·法学研究·

DOI:10.20004/j.cnki.ujn.2026.02.015

未成年人网络保护视域下分龄分类规制的关系重构

贺子玉　龚向和

[摘　要]在我国未成年人网络保护制度中,分龄规制与分类规制之间呈现出“挂钩”关系。在制度实践中,这种“挂钩”关系已经导致保护措施的适用范围固化、适用尺度僵化和内容体系缺陷等问题。然而,既有理论将“挂钩”关系视为无须反思和批判的逻辑前提。这种认识不仅无法克服“挂钩”关系对制度保护绩效的削弱作用,而且还有可能制造“挂钩”关系无须受到反思和批判的假象。从生成逻辑来看,之所以建立“挂钩”关系,是因为我国未成年人网络保护制度在建设初期难以适应数字化时代下未成年人社会化的崭新形式,公共部门须要遏制由此引发的教育引导权流失和分散问题,以及完成教育引导权的数字化转型。然而,随着我国未成年人网络保护制度的成熟,“挂钩”关系日益难以适应保护措施适用范围精准化、适用尺度具体化,以及数字技术利用形式多元化的优化趋向。因此,在未来立法中,分龄规制与分类规制也应逐渐在启动条件、启动程序和保护措施层面转向“脱钩”关系。

[关键词]未成年人网络保护;分龄规制;分类规制;“挂钩”;“脱钩”

2020年修订的《中华人民共和国未成年人保护法》(以下简称“《未成年人保护法》”),2023年发布的《未成年人网络保护条例》奠定我国未成年人网络保护制度的基本框架,标志其从体系健全转向细节优化。分龄规制与分类规制是深嵌于我国未成年人网络保护制度的两种规制范式。分龄规制是指行为规制的启动依赖于对未成年人所处年龄阶段的认定(以下简称“年龄认定”)。它本质上是对理性能力水平的识别①。分龄规制是行为能力原理在未成年人保护领域向公法拓展的结果②。它与私法行为能力制度的主要差异在于其具备公法层面的强制效力。分类规制是指行为规制的启动依赖于对未成年人身心健康利益的识别。它本质上是辨别给定社会关系是否对未成年人的身心健康利益造成不被允许的实害或者危险(以下简称“关系识别”)③。“挂钩”和“脱钩”一般指分龄规制与分类规制之间的两种协动关系。虽然“挂钩”和“脱钩”不是严格意义上的规范概念,但是,由于

[基金项目]教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“教育法法典化视野下的公民受教育权保障研究”(项目编号:21JJD820010)。

[作者简介]贺子玉,东南大学法学院博士研究生,邮箱:heziyu0513@163.com;龚向和,东南大学法学院教授、博士生导师。

①分龄规制的常见规范表述包括“年龄与智力发展状况”“民事行为能力”“周岁”“适龄”等,见诸《未成年人保护法》第19条、第72条、第75条、第76条等,《未成年人网络保护条例》第43条、第44条、第47条等,以及《未成年人模式建设指南》的“分龄原则”部分。

②根据法律行为理论的主流学说,民法上关于行为能力的规则,原则上也可以适用于公法上的法律关系。参见维尔纳·弗卢梅(Werner Flume)著,迟颖译:《法律行为论》,北京:法律出版社,2013年版,第214页。

③分类规制的常见规范表述包括“身心健康”“侵害”“危害”与“可能影响”等,见诸《未成年人保护法》第66条、第67条、第68条等,《未成年人网络保护条例》第28条等规定。

能够生动揭示两种规制形式之间的协动关系,因此,经常受到法律理论的援引[①]。仅就分龄规制与分类规制两种规制范式而言,“挂钩”是指两者在启动条件、启动程序与保护措施方面的一种绑定适用关系;“脱钩”则是指两者在启动条件、启动程序与保护措施方面的一种相对独立关系[②]。

在我国未成年人网络保护制度中,分龄规制和分类规制之间的关系表现为一种由分龄规制主导的“挂钩”关系。“挂钩”关系下分类规制只能构成分龄规制的例外情形。换言之,分类规制的适用被严格限制在分龄规制的体系框架内部,保护措施的启动条件取决于年龄阶段的划分方式,保护措施的启动程序也围绕年龄阶段的识别认定展开。在实践中,这已导致保护措施在适用范围、适用尺度、内容体系受到不当限制,从而削弱我国未成年人网络保护制度的保护绩效。然而,既有理论往往秉持规范分析视角,将法律规范中的“挂钩”关系作为无须反思和批判的逻辑前提,未能进一步审视分龄规制与分类规制的整体关系和生成逻辑。因此,对我国未成年人网络保护制度而言,分龄规制与分类规制究竟应该保持“挂钩”关系,还是转向“脱钩”关系?这仍然是一个值得深入探讨的学术议题。

一、“挂钩”的规范渊源及其局限性

分龄规制与分类规制的“挂钩”本质上是一种特殊的协动关系。从《未成年人网络保护条例》的体例结构可以看出,未成年人网络保护制度包括网络素养促进、网络信息管制、个人信息保护、网络沉迷防治四项分支制度,其中普遍设有分龄规制与分类规制协动适用的规定。在网络素养促进方面,《未成年人模式建设指南》的“分龄原则”部分要求“根据不同年龄阶段的未成年人身心发展特点”。在网络信息管制方面,《未成年人保护法》第67条要求“根据保护不同年龄阶段未成年人的需要,确定可能影响未成年人身心健康的网络信息”,《未成年人网络保护条例》第28条要求“根据不同年龄阶段未成年人身心发展特点和认知能力”,《未成年人节目管理规定》第11条要求“根据不同年龄段未成年人身心发展状况”。在个人信息保护方面,《未成年人保护法》第72条要求“根据年龄阶段适用监护人同意规则”;在网络沉迷防治方面,《未成年人保护法》第75条要求“作出适龄提示,并采取技术措施”,《未成年人网络保护条例》第43条要求“针对不同年龄阶段未成年人使用其服务的特点”,第47条要求“根据不同年龄阶段未成年人身心发展特点和认知能力”。在以上规范中,行为规制是否启动以及如何适用同时取决于对未成年人的年龄认定和关系识别,这便在规范层面构建分龄规制与分类规制的协动关系。不过,本文之所以将这种协动关系称为“挂钩”关系,是因为这些规范强调“不同年龄阶段”未成年人的身心健康利益,而忽略不同社会关系中未成年人的身心健康利益,其内在蕴含的逻辑前提是,可以将年龄认定作为审查社会关系是否具有危害性的决定性标准,这就极大程度消解关系识别的独立地位。换言之,后者对于行为规制是否启动以及如何适用不再具有相对独立的规范意义。这在《未成年人保护法》第72条中尤为突出,其但书条款规定,仅当符合法律规范明确规定的社会关系情形,方能突破根据年龄认定适用的监护人同意规则。也就是说,绝大多数情况下规制当局并不具备自主审查社会关系危害性,对规制决策予以精细调整的职责和权力。

在比较法语境下,已有分龄规制与分类规制协动适用的制度范例,但是与我国法律有所不同。根据美国《儿童在线隐私保护法》[③](以下简称“COPPA”)的“专门服务”规则和“实际知晓”规则,规

①参见彭诚信,李贝:《现代监护理念下监护与行为能力关系的重构》,《法学研究》,2019年第4期。

②本文对“挂钩”和“脱钩”的援引,仅表示规制范式之间相对独立程度的强弱之分,而非全面否定两者之间的联系。

③Federal Trade Commission. Children's Online Privacy Protection Rule, https://www.ecfr.gov/current/title-16/chapter-I/subchapter-C/part-312. 2025. 04. 30.

