

《网络数据安全条例》解读

敏于知

2024年9月30日，国务院正式颁布《网络数据安全条例》（以下简称为“《条例》”），并于2025年1月1日起正式施行。作为《中华人民共和国网络安全法》、《中华人民共和国数据安全法》、《中华人民共和国个人信息保护法》和《关键信息基础设施安全保护条例》颁布后最重要的法规文件，《条例》进一步细化了网络数据安全保护要求。《条例》的颁布，标志着我国网络数据安全治理的法律框架从“三法一条例”升级为“三法二条例”，从而开启了我国网络数据安全治理法律法规体系新格局。

于企业而言，该《条例》首次在行政法规层面提出AI训练安全管理要求，细化个人信息保护相关规定，明确重要数据出境方式，并要求适用主体企业进行数据安全专项风险评估和年度定期风险评估以及年度个人信息保护合规审计等工作。

我们将通过本文对《条例》进行初步解读，旨在协助业内网络数据安全管理人员把握其核心要求，识别分析其合规义务，为2025年的工作开展提供借鉴。

《条例》在法律体系中的定位与总体框架

根据《中华人民共和国立法法》的规定，全国人民代表大会及其常务委员会依据宪法拥有国家立法权；国务院则遵循宪法和法律，制定行政法规；省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规、自治条例和单行条例；国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署等部门在本部门的职权范围内，制定部门规章。



来源：甫瀚咨询

由此可见,《条例》在效力上属于“行政法规”,其地位仅次于法律,填补了网络数据安全领域法律规则体系中“行政法规”层次的空白,并促进了我国“法律-行政法规-地方性法规/部门规章”全方位法律规范体系的建立,为我国网络数据安全奠定了坚实的基础。

总体来看,《条例》共9章64条,对《网安法》、《数安法》、《个保法》三部上位法中的制度设计和原则性规定进行衔接与细化,内容包括总则、一般规定、个人信息保护、重要数据安全、网络数据跨境安全管理、网络平台服务提供者义务、监督管理、法律责任和附则九个部分。

第一章 总则						
1.立法目的	2.适用范围	3.基本原则	4.鼓励支持	5.分类分级	6.国际交流合作	7.行业自律
第二章 一般规定						
8.守法原则	9.加密保护等措施	10.风险补救	11.应急处置	12.委托处理义务	13.网络安全审查	14.网络数据转移义务
15.国家机关数据安全责任	16.网络数据处理者义务	17.电子政务数据安全	18.自动化工具	19.生成式人工智能服务	20.社会监督投诉	
第三章 个人信息保护			第四章 重要数据安全			
21.告知方式及内容	25.个人信息转移途径		29.重要数据目录	32.重要数据处置		
22.个人同意处理要求	26.境外网络数据处理者需求		30.网络数据安全负责人要求及管理机构责任	33.年度风险评估及风险评估报告内容		
23.个人合理请求	27.合规审计		31.风险评估内容			
24.匿名化处理	28.处理1000万人以上个人信息的要求					
第五章 网络数据跨境安全管理			第六章 网络平台服务提供者义务			
34.数据出境安全管理机制	37.数据出境安全评估		40.网络平台服务提供者义务	43.网络身份认证公共服务建设		
35.向境外提供个人信息情形	38.数据出境安全评估后要求		41.应用程序分发服务的网络平台服务提供者义务	44.大型网络平台服务提供者要求		
36.国际条约	39.防范数据跨境风险		42.自动化决策信息推送要求	45.大型网络平台服务提供者跨境网络数据处理要求		
			46.大型网络平台服务提供者不得从事的活动			
第七章 监督管理						
47.监管体系及职责	48.各有关主管部门职责	49.国家网信部门职责	50.监督检查内容	51.客观公正原则	52.协同配合	53.保密义务
						54.侵害我国利益防范措施
第八章 法律责任						
55.网络数据处理者/网络平台服务提供者罚则	56.影响国家安全的罚则	57.违反重要数据保护罚则	58.法律追责他法遵循	59.豁免情形	60.国家机关违法罚则	61.民事/刑事责任
第九章 附则						
62.定义		63.他法遵循			64.施行日期	

