

汉坤法律评述

2026 年 9 月 22 日

北京 | 上海 | 深圳 | 杭州 | 武汉 | 海口 | 香港 | 新加坡 | 纽约 | 硅谷 | 伦敦

“蒙以养正”：未成年人网络保护从内容治理走向产品治理

作者：段志超 | 王雨婷 | 刘若愚

2026 年 9 月 18 日，国家互联网信息办公室（以下简称“网信办”）就其组织起草、拟由国务院制定的《国务院关于保障未成年人健康安全使用网络的规定（征求意见稿）》（以下简称“《规定》”）向社会公开征求意见¹。意见反馈截止日期为 2026 年 10 月 17 日。本文将对《规定》中的关键条款进行梳理解读，并讨论其与《未成年人网络保护条例》（以下简称“《条例》”）等现行规定的衔接关系，帮助企业理解新规要点及其相对于现行制度的主要变化。

与《条例》相比，本次《规定》的突出变化并非仅是增加若干未成年人保护义务，而是进一步将未成年人保护嵌入网络产品和服务的技术架构：网络服务提供者首先需要根据服务类型和用户年龄判断有关服务能否提供；在具备未成年人用户识别能力的基础上，对识别出的未成年人采取禁止提供、切换未成年人模式等差异化措施；同时，通过技术标准、备案年度核验和终端进网检测强化落地。对相关企业而言，未成年人保护正在从内容和运营层面的专项合规要求，进一步转化为产品设计、用户识别和系统能力要求。

现行未成年人网络保护体系与《规定》的法律定位

我国现行的未成年人网络保护体系，呈现出基于“上位法-专门法规-其他法规中的专门条款”的多层次格局：

- 《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国未成年人保护法》等法律对未成年人网络保护作出一般性规定。例如，新修订的《网络安全法》第 14 条明确规定，国家支持研发有利于未成年人健康成长的网络产品和服务，并依法惩治利用网络危害未成年人身心健康的活动。《未成年人保护法》则以第五章“网络保护”对未成年人模式、防沉迷、个人信息保护、反网络欺凌等作出系统规定，构成未成年人网络保护的基本法律框架。
- 在行政法规、部门规章及配套规范层面，现行主要规定包括 2019 年施行的《儿童个人信息网络保护规定》²、2024 年施行的《未成年人网络保护条例》³以及 2026 年 3 月施行的《可能影响未成年人身心健康的网络信息分类办法》⁴。其中，《条例》由国务院制定，属于行政法规，是目前未成年

¹ https://www.cac.gov.cn/2026-09/18/c_1791482017777471.htm。

² https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-08/22/content_5458118.htm。

³ https://www.gov.cn/zhengce/content/202310/content_6911288.htm。

⁴ https://www.cac.gov.cn/2026-01/23/c_1770728781060093.htm。

- 人网络保护领域的主要综合性规定，涵盖网络信息内容规范、个人信息保护和网络沉迷防治等方面。《儿童个人信息网络保护规定》属于部门规章，主要规制不满 14 周岁儿童个人信息的收集和处理；《可能影响未成年人身心健康的网络信息分类办法》由多部门联合印发，主要细化相关网络信息的类型和管理要求。
- 此外，《互联网信息服务算法推荐管理规定》《人工智能拟人化互动服务管理暂行办法》（以下简称“《拟人化服务规定》”）《网络暴力信息治理规定》等针对特定网络服务或生态的专项规定也包含涉及未成年人服务的条款。

上述不同层级、不同领域的规定共同构成了我国未成年人网络保护制度体系。

在这一格局下，如按照现稿以国务院规定形式出台，《规定》将属于行政法规，与《条例》处于同一效力层级。内容上，《规定》并非对《条例》的替代，而是在其基础上进一步细化并补强实施机制：一方面，未成年人模式、网络信息和算法治理、学校和监护人责任等较多属于对既有制度的细化、扩围或重申；另一方面，服务分类分层、一般性的未成年人用户识别与自动切换、未成年人模式备案和终端进网检测等安排，则构成此次制度设计的重要增量。更值得注意的是，上述新增机制相互衔接，使未成年人保护逐步形成“服务分类—用户识别—限制或模式切换—备案与核验”的闭环。

《规定》关键条文梳理

《规定》共 25 条，主要围绕网络服务分类、未成年人用户识别、未成年人模式、备案及法律责任作出规定，覆盖网络服务提供者、智能终端产品制造者⁵及应用程序分发平台服务提供者。

