

个人信息保护的行政规制路径

颜 石

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2026年9月15日; 录用日期: 2026年9月28日; 发布日期: 2026年10月20日

摘 要

公民个人信息保护一直以来都是通过相关法律救济和行政规制两种途径。法律救济以侵权为前提, 注重事后惩戒与恢复受害者合法权益, 但在大数据时代下, 由于个人信息权利主体与处理主体地位不平衡, 导致权利主体维权难度高、举证困难, 并且损害往往不以传统侵害方式显现。行政规制以国家公权力为保障, 通过专业性、强制性的规定, 在治理效率、事前预防具有比较优势。因此, 对于个人信息保护可以加强行政规制, 通过制定行政标准在事前予以预防, 同时对于行政机关可能存在的侵犯个人信息现象, 通过行政复议、行政诉讼以及行政赔偿, 保障公民的权利免受非法侵犯。

关键词

个人信息保护, 行政规制, 基本权利国家保护义务

The Administrative Regulation Path of Personal Information Protection

Shi Yan

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: September 15, 2026; accepted: September 28, 2026; published: October 20, 2026

Abstract

The protection of personal information of citizens has always been a part of legal remedies and administrative legislation. Legal remedies are based on infringement, with a focus on punishing and restoring the legitimate rights and interests of victims afterwards. However, in the era of big data, due to the imbalance between the status of the subject of personal information rights and the status of the processing subject, it is difficult to protect the rights of legal subjects and provide evidence. In traditional infringement methods, the damage is often invisible. Administrative management protected by public power has comparative advantages in effective management and prevention through professional and mandatory supervision. In this way, it is possible to strengthen administrative

management of personal data protection, prevent infringement of personal data by formulating administrative standards, and protect citizens' rights from illegal infringement through administrative reconsideration, administrative litigation and compensation for infringement of personal data by administrative agencies.

Keywords

Personal Information Protection, Administrative Regulation, Fundamental Rights State Duty to Protect

Copyright © 2026 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. 引言

大数据时代, 社会各个环节被移动互联网、云计算、算法推荐与物联网技术所链接, 各类 app 的注册和使用通过算法获得用户画像, 个人信息不再仅仅是一种仅可被记录的身份标识, 而是一种可以被深度探索、交易的生产要素, 这对于市场经济的蓬勃发展具有积极的意义。但与之相伴的是部分网络平台存在过度收集信息、超范围使用数据、隐蔽式数据共享、算法歧视等侵害个人信息权益的违法行为, 公民个人信息保护面临前所未有的风险与挑战, 相关学者提出在此背景下, 仅依靠传统私法的事后补救不能满足社会对于个人信息系统性回应治理的需求, 通过行政权力介入, 构建事前预防、事中规制、事后救济的全链条治理路径, 成为完善个人信息保护体系的必然选择。

此外, 传统的知情同意规则适配性不足, 陷入规则虚化困境, 主要表现为知情权的失灵与同意权的实质性丧失。知情权层面, 各类应用、网页的权利义务条款繁杂且晦涩, 具有高度的法律专业性, 一般公民并不能够准确地理解相关条款的实际意义, 默认勾选等设计使告知义务流于形式。同意权层面, “要么同意要么退出”的强制缔约成行业常态, 用户被迫一揽子授权; 一次授权覆盖无限后续处理, 撤回路径不畅, 个人信息控制权逐步虚化。其根源在于信息结构失衡与市场趋利动机, 仅靠私法自治已无法有效约束信息处理行为、提供充分权利救济。

因此, 通过行政权力的适度介入, 以公法规制弥补私法规则失灵产生的保护空白, 具有重要的现实必要性与制度价值。部分学者提出: 行政机关可以通过制定统一的行政标准, 细化信息处理者的告知义务、同意规则与行为边界, 从制度限制平台利用规则优势侵害权益的空间。这并不意味着要通过公权力代替传统的私法自治, 而是以行政规制补位知情同意规则的失灵, 是在尊重个人信息自决权的基础上, 通过公法机制矫正市场失灵与技术失衡, 构建更加周延的个人信息保护体系, 最终实现数字经济发展与个人信息权益保护的平衡。

2. 个人信息保护与行政规制的理论概述

2.1. 个人信息保护的理论概述

2.1.1. 个人信息的概念界定

有关于个人信息的概念, 存在着不同的理论, 主要包括三种: 可识别理论、隐私理论以及关联性理论。但根据《中华人民共和国民法典》¹ (后文简称《民法典》)第 1034 条以及《中华人民共和国个人信

¹https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwgkztzl/2025nianzhuan/2025mfdxcy/2025mfdxcy_mfdql/202505/t20250507_518708.html

息保护法》² (后文简称《个人信息保护法》)第4条对于个人信息概念的相关规定,个人信息是以电子或者其他方式记录的与已识别或者可识别的自然人有关的各种信息,不包括匿名化处理后的信息。此处的法条将个人信息的本质特征归纳为识别性,即不具备被识别的信息即便具有相应的形式,也不被定义为个人信息,换言之,只有当某些信息能够直接或间接的识别的某一特定主体时,这些信息才纳入法律所保护的个人信息范畴。

