

结构特征与政策工具双重视角下 我国个人隐私保护法律法规体系探析*

耿瑞利^{1,2} 武川川¹ 臧国全^{1,2} 徐梦婷³

(1. 郑州大学信息管理学院, 郑州 450001; 2. 郑州市数据科学研究中心, 郑州 450001;

3. 西安电子科技大学计算机科学与技术学院, 西安 710126)

摘要:个人隐私保护法律法规体系是维护个人隐私权、防范隐私泄露的有力工具,从结构特征与政策工具双重视角对其分析探索,可窥探逻辑结构内涵、价值作用路径以及存在问题等。首先,采集我国有关个人隐私保护的法律法规共计72份,运用内容分析法对651条相关文本条款进行编码和解读,从发文时间、发文主体、参与主体和保护手段等维度分析其结构特征。其次,从环境型、需求型和供给型3个维度评析政策工具的作用价值。最后,基于双重视角进行交叉分析。研究发现,目前我国个人隐私保护法律法规体系的逻辑结构呈现发文主体协作性强且领域融合、政策参与主体多元化等特征,其价值作用路径体现出对政策使用具有侧重性、以发挥环境型政策的间接作用为主等特点,但也存在政策工具结构失衡、互补作用弱、公众参与渠道受限等问题。依据调研结果提出相关对策建议,为我国个人隐私保护法律法规体系的完善提供参考。

关键词: 隐私保护; 法律法规; 结构特征; 政策工具

中图分类号: D923; G203 **DOI:** 10.3772/j.issn.1673-2286.2024.01.005

引文格式: 耿瑞利, 武川川, 臧国全, 等. 结构特征与政策工具双重视角下我国个人隐私保护法律法规体系探析[J]. 数字图书馆论坛, 2024, 20(1): 39-49.

信息网络的飞速发展得益于网络的共享化和开放化,而过度的共享和开放容易带来个人隐私泄露问题,从而危害网络信息安全,譬如屡禁不止的网络诈骗、贩卖个人信息、App用户数据泄露等。然而,随着社会的发展和进步,个人隐私保护意识和需求逐渐增强,保护隐私不受侵犯已成为社会关注的重要议题之一。

为了顺应社会稳定发展的需求,国家逐步提高对个人隐私保护的重视程度并出台了与之相关的法律法规。2021年1月1日,《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)正式施行,其规定“自然人享有隐私权,任何组织或者个人不得以刺探、侵扰、泄露、公开等方式侵害他人的隐私权”^[1]。2021年11月1日,《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》)施行,对公众极为关注的过度收集个人信息、大数据杀熟、利用个人信息进行自动化决策、公共场所通过摄像机采集图像等问题都给予了回应^[2]。本文收集整理我国有关个人信息和隐私保护的法律法规文本,从结构特征与政策工具的双重视角进行深入分析与解读,以期发现我国个人隐私保护法律法规体系的逻辑结构内涵、价值作用路径以及存在的问题等,进而为完善我国个人隐私保护法律法规体系提供参考。

1 相关研究进展

在我国,法律专门指由全国人大及其常委会依照立法程序制定的规范性文件。法规是法律效力相对低

收稿日期: 2023-10-13

*本研究得到郑州大学人文社会科学优秀青年科研团队资助项目“政府开放数据隐私风险治理效能评估研究”(编号: 2023-QNTD-07)、国家社会科学基金重大项目“政府数据的隐私风险计量与保护机制创新研究”(编号: 21&ZD338)资助。

于宪法和法律的规范性文件,由国务院及其所属政府部门根据宪法和法律而制定和颁布,或是由省、自治区、直辖市、较大的市(省会、首府)的人大及其常委会制定的地方性法规、条例等。根据《中华人民共和国立法法》的规定,通常意义上的“法”主要包括法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、部门规章、地方政府规章等^[3],本文所指“法律法规”的涉及范畴即通常意义上的“法”。政策是指在一定历史时期内基于社会政治经济等形势和问题作出的政治决策和对策,政策对法律的实施发挥重要影响,同时政策也呈现出法律化的趋势^[4]。可以将政策理解为法治框架内的规范内容,而不是游离在法治之外^[5]。

个人隐私保护涉及的范围和领域较广,并且不同领域的隐私保护法律法规内容也不尽相同。国内相关研究主要集中在以下几个方面:关于某特定群体的隐私保护法律法规探析,如未成年人隐私保护的法律规定^[6]、儿童隐私数据特殊保护立法^[7]、智慧图书馆读者的个人信息保护等^[8];关于某一法律及其相关法律的研究,如《个人信息保护法》的实施^[9]、《民法典》与《个人信息保护法》的对比^[10]、隐私保护法与反垄断法的矛盾与纾解等^[11];新兴技术对个人隐私保护法律法规体系的影响,如大数据隐私悖论的法律对策^[12]、云计算隐私保护法律的管辖权^[13]、人工智能环境下完善隐私保护法律法规的方式等^[14];从宏观视角对个人隐私保护法律法规的分析,例如,对我国个人隐私保护法律法规提出优化策略^[15],基于政策战略、行动计划、法律法规和行业规范标准等解读我国个人信息保护政策体系的构成^[16],从法律体系、监管体系、跨境数据流动处理以及多元治理机制等方面分析我国个人信息保护存在的问题^[17]。

相较而言,国外相关研究侧重以下几个方面:①讨论某一国内的立法,或对比不同国家间的立法差异,如对荷兰隐私保护立法进程的探讨^[18]、英国个人隐私保护法律法规的效力研究^[19]、美国和欧盟的隐私保护法律对比研究等^[20];②讨论特定领域隐私保护的法律法规,如健康信息隐私保护立法^[21]、电子商务环境下的隐私保护法律^[22]、数据时代的隐私保护等^[23];③从实践层面进行研究,如基于实际案例提出在立法层面进行变革以保护个人信息^[24],通过多案例对比提出利用法律的灵活性加强隐私数据保护^[25]。