来源: 甫瀚咨询

总则和一般规定的重要概念

(一) 关于“网络数据”的定义

《条例》旨在对网络数据处理活动及其安全进行监督管理，因此明确了“网络数据”的定义，对比“三法”来看略有区别，《条例》在《网安法》的基础上，结合《数安法》定义，进一步将范围限定为“网络”和“电子数据”的形式。

《网安法》

网络数据，是指通过网络收集、存储、传输、处理和产生的各种电子数据

《数安法》

数据，是指任何以电子或者其他方式对信息的记录

《个保法》

个人信息，是以电子或者其他方式记录的与已识别或者可识别的自然人有关的各种信息，不包括匿名化处理后

《条例》

网络数据，是指通过网络处理和产生的各种电子数据

来源：甫瀚咨询

(二) 关于“适用范围”的定义

《条例》适用范围不仅限于中国境内数据处理活动，还对境外与中国相关的数据处理行为具有一定的管辖权。

境内：在中国境内开展数据处理活动及其安全监管，适用本《条例》。

境外：在中国境外处理境内自然人个人信息的活动，符合《个保法》第三条第二款规定情形的，适用本《条例》，即“向境内自然人提供产品或者服务为目的；分析、评估境内自然人的行为；以及法律、行政法规规定的其他情形”。

境外：在中国境外开展数据处理活动，损害国家安全、公共利益或者公民、组织合法权益的，也适用本《条例》。

(三) 关于“适用主体”的定义

《条例》中对“网络数据处理者”和“大型网络平台”两个关键适用主体的概念进行了定义，从而明确了哪些相关方需要遵循该条例的规定。

网络数据处理者，是指在网络数据处理活动中自主决定处理目的和处理方式的个人、组织。

大型网络平台，是指注册用户5000万以上或者月活跃用户1000万以上，业务类型复杂，网络数据处理活动对国家安全、经济运行、国计民生等具有重要影响的网络平台。

关键条款与内容解读

（一）首次从行政法规层面对于生成式人工智能的合规应用提出要求

《条例》分别从第十八、十九、二十四、四十六条对人工智能、算法等相关技术或工具的合规应用提出明确要求，尤其是第十九条规定：提供生成式人工智能服务的网络数据处理者应当加强对训练数据和训练数据处理活动的安全管理，采取有效措施防范和处置网络数据安全风险。

此前，我国针对人工智能及算法治理领域已经发布了《生成式人工智能服务管理暂行办法》、《互联网信息服务算法推荐管理规定》及《生成式人工智能服务安全基本要求》等一系列合规要求。《条例》第十九条的发布，标志着我国在人工智能领域的合规监管规范体系得到了行政法规层面的进一步完善。这一条款不仅为网络数据处理者和大型网络平台等关键主体提供了明确的法律指引，而且强化了这些主体在数据安全和个人信息保护方面的法律责任和义务。

（二）进一步对个人信息保护相关规定进行了细化

《条例》第三章制定了专门针对个人信息保护的要求，这些要求不仅与《个保法》的相关规定进行了衔接和细化，而且还融入了我国在行政执法实践中积累的经验和具体要求。

1. 对“告知内容”提出更明确要求，更具备可操作性

《条例》在第三章中对个人信息保护的规则进行了具体化，这包括了对个人信息处理规则的制定、告知义务、个人权利的行使等方面的明确要求。这些要求不仅与《个保法》中的规定相衔接，还根据行政执法的实际情况进行了细化，以增强法规的可操作性。

在《条例》第二十一条，关于处理个人信息前向个人告知内容的要求，除了继承《个保法》的规定外，还额外补充了要求，如：“处理敏感个人信息的必要性以及对个人权益的影响”、“保存期限难以确定的，应当明确保存期限的确定方法”以及对上述内容的展示形式，要求“应当以清单等形式予以列明”，这使得告知内容更加明确具体、清晰易懂。

2. 对个人信息“转移权”提出响应细则，更具备可执行性

《条例》要求网络数据处理者应当响应“符合条件”的个人信息转移请求，并提供访问、获取其个人信息的途径，这不仅体现了对个人信息主体权利的尊重，也是对《个保法》中个人信息可转移权的具体落实。

在《条例》第二十五条，明确了“符合条件”包括（一）能够验证请求人的真实身份；（二）请求转移的是本人同意提供的或者基于合同收集的个人信息；（三）转移个人信息具备技术可行性；（四）转移个人信息不损害他人合法权益。

