

数字经济时代个人信息保护独立监管机构设置研究

阮利

(青岛大学法学院, 山东 青岛 266071)

摘要:在数字经济时代背景下,个人信息保护已成为社会关注的焦点。我国《个人信息保护法》采取了“统筹协调十分头监管”的个人信息保护监管模式。然而,现行监管体系面临多头管理、协调不足、职责不清、监管乏力等问题,难以有效应对复杂多变的个人信息保护挑战。个人信息保护立法应当超越利益纷争,并在提升监管效能、保障公民个人信息权益方面发挥积极作用。个人信息保护独立监管模式以国家对基本权利的保护义务为基础,在独立性、专业性、科学性、权威性等方面均展现出显著的优势。未来,应设置独立的个人信息保护监管机构,并明确其法律地位、职责范围及监管机制,为个人信息保护提供更为坚实的法律保障。

关键词:数字经济;个人信息保护;独立;监管机构;信息安全

中图分类号:D922.29

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2025)02-0044-08

随着信息技术的发展,个人信息的收集、处理与利用等活动已成为现代社会经济生活的重要组成部分。同时,个人信息泄露、滥用等安全问题日益凸显,严重威胁着公民的隐私权、财产权乃至人身安全,成为制约数字经济健康发展的瓶颈。长期以来,我国的个人信息保护主要依据零散的法律规定,由不同的行政部门共同进行监管,但这种“多头管理”模式在应对当前复杂多变的数字经济时,逐渐显露出弊端。设立独立的个人信息保护监管机构,能够高效地规制个人信息处理活动,有效实现保障个人信息权益和规范信息处理活动的双重目标^[1],是个人信息保护法内在逻辑的必然要求。2021年8月出台的《中华人民共和国个人信息保护法》(以下简称《个人信息保护法》)对“履行个人信息保护职责的部门”予以专章规定,明确国家网信部门作为具体的责任机构,行使个人信息保护工作的统筹协调和监管执法职能,但仍未能彻底解决个人信息保护监管权力分散于多个部门的问题。事实上,自《个人信息保护法》出台至今,关于是否设置个人信息保护独立监管机构及如何设置等问题一直困扰着实务界,学术界对此也未达成一致意见。本文在剖析我国现行个人信息保护监管机构的运行现状及现实困境的基础上,从理论层面论证设立个人信息保护独立监管机构的合理性,从实践层面考察国内外相关机构的设置与运行情况,并提出我国设立个人信息保护独立监管机构的具体方案,以期为推动我国个人信息保护法治化进程、构建安全可信的数字环境提供参考。

一、我国个人信息保护监管机构的运行现状及困境

(一)个人信息保护监管机构的运行现状

随着《个人信息保护法》的施行,我国个人信息保护的 legal 框架得以确立,为个人信息保护提供了坚实的制度基础。在此背景下,公众的个人信息保护意识显著提升,网络服务提供者也陆续制定专门的隐私及个人信息保护政策,企业的规范意识逐渐增强。《个人信息保护法》专章规定了履行个人信息保护职责的部门,第六十条第一款也在横向维度上对个人信息保护与监管职责予以原则性划分,既保证了监管

收稿日期:2024-10-10

基金项目:山东省社会科学规划青年项目(23DFXJ02)

作者简介:阮利(1990—),女,贵州毕节人,青岛大学法学院讲师,法学博士。

的全面性,有利于提高监管效率,也有助于形成跨部门协作机制。目前,我国涉及个人信息保护监管的部门主要有三类。

一是负责统筹协调和监管执法的国家网信部门。事实上,在《个人信息保护法》实施之前,基于部分法律规范规定,国家网信部门已在个人信息保护领域担当起“统筹协调”的核心职责并被赋予了监管与执法权限。^①然而,法律并未明确“统筹协调”的具体内容与界限,实践中通常根据各监管领域的特性予以调整,以适应实际需求。《个人信息保护法》重申了国家网信部门在个人信息保护中“统筹协调”的核心职能,第六十二条对该职能的具体内容予以细化,第六十条第三款明确了国家网信部门作为“履行个人信息保护职责部门”的法律身份,这既巩固了国家网信部门的协调地位,也赋予了其对个人信息处理行为进行监管和执法的重要使命,凸显了国家网信部门在个人信息保护领域的核心作用。

