

CAICT 中国信通院

互联网法律白皮书

(2018 年)

CAICT 中国信通院

中国信息通信研究院
2018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。

CAICT 中国信通院

前 言

党的十八大以来、十九大以来，我国网络空间法治建设不断推进，以总体国家安全观为指导，顺应数字经济发展的时代浪潮，兼顾安全与发展，我国互联网领域法律体系框架初步形成。党的十九大报告提出了全面依法治国的工作布局 and 重点任务，要求坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。我国围绕网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等重点方向，不断稳步推进互联网络领域立法工作。

从全球各国互联网立法趋势来看，各国加强个人信息和数据保护立法、完善跨境数据流动规则，加强网络安全顶层设计，提高在线内容管理要求，探索新技术新业务监管规则，不断应对数字经济对法律制度带来的挑战。面对新的经济形态和社会关系变革，我国也应积极调整和完善互联网立法规定，加快形成完备的法律规范体系，为数字经济发展提供更有力的法律保障。

中国信息通信研究院在《互联网法律白皮书（2017）》的基础上，结合全球数字经济发展新趋势，总结分析过去一年国内外互联网领域重要立法活动，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动态和立法趋势提供有价值的参考。

目 录

一、国际持续加强互联网立法.....	1
(一) 个人信息保护立法普遍加快	1
1. 全球个人信息保护立法掀起新浪潮	2
2. 个人信息保护配套规则和救济机制不断完善	3
(二) 跨境数据流动规则不断探索	3
1. 欧盟促进境内非个人数据流动	4
2. 探索个人数据跨境安全流动国际规则	4
3. 美欧对境外国家的数据调取实施管辖权	5
(三) 网络安全顶层设计持续更新	6
1. 出台网络安全顶层立法	7
2. 持续完善网络安全战略	7
3. 构建网络安全管理制度体系	8
(四) 在线内容管理要求显著提高	9
1. 进一步明确网络服务提供者的义务	9
2. 大力整治打击虚假信息内容	10
(五) 新型业态监管思路渐趋成熟	10
1. 出台推动新技术新业务发展政策	11
2. 加紧人工智能战略部署	11
3. 强化新技术新业务监管规定	12
二、国内循序推进互联网立法.....	13
(一) 网络信息服务政策法规陆续出台	14
1. 完善网络内容管理体系	14
2. 推动形成尊崇英烈的网络空间	15
3. 规范网络视听节目传播秩序	16
4. 促进网络文化健康发展	16
5. 加强新技术新应用信息服务管理	17

(二) 网络安全保护配套规定稳步推进	18
1. 落实网络安全等级保护制度	18
2. 不断强化个人信息保护规定	19
3. 完善网络基础资源管理立法	20
(三) 网络社会管理规范取得积极进展	21
1. 出台《电子商务法》	21
2. 加强未成年人网络保护	22
3. 规范智能网联汽车发展	22
4. 加强网络约租车监管	23
5. 规范互联网金融活动	24
6. 整治互联网广告活动	24
三、重点立法展望	25
(一) 研究起草《数据安全法》	26
(二) 尽快启动《个人信息保护法》	27
(三) 推动审议《电信法》	30
(四) 加快出台《密码法》	32
附录：党的十八大以来新制定修订的网信领域立法汇编表	34

一、国际持续加强互联网立法

以信息技术为代表的新一轮科技和产业革命蓬勃兴起，在推动社会经济发展潜能全面迸发的同时，也给世界各国带来了一些潜在的安全风险和法律问题，突出表现在个人信息保护、跨境数据流动、网络安全管理、在线内容监管以及新技术新业务等领域。2018年，世界各国纷纷围绕网络安全保护和数字经济发展两大主题，加强个人信息保护立法规定，探索跨境数据流动规则，加快网络空间顶层制度设计，加强在线内容监管，推动新技术新业务立法进程。

（一）个人信息保护立法普遍加快

个人信息保护在信息社会成为重要的立法领域，目前全球一共有127个国家制定了个人信息保护相关立法。¹一直以来欧盟和美国两大经济体向全球推行符合各自价值利益的个人信息保护法律体系，虽然二者在立场上有着根本分歧，但是不妨碍双方在制度层面的相互借鉴。近期，随着大数据、云计算、人工智能等新技术新业务对信息社会个人信息保护带来重大冲击，原有的个人信息保护规则已经落后于技术发展变化，无法有效保护个人权利，以美欧为首的发达国家和地区积极完善个人信息保护规则。在发达国家引领的个人信息保护立法浪潮下，新兴发展中国家也开始积极制定个人信息保护立法。同时，个人信息保护配套规则和救济机制也在不断完善和跟进。

¹以满足经济合作与发展组织（OECD）1980年规定的隐私保护国内立法的最低标准为依据。参见 Graham Greenleaf, “Speaking notes for the European Commission events on the launch of the General Data Protection Regulation (GDPR) in Brussels & New Delhi”.

1. 全球个人信息保护立法掀起新浪潮

欧盟《通用数据保护条例》(以下简称 **GDPR**)于 2018 年 5 月在欧盟全体成员国正式生效,对全球产生深远影响。**GDPR** 强化了自然人的个人数据保护权,协调了现有的各类数据保护规则,简化了跨国公司的合规程序,是一部适应信息通信技术发展的个人数据保护法。为推动个人数据保护立法的实施,欧盟委员会发布了 **GDPR** 指南。美国虽然在联邦层面个人信息保护立法尚未有进展,但在州层面,爱荷华州、内布拉斯加州、科罗拉多州和加利福尼亚州(以下简称加州)等州正在进行数据保护立法的研究和制定工作。其中,2018 年 6 月,加州颁布《消费者隐私保护法》(**CCPA**)。该项立法与当前全球个人信息保护立法的发展趋势基本一致,赋予了消费者更多的权利,给企业施加了更严苛的义务。由于加州是全球互联网企业的聚集地,《消费者隐私保护法》有着较为广泛的影响力。在当前个人信息保护立法浪潮的推动下,印度、巴西等新兴市场国家,也已经形成或准备形成专门的个人信息保护法,加紧推动个人信息保护国际原则在本国落地。2018 年 7 月,巴西参议院通过了《个人数据保护法》,旨在建立起一个保护国内个人数据的体系,这项立法生效以后,巴西联邦政府将建立一个新机构对个人数据保护领域进行管理。2018 年 8 月,印度就《2018 年个人数据保护法(草案)》向利益攸关方和公众征求意见,草案吸收了欧盟等地区立法的经验,明确了个人的权利,对违法行为规定了较高数额的罚款。

2. 个人信息保护配套规则和救济机制不断完善

各国针对个人信息保护的具体应用场景以及个人信息保护的具体环节，陆续出台相应的配套指南。其中，新加坡个人数据保护委员会（PDPC）出台了多项个人信息保护指南。例如，《企业打印流程指南》明确企业内部打印和打印供应商在打印的全生命周期中每个步骤应当遵循的个人信息保护规定；《雇佣运输服务中的车载式录音相关指南》规定了有关如何确保车内录像设备在捕捉车辆内个人的图像或声音的实况下符合数据保护规定；《关于身份证及其他国家身份号码的个人数据保护法咨询指南》就使用和收集身份证和其他身份证件提出指导性建议。欧洲网络和信息安全局（ENISA）也发布《个人数据处理安全手册》，旨在为《2016年中小企业个人数据处理安全指南》提供实践演示和解释方法步骤。此外，个人信息保护行政救济和司法救济手段有所加强。GDPR规定对于不服监管机构作出的决定或者针对监管机构的不作为，当事主体可以寻求司法救济。其中，数据主体可以通过司法途径向数据控制者、数据处理者主张遭受物质上或者非物质上的损害，司法救济的权利可以由消费者机构代表数据主体行使。美欧签订的《隐私盾协议》中就个人信息保护救济手段作出专门规定，欧盟公民可以向数据监察专员进行投诉，欧盟数据监察专员可以将投诉移交给美国商务部和联邦贸易委员会。

（二）跨境数据流动规则不断探索

随着互联网的普及和全球数字贸易的发展，数据有序流动成为经

济发展和创新的重要驱动力量，但目前跨境数据流动政策在全球尚未达成一致。基于促进本地投资以及数据安全等原因，大多数国家对跨境数据流动持较为保守的态度。随着数据价值的凸显以及大数据、云计算技术的发展成熟，各国开始重视数据流动对经济发展的促进作用，通过完善数据保护规则，推动数据有序流动。同时，各国通过立法实现长臂管辖，加强对境内外数据的管控。

1. 欧盟促进境内非个人数据流动

2018 年 10 月，欧洲议会通过了《非个人数据自由流动条例》（Regulation on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union），允许数据在欧盟各地存储和处理而不受非公平限制影响，有助于在欧盟单一数字市场战略下，推动欧盟打造富有竞争力的数字经济体系。该协议将取消欧盟境内数据自由流动壁垒，推动数据跨境自由流动，为数据在欧盟全境内存储和处理设立了框架，严禁数据本地化限制。该协议还确保监管控制数据的可用性，规定公共部门可访问欧盟任何地方存储和处理数据，并进行审查和监督控制。此外，该协议鼓励制定云服务行为准则，将使欧盟云服务市场更加灵活，数据服务更加实惠。

