



升级治理守护未成年人网络晴空

法治观察



未成年人网络保护是一项需要持续推进的系统工程，既要解决当前突出问题，也要着眼长远完善治理机制

□ 闫姝月

暑假期间，未成年人使用网络时长显著增加，线上活动更加活跃，一些风险也随之显现。近段时间以来，中央网信办在全国范围内部署开展“清朗·未成年人网络保护”专项行动。此次行动分两个阶段进行，针对暑期网络使用特点和侵害未成年人合法权益突出问题，重点整治危害未成年人身心健康的网络信息，规范平台内容管理和服务行为，推动构建更

加安全健康的网络环境。

未成年人身心发育尚未成熟，好奇心强，在使用网络过程中易受各类信息影响，需要给予特殊保护。2020年修订的未成年人保护法创设“网络保护”专章，就网络内容创作传播、网络平台信息管理等作出规定。近年来，随着《未成年人网络保护条例》《移动互联网未成年人模式建设指南》等制度规范的相继出台以及“清朗”系列专项行动的持续推进，我国未成年人网络保护工作取得积极成效，但也应看到，随着网络应用场景不断拓展，未成年人面临的网络风险呈现出的变化，特别是在暑期这一未成年人网络活动高峰期，一些潜在风险更容易暴露，也更加考验网络治理能力。

暑期网络环境治理，需要把握这一阶段的未成年人网络使用特点，针对风险变化精准施策。一方面，暑期网络内容供给更加活跃，动画、儿童摆拍、审丑视频等不良内容容易借助热点传播，算法推荐等机制扩大影响，增加未成年人接触不适宜内容的风险，影响其世界观、人生观、价值观的塑造。另一方面，未成年人线上娱乐、在线社交、网络消费等活动增多，网络使用中的潜在风险也容易集中显现，如以

“二次元福利”为噱头向未成年人传播色情漫画、诱导未成年人购买盲盒抽卡等不良互动和营销行为，势必会损害未成年人的合法权益。

此次专项行动的重要意义，在于将治理重点进一步聚焦到未成年人网络使用中的现实风险，通过整治发布、互动、营销环节的突出问题，形成阶段性治理压力，推动网络环境持续改善。与此同时，专项行动进一步强调平台在未成年人网络保护中的主体责任，要求从严从细排查相关风险隐患，推动平台从被动处置向主动治理全面转变。

平台作为网络内容传播和服务供给的重要载体，在未成年人网络保护中扮演着关键角色。当前，一些网络风险并非单纯源于个别不良信息，而是与平台在内容管理、服务运营和风险控制等方面的不足密切相关。例如，部分平台对网络内容审核把关不严，一些低俗化、诱导性信息迎合流量偏好，往往获得更多推送和曝光；某些平台对网络互动场景中的风险识别能力不足，对一些账号通过直播间等渠道诱导未成年人转向群聊、私信等私密空间的行为缺乏有效监测和干预，导致针对未成年人的违法行为仍时有发生；许多平台虽然设置了未成年人模式，但

在实际运行中存在功能落实不到位、覆盖场景不足等问题，相关保护措施尚未充分发挥预期功能。

此外，人工智能等新技术的发展也使未成年人网络保护面临新挑战。随着内容生产和传播方式不断变化，利用人工智能生成低俗恶搞内容、通过技术手段规避审核、借助算法机制扩大不良信息传播等新型风险逐渐凸显，对平台治理能力提出了更高要求。面对风险形态的变化，平台不仅需要提升风险研判和技术识别能力，还应完善人工审核和责任追溯机制，避免技术应用成为风险扩散的助推因素。

未成年人网络保护是一项需要持续推进的系统工程，既要解决当前突出问题，也要着眼长远完善治理机制。此次专项行动聚焦涉未成年人网络乱象，通过加大整治和规范力度，有力净化未成年人上网环境。下一步，应以专项行动为契机，进一步压实平台主体责任，推动平台将未成年人保护要求融入内容审核、产品设计和技术治理全流程，同时加强监管协同和社会共治，不断提升网络保护的精准性和长效性，为未成年人健康成长提供更加有力的保障。

（作者系北京邮电大学互联网治理与法律研究中心副研究员）

社情观察

□ 徐建中

医药代表是医疗生态中不可或缺的一环，规范其从业行为关乎行业健康发展。由国家药品监督管理局、公安部等七部门联合发布的《医药代表管理办法》已于8月1日施行。新规不仅是对2020年《医药代表备案管理办法(试行)》的全面升级，更是对筑牢职业乱象的一次系统性纠偏。其最大的意义在于重塑：重塑医药代表的专业本位、重塑医企关系的法律边界、重塑医疗行业的整体生态。

