

未成年人网络保护的现实困境与法律应对

李红勃 欧阳毅*

【摘要】未成年人是网络空间的重要参与者，在现实中面临着诸多网络威胁与侵害。针对这一问题，新修订的未成年人保护法新增了“网络保护”一章，进行了针对性的制度设计。为了推进未成年人保护法相关制度的有效实施，需要从下位立法、网络执法、行业自律、公益诉讼等方面采取积极措施，切实实现对未成年人的网络保护。

【关键词】未成年人 网络保护 未成年人保护法

一、导论

未成年人是网络空间的重要参与者，正逐步成为互联网用户的主力军。根据国际电信联盟（International Telecommunication Union, ITU）发布的《信息通信技术事实与数据》，全球约70%的年轻人（15至24周岁）使用网络，其中发达、发展中与最不发达国家上网的年轻人占比分别为94%、67%与30%，而在8.3亿使用网络的年轻人中，约3.2亿（39%）在印度和中国。

对于未成年人而言，互联网在学习、娱乐以及人际交往等方面发挥着积极作用。然而，网络世界也充斥着低俗色情、暴力恐怖、虚假迷信等不良信息，由于未成年人身心不成熟、自我保护能力弱，因而很容易成为网络违法行为的受害者。在此背景下，为保护未成年人免受网络侵害，从儿童利益最大化原则出发，国

际社会颁布了相关国际公约，如《非洲联盟网络安全和个人数据保护公约》《布达佩斯网络犯罪公约》《阿拉伯国家联盟打击信息技术犯罪公约》等区域性公约都规定了缔约国打击涉未成年人网络色情犯罪行为的义务。此外，联合国儿童权利委员会发布的《数字环境中的儿童权利第25号一般性意见（草案）》（Draft General Comment No. 25 (202x) Children's rights in relation to the digital environment）也要求缔约国应积极采取措施，保护儿童权利在数字环境下不受风险和威胁。

在此背景下，我国于2020年修订了《中华人民共和国未成年人保护法》（下称新未保法），专门增设了“网络保护”一章，初步搭建了未成年人网络保护的框架，旨在顺应数字时代互联网发展趋势，回应社会对于未成年人网络保护的期待，解决未成年人网络保护存在的问题。本文立足新未保法中“网络保护”

* 李红勃，中国政法大学法治政府研究院教授、未成年人事务治理与法律研究基地执行主任；欧阳毅，中国政法大学人权研究院硕士研究生。

的制度设计,围绕立法的背景、法律修订的制度设计以及未来开展未成年人网络治理的法律对策等问题进行讨论,以期推动未成年人网络保护的理论研究和保护实践。

二、未成年人权益网络侵害的现实状况

对于未成年人而言,网络是一把双刃剑,既会给其生活学习带来便利,也会对其健康成长造成威胁和伤害。联合国儿童基金会将未成年人面临的网络风险分为内容、接触与行为三个维度:未成年人首先会成为网络不良信息的接收者,暴露在充满各种不健康要素的网络空间中;其次通过与网络的进一步接触,如接触陌生人而引发诈骗、欺凌等风险,成为受害者(参与者);此外,未成年人因被恶意教唆、煽动等主动实施欺凌、暴力行为,成为主动行为者。参考这一框架,本文主要从网络成瘾、个人信息泄露、不良信息影响等三个方面论述未成年人权益网络保护面临的现实困境。

(一) 网络沉迷与成瘾。网络成瘾症(Internet Addiction Disorder),通常被定义为一种无法控制地使用网络的欲望,属于精神障碍范畴。以网络游戏成瘾为例,世界卫生组织发布的《国际疾病分类第十一次修订本(ICD-11)》在第六章“精神、行为或神经发育障碍”,将线上游戏成瘾列为“游戏障碍,线上为主”(编码:6C51.0)。我国《网络成瘾临床诊断标准》也将网游成瘾者正式确定为精神病例诊断的范畴,并将网络成瘾分为网络游戏、网络色情、网络关系、网络信息、网络交易成瘾等五大类^①,同时国家卫健委在《中国青少年健康教育核心信息及释义(2018年版)》中还作了进一步明确界定,即在无成瘾物质作用下,持续12个月对互联网使用冲动的失控行为。

