

個人資訊保護檢察公益訴訟的體系重構 與路徑優化：以多元協同治理為核心

劉漢霞 吳奕武 龍 景¹

[摘 要] 數字時代，個人資訊保護檢察公益訴訟已成為國家保護義務的核心司法實踐。然而，現行制度在理念、規範與實踐層面存在碎片化、不協調等體系性困境，突出表現為訴訟類型的適用偏向、多元主體間權責界分模糊、司法與行政的治理效能未能有效整合以及對風險的預防性治理能力不足，有必要在“多元協同治理”理念下對該制度進行體系性重構。此重構以風險預防、損害填補與恢復性司法並重的多維治理為目標，立足於個人資訊保護從“個體控制”向“社會保護”的法理範式轉型，從內部整合和外部協同兩個層面共同構建一個權責清晰、程式嚴密、協同高效、能動預防的個人資訊保護檢察公益訴訟新範式，建議在訴訟程式層面，構建“檢主他輔”的訴權主體協同模式，厘清不同程式間的邏輯關係，形成民事、行政、刑事“三訴融合”的立體追責機制；在外部治理網路層面，構建“府檢聯動”的協同治理機制與“判決觸發”的公私訴訟銜接機制以打通制度壁壘。

[關鍵字] 個人資訊保護；檢察公益訴訟；多元協同治理；體系解釋；風險預防；三訴融合

在數字經濟時代，個人資訊具有“公共性”和“擴散性風險”²，對其進行侵害的行為可能威脅社會公共利益，有必要對個人資訊保護開始從個人控制轉向社會協同共治。

- 1 劉漢霞：博士，華南理工大學法學院副教授，碩士研究生導師，研究方向：經濟法、數據法
吳奕武：法學碩士，廣州市天河區人民檢察院副檢察長，研究方向：檢察理論與實務
龍 景：法律碩士，廣州市天河區人民檢察院公益訴訟檢察部主任，研究方向：公益訴訟
檢察理論與實務
該課題為廣州市人民檢察院 2024—2025 年度檢察理論課題“個人資訊保護檢察公益訴訟研究”的研究成果之一。
- 2 參見：許身健，張濤. 個人資訊保護檢察公益訴訟的法理基礎與制度完善 [J]. 法學論壇, 2023, 38(01): 95-110.
洪浩，趙祖斌. 個人資訊保護中檢察公益訴權配置的根據 [J]. 內蒙古社會科學, 2020, 41(06): 79-88+213.

2021年我國頒佈了《中華人民共和國個人資訊保護法》，明確將檢察公益訴訟確立為個人資訊保護的關鍵司法路徑，開啟了國家力量正式、系統地介入個人資訊保護領域的中國實踐。自該制度確立以來，各級檢察機關積極探索，在懲治侵權行為、維護社會公共利益方面取得了初步成效。但作為一項新興制度，仍存在法理闡釋不明和規範不具體的問題，尤其是個人資訊保護檢察公益訴訟的制度邏輯和具體建構上如何貫徹多元協調治理理念亟需深入研究。本文嘗試從法理與制度建構的視角對從個人資訊檢察公益訴訟的法理基石、制度框架、訴訟程式及與外部治理協同等方面存在的問題及優化路徑進行分析研究，以期對完善我國個人資訊保護檢察公益訴訟制度有所裨益。

一、問題提出：個人資訊保護檢察公益訴訟的體系性困境

儘管個人資訊保護檢察公益訴訟的制度框架已經建立，其在司法實踐中的運行卻暴露出深層次的體系性困境，這些困境並非孤立的技術性難題，而是源於理念、框架與銜接層面的內在矛盾與不協調，限制了制度效能的充分發揮。

（一）理念困境：客觀公益保護與主觀私益救濟的混同

檢察公益訴訟的法理基礎在於其作為一種客觀訴訟，旨在維護超越個體利益之上的、不可分割的社會公共利益與法律秩序。然而，當前個人資訊保護公益訴訟的實踐，在很大程度上表現出一種主觀訴訟的傾向³。其啟動條件常被理解為“眾多個人的權益”受到侵害，訴訟請求也多集中於對個體化損失的加總式填補，如賠償損失與賠禮道歉。⁴這種理念上的混同導致了實踐中的一系列難題：當大規模資訊洩露並未造成直接的、可量化的個體財產損失，但顯著增加了整個社會面臨的欺詐風險與安全焦慮時，如何界定和評估這種“公共利益損害”便成為一個難題。將客觀的公益保護窄化為對私益集合的救濟，使得該制度難以有效應對系統性風險、演算法歧視等新型的、非物質化的公共利益侵害形式，其作為社會保護範式的核心功能也因此受到削弱。

（二）框架困境：制度規範的碎片化與不同訴訟類型的割裂

現有制度規範的供給呈現出顯著的碎片化特徵。其法律依據散見於《個人資訊保護法》、《民事訴訟法》、《行政訴訟法》及相關司法解釋中，缺乏一部統一的、體系化的“基本法”，

3 關於“客觀訴訟與主觀訴訟”的理念辨析，參見：陶加培. 個人資訊保護檢察公益訴訟的路徑優化：以多元協同理念為核心 [J]. 華東政法大學學報, 2024, 27(05): 78-91.

