

新时代的中国网络法治建设

(2023年3月)

中华人民共和国国务院新闻办公室

目录

前言

- 一、坚定不移走依法治网之路
- 二、夯实网络空间法制基础
 - (一)建立网络权益保障法律制度
 - (二)健全数字经济法治规则
 - (三)划定网络安全法律红线
 - (四)完善网络生态治理规范

三、保障网络空间规范有序

- (一)保障个人信息权益
- (二)保护网络知识产权
- (三)规范网络市场秩序
- (四)维护国家网络安全
- (五)营造清朗网络空间

四、捍卫网络空间公平正义

- (一)创新网络司法规则
- (二)探索网络司法模式
- (三)维护网络司法权益

五、提升全社会网络法治意识和素养

- (一)拓展“互联网+普法”新模式
- (二)普及网络法律法规
- (三)面向重点对象开展网络普法
- (四)强化网络法治研究教育

六、加强网络法治国际交流合作

- (一)积极参与规则建设
- (二)广泛开展交流合作
- (三)努力搭建对话平台

结束语

前言

互联网是人类文明发展的重要成果。互联网在促进经济社会发展的同时，也对监管和治理形成巨大挑战。发展好治理好互联网，让互联网更好造福人类，是世界各国共同的追求。实践证明，法治是互联网治理的基本方式。运用法治观念、法治思维和法治手段推动互联网发展治理，已经成为全球普遍共识。

自1994年全功能接入国际互联网以来，中国坚持依法治网，持续推进网络空间法治化，推动互联网在法治轨道上健康运行。进入新时代，在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，中国将依法治网作为全面依法治国和网络强国建设重要内容，努力构建完备的网络法律规范体系、高效的网络法治实施体系、严密的网络法治监督体系、有力的网络法治保障体系，网络法治建设取得历史性成就。网络立法、网络执法、网络司法、网络普法、网络法治教育一体推进，国家、政府、企业、社会组织、网民等多主体参与，走出了一条既符合国际通行做法，又有中国特色的依法治网之路。中国的网络法治建设不仅有力提升了中国互联网治理能力，也为全球互联网治理贡献了中国智慧和中國方案。

为全面介绍中国网络法治建设情况，分享中国网络法治建设的经验做法，特发布此白皮书。

一、坚定不移走依法治网之路

中国顺应全球信息化发展大势，立足中国互联网发展实践，将网络法治建设融入全面依法治国战略布局，不断深化对依法治网的规律性认识，在探索中发展、在发展中坚持，走出了一条中国特色的网络法治道路。

——坚持以人民为中心。中国的网络法治建设坚持人民主体地位，凝聚最广大人民的智慧和力量，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到立法、执法、司法、普法等网络法治建设全过程各方面。切实维护人民群众在网络空间的合法权益，依法加强网络空间治理，充分尊重网民交流思想、表达意见的权利，坚决打击网络违法犯罪活动，构建网络空间良好秩序，营造安全、公平、健康、文明、清朗的网络空间。

——坚持促进互联网发展。依法治网的本质，是为互联网健康有序发展提供保障，而不是束缚互联网的发展。中国将依法治网作为基础性手段，完善数字经济治理体系，提升数字政府建设法治化水平，依法推进数字社会建设，引领、规范、保障数字中国建设高质量发展。坚持发展和安全同步推进，筑牢网络安全防线，以安全保发展、以发展促安全，推动互联网这个最大变量成为社会经济发展的最大增量。

——坚持立足国情。中国的网络法治建设立足中国是全球最大的发展中国家和网民数量最多的基本国情，针对中国网民规模巨大、法律平台众多、产品业态丰富的实际情况，适应法律主体多元、法律关系多样、法律适用场景多变的特点，坚持处理好发展和安全、自由和秩序、开放和自主、管理和服务的关系，深入研究网络法治前沿性、全局性重大问题，运用法治思维和法治方式解决制约互联网发展的瓶颈问题，找出互联网健康发展的中国答案。

