

## 未成年人个人信息保护的差异分析

■ 张晓冰

(中国青少年研究中心 青少年法律研究所 北京 100089)

**【摘要】**未成年人的网络保护是一个全方位的议题,在个人信息保护方面的省际差异、城乡差异、年级差异、性别差异较为明显,这主要受网络参与的时长与程度、网络行为偏好、网络发展水平以及网络素养教育水平、地方政府的网络治理程度等多个因素的影响。对此,除了从内在因素出发,提升未成年人自保意识以外,家庭、学校、政府、社会以及有关企业应当共同参与,以儿童最大利益原则为首要考虑,以比例原则为必要限制,加强各级政府网络治理力度,缩小未成年人个人信息保护差异,为未成年人营造一个全面的、健康安全网络成长环境。

**【关键词】**未成年人 个人信息 网络保护差异 内在因素 网络治理

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2019.04.033

网络已经成为未成年人生活中不可或缺的一部分。2019年3月,共青团中央维护青少年权益部联合中国互联网信息中心(CNNIC)发布的《2018年全国未成年人互联网使用情况研究报告》显示,当前我国未成年网民1.69亿,未成年人的互联网普及率达到93.7%<sup>[1]</sup>。未成年人使用QQ、微信等聊天工具进行社交时,经常会被要求提供诸如姓名、联系方式以实名认证;在朋友圈、博客表达自己的情绪、更新自己的状态时,常常在不知不觉中公布了个人实时位置;在进行网上购物时,可能还需要提供个人住址、学校、银行卡等信息;在微博、论坛讨论公共话题时,可能会暴露自己的学校、年级等……在这些网络参与中,未成年人是否懂得保护个人信息、是否具有良好、谨慎、安全的上网习惯是迫切需要关注的问题。个人信息是指与一个身份已经被识别或者身份可以被识别的自然人相关的任何信息,包括自然人姓名、住址、出生日期、身份证号码、医疗记录、人事记录、照片等单独或与其他信息对照可以识别特定的自然人的信息<sup>[2]</sup>,还包括购物记录、消费习惯、浏览痕迹等私密信息和支付密码、付款二维码等安全信息。近年来未成年人在网络参与中频发与个人信息相关的事件,又如2017年3月,国内某知名直播平台被曝出存在大量全国各地学校教室直播;抖音国际版短视频应用TikTok在收集13岁以下用户的姓名、电子邮件地址和其他个人信息之前,未征得家长同意,被美国联邦贸易委员会(FTC)处以570万美元罚款;等等。这些案子中未成年人可能是行为主体,也可能是受害人,不管是何种情形,均需引起足够的重视和警惕。

收稿日期:2019-02-27

作者简介:张晓冰,中国青少年研究中心青少年法律研究所助理研究员,法学博士,主要研究人权法、婚姻法、法哲学。  
基金项目:本文系2017年中国青少年研究中心课题“未成年人权益状况研究”的阶段性研究成果。

关于未成年人个人信息保护,学界的研究并不多,基本上都是从法律保护的角度切入的。比如,从保护制度构建中存在的权利界定不清晰、法律规范不统一、立法目标不明确三个问题入手,提出相应的解决对策<sup>[3]</sup>。又如,讨论法律保护现状及面临的挑战,厘清未成年人个人信息权利与监护权、言论自由权等相互之间的关系,同时梳理国外的立法模式,在比较研究的基础上最终回归到我国的立法完善上<sup>[4]</sup>。再如,将未成年人信息网络保护置于“人肉搜索”之下,探讨网络服务提供者的责任<sup>[5]</sup>;也有学者专门讨论未成年人被遗忘权保护的价值取向、模式选择、内容安排等<sup>[6]</sup>,比较欧美的未成年人被遗忘权,分析我国保护机制的可借鉴之处<sup>[7]</sup>。综上,学界研究大多着眼于法律制度的讨论,缺乏实践层面的分析,无法展示未成年人个人信息保护的具体情况,更未能体现其差异性。本文正是从未成年人信息保护的差异性的角度,在数据分析的基础上加以研究。

