

万流归海 新章重塑 — 《网络游戏管理办法（草案征求意见稿）》法律实务要点解读

作者：许莹 | 何玮 | 吴方朔 | 王玲琪

2023 年 12 月 22 日，国家新闻出版署发布《网络游戏管理办法（草案征求意见稿）》（“征求意见稿”），现向社会公开征求意见，意见反馈截止时间为 2024 年 1 月 22 日。

在 2018 年将网络游戏运营主管部门由国务院文化行政部门变更为国家新闻出版署之前，网络游戏的出版及运营一直由国家新闻出版署与文化部（现文化与旅游部）分别进行管理。随着 2018 年国务院机构改革对行政部门职责的调整，由原文化部颁布的《网络游戏管理暂行办法》、《文化部关于规范网络游戏运营加强事中事后监管工作的通知》等相关法律法规也在 2019 年随之废止，自此网络游戏监管进入到“无宪”时代。自网络游戏运营的监管职能由文化部划转到国家新闻出版署以来，国家新闻出版署先后出台了一些涉及网络游戏运营的规范性文件，但并未出台专门针对网络游戏运营的部门规章。此次征求意见稿共八章六十四条，在综合现有各分散性规定的基础上对网络游戏出版及运营单位许可准入标准、版号监管、消费限额、游戏币监管、未成年人保护等内容新增了相应规定，相关监管单位对网络游戏的监管标准和未来方案也更为明朗。

本文旨在从法律实务的角度对征求意见稿的要点信息进行解读。

一、资质与监管

征求意见稿进一步明确和细化了网络游戏出版、运营环节的审批及备案的相关要求：

（一）除网络游戏出版单位外，网络游戏运营单位也需取得《网络出版服务许可证》

除明确网络游戏出版主体需要取得《网络出版服务许可证》外，征求意见稿第八条明确规定从事网络游戏运营、网络游戏币发放和交易服务等网络游戏经营活动的单位同样应当取得含有网络游戏经营业务范围的《网络出版服务许可证》。针对网络游戏出版及运营业务所对应的两类《网络出版服务许可证》，征求意见稿进一步明确了其所适用的不同的准入标准、审核部门及审核流程¹。

早在 2009 年，新闻出版署及国家版权局即通过《新闻出版总署、国家版权局、全国“扫黄打非”工作小组办公室关于贯彻落实国务院<“三定”规定>和中央编办有关解释，进一步加强网络游戏前置

¹ 相关要求及流程总结详见附录 I。

审批和进口网络游戏审批管理的通知》将“网络游戏内容通过互联网向公众提供在线交互使用或下载等运营服务”认定为网络游戏出版行为，从而要求其必须取得互联网出版许可证。但由于彼时网络游戏运营的主要监管部门为文化部，而文化部在其出台的《网络游戏管理暂行办法》中仅规定网络游戏经营单位需要取得《网络文化经营许可证》而并未提及其需取得互联网出版许可证，因此对于仅从事游戏运营而不从事游戏出版业务的主体，其是否需取得互联网出版许可证始终有不同解读。这种不确定性随着2018年相关监管机构的管理职权调整及2019年《网络游戏管理暂行办法》的废止而更为明显。

本次征求意见稿延续新闻出版总署2009年通知的原则，明确要求网络游戏运营单位取得《网络出版服务许可证》，对于该项要求，网络游戏经营单位需要从如下方面对于运营合规性进行审慎核查并及早应对：

1. 由于此前监管要求存在一定的不明确性，因此实践中存在大量仅从事游戏运营而不从事游戏出版业务的单位并未取得《网络出版服务许可证》的情形。若征求意见稿最终颁布，该等经营单位需要按照规定取得含有网络游戏经营业务范围的《网络出版服务许可证》，否则将会根据征求意见稿第五十三条面临相应罚则，包括：被出版主管部门、有关部门依照法定职权予以取缔，视情况予以限期停止版本号申请、限期停业整顿的处罚；已经触犯刑法的，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，删除全部相关网络游戏，没收违法所得和从事违法经营活动的主要设备、专用工具，违法经营额1万元以上的，并处违法经营额5倍以上10倍以下的罚款；违法经营额不足1万元的，可以处5万元以下的罚款；侵犯他人合法权益的，依法承担民事责任。目前尚未可知对于该等仅从事网络游戏运营的单位，是否会给予一定的宽限期来办理《网络出版服务许可证》。当然，征求意见稿区别了含有网络游戏出版服务业务范围和含有网络游戏经营业务范围的《网络出版服务许可证》的条件，对于网络游戏运营主体来说，取得《网络出版服务许可证》的门槛可能相对于此前有所降低。
2. 另外，征求意见稿第四十八条规定，“网络游戏出版经营单位不再具备行政许可的法定条件的，由出版主管部门责令限期改正；逾期仍未改正的，由原发证机关撤销行政许可”。由于在此之前缺少对网络游戏经营单位的《网络出版服务许可证》的办理指引，在新的办理条件的要求下，已经取得该证的经营单位也可能不再符合该行政许可的法定条件而需要“限期整改”，而“限期整改”的具体时限仍有待确定。