总体而言,已有相关研究或聚焦特定群体、具体领域,或基于实践提出相关方案建议,或进行国家或地区间对比。本文聚焦我国个人隐私保护法律法规体系的

文本内容,从结构特征视角对其进行特征分析,从政策工具视角对其作用路径进行探析。将结构特征、政策工具视角融合交叉,进行全面的扫描诊断,分析法律法规体系的逻辑结构内涵与工具价值,挖掘价值作用的路径,为系统化增强我国隐私保护法律法规体系的实施效力提供一定的参考。

2 法律法规文本选择与编码

个人隐私和个人信息概念的交叉范围较广,无法做到明确划分^[26],因此在相关法律法规文本采集以及后续分析过程中对两者不做区分。

2.1 法律法规文本的采集

为提高相关文本的查全率及准确度,分3个步骤进行文本采集。①通过北大法宝数据库、北大法意网、北大法律信息网以及中共中央网络安全和信息化委员会办公室等政府官方网站,以“信息保护”“个人信息”“隐私泄露”及“隐私安全”等为关键词进行检索。②查阅有关隐私保护的研究文献,获取相关法律法规的线索。③利用百度等搜索引擎,查找遗漏的相关法律法规,确保文本的查全率。截至2022年6月23日,共采集84份规范性文件。为了保证研究结果的代表性,进一步人工筛选。若有更新变动等情况,选取最新文件,剔除失效的文件,并剔除省级及以下政府部门颁布的法规,最后共确定72份有效文本,如表1所示。

2.2 法律法规文本的编码策略

由于隐私保护法律法规与其他领域法律法规交叉点多,细粒度地对文本内容进行解读。选择与隐私保护相关的条款,采取“文本序号-条款编号”规则进行编码,最终获取651个分析单元,如表2所示。从结构特征视角的发文时间与发文主体维度分析时,可直接对每一份规范性文件进行编码统计;从参与主体、保护手段以及政策工具等维度进行分析时,均逐一一对分析单元进行编码统计。

3 结构特征视角的我国个人隐私保护法律法规体系的逻辑结构

为系统探析个人隐私保护法律法规体系的结构特

表1 法律法规文本列表 (部分)

文本名称	发文部门	颁布年份
中华人民共和国个人信息保护法	全国人大常委会	2021
中华人民共和国网络安全法	全国人大常委会	2016
中华人民共和国数据安全法	全国人大常委会	2021
电信和互联网用户个人信息保护规定	工业和信息化部	2013
儿童个人信息网络保护规定	国家互联网信息办公室	2019
中华人民共和国民法典	全国人大	2020
征信业管理条例	国务院	2013
中华人民共和国国家情报法 (2018修正)	全国人大常委会	2018
儿童个人信息网络保护规定	国家互联网信息办公室	2019
最高人民法院关于审理使用人脸识别技术处理个人信息相关民事案件适用法律若干问题的规定	最高人民法院	2021
中华人民共和国电子商务法	全国人大常委会	2018
最高人民法院、最高人民检察院关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释	最高人民法院	2017
全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的決定	全国人大常委会	2012

表2 文本分析单元编码表

序 号	文本名称	内容分析单元	编 码
1	中华人民共和国统计法	1. 统计机构和统计人员对在统计工作中知悉的国家秘密、商业秘密和个人信息,应当予以保密	1-1
2	中华人民共和国传染病防治法 (2013修正)	2. 卫生行政部门以及其他有关部门、疾病预防控制机构和医疗机构因违法实施行政管理或者预防、控制措施,侵犯单位和个人合法权益的,有关单位和个人可以依法申请行政复议或者提起诉讼	2-2
3	交通运输部关于统筹做好疫情防控和交通运输保障工作的紧急通知	1. 要依法严格保护个人隐私和信息安全,除因疫情防控需要,向卫生健康等部门提供乘客信息外,不得向其他机构、组织或者个人泄露有关信息,不得擅自在互联网散播	3-1
⋮	⋮	⋮	⋮
72	国家发展改革委等部门关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见	2. 切实贯彻收集、使用个人信息的合法、正当、必要原则,严厉打击平台企业超范围收集个人信息、超权限调用个人信息等违法行为	72-2

征,从发文时间、发文主体、参与主体和保护手段4个维度进行内容编码及分析。

3.1 发文时间分析

我国个人隐私保护法律法规发文时间的统计分析结果如图1所示。2001年由最高人民法院发布的《最高人民法院关于确定民事侵权精神损害赔偿责任若干问题的解释》明确规定“若死者隐私被侵犯,其近亲属可以向人民法院起诉请求赔偿精神损害”,这是最早对侵犯隐私行为进行明确处罚的规定。此后,《中华人民共和国妇女权益保障法》(2005年修订)和《中华人民共

和国未成年人保护法》(2006年修订)皆明确指出个人隐私受法律保护,侵犯隐私的行为将受到行政处罚。在2013年之前,有关隐私保护的发文数量相对较少,且未有专门针对个人隐私保护的规范性文件,完善的法律法规体系并未形成。

2012年,全国人大常委会出台了《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的決定》,进一步推动了个人隐私保护的进展,因此2013年相关发文数量短暂上升。2016年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》出台,其中着重强调了隐私保护等领域关键技术的攻关、打击泄露个人数据的违法行为以及建立网络空间治理基础保障体系等内容。