2. 探索个人数据跨境安全流动国际规则

一直以来，全球很多国家对跨境数据流动设计了较为繁杂和保守的规则，导致企业跨境数据流动法律风险较高。例如，印度《个人

《数据保护法（草案）》中设置了限制个人数据的跨境流动的规定，强制要求将“关键的个人数据”储存在境内。在全球难以达成统一框架的背景下，一些国家通过采取双边协定等机制，来解决跨境数据流动问题。欧盟在跨境数据流动领域制定严格的法律制度已经成为全球典范，有一系列规范化和复杂的制度和程序，其中之一就是充分性认定。同时，欧盟也意识到限制跨境数据流动对数字经济发展带来的负面影响。欧盟通过采用双边协定的方式，探索在现有制度基础上促进跨境数据流动的新路径。2018年7月，日本与欧盟在东京签署了《经济伙伴关系协定》（EPA）和《战略伙伴关系协定》（SPA），双方就数据跨境流动中对等充分性要求形成共识，一致同意承认双方的数据保护体系“同等有效”，允许数据在欧盟和日本之间自由传输。并且，双方未来还将签署有关数据对等充分性协议，推动日欧间的数据流动和访问，旨在创造世界上最大的安全数据传输领域。在欧盟完成充分性认定之前，日本将实施建立投诉处理机制等额外保障措施以保护欧盟公民的个人数据。由此可见，欧盟、日本在跨境数据流动方面在坚持较高保护水平的同时，也在通过构建双边机制来解决数据保护体系之间的互认问题，实现高水平数据保护国家之间的数据自由流动。

3. 美欧对境外国家的数据调取实施管辖权

跨境数据流动给各国政府执法机构的数据调取带来管辖权上的争议，发达国家和地区通过“长臂管辖”立法扩展司法及执法范围，从而达到保护个人数据安全和维护数据治理主权的目的是。2018年3月，

美国《澄清境外数据的合法使用法案》（Clarify Lawful Overseas Use of Data Act，简称“CLOUD 法案”）作为《2018 年综合拨款法案》的一部分内容正式颁布，旨在为美国执法机构访问在美国境内运营的企业存储在海外的用户数据提供明确授权。欧盟为了在与美国进行相关议题的双边谈判中，增加自己的筹码，也公布了《电子证据提案》（E-Evidence Proposals），将允许执法机构向在欧洲运营的企业直接调取其存储在欧盟境外的数据。实际上，GDPR 也采取了“长臂管辖”原则，将其执法触角伸向欧盟境外的数据处理行为。主要表现在三个方面：一是数据控制者或者处理者在欧盟境内设有业务机构，只要数据处理活动（无论该活动是否发生在欧盟境内）与该业务机构密不可分，均受 GDPR 规制；二是企业虽不在欧盟境内设立业务机构，但却处理欧盟境内个人的数据，并且此类处理行为与向欧盟境内个人提供商品或服务相关，无论商品或服务是否收费，则也应当适用 GDPR；三是适用于非欧盟企业处理欧盟境内个人的个人数据，只要此类处理行为涉及对这些个人发生在欧盟境内的行为进行监控。

（三）网络安全顶层设计持续更新

全球范围内，当前网络安全形势日益严峻，勒索、网络盗窃、银行诈骗、网络间谍和破坏互联网服务等网络安全事件数量激增。各国对网络的高度依赖与网络安全的极度脆弱两者间的矛盾十分突出。网络空间的安全与稳定成为攸关各国主权、安全和发展利益的关键议题，网络安全已成为全球网络空间治理的重要领域。过去一年，世界各国

纷纷加快网络空间顶层制度的建立和完善，通过立法和标准等配套制度的建立，以关键信息基础设施保护为重点，夯实网络安全保障基础体系。

1. 出台网络安全顶层立法

目前，大多数国家并未制定统一的网络安全基本法。在这一领域，亚洲国家进展相对较快，日本和新加坡推进和完善网络安全基本立法进程。2018 年 2 月，新加坡颁布《网络安全法 2018》（Cyber Security Act 2018），规定加强新加坡 11 个领域的关键信息基础设施应对网络袭击的能力，建立网络安全事件的响应和预防机制，赋予网络安全官员对于网络安全事件或风险调查和预防权利，建立针对关键信息基础设施所有者的监管框架，确立网络安全信息共享机制。日本早在 2014 年就颁布了《网络安全法》，2018 年 3 月政府内阁网络安全战略总部（NISC）向国会提出《网络安全法》修正案，开启新阶段的网络安全立法工作。

2. 持续完善网络安全战略

网络安全战略集中展现各国政府统领和指导其网络空间立法、政策、技术等领域的发展方向。伴随网络安全发展形势的变化，各国及时更新和完善本国的网络空间安全战略。2018 年 9 月，美国发布《国家网络战略》（National Cyber Strategy），部署了网络安全的 10 项目标和 42 项优先行动。美国在网络安全方面确立了基本指导原则，以

突出美国利益优先为原则，以各方合作治理为理念，以安全技术创新和人才培养为手段，立足美国核心安全利益，强调网络风险管控，重视关键信息基础设施保护。2018 年 7 月，日本内阁通过了《网络安全战略（2018-2020）》，对网络安全作出新的部署，以应对人工智能、物联网等新技术广泛应用于日本经济社会各领域后，引发的新的网络安全风险和挑战。

3. 构建网络安全管理制度体系

各国在持续完善网络安全顶层设计的同时，针对网络安全的具体问题和重点领域，也出台了一系列的规定。2018 年 4 月，美国国家标准与技术研究院（NIST）发布《提升关键基础设施网络安全的框架》（Framework for Critical Infrastructure Cyber Security），适用于对美国国家与经济安全至关重要的能源、银行、通信和国防工业等领域。2018 年 7 月，美国众议院监督和政府改革委员会（OGR）通过《2018 年联邦信息系统保障法》（Federal Information Systems Safeguard Act of 2018）。该项立法授权联邦机构采取行动以限制、禁止访问某些网站，或者授权其对网络安全措施进行测试和更新，这将提高联邦机构及时部署网络安全措施、防范网络攻击、保护关键信息数据库和联邦员工个人身份信息的能力。2018 年 3 月，澳大利亚议会通过了《关键基础设施安全法》（Security of Critical Infrastructure Act），通过立法强化政府干预关键信息基础设施保护能力以应对安全风险，建立了关键基础设施资产登记制度和部长指令等制度，使政府能够及时掌握和修复

可能存在的信息漏洞，提升了政府干预关键基础设施运营的能力，以维护国家安全。

（四）在线内容管理要求显著提高

网络造谣诽谤、网络侵权等违法行为已成为全世界共同面对的难题。尽管各国对违法信息的界定不尽相同，但对虚假新闻、政治广告、淫秽色情、仇恨暴力以及恐怖主义等违法内容的监管要求基本一致，各国政府正积极推动构建有效的在线内容治理体系。

1. 进一步明确网络服务提供者的义务

近期，各国通过制定规则，在虚假信息、恐怖主义、政治广告以及版权等领域，加强网络服务提供者的审核、记录等义务。2018 年 9 月，欧盟委员会发布了文件，要求相关互联网平台要在一小时内将恐怖主义内容从网上删除，以解决恐怖分子问题。Facebook 数据泄露事件引发美国对利用社交媒体干预美国政治行为的担忧，美国议员提出修订《通信规范法》(Communications Decency Act)，对“中介平台”施加严格的监管。2018 年 9 月，欧盟议会投票通过《版权指令》(Copyright Directive)，对网站审查版权的职责做出了规定，要求 Facebook、YouTube 等用户创作内容 (UGC) 为主的平台加强版权审查。德国 2018 年 1 月 1 日起施行《网络执行法》(Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken)，要求在德国拥有 200 万以上用户的社交网络平台自行承担 responsibility，清理其平台上涉及诽谤、诋

毁、新纳粹和暴力等内容。

2. 大力整治打击虚假信息内容

各国在完善在线内容管理相关立法的基础上，进一步引导行业自律，加大对虚假信息的打击力度。一直以来，以推动创新为目标，欧美对于网络服务提供者的在线内容管理并未从法律上设置严格的主动审查义务，“避风港原则”和“红旗原则”也为网络服务提供者的责任承担留有空间。然而，近年来随着网络恐怖主义信息、违法信息的蔓延，虚假政治广告对国家大选的干扰，使各国政府开始重新审视网络服务提供者的义务。2018 年 9 月，欧盟委员会要求科技公司以及广告公司等主体提交一项自我监管的行为守则，承诺采取广泛的措施，确保政治广告的透明度、虚假账户的关闭以及防止虚假信息传播的恶化。欧盟委员会将对行为守则的执行进行定期督查，若实施效果未达目标，将会采取相应措施。

（五）新型业态监管思路渐趋成熟

新技术新业务的蓬勃发展，为全球经济发展注入新动力，世界各国力争在新一轮的科技竞争中取得主导权。为应对新技术新业务带来的诸多挑战，世界各国纷纷通过立法规范新技术新业务准入管理，设立专门管理机构，为新技术新业务的发展提供稳定的制度预期，促进产业创新发展。

