合，共同促进内容生态向上向好发展。

附件一：2021 年网络法治大事记

一、《反外国制裁法》

入选理由：《反外国制裁法》是我国第一部系统性反对外国制裁的国家层面的综合性法律。有效提升我国应对外部风险挑战的法治能力，加快形成系统完备的涉外法律法规体系。

二、《数据安全法》

入选理由：《数据安全法》是落实总体国家安全观的基础制度保障，是数据安全领域的顶层制度设计。《数据安全法》加强数据安全保护，提升国家数据安全保障能力，有效应对国家安全风险与挑战，规范数据活动，完善数据安全治理体系。

三、《个人信息保护法》

入选理由：《个人信息保护法》是我国第一部关于个人信息保护的专门立法。在个人信息保护方面形成更加完备的制度，提供更加有力的法律保障，促进信息数据依法合理有效利用，推动数字经济持续健康发展。

四、《关键信息基础设施安全保护条例》

入选理由：关键信息基础设施是经济社会运行的神经中枢，是网络安全的重中之重。《关键信息基础设施安全保护条例》是落实《网络安全法》的重要配套法规。为我国深入开展关键信息基础设施安全保护工作提供有力法治保障。

五、《反垄断法》修正草案

入选理由：《反垄断法》施行 13 年迎来首次修改。该法坚持规

范与发展并重，针对反垄断法实施中存在的突出问题，进一步完善反垄断相关制度，加大对垄断行为的处罚力度，为强化反垄断和防止资本无序扩张提供更加明确的法律依据和更加有力的制度保障。

六、《反电信网络诈骗法》草案

入选理由：我国首次针对电信网络诈骗进行专门立法。该法统筹发展和安全，坚持精准防治和问题导向，加强预防性法律制度建设，为打击遏制电信网络诈骗活动提供法治支撑。

七、中国正式交存《区域全面经济伙伴关系协定》

入选理由：中国正式交存《区域全面经济伙伴关系协定》标志着中国正式完成 RCEP 核准程序，中国在数字经济领域向国际输出规则的进程又迈进一步，是落实统筹推进国内法治和涉外法治理念的重要举措。

八、《未成年人保护法》生效

入选理由：《未成年人保护法》是未成年人保护领域的综合性法律，着力解决社会关注的涉未成年人侵害问题，包括监护人监护不力、学生欺凌、性侵害未成年人、未成年人沉迷网络等问题。法律生效之后，为监管部门执法提供有力工具，也进一步督促企业有效落实主体责任。

附件二：2021 年互联网立法梳理

表 3 2021 年国内互联网立法

效力位阶	名称	发文字号	发布日期	实施日期
法律	《反外国制裁法》	中华人民共和国主席令 第 90 号	2021.06.10	2021.06.10
	《数据安全法》	中华人民共和国主席令 84 号	2021.06.10	2021.09.01
	《个人信息保护法》	中华人民共和国主席令 第 91 号	2021.08.20	2021.11.01
行政法规	《关键信息基础设施安全保护条例》	中华人民共和国国务院令(第 745 号)	2021.04.27	2021.09.01
部门规章	《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》	商务部令 2021 年第 1 号)	2021.01.09	2021.01.09
	《网络交易监督管理办法》	国家市场监督管理总局总局令 第 37 号	2021.03.15	2021.05.01
	《网络产品安全漏洞管理规定》	工业和信息化部联网安〔2021〕66 号	2021.07.12	2021.09.01
	《汽车数据安全管理办法(试行)》	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	2021.07.05	2021.10.01

		和国工业和信息化部 部 中华人民共和国 公安部 中华人民共 和国交通运输部令 第 7 号		
法律法规 配套规范 性文件	《关于平台经济领域的反垄断指南》	国务院反垄断委员会	2021.02.07	
	《常见类型移动互联网应用程序必要个人信息范围规定》	国信办秘字〔2021〕 14 号	2021.03.12	2021.05.01
	《关于进一步抓好互联网应用适老化及无障碍改造专项行动实施工作的通知》	工信厅信管函 〔2021〕67 号	2021.04.06	
	《网络直播营销管理办法（试行）》	国家互联网信息办公室、公安部、商务部、文化和旅游部、国家税务总局、国家市场监督管理总局、国家广播电视总局	2021.04.23	2021.05.25
	《关于加强网络安	医保发〔2021〕23	2021.04.26	

	全和数据保护工作的指导意见》	号		
	《关于落实网络餐饮平台责任切实维护外卖送餐员权益的指导意见》	国市监网监发〔2021〕38号	2021.07.26	
	《关于进一步严格管理切实防止未成年人沉迷网络游戏的通知》	国家新闻出版署	2021.08.30	
	《关于加强车联网卡实名登记管理的通知》	工业和信息化部网安函〔2021〕246号	2021.09.13	
	《关于加强车联网网络安全和数据安全工作的通知》	工业和信息化部网安〔2021〕134号	2021.09.16	2021.09.1
	《关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见》	国信办发文〔2021〕7号	2021.09.17	2021.09.17
司法解释	《最高人民法院关于审理使用人脸识别技术处理个人信	法释〔2021〕15号	2021.07.28	2021.08.01

	息相关民事案件适用法律若干问题的规定》			
	《关于办理电信网络诈骗等刑事案件适用法律若干问题的意见（二）》	法发〔2021〕22号	2021.06.07	
法律法规征求意见稿	《关于修改〈中华人民共和国电子商务法〉的决定（征求意见稿）》	国家市场监督管理总局	2021.08.31	
	《反垄断法》修正案征求意见稿		2021.10.19	
	《反电信网络诈骗法（草案）》		2021.10.19	
	《互联网信息服务管理办法（修订草案征求意见稿）》	国家互联网信息办公室	2021.01.08	
	《网络安全审查办法（修订草案征求意见稿）》	国家互联网信息办公室	2021.07.10	
法律法规	《移动互联网应用	工业和信息化部	2021.4.26	

配套规范性文件征求意见稿	程序个人信息保护 管理暂行规定（征求意见稿）》			
	《禁止网络不正当竞争行为规定（公开征求意见稿）》	国家市场监督管理总局	2021.08.17	
	《互联网信息服务算法推荐管理规定（征求意见稿）》	国家互联网信息办公室	2021.08.27	
	《工业和信息化领域数据安全管理办法（试行）（征求意见稿）》	工业和信息化部	2021.09.30	
	《互联网用户账号名称信息管理规定（征求意见稿）》	国家互联网信息办公室	2021.10.26	
	《数据出境安全评估办法（征求意见稿）》	国家互联网信息办公室	2021.10.29	
	《互联网平台分类分级指南（征求意见稿）》	国家市场监督管理总局	2021.10.29	

	《互联网平台落实 主体责任指南（征求 意见稿）》	国家市场监督管理总局 总局	2021.10.29	
--	--------------------------------	------------------	------------	--

来源：各政府网站

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：010-62302632

传真：010-62304980

网址：www.caict.ac.cn