网络成瘾症现已成为未成年人常见的心理健康问题,在世界范围内,未成年人患病率为1.98%—35.8%不等^②,并伴有生理和心理两方面

症状:前者包括大脑发育迟缓、视力减弱、失眠等问题,后者则包括焦虑、情绪波动大和孤独等。当前较为突出的问题为视力低下与注意力不集中症(attention deficit hyperactivity disorder, ADHD)。例如,2018年,我国小学、初中与高中生患近视的比例分别为45.7%、74.4%与83.3%。排除先天病理性因素,后天过度使用电子设备是导致未成年人近视的重要原因^③。此外,韩国研究人员以500多名小学生为实验对象,运用杨氏网瘾测试(Young's Internet Addiction test),发现注意力不集中症与网瘾严重程度之间存在显著关联,呈正相关^④。

探寻网络成瘾问题的产生原因,除了未成年人心智发育不成熟、自律能力欠缺等原因外,相关法律、政策的不完善也是重要因素之一。我国此前发布的《关于保护未成年人身心健康实施网络游戏防沉迷系统的通知》及相关标准,仅关注到了网络游戏成瘾这一方面,而忽视了网络直播、社交与音视频等成瘾问题;《网络游戏防沉迷系统开发标准》将防止沉迷的义务施加给了网游运营企业,却忽视了家庭、学校以及社会的责任;《网络游戏管理暂行办法》规定了企业负有预防未成年人沉迷网络的义务,但其处罚手段单一且力度不强,违法成本过低,难以形成威慑力。此外,国家开展的“护苗”等执法行动多为运动式检查,常态化与规范化不足,难以真正解决未成年人网络成瘾问题。^⑤

(二) 个人信息泄露。在信息数据时代,由于个人信息的价值日益突出,因而数据泄露成为较普遍的现象。根据中国互联网协会发布的《中国网民权益保护调查报告2016》,54%的网民认为个人信息泄露情况严重,37%的网民因各类诈骗信息而遭受经济损失,84%的网民曾亲身感受到由于个人信息泄露而带来的不良影响。公安部《2019年网民网络安全感满意度调查报告》显示,95.5%的受访者表明过去一年都遭遇个人信息泄露的情况,约84%网民接到过

推销短信和中介销售电话，76%的人收到垃圾邮件。

与成年人相比，未成年人个人信息还因自身特性而存在更大的风险。其一，未成年人生活与社会经验欠缺、抵御诱惑能力较差，容易成为信息获取和剥夺的对象。例如企业往往出于商业目的，通过对收集到的未成年人信息，如年龄、喜好、家庭收入等数据进行分析，推出专门针对未成年人的产品或服务。其二，未成年人在其成长过程中，面对父母、教师时，往往扮演被动接受者的角色，然而在虚拟网络世界中，未成年人能够摆脱父母、教师的束缚，通过社交平台发布信息，与他人平等交流。因此，基于网络造就的这种“自由和信任”，他们更容易泄露自己的相关信息。

在未成年人信息保护方面，我国相应法律制度还存在局限和不足。例如，《儿童个人信息网络保护规定》，对儿童个人信息保护的年龄是限于不满十四周岁，忽视了14—18岁未成年人的个人信息保护的特殊诉求；在问责层面，对违反成年人与未成年人个人信息保护规定的行为给予同等处罚，未能凸显未成年人的特殊保护要求，且其规定的“约谈”“整改”“消除隐患”等处罚力度也显然过轻，等等。

（三）不良信息危害。未成年人在使用网络的过程中，往往会接触到一些与其年龄不相适合的内容，由于未成年人正处于对自身与社会的探索阶段，好奇心会让他们被不良信息深深吸引。根据共青团中央发布的《2016年互联网不良信息对青少年的危害分析白皮书》，约80%的青少年通过网络接触过色情、暴力等不良信息，分别有近30%的小学、初中和高中生表示在网上经常接触到不良信息，聊天应用、网络游戏和视频是青少年接触不良信息的三大来源，而诈骗（41%）、色情（36%）和暴力（32%）为其接触最多的不良信息类型。中国青年少年研究中心开展的“网络不良信息与未成年人保护”调查还发现，大多数未成年人是被迫

接触网络色情信息，约七成是在浏览网页时自动跳出，约二成是由垃圾短信附加的网址链接^⑥。

网络不良信息会给未成年人身心健康和正常成长带来诸多负面影响，甚至诱导其走上犯罪道路。首先，不良信息往往含有刺激、兴奋内容，会激发未成年人的跟风模仿，影响正常的生活学习；其次，不良信息传达的错误世界观与扭曲的价值观会影响其优良道德品质的培养与正常的人际交往，可能诱导他们产生自卑、恐惧、抑郁等不良情绪；再次，长期接触不良信息还会诱发未成年人违法犯罪，有研究表明，“41.4%的未成年犯表示犯罪是受不良信息影响”。^⑦