医药代表本是连接药品研发与临床实践的专业纽带，然而在很长一段时间内，这条纽带被严重扭曲，承担销售指标、向医生行贿等行为频发，这条纽带传递的内容逐渐偏离了纯粹的药品学术信息。在这样的风气之下，医生面临违规风险，药企陷入恶性竞争，患者医疗成本增加，医药代表则从受人尊重的专业人士沦为饱受社会诟病的争议群体。新规正是瞄准这一点，从多个维度启动了重塑工程。

设立门槛，身份重塑。新规明确，医药代表是从事药品学术推广活动的从业人员，应当具有医药相关专业大专及以上学历，过去，医药代表职业门槛较低，即便是和医学一点也不搭边的专业，也可以轻松入行，甚至只有高中学历也能靠关系挤进来。这不仅导致从业人员素质良莠不齐，也向社会释放了一种错误信号：做医药代表不靠专业靠关系。此次新规通过提高职业准入门槛，将医药代表从销售体系中剥离出来，有助于筑牢职业合规的第一道防线，从源头上扭转这一错误认知。

划清边界，行为重塑。新规清晰划定了医药代表的“高压线”：不得承担销售任务，不得统计医生个人开具的药品处方数量，不得以任何名义、形式向医疗机构工作人员及其亲属、特定关系人给予回扣、财物等，不得以附加销售条件提供捐赠资助……这些禁止性规定的核心逻辑只有一条：将医药代表的功能严格限定在药品信息传递范畴。通过将医药代表的禁止行为一一列出，不仅使相关规定更具操作性，更是对全行业的强有力警示，有助于推动医药生态的净化与重塑。

压实主体，责任重塑。新规首次将第三方专业推广组织纳入监管范围。过去，许多药企将市场推广工作外包给CSO(医药合同销售组织)，一线医药代表由CSO自行招聘管理，药企与医药代表之间不存在直接的法律关系，一旦出事便可以“外包员工个人行为”为由推卸责任。对此，新规明确要求，药品上市许可持有人委托专业组织开展药品学术推广活动的，不仅要对其能力进行评估，也要与其开展药品学术推广活动的医药代表签订授权书，这意味着，药企必须对授权医药代表的学术推广行为承担主体责任，当药企无法再“甩锅”时，管理链条自然会收紧，合规经营便有了坚实的制度依托。

新规对医药代表从业行为的系统性规制，不仅为这一职业划定了清晰的行为边界与价值坐标，更是对每一名患者用药安全的守护。目前，新规虽构建了相对完备的制度框架，但落地途中仍面临诸多挑战。如何对数量庞大的医药代表终端行为进行有效监督？如何在药企取消销量考核后防止“考核转嫁”的暗箱操作？这些风险和问题还需要监管部门、药企等给予重视并采取相应的防范措施。总之，只有在多方努力下，医药代表重新成为传递药品学术信息的纽带时，这个行业才算真正走向成熟。

划定红线重塑医药代表行业生态

推动构建生态环境协同共治格局

合力铺就全民无障碍旅游之路

善治沙龙

□ 胡斌

畅游绿水青山、品读人文风韵，承载着广大民众对美好生活的向往与期待。自8月1日起，《旅行社老年旅游服务要求》《无障碍旅游服务规范 旅游饭店》国家标准开始实施。这两项国家标准围绕旅游产业的关键环节细化服务准则，为推进行业适老化管理、提升老年人旅游体验提供了清晰标尺。

完善的无障碍旅游体系，是破除出行障碍、保障各类群体平等参与旅游活动、共享优质旅游资源的重要基石。前不久发布的《旅游强国建设“十五五”规划》首次将“旅游的普惠性”纳入总体目标，并明确提出“加强适应老年人、未成年人、孕婴、残疾人等群体需求的无障碍设施建设改造，推进旅游服务适老化”。制度层面的密集发力，释放出清晰的信号：无障碍建设是一项事关权利保障、市场逻辑、社会治理和文明程度的系统工程。

无障碍旅游的法理根基，来自国际法与国内法的双重确认。联合国《残疾人权利公约》明确要求确保残疾人平等参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动，世界旅游组织《全民无障碍旅游建议》为保障残疾人无障碍使用建筑环境、交通、信息及旅游服务提供了基本框架，国际标准化组织《旅游及其相关服务—全民无障碍旅游—要求和建议》(ISO 21902:2021)从技术层面设立了全民无障碍旅游的要求与指南。