二是履行监管职责的国务院有关部门,主要包括电信管理机构、国务院邮政管理部门、国家市场监督管理总局、国务院征信业监督管理部门、卫生健康主管部门、司法行政部门、公安部门等^{[2]96},这些部门均负有个人信息保护监管职责,形成了部门化的监管格局,体现出我国现行个人信息保护法律体系上的多元化监管特征。

三是履行监管职责的地方政府有关部门,既包括与上述履行个人信息保护监管职责的国务院有关部门具有层级关系的部门,也包含地方立法明确授予个人信息保护监管执法权的特定部门、个人信息保护地方立法涉及的特定领域的主管部门。^{[2]97}《个人信息保护法》第六十条第二款从纵向层面确立了个人信息保护与监管职责的分配,根据地域范围对地方政府有关部门的监管职责进行了原则性规定,地方各级政府有关部门在各自地域内遵守个人信息保护法律、规范,并实施个人信息保护与监管措施。此种“上下协同、属地为主”的监管体系能够有效应对地方政府机构设置上的差异,并实现个人信息保护监管的灵活应对。

(二) 现行个人信息保护监管机构面临的困境

近年来,我国逐步加强对个人信息保护的监管执法力度,通过约谈、专项治理等方式针对个人信息侵权事件开展了一系列整治。自2019年起,包括国家及地方网信办、电信管理机构、公安部门及市场监管部门在内的多个监管机构,针对个人信息违法违规收集与使用等问题,已实施了超过10次的专项执法或整治行动。这些专项执法或整治行动时间跨度大,覆盖范围广,涉及金融、电信、互联网、教育等多个领域^②,通过开展这些监管执法行动,我国的个人信息保护水平获得了明显提升。在《个人信息保护法》的制定过程中,关于是否单设统一独立的监管机构曾引发争议。该法最终建立了“网信部门统筹协调+有关部门各自监管”的架构,依据相关法律法规的具体规定确定各部门的职责,但未明确各监管部门之间的权责分工与界限。谁来监管、监管谁、怎么监管等核心问题尚未得到充分解决,各相关职能部门权力划分仍然存在交叉、重叠和盲区。^{[3]125-126}我国个人信息保护领域的行政执法体系长期呈现的“九龙治水”情况依然存在。^[4]

1. 国家网信部门的法律定位及执法效能受到挑战

国家网信部门的法律定位模糊。制度的有效实施依赖于执行主体明确,且该主体须具备独立地位和集中权力,方能确保法律规定的保护制度能够顺利落实。尽管《个人信息保护法》构建了多元个人信息保护监管体系,强调统筹协调与分工负责,并赋予监管主体一定范围内的调查与处置权,但由于立法层面并未明确监管主体的统一性与独立性,致使执法权力分配的核心问题始终未得到彻底解决。《个人信息保护法》第六十二条赋予了国家网信部门在个人信息保护工作上的多项协调职责,包括规则制定、服务推进及投诉举报机制完善等。目前,国家网信部门并非专职的个人信息保护机构,在实际操作中也被明确指定为个人信息保护制度的直接执行者,相关标准、规则及制度框架的构建和完善仍需其他机关协同完成,致使在行使个人信

① 参见《网络安全法》第八条、《网络信息内容生态治理规定》第三条、《互联网用户公众账号信息服务管理规定》第三条等具体规定。

② 参见《APP违法违规收集使用个人信息专项治理报告(2019)》具体内容。

息保护执法权时面临诸多限制和挑战,“统筹协调”职责的实际成效仍有待观察。

同时,国家网信部门业务范围广泛,因受现有资源限制,在个人信息保护领域执法效能有限。毕竟,作为互联网综合管理机构,国家网信部门承担着繁重复杂的法定任务,工作重心不是个人信息保护,而是促进互联网技术和信息服务的健康发展,维护国家安全和社会重大公共利益。^[5]这在一定程度上分散了国家网信部门对个人信息保护工作的关注和投入,进而影响相关法律措施的实施效果。尤其是随着网络技术的飞速发展,国家网信部门的监管对象和监管事项数量急剧增加,对个人信息保护和网络监管执法投入的人力、物力和财力等相对不足。一方面,庞大的工作量需要国家网信部门投入大量的人力开展涉及个人信息的日常监管、调查取证、案件处理等工作,但是现有的人员编制配置难以满足实际需求;另一方面,面对复杂多变的网络环境和各种新问题、新挑战,国家网信部门仍存在一定的技术短板,执法能力、效率和效果难免受到影响。

