

上海市律师协会
数据合规与网络安全专业委员会

(2025 年 12 月)

目录

一、 法规速递.....	3
《网络数据安全风险评估办法（征求意见稿）》	3
《互联网平台价格行为规则》	9
《关于报送未成年人个人信息保护合规审计情况的公告》	20
二、 实务解读.....	22
1. 线下收的儿童信息，要做未保审计吗？	22
2. 未成年人个人信息保护合规审计及其报送工作的法律实务问题	24

一、法规速递

《网络数据安全风险评估办法（征求意见稿）》

发文机关：国家互联网信息办公室

发布时间：2025.12.06

生效时间：待定

第一条 为了规范网络数据安全风险评估活动，保障网络数据安全，促进网络数据依法合理有效利用，根据《中华人民共和国数据安全法》、《中华人民共和国网络安全法》、《网络数据安全条例》等法律法规，制定本办法。

第二条 在中华人民共和国境内开展网络数据安全风险评估，应当遵守本办法。法律、行政法规、部门规章另有规定的，依照其规定。

本办法所称网络数据安全风险评估（以下简称风险评估），是指对网络数据和网络数据处理活动安全进行的风险识别、风险分析和风险评价等活动。

第三条 国家网信部门在国家数据安全工作协调机制指导下，统筹各地区、各部门开展风险评估，加强工作协调、信息共享。

第四条 各有关主管部门应当按照“谁管业务、谁管业务数据、谁管数据安全”的原则，定期组织开展本行业、本领域风险评估，可以根据工作需要对本行业、本领域的重要数据处理者开展风险评估情况进行检查，并于每年 1 月底前向国家网信部门报送年度风险评估及检查计划。

省级网信部门统筹省级有关部门制定本行政区域年度风险评估及检查计划,按照前款要求报送国家网信部门。

第五条 国家网信部门在国家数据安全工作协调机制指导下,统筹有关主管部门和省级网信部门报送的年度风险评估及检查计划,避免重复评估、重复检查。

各有关部门开展检查不得向被检查的网络数据处理者收取费用。

第六条 处理重要数据的网络数据处理者(以下简称重要数据处理者)应当每年度对其网络数据处理活动开展风险评估。重要数据安全状态发生重大变化可能对数据安全造成不利影响的,应及时对发生变化及其影响的部分开展风险评估。

鼓励处理一般数据的网络数据处理者(以下简称一般数据处理者)至少每3年开展一次风险评估。

第七条 风险评估工作应当按照《网络数据安全条例》有关要求和《数据安全 数据安全风险评估方法》(GB/T 45577)等有关国家标准开展。有关主管部门对本行业、本领域风险评估工作另有规定的,从其规定。

第八条 网络数据处理者可以自行或者委托第三方评估机构(以下简称评估机构)开展风险评估。

网络数据处理者自行开展风险评估,应当指定专人负责。网络数据处理者委托评估机构开展风险评估,应当优先选择通过认证的评估机构,并通过订立合同或者其他具有法律效力的文件等方式明确双方的权利、责任和保密义务等。

第九条 经国务院认证认可监督管理部门依法批准的具有数据安全服务认证资质的认证机构，可按照《数据安全技术 数据安全评估机构能力要求》（GB/T 45389）等有关国家标准、行业标准对评估机构开展认证。

第十条 评估机构开展风险评估应当遵守法律法规，公正客观地作出风险判断，并对所出具的风险评估报告真实性、有效性、完整性负责，不得再委托其他机构开展风险评估。

第十一条 同一评估机构及其关联机构不得连续 3 次以上对同一网络数据处理者开展风险评估。

第十二条 评估机构在风险评估过程中发现网络数据处理活动存在重大数据安全风险的，应当及时通报网络数据处理者，并按照规定向省级以上网信部门、有关主管部门报告。

评估机构及其工作人员应当对在风险评估过程中获得的数据、商业秘密、保密商务信息等依法予以保密，不得泄露或者非法向他人提供，在风险评估工作结束后及时删除相关信息。

第十三条 重要数据处理者开展年度风险评估应当按照本办法附件模板编制评估报告，一般数据处理者可以参照本办法附件模板编制评估报告。有关主管部门对风险评估报告模板另有规定的，从其规定。