一、明确未成年人网络服务的分类分层管理

《规定》进一步建立针对未成年人网络服务的分类分层管理机制。与简单以年龄划线不同，第 4 条和第 5 条根据服务风险、用户年龄及民事行为能力设置不同规则：对于部分高风险服务，原则上不得向任何未成年人提供；对于部分具有现实使用需求但存在较高风险的服务，则以未满 16 周岁为核心年龄界限，要求通过未成年人模式提供。具体而言，第 4 条规定，网络服务提供者不得向未成年人提供以下网络服务：

- 陌生人网络社交服务，但 16 周岁以上且以自身劳动收入为主要生活来源的未成年人除外；
- 虚拟亲属、虚拟伴侣等虚拟亲密关系服务；
- 诱导未成年人沉迷或者危害、可能严重影响未成年人身心健康的网络服务；
- 向未满 16 周岁的未成年人提供网络直播发布服务；
- 法律、行政法规及国家有关规定明确禁止向未成年人提供的其他网络服务。

与此同时，《规定》第 5 条规定，网络服务提供者向未满 16 周岁的未成年人提供网络音视频服务、网络直播发布服务以外的其他网络直播服务、网络游戏服务、网络社交服务、可能影响未成年人认知的人工智能服务，以及其他可能对未成年人具有重要影响的网络服务，应当通过未成年人模式提供。对于 16 周岁以上的未成年人，第 24 条采取鼓励通过未成年人模式提供服务的方式，而非统一设置强制要求。第 24 条同时授权国家网信部门会同国务院有关部门根据未成年人保护需要，适时调整第 4 条和第 5 条所列服务类型。

⁵ 根据《未成年人网络保护条例》第五十九条，智能终端产品，是指可以接入网络、具有操作系统、能够由用户自行安装应用程序的手机、计算机等网络终端产品。

因此，上述“禁止提供”与“强制模式”的服务清单并非完全静态，相关企业还需要持续关注服务功能演变以及监管分类的动态调整。

AI 服务是这一分类体系中尤其值得关注的部分。《规定》一方面延续现有《生成式人工智能服务管理暂行办法》关于防范未成年人过度依赖或者沉迷的要求，以及《拟人化服务规定》关于未成年人身份识别、未成年人模式、虚拟亲密关系和情感依赖风险治理等更具体的规则；另一方面，又将“可能影响未成年人认知的人工智能服务”纳入一般网络服务的分类分层框架。相比仅针对生成式 AI 或拟人化互动服务的专项规则，这一表述的潜在覆盖面更广。对于嵌入内容生成、推荐、搜索、学习辅助或人机交互等 AI 功能的在线服务，是否构成“可能影响未成年人认知的人工智能服务”，将成为后续较为关键的适用判断。

二、强化网络服务提供者的未成年人识别与模式切换义务

与前述分类规则相配套，《规定》第 6 条要求网络服务提供者具备未成年人用户识别能力，并依法综合运用法定身份证件、国家网络身份认证公共服务、分布式数字身份认证公共服务、非存储式一次性人脸核验、行为特征识别等方式提升识别准确性，同时保障未成年人个人信息安全。实名或者年龄核验此前已存在于网络游戏、网络直播和拟人化互动服务等特定场景；《规定》的重要变化在于，将“具备未成年人用户识别能力”上升为网络服务提供者的一般性要求，并与第 4 条、第 5 条的服务分类规则直接衔接。

对于现有年龄识别机制不足以支持上述分类管理的网络服务提供者，这可能意味着需要补充或强化对存量用户的年龄识别措施。不过，《规定》并未直接要求所有网络服务提供者对全部存量用户重新进行统一的年龄核验，也未规定不同风险场景下必须采取何种识别方式或识别强度。因此，企业是否需要对存量用户重新核验、应在何种节点触发更强的年龄验证，以及行为特征识别等方式可以在多大程度上单独作为判断依据，仍有待配套规则和监管实践进一步明确。

《规定》第 9 条进一步将识别结果与产品动作直接挂钩：对于经实名认证或者识别为未成年人的用户，不得向其提供第 4 条禁止的网络服务；提供第 5 条所列服务的，应当切换至未成年人模式。同时，网络服务提供者应设置申诉渠道并及时核验，对符合条件的用户解除有关措施。由此，第 6 条的“识别能力”与第 9 条的“自动限制/模式切换”形成直接衔接。自动切换和申诉机制此前已见于《拟人化服务规定》等专项规定，《规定》则将其扩展至更广泛的网络服务场景。