4 參見：洪浩, 趙祖斌. 個人資訊保護中檢察公益訴權配置的根據 [J]. 內蒙古社會科學, 2020, 41(06): 79-88+213. 許身健, 張濤. 個人資訊保護檢察公益訴訟的法理基礎與制度完善 [J]. 法學論壇, 2023, 38(01): 95-110.

導致在起訴條件、證據規則、責任承擔等方面存在規則衝突與適用不一的現象⁵。更為嚴峻的是，制度框架內部存在不同訴訟類型的割裂，檢察機關在辦案時高度依賴刑事附帶民事公益訴訟路徑，而獨立的民事公益訴訟與行政公益訴訟的適用則相對較少。有學者統計，在司法實踐中，95%以上的個人資訊檢察公益訴訟通過刑事附帶民事訴訟程式實現，獨立的民事公益訴訟和行政公益訴訟不足10%，行政附帶民事公益訴訟更是沒有⁶。這種適用上的偏向性，反映出不同訴訟類型之間缺乏清晰的邏輯關係與順暢的銜接機制。當一個違法行為同時觸及民事侵權、行政違法乃至刑事犯罪時，應如何選擇最適切的訴訟類型，如何整合不同訴訟程式中的證據與訴求，現有框架未能提供明確指引，這可能導致對複雜侵權行為的“降維打擊”或治理空白。

（三）銜接困境：多元治理主體間的協同不暢

個人資訊保護是一個複雜的系統工程，需要多元主體的協同共治。當前檢察公益訴訟制度在外部銜接上存在明顯的壁壘。其一，司法監督與行政監管的聯動不足。檢察機關與網信、市場監管等行政部門之間尚未形成常態化、機制化的資訊共用、線索移送與聯合調查機制，導致“府檢聯動”的治理合力未能充分形成。其二，公益訴訟與私益訴訟之間存在功能重疊與程式隔斷。目前《民事訴訟法》、《個人資訊保護法》等並未明確規定公益訴訟認定的事實對私益訴訟的“預決效力”，在司法實踐中，後續審理私益訴訟的法官可能將其視為普通證據，仍需當事人質證，甚至可能做出不同認定，這導致了司法資源的浪費和裁判矛盾的潛在風險，使本可“一攬子”解決的問題被割裂成無數個獨立的訴訟，個人依然面臨維權“高山”，而檢察機關耗費巨大資源取得的成果無法普惠於每一個受害者，司法保護的整體社會效益和效率因此大打折扣。

二、法理基石的再造：從個體控制到社會保護的範式轉型

在數字時代，個人資訊早已超越了單純的個人隱私或人格利益範疇，呈現出鮮明的

5 參加：丁曉東．從個體救濟到公共治理：論侵害個人資訊的司法應對[J]．國家檢察官學院學報，2022,30(05):103-120.

歐元捷．公益治理體系下的個人資訊保護公益訴訟[J]．法律適用，2023,(12):57-64.

張陳果．恢復性司法：檢察機關提起的個人資訊保護公益訴訟[J]．清華法學，2023,17(02):40-53.

6 實證考察發現，在263份裁判文書及案例中，行政公益訴訟共19件，占比7.22%；民事公益訴訟共244件，占比92.78%，其中，單獨民事公益訴訟11件，占比4.51%，刑事附帶民事公益訴訟233件，占比95.49%，沒有行政附帶民事公益訴訟。參見：許身健，張濤．個人資訊保護檢察公益訴訟的法理基礎與制度完善[J]．法學論壇，2023,38(01):95-110.

公私雙重屬性⁷，傳統的以“個體控制”（Individual Control）為核心的保護範式暴露出系統性的功能失靈。當侵權行為僅僅觸及少數個體時，我們可以將其歸為私益糾紛。但當侵權達到一定規模，例如“劍橋分析事件”中數千萬用戶數據被濫用以影響選舉，或者如“徐玉玉案”背後所揭示的、形成黑色產業鏈的個人資訊洩露，其危害就發生了質變。它不再是N個個體私益受損的簡單加總，而是對社會信任基礎、市場公平秩序乃至國家數據安全，這些“不特定多數人的共同利益”的直接衝擊正是公共利益本身⁸，傳統的個體控制範式難以適應數字技術帶來的結構性變革，確立一種更具適應性的“社會保護”（Social Protection）新範式成為構建檢察公益訴訟制度的必要前提。

（一）傳統個體控制範式的體系性失靈

在個人自治與自由主義傳統理念下，為個體的自治和自我發展創造條件是個人資訊保護的重要功能，通過賦予資訊主體一系列的權利，使其能夠自主決定其個人資訊的處理過程是個人控制範式的核心。這一範式在實踐中主要通過兩大支柱性制度來實現：一是作為程式性保障的“告知 - 同意”原則，二是作為實體性救濟的私益訴訟。然而，在大數據與演算法驅動的社會背景下，這兩大支柱均已顯示出難以克服的內在局限性。

1. “告知 - 同意”原則的認知與結構性困境

“告知 - 同意”（Notice and Consent）原則被視為個體控制範式的基石，其理論假設是，在充分知情的前提下，理性的個體會做出最符合自身利益的選擇。⁹ 這一假設在現實中面臨雙重挑戰。首先是認知層面的困境。大量的行為經濟學與心理學研究表明，個體在處理複雜資訊時受到有限理性（Bounded Rationality）的制約¹⁰。面對冗長、晦澀且充滿法律術語的隱私政策，普通用戶普遍表現出“理性忽視”（Rational Ignorance），即閱讀並理解這些政策所需付出的時間與精力成本，遠高於其可能帶來的感知收益。即便個體閱讀了隱私政策，框架效應（Framing Effect）等認知偏差也可能使其無法做出真正明智的決策。例如，平臺通過默認勾選、模糊表述等方式“助推”（Nudge）用戶同意授權，使得“同意”在多數情況下成為一種形式化的、缺乏實質內涵的程式性操作，而非資訊主體真實意願的體現。