1. 出台推动新技术新业务发展政策

美国一直对新技术新业务的促进奉行战略先行的原则，为确保在“下一场技术革命”中保持全球领导地位，2018 年 9 月美国白宫发布了《量子信息科学（QIS）国家战略概要》，提出了为未来量子智能人员培养提供基础教育、加深与工业的融合、提供关键基础设施、提升与相关产业和政府伙伴国际合作进程等方面的建议。韩国在推动新兴产业发展方面主张通过促进性法律来实现，2018 年 8 月韩国对《智慧城市建设和产业振兴等相关法》进行了部分修订，旨在通过引进和利用智能技术和服 务，推进以智慧城市为代表的国家战略层面的示范城市建设，培育形成世界性的、具有代表性的智慧城市，增强国家竞争力。澳大利亚通信与媒体管理局（ACMA）在完成行业咨询后，推出智能交通系统类许可证，该许可证将支持车辆使用符合标准的无线技术和设备。

2. 加紧人工智能战略部署

人工智能已成为大国抢占全球科技创新主导权、提升综合竞争实力的战略必争资源。当前，主要发达国家纷纷制定国家战略超前布局，加强顶层设计，成立专门机构，加大资金和政策支持力度，集聚全社会资源，加快技术创新和产业突破，以推动人工智能的快速发展。2018 年 5 月，白宫成立人工智能特别委员会，该委员会负责向白宫提供政府层面的有关人工智能研究与发展建议，同时将帮助政府、私企和独立研究者建立合作伙伴关系，促进经济发展、改善教育机会和生活质

量，增强国家和国土安全。2018 年 4 月，英国发布《产业战略：人工智能领域行动》（Industrial Strategy: Artificial Intelligence Sector Deal），针对去年 11 月发布的《产业战略》中提及的“人工智能与数字经济”挑战，就想法、人民、基础设施、商业环境、地区 5 个生产力基础领域制定了具体的行动措施，以确保英国在人工智能行业的领先地位。

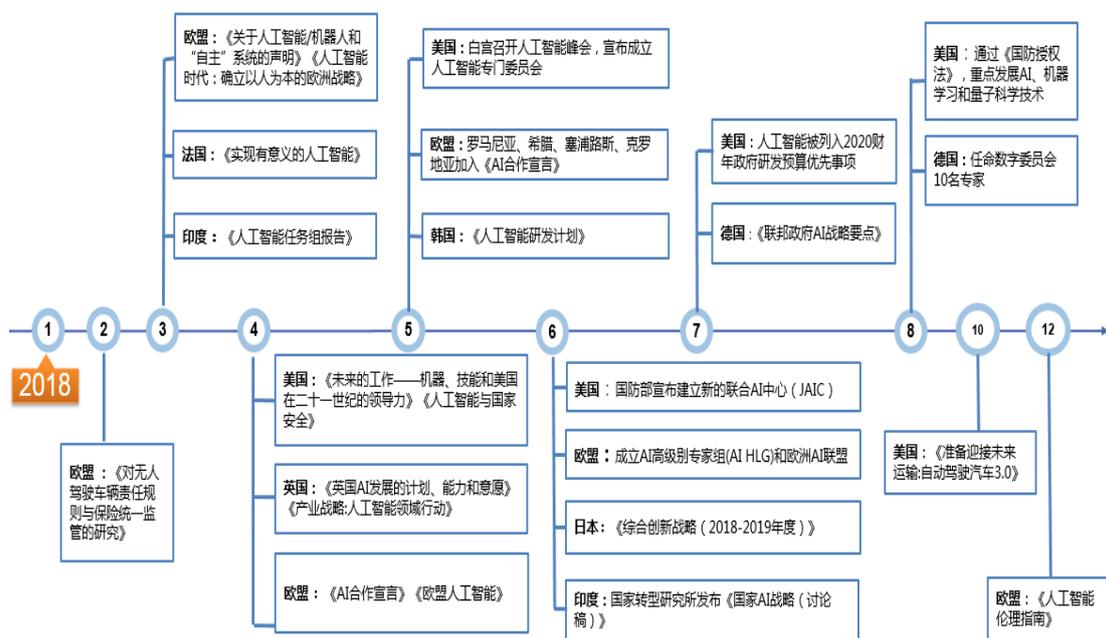


图 1 2018 年全球人工智能战略重要动向

3. 强化新技术新业务监管规定

世界范围内以区块链技术为基础的虚拟货币投资热潮不断高涨，安全性保障成为潜在隐患。虚拟货币的价格波动、ICO 欺诈、交易所安全漏洞、市场操纵以及洗钱、走私、偷税漏税等问题，促使全球各国监管机构开始对虚拟货币加快立法进程，规范新业务的准入和行为管理。韩国对虚拟货币拟进行立法规制，2018 年 2 月提出《虚拟货

币业特别法案》建立虚拟货币业务管理制度，规定虚拟货币业务需要取得金融委员会许可、明确留存业务记录、实行虚拟化停业、禁止不公平交易、实施安全管理和用户损失赔偿等内容。万物互联时代，随之而来的物联网安全问题也与日俱增，物联网设备如果被违法分子掌控，将给人们的工作和生活带来极大的危害。因此，物联网安全问题已经进入发达国家的立法视野。美国国会已经提出几项与物联网有关的法案，包括《2017年物联网网络安全改进法案》（IoT CIA）提出了为政府采购连网装置制定最低安全标准，《2017年物联网消费者 TIPS 法案》指示联邦贸易委员会为消费者草拟有关连网装置的教育资源。2018年9月，加州通过了针对一般电子设备的《IoT设备网络安全法》，要求互联设备的制造商为设备（从路由器到智能家居）配备合理的安全性能或与设备性质和功能相适应的性能。

二、国内循序推进互联网立法

党的十八大以来，我国网络空间法治建设不断推进，在总体国家安全观的指导下，顺应数字经济发展的时代浪潮，兼顾安全与发展，以政策促发展，以法治保安全，互联网在法治轨道上健康运行。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出：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。目前，我国互联网领域法律体系框架已初步形成。过去一年，我国互联网立法工作在网络信

息服务、网络安全保护、网络社会管理领域持续稳步循序推进，积极开展互联网专门立法，立法成果丰硕。

（一）网络信息服务政策法规陆续出台

在数字经济时代下，随着移动互联网深度普及和人工智能、大数据等技术在网络信息服务领域的广泛应用，当前网络信息服务业务呈现出智能化、个性化和强交互的趋势。网络信息发布主体的自由性、网络信息内容的动态性、网络文化体系的开放性使得网络文化呈现出多元、多样、多变的特点。过去一年，我国加快网络信息服务相关立法进程，建立完善网络内容管理体系、推动形成尊崇英烈的网络空间、规范网络视听节目传播秩序、促进网络文化健康发展以及出台新技术新应用管理等规定，进一步引导信息服务提供者和广大网民共同营造清朗网络空间。

1. 完善网络内容管理体系

近年来，部分微博客服务提供者安全责任意识不强，管理措施和技术保障能力不健全不到位，造成违法违规有害信息传播扩散，损害公民、法人和其他组织合法权益，影响健康有序的网络传播秩序。2018年2月2日，国家互联网信息办公室发布《微博客信息服务管理规定》，从平台资质、主体责任、实名认证、分级分类管理、保证信息安全、建立健全辟谣机制、加强行业自律和建立信用体系等各个方面做出了全面具体的规定，是互联网法治成果运用到微博客服务管理的具体化

体现。《微博客信息服务管理规定》的出台，同时标志着我国已经建立了以《互联网新闻信息服务管理规定》为核心，以互联网信息搜索服务、移动互联网应用程序服务、互联网直播服务、互联网论坛社区服务、互联网跟帖评论服务、互联网群组信息服务、互联网用户公众账号信息服务以及微博客信息服务等八个领域管理规定为支撑的互联网内容管理体系。

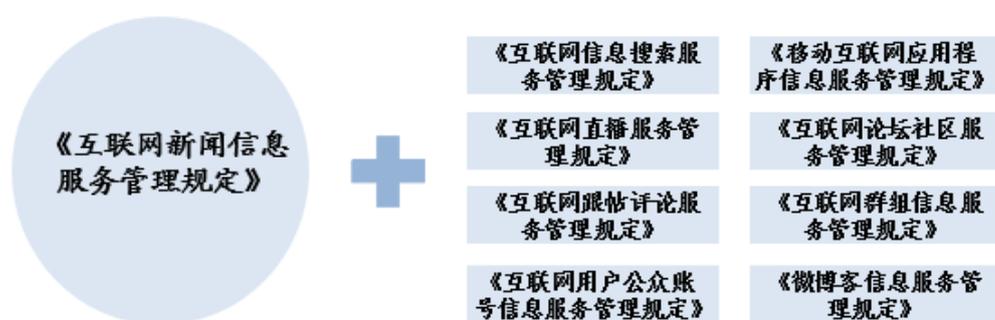


图2 互联网内容管理体系 1+8

2. 推动形成尊崇英烈的网络空间

英雄烈士是中华民族的脊梁，是中国共产党领导中国各族人民近百年来不懈奋斗伟大历程、可歌可泣英雄史诗的缩影和代表，加强对英雄烈士的保护是落实宪法规定，贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的重要举措，是建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态、巩固中国共产党执政地位和中国特色社会主义制度的内在要求。2018年4月27日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过《英雄烈士保护法》，对歪曲历史恶搞英雄的网络公害亮起红灯、划出红线。该法明确要求，广播电台、电视台、报刊出版单位、

