

个人信息保护民事公益诉讼损害赔偿金分配路径的选择研究

杨静雯

江苏大学法学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2024年3月13日; 录用日期: 2024年4月18日; 发布日期: 2024年5月14日

摘要

为充分实现个人信息保护民事公益诉讼对受损社会公共利益的补偿以及对不法行为人的惩罚功能, 损害赔偿责任被广泛用于该制度中。鉴于相关法律制度趋于原则性, 在加害者缴纳了损害赔偿金之后, 司法实践对于该笔资金的使用主要出现了上缴国库以及纳入公益基金两种途径。其中, 损害赔偿金上缴国库可能导致不利于诉讼活动开展的局面出现, 然而将损害赔偿款纳入公益基金账户有利于发挥个人信息保护民事公益诉讼制度的功能, 因此应被广泛采用。除此之外, 为提升公益基金的实效性, 应当构建合理的损害赔偿金基金管理制度。

关键词

个人信息保护民事公益诉讼, 损害赔偿金, 分配路径

Study on the Choice of Distribution Path of Damages in Civil Public Interest Litigation for Personal Information Protection

Jingwen Yang

Law School, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: Mar. 13th, 2024; accepted: Apr. 18th, 2024; published: May 14th, 2024

Abstract

In order to fully realize the function of compensation for damage to social public interest and punishment for wrongdoers, the liability for damage compensation is widely used in this system. In view of the principle of the relevant legal system, after the perpetrator pays the damages, the judi-

cial practice mainly uses the funds in two ways: turning them over to the national Treasury and incorporating them into the public welfare fund. Among them, the payment of damages to the state Treasury may lead to a situation that is not conducive to the development of litigation activities, but the practice of including damages into the public welfare fund account should be widely adopted, which is conducive to the function of the personal information protection civil public interest litigation system. In addition, in order to improve the effectiveness of the public welfare fund, the judicial organ should have a more reasonable plan on how to store, manage and use the public welfare damage compensation.

Keywords

Personal Information Protection Civil Public Interest Litigation, Damages, Distribution Path

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

在信息高速发展的新时代，人们享受着信息社会所带来的多重便利，但同时也附随着个人信息过度收集、大数据“杀熟”、信息滥用等一系列不确定风险。面对上述现实情景，我国《个人信息保护法》第70条确立了个人信息保护民事公益诉讼制度，然而囿于相关法律条文的粗疏，于实务中出现了诸多迥异之处。

在目前已审结的案件中，检察机关提出的赔偿损失诉讼请求均得到了法院的支持，赔偿金往往不仅用于赔偿被害人，而且亦是对公共利益损失的弥补，但目前该领域尚无有效的规则指引，因此在实务中各个法院对于赔偿金的处理方式各不相同，即在所收集到的案例中，损害赔偿款去向主要有两类：收归国库、纳入公益基金。故此，对于实际赔偿的资金应当如何管理和使用、以及如何使用该笔资金才能发挥出其最大效用值得探讨。

2. 个人信息民事公益诉讼中损害赔偿金分配的实践现状

公益损害赔偿金主要指民事公益诉讼(包括刑事附带民事公益诉讼)案件中，当事人履行民事赔偿责任所缴纳的资金。在我国立法中，并无明确法律规定公益诉讼中所收缴的损害赔偿金如何分配与处理，因此导致实务中各法院对该问题的处理方式各异。笔者通过在中国裁判文书网上对个人信息保护民事公益诉讼的相关案例进行检索，以《个人信息保护法》第70条为裁判依据进行查寻，排除相同案件与行政公益诉讼案件，整理出10例(见表1)，个人信息民事公益诉讼案件。

Table 1. Combing of cases of civil public interest litigation on personal information protection

表1. 个人信息保护民事公益诉讼案件梳理¹

| 案件名称 | 违法行为 | 诉讼请求 (与损害赔偿相关) | 赔偿款去向 |
|------------------------------|-------------------------------|----------------------|-----------------|
| 常州市人民检察院诉田某侵犯公民个人信息保护民事公益诉讼案 | 非法获取、买卖公民个人信息，并非法获利人民币9000余元。 | 判令田某承担赔偿责任人民币9000余元。 | 常州市网信办开设的专项资金账户 |