7 數據是多方主體共同參與、聯合生產的結果，其不僅存在來源主體與持有主體的分離現象，還會經常面臨來自第三方的分享請求。這決定了數據具有不同於以往財產的突出公共性特徵。參見謝鴻飛：《財產權的公共性》，《上海政法學院學報》（法治論叢）2022年第5期。

8 洪浩，趙祖斌. 個人資訊保護中檢察公益訴權配置的根據[J]. 內蒙古社會科學, 2020, 41(06): 79-88+213.

9 D. J. Solove, “Introduction: Privacy Self-Management and the Consent Dilemma,” *Harvard Law Review*, vol. 126, no. 7, pp. 1880-1903, 2013.

10 R. H. Thaler and C. R. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New Haven, CT: Yale University Press, 2008, pp. 19-39.

更為根本的是結構性困境。在平臺經濟模式下，數據處理者（通常是大型科技公司）與資訊主體之間存在顯著的權力不對等。個體用戶為了獲取必要的網路服務，幾乎沒有與平臺進行議價的能力，其面臨的選擇往往是“全盤接受或一無所有” take-it-or-leave-it)¹¹。例如，在極大多數情況下，用戶只要不同意手機 App 等互聯網應用所要求的概括同意，就完全無法使用或在相當程度上無法使用該 App 的服務。這種情況下，用戶的“同意”只是一種無可奈何、不得不作出的“同意”難謂用戶的真實意思表示。¹² 這種結構性的權力失衡，使得“同意”失去了其作為自由合意的前提，相關權利容易淪為紙面上的權利¹³。

此外，伴隨著生成式人工智慧的崛起，無論是訓練數據集的跨域、多模態，還是大模型應用潛在的演算法歧視，都給傳統個人資訊保護模式帶來了多維度的挑戰，極大地限制了告知同意、目的限制等原則的現實價值。¹⁴ 數據聚合（Data Aggregation）與演算法畫像（Algorithmic Profiling）等技術的發展，使得數據處理的目的變得動態和不可預測，削弱“告知—同意”機制的有效性¹⁵。平臺在收集資訊之初，可能無法完全預知其未來的所有用途，這使得傳統的“目的限制原則”（Purpose Limitation Principle）難以有效約束後續的數據處理行為¹⁶。當個人資訊一旦被用於訓練演算法模型，其價值便融入到一個更龐大的系統中，個體對其進行控制的能力也隨之消解。這些認知與結構性困境共同作用，導致以“告知—同意”為核心的個體控制機制在很大程度上已經失效。

2. 私益訴訟維權動力的系統性不足

作為個體控制範式的另一支柱，私益訴訟旨在為權利受到侵害的個體提供事後救濟。然而，在大數據時代，個人資訊權的損害具有不同於一般侵權的特殊性，導致個人資訊的私法救濟困難，私益訴訟運行面臨系統性的動力不足。

其一，損害主體分散性。對資訊主體而言，其個人資訊被眾多資訊處理者收集、存儲、處理和使用已經成為現實，這意味著個人資訊侵害行為造成的損害通常涉及不同領域的不

11 M. J. Radin, *Boilerplate: The Fine Print, Vanishing Rights, and the Rule of Law*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013, pp. 11-30.

12 張新寶. 個人資訊收集：告知同意原則適用的限制 [J]. 比較法研究, 2019, (06): 1-20.

13 趙鵬. “基於風險”的個人資訊保護? [J]. 法學評論, 2023, 41 (04): 123-136. DOI:10.13415/j.cnki.fxpl.2023.04.010.

張新寶. 個人資訊收集：告知同意原則適用的限制 [J]. 比較法研究, 2019, (06): 1-20.

14 唐林. 生成式人工智慧 (AIGC) 下的個人資訊保護行政公益訴訟探索與發展 [J]. 安徽理工大學學報 (社會科學版), 2024, 26(06): 33-40.

15 張濤. 探尋個人資訊保護的風險控制路徑之維 [J]. 法學, 2022, (06): 57-71.

16 【7】S. Wachter and B. Mittelstadt, "A Right to Reasonable Inferences: Re-Thinking Data Protection Law in the Age of Big Data and AI," *Columbia Business Law Review*, vol. 2019, no. 2, pp. 494-620, 2019.