为何个人信息如此被重视,主要集中于其中的价值之所在,只有当通过某些信息得以识别特定个体时,该信息才具有被保护的价值。例如:个人的身份证件、消费记录、购物习惯以及家庭情况等信息,它们属于能够单独直接识别或者与其他信息相结合后识别到特定主体的信息,这类信息即可被归纳为个人信息,与之相反的某些信息,即便被人所知悉并加以处理但仍无法识别特定自然人的,则不应归纳为个人信息的保护范畴内。

2.1.2. 个人信息的特征

在大数据时代下,个人信息的形式变得复杂多样,同时其所涵盖的范围也变得更为宽泛。例如:使用任何应用或者小程序前,都需进行注册并填写相应的信息,而在注册时所填写的信息就属于个人信息,包括个人ID、兴趣爱好以及个性签名,或许并未填写能直接识别个体的信息,但这些信息都具有较为鲜明的特征,在相互结合后可能会具有识别特定主体的能力。^[1]因此,当前的个人信息已不同于小数字时代的传统个人信息,表现出以下的特点:

一是个人信息的主体是自然人,不包括法人和非法人组织。根据《中华人民共和国宪法》³第39条、40条可以得出,自然人对自己的个人信息享有支配权,有权排除他人干涉,独立行使权利。

二是个人信息具有可识别性,这是个人信息的工具属性,也是目前通说所认定的个人信息本质特征。通过特定自然人身份、状态以及行为描述和记录使信息能够识别特定个体,个人信息基于此具有可识别性。

三是个人信息具有商业性,在因特网高速发展的时代,市场对于个人信息的处理分析能力不断提高,个人信息的商业价值也被逐渐挖掘,在市场经济的背景下,主体追逐高额利润的同时,侵犯个人信息的案件也屡见不鲜。

四是个人信息具有共享性,共享性是指同一内容的信息可以在同一时间被多个信息处理者所拥有和使用。并且在数据的传播过程中,发送方并不会因为接收方的接收而丢失信息。因此,个人信息的共享性在一定程度扩大了个人信息价值所发挥的时间和空间,同时也增加了个人信息保护的难度。

2.2. 行政规制的理论概述

2.2.1. 行政规制的概念

所谓行政规制,是指国家以其行政权为规制运作基础,将权力机制移载入经济活动过程,规制社会经济活动,促进国民经济协调发展的各种行为和措施。

2.2.2. 知情同意规则

知情与同意模式最早可以追溯到医疗领域,起初被用于人体实验中被实验者有权知晓自己的医学信息将会被如何处理以及是否允许处理自己的信息。^[2]而后,该规则被广泛应用于各类需得到权利主体相关授权的领域和行业中,个人信息加工处理便属于其中。根据最初设计规则时所期待的效果,可以从两个角度对该规则进行具体分析,一是知情、二是同意。

²http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202108/t20210820_313088.html

³http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/201905/t20190521_281393.html

所谓知情规则,就是在进行人体实验时,被实验者需被明确告知所进行的测试类型、何种数据将会在其中被收集和处理、行为可能带来的风险。

所谓同意规则,指的则是被实验者在明确知晓上述事项的情况下,做出具有法律效力的明确的允许表示。

这两个规则在大数据时代以前对于保护公民个人信息具有极大的优势,在很大程度上保证了公民的个人信息免受侵犯。但在互联网络快速发展的今天,该规则显得乏力起来,主要表现在知情权难以得到充分保障,以及同意权的行使存在局限性。因此,需要通过相关的行政机关出台对应的标准性规范明确开发者所需要尽到的义务,以此来保障公民的合法权益免受侵犯。

2.2.3. 风险预防原则

风险预防原则源于德国的事前考虑原则,是与防御原则相对的概念,其更加重视事前对于风险的排除,通过采取一系列手段尽可能的排除、降低风险,防止危害结果现实发生。^[3]之所以要在个人信息保护领域采取风险预防原则主要基于两方面考虑,其一是个人信息保护风险的不确定性,其二是个人信息保护风险的不可逆性。

大数据时代下,信息网络技术不仅改变着我们的生活方式,还改变了个人与世界的关系,使得个体所处的环境日益复杂。全球化背景下,公民个人信息不在受地域限制,逐步进入到一个非本地化且互相联系的互联网络信息空间,这似乎是个人更好地了解世界的途径,是一个正向的反馈,但也带来一些大范围的公民信息泄露案件。通过互联网络所收集的信息,不仅规模巨大,还可能包含着个人生活中非常私密的信息,机器人算法通过对大量信息的处理,能够大致描绘出个人的形象,这可能为我们带来一些良好的生活体验,例如购物网站能够推送所需的物品,这是智能算法根据个人的具体情况来进行的处理,具有极大的灵活性。同时,这也意味着,我们无法及时感知算法下一步会通过何种信息对相关个人进行描绘,其影响可能连最资深的工程师也不能确定,这就使得个人信息所面临的风险具有极大的不确定性。

综上所述,应当在事前对相关的风险进行预防,设置相关的配套规则实现对个人信息收集后的后续过程进行积极地控制。可以通过建立相关的监管部门,制定相应的监管标准以及处理守则,以此来实现风险预防。

