

大数据时代行政法对个人信息的保护

戚莹

(河南警察学院 法律系,河南 郑州 450046)

摘要:信息时代,个人信息除具有其基本的人格属性外,还蕴含着巨大的经济价值。如今,信息传播速度如此之快,范围如此之广,导致个人信息遇到了前所未有的安全风险,且采集和利用个人信息的方式发生改变,导致我国当前的行政法难以实现对个人信息的有效保护。因此,本文立足大数据时代背景,分析个人信息遭受侵害的特点和现有行政法对个人信息保护的不足,进而有针对性地提出个人信息行政法保护对策。

关键词:大数据时代;行政法;个人信息保护

中图分类号:D912.1

文献标志码:A

文章编号:1008-5092(2021)05-0023-04

大数据时代个人信息遭受侵害,体现出侵害主体与侵害对象不确定性、侵害行为隐蔽性等特点,而我国行政法对个人信息的保护,在立法层面、执法层面以及救济层面均有不足,因此,亟须加快推进立法进程,加强执法落实与救济,以保障公民个人信息安全。

一、大数据时代个人信息遭受侵害的特点

1. 侵权主体与侵害对象的不确定性

在以往的信息侵权行为中,通常是特定的侵权主体与侵害对象,限定为明确的个体。然而进入大数据时代以后,侵权主体并非仅由个人组成,通常是以相关组织和机构的形式出现,其中也不乏一些政府机关,借助自身公权力的便捷性,只顾个人利益而无视公共管理的需求,肆意侵害和利用个人信息。大数据时代的侵害借助大数据技术对信息进行广泛的采集,并通过数据分析,区分个体之间的差异性,在此基础上确定相关个体。^[1]个体不再是具体的某一个人,而是具有相同社会属性的一类群体。例如相关报道曾发布过一个案例,一名在北京的打工人员,以800元价格购买一套数据,其中涵盖电话号码超过1 000万个,借助

大数据的数据统计和分析,将相同属性的个体进行筛选,结合这类群体的社会属性,将其售卖到不同行业的组织,以此来获取经济利益。看似是电话号码的泄露,但其中涵盖的是超过1 000万个主体的个人信息。如此巨大的信息泄露,必然会对个体的信息安全产生威胁。由此可见,大数据时代背景下,侵权主体与侵权对象具有很强的不确定性特征,所有的社会成员都会面临侵害风险。

2. 侵害个人信息行为的隐蔽性

当前,个人信息泄露的问题呈隐蔽性特征,虽然当前网络组织和管理者无须主动进行个体的个人信息采集,但广大网民在日常生活中使用的手机、电脑网页等均会产生浏览痕迹,并留下大量个人信息,这些数据信息会自动进入网络管理者的资料库,且相关人员对这些数据展开针对性的分析和处理,就能明确个体的喜好以及基本状况。^[2]以这种方式发生的个人信息泄露以及个人信息受到侵害的行为,许多信息主体均难以获知。

二、大数据时代行政法对个人信息的保护的不足

1. 立法层面

当前我国针对个人信息行政法保护的立法层

收稿日期:2021-04-13

基金项目:河南省科技厅项目(192400410180);河南警察学院教育教学改革研究与实践项目(JY2020007)。

作者简介:戚莹(1979—),女,河南潢川人,副教授,博士,研究方向:行政法学。

面存在诸多不足,虽然针对各行各业个人信息保护,均有相应的文件。但是相关法律条文较为分散,且层级相对偏低,并未进行统一的立法管理。首先,当前个人信息行政法保护立法体系相对较为零散,并未构建完善的《个人信息保护法》,导致出现个人信息侵害问题时,部分领域存在无法可依的现状。其次,当前个人信息行政法保护的立法内容,通常是一些涉及原则性的条款,实际可操作性不强,导致具体实施的过程中,由于执行标准不够明确,存在随意裁量的问题,削弱了个人信息保护的效果。当前我国个人信息行政法保护的法律条款,主要为《政府信息公开条例》和《网络安全法》。两者在法律条文中对个人信息保护作出了一些规定,然而个人信息保护并非两部法律的重点内容,立法不足,在很大程度上影响了个人信息的行政法保护执行。^[3]

2. 执法层面

个人信息行政法保护执法的过程中,主要问题有两方面:其一,在个人信息行政法保护的过程中,并未设置明确的监管机构,通常以专项行动作为个人信息保护的主导方式。例如 2016 年 4 月,我国公安部曾在网安局的牵头下,开展全国公安机关网络侵害公民个人信息犯罪整治专项活动,抓获了大量的犯罪嫌疑人,他们来源于社会的各个行业和领域,破获的公民个人信息超过 305 亿条。虽然专项行动成效显著,然而却并不能真正有效解决我国公民个人信息侵害问题,主要是由于专项行动是在固定时期内组织开展,而个人信息侵害事件却无时无刻不在发生,专项保护很难触及根本。其二,缺少健全完善的监管体制,并未形成明确的监管标准,缺少严格的监管措施。