同資訊處理者；對資訊處理者而言，其收集、處理、存儲和使用的個人資訊可能涉及眾多資訊主體，這意味著個人資訊侵害行為造成的損害通常涉及廣泛且異質的資訊主體。¹⁷

其二，損害後果的無形性與累積性。個人資訊侵權的損害後果通常呈現出“低額、海量”的特徵，即單個個體的直接經濟損失可能微不足道，但受害群體卻極為龐大。同時，許多損害（如隱私的喪失、安全感的降低、被演算法歧視的風險）是無形的、非物質性的，難以用傳統的侵權法框架進行量化和評估，這直接導致了損害賠償請求的困難。個人資訊基於其數位化特徵，可以進行突破時空的收集、存儲、共用和使用，與已經現實發生的損害相比，個人資訊損害通常不會立即顯現，而是可能隨著時間的推移逐漸顯現出來。¹⁸ 個人維權動因不足，決定了傳統私益訴訟對個人資訊救濟局限，實踐中個人資訊保護相關的私益訴訟並不多見，且近半數的裁判結果都未能支持個人資訊權益主體的請求，重要原因在於難以證明損害。¹⁹

其三，維權成本與收益的嚴重失衡。個人資訊侵權訴訟往往需要面對技術複雜性帶來的高昂舉證成本。關鍵證據（如何伺服器日誌、演算法代碼、數據流轉記錄）幾乎完全由侵權方掌握，資訊主體在證據收集中處於絕對的劣勢地位。

面對高昂的訴訟成本（包括時間、金錢與心理壓力）與不確定的、可能微乎其微的賠償收益，理性的個體會普遍缺乏提起訴訟的動力。這種集體行動的困境使得侵權行為難以得到有效追究，侵權者的違法成本極低，從而形成了一種負向激勵，縱容了侵權行為的普遍發生。個體控制範式下的私益訴訟，在此類系統性侵權面前，顯得力不從心。

（二）個人資訊的公共屬性與社會保護範式的確立

個體控制範式的失靈，迫使我們必須重新審視個人資訊的法律屬性，並尋求一種新的保護範式。社會保護範式的提出，其法理基礎在於對個人資訊公共屬性（Public Nature）的深刻認識。

1. 個人資訊：從私益的簡單集合到質變的社會公益

傳統觀點認為，個人資訊權是一種私權，其所保護的公共利益被理解為“眾多私益的簡單加總”。這種觀點未能捕捉到大數據時代個人資訊價值的質變。個人資訊的公共屬性體現在多個層面。首先，從生成機制看，個人資訊是在社會交往中產生的，是社會關係的產物，承載著身份認證、社會連接與聲譽評判等核心社會功能。“個人資訊利益並非以上主體個人利益的簡單相加，而是包括使大多數人免於個人資訊被侵害而陷入不安寧狀態和

17 張濤. 探尋個人資訊保護的風險控制路徑之維 [J]. 法學, 2022, (06): 57-71.

18 張濤. 探尋個人資訊保護的風險控制路徑之維 [J]. 法學, 2022, (06): 57-71.

19 參：葉名怡：《個人資訊的侵權法保護》，《法學研究》2018年第4期。

遭受財產損失的抽象利益”²⁰。其次，從價值形態看，海量的個人資訊經過聚合、分析後，能夠產生超越個體價值的巨大社會價值，例如用於公共衛生預警、城市交通優化、宏觀經濟預測等，這些價值具有典型的公共物品（Public Goods）特徵²¹。最後，從風險形態看，大規模的個人資訊洩露或濫用，其危害也超越了個體層面，可能動搖社會信任、破壞市場秩序、威脅網路空間安全乃至國家安全。這種系統性風險的損害對象是不特定的社會公眾，其本質是一種公共利益的損害²²。因此，個人資訊保護所要維護的，不是眾多私益彙集而成的“集合性公益”，而是一種獨立並超越個人資訊主體私人利益的“純粹性公益”²³。公共利益受損是提起檢察公益訴訟的必要條件，而如何界定公共利益歷來為法律治理之難題。有學者將其界定為“不特定多數社會個體所需的良好個人資訊宏觀環境”，具體包括個人資訊社會環境、個人資訊經濟環境和個人資訊道德環境。²⁴有學者提出對《個人資訊保護法》第 70 條進行理解時，應當把握三方面要件：一是個人資訊處理者違法處理個人資訊，二是侵害眾多個人權益，三是實質侵害社會公共利益²⁵。鑒於檢察公益訴訟在我國實施時間不長，可以在總結司法實踐的基礎上，先由司法解釋對個人資訊保護所涉“公共利益”的範圍予以規定，待法律續造發展到一個較為成熟的時間點，再考慮由法律予以規定²⁶。

2. 個人資訊保護：“複雜的系統工程”並需要“多元主體協同共治”

個人資訊從產生、收集、使用到洩露的整個生命週期，涉及多個環節和眾多主體，包括：（1）資訊處理者：互聯網平臺、APP 運營商、金融機構、房地產公司等，他們是保護個人資訊的第一責任主體。（2）行政監管者：網信辦、工信部、市場監管總局、公安部、央行等（根據行業領域劃分），負責制定規則、日常監督、行政執法。（3）司法救濟者：檢察機關（提起公益訴訟）、法院（進行審判）、公安機關（刑事偵查）。（4）權利主體：廣大用戶和消費者，他們是資訊的擁有者，也是侵權行為的直接受害者。

20 王杏飛, 陳娟. 個人資訊檢察公益訴訟重大理論與實務問題研究 [J]. 廣西社會科學, 2022, (02): 21-33.

21 參: J. A. T. Fairfield and C. Engel, "Privacy as a Public Good," Duke Law Journal, vol. 65, no. 3, pp. 385-458, 2015.

薛天涵. 個人資訊保護公益訴訟制度的法理展開 [J]. 法律適用, 2021, (08): 155-164.

22 B. J. Koops, et al., "A Typology of Privacy," University of Pennsylvania Journal of International Law, vol. 38, no. 2, pp. 493-575, 2017.