三、未成年人保护法的制度应对

针对上述未成年人网络侵害现象，新未保法进行了修订，增设了“网络保护”专章。“网络保护”一章以保障未成年人在网络空间的合法权益为目的，在实施主体方面，对政府、社会、学校、监护人、网络服务提供者等规定了相应的义务；在网络服务内容方面，对网络游戏、网络直播、在线教育等产品或服务的提供者提出了具体要求；在突出问题方面，致力于解决未成年人沉迷网络、个人信息保护、不良网络信息侵害等问题。相关制度设计的核心和重点，可以概括为如下几个方面。

（一）加强未成年人网络素养教育。如前所述，探寻未成年人权益遭受各种网络风险威胁的原因，存在一个共同因素，即未成年人自身特性。未成年人处于从“自然人”向“理性社会人”转变的过渡时期，其生长发育的特性使得未成年人的积极心态与进取精神在充斥着大量不良信息的虚拟网络世界中极易动摇，甚至有被引入歧途的可能。因此，通过加强未成年人网络素养教育，提高其甄别信息、应对风险的意识与能力，是实现网络保护的前提与基

础。网络素养是内嵌于未成年人发展核心素养框架体系中的关键“链条”^⑧，身处信息爆炸、大数据分析能力、互联网技术日趋增强的数字时代，作为网络空间“原住民”的未成年人尤其需要具备科学的网络素养，把握网络世界的发展规律与机遇。基于此，新未保法做出了正面回应，规定了国家、社会、学校和家庭负有加强未成年人网络素养教育的义务，把网络素养和科学、文明、安全、合理使用网络的意识与能力的提高作为两大抓手，以此促进未成年人自我保护能力的提升。

(二) 加大未成年人网络沉迷防控。网络沉迷以及更严重的网络成瘾，对未成年人生理与心理的健康发育造成严重的负面影响，扰乱了他们正常的生活与学习，甚至诱发违法犯罪行为。为此，新未保法对未成年人网络沉迷、成瘾预防与干预的问题作了针对性规定。(1) 确立多主体协同治理网络沉迷机制。首先，新闻出版、教育、卫生健康、文化和旅游、网信等多政府部门负有定期开展预防未成年人沉迷网络的宣传教育、监督网络产品及服务提供者履行义务情况的责任，实现防治工作的常态化；其次，重视家庭和学校协同配合作用，学校与家庭互通未成年人使用网络的情况，如若发现有沉迷网络的，应积极教育与引导，帮助其恢复正常生活。(2) 强调发挥网络产品和服务防沉迷功能的作用。首先，产品和服务提供者不得向未成年人提供诱导沉迷网络的产品及服务，从源头上防止未成年人接触不宜网络产品或服务；其次，提供者应研发专门针对未成年人使用的时间管理功能；再次，监护人在智能产品上安装适合未成年人的服务模式与管理功能的保护软件，合理控制未成年人使用网络的时间。(3) 规定了学校的智能设备管理制度。学习是未成年人的主要任务，而学校又是未成年人接受教育的主要场所，未成年人的大部分时间是在校园度过，因而学校应对其携带智能设备进入课堂进行统一管理。(4) 扩大沉迷内

容治理的覆盖面，重点防治网络游戏沉迷，兼顾直播、社交沉迷等内容。建立网络游戏的审批运营制度；国家建立统一的未成年人网游电子身份认证系统，游戏服务提供者则在此基础上要求未成年人以真实身份信息注册登录，并将未成年人游戏时间限制于每日二十二时至次日八时之外；聚焦沉迷社交媒体、网络直播与短视频问题，规定了网游、直播、音视频、社交等服务提供者的时间管理义务。

(三) 保护未成年人个人信息。新未保法对未成年人个人信息的保护主要集中于第七十二条与第七十三条的规定。首先，把保护主体范围扩大到了18周岁以下的未成年人，对所有未成年人的个人信息进行了无差别保护。其次，确立了处理未成年人个人信息的基本要求：一是遵循合法、正当和必要原则；二是知情同意补充规则。规定处理不满14周岁的未成年人个人信息，需要征得监护人的同意，这是考虑到14周岁以下的人为限制民事行为能力或无行为能力，他们对于自己信息处理的意思表示存在瑕疵，因而需要成年人的同意，从而加大了对无行为能力、限制行为能力的未成年人的保护力度^⑨。再次，赋予监护人对个人信息的更正、删除权。未成年人要求更正、删除未成年人的个人信息，信息处理者应采取措施及时予以回应。最后，对未成年人私密信息予以特殊保护。网络服务提供者一旦发现未成年人发布私密信息，应在及时提示的同时，采取必要的保护措施，如通知监护人或暂缓、拦截该类信息的发送等。