2. 监管部门间的协同难题及行政机关的角色冲突

我国现行个人信息保护和监管部门多元化格局构建的初衷是提高领域覆盖面并发挥各部门的专长。但在实践中频频出现部门间配合不到位、检测标准和执法尺度不一等问题,甚至出现部门间竞争性监管执法的现象,这不仅对有效开展个人信息保护监管执法工作产生负面影响,而且也有违功能适当原则。^[6]

理论上,权力分工可以充分发挥不同部门的专业优势、实现资源优化配置,但过度的专业化分工也会引发治理体系的分散化,形成“碎片化”的管理格局。这种碎片化现象削弱了个人信息保护工作的整体效能,限制了国家保护义务的整合效果,不利于个人信息的全面保护。^[7]而且在多个部门共担个人信息保护职责的复杂情形下,面对社会风险不确定性叠加,政府与公众在明确具体责任主体时也会遭遇困难,反而加剧了整体风险的不确定性。尤其在数字经济时代,个人信息流动跨越地域和行业界限,呈现出高度的复杂性和动态性。因此,各监管部门不仅要具备高度的专业素养和反应速度,而且还要建立起紧密的协作机制,以应对跨地区、跨行业的个人信息保护挑战。但长期以来,因分工过细造成部门林立、职责交叉和多头指挥等问题,在本职工作日益繁重的情况下,部分机构将部门利益置于公共利益之上,对其他部门要求协助的工作采取不合作、不支持、不协助的消极态度,导致执法效率低下。^[8]

此外,在我国当前个人信息保护行政监管框架下,行政机关既是个人信息的主要处理者,又是监管其他信息处理活动的主体关键机构,这种双重身份使其缺乏独立性和中立性,易引发差异化执法、选择性执法等问题。^{[2]99}从我国建设服务型政府的目标出发,虽然行政机关基于公共利益实施的个人信息处理行为理论上降低了个人信息的滥用风险,但国家机关作为公权力代表,掌握着庞大且敏感的个人信息数据库,个人信息处理风险和保护难度大大增加。而且,我国现行组织运行体系混置国家机关与私人企业的监管体系,未关照到监管机构在应对国家机关违法处理个人信息时的客观性要求。^[9]因此,相较于其他个人信息处理者,行政机关作为信息的主要汇聚者,若缺乏健全的个人信息保护监管机制,无疑会对数据安全构成严重威胁。

3. 监管方式单一及适用规则不清晰

在《个人信息保护法》框架下,个人信息保护行政监管方式可以分为决策型监管与个案式监管两类。前者就事前阶段,围绕个人信息保护制定统一规则,以实现普遍性效果;后者就事后阶段,围绕个人信息侵权的个案进行执法监督,以实现相对性效果。^[10]总体而言,我国当前个人信息保护行政监管方式相对单一且适用规则不清晰,这在一定程度上影响了监管措施的执行成效。

首先,监管重心侧重事后处理,事前防范机制尚未有效落实。尽管我国已初步构建起个人信息安全风险管理体系,并制定了覆盖个人信息风险评估、管理及应对等环节的国家标准与地方性法规,但目前的监管多依赖于事后处罚和合规检查。例如,《个人信息保护法》虽引入了个人信息保护影响评估制度,但在实际执行中,由于缺乏明确的实施细则和激励机制,个人信息处理者往往忽视这一环节,导致无法从源头上预防个人信息安全风险。此外,传统的信息安全管理对个人信息权益保护的关注不足^[11],使得监管机构在制定规则时,未能充分考虑个人信息保护的特殊需求,难以形成有效的风险防控机制。因此,应完善我国个人信息保护行政监管事前防范机制,在促进信息技术发展的同时,充分保障公民个人信息安全。