23 ?

24 朱鈺奇. 個人資訊民事公益訴訟的實踐困境與應對策略 [J]. 山東大學學報 (哲學社會科學版), 2024, (06): 73-84.

25 蘭楠. 個人資訊保護法中的社會公共利益 [J]. 國家檢察官學院學報, 2023, 31(01): 156-176.

26 參: 張陳果. 個人資訊保護民事公益訴訟的程式邏輯與規範解釋——兼論個人資訊保護的“消費者化” [J]. 國家檢察官學院學報, 2021, 29(06): 72-84.

個人資訊保護是一個“複雜的系統工程”，任何單一主體都無法獨立解決所有問題。企業可能缺乏自律動力，行政監管存在盲區和力度不足，個體消費者維權成本極高。因此，必須建立一個有機的生態系統，讓這些主體資訊互通、行動協同、功能互補，形成治理合力。檢察公益訴訟成為串聯起行政監管和司法救濟、連接公共利益與個人利益的關鍵樞紐。

3. 檢察公益訴訟：社會保護範式的核心制度載體

一旦承認了個人資訊的公共屬性以及保護其所承載的社會公益的必要性，就需要一個能夠代表公共利益、克服個體維權困境的制度載體，檢察公益訴訟擔當了這一角色，其正當性源於“訴訟擔當”（Standing to Sue on Behalf of Others）理論，即當真正的權利主體因能力或動力不足無法有效行使訴權時，由法律授權特定的、更具能力的第三方代為行使訴訟實施權。我國《民事訴訟法》第55條第2款、《行政訴訟法》第25條第4款和《個人資訊保護法》第70條對檢察機關公益訴訟制度進行了規定，雖然只是概括性規定，但是為檢察院處理涉眾不特定個人資訊權侵害案件並向法院提起訴訟提供了法律依據。在行政監管乏力、民事私益救濟動力不足、刑事治理重懲治輕補救的情況下，檢察機關可以通過提起公益訴訟敦促行政機關依法履行保護個人資訊安全的職責，彌補個人資訊保護私益訴訟的不足，助力解決刑法保護個人資訊安全力有不逮的難題，以此全面、系統地加強對個人資訊的保護。²⁷ 通過檢察公益訴訟，國家力量得以介入，²⁸ 有效解決了私益訴訟中原被告雙方的結構性權力失衡問題，將保護責任從個體轉移至國家與社會，從而完成了從個體控制到社會保護的範式轉型。

（三）治理目標的體系化重塑：風險預防、損害救濟與恢復性司法的三維協同

在社會保護的新範式下，個人資訊保護檢察公益訴訟的治理目標也需要進行體系化的重塑，從單一的損害填補，擴展為風險預防、損害救濟與恢復性司法三維協同的複合型目標。

1. 風險預防：作為第一順位的治理目標

在現代風險社會，司法如何通過制度架構有效預防個人資訊公共安全風險是一個重要的法治命題。通過預防性司法制度應對個人資訊公共安全風險，既是履行個人資訊國家保護義務的主動選擇，也是因應個人資訊社會公共利益風險治理體系建設的客觀需要。²⁹ 將治理的重心前移，確立風險預防（Risk Prevention）為首要目標是社會保護範式的內在要求，

27 洪浩, 趙祖斌. 個人資訊保護中檢察公益訴權配置的根據 [J]. 內蒙古社會科學, 2020, 41(06): 79-88+213.

28 參: 陶加培. 個人資訊保護檢察公益訴訟的路徑優化: 以多元協同理念為核心 [J]. 華東政法大學學報, 2024, 27(05): 78-91.

29 黃恒林. 預防性個人資訊保護民事公益訴訟的證立及其制度展開 [J]. 法制與社會發展, 2024, 30(02): 104-124.

這要求檢察公益訴訟具備對潛在風險的干預能力，將“重大風險”本身視為一種可訴的公共利益損害。例如，當某一應用程式存在嚴重的數據安全漏洞，即便尚未發生實際的洩露事件，檢察機關也應有權提起預防性公益訴訟，請求法院發出禁令，責令其進行整改。這種從事後反應向事前預防的轉變，是提升個人資訊保護水準的關鍵。因此，通過立法明確“重大風險”的判斷基準是司法實踐中亟需解決的問題。³⁰