3. 对处理大规模个人信息的特别要求

《条例》对于处理1000万人以上个人信息的网络数据处理者，应当参照遵守重要数据处理者的关于“第三十条”和第“三十一条”的义务。这也是首次在“行政法规”层面，将满足一定数量级的个人信息作为重要数据。在《条例》第三十条中明确，重要数据的处理者应当明确网络数据安全负责人和网络数据安全管理机构，应履行的职责包括制定实施网络数据安全制度、开展网络数据安全风险评估、应急演练以及宣贯培训等工作。

在《条例》第三十一条中明确，重要数据的处理者提供、委托处理、共同处理重要数据前，应当进行风险评估，重点风险评估内容包括：处理网络数据的目的、方式、范围等是否合法、正当、必要；网络数据遭到篡改、破坏、泄露或者非法获取、非法利用的风险；以及采取或者拟采取的技术和管理措施等能否有效等相关内容。

4. 对个人信息保护合规审计的强化和明确

在《个保法》第五十四条要求个人信息处理者应当定期对其处理个人信息遵守法律、行政法规的情况进行合规审计。在《条例》中进一步明确了审计开展的方式，即通过“自行或委托专业机构”进行。

此前，我国在个人信息保护合规审计领域已经发布了《个人信息保护合规审计管理办法（征求意见稿）》、《个人信息保护合规审计参考要点》、《数据安全技术个人信息保护合规审计要求（征求意见稿）》等一系列合规/标准要求。结合此次《条例》又一次在行政法规层面重申对个人信息保护合规审计的要求，这也预示着个人信息保护合规审计相关工作从“形式合规”转向“实质合规”。

（三）深化明确重要数据管理规定

《条例》第四章制定了专门针对重要数据保护的要求，在重要数据的识别、处理者义务和风险评估方面提供了更具体的规定，强化了数据安全管理的实操性。这些规定不仅与现有的法律法规形成了互补，也为网络数据处理者提供了明确的合规指引，确保了数据处理活动的安全性和合法性。

1. 首次在行政法规层级明确“重要数据”定义

《条例》中对“重要数据”的定义是：“特定领域、特定群体、特定区域或者达到一定精度和规模，一旦遭到篡改、破坏、泄露或者非法获取、非法利用，可能直接危害国家安全、经济运行、社会稳定、公共健康和安全的的数据。”这也是首次在行政法规层级明确“重要数据”的定义，也突出了数据对我国国家安全和稳定的重要性。

上述定义与《数据安全法》中的数据分类分级保护制度相呼应，但更加具体和明确，并与GB_T 43697-2024《数据安全技术数据分类分级规则》（以下简称“数据分类分级细则”）中的相关表述保持一致。同时在数据分类分级细则中给出了数据级别与影响对象、影响程度相关的对应规则，使得对于重要数据的界定更具实操性。

2. 重要数据识别申报义务

在《条例》第二十九条要求，网络数据处理者需根据国家规定识别和申报重要数据，与国家有关部门制定重要数据目录的内容形成对接机制，以便监管机构全面动态管控各行业的重要数据。

在识别申报过程中，还应当特别注意《条例》第三十七条的要求——如上述申报的数据未被相关地区、部门告知或公开发布为重要数据的，则不需要将其作为重要数据申报数据出境安全评估，这也意味着重要数据处理者对此类数据的关注程度和管理要求更具备弹性和灵活性。

3. 重要数据专项风险评估更细化

在《条例》第三十一条要求，重要数据的处理者在提供、委托处理、共同处理重要数据前，必须进行风险评估，除非该行为属于履行法定职责或法定义务。

关于重要数据专项评估的重点，包括数据处理的合法性、安全性、接收方的诚信和守法情况，以及合同中的数据安全要求是否能有效约束接收方。该条强化了数据处理者在数据流动前的风险意识，确保了数据安全的风险得到预先识别和控制，从而保护了国家安全和公共利益。

4. 网络数据定期风险评估更明确

在《条例》第三十一条要求，重要数据的处理者应当每年度对其网络数据处理活动开展风险评估，并向省级以上有关主管部门报送风险评估报告，这也是在行政法规层面明确网络数据风险评估的周期——按年度执行。