在调研方案设计上,中国青少年研究中心“未成年人权益状况研究”课题组于2017年5-7月对全国8个省(市)中小學生进行了问卷调查。综合考虑我国行政区划、地区经济发展水平和青少年人口规模等因素,课题组抽取东部的北京、广东、浙江,东北部的辽宁,中部的安徽、湖南,西部的云南、陕西8个省(市)16个市(地区)96所中小学校(不包括技校、职高和子弟学校)为样本单位发放问卷,被试为小学四年级至高中二年级学生,回收有效问卷5169份,其中城市未成年人占比51.8%,农村未成年人占比48.2%;男生占比46.1%,女生占比53.9%;小学生占比37.1%,初中学生占比36.7%,高中学生占比26.1%。本文拟在调查数据的基础上,概括分析未成年人个人信息保护的差异、影响因素及不足,并提出具有可行性的对策建议,希冀为未成年人提供明朗安全的网络环境。

## 一、未成年人个人信息保护差异的数据分析

数据统计显示,总体而言,我国未成年人网络信息受侵害的比例并不算高:超过八成的未成年人个人信息(姓名、联系方式、所在学校等)未被恶意乱用,15.1%的偶尔有过被恶意乱用,3.5%的有过多次被恶意乱用;同样地,绝大部分未成年人的个人照片或视频未被恶意传播,有11.1%的偶尔被恶意传播,3.2%的有过多次被恶意传播。但是,我国人口基数大,比例不高并不意味着受害群体小、数量少。未成年人信息和密码被盗、照片和视频被恶意传播的事件广泛存在,且基于不同的原因,不同的年龄群体、性别以及生活环境下的未成年人,个人信息受到侵害的情况显示出一定的差异。

### 1. 与初高中生相比,小学生个人信息受侵率最低

通过比较发现,高中生个人信息被恶意乱用的比例比初中生、小学生的高;初中生个人照片或视频被恶意传播的现象比小学生、高中生的情况严重一些;高中生被盗密码的情况非常普遍,仅有35.3%的高中生表示密码未曾被盗用,比初中生低了12.3个百分点,比小学生低了一半左右。初高中生作为未成年网民的主要群体,网络曝光率越高,个人信息受侵的可能性越大。

### 2. 女生的个人信息保护意识比男生强

数据统计显示,23.5%的男生个人信息曾被恶意乱用,比女生的高9.2个百分点;19.1%的男生个人照片或视频曾被恶意传播,比女生高8.9个百分点;50%的男生密码曾被盗,比女生高5个百分点。可见女生自保意识比男生强,男生的判断力较弱,信息甄别能力较差,警惕性不足,因此更容易遭到不法分子的侵害。

### 3. 农村未成年人个人信息遭受侵害的情况比城市未成年人严重

农村未成年人个人信息被恶意乱用的占比比城市未成年人高3个百分点;个人照片或视频

被恶意传播的占比比城市未成年人高 3.7 个百分点,密码被盗用占比高 8.1 个百分点。总体来说,农村未成年人的信息安全与维护意识较为薄弱,信息筛选、批判能力不足,上网使用习惯有待进一步改善。

#### 4. 个人信息保护省际差异悬殊,个别省份的整体保护现状值得警惕

在个人信息有过多被恶意乱用的现象中,不同的省份之间呈现较大的差异,其中,安徽省未成年人个人信息有过多被恶意乱用的比例最高(6.1%),其次为辽宁省(3.9%),其他省份为湖南省(3.3%)、云南省(3.3%)、北京市(3.1%)、陕西省(3.1%)、浙江省(3.1%),只有广东省(2.0%)是在 3% 以下。在照片/视频有过多被恶意传播的情况中,安徽省未成年人的比例最高(5.7%),其他省份依次为广东省(3.8%)、云南省(3.5%)、北京市(3.3%),调查的省份中辽宁省和陕西省的比例最低(1.8%)。在密码被盗用方面,云南省未成年人密码有过被盗用的占比最高(60.9%),比北京市(38.8%)高了 22.1 个百分点,其中有过多次被盗的省份占比情况稍有不同,安徽省的占比最高(16.2%),比北京市(5.6%)高出 10.6 个百分点,比平均值(10.5%)高出 5.7 个百分点。

