

APP收集使用个人信息乱象及其治理

于世梁

(中共江西省委党校文化与科技教研部, 江西 南昌 330108)

〔作者简介〕于世梁(1964—),男,江西余江人,中共江西省委党校(江西行政学院)文化与科技教研部副教授,研究方向为网络信息安全。

〔摘 要〕随着移动互联网的快速发展,APP已经成为网络信息服务的主要载体和用户使用移动网络的重要工具。但是,各类APP在为用户提供网络服务的同时,违法违规收集使用个人信息的问题也十分突出。彻底根治APP收集使用个人信息乱象,要在增强企业法制观念,强化下载平台审核责任,培育公众安全风险意识,提高政府监管能力等方面做好相应工作,建立APP依法依规收集使用个人信息的长效机制。

〔关键词〕移动互联网;应用程序;APP;个人信息

〔中图分类号〕D601

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕1671-7155(2019)05-0033-05

移动互联网应用程序(Application,简称APP),是指通过预装、下载等方式获取并运行在移动智能设备上向用户提供网络信息服务的应用软件^[1]。随着移动互联网的快速发展,APP已经成为网络信息服务的主要载体和用户使用移动互联网的重要工具。但是,各类APP在为用户提供网络服务的同时,违法违规收集使用个人信息的问题也十分突出。

2018年8月至10月,中国消费者协会对国内最流行的100款APP收集个人信息与隐私政策情况进行了测评,结果显示所测评的100款APP中大多数都存在违法违规收集使用个人信息的情况^[2]。广东省公安机关在2019年第二季度清理整治APP违法违规收集使用个人信息工作中,发现1048款APP存在超范围收集用户个人信息的行为,其中42款APP存在超范围收集用户通讯录、账号,读取通话记录、短信或彩信,超权限使用麦克风等问题^[3]。

APP违法违规收集使用个人信息的行为,侵犯了公民的个人隐私权,给人民群众的人身财产安全带来了重大威胁。规范APP收集使用公民个人信息行为,保障公民合法权益不受侵害,是维护社会和谐稳定的必然要求。治理APP收集使用个人信息乱象,对于净

化网络空间环境,建设风清气正的网络生态,促进我国网信事业健康发展,具有重大的现实意义。

一、个人信息的法律界定

准确界定什么是个人信息是治理APP违法违规收集使用个人信息的重要前提,我国颁布实施的相关法律法规已经对公民个人信息进行了比较明确的界定。

1. 个人信息

2016年颁布的《网络安全法》将个人信息定义为:“以电子或者其他方式记录的能够单独或者与其他信息结合识别自然人个人身份的各种信息,包括但不限于自然人的姓名、出生日期、身份证件号码、个人生物识别信息、住址、电话号码等。”《网络安全法》强调个人信息的“可识别性”,那些经过匿名化处理后无法识别特定自然人且不能复原的信息,则不属于个人信息的范畴。

2017年全国信息安全标准化技术委员会发布的《信息安全技术个人信息安全规范》以下简称《规范》)延用了《网络安全法》中对个人信息的定义,而且把“反映特定自然人活动情况的各种信息,如姓名、出生日期、身份证件号码、个人生物识别信息、住址、通信通讯联系方式、通信记录和内容、账号密码、财产信息、征信

信息、行踪轨迹、住宿信息、健康生理信息、交易信息等”纳入了个人信息的范畴。《规范》将个人信息细分为13类,并对不同类别的个人信息进行了举例说明。

2. 个人敏感信息

为了引导网络运营者(网络服务提供者)加强对个人重要信息的保护,在2013年工业和信息化部发布的《信息安全技术公共及商用服务信息系统个人信息保护指南》(以下简称《指南》)中,首次将个人信息区分为“个人一般信息”和“个人敏感信息”。《指南》将“个人敏感信息”定义为“一旦遭到泄露或修改,会对标识的个人信息主体造成不良影响的个人信息,例如身份证号码、手机号码、种族、政治观点、宗教信仰、基因、指纹等。”

《信息安全技术个人信息安全规范》,对“个人敏感信息”进行了更加全面的定义,《规范》把那些“一旦泄露、非法提供或滥用可能危害人身和财产安全,极易导致个人名誉、身心健康受到损害或歧视性待遇等的个人信息”被定义为“个人敏感信息”,它包括身份证件号码、个人生物识别信息、健康生理信息、财产信息、银行账号、交易信息、征信信息、通信记录、住宿信息、行踪轨迹、14岁以下(含)儿童的个人信息等。《规范》把“个人敏感信息”细分为6大类,并对不同类别的“个人敏感信息”进行了举例说明。

