

未成年人网络保护的立法思考

——基于英国《在线安全法案》的比较观察

刘一舟, 陈星羽

南京信息工程大学法政学院, 江苏 南京

收稿日期: 2023年11月20日; 录用日期: 2023年12月6日; 发布日期: 2024年2月7日

摘要

信息网络时代下, 如何营造有利于未成年人身心健康的网络环境, 保障未成年人合法权益成为立法工作的重点。在《未成年人保护法》、《未成年人网络保护条例》等配套法律法规的保障下, 我国未成年人网络保护法治建设进入了新的阶段, 机遇与挑战并存。在比较法视野下, 英国《在线安全法案》法案针对社交媒体平台、政府和未成年人自身制定了严格的监管标准, 其中存在的问题也为我国立法实践提供了经验借鉴。在既有法律框架下, 须进一步借鉴域外立法的经验, 强化国际间的合作, 提升校园与家庭对于未成年人自我保护意识和技能的培训力度。在各方的共同努力下, 方能更好地营造出有利于未成年人身心健康的网络环境, 保障未成年人合法权益得到充分保障。

关键词

未成年人, 网络保护, 立法

Legislative Thinking on the Network Protection of Minors

—Based on the Comparative Observations of the UK's "Online Security Bill"

Yizhou Liu, Xingyu Chen

School of Law and Public Affairs, Nanjing University of Information Science and Technology, Nanjing Jiangsu

Received: Nov. 20th, 2023; accepted: Dec. 6th, 2023; published: Feb. 7th, 2024

Abstract

In the era of information network, how to create a network environment conducive to the physical

文章引用: 刘一舟, 陈星羽. 未成年人网络保护的立法思考[J]. 法学, 2024, 12(2): 766-772.

DOI: 10.12677/ojls.2024.122108

and mental health, protect the legitimate rights and interests of minors have become the focus of legislative work. Under the guarantee of supporting laws and regulations such as the Law on the Protection of Minors and the Regulations on the Online Protection of Minors, the legal construction of the online protection of minors in China has entered a new stage, with both opportunities and challenges. From the perspective of comparative law, the British Online Security Bill sets strict regulatory standards for social media platforms, the government and minors themselves, the existing problems also provide experience for China's legislative practice. Under the existing legal framework, it is necessary to further draw on the experience of legislation outside the region, strengthen international cooperation, enhance the training of minors' self-protection awareness and skills in campus and families. With the joint efforts of all parties, we can better create a network environment conducive to the physical and mental health of minors and protect the legitimate rights and interests of minors fully protected.

Keywords

Minors, Network Protection, Legislation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

未成年人是祖国的未来, 民族的希望, 其健康成长关系亿万家庭幸福安宁, 亦关乎国家前途和民族命运。党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央始终把未成年人健康成长摆在突出位置, 对未成年人网络保护作出系列决策部署。作为现代社会的产物, 未成年人与互联网可谓相伴相生, 共同发展。据《中国互联网络发展状况统计报告》显示, 截至 2023 年 6 月, 我国网民规模达 10.79 亿人, 其中 10 岁以下网民和 10~19 岁网民占比分列 3.8% 和 13.9%, 未成年人网民数量已近 2 亿, 未成年人互联网普及率已近饱和。由于未成年人心智尚不成熟, 自控力较弱, 在网络空间失范特质影响下, 互联网中良莠不齐的信息不仅会影响未成年人人格的发展, 还会阻碍其社会化进程, 影响正确价值观的形成。

针对加强未成年人网络保护的研究, 不仅有助于提升未成年人的即时福祉, 亦能有计划地培养未成年人养成良好的网络使用习惯, 锻炼其信息筛选能力和批判性思维, 对整个社会的健康发展起到积极推动作用。而英国《在线安全法案》恰是一项旨在保护网络用户, 尤其是儿童和青少年免受网络危害的专门性法律, 通过系统梳理其出台背景及主要内容, 可进一步了解英国规范网络安全的具体举措, 将其中先进做法借鉴至本国的法律体系当中, 发掘本国法律在未成年人网络保护方面存在的不足, 为制定完善相关法律政策、构建健康的网络环境、培养未成年人成为合格的数字公民提供有益的参考和启示。