三、智能终端产品制造者和应用程序分发平台的入口管理责任

《规定》第 10 条进一步强化并具体化智能终端产品制造者与应用程序分发平台的入口治理责任。智能终端产品制造者承担未成年人保护义务并非首次提出：《条例》第 6 条已将其纳入义务主体，第 19 条还要求智能终端产品在出厂前安装未成年人网络保护软件，或者以显著方式告知用户安装渠道和方法；应用程序分发平台的联动和适龄管理要求此前也已见于相关建设指南和技术标准。因此，此次变化更准确地说，是将既有的终端侧、分发侧保护要求进一步法定化、具体化和可核验化。与直接提供内容或服务的网络服务提供者不同，智能终端产品制造者和应用程序分发平台主要承担入口控制和基础设施治理责任。《规定》第 10 条要求终端具备未成年人模式联动、一键切换、退出核验、防绕过以及使用时段、时长、功能和内容管理等功能；应用程序分发平台则需履行上架审核、日常管理、应急处置、适龄范围评估等责任，并限制不符合适用年龄的应用程序下载、安装。

四、明确未成年人模式的技术标准依据

《规定》第 11 条要求未成年人模式符合国家有关规定和标准，并要求国家网信部门会同有关部门建立

健全相关技术标准和规范。如《规定》正式文本保留该规定，相关标准将成为判断未成年人模式是否符合监管要求的重要依据。2024 年网信办曾发布《移动互联网未成年人模式建设指南》，就未成年人模式的建设提出总体方案。目前，相关配套的技术规范包括但不限于 2025 年 3 月 1 日起实施的《智能移动终端 未成年人保护通用规范》（GB/T 44445-2024）⁶，以及将于 2026 年 12 月 1 日起实施的《网络安全技术 移动互联网未成年人模式技术要求》（GB/T 47694-2026）⁷。

其中，智能手机、平板电脑等智能移动终端的研发制造企业应重点关注现行的 GB/T 44445-2024。其围绕未成年人保护模式设置、内容及应用管理、使用时间管理、监护管理以及个人信息保护等方面提出技术要求，可视为终端侧落实未成年人网络保护要求的重要技术基础。而即将生效的 GB/T 47694-2026 则分别针对智能移动终端、移动互联网应用程序和应用程序分发平台规定未成年人模式的技术要求，包括一键启动和退出、使用时长管理等功能，并明确三类提供者之间的联动要求。上述两项标准均为推荐性国家标准，但鉴于《规定》第 11 条直接要求未成年人模式符合国家有关规定和标准，其在新规正式实施后的合规评价和技术落地中的重要性预计将明显提升。

此外，另有两项正在制定中的标准与《规定》存在较强相关性。一是目前处于审查阶段的《数据安全技术 未成年人个人信息网络保护要求》。该标准聚焦未成年人个人信息网络保护，尤其包括年龄识别与验证等技术要求。二是目前处于征求意见阶段的《网络安全技术 人工智能技术涉及未成年人应用安全指南》，该标准针对 AI 技术涉及未成年人的应用场景提出安全指引。这两项技术标准后续有望与《规定》中关于未成年人用户识别、AI 安全应用等要求形成衔接，也值得相关企业持续关注。

五、建立未成年人模式备案、核验与进网检测机制

《规定》第 12 条规定，提供未成年人模式的智能终端产品制造者和网络服务提供者，应当将未成年人模式的设置及功能情况向省级网信部门备案。对于未成年人用户数量巨大且对未成年人群体具有显著影响的网络平台服务提供者，则需要通过省级网信部门向国家网信部门备案，并提交未成年人模式建设和服务使用情况报告。网信部门将对备案材料实施年度核验。此外，《规定》要求国务院电信主管部门将移动智能终端未成年人模式纳入电信设备进网许可检测，并会同国家网信部门制定相关检测项目。

第 12 条提出的未成年人模式备案、年度核验与终端进网检测机制，是《规定》中尤为值得关注的一项制度性变化。相较现行规则主要通过法定义务、建设指南和技术标准规范未成年人模式，本次草案进一步引入备案、年度核验以及终端进网许可检测机制，使未成年人模式的监管从原则性义务和技术指引进一步走向标准化建设、备案管理和监管核验。对于产品设计较复杂、未成年人用户规模较大的企业，这也意味着未成年人模式不再只是上线前的产品功能问题，而可能成为需要持续维护、定期接受核验的合规事项。