互联网信息服务提供者，应当通过播放或者刊登英雄烈士题材作品、发布公益广告、开设专栏等方式，广泛宣传英雄烈士事迹和精神。网络运营者发现其用户发布以侮辱、诽谤或者其他方式侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉信息的，应当立即停止传输该信息，采取消除等处置措施。

3. 规范网络视听节目传播秩序

网络视听节目兴起和发展的同时，出现了一些违规乱象，存在严重的价值导向偏差，给广大网民特别是未成年人成长罩上精神“雾霾”。过去一年，我国大力治理这些违法行为，促进网络视听节目健康发展。2018年3月16日，国家新闻出版广电总局办公厅发布《关于进一步规范网络视听节目传播秩序的通知》，规定坚决禁止非法抓取、剪辑改编视听节目的行为，加强网上片花、预告片等视听节目管理，加强对各类节目接受冠名、赞助的管理，严格落实属地管理责任，以维护健康清朗的网络空间。2018年9月20日，国家广播电视总局发布《境外视听节目引进、传播管理规定（征求意见稿）》，立足形势发展对出台实施了14年的《境外电视节目引进、播出管理规定》进行了修订完善，规范境外视听节目的引进和传播，一定程度上弥补了网上境外影视剧传播监管的薄弱环节。

4. 促进网络文化健康发展

随着文化数字化和网络化的迅猛发展，网络文化信息内容不断丰

富，网络文化服务日益扩展，网络文化对人民群众精神文化生活和社会主义生活的影响日益广泛深刻，发展网络文化已成为促进我国文化软实力崛起的历史机遇。过去一年，我国依法规范网络文化建设，努力培育新型文化业态。2017年12月15日，文化部通过新修订的《互联网文化管理暂行规定》，规范网络文化经营秩序，促进网络文化健康繁荣发展，明确了网络文化发展的原则和方向，对网络文化单位的主体准入、内容管理、经营规范及违法处罚等内容作了具体规定，以加快全国网络文化市场监管平台建设。2017年12月15日，文化部通过新修订的《网络游戏管理暂行办法》，加强网络游戏管理，规范网络游戏经营秩序，对网络游戏的研发、推广、运营、消费、终止等全流程经营活动进行了制度规范，并着重对当前的突出问题，提出了具体要求。

5. 加强新技术新应用信息服务管理

当前新技术新应用正在快速发展，在给国家发展带来机遇、给社会生活带来便利的同时，由于新技术新应用隐含着诸多不确定性，在无形中增大了安全风险，也带来了一定的社会问题。过去一年，我国加强对新技术新应用的管理。2018年10月19日，国家互联网信息办公室发布《区块链信息服务管理规定（征求意见稿）》，规范区块链信息服务活动，促进区块链信息服务健康有序发展。要求区块链信息服务的提供者需提前备案，实行年检，开发上线的新产品、新应用、新功能需安全评估，对违规的服务提供者进行追责等。2018年11月

15 日国家互联网信息办公室发布《具有舆论属性或社会动员能力的互联网信息服务安全评估规定》，督促指导具有舆论属性或社会动员能力的信息服务提供者履行法律规定的安全管理义务，维护网上信息安全、秩序稳定，防范谣言和虚假信息等违法信息传播带来的危害。

（二）网络安全保护配套规定稳步推进

党的十八大以来，国家高度重视网络安全立法工作，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出要完善网络安全保护方面的法律法规。《网络安全法》出台后，针对网络安全保护新形势新挑战，围绕进一步健全完善配套性法律法规，我国加快推进网络安全各领域立法工作，确保《网络安全法》更好落地。过去一年，我国网络安全保护立法在网络安全等级保护、个人信息保护以及网络基础资源方面出台了相关规定。

1. 落实网络安全等级保护制度

在我国实施已达 24 年之久的网络安全等级保护制度是我国网络安全领域的基础性制度，重点保护关乎国家安全、国计民生、社会公共利益的网络的基础设施安全、运行安全及信息安全。网络安全等级保护制度的核心在于对不同网络进行分级管理，明确网络运营者及相关监管部门的网络安全职责。在《网络安全法》框架下，网络安全等级保护制度和关键信息基础设施安全保护制度共同构筑了网络安全的基础性架构。过去一年，我国深入推进实施网络安全等级保护制度，

保障国家网络空间安全。2018 年 6 月 27 日，公安部会同网信办、国家保密局、国家密码管理局，联合发布了《网络安全等级保护条例（征求意见稿）》，进一步健全完善我国网络安全保障工作法律制度，对网络安全等级保护的适用范围、各监管部门的职责、网络运营者的安全保护义务以及网络安全等级保护建设提出了更加具体、操作性也更强的要求，为开展等级保护工作提供了重要的法律支撑。

2. 不断强化个人信息保护规定

个人信息被誉为 21 世纪最有价值的资源，推动个人信息的合理、合法收集和使用，保障个人和企业之间形成良好的互动关系，对形成数字经济健康发展的制度环境至关重要。过去一年，我国不断完善个人信息相关规范。2017 年 12 月 29 日，全国信息安全标准化技术委员会发布《信息安全技术：个人信息安全规范》（GB/T 35273-2017），规定了个人信息保护领域的法律术语，明确了收集、保存、使用、共享、转让、公开披露等个人信息处理活动应遵循的原则和安全要求。2018 年 8 月 27 日，《民法典》各分编草案提交十三届全国人大常委会第五次会议审议，草案进一步强化对隐私权和个人信息的保护，并为即将制定的个人信息保护法留下衔接空间。2018 年 9 月 10 日，《个人信息保护法》被列入十三届全国人大常委会立法规划。2018 年 11 月 30 日，公安部发布《互联网个人信息安全保护指引（征求意见稿）》，旨在指导互联网企业建立健全公民个人信息安全保护管理制度和技术措施，防范侵犯公民个人信息违法行为，保障网络数据安全和公民

合法权益，规定了个人信息安全保护的安全管理机制、安全技术措施和业务流程安全规范等内容。

3. 完善网络基础资源管理立法

网络基础资源管理是网络安全法律体系构建的基础部分，是推动信息化发展的重要载体，对于促进经济社会发展、国防建设、维护国家安全具有重要作用。过去一年，我国持续完善网络基础资源管理立法工作。2018 年 4 月 18 日，工业和信息化部公布《中华人民共和国无线电频率划分规定》，根据国内无线电业务发展规划和相关部门意见对卫星移动业务、空间研究业务、移动业务、卫星固定业务、射电天文业务等内容进行修订，是依法管理无线电频谱资源的重要依据，对促进无线电频谱资源高效利用、规范无线电设备管理发挥着重要作用。2018 年 9 月 1 日，工业和信息化部发布《关于进一步加强境内域名注册服务市场监管的通知》，进一步规范境内域名注册服务市场，要求进一步做好属地域名注册服务机构许可发放工作，进一步加强市场监管，开展市场摸底工作、规范市场经营行为以及加强对域名注册代理机构监管。2018 年 9 月 27 日，工业和信息化部发布《卫星无线电频率和空间无线电台管理办法（征求意见稿）》，旨在加强对卫星无线电频率和空间无线电台的管理，维护空中电波秩序，提出使用卫星无线电频率，应当经国家无线电管理机构批准，取得无线电频率使用许可证。

（三）网络社会管理规范取得积极进展

网络社会管理的立法活动，对于保障互联网正常运行、形成互联网活动的良好秩序，具有重要作用。过去一年，针对互联网和信息技术在经济社会的新进展，我国及时制定出台电子商务法、加强未成年人网络保护、规范智能网联汽车发展、加强网络约租车监管、规范互联网金融活动以及整治互联网广告活动，立法工作取得积极进展。

1. 出台《电子商务法》

近年来随着电子商务和移动互联网的迅猛发展，电子商务领域出现很多新问题急需立法规制，建立开放、共享、诚信、安全的电子商务发展环境，促进电子商务健康可持续发展，已然是数字经济时代下的迫切需求。2018年8月31日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议审议并通过《电子商务法》，该法是我国数字经济法律体系的重要组成部分，为我们电子商务未来的发展奠定了法治框架。

《电子商务法》对电子商务经营者、电子商务合同的订立与履行、电子商务争议解决与电子商务促进和法律责任等五部分作出了具体规定。重点包括五方面内容：一是拓展了调整对象，将微商等新型电子商务经营者纳入监管；二是对平台责任的规定更加完善和严格，提高了平台的审慎注意义务；三是明确了电子商务中的主体登记制度；四是更加注重细节方面对电商用户的权益保护；五是对市场竞争秩序严加监管，确保消费者的自主选择权、市场经营主体的营业自主权。