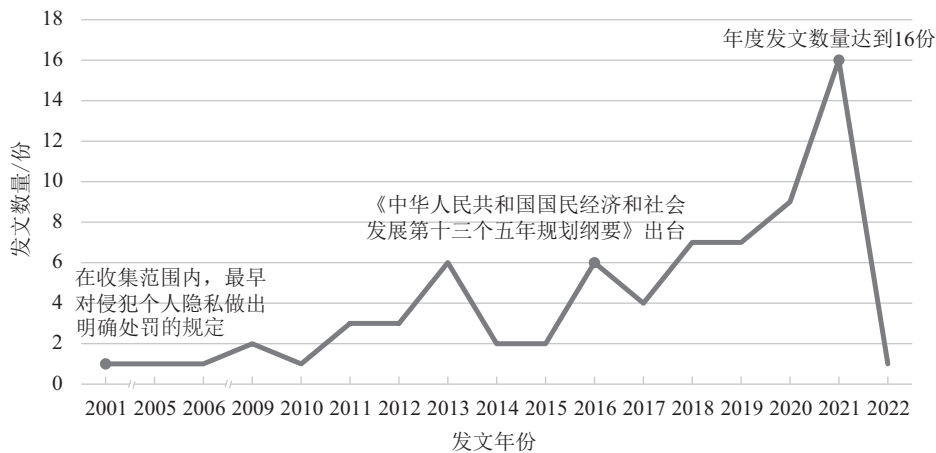


图1 发文数量及发文时间

随后相关发文数量呈现上升趋势,在“十三五”时期,共出台了33份相关文件。2021年相关发文数量最多,达16份。2021年8月20日《个人信息保护法》出台,自2021年11月1日起施行,其对个人信息的收集处理等相关行为进行了明确规定,有效回应了大数据时代的个人隐私保护需求,有关个人隐私保护的法律体系逐渐完善。

3.2 发文主体分析

对法律法规的发文主体及其发文数量的统计分析结果(见表3)能在一定程度上反映部门协作与领域融合情况。目前我国个人隐私保护法律法规体系涉及的发文主体数量较多,说明隐私保护所涉及的领域较广。全国人大常委会作为行使国家立法权的最高国家权力机关,是出台相关法律法规数量最多的机构,其所出台的法律法规具体可分为两个类型:一是专门与个人信息保护有关的规范性文件,二是主体对象是其他社会领域但涉及隐私保护的律文件,后者占比较大。此外,工业和信息化部、中央网络安全和信息化委员会办公室以及国务院是发文相对较多的政府机构,发文内容多集中在大数据规划、信息化发展及网络安全等方面,强调防范隐私数据泄露及利用新兴技术加强个人信息保护等。

分析发文主体的联合发文关系,有助于进一步反映个人隐私保护的利益诉求多样化、社会问题复杂化和参与主体多元化特征^[27]。利用Gephi软件对联合发文数量进行可视化展示(见图2):节点代表发文主体,节点大小表明联合发文的主体数量;节点连线代表主体之间存在联合发文关系,连线粗细表明联合发文数量。工业和信息化部及中央网络安全和信息化委员会办

表3 发文数量≥2份的主体情况

发文主体	发文数量/份	联合发文数量/份	联合发文占比/%
全国人大常委会	22	0	0
工业和信息化部	12	7	58
中央网络安全和信息化委员会办公室	10	7	70
国务院	9	0	0
最高人民法院	7	0	0
国家市场监督管理总局	5	4	80
公安部	4	3	75
国家互联网信息办公室	4	2	50
国务院办公厅	3	1	33
国家发展和改革委员会	2	2	100
国家卫生健康委员会	2	2	100
科学技术部	2	2	100
农业农村部	2	2	100
中国人民银行	2	1	50
中共中央办公厅	2	1	50
全国人大	2	0	0

公室是联合发文数量排名前2的两个机构,两者的联合发文在联合发文总数中占比达到55%,说明这两个机构在促进信息安全和个人隐私保护方面发挥较大的作用。个人隐私保护的联合发文占比较高,主体发文内容均与各自相关领域的隐私保护方向有关,说明隐私保护与社会发展的较多方面密切关联,呈现领域融合特点,法律法规体系在发挥作用价值时需要相关部门之间的联合协作。