2.3. 个人信息在行政规制视域下的识别

对于个人信息的行政规制则主要体现在行政机关通过分工、制定相关规则,使得市场主体对于信息的收集、处理有条不紊的进行,是对个人信息保护的事前预防型措施。行政规制视角下的个人信息,不仅包括人身属性同时兼具财产属性,这就有助于通过行政权力实现对个人信息的公法保护,为的是有效的保护与个人信息相关联的各种权利主体的法益,保障公民个人信息的受保护权。

3. 个人信息保护行政规制的重要性

3.1. 个人信息保护行政规制的必要性

3.1.1. 网络时代个人信息收集方式增多

在信息网络技术高度发达的今天,各类社交软件成为社会大众必不可少的日常工具。各类软件在为公民带来便利的同时,也无形中增加了公民个人信息泄露的风险,不法分子更是利用相关的漏洞,在网络上实施各种侵犯个人信息的侵权行为。软件开发企业往往通过相关的协议获取其所需的信息,并准确定位客户群体,针对性的迎合目标群体的个性化需求。不仅企业,政府也通过网络征集公民意见,这有助于政务公开。但与之相并存的是个人信息为了资本场所窥探,成为了市场经济下用以交易的商品。各类非法收集个人信息的行为屡见不鲜,个人信息保护成为了当前时代绕不开的话题。

3.1.2. 网络时代个人信息泄露更加隐蔽

随着电子虚拟科技不断发展,个人信息的收集方式变得隐蔽甚至是不可预见。由于信息获取不对等,导致公民即使已经泄露了信息而完全不知,在这种情况下,作为信息劣势方的个体很难占据到优势,对个人信息的侵害风险也居高不下。例如:生活中铺天盖地的电话推销,大到房产推销,小到药店促销,《2022 全国网民网络安全感满意度调查数据统计报告(总报告)》显示:参与调查的公众网民表示接到各类中介的推销电话的占比达到 75.45%⁴,这就反映出在大数据时代下,每个人都成为了没有隐私的透明人,通过一点互联网的信息碎片可以窥探一个人的大部乃至全部想法,并且侵犯个人信息的直接影响并不像传统的侵权行为那样,侵犯权利主体的人身财产权,而更多体现为一种精神层面的侵扰,并且我国对于精神损害赔偿仅限于《民法典》第 1183 条,同时该条还规定了侵害程度须达到严重。此外,由于《中华人民共和国民事诉讼法》⁵规定提起诉讼必须有明确的被告人以及相关证据,而在大数据时代下,侵害个人信息的行为隐秘性之高,使得公民很难发现侵权者,并向法院提供其身份信息进而难以维护自己的合法权益。这就意味着对于个人信息的保护不同于传统权利保护方式,更多的应着眼于事前的预防,而不是事后的救济。因而如不加强对个人信息的收集、处理的行政规制,可能会激发潜在的不确定因素。

3.2. 个人信息保护行政规制的优越性

3.2.1. 民法、刑法保护及其局限性

我国对于个人信息进行民事保护的法律形式多种多样,涵盖了生活的各个方面。目前学界以及实务界一直致力将个人信息保护塑造为一部完整、系统的法律,然而事实却是,由于各种原因导致对于个人信息保护的相关规定散布在不同的部门法中,并且这些法律部门对于个人信息保护的条文多数存在模棱两可、含糊不清的现象。

(1) 民法保护及其局限性

2021 年 1 月 1 日施行的《民法典》对于个人信息的保护是基于人格权或是隐私权为前提,对个人信息进行权益保护,而并没有将个人信息设定为一项单独的权利,仅在一千零三十四条和一千零三十五条中对个人信息进行了相关的规定,同时明示:个人信息中的私密信息,适用有关隐私权的规定;没有规定的,适用有关个人信息保护的规定。这可能会导致个人信息的全部外延不能为隐私权所涵摄,进而阻碍个人信息价值的实现。另外,隐私权作为一项以人格利益为基础的权利,其所保护的首要法益是公民的人格尊严和人身价值,并且隐私权作为一种私生活受尊重的权利,大多表现为消极被动和防御性的特点,它以侵害行为和侵害可能为前提,以维护人格尊严为目的,一般不具备财产利益。而个人信息得到保护的權利则表现为一种积极主动的请求权,不仅包括个人信息不受非法收集、处理,同时还包括主体对个人信息的积极控制。并且对于侵害隐私权的行为,往往通过事后的赔礼道歉、恢复名誉、消除影响等方式进行救济,一般不涉及财产赔偿,并且法律对于精神损害赔偿的规定也并不明晰,如此往复导致被侵权人的合法权益很难得到实质性的赔偿,从而加剧了个人信息的侵权行为。

总体而言,个人信息的民事保护尚未形成完整的保护体系,由此引发了诸多问题,对于个人信息保护须找到平衡点,否则无法实现个人信息所承载的价值和利益平衡。

(2) 刑法保护及其局限性

刑法对个人信息权利的保护经历了一个曲折前进的过程,在 2009 年出台的《中华人民共和国刑法修正案(七)》⁶中规定了非法获取公民个人信息罪,但法条并未对个人信息进行详细分类,也并未将个人信