2. 加强未成年人网络保护

保障未成年人的健康成长是构建网络综合治理体系的重要目标，关系到国家前途和民族未来，关系到亿万家庭的幸福安康，是广大人民群众长期的呼声。过去一年，我国立法不断加强对未成年网络保护。2018 年 4 月 20 日，教育部办公厅印发《教育部办公厅关于做好预防中小学生沉迷网络教育引导工作的紧急通知》强调，预防中小学生网络沉迷需要各方面尽心尽责、密切配合、齐抓共管，各地要充分认识预防中小学生沉迷网络的极端重要性和现实紧迫性。2018 年 8 月 24 日，国家广播电视总局起草形成《未成年人节目管理规定（征求意见稿）》，旨在将未成年人节目管理工作纳入法治化轨道，引导、规范节目内容，切实保障未成年人合法权益，提出要防止未成年人节目出现商业化、成人化和过度娱乐化倾向。

3. 规范智能网联汽车发展

我国针对智能网联汽车的布局，选择了集合网络通信、智能汽车、智慧交通、车辆智能管理体系为一体的综合式协同发展道路。当前，我国智能网联汽车正处于封闭园区测试向开放特定道路测试的过渡阶段。过去一年，我国全面开展智能网联汽车政策部署以及标准制定，推动整个产业的健康可持续发展。2017 年 12 月 29 日工业和信息化部、国家标准化管理委员会联合组织制定《国家车联网产业标准体系建设指南》，有目的、有计划、有重点地指导智能网联汽车标准化工作，加快构建包括整车及关键系统部件功能安全和信息安全在内的智

能网联汽车标准体系。2018年4月12日，工业和信息化部、公安部、交通运输部联合发布了《智能网联汽车道路测试管理规范（试行）》，对测试主体、测试驾驶人及测试车辆、测试申请及审核、测试管理、交通违法和事故处理等方面作出规定。今年以来，地方政府也在大力推进自动驾驶道路测试，北京、上海、保定、重庆、深圳等十多座城市先后出台了各地的道路测试管理规定。

4. 加强网络约租车监管

网络约租车在便利消费者出行的同时，也存在安全隐患、影响公共安全和乘客人身安全等问题。过去一年，网络约租车乘客与车主的纠纷不断，甚至发生了一系列恶性事件。对此，我国正在不断加强对网络约租车的监管。2018年2月26日，交通部发布《网络预约出租汽车监管信息交互平台运行管理办法》，加强网络预约出租汽车监管信息交互平台的运行管理工作，要求平台公司在取得相应经营许可的次日零时起，直接向部级平台传输相关基础静态信息以及订单信息、经营信息、定位信息、服务质量信息等运营数据。2018年5月14日，交通运输部发布《出租汽车服务质量信誉考核办法》，进一步完善出租汽车信用管理体系，首次将网络约租车新业态纳入考核。从网络约租车司机个人与网络约租车平台公司两个方面入手，明确要求网络约租车和巡游车均应开展服务质量信誉考核，出租汽车行政主管部门要根据驾驶员考核周期内的综合得分情况，评定服务质量信誉考核等级。

5. 规范互联网金融活动

互联网金融不仅推动了我国民营企业的商业模式创新，给社会进步注入了新鲜的活力，也有助于实现十九大报告中提到的“互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合”。但由于互联网金融发展初期的制度空白，也带了一些安全风险，互联网金融的监管措施和制度建设亟待完善。过去一年，我国不断规范互联网金融活动。2018 年 7 月 11 日，中国人民银行发布《关于加强跨境金融网络与信息服务管理的通知》，阐明境外提供人的合规义务，严禁境外提供人在境内建设专用金融网络提供金融信息传输等服务，规定行业自律要求。2018 年 10 月 11 日中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会发布《互联网金融从业机构反洗钱和反恐怖融资管理办法（试行）》，预防洗钱和恐怖融资活动，规范互联网金融行业反洗钱和反恐怖融资工作，从明确适用范围、规定基本义务以及确立监管职责等方面规范互联网金融从业机构反洗钱和反恐怖融资工作。

6. 整治互联网广告活动

数字经济时代的到来，使得互联网广告主数量、客户规模、收入规模等方面均取得了前所未有的突破。与此同时，伴随互联网广告大踏步的发展，虚假广告、欺诈广告等问题日益凸显。过去一年，我国出台一系列的文件，大力开展整治互联网广告活动。2018 年 2 月 9 日，国家工商行政管理总局发布《国家工商行政管理总局关于开展互联网广告专项整治工作的通知》，要求各地工商和市场监管部门要突

出整治重点，加大执法力度，狠抓互联网广告案件查办和执法。2018年2月22日，国家工商行政管理总局发布《五类虚假违法互联网广告将被重点整治》，要求各级工商和市场监管部门加大执法力度，曝光互联网广告典型案例，强化信用监管，推进互联网广告违法行为行政处罚信息100%公示。2018年10月26日全国人民代表大会常务委员会通过了新修订的《广告法》，指出利用互联网发布、发送广告，不得影响用户正常使用网络。在互联网页面以弹出等形式发布的广告，应当显著标明关闭标志，确保一键关闭。公共场所的管理者或者电信业务经营者、互联网信息服务提供者对其明知或者应知的利用其场所或者信息传输、发布平台发送、发布违法广告的，应当予以制止。

三、重点立法展望

数字经济以数字化的知识和信息作为关键生产要素，以网络作为重要载体，以信息通信技术的有效使用作为效率提升和经济结构优化的重要推动力，目前数字经济正在全球范围内蓬勃发展。数字经济具有参与主体的多元化、治理对象海量化、组织方式网络化等特点，使得人们在物质资料生产过程中形成的法律关系有所改变，也给全球互联网法律体系带来了新的挑战。从主体层面来看，数字经济对政府监管和平台治理提出了新的命题；从客体层面来看，在传统客体概念的基础上，重点指向了“数字经济”定义中提出的数据、网络以及信息通信技术产品或服务；从权利义务关系来看，数字经济时代下权利义务

关系主要围绕数据产生的权利义务关系、网络产生的权利义务关系以及产品或服务产生的权利义务关系而展开。



图3 法律关系转变框架图

从全球各国互联网立法趋势来看，各国积极推进数据治理立法，加强个人信息和数据保护立法，加强网络安全顶层设计，提高在线内容管理要求，探索新技术新业务监管规则，不断应对数字经济对法律制度带来的挑战。面对新的经济形态和社会关系变革，我国也应积极调整和完善当前法律规定，从数字经济的三个核心要素—数据、网络、信息通信技术产品或服务出发，弥补立法空白，完善既有立法，回应数字经济发展带来的法治新要求。2018年9月，全国人大公布了十三届人大常委会五年立法规划，明确将《数据安全法》《个人信息保护法》《电信法》《密码法》等列入其中，未来将为数字经济发展提供更有力的法律保障。

（一）研究起草《数据安全法》

数字经济时代下，各国重视数据的价值和安全性，保护数据安全成

为法律的重要价值目标之一。各国通过确立数据分级分类、数据留存、跨境数据流动以及数据泄露通知等制度，加强对数据安全的保护。过去一年，数据的跨境分布式存储给各国政府执法机构的数据调取带来管辖权上的争议，在国际规则尚未统一的形势下，通过国内法来维护数据主权成为各国首选。

党的十八大以来，我国已出台包括《“十三五”国家信息化规划》《促进大数据发展行动纲要》在内的相关政策文件 50 余个，涉及数据管理问题。其中，对政府数据的开放共享、政府和重要行业数据安全等内容作出了规定，既包括总体性要求，也包括数据应用安全以及特殊类别数据安全等具体要求。总体来看，我国数据安全的相关制度比较分散，以宣誓性、原则性规定为主，缺乏体系化。

《个人信息保护法》和《数据安全法》同时列入第十三届全国人大常委会立法规划，两法的价值着眼点理应不同，《数据安全法》的立法价值更宜侧重于保障网络整体安全、国家数据权益以及产业安全等方面，考虑规定或明确数据安全管理机制、数据安全监管主体、数据分级分类制度、数据全生命周期管理规范、数据安全风险评估制度等内容。

（二）尽快启动《个人信息保护法》

近年来全球持续的个人信息保护立法浪潮，展现出各国对个人信息保护问题的关切。欧盟将个人数据作为公民的一项基本人权加以保护，始终主张统一和严格立法，强化政府部门对于个人数据保护的监

管权力，从《关于私人数据自动处理的个人保护以及此类数据的自由流动的 95/46/EC 指令》（95 指令）到 GDPR 都体现了这一思路。美国采用分散立法加行业自律的方式，实现隐私保护与产业发展、政府监管与公民表达自由之间的平衡。不过，近年来美国也在州层面探索个人信息保护统一立法，例如今年加州出台了《消费者隐私保护法》。由此可见，全面建立统一的个人信息保护制度已经成为国际趋势，不仅关乎个人隐私权保护，未来还有可能关系到国家数据主权、文化主权以及经济发展。