在国内，无障碍环境建设法将文旅服务纳入无障碍社会服务范畴，残疾人保障法和老年人权益保障法明确了特定人群平等参与旅游活动的权利，旅游法规定特殊群体依法享有旅游便利与优惠。新发布的两项国家标准则将抽象的权利转化为可操作、可核验的技术细则。这一完整的规范链条表明，无障碍是旅游的通用基准而非附加服务，它能够推动旅游服务朝着更包容、更可达、更普惠的方向发展。

与此同时，无障碍服务正在成为旅游目的地和企业的核心竞争力。为游客提供无障碍服务，不仅是对旅游为民理念的深刻践行，同时也是抢占市场先机的战略选择。目前，我国残疾人总数超8500万，60周岁以上老年人口突破3.1亿，叠加孕妇、婴幼儿、临时行动不便人群，出行障碍群体接近5亿人。这部分人群的旅游需求一旦被激活，市场能量不容小觑。新发布的两项国家标准要求旅行社在为老年人提供旅游服务时安排节奏舒缓的行程、配备接待专员与旅行安全员，对旅游饭店的无障碍出入口、无障碍自助机器等18类设施给出量化指标，并首次明确允许导盲犬进入公共区域。旅行社和旅游饭店执行新国标的要求虽会增加短期成本，却极有可能在日趋同质化的市场竞争中建立起差异化优势。

无障碍服务水平的提升有赖于治理资源向治理效能的系统性转化。首先是要推动法律从“纸面”落到“地面”，在无障碍环境建设法、旅游法等搭建的制度框架下，通过执法检查、公益诉讼、游客投诉处理机制等，让法律的刚性真正传导到每一个旅游目的地和旅游企业。其次是要推动标准从“推荐”走向“约束”，新发布的两项国家标准虽为推荐性标准，但仍可以通过引导企业公开承诺或自愿履行、纳入旅游服务质量评价和政府采购内容等方式强化实施效果，真正发挥标准的指引作用。最后是要推动相关主体的作用从“分散”走向“协同”，让市场主体的自我约束、政府部门的兜底监管、社会组织的验证认证、服务对象的理性建议等形成合力，共同推动无障碍建设从制度要求转化为现实体验。

无障碍旅游的治理目标，不仅仅是建几条坡道、添几部电梯，更是构建一种涵盖认知、方法与情感的无障碍生态。在基础认知层面，要推动全社会认识到“无障碍并非只是少数游客的特殊需求”，推着婴儿车的父母、拖着沉重行李箱的旅客、临时受伤的游客，都是“情境化的障碍者”，都可能需要无障碍服务。在技术方法层面，要从硬件达标走向服务闭环，在打通物理空间、改造设施设备的同时，更加重视数字鸿沟的弥合和精准服务的响应等。在情感价值层面，要充分理解共情、共情、共融的不同内涵，实现从“被欢迎的安心感”到“有归属的自在感”的情感跃迁，推动全社会形成无障碍的价值共识。

以制度之力铺就全民无障碍旅游之路，让“无碍”成为全民旅游的“标配”，让每一个有出行意愿的人平等享受山河之美、人文之韵，这不仅是旅游强国建设应有的人本底色，更是中国式现代化对“人的全面发展”的生动诠释。

（作者系浙大城市学院文化和旅游法治研究中心执行主任、浙江省文化和旅游标准化研究会会长）

热点聚焦

□ 袁方

《中华人民共和国生态环境法典》将于8月15日施行。这是我国第二部以“法典”命名的法律，其颁布实施对于实现生态环境高水平保护，全面推进美丽中国建设，加快推进人与自然和谐共生的现代化，实现中华民族永续发展，具有重要意义。

生态环境具有整体性和不可分割性。然而，此前我国生态环境领域的30余部法律、百余部行政法规以及大量地方性法规大多分要素、分部门、分行政区域制定，这种立法方式在过往阶段对于保护生态环境发挥了重要作用，但由此形成的分散化、条块化治理模式在处置大气污染、河流污染等跨区域生态环境问题时，容易导致监管空白、多头治理，推诿扯皮等问题。

以地跨广西、贵州、云南的万峰湖治理为例，由于该湖跨越三个省(区)，长期以来，上下游、左右岸的生产建设不规范及执法标准不统一等问题，使得万峰湖流域的污染和生态破坏问题难以根治。此后，最高人民检察院直接立案办理，采取一体化办案方式，督促地方政府部门协同执法，并推动流域内各地区形成绿色生产经营方式，终于从源头上解决了这一长期困扰当地群众的生态环境问题。由此可见，在处理跨地域的生态问

图说世象

据媒体近日报道，一网络主播在未经审批的情况下，在无人居住的海岛上建房、通电、圈养家禽并全程直播，改造资金多靠粉丝打赏。目前，该主播因违反海岛保护法被拘留，案件正在办理中。