关于网络数据定期风险评估的重点，包括处理情况、相关安全保护义务的落实情况、网络数据安全风险及处置情况等。

在定期风险评估过程中，有两点需要特别关注：一方面定期风险评估的对象不仅仅是重要数据，而是重要数据处理者所处理的全部网络数据；另一方面，处理重要数据的大型网络平台服务提供者需额外说明关键业务和供应链的网络数据安全情况。

（四）优化整合数据跨境管理规范

《条例》第四章制定了专门针对网络数据跨境安全保护的要求，通过明确数据跨境流动的安全管理要求、强化数据跨境流动中的安全管理、优化网络数据跨境安全管理制度等措施，旨在构建一个既安全又便利的数据跨境流动环境，促进数据依法有序自由流动，同时保护国家安全和社会公共利益。

《条例》整合了《数据出境安全评估办法》、《个人信息出境标准合同办法》、《个人信息保护认证实施规则》和《促进和规范数据跨境流动规定》的现有规定和实践经验，在《条例》第三十五条明确了个人信息出境的合规路径和豁免路径；在《条例》第三十七条明确了重要数据出境的方式——应当通过国家网信部门组织的数据出境安全评估，同时也明确了未被认定为重要数据的不需要将其申报评估。

（五）强化完善网络平台服务提供者责任与义务

《条例》第六章主要聚焦于网络平台服务提供者的义务与责任，为网络平台的数据安全管理提供了明确的指导和规范。

1. 基于服务内容明确不同类型服务提供者的义务

在《条例》第四十条要求，网络平台服务提供者和预装应用程序的智能终端等设备生产者应对第三方产品和服务负有管理和监督的义务，同时如因第三方产品和服务引起的违法违规问题，也需要承担相应的法律责任。

在《条例》第四十一条要求，提供应用程序分发服务的网络平台服务提供者，应当建立应用程序核验规则并开展网络数据安全相关核验，如APP应用市场服务提供者，应对计划上线的APP应用进行数据安全核验。

2. 明确了用户对于自动化决策信息的控制权和选择权

在《条例》第四十二条要求，要求网络平台服务提供者在通过自动化决策方式向个人推送信息时，必须提供易于理解和操作的个性化推荐关闭选项，允许用户拒绝接收推送信息，并删除基于个人特征的用户标签。这一规定强调了用户对自己数据的控制权，确保了个人信息的安全和隐私权益得到保护，同时提高了平台服务的透明度和用户的信任度。同时，也赋予用户更多的选择权，确保了用户能够自主管理自己的个人信息和数据隐私，促进了网络数据的安全和合规使用。

3. 对大型网络平台服务提供者的特殊要求

在《条例》第六十三条明确了大型网络平台的定义进行了量化说明，即注册用户5000万以上或者月活跃用户1000万以上。在第四十四、四十五、四十六条对大型网络平台服务提供者提出了具体要求，强化了其在个人信息保护、数据跨境安全管理以及防止数据滥用方面的责任。

在《条例》第四十四条，规定大型网络平台服务提供者需每年发布个人信息保护社会责任报告，内容包括个人信息保护措施和成效、个人行使权利的申请受理情况、监督机构履行职责情况等；在第四十五条，规定大型网络平台服务提供者必须遵守国家数据跨境安全管理要求，建立相关技术和管理措施，以防范跨境数据流动的安全风险，确保数据依法有序流动；在第四十六条，大型网络平台服务提供者不得利用网络数据、算法及平台规则进行误导、欺诈、胁迫用户，无正当理由限制用户访问或使用其数据，实施不合理差别待遇等活动，保护用户合法权益。

应对策略与建议

《条例》的正式执行将对企业现有的网络数据安全合规体系产生深远影响，这不仅体现为对企业现有合规机制的检验，也对未来的合规建设提出了更高要求。尤其是《条例》中新增的规定和明确的要求，涉及个人信息保护、数据分类分级保护、数据出境管理等多个方面，这些变化要求企业管理层重新审视并及时调整现有的安全合规策略及资源配置，以确保符合监管要求。

基于对监管趋势的深入洞察和在网络数据安全领域的丰富实践经验，甫瀚咨询建议企业重点关注以下关键活动，以应对相关挑战和机遇。

（一）深入推进个人信息保护合规体系建设

企业应加强对个人信息的全生命周期管理，包括收集、存储、使用、传输和销毁环节，采取加密、脱敏等技术手段保护个人信息安全。同时，建立完善的个人隐私保护体系，如个人信息隐私声明政策、个人信息处理原则，并定期开展个人信息隐私影响评估和个人信息保护合规审计，确保个人信息处理的合法合规性。

