

制定我国个人信息保护法的意义

——编者按：由中国社会科学院法学研究所研究员周汉华领衔的课题组最近起草完成了国务院信息办委托的《中华人民共和国个人信息保护法》(专家建议稿)。兹先将部分研究成果分为三篇公开发表，与读者共享。这是第一篇。

周汉华

周汉华

随着社会的不断发展，无论是各种政府部门及被授权或者受委托行使一定行政职能的组织，还是各种非政府部门，在进行各种活动时，往往会收集、保存大量的个人信息。由于信息技术的不断发展，批量处理和传递个人信息会越来越容易，个人信息遭到不当收集、恶意使用、篡改的隐患也就随之出现。比如，据中央电视台2004年10月16日播出的《今日说法》节目，一家企业在一次大型招聘会上不慎遗失了一位女求职者的求职登记表格，上面记载有该求职者的基本个人信息。一个犯罪分子根据拾得的该登记表格，冒充该企业的招聘人员，对求职者实施了犯罪，并杀害了求职者。因此，通过立法在我国尽快建立个人信息保护制度已是刻不容缓的一件大事。

一、确立个人信息保护制度是保护个人权利的需要

由于信息技术的发展，通过各种可以识别出个人或者同相关信息结合而可识别出个人的信息，便可以勾画出一个人的全貌或者把握其某一方面的特征。现实中，个别政府部门超出职权范围、一些非政府部门超出其业务目的收集利用个人信息的现象随处可见。比如，一些学校以防范考试作弊、加强校内管理为名，安装闭路电视监控设备，以至于学生的一举一动尽在其监控之内。个别地方在制作各种形式的社保卡或其他电子卡时，收集的个人信息有的多达100多项，存在严重的滥用危险。而且，由于对个人信息的保存、转让缺乏有效的规范，个人信息被随意篡改、滥用以及被非法转卖牟利的现象时有发生。比如，房地产开发商或其职员非法转卖购房者相关个人信息的现象十分常见，而近来又发现了专门出卖他人电子邮箱地址的行为。在另外一些场合，由于缺乏法律依据，使如何划定个人隐私权与其它社会利益的界限变得非常困难，存在各种争议。例如，据报道，上海准备在2010年之前安装20万个监控摄像头，建立全面的“社会防控体系”。这一消息在市民中引起了广泛的关注，引起此举是否会侵犯隐私权的许多议论。另外，公安部门力争推动的“手机卡销售实名登记”制度，也引起广大用户的争议。支持者认为可以加强对手机短信的控制和打击犯罪，反对者认为会侵犯个人隐私，提升交易成本。

同时，由于个人对于有关组织所收集、保存的本人信息无权查阅，以至于对于自己的哪些信息为他人所掌握、该信息是否与事实相符等往往无从把握，现实中有关组织基于有误的个人信息而对本人做出各种决定的现象并不鲜见。当人们体味着信息化给生活带来的种种便利的同时，又不得不面对个人生活空间逐步缩小的现实。因此，随着信息化社会中大量个人信息被收集利用，必须尽快确立我国的个人信息保护制度。

二、确立个人信息保护制度有利于促进信息的共享与自由流动

个人信息保护法一方面需要保护个人权利,另一方面,又不能阻碍正常的信息流动,加大市场主体的交易成本,阻碍社会的进步。尤其在信息时代,信息作为战略性资源,其自由流动具有重要的基础性意义。如果对个人信息的保护走入极端,势必使每一个人都成为一座座“信息孤岛”,全社会成为一盘散沙。因此,如何协调好个人信息保护与促进信息自由流动的关系,可以说是各国立法当中最为重视的一对核心价值。对这个问题的不同回答,也就决定了诸如是否立法、如何立法、法律的规制程度这样的问题。在这一对价值中,偏废任何一个方面,都是不足取的。