2. 中国未成年人网络保护法律的现状与问题

2.1. 中国未成年人网络保护法律体系概况

2.1.1. 法律

改革开放以来, 国家高度重视未成年人权益保护工作, 逐步构建起以《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》)为核心的未成年人权益法律体系。法案自 1991 年颁布以来, 历经两次修订, 形成了集“家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护、司法保护”六位于一体

的综合保护框架[1]。2021年,《未成年人保护法》增设“网络保护”专章,围绕网络信息管理、个人网络信息保护、网络沉迷防治等方面做了全面规范,同《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》、《中华人民共和国密码法》等法律为未成年人网络保护提供坚实有力的法律屏障。

2.1.2. 法规及部门规章

为进一步贯彻习近平法治思想和总书记关于青年工作的重要思想,国务院于2023年10月公布《未成年人网络保护条例》(以下简称《条例》),在细化原有法律制度基础上,聚焦未成年人保护突出问题,就未成年人网络素养、网络信息内容规范、未成年人个人信息保护、网络沉迷防治、未成年人身心健康等方面作出详细规定[2]。《条例》的出台,标志着我国正式形成第一部专门性未成年人网络保护综合立法,与《儿童个人信息网络保护规定》、《关于未成年人犯罪记录封存的实施办法》等法规结合,为未成年人在网络空间的健康成长提供了法理依据。

2.1.3. 国家标准

在《未成年人保护法》、《条例》对未成年人网络保护提出新要求的背景下,标准化在未成年人保护工作中的技术支撑作用显得尤为重要。有学者指出,要提出基于国家层面的标准化总体规划,强化标准化技术组织建设,充分发挥标准技术在未成年人网络保护过程中的支撑作用。2019年,国家密码管理局、工业和信息化部、公安部联合发布《网络安全等级保护制度2.0标准》(以下简称《标准》),旨在构建建立完善的网络安全防护和管理体系[3]。2022年,国家网络安全等级保护协调小组办公室发布《关于落实网络安全保护重点措施深入实施网络安全等级保护制度的指导意见》,其中强调要结合《标准》,深化实施网络安全等级保护制度。2023年,《未成年人互联网不健康内容分类与代码》国家标准(GB/T41575-2022)正式实施,该标准关注未成年人健康上网的内容服务平台,并提出了“青少年模式”,可自动识别、分类未成年人互联网不健康内容,为未成年人互联网内容监管提供规范依据。

2.2. 中国未成年人网络保护立法的机遇与挑战

在数字化转型大背景下,中国立法机构和监管部门充分发挥法治保障作用,持续健全未成年人网络保护立法工作。《中国儿童发展纲要(2021~2030年)》、《中华人民共和国家庭教育促进法》等多部法律及政策性文件均强调了网络空间对未成年人成长成才的重要影响,明确了家庭、社会等多元主体在未成年人立法保护方面应尽的责任和义务[4]。伴随社会对网络安全的日趋重视,各主体围绕深化未成年人网络保护进行了一系列深入探索,未成年人网络保护法治建设进入了新的阶段。

由于国际经济、政治等格局持续发生深刻复杂变化,当前未成年人网络保护立法尚存改进之处。从信息安全角度考虑,我国尚未形成民刑一体的未成年人信息保护机制,未能全面贯彻儿童利益最大化的立法理念;在监护同意领域,未成年人用户识别、同意年龄界定、监护保护范围等方面制度方案仍不健全[5]。司法实践方面,诸如“隔空猥亵”、“平台打赏”等涉未成年人网络纠纷逐年攀升,未成年人人格侵权、未成年人涉网犯罪比例也在持续增长,网络空间险象丛生,维护未成年人网络安全亦任重道远。