制当局作出规制决策以前，应当审查规制对象是否专门服务13周岁以下未成年人，或者实际知晓其服务对象是13周岁以下未成年人。COPPA还设定“浮动比例尺（sliding scale）”规则，要求规制当局根据社会关系具体情况调整规制决策[①]。根据欧盟《一般数据保护条例》[②]（以下简称“GDPR”）第8条第2款的“作出合理努力”规则与“现有技术条件”规则，规制当局在作出规制决策以前，应当主动审查规制对象是否“作出合理努力”，以及是否符合“现有技术条件”，其内蕴“从普遍的保护到特定的保护”这一逻辑转变[③]。在这些规定中，关系识别对行为规制是否启动以及如何适用具有相对独立的决定意义，集中表现在规制当局有权在审查社会关系危害性的基础上对规制决策予以精细调整。与之相反，我国法律将年龄认定作为判断社会关系是否具有危害性的基本标准，原则上严格限制规制当局自主审查社会关系危害性从而调整规制决策，这就容易导致分龄规制与分类规制之间形成“挂钩”关系。

在实践中，“挂钩”关系的直接后果是造成保护措施适用范围的固化、适用尺度的僵化和内容体系的结构残缺等问题，这些问题显著削弱未成年人网络保护制度的保护绩效。

一是启动条件的“挂钩”导致保护措施[④]的适用范围固化。年龄认定在行为规制启动条件中占据主导地位，导致保护措施适用范围受到年龄阶段划分方法的限制，这易固化保护措施的适用范围。例如，对待未成年人的网络直播行为，《未成年人保护法》第76条与《未成年人网络保护条例》第31条要求对16周岁以下未成年人适用行为禁止措施，而对16周岁以上未成年人适用替代决策措施，便会限制对16周岁以上未成年人适用行为禁止措施，以及对16周岁以下未成年人适用替代决策措施。然而，对16周岁以下未成年人而言，以生活休闲为目的使用网络直播发布服务的行为也有可能产生正面作用，故而存在对这类行为适用替代决策措施甚至协助决策措施的空间。[⑤]对于16周岁以上处在网络直播劳务关系的未成年人而言，适用替代决策措施或许不足以为其提供足够保障，还须“对主播的时间、内容、监护人责任等作出详细规定并明确责任”[⑥]。由此可见，“挂钩”关系下保护措施无法跨越预先设定的年龄阶段，便会压制保护措施的实施绩效。

二是启动程序的“挂钩”关系造成保护措施的适用尺度僵化。年龄阶段不是时点标度，而是未成年人理性能力趋向成熟的时间跨度，其所指向的毋宁是未成年人理性能力动态变化的区间。以年龄阶段信息作为启动行为规制的直接依据，本质上是对行为规制启动程序中审慎审查义务的放宽。年龄阶段的划分方法越是简略，行为规制合法性的证明难度越是降低，规制当局越是无须收集更多信息来证明其规制决策的合法性。而行为规制的启动越是无须以对年龄阶段以外信息的审查认定作为程序前提，保护措施适用尺度的动态调整也越是丧失必要的信息基础，从而不可避免的脱离社会关系具体情况，以致走向僵化。例如，《未成年人保护法》第72条要求对14周岁以下未成

---

①Matecki A.. Update: COPPA is Ineffective Legislation! Next Steps for Protecting Youth Privacy Rights in the Social Networking Era. *Northwestern journal of law and social policy*, Vol. 5, No. 2, 2010, pp. 369-402.

② The European Union. General Data Protection Regulation, https://eur-lex. europa. eu/legal-content/EN/TXT/PDF/? uri=CELEX:32016R0679. 2025. 04. 30.

③Macenaite M . From universal towards child-specific protection of the right to privacy online: Dilemmas in the EU General Data Protection Regulation, *New Media & Society*, Vol. 19, No. 5, 2017, pp. 765-779.

④除去一般的行为禁止措施以外，保护措施还包括替代决策措施以及协助决策措施。替代决策措施要求相对人代替未成年人作出与未成年人利益攸关的选择。协助决策措施则要求相对人对未成年人仅凭自己意志作出的选择予以陪同、引导或者支持。参见蔡一博，吴涛：《未成年人个人信息保护的困境与制度应对——以“替代决定”的监护人同意机制完善为视角》，《中国青年社会科学》，2021年第2期。

⑤参见陆高峰：《如何规范和保障未成年人的直播权》，《青年记者》，2017年第36期。

⑥刘琼，黄世威：《网络视频直播平台管理规章的取向——基于8个移动直播平台用户协议的文本分析》，《当代传播》，2019年第2期。

年人适用替代决策措施,14周岁以上直接赋予未成年人独立决策资格,就实质上允许规制当局仅凭规制对象是否已满14周岁这一简略信息证明规制决策的程序合法性,这已经受到许多学者的批判。[①]相反,“脱钩”关系下规制当局就须对规制决策做出之前的信息收集工作做出更加细致的规定,且及时调整保护措施的适用尺度,从而避免保护措施适用尺度的僵化问题。例如,英国制定《适龄准则》这类“以个性化评估取代单一年龄划分的方式”[②]的执法操作指引规则,要求对“场景”——以信息主体、信息类型以及传播原则为构成要素的社会关系——予以审慎识别,从而为增进保护措施的适用弹性提供信息基础。

三是“挂钩”关系还会制造保护措施的内容体系残缺。未成年人网络保护制度框架下行为规制主要指向内外两重社会关系。内部关系是双边关系,连接属性是未成年人与技术企业或者未成年人与监护人,功能定位是确保未成年人取得社会资源;外部关系是三边关系,连接属性是未成年人、技术企业以及监护人,功能定位是平衡各方利益冲突。根据监护关系二元属性原理,监护人对内义务也是对外权利[③]。由此,结构完备的保护措施应以区分内外关系为前提。“挂钩”关系下关系识别受到忽略,这就导致对内义务与对外权利的两重泛化。一是对内义务泛化为对未成年人的全面监视与无限照管义务。例如,《未成年人模式建设指南》要求监护人对未成年人网络使用时长、网络使用方式履行全面监督、审核、豁免职责,不论其是否具备履行职责的主观能力与客观条件。二是对外权利泛化为对未成年人的恣意放任甚至侵害利益的绝对自由,以致“传统上扮演保护角色的善意监护人也成了新的风险敞口”[④]。在个别案件中,监护人不仅放任未成年人辍学从事网络直播,而且实际控制其直播收入。[⑤]无独有偶,技术企业对内用户保障义务也是对外自主经营权利,这种二元属性塑造技术企业与未成年人之间的“监护关系”,“挂钩”关系更是导致技术企业对内义务趋近监护义务[⑥],对外权利则僭越监护权利[⑦]。除此以外,由于消费关系、劳动关系、教育关系等具有特别权益内容的社会关系受到忽略,还导致网络保护工作与未成年人的消费权益、劳动权益以及学习权益发生冲突,也已引发过度压制未成年人充值权益[⑧]、不当损害电竞选手受培训权益[⑨]等备受瞩目的社会问题。