（二）对于同时从事网络游戏出版和经营活动的单位应当视自身情况及时办理《网络出版服务许可证》的变更

若该类企业的《网络出版服务许可证》仅限“网络游戏出版业务”，而未载明“网络游戏经营业务”，则应当按照“网络游戏经营业务”的审批流程，向省级出版主管部门申请办理审批手续。若未及时完成变更，有关部门则可能依据该征求意见稿第五十三条规定对相关单位进行处罚。

（三）网络游戏应在获得版号之日起1年内上线运营

本次征求意见稿第十二条第二款拟规定：“网络游戏出版和运营单位取得网络游戏批准文件后，应按批准文件要求，自批准文件签发之日起一年内组织游戏出版运营，超期不能出版运营的，应及时向属地省级出版主管部门书面说明理由。”

事实上，这并非监管部门首次要求网络游戏出版和运营单位应在取得版号后及时出版运营。在2019年4月国家新闻出版广电总局办公厅发布的《关于移动游戏出版服务管理的通知》第三条第（四）项中已要求网络游戏“超过预定上网出版运营时间20个工作日仍不能上网出版的，应及时向属地省级出版

行政主管部门书面说明理由”。本次规定进一步细化了上线运营的时间要求，明确要求取得游戏版号后一年内需组织游戏出版运营。实践中游戏版号审核周期较长，发放时间具有不确定性，存在部分游戏厂商提前申请、长期测试、囤积游戏版号但迟迟未上线运营，甚至出租或转让版号获利的情况。本次征求意见稿的新变化对取得版号后游戏上线运营时间加以细化，主要目的在于打击限制囤积游戏版号行为，相应地，征求意见稿第十四条也明文禁止了转借、出租、套用和买卖版号。

不过，本条规定仍有待进一步细化，例如“向属地省级出版主管部门书面说明理由”，何种理由将能够合理解释超期无法出版运营，仍需要更加明确的指引。实操上，不少网络游戏也存在着根据多轮测试的结果反复调整和优化游戏，以便提升游戏品质、提高玩家用户体验的需求，前述测试和游戏调整优化的周期可能较长，这些网络游戏是否能够通过向属地省级出版主管部门书面说明理由来延长正式发行时间、具体审查标准为何，目前尚不明确。另外，本次征求意见稿“第七章 法律责任”没有专门针对违反本第十二条的行为设置对应处罚，因此目前来看超期不能出版运营但说明合理理由的尚不会导致严重不利后果。将来若本条规定正式落地实施，对于现存超过一年的游戏版号如何处理、是否存在其他处罚风险等也有值得关注。

（四）网络游戏出版经营单位应按规定向所在地省级出版主管部门提交年度报告

该征求意见稿第四十七条规定，“网络游戏出版经营单位应按规定向所在地省级出版主管部门提交年度报告。书面报告内容包括本年度有关网络游戏管理政策法律执行情况、奖惩情况，网络游戏出版、运营的绩效情况，网络游戏币发放和交易的情况，内部管理情况等”。

该规定系《网络出版服务管理规定》第三十八条至第四十四条关于《网络出版服务许可证》年度核验手续在网络游戏领域的特殊性规定。在报送主体方面，网络游戏出版方与运营方均需进行年报，其他的年度核验程序应当遵循《网络出版服务管理规定》的一般性规定。对已经不具备许可证核准的法定条件的相关单位，责令限期改正；逾期仍未改正的，不予通过年度核验，由国家新闻出版广电总局撤销《网络出版服务许可证》，所在地省、自治区、直辖市出版行政主管部门注销登记，并通知当地电信主管部门依法处理。

（五）小结

综上所述，该征求意见稿在网络游戏出版经营的资质证照及许可/备案手续方面有诸多新规定，总结为如下：

- **应当取得《网络出版服务许可证》的经营主体范围：**除网络游戏出版单位外，明确网络游戏运营、网络游戏币发放和交易服务等网络游戏经营活动的单位同样应当取得《网络出版服务许可证》，只从事网络游戏经营活动而不从事网络游戏出版活动的单位应当尽快取得含网络游戏经营业务范围的《网络出版服务许可证》，同时从事网络游戏出版和经营活动的单位应当根据自身情况及时办理覆盖相关业务范围的《网络出版服务许可证》；
- **囤积版号限制：**本次规定进一步细化了上线运营的时间要求，明确要求取得游戏版号后一年内需组织游戏出版运营；
- **报告规则细化：**网络游戏出版经营单位应按规定向所在地省级出版主管部门提交年度报告，并对年度报告的内容作了更加细化的规定。