## 二、未成年人个人信息保护差异的影响因素

随着互联网技术的发展和适用范围的普及,整个社会对未成年人信息保护的意识和力度都有所增强,但仍存在着不足。从未成年人个人信息保护呈现出来的差异着手,分析差异产生的影响因素主要包括:网络参与时长与程度、网络行为偏好、性别差异、网络发展水平、网络素养教育水平、地方政府治理程度等多个方面。

### 1. 网络参与的时长与程度

未成年人上网时长会影响其个人信息的保护程度,上网时间越长,其个人信息的曝光率越高,保护不周的概率越高。根据 CNNIC《2015 年中国青少年上网行为研究报告》,小学生周上网时长为 14.9 小时,中学生为 22.0 小时,大学生为 31.7 小时;再结合上网年龄的调查数据,6-11 岁的上网人数占比为 11.5%,12-18 岁的上网人数占比为 40.4%,可见相对于初高中学生而言,小学生上网的占比不高。课题组的调研数据显示,高中生、初中生在网络空间表达自己观点的比例均为小学生的两倍以上;高中生在朋友圈表达自己的观点的比例比初中生高出 11.2 个百分点,比小学生高出 18.8 个百分点;高中生在贴吧表达自己的观点的比例比初中生高出 5 个百分点,比小学生高出 18.7 个百分点;高中生在微博表达自己的观点的比例比初中生高出 13.3 个百分点,比小学生高出 28.6 个百分点;高中生新闻跟帖的比例比初中生高出 2.1 个百分点,比小学生高出 4.7 个百分点;初中生在博客表达自己的观点的比例比高中生高出 1.8 个百分点,比小学生高出 5.2 个百分点;在群组表达自己的观念的比例比高中生高出 1.3 个百分点,比小学生高出 8.7 个百分点。综上所述,小学生的网络参与程度较低,因此,其个人信息受侵的可能性也随之变低。

### 2. 网络行为偏好及性别差异

作为公共领域,互联网并不是性别中立的,它为男性和女性都提供了新的机会,但似乎不能够改变社会的性别陈见,也未能在两性之间、在一个基本的层面上重新分配权力<sup>[8]</sup>,网络使用中的性别差异无法根本消除。在网络行为偏好方面,女性遇到粗鲁的行为往往难以接受,男性对礼貌的语言和行为通常不大关注,他们无视在线的行为规范<sup>[9]</sup>。女性使用网上信息资源的主要目的是为了学习而阅读信息,而男性则偏向于发布信息,发布信息则有泄露个人信息的风险;对于一个新出现的聊天软件,女性参与比例远低于男性,女性往往由于较强的公众意识以及对非

法行为的较高防范意识,导致其倾向于使用原有的网络技术,不易接受自己不太熟悉的技术;阅读能力方面也体现出了性别差异<sup>[10]</sup>,影响了网络认知能力及对风险的评估能力;女性生理发育比男性早两年左右,生理上的成熟使女性在心理和行为上也表现得更为成熟,因此,自我保护能力显得更强一些。此外,传统文化对性别的刻板印象至今仍然存在,男性以刚强、坚韧为美德,在受到侵害时往往不动声色,能忍则忍;或者认为大男人不拘小节,个人信息被乱用没什么;又或者反其道而行之,认为以暴制暴是正确的,这些均导致了男性在成长过程中难以形成充分、理性、恰当的自我保护意识。