3.3 参与主体分析

参与主体是指法律法规内容指向的主要参与者。通

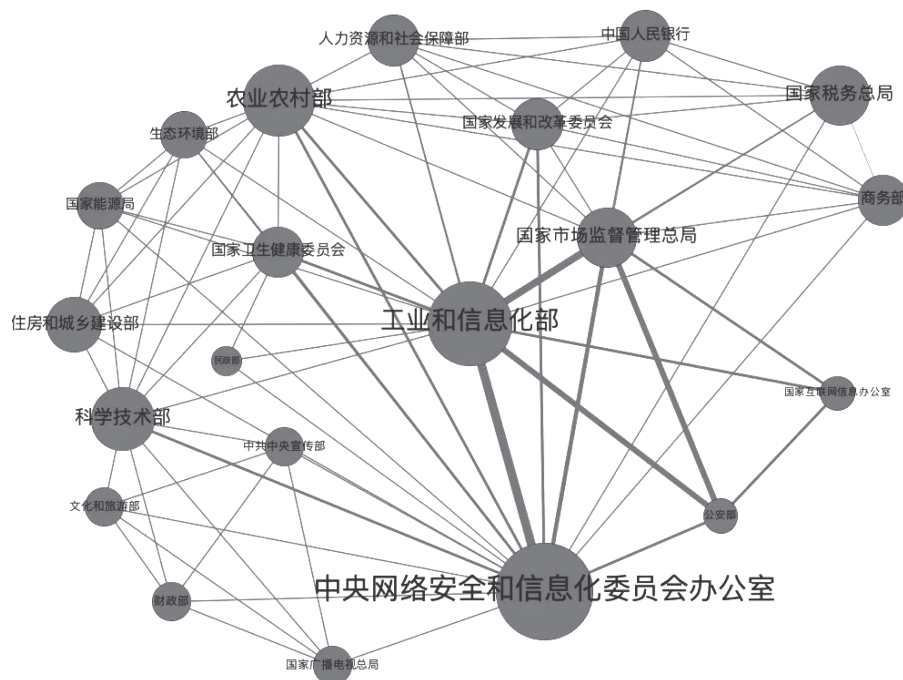


图2 个人隐私保护法律法规发文主体的联合发文关系

通过对相关法律法规条款的编码分析,最终归纳出5种参与主体:①政府机关部门及其工作人员,占比42.33%;②其他公共服务单位及其工作人员,如教育、金融、电信、保险、交通、医疗单位及其他掌握公众信息的单位等,占比13.33%;③掌握个人信息的企业机构及其工作人员,如互联网企业、网络服务提供者、关键信息基础设施的运营者等,占比30.67%;④其他社会组织,如社区、行业组织协会等,占比8.00%;⑤公民,占比5.67%。

政府机关部门及其工作人员占比最高,其次为相关企业机构、公共服务单位以及其他社会组织,公民占比最低。个人隐私保护的实现离不开政府部门的规划协调,以及相关部门的支持,因此政府机关及其工作人员为占比最高的参与主体。掌握大量个人信息的公共服务单位以及企业机构需要遵守有关行业规范,平衡信息安全与利用之间的关系,严禁贩卖、泄露用户信息等,并采取多种措施维护用户的信息安全,因此,掌握个人信息的企业机构及其工作人员也是个人隐私保护法律法规体系的重要参与主体。

3.4 保护手段分析

保护手段是指为发挥法律法规体系的效力,根据目标对象特点为实现个人隐私保护而采取的相应手段。根据对文本内容的分析,将个人隐私保护法律法规体系

中的保护手段划分为7个维度，不同保护手段的占比如下：责任处罚（37.73%）、信息处理（30.11%）、联合监管（13.75%）、应急预案（7.43%）、委托合作（4.09%）、安全教育（3.72%）、风险评估（3.16%）。

在所有保护手段中, 责任处罚占比最高, 其次为信息处理, 占比最低的为风险评估。相较其他手段而言, 责任处罚直接作用于责任主体, 威慑力和约束力较强, 具有较好的保护作用。信息处理手段规范了个人信息收集、使用、存储、保护等信息处理流程, 有利于约束个人信息使用者行为, 降低和规避个人信息泄露风险。风险评估起到事后调整和监管作用, 依据现有行为活动调整方案实现个人信息保护目标, 但其实际效力还取决于使用主体的隐私素养水平。

4 政策工具视角的我国个人隐私保护法律法规体系的作用价值

政策工具是政府为解决实际问题而采取的手段,是将政策目标贯彻落实到具体结果的桥梁^[28]。作为研究当代公共政策的重要依据,政策工具能够反映出政策文本的价值理念,政策工具研究方法已被应用于数据开放共享^[29-30]、能源^[31-32]、文化^[33]及体育^[34]等领域的相关政策分析。

政策是“立法先导”的现实体现,一些政策成为法

律的“政策性条款”或者为执行法律而制定的法规、细则，与法律构成具有同一性的规范结合体^[35]。个人隐私保护法律法规体系正是由各种具体政策工具构成的，因此，采用政策工具作为研究视角具有方法上的契合性，可探究法律法规体系的内容结构，还能从整体视域揭示和评价政策的价值作用路径与实施效力。

4.1 个人隐私保护法律法规体系的政策工具类型

选择政策工具需要综合多个因素，如政策工具

对政策过程结果起直接或间接作用的环境因素^[36]。依据Rothwell等^[37]的分类理论，根据政策工具的不同作用面，将政策工具分为环境型、需求型和供给型，分别强调环境型的间接作用、需求型的拉动作用、供给型的推动作用以及3类工具之间功能的互补作用。

对政策工具类型进行维度细分时，从651个分析单元中先选择1/3，提取各分析单元的主题类型进行归纳与逻辑分类，最终得到13个二级工具名称；然后对所有分析单元逐一编码，界定并完善含义，结果如表4所示。

表4 政策工具类型及含义

工具类型	二级工具名称	含 义
环境型	行业规范	制定相关行业的行为规范，营造良好的行业环境
	法规管制	制定完善个人隐私保护的法规制度
	标准机制	制定隐私保护的各种规范标准，建立有效工作机制，提供制度保障
	目标规划	基于隐私保护现状提出发展目标或远景规划
需求型	行为归责	对侵犯个人隐私行为进行归责
	监督管理	通过依法打击等加强对隐私保护的监管力度
	奖赏、宣传教育	宣传典型案例以提高公民个人隐私保护的意识和能力
	信息公开	及时公开相关信息，保障公民知情权
供给型	人才保障	培养引进隐私保护工作方面的人才
	资金支持	以财政投入、研发经费等形式为隐私保护提供支持
	基础设施	完善个人隐私保护所需的基础设施
	技术支撑	为实现个人隐私保护提供技术手段或制定技术标准
	机构支持	设置有关隐私保护机构，建立完善的机构体系

4.2 个人隐私保护法律法规的价值作用路径分析

对个人隐私保护法律法规的各类政策工具的分析统计可以揭示我国个人隐私保护法律法规体系的逻辑结构内涵。如表5所示，环境型政策工具占比最高（69.43%），需求型占比次之（17.05%），供给型占比最少（13.52%）。总体而言，虽然目前我国隐私保护法律法规体系兼顾了3类政策工具，但结构失衡，主要通过环境型政策工具的间接作用来优化隐私保护的社会环境。