二、运营活动规范

在规范运营活动方面，本次征求意见稿的新变化主要在于新增了禁止诱导性奖励、针对成年用户的充值限额及加强对未成年人保护的要求，其余规定主要是对以往规范性文件的整合、重述和细化。

（一）倡导理性游戏、理性消费、保护玩家权益

1. 规范、引导理性游戏、理性消费

征求意见稿提出了“不得设置每日登录、首次充值、连续充值等诱导性奖励”、“不得提供或纵容虚拟道具高价交易行为”、“须设置用户充值限额，对非理性消费行为进行弹窗提示”、“网络游戏直播不得高额打赏”等四项限制游戏时长和消费的规定。这些措施延续了限制游戏时长和高额消费的监管思路，但此前监管对象仅涉及未成年用户，本次征求意见稿首次将该类措施适用于占全体玩家绝大多数的成年用户，势必对游戏行业的现有产品设计、商业模式和运营策略产生更大范围影响，因此也引发了热议。

但从目前征求意见稿的条文来看，限制措施的具体力度仍有待关键概念的进一步厘清，游戏从业者在正式法规及配套文件出台前不必过度解读。以最受关注的“充值限额”规定为例，目前征求意见稿第18条第3款仅要求游戏设置用户充值限额，但并未明确限额方式、额度和对象，有人将其解读为单个玩家充值总额的限制，也有人将其解读为单个玩家单次消费金额的限制，从条文后半句要求对非理性消费进行提示而非完全禁止来看，充值限额更有可能是从充值频次或单次消费金额入手，对高额消费设置“冷静期”，而非对单个用户的充值总额“一刀切”，因此该规定对游戏充值收入的打击未必有想象中的巨大。且结合《2023年中国游戏产业报告》公布的数据显示，今年中国游戏用户人均年游戏消费仅400+元人民币，单个玩家消费总额是否有限制的必要仍待论证。

此外，怎样的交易价格和打赏金额会被视为“高价交易”和“高额打赏”，游戏内的“高价交易”呈现出何种形式和规模会被认为运营方存在“纵容行为”，这些重要概念的实际含义也有待监管部门的进一步解答。此外，本条禁止的是“高价交易”本身，还是禁止通过“炒作”等方式制造“高价”交易，如果是前者，是否会将交易需求变相引导至监管更难以触及的线下市场或滋生新的线上灰色市场？监管部门对这些问题的回应也会对措施的实际影响力起到决定性作用。

2. 禁止“强制对战”

禁止“强制对战”的规则并非首次出现，2010年文化部发布的《网络游戏管理暂行办法》（现已废止）第十八条规定，“网络游戏经营单位应当遵守以下规定：（一）不得在网络游戏中设置未经网络游戏用户同意的强制对战。”2012年文化部印发的《文化市场日常检查规范（试行）》第二十六条规定，“对网络游戏经营单位进行日常检查，应当包括下列内容：……（十）检查网络游戏中是否设置未经网络游戏用户同意的强制对战。”征求意见稿第十七条将前述规则的表述修改为：“网络游戏出版经营单位不得在网络游戏中设置强制对战。”

显然，该条规定目的在于保护游戏用户的自主选择权，减少游戏用户为增强竞争力进行非理性消费。但是，与旧法相比，本条规定仅删除了“经游戏用户同意”的限定语。从语义上来说，强制意味着使用强迫的手段使他人服从，经游戏用户同意的对战不应再属于“强制”的范畴，本条与过往的规定相比似乎亦可理解为并无实质上的变化。究竟应如何理解“强制对战”，“经游戏用户同意的对战”是否可排除“禁止强制对战”的适用，均有待监管部门进一步界定标准。毕竟，理论上而言，SLG（模拟/策略类游戏）、FGT（格斗游戏）、TPS（第三人称射击游戏）、MOBA（多人在线战术竞技）、MMORPG（大型多人在线角色扮演游戏）游戏中存在的PVE、PVP、WVW玩法都有可能被视为强制对战，且MMORPG、

MOBA 游戏在游戏市场总收入占比较高（根据《2023 年中国游戏产业报告》，角色扮演类在总收入中占比最高，达 29.55%，多人在线战术竞技类次之，占比 17.01%），监管部门对本条规定的后续解读及执行将对以对战为主要玩法的游戏厂商造成较大影响。

3. 限制“随机抽取”玩法

征求意见稿第二十七条关于限制“随机抽取”玩法的规定基本上沿用了此前规定中关于公布抽取概率、提供其他兑换方式的、禁止以随机抽取形式诱导玩家直接消费法定货币或游戏虚拟币规定。