(四) 强化网络不良信息治理。网络不良信息传播，不仅侵害了未成年人合法权益，而且也破坏了健康的网络生态环境。鉴于此，新未保法在治理网络不良信息方面做了诸多制度创新。(1) 创设“可能影响未成年人身心健康的信息”概念。不良信息实际上是一个发展中的概念，难以通过列举的方式将其穷尽，因此法律规定网信、公安、旅游、新闻出版等部门可以基于不同

年龄保护特点与需要，自主确定这一概念的种类、范围和判断标准，体现了法律的灵活性和可操作性。(2) 规定了保护软件的设计与安装的主体、场所。智能产品的提供者负有在产品上安装专门针对未成年人的保护软件或者告知未成年用户软件安装的方法，监护人也负有安装保护软件、选择适当的服务模式的义务，学校、图书馆、文化馆、青少年宫等场所同样也要在其上网服务设施上安装保护软件，避免未成年人接触不良信息。(3) 提示制度。网络服务提供者通过对产品进行分类，作出适龄提示；当发现有发布、传播不良信息且未作显著提示的，应作出提示或通知用户。(4) 建立投诉、举报机制。建立投诉、举报渠道，及时受理并处理涉未成年人的网络侵害案件，以更好保障未成年人权益。

四、既有法律框架下的对策措施

新未保法确立了未成年人网络保护的基本框架，使得网络保护有法可依。但是，新未保法相关制度的有效落实和全面贯彻，还需要从如下方面采取积极的对策措施。

(一) 推进下位立法，细化法律规定。未成年人保护法属于未成年人领域的“基本法”，其中关于网络保护的规定更多是原则性和概括性的，因而需要部门立法和地方立法进一步细化，从而搭建起一个普通法和特别法、上位法和下位法相结合的未成年人网络保护法律体系。在未成年人网络保护的部门立法和地方立法中，应注意立法的科学性。首先，立法应尽可能覆盖未成年人网络保护的各个领域，发现存在的突出问题，提供对应的制度方案；其次，应注意单行立法与基础性立法的衔接问题，对单行立法中的规定进行充分的论证和设计；最后，要注意立法技术问题，让法律具有可操作性，在实践中可以得到有效实施。

当前，最紧要的是要尽快出台《未成年人网络保护条例》。新未保法尽管对网信、公安、

教育等政府部门的职责作了规定，但并未清晰界定各自的权限和分工，这就要求《未成年人网络保护条例》进一步细化各部门的职责义务，避免因职权不清造成相互推诿；新未保法赋予了新闻出版、广播电视等职能部门有权确定可能影响未成年人身心健康网络信息的判断标准、划定范围，有可能造成不同主体标准不一、产生矛盾的情形，这就要求《未成年人网络保护条例》对此作出规定，提供基本原则和一致标准；新未保法无法对具体网络违法行为认定及其处罚标准、数额作出清晰规定，这也需要《未成年人网络保护条例》以及地方进一步细化，作出明确、可操作的规定。

(二) 完善执法体系，加大执法力度。在宏观层面上，政府部门应齐抓共管、协同发力，形成责任分担、社会共治的良好局面，要平衡好政府管理与企业自律的关系、短期教育与长效保护机制的关系、家庭教育与社会保护的关系，形成政府主导下的家庭、学校、社会、政府共同参与、协同共治分别发力的良好治理格局；要强化学校、家庭的网络安全责任意识，压实互联网企业、社会的责任义务，引导广大未成年人正确使用网络，科学利用网络学习知识，织密未成年网络安全体系。

微观层面上，一是要提升执法人员水平与能力，新未保法第六十四条要求国家负有加强未成年人网络素养宣传教育的义务，而这就首先要求执法人员须提高自身的网络素养，加强执法队伍建设，以便为未成年人提供优质网络能力的教育和保护。二是建立监督检查工作的常态化机制。执法部门应当推进涉未成年人网络保护工作的常态化、开展专项执法检查工作，探索长效机制，真正落实新未保法第六十八条所要求的政府部门“定期”开展教育和监督的规定，在全社会引导形成重视未成年人网络保护的浓厚氛围。