将个人信息区分为“个人一般信息”和“个人敏感信息”,目的是为了指导网络运营者(网络服务提供者)在收集、存储、共享、转让公民个人信息时应有所区别。对那些与公民个人利益密切相关的“个人敏感信息”,收集者在每一个环节都应该高度重视,谨防因保护不力和使用不当,造成个人信息的泄漏和对公民的伤害。

二、APP收集使用个人信息的法律原则

个人信息是网络(信息)时代重要的资源和财富,是大数据应用的重要数据来源,其价值无法估量。网络运营者(网络服务提供者)为了服务需要或为了改进产品性能而收集使用公民个人信息合情合理,但前提是必须遵循必要的法律原则。为了保护公民个人信息安全和公民个人信息不受侵犯,规范网络运营者(网络服务提供者)收集使用个人信息的行为,《网络安全法》要求“收集使用个人信息,应当遵循合法、正当、必要的原则”。

1. 合法性原则

合法性原则要求APP运营者在收集使用个人信

息时,必须符合国家法律法规的要求,不得隐瞒其产品或服务所具有的收集使用个人信息的功能,不得收集法律法规明令禁止收集的个人信息。我国已颁布的许多法律法规都有涉及保护公民个人信息的相应条款,如《网络安全法》规定,收集使用个人信息应当向用户“明示收集使用信息的目的、方式和范围,并经被收集者同意;不得收集与其提供的服务无关的个人信息,不得违反法律法规的规定和双方的约定收集使用个人信息。”又如2016年国家互联网信息办公室发布的《移动互联网应用程序信息服务管理规定》,“未向用户明示并经用户同意,不得开启收集地理位置、读取通讯录、使用摄像头、启用录音等功能,不得开启与服务无关的功能等。”此外,消费者权益保护法、电子商务法、刑法等国家法律对如何保护公民个人信息安全也都有明确的要求和规定。

2. 正当性原则

信息技术的发展日新月异,网络应用不断推陈出新,一些原来没有预料到的网络新问题也会随之发生。与此同时,立法过程(包括法律的修改和完善)的滞后性也使得现行的法律法规时常难以处理新出现的网络问题。为此,正当性原则要求当没有成文的法律规范可以作为依据的事项时,APP运营者在收集使用个人信息时应当遵守道德伦理底线,尊重社会公序良俗,确保收集使用个人信息行为正当合理^[4]。正当性原则主要体现在以下三个方面:一是APP运营者不应通过不正当的手段胁迫用户提供个人信息,有些APP产品在用户拒绝向其提供与其服务无关的某些个人信息时会强制停止用户使用,这是明显的不正当行为;二是APP运营者不应以降低产品质量为手段变相强迫用户授权,一些影音类APP通过降低音频视频质量或人为设置不完整播放的手段变相强迫用户注册,这也属于不正当行为;三是APP运营者不得以欺诈、诱骗等手段收集用户个人信息,一些APP产品以默认方式开启很多与其服务无关的权限,在用户不知情的情况下收集个人信息则属于欺诈行为。所以,正当性原则的核心是APP运营者不得以欺诈、诱骗、胁迫等手段收集使用公民个人信息。

3. 必要性原则

目前,手机已成为大众进行网络活动最主要的工具,而且随着越来越多的网络应用被迁移到移动互联

网上后,用户手机中存储的与个人有关的信息种类和数量越来越多。在这种情况下,用户手机中的个人信息、手机信息、生物识别信息、健康生理信息、银行账号、通信记录、地理位置、行踪轨迹以及摄像头、麦克风等设备的权限,都可能成为APP收集和控制的对象。为此,必要性原则要求APP运营者只能收集那些与其提供的网络服务有直接关联的个人信息,即那些对开展网络服务而言不收集就无法满足服务需要或无法提供服务的个人信息。必要性原则主要体现在以下两个方面:一是APP运营者收集的个人信息类型应当与其产品或服务的业务功能有直接关联,即缺少该信息,产品或服务的功能则无法实现。例如,地图、导航、天气预报等APP,用户的地理位置信息是必要的,但用户手机中的通讯录、音视频、照片等其他信息则与其提供的网络服务没有直接关联;二是收集个人信息的频率应是实现产品或服务的业务功能所必需的最低频率。同样是地图、导航、天气预报等APP产品,只有在用户使用这些APP时,才能收集用户的地理位置信息。

