

对《个人信息保护法（草案）》的法理解读

■ 杨志鹏 乔煜 | 文

个人信息是以电子或其他方式记录的与已识别或可识别的自然人有关的各种信息。如一个人的职业、年龄、病史、家庭状况、银行账户、住址及联系方式等。诸如此类的信息可以体现一个人的身份特征，蕴涵着一个人的人格及精神，表现出一个人的社会经济价值。基于这些个人信息的加工整合，可以展现出其个人的价值偏好、生活习惯、过往经历等，从而有可能预判其需求方向和下一步个人行为。

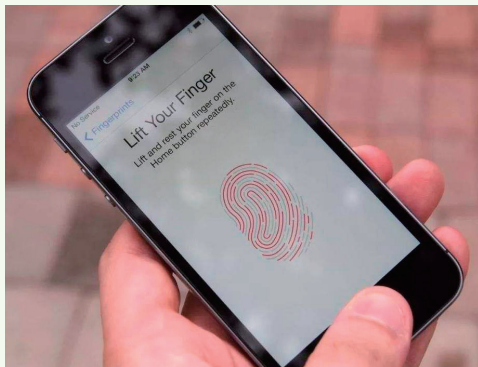
人是社会关系的总和，个人信息恰是人在社会关系中的一种格式性呈现，是一种承载着人格利益的信息资源。如今，信息化社会迈入深度发展阶段，算法分析、人工智能、数据挖掘、大数据、因特网、物联网等技术使得信息成为一种重要的生产资料，使其变成一项财产。个人信息在生产生活中是具有重要经济价值和社会价值的信息资源，并成为外界主动连结信息主体的窗口。因而在现实生活中，不少企业、机构等主体从商业利

益等角度出发滥用个人信息，甚至利用个人信息侵扰个人的生活安宁乃至生命财产安全。

个人信息区别于一般信息的独特之处在于，其在具有财产性的同时又蕴涵信息主体的人格性。如果任由他者在自然人不知情、不同意或无力阻止的情况下处理其个人信息，就会将自然人个人信息所蕴涵的财产性与人格性置于他者支配之下，可能让自然人在生产生活等社会活动中居于不平等地位。由此，在《个人信息保护法（草案）》（以下简称《草案》）中确定基于个人信息保护的个人信息权，使之成为集人格利益与财产利益的综合性权利，在法律层面进一步加强对个人信息的保护。本文就《草案》内容，对其立法模式、理论基础、调整的权利、调整的原则、个人信息保护的履行以及《草案》所呈现出的特点进行简明探析。

《草案》立法模式的选择

《草案》立法体例上呈现为八个章节，共计七十条内容。由总则（第一章）、分则（第二章至第七章）、附则（第八章）构成。总则对该法草案的相关用语作出定义、规定。分则确立了《草案》的权利与义务内容、所贯彻的个人信息保护的基本原则和保护机制，明确了个人信息主体、个人信息处理者（一般的信息处理者和国家机关）、负有个人信息保护职责的部门三者之间的关系。附则对



《草案》中涉及的相关术语做出了解释说明。然而,无论是国家机关还是非国家机关,无论是以商业盈利为目的的企业、组织还是非盈利组织、机构,都存在收集、处理、存储、利用个人信息的行为,也都会对信息主体造成相应的影响。基于上述理解,《草案》采用统一的立法模式,将公私领域的个人信息处理者都视为该法的调整对象,同时《草案》吸收了新冠肺炎疫情防控治理中的成功经验,为公共卫生事件和紧急突发情况下的个人信息处理确立了准则。

近年来,国家对信息安全尤其是网络信息安全领域一直进行着法律层面的建设,如在网络安全法、电子商务法以及消费者权益保护法中都有体现。在这些立法中积累的个人信息保护条款逐渐确立了我国个人信息保护的主要规则。尤其在即将生效的民法典中,将个人信息受法律保护作为一项重要的民事权利。民法典人格权编第六章隐私权和个人信息保护中对个人信息的保护做出总体规制。在刑法领域,关于个人信息犯罪的条例也得到了修缮。这一系列的法律建设使得《个人信息保护法》的立法和出台实施有了可靠的基础,可以和数据保护法、民法典等法律形成有效衔接。

个人信息权:《草案》保障的权利

随着社会的发展,个人信息的范畴得到拓展,包括一般的个人信息、敏感的个人信息、涉及个人隐私的个人信息。个人信息被他人非法收集、处理、利用和存储可能会使敏感信息和个人隐私泄露,也可能直接或间接导致个人的财产遭受损失。因此,对于个人信息处理进行规范需要形成系统的法律制度,确定个人信息的保护对象、权利与义务等诸