（1）环境型政策工具：行业规范为主，法规管制为辅。在环境型政策工具中，行业规范（31.80%）和法规管制（24.42%）占比较高。行业规范政策工具聚焦隐私保护在具体实践领域的应用，规范了相关行业开展个

人隐私保护业务的遵循依据，对个人隐私保护工作起到了强有力的支撑作用。由于隐私保护涉及的社会领域和行业较多，个人隐私保护内容多体现在行业规范性文件，比如国家邮政局印发了《寄递服务用户个人信息安全管理规定》和《邮政行业安全信息报告和处理规定》，国家互联网信息办公室和其他部门联合颁发了《常见类型移动互联网应用程序必要个人信息范围规定》等。这些文件的条款都要求各方主体事先签订保密协议、明确各方应承担的责任义务，努力营造良好的行业环境。

法规管制政策工具对相关隐私侵权行为明确了处罚措施，相较于其他政策工具约束力和执行力都比较高，应用范围也较广，在隐私保护方面具有独特的优势。近些年我国相继颁布的《民法典》和《个人信息保

表5 政策工具频数统计

工具类型	二级工具名称	分析单元编码	计 数	占比/%
环境型	标准机制	4-12、4-61……63-5、63-8	81	12.44
	法规管制	1-2、4-1……72-1、72-5	159	24.42
	目标规划	18-1、56-1、58-1、59-3、69-1	5	0.77
	行业规范	1-1、2-1……66-5、68-1	207	31.80
需求型	信息公开	4-67、8-5……58-2、60-15	18	2.76
	奖赏、宣传教育	4-11、13-4……60-25、67-1	15	2.30
	监督管理	8-1、8-18……72-4、71-2	55	8.45
	行为归责	4-66、5-2……47-43、52-6	23	3.53
供给型	人才保障	8-13、28-4……60-20、60-31	12	1.84
	基础设施	20-1、47-32、63-7	3	0.46
	技术支撑	9-4、15-1……71-1、71-3	27	4.15
	机构支持	2-2、4-60……65-2、69-2	43	6.61
	资金支持	47-15、60-20、60-30	3	0.46

护法》均明确指出侵犯个人隐私的机构和个人应承担侵权责任。标准机制政策工具占比（12.44%）排名第3，多项法律法规指出要制定个人信息保护的总体方针、管理制度和应急工作机制等，完善关键信息基础设施的安全标准以及隐私保护相关技术的规则体系，其利于规范相关从业人员的工作行为。目标规划政策工具占比（0.77%）最小，说明我国个人隐私保护法律法规具有目标一致、方向清晰的特点。

（2）需求型政策工具：监督管理占据主导地位。在需求型政策工具中，现有个人隐私保护法律法规多使用监督管理政策工具（8.45%）作为增强群众的维权意识的主要手段，以信息公开（2.76%），奖赏、宣传教育（2.30%）和行为归责（3.53%）等政策工具为辅助手段。通过严厉打击非法泄露个人隐私行为、建立健全相关群众监督机制、公开相关案件、回应群众关切和加大个人隐私安全的宣传教育力度等措施逐渐培养群众的维权意识和能力，并对侵犯个人隐私行为进行责任划分及处罚，提高侵权代价和维权价值，推动群众逐步意识到自身隐私权益的重要性，增强群众拿起法律武器维权的主动性。

（3）供给型政策工具：以机构支持为主。供给型政策工具的占比最低，其内部工具的分布也失衡。相较于其他供给型政策工具而言，机构支持占比（6.61%）较高，这表明我国个人隐私保护法律法规体系通过建立完善的隐私权益机构促进隐私保护实践。《个人信息保护法》不仅指出了任何组织、个人有权对违法个人信息处理活动向履行个人信息保护职责的部门进行投诉、

举报，还明确了相关部门应该履行的个人信息保护方面的具体职责，畅通维权途径以支持群众维权。相关法律法规也指出要加强个人隐私保护等领域的技术支撑（4.15%），比如通过密码技术、安全防护技术、匿名化技术等降低隐私数据泄露风险，切实保障个人信息安全。此外，资金支持（0.46%）、人才保障（1.84%）和基础设施（0.46%）也是实现个人隐私保护必不可少的条件，其与机构支持和技术支撑相辅相成，形成完善的供给体系，发挥供给型政策的作用。

5 基于结构特征与政策工具的交叉分析

对结构特征与政策工具的研究结果进行交叉分析，可以全方位解读和深度剖析我国个人隐私保护法律法规体系的价值作用路径和保护效度。

5.1 发文时间-政策工具

对发文时间与政策工具类型交叉分析能够揭示政策工具使用的时序变化情况（见图3）。在2010年以前，只有环境型政策工具，可见当时我国个人隐私保护法律法规体系专注于构建实现个人隐私保护的良好环境。2010年以后，随着供给型政策工具和需求型政策工具的出现，环境型政策工具的使用占比波动性下降，但其依旧占据主导地位，并且其使用占比在2018年达到2010年以来的最高值（83.33%）。供给型和需求型政策工具