3. 救济层面

当前我国行政法针对公民个人信息侵害的救济,是赋予公民行政诉讼权利,然而公民在诉讼维权的过程中,却面临着与行政机关的利益博弈。相比而言,公民维权救济显然处于劣势地位。特别是在维权的过程中,需要公民进行证据采集。相比行政机关而言,公民很难获取有利证据,但证据却是诉讼胜诉的关键性因素,大部分公民均不具备与行政机关博弈的能力,且需面临复杂繁琐的诉讼程序,导致许多公民在个人信息受到侵害后,难以获得有效的救济。

三、大数据时代行政法对个人信息的保护对策

1. 加快《个人信息保护法》立法

在我国现有的法律法规中,个人信息的立法具有显著的分散性和复杂性特征。在法律法规中检索“个人信息”所获取的结果相对较多,然而其中涉及的法律法规或文件通常是在对其他事件进行规定时,顺带添加个人信息相关内容,并未结合个人信息进行独立论述,没有形成统一的法律法规。大数据时代背景下,充分发挥行政法对个人信息的保护作用,必须要加快立法进程,推动《个人信息保护法》立法,对个人信息领域的法律法规进行统筹规划,进一步明确行政法对个人信息保护的具体内容。同时在《个人信息保护法》立法的过程中,要针对执法主体程序以及配套措施,作出十分详尽的规定。另外在推进立法的过程中,可以结合我国的实际情况,充分借鉴其他国家的先进做法,有效协调信息保护与信息流动之间的关系,在此基础上保护公民的合法权益,实现信息保护与流动的平衡发展。^[4]可见针对大数据时代背景下,行政法对个人信息的保护需要加快立法进程,进一步明确各执法机构的职责,有效改善当前执法混乱的实际情况。

2. 协调政府信息公开与个人信息保护关系

个人信息的构成元素种类繁多,其中涉及不同主体。现实生活中,在行政机关公开信息的过程中,出现个人信息泄露的问题十分频繁,因此,必须要有效协调信息公开与信息保护之间的关系,具体可以从以下三个维度着手:第一,无论是政务信息或是个人信息,二者虽然在本质上具有很大的差异性,但享有平等的法律地位,均隶属于我国《个人信息保护法》保护的范畴。第二,立足于上述内容,在信息公开与个人信息保护之间形成冲突和矛盾时,应该优先保障政务信息公开的顺利进行,实现公共利益的最大化,将其作为个人信息保护的基础和前提。第三,适度保障个人信息,具体可以采取控制个人信息传播渠道和范畴的方法,针对掌握个人信息的主体,采取严格的管理措施,严格授权访问权限,通过这种方式控制个人信息的传播,来达到保护个人信息的目的。^[5]

3. 健全个人信息保护执法制度

个人信息保护执法工作落实的过程中,可以

从事前、事中、事后三个维度开展,并针对不同环节作出明确规定。首先,针对我国掌握个人信息的行政机关,必须要做好事前准入与审核,结合具体的实质与形式条件,判断该行政主体是否具备掌握个人信息的必要性,以及行政主体所运用的技术手段和措施,能否对个人信息予以保护,避免出现信息泄露等问题。其次,事中阶段要采取严格的把控措施,定期审查行政机关个人信息的使用范畴和程序,保证其与事前规定和要求的高度契合。针对存在个人信息违法使用或侵害的行政机关,应采取严厉的处罚措施。最后,基于我国现行的法定程序,执法机构在进行刑事处罚的过程中,必须要保障被执行主体陈述和申辩的权利,并结合实际情况考虑是否需要举办听证会。

4. 加大公民网络安全教育力度

大数据时代背景下,为更好实现对个人信息的行政法保护,必须要加强对广大公民的网络安全教育。公民不仅是个人信息所有者,同时也是信息使用者和被侵犯的受害者。大数据时代,个人信息的传播速度加快、传播范围更广,因此加强公民网络安全教育迫在眉睫。例如,韩国在全国正规社交网络中推行实名认证机制,不仅为政府对社交平台进行管理提供便捷,实名制也间接促进了公民的网络安全教育,实现了网络空间的净化,对提高国民网络素养具有积极作用。我国作为人口大国,根据相关统计,截至 2018 年,我国网民数量突破 10 亿,位居全球榜首。在网民学历结构的调查报告中显示,47% 公民是初中学历水平,初中学历与高中学历相加超过 80%。由此可见,加大公民网络安全教育任重道远,不仅网络安全的对象规模十分庞大,同时网民的综合素养具有较大的差异性。在实施网络安全教育的过程中,可以加强技术手段运用,切实增强广大网民的网络安全意识和信息素养。在实施公民网络安全教育的过程中,我国应将其纳入义务教育,从小学阶段着手推行网络安全教育。针对易受到网络诈骗的老年人,可以采取社区网络安全教育主题活动,运用通俗易懂的语言为公民讲解,加强网络安全教育效果。