其次,事中监管手段较为单一、标准不统一、技术更新不够快速,监管成效不尽如人意。目前,个人信息保护的事中监管手段主要依赖于行政检查和抽查,缺乏实时动态的监管机制,不仅没有全面覆盖个人信息处理的全过程,存在监管盲区,还使得一些违法违规行为难以被及时发现和处理。同时,不同部门发布的个人信息保护监管标准存在差异,导致企业和个人在实际的个人信息处理过程中会遵守不同的标准来处理数据,增加了违规可能。随着信息技术快速发展,当前个人信息的深度挖掘、高速流通复用等技术衍生出众多风险,但现有的监管技术更新速度不够,在处理涉及新型个人信息及违法行为时显得力不从心,导致事中监管效果大打折扣。

最后,事后处罚机制较为薄弱,难以有效发挥震慑作用。一是投诉举报渠道不畅,即使公众发现个人信息被泄露或滥用,也难以通过迅速有效的投诉举报措施维护其合法权益,间接阻碍了个人信息违法处理行为的及时曝光与整治。二是法律救济渠道不健全,现有的法律救济途径普遍存在程序繁琐、成本高昂、举证困难等问题,使得一些受害者望而却步。三是责任追究机制不严格,实施个人信息违法行为的企业或个人受到的处罚力度较轻,违法违规成本较低,处罚的震慑作用难以充分发挥^①。被动的事后回应型治理方式无法形成个人信息的长效治理机制,也无法应对大规模数据泄露引发的个人人身和财产安全风险,以及算法滥用引发的人格异化危机。^[12]¹²⁸ 因此,社会本位下的个人信息保护法有必要设置统一独立的个人信息保护监管机构,以公权力为个人信息保驾护航。^[13]

二、数字经济时代独立的个人信息保护监管机构设置的合理性证成

在信息风险社会中,以行政监管为代表的公法保护机制在个人信息保护方面具有独特的作用与时代价值。为了保障个人信息保护制度的有效实施,防止个人信息保护工作受到来自不同利益团体和不同部门的干扰,借鉴国外先进立法经验并结合我国实际,设置独立的个人信息保护机构具有重要意义。

(一)促进《个人信息保护法》的统一实施

数字经济时代,个人信息保护问题错综复杂,涉及经济社会多个层面,这要求在制定相关治理措施时,必须全面考虑经济发展、行业特性及社会公众需求等多方面因素。由于个人信息保护立法工作只有紧跟技术革新与产业发展步伐,方能确保法律框架的包容性,因此数字经济领域的法律规范往往包含诸多原则性条款,而这些原则性条款的有效执行通常依赖于后续相关细则的实施或实施部门的具体操作。为此,在司法实践中,若由独立的个人信息保护监管机构专门负责执行相关规定,不仅有利于建立更加明确稳定的法律解释路径,提升法律规则的清晰度和可预测性,还能为信息处理者提供专业的法律咨询,最终增强《个人信息保护法》的实施效果,促使社会各界积极履行个人信息保护义务。尽管《个人信息保护法》等相关法律规范尚未对独立的个人信息保护监管机构设置与否予以直接回应,但作为我国个人信息保护的基本法律规范,《个人信息保护法》已为未来通过法律修订或制定配套实施细则等方式来设置独立的监管机构并明确其具体职责预留了足够空间。此外,《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》等也从不同维度对个人信息保护进行了全面规范,这些法律与其他法规相互交织、互为补充,共同构建起一个全方位、多层次的个人信息保护法律体系,为独立的个人信息保护监管机构的设置提供了坚实的法律支撑。因此,设置独立的个人信息保护监管机构,有助于推动《个人信息保护法》等相关法律法规的统一执行和有效落实,提升个人信息保护工作的权威性。

(二)实现个人信息保护工作的统一领导与高效实施

整合或增设一个独立的监管机构专门负责《个人信息保护法》及相关法律法规的贯彻执行,并对个人信息处理者进行行政监督,是使信息主体的个人信息权益得到有效保护的重要组织保障。这一设置可以避免

^① 以支付宝(中国)网络技术有限公司为例,中国人民银行杭州中心支行曾依据《消费者权益保护法》对其个人信息保护方面的违规行为处以警告及5万元罚款。然而,相较于潜在的违法收益,此类处罚力度仍显不足。参见中国人民银行杭州中心支行杭银处罚字[2018]23号行政处罚决定书具体内容。