3. 英国《在线安全法案》的概述与分析

3.1. 英国《在线安全法案》的出台背景

论通过立法保护未成年人网络安全是各国采用的首要治理方式,英国是分散性立法的代表性国家之一。虽然先前并未设立专门的未成年人网络保护法律,但英国在《1978年青少年保护法》、《黄色出版物法》、《录像制品法》、《禁止滥用电脑法》、《2003年性侵犯法》、《刑事司法与公正秩序修正法》

等多部法律中均涉及到对未成年人上网进行保护的相关条款。

近十年来,未成年人在网络受侵害的现象与日俱增,如在线虐待未成年人等网络犯罪呈现飞跃式增长,这也促使英国政府开始尝试制定专门性法案。2020年,英国推行《儿童适龄设计规范》,旨在为未成年人寻求安全的网络环境,这也是第一部同时兼顾未成年人上网信息和未成年人信息自决权的法律文件,明确了未成年人上网服务的是十五项准则,对未成年人“知情同意”的年龄做出“符合其受教育程度和身心发展”的分级标准^[6]。随后,英国执法人员开始利用数字技术收集信息,通过人工智能等高新技术打击针对未成年人的网络犯罪。新冠疫情发生后,未成年人的用户偏见和数据隐私面临着前所未有的泄露高风险,英国政府表示,要在捍卫公民言论自由的同时,将英国打造为世界上最安全的在线国家。经过一年面向社会公众的咨询,英国于2021年发布了《在线安全法案(草案)》,法案于2022年经议会审查通过,2023年10月26日,英国皇室御准通过了《在线安全法案》,使之正式成为法律。英国政府宣称,法案的核心在于保护未成年人,将采取零容忍态度保护未成年人免受网络伤害。

3.2. 英国《在线安全法案》涉未成年人网络保护规定的主要内容

3.2.1. 明确相关责任方的责任和义务

主法案第三部分第二章第10条、第11条专门规定了儿童可能访问的用户对用户服务商应负有对儿童风险评估义务和保护儿童的安全义务。第10条明确规定监管平台方负责对儿童的风险评估职责,其中明确了特定种类的“儿童风险评估”的风险状况,要求服务商应按照规定要求,适时和充分地进行风险指标更新。第11条则列明了保护儿童在线安全的义务,规定服务商有责任采取相应措施,合理进行程序运营,充分保障儿童安全。

在此基础上,法案在还增加了关于内容报告和投诉程序的义务,认为只有达到大众普遍认同的标准,方能得出儿童不可能访问的结论。法案还明确了可能被儿童访问的搜索服务商也应承担上述关联性义务。

3.2.2. 儿童准入评估

在第三部分第四章第31条中,法案提出了儿童准入评估的评价体系,通过考虑人数指标、受众对象测试等手段,以确定儿童是否可能获得服务商提供的在线服务。第32、33条则对准入评估的义务以及“可能被儿童获取的”内容进行了严格规定,32条明确了服务提供者必须定期进行儿童访问评估和儿童通道评估,儿童准入评估须每项单独进行。33条则规定了由服务提供者自身、条款本身、由英国通讯管理局(OFCOM)确定可能被儿童获取服务的三种情形。

3.2.3. 对儿童有害内容的管控

法案在第三部分第七章第52条“非法内容”中明确规定了“儿童性剥削和虐待内容”的范围,并将之视为“优先处理的非法内容”。第53条详细阐述了“对儿童有害的内容”,对之进行明确的级别划分。第55条规定了英国国务大臣在受监管用户生成内容存在对多数儿童造成重大损害的风险时,应负有对规定内容进行具体说明和解释的权利。第56条则赋予OFCOM享有对儿童有害内容以及其发生频率和影响程度的审查和监管权能。法案第四部分第二章规定了供应商负有向英国国家打击犯罪局(NCA)报告儿童性剥削和虐待内容的具体要求和相关规定,其中第67条明确了受监管内容的提供者有责任确保儿童在正常情况下不会浏览到色情内容¹。

3.3. 对法案的评价

《在线安全法案》出台后,批评与质疑大过夸赞与支持。有学者指出,法案虽提出了对未成年人的

¹the Online Safety Bill 2022.