既有理论往往秉持规范分析视角。这种分析视角将法律规范中的“挂钩”关系视为无须反思和批判的逻辑前提。透过这一分析视角,既有理论将矛头对准分龄规制固有的局限性,即“以年龄划分为基准的监护人同意机制的不确定性以及监护人主观上的不确信”[⑩],而忽略了引发并放大分龄

①参见龙卫球:《中华人民共和国个人信息保护法释义》,北京:中国法制出版社,2021年版,第151页;李永军,张兰兰:《未成年人信息同意能力的双重功能及其法律实现》,《南京社会科学》,2022年第4期;张素华,尹晓坤:《未成年人个人信息同意能力的理论证成及判定》,《财经法学》,2023年第6期。

②高奇,刘庆帅:《场景完整性理论在儿童数据保护监管中的应用——以英国〈适龄准则〉和美国COPPA为例》,《中国青年社会科学》,2021年第4期。

③参见王丽:《监护二元属性新论》,《法学论坛》,2018年第6期。

④曾晨:《寻求规制与尊重的平衡:数字监护视角下未成年人被遗忘权的困境及化解》,《中国青年社会科学》,2024年第3期。

⑤某某有限公司与孙某等其他合同纠纷一审民事裁定书,(2022)沪0106民初35766号。

⑥参见李剑,尹玉涵:《数字守门人理论:溯源、误读与构建》,《社会科学研究》,2024年第3期。

⑦参见林洹民:《算法“监护”未成年人的规范应对》,《当代法学》,2023年第3期。

⑧参见李海峰:《未成年人权利规制:正当性、泛化隐忧与原则重申》,《人权法学》,2023年第6期。

⑨未成年人电子竞技选手的青训权益通常涉及职业院校学生的学习权与劳动权。参见周子奥:《电子竞技应该如何走出“防沉迷”的困局》,https://m.thepaper.cn/baijiahao_14646802,2025.04.30.

⑩王苑:《中国未成年人网络个人信息保护的立法进路——对“监护人或家长同意”机制的反思》,《西安交通大学学报》(社会科学版),2019年第6期。

规制局限性的“挂钩”关系。这类针对分龄规制的批判性理论可以分为三种范式。一是分龄规制的简化，即放弃对不同年龄阶段未成年人的理性能力水平予以区分，仅当给定网络使用行为对接近18周岁的未成年人仍可能造成不利影响时，方可对未成年人及其相对人适用行为规制[①]。二是分龄规制的细化，即通过精密的年龄阶段对未成年人的理性能力水平予以区分，对不同年龄阶段未成年人配置有所不同的保护措施，厘清年龄阶段与行为规制之间的逻辑关系[②]。三是分龄规制的弱化，即通过“原则+例外”的方式对分龄规制予以补正，包括立法论层面的“年龄阶段+例外规定”[③]和解释论层面的“年龄阶段+实质标准”[④]。如果给定社会关系符合“例外规定”或者“实质标准”预设的相应情况，可以阻却对未成年人及其相对人适用行为规制。

以上三种理论范式的共性在于，既没有明确揭示“分龄规制与分类规制究竟应该是‘挂钩’还是‘脱钩’”这一核心问题，也没有深层次考虑分龄规制和分类规制之间的整体关系和生成逻辑。可以说，正是由于其并未从正面展开对“挂钩”关系的反思和批判，才会将未成年人网络保护制度的缺陷归结于分龄规制固有的局限性，进而将补正分龄规制作为未成年人网络保护制度体系优化的当然路径之一。然而，本文试图揭示的是，分龄规制固有的局限性只是妨碍我国未成年人网络保护制度保护绩效的表象，真正的问题在于我国未成年人网络保护制度中分龄规制与分类规制之间的“挂钩”关系。进言之，对分龄规制的补正固然可能一定程度上降低“挂钩”关系对我国未成年人网络保护制度的不利影响，但是无法从根本上克服“挂钩”关系对制度保护绩效的诸多削弱作用。不仅如此，由于这种理论范式混淆了分龄规制固有的局限性与“挂钩”关系的局限性，其甚至还有可能导致批判对象的偏置，从而塑造出一种“挂钩”关系本身无须受到反思的假象。

二、缘何“挂钩”：“挂钩”关系的生成逻辑

要克服“挂钩”关系的局限性，就应审视“挂钩”关系的生成逻辑，厘清我国未成年人网络保护制度选择建立“挂钩”关系的实践根由。分龄规制与分类规制之间的应然关系是“脱钩”关系。理念层面的‘脱钩’关系并非‘舶来品’，制度构想源于共青团中央在未成年人网络保护工作中的实践经验的总结，最早明确于2008年发布的《共青团工作五年纲要（2009—2013）》，并在2020年前后通过‘挂钩’关系的形成本质性继承与改造。之所以在实践过程中演进为“挂钩”关系，是因为既有未成年人保护制度难以适应数字化时代下未成年人社会化的崭新形式。网络空间不断发展拓宽的过程，本质上是技术企业在网络空间中不断组织社会交往、建设社会媒介以及控制社会资源的过程。只有厘清技术企业组织未成年人社会交往的本质，明确网络空间作为未成年人主要社会媒介的地位，规范技术企业控制未成年人所需社会资源的数字技术，才能充分理解“挂钩”关系的生成逻辑。

（一）启动条件的“挂钩”：教育引导权的流失与回归

对于分龄规制，年龄阶段是评价未成年人理性能力水平的规范事实，年龄认定即是启动保护措施的充分且必要条件。对于分类规制，年龄认定是启动保护措施的必要而非充分条件，还须依赖关系识别，故而保护措施的适用范围相对较窄。根据《未成年人保护法》第64条，从事未成年人网络保护工作的主要部门包括家庭代表的私人部门，学校、国家代表的公共部门，以及公众、企业和组