2. 損害救濟：作為基礎性的治理目標

與一般侵權不同的，對個人資訊侵權的損害後果往往是無形的、延時的、累積的、難以量化的，單個用戶的資訊被濫用，其直接經濟損失幾乎為零，精神損害又難以衡量，如果嚴格遵循“無損害即無賠償”，那麼絕大多數案件都將無法獲得支持。“損害”既可以做非常寬泛的界定，例如將違反法定個人資訊權利與資訊處理者義務的各種行為均視為損害，也可以做狹義界定，僅僅認可具體損害，而將各類違規行為、風險與焦慮排除在侵權損害之外。不同界定將導致個人資訊侵權救濟的範圍不同，³¹ 直接影響權利行使的效果。在此情形下，只有拓寬對“損害”的理解，從傳統的“實際損害”概念轉向“風險損害”概念，才能適應數字時代的制度需求。當個人資訊被違法處理，即使未造成立即可見的損失，也已將不特定多數人置於身份被盜用、遭受詐騙、被演算法歧視等“實質性風險”之中，這種對社會安全感的普遍侵蝕，本身就是一種需要被救濟的“公共利益損害”。對受損的公共利益進行有效救濟是檢察公益訴訟不可或缺的基礎性目標。公益訴訟的目的不是為受害人追討賠償，而是著眼於對整體性、社會性損害的評估與填補，因此損害救濟目標將面臨從“個體補償”向“公共治理”、從“損害賠償”轉向“合理威懾”的範式轉換。檢察機關的訴訟請求應優先考慮行為性救濟和預防性救濟，就前者而言，例如停止侵害、消除危險、刪除數據、公開賠禮道歉、發佈風險提示。這些請求能直接阻斷侵權、修復秩序，其公共治理意義遠大於金錢賠償。就後者而言，責令企業進行數據合規整改，建立長效保護機制，並接受第三方評估和持續監督更加符合公益訴訟之宗旨。至於經濟賠償，可分為補償性賠償和懲罰性賠償。在損害難以確定的情況下，可以參照資訊處理者的違法所得來確定賠償數額，通過剝奪了其不法利益，具有更強的威懾力。懲罰性賠償雖然對於惡意侵權行為是實現威懾的必要手段³²，但也面臨在已有行政罰款和刑事處罰的情況下，再科以懲罰

30 參：黃恒林. 預防性個人資訊保護民事公益訴訟的證立及其制度展開 [J]. 法制與社會發展, 2024, 30(02): 104-124.

31 丁曉東. 從個體救濟到公共治理：論侵害個人資訊的司法應對 [J]. 國家檢察官學院學報, 2022, 30(05): 103-120.

32 薛天涵. 個人資訊保護公益訴訟制度的法理展開 [J]. 法律適用, 2021, (08): 155-164.

性賠償可能構成“重複評價”，且賠償金歸屬不明的質疑³³，因此應審慎適用，懲罰性賠償不應成為常態，僅應在資訊處理者存在故意或重大過失，且其行為造成了極其嚴重的社會危害，而其他制裁手段又不足以體現懲罰和威懾時，方可適用。

3. 恢復性司法：作為修復性與發展性的治理目標

恢復性司法（Restorative Justice）是指通過公法和私法協同運作實現賠償與制裁的理論，其核心內涵是：被害人在訴訟中的自主意願應當被尊重，其自主處理權得以擴張³⁴。在個人資訊保護公益訴訟中引入恢復性司法理念基於兩個基本的事實，一是，零星個體提起的個人資訊保護之訴難以應對個人資訊遭遇大規模侵害時“集體沉默”無從救濟的難題，群體性的公益訴訟顯然有益於有針對性地高效保護個人資訊集體權益，但是如果忽視被害人的切身感受和利益訴求，將個人資訊權利湮滅在“集體權益”或“公共利益”的話語中，個人資訊的自決無法受到制度性保障，也無法獲得實質性的救濟，這實際上是對於以“知情權”與“決定權”為基礎的個人資訊權利保護體系的破壞。³⁵實際上，隨著現代社會價值的多元化，資訊主體對資訊處理活動具有不同的期待和需求。不可否認的是，不少個體願意以犧牲個人資訊權益為代價來換取其他利益。因此，對於不具有嚴重侵害個體資訊權益的資訊處理行為，公益訴訟理應保持謙抑，不宜越俎代庖直接代替個體進行公益訴訟³⁶。

同時，檢察院提起個人資訊公益訴訟時不僅應考慮個人資訊侵權人受到的刑事或行政處罰，也應考慮其對被害人的補償，酌情決定處罰力度。二是我國恢復性司法實踐已經取得了較大進展，而檢察院在其中也扮演了重要角色。例如在生態刑事案件中，在面對侵害集體利益的情形下，檢察機關作為公權力機構，可以代表受到侵害的集體請求犯罪人賠償，自發提起公益訴訟，也是履行其法律監督職權的重要表現。³⁷《個人資訊保護法》延續其在恢復性司法中已經承擔的職責，將檢察機關列為可以直接提起訴訟的主體，表明個人資訊保護的目標除了懲罰違法與填補損失外，還應包括修復被破壞的社會關係與重建良性的數據治理秩序。因此，檢察公益訴訟請求可以包含更具建設性的內容，例如，要求侵權企業建立完善的內部合規體系並接受第三方監督，或通過提供公益服務、開展數據安全教育等

33 參見：歐元捷．公益治理體系下的個人資訊保護公益訴訟 [J]．法律適用，2023,(12):57-64.

賈文超，王沁，周璿，呂茵．大數據時代下個人資訊保護刑事附帶民事公益訴訟的思考 [J]．征信，2024,42(11):24-30.

34 張陳果．恢復性司法：檢察機關提起的個人資訊保護公益訴訟 [J]．清華法學，2023,17(02):40-53.

35 參見姚佳：《個人資訊主體的權利體系——基於數字時代個體權利的多維觀察》，載《華東政法大學學報》2022年第2期，第87-99頁。

36 譚佐財，冉克平．論個人資訊保護機制的銜接路徑 [J]．新疆社會科學，2023,(02):104-114+159.

37 張陳果．恢復性司法：檢察機關提起的個人資訊保護公益訴訟 [J]．清華法學，2023,17(02):40-53.