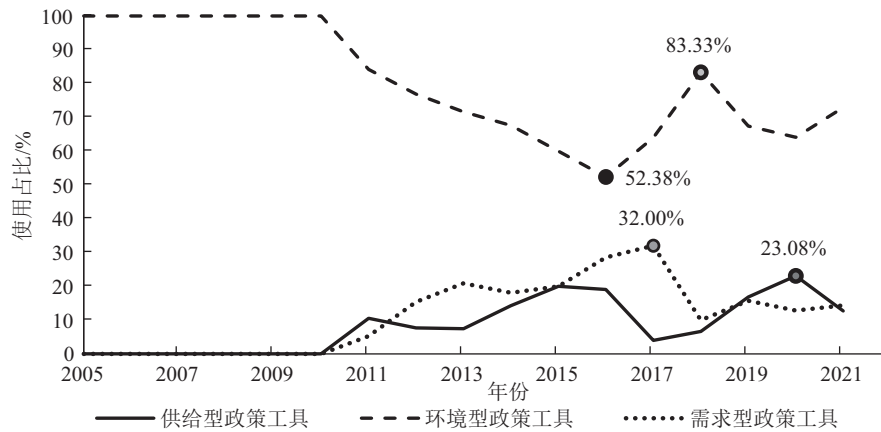


图3 政策工具使用占比的时序变化

使用占比均呈现波动上升趋势。2017年需求型政策工具使用占比达到最高值（32.00%），2020年供给型政策工具使用占比达到最高值（23.08%）。3类政策工具的使用占比在不同时间内的分布情况具有较大的差异，但环境型政策工具始终占据主导地位。

5.2 发文主体-政策工具

不同发文主体（发文数量≥2份且联合发文占比<100%）的政策工具使用占比情况如表6所示。因推进个人隐私保护的基本职能不同，不同发文主体对不同政策工具的使用侧重点也有所不同。在供给型政策工具方面，国务院使用占比（24.39%）最高，其倾向于提供机构支持和技术支撑，以升级个人隐私保护技术和完善个人隐私保护机构体系；在环境型政策工具方面，全国人大常委会使用占比（29.25%）最高，其强调法规管制和行业规范政策工具的使用，以完善个人隐私保护法律法规体系和规范相关行业环境；在需求型政策工具方面，工业和信息化部使用占比（24.80%）最高，其侧重使用监督管理政策工具打击相关违法犯罪行为，并督促信息公开和进行宣传教育，提高群众个人隐私保护意识和激发群众维权需求。

5.3 参与主体-政策工具

不同参与主体的政策工具使用情况如表7所示。政府机关部门在3类政策工具的使用中均占据核心地位，其基本职能是提供资金、基础设施等相关资源，打击相关违法侵权行为，提高群众隐私保护意识等；相关企业机构充当辅助角色，遵守行业规范，约束从业人员行为，

表6 不同发文主体的政策工具使用占比

发文主体	使用占比/%		
	供给型政策工具	环境型政策工具	需求型政策工具
全国人大常委会	12.20	29.25	11.20
工业和信息化部	19.51	12.97	24.80
中央网络安全和信息化委员会办公室	9.76	4.25	12.00
国务院	24.39	16.75	19.20
最高人民法院	15.85	10.14	3.20
国家市场监督管理总局	1.22	3.07	9.60
公安部	10.98	9.67	3.20
国家互联网信息办公室	3.66	5.90	5.60
国务院办公厅	0.00	1.42	3.20
全国人大	0.00	2.59	2.40
中国人民银行	2.44	3.07	2.40
中共中央办公厅	0.00	0.94	3.20

表7 不同参与主体的政策工具使用占比

参与主体	使用占比/%		
	供给型政策工具	环境型政策工具	需求型政策工具
政府机关部门及其工作人员	52.78	38.15	49.48
其他公共服务单位及其工作人员	11.11	13.29	5.15
相关企业机构及其工作人员	26.39	41.33	38.14
其他社会组织	6.94	4.34	3.09
公民	2.78	2.89	4.12

维护良好的社会环境,保护用户个人信息不受侵犯;其他公共服务单位掌握大量个人信息,参与不同政策工具的使用,起补充作用;其他社会组织和公民的使用占比均较低,相关社会组织应作为群众与有关部门的沟通渠道,提供机构支持,而公民作为个人隐私保护的最终受用者,其个人隐私保护意识和素养直接影响个人隐私保护法律法规的落实效力。

5.4 保护手段-政策工具

如表8所示,在供给型和环境型政策工具中,责任处罚和信息处理是主要的保护手段。通过对未履行个人信息保护职责的组织或个人进行责任处罚,可引导和控制相关参与主体的行为;采取技术和管理措施规范个人信息信息处理的流程环节,有助于规范个人信息处理活动、保障个人信息权益。需求型政策工具的实施主要依靠责任处罚和联合监管两个保护手段。责任处罚提高了群众维权价值,联合监管为群众参与个人隐私保护提供渠道,促进了公众隐私保护意愿的产生。

表8 不同保护手段的政策工具使用占比

保护手段	使用占比/%		
	供给型政策工具	环境型政策工具	需求型政策工具
信息处理	22.95	36.67	12.77
委托合作	8.20	3.89	3.19
安全教育	8.20	1.39	9.57
应急预案	6.56	8.61	5.32
联合监管	16.39	9.72	25.53
责任处罚	36.07	35.83	41.49
风险评估	1.64	3.89	2.13

6 问题与建议

6.1 存在问题

我国个人隐私保护法律法规起步晚,虽然呈现出相关发文主体协作性强且领域融合、参与主体多元化等特点,兼顾了3类政策工具,侧重于构建良好的行业和法律环境来推动隐私保护,但也存在一定的问题。

(1) 政策工具结构失衡,互补作用弱。各类政策工具内部存在失衡现象:在环境型政策工具中,行业规范、法规管制和标准机制占比较高;在供给型政策工具

中,机构支持和技术支撑政策工具使用较多,而资金支持、人才保障和基础设施的相关政策较少。如果政策工具之间互补性较弱,将会缺乏向下落实的配套措施,导致隐私保护工作的实质成效不显著。比如我国虽然出台了《个人信息保护法》,但在实施过程中依旧存在实施力度不够、执法难度较大及宣传力度不足等问题^[38]。