——坚持创新引领。互联网因创新而生，因创新而兴，网络法治尤其需要创新。中国全面把握网络空间治理面临的前所未有的艰巨性、复杂性，前瞻性应对互联网新技术新应用新业态新模式带来的风险挑战，推进网络法治理念、内容、方式、方法等全方位创新。完善和创新算法、区块链等新技术新领域规则，努力填补重要领域制度的时间差、空白区，建立网络综合治理体系，创新网络司法模式，以创新引领网络法治实践，全面提升互联网治理效能。

——坚持开放合作。中国的网络法治建设既坚持网络主权，同时广泛借鉴世界各国网络法治先进经验，吸收国外成熟做法，把中国互联网发展置于国际互联网发展的大背景下谋划，形成了既有中国特色又符合国际通行做法的互联网治理模式。积极参与网络空间国际规则制定，开展网络法治领域国际交流合作，与世界各国共同努力于建立多边、民主、透明的全球互联网治理体系。

新时代的中國网络法治建设，立足自身发展实际，借鉴国外先进经验，勇于探索、守正创新，走出一条具有自身特色的管网网之路，取得了一系列显著成就，为网络强国建设、全面依法治国、党在信息化条件下治国理政作出了重要贡献。

——为网络大国向网络强国迈进提供了有力保障。中国网络强国建设向着网络基础设施基本普及、自主创新能力显著增强、数字经济全面发展、网络安全保障有力、网络攻防实力均衡的方向不断前进，取得重大成就。网民规模全球第一，移动物联网发展实现“物超人”，建成全球规模最大、技术领先的光纤宽带和移动通信网络，5G实现技术、产业、应用全面领先。数

字经济发展势头强劲，2021年数字经济规模达到45.5万亿元，位居世界第二。互联网新技术在教育、就业、社保、医疗卫生、体育、住房、交通、助残养老等领域深度应用，“互联网+”依法健康运行，形成全球最为庞大、生机勃勃的数字社会。

——推动全面依法治国在网络空间深入实施。中国坚持依法治国原则适用于网络空间，深入实施法治中国建设规划，不断推进网络法治建设，坚持科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，深化中国特色社会主义法治在网络空间的实践。网络立法的“四梁八柱”基本构建，丰富和完善了中国特色社会主义法律体系。网络执法不断加强，严厉打击网络违法行为，网络生态和网络秩序持续向好，推动整个社会秩序更加平安和谐。网络司法裁判规则逐步完善，网络案件办理力度不断加大，公平正义在网络空间有力彰显。网络普法深入推进，尊法学法守法用法逐步成为网络空间的共同追求和自觉行动，人民群众的法治意识和法治素养全面提升。

——为全球互联网治理贡献中国经验、中国智慧和中國方案。网络空间是人类共同的活动空间，需要世界各国共同建设、共同治理。中国不断探索依法治网的科学途径和方案，在立法、执法、司法、普法一体推进中形成了中国特色治网之道，为全球互联网治理提供了中国经验。中国积极参与全球互联网治理，推动发起《二十国集团数字经济发展与合作倡议》《全球数据安全倡议》等多个倡议、宣言，创造性提出网络主权原则，倡导《联合国宪章》确立的主权平等原则适用于网络空间，贡献了中国智慧和中國方案。

二、夯实网络空间法制基础

法律是治国重器，良法是善治前提。中国把握互联网发展规律，坚持科学立法、民主立法、依法立法，大力推进网络法律制度建设，网络立法的系统性、整体性、协同性、时效性不断增强。

中国网络立法随着互联网发展经历了从无到有、从少到多、由点到面、由面到体的发展过程。第一阶段从1994年至1999年，是接入互联网阶段。上网用户和设备数量稳步增加。这一阶段网络立法主要聚焦于网络基础设施建设，即计算机系统安全和联网安全。第二阶段从2000年至2011年，是PC互联网阶段。随着计算机数量逐步增加、上网资费逐步降低，用户上网日益普遍，网络信息服务迅猛发展。这一阶段网络立法转向侧重网络服务管理和内容管理。第三阶段从2012年至今，是移动互联网阶段。这一阶段网络立法逐步趋向全面涵盖网络信息服务、信息化发展、网络安全保护等在内的网络综合治理。在这一进程中，中国制定出台网络领域立法140余部，基本形成了以宪法为根本，以法律、行政法规、部门规章和地方性法规、地方政府规章为依托，以传统立法为基础，以网络内容建设与管理、网络安全和信息化等网络专门立法为主干的网络法律体系，为网络强国建设提供了坚实的制度保障。