2019 年 8 月废止的《文化部关于规范网络游戏运营加强事中事后监管工作的通知》第二条要求网络游戏运营企业公开随机抽取的概率以及为玩家提供其他获取等同虚拟道具和服务的方式。此后多年，按照监管部门要求公布随机抽取概率等已是游戏行业通行的做法。征求意见稿基本延续了此一规范，但其并未对随机抽取概率的“合理设置”作出具体规定，正式文本是否会作出进一步的明确、后续监管中如何确定合理范围值得关注。

2019 年 7 月废除的《网络游戏管理暂行办法》和《文化部关于规范网络游戏运营加强事中事后监管工作的通知》均禁止以随机抽取方式诱导/要求用户直接投入法定货币或游戏虚拟币参与。行业实践中，因此前的监管规定并未明确禁止除了直接投入法定货币、游戏虚拟货币以外的方式参与随机抽取，因此大部分游戏的随机抽取玩法均以虚拟道具、积分等作为参与的媒介。

此次征求意见稿将上述规则表述为：“网络游戏出版经营单位在提供随机抽取服务时，应对抽取次数、概率作出合理设置，不得诱导网络游戏用户过度消费。同时应为用户提供虚拟道具兑换、使用网络游戏币直接购买等其他获得相同性能虚拟道具和增值服务的方式。”该规定同样禁止以随机抽取服务诱导游戏用户过度消费，与前述规定一脉相承，至少从目前的文本看并非属于新增的禁止性规定。

4. 关于延长网络游戏用户的购买及交易记录的保存期限

征求意见稿第二十三条第四项、第二十四条第五项规定：保存网络游戏用户的购买记录、用户间的交易记录和账务记录等信息，不得少于单次交易发生之日起的 2 年。这一规定将此前《网络游戏虚拟货币监管和执法要点指引》规定的 180 天延长至了 2 年。我们理解，这一规定更多的是出于稳定市场秩序，保护交易安全方面的考量。

（二）对未成年人的保护措施进一步细化

征求意见稿第三十七条至第四十四条对防止未成年人沉迷进行了细化，明确了未成年人保护的落实主体（未成年人的监护人、出版主管部门、网络游戏出版经营单位和社会各界）并规定了相应的责任，并规定了“网络游戏直播不得出现未成年人打赏情况”等更严格的管理措施，对违反相应规定的处罚也制定了具体标准。征求意见稿相较于此前规定的更新具体总结如下²：

- **提升主体责任：**征求意见稿发布前，《国家新闻出版署关于防止未成年人沉迷网络游戏的通知》、《国家新闻出版署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》均提及需要**积极引导**家长、学校等社会各界力量对未成年人的守护责任，并要求各级出版管理部门加强监督检查频次和力度，但未清晰划分相关主体的责任。征求意见稿第三十七条明确规定“保护网络游戏未成年人用户，是未成年人的监护人、出版主管部门、网络游戏出版经营单位和社会各界共同的责任。”并在第三十八条、第四十三条和第四十四条分别对主管部门、未成年人监护人及社会各界进行了

² 征求意见稿的要求与现有规定的对比详见附录 II。

清晰的责任划分，已然从“积极引导”层面升级到“必行职责”，要求切实落实未成年人的保护措施。

- **扩大消费限制：**《国家新闻出版署关于防止未成年人沉迷网络游戏的通知》要求“网络游戏企业须采取有效措施，限制未成年人使用与其民事行为能力不符的付费服务。”《文化部、商务部关于加强网络游戏虚拟货币管理工作的通知》也要求“网络游戏虚拟货币交易服务企业不得为未成年人提供交易服务”。而征求意见稿在此基础上作了更加严格的消费限制，例如增加“不得向未成年人提供随机抽取服务”、“网络游戏直播不得出现未成年人打赏情况”等限制，并细化了不得向未成年人提供交易服务的内容等。
- **明确处罚标准：**征求意见稿相比于之前的未成年人网络游戏防沉迷的监管措施，对违反未成年人保护的后果和处罚标准作出了明确的规定。已经失效的《网络游戏管理暂行办法》曾规定，网络游戏虚拟货币交易服务企业违规向未成年人提供交易服务的，由县级以上文化行政部门或者文化市场综合执法机构责令改正，并处 30,000 元以下罚款。而征求意见稿第五十八条在处罚主体上扩展到直接负责的主管人员和其他责任人员，对违法企业的处罚金额也大大提高，在处罚事由上也扩充到“违反未成年人保护有关规定”这一更大的范围上。

（三）规范“运营前测试”

征求意见稿第二十一条是对网络游戏上线前的测试环节的规范性要求。这一规则出台的背景是实操上存在一些运营单位由于获取版号困难，于是利用“游戏测试”的口径进行事实上的游戏运营。此次的征求意见稿对网络游戏运营单位对未取得版号的游戏进行的测试明确了以下限制：