(2) 公民主体占比较低,其作用发挥受限。我国个人隐私保护法律法规体系的参与主体多元化,参与主体定位不同,所承担的责任以及发挥的作用也不尽相同。公众作为政策实效的主要体现者,其参与渠道和作用受限。如果公民缺乏保护自身隐私的意识以及维权主动性,规范性文件的实效性就难以体现。

(3) 作用路径存在偏向性,监督与评估作用有待释放。我国个人隐私保护法律法规体系中,环境型政策工具占据主导地位。法律法规体系虽兼顾了3类政策工具,但仍需充分释放需求型政策工具的拉动作用,快速发挥供给型政策工具的推动作用。在需求型政策工具中,虽然目前监督管理占主导地位,但由于需求型政策工具总体占比较少,其监督作用有待加强。在所有保护手段中,风险评估占比最低,而监督与评估直接影响法律法规的效力。

6.2 建议策略

(1) 优化政策工具结构,构建协同有效的法律法规体系。在供给型政策工具中,除了相关机构支持和技术支撑,还应加大资金支持、人才保障和基础设施政策工具的使用比例,均衡供给资源投入结构。在需求型政策工具中,提高信息公开政策工具的比例,比如,在从个人信息采集到共享利用的全生命周期环节中,保障公众的知情权。在环境型政策工具中,要加强目标规划政策工具的应用,注意防范隐私保护目标方向和具体政策内容之间的不一致问题。增强不同类型政策工具之间的互补性,加强不同政策工具使用的连贯性和衔接性,增强协同效应。

(2) 畅通公众参与渠道,发挥多元主体作用。一方面要提升公众隐私素养,培养保护个人隐私的主动性;另一方面,发挥多元主体作用,依靠多元主体、利用多种不同手段,推动形成社会共治格局。

(3) 释放政策工具价值,建立科学的监督与评估体系。充分发挥3类政策工具的作用价值,形成路径合力。在政府部门以及相关行业部门之间建立起协同有

效的监督体系,发挥社会监督机制的作用。加强隐私风险评估,合理的评价指标体系,完善风险评估机制,共同维护公民的隐私权。

7 结语

从结构特征和政策工具双重视角对我国个人隐私保护法律法规的规范性文件进行文本解读,研究发现我国个人隐私保护法律法规体系虽起步较晚,但有效回应了大数据时代对个人信息保护的迫切需求。其逻辑结构呈现发文主体协作性强且领域融合、政策参与主体多元化、保护手段多样等特征。价值作用路径有以下特点:政策使用具有侧重性,以发挥环境型政策的间接作用为主;通过设置标准机制规范行业环境;以监督管理发挥需求型政策工具的拉动作用;以机构支持体现供给型政策的推动作用。我国个人隐私保护法律法规体系虽兼顾了3类政策工具,侧重于构建良好的行业和法律环境来推动隐私保护,但也有政策工具结构失衡、互补作用弱等问题。公众作为政策实效的主要体现者,其参与渠道和作用受限。法律法规体系作用路径存在一定的偏向性,监督与评估体系的作用有待发挥。

实现个人隐私保护是一个系统化的工程,需要有不同作用价值的政策工具相互组合搭配。只有科学优化政策工具内部结构,畅通公众参与渠道,发挥多元主体作用,构建协同有效的法律法规体系,才能充分释放政策工具价值,系统化增强我国个人隐私保护法律法规体系的实施效力,切实维护隐私安全。

参考文献

- [1] 全国人大网. 中华人民共和国民法典[EB/OL]. [2024-01-15]. http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602_306457.html.
- [2] 韩煜. 公共安全视角下的个人信息保护:《中华人民共和国个人信息保护法》解读[J]. 中国安全防范技术与应用, 2021 (6): 10-13.
- [3] 全国人大网. 中华人民共和国立法法[EB/OL]. [2024-01-15]. http://www.npc.gov.cn/c2/kgfb/202303/t20230314_424438.html.
- [4] 倪斐. 政策与法律关系模式下的公平竞争审查制度入法路径思考[J]. 法学杂志, 2021, 42 (8): 67-81.
- [5] 刘作翔. 当代中国的规范体系: 理论与制度结构[J]. 中国社会科学, 2019 (7): 85-108, 206.
- [6] 朱晓婷. 未成年人隐私保护的法律措施探析[J]. 人民论坛, 2020 (11): 76-77.
- [7] 王新鹏. 我国儿童隐私数据特殊保护立法研究[D]. 济南: 山东大学, 2022.
- [8] 张奇云, 李超. 智慧图书馆读者个人信息保护研究: 基于《个人信息保护法》视角[J]. 图书馆工作与研究, 2023 (8): 36-42.
- [9] 张新宝. 《个人信息保护法》的实施及隐私计算治理[J]. 华东政法大学学报, 2022, 25 (3): 5.
- [10] 丁晓东. 隐私权保护与个人信息保护关系的法理: 兼论《民法典》与《个人信息保护法》的适用[J]. 法商研究, 2023, 40 (6): 61-74.
- [11] 周围, 黄唯一. 反垄断法与隐私保护法的矛盾与纾解[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2023, 37 (1): 97-107.
- [12] 刘泽刚. 大数据隐私的身份悖谬及其法律对策[J]. 浙江社会科学, 2019 (12): 21-30, 155.
- [13] 弓永钦, 钮贵芳. 云计算隐私保护法律的管辖权研究[J]. 国际商务研究, 2017, 38 (4): 71-79.
- [14] 郑志峰. 人工智能时代的隐私保护[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2019, 37 (2): 51-60.
- [15] 盛小平, 唐筠杰. 国内法律法规视角下的个人隐私保护研究[J]. 科技情报研究, 2022, 4 (4): 54-62.
- [16] 占南. 国内外个人信息保护政策体系研究[J]. 图书情报知识, 2019 (5): 120-129.
- [17] 王少辉, 印后杰. 基于政府管理视角的大数据环境下个人信息保护问题研究[J]. 中国行政管理, 2015 (11): 19-24.
- [18] KOOPS B J. The evolution of privacy law and policy in the Netherlands[J]. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 2011, 13 (2): 165-179.
- [19] SOUTHWICK K J. Will the law in the UK be proficient to protect individuals' privacy with the impending information society?[J]. Revista Corpoica, 1997, 20 (4): 305-307.
- [20] BAUMER D L, EARP J B, POINDEXTER J C. Internet privacy law: a comparison between the United States and the European Union[J]. Computers & Security, 2004, 23 (5): 400-412.
- [21] OLIVA J D. Prescription drug policing: the right to health information privacy pre- and post-carpenier[J]. Duke Law Journal, 2020, 69.
- [22] SPENCER S B. Privacy and predictive analytics in e-commerce[J]. New England Law Review, 2015, 49 (4): 629-647.
- [23] COMPAGNUCCI M C, FENWICK M, HAAPIO H, et al. Integrating law, technology, and design: teaching data protection

