

网络隐私政策中个人信息的公法保护研究

◆ 拜佳恒

(郑州大学法学院, 河南 郑州 450000)

【摘要】随着网络信息技术的发展,互联网平台的蓬勃发展与网络隐私政策保护个人信息水平的不足形成一道鸿沟,对于个人信息的利用和保护显然未达到利益衡平。本文以宪法性的“个人信息受保护权”作为个人信息利益保护的理论基础,以《宪法》第三十八条作为个人信息保护的法律基础,根据个人信息保护利益、企业信息发展利益、社会公共信息利益以及信息安全利益的诉求进行利益衡平分析。从而通过企业内部、行政及司法规制等综合方式对个人信息进行实质性保护,对网络服务提供者采取不合理、非法手段进行个人信息收集、处理和利用的现象进行有力限制。

【关键词】个人信息;个人信息保护;网络隐私政策;利益衡平

一、提出问题

伴随着大数据时代的到来,各种 App 与用户们的生活深度绑定,互联网企业为了规范自身收集、处理和利用个人信息的行为,在运营过程中自主制定了“网络隐私政策”。“网络隐私政策”虽名为“政策”,实则为互联网企业规制自身行为、保护个人信息的一系列文本的统称,自产生之日起便作为互联网企业与用户的沟通桥梁,发挥着保护个人信息的重要作用。

网络信息的迅速发展,使个人信息的社会属性深深内嵌于社会生活之中,不再仅彰显个人信息的个人属性。同时由于个人信息不仅是隐私的载体,更有明显资源属性,其对个人隐私、财产利益等诸多方面都产生了深刻影响。换言之,基于个人信息社会属性的凸显,保护个人信息应从统合公私法的维度出发,在宪法层面寻求合法性基础。为应对数字时代的新型境况,我国有学者依据“基本权利—国家义务”体系,将其具体适用于个人信息保护领域,提出了“个人信息受保护权—国家保护义务”之学说,主张应将国家在宪法上所负的保护义务作为个人信息保护体系的建构基础,本文亦持此观点。

从个人信息的宪法基础来看,宪法第三十八条明确规定:“中华人民共和国公民的人格尊严不受侵犯。禁止用任何方法对公民进行侮辱、诽谤和诬告陷害。”人性尊严是构成一国宪法秩序的价值基础,以宪法为基础,建立个人信息受保护的框架是保障公民人格发展的应有之义。当个人与互联网企业在信息方面极度不平衡时,很容易使得个人以及个人信息成为企业牟取利益的手段。

本文试图根据宪法性的“个人信息受保护权”对网络隐私政策中的个人信息利益进行实质性保护,对个人信息保护利益、企业信息发展利益、社会公共信息利益以及信息安全利益的诉求、面临困境进行利益衡平分析,从而通过宪法、

内部、外部及司法规制等综合方式对个人信息利益进行实质性保护,对网络服务提供者采取不合理、非法手段收集、处理和利用个人信息的现象进行有力限制。

二、网络隐私政策中四种利益的内容研究

(一)个人信息保护利益

从宪法层面上看,保护个人信息有着深厚的正当基础,然而就现状而言,个人信息保护则不甚乐观。在网络隐私政策方面,个人信息保护便遇到了以下几点困境。

在文本阅读阶段,“知情同意原则”遇到困境,隐私政策冗长晦涩,往往形同虚设。有研究表明,用户仅阅读一年中所使用的隐私政策就需要花费 224 个小时。这样只会导致两种结果:较少信息保护意识的用户越过隐私政策直接使用 App;有保护意识的用户受制于“知情同意原则”仅留给用户全盘接受或者否定的选择,被迫点击“同意”。因此,真正符合“知情同意”——基于阅读和完全理解该隐私条款进而做出同意表示的用户是凤毛麟角。

在维权阶段,个人存在着实力悬殊、私法救济困难的困境。个人信息侵权较少导致显著、直接的损害,其结果往往体现为外部风险和内部焦虑;当事人为诉讼所付出的大量时间、精力,最终也导致个人少有动力通过司法途径维权。