¹在所收集整理案例中，对于法定诉权机关的诉求，法院均予以支持，本表亦未赘述。因此在探究过程中，可将诉讼请求内容视为法院的司法裁判立场。此外，表格中“N”表示法院在判决书中未表明、确定损害赔偿款去向。

续表

| | | | |
|------------------------------------|---|--|--|
| 盘锦市人民检察院诉张某侵犯公民个人信息保护民事公益诉讼案 | 非法获取、提供公民个人信息(与他人相互交换) | 判令被告张某支付其侵犯公民个人信息的赔偿金人民币 4000 元。 | N |
| 井研县人民检察院诉曾某、王某侵犯公民个人信息刑事附带民事公益诉讼案件 | 非法获取公民个人信息,接收他人返利,一个手机号码获利 3 至 9 元不等,共计获利 13005.30 元。 | 判令被告按照非法获利金额承担民事赔偿责任。 | 上缴国库 |
| 献县人民检察院诉张某侵犯公民个人信息保护民事公益诉讼案 | 非法买卖、提供公民个人信息,并非法获利人民币 3646 元。 | 判令被告承担 3646 元人民币的民事赔偿责任。 | 献县 人民检察院 指定专户 |
| 辽源市人民检察院诉范某某、李某某侵犯公民个人信息保护民事公益诉讼案 | 非法获取、买卖、提供公民个人信息,并非法获利 13974.33 元人民币。 | 判令被告范某某、李某某对非法贩卖公民个人信息所造成的损害,赔偿损失人民币 13974.33 元。 | 上缴国库 |
| 杭州市下城区人民检察院诉孙某侵犯公民个人信息保护民事公益诉讼案 | 非法获取、买卖公民个人信息,并非法获利以 34,000 万元人民币。 | 判令孙某承担 34,000 元人民币的民事赔偿责任。 | 专门用于信息安全保护或 个人信息保护等 公益事项 |
| 杭州市余杭区人民检察院诉某短视频公司侵犯儿童个人信息民事公益诉讼案 | 擅自收集、存储儿童个人信息,通过算法向具有相关浏览喜好的用户大量推送含有儿童个人信息的短视频。 | 判令被告因侵权行为造成的社会公共利益损失人民币 150 万元。 | 交与相关儿童 公益保护组织 |
| 安顺市西秀区人民检察院诉熊某某等人侵犯公民个人信息保护民事公益诉讼案 | 非法获取、买卖公民个人信息,并非法获利以 70 余万元人民币。 | 判令被告支付赔偿金共计人民币 70 余万元。 | 存入检察机关与 财政部门共同 建立的公益诉讼 专项资金账户 |
| 苏州市人民检察院诉曾某侵犯公民个人信息民事公益诉讼案 | 非法买卖公民个人信息,并非法获利共计 10,000 元人民币。 | 判令被告承担 10,000 元人民币的赔偿责任。 | 上缴国库 |

通过对上述消费民事公益诉讼案件的梳理,发现在实务中:从分配对象的主体来看,表 1 中诸种分配路径可进一步类型化 2 种:上缴国库、纳入公益基金。就“上缴国库”而言,除判决中明确被告应将赔偿金“上缴国库”外,“存入检察机关与财政部门共同建立的公益诉讼专项资金账户”“存入网信办开设的专项资金账户”“人民检察院指定专户”等三种分配路径也应归入其中,原因在于那些判令被告向财政专户、网信办专户或检察院缴纳的赔偿金,亦将因“财政收支两条线”的规范要求而“最终以非税收入上缴给国库”。从分配路径的角度来看,在司法实践中,将损害赔偿金上缴国库乃是司法机关的多数选择,也有少量司法机关选择存入公益基金并用于特定领域,但也有司法机关未对不法行为人所缴纳的损害赔偿金确定分配规则。从而提出问题:在个人信息保护民事公益诉讼损害赔偿金分配规则暂付阙如的背景下,“上缴国库”是否为理想且完美的分配路径?如若不是,何种分配路径才是最佳选择?