### 3. 网络发展水平及网络素养教育水平

城乡差异的主要影响因素来源于网络发展水平及网络素养教育水平。(1)地区经济发展不平衡,农村地区公共网络基础设施投入不足、信息建设水平有限、网络维护工作不到位、防护墙技术不高等因素影响了农村网络的安全系数及未成年人接触信息的数量和速度,导致未成年人对网络的认识程度不够,呈现出易受侵害性的特征。(2)根据CNNIC《2015年农村互联网发展状况研究报告》,城乡居民人均可支配收入倍差2.73,农村地区互联网普及率为31.6%,上网资源相对匮乏,学校、图书馆、家庭等地方的网络设施无法满足需求,农村儿童可能经常在网吧上网,其安全性更加难以保障。(3)学校、家庭是否注重网络技能提升及网络素养培养均会对未成年人网络保护产生影响。

### 4. 地方政府的网络治理程度

在网络这一新兴的公共领域中,政府从公共领域的客体变成了交往主体、建构者,并参与治理失范和乱象问题<sup>[11]</sup>。网络治理的效果与地方政府部门所发挥的作用关系尤为密切<sup>[12]</sup>,是地方政府社会管理创新的重要途径。从前述数据来看,安徽省的未成年人个人信息保护状况堪忧,整体情况不容乐观,信息被恶意乱用、照片或视频被恶意传播、密码被盗的情况均较为严重,信息监管不到位,未成年人隐私保护缺乏。辽宁省的恶意乱用信息、云南省的密码保护同样应引起重视。究其原因,可能与当地的网络环境是否净化、网络发展是否健康、网络技术革新是否及时等网络治理程度相关,从深层次讲则与政府、学者的重视程度相关。笔者在中国知网以“某省网络”为关键词进行搜索,安徽省网络278条,辽宁省网络144条,云南省网络261条,北京市网络1464条,广东省网络541条,浙江省网络476条,湖南省网络359条,陕西省网络289条,从这些数字可以看出各个省份对网络关注程度的区别,主要体现在学者对所在省市网络问题的研究、网络会议的召开、政府相关网络信息的出台等方面。其中安徽、辽宁、云南三大省份的搜索结果差强人意。以各省人民政府法制办公室官方网站为例,安徽省涉及未成年人网络保护记录仅4条,云南省未设置搜索引擎,陕西省仅1条,浙江省、湖南省均为0条,辽宁省2条,广东省网站正在维修,北京市则有69条。由此可以看出,北京市政府对未成年人网络保护的重视程度非常高,监管力度较强,网站上有法国、韩国、俄罗斯、美国等国家治理网络安全的制度,也有国内各大媒体的相关报道以及政府机关的相关举措,信息公开程度较高。其他省份的网站则存在严重的“信息孤岛”现象,互动性差,更新速度慢,不仅不利于网站发展与网络治理<sup>[13]</sup>,也对未成年人个人信息的保护产生了影响。

## 三、缩小未成年人个人信息保护差异的对策分析

未成年人个人信息保护存在诸多差异,而差异的存在暴露出我国未成年人信息保护的诸多不足及漏洞,比如,监护人引导意识不足、未成年人上网时间缺乏必要的限制、城乡之间存在数据鸿沟、网络素养教育参差不齐、社会性别刻板印象严重、政府管理体制不够完备等。此外,我

国有关个人信息保护的立法也存在一些问题,如立法的碎片化现象突出,现有的规范性文件位阶偏低,高位阶的规范性文件流于形式或仅进行宣示性规定,缺乏可操作的具体规则等<sup>[14]</sup>。因此,为了缩小未成年人个人信息保护的差异,应注重未成年人个人自保意识的提升,改善网络环境,提升教育水平,加强网络治理,健全和完善未成年人个人信息保护措施和机制。

