

地方流动人口管理办法信息登记的合宪性审查

赵晨余, 刘莹

新疆财经大学法学院, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2024年11月19日; 录用日期: 2024年12月26日; 发布日期: 2025年1月17日

摘要

跨区域的流动人口管理是涉及治安和自由两个层面的管辖问题, 各省纷纷出台了相应的流动人口管理办法。各地制定的管理办法是否合宪成为研究流动人口法规无法回避的一个重要话题。流动人口的个人信息事关其重要权益, 以分析地方性流动人口管理办法中对流动人口概念的界定以及信息登记的方式为研究流动人口法规的起点, 进而进行地方性流动人口管理办法的合宪性审查。明确地方流动人口管理办法中信息登记的负责主体和其收集流动人口个人信息的权限, 以及流动人口个人信息收集的范围, 可以更好地协调权利主体双方的利益平衡。探析流动人口个人信息收集中知情同意规则的价值和流动人口的人身自由, 以更清晰地明确权利的界限。

关键词

流动人口, 合宪性审查, 个人信息, 信息登记

Constitutionality Review of Information Registration in the Management Measures for Local Floating Population

Chenyu Zhao, Ying Liu

Law School, Xinjiang University of Finance and Economics, Urumqi Xinjiang

Received: Nov. 19th, 2024; accepted: Dec. 26th, 2024; published: Jan. 17th, 2025

Abstract

Cross-regional management of the mobile population involves two levels of jurisdiction: public security and freedom. Various provinces have introduced corresponding measures for managing the mobile population. Whether the management measures formulated by various regions are constitutional has become an important topic that cannot be avoided when studying the regulations on the

文章引用: 赵晨余, 刘莹. 地方流动人口管理办法信息登记的合宪性审查[J]. 法学, 2025, 13(1): 73-81.

DOI: 10.12677/ojls.2025.131012

migrant population. The personal information of the floating population is related to their important rights and interests. Starting from the analysis of the definition of the concept of floating population and the way of information registration in the local floating population management measures, this study aims to conduct a constitutionality review of the local floating population management measures. Clarifying the responsible parties for information registration and their authority to collect personal information of the floating population in the local management measures for the floating population, as well as the scope of collecting personal information of the floating population, can better coordinate the balance of interests between the rights holders. Exploring the value of informed consent rules in the collection of personal information of the floating population and the personal freedom of the floating population in order to clarify the boundaries of rights more clearly.

Keywords

Floating Population, Constitutionality Review, Personal Information, Information Registration

Copyright © 2025 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

当今时代是一个信息高度发达的时代,也是权利高度张扬的时代。个人信息保护对个人权利保护的重要性不言而喻,利用法律保护个人信息权利也势在必行。^[1]随着改革开放和经济的发展,越来越多流动人口涌入经济发达的地区,流动人口有关话题也成为社会热议的话题。在此背景下,展开流动人口个人信息保护相关研究有助于提升对其合法权利的认识。实践中,公安机关为预防犯罪、维护社会秩序,利用大数据收集当地流动人口的个人信息。但诸多对个人信息的负面标识或行为涉嫌违反宪法的平等原则,甚至可能违反宪法中的“人格尊严”的相关规定。例如将流动人口列为“治安高危人群”,围绕“吃、住、行、销、乐”的轨迹收集流动人口的个人信息并建立相应数据库。其行为可能引发流动人口的不满和消极情绪,降低流动人口对政府的信任。^[2]