风险评估报告至少保存 3 年。

第十四条 重要数据处理者应当在年度风险评估完成后的 10 个工作日内按照有关主管部门要求报送评估报告。主管部门不明确的，向省级网信部门或者国家网信部门报

送。

有关主管部门应当公开评估报告报送渠道和联系方式，及时接收重要数据处理者报送的评估报告，自收到评估报告之日起的 10 个工作日内将报告通报同级网信部门。国家网信部门汇总相关报告并报送国家数据安全工作协调机制。

省级以上网信部门和有关部门可对网络数据处理者的评估报告真实性、准确性进行抽查核验，网络数据处理者应当配合开展抽查核验。

第十五条 省级以上网信部门和有关部门在风险评估报告核验、监督检查等工作中发现网络数据处理者有以下情形之一的，应当要求其委托通过认证的评估机构开展风险评估：

- （一）网络数据处理活动存在较大安全风险的；
- （二）发生网络数据安全事件，导致重要数据或者大规模个人信息泄露、被窃取的；
- （三）网络数据处理活动可能危害国家安全、公共利益的；
- （四）国家网信部门或者有关部门规定的其他情形。

对同一网络数据安全事件或者风险，不得重复要求网络数据处理者委托评估机构开展风险评估。

第十六条 网络数据处理者按照有关部门要求委托评估机构开展风险评估的，应当履行下列义务：

(一)为评估机构开展风险评估工作提供必要支持,包括为风险评估人员提供访问网络数据设施、网络数据、系统及操作日志记录权限等;

(二)在限定时间内完成风险评估,承担评估费用,情况复杂的,报有关部门批准后可以适当延长;

(三)在完成风险评估后将评估机构出具的评估报告报送有关部门,评估报告应当由评估机构主要负责人、风险评估负责人签字并加盖机构公章;

(四)按照有关部门要求对风险评估中发现的问题进行整改,在整改完成后15个工作日内,向有关部门报送整改情况报告。

网络数据处理者不得以任何方式要求或者示意评估机构出具不实或者不当的评估报告。

第十七条 有关部门在组织风险评估工作中发现存在可能危害国家安全、公共利益的网络数据处理活动,应当责令网络数据处理者进行整改;对整改不到位、拒不整改的网络数据处理者,可以采取要求其停止处理重要数据等措施。

第十八条 各地区、各部门应当加强风险信息共享和协同处置,及时处置风险评估工作中发现的安全风险和问题,并按照有关规定及时报告。

省级网信部门统筹协调本行政区域内风险信息共享和协同处置工作,于每年3月底前向国家网信部门报送上一年度风险信息处置情况,国家网信部门汇总相关情况报送国家数据安全工作协调机制。

第十九条 任何组织、个人有权对风险评估中的违法违规活动向有关部门进行投诉、

举报，收到投诉、举报的部门应当依法及时处理。

第二十条 省级以上网信部门和有关部门发现网络数据处理者未按规定开展风险评估的，应当依据《中华人民共和国数据安全法》等法律法规予以处置处罚。

发现评估机构违反本办法开展风险评估的，省级以上网信部门和有关部门应当责令其进行整改；情节严重的，可以限制或者禁止其开展风险评估活动，追究相关人员责任，并予公布；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十一条 风险评估、网络安全等级保护测评、数据安全认证、个人信息保护合规审计、商用密码应用安全性评估等内容重合的，相关结果可以互相采信，避免重复评估、审计、认证。

第二十二条 重要数据处理者提供、委托处理、共同处理重要数据前进行风险评估，可以参照本办法有关规定执行。

第二十三条 核心数据处理者的风险评估，按照国家有关规定执行。

第二十四条 开展涉及国家秘密、工作秘密的风险评估活动，按照《中华人民共和国保守国家秘密法》等法律、行政法规及国家保密规定执行。

第二十五条 本办法自 年 月 日起生效。

附件：网络数据安全风险评估报告

《互联网平台价格行为规则》

发文机关：国家发展和改革委员会,国家市场监督管理总局,国家互联网信息办公室

发布时间：2025.12.09

生效时间：2026.04.10

第一章 总则

第一条 为健全互联网平台常态化价格监管机制，规范相关价格行为，保护消费者和经营者合法权益，推动平台经济创新健康发展，根据《中华人民共和国价格法》、《中华人民共和国电子商务法》、《中华人民共和国反不正当竞争法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国网络安全法》、《中华人民共和国个人信息保护法》等法律法规，制定本规则。