以网络隐私政策中用户个人信息保护的三重困境为基础,个人信息保护利益即指,依据人格尊严等价值基础,《宪法》及《个人信息保护法》等法律基础,以及个人信息保护遭遇困境的现实基础,要求国家发挥积极保护义务,使个人信息得到实质性的保护。

(二)企业信息发展利益

信息被人称为“现代信息社会的能源”,企业是市场经济的活跃因子,互联网企业更是发展信息经济的驱动力载体。以此观之,互联网企业对个人信息的收集、处理、利用是有其道义上的支撑点。在宏观层面,本土互联网企业

发展信息产业在撬动新的经济增长点的同时又免于我国个人信息控制于外国公司之手。在中观层面,“信息不是为了保护而存于世间的,相反恰恰是为了利用”。信息作为全新生产要素,企业通过加速个人信息的流动、共享和利用,可使信息产业得到蓬勃发展。在微观层面,企业基于对自身利益考量,信息控制者往往尽可能多地收集个人信息,从而达到提升竞争力、防止商业欺诈的作用。

故而可得出企业信息发展利益的要义,即互联网企业基于营利目的,助推个人信息的流动,通过对个人信息的收集、处理和利用,在经营中提升竞争力,赚取更多利润,互联网企业若能合法使用个人信息,可以达成企业私益与社会公益的统一。

(三)社会公共信息利益

大型互联网企业在市场中运作,人们看到的不是信息互惠,而是信息权益接踵而至地从无权者流向有权者。当对用户的控制达到一定阈值,矛盾积攒到一定程度时,便会危害到整个社会的公共利益。

首先是数据泄露现象,根据《大数据时代个人隐私数据泄露的调研与分析报告》,5年来因“企业人员内部泄露”造成的个人信息泄露事件频发,导致数以百万的用户信息泄露,引发社会性的信任危机。同时,在出行、旅游等领域的互联网企业常利用技术优势对用户进行差别待遇,对用户年龄、消费频率等信息进行分析,做到由“千人千面”到“千人千价”的跳跃。最后,在高利润的诱惑下,甚至可以形成个人信息黑色产业链,以数据泄露为前提,进而个人信息被非法分子掌握,从事起网络诈骗等犯罪活动。

为了促成社会信息共同利益的实现,相关部门应当审慎干预,限制控制海量个人信息的互联网企业。这就要求达到两个方面:第一,个人让渡部分个人信息,从而促进社会的信息化管理;第二,个人信息受到侵害时,需要对其进行保护。两者衡平得当,社会信息公共利益则会得到良好的实现。

(四)网络隐私政策下的利益衡平

英国的数据保护委员会声称:“保护个人数据权旨在构建一个平衡个人、个人数据使用者和社会整体权益的法律框架。”换言之,既不能为了经济利益而损害个人信息权益,扰乱社会甚至危及国家安全;亦不能以保护个人信息为由而阻碍信息的自由流动,进而阻碍了整个信息产业的布局和发展。另外,在信息化发展的全新阶段,个人信息也成为了各国间不亚于陆权、海权、空权的新一轮博弈焦点。应协调企业与社会、企业与国家的关系,要求企业在对个人信息进行使用前、使用中和使用后都采取技术升级、人员培训等手段去加强对个人信息的保护水平,实现良好的社会效益,保障信息安全。

三、解决网络隐私政策的治理路径构想

针对网络隐私政策这一场景,应结合目前面临的一些侵犯个人信息利益、危害社会公共利益的行为予以规制和治理。唯有如此,我们才能使数字技术为我们提供良好生活愿景,以求维护个人尊严的基本价值观。

(一)企业规制:完善信息保护的技术处理机制

受制于目前网络隐私政策领域中知情同意原则“有名无实”的困境,各类企业有必要通过“目的限制原则”“必要性原则”“比例原则”等原则,结合一些特定的互联网技术对隐私政策的具体内容进行完善。