我国历经了对个人信息从间接保护到直接保护、从分散立法到集中立法、从公法治理到综合治理的历史沿革，通过出台《网络安全法》《消费者权益保护法》《刑法》《征信业管理条例》《电信和互联网用户个人信息保护规定》以及其他法律、法规、规章、规范性文件，目前形成了多层次、多领域的个人信息保护法律体系。总体来看，我国个人信息保护立法呈现出分散性特点，目前在电商、金融、保险、交通、医疗、电信、邮政、统计等领域，已经出台了相应的法律规范，但仍然缺乏一部统一的个人信息保护法。

表 1 各领域个人信息保护立法汇编

领域	文件名称
电子商务	《电子商务法》《网络交易管理办法》《网络零售第三方平台交易规则制定程序规定(试行)等
金融	《征信业管理条例》《证券发行与承销管理办法》《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》《银行卡清算机构管理办法》《消费金融公司试点管理办法》《个人信用信息基础数据库管理暂行办法》《证券发行与承销管理办法》等

领域	文件名称
保险	《中华人民共和国社会保险法》《保险公估人监管规定》《保险经纪人监管规定》《保险统计管理规定》等
交通	《环境影响评价公众参与办法》《城市轨道交通运营管理规定》《铁路行业统计管理规定》《国内水路运输管理规定》《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》《国内水路运输辅助业管理规定》等
医疗	《涉及人的生物医学研究伦理审查办法》《结核病防治管理办法》等
电信	《互联网域名管理办法》《通信短信息服务管理规定》《电信和互联网用户个人信息保护规定》等
邮政	《邮政法》《快递暂行条例》等
统计	《统计法》《民族统计工作管理办法》《统计执法监督检查办法》《民用航空统计管理规定》《食品药品监督管理统计管理办法》等
其他	《居民身份证法》《护照法》《公证法》《公共图书馆法》《旅游法》《测绘法》《刑事诉讼法》《消费者权益保护法》《地图管理条例》《人力资源市场暂行条例》《残疾人教育条例》《居住证暂行条例》《社会救助暂行办法》《彩票管理条例》《戒毒条例》《缺陷汽车产品召回管理条例》《侵害消费者权益行为处罚办法》《旅行社条例实施细则》《网络游戏管理暂行办法》《旧电器电子产品流通管理办法》《邮政行业统计管理办法》《有线广播电视运营服务管理暂行规定》《普通护照和出入境通行证签发管理办法》《家电维修服务业管理办法》等

鉴于《个人信息保护法》已正式列入十三届全国人大常委会立法规划，建议立足我国具体国情和法律传统，合理吸收国际立法经验，尽快启动《个人信息保护法》立法工作。在立法形式方面，建议我国加速推动构建系统、全面的个人信息保护立法。在具体的法律规则和内容方面，建议充分考虑产业发展需求，对不同行业的个人信息保护作出区分性规定，促进各行业主管部门落实本行业的个人信息保护职责。从各行业的发展和监管需求角度出发，个人信息保护的要求和力度也应有所区分。从“互联网+”融合程度来看，在数字化发展和应用水平较高的行业内，对于管制较为严格且涉及公民隐私的部分业务，如互联网医疗，建议设置严格个人信息保护标准；对于承载公共服务职能且涉及公共秩序的部分业务，如网络约租车、互联网金融等，建

议设置较为严格个人信息保护标准；对于与个人消费及服务紧密相关的批发零售、电子商务等领域，可以设置适中的个人信息保护标准；而对于建筑、电力、环境等融合程度低且仅涉及少量个人信息的领域，则可以仅作少量禁止性规定。具体而言，个人信息保护立法过程中，建议对以下内容进行规定：一是要明确界定相关概念，以《网络安全法》对个人信息的定义为基础进行补充和完善，同时对信息主体、信息控制主体以及信息处理主体等进行界定；二是明确个人信息收集、使用以及处理等具体规则，解决人工智能等新技术应用于商业领域后，企业遵守现行法律的合规困境；三是建立更加完善的个人信息权利义务及法律责任体系；四是明确个人信息保护专门机构，解决当前分散监管、重复监管或者监管真空的问题。



图4 各行业互联网+分布图

（三）推动审议《电信法》

从国际经验看，美欧等发达国家早已制定了电信领域的基本法律。据不完全统计，目前总计约有 166 个国家出台了电信相关立法，形成

了较为完善的电信监管制度。近年来，为适应网络业务发展面临的新形势，日本、韩国以及新加坡等国家对其《电信法》进行了修订。

我国尚未出台《电信法》，目前的电信行业管理依据主要是行政法规、部门规章以及地方规定。2000 年出台的《电信条例》²在规范电信市场秩序、维护电信用户和电信业务经营者的合法利益、保障电信网络和信息安全、促进电信事业健康发展等方面发挥了重要作用。工业和信息化部根据《电信条例》确立的制度制定了配套规章，包括《电信业务经营许可管理办法》《电信设备进网管理办法》《电信和互联网用户个人信息保护规定》《电话用户真实身份信息登记规定》《电信服务质量监督管理暂行办法》等。同时，相关省（区、市）人大和政府也着重加强电信领域监管，截至目前已有 13 个省（区、市）人大，10 个省（区、市）政府结合本地实际，在通信设施建设和保护方面制定了专门性地方性法规或地方政府规章。但是，伴随着电信行业发展，新技术新业务带来的网络安全、个人信息保护、消费者权益保障等问题更加错综复杂，需要制定更高位阶的法律予以解决。

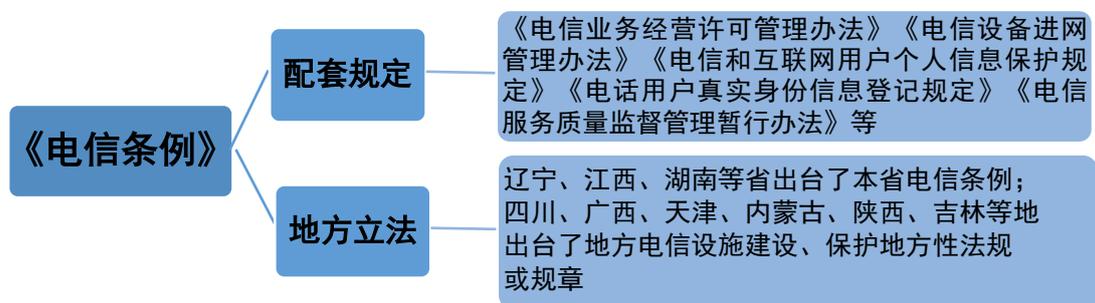


图 5 我国电信立法现状概况

² 2014 年 7 月 29 日和 2016 年 2 月 6 日依据《国务院关于修改部分行政法规的决定》对《电信条例》进行过两次修订

目前《电信法》已经列入第十三届全国人大常委会立法规划，立法进程宜于加快。在《电信法》立法过程中，建议考虑以制定电信基本法为总体定位，坚持发展优先、监管优化、鼓励创新、包容审慎，以保护用户权益、保障电信设施建设和网络安全、促进公平竞争、推动电信行业健康发展为主要立法目的，着力构建电信业的基本性制度安排，努力厘清法律的适用范围和制度边界，与相关法律法规做好充分衔接，特别是对电信设施建设与保护、电信资源管理、电信市场准入、电信市场秩序管理、电信服务与用户权益保护、电信网间互联管理、电信设备进网管理以及电信网络与信息安全保障等制度作出具体规定。

（四）加快出台《密码法》

密码作为维护网络安全和保护政府敏感信息的关键技术，受到了世界各国的高度关注。面对数字经济发展的新要求，各国都在积极调整本国的密码管理法律体系，包括采用许可证的方式限制出口密码产品的类型，规定密码产品和技术的合法使用要求，规范加密设备的制造、分销和销售等方面。

网络与信息安全是国家安全的重要组成部分，密码是保障网络与信息安全的核心技术和基础支撑，密码工作直接关系到国家政治安全、经济安全、国防安全和信息安全，直接关系到公民、法人和其他组织的切身利益。我国在宏观层面，通过《国家安全法》《网络安全法》《电子签名法》《保守国家秘密法》《反恐怖主义法》等法律作出了相应规

定。在商用密码管理方面，建立了以《商用密码管理条例》为基础，以《商用密码科研管理规定》《商用密码产品生产管理规定》《商用密码产品销售管理规定》《商用密码产品使用管理规定》《电子认证服务密码管理办法》《商用密码产品有效期管理规定》等专项管理规定为补充的制度体系。在密码进出口管理方面，出台了《密码产品和含有密码技术的设备进口管理目录》，以签发密码进口许可证的形式，对密码产品实施进口限制管理。

2017年4月13日，国家密码管理局公布《密码法（草案征求意见稿）》，规定了密码的工作原则和管理工作体制、分类管理、应用管理、密码安全管理、监督管理以及密码事业的促进发展管理等内容。2018年9月，《密码法》已被列入第十三届全国人大常委会立法规划，面对密码事业发展面临的新形势、新任务，构建与国家治理体系和治理能力现代化相适应的密码法律制度体系，建议下一步加快立法进程，推动《密码法》快速出台，全面推进密码法治建设，切实维护国家网络与信息安全。