第二条 平台经营者、平台内经营者在中华人民共和国境内通过互联网平台等信息网络销售商品或者提供服务等经营活动中的价格行为，适用本规则。

本规则所称平台经营者，是指提供网络经营场所、交易撮合、信息发布等平台服务的法人或者非法人组织；平台内经营者，是指通过平台销售商品或者提供服务的经营者。

本规则所称价格行为，是指平台经营者、平台内经营者在销售商品或者提供服务过程中与价格相关的行为，包括制定或者变更价格、价格标示、收取费用、实施补贴等行为。价格包括商品价格和服务价格。

第三条 平台经营者、平台内经营者实施价格行为应当遵循合法合规、公平诚信、规范透明、自愿平等的原则，充分维护交易相对人的知情权、自主选择权和公平交易权等合法权益。

第二章 经营者自主定价

第四条 平台经营者、平台内经营者依法行使自主定价权，合理制定价格。平台经营者和平台内经营者之间，平台经营者、平台内经营者与消费者之间应当通过合同、订单等方式约定、变更价格。

鼓励平台经营者、平台内经营者创新技术和商业模式，提升产品和服务质量，惠及广大消费者，并合法获得利润。

第五条 平台内经营者在不同平台销售商品或者提供服务的，依法自主定价。平台经营者不得违反《中华人民共和国电子商务法》第三十五条规定，采取提高收费标准、增加收费项目、扣除保证金、削减补贴或者优惠、限制流量、搜索降序、算法降权、屏蔽店铺、下架商品或者服务等措施，对平台内经营者的价格行为进行下列不合理限制或者附加不合理条件：

（一）强制或者变相强制平台内经营者降价或者以让利、返现等方式进行促销；

（二）强制或者变相强制平台内经营者在该平台销售商品或者提供服务不得高于在其他销售渠道的价格；

（三）强制或者变相强制平台内经营者开通自动跟价、自动降价或者类似系统；

（四）其他限制平台内经营者自主定价权的行为。

基于平台商业模式由平台经营者实行统一定价的除外。

第六条 平台经营者向平台内经营者收费,应当遵循公平、合法和诚实信用的原则,根据经营成本,基于服务协议、交易规则等,充分考虑平台内经营者经营状况,合理制定收费标准并公示,不得违反相关法律法规规章。平台经营者不得对平台内经营者收取不合理费用。

平台经营者新增或者变更收费项目、规则、标准等,应当在首页显著位置公开征求平台内经营者的意见,征求意见时间不少于七日。对平台内经营者有重大影响的,应当制定合理过渡措施。平台内经营者不接受修改内容,要求退出平台的,平台经营者不得阻止,平台经营者和平台内经营者按照修改前的协议承担相关责任。

第三章 经营者价格标示行为

第七条 平台经营者、平台内经营者应当对销售的商品或者提供的服务实行明码标价,遵守以下规定:

(一)在网站、应用程序(APP)、小程序等应用场景,通过网络页面、电子文档等方式明确标示价格或者收费标准;

(二)销售商品应当标示商品的品名、价格和计价单位,同一品牌或者种类的商品,因规格、产地、等级等特征不同而实行不同价格的,应当分别标示品名;提供服务应当标示服务项目、服务内容以及价格或者计价方法;

(三)以显著方式标示商品的运输或者寄递费用、配送方式、发货时间、支付方式等与价格有关的内容,包括其他不可避免的收费。

平台经营者、平台内经营者不得违反《中华人民共和国价格法》第十三条规定,在标价之外加价、收取任何未予标明的费用。

第八条 平台经营者、平台内经营者对不同交易条件的消费者实行不同价格的，应当在服务页面显著位置公开相关规则，如有变动应当及时更新。

平台经营者、平台内经营者实施分时定价等动态定价的，应当在服务页面显著位置公开动态定价规则，对影响价格的因素进行明确说明。采取在固定价格基础上动态增加额外服务费形式的，应当区分标示价格和额外服务费。

第九条 平台经营者、平台内经营者销售商品，同时有偿提供搬运、安装、调试、延长保修期等附带服务的，应当在显著位置对附带服务进行明码标价。附带服务不由销售商品的经营者提供的，应当以显著方式区分标记或者说明。