①参见李润生：《未成年人保护视阈下“不良信息”的法律规制》，《法律科学》，2024年第2期。

②参见雷小政，闫姝月：《未成年人网络保护与“数字检察”的衔接问题及对策》，《湖南科技大学学报》（社会科学版），2024年第1期。

③参见冯恺：《个人信息处理中“儿童同意”的年龄标准》，《暨南学报》（哲学社会科学版），2021年第8期。

④参见李永军，张兰兰：《未成年人信息同意能力的双重功能及其法律实现》，《南京社会科学》，2022年第4期。

织团体代表的社会部门。公共部门选择建立“挂钩”关系,旨在放宽行为规制启动条件以增加保护措施适用范围,以全面回应技术企业组织未成年人社会交往活动的现实情况,有效处理由此引发的教育引导权流失问题。

2020年以前,我国网络空间迅速从固定网络向移动网络迭代,网络的蓬勃发展在深刻改变经济社会各领域的组织结构与运行模式的同时,也加剧了新旧秩序之间的矛盾。新经济秩序与旧经济秩序之间的鸿沟因互联网聚集扩散效应和网络交叉效应的加强而日益凸显。建立在工业时代的未成年人保护制度,难以适应网络空间中虚实同构的社会关系特征,公共部门的教育引导方式难以有效嵌入未成年人的社会化过程。然而,受到经济转型时期“加快发展网络视听、移动多媒体、数字出版、动漫游戏等新兴产业”①的产业政策,以及未成年人网络保护工作归口部门众多、职责定位重叠、工作衔接困难等因素影响,教育引导方式的改进相对滞后,公共部门被迫长期采取包容审慎的规制政策。在包容审慎政策下,公共部门选择赋予技术企业自我规制的主体责任。例如,根据2017年发布的《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》,公共部门2007年前后通过签署责任状的形式开启与技术企业的网络沉迷防治合作,赋予技术企业自主研发和运作网络沉迷防治系统的主体责任。而随着技术企业对于未成年人社会交往的组织能力日益凸显,内容宽泛的主体责任日益演化为不受约束的对未成年人教育引导权,由此引发诸多问题。

随着2016年以来未成年人网络保护政策的逐渐收紧,规制尺度在2020年以后转向全面严格管控,公共部门通过建立“挂钩”关系,推动网络空间中教育引导权的回归。2017年,《关于促进移动互联网健康有序发展的意见》提出“完善司法解释和政策解读”,以加快推动既有制度延伸适用至网络空间,由此开辟行为能力原理向公法拓展的通道②。在此基础上,以年龄阶段对保护措施适用范围的区分功能作为线索,公共部门通过这一期间密集出台的规范性文件全面放宽行为规制启动条件,“挂钩”关系也由此奠基。究其原因,是公共部门教育引导权的流失问题凸显,须要拓宽保护措施适用范围予以弥补。2008年,共青团中央已经看到教育引导权的流失问题,并且在《关于实施青少年网络建设工程的方案》中提出“加强网络素养教育”③。为此,《共青团工作五年纲要(2009—2013)》提出“针对不同领域、不同年龄段青少年思想意识的关键点,探索有效教育引导方式”,由此形成分龄规制与分类规制相互独立的制度构想。2016年,为应对网络空间对传统教育引导方式的挑战,“网络素养教育”被纳入《未成年人网络保护条例》草案第5条,初步定位为公共部门、社会部门的法定义务。从同年发布的《教育部对十二届全国人大四次会议第2780号建议的答复》可以看出,践行“网络素养教育”的基本思路是将其融入学校分龄管理体制,由此形成未成年人网络保护制度中分龄规制主导模式的雏形。2020年,《未成年人保护法》第64条结合行为能力原理,将网络素养阐释为网络使用意识与能力,将“网络素养教育”的定位拓展为私人部门、公共部门与社会部门的共同义务。2021年,《中国儿童发展纲要》根据拓展后的“网络素养教育”概念,推动学校分龄管理体制延伸适用至各类社会关系,提出“对不同年龄阶段儿童使用网络的分类教育指导”,正式确立分龄规制与分类规制的“挂钩”关系。

---

①《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》第68章第3节。

②2016年发布的《国家信息化发展战略纲要》以及据此制定的《“十三五”国家信息化规划》,仅提出通过“司法解释”推动既有制度延伸适用至网络空间,而未提出通过“政策解读”。

③在世界范围内,“网络素养教育”一般指向从事媒介监管的规制当局对网络空间的监管职责,这种监管职责的履行要求通过规制当局、学校、家庭乃至社会各界的协同合作予以实现。参见王国珍:《网络素养教育视角下的未成年人网瘾防治机制探究》,《新闻与传播研究》,2013年第9期;罗艺杰:《中美未成年人信息素养教育比较研究》,《图书馆》,2023年第12期。

（二）启动程序的“挂钩”：教育引导权的分散与整合

对于分龄规制，证明年龄阶段即可证明保护措施适用尺度的合法性。对于分类规制，证明规制决策符合未成年人的身心健康利益，才能证明保护措施适用尺度的合法性。不同主体对于危险的预见、判别以及应对能力有所不同，导致保护措施适用尺度在多元主体之间的衔接难题。公共部门选择建立“挂钩”关系，旨在衔接多元主体之间保护措施的适用尺度，全面回应网络空间成为未成年人主要社会媒介的现实情况，有效处理由此引发的公共部门教育引导权分散问题。

在固定网络时代，随着网络空间成为未成年人建立社会关系的媒介，未成年人的社会关系开始显现出不同于以往的“脱域”特征。公共部门被迫对内整合各级政府、职能部门，对外整合各类社会力量，以应对由于“脱域”新增的治理任务。但是，社会转型期间我国相对疲弱的法治能力，导致教育引导权的这一系统整合过程因此受阻。随着2016年前后进入移动网络时代，网络空间成为未成年人建立社会关系的“第一环境”[①]，未成年人所处社会关系的“脱域”特征也空前强化。公共部门通过建立“挂钩”关系，确立年龄认定程序在行为规制启动程序中的主导地位，旨在整合彼时加剧分散的教育引导权。究其原因，一是因为公共部门须要借助年龄认定程序，对分散在各级政府、职能部门的教育引导权予以整合。2016年，为应对移动网络时代下“网络安全面临严峻挑战，网络空间法治建设亟待加强”的社会现实，《国家信息化发展战略纲要》提出“加强网络生态治理”，开始通过法治方法对齐网络空间中各级政府、职能部门的教育引导权。在此基础上，2021年发布的《中国儿童发展纲要》提出“丰富儿童发展和分年龄统计信息”，将其纳入儿童发展统计监测指标体系。由此可见，年龄认定程序成为在宏观层面对齐各级政府、职能部门保护措施适用尺度的规制工具。2023年发布的《关于印发防控儿童青少年近视核心知识十条的通知》则提出，由政府、学校、家庭、儿童和医疗卫生机构多方协同实施“分龄管控视屏时间”。由此可见，年龄认定程序在微观层面也已成为对齐保护措施适用尺度的规制工具。二是因为公共部门须要借助年龄认定程序，对分散在各类网络媒介的教育引导权予以整合。2005年发布的《关于网络游戏发展和管理的若干意见》已经提出建立年龄认定程序，不过仅限彼时问题突出的PK类网络游戏，2011年发布的《关于启动网络游戏防沉迷实名验证工作的通知》将其推广至全部网络游戏行业，2019年发布的“青少年模式”则将其推广至各类网络媒介[②]。不过，虽然“青少年模式”拓宽了年龄认定程序的适用范围，却导致年龄认定程序分散在各类网络媒介中，这不仅增加运作成本，而且未成年人也可轻易绕过年龄认定程序[③]。有鉴于此，2020年以来，《未成年人保护法》《未成年人网络保护条例》通过建立从终端到应用的年龄认定程序，对分散在各类网络媒介中的教育引导权进行了整合，由此形成2024年《未成年人模式建设指南》中贯穿未成年人用网始终的分龄规制主导模式。综上所述，随着网络空间成为未成年人主要社会媒介而不断分散的教育引导权，须要通过确立年龄认定程序在行为规制启动程序中的主导地位得到重整。