出现因监管职权的具体执行机构不明确导致在监管实践中出现多头管理、职责重叠、权力模糊问题而影响监管成效问题,亦可避免因监管主体可能与被监管者之间存在利益关联而使监管活动的公正性遭受质疑。

独立的个人信息保护监管机构能够排除外部干扰,客观公正地履行职责,可有效化解潜在的利益冲突,提升个人信息保护监管工作的公信力和权威性。此外,针对数字经济时代个人信息保护面临的各种新挑战,设置独立的个人信息保护监管机构还能够聚焦主业,配备充分资源,组建专业队伍,不断提升专业技术能力和实践经验,用全部的时间和精力来应对多元化利益交织中的各种风险,促进跨领域的协同合作,确保个人信息保护工作的全方位覆盖与高效实施。

(三)推动个人信息保护的深入国际合作

在全球化背景下,个人信息的跨国流动已成为必然。鉴于个人信息保护在保障公民隐私权、促进信息自由流通以及维护国家安全等方面的重要作用,许多国家和地区已经建立了专门的个人信息保护法律机制。欧盟、英国、日本、韩国等均设置了独立的个人信息保护监管机构并取得了显著成效,为我国个人信息保护法律监管体系的完善提供了宝贵的国际经验与参考范例。我国香港特别行政区通过《个人资料(私隐)条例》建立了较为完善的个人资料保护制度,澳门特别行政区出台了《个人资料保护法》,形成了较严密的个人资料保护体系,这些制度和实践为内地的个人信息保护工作提供了有益参考。

从国际上来看,独立的个人信息保护监管机构作为国家意志的具体体现,能够代表国家积极参与国际规则的构建及完善,有利于集中表达我国在个人信息保护国际问题上的立场与主张。同时,设置独立的个人信息保护监管机构能够促进我国与其他国家或地区个人信息保护机构之间的对话与协作,为数据跨境流动相关问题的解决提供更加通畅的沟通渠道,这对于推动个人信息保护国际合作的深入开展具有重要意义。

事实上,设置独立的个人信息保护监管机构,也将是我国行政管理体制大部制改革的一次关键实践与创新举措。我国大部制改革历经多年探索,一方面强调政府机构的整合与协同,致力于打破部门壁垒并实现监管资源的优化配置;另一方面,提升政府监管的专业性和独立性,有利于客观公正地履行职责。通过优化政府组织结构,解决了长期存在的监管权力分散、部门间协调不畅等问题,在提升政府治理效能和服务水平方面,取得了显著成效。例如,城市管理综合执法部门、行政审批局、国家金融监督管理总局、国家市场监督管理总局的设置,均彰显了统一监管机构在提升行政效率、破解多头监管、减少执法扰民方面的积极作用。^[14]鉴于此,在个人信息保护这一重要领域设置独立监管机构,不仅是对我国大部制改革理念的深入实践,也是顺应时代发展需求、加强个人信息保护力度的必然选择。因此,设置独立的个人信息保护监管机构,并制定科学合理的监管措施,不仅有利于形成监管合力,还能防止在执行监管职责时受到其他主体的不当干扰,以增强监管工作的针对性和实效性。

三、数字经济时代独立的个人信息保护监管机构的构建方案

个人信息保护行政监管的有序开展依赖于清晰的组织架构。针对我国个人信息保护监管中存在的实际问题,借鉴国际经验,设置独立的个人信息保护监管机构,对其组织体系进行科学构建,使其契合网络社会的运行机制和运行规律,并融入法治中国建设进程^[15],有效应对数字经济时代复杂的个人信息保护挑战。

(一)明确独立的个人信息保护监管机构的法律地位

国外个人信息保护监管模式主要有两类:一类是欧盟的统一监管模式,侧重于统一立法与集中监管;另一类是美国的分散监管模式,侧重于分散立法和部门监管。从我国监管实践的特点来看,目前我国个人信息保护监管框架更接近分散监管模式。从宏观视角审视,构建统一有序的个人信息保护法律体系,对于加快国家治理能力与治理体系现代化进程、激发数据产业蓬勃发展具有重大意义。而从行政组织法层面观察,独立机关的建置旨在处理那些特别需要专业化或者必须充分顾及政治与社会多元价值的公共事务,确保行政权的行使系在专业、公正与中立的考量下完成。^[16]