第十条 平台经营者、平台内经营者开展价格促销活动，应当以方便消费者认知的方式标明促销价格或者价格促销规则，并遵守以下规定：

（一）在页面显著位置公示促销规则、活动期限、适用范围等；

（二）真实标明折价、减价基准；

（三）通过积分、礼券、兑换券、代金券、预付款等折抵价款的，应当以显著方式标明计算的具体办法。

第十一条 平台经营者应当公平公正开展补贴促销，不得虚假、夸大宣传补贴金额和力度。

平台经营者开展补贴促销，应当在网站或者应用程序（APP）相应活动页面显著位置标示补贴及相关促销活动规则，明确补贴对象、补贴方式、参与条件、起止时间等信

息。

第十二条 平台经营者、平台内经营者标示预估价格的,应当公开预估价格的构成,充分提示预估价格与最终结算价格之间可能存在差异;显示的预估价格有支付方式等限制条件的,应当以显著方式提前向消费者清晰提示。

第十三条 平台经营者应当根据商品或者服务的价格、销量、信用等以多种方式向消费者显示商品或者服务的搜索结果;对于竞价排名的商品或者服务,应当显著标明“广告”。

平台经营者开展竞价排名或者提供排名推荐服务的,应当向参与竞价的平台内经营者告知搜索排序、推荐和竞价排名的规则。

第三章 经营者价格竞争行为

第十四条 平台经营者、平台内经营者不得违反《中华人民共和国价格法》第十四条第二项规定,以排挤竞争对手或者独占市场为目的,以低于成本的价格销售商品或者提供服务,扰乱正常的生产经营秩序,损害国家利益或者其他经营者合法权益。降价处理鲜活商品、季节性商品、积压商品、临期商品等商品,或者有正当理由降价提供服务的除外。

平台经营者不得强制或者变相强制平台内经营者按照其定价规则,以低于成本的价格销售商品或者提供服务,扰乱市场竞争秩序。

平台经营者的商业模式系对用户长期免费的,且有利于推动创新进步、有利于提升经营者和消费者长远福利的,可以不认定为违反《中华人民共和国价格法》第十四条第二项规定。

第十五条 平台经营者、平台内经营者不得违反《中华人民共和国消费者权益保护法实施条例》第九条规定，在消费者不知情的情况下，基于支付意愿、支付能力、消费偏好、消费习惯等信息，运用数据和算法、平台规则等手段，对同一商品或者服务在同等交易条件下设置不同的价格或者收费标准。

平台经营者不得违反《中华人民共和国价格法》第十四条第五项规定，对平台内经营者实施价格歧视。

第十六条 平台经营者、平台内经营者不得违反《中华人民共和国价格法》第十四条第一项规定，利用平台规则、数据和算法等手段，相互串通，操纵市场价格，损害其他经营者、消费者合法权益。