多关系。首先需要明确,个人信息是一种承载人格性的信息资源。个人信息权的确立最初是为了避免信息自动化处理等技术对个人信息尤其是个人隐私的滥用以及由此可能引发的极端事件和不良后果。目前,个人信息权既不能简单地归纳到人格权中去,也不能忽略其中承载的人格权益而将其归纳为财产权。可以说个人信息权是一项包含了人格利益与财产利益的综合性权利。

权利客体方面,个人信息权的客体非常丰富,包括但不限于性别、年龄、职业及银行账户等。作为权利客体,这些信息必须在现实中有客观的载体,例如以硬盘、纸张作为介质保存的信息。通过介质上保存的个人信息可以直接或间接地识别出该信息的主体。

个人信息权涉及的权利与义务方面,《草案》规定的个人信息权的权利主体只能为自然人。《草案》规定,权利主体有关乎其个人信息的知情权、同意权、查阅权、删除权、更正权、补充权等权利内容,在草案中的第





四十三条至第四十八条有明确规定。知情权、同意权的行使是个人信息权保护机制的开端,使个人可以介入到其个人信息的处理活动中去,知晓其信息的使用目的、可能产生的后果以及为保障其信息安全所采取的必要保护措施,并对个人信息处理者是否要对其信息进行处理作出同意、拒绝或限制的判断。个人也有权对处理过程中的个人信息进行查阅和复制;对其中不准确、不完整的的信息进行更正补充,避免因信息的不准确、不完整造成损失,还有权对个人信息进行删除。

个人信息权由法律规定不能预先抛弃,除有特别的法律规定而不被限制。它作为一种积极的请求权,在个人信息处理者对个人信息未经同意进行非法处理或处理不当的情形下,个人可以要求个人信息处理者进行更改或删除,以排除对其信息的非法处理或使之正确、完整。

《草案》规定的个人信息权的义务主体为个人信息处理者,包括机构、企业甚至是个人。个人信息处理者必要在进行个人信息收集、处理、使用及存储的过程中遵守法律所规定程序流程,达到法律所要求的硬件条

件、制度条件、人员条件。首先,义务主体需要履行告知义务。在进行收集的时候,个人信息处理者必要向权利主体告知其是谁、收集哪些信息、用于什么目的、会如何处理该信息,对该信息进行利用的时间、空间和人员,告知或不告知个人信息可能产生的后果等内容。其次,对于信息的处理和使用应当在权利主体同意的前提下。依据法律规定的个人信息处理原则和要求进行个人信息处理、使用、存储,配合权利主体完成基于该法的各项权利要求,配合个人信息保护相关部门的工作。

所保护的内容方面,《草案》需要防范个人信息被滥用所可能产生的潜在危险,避免这种潜在危险转化为现实中个人的人格隐私被侵害、经济财产受到损失的不良后果。因此该法是一种前置性保护规范,突出对个人信息保护的预先防控。其保护内容可以表述为以下四项:

一是个人信息被处理所产生的利益。个人信息被处理所产生的利益应主要为其个人所享有,通过知情权与同意权,自然人有权知道其信息被处理所产生的利益并决定是否同意这一利益的发生。

二是个人信息正确、完整的利益。个人信息正确、完整是自然人使用其个人信息在生产生活中进行的正确表达,是外部对其意思表示和行为判断的基准之一。确保这种正确性和完整性可以避免需要基于该信息又因该信息的不正确和不完整所导致的人格损害和财产损失。

三是使个人信息处理为特定目的的利益。使个人信息处理为特定目的是权利主体行使同意权的利益考量,也是个人信息处理者处理个人信息的唯一方向。非为特定目的的个人信息处理有损权利主体同意个人信息处理者处理其个人信息的目的和利益,个人

信息被个人信息处理者用于其自身利益也可能产生不利于权利主体的后果。

四是隐私利益。个人信息可以经由个人允许公开,对个人来说也可能是敏感或者私密的。对个人信息中敏感私密的隐私信息进行保护,是对个人信息权中蕴涵的人格利益的保护,避免因个人信息处理行为导致人格受损。

《草案》对个人信息保护的原则

个人信息保护原则是该法的核心内容,《草案》的原则设置立足于我国基本国情,确立了以“告知—同意”的个人信息自决原则为个人信息保护的核心原则;借鉴外域立法经验,吸收了国际上的个人信息处理基本原则。通过对该法草案中涉及的权利主体、义务主体、保护对象进行分析,结合该法草案的立足点和借鉴外域的情况,可将《草案》对个人信息保护的原则表述为一般原则、核心原则两个方面。