- **内测用户数的上限为 2 万：**这一要求意味着不允许尚未取得版号的游戏进行公测。这一规定与此前《文化部办公厅关于规范进口网络游戏产品内容审查申报工作的公告》中对于进口游戏测试用户数量的限额一致，该文废止后，原本进口游戏的测试用户数不再受限，但新规不但重新限制了测试用户数，并且将这一限制扩大到了所有网络游戏。
- **内测须删档：**根据该条规定，测试完成后，用户资料必须作删除处理。这意味着对于尚未取得版号的游戏将不再允许“不删档测试”，这一规定对于目前删档封测与不删档测试兼有的游戏测试模式将有一定冲击。不同于删档封测专注于核心游戏运行和玩法等要素的测试，不删档测试旨在游戏正式上线前就吸引玩家提前体验，相应地，玩家可以保留游戏进度、资产，以便其在游戏正式上线后继续经营和投入。这一规定如果最终落地，游戏测试期间的游戏资产和进度将被迫强制归零，这对于现有的游戏测试模式将构成冲击，网络游戏运营企业需要在取得游戏版号后再进行不删档测试。
- **内测不得收费：**该条规定，在获得国家出版主管部门批准出版前，游戏不得进行商业化的运营，也不得公开提供可直接注册登录服务器的客户端软件，否则须取得版号。这一规定此前在《文化部办公厅关于规范进口网络游戏产品内容审查申报工作的公告》也出现过。这一规定与“内测须删档”规则的逻辑是一致的，即规定“内测”的范围仅限于核心游戏运行和玩法等要素的测试上，这对于希望通过内测评估产品的“吸金能力”，以及产品从“免费用户到付费用户的转换能力”的厂商可能造成影响。
- **内测前须备案：**该条规定，网络游戏运营单位应在每次测试开始前向所在地省级出版主管部门报告测试游戏的名称、范围、测试周期、用户规模，并提供技术测试内容、账号和内容合法承诺书。但该条仅规定了备案的内容，备案的流程尚待进一步明确。

（四）强化不得授权无网络游戏运营资质的单位运营网络游戏的规定

征求意见稿第二十条拟规定“网络游戏出版经营单位不得授权无网络游戏运营资质的单位运营网络游戏”，实际上这并非新规，已废止的《网络游戏管理暂行办法》第十七条即有类似规定。过去行业内普遍认为，该条是禁止运营单位与无资质的单位联合运营网络游戏。比如，进口游戏的开发商不得与境内代理商联合运营游戏等。

第二十条并增设了手机等智能终端生产商预装网络游戏时须核验该网络游戏审批文件是否真实有效、信息标识是否标明的义务，不得预装未经批准或信息标识未标明的网络游戏。

实践中与网络游戏运营单位联运的企业往往包括应用市场、手机等智能硬件厂商等渠道商。根据过去的规定，无论是游戏主要运营商还是联合运营商均无需获得《网络出版服务许可证》。但征求意见稿第八条要求从事网络游戏运营也需获得《网络出版服务许可证》，且根据征求意见稿之定义部分，“为其他运营企业的网络游戏产品提供用户系统、收费系统、程序下载及宣传推广等服务，并参与网络游戏运营收益分成，属于联合运营行为，应承担相应责任”。结合第八条、第二十二條、第六十二條的规定，似乎可以做出应用市场、手机等智能硬件厂商等游戏联运商也需获得《网络出版服务许可证》的推论。但是，征求意见稿第二十条将手机等智能硬件厂商称为“智能终端生产经营单位”，而未提及其是否具有游戏联运主体的属性。究竟该如何理解这几条规定的内在联系，亦有待监管部门的释明。

（五）关于网络游戏币的发放和交易的细化规定

1. 同一企业不得同时经营网络游戏币的发放和交易服务

征求意见稿第二十五条规定，同一企业不得同时经营网络游戏币发放和网络游戏币交易服务，该项规定重述了2009年《文化部、商务部关于加强网络游戏虚拟货币管理工作的通知》中的相关要求。根据《文化部、商务部关于加强网络游戏虚拟货币管理工作的通知》，“网络游戏虚拟货币发行企业”是指发行并提供虚拟货币使用服务的网络游戏运营企业；“网络游戏虚拟货币交易服务企业”是指为用户间交易网络游戏虚拟货币提供平台化服务的企业。而根据文化部办公厅于2010年11月印发的《网络游戏虚拟货币监管和执法要点指引》的规定，“网络游戏虚拟货币发行（交易）企业通过关联公司或者以关联交易等形式，直接或者间接地实际控制网络游戏虚拟货币交易（发行）企业经营行为的，可认定为同一企业同时经营发行与交易活动。”