专栏1 中国网络立法状况	
类型	示例
法律	电子商务法、电子签名法、网络安全法、数据安全法、个人信息保护法、反电信网络诈骗法
行政法规	《计算机信息系统安全保护条例》《计算机软件保护条例》《互联网信息服务管理办法》《电信条例》《外商投资电信企业管理规定》《网络信息传播权保护条例》《关键信息基础设施安全保护条例》
部门规章	《儿童个人信息网络保护规定》《互联网域名管理办法》《网络安全监督管理办法》《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》《互联网信息服务算法推荐管理规定》
地方性法规	《广东省数字经济促进条例》《浙江省数字经济促进条例》《河北省信息化条例》《贵州省政府数据共享开放条例》《上海市数据条例》
地方政府规章	《广东省公共数据管理办法》《安徽省政务数据资源管理办法》《山西省计算机信息系统安全防护办法》《杭州市网络交易管理暂行办法》
合计	140余部

(一)建立网络权益保障法律制度

科学构建网络权益保障法律制度，为实现人民群众合法权益的线上、线下全方位保护提供了充分法律依据。

保障公民通信自由和通信秘密。通信自由和通信秘密的保护是确保公民能够自主地在网络空间表达诉求和思想的前提。早在1997年就制定《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》，落实宪法对通信自由和通信秘密基本权利的保护。2000年制定《电信条例》，规定电信用户依法使用电信的自由和通信秘密受法律保护。2016年修订《无线电管理条例》，进一步强化无线电领域对通信秘密的保护，实现对这一基本权利在网络空间的全方位保障。

保护个人信息权益。通过民法、刑法和专门立法，构建个人信息权益全链条保护的屏障。2020年十三届全国人大三次会议审议通过民法典，在前期法律规定的基础上，对民事领域的个人信息保护问题作了系统规定。2009年、2015年通过刑法修正案，设立侵犯公民个人信息罪，强化个人信息的刑法保护。在网络专门立法中，2012年通过《全国人民代表大会常务委关于加强网络信息保护的決定》，明确保护能够识别公民个人身份和涉及公民个人隐私的电子信息。2016年制定网络安全法，进一步完善个人信息保护规则。2021年制定个人信息保护法，细化完善个人信息保护原则和个人信息处理规则，依法规范国家机关处理个人信息的活动，赋予个人信息主体多项权利，强化个人信息处理者义务，健全个人信息保护工作机制，设置严格的法律责任，个人信息保护水平得到全面提升。

守护公民财产安全。持续加大立法保护力度，遏制利用网络侵犯财产权益的行为。2018年出台电子商务法，规定电子商务经营者销售的商品或者提供的服务应当符合保障人身、财产安全的要求。民法典明确利用网络侵害他人财产权益的行为应当承担相应法律责任。2022年出台反电信网络诈骗法，为打击电信网络诈骗活动提供有力法律支撑，切实维护人民群众的财产权益。

保障特殊群体数字权利。通过多层次、多维度立法，弥合未成年人、老年人、残疾人等特殊群体的数字鸿沟，使其能够更加平等广泛地融入数字社会，享受数字时代红利。网络安全法规定，国家支持研究开发有利于未成年人健康成长的网络产品和服务，依法惩治利用网络从事危害未成年人身心健康的活动。2019年制定《儿童个人信息网络保护规定》，对儿

童个人信息权益予以重点保护。2020年修订未成年人保护法，对加强未成年人网络素养教育、强化未成年人网络内容监管、加强未成年人个人信息保护和网络沉迷防治等做出专门规定，保护未成年人的网络合法权益。2021年出台数据安全法，要求提供智能化公共服务应当充分考虑老年人、残疾人的需求，避免对老年人、残疾人的日常生活造成障碍。

(二)健全数字经济法治规则

不断完善数据基础制度，维护数字市场秩序，规范数字经济新业态新模式，为数字经济健康发展提供良好制度基础，助力经济由高速增长转向高质量发展。

推动构建数据基础制度。注重发挥数据的基础资源作用和创新引擎作用，数据安全法对实施大数据战略、支持数据相关技术研发和商业创新、推进数据相关标准体系建设、培育数据交易市场等作出规定，提升数据开发利用水平，促进以数据为关键要素的数字经济发