附录：党的十八大、十九大以来新制定修订的网信领域

立法汇编表

立法层级	文件名称	发布部门	主要内容	发布日期	实施日期
法律	《广告法》	全国人大常委会	规范广告活动，保护消费者的合法权益，促进广告业的健康发展	2018.10.26	2018.10.26
	《电子商务法》	全国人大常委会	规范电子商务行为，维护市场秩序，促进电子商务持续健康发展	2018.08.31	2019.01.01
	《国家情报法》	全国人大常委会	加强和保障国家情报工作，，维护国家安全和利益	2018.04.27	2018.04.27
	《反恐怖主义法》	全国人大常委会	防范和惩治恐怖活动，加强反恐怖主义工作，维护国家安全、公共安全和人民生命财产安全。	2018.04.27	2018.04.27
	《英雄烈士保护法》	全国人大常委会	广播电台、电视台、报刊出版单位、互联网信息服务提供者，应当通过播放或者刊登英雄烈士题材作品、发布公益广告、开设专栏等方式，广泛宣传英雄烈士事迹和精神。	2018.04.27	2018.05.01
	《反不正当竞争法》	全国人大常委会	经营者利用网络从事生产经营活动，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。	2017.11.04	2018.01.01
	《刑法》	全国人大	通过网络实施一定的违法行为，应定罪处罚。	2017.11.04	2017.11.04
	《测绘法》	全国人大常委会	地图的编制、出版、展示、登载及更新应当遵守国家有关地图编制标准、地图内容表示、地图审核的规定。	2017.04.27	2017.07.01

立法层级	文件名称	发布部门	主要内容	发布日期	实施日期
法律	《民法总则》	全国人大	个人信息受法律保护，数据、网络虚拟财产的保护。	2017.03.15	2017.10.01
	《网络安全法》	全国人大常委会	在中华人民共和国境内建设、运营、维护和使用的网络，以及网络安全的监督管理。	2016.11.07	2017.06.01
	《电影产业促进法》	全国人大常委会	通过互联网、电信网、广播电视网等信息网络传播电影的，还应当遵守互联网、电信网、广播电视网等信息网络管理的法律、行政法规的规定。	2016.11.07	2017.03.01
	《国家安全法》	全国人大常委会	国家制定并不断完善国家安全战略，全面评估国际、国内安全形势，明确国家安全战略的指导方针、中长期目标、重点领域的国家安全政策、工作任务和措施。	2015.07.01	2015.07.01
	《电子签名法》	全国人大常委会	规范电子签名行为，确立电子签名的法律效力，维护有关各方的合法权益。	2015.04.24	2005.04.01
	《消费者权益保护法》	全国人大常委会	经营者采用网络、电视、电话、邮购等方式销售商品，消费者有权自收到商品之日起七日内退货，且无需说明理由，但部分除外。	2013.10.25	1994.01.01
	《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的決定》	全国人大常委会	保护网络信息安全，保障公民、法人和其他组织的合法权益，维护国家安全和社会公共利益。	2012.12.28	2012.12.28
行政法规	《快递暂行条例》	国务院	进快递业健康发展，保障快递安全，保护快递用户合法权益，加强对快递业的监督管理	2018.03.02	2018.05.01
	《无线电管理条例》	国务院、中央军事委员会	加强无线电管理，维护空中电波秩序，有效利用无线电频谱资源，保证各种无线电业务的正常进行。	2016.12.01	2016.12.01

立法层级	文件名称	发布部门	主要内容	发布日期	实施日期
行政法规	《电信条例》	国务院	规范电信市场秩序，维护电信用户和电信业务经营者的合法权益，保障电信网络和信息安全，促进电信业的发展。	2016.02.06	2000.09.25
	《互联网上网服务营业场所管理条例》	国务院	加强对互联网上网服务营业场所的管理，规范经营者的经营行为，维护公众和经营者的合法权益，保障互联网上网服务经营活动健康发展。	2016.02.06	2002.11.15
	《外商投资电信企业管理规定》	国务院	外商投资电信企业从事电信业务经营活动，除必须遵守本规定外，还必须遵守电信条例和其他有关法律、行政法规的规定。	2016.02.06	2002.01.01
	《信息网络传播权保护条例》	国务院	为保护著作权人、表演者、录音录像制作者(以下统称权利人)的信息网络传播权，鼓励有益于社会主义精神文明、物质文明建设的作品的创作和传播。	2013.01.30	2006.07.01
	《计算机软件保护条例》	国务院	保护计算机软件著作权人的权益，调整计算机软件在开发、传播和使用中发生的利益关系，鼓励计算机软件的开发与应用，促进软件产业和国民经济信息化的发展。	2013.01.30	2002.01.01
部门规章	《无线电频率划分规定》	工业和信息化部	保证无线电业务的正常运行，防止各种无线电业务、无线电台站和系统之间的相互干扰。	2018.04.03	2018.05.01
	《互联网文化管理暂行规定》	文化部（已撤销）	加强对互联网文化的管理，促进我国互联网文化健康、有序地发展	2017.12.15	2017.12.15
	《网络游戏管理暂行办法》	文化部（已撤销）	加强网络游戏管理，规范网络游戏经营秩序	2017.12.15	2017.12.15
	《互联网药品信息服务管理办法》	国家食品药品监督管理局（已撤销）	加强药品监督管理，规范互联网药品信息服务活动，保证互联网药品信息的真实、准确。	2017.11.17	2017.11.17

立法层级	文件名称	发布部门	主要内容	发布日期	实施日期
部门 规章	《互联网络域名管理法》	工业和信息化部	规范互联网域名服务，保护用户合法权益，保障互联网域名系统安全、可靠运行，推动中文域名和国家顶级域名发展和应用，促进中国互联网健康发展。	2017.08.24	2017.11.01
	《电信业务经营许可管理办法》	工业和信息化部	加强电信业务经营许可管理。	2017.07.03	2017.09.01
	《互联网新闻信息服务管理规定》	国家互联网信息办公室	加强互联网信息内容管理，促进互联网新闻信息服务健康有序发展。	2017.05.02	2017.06.01
	《互联网信息内容管理行政执法程序规定》	国家互联网信息办公室	规范和保障互联网信息内容管理部门依法行使职权，正确实施行政处罚，促进互联网信息服务健康有序发展，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。	2017.05.02	2017.06.01
	《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》	中国银行业监督管理委员会(已撤销)、工业和信息化部、公安部、国家互联网信息办公室	加强对网络借贷信息中介机构业务活动的监督管理，促进网络借贷行业健康发展。	2016.08.17	2016.8.17
	《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》	交通运输部、工业和信息化部、公安部、商务部、国家工商行政管理总局(已撤销)、国家质量监督检验检疫总局(已撤销)、国家互联网信息办公室	更好地满足社会公众多样化出行需求，促进出租汽车行业和互联网融合发展，规范网络预约出租汽车经营服务行为，保障运营安全和乘客合法权益。	2016.07.27	2016.11.01

立法层级	文件名称	发布部门	主要内容	发布日期	实施日期
部门 规章	《互联网广告管理暂行办法》	国家工商行政管理总局 (已撤销)	规范互联网广告活动，保护消费者的合法权益，促进互联网广告业的健康发展，维护公平竞争的市场经济秩序。	2016.07.04	2016.09.01
	《专网及定向传播视听节目服务管理规定》	国家新闻出版广电总局 (已撤销)	规范专网及定向传播视听节目服务秩序，促进行业健康有序发展，保护公众和从业机构的合法权益，维护国家利益和公共利益。	2016.04.25	2016.06.01
	《网络出版服务管理规定》	国家新闻出版广电总局 (已撤销)、 工业和信息化部	规范网络出版服务秩序，促进网络出版服务业健康有序发展。	2016.02.04	2016.03.10
	《网络商品和服务集中促销活动管理暂行规定》	国家工商行政管理总局	规范网络商品和服务集中促销活动，保护消费者和经营者的合法权益，维护公平有序的网络商品和服务交易秩序。	2015.09.02	2015.10.01
	《互联网视听节目服务管理规定》	国家新闻出版广电总局	维护国家利益和公共利益，保护公众和互联网视听节目服务单位的合法权益，规范互联网视听节目服务秩序，促进健康有序发展。	2015.08.28	2008.01.31
	《电子认证服务管理办法》	工业和信息化部	规范电子认证服务行为，对电子认证服务提供者实施监督管理。	2015.04.29	2009.03.31
	《网络零售第三方平台交易规则制定程序规定（试行）》	商务部	促进网络零售的健康发展，保护依托第三方平台网络零售活动中各主体的合法权益，维护公共利益，加强公共信息服务。	2014.12.24	2015.04.01
	《电信设备进网管理法》	工业和信息化部	保证公用电信网的安全畅通，加强电信设备进网管理，维护电信用户和电信业务经营者的合法权益。	2014.09.23	2001.05.10
	《网络交易管理办法》	国家工商行政管理总局	规范网络商品交易及有关服务，保护消费者和经营者的合法权益，促进网络经济持续健康发展。	2014.01.26	2014.03.15