方式，來彌補其行為對社會造成的傷害。這種修復性與發展性的治理目標，有助於從根本上改善數據處理者的行為，促進整個行業數據治理水準的提升，實現更深層次的社會治理效果。

三、制度框架的體系性重構：訴權主體與訴訟類型的協同

一個有效的制度框架是實現多元協同治理目標的組織性保障³⁸。當前個人資訊保護檢察公益訴訟面臨的框架性困境，根源在於訴權主體配置的模糊與不同訴訟類型之間的割裂。因此，制度框架的體系性重構必須圍繞兩大核心展開：一是構建訴權主體的協同模式，明確“誰來告”的問題；二是建立訴訟類型的協同機制，厘清“怎麼告”的路徑。這兩者共同構成了個人資訊保護檢察公益訴訟的“四梁八柱”，其設計的科學性直接決定了制度的整體效能。

（一）訴權主體的協同：構建“檢主他輔”的聯動模式

在公共利益代表人（Representative of Public Interest）的選擇上，理論與實踐中存在多種模式，主要涉及檢察機關與社會組織（如消費者協會、環保組織等）之間的關係。由於個人資訊保護公益訴訟所具有的與其他民事公益訴訟不完全相同的權益保護邏輯，決定了檢察機關在個人資訊保護公益訴訟中的起訴順位制度設計應當成為個人資訊保護公益訴訟制度展開的核心問題，或者說，該起訴順位問題是個人資訊保護公益訴訟制度個性化的集中表現。³⁹基於中國的司法傳統與現實國情，並為了最大限度地實現個人資訊的社會保護目標，構建一種以檢察機關為主導、社會組織為有益補充的“檢主他輔”聯動模式，是當前最為適切的選擇。這一模式旨在發揮不同主體的比較優勢，形成治理合力。

1、檢察機關主導地位的理論證成與實踐優勢

自個人資訊保護民事公益訴訟在我國開展以來，關於檢察機關與社會組織的訴權順位成為個人資訊檢察公益訴訟制度中最具爭議、也是學界和實務界討論最激烈的話題，矛盾的根源在於《個人資訊保護法》第 70 條與《民事訴訟法》第 58 條之間形成的規範張力。《民事訴訟法》作為一般法，確立了檢察機關提起民事公益訴訟的“補充性”地位，即只有在法律規定的機關或社會組織不提起訴訟時，檢察機關才能“兜底”起訴，它在順位上是第二位的。然而，《個人資訊保護法》作為特別法，在第 70 條中卻將“人民檢察院”列在了

38 參：陶加培. 個人資訊保護檢察公益訴訟的路徑優化：以多元協同理念為核心 [J]. 華東政法大學學報, 2024, 27(05): 78-91.

39 範明志. 個人資訊保護公益訴訟的制度展開 [J]. 法律科學 (西北政法大學學報), 2025, 43(01): 109-121.

所有起訴主體的首位。這種字面上的順位變化，究竟是立法者的無心之失，還是一次有意的制度突破？圍繞這一點，形成了兩大陣營的觀點，以姚佳、楊雅妮、鄭璐璐、範敦強、李展鵬等為代表的學者堅守“補充性”原則（The Supplementary Position Camp），認為：“國家輔助性理論”是作為公共利益代表的檢察機關提起公益訴訟的理論基礎之一，檢察權的謙抑和補充性是公益訴訟制度的基本法理，不應輕易動搖，將檢察機關置於首位，違背了《民事訴訟法》確立的基本原則，可能會過度強化國家權力對私域的干預，並可能因為檢察機關的“包攬”，而進一步抑制了社會組織參與公益訴訟的積極性，不利於形成社會共治的格局。因此主張，即便《個人資訊保護法》條文如此排列，在解釋和適用上仍應遵循《民事訴訟法》的補充性順位規則⁴⁰。而另一派觀點認可檢察機關的“引領性”作用（The Leading Position Camp），以張陳果、歐元捷、範明志、朱鈺奇等為代表的學者認為：個人資訊保護領域的技術性、複雜性和侵權的規模性，決定了它需要一個擁有強大調查取證能力、專業資源和法律權威的主體來引領。檢察機關正是最合適的角色。將檢察機關前置，是立法者面對嚴峻現實做出的務實選擇和制度創新。尤其在“治理”理念指引治國實踐的今天，訴前程序（如檢察建議、磋商）在實踐中發揮的作用日益重要，糾結於訴訟順位可能已失去部分意義。因為大量的案件在訴前階段就已解決，而在這個階段，檢察機關往往扮演著主導者和協調者的角色。因此，法律上的順位之爭，可能不如實踐中的治理格局來得重要。⁴¹

筆者認為，檢察機關在個人資訊保護公益訴訟中的起訴地位絕非純粹的理論問題，也非規範解釋問題，它直接決定了個人資訊保護公益訴訟的啟動模式和資源分配，將檢察機關置於不同順位，對案件發現、訴訟效率、社會組織發展以及公私權力邊界會產生不同的實際影響。確立檢察機關在個人資訊保護公益訴訟中的主導地位，具有堅實的理論基礎與顯著的實踐優勢。

40 參：姚佳．個人資訊保護檢察民事公益訴訟的理論基礎與實施進路[J]．政法論壇，2024，42(04):52-62.
楊雅妮．論個人資訊保護民事公益訴訟起訴主體的範圍與順位[J]．中州學刊，2024，(01):63-71.
鄭璐璐．論個人資訊保護民事公益訴訟起訴順位的設置[J]．邵陽學院學報(社會科學版)，2024，23(05):35-42.