辽宁省、四川省、福建省、新疆维吾尔自治区等省份及一些设区的市出台了流动人口个人信息登记的相关法律法规,但这些管理办法在实际执行中存在诸如上述问题。例如,《辽宁省流动人口管理条例》第十七条规定若是流动人口在一定期限内不办理暂住证,由公安机关责令其限期离开暂住地。此规定是否就意味着当流动人口不按照规定进行个人信息登记时,将面临人身自由被限制的困境?若是该规定限制了流动人口的人身自由,该规定是否因违反上位法而归于无效呢?又例如《甘孜藏族自治州流动人口管理办法》第十二条规定娱乐场所、网吧应对超出营业时间仍滞留不离开人员的个人信息进行登记,该规定是否与《互联网上网服务营业场所管理条例》中规定的互联网上网服务营业场所的义务相一致?且《甘孜藏族自治州流动人口管理办法》第十二条规定对滞留人员个人信息登记的范围是否存在与其规定不一致的情况?公安机关在收集流动人口个人信息时,是否需要征得个人同意以及信息收集的界限在哪里?探讨以上问题以期地方性流动人口管理办法有所完善,从而更好地保障流动人口的信息权利。

2. 流动人口个人信息的规范分析

(一) 流动人口概念的界定

国外比我国更早出现人口大规模迁徙和流动现象,所以外国学者也较早展开了对流动人口的研究。英国著名学者列文斯坦曾在其著作《人口迁移规律》中首次深入剖析了人口流动的相关问题,被认为拉

开了系统研究人口流动形成原因的序幕。[3]流动人口在国际人口迁移中并不是通用的概念。流动人口的英文翻译是“the floating population”，外国多用“migration”（迁徙）和“migrant”（迁徙者）来形容“人口流动”和“流动人口”。[4]目光转至国内，我国尚未制定全国性流动人口的律，所以流动人口尚未形成明确的界定。但在曾实施的行政法规《流动人口计划生育工作条例》第二条曾给予流动人口以界定，即离开户籍地到所在地的县、市或者市辖区，以工作和生活为目的并异地居住的成年育龄人员。但是不包含因为出差、探亲、旅游等预期将会返回居住地的人员以及在直辖市、设区的市的区级之间居住的人口。后该律因不符合社会发展后被废止。《中华人民共和国户口登记条例》中仅对申请“暂住登记”的条件予以明确规定，即要求在户籍地以外的城市暂住三天以上，该法也未对流动人口进行明确界定。¹在我国尚无全国性流动人口律的情况下，各省份、实务部门和理论界对流动人口的界定各不相同。如表1所示，简单列明各省份的律对流动人口概念的界定，以及实务部门曾对流动人口概念的界定和学术界对流动人口概念的界定。

Table 1. Concept of floating population

表 1. 流动人口概念

法律/实务部门	法律名称/部门名称	流动人口的概念
地方性法规	《广东省流动人员管理条例》	离开常住户口所在地进入本省和在本省行政区域内跨地级以上市居住的人员。
	《辽宁省流动人口管理条例》	离开常住户口所在地到其他地区暂住的人员。不包括出差、探亲、访友、旅游、就医人员。
	《西安市流动人口计划生育条例》	离开户籍所在地，跨区、县以上行政区域流动，在本市居住时间三十日以上的育龄人口。
地方政府规章	《四川省流动人口信息登记办法》	离开户籍所在地县级行政区域到其他行政区域居住的人员。
	《青海省流动人口服务管理办法》	在本省居住的非本省户籍人员，以及具有本省户籍在本省跨县(市)异地居住的人员，不包括在市内跨辖区居住的人员。
	《甘孜藏族自治州流动人口管理办法》	离开户籍所在地县级行政区域到我州行政区域居住的人员。
实务部门	国家统计局	人户分离人口中扣除市辖区内人户分离的人口。
	国家卫健委	在本地居住一个月及以上、非本区(市、县)户口的15周岁及以上的男性和女性流动人口。