(三) 发挥行业协会的自律作用。在营造未成年人良好网络环境的系统工程中，互联网行

业协会责任重大、义不容辞。具体而言,一是要构建行业规范。互联网主体通过行业协会,自愿达成行业共识,统一制定行业协会准则。二是开展行业治理。互联网行业协会要推动企业建立专人负责制度,强化未成年个人网络信息保护制度,形成自我约束机制。对企业违法违规行为进行纪律处分,维护行业发展环境,承担社会责任。三是推进技术完善。互联网行业协会要推动企业研发未成年人保护模式,如设置未成年人上网时间限制、设立“游戏宵禁”、上网时间提醒制度,推进未成年人网络使用实名验证工作。

实践中,已有行业协会通过制度规范、行业倡议、政策文件,约束互联网经营者,引导行业自律。例如,中国网络视听节目服务协会《网络短视频平台管理规范》提出利用技术手段规定未成年人的上网时间,以防未成年人沉溺短视频;中国互联网协会《防范未成年人沉迷网络倡议书》遵循多元共治、各方协同、综合施策的理念,倡导全社会关注未成年人上网问题,为未成年人营造晴朗的网络环境,守护其健康成长,形成多家企业联合“治网”的新局面。这一倡议得到31个省、自治区、直辖市互联网协会的积极响应,157家互联网企业、媒体、平台、服务运营商也对倡议书表示全力支持^⑩。

(四)以公益诉讼推动法律实施。开展法律监督,是检察机关参与社会治理的重要途径,而在涉未成年人事务领域,未成年人检察公益诉讼无疑是司法机关的一项重要职能,也是以法治方式维护未成年人网络公共利益的重要制度。“通过检察公益诉讼机制,检察机关可介入行政执法和行政审判全过程。因此,检察公益诉讼制度中蕴含着事前、事中、事后的治理手段。”^⑪在未成年人网络保护实践中,公益诉讼是一个权威、精准、高效的司法途径。新未保法第一百零六条对公益诉讼的主体、情形等作出了明确规定,这将最高人民检察院《关于加强新

时代未成年人检察工作的意见》提出的“对网络信息领域侵害众多未成年人合法权益的,开展公益诉讼工作”的现实做法纳入了法律规范,为检察机关开展未成年人公益诉讼提供了坚实的法律依据。因此,检察机关应在“国家监护”的理念指导下,积极开展未成年人网络保护公益诉讼,对侵害未成年人合法权益、危害公共利益的网络违法行为进行司法惩戒。

- ① 《我国首个<网络成瘾临床诊断标准>通过专家论证》,中华人民共和国中央人民政府门户网站, http://www.gov.cn/jrzq/2008-11/08/content_1143277.htm, 最后访问日期:2021年6月28日。
- ② See Jolly Masih and Rajasekaran Rajkumar. Internet Addiction Disorder and Mental Health in Adolescents. *Journal of Depression and Anxiety*, May 13, 2019.
- ③ 何欣禹:《未成年人沉迷网络影响身心健康 社会呼吁保护成长》,人民网, <http://game.people.com.cn/gb/n1/2019/0724/c40130-31252499.html>, 最后访问日期:2021年6月28日。
- ④ See Hee Jeong Yoo, Soo Churl Cho et al., Attention deficit hyperactivity symptoms and Internet addiction. *Psychiatry and Clinical Neurosciences*, 2004, p: 487.
- ⑤ 康亚通:《青少年网络沉迷研究综述》,《中国青年社会科学》2019年第6期。
- ⑥ 郭开元:《网络不良信息与未成年人权益保护的研究报告》,《预防青少年犯罪研究》2017年第4期。
- ⑦ 同⑥。
- ⑧ 苏文华、江舟:《筑牢网络保护“防火墙”——修订版未成年人保护法“网络保护”专章解读》,《中学政治教学参考》2021年第2期。
- ⑨ 郝杰英、郭开元:《与时俱进的〈中华人民共和国未成年人保护法〉》,《预防青少年犯罪研究》2021年第2期。
- ⑩ 中国互联网协会发布《防范未成年沉溺网络倡议书》,新华网, http://www.xinhuanet.com/info/2020-06/02/c_139107130.htm, 最后访问日期:2021年6月28日。
- ⑪ 刘艺:《论国家治理体系下的检察公益诉讼》,《中国法学》2020年第2期,第163页。

(责任编辑:葛云)