⁴<https://www.iscn.org.cn/index.php?m=content&c=index&a=lists&catid=959>

⁵http://www.npc.gov.cn/npc/c2980/c3283/201905/t20190522_49566.html

⁶http://www.npc.gov.cn/zgrdw/huiyi/cwh/1107/2009-02/28/content_1476563.htm

息定义为“能够直接或间接识别公民身份的信息”。

2015 年的《中华人民共和国刑法修正案(九)》⁷对个人信息的相关犯罪整合为侵犯公民个人信息罪,但仍未将个人信息定义为一般信息和隐私信息。同时,由于刑法自身的谦抑性和补充性,使其只有在其他部门法的惩罚措施已不足以压制违法时才能动用刑罚权;不仅如此,我国对犯罪构成采取耦合式构成要件,只有在法律明文规定的要件齐备时,才能进行刑罚处罚,而现行刑法仅规定了数条与个人信息侵权行为相对应的罪名,这很难适应目前地信息发展趋势。

此外,对于侵犯个人信息的行为进行定性也较为困难,刑法的任务是保护法益,即行为受到刑法制裁的前提是其侵犯了刑法所保护的社会利益,而侵犯个人信息的行为是互联网时代下的新兴产物,其在法律上的权益内容与归属并不确定。^[4]不同的部门法对于记录个人信息的数据也有着不同的定义,例如根据《民法典》第 127 条,个人信息权利是可以理解为一种具有财产权性质的权利。从知识产权的角度而言,将记录个人信息的数据纳入商业秘密的保护客体。

综上所述,对于个人信息的刑法规制与其他法律的保护脱节,导致了行政性的刑事立法,使刑法不能对个人信息进行系统化保护。

3.2.2. 个人信息行政规制的比较优势

在数字经济时代下,对个人信息的保护呈现出横跨公法、私法的属性,在传统私法上,私权是确定的、个人的利益表达,基本独立于公共关系。但目前的个人信息利益具有公共性,其动态、传播的属性与私权存在冲突。并且在目前的信息技术下,商业主体和国家机关都是个人信息的收集、处理者,这使得作为信息主体的公民无法对抗国家亦或是调整国家与信息主体间的关系。只有作为公权力机关的政府,才具有充足的人力、财力来协调公民与个人信息处理者之间的关系。同时,由于政府具有强大的公信力,使得公民能够自愿的接收相关的政策并加以遵守,例如过去的公共突发卫生事件期间,“健康码”是人人必备的出行工具,其包含了公民的近乎所有信息,但由于是在政府的主导下完成的,人们对此很少有顾虑。此外,在《个人信息保护法》第 60 条规定有国家网信部门负责统筹协调个人信息保护工作和相关监督管理工作。这使得个人信息的行政规制在法律上得到了明确。

不仅如此,行政规制在个人信息保护中还具有以下优势:

首先是信息和专业优势。行政规制明显的信息优势则表现在其无需付出额外的公共成本就能够获取诉讼所需的信息。一般情况下,对于社会问题的整治,私法会更加有优势,因行政机关一旦启动相关调查程序,就需要付出一定的公共成本,并且公权力的介入还可能会收到被规制者的隐瞒和刻意规避。而在私法领域,当事人往往是最了解相关信息的,也更愿意向法院提供诉讼所需信息而无需付出多余的成本。但这仅限于当事人能够获取诉讼相关信息的情况,当公民面对互联网平台的封闭结构时,其获取信息的难度显著提高,在此情况下,取证成本可能超出诉讼预期收益,并且法院作为中立方,无法依职权进行全面的取证。此时如若不运用超越私权利主体的强制力,则受侵害方将很难维护相关权益。

行政机关相较于司法、立法机关,承担着更加普遍和日常性的管理职责,使得其往往会设立专业的行政规制机构,因而与相关领域的专家的联系更加紧密。同时,行政机关还可以设立相关的技术岗位以及聘用专家强化技术优势,使其“足以和真正的专家来交流,并确证出谁是更好的专家”。与行政机关相比,司法系统则更偏向于对法律的解释和运用和对于相关事实在法律上的认定,而技术问题并不是从事实向法律的推理,而是涉及复杂的专业术语和模型。

其次是对侵犯个人信息的预防和处理优势。选择行政规制进行事前、事中的过程性控制还是选择司法裁判的事后制裁实现公共治理,主要取决于损害的特点以及对于法益的救济。若侵害行为可能导致无

⁷https://www.spp.gov.cn/zdgz/201508/t20150830_103800.shtml

法挽回的损失，且难以在事后进行救济，则强化行政规制是当然之举。例如在食品与药品行业，国家的管制要远高于其他消费品。同样，在个人信息保护方面，通过司法裁判获取事后救济的效率较低并且难以形成有效的司法判例来及时有效的防止系统性侵权。同时，由于个人信息侵害可能在短时间内对受害人造成不可挽回的影响。此时，行政规制的优势便显现出来。首先，行政规制无需特定的损害发生才激活，而是持续运转。其次，行政机构能够发布一般性规则对相关问题进行整治，通过事前禁令解决可能存在的规模性侵害的现实发生。