保护, 但很明显与当前的教育体系脱钩, 因为整本法案中只“两次”提及了教育问题[7]。亦有学者认为, 法案的出台, 为英国政府提供了广泛干预私权利的潜在可能性。尽管互联网中的危险言论普遍存在, 但法案并没有制定明确、清晰的政府监管范围, 极易导致政府滥用监管权限, 威胁公民自由和个人私权。法案通过委托授权, 将大量的监管权能赋予 OFCOM 和英国国务大臣, 使之可以绕过议会, 在不经集体讨论的情况下制定更新现有的互联网监管规则, 由此带来民主赤字等政治性问题。此外, 法案在一定程度上也扩大了服务商的注意义务, 不仅使平台开发者承担过多的责任, 也会带来一系列的执法问题[8]。

4. 完善未成年人网络保护的立法探讨

4.1. 立法溯源

与我国持续加强未成年人网络保护立法工作不同, 在专门法案出台前, 英国主要采取政府主导、合作监管和企业自律机制来保障未成年人网络安全。早在 1996 年, 英国网络服务提供商就自发成立了互联网监视基金会(IWF), 致力于解决网络儿童色情问题。2006 年, 英国依托国家犯罪局成立未成年人剥削和在线保护中心(CEOP), 旨在将参与在线制作、分销、观看的儿童性犯罪者送上法庭[9]。2008 年, 英国成立未成年人互联网安全理事会(UKCCIS), 通过整合行为规范, 提供建议, 开展面向未成年人父母和未成年人自身的教育, 保障未成年人网络安全。2013 年, 时任英国首相卡梅伦发表讲话, 要求网络服务提供商为家庭用户安装色情内容过滤系统, 以保护青少年上网安全。

4.2. 立法关注的重点

因《条例》与《在线安全法案》在同一时期先后出台, 将二者进行对比后不难发现明确政府和网络平台服务提供方的权责范围均是两部法案关注的重点。

就政府部门而言, 必须明确各部门对网络服务的监管权能, 通过国家强制力手段, 改善未成年人的上网条件。《条例》中明确了要建立未成年人网络保护协同共治体系, 由国家网信部门统筹、公安、新闻出版、教育、广播电视等部门协同开展管理工作。《在线安全法案》也将 OFCOM 确立为英国网络安全监管机构, 允许其代表政府打击网络非法内容[10]。

对网络平台服务提供者而言, 必须制定专门性的平台规则, 定期开展针对未成年人的网络保护影响评估, 为不同年龄阶段未成年人的身心发展特点和认知能力提供相应的产品和服务。《条例》从智能终端产品制造、网络平台服务、网络信息处置、网络欺凌预警、个人信息保护、网络沉迷防治多角度出发, 明晰了平台企业的主体责任。《在线安全法案》也要求平台方一旦查实可能被未成年人浏览到有害内容, 必须采取合理方式迅速删除, 未遵守相关规定的平台方将被处以最高 1800 万英镑或企业年收入 6% 的高额罚款[11]。

此外, 两部法案还围绕如何增强法律威慑力进行了探讨。《条例》通过将强制性法律手段与教育、引导等非强制性手段紧密结合, 大幅提升法规政策的权威性和执行力。《在线安全法案》也进一步强化了暴力侵害女童行为的规定, 提出未经同意分享未成年人私密照片、利用私密照片威胁、恐吓、羞辱和胁迫未成年人的行为, 可能将面临长达两年的监禁。