- and privacy law in a digital age[J]. International Data Privacy Law, 2022, 12 (3): 239-252.
- [24] ISAAK J, HANNA M J. User data privacy: Facebook, Cambridge analytica, and privacy protection[J]. Computer, 2018, 51 (8): 56-59.
- [25] MOSTERT M, KOOMEN B M, VAN DELDEN J J M, et al. Privacy in big data psychiatric and behavioural research: a multiple-case study[J]. International Journal of Law and Psychiatry, 2018, 60: 40-44.
- [26] 张建文, 时诚. 《个人信息保护法》视野下隐私权与个人信息权益的相互关系: 以私密信息的法律适用为中心[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2022, 43 (2): 46-57.
- [27] 曾刚, 邓胜利. 我国数字包容政策分析与对策研究: 基于政策工具视角[J]. 信息资源管理学报, 2021, 11 (5): 73-83.
- [28] 陈振明. 政府工具研究与政府管理方式改进: 论作为公共管理学新分支的政府工具研究的兴起、主题和意义[J]. 中国行政管理, 2004 (6): 43-48.
- [29] 赵洋, 程雪涓. 政策工具视域下我国开放数据政策研究[J]. 图书馆杂志, 2021, 40 (11): 31-38, 47.
- [30] 陈兰杰, 赵元晨. 政策工具视角下我国开放政府数据政策文本分析[J]. 情报资料工作, 2020, 41 (6): 46-53.
- [31] 赵丽莉. 政策工具视角的中国光伏产业政策文本内容分析[D]. 杭州: 浙江大学, 2011.
- [32] 彭忠益, 高峰. 政策工具视角下中国矿产资源安全政策文本量化研究[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2021, 27 (5): 11-24.
- [33] 张月颖, 徐宏毅. 政策工具视角的中国文化产业政策文本量化研究[J]. 中国广播电视学刊, 2017 (12): 60-63.
- [34] 余守文, 肖乐乐. 政策工具视角下中国体育产业政策文本量化分析: 以国务院46号文为例[J]. 体育学刊, 2018, 25 (4): 21-27.
- [35] 李龙, 李慧敏. 政策与法律的互补渐变关系探析[J]. 理论与改革, 2017 (1): 54-58.
- [36] 丁煌, 杨代福. 政策工具选择的视角、研究途径与模型建构[J]. 行政论坛, 2009, 16 (3): 21-26.
- [37] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and technology[M]. London: Logman Group Limited, 1985: 83-104.
- [38] 梁宇. 《个人信息保护法》视角下个人信息权益保护问题探索[J]. 法制博览, 2022 (18): 32-34.

作者简介

耿瑞利, 女, 博士, 副教授, 研究方向: 社交媒体与隐私治理, E-mail: gengruili@zzu.edu.cn。

武川川, 女, 本科生, 研究方向: 隐私治理。

臧国全, 男, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向: 隐私治理。

徐梦婷, 女, 本科生, 研究方向: 数据挖掘。

Analysis of China's Privacy Protection Law and Regulation System from Dual Perspectives of Structural Characteristics and Policy Tools

GENG RuiLi^{1,2} WU ChuanChuan¹ ZANG GuoQuan^{1,2} XU MengTing³

(1. School of Information Management, Zhengzhou University, Zhengzhou 450001, P. R. China; 2. Zhengzhou Data Science Research Center, Zhengzhou 450001, P. R. China; 3. School of Computer Science and Technology, Xidian University, Xi'an 710126, P. R. China)

Abstract: The individual privacy protection law and regulation system is a powerful tool for protecting personal privacy rights and preventing privacy disclosure. By analyzing and exploring it from the perspectives of structural characteristics and policy tools, this paper revealed the logical structure, value pathways, and existing problems. A total of 72 laws and regulations related to privacy protection in China were collected, and 651 relevant clauses were coded and interpreted using the content analysis method. The structural characteristics were analyzed from the dimensions of issuing time, subject, participant, and means of protection. Policy tool values were evaluated from three dimensions: environment, demand, and supply. Finally, a cross-analysis was conducted based on dual perspectives. This paper found that the logical structure of China's privacy protection law and regulation system was characterized by strong collaboration among issuing subjects, domain integration, and diversification of participants. The value pathway was characterized by a focus on policy use and the indirect role of environmental policies. But there were also problems such as imbalanced policy tool structure, weak complementary effects, and limited channels for public participation. Countermeasures and suggestions were proposed to provide references for the improvement of the law and regulation system.

Keywords: Privacy Protection; Law and Regulation; Structural Characteristic; Policy Tool

(责任编辑: 王玮)