（三）技术措施的“挂钩”：教育引导权的数字化转型

对于分龄规制，作出规制决策的信息基础是年龄信息。对于分类规制，作出规制决策的信息基础是社会关系信息。越是具体的信息演算工作，越是需要调用密集的信息与精巧的算法，年龄信息的抽象性决定其相对易于演算的特征。技术企业通过数字技术控制网络空间中未成年人所处社会

---

①2016年4月28日发布的《中共教育部党组关于深入学习贯彻习近平总书记有关教育工作和青年成长成才重要指示精神开展“五四”系列主题教育活动的通知》指出：网络已成为青年师生工作学习生活的“第一环境”。

②参见《给未成年人一个健康的网络空间》，http://youxi.youth.cn/yw/202410/t20241028_15609381.htm，2025.04.30.

③参见林维，吴贻森：《网络保护未成年人模式：立法跃升、理念优化与困境突破》，《吉林大学社会科学学报》，2022年第5期。

关系的各类要素,这决定了未成年人网络保护工作必须将数字技术作为监管对象甚至保护措施。在此基础上,公共部门选择建立“挂钩”关系,旨在增进对数字技术的监管与利用效率,全面回应技术企业通过数字技术控制未成年人所需社会资源的现实情况,有效推动教育引导权的数字化转型进程。

从固定网络时代到移动网络时代,随着未成年人用网年龄降低、用网场景增多、用网时间延长、用网频率提高,网络空间中的各类社会资源不断以数字形式加入未成年人的社会化过程。私人部门难以适应信息媒介快速迭代引发的数字鸿沟,公共部门难以适应云端数据巨量累积引发的监管增压,而技术企业通过数字技术支配信息媒介与云端数据,取得网络空间中未成年人所需社会资源的控制权力。公共部门由此被迫启动教育引导权的数字化转型进程,将数字技术作为监管对象甚至保护措施。此等转型趋向在固定网络时代已有端倪。2002年,《互联网上网服务营业场所管理条例》已经要求营业上网场所对上网人员用网信息予以记录备份,以此提高查禁违法接纳未成年人行为的执法效率。2007年,《网络游戏防沉迷系统开发标准》已经要求利用技术措施干预未成年人网络游戏使用时长。2010年,《网络游戏管理暂行办法》已经要求对网络游戏内容进行审查备案。但是,由于彼时公共部门的监管经验不足,而且“技术中立”幻象下公共部门将数字技术理解为商业秘密或者内部行为,故而公共部门教育引导权的数字化转型进程比较缓慢,这也给予不法经营主体利用“技术中立”幻象扰乱网络空间的契机。

技术企业在利用数字技术控制未成年人所需社会资源的同时,也通过“技术中立”推诿责任。有鉴于此,以年龄信息与数字技术的深度结合为线索,公共部门在2017年至2020年期间通过建立技术措施层面的“挂钩”关系,全面推动教育引导权的数字化转型进程。究其原因,一是公共部门利用数字技术开展未成年人网络保护工作,须要借助年龄信息认定身份与保护隐私的双重功能。出于保护未成年人最大利益的目标,公共部门对未成年人个人信息的授权始终高度审慎,2016年《未成年人网络保护条例》草案与送审版本中设有鼓励网络游戏技术企业自行开发年龄认定技术的规定,而2020年《未成年人保护法》改由公共部门负责建设身份认证系统。然而,利用数字技术开展网络保护工作,采集未成年人个人信息在所难免,年龄信息的抽象性决定其既可高效锁定身份又可降低隐私风险,故而2024年《未成年人模式建设指南》全面采用年龄认定技术,仅强调应由家长验证年龄信息①。二是因为公共部门对数字技术开展监管工作,须要借助年龄信息对于网络内容的分级治理功能,包括分级规制和分级推荐。分级规制是指限制不同年龄未成年人接触特定网络内容。1989年,《关于对部分影片实行审查、放映分级制度的通知》已经确立广播影视领域的分级规制。2016年发布的《电影产业促进法》、2019年发布的《未成年人节目管理规定》将分级规制引入网络空间。在网络游戏领域,2004年发布的《绿色游戏推荐标准》②,2018年发布的《专属网络内容绿色度测评规程(试行)》③,2019年发布的《游戏适龄提示草案》④均是分级规制的典型。2020年以后,分级规制已经基本融入虚拟现实、教育应用、网络直播等各种领域⑤。分级推荐是指鼓励不同年龄未成年人接触特定网络内容。相较前者而言,其兴起时间较晚。2021年,《互联网信息服务算法推荐管理规

①参见何春中:《破解未成年人网络保护结构性难题》,《中国青年报》,2023年9月21日第6版。

②胡红军:《游戏分级艰难启动》,《经济日报》,2004年12月1日第12版。

③中国青年网:《专属网络内容绿色度测评规程(试行)》,https://youxi.youth.cn/lsdcp/201812/t20181211_11811306.htm,2025.04.30.

④袁媛:《我国电子游戏产业监管与〈游戏适龄提示草案〉浅析》,《出版广角》,2020年第4期。

⑤从2018年发布的《工业和信息化部关于加快推进虚拟现实产业发展的指导意见》、2019年发布的《关于引导规范教育移动互联网应用有序健康发展的意见》、2020年发布的《国家广播电视总局关于加强网络秀场直播和电商直播管理的通知》等2018年至2020年间密集发布的规范性文件可以看出这种趋势。

定》要求算法推荐应当符合未成年人身心健康发展要求；在此基础上，2024年发布的《未成年人模式建设指南》进一步要求算法推荐应当匹配未成年人的年龄阶段。综上所述，基于年龄信息在认定身份、保护隐私和治理内容方面的功能优势，公共部门通过建立“挂钩”关系，增进对数字技术的监管或者利用效率，教育引导权的数字化转型进程也由此不断提速。