(二) 流动人口个人信息的登记方式

流动人口个人信息登记的方式依据登记主体的不同也有所不同。首先是流动人口到达流入地后在一定期限内自行前往当地公安机关进行信息报备。例如《四川省流动人口信息登记办法》第四条规定，流动人口应当在当地公安机关派出所登记个人信息，信息登记的方式包括电话、传真、网络等。又如《青海省流动人口服务管理办法》第九条中规定，流动人口在到达居住地七日内向当地公安派出所办理居住登记。除了流动人口向公安机关申报个人信息外，还存在一些辅助申报主体，如房屋出租人、娱乐场所、公共营业场所等。《甘孜藏族自治州流动人口管理办法》第十二条规定娱乐场所、网吧、酒吧、茶楼、影剧院、洗浴保健等服务性营业场所应登记超过一定期限仍滞留不归人员的个人信息。《福建省流动人口服务管理条例》第八条规定房屋出租人、用人单位或个人以及宗教活动场所负责采集、报送其场所内的流动人口的个人信息。以上地方性法规都规定了流动人口或相关人群、场所、单位的采集、申报义务。

¹ 《中华人民共和国户口登记条例》第十五条：公民在常住地市、县范围以外的城市暂住三日以上的，由暂住地的户主或者本人在三日以内向户口登记机关申报暂住登记，离开前申报注销；暂住在旅店的，由旅店设置旅客登记簿随时登记。

3. 地方流动人口管理办法信息登记的合宪性审查

(一) 合宪性审查的规范依据

合宪性审查制度实质上是为了维护政治统治、保障宪法有效实施的一项重要制度。自2015年《立法法》修改,授予设区的市地方立法权,地方性法规数量明显增长,地方性法规的合法性问题也随之而来。对地方性法规进行合宪性审查有助于提高地方立法质量,保障公民基本权利,对地方性流动人口管理办法进行合法性审查有助于减少地方性法规违反或不适宜上位法的情况,从而更好地保障流动人口的合法权益。宪法是我国的根本大法,在我国具有最高的法律地位和法律权威,一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触,一切违反宪法规定、原则和精神的法律法规必须予以纠正。推动合宪性审查的必要性在于保证党中央的集中统一领导,确保法制与良法善治相统一,弘扬和践行社会主义核心价值观,保证国家机关按照宪法行使职权,保证人民监督公共权力、发展全过程人民民主。^[5]合宪性审查一词蕴含着中国式宪法实施的思维。从构词方面来看,“合宪性审查”的核心在于“合”,即与中国传统文化体系中的和谐理念相结合,符合我国政治导向中政治协调的要求。^[6]合宪性审查以“支持性审查”和“解决问题”为导向,与我国人民代表大会制度下的监督模式相契合。随着提请合宪性审查主体的扩展和“直面违宪”工作的推行,合宪性审查的功能得到实现。在推进合宪性审查的工作上,我国始终与本土理论相结合,坚持走中国特色的宪法监督之路。进行合宪性审查时应注意区分合宪性审查与合法性审查的区别。胡锦涛教授曾在《合宪性审查》一书中提出违法和违宪存在次序上的联系。当对一个行为作出法规上的判断时,应当先运用法律规范作出判断,当适用法律规范仍然无法判断时,才能使用宪法规范。^[7]即个人寻求法律救济时,穷尽所有的法律仍无法救济,才能寻求宪法的救济。

(二) 地方流动人口管理办法信息登记的合宪性审查

1) 地方流动人口管理办法中信息登记的负责主体

纵观各省各市制定有关流动人口的法律,都对流动人口个人信息的负责主体进行了规定,基本都由当地的政府或者公安机关负责。为便于分析,将各地制定的相关法律罗列成表格。如表2所示,四川省、新疆维吾尔自治区、青海省、银川市、甘孜藏族自治州等省市都由公安机关负责收集流动人口的个人信息。一方面是法律赋予了公安机关以职权,另一方面是公安机关维护社会稳定的使命所在。^[8]公安机关采集个人信息的职权并不是凭空而来,其在法律上有据可依。例如《中华人民共和国居民身份证法》第三条、第六条规定了由公安机关负责制作身份证的信息收集工作;²《中华人民共和国反恐怖主义法》第二十八条规定了公安机关对特定人员的信息采集;³《中华人民共和国治安管理处罚法》第九十六条也规定了公安机关处罚相对人时可收集部分个人信息。⁴

