

企业境外上市中的网络安全和数据合规问题(一) ——网络安全和数据合规监管体系及其演变

作者：张征轶 | 朱晓阳 | 韩政

前言

近年来，全球科技竞争与地缘博弈的加剧，使得中国企业境外上市涉及的网络安全和数据合规问题被越发重视，在我们梳理的近两年来百余家中国企业境外上市的证监会备案反馈中，网络安全和数据合规问题均为高频问题，对于涉及互联网或大量 C 端用户数据的行业，则几乎是监管的必问问题。

从 2020 年《网络安全审查办法》将关键信息基础设施运营者(CIIO)纳入审查范围，到 2023 年《境内企业境外发行证券和上市管理试行办法》确立备案制下的网络安全、数据安全审查义务，再到 2025 年《网络数据安全条例》构建覆盖数据全生命周期的分类、分级保护体系，监管机构逐步搭建了一张贯穿企业上市前备案、上市中审查、上市后监管的全链条数据合规网络。

对于拟境外上市的企业而言，这一监管演进并非简单的程序性要求，由于数据就像血液流淌在企业经营的每一个角落，一旦这方面留下合规隐患，往往牵一发而动全身，轻则延滞企业境外上市进程，重则可能像某些互联网平台企业一样锁死企业未来资本运作空间，因此其重要性已无需赘言。

更值得关注的是，当下，监管逻辑已从“被动响应”转向“主动防控”——2025 年生效的《网络数据安全条例》不仅要求企业建立覆盖数据采集、存储、使用的全流程防护体系，更赋予监管部门对企业境外上市后数据活动的动态监控权。这意味着，企业需在上市前完成数据资产盘点、供应链安全评估、数据跨境传输路径设计等系统性工程，传统“上市时应付、上市后补救”的思路将会为企业埋下隐患。

.....
如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

通力基于在企业境外上市及数据合规领域的综合实力，组建了专门的“企业境外上市数据合规小组”为企业境外上市提供专业、精细的网络安全和数据合规服务，具体包括：(1)负责网络安全和

数据合规方面的全面尽调; (2)分析和论证企业网络安全和数据合规审批备案的适用情况; (3)梳理企业网络安全与数据方面的合规瑕疵并提供整改方案; (4)协助拟上市企业进行监管预沟通; (5)协助答复中国证监会提出的与网络安全及数据合规相关反馈问题; (6)协助答复香港联交所或其他境外证券监管部门提出的与网络安全及数据合规相关的问询等。

在企业境外上市项目中, 通力“企业境外上市数据合规小组”积累了大量的实务经验, 其中涉及的问题包括但不限于: 关键信息基础设施运营者(CIIO)的主动与被动认定、数据出境安全评估豁免情形的认定、APP 或企业网站嵌入第三方 SDK/代码/插件的合规问题等。我们希望通过本系列文章, 分享我们在这些方面的专业积累。

本系列文章分为三篇: (一)企业境外上市的网络安全和数据合规监管体系及其演变; (二)企业境外上市的网络安全审查及数据出境合规; (三)企业境外上市之个人信息保护、APP 合规与内控体系建设。本篇作为第一篇, 旨在系统性地梳理企业境外上市的网络安全和数据合规监管架构, 同时总结其演变历程, 以期为本系列文章起到提纲挈领之用。

一. 网络安全与数据合规体系一览

针对企业境外上市过程中涉及的网络安全和数据合规事项, 我们结合项目实践, 将主要法律、法规和规范性文件等梳理如下:

规定名称	生效时间	发布主体	主要内容概要
《中华人民共和国网络安全法》	2017 年 6 月 1 日	全国人大常委会	从法律角度确立网络安全基本框架, 明确网络运营者责任, 规范关键信息基础设施保护、个人信息保护、网络安全监测预警与应急处置等制度。
《中华人民共和国数据安全法》	2021 年 9 月 1 日	全国人大常委会	首部数据安全专门法律, 规定数据分类分级保护、重要数据管理、数据跨境流动规则, 明确数据处理者义务及政府监管职责。
《中华人民共和国个人信息保护法》	2021 年 11 月 1 日	全国人大常委会	保护个人信息权益, 规范个人信息处理活动, 促进个人信息合理利用的基本法律。

《关键信息基础设施安全保护条例》	2021 年 9 月 1 日	国务院	明确关键信息基础设施范围(能源、交通、金融等), 要求运营者建立安全管理制度, 政府实施重点保护与监督检查。
《网络数据安全管理条例》	2025 年 1 月 1 日	国务院	细化数据分类分级保护规则, 明确重要数据处理者义务(风险评估、安全负责人制度), 规范自动化工具采集数据行为, 完善跨境数据流动管理。
《网络安全审查办法》	2022 年 2 月 15 日	国家网信办等 13 部门联合发布	将网络平台运营者赴国外上市纳入审查范围, 新增数据安全风险评估要求, 明确审查流程(申报、初步审查、特别审查)。
《境内企业境外发行证券和上市管理试行办法》	2023 年 3 月 31 日	中国证监会	统一实施境外上市备案制, 要求涉及数据安全的企业履行国家安全审查义务, 明确禁止境外上市的情形(如危害国家安全)。
《数据出境安全评估办法》	2021 年 9 月 1 日	国家互联网信息办公室	对数据处理者向境外提供在中华人民共和国境内运营中收集和产生的重要数据和个人信息的安全评估作出规范。
《促进和规范数据跨境流动规定》	2024 年 3 月 22 日	国家互联网信息办公室	细化数据出境豁免情形(如国际贸易、学术合作等场景), 并建立自贸区负面清单机制, 允许特定区域企业豁免部分安全评估义务。