虽然此次征求意见稿系由新闻出版署颁布，但我们预计对于前述相关规定的执行，仍大概率会适用或参考原文化部颁布的相关规定中的要求。

2. 游戏币交易必须以实名制数字人民币钱包进行

征求意见稿第二十四条第（二）项规定，应以实名制数字人民币钱包从事网络游戏币交易，不得向用户提供匿名数字人民币钱包交易服务。

数字人民币是人民银行发行的数字形式的法定货币。我国的游戏币交易市场庞大且活跃，该规定有利于数字人民币的推广，利好数字人民币的普及和发展。

3. 网络游戏虚拟道具的使用限制

征求意见稿第二十六条第二款规定，“网络游戏出版经营单位不得将用户获得的网络游戏虚拟道具兑换成法定货币，向用户提供网络游戏虚拟道具兑换小额实物的，实物内容及价值应当符合国家有关法律法规的规定。”

在此之前，《文化部关于规范网络游戏运营加强事中事后监管工作的通知》（文市发〔2016〕32号，已失效）中规定，“网络游戏运营企业不得向用户提供虚拟道具兑换法定货币的服务，向用户提供虚拟道具兑换小额实物的，实物内容及价值应当符合国家有关法律法规的规定”。但是目前为止，对于“实物内容及价值应当符合”的“法律法规的规定”仍无法可依，相关部门缺乏具体的适用指引（例如，电商平台的购物卡、电话充值卡、视频网站的会员等是否属于“实物”等均无从认定）；并且对于“小额实物”的认定标准也存在模糊性；都有待于相关监管机关的进一步明确。

（六）关于国产小程序网络游戏管理

2023年7月21日，工业和信息化部出台《关于开展移动互联网应用程序备案工作的通知》，要求小程序等的移动互联网应用程序应当依照《中华人民共和国反电信网络诈骗法》《互联网信息服务管理办法》（国务院令第292号）等规定履行备案手续。本次征求意见稿第六十三条规定，“对无故事情节、玩法简单、无充值消费的国产小程序网络游戏的管理，由国家出版主管部门根据《出版管理条例》及本办法的原则另行规定”。进一步释放了对于小程序网络游戏进行监管的信号。

三、海外拓展与国际运营

1. **国家鼓励精品原创游戏的发展和鼓励国际合作。**征求意见稿第四十九条至第五十二条对游戏产业的保障与奖励措施进行了规定，结合2023年11月17日国家新闻出版署发布的《关于实施网络游戏精品出版工程的通知》（国新出发函〔2023〕230号），国家鼓励研发和推广具有创新价值、有利于身心健康、寓教于乐的网络游戏，并鼓励网络游戏出版经营单位开拓海外市场，提升中华文化国际影响力。
2. **“走出去”，也需要遵守网络游戏内容的禁止性规定。**征求意见稿第十六条第二款规定，“网络游戏出版经营单位在境外运营发行游戏，应自觉遵守网络游戏内容禁止性规定，坚守中华文化立场、遵循国际规则和文化传播规律，不得危害国家安全、损害国家荣誉和利益。”虽然该征求意见稿中未明确境外运营发行游戏出现禁止性内容的处罚方案，但是也显示出国家对在外国运营的中国游戏企业拟进行监管的强烈信号。

本文发稿前，国家新闻出版署对于征求意见稿的出台背景、主要内容做了进一步阐释，明确表示收到了“对于各方就征求意见稿第十七条、第十八条及其他一些内容提出的关切和意见”，表示“将认真研究，并将在继续听取相关部门、企业、用户等各方意见的基础上进一步修改完善”。

附录 I 《网络出版服务许可证》所适用的准入标准、审核部门及审核流程

#	网络游戏出版服务	网络游戏运营、网络游戏币发放和交易服务等网络游戏经营活动
许可准入标准	<ul style="list-style-type: none"> ■ 有确定的单位名称及章程； ■ 有固定的工作场所； ■ 有确定的从事网络游戏出版业务的域名、智能终端应用程序等平台； ■ 有从事网络游戏出版业务所需的内容审校制度； ■ 有从事网络游戏出版业务所需的必要的技术设备，相关服务器和存储设备须存放在中华人民共和国境内； ■ 有符合国家规定的法定代表人和主要负责人，<u>法定代表人必须是在境内长久居住的具有完全民事行为能力的中国公民，法定代表人和主要负责人至少 1 人应当具有中级以上出版专业技术人员职业资格</u>； ■ <u>除法定代表人和主要负责人外，有 8 名以上具有国家出版主管部门认可的出版及相关专业技术职业资格的专职编辑出版人员，其中具有中级以上职业资格的人员不得少于 3 名</u>； ■ 法律、行政法规和国家出版主管部门规定的其他条件。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 有确定的单位名称及章程； ■ 有固定的工作场所； ■ 有确定的从事网络游戏经营业务的域名、智能终端应用程序等平台； ■ 有确定的网络游戏经营业务范围； ■ 有从事网络游戏经营活动所需的必要的专业人员、设备以及管理技术措施，<u>相关服务器和存储设备必须存放在中华人民共和国境内</u>； ■ 法律、行政法规和国家出版主管部门规定的其他条件。
许可批准单位	国家出版主管部门	省级出版主管部门
许可审批过程	<p>从事网络游戏出版活动，<u>应向所在地省级出版主管部门提出申请</u>，经审核同意后，<u>报国家出版主管部门审批</u>。</p> <p><u>国家出版主管部门应当自受理申请之日起 60 日内</u>，作出批准或者不予批准的决定。不批准的，应当说明理由。</p>	<p>从事网络游戏运营以及网络游戏币发放和交易服务等活动，<u>应报所在地省级出版主管部门审批</u>。</p> <p><u>省级出版主管部门应当自受理申请之日起 60 日内</u>，作出批准或者不予批准的决定。不批准的，应当说明理由。</p> <p>省级出版主管部门应定期将许可证审批情况报告国家出版主管部门。国家出版主管部门应加强对省级出版主管部门的工作指导和</p>