2) 地方流动人口管理办法中信息登记的范围

个人信息权被写进法律,形式上是为了维护公民的个人信息,实质上是维护公民的人格尊严,因为个人信息是公民人格尊严的重要载体。个人信息保护制度的理论基础之一就是控制行政权力,保护行政相对人的个人信息权,国家权力渗入公民生活的重要手段之一就是对个人信息的收集,而行政法的根本目的就在于保护公民的权利,规范国家公权力机关的权力。因此要规范公安机关收集流动人口个人信息的权力,首先要明确其收集的范围。要厘清其收集范围,就要先厘清个人信息的界定原则及涵盖范围。

² 《中华人民共和国居民身份证法》第三条:居民身份证登记的项目包括:姓名、性别、民族、出生日期、常住户口所在地住址、公民身份号码、本人相片、证件的有效期和签发机关。第六条:居民身份证式样由国务院公安部门制定。居民身份证由公安机关统一制作、发放。

³ 《中华人民共和国反恐怖主义法》第二十八条:公安机关发现极端主义活动的,应当责令立即停止,将有关人员强行带离现场并登记身份信息。

⁴ 《中华人民共和国治安管理处罚法》第九十六条:公安机关作出治安管理处罚决定的,应当制作治安管理处罚决定书。决定书应当载明下列内容:被处罚人的姓名、性别、年龄、身份证件的名称和号码、住址。

个人信息包括“个人信息”、“个人数据”、“个人隐私”等。^[9]其中个人信息和个人数据关系密切,有学者认为两者的区别是是否经过处理并判定是否有价值。收集流动人口的个人信息时,应对必要的信息进行收集,并非对全部的信息进行收集。例如表3中,四川省制定的办法中规定需要对流动人口的身份证信息、流入地的就业信息、居住信息进行登记,以上就是对流动人口的必要信息进行登记。身份证信息登记是个人信息登记中最常用的方式,其登记对于公安机关来说也是必要的。流动人口若在流入地长时间居住,一般会在当地就业以谋取经济来源满足自己的生活需求,流入地的就业信息被纳入收集的范围也就可以理解了。流动人口通常在流入地没有房产,若有房产也不至于被归为流动人口,所以住所登记也被纳入流动人口信息登记的范围。另外,公安机关对流动人口的住所进行登记,以备通知和寻找流动人口之需。从表3中可以看出,福建省、杭州市、甘孜藏族自治州等地收集流动人口的信息包含了姓名、身份证号码、流入地的就业信息和居住信息,除此之外,甘孜藏族自治州还把流动人口的照片列入收集的范围,此条规定和银川市的规定不谋而合,此举可能是基于地区的稳定而考虑。

Table 2. The responsible entity for information registration of floating population

表 2. 流动人口信息登记的负责主体

法律名称及条文	负责主体
《甘孜藏族自治州流动人口管理办法》第六条	公安机关负责
《新疆维吾尔自治区流动人口服务管理条例》第八条	公安机关负责
《青海省流动人口服务管理办法》第八条	公安机关负责
《福建省流动人口服务管理条例》第六条	公安机关负责
《银川市流动人口服务管理条例》第九条	市公安局负责
《四川省流动人口信息登记办法》第三条	市(州)、县(市、区)人民政府负责,省公安机关维护信息平台