在我国未来的立法规划中,可以成立直接隶属于国务院的独立个人信息保护监管机构(如“个人信息保

护委员会”)，赋予其全面统筹及独立开展个人信息保护监管活动的法律地位。设置独立的个人信息保护监管机构，并非意味着要剥夺特定领域(如金融、医疗等)内专业监管机构的个人信息保护职责。相反，这些机构将继续在各自领域内执行个人信息保护的特定任务，同时接受独立监管机构的统一调度与指导。此举不仅有助于巩固个人信息保护独立监管机构的核心领导地位，还能充分发挥其在资源整合、政策制定以及应急响应等方面的作用，实现个人信息保护工作的全面高效推进。任何将防止机构膨胀而禁止设置新机构作为阻碍设置独立的个人信息保护监管机构的理由都是站不住脚的。

(二) 确定独立的个人信息保护监管机构的职能范围

独立的个人信息保护监管机构的职能主要涵盖四个方面。

一是政策制定与指导职能。在《个人信息保护法》的原则指导下，制定个人信息保护基础性规则和通用标准，详细规定个人信息保护违规行为的识别标准、审核流程及处罚措施等内容，确保监管体系与《个人信息保护法》紧密对接，从而形成协调统一的法律实施框架。在此基础上，还应当建立相应的法律监督机制，对相关规则与标准的执行情况进行跟踪评估，确保其有效实施和持续改进。

二是法律监督与执法职能。构建有效的监督机制，系统监督《个人信息保护法》及其配套法律法规的实施情况，包括定期检查企业的个人信息处理流程、审核其隐私政策、评估数据处理的合规性等，确保在个人信息的收集、使用等环节中严格遵守法律规定，防止个人信息泄露、滥用或非法交易。针对发现的违法违规行为，及时采取有力措施进行规制，通过公开曝光典型案例进行警示教育，增强全社会对个人信息保护的重视以及自觉遵守法律的意识。此外，还要积极推动新技术(如数据加密技术、隐私保护算法、区块链技术、AI技术等)的应用和推广，形成具有自主知识产权的技术体系。

三是投诉处理与纠纷调解职能。建立多渠道、便捷高效的投诉举报体系，通过设置在线投诉平台、电话热线以及专门的投诉接待窗口等，确保公众的个人信息保护投诉举报能够被及时接收，通过相应流程进行分类处理，迅速启动调查程序。同时，加强宣传引导，让公众了解投诉举报渠道，通过正规渠道投诉或举报。对于查实的违法行为，依法处理并采取相应的处罚措施，及时向投诉人反馈处理结果。对于虽未构成违法但存在不当行为的情形，提出整改建议，督促相关方加强内部管理，提升信息保护水平。此外，在个人信息保护纠纷中发挥调解作用，根据双方的意愿和选择，在保护当事人合法权益的前提下，确保调解结果公正有效。对于调解不成的纠纷，引导当事人通过法律途径解决争议。而且，独立监管机构要不断建立健全投诉处理和纠纷调解相关制度和机制，如建立投诉举报登记制度、调查处理时限制度以及调解工作规范等，提升处理效率和调解质量。

四是国际合作与交流职能。主动融入国际个人信息保护体系，通过参加国际组织举办的论坛、研讨会、工作组等活动，及时掌握国际个人信息保护政策的最新动态，深入了解国际成熟经验和最佳实践，积极参与国际政策与标准的制定和讨论工作，为国际个人信息保护规则或标准的制定和完善贡献中国力量。在此基础上，结合我国国情为我国的个人信息保护监管工作提出建设性意见和建议，确保与国际接轨。同时，面对跨国个人信息保护问题日益严峻的现实，加强与其他国家和地区在个人信息保护领域的合作与交流，建立双边或多边合作机制，加强信息共享、技术交流和联合执法等方面的合作，共同应对跨国个人信息泄露、非法收集和滥用等挑战。在合作过程中，应注重协调不同国家和地区之间的法律差异，平衡各方利益诉求，推动形成互利共赢的合作局面。