4. 个人信息保护中行政规制的问题

虽然对于个人信息进行行政规制在某些方面有比较优势，但却也存在相应的短板。例如，在市场经济下，无论是司法还是行政都以效益为基本原则之一，而行政规制可能存在不经济的情况。同时，侵犯个人信息的现象主要存在于市场中，行政权力过度干预市场不利于经济的稳步增长。再者，行政权呈现出逐渐扩张的趋势，因而也可能存在权力寻租的问题。^[5]因而，就个人信息保护方面，行政规制的主要短板集中在成本和灵活性、行政规制立法、行政监管制度以及行政救济渠道上。

4.1. 行政规制的成本与灵活性问题

在成本上，任何行政行为都意味着需要建设相应的机关单位，组建相应的执法队伍，在此层面上，国家需投入大量的人力和物力资源。同时，行政规制并不是一锤子买卖，日常监管、调查取证、认证鉴定等执法程序也需要有大量的资源铺垫，而这些都需要财政支持。虽然目前我国已经开展了个人信息保护的“专项整治”运动，在社会的关注下，通过调取大量资源，将个人信息保护问题视为重点，这的确取得了诸多成就，但这终究是暂时的，并非长久之计。在媒体的关注和公民的视线褪去后，如何保证资源能够满足执法常态化便成为了不得不面对的问题。

在灵活性上，行政规制依托统一的标准以及结果稳定的执法实践。与法律的稳定性相似，它能够为用户提供稳定的、统一的规制环境，但当遇到极为特殊的个案时，如何权衡形式公正与实质公正，如何满足个案正义的要求就会显得较为棘手。同时，我们正处于一个信息网络高速发展的时代，技术革新速度远超相关行政标准的制定与修改速度，若规则过于具体，则可能会影响新事物的发展，导致管理僵化，反而不利于信息技术的发展。但倘若规范过于原则化，如何解释和执行又会成为一道难题。目前我国个人信息保护中，非强制性标准起着极大的作用，主要原因便是法律法规的原则化，导致在执行和解释中不得不依赖相关的技术标准来使原则具体化。然而，相关的技术标准不仅仅具有技术属性，还同时具有解释法律的功能，这无疑在无形中增加了规制的难度。

4.2. 行政规制缺乏相关的法律依据

行政规制涉及国家公权力的启用，应当严格遵循“法无授权即禁止”的基本原则，这就意味着想要对个人信息保护领域展开行政规制，势必要有相关的法律或是行政法规作为启动公权力的支撑。^[3]目前我国对于个人信息保护的相关规定散落在各个部门法，以及相关工作条例中，例如《民法典》《个人信息保护法》《中华人民共和国社会保险法》⁸《中华人民共和国消费者权益保护法》⁹《中华人民共和国居民身份证法》¹⁰《全国经济普查条例》¹¹等。由于规范性文件的复杂，致使不同主体所制定的文件存在对于相同问题进行不同处理的情况，缺乏一个统一的标准从而难以通过集中地权力行为进行有效规制。

⁸https://www.gov.cn/guoqing/2021-10/29/content_5647616.htm

⁹https://www.samr.gov.cn/zfjcj/tzgg/art/2023/art_615af9ed6bcd4974bf853dd2e02bc663.html

¹⁰http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c12435/201905/t20190522_81831.html

¹¹https://www.stats.gov.cn/gk/tjfg/xzfg/202302/t20230206_1901833.html

4.3. 行政规制制度有待完善

首先规制主体较为分散，没有一个集中统一的领导，尽管个人信息保护法曾明确由网信部门统一领导个人信息保护的相关事宜，但具体事项的落实仍然由国务院具体部门进行，网信办的确具有一定的管理权，但这种管理权更多体现为一种连接与协调的功能。另外，在 2018 年国务院机构改革中，中央网络安全和信息化委员会办公室是与网络安全和信息化委员会办公室一起组建，深究其具体地位，是国务院指数办事机构而并非实职部门。

并且在个人信息保护法出台以前，政府职能部门都曾制定相应的规范，并以此展开相应的工作，例如市场监督管理总局所颁布的《网络交易监督管理办法》¹²，公安部网络安全保卫局、北京网络行业协会、公安部第三研究所发布的《互联网个人信息安全保护指南》¹³等，这就导致个人信息保护存在着多头监管，不仅存在标准不一的情况，同时也可能存在执法不专业，这就导致了管理不彻底以及走过场式管理。

其次是行政规制方式较为单一，目前我国在个人信息保护的行政规制方面主要是市场监督管理局为代表的行政机关监管，仍然是传统的机关单独管理，这就容易发生上文中所提及的成本过高问题。同时目前行政机关对侵犯个人信息的处罚主要集中为罚款，以及部分地区所采取的“约谈制”，一味地事后监管并不能保障公民的个人信息安全，因而必须从源头进行管理。

4.4. 行政救济渠道不通畅

权利作为法律授予公民请求他人为或不为某种行为的资格，若不能得到有效救济，则权利的存在将会失去意义，只有权利拥有有效救济的途径，才能够保障权利在公民的日常生活中充分被享有并在被侵犯时或受到侵犯危险时能够即使排除危险，维护自己的合法权益。