三、APP违法违规收集使用个人信息的主要问题

合法性、正当性和必要性原则,是APP运营者收集使用公民个人信息的重要法律遵循。尽管我国的法律法规已经对网络运营者(网络服务提供者)收集、存储、使用、共享、转让个人信息的行为做出了明确规定,但在巨大利益的驱使下,APP违法违规收集使用个人信息的问题依然十分突出。归纳总结起来,目前APP收集使用个人信息主要存在以下问题。

1. 隐私政策问题

隐私政策是APP运营者向用户阐述他们将如何处理和保护用户个人信息,以及他们为用户提供修改、删除这些信息方式的规范性文件。APP隐私政策是保证用户知情权的重要手段和约束APP运营者行为的重要机制,“隐私政策应清晰、准确、完整地描述个人信息控制者的个人信息处理行为。”^{[5](P20)}APP运营者应当参照相应的国家标准,制定比较完善的隐私政策,并以通俗易懂、简单明了的方式对用户尽到告知、说明和警示义务。

目前,中国标准化委员会制定的《信息安全技术个人信息安全规范》对APP隐私政策有明确的规范要求,主要包括APP运营者应向用户明确告知所提供产品或服务收集和使用个人信息的目的、收集方式和频率、

存放地域、存储期限、自身的数据安全能力,以及对外共享、转让、公开披露的有关情况,并明确告知拒绝提供个人信息或拒绝同意将带来的影响等。但实际情况是很多APP产品存在隐私政策不规范的问题。中国消费者协会发布的《100款APP个人信息收集与隐私政策测评报告》显示,被测评的100款APP中有34款没有隐私政策,47款隐私政策内容不达标,59款未明确告知收集个人信息类型和用途,70款未明确告知用户个人信息的保存期限,57款未明确告知用户个人信息使用方式,42款对外提供个人信息时不会单独告知并征得用户同意,57款未明确告知用户如何更正个人信息,96款未明确告知用户如何撤回同意等。

2. 过度索权问题

过度索权是指超出APP服务所需要使用的个人信息范围收集用户的个人信息。如前所述,必要性原则要求网络运营者(网络服务提供者)不得收集与其提供的服务无关的个人信息,否则就属于过度索权。例如,用户的地理位置信息只对地图、导航、天气预报等APP来说是“必要”的,因为如果缺少用户的地理位置信息,这些APP将无法为用户提供相应的服务。而对于影音播放、新闻阅读、金融理财等APP,用户的地理位置信息与其提供的服务并无必要关联,如果这类APP收集用户的地理位置信息则明显属于过度索权。

目前,APP过度索权是一个普遍性的问题,不少APP收集个人信息的种类与其提供的服务并无必要关联,有的甚至明显超出了合理范围。《100款APP个人信息收集与隐私政策测评报告》显示,出行导航、金融理财、拍摄美化、社交通信和影音播放等5类APP过度收集使用用户信息的情况较为严重。位置、通讯录、手机号码等个人信息是APP过度收集使用的主要内容。照片、财产信息、生物识别信息、工作信息、交易账号信息、交易记录、上网浏览记录、车辆信息以及短信彩信等也均存在被APP过度收集使用的现象。例如,360手机卫士收集个人信息相关权限数达23项,用户拒绝开启则APP无法运行的权限达11项^[6]。

3. 默认授权问题

“明示同意”是用户授权的重要环节,它是指用户通过书面声明或主动做出肯定性动作,对APP运营者收集使用本人信息做出的明确授权行为。“肯定性动

作”包括用户主动声明、主动勾选、主动点击“同意”等。《网络安全法》要求,网络运营者(网络服务提供者)在收集使用个人信息时,应当公开收集使用规则,明示收集使用信息的目的、方式和范围,并经被收集者同意。《信息安全技术个人信息安全规范》还特别强调,即使网络服务提供者经法律授权或具备合理事由确需公开披露“个人敏感信息”,也应告知用户公开披露个人信息的目的和类型,并事先征得用户的“明示同意”。