### 1. 提高未成年人网络自保意识

人类行为的复杂性决定了影响人类行为的因素具有多样性。从影响来源看,行为影响因素主要分为外在因素和内在因素两方面,其中,内在因素起决定和主导作用。提升未成年人网络自保意识,可以从源头上杜绝危险的发生和蔓延。未成年人个人信息保护呈现出来的年级差异、性别差异及城乡差异,均与未成年人网络自保意识不够有关。网络自保意识的提升主要通过调整和控制未成年人的网络行为及网络参与度来实现。网络是一把双刃剑,在为我们的生活带来便捷与高效的同时,也伴随着一些负面影响。随着电子科技的发展,手机、电脑等电子产品已经成为未成年人生活中不可或缺的组成部分,网络行为已经渗透到未成年人生活的方方面面。如今,网络生活在未成年人维持社交、获取信息和增长见识方面的益处已经被网络依赖、网络成瘾等弊端所湮没,导致未成年人过度沉迷网络世界,现实生活中的人际交往能力减弱、性格发生变化、心理问题频出,严重影响学习和生活。提高网络自保意识,养成良好的网络行为习惯,比如,尽量减少上网时长,增强自我管理训练,提升心理成熟度等,是未成年人提高网络自保意识,进行个人信息自我保护的首要 and 内在因素。

### 2. 提升家长、学校的引导及教育能力

对于学校、家庭而言,如何在互联网中保护未成年人个人信息是一个崭新的挑战。《未成年人保护法》第49条规定,未成年人的合法权益受到侵害的,被侵害人及其监护人或者其他组织和个人向有关部门投诉,有关部门应当依法及时处理。因此,学校、监护人应该及时留意未成年人个人信息、个人照片或视频是否有被滥用、恶意传播,如果发现上述情况应该及时投诉,使未成年人的信息得到应有的保护。一方面,教师、家长应当加强能力建设,通过各种渠道更好地了解未成年人心身成长的特点,提升网络监护能力,客观看待互联网的适用,充分保障未成年人互联网使用权利。另一方面,教师、家长应该以身作则,避免过度晒娃,注重未成年人的隐私保护,培养和提高未成年人的网络素养,引导未成年人正确使用网络服务自身的学习、生活和健康成长;同时应该加入社会性别教育,打破社会刻板印象,改变社会固有认知,男生不应该压抑自己的情绪,让网络成为心理疏导的有益途径;女生不应该局限于情绪表达及娱乐八卦,而应该通过网络提高社会参与度。

### 3. 改善未成年人网络社会环境

个人信息泄露的恶劣现象频发,尤其是对于农村未成年人而言,其所处的网络社会环境并不友善,改善空间极大。社会是一个非常大的概念,包括互联网企业、社会组织等等。(1) 改善未成年人网络社会环境,互联网企业具有不可推卸的责任,应当主动平衡与协调商业活动与儿童网络安全的关系<sup>[15]</sup>,严格自律,杜绝不良信息的制作、复制、发布和传播。美国各大网站(如微软、雅虎网站)的隐私政策中专门列有“儿童隐私条款”,禁止收集未成年人个人隐私等信息,并且其行业组织也为未成年人的隐私保护专门制定了特殊的政策<sup>[16]</sup>。(2) 社会组织应当在提升公众对儿童网络安全认识、提供与儿童网络安全有关的培训和信息、影响与儿童网络保护有关的政策制定、为受害儿童提供帮助和支持、开展儿童网络保护研究以及运营热线电话和举报电话等方面发挥自身的作用<sup>[17]</sup>,并承担监督职责,为未成年人提供安全的网络使用环境,避免未成年人到网吧等安全系数较低的地方上网。健康使用互联网是未成年人的基本权利,应采取各种措施保障未成年人的网络使用权利。

#### 4. 加强地方政府的网络治理力度

未成年人个人信息保护现状堪忧的一个重大问题便是政府的网络治理力度不够。政府网络治理应该落实儿童利益最大化理念。《儿童权利公约》第3条第1款规定,“关于儿童的一切行为,不论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行,均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。”我国乃公约缔约国,理应在关于儿童的一切行为上均以儿童最大利益为一种首要考虑。为此,地方政府应该加强未成年人网络个人信息保护,强化网络运营商、信息服务提供商的责任,处理好网络治理与网络自由秩序的关系,法律手段与技术手段的关系<sup>[18]</sup>。此外,地方政府网络还应该坚持治理的多元参与和分权的理念,加强政府间合作,明确分工,注重资源与能力稀缺的重要性,对彼此的依赖性越强,越容易促进合作关系的发展,促进网络治理的稳定发展<sup>[19]</sup>。