展。明晰数字市场运行制度。坚持依法规范发展数字市场，坚决反对垄断和不正当竞争，健全数字规则，有力维护公平竞争的市场环境。电子商务法全面规范电子商务经营行为，明确电子商务平台经营者和平台内经营者责任，要求具有市场支配地位的电子商务经营者不得滥用市场支配地位排除、限制竞争，维护公平市场竞争秩序。2013年修改消费者权益保护法，建立网络购物“七日无理由退货”等制度，强化网络经营者消费维权主体责任。2017年修订反不正当竞争法，增加互联网专条，禁止利用技术手段从事不正当竞争。2021年制定《网络交易监督管理办法》，细化电子商务法有关规定，进一步完善网络交易监管制度体系。2021年发布《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》，并根据平台经济发展状况、发展特点和规律，加强和改进反垄断监管。2022年修改反垄断法，完善平台经济反垄断制度，规定经营者不得利用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等从事该法禁止的垄断行为。

规范数字经济新业态新模式。数字经济新业态新模式快速涌现，在为经济社会发展带来巨大动力和潜能的同时，也对社会治理、产业发展等提出了新的挑战。中国聚焦新业态新模式特定领域、特殊问题，坚持“大块头”立法和“小快灵”立法相结合，防范和化解风险。民法典完善电子合同订立和履行规则，将数据和网络虚拟财产纳入法律保护范围，促进数字经济发展。《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》《互联网信息服务算法推荐管理规定》《区块链信息服务管理规定》《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》《在线旅游经营服务管理暂行规定》等规范网约车、算法、区块链、互联网金融、在线旅游等新技术新业态，丰富“互联网+”各领域治理的法律依据。

(三)划定网络安全法律红线

网络安全是国家安全的新课题和新内容，成为关乎全局的重大问题。中国通过制定国家安全法、网络安全法、数据安全法等法律，系统构建网络安全法律制度，增强网络安全防御能力，有效应对网络安全风险。

确立网络安全规则。1994年出台《计算机信息系统安全保护条例》，确立计算机信息系统安全保护制度和网络安全监督制度。2000年出台《全国人民代表大会常务委员会关于维护互联网安全的决定》，将互联网安全划分为互联网运行安全和互联网信息安全，确立民事责任、行政责任和刑事责任三位一体的网络安全责任体系框架。网络安全法明确维护网络运行安全、网络产品和服务安全、网络安全安全、网络信息安全等方面的制度。《网络安全审查办法》《网络产品安全漏洞管理规定》等进一步细化网络安全法相关制度。通过多年努力，初步形成了一套系统全面的网络安全法律规则，以制度建设提高国家网络安全保障能力。

保障关键信息基础设施安全。关键信息基础设施是经济社会运行的神经中枢，是网络安全的中中之重。保障关键信息基础设施安全，对于维护国家网络主权和国家安全、保障经济社会健康发展、维护公共利益和公民合法权益具有重大意义。2021年制定《关键信息基础设施安全保护条例》，明确关键信息基础设施范围和保护工作原则目标，完善关键信息基础设施认定机制，对关键信息基础设施运营者落实网络安全责任、建立健全网络安全保护制度、设置专门安全管理机构、开展安全监测和风险评估、规范网络产品和服务采购活动等作出具体规定，为加快提升关键信息基础设施安全保护能力提供法律依据。

构建数据安全管理制度。立足数据安全工作实际，着眼数据安全领域突出问题，通过立法加强数据安全保护，提升国家数据安全保障能力。数据安全法明确建立健全数据分类分级保护、风险评估预警和应急处置、数据安全审查等制度，对支持促进数据安全与发展的措施、推进政务数据安全与开放等作出规定，以安全保发展、以发展促安全。