Table 3. Scope of personal information collection for floating population

表 3. 流动人口个人信息的收集范围

法律名称	流动人口个人信息的收集范围
《四川省流动人口信息登记办法》	有效身份证件信息、在流入地的从业信息和居住信息。
《甘孜藏族自治州流动人口管理办法》	姓名、性别、民族、公民身份号码、本人照片、在流入地的从业信息和居住信息。
《福建省流动人口服务管理条例》	姓名、性别、公民身份号码、联系方式、居住地住址、到达时间等。
《广东省流动人口服务管理条例》	居民身份证或者户口簿、护照等其他有效身份证明、居住地住址证明。
《太原市流动人口服务管理条例》	十日内持本人居民身份证或者户口簿等有效身份证明到居住地公安派出所申报居住登记。
《西藏自治区流动人口服务管理条例》	持本人居民身份证或者其他有效身份证明到居住地公安派出所申报居住登记。
《银川市流动人口服务管理条例》	居民身份证、近期免冠标准照片和本市住所证明,属育龄人员的,还应当提交婚育证明。
《杭州市流动人口服务管理规定》	本人有效身份证件或者身份证明。流动人口应当配合公安机关等部门提供下列信息:(一)居住地址、服务处所、联系方式;(二)政治面貌、婚姻状况、文化程度;(三)就业情况、参加社会保险情况;(四)法律、法规规定的其他信息。

上表中甘孜藏族自治州收集流动人口的个人信息包括姓名、公民身份号码、性别、民族、本人照片、在流入地的从业信息和居住信息。该收集范围只是属于个人信息的一部分, 诸如个人信息中的行踪信息和健康信息都未纳入收集的范围。此举也验证了公安机关收集流动人口个人信息时要遵循比例原则。即公安机关收集流动人口的个人信息必须依照合乎目的、手段正当且以最小侵害公民权益的方式进行。公安机关要在法定职权内进行, 因为公权力机关的权力由法律授予, 同时也受到法律的制约, 所以行使权力要有明确的法律依据。例如《民法典》第一千零三十四条列举了个人信息的具体内容, 其中包含自然人的姓名、身份证号码、电话号码、生物识别信息、健康信息和行踪信息等, 其中生物识别信息、健康信息和行踪信息在《个人信息保护法》中被列为敏感信息。公安机关收集流动人口的个人信息是作为预防犯罪、维护社会稳定之用, 因此不需要收集流动人口的全部个人信息, 只需要在一定的范围内收集必要信息即可。

各地制定的管理办法对流动人口个人信息的收集范围有所不同。如表 3 所示, 四川省对流动人口的信息收集包括身份证件、流入地的居住信息和从业信息, 甘孜藏族自治州对流动人口的个人信息收集的范围除了以上内容外, 还有收集个人信息的照片、姓名、民族。大多数的省份和市对流动人口的个人信息收集都是较为基础的个人信息, 也有部分省份和市对流动人口的个人信息的收集范围较广。如银川市要求婚育人员提供婚育证明, 杭州市要求流动人口应当配合公安机关收集以下信息: 联系方式、政治面貌、文化程度、社会参保情况和婚姻情况等。流动人口个人信息的收集范围关乎流动人口个人信息权益的保护, 因此应当遵循比例性原则。在收集流动人口的个人信息时, 不仅要以客观结果为依据, 更要考虑收集信息的目的, 即预防和打击犯罪, 更好地维护社会稳定。同时, 要考虑信息收集的必要性原则, 例如对基因和指纹的收集不属于必要的范围, 在收集流动人口基本信息的情况下能达到信息收集的目的, 就应当以最小限制和侵害流动人口信息权益的方式进行。^[1]