3. 个人信息保护民事公益诉讼损害赔偿金分配路径的综合比较

3.1. 损害赔偿金上缴国库的欠缺之处

损害赔偿金上缴国库是指将由侵权行为人支付的赔偿金直接上交给国家财政部门的做法。这样的做

法通常是为了确保损害赔偿金的使用透明、规范和公正,同时避免可能出现的滥用或挪用赔偿金的情况。具体而言:1) 上缴国库能够确保资金使用透明和合规,避免资金在非法渠道流转或被挪用,确保资金使用符合法律规定和公共利益;2) 提高资金使用效率,国家财政部门有更完善的财务管理制度和监督机制,能够更好地管理资金流向;3) 减少腐败和滥用风险,资金直接上缴国库可以减少个人或组织滥用或挪用赔偿金的可能性,降低腐败风险,提升资金使用的公正性和透明度。

尽管将损害赔偿金上缴国库有诸多好处,但若不能保证在资金使用和分配方面的透明度和公正性,将会出现资金被滥用或不当分配的情况,从而不利于实现该制度本身欲达致的目的。并且,在个人信息民事公益诉讼制度中,诉权主体包括法律规定的消费者组织,将损害赔偿金上缴国库可能导致不利于其开展诉讼活动的局面出现。首先,正如德国由消费者团体组织所提起的公益诉讼——撇去不法收益之诉一般,该组织承担启动撇除程序的费用,而如果诉讼成功,收益即所获损害赔偿最终将收归国库。不出所料,消费者组织几乎可能不愿意在这一过程中花费过多资金,立法机关打算通过将非法利润置于危险境地来给予遵守该制度的额外激励的意图几乎没有实现的机会^[1]。其次,在个人信息民事公益诉讼中,受损主体是信息主体以及社会公共利益,将损害赔偿金收归国库后,信息主体的损失将得不到任何实质性补偿、赔偿,所涉及的公共利益也未得到弥补。一方面,赔偿金的补偿功能难以发挥效用。不论是补偿性赔偿抑或是惩罚性赔偿都具有补偿受害者的性质。并且惩罚性赔偿金除具有补偿性功能外,还有惩罚和遏制不法行为之功能。而若赔偿金缴纳到国家机关账户,最终上缴国库。这种处理方式等于将个人信息保护民事公益诉讼赔偿金异化为刑事罚金、行政罚款,背离了赔偿金补偿性功能的价值考量^[2]。另一方面,专户缺乏可推广性和流动性。设立专户,尤其是在针对公益诉讼设置专户是目前来说较为妥当的尝试,解决了赔偿金上缴国库后很难返还给受害者的困境,也方便对赔偿金中未返还受害者部分进行后续使用管理,有效体现公益性质。但囿于相关财政制度所限,专户管理者较缺乏主动性,赔偿金往往处于相对“沉睡”状态²,跟缴纳至国家机关的账户并无实质差别。最后,社会协会(组织)虽是社会组织,不以盈利为目的,但其活动的开展和私人机构一样需要资金,况且在个人信息领域,不法行为易涉及算法、网络追踪、数据收集和分析等大量技术性、专业性工作,挖掘捕捉这些非法行为时,资金的支撑必不可少,资金的缺乏在一定程度上会挫败消费者组织的积极性,从而对维护个人信息安全乃至社会公共利益不利。

3.2. 损害赔偿款纳入公益基金账户正当性的证成

对于国家机关设立专项账户对赔偿款实行专项管理、专款专用,抑或机关与社会公益基金组织之间签订民事公益诉讼赔偿款委托管理协议,将该笔资金转交给基金组织,纳入专门公益基金账户统一管理的做法,有学者表示认同^[3]。《2020年加州隐私权(第三版修正案)》(CPRA)中亦规定州财政部在普通基金中设立一笔专项资金,即“消费者隐私基金”³。但也有学者对此表示批判,其认为设立专项账户或者公益基金,也难以实现公平受偿的问题。一方面会给人留下个人信息保护民事公益诉讼追求增加财政收入的印象,另一方面在被侵权的自然人提起民事私权诉讼的情况下造成加害人对同一行为承担两次民事责任(特别是损害赔偿责任的后果^[4]。