(四)完善网络生态治理规范

网络空间是亿万民众共同的精神家园，网络空间天朗气清、生态良好，是人民对网上家园的美好向往。中国本着对社会负责、对人民负责的态度，以网络信息内容为主要规制对象，建立健全网络综合治理法律规范，持续净化网络空间。规范网络信息传播秩序。面对网络信息治理这一世界性难题，制定民法典、网络安全法、《互联网信息服务管理办法》等法律法规，明确网络信息内容传播规范和相关主体的责任，为治理危害国家安全、损害公共利益、侵害他人合法权益的违法信息提供了法律依据。打造网络反恐法律利器。坚决依法遏制恐怖主义在网络空间的威胁，刑法、刑事诉讼法、反洗钱法等法律对恐怖活动犯罪的刑事责任、惩治恐怖活动犯罪的诉讼程序、涉恐资金监控等作了规定。2015年制定反恐怖主义法，对网络反恐的对象、措施和机制等作出专门规定。

三、保障网络空间规范有序

严格执法是依法治网的关键环节。中国坚持严格规范公正文明网络执法，加大关系人民群众切身利益的重点领域执法力度，全面保护人民群众合法权益、维护社会公共利益，推动形成健康规范的网络空间秩序，营造天朗气清的网络生态。

(一)保障个人信息权益

伴随数字经济的快速发展，非法收集、买卖、使用、泄露个人信息等违法行为日益增多，严重侵害了人民群众人身财产安全，影响了社会经济正常秩序。个人信息保护不仅关系广大人民群众合法权益，也关系公共安全治理和数字经济发展。中国针对个人信息侵权行为的密接性、隐蔽性、技术性等特点，采取新的监管思路、监管方式和监管手段，加大违法行为处置力度，持续开展移动互联网应用程序(App)违法违规收集使用个人信息专项治理，有效整治违法违规处理个人信息问题。2019年以来，累计完成322万款移动互联网应用程序检测、通报、下架违

法违规移动互联网应用程序近3000款。通过专项治理，侵害用户个人信息权益的违法违规行

为得到有力遏制，个人信息保护意识显著增强，个人信息保护合规水平明显提升，全社会尊重和保护个人信息权益的良好局面初步形成。

(二)保护网络知识产权

加强网络知识产权保护是支持网络科技创新的关键。新技术新应用不断涌现，使得网络知识产权侵权的手段更加隐蔽、形式更加多样、成本更加低廉，执法面临溯源难、取证难、执行难等问题。中国持续探索、准确把握网络环境下知识产权创造、保护、运用的特点规律，通过建立健全监管机制、构建知识产权保护社会共治新格局，推动平台建立知识产权保护合作机制，开展打击网络侵权盗版专项行动等多重举措，持续加强网络知识产权保护。推进线上线下一体化执法，重拳出击，严厉打击网络商标侵权、假冒专利违法行为。常态化组织开展打击网络侵权盗版的“剑网”专项行动、打击院线电影盗录传播集中行动、重点市场版权专项整治等执法活动，严厉打击各类侵权盗版行为，集中整治重点领域、重点市场版权秩序。北京冬奥会、冬残奥会期间，开展冬奥版权保护集中行动，推动网络平台删除涉冬奥侵权链接11万余个。经过多年执法，网络知识产权保护环境得到明显改善。

(三)规范网络市场秩序

网络市场快速崛起，对稳经济、促消费、保就业、惠民生发挥了重要作用。中国积极探索与网络市场新业态相适应的执法模式，通过规范市场公平竞争发展、打击不法新型交易行为等一系列行动，助力网络市场健康可持续发展。

保障公平竞争的网路市场环境。持续开展网络平台企业不断扩展自身的体量和实力，“掐尖式并购”、无正当理由由屏蔽链接、“二选一”、大数据杀熟、流量挟持等妨碍市场公平竞争的问题也逐渐凸显。中国积极回应人民群众诉求，在支持网络平台企业创新发展的同时，依法规范和引导资本健康发展，采取多种治理平台竞争失序的执法举措。聚焦大型网络平台价格欺诈、低价倾销等重点问题，通过行政约谈、行政指导、规则指引等多种监管手段，整治垄断和不正当竞争行为。围绕民生、金融、科技、传媒等重点行业，依法审查涉及平台经营者集中案件，防止可能妨碍市场竞争和创新发展的并购行为，引导网络平台企业增强合规意识，规范自身经营行为。通过一系列行动，平台市场环境不断优化，公平竞争的行业生态稳步向好，中小企业获得更广阔的发展空间，统一、开放、公平、竞争、有序的网络竞争环境正在形成。