範敦強，李展鵬．個人資訊保護檢察公益訴訟的法理正當性闡釋[J]．法治論壇，2024，(02):178-194.

41 參：歐元捷．公益治理體系下的個人資訊保護公益訴訟[J]．法律適用，2023，(12):57-64.

張陳果．個人資訊保護民事公益訴訟的程式邏輯與規範解釋——兼論個人資訊保護的“消費者化”[J]．國家檢察官學院學報，2021，29(06):72-84.

範明志．個人資訊保護公益訴訟的制度展開[J]．法律科學(西北政法大學學報)，2025，43(01):109-121.

朱鈺奇．個人資訊民事公益訴訟的實踐困境與應對策略[J]．山東大學學報(哲學社會科學版)，2024，(06):73-84.

從理論層面看，基於訴訟擔當理論，檢察機關提起個人資訊保護公益訴訟，是檢察權的重要意涵，也是檢察機關作為憲法上法律監督機關性質的集中體現。⁴² 作為國家的法律監督機關，檢察機關的核心職責是維護國家利益和社會公共利益，這使其天然具備了作為公共利益代表人的正當性。而且，隨著人類社會步入“萬物皆數、萬物互聯”的大數據時代，個人資訊的社會性、公共性屬性愈發明顯，以個人本位或個人主義為核心的個人資訊自我控制範式面臨轉向“社會保護”或“社會控制”模式的現實需要，個人資訊保護檢察公益訴訟是我國及時回應時代需求，實現個人資訊社會保護範式轉型的一種關鍵機制⁴³。個人資訊保護所涉的社會公益，如前所述，是一種超越個體利益總和的、關乎社會信任與數字秩序的客觀法益。由代表國家意志的檢察機關來承擔主要的保護職責，最能體現國家對公民基本權利的積極保護義務，也最符合客觀訴訟的法理邏輯。從實現個人資訊保護的目的來講，公益訴訟起訴主體資格不是一種“權利”配置，它更像是一種責任分配，當個人資訊保護公益訴訟成為常態性的公共利益保護機制，就要求起訴主體應當具有相應的責任能力來保證此機制的實施，如果依賴不特定主體的“自願”來推動個人資訊保護公益訴訟，個人資訊公益訴訟則可能落入“九龍治水”的境地，難以實現個人資訊保護的法律效果。⁴⁴ 而這種“檢主他輔”的聯動模式避免了將公共利益的保護過度依賴於社會自發力量可能帶來的不確定性與選擇性偏好問題。

從實踐層面看，訴訟主體不僅是一種資格制度，在實踐中還關涉訴訟能力與訴訟成本⁴⁵，檢察機關擁有其他主體難以比擬的專業性和穩定性使其具有訴訟能力和訴訟成本上的優勢。第一，強大的調查核實能力。個人資訊侵權案件往往涉及複雜的技術細節和海量的數據，證據多為侵權方所掌控。檢察機關可以依法運用調查令、詢問、諮詢等手段，有效克服個體或社會組織在證據獲取上的結構性障礙。第二，穩定的資源保障。檢察機關擁有國家財政支持的穩定經費與專業化的人員隊伍，能夠承擔起長期、複雜、高成本的公益訴訟，避免了社會組織時常面臨的資金短缺與人才流失困境。第三，系統性的聯動能力。檢

42 參：張陳果. 恢復性司法：檢察機關提起的個人資訊保護公益訴訟 [J]. 清華法學, 2023, 17(02): 40-53.

白彥：《民事公益訴訟主體的理論擴張與制度構建》，《法律適用》2020年第21期，第118—119頁。

43 參：許身健, 張濤. 個人資訊保護檢察公益訴訟的法理基礎與制度完善 [J]. 法學論壇, 2023, 38(01): 95-110.

44 範明志. 個人資訊保護公益訴訟的制度展開 [J]. 法律科學(西北政法大學學報), 2025, 43(01): 109-121.

45 範明志. 個人資訊保護公益訴訟的制度展開 [J]. 法律科學(西北政法大學學報), 2025, 43(01): 109-121.

察機關作為司法體系的重要一環，能夠便利地與公安、法院以及行政監管部門進行跨部門協作，線上索移送、證據共用、綜合治理等方面形成制度合力，這是任何單一社會組織都無法企及的。第四，程式的權威性與威懾力。由檢察機關提起的訴訟，因其國家公權力的背景，對潛在的侵權者具有更強的法律威懾力，有助於實現風險預防的治理目標。⁴⁶

2、社會組織補充地位的啟動與規範路徑

強調檢察機關的主導地位，並非要排斥社會組織的參與。相反，社會組織在保護眾多個人資訊有著天然的優勢：較之公權監管，其成本更低；較之私人維權，其更集中有力，⁴⁷特別是那些長期深耕於特定領域的專業性非政府組織（NGOs），其優勢在於靈活性、專業性和對特定群體需求的敏感性。例如，關注未成年人權益的組織可能對兒童個人資訊保護問題有更深刻的理解和更敏銳的洞察。社會組織在個人資訊保護領域具有其獨特的價值，應當作為一支重要的輔助力量予以啟動和規範。但是，在目前的制度環境下，社會組織參與個人資訊保護面臨嚴重困境。其一，法律規定有資格提起公益訴訟的主體過窄，目前有資格提起個人資