默认授权是指 APP 没有按照法律法规对收集使用个人信息需要获得用户“明示同意”的要求,采用默认方式开启相关权限收集用户个人信息的行为。APP 默认授权主要有以下两种表现形式:一是在隐私政策中采用默认同意(即将“同意”设为默认选项,有的甚至以极小的字体默认勾选“同意”^[7])等形式征求用户授权。《100 款 APP 个人信息收集与隐私政策测评报告》显示,被测评的 100 款 APP 中有 79 款存在默认同意问题;二是在没有获得用户“明示同意”的情况下,APP 以“默认勾选”开启读取联系人、定位、获取手机信息(手机号码、设备识别码、用户识别码)、访问手机账户、读写手机存储、打开相机和录音设备等权限。这种情况非常隐蔽,因为大多数用户在安装 APP 时都不会注意手机中的这些权限是否被默认打开。

4. 信息滥用问题

信息滥用是指 APP 运营者没有按照法律法规的要求和与用户的约定,将收集的用户个人信息用于其他目的的行为。对网络运营者(网络服务提供者)如何使用个人信息,法律法规已有明确规定。例如《网络安全法》明确规定,除经过处理无法识别特定个人且不能复原的外,未经用户同意任何个人和组织不得非法出售或者非法向他人提供个人信息;又如《信息安全技术个人信息安全规范》要求,通过 APP 收集的个人信息只能用于自己的核心业务,在没有获得用户“明示同意”的情况下不得用于与 APP 核心业务无关的活动。但是,目前依然存在很多 APP 运营者在没有获得用户“明示同意”或在用户不知情的情况下,与他人共享个人信息或将所掌握的个人信息向他人出售、转让等问题。

大多数情况下,用户是不知道 APP 运营者是如何使用、处理自己个人信息的,更不知道他们是否将自己的个人信息出售或转让给了他人。但是,也会有迹象显示一些 APP 运营者确实将用户个人信息泄漏给了他

人。例如,当用户安装注册了某个理财 APP 后,不久就会收到推销理财产品、股票投资、信用贷款等营销类短信或电话;当在某个购物 APP 上浏览完某些商品,随后另一个 APP 就推送相似商品广告;当在旅游 APP 上浏览了某些地方的景点,景点附近的住宿、餐饮广告便随之而来。显然,之所以会发生这种情况,是因为用户的个人信息已经通过用户自己使用的 APP 泄露出去了。APP 滥用个人信息不仅影响了用户正常的工作生活,而且给公民的人身财产安全带来了重大风险隐患。

四、治理 APP 收集使用个人信息乱象的几点建议

APP 过度索权、默认授权、信息滥用等行为,侵害了公民的个人权益,侵犯了公民的个人隐私,危害了公民的人身财产安全,影响了社会的和谐稳定。治理 APP 收集使用个人信息乱象,已经成为国家社会治理的重要内容。治理 APP 收集使用个人信息乱象不仅需要开展专项治理行动,依法严厉打击 APP 非法收集使用个人信息的行为,更需建立 APP 依法依规收集使用个人信息的长效机制。

1. 增强企业法制观念

宪法和法律是所有组织和公民的基本行为准则。如前所述,为了维护公民的正当合法权益,保护公民的个人信息安全,我国颁布的相关法律法规对网络运营者(网络服务提供者)收集、保存、使用、共享、转让公民个人信息等行为已做出了明确规定。尽管如此,为什么一些 APP 运营者依然敢于违反国家法律法规的规定越权收集使用个人信息,其中运营者的法制观念淡漠是重要的原因之一。因此,加强对 APP 运营者的法制宣传教育,增强 APP 运营者的法制意识,引导 APP 运营者树立法制观念,使他们真正能够做到懂法、尊法、守法,是遏制 APP 收集使用个人信息乱象的重要前提。为此,政府应当不断完善法制宣传工作机制,严格落实法制宣传责任制,加强对 APP 运营者进行相关法律法规的宣传教育培训,做好对法律法规具体条文的专业性解读。

2. 强化平台审核责任

APP 应用商店是提供 APP 下载的重要平台,是用户能否安全使用 APP 的重要关口。APP 应用商店对平台上的 APP 是否存在违法违规行为具有必要的审核责任。例如《信息安全技术个人信息安全规范》要求应用商店应当对 APP 履行必要的审核管理,包括对

APP运营者进行真实性、安全性、合法性的审核;督促APP运营者向用户告知APP获取使用用户信息的说明;督促APP运营者建立健全安全机制等。然而,一些APP应用商店并没有很好地履行对平台中的APP进行必要审核的责任要求,使得一些具有明显违法违规行为的APP产品能够在平台上长期存在供用户下载使用。为此,APP应用商店及其他APP下载平台必须按照国家法律法规的要求,严格履行好对APP及其运营者必要的审核管理责任,禁止没有达到国家法律法规要求的APP上线,并将在运营过程中存在违法违规收集使用个人信息的APP从平台中清理出去。