六、细化网络服务提供者的算法与信息治理义务

在信息内容方面，《规定》第 7 条要求网络服务提供者加强用户发布信息管理，对制作、复制、发布、传播可能影响未成年人身心健康的网络信息的行为依法采取处置措施。在未成年人模式下，平台不得呈现危害或者可能影响未成年人身心健康的网络信息；发现未成年人用户存在自残、自杀等威胁生命健康的极端情境时，应采取必要措施干预，并及时联系监护人或者紧急联系人。此前，《条例》已对网络信息内容治理作出较为详细的安排，《拟人化服务规定》也已设置极端情境干预要求，因此本条主要是在现行制度基础上将

⁶ <https://openstd.samr.gov.cn/bzgk/std/newGbInfo?hcno=C589B85DCA8549CD71C8ECB8458A73C0>。

⁷ <https://openstd.samr.gov.cn/bzgk/std/newGbInfo?hcno=F749B721A355B3D88FC8F113523F51A8>。

相关要求进一步细化并扩展至一般网络服务。

同时,《规定》第8条从产品设计和治理机制角度对算法模型作出规范,要求网络服务提供者建立算法机制机理审核、科技伦理审查、信息内容管理、网络和数据安全管理等制度,配备相应技术措施和人员,并不得设置诱导未成年人情感依赖、沉迷或者过度消费的算法模型。《互联网信息服务算法推荐管理规定》此前已要求算法推荐服务提供者履行未成年人保护义务并不得诱导未成年人沉迷;相比之下,《规定》第8条的表述并不限于“算法推荐服务”,并进一步明确情感依赖和过度消费等风险。因此,对于采用生成式AI、拟人化交互或者其他算法模型的服务,算法和模型层面的未成年人保护将更直接地进入产品设计和内部治理要求。

七、构建政府、平台、终端、学校及家庭的协同治理机制

除企业主体义务外,《规定》第12条至第17条还明确了有关主管部门、学校、监护人和社会组织等主体的职责,包括未成年人模式备案、终端进网许可检测、网络游戏防沉迷、学校网络安全教育以及涉未成年人网络违法犯罪治理等。学校应加强教师培训,提高对未成年人网络沉迷的识别和干预能力;监护人则应提高网络素养,加强教育、示范、引导和监督,并协助未成年人开启和使用未成年人模式。整体而言,这一部分主要延续并细化《未成年人保护法》和《条例》已经确立的协同治理框架。

八、设置较为严格的法律责任与处罚体系

《规定》第18条至第20条针对不同违法行为设置了分层法律责任。违反禁止性网络服务、未成年人模式、用户识别等核心义务的,除责令改正、警告、没收违法所得外,违法所得达到100万元以上的,可处违法所得1倍以上10倍以下罚款;没有违法所得或者违法所得不足100万元的,罚款最高可达100万元。违反申诉处理要求的,罚款最高可达50万元;违反智能终端设备、应用分发平台安全管理或者备案要求的,罚款最高可达100万元。直接责任人员最高可处10万元罚款;拒不改正或者情节严重的,还可采取暂停业务、停业整顿、关闭网站或者应用程序、吊销相关许可或者营业执照等措施,并可能依法承担民事、治安管理或者刑事责任。

结语: 未成年人保护正进一步成为产品架构层面的基础合规要求

人工智能功能的广泛嵌入正在拓展未成年人保护规则可能触及的业务边界。随着AI被嵌入内容生成、信息推荐、搜索、学习辅助、人机交互等各类在线服务,《规定》的潜在适用范围可能并不限于专门面向未成年人的产品或服务。对于大量通用型在线产品而言,未成年人保护可能从某一特定产品线的专项合规事项,逐步转化为产品设计阶段需要普遍考虑的基础性要求。

真正的合规难点并不只是某一个年龄门槛,而在于多项判断标准需要落实到同一套产品和运营流程中。企业需要在未成年人保护整体框架下区分14周岁、16周岁和18周岁等不同年龄标准对应的要求,同时根据自身作为网络服务提供者、智能终端产品制造者或者应用程序分发平台服务提供者的不同角色确定相应义务。更具挑战的是,何时需要主动识别用户年龄、是否必须提供未成年人模式、识别结果如何触发服务限制或者模式切换、何时以及如何取得监护人同意等问题,均需要结合具体服务功能、用户群体和个人信息处理活动作出判断,难以脱离具体业务场景形成统一答案。

鉴于《规定》目前仍处于征求意见阶段,正式文本及具体实施安排仍可能调整。但从现稿看,相关企业已经可以围绕产品和系统能力提前开展差距分析,为后续规则实施预留必要的调整空间。

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：

段志超

电话： +86 10 8516 4123

Email: kevin.duan@hankunlaw.com