第十七条 平台经营者、平台内经营者不得违反《中华人民共和国价格法》第十四条第三项规定，利用以下手段，捏造、散布涨价信息，哄抬价格，推动商品价格过高上涨：

（一）捏造货源紧张或者市场需求激增信息并散布；

（二）捏造其他经营者已经或者准备提价信息并散布；

（三）散布信息含有欺骗性用语或者误导性用语，推高价格预期；

（四）无正当理由不及时将商品对外销售，超出正常的存储数量或者存储周期，大量囤积市场供应紧张、价格发生异常波动的商品，经告诫仍继续囤积；

（五）强制搭售商品，变相大幅度提高商品价格；

(六) 利用其他手段哄抬价格，推动商品价格过快、过高上涨。

在突发事件发生期间，平台经营者、平台内经营者销售应急物资和重要民生商品，应当合理制定价格，不得实施以下行为：

(一) 在成本未明显增加时大幅度提高商品价格，或者成本虽有增加但商品价格上涨幅度明显高于成本增长幅度；

(二) 未提高商品价格，但不合理大幅度提高运输费用或者收取其他不合理费用。

第十八条 平台经营者、平台内经营者销售商品或者提供服务时，不得违反《中华人民共和国价格法》第十四条第四项规定实施下列行为：

(一) 谎称商品和服务价格为政府定价或者政府指导价；

(二) 以低价诱骗消费者或者其他经营者，以高价进行结算；

(三) 通过虚假折价、减价或者价格比较等方式销售商品或者提供服务；

(四) 销售商品或者提供服务时，使用欺骗性、误导性的语言、文字、数字、图片或者视频等标示价格以及其他价格信息；

(五) 无正当理由拒绝履行或者不完全履行价格承诺；

(六) 不标示或者显著弱化标示对消费者或者其他经营者不利的价格条件，或者虚构、篡改、删除网络交易实际成交价格记录，诱骗消费者或者其他经营者与其进行交易；

(七) 通过积分、礼券、兑换券、代金券等折抵价款时，拒不按约定折抵价款；

(八) 其他价格欺诈行为。

第十九条 平台经营者不得违反《中华人民共和国价格法》第十四条第四项规定，实施下列行为，损害消费者和其他经营者的利益：

(一) 在平台首页或者其他显著位置标示的商品或者服务的价格低于在详情页面标示的价格；

(二) 公布的促销活动范围和规则与实际促销活动范围和规则不一致；

(三) 利用技术手段等强制平台内经营者进行虚假的或者使人误解的价格标示；

(四) 其他虚假或者使人误解的价格标示和价格促销行为。

第四章 消费者价格权益保护

第二十条 平台经营者、平台内经营者销售商品或者提供服务时，应当严格依照法律法规和合同约定向消费者收取相关费用。平台经营者、平台内经营者提供以下商品或者服务，应当以显著方式向消费者展示相关选项，并提供便捷的取消途径：

(一) 提供免密支付服务；

(二) 搭售保险、交通服务、其他合作平台服务、退票服务、延误补偿等额外服务或者商品；

(三) 设置自动续期、自动扣款。

平台经营者、平台内经营者采取自动续期、自动扣款方式收费的，每次扣款应当提前将扣款时间、金额、取消途径以显著方式提醒并通知消费者，允许消费者随时取消自动续期、自动扣款。收费标准发生变化的，应当一并通知消费者。

第二十一条 平台经营者、平台内经营者销售商品或者提供服务，不得违反《中华人民共和国价格法》第十四条第六项规定，采取抬高等级或者压低等级、虚假提高数量或者时长等手段，变相提高或者压低价格。

第二十二条 鼓励平台经营者建立价格争议在线解决机制，制定并公示价格争议解决规则，公平公正解决价格争议。

鼓励平台经营者建立商品质量承诺和担保制度，督促平台内经营者履行商品质量和义务，有效化解消费纠纷。

第五章 监督机制

第二十三条 发展改革、市场监管、网信部门依职责对平台经济领域价格行为开展监管。

发展改革、市场监管、网信部门可以会同相关部门对平台经营者、平台内经营者进行提醒、告诫和约谈，必要时，省级以上发展改革、市场监管、网信部门可以调查了解平台经营者、平台内经营者的经营情况。平台经营者、平台内经营者应当按照发展改革、市场监管、网信部门的要求，如实提供所需信息。

市场监管部门对平台经营者、平台内经营者相关经营行为开展监督检查，依法查处违法行为。

第二十四条 平台经营者应当加强价格自律，按照以下要求建立健全价格行为合规管理制度：

（一）完善内部合规管理制度，规范自身价格行为；

（二）健全平台管理规则，引导平台内经营者合规经营；

（三）设立、公示价格问题投诉渠道，及时采取必要措施制止违规行为；

（四）妥善保存平台内有关价格和交易信息，积极协助市场监管部门查处价格违法行为；

（五）建立平台内商品质量管控制度，开展商品质量抽检，及时进行质量安全风险提示，处置质量违规等行为；

（六）建立价格监督员制度，对平台内价格行为进行内部监督；

（七）加强网络数据安全保护，在价格行为中依法依规处理个人信息；

（八）依法履行价格行为有关算法备案手续，配合网信等有关部门开展安全评估和监督检查工作。

第二十五条 行业协会、商会应当积极发挥行业自律作用，依法引导平台经营者、平台内经营者自觉规范价格行为。鼓励行业协会、商会与平台经营者建立沟通协商机制，

更好维护平台内经营者特别是中小微企业合法权益。

第二十六条 平台经营者、平台内经营者违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，根据《中华人民共和国行政处罚法》的规定不予行政处罚。