专栏2 依法查处网路平台企业涉不正当竞争、垄断案件
2020年至2021年，依法立案查处电商、网络餐饮外卖等领域2件典型的“二选一”垄断案件，罚款216.7亿元。2021年，共查处网络不正当竞争案件1998件，罚没金额1.19亿元。2020年至2022年上半年，依法审查涉及平台经营者集中申报案件56件，依法查处涉及平台企业未依法申报违法实施经营者集中案件159件。

规范网络交易活动。让网络交易活动在规范中运行，是营造良好网络市场环境、维护广大网络交易主体权益的必然要求。开展“网剑行动”，集中整治网上销售侵权假冒伪劣商品违法行为，重拳打击网上非法交易野生动植物及其制品活动。严格落实网络平台责任，强化互联网广告监管。针对“直播带货”、微店营销等新型网络交易形式，严管网络招徕渠道，查处多家涉嫌违法网站和平台用户。针对网络传销行为开展专项行动，对网络购物型传销、网络投资理财型传销、网络创业型传销，实施重点打击查处。通过一系列执法，重点领域、重点形式、重点形式的网络交易活动得到有效规范。

专栏3 “网剑”专项行动
2018年以来，中国持续开展“网剑行动”，集中整治网上销售侵权假冒伪劣商品、网上非法野生动植物交易、网上发布违法广告等突出问题。指导和督促平台企业删除违法违规信息182.97万条，关闭网站2.39万个次，责令停止网站平台服务10.5万个次，查处网路案件11.97万件，有效维护了消费者合法权益和公平竞争的网络交易秩序。

(四)维护国家网络安全

筑牢网络安全防线是实现互联网健康发展的重要前提和基础。中国持续在网络基础资源、重要网络系统、网络数据等领域开展安全执法工作，有效防范化解安全风险，体系化构建网络时代的安全环境。在网络基础资源领域，强化网站、域名、IP地址等基础资源管理，通过加强技术手段建设、完善预警机制等举措，强化安全保障。在重要网络系统领域，深化网络系统安全防护，持续监测网络安全威胁，有效防御网络系统遭受大规模服务攻击等重大安全事件。在网络数据领域，提升数据安全保护监管能力，通过建立安全监测体系，实施分类分级管理等手段，强化工业互联网、车联网、5G应用等领域的数据安全执法。

(五)营造清朗网络空间

紧紧围绕人民群众的新期待新要求，规范网络信息传播秩序，整治各类网络生态乱象。聚焦网络淫秽色情、虚假信息、网络暴力、算法滥用等人民群众反映强烈的突出问题，持续开展“净网”“清朗”系列专项行动，对传播各类违法违规信息的网站平台，采取约谈、责令改正、警告、暂停信息更新、罚款等多种措施。督促网络平台履行主体责任，依法依规对用户发布的信息进行管理，建立网络信息安全投诉、举报机制，形成治理合力。网络生态持续优化，全社会网络文明素养有效提升，网络环境有效净化。

坚持对未成年人优先保护、特殊保护，构建有利于未成年人上网的良好环境。通过开展“护苗”、未成年人网络环境专项治理等行动，围绕网络违法和不良信息举报、沉迷网络游戏、网络不良社交等问题进行重点整治，净化未成年人网络环境。加强未成年人网络安全教育，依法惩处利用网络从事危害未成年人身心健康的行为，形成家庭、学校、社会多方位保护合力，营造良好安全的未成年人网络环境。

专栏4 “护苗”专项行动
从2011年开始，中国定期开展“护苗”行动。一方面，组织执法力量定期检查校园周边重点市场点位，集中整治类案“黄赌毒”、宣扬邪教迷信等有害内容的少儿出版物，深层清理网上对未成年人具有诱导性的不良内容。督促网络平台实施“青少年模式”并切实发挥作用，推进重点互联网企业开设“护苗”工作站。另一方面，培育“护苗”品牌，开展“护苗”系列正面宣传教育活动，打造“护苗”教育基地，推动学校、家庭严格管理学生使用手机等智能终端产品。