3) 地方流动人口管理办法中信息收集的知情同意规则

公安机关收集流动人口的个人信息不仅是为了公共利益, 也是基于职责履行的需要。依据《个人信息保护法》第十三条的规定, 流动人口对于信息收集有配合的义务, 为了公安机关更好地履行职责, 应当建立告知收集个人信息情况的制度, 即保障流动人口对个人信息收集的知情权。知情同意规则在个人信息保护领域的价值已得到国内外立法的普遍认可。《民法典》第四条规定了民事主体在从事民事活动中应遵循的自愿原则。从民法的角度来看, 知情权就是个人信息保护中自愿原则的内生性体现。^[10]目前国内地方流动人口管理办法在个人信息收集中关于知情同意的相关规定存在与《个人信息保护法》第十三条关于保护信息收集者知情权的规定相冲突的现象。即存在地方性法规在收集个人信息方面涉嫌侵犯公民知情权。《甘孜藏族自治州流动人口管理办法》第十二条规定了娱乐场所、网吧、服务性营业场所应登记滞留人员的个人信息, 三十六条、三十七条也规定了有关场所不登记流动人口个人信息的, 公安机关责令改正并可采取罚款措施。此规定没有充分考虑流动人口的知情同意权, 涉嫌限制公民个人信息权利。《个人信息保护法》第十三条规定个人信息处理者在处理个人信息时, 应取得个人同意, 但若为履行法定职责或者法定义务所必需的, 可不取得个人同意。娱乐场所、网吧等场所收集流动人口的个人信息是否属于履行法定职责所必需?

行政法规《娱乐场所管理条例》并未规定娱乐场所应当收集滞留人员的个人信息, 可见收集滞留人员的个人信息并非娱乐场所的法定职责, 那么娱乐场所收集滞留人员的个人信息时, 应当按照《个人信息保护法》的规定取得滞留人员的同意, 否则就涉嫌侵犯滞留人员的个人信息权利。《互联网上网服务营业场所管理条例》第二十三条规定了网吧应当对上网消费者的身份证件进行登记。该规定仅针对其场所的上网消费者, 并不针对在其场所滞留的人员, 《甘孜藏族自治州流动人口管理办法》第十二条中规定的人员范围明显有所扩大。同时, 《互联网上网服务营业场所管理条例》第二十三条规定仅登记上网

消费者的身份证件,并不对其他个人信息进行登记,而地方性流动人口管理办法收集的信息并不局限于身份证件信息,往往还涉及居住信息和流入地的就业信息等。《甘孜藏族自治州流动人口管理办法》第十二条的规定扩大了登记对象的范围,同时也扩大了个人信息登记的范围,违反了上位法的有关规定。

保障流动人口个人信息登记的知情权不仅可以解决登记双方在登记过程中信息不对称的问题,而且对于公安机关来说,在收集流动人口的个人信息时,公众知情有利于增强政府的公信力。^[11]我国一些地方性法规对保障公民知情权进行详细规定,如《广州市政府信息公开规定》和《成都市政府信息公开规定》。在个人信息保护领域,知情权体现为信息处理者收集个人信息时,应确保权利人完全知情且同意。^[12]在保障人民当家作主和保护个人权利的背景下,保障流动人口的知情权可以更好地体现上述法治理念。知情权的保障之所以需要法律规定,是源于知情权和相关权力之间的冲突,在流动人口信息收集方面主要体现在知情权和个人隐私权利、国家保密权力之间的冲突。《宪法》确立了人民主权、言论自由及监督政府原则,其暗含了公民知情权的宪法存在。人民主权即主权在民,民众可以通过各种形式把握国家和社会的有关信息,只有知情权得以保障,人民主权才能实现。