第六章 附则

第二十七条 自建网站经营者以及其他参与平台经济经营者的价格行为，参照适用本规则。

第二十八条 本规则由国家发展改革委、市场监管总局、国家网信办依职责负责解释。

第二十九条 本规则自 2026 年 4 月 10 日起施行，有效期为 5 年。

《关于报送未成年人个人信息保护合规审计情况的公告》

发文机关：国家互联网信息办公室

发布时间：2025.12.29

生效时间：2025.12.29

根据《中华人民共和国个人信息保护法》《未成年人网络保护条例》《个人信息保护合规审计管理办法》等法律法规规章规定，现就报送未成年人个人信息保护合规审计情况有关事项公告如下：

一、报送要求

根据《未成年人网络保护条例》第三十七条规定，个人信息处理者应当自行或者委托专业机构每年对其处理未成年人个人信息遵守法律、行政法规的情况进行合规审计，并向所在地设区的市级网信部门报送合规审计情况。

二、报送时间

处理未成年人个人信息的个人信息处理者，应当于每年 1 月底前报送上一年度未成年人个人信息保护合规审计情况。

三、报送方式

未成年人个人信息保护合规审计情况报送工作采用线上方式。请直接访问“个人信息保护业务系统”（<https://grxxbh.cacdtsc.cn>），按照系统首页提供的《未成年人个人信息保护合规审计情况报送系统填报说明（第一版）》，报送合规审计情况有关材料，也可从中国网信网（<https://www.cac.gov.cn>）首页“全国网信政务办事大厅”栏目访问“个

人信息保护业务系统”。

四、法律责任

未按照《中华人民共和国个人信息保护法》《未成年人网络保护条例》《个人信息保护合规审计管理办法》等法律法规规章的规定开展未成年人个人信息保护合规审计并报送合规审计情况的，依照有关法律法规规章的规定处理。

特此公告。

二、实务解读

1. 线下收的儿童信息，要做未保审计吗？

供稿人：潘永建（上海市通力律师事务所）、邓梓珊（上海市通力律师事务所）、嵇若琳（上海市通力律师事务所）

许多企业在评估个人信息审计的必要性和频率时，往往会忽视一个重要的因素：处理未成年人个人信息的企业需要每年进行未成年人个人信息保护合规审计（简称“未保审计”）并向政府进行报送。而近日网信办公布的《关于报送未成年人个人信息保护合规审计情况的公告》（“公告”），又给广大企业进行了一次“强提醒”。

《公告》要求每年1月底之前向市级网信办报送上一年度未保审计的情况。报送的要求是比较明确的，但核心的问题在于，到底哪些企业，哪些情况需要进行每年一次的未保审计？

《公告》的表述是“处理未成年人个人信息的个人信息处理者，应当……报送……”。那么是不是只要企业有未成年人的个人信息，就应当进行未保审计并进行报送呢？仅从法律规定来看，答案是否定的。

未保审计的法律义务源于《未成年人网络保护条例》（“条例”）第37条：“个人信息处理者应当……每年对其处理未成年人个人信息……进行审计，并将审计情况及时报告网信等部门”。虽然《条例》并未限定应当进行未保审计的个人信息处理者的范围，但从体系解释的角度，既然未保审计的义务规定于旨在保护网络空间的未成年人个人信息的《条例》，那么理论上未保审计的范围也应当限于“网络”的范围。按此解释，使用APP、网站收集的信息当然落入《条例》，但一些纯线下的未成年人个人信息收集、处理行为，似乎可以不落入《条例》的范围。例如，企业

在线下活动中通过现场填表的方式收集儿童个人信息，应不落入未保审计的范围。但需要注意的是，中国法律下的“网络”是一个非常宽泛的概念，且不仅仅包括互联网，也包括企业的内网和信息系统，且监管在实践中也可能将《条例》进行宽泛解释。因此，即使是线下收集的未成年人个人信息，如果涉及到用信息系统存储、处理这些个人信息，或是通过网络进行传输，仍然可能落入《条例》的范畴。在上述示例中，如果企业将线下活动收集的儿童个人信息录入企业的信息系统，或者通过企业内网或互联网对这些个人信息进行传输，又或者企业在人力资源管理的过程中要求员工通过邮件或信息系统的方式填报子女的个人信息，这些仍然可能属于需要进行未保审计的个人信息处理活动。