5. 加强个人信息行政法保护落实

在建设《个人信息保护法》的过程中,必须出台完善的法律制度,才能保障《个人信息保护法》作用的充分发挥,具体可以从以下两个维度入手。

(1) 个人信息行政法保护的程序化

只有立足于现有法律法规的基础,加强信息保护的体系程序化,才能真正落实个人信息保护。当前我国针对个人信息的救济法律中,网络安全法是具有较高级别的法律,但是其中的专项保护条款,仅有 10 条针对个人信息救济的程序规定。因此,在《个人信息保护法》的救济程序规定中,添加对个人信息行政法保护至关重要。在个人信息行政法保护的程序中,必须遵守法定程序。首先,在进行个人信息采集与利用的过程中,需要由行政部门说明状况和原因。若行政部门拒绝阐明原因,则信息主体可以拒绝信息采集行为。并且行政部门在采集信息的过程中,需要在法定程序允许的范畴内,不可出现越权行为。在改变个人信息使用方式时,必须获取信息主体同意,否则行政机关无权随意变动个人信息的使用。其次,在个人信息的储存过程中,行政机关要做好妥善保管工作,将信息进行采集汇总后,若出现信息泄露问题,可能会造成不可逆的损失和危害。^[6]所以,行政机关必须做好个人信息的管理工作,按照规定撰写信息储存表,在信息发生泄露时,制定可行性的补救措施,最大限度降低危害。且针对个人信息的储存,行政机关内部可以采取问责制度,出现信息泄露问题,追溯到具体责任人。最后,信息查阅方面,信息主体有权自行查阅信息,若发现信息不真实,可以要求改正。行政法保护的过程中,救济发挥着保障作用,且程序的完善性是实现救济目标的关键,因此在制定救济制度的过程中必须构建配套的法律规定。因此,针对行政法滥用个人信息的,不仅要加入救济措施,同时应融入行政机关侵权行为的申诉,切实将行政法保护落到实处。

(2) 完善个人信息行政法保护的救济制度

当前我国针对个人信息行政法保护的救济制度,主要是行政复议和行政诉讼,这两种救济方式很难适应大数据时代的新状况。因此,行政法救济制度应顺应时代发展,并不断变化和更新。以网络安全法为例,借鉴国际先进理念,针对个人信息保护权利采取新方法,增强了个人信息的保护效果。融入了“数字遗忘权”新内涵。其含义是指信息主体在个人信息查阅的过程中,若发现信息失效或与现实情况不符,则可以主张数字遗忘权要求行政主体进行信息删除。若遭到行政主体拒绝,可以采取行政复议或行政诉讼,维护自身合法权益,这实质上是对传统救济的进一步补充。

我国的删除权与之具有相似性,但同时也存在一定差别,并且如果信息出现采集环节的泄露问题,删除权则难以发挥作用,因此,必须要进一步拓展法律体系中的删除权范畴,以此更好地保护个人信息,加强行政法保护的落实工作。

四、结语

大数据时代背景下,信息传播速度加快,公民

个人信息的泄露方式多样,这对公民个人信息行政法保护提出更高要求。因此,为了有效发挥行政法对个人信息的保护作用,应加快《个人信息保护法》立法,协调政府信息公开与个人信息保护之间的关系,健全个人信息保护的执法制度,加大广大公民网络安全教育力度,促进《个人信息保护法》的贯彻落实,以此来推进我国立法的不断完善,真正有效保护公民的个人信息。

参考文献:

[1] 王利明. 论个人信息权的法律保护——以个人信息权与隐私权的界分为中心[J]. 现代法学,2013,35(4):62-72.
[2] 张新宝. 从隐私到个人信息:利益再衡量的理论与制度安排[J]. 中国法学,2015(3):38-59.
[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(5):92-115.
[4] 李谦. 人格、隐私与数据:商业实践及其限度——兼评中国 cookie 隐私权纠纷第一案[J]. 中国法律评论,2017(2):122-138.
[5] 张新宝. 互联网生态“守门人”个人信息保护特别义务设置研究[J]. 比较法研究,2021(3):11-24.
[6] 欧阳本祺. 侵犯公民个人信息罪的法益重构:从私法权利回归公法权利[J]. 比较法研究,2021(3):55-68.

The Protection of Personal Information by Administrative Law in the Era of Big Data

QI Ying

(Department of Law, Henan Police College, Zhengzhou Henan 450046, China)

Abstract:In the information age, in addition to its basic personality attributes, personal information also contains huge economic value. Nowadays, the speed of information dissemination is so fast and the scope is so wide that personal information has encountered unprecedented security risks, and the method of collecting and using personal information has changed, making it difficult for my country's current administrative law to achieve effective protection of personal information. Therefore, based on the background of the era of big data, this article analyzes the characteristics of personal information infringement and the inadequacy of the existing administrative law for personal information protection, and proposes targeted personal information administrative law protection countermeasures.

Keywords:big data era; administrative law; personal information protection

(责任编辑:陆 勇)