5. 未成年人网络保护法律的改进与完善建议

5.1. 学习域外立法经验, 加强国际协同合作

完善未成年人网络保护法律的首要任务是实现关注视角的转变, 从传统的线下领域扩展到线上领域。以美国为例, 自其颁布《儿童在线隐私保护法》已逾 20 年, 立法的滞后性难以满足当前互联网监管的实际需求[12]因此, 2019 年美国国会提出了《儿童在线隐私保护法 2.0》法案, 扩大了未成年人隐私保护的

范围,并在收集个人信息方面设立了新的限制,从而增强了未成年人网络保护的力度。

与美国不同,欧盟将隐私权视为一项基本人权,并将其延伸至对未成年人数据的保护。为明确隐私权的保护规则,欧盟在20世纪90年代制定了一系列关于网上隐私保护的法令,为网络用户和网络服务商提供了清晰的隐私权保护准则。1998年欧盟出台的《保护未成年人和成人尊严建议》及2004年制定的《儿童色情框架决定》中,均明确要求各成员国在制定相应法律法规时,须充分保障未成年人的合法权益。这些举措为未成年人在网络环境中的权益保护提供了坚实的法律基础[13]。

当前,越来越多的国家开始颁布针对未成年人网络保护的专门性立法。基于互联网自身特性,未成年人网络保护早已突破国家范畴,呈现全球化特质,国际社会须作出一致努力,通过多边对话等方式加强国际合作,以期制定具有公法性质的未成年人网络保护专项法律。2022年,多国在自愿的基础上签署了《互联网未来宣言》,旨在共同保护数字化社会中的未成年人。此外,经济合作与发展组织(OECD)也对其关于保护数字环境中的儿童合法权益的建议进行了修订,呼吁各国在立法时应在减轻对儿童的在线伤害和保护言论自由和访问互联网的权利之间取得平衡,越来越多的国家也在进行立法磋商,力争就信息访问、自由表达和跨国隐私等方面达成一致标准,从而更好保护未成年人的用网安全。

5.2. 筑牢网络安全防线,构建法制生态校园

随着在线学习的普及,学校系统存储了大量的教职员工和学生的个人信息,网络攻击可能导致敏感信息泄露,给个人隐私带来威胁。此外,校园中有大量未成年人使用网络资源进行学习和娱乐,他们对网络安全风险缺乏足够的认识和防范措施,极易成为网络犯罪的攻击目标。校园环境中的网络欺凌同样不可忽视。在信息化、数字化时代,需采取一系列行之有效的举措来保障校园网络安全。

作为未成年人的主要学习场所,学校应自觉遵守法律法规,承担起培养学生网络素养的主要责任。通过开展各种形式的宣传教育活动,使师生充分认识到网络安全的重要性和必要性,自觉遵守网络安全法规,养成良好的上网习惯。在日常的教学管理活动中,学校需建立健全网络安全管理制度,制定网络安全管理规定、建立网络安全事件应急处理机制、定期进行网络安全漏洞检测和修复。此外,学校应时刻加强对校园网络设备的保护、用户账户的安全管理以及网络流量的监控。通过与有关部门密切合作,筑牢网络安全防线,共同应对网络安全挑战,以期构建安全、和谐的法制生态校园环境。

5.3. 发挥家庭引领作用,完善网络教育体系

习近平总书记指出:“家庭是人生的第一个课堂,父母是孩子的第一任老师”。在全球信息化时代,网络已成为青少年学习和生活的一部分,而父母在家庭教育中的作用愈发重要。父母不仅需监督孩子的用网行为,还应积极参与到孩子的网络世界中,与孩子共同学习,共同成长,帮助他们建立正确的网络观念。