因此，建议企业在判断是否需要未保审计时采取审慎的态度。如果未成年人个人信息可能以任何形式通过网络进行收集、传输、存储、共享等的，建议企业按照《条例》对这部分个人信息处理行为进行未保审计，并进行报送。即便是纯线下的未成年人个人信息处理活动，也别忘了应当纳入整体的个人信息保护合规审计范围进行审计。

2. 未成年人个人信息保护合规审计及其报送工作的法律实务问题

供稿人：黄春林（上海市汇业律师事务所）、袁姜涛（上海市汇业律师事务所）、钱静雯（上海市汇业律师事务所）

2025 年 12 月 29 日，国家网信办发布《关于报送未成年人个人信息保护合规审计情况的公告》（下称“报送公告”），明确处理未成年人个人信息的个人信息处理者，应当于每年 1 月底前报送上一年度未成年人个人信息保护合规审计情况。

情况报送工作及专项审计要求的直接法律依据是 2024 年 1 月 1 日实施的《未成年人网络保护条例》。根据《未成年人网络保护条例》第 37 条规定，“个人信息处理者应当自行或者委托专业机构每年对其处理未成年人个人信息遵守法律、行政法规的情况进行合规审计，并向所在地设区的市级网信部门报送合规审计情况。”

结合类似项目经验，我们简要解读情况报送工作的相关实务问题如下，仅供参考。

一、关于未成年人个人信息的法律认定

根据《未成年人保护法》，未成年人是指未满十八周岁的中国公民。因此，审计的主体对象是未成年人，而不是《儿童个人信息网络保护规定》规定的不满十四周岁的儿童。绝大多数企业的用户协议、隐私政策明示不向儿童提供服务，也限制 14 周岁以下儿童注册会员，但仍然可能会处理十四至十八周岁的未成年人的个人信息（根据《个人信息保护法》规定，该人群的个人信息不必然是敏感个人信息）。在申报情况表中，也是要求将儿童个人信息和未成年人个人信息分列报送。

尤为关键的是，参照《儿童个人信息网络保护规定》第二十八条的立法精神，未成年人个人信息的识别应当坚持主观标准，即判断某类信息是否属于未成年人个人信息，核心在于个人信息处理者能否识别或应当能够识别所处理的个人信息主体为未

成年人。反之，若通过计算机信息系统自动留存处理信息且客观上无法识别所留存处理的信息属于未成年人个人信息的，则可依照其他有关规定执行，无需纳入本次未成年人个人信息保护合规审计及申报范围。

但实践中需注意，即使信息处理时未明确知晓主体为未成年人，但结合业务场景可合理识别、推断为未成年人的（例如收集了生日年月、主要面向未成年人市场等），仍应按未成年人个人信息进行审计及申报。

二、关于合规审计情况报送的基本要求

1. 报送主体

报送主体是《个人信息保护法》意义上的个人信息处理者。如以集团公司等形式运营、有多个分支机构的，可以由总部统一履行情况报送手续，但应列明报告覆盖的组织机构范围。

除了报送机构相关的信息外，本次报送还需要报送法定代表人、经办人基本信息，倒是没有要求申报儿童个人信息保护的“专人”。

对于那些只是零星处理未成年人个人信息的企业（例如为员工子女提供商业福利等），建议综合考虑行业合规水位、法律风险及风险接受度等因素，务实平衡合规成本与风险。

2. 报送时间

根据《通知》要求，企业应当于每年1月底前报送上一年度未成年人个人信息保护合规审计情况。考虑到《未成年人网络保护条例》《个人信息保护合规审计管理办法》都已经在2025年实施，且《通知》发布在2025年，因此我们理解2025年未成年人个人信息保护合规审计情况报送应当在2026年1月31日前完成，对企业来

说，要在这个期限内同时完成审计和申报，结果只能“匆匆忙忙、连滚带爬”了。

当然，严格从法律上来说，《未成年人网络保护条例》在 2024 年 1 月 1 日都已经实施，企业早就应该“依法”完成 2024、2025 年审计工作。本次申报表格的内容还是比较克制，审计报告也没有特殊形式要求，因此，不考虑基础审计工作，单从申报工作来说，企业本来应该“从从容容、游刃有余”。

问题还是出在“有法不依”和“__”。

3. 报送方式

报送工作采用线上方式，企业可以直接访问“个人信息保护业务系统”（<https://grxxbh.cacdtsc.cn>）提交报送材料，主要是三个附件：《年度未成年人个人信息保护合规审计情况表》、《承诺书》及《未成年人个人信息保护合规审计报告》。