4) 地方流动人口管理办法中的人身自由

地方性法规在流动人口未按照规定进行个人信息登记的情况下,规定所采取的行动不应涉嫌限制其人身自由。例如《辽宁省流动人口管理条例》第十七条规定,流动人口未申报暂住登记或者未领取暂住证的,公安机关先进行罚款,逾期仍不改正的责令离开暂住地。公安机关为了信息登记效率而忽略了流动人口人身自由的保护。依据宪法规定,公安机关可以依法实施限制他人人身自由的行为。在流动人口未按照第十七条的规定进行信息登记时,公安机关是否可以强制其离开暂住地?若公安实施了强制流动人口离开暂住地的行为,该行为是否有上位法的依托?公安机关所依的法是什么法?此处探明所依法律有助于认定《辽宁省流动人口管理条例》第十七条规定及认定公安机关强制流动人口离开暂居地的行为是否合宪。《中华人民共和国刑事诉讼法》第七十一条规定了犯罪嫌疑人、被告人在取保候审期间未经权力机关允许不得擅自离开居住地,这是基于法律的规定限制了公民的人身自由,其前提是被取保候审的人涉嫌犯罪。我国《宪法》明确规定公民的人身自由不受侵犯。《中华人民共和国立法法》第九十八条规定了一切法律不得同宪法相抵触,说明我国法律制度从根本上就限制公权或者私权侵犯公民的人身自由。^[13]《中华人民共和国警察法》第六条规定了公安机关有职责预防和侦查违法犯罪活动,虽然公安机关收集流动人口的个人信息有预防和打击犯罪的作用,但不能因流动人口的流动性较大就潜在地认为该群体存在社会不稳定因素,从而在一定程度上变相限制流动人口的人身自由。

保障人权是宪法的终极价值。^[14]《辽宁省流动人口管理条例》十七规定公安机关在流动人口未申报暂住登记或者未领取暂住证,逾期仍不改正,强制流动人口离开暂住地。该项规定侵犯人身自由,与宪法的精神和原则相违背。人权保障主要在于保护公民的人身自由不受非法侵害。人身自由是个人最低限度的权利,也是宪法赋予的一项基本权利。我国《宪法》第三十七条规定了人身自由的条款,即“禁止非法剥夺或侵害公民的人身自由”。狭义上的人身自由是指公民的身体自由,广义上的人身自由包含公民的人身自由、通信自由、行动自由和居住自由,其以公民的人格尊严不受侵犯为前提。这一规定使公民免受公权力机关的肆意逮捕、羁押或其他限制或剥夺行动自由的强制性措施。^[15]流动人口涉及的问题多为其行动自由受到限制。宪法保障公民的人身自由不受非法侵害,其中非法包含非法定程序、非法定主体等。^[16]现实生活中,执法主体为了一定的执法效果,忽略了对公民人身自由的保护。例如深圳市政府为了向外界展示良好的城市风貌,而展开的“高危人员”清理活动,该行为限制了无正当职业等人群的人身自由,该人群中不乏流动人口。

人身自由事关流动人口的切身利益,只有为了保护公共利益时才可以牺牲个人利益。例如为了维护社会治安,收集流动人口的个人信息。当公共利益和个人利益发生冲突时,通常为了保全较大的公共利

益而牺牲个人利益。但两者也并非完全对立, 保护公共利益最终也是为了个人利益。正如罗尔斯所言, “公共利益最终是要落实到个人身上, 为个人所感受的。”虽然个人利益需要为公共利益做出让步, 但是公安机关在限制流动人口人身自由时也是有边界的, 厘清边界可以让权力更规范地运行, 以免公权力过度膨胀侵犯流动人口的人身自由。例如公安机关在收集流动人口的个人信息时应依照比例原则进行, 即合乎目的、手段正当且以最小侵害公民权益的方式进行。公安机关即使是为了公共利益和职责履行的需要收集流动人口的个人信息, 也不能因此限制其人身自由, 此举不仅超越了法定职权, 也无合法的执法依据。