(三) 建立高效能的个人信息保护监管机制

有效威慑个人信息违法违规行为，是破解个人信息安全监管困境的关键所在。^[17]有效的行政监管措施，既能弥补个体能力的不足，也能制约个人信息处理者的数据权力滥用行为，进而防范个人信息处理可能产生的社会风险及对国家安全的威胁。^{[12][13]}为此，本文尝试从以下两方面出发，构建层次化的个人信息保护动态监管措施体系，并通过严格的制度执行提升个人信息保护监管行政监管效能。

一是构建覆盖个人信息全生命周期的监管体系。个人信息保护监管涉及信息生命周期的各个环节，因

此独立监管机构的监管活动不仅要着眼于事前预防,还要强化事中监督与事后评估,形成一套持续运转的全流程监管体系。

在事前监管中,建立个人信息事前防范机制。实质上,个人信息保护监管系统应保持一种常态化的自主运行状态,其启动无需依赖于特定损害事件的发生、特定主体的申请或风险的具体显现。鉴于个人信息权益受损的紧急性与不可逆性显著高于其他权利侵害案件,且现行事后补救措施难以满足及时高效的个人信息保护需求,独立监管机构应不断完善个人信息事前准入审核与风险评估机制。一方面,完善事前准入审核机制,对个人信息处理者的资质、处理目的和处理方式进行严格审查,确保其合法、合规;另一方面,建立科学的风险评估体系,对个人信息处理活动的潜在风险进行全面评估,提前发现可能存在的安全隐患。这些措施能够确保在个人信息处理活动开始前有效识别并控制潜在风险。

在事中监管中,强化过程动态监控机制,建立健全个人信息保护的监督检查体系及风险预警制度,实现对个人信息处理活动的实时监督以及对潜在风险的提前预警。在监督内容层面,明确监管的核心内容,着重评估个人信息处理者是否定期开展合规性审计活动,以及是否建立了完善的信息泄露应急响应与预防措施体系等。在监督形式层面,综合运用定期检查、专项检查及随机抽查等措施,确保监督工作的全面覆盖与精准实施。在监督程序层面,细化并优化相关规程,确保监督流程的各个环节均能得到清晰界定,保障监督检查活动的合法合规及高效完成。

在事后监管中,秉持“宽严相济”的原则,根据违法违规行为的性质、情节及影响程度,采取多元化的监管策略,优化和健全分级分类的违法违规行为处罚体系。针对不同程度的违法违规行为,独立监管机构可以先采取警告、约谈、责令整改等柔性手段,以实现及时纠正违法违规行为并警示相关主体的目标。若违规行为性质严重且危害显著,则采取包括高额罚款、吊销从业资格乃至移送司法机关追究刑事责任等刚性处罚措施,以彰显法律的严肃性与震慑力。在此过程中,独立监管机构的角色尤为关键,需要对处罚“力度”予以精准细致的把控,既要确保采取的处罚措施足以遏制个人信息违法违规行为,又要避免过度监管对信息流通与行业发展造成不必要的阻碍,实现监管效果与社会效益的和谐统一。

二是充分借助技术手段提高监管效能。从某种程度上说,个人信息安全风险主要源于技术发展与制度因应之间的巨大张力,而技术的高速发展和制度的稳定性将这种张力拉扯到极致。^[18]在数字经济时代背景下,既要持续加强个人信息保护法律体系建设,为个人信息保护提供坚实的法律支撑,更要积极拥抱现代科技,引入大数据、数据挖掘、AI等新兴信息技术,构建一套更为科学、高效的技术监管手段,降低监管成本、提高监管效率^{[3]128},最终实现技术与制度的良性互动与协同发展。为此,独立监管机构一方面应充分利用新兴技术赋能监管,实现个人信息保护的智能化监控;另一方面,深化技术平台与任务管理、公共服务的融合,构建一个全方位、协同高效的个人信息保护监管体系。此外,个人信息独立监管机构通过深度整合多元化数据资源,推动建立跨部门信息共享机制,提升监管决策的科学性与精准性,缩短监管响应时间,提高监管成效。