《填报说明》中罗列的材料《未成年人个人信息保护合规审计报告》后面括号注明“如有”，难道是允许企业未完成审计报告的情况下缺省申报？如果真是这样，那真是给 CAC 点个大大的赞，是“反内卷”的经典案例。

三、审计和申报工作坚持三个一致性原则

我们认为，在识别企业是否处理未成年人个人信息，确定审计对象范围，以及申报情况表中关于未成年人个人信息处理的场景、系统，以及主体类型、个人信息范围及规模等时，企业应当坚持三个一致性原则，即

- (1) 与隐私政策对外披露的信息一致；
- (2) 与之前的 PIPO 报送、人脸识别报送、数据出境报送的信息一致；
- (3) 与个人信息安全事件（若有）的通知、报告的信息一致。

四、客观真实的基础上抓主要矛盾

企业应当如实、客观填报情况表，可以根据行业合规水位确定填报颗粒度，但不能弄虚作假。如果因时间短暂、审计政策学习及审计机构不明确等客观原因，无法梳理完整场景，或者无法全量审计的，可以在申报情况表中注释说明。

在企业合规减负、反内卷的大背景下，同时考虑年关期限紧迫，我们理解，当前阶段未成年人个保合规审计及申报工作可以坚持在客观真实的基础上抓主要矛盾原则，即：

1. 关于审计范围：只要不是恶意逃避监管责任，在确保不遗漏未成年人主体类型，不大幅缩减数据规模，不遗漏关键字段类型等核心法律要素的前提下，抓住审计和申报工作的“一横一纵”主要矛盾：业务横向（多个 BU）的主营场景，链路纵向（系统上下游）的关键系统。

2. 关于审计项：企业本身有依据《个人信息保护法》《个人信息保护合规审计管理办法》开展全面个保合规审计的法律义务，因此建议未成年人个人信息保护合规审计聚焦《个人信息保护合规审计指引》中的未成年人重点审计项，这样也有利于减轻企业合规负担，符合《网络数据安全条例》“避免重复审计”的立法精神。若企业正在开展全量个保合规审计的，我们建议在审计项目中将未成年人个人信息保护成立单独的审计模块，最终审计报告中拆分单独的未成年人个人信息保护合规审计子报告，以方便未来的监管申报及检查。

以上建议仅为我们的个人理解，有待于官方进一步明确。只是，我们相信，在短短一个月的期限内，企业完成几十个场景、系统的全量、全审计项覆盖审计，既不现实，也不符合“反内卷”的宏观政策。

五、建议企业自行审计为主

《未成年人网络保护条例》《网络数据安全条例》《个人信息保护合规审计管理办法》均明确，企业可以自行开展审计，也可以委托专业机构开展审计。

考虑到年关近、期限紧，大部分具备个保审计能力和经验的外部专业机构的人力资源普遍紧张，通常也无法在如此短期内完成符合审计规范（例如《网络安全实践指南——个人信息保护合规审计要求》）的独立审计调查、发现、评估等审计工作，并出具适合向监管披露的正式审计报告。

因此，建议企业自行开展未成年人个人信息保护合规审计工作，并以自身名义自行出具简式审计报告（毕竟，官方只给了审计情况和整改发现一个单元格），以满足规定期限内向监管递交情况报送的规定动作。递交后，监管对审计报告有具体整改要求的，再根据具体整改要求不断完善。毕竟，合规工作不是一蹴而就的事情，拥抱监管、小步快跑，在不断迭代中“趋向于合规无穷大”。孔子说：年关当前，大家都很难过。互相都简单点，别自己为难自己。

当然，企业自行开展未成年人个人信息保护合规审计工作中，可以寻求外部专业机构的专业支持，例如审计咨询、技术辅助或人员驻场，等等。

六、未依法开展审计及申报的法律责任

《公告》是政策性文件，不设置具体的罚则。

未成年人个人信息保护合规审计和报送的主要法律依据是《未成年人网络保护条例》第 37 条规定。但是，《未成年人网络保护条例》的法律责任部分，没有针对违反 37 条规定的违法行为的专门罚则。

《个人信息保护法》《网络数据安全条例》规定了企业的一般个人信息合规审计义务，但未明确规定企业报送的法定义务及针对性罚则。