在此基础上,社会各界也应发挥各自作用,形成多元协作的网络教育体系。政府部门应加强立法和监管,确保网络环境的清朗;教育部门应将网络素养教育纳入课程体系,使之成为学生必备能力的一部分。网络平台企业应提供安全的产品设计,积极履行社会责任,保护未成年人免受网络风险的侵害。此外,媒体和公益组织也可以通过宣传教育等方式,进一步提高社会公众对未成年人网络安全的认识,共同为青少年营造一个健康、积极、安全的网络成长环境,维护未成年人的网络安全,促进其健康成长。

6. 结语

未成年人网络保护的立法思考是一个全球性问题,英国《在线安全法案》提供了一个具有借鉴意义的案例,通过确立网络服务提供者的责任,明确了网络平台和提供者者的法律责任、平衡保护未成年人的安全和尊重用户隐私之间的关系,能够为未成年人提供更加安全的网络环境。在借鉴他国经验基础

上,可进一步构建全面、细致的法律框架,通过立法加强对未成年人的网络保护。此外,立法还应起到对教育和公众意识的提升的正面引导作用,促进形成家庭、学校和社会各界的联合体,提高未成年人自我保护的能力和素养。基于网络的无国界特质,适当的跨国合作也有助于形成统一的网络保护标准,对共同打击跨境网络犯罪,保护全球未成年网民起到指引作用。简言之,保护未成年人免受网络危害需立法、技术、教育和国际合作多方面的共同努力,通过借鉴英国等国家的经验,可为完善未成年人网络保护的立法和实践提供指导和启示。

参考文献

- [1] 马兆鹏, 柏灵. 我国《未成年人保护法》研究的演进、热点及展望——基于 CNKI (1981-2022)研究文献的可视化分析[J]. 预防青少年犯罪研究, 2023(6): 83-90.
- [2] 未成年人网络保护条例[N]. 人民日报, 2023-10-30(014).
- [3] 马力, 陈广勇, 祝国邦. 网络安全等级保护 2.0 国家标准解读[J]. 保密科学技术, 2019(7): 14-19.
- [4] 朵拉, 严明. 儿童网络保护全球状况与中国对策的思考[J]. 网络空间安全, 2023, 14(2): 1-7.
- [5] 王婧怡, 李明辉. 数字时代儿童个人信息安全保护的困境与出路[J]. 浙江理工大学学报(社会科学), 2023, 50(4): 484-492.
- [6] ICO (2022) The Children's Code: What Is It? <https://ico.org.uk/for-the-public/the-children-s-code-what-is-it>
- [7] Phippen, A. (2022) Protecting Children in the Metaverse: It's Easy to Blame Big Tech, but We All Have a Role to Play. Parenting for a Digital Future.
- [8] Trengove, M., Kazim, E., Almeida, D., Hilliard, A., Zannone, S. and Lomas, E. (2022) A Critical Review of the Online Safety Bill. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4072593>
- [9] Quayle, E. and Jones, T. (2011) Sexualized Images of Children on the Internet. *Sexual Abuse*, 23, 7-21. <https://doi.org/10.1177/1079063210392596>
- [10] Nash, V. and Felton, L. (2023) Treating the Symptoms or the Disease? Analysing the UK Online Safety Bill's Approach to Digital Regulation. Analysing the UK Online Safety Bill's Approach to Digital Regulation. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4467382>
- [11] Church, P. and Pehlivan, C.N. (2023) The Digital Services Act (DSA): A New Era for Online Harms and Intermediary Liability. *Global Privacy Law Review*, 4, 53-59. <https://doi.org/10.54648/GPLR2023005>
- [12] Ritvo, D., Bavitz, C., Gupta, R. and Oberman, I. (2013) Privacy and Children's Data—An Overview of the Children's Online Privacy Protection Act and the Family Educational Rights and Privacy Act. Berkman Center Research Publication, Cambridge, p. 23.
- [13] 李春华, 万其刚. 国外网络信息立法情况综述[J]. 中国人大, 2012(22): 47-49.