一般而言，权利救济主要通过民、刑、行政三种途径获得救济。但民事法律作为调整平等主体之间关系的法律规范，很难在行政机关以及大型网络数据平台侵犯公民个人信息中发挥作用，这主要源于民法的意思自治以及损害填补原则；刑法作为规定最为严厉的法律制裁措施的法律，具有谦抑性，以主体触犯刑法为前提，并且坚持罪刑法定主义，因而刑法未明文规定为犯罪的行为，都不能动用刑罚处罚，而在大数据时代，侵犯个人信息的行为多发生在网络、线上，其最鲜明的特点是灵活性，使得刑事立法很难及时的对相关侵权行为作出反应，并达到理想的效果。对于行政救济而言，公民可以通过行政复议、行政诉讼以及国家赔偿等途径进行权利补救。这三种方式在很大程度上可以保证当事人合法权益免受侵犯或即使得到救济，但行政行为需要严格依照法律进行，遵循“法无允许即禁止”的基本原则，这就导致在相关法律制度不完善或太过抽象的情况下，很难对个人信息进行全面的保护。

4.4.1. 个人信息受侵害的行政复议机制不完善

首先在行政复议方面，目前我国行政复议法并未明确规定侵犯个人信息可以作为行政复议的范围，而只在《中华人民共和国行政复议法》¹⁴第 1 条中指出侵犯公民人身财产以及其他合法权益时可以申请行政复议。这就使得行政机关侵犯公民个人信息时，公民能否提起行政复议成为了一道难题。并且，行政复议属于行政系统内部纠错和处理方式，复议受理机关一般为作出行政行为的上一级机关或相关政府，能否保证复议结果的公平性仍有待商榷。

4.4.2. 个人信息受侵害的行政诉讼机制不完善

就行政诉讼而言，仍旧是相关的法律尚未作出明确的规定，并且提起侵犯个人信息的行政诉讼是否

¹²https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2025/art_4b47c79b8d994a42bba4835997688faa.html

¹³<https://www.echinagov.com/policy/251581.htm>

¹⁴https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202309/content_6901584.htm

需以行政复议为前置条件也无明确规定。若是直接提起行政诉讼，初步证据该如何搜集，在大数据时代下，个人信息被保存在一个巨大的数据库中，被侵权者该如何溯源，寻找到侵犯个人信息的源头是一个不得不思考的问题。

4.4.3. 个人信息受侵害的行政赔偿制度不完善

我国对于行政赔偿的相关规定集中体现于《中华人民共和国国家赔偿法》¹⁵(后文简称《国家赔偿法》)中，该法对于申请国家赔偿的行政行为也作出了明确的规定，主要是对公民的人身、财产的侵害，而没有提及个人信息的相关规定，并且侵犯个人信息并不一定意味着有人身或财产的实质性损害，其往往体现为一种精神上的损害，而精神损害仅在《民法典》侵权责任编中有所体现，这就意味着单纯通过对于侵犯个人信息的行为很难予以相应的救济。

5. 个人信息保护行政规制路径的完善

5.1. 私法诉讼与行政规制相连接

在解决成本与灵活性问题上，私主体诉讼反而具有一定的优势。在成本角度，由当事人收集证据或申请法院调取，出庭辩论质证，除了消耗部分司法资源，没有增加公共成本。在灵活性方面，案件当事人往往更加贴切实际情况，对新兴技术的了解程度高于按标准执行的行政执法者，能够通过法庭对抗式辩论寻求更为灵活的解决方式。

因而强调个人信息保护的行政规制并非是要用行政规制完全替代私法保护，而是强调二者的结合，基于二者的特点，互相补足：行政监管更多关注系统性、普遍性的保护问题，着眼于事前预防，通过统一标准，规范化执行，努力做到形式公正，将个人信息侵害的可能降到最低；私法保护则关注个案公正，将特殊的案件予以特殊的处理，保证受害者的合法权益能够得到及时的救济。基于此，应完善二者的配合机制，实现对个人信息的最大化保护。

5.2. 加快专门法的制定脚步

目前我国对于个人信息的保护主要依靠各部门法中有关个人信息的条款和2021年出台的《个人信息保护法》，由于个人信息保护法出台之际并未规定本法实施之日其他同类型法律自动失效，即目前对于个人信息保护的规定较为杂乱，尚未形成体系化，同时，不同领域中的个人信息安全问题具有不同的本质，因而对此所采用的措施和相关标准也不应相同。因此，对于个人信息更好地进行保护可以制定一部专门的电子政务信息保护的法律法规，特别针对在互联网时代下的个人信息侵权行为的规制问题。可以从以下几个角度进行制定，明确对个人信息进行收集、处理的主体，相关的权利义务以及处罚制度。

首先是对个人信息进行收集和处理的主体进行明确。[6]目前我国有权收集个人信息的主体包括政府机关、互联网服务提供者以及其他组织和个人。对于主体的规制，可以通过相关法律明确各主体如何取得相关资格以及收集、处理范围。对于行政机关可以明确不同部门负责不同方面的信息，防止一家独大，出现大规模泄露个人信息情况的发生，对于其他主体则可以通过备案审查，进行登记予以授权。