#	网络游戏出版服务	网络游戏运营、网络游戏币发放和交易服务等网络游戏经营活动
		监督，定期对许可证审批情况进行检查。
许可证申报材料	<ul style="list-style-type: none"> ■ 《网络出版服务许可证申请表》; ■ 单位章程及资本来源性质证明; ■ 网络游戏服务业务可行性分析报告; ■ 法定代表人和主要负责人的简历、住址、身份证明文件; ■ 工作场所使用证明; ■ 网站域名注册证明、相关服务器和存储设备存放在中华人民共和国境内的承诺; ■ 法律、行政法规和国家出版主管部门及省级出版主管部门规定的其他材料; ■ 内容审校制度、编辑出版等相关专业技术人员的国家认可的职业资格证明。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 《网络出版服务许可证申请表》; ■ 单位章程及资本来源性质证明; ■ 网络游戏服务业务可行性分析报告; ■ 法定代表人和主要负责人的简历、住址、身份证明文件; ■ 工作场所使用证明; ■ 网站域名注册证明、相关服务器和存储设备存放在中华人民共和国境内的承诺; ■ 法律、行政法规和国家出版主管部门及省级出版主管部门规定的其他材料。
变更及公示	<p>获得《网络出版服务许可证》网络游戏出版业务或网络游戏经营业务范围的网络游戏出版经营单位，变更许可登记事项、资本结构、最终实际控制人，合并或分立，设立分支机构的，应依据本办法第七条、第九条规定办理审批手续。</p> <p>网络游戏出版经营单位应当按照批准的业务范围从事网络游戏出版经营活动。</p> <p>网络游戏出版经营单位应在企业网站、产品客户端、用户服务中心等显著位置标示《网络出版服务许可证》信息。</p>	

附录 II 征求意见稿及现行有效的涉网络游戏的规定中对未成年人保护措施情形的汇总

具体措施	《国家新闻出版署关于防止未成年人沉迷网络游戏的通知》(国新出发〔2019〕34号)	《国家新闻出版署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》(国新出发〔2021〕14号)	《网络游戏管理办法(草案征求意见稿)》
<p>未成年人保护的落实主体</p>	<p>切实加强行业监管。本通知前述各项要求,均为网络游戏上网出版运营的必要条件。各地出版管理部门要切实履行属地监管职责,严格按照本通知要求做好属地网络游戏企业及其网络游戏服务的监督管理工作。对未落实本通知要求的网络游戏企业,各地出版管理部门应责令限期改正;情节严重的,依法依规予以处理,直至吊销相关许可。各地出版管理部门协调有关执法机构做好监管执法工作。</p> <p>积极引导家长、学校等社会各界力量履行未成年人监护守护责任,加强对未成年人健康合理使用网络游戏的教导,帮助未成年人树立正确的网络游戏消费观念和行为习惯。</p>	<p>积极引导家庭、学校等社会各方面营造有利于未成年人健康成长的良好环境,依法履行未成年人监护职责,加强未成年人网络素养教育,在未成年人使用网络游戏时督促其以真实身份验证,严格执行未成年人使用网络游戏时段时长规定,引导未成年人形成良好的网络使用习惯,防止未成年人沉迷网络游戏。</p>	<p>第三十七条 【未成年人保护的落实主体】保护网络游戏未成年人用户,是未成年人的监护人、出版主管部门、网络游戏出版经营单位和社会各界共同的责任。</p> <p>第三十八条 【主管部门的相关责任】出版主管部门监督网络游戏服务提供者落实预防未成年人沉迷网络游戏有关规定,会同有关部门依法惩处违规行为,开展相关宣传教育,指导家庭、学校、社会组织采取有效措施对未成年人沉迷网络游戏进行预防和干预。</p> <p>第四十三条 【监护人责任】父母或者其他监护人应依法履行对未成年人的监护职责,引导未成年人健康合理使用网络游戏、进行有益身心健康的活动、养成良好的生活习惯、树立正确的网络游戏消费观念,预防和制止未成年人沉迷网络游戏,同时应提高自身网络素养,规范自身使用网络游戏的行为,加强对未成年人使用网络游戏行为的引导和监督。</p> <p>第四十四条 【社会各界责任】学校应根据未成年学生身心发展的特点,教育引导学生健康合理使用网络游戏,加强与未成年学生的父母或其他监护人的沟通配合,预防未成年学生沉迷网络游戏,发现未成年学生沉迷网络游戏的,应当及时告知其父母或者其他监护人,共同对未成年学生进行教育和引导。</p> <p>学校、社区、图书馆、文化馆、青少年宫等场所为未成年人提供的互联网上网服务设施,应当安装未成年人网络保护软件或者采取其他安全保护技术措施。互联网上网服务营业场所不得接纳未成年人。</p>