三、转向“脱钩”的趋向证成

为遏制教育引导权的流失与分散，推动教育引导权数字化转型，制度构想中分龄规制与分类规制的独立关系发展为制度实践中的“挂钩”关系。但是，对于存有本质差异的两类规制范式而言，“挂钩”关系毋宁是具有时间盲点的偶然产物。在我国未成年人网络保护制度从体系健全转向细节优化的历史背景下，“脱钩”关系不仅不会妨碍其前述政策目标的实现，而且更加符合其保护措施适用范围精准化、适用尺度具体化以及数字技术介入形式多元化的未来趋向，有利于“推动社会法在实践中解决精细化治理社会领域中的疑难问题”[①]。因此，“挂钩”关系的正当性与合理性应当受到反思和追问，我国未成年人网络保护制度也应逐渐从“挂钩”关系转向“脱钩”关系。

（一）启动条件的“脱钩”：保护措施适用范围的精准化

未成年人网络保护工作的根本目标始终是实现未成年人最大利益，而此目标要求保护措施适用范围的全面性、针对性与有效性。“挂钩”关系虽然增进了保护措施适用范围的全面性，但是也压制了保护措施适用范围的针对性与有效性，难以适应保护措施适用范围的精准化发展趋向，未来立法由此也应逐渐转向“脱钩”关系。

首先，未成年人网络保护工作的根本目标始终是实现未成年人最大利益。公共部门以年龄阶段对保护措施适用范围的区分功能为线索，全面放宽行为规制启动条件，源自对网络空间中教育引导权流失现象的长期研判，旨在通过拓宽保护措施适用范围推动网络空间中公共部门教育引导权的回归，而非压制未成年人用网行为；旨在应对技术企业组织未成年人社会交往活动的现实情况以及由此形成的风险敞口，而非禁止技术企业向未成年人提供优质服务；旨在指引私人部门乃至社会部门提高对未成年人教育引导能力，而非隔阂亲子关系与社群关系。由此，公共部门在拓宽保护措施适用范围的过程中，也应逐步提高保护措施的适用精度，厘清保护措施的适用边界，避免保护措施适用范围拓宽对未成年人及其相对人造成行为后果难以预期的不利影响。

其次，“挂钩”关系虽然增进了保护措施适用范围的全面性，但也压制了提高保护措施适用范围的针对性与有效性，进而难以适应保护措施适用范围的精准化发展趋向，未来立法由此也应转向“脱钩”关系。一方面，随着近年来保护措施适用范围的空前拓宽，我国未成年人网络保护制度框架在较短时间内趋于完整，未成年人网络保护工作的中心任务也从体系健全转向细节优化。在此背景下，教育引导权的流失问题转变为次要矛盾，而如何精准适用教育引导权的问题成为主要矛盾。由此，未来应当更加关注不同社会关系下未成年人的个性问题，以提高保护措施的适用精度，厘清保护措施的适用边界。另一方面，私人部门与社会部门对未成年人教育引导能力的不足，源自于网络空间发展初期数字世界与现实世界在伦理与法律规范层面的结构脱节，但是此等脱节现象随着初代网络空间原住民成为家庭乃至社会中坚力量以及网络空间中道德与法治的完善而逐渐消退。例如，随着初代原住民参加社会工作乃至成为监护人，家庭与社会各界对于网络游戏的态度正在转变。网络游戏共玩行为正在成为亲子互动的常态[②]，游戏产品成为“十四五”期间“扩大优质

①丁玉翠，刘思霖：《中国式法治现代化进程中的社会法回应》，《学术交流》，2024年第8期。

②参见周逵：《“慈母守中线，严父打上单”：青少年子女与家长的网络游戏共玩行为研究》，《新闻与写作》，2023年第1期。

文化产品供给”战略的组成部分[①],法学理论中也出现放宽网络游戏沉迷防治政策的主张[②]。在此基础上,公共部门应当及时回应社会关系连接属性与功能定位的变迁状态,调整保护措施的适用范围,避免对私人部门与社会部门的干预失准问题。

(二)启动程序的“脱钩”:保护措施适用尺度的具体化

公共部门推动未成年人网络保护工作的根本方法仍是法治方法,而此方法要求保护措施适用尺度的统一性、系统性以及协调性。“挂钩”关系虽然增进了保护措施适用尺度的统一性,但是也压制了保护措施适用尺度的系统性与协调性,进而难以适应我国保护措施适用尺度具体化的发展趋向,未来立法由此也应逐渐转向“脱钩”关系。

首先,公共部门推动未成年人网络保护工作的根本方式仍是法治方法。公共部门确立年龄认定程序在行为规制启动程序中的主导地位,源自其对此前运动式执法以及教育引导权分散趋向的深刻反思,旨在通过法治方法整合彼时加剧分散的教育引导权;旨在回应网络空间成为未成年人主要社会媒介的现实情况,避免由于网络空间脱域特征产生的执法权力分散问题,而非不当扩张执法权力;旨在增进公共部门、私人部门与技术企业之间的协同合作,而非推诿保护职责以及增加基层守法负担。正因如此,公共部门在整合教育引导权的过程中,也应不断改进裁量基准和执法程序,加强央地、职能部门、网络媒介之间保护措施适用尺度的系统性与协调性,确保保护措施适用尺度的决策主体明确、决策程序规范以及决策结果合理。

其次,“挂钩”关系虽然增进了保护措施适用尺度的统一性,但是也压制了保护措施适用尺度的系统性与协调性,进而难以适应我国保护措施适用尺度的具体化发展趋向,未来立法由此也应逐渐转向“脱钩”关系。2020年以来,通过发挥年龄认定对保护措施尺度的界定功能,分散在各级政府、职能部门及社会关系网络媒介中的教育引导权迅速整合;教育引导权的分散问题由此转变为次要矛盾,而如何具体规范不同主体的教育引导权成为主要矛盾。可以说,2022年《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》提出的“规范行使行政裁量权”问题已经成为未成年人网络保护制度进化的主要阻碍。究其原因,一是在“挂钩”关系下,未成年人年龄阶段直接作为保护措施适用尺度合法性的证明依据,各级政府与部门改进裁量基准、限制执法权限乃至衔接部门职能的内在激励并不充分。由此产生的裁量基准立法程序空转、立法成本虚耗、立法质量不足等问题也值得关注,未来须要通过改进有关行政权力裁量基准的制定与管理工作予以矫正。例如,中央针对网络直播的未成年人充值禁令在各级地方实施细则中或者被原文照搬[③],或者将仅针对网络直播的充值禁令扩大为包括所有网络产品和服务提供者[④],但是鲜有予以细化规定的地方立法成果。为推进网络沉迷防治政策在新闻出版领域的实施,也须在教育领域、劳动领域等重点领域出台配套保护措施,以维护电竞专业学生或者职业人员的正当权益,防止青训活动遁入地下而缺乏制度保障[⑤],但是鲜有可以增强不同领域之间职能衔接的立法成果。二是“挂钩”关系下公共部门、私人部门、社会部门(尤其技术企业)之间形成相对稳定的协作关系,保护措施适用尺度也须在未成年人最大利益与多方合法权益之间找到平衡。为充分尊重和协调家庭成员和技术企业的合法权益,公共部门须要在具体社会关系中对齐保护措施适用尺度与社会关系风险水平,平衡执法能力、执法成本与执法收益,设定严谨明确的行为指引,严防执法权力向外扩张控制范围与对内规避自身