点评：无居民海岛属国家所有，绝非个人可以随意改造的“法外孤岛”。违规“开荒”已触碰法律红线，将其发到网上博取流量更会对公众造成误导。依法严惩此类行为，既是对国家资源的保护，也是对相关乱象的当头棒喝。

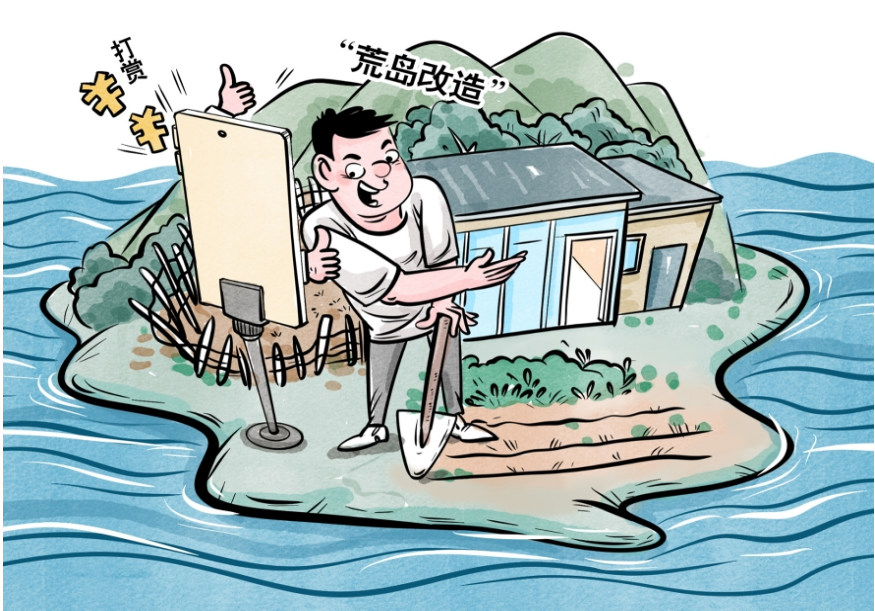
文/易木

法律人语

□ 郑爱青

近年来，高校与教师、医院与医护人员之间因服务期和违约金产生的争议不断增多，而各地法院判决呈现出明显的同案不同判现象。前不久，最高人民法院发布的关于事业单位工作人员脱产参加全日制学历教育后违反服务期约定有关问题的批复和两个典型案例，正是对相关问题的精准回应。

实践中，用人单位与劳动者约定的服务期种类繁多，包括培训服务期、晋升服务期、继续教育服务期、户口服务期等。通常来说，事业单位服务期和违约金的约定前提，是单位为留住人才在劳动报酬之外提供额外的物质待遇，如各类补贴、培训或教育费用等。劳动者享有这些额外福利的对价，便是同意在一定服务期内不离开单位，否则承担违约责任。相关纠纷的主要争议点在于，当事人约定的服务期和违约金协议的效力认定以及违约金数额的认定，是依据劳动合同法第22条和第25条，还是依据《事业单位人事管理条例》第17条。此前，司法审判实践并未统一。虽然大多数判决认定服务期和违约金的约定不受劳动合同法第25条禁止约定的限制，即认为当事人



漫画 高岳

统一规则筑牢事业单位人才支撑

之间基于平等协商自愿订立的条款有效，但仍有部分判例持相反意见。

事业单位是经济社会发展中提供公益服务的主要载体，其岗位要求更高的连贯性和持续性，在用工政策方面需要相应的特殊安排，以保障人才的充足储备和有效利用。正因如此，事业单位的聘用合同虽实质上无异于劳动合同，但其在订立、履行和解除方面的规则与一般的劳动合同存在一定差异。

劳动合同法规定，事业单位与实行聘用制的工作人员订立、履行、变更、解除或者终止劳动合同，法律、行政法规或者国务院另有规定的，依照其规定；未作规定的，依照本法有关规定执行。关于聘用合同的解除，《事业单位人事管理条例》明确，事业单位工作人员提前30日书面通知事业单位，可以解除聘用合同，但双方对解除聘用合同另有约定的除外。因而，在法定解除情形外，当事人还可以约定其他的解除条件。此次发布的两个典型案例所展示的，便是以服务期届满为解除条件。

事业单位与劳动者签订的服务期和违约金协议，是双方基于自愿就聘用合同解除作出的具体约定。只要不违反公序良俗，不存在欺诈、胁迫、乘人之危和重大误解的情形，都属于有效约定，当事人不得撤销。此次最高法的批复就体现了对诚信契约精神的维护：事业单位与工作人员就其脱产参加全日制学历教育约定服务期，工作人员以