其次是个人信息收集、处理主体的权利义务。可以效仿其他部门法的相关规定，做到权利与义务相统一。

最后是对侵害或可能侵害公民个人信息的主体的处罚，公权力机关主要通过公务员法以及相关工作办法进行处罚，包括职务处分、通报、提出整改意见以及对于构成刑事犯罪的移送监察、检察机关处理。对于其他主体，可以通过规定相关的责令整改、行业禁止、罚款以及公开道歉等方式，预防或处罚侵害

¹⁵https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/bgt/art/2025/art_c51fa794e71343f2b1ff9f42502df99a.html

公民个人信息权的相关主体。

5.3. 加强行政监管制度的建设

5.3.1. 增强行政机关之间的协作

根据个人信息保护法第六章的相关规定,个人信息保护的主导部门是国家网信部门,因此可以由此部门为主导,制定相关的基础性标准以及执法的基本制度,其他部门在此基础上,制定相关的具体方式方法。并且,网信部门还可以通过对其他部门进行指导,预先消除可能存在的执法冲突,统筹各部门的具体执法工作。

并且,对个人信息保护中出现的问题不仅要进行长期有效的监管,还可以在适当时间进行专项整治,并在其中总结相关的工作指导性案例,形成全面监管的同时对症下药,解决实际问题。

5.3.2. 大数据技术监管

互联网时代下,对于个人信息的保护往往涉及多方主体利益,在这种情况下,如何做到保护与发挥利用价值的双赢局面,传统的行政监管远远满足不了该需求。因此,通过构建相关的监管信息平台以及完善相应的监管机制,将有利于对个人信息的保护。

借助于云计算以及区块链技术的快速发展,行政机关对于侵犯个人信息行为的识别不需要通过传统的文件审查以及手动收集证据方式来确定是否存在侵犯个人信息的行为存在,而是通过批量信息审查,对异常信息进行集中分析,识别其中可能存在被泄露或是侵犯的信息。以此种方式进行监管,不仅节省人力物力,还大幅度提高了行政机关的办事效率,拓展了政府对互联网相关领域的监管方式。同时,考虑引入行业协会亦或是专业的中介机构从中协调,有机会提高行政规制的科学性,提高规制效率。对于提高政府公信力以及人民群众满意度具有较大优势。

5.4. 行政救济渠道的完善

5.4.1. 完善相应的行政复议制度

目前,行政复议被广泛应用于行政机关侵犯公民人身财产权益的救济程序中,其主要优点体现为耗费时间少于诉讼,成本较低以及方便公民、行政机关进行相关的救济。因此,部分学者认为应当将行政复议作为提起侵犯个人信息的行政诉讼的前置程序,而反对公民直接向法院提起诉讼。即若相关权利人认为行政复议决定并没有解决行政具体行为对自己合法权益所造成的影响,同时复议决定并不合理,才能够进入诉讼程序。这在一定程度上赋予了行政机关自我纠正的可能性,同时也有利于减轻法院的诉讼负担,减少当事人的讼累,是一个较为稳妥的立法建议。当然,也有部分学者认为,复议前置可能会导致相关信息主体遭受二次损害,因个人信息侵害不同于传统的权利侵害方式,因行政复议并未规定相应的保全措施,故当个人信息在申请复议前已经泄露,此时不能直接提起诉讼而必须进行复议,可能导致个人信息二次泄露。因而不应当对个人信息侵权行为适用行政复议前置。

对此争议,可以结合侵犯个人信息行为的性质和特征出发。前文所述,当前侵犯个人信息的方式较为隐蔽具有技术性的特点,侵害后果往往不直接体现为财产损失,并且个人信息的本质特征为识别性。在这样的情况下,互联网技术的成熟在给我们提供极大的便利时,也使得我们的个人信息变得透明化,各类网站 APP 都会收集相关的用户信息,也许各有不同,但在云计算的加持下,碎片化的信息汇聚成数据带,进而成为足以识别个人的整条信息,所以大部分主体在自己的个人信息被泄露时,都会表现的茫然,难以知晓究竟是在什么时候,自己的信息被泄露了。同时,个人信息侵权还会导致严重的后果,不单单是财产损害,还可能导致无法挽回的人身损害,例如徐玉玉案,仅仅是因为个人信息的不当泄露,就使得一个花季少女离开人世。

综上所述,因侵犯个人信息而提起行政诉讼不应强制规定复议前置,而是因赋予主体更大的选择自由,即是否申请复议由权利人自行决定,这样既可以保证诉讼机关自我纠错,同时也能保证主体在权利可能受到无法挽回的损失时及时的提起诉讼。

5.4.2. 加强行政公益诉讼的建设

公益诉讼指对损害国家和社会利益的违法行为,由法定的国家机关和组织向法院提起诉讼的制度。建设侵害个人信息的公益诉讼机制,主要由于个人信息在大数据时代下的公共属性,首先是政府职能部门在行使行政权力时往往会收集大量的公民个人信息,此时,如若发生侵害个人信息的行为,损害的将不是一个或几个公民的利益,而是大量权利主体的合法权益。其次,互联网运营商也是掌握个人信息的巨头,由于双方地位不平等导致公民个人收集相关证据难于登天,这就降低了公民寻求救济的积极性以及动力。