①参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》第36章第1节。

②参见何波:《论中国未成年人网络保护法律制度体系的改进》,《法律科学》,2024年第2期。

③参见2023年修订的《山东省未成年人保护条例》第42条,2022年修订的《江西省未成年人保护条例》第48条等。

④参见2022年修订的《天津市未成年人保护条例》第59条,2024年修订的《四川省未成年人保护条例》第70条,《陕西省实施〈中华人民共和国未成年人保护法〉办法》第39条等。

⑤参见袁潇,邹祁林,李佳佳:《影态身份:电竞青训选手的劳动实践研究》,《传媒观察》,2024年第11期。

风险的强烈动机。

（三）技术措施的“脱钩”：数字技术利用方式的多元化

公共部门开展未成年人网络保护工作的经济基础仍是市场经济，要求发挥市场机制乃至市场主体在社会关系要素生产与分配过程中的决定作用，进而要求公共部门充分发挥数字技术在未成年人所需社会关系要素生产与分配过程中的各种功能。“挂钩”关系虽可提高公共部门利用与监管数字技术的效率，但也限制数字技术介入未成年人社会化过程的具体形式，进而难以适应我国未成年人网络保护工作中数字技术利用方式的多元化发展趋向，未来立法由此也应逐渐转向“脱钩”关系。

首先，公共部门开展未成年人网络保护工作的经济基础仍是市场经济。公共部门以年龄信息、各类数据与算法技术的深度结合为线索，全面推动教育引导权的数字化转型，旨在回应技术企业通过数字技术控制未成年人所需社会资源的现实情况，而非试图从根本上改变未成年人所需社会资源的生产与分配方式。旨在利用年龄信息实现认定未成年人身份与保护未成年人隐私的双重功能，而非压制未成年人对其个人信息的处分权益；旨在利用年龄信息对于数据内容分级治理或者算法推荐的范围界定功能，而非剥夺未成年人依照自身身体与心智水平利用数据内容乃至算法的选择权利。正因如此，公共部门在深化教育引导权数字化转型的过程中，也须持续关注数字技术的最新发展态势，不断改进数字技术介入未成年人网络保护工作的具体形式，充分发挥数字技术在未成年人所需社会关系要素生产分配过程中的各种功能。

其次，“挂钩”关系可以提升公共部门利用或者监管数字技术的效率，但是限制数字技术介入未成年人网络保护工作的形式，难以适应我国未成年人网络保护工作中数字技术介入形式的多元化发展趋向，未来立法由此也应逐渐转向“脱钩”关系。具体而言，随着教育引导权的数字化转型进程迅速推及网络空间全域，未成年人网络保护工作中数字技术利用广度不足的问题转变为次要矛盾，而数字技术利用形式单一的问题成为主要矛盾。一是“挂钩”关系不利于公共部门将更加多元的数字技术纳入网络保护的技术措施。由于算法技术的长足发展，年龄认定早已不是识别未成年人的唯一方法。在应用层面，已经出现业务场景、弹窗交互、人工智能、专门服务等动态核验技术[①]。在终端层面，人脸、指纹、声纹等身份识别技术也已普及。2025年发布的《国家网络身份认证公共服务管理办法》更是宣告“网号”“网证”等身份识别技术进入公众视野。“挂钩”关系下年龄认定的“一家独大”，不仅会挤压其他技术的应用场景，还可能降低训练数据的抓取质量，进而妨碍算法技术的优化，甚至诱发针对未成年人的“算法偏见”风险。二是“挂钩”关系不利于公共部门对更加多元的数字技术开展监管工作。通过年龄信息进行内容分级或者推荐功能的数字技术监管工作，源自电视、电影、网络游戏等领域早期形成的治理经验。彼时数字技术相对较弱的虚实交互属性，决定数字技术主要影响未成年人的精神世界。因此，通过年龄区分理性能力即可有效开展监管工作。但是，随着我国网络空间步入万物互联阶段，智能穿戴、智能机器人、虚拟现实、增强现实、混合现实、脑机接口等新兴数字技术逐渐在未成年人社会化过程中扮演日益重要的角色，其强大的虚实交互功能决定了其参与未成年人的精神世界与现实世界。然而，仅通过年龄信息难以充分捕捉来自物质世界的风险，未来立法由此也须更加重视在应用场景中结合社会关系特征研判潜在风险。

四、如何“脱钩”：转向“脱钩”的制度设计

随着我国未成年人网络保护制度从体系健全转向细节优化，适应我国保护措施适用范围精准化、适用尺度具体化以及数字技术介入形式多元化的未来趋向，必须从行为规制的启动条件、启动程序及保护措施等层面出发，加快推动分龄规制与分类规制由“挂钩”转向“脱钩”。具体而言，一是

①参见谷晨，冯金金，傅山：《网络空间的未成年人身份识别与验证研究》，《信息通信技术与政策》，2024年第1期。

应当确立社会关系审查认定在行为规制启动条件中的独立地位;二是以个性评估的启动程序对接精细具体的保护措施适用尺度;三是以深度定制的技术措施应对日益多元的数字技术利用方式。

(一)确立社会关系审查认定在行为规制启动条件中的独立地位

在行为规制启动条件层面,从"挂钩"转向"脱钩"的关键是确立社会关系审查认定在行为规制启动条件中的独立地位。一是区分内部关系与外部关系,设定有所不同的保护措施启动条件。对内部关系,应当优先保障保护措施适用范围的精确性,避免保护措施对未成年人取得社会资源造成妨碍,故而应当以分类规制为原则。对此,一方面,可以借鉴COPPA和GDPR,明确规定可以减轻或者豁免行为规制的情形,依法授予规制当局根据社会关系具体情况调整规制决策的职责和权力;另一方面,也应结合我国法治实践中的"权力清单"制度经验对其予以本土化改造,要求规制当局对其审查标准、审定方式予以清晰界定和对外公开,给予规制对象明确的行为指引,避免授权泛化带来的不利后果。对外部关系,应当优先保护措施适用范围的全面性,避免相对人利益冲突对未成年人的不利影响,故而应当以分龄规制为原则。对此,一方面,可以提高《未成年人模式建设指南》中"分龄原则"的立法层级,将其作为未成年人网络保护制度中处理外部关系的基本原则,且在未来立法中不断细化年龄阶段的划分方式;另一方面,为避免"分龄原则"的绝对化,应当将"分类原则"作为与之对应的基本原则在未成年人网络保护制度中予以规定,充分明确"分类原则"和"分龄原则"的各自适用范围,避免在规范性文件中单独强调"分龄原则"而忽略"分类原则"。二是区分特殊社会关系和一般社会关系,通过"转介条款"为特殊社会关系创设差异化的保护措施及启动条件。对于劳动关系、消费关系、教育关系等特别社会关系,其保护措施及启动条件由各种领域立法设定。对此,可以通过"转介条款"要求规制当局在作出规制决策以前,考察社会关系中的特别权益内容,将其与未成年人网络保护制度结合。例如,网络经营主体欺骗、误导行为导致未成年人过度充值或者消费的情形,可以通过"转介条款"引入消费者权益保护法中的惩戒性赔偿制度。16周岁以上未成年人从事网络主播、电竞选手等新兴职业的情形,不仅可以通过"转介条款"引入教育法中学校对在校学生的保护义务,还可以引入劳动法中用人单位对在职雇员的保护义务。