4. 总结

流动人口个人信息保护实质上体现的是公共利益和个人利益的冲突。从表面上看, 行政机关收集流动人口的个人信息与个人信息保护之间是冲突的。实质上, 其体现的是公共利益和个人利益的冲突。^[17]行政机关收集流动人口的个人信息是为了更好地了解当地的人口结构和人口动态, 以便更好地维护社会稳定。而流动人口面临的则是个人信息权利的保护, 所以两者之间呈现冲突的状态, 其本质上是公共利益和个人利益的冲突。公共利益与个人利益的冲突也是行政法赖以生存的基础。基于不同的目的, 行政机关收集流动人口的个人信息必然会和个人信息保护发生冲突。在行政机关遵循比例性原则的基础上, 为了协调两者的关系, 行政机关应以公共利益为优先, 兼顾个人利益。因为公共利益和个人利益密不可分, 两者可谓“你中有我, 我中有你”, 个人利益不存在, 公共利益也不会存在。同样, 公共利益若无法保障, 个人利益的保护也无从谈起。个人信息权被写进法律, 形式上是为了维护公民的个人信息, 实质上是为了维护公民的人格尊严。康德曾说过: “人是目的, 是有尊严的存在, 而自由是这项存在的基础。”在保障流动人口人身自由的前提下提升流动人口管理办法的合理性, 有助于贯彻办法的实行。例如加强各地区之间关于流动人口管理办法的交流和融合。一些流动人口会出现跨地区犯罪的情形, 若仅将其列为流入地的责任, 可能会导致流出地对流动人口的管理松懈, 所以将其列为流入地和流出地的共同责任会促使两地对流动人口管理办法的交流和融合, 调动流出地对流动人口管理的积极性, 也有利于两个地区治安管理的提高。另外, 同一地区不同地方关于流动人口的法规也不相同。法制不统一使民众在申报个人信息时无所适从, 在对流动人口进行个人信息登记时, 若是相邻的地区或者同一经济区域的地区联合制定流动人口管理办法, 将会减少流动人口管理办法不同带来的法治冲突, 提升流动人口管理办法的效率, 进而维护流动人口的合法权益。

参考文献

- [1] 肖登辉. 行政法中的个人信息保护问题研究[M]. 武汉: 湖北人民出版社, 2011.
- [2] 杜吾青. 公安机关采集个人信息的合宪性控制[J]. 南京大学法律评论, 2019(2): 78-98.
- [3] 戚莹. 流动人口管理的行政法治研究[D]: [博士学位论文]. 北京: 中国人民公安大学, 2023.
- [4] 朱宇, 林李月, 李亭亭, 董雅静. 中国流动人口概念和数据的有效性与国际可比性[J]. 地理学报, 2022, 77(12): 2991-3005.
- [5] Hu, J.G. and Gong, L. (2023) Actively and Steadily Advancing Constitutionality Review Work. *China Legal Science*, 11, 153-160.
- [6] 秦文峰, 李忠夏. 备案审查制度的合宪性审查功能及其实现——基于历年备案审查年报的实践考察[J]. 苏州大学学报(法学版), 2023, 10(4): 14-26.
- [7] 胡锦涛. 合宪性审查[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2014: 20-21.
- [8] 刘健楠. 公安机关个人信息采集规范化研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国人民公安大学, 2020.
- [9] 铁希. 公安情报集中个人信息法律保护研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国人民公安大学, 2022.

-
- [10] 王勇旗. 数字时代警察权行使中的个人信息保护问题[J]. 江西警察学院学报, 2024(1): 91-99.
- [11] 王崑岫, 冯健鹏. 我国社会团体登记程序的反思与重构[J]. 浙江学刊, 2015(1): 148-153.
- [12] 朱沛智. 论生物识别信息保护中的知情同意原则[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2023, 60(5): 126-134.
- [13] 田威. 论公安机关限制人身自由行政强制措施之适用及完善[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 兰州大学, 2018.
- [14] 朱园园. 限制人身自由的行政强制措施执法主体的失范及规制[D]: [硕士学位论文]. 郑州: 河南财经政法大学, 2023.
- [15] 施鹏鹏. 对羁押及类似措施的法教义学解读及反思——以人身自由权保护为视角[J]. 政治与法律, 2023(11): 102-114.
- [16] 王国君. 论公民人身自由权的宪法保护[J]. 法制博览, 2019(13): 270.
- [17] 田丽萍. 疫情防控中对公民人身自由限制的研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 甘肃政法大学, 2022.