目的限制原则,即企业收集个人信息的目的必须出于正当目的或进行业务性使用。故而,网络平台对于个人信息的使用,必然在隐私政策条款中明确规定应出自于正当目的或者业务使用。除此之外的任何目的都不是个人信息收集、处理和利用的正当理由,如果基于非正当化理由的使用,则视为对个人信息的侵犯,需要承担相应的责任。

比例原则,在个人信息保护利益、企业信息发展利益中达到平衡,在冲突时适用比例原则,既满足用户的合理期待,又促进企业信息技术的良性发展。网信部门可以对企业的隐私选项设置提出要求,要求企业的隐私政策设计必须符合特定的形式和内容。建立关于隐私政策专项检查的常规机制,监督企业的隐私政策设置是否符合规定。

(二)行政规制:加强以网信部门为核心的合作规制机制

《个人信息保护法》第六十条对履行保护职责的部门予以规定,然而在现实中各部门仍存在权限重叠等一系列问题,造成信息监督管理缺位。故而,有必要确立一个以网信部门为核心的信息监督管理机制,针对网络隐私政策进行事前、事中和事后的监督管理。

首先,网信部门可以根据应用程序的类型发布各类App隐私政策制定的“负面清单”,明确企业不得收集的部分。比如针对“天气类”App,制定的“负面清单”内容便可以包含:性别、年龄等可识别身份的个人信息。其次,适当借鉴国外的“行业自律”模式的经验,制定统一的网络隐私政策保护标准,并由各行业协会牵头提供该行业内部通用的隐私政策模板,并允许网络经营者在此基础上进行修改适用。最后,监督管理隐私政策实施,并对实施侵犯个人隐私的互联网公司进行全网公告,要求企业停止侵权,并处以行政处罚。

通过以“网信部门”为核心的行政管理部门外部监督管理机制,结合行业自治、企业内部管理,在网络隐私政策方面对于个人信息可以实现全方位保护。

(三)司法规制:健全个人信息保护的公益诉讼机制

《个人信息保护法》第七十条建立起个人信息保护的公益诉讼制度,可通过向人民法院提起诉讼,然而作为原则性

规定，该制度仍有待完善的地方。

主体方面，基于信息保护的专业性，网信部门可以参照环境公益诉讼的原告主体资格确定，规定信息公益诉讼的社会组织为在设区的市级以上行政部门登记，并报网信部门备案的专门从事个人信息保护活动连续五年以上且无违法记录的社会组织。

证据方面，《个人信息保护法》第六十九条确立了个人信息处理者的举证责任，然而仍然需要提供初步证据证明信息侵权行为确实存在。在实际路径中需要采取一些措施来保障检察机关调查取证权的充分，例如对于拒不配合的有关企业，可以予以警示并向社会公告。

四、结束语

个人信息作为现代信息社会的基石，其不仅涉及了人格尊严中衍生的个人信息保护利益，而且涉及了企业信息发展利益、社会信息安全利益以及信息安全利益。鉴于当今个人对互联网企业的弱势地位，有必要通过企业内部技术处理机制提升、加强合作规制机制及健全信息公益诉讼机制等多方主体的综合手段，去加强对个人信息保护的实质保护水平，进而使得互联网平台健康发展，达到个人信息利益保护

与信息自由流动共享之间的衡平。

参考文献：

- [1]高秦伟.个人信息保护中的企业隐私政策及政府规制[J].法商研究,2019(02):16-27.
- [2]王锡锌,彭婷.个人信息保护法律体系的宪法基础[J].清华法学,2021,15(03):6-24.
- [3]范为.大数据时代个人信息保护的路径重构[J].环球法律评论,2016,38(05):92-115.
- [4]金元浦.大数据时代个人隐私数据泄露的调研与分析报告[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2021,36(01):191-201,206.

基金项目：

2022年河南省高校国家级大学生创新创业训练计划项目,项目名称:网络隐私政策中个人信息的宪法保护研究——基于110款APP的实证分析,项目编号:202210459062。

作者简介：

拜佳恒(2002—),男,汉族,山西运城人,大学本科,研究方向:宪法与行政法、数据法。