《个人信息出境标准合同办法》	2023 年 6 月 1 日	国家互联网信息办公室	就个人信息处理者通过与境外接收方订立个人信息出境标准合同的方式向境外提供个人信息的行为进行规范。
《App 违法违规收集使用个人信息行为认定方法》	2019 年 11 月 28 日	国家互联网信息办公室等四部门	为认定 App 违法违规收集使用个人信息行为提供了具体指引。
《个人信息保护合规审计管理办法》	2025 年 5 月 1 日	国家互联网信息办公室	对个人信息处理者的个人信息处理活动是否遵守法律、行政法规的情况进行审查和评价的监督办法。

除上述主要规定外，还有部分推荐性的国家标准和协会指南，这些标准或指南虽不具有强制约束力，但在实操中能很好地弥补相关专业概念的定义空白，具有很强的实务参考意义，主要包括：

- 1. 《信息安全技术-个人信息安全规范》(GB/T 35273-2020)
- 2. 《信息安全技术-移动互联网应用程序(App)收集个人信息基本要求》(GB/T 41391-2022)
- 3. 《App 违法违规收集使用个人信息自评估指南》
- 4. 《网络安全标准实践指南-移动互联网应用程序(App)收集使用个人信息自评估指南》
- 5. 《移动互联网应用程序(App)个人信息保护常见问题及处置指南》
- 6. 《互联网个人信息安全保护指南》
- 7. 《信息安全技术-网络安全等级保护定级指南》(GB/T 22240-2020)
- 8. 《信息安全技术-网络安全等级保护基本要求》(GB/T 22239-2019)
- 9. 《数据安全标准数据分类分级规则》(GB/T 43697-2024)
- 10. 《网络安全标准实践指南—网络数据分类分级指引》等。

二. 监管规则的建立与演变

(一) 制度奠基阶段(2020-2022): 安全审查框架初建

尽管《中华人民共和国网络安全法》、《中华人民共和国数据安全法》两部关于网络和数据安全的基本法律已于 2017 年及 2019 年相继问世, 但彼时并未立即出台相应的配套规章。直到 2020 年 4 月, 国家网信办等 12 部门联合发布《网络安全审查办法》(2020 年版), 将网络安全审查的具体规范予以明确, 首次将关键信息基础设施运营者(CIIO)采购网络产品和服务纳入审查范围, 要求预判国家安全风险。《网络安全审查办法》于 2022 年 2 月被进一步修订后, 新增网络平台运营者数据处理活动的审查情形, 明确掌握超 100 万用户个人信息的企业赴国外上市需申报安全审查, 标志着数据安全成为境外上市监管的核心要素之一。实际操作中, 此阶段监管聚焦于基础设施和头部平台, 并未覆盖中小企业的境外上市场景。

(二) 体系完善阶段(2023-2024): 备案制与分类监管

2023 年 3 月, 证监会发布《境内企业境外发行证券和上市管理试行办法》, 确立境外上市备案制, 同时明确涉及网络安全、数据安全等领域的需履行安全审查程序。2024 年 3 月, 《促进和规范数据跨境流动规定》出台, 细化数据出境豁免情形(如国际贸易、学术合作等场景), 并建立自贸区负面清单机制, 允许特定区域企业豁免部分安全评估义务。此阶段政策通过“备案+审查”双轨制, 平衡开放与安全, 但执行中仍存在一系列标准和定义不清晰的问题。

(三) 全面强化阶段(2025): 数据主权与动态监管

2025 年 1 月施行的《网络数据安全条例》成为网络数据安全监管的一大里程碑, 主要体现在以下三个方面:

1. **分类分级保护:** 将数据分为一般数据、重要数据、核心数据三级, 要求企业识别、申报重要数据, 重要数据处理者需设立安全负责人机构;
2. **跨境流动机制:** 明确个人信息出境的允许情形, 包括“通过国家网信部门组织的数据出境安全评估、按照国家网信部门的规定经专业机构进行个人信息保护认证、符合国家网信部门制定的关于个人信息出境标准合同的规定”等。
3. **动态监管权:** 赋予网信部门对境外上市后数据活动的持续监督权, 要求重要数据处理者定期向省级以上有关主管部门提交风险评估报告。该条例与《境内企业境外发行证券和上市管理试行办法》形成闭环, 实现从上市前备案到上市后合规的全周期监管。

三. 结语

境内企业境外上市涉及的网络安全和数据监管体系历经五年迭代，从单一安全审查发展为涵盖备案、数据分类监管、数据跨境流动监管的全链条体系。未来，随着更多配套细则的出台，我们相信监管将更趋技术化和常态化，企业在境外上市过程中，需从“合规+技术+战略”的三维角度搭建网络和数据安全体系，即“明确法律合规红线”、“贴合企业技术特征”、“战略高度前瞻布局”，方能一改在境外上市过程中的被动应对状态，以更低成本、更加高效、更具确定性的方式处理网络安全和数据合规领域问题。

如您希望就相关问题进一步交流，请联系：



张征轶
+86 21 3135 8727
zhengyi.zhang@llinkslaw.com



朱晓阳
+86 21 3135 8683
nigel.zhu@llinkslaw.com



韩政
+86 21 3135 8684
ryan.han@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求，请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: Llinkslaw

本土化资源 国际化视野

免责声明：

本出版物仅供一般性参考，并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2025