总之,独立监管机构通过上述措施,推动数字经济时代个人信息保护监管工作朝着全面防护与高效监管的目标前进,为个人信息安全构筑一道坚实的防线。

四、结论

对于个人信息保护监管问题,中国目前完成了统一立法,但分散式的监管主体缺乏统一性和独立性,无法有效统领个人信息保护监管的大局。^[19]数字经济时代呼唤设置以“个人信息保护”为核心目标的独立监管机构,采取集中化的监管模式,通过构建动态、全面的监管体系,实现个人信息保护监管工作的集中统一,为有效开展国际合作打下良好基础。同时,独立监管机构还应善用科技赋能监管,增强数字治理下个人信息保护的监管效能,为个人信息安全提供更加坚实的保障。以独立的个人信息监管模式为中心,要求国家结合“保护法”和“规制法”的机制需求,设计专门的组织、程序和配套制度,确保监管机制具有制度实效。

参考文献:

- [1] 王锡铤. 重思个人信息权利束的保障机制: 行政监管还是民事诉讼[J]. 法学研究, 2022(5).
- [2] 张涛. 个人信息保护中独立监管机构的组织法构造[J]. 河北法学, 2022(7).
- [3] 李亚平, 周伟良. 网络个人信息保护的动态监管策略研究[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2021(11).
- [4] 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): 142.
- [5] 蒋都都, 杨解君. 大数据时代的信息公益诉讼探讨——以公众的个人信息保护为聚焦[J]. 广西社会科学, 2019(5): 110.
- [6] 王锡铤, 彭鐔. 个人信息保护法律体系的宪法基础[J]. 清华法学, 2021(3): 22.
- [7] 张涛. 个人信息保护的整体性治理: 立法、行政与司法的协同[J]. 电子政务, 2023(6): 55.
- [8] 王敬波. 面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑[J]. 中国社会科学, 2020(7): 108-109.
- [9] 倪朝. 论个人信息保护机构的组织优化——结合《个人信息保护法》相关规则的解读[J]. 河北法学, 2023(10): 191.
- [10] 蒋红珍. 《个人信息保护法》中的行政监管[J]. 中国法律评论, 2021(5): 52-55.
- [11] 周汉华. 探索激励相容的个人数据治理之道——中国个人信息保护法的立法方向[J]. 法学研究, 2018(2): 13.
- [12] 崔聪聪. 个人信息监管沙箱的法理基础与制度构建[J]. 法学杂志, 2024(2).
- [13] 王怀勇, 常宇豪. 个人信息保护的理念嬗变与制度变革[J]. 法制与社会发展, 2020(6): 157.
- [14] 刘权. 风险治理视角下的个人信息保护路径[J]. 比较法研究, 2024(2): 66.
- [15] 何明升. 中国网络治理的定位及现实路径[J]. 中国社会科学, 2016(7): 112.
- [16] 高泰伟. 论个人信息保护的专责机关[J]. 法学评论, 2021(6): 118.
- [17] 潘静. 个人信息的声誉保护机制[J]. 现代法学, 2021(2): 155.
- [18] 徐晓日, 刘丹琳. 个人信息保护中的政府监管: 制度安排、执行困境与整体优化[J]. 长白学刊, 2023(4): 138.
- [19] 邓辉. 我国个人信息保护行政监管的立法选择[J]. 交大法学, 2020(2): 149.

Research on the Establishment of Independent Regulatory Agencies for Personal Information Protection in the Digital Economy Era

RUAN Li

(Law School, Qingdao University, Qingdao, Shandong 266071, China)

Abstract: In the context of the digital economy era, personal information protection has become a focus of social attention. China's *Personal Information Protection Law* adopts a "coordinated and decentralized supervision" model for personal information protection supervision. However, the current regulatory system faces problems such as multiple management, insufficient coordination, unclear responsibilities, and weak supervision, making it difficult to effectively respond to the complex and ever-changing challenges of personal information protection. The legislation on personal information protection should go beyond conflicts of interest and play a positive role in enhancing regulatory efficiency and safeguarding citizens' personal information rights and interests. The independent regulatory model for personal information protection is based on the state's obligation to protect basic rights, and has demonstrated significant advantages in terms of independence, professionalism, scientificity, and authority. In the future, an independent regulatory agency for personal information protection should be established, and its legal status, scope of responsibilities, and regulatory mechanism should be clarified to provide more solid legal protection for personal information protection.

Key words: digital economy; personal information protection; independence; regulatory agencies; information security

(责任编辑:董兴佩)