具体措施	《国家新闻出版署关于防止未成年人沉迷网络游戏的通知》（国新出发〔2019〕34号）	《国家新闻出版署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》（国新出发〔2021〕14号）	《网络游戏管理办法（草案征求意见稿）》
			<p>网络游戏出版经营单位应当采取切实措施，完善网络游戏的时间管理、消费管理等功能，为监护人、学校履行相关职责提供便利。相关行业组织应当制定关于未成年人网络保护的行业自律规范，引导成员加强对未成年人的网络保护。鼓励和支持社会组织、专业机构和企事业单位参与预防未成年人沉迷网络游戏工作。</p>
消费要求	<p>规范向未成年人提供付费服务。网络游戏企业须采取有效措施，限制未成年人使用与其民事行为能力不符的付费服务。网络游戏企业不得为不满 8 周岁的用户提供游戏付费服务。同一网络游戏企业所提供的游戏付费服务，8 周岁以上不满 16 周岁的用户，单次充值金额不得超过 50 元人民币，每月充值金额累计不得超过 200 元人民币；16 周岁以上不满 18 周岁的用户，单次充值金额不得超过 100 元人民币，每月充值金额累计不得超过 400 元人民币。</p>	/	<ul style="list-style-type: none"> ■ 严格执行向未成年人提供付费服务的限制性要求，合理限制不同年龄阶段未成年人在使用其服务中的消费数额，不得向未成年人提供与其民事行为能力不符的付费服务； ■ 不得向未成年人提供账号租售、游戏币及虚拟道具交易服务，以及陪练、代玩等第三方服务； ■ 不得向未成年人提供随机抽取服务； ■ 网络游戏直播不得出现未成年人打赏情况； ■ 不得有其他不利于未成年人健康的网络游戏经营行为。
法律责任	<p>切实加强行业监管。本通知前述各项要求，均为网络游戏上网出版运营的必要条件。各地出版管理部门要切实履行属地监管职责，严格按照本通知要求做好属</p>	<p>各级出版管理部门加强对网络游戏企业落实提供网络游戏服务时段时长、实名注册和登录、规范付费等情况的监督检查，加大检查频次和力度，对未严格落实的网络游戏企业，依法依规严肃</p>	<p>第五十八条【违反未成年人保护的处罚】根据《中华人民共和国未成年人保护法》第一百二十七条规定，网络游戏出版经营单位违反未成年人保护有关规定的，由出版主管部门依据职责责令改正，给予警告，没收违法所得，违法所得 100 万元以上的，并处违法所得 1 倍以上 10 倍以下罚款，没有违法所得或者违法所得不足 100</p>

具体措施	《国家新闻出版署关于防止未成年人沉迷网络游戏的通知》（国新出发〔2019〕34号）	《国家新闻出版署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》（国新出发〔2021〕14号）	《网络游戏管理办法（草案征求意见稿）》
	<p>地网络游戏企业及其网络游戏服务的监督管理工作。<u>对未落实本通知要求的网络游戏企业，各地出版管理部门应责令限期改正；情节严重的，依法依规予以处理，直至吊销相关许可。各地出版管理部门协调有关执法机构做好监管执法工作。</u></p>	<p><u>处理。</u></p>	<p><u>万元的，并处10万元以上100万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他责任人员处1万元以上10万元以下罚款；拒不改正或情节严重的，并可以责令暂停相关业务、停业整顿、关闭网站、吊销营业执照或吊销相关许可证。</u></p>

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

许莹

电话： +86 10 8525 5508

Email: gloria.xu@hankunlaw.com

何玮

电话： +86 755 3680 6589

Email: vivian.he@hankunlaw.com