在个人信息民事公益诉讼中,受害人众多且有不特定性,赔偿对象也存在不特定性,使得赔偿金无

² 《基层对话|公益赔偿金使用:规范+高效+统筹》,中华人民共和国最高人民法院网,

https://www.spp.gov.cn/zdgg/202202/t20220223_545345.shtml, 2023年12月6日访问。

³ 《2020年加州隐私权(第三版修正案)》第1798.160条第a款:州财政部特此在普通基金中设立一笔专项资金,即“消费者隐私基金”。根据本法,该资金可首先用于折抵州法院在(处理)为履行本法案而提起案件时产生的任何费用、以及总检察长为履行其在本法中的义务而产生的任何费用,以及为在州财政部建立一笔投资基金,将该笔资金的任何收益或利息存入普通基金,用于拨款促进消费者隐私保护的推广,教育儿童在线隐私相关的知识,并资助与国际执法机关的合作,以打击与侵害消费者数据泄露相关的欺诈活动。

法给付具体的受害人，直接补偿及赔偿无法实现。且从法经济学角度来看，对受害消费者个体给予直接补偿，并非一种富有效率的救济方式。因此对于损害赔偿金分配的对象重点不在于受损的个人信息主体，而在于与个人信息相关的社会公共利益。着眼于帕累托效率标准(pareto efficiency)和个人信息保护民事公益诉讼制度补偿、威慑功能，笔者认为应将所缴损害赔偿款存入公益基金组织中，并用于与案件事实相关的公益事业。

第一，将损害赔偿金存入公益基金中符合法经济学的效率。将资源如何做有效率的配置，经济学家帕累托对此提出一种决定社会福利最大化的概念，称为帕累托效率标准(pareto efficiency)。即当资源配置达到某种状态，无法再让至少一个人得到好处，而又不损己他人时，达到效率[5]。其中蕴含了评估效率的帕累托效率原理：如果情况发生变动，至少可使一个人的好处增加而他人不会受损，则此变动就是有效率的。当赔偿金存入基金中后，钱款将用于个人信息保护、公民隐私保护、提起公益诉讼等事项，虽然钱款数额在一定时期内会有所减少，且后续将持续呈现波动态势，但有益于捍卫公民的隐私权、保护个人私密数据，从整体角度无人受损，这便是达到效率。

第二，将损害赔偿金存入公益基金符合个人信息保护民事公益诉讼的补偿与威慑功能。一方面，在各种分配方式中，基金最适合小额且分散性索赔公益诉讼。这种分配赔偿基金的方法迫使被告交出不义之财并“变相”地广而告之，因其赔偿款用于社会中关于个人信息的公益事业，从而阻止未来的非法行为，对加害者及潜在的侵权者产生有效威慑[6]。另一方面，公益诉讼涉及社会公共利益及公众间接利益⁴，故将基金中的钱款用于与个人信息相关的公益事业能够使受害的或潜在的消费者群体间接获益，着眼于社会总体利益的保护，即所有“班级成员”，包括“缺课者”，都能平等地受益，管理成本也被降到最低。国外有法院将判处的惩罚性赔偿中部分赔偿拨给与原告受损利益相关的社会目标的公益基金组织。通过这种方式，将惩罚性损害赔偿从对一种有争议的过度补偿转变为补偿性损害赔偿，从而触及受不利影响的各方和利益的更大的半影地带[7]。

4. 个人信息保护公益诉讼损害赔偿金基金管理制度建构

公益诉讼损害赔偿金使用之目的是保护社会公共利益。这些赔偿金通常由侵权行为者支付，并用于弥补社会公共利益所遭受的损失。一般来说，公益诉讼损害赔偿金的使用应当符合以下原则：1) 专款专用原则：损害赔偿金应当专款专用，用于恢复或弥补因侵权行为造成的损害；2) 公开透明原则：损害赔偿金的使用应当公开透明，接受社会监督，确保资金使用的合法、合理和有效；3) 合法用途原则：损害赔偿金应当用于符合法律规定的合法用途，比如环境修复、公益项目支持、侵权行为的惩罚性赔偿等；4) 合理分配原则：损害赔偿金的分配应当合理公平，确保被侵权方或受益人能够合理分享赔偿金带来的利益；5) 保障受益人权益原则：损害赔偿金的使用应当着眼于保障受益人的权益，确保赔偿金能够真正起到维护公共利益的作用。