（二）开展实施数据分类分级标准和保护策略

企业应根据数据的重要性、敏感性等因素，明确数据分类分级标准，建立相应的数据安全管理制度和防护措施，对数据实施分类分级保护。对于涉及重要数据的企业，应由专门的部门建立严格的数据安全管理制度和防护措施，并通过专项评估、定期评估开展风险监测，评估数据处理活动中的安全风险，并提出优化整改措施。对于涉及数据跨境的企业，在跨境传输数据前，应进行必要的安全评估和风险评估，确保数据跨境传输的合法性和合规性。

（三）定位落实网络平台服务提供者的责任和义务

企业应根据《条例》对大型网络平台定量的标准和对网络平台服务提供者定性的描述，明确自身定位，落实《条例》对于自身以及上下游相关第三方产品或服务责任，履行对用户数据的保护义务。对于大型网络平台服务提供者还应当每年度发布个人信息保护社会责任报告、遵守国家数据跨境安全管理要求、禁止用算法和平台侵犯用户合法权益的行为。

甫瀚咨询可提供的服务

《条例》的发布标志着我国数据安全治理迈入更加规范化、精细化的阶段，面对《条例》带来的新要求，企业应以积极的态度审视现有体系，并基于内外部网络环境变化、企业自身规模以及业务发展情况，动态调整数据安全治理策略，加强对网络及数据安全的人才培养和资源投入。

甫瀚咨询基于行业实践和洞察，能够帮助企业提供数据处理前、处理中、处理后全方位的安全防护服务方案，协助企业全面提升数据安全治理水平，促进数据的合理利用和流动，实现安全合规与业务发展的双赢。

数据处理全方位安全防护服务

数据处理前

- » 数据安全评估与规划
- » 数据安全合规制度体系建设
- » 数据资产梳理与分类分级
- » 隐私影响评估与政策制定

数据处理中

- » 数据安全风险评估
- » 数据安全跨境合规
- » 数据安全运营监控
- » 数据安全事件应急响应

数据处理后

- » 个人信息保护合规审计
- » 数据安全应急预案优化
- » 数据安全文化意识宣贯

来源：甫瀚咨询

关于甫瀚咨询

甫瀚咨询（上海）有限公司是一家具有全球视野的咨询机构。我们在中国开展业务至今已逾二十年，分别在上海、北京、深圳、成都和香港设有五个区域团队。依托甫瀚全球网络，我们能迅速汇聚甫瀚全球超过 25 个国家 90 个分支机构的资源与洞见，灵活调动更适合的专业团队为客户带来高质量的交付，并支持中国企业的海外拓展。

甫瀚咨询的业务遍及运营与财务管理绩效优化、风控与合规、内部审计、信息技术咨询、数字化转型，以及气候变化与可持续发展等领域。我们为中国各行业优秀企业、世界 500 强企业、全球各地资本市场的上市公司以及拟上市公司提供成熟及定制化的解决方案，亦为成长型企业提供陪伴式服务。

公司地址

北京

朝阳区建国门外大街 1 号
国贸写字楼 1 座 718 室
电话：(86.10) 8515 1233

上海

徐汇区虹桥路 1 号
港汇恒隆广场办公楼一座
2301+2310 室
电话：(86.21) 5153 6900

深圳

福田区中心四路 1 号
嘉里建设广场 1 座 1404 室
电话：(86.755) 2598 2086

成都

锦江区红星路三段 1 号
国际金融中心 1 号
办公楼 25 楼

香港

中环 干诺道中 41 号
盈置大厦 9 楼
电话：(852) 2238 0499



© 甫瀚咨询（上海）有限公司是Protiviti网络下的中国成员公司，Protiviti网络由成立于全球各地的采用Protiviti名称独立经营的咨询公司组成。成员公司具有自主经营权，并非Protiviti Inc.或Protiviti网络下的其他公司的代理人，且并未获得使Protiviti网络下的其他公司承担义务或约束该等其他公司的授权。



关注甫瀚咨询 获取更多资讯