立法层级	文件名称	发布部门	主要内容	发布日期	实施日期
部门规章	《电信和互联网用户个人信息保护规定》	工业和信息化部	保护电信和互联网用户的合法权益，维护网络信息安全。	2013.07.16	2013.09.01
	《电话用户真实身份信息登记规定》	工业和信息化部	规范电话用户真实身份信息登记活动，保障电话用户和电信业务经营者的合法权益，维护网络信息安全，促进电信业的健康发展。	2013.07.16	2013.09.01
	《网络发票管理办法》	国家税务总局	规范发票使用和税收征管制，以及防控发票类违法犯罪的手段，而非针对网络购物和电子商务征税。	2013.02.25	2013.04.01
	《非银行支付机构网络支付业务管理办法》	中国人民银行	规范非银行支付机构网络支付业务，防范支付风险，保护当事人合法权益。	2015.12.28	2015.12.28
司法解释	《最高人民法院、最高人民检察院关于利用网络云盘制作、复制、贩卖、传播淫秽电子信息牟利行为定罪量刑问题的批复》	最高人民法院、最高人民检察院	对于以牟利为目的，利用网络云盘制作、复制、贩卖、传播淫秽电子信息的行为，在追究刑事责任时，确保罪责刑相适应。	2017.11.22	2017.12.01
	《最高人民法院最高人民检察院关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》	最高人民法院、最高人民检察院	依法惩治侵犯公民个人信息犯罪活动，保护公民个人信息安全和合法权益。	2017.5.18	2017.6.1
	《最高人民法院关于审理利用信息网络侵害人身权益民事纠纷案件适用法律若干问题的规定》	最高人民法院	正确审理利用信息网络侵害人身权益民事纠纷案件。	2014.08.21	2014.10.10
	《最高人民法院 最高人民检察院关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释》	最高人民法院、最高人民检察院	保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护社会秩序，办理利用信息网络实施诽谤、寻衅滋事、敲诈勒索、非法经营等刑事案件正确适用法律。	2013.09.06	2013.09.10
	《最高人民法院关于审理侵害信息网络传播权民事纠纷案件适用法律若干问题的规定》	最高人民法院	正确审理侵害信息网络传播权民事纠纷案件，依法保护信息网络传播权，促进信息网络产业健康发展，维护公共利益。	2012.12.17	2013.01.01

立法层级	文件名称	发布部门	主要内容	发布日期	实施日期
规范性文件	《具有舆论属性或社会动员能力的互联网信息服务安全评估规定》	国家互联网信息办公室	加强对具有舆论属性或社会动员能力的互联网信息服务和相关新技术新应用的安全管理，规范互联网信息服务活动。	2018.11.15	2018.11.30
	《智能网联汽车道路测试管理规范（试行）》	工业和信息化部、公安部、交通运输部	规范智能网联汽车道路测试管理。	2018.04.03	2018.05.01
	《网络预约出租汽车监管信息交互平台运行管理办法》	交通运输部	加强网络预约出租汽车监管信息交互平台的运行管理工作。	2018.02.13	2018.03.01
	《微博客信息服务管理规定》	国家互联网信息办公室	促进微博客信息服务健康有序发展，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。	2018.02.02	2018.03.20
	《互联网新闻信息服务新技术新应用安全评估管理规定》	国家互联网信息办公室	规范开展互联网新闻信息服务新技术新应用安全评估工作，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。	2017.10.30	2017.12.01
	《互联网新闻信息服务单位内容管理从业人员管理办法》	国家互联网信息办公室	加强对互联网新闻信息服务单位内容管理从业人员的管理，维护从业人员和社会公众的合法权益，促进互联网新闻信息服务健康有序发展。	2017.10.30	2017.12.01
	《互联网用户公众账号信息服务管理规定》	国家互联网信息办公室	规范互联网用户公众账号信息服务，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。	2017.09.07	2017.10.08
	《互联网群组信息服务管理规定》	国家互联网信息办公室	规范互联网群组信息服务，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。	2017.09.07	2017.10.08
	《互联网论坛社区服务管理规定》	国家互联网信息办公室	规范互联网论坛社区服务，促进互联网论坛社区行业健康有序发展，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。	2017.08.25	2017.10.01

立法层级	文件名称	发布部门	主要内容	发布日期	实施日期
规范性文件	《互联网跟帖评论服务管理规定》	国家互联网信息办公室	规范互联网论坛社区服务,促进互联网论坛社区行业健康有序发展,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。	2017.08.25	2017.10.01
	《互联网网络安全威胁监测与处置办法》	工业和信息化部	加强和规范公共互联网网络安全威胁监测与处置工作,消除安全隐患,制止攻击行为,避免危害发生,降低安全风险,维护网络秩序和公共利益,保护公民、法人和其他组织的合法权益。	2017.08.09	2018.01.01
	《网络产品和服务安全审查办法(试行)》	国家互联网信息办公室	提高网络产品和服务安全可控水平,防范网络安全风险,维护国家安全。	2017.05.02	2017.06.01
	《互联网直播服务管理规定》	国家互联网信息办公室	提供互联网直播服务,应当遵守法律法规,坚持正确导向,大力弘扬社会主义核心价值观,培育积极健康、向上向善的网络文化,维护良好网络生态,维护国家利益和公共利益,为广大网民特别是青少年成长营造风清气正的网络空间。	2016.11.04	2016.12.01
	《关于加强网络文学作品版权管理的通知》	国家版权局	明确了通过网络提供文学作品以及提供相关网络服务的网络服务商在版权管理方面的责任义务,细化了著作权法律法规的相关规定。	2016.11.04	2016.11.04
	《国务院办公厅关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》	国务院办公厅	明确了通过网络提供文学作品以及提供相关网络服务的网络服务商在版权管理方面的责任义务,细化了著作权法律法规的相关规定。	2016.07.26	2016.07.26

立法层级	文件名称	发布部门	主要内容	发布日期	实施日期
规范性文件	《移动互联网应用程序信息服务管理规定》	国家互联网信息办公室	加强对移动互联网应用程序信息服务的规范管理,促进行业健康有序发展,保护公民、法人和其他组织的合法权益。	2016.06.28	2016.08.01
	《互联网信息服务搜索服务管理规定》	国家互联网信息办公室	规范互联网信息搜索服务,促进互联网信息搜索行业健康有序发展,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。	2016.06.25	2016.06.25
	《互联网保险业务监管暂行办法》	中国保险监督管理委员会(已撤销)	对互联网保险进行了定义,同时,互联网保险消费者享有不低于其他业务渠道的投保和理赔等保险服务。此外,在经营条件、经营区域、信息披露、经营规则、监督管理等方面也都有提出明确的要求。	2015.07.22	2015.10.01
	《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》	中国人民银行、工业和信息化部、公安部	鼓励创新,支持互联网金融稳步发展;分类指导,明确互联网金融监管责任;健全制度,规范互联网金融市场秩序。	2015.7.18	2015.7.18
	《互联网用户账号名称管理规定》	国家互联网信息办公室	就账号的名称、头像和简介等,对互联网企业、用户的服务和使用行为进行了规范,涉及在博客、微博客、即时通信工具、论坛、贴吧、跟帖评论等互联网信息服务中注册使用的所有账号。	2015.02.04	2015.03.01

立法层级	文件名称	发布部门	主要内容	发布日期	实施日期
规范性文件	《互联网危险物品信息发布管理规定》	公安部、国家互联网信息办公室、工业和信息化部、环境保护部(已撤销)、国家工商行政管理总局(已撤销)、国家安全生产监督管理总局(原国家安全生产监督管理局)(已撤销)	进一步加强对互联网危险物品信息的管理,规范危险物品从业单位信息发布行为,依法查处、打击涉及危险物品的违法犯罪活动,净化网络环境,保障公共安全。	2015.02.05	2015.03.01
	《国务院办公厅关于加强政府网站信息内容建设的意见》	国务院办公厅	适应信息技术发展、传播方式变革,运用互联网转变政府职能、创新管理服务、提升治理能力,使政府网站成为信息公开、回应关切、提供服务的重要载体。	2014.11.17	2014.11.17
	《即时通信工具公众信息服务发展管理暂行规定》	国家互联网信息办公室	进一步推动即时通信工具公众信息服务健康有序发展,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。	2014.08.07	2014.08.07
	《国家新闻出版广电总局关于进一步完善网络剧、微电影等网络视听节目管理的补充通知》	国家新闻出版广电总局(已撤销)	进一步完善管理,营造文明健康的网络环境,防止内容低俗、格调低下、渲染暴力色情的网络视听节目对社会产生不良影响。	2014.01.02	2014.01.02
	《工业和信息化部关于加强移动智能终端进网管理的通知》	工业和信息化部	维护用户个人信息安全和合法权益,保障网络与信息安全,促进行业健康发展。	2013.04.11	2013.11.01
	《关于印发<未成年人网络游戏成瘾综合防治工程工作方案>的通知》	文化部(已撤销)、国家工商行政管理总局(已撤销)	防止未成年人网络游戏成瘾。	2013.02.05	2013.02.05

CAICT 中国信通院

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- 62301327

传真：010-62304980

网址：www.caict.ac.cn