约定服务期限、违约金违反劳动合同法第22条、第25条规定为由请求确认约定无效的，人民法院不予支持。两个典型案例也认可了当事人约定的服务期协议的效力。

对于违约责任的确立，批复和典型案例释放出明确信号：劳动者因违反服务期协议所承担的违约金数额不能由单位随意自定，人民法院应根据公平原则进行裁判，即依据违约方获利和被违约方损失情况酌定相关数额。违约金的基本功能在于填补违约方给对方造成的直接损失和间接损失。案例一中单位支付魏某研究生学习期间的工资等各项待遇、案例二中单位报销的交通费等都属于直接损失。间接损失则包括单位因此需要另行招聘的费用以及无法量化的相关损失。两个典型案例均从公平视角降低了约定的违约金数额，这反映出聘用合同的违约金更偏重适用合同的一般规则，而非劳动合同的特殊规则。

事业单位支持工作人员脱产参加全日制学历教育，是优化人才结构、提升专业能力、实现可持续发展的重要人力资本投资。批复和典型案例通过明确裁判规则，重申了诚信原则和契约精神，不仅有助于推动法律统一适用、弘扬社会主义核心价值观，也有利于加强人力资源开发和人的全面发展投资，维护事业单位人才储备和升级的良好生态，为公益事业高质量发展筑牢坚实人才支撑。

（作者系中国人民大学法学院教授）

让家政服务从“将就”走向“讲究”

□ 赵志疆

家政服务业是促消费、惠民生、稳就业的重要领域。前不久，商务部等部门印发《关于促进家政服务业高质量发展的若干政策措施》(以下简称《政策措施》)，旨在破解当前家政服务业发展面临的堵点难点，推动行业转型升级，更好服务社会大众，促进经济发展。

随着人口老龄化、家庭小型化以及人口流动常态化，养老服务、育婴托育、日常保洁等家政服务需求与日俱增。家政服务业在快速扩张的同时，也暴露出不少问题：一方面，家政服务人员信息核验难，报价不透明，雇主选保姆往往如同“开盲盒”；另一方面，大量服务依赖口头约定，从业者各项劳动权益缺乏有效保障，极易陷入维权困境。更不能忽视的是，近年来，家政人员虐待老年人、婴幼儿的事件时有发生，而出事后，一些家政平台往往以“不了解保姆情况”为借口推卸责任等。这些乱象无疑给行业高质量发展带来了负面影响。

为破解相关痛点，《政策措施》打出一套“组合拳”。一是明确建立健全信用信息平台体系，通过归集家政服务人员多维度信用数据，强化信用信息核查功能，以信用约束推动诚信从业；二是要求完善合同示范文本，聚焦家政服务各方主体的权利义务、隐私保护、智能设备商业化应用等方面，修订发布《家政服务合同》示范文本，引导合同双方清晰约定服务内容、服务标准、费用支付等关键事项；三是强化标准研制与应用，要求加快修订《家政服务机构等级划分及评定》国家标准，支持行业协会和第三方机构依据标准对家政企业开展评价，这有助于提升服务透明度，推动家政服务业向精细化、规范化转型。

值得一提的是，当前家政从业者分为企业用工和私人直雇两类。在私人直雇关系中，从业者与雇主构成劳务关系而非劳动关系，其加班费、社保、工伤认定等基本权益往往难以落地。为织密家政从业者权益保障网，《政策措施》作出详细部署：一方面，健全灵活就业人员社保制度，推行“个人自愿+平台补贴”参保模式，打通职工养老、医保参保渠道；另一方面，支持地方依法探索家庭直雇人员休息、隐私保护规则，填补私单劳务法律空白。此外，《政策措施》鼓励创新家政服务保险产品，为从业者与雇主双方提供民事风险兜底。

推动家政服务提质升级，离不开家政企业积极承担主体责任。《政策措施》提出指导企业规范用工，推动开展服务质量评价，并要求家政企业明确标价，旨在以刚性约束推动企业诚信自律，进而促进行业规范发展。

家政服务连接千家万户，关乎百姓福祉和社会和谐。推动家政服务业规范化发展，不仅有助于更好满足人民群众日益增长的高品质生活服务需求，也将有效释放服务消费潜力，拓展就业空间。此次《政策措施》从多维度搭建了法治化治理框架，为家政服规划清权责边界，为行业长远发展夯实制度根基，推动家政服务从“将就”走向“讲究”，让千家万户用得安心、从业者干得舒心。