结语:未成年人心智发育不成熟,识别风险、自我保护、自我防范的意识和能力相对薄弱,理性能力有待加强,遇事往往感情用事,更容易成为网络违法犯罪的侵害对象。此外,未成年人行为模式稳定性低,个人信息可能会与其成年后的人格价值相差巨大<sup>[20]</sup>。因此,未成年人的个人信息保护是一个全方位的议题,如何在网络与未成年人权益保护之间找到合适的界限更是一个包含道德、法律、伦理、科技等内容的议题。政府、互联网业界都不可能袖手旁观,二者在个人信息保护与监管中都占据着不可或缺的地位。国家网信办、文化部等政府机构在推进未成年人网络保护方面卓有成效,各个省份应该加以借鉴。未来应该联动教育部、共青团、妇联、关工委等与未成年人息息相关的部门,落实主体责任,共同保护未成年人的个人信息。家庭、学校也应当共同参与,为未成年人营造一个健康安全网络成长环境。同时应该平衡未成年人网络隐私权、网络参与权、言论自由、信息自决等基本权利与未成年人易受伤害特性之间的关系,以儿童最大利益原则为首要考虑,以比例原则为必要限制。

#### [ 参 考 文 献 ]

- [1]《2018年全国未成年人互联网使用情况研究报告》<http://files.youth.cn/download/201903/P020190326787104688503.pdf>
- [2][14]张新宝《从隐私到个人信息:利益再衡量的理论与制度安排》载《中国法学》2015年第3期。
- [3]傅宏宇《我国未成年人个人信息保护制度构建问题与解决对策》载《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。
- [4]李会军《大数据背景下我国未成年人个人信息法律保护研究》,重庆大学2018年硕士学位论文,第1页。
- [5]郝立军《“人肉搜索”下的未成年人信息网络保护——以〈侵权责任法〉第36条之“网络服务提供者”为视角》,载《青少年犯罪问题》2015年第2期。
- [6]于靛《大数据时代未成年人被遗忘权的法律保护》,载《江海学刊》2018年第2期。
- [7]薛前强《论大数据时代未成年人被遗忘权的法律构建——兼评美国加州第568号法案》,载《中国青年社会科学》2015年第5期。
- [8][9]胡泳《互联网并不是性别中立的——谈网络公共空间中的性别问题》,载《新闻与传播研究》2014年第12期。
- [10]蔡屏《网上信息行为的性别差异研究》,载《图书馆》2012年第3期。
- [11]邱雨申建林《参与、建构与治理:网络公共领域的政府之维》,载《电子政务》2019年第2期。
- [12]姚引良等《地方政府网络治理多主体合作效果影响因素研究》,载《中国软科学》2010年第1期。
- [13]赵慧刘君《以用户为中心的信息构建与网络治理——信息构建理论视野下的政府网站信息资源‘去孤岛化’研究》,载《公共管理学报》2013年第1期。
- [15][17]佟丽华《儿童网络安全风险、网络保护的国际化发展及其启示》,载《中国青年社会科学》2018年第1期。
- [16]蒋玲《美国儿童网络隐私保护概况及其启示》,载《四川图书馆学报》2009年第5期。
- [18]虞浔《试论未成年人网络保护立法需处理好的四对关系》,载《预防青少年犯罪研究》2015年第2期。
- [19]刘波等《地方政府网络治理稳定性影响因素研究》,载《公共管理学报》2011年第1期。
- [20]满洪杰《被遗忘权的解析与构建:作为网络时代信息价值纠偏机制的研究》,载《法制与社会发展》2019年第2期。

(责任编辑:王建敏)