(二)以个性评估的启动程序对接精细具体的保护措施适用尺度

在行为规制启动程序层面,从"挂钩"转向"脱钩"的关键是以个性评估的启动程序对接精细具体的保护措施适用尺度。未成年人身心健康利益的复杂性与动态性决定了有效确定保护措施适用尺度须要依靠对未成年人所处具体社会关系的个性评估程序。但是,个性评估程序对于保护措施适用尺度合法性证明义务的较高标准也使程序运作成本提高。由此,传统私法理论认为,对未成年人身心健康利益乃至所处社会关系进行全面、反复的个性评估不具有可行性,个性评估程序的适用也被限制在相对特定的情形,例如,根据德国《民法典》第113条,监护人拒绝授权适龄未成年人从事特定劳务或者劳动的情形,可以由法院通过个性评估程序代为授权[①]。对于2020年以来的未成年人网络保护工作而言,这一情况正在发生改变。一是网络空间中各类认证措施具有单次认证、反复有效的特征,个性评估程序的运作成本可以通过认证结果在同类社会关系形态下反复生效的方式得以分担。二是公共部门组织下社会各界对未成年人网络保护工作的广泛参与促进个性评估程序的信息来源不断拓宽,这也增加个性评估程序投入运作的切实可行性。三是公共部门已经开始探索数字技术在个性评估程序中的广泛应用。例如,2021年发布的《关于加强网络文化市场未成年人保护工作的意见》提出:"通过用户观看内容分析、行为特征研判等方法,强化对未成年用户的识别、引导和管理";同年发布的《关于进一步压实网站平台信息内容管理主体责任的意见》也提出:"不断提高系统辨识度,增强识别精准性"。四是在法学理论研究领域中,已经出现在未成年人网络

①参见朱庆育:《中国民法总则的希尔伯特问题》,《中外法学》,2023年第2期。

保护工作局部领域建构个性评估程序的制度设想[①]。有鉴于此，未来可以探索在《未成年人保护法》《未成年人网络保护条例》以及有关规范性文件的修订过程中增设个性评估程序条款。一是授权公共部门或者具备条件的技术企业制定和运作个性评估程序，明确个性评估程序的适用范围、评估主体、评估标准、评估方式，并在此基础上，实现个性评估结果与保护措施适用尺度的对齐。二是审慎规制个性评估程序中的未成年人个人信息收集行为，明确个人信息收集的必要范围，在个性评估程序高效运作与未成年人个人信息权益保护之间寻求平衡。三是为个性评估技术的发展进步提供制度激励，对作出突出贡献的个人和技术企业给予荣誉表彰和资源扶持。

（三）以深度定制的技术措施应对日益多元的数字技术利用方式

在网络保护技术措施层面，从“挂钩”转向“脱钩”的关键是以深度定制的技术措施应对日益多元的数字技术利用方式。各类社会资源以数字技术为媒介进入未成年人的社会化过程，决定未成年人网络保护工作需要利用并监管数字技术，而技术措施与社会资源的契合程度也会制约保护绩效。然而，技术措施的深度定制会使技术企业付出巨大的合规成本，可能与其盈利目标相矛盾，而且并不能够确保技术措施无法破解或者绕过；因此，传统理论认为不宜要求技术企业对技术措施予以深度定制[②]。对于2020年以来的未成年人网络保护工作而言，情况正在发生改变。一是随着“十三五”至“十四五”期间我国网络空间逐步进入“万物互联、人机交互、天地一体”阶段，数字技术深度融入未成年人的“购物消费、居家生活、旅游休闲、交通出行等各类场景”[③]，这为试图布局细分市场的技术企业提供了改进网络保护技术措施的市场基础。2023年《第5次全国未成年人互联网使用情况调查报告》显示，使用智能手表、词典笔、智能屏等便携智能设备入网的未成年人初具规模，有关安全风险也备受关注。为取得市场竞争优势，技术企业须要根据各类应用场景的风险特征定制网络保护的技术措施。二是运用“防绕过”技术的基本逻辑是阻止特定未成年人用网场景可以切实降低风险，而随着万物互联时代的到来，“防绕过”将会既无必要也无可能。三是随着虚拟现实、增强现实、混合现实、智能机器人乃至脑机接口等数字技术进入消费级市场，公共部门也认识到这类数字技术的特殊性，并且为此留出制度演进的空间。例如，《未成年人模式建设指南》提出，专为未成年人设计的智能设备以及虚拟现实、增强现实等可穿戴设备的未成年人模式应当参考而非照搬指南内容。这契合国际和国内如火如荼的数字时代变革趋势，也有助于实现公共资源配置的“帕累托最优”[④]。目前，《未成年人网络保护条例》第19条已经授权国家网信部门会同国务院有关部门，统筹网络保护技术措施有关标准的制定和实施。由此，未来可以在有关标准的制定和实施过程中，结合数字技术应用场景中社会关系的风险特征，设计有所差异的行为规范，从而不断增进数字技术的利用和监管效率。不仅如此，还可通过技术标准对法律规范的“反哺机制”，将技术标准中确有实效的行为规范上升为法律规范。

[责任编辑：郑　毅]

①在此背景下，要求通过个性评估程序从事未成年人网络保护工作的主张近年来主要出现在未成年人个人信息权益保护的研究领域，本文认为个性评估程序应当作为分类规制下行为规制启动程序的基本形式，按照一定条件适用在各类未成年人网络保护工作之中。参见高奇，刘庆帅：《场景完整性理论在儿童数据保护监管中的应用——以英国〈适龄准则〉和美国COPPA为例》，《中国青年社会科学》，2021年第4期；孙跃元：《未成年人个人信息保护中监护人同意规则的检视与完善》，《华南师范大学学报（社会科学版）》，2023年第1期；蒋圣力，戴苑：《儿童数据适龄保护规则构建》，《人权法学》，2023年第2期。

②参见沈伟伟：《技术避风港的实践及法理反思》，《中外法学》，2023年第4期。

③参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》第六章，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》第十六章。

④参见杨猛：《我国企业数据合规的“三维”法律体系构建》，《上海政法学院学报》（法治论丛）2024年第4期。