对此，参照《中华人民共和国慈善法》、国务院《基金管理条例》和《浙江省妇女儿童基金会章程》的有关法律法规和规范性文件之相关规定，检察机关就个人信息保护公益诉讼损害赔偿金基金管理制度应形成较为合理的探索性方案：第一，检察机关与社会公益基金组织签订民事公益诉讼赔偿款委托管理协议，将该笔资金转交给基金组织，纳入专门公益基金账户统一管理。需注意的是这些机构需要具有一定的管理能力和信誉度，且应当设立明确的管理规章制度，明确管理职责和程序。第二，对赔偿款实行专项管理、专款专用。公益诉讼赔偿金应取之于公益诉讼用之于公共利益维护。检察机关咨询个人信息保护领域的专家学者，经过研讨论证形成了资金使用方案，包括用于个人信息公益诉讼的支持起诉、个

⁴ 参见周科、郭继光、刘英：《环境民事公益诉讼中“诉讼请求全部实现”的司法审查》，中国法院网，<https://www.chinacourt.org/article/detail/2019/09/id/4425912.shtml>，2023年4月30日访问。

人信息保护公益项目的运营等。检察机关通过委托管理协议约定委托管理的赔偿款的用途，体现公益诉讼赔偿金的“公益”特质。第三，检察机关与社会公益基金组织加强协作，共同出台公益损害赔偿金的管理文件以确保充分运用赔偿金开展个人信息保护工作，让赔偿金“活起来”[8]。并且要确保捐赠资金有效、透明、合规使用，一方面，建立透明的财务管理制度是保证公益基金使用透明和合规的关键。财务制度应当包括资金流向、支出明细、财务报表等内容，并接受独立的审计；另一方面，加强公众参与和监督，公益基金的管理应当接受公众的监督 and 参与，公布相关信息，接受社会各界的监督，确保资金使用的透明和公正。除此之外，还要定期向社会公众发布公益基金的使用情况和成效，加强公众沟通，建立公信力。第五，在具体实施中，需要建立相应的监督机制，确保损害赔偿金的使用符合法律规定并达到预期的效果，比如建立项目评估机制：对公益项目进行评估，确保项目的合理性和效益，及时调整和改进项目方向，提升公益基金的实效性，以实现公益诉讼的社会效益。

基金项目

本文是江苏省研究生科研与实践创新计划项目《个人信息保护民事公益诉讼损害赔偿请求权研究》(KYCX23_3782)研究结果。

参考文献

- [1] van Boom, W.H. (2009) De Minimis Curat Praetor: Redress for Dispersed Trifle Losses. *Journal of Comparative Law*, 4, 171-185.
- [2] 陈璋剑, 吴艳. 规范消费类民事公益诉讼赔偿金管理使用[N]. 检察日报, 2021-07-08(007).
<https://doi.org/10.28407/n.cnki.njcrb.2021.003389>
- [3] 许身健, 张涛. 个人信息保护检察公益诉讼的法理基础与制度完善[J]. 法学论坛, 2023(1): 95-110.
- [4] 张健文. 个人信息保护民事公益诉讼的规范解读与司法实践[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2022, 55(3): 31-35.
- [5] 冯玉军. 新编经济法学[M]. 北京: 法律出版社, 2018: 83.
- [6] Barnett, K. (1987) Equitable Trusts: An Effective Remedy in Consumer Class Actions. *The Yale Law Journal*, 96, 1591-1614. <https://doi.org/10.2307/796495>
- [7] Sharkey, C.M. (2003) Punitive Damages as Societal Damages. *The Yale Law Journal*, 113, 347-453.
<https://doi.org/10.2307/3657525>
- [8] 龚赞燕, 胡宇翔, 沈碧溪. 公民个人信息民事公益诉讼办案要点与思考[J]. 中国检察官, 2022(12): 49-51.