在一般原则方面,该法草案要求个人信息处理行为必须目的明确、合理,个人信息处理者应直接向个人收集信息且处理该信息须用于特定目的;公开个人信息在处理环节的情况并保护个人信息的安全,自然人可更正其中不正确、不完整的部分。

上述原则贯穿于个人信息处理行为的始终。首先,个人信息直接向个人收集并使之用于特定目的且仅依特定目的使用,这一规定为个人信息的处理规划了路径,避免个人信息被随意收集、过度使用、非法利用。其次,对个人信息处理的公开和对个人信息不当的更正补充,使得个人信息的处理透明化,利于防止处理行为的不当或违法,同时确保了个人信息的完整正确和及时更新。再者,在收集、处理、使用和存储环节保护个人信

息的安全,以确保不会出现个人资料的泄露、意外灭失等情况,保存时间限于为服务信息特定使用目的的必要的最短时间。

在核心原则方面,该法草案将“告知——同意”的个人信息自决原则确立为个人信息保护法的核心原则。这一核心原则以个人信息权中的知情权与同意权为基础进行展开。一如上文提到,知情权、同意权的行使是个人信息权保护机制的开端,使得个人可以介入到其个人信息的处理活动中去,知晓其信息的使用目的、可能产生的后果以及为其信息安全所采取的必要保护措施,并对个人信息处理者对其信息进行处理作出同意、拒绝或限制的判断。其中最为重要的就是个人自己决定其信息是否被处理的权利,也就是个人信息自决,即对自己信息的控制。

前文已述,个人信息蕴涵人格性,关乎精神与尊严、荣誉与隐私,在个人不知情、不同意的情形下,他者随意收集、处理、存储、使用其个人信息,会使得个人信息中蕴涵的人格性与财产性为他者所支配,亦是独立的个人置于受他者支配的地位。“告知——同意”的个人信息自决原则使得个人自己决定要向外界的哪个主体、因何种原因、向其告知关于自己的哪些信息、不告知哪些信息。如此一来将使得个人在个人信息处理中处于较为积极的地





位，可以较为主动地控制和利用自己的信息，避免他者利用自己的个人信息进行不法侵害。在个人敏感信息的处理方面，《草案》规定得更为严格。在信息化社会活动中，个人敏感信息的使用频率比以往更高，这些信息包括但不限于虹膜信息、个人行踪等，一旦因处理者的不当行为而泄露或被非法使用，将对个人造成严重影响，使个人遭受歧视、财产损失甚至生命危险。《草案》规定，对个人敏感信息的处理一般需要个人的单独同意。

在特定情形下也存在“告知—同意”的个人信息自决原则的例外情况。该法草案规定在公共卫生事件和突发紧急事件以及涉及公共利益的事件、法律规定的其他情形中须遵守该法草案中的一般原则，但可不用遵循这一核心规则。

《草案》的法律责任

个人信息的处理方式较为多样，其中最为重要的是利用个人信息进行自动化决策，以此作为商业获益的基础或统计分析的关键。个人信息处理者的对个人信息处理的利益驱

动明显、需求强烈。在个人信息保护机制方面，除对个人与个人信息处理者权利关系的一系列设定外，《草案》还引入了以国家网信部门为主体的信息保护职责部门，健全个人信息保护机制，以确保个人信息得到有效保护。

可分五方面对其进行表述。一是规定个人行使权利的申请受理机制。该机制应当简单便捷，以确保个人在个人信息处理中各项权利的有效行使，维护其相关利益。二是对个人信息处理者进行风险评估。风险评估包括个人信息处理者进行的自我风险评估，也包括履行信息保护职责的部门进行评估或其委托第三方进行的风险评估，以判断个人信息处理者是否达到法律规定的条件。三是确立个人信息保护负责人。该法草案明确，处理个人信息达到规定数量，需要指定个人信息保护负责人以监督个人信息处理活动依规进行。四是个人信息保护部门职责的履行。负有个人信息保护职责的部门需要对个人信息处理者进行宣传教育、指导监督，提供信息保护评估和认证服务。五是补救措施。补救措施的制定，可以及时查明信息发生泄露或被非法使用的原因，采取减轻所产生损害的措施，将由此产生的不良后果降至最低。

在个人信息保护的法律责任方面，对个人信息处理者违法进行个人信息处理的，负有个人信息保护职责的部门可以对其进行警告、责令改正、没收违法所得、罚款、记入信用档案、吊销业务许可或营业执照等惩罚性措施。对于侵害众多个人权益的，人民检察院、履行个人信息保护职责的部门和国家网信部门可以提起民事及刑事诉讼，维护个人信息主体的合法权益，追究违法、非法个人信息处理者的法律责任。



作者单位：兰州理工大学法学院