因而,建设行政公益诉讼机制的价值便显现出来。主要包括起诉主体、受理范围和诉讼程序。

首先是明确规定起诉主体,这是对“法无授权即禁止”原则的贯彻,由于提起公益诉讼往往是社会组织以及法定部门,因而明确规定相关的起诉主体,不仅有利于相关主体及时有效的起诉应诉,同时能够避免因规定不清导致的“踢皮球”现象。根据我国《个人信息保护法》相关规定,提起行政公益诉讼的主体不仅包括消协、检察院,还包括国家网信办所认可的组织。这就根据侵犯个人信息的具体情况,赋予更多机关、组织维护公民合法权益的权力。

其次是明确诉讼受理范围,目前我国对于行政公益诉讼的范围明确规定的有生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让引起的诉讼,但是同时也采用了“等领域”的兜底规定,给个人信息保护行政公益诉讼保留了空间。同时,最高法发布的指导案例中,对于行政机关由于监管不到位引发的侵犯个人信息的案件,检察机关可以提起公益诉讼,这就为普遍适用开辟了先河,今后个人信息保护公益诉讼也将逐步明确化。

最后是简化诉讼程序,目前我国法院的典型特征便是办案压力大,如若此时新添加一项诉讼范围,同时还规定复杂的诉讼程序,那不仅会增加法院的压力,同时会给当事人增加不必要的时间损耗。鉴于公益诉讼往往涉及多方当事人,因而正式启动公益诉讼之前,需有检察院进行科学的调查工作,而不是将案件直接的交由法院审查,同时,对于取证也应当予以优化,检察机关可以聘用专业人员进行辅助取证,这样不仅可以减轻法院审理、认证压力,同时有利于提高诉讼证据质量,保证当事人权益能够得到相关的保障。

5.4.3. 建立个人信息受侵害的行政赔偿机制

行政赔偿在性质上属于国家赔偿,是在公权力行为不当侵害公民合法权益后,国家给予受损害公民的赔偿,以弥补因此造成的损害。^[7]目前,在《国家赔偿法》中,对于行政赔偿的相关规定甚少,只明确了相关的主体、赔偿方式和赔偿范围,而对于赔偿的标准以及对应的额度并未作出明确的规定,具有相应的局限性。因而,对于个人信息受侵害的行政赔偿制度的完善可以通过对侵权行为所导致的人身、财产损失进行赔偿的角度提出建议。

首先是财产损失,即造成何种损失的情况下,才需进行行政赔偿。可以包括以下两个方面,第一是因侵害公民个人信息而导致的财产损失,此时可以对受害者的损失进行全面赔偿,包括因个人信息泄露所导致的直接经济损失以及公民的生活需求,使得实际赔偿范围可能大于所侵犯的个人信息的经济损失,这就使得在弥补受害者权益的同时,对行政机关还具有一定的惩罚性。

第二是若泄露的个人信息所导致的是对权利主体的人身权利侵害,一般表现为人格权的损害。此时,可以由行政机关出具相应的证明性文件,通过此种路径恢复公民受损权利。

综上所述,我国可以通过对行政机关对个人信息造成的损害承担行政赔偿责任,通过给予权利主体行政赔偿,弥补公民的损失。

6. 结语

本文通过从个人信息的概念、本质入手,指出个人信息因其独特的识别性使其能够在无形中侵害个人的合法权益,同时立足目前法律保护的现状,得出建立相应的行政规制能够更加有力地保护公民的个人信息权益。相比于传统的民法、刑法的事后救济,通过预防性措施和事前规制,不仅可以在一定程度上减少侵犯个人信息的现象发生,还可以避免后期规制成本高的问题,对于大数据时代下的个人信息保护具有益处。个人信息保护的行政规制是一个动态过程,从前期的规制手段再到相关的结果反馈,最后以结果促进相应规制手段的更新,从而获得良好的效果。虽然目前存在一些问题,但加强立法、完善规制程序以及健全相应的救济制度,能够使行政权力更加有效地保护相关公民的合法权益。

参考文献

- [1] 龚正. 旅游者个人信息保护行政规制研究[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版), 2023, 40(1): 24-29.
- [2] 付建彬. 刍议患者隐私保护——从某医师泄露明星病历被行拘案件谈起[J]. 中国医学人文, 2024, 10(3): 64-65.
- [3] 孔祥稳. 论个人信息保护的行政规制路径[J]. 行政法学研究, 2022(1): 131-145.
- [4] 梁根林. 罪刑法定原则: 挑战、重申与重述——刑事影响力案件引发的思考与检讨[J]. 清华法学, 2019, 13(6): 61-87.
- [5] 崔聪聪. 个人信息保护的行政监管及展开[J]. 苏州大学学报(社会科学版), 2022, 43(5): 73-84.
- [6] 廖明, 刘硕磊. 数据公司收集使用信息的合规风险[J]. 人民检察, 2020(4): 57-59.
- [7] 彭鐔. 论国家机关的个人信息保护法律责任——以《个人信息保护法》第 68 条为切入点[J]. 比较法学研究, 2023(2): 31-43.