在国际社会,个人信息保护法均突出强调了协调好两者关系的极端重要性。例如,欧洲理事会协定在引言部分明确提出:“考虑到遭受自动处理之个人数据越来越多地跨国流动,由此应当扩大对大众权利及其基本自由的保护,尤其是对隐私权的尊重;同时重申成员国无论国界而保证信息自由流通之承诺;承认必须在遵守隐私的基本价值和尊重信息在国家间自由流动两者之间达至平衡。”经合组织指南在引言部分规定:“在隐私和个人自由的保护方面,在协调诸如隐私和信息的自由流动这些基本的但却冲突的价值方面,成员国有着共同的利益;成员国应该努力消除或避免以隐私保护的名义为个人数据的跨疆界流动制造障碍。”欧盟在说明制定共同的数据保护指令的原因时指出:“为了消除个人数据流动中的障碍,各成员国对个人数据处理中个人的权利和自由的保护措施必须相同;各成员国对于个人权利和自由特别是隐私权,在个人数据处理过程中不同程度的保护措施可能会阻止这些数据在成员国之间的传送;这些差异因此可能对许多欧共体的经济活动形成障碍、扭曲竞争并阻止各国政府履行欧共体法律所规定的责任。”同时,欧盟指令第1条明确规定,“各成员国应对个人数据处理中自然人的基本权利和自由,特别是他们的隐私权予以保护。各成员国不应限制或禁止出于与第1款所提供的保护有关的原因,而在各成员国之间所进行的个人数据的自由流动。”为协调这一对价值,域外立法在制度设计上可谓煞费苦心。各种不同的选择主要体现在保护的模式、法律原则的范围与具体的制度设计等方面。

在我国,部门之间信息封锁、缺少信息共享是非常普遍的现象。这种现象的形成有着非常复杂的原因,其中的一个重要原因就是缺少对个人信息的充分保护。因此,通过立法建立完善的个人信息保护制度,肯定能够大大促进信息共享与自由流动。

三、确立个人信息保护制度可以促进我国的电子商务和电子政务健康发展

随着信息化的不断发展,电子商务这一被称为21世纪经济增长原动力的商业模式在国民经济中的作用越来越重要,电子政务也已被视作建设高效、透明政府的重要举措。在网上交易过程中,消费者的许多个人信息往往会在知情或者不知情的情况下被商家收集。消费者往往因担心个人信息的安全而放弃进行网上交易、仍旧选择传统交易方式,这在很大程度上制约着我国电子商务的发展。同样,没有安全且值得信赖的个人信息保护体系,也就同样不可能建成值得人们信赖的电子政府,我国的电子政务建设必将受到影响。可以说,个人信息保护制度,是推进电子商务与电子政务的一项基础性工程。

四、制定个人信息保护法可以促进国际交往,在国际关系中保持主动

在国际舞台上,个人信息保护不仅是一个基本人权问题,也极有可能成为某种新的贸易壁垒。实际上,这种趋势已经非常明显并且会进一步加速。在人权层面上,一旦我国批准公民与政治权利公约,对个人信息保护的国内压力会越来越大。在国际贸易层面上,随着新加入欧盟的国家逐步达到欧盟指令的要求,欧盟以及其他国家完全有可能根据对第三国个人信息保护水平的判断,对个人信息的跨国流动做出单方面的限制,进而影响到整个国际贸易的正常进行。尽管美国在个人信息保护问题上与欧盟有不同的看法,并且,美国正尽量利用其影响力在诸如经合组织、APEC等框架内推行其理念,但是,最终效果现在尚难预料。无论如何,一个个人信息保护法制不健全的国家肯

定会在国际人权与国际贸易两方面腹背受敌,受到其他国家或国际组织的打压。与其届时被动改变,不如现在主动改革,通过制定个人信息保护法,树立良好的国际形象,在国际关系中保持主动。

五、确立个人信息保护制度可以进一步推动政府信息公开工作

经过多年的实践和理论研究,我国在推进政府信息公开方面不断取得进展,相关的制度构建工作正在顺利推进,“公开为原则,不公开为例外”的观念已经深入人心。可以说,实现政府信息的共享,有效利用信息资源,是推进我国政府信息公开的一大动力。政府信息公开中很重要的一点是要明确不公开信息的范围,这其中就包括对个人信息的保护问题。如果没有完善的个人信息保护法,对何谓个人信息、如何保护个人信息、如何在个人信息的公开与不公开之间做出选择等做出明确且具有可操作性的规定,有关部门就有可能以保护个人信息之名,拒绝公开政府信息,或者以公开政府信息之名,公开他人个人信息。由此可见,完善的个人信息保护制度同政府信息公开制度有着相辅相成、不可分割的关系,没有完善的个人信息保护制度,绝不可能有真正的政府信息公开制度。

六、制定个人信息保护法可以推动我国信息化法律体系的建设

大力推进国民经济和社会信息化,以信息化带动工业化,实现跨越式发展,是党中央、国务院的一项战略决策。全面推进信息化,立法工作是其中的一个重要环节,是一项基础性的工作。只有尽快构建有中国特色的信息化法律体系,才能为信息化建设提供制度保障,推动信息化的进程。尽管我国信息化法律体系如何构建还需要进一步的研究和探索,但个人信息保护法毫无疑问是其中的一部基础性法律,是构建个人、企业与政府三方良性互动关系中最为重要的环节之一。

(作者为中国社会科学院法学研究所研究员)