3. 培育公众风险意识

中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的第43次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2018年12月,我国网民人数达8.29亿,其中手机网民人数达8.17亿,占全部网民人数的98.6%。然而,大多数网民信息安全知识匮乏,风险防范能力不强,维权意识淡薄。据2018年3月7日北京市消费者协会发布的《APP个人信息安全调查报告》显示,有41.16%的网民在安装APP之前不看隐私政策,个人信息被泄露后选择向有关部门投诉的仅占35.00%^[8]。用户在个人信息安全方面自身存在的问题和面对APP违法违规收集使用个人信息的高“容忍度”,在一定程度上助长了APP运营者毫无顾忌地长期违法违规收集使用个人信息的行为。为此,政府应采用多种形式开展对大众信息安全风险的教育,即要办好每年的网络安全宣传周活动,更要使网络信息安全教育制度化、常态化,以此来强化广大民众的个人信息风险意识和维权意识,增加广大公民在个人隐私信息受到侵犯时的积极维权行动,不断提高大众的个人信息安全保护能力。

4. 提高政府监管能力

“天下熙熙,皆为利来;天下攘攘,皆为利往。”在网络(信息)时代,个人信息是宝贵的资源和财富,将其“变现”即可获得可观的收益。“资本天生就是逐利”,在巨额的利益诱惑面前,如果缺乏有效监管,法律制度即使再完备其规范组织和个人行为的效果也将大打折扣。加强对APP运营者收集使用个人信息的监管,加大对侵犯个人信息违法犯罪行为的打击力度,需要政府具备较强的互联网监管能力。为此,政府需要做好以下几方面的工作:一是建立APP市场禁入机制,通

过组织开展APP安全认证,对不符合条件的APP产品禁止其上市;二是建立APP黑名单机制,将有严重违法违规行为的APP产品和经营者列入黑名单;三是完善APP投诉举报制度,不断拓展个人信息维权举报投诉渠道,并通过网络新媒体和电视、报刊、宣传栏等传统媒体,经常性地公布举报投诉方法(如举报投诉电话、电子信箱等);四是加大对违法违规APP经营者的惩处力度,根据情节轻重依法对有违法违规行为的APP经营者,给予包括责令限期整改、公开曝光、停业整顿、吊销相关业务许可证或营业执照,直至追究刑事责任等。

为了保护个人信息安全,维护公民合法权益,规范APP收集使用个人信息行为和界定其中的违法违规行为,党中央、国务院及其他国家机构做出了重要努力与行动,可以预见在党中央的正确领导下,在各级政府、企业和广大民众的共同努力下,APP收集使用公民个人信息的乱象一定能够得到根治,我国互联网的空间一定会更加清朗,中国互联网的明天一定会更加美好。

[参考文献]

- [1]移动互联网应用程序信息服务管理规定[EB/OL].http://www.cac.gov.cn/2016-06/28/c_1119123114.htm,2016-06-28.
- [2]中国消费者协会.100款APP个人信息收集与隐私政策测评报告[EB/OL].<http://www.cca.org.cn/jmxf/detail/28310.html>,2018-11-28.
- [3]黄丽娜,等.广东警方再曝光42款违规APP存在超范围读取用户通话记录、短信或彩信等行为[N].羊城晚报,2019-07-05.
- [4]徐颖.为APP收集使用个人信息划定边界(有的放矢)[N].人民日报,2019-03-08.
- [5]中国标准化委员会.信息安全技术个人信息安全规范[M].中国标准出版社,2018.
- [6]彭训文.APP,别乱动我们的个人信息[N].人民日报海外版,2019-06-10.
- [7]张洋.国家网信办约谈“支付宝年度账单事件”当事企业[N].人民日报,2018-01-11.
- [8]北京市消协发布手机APP个人信息安全调查报告[J].广西质量监督导报,2018,(4).
- [9]张文娟,陈伶俐.四部门抓紧推进APP违法违规收集使用个人信息专项治理[EB/OL].<http://politics.people.com.cn/GB/n1/2019/0418/c1001-31037764.html>,2019-04-18.
- [10]刘尧.向过度索权的手机APP“开刀”[N].人民日报海外版,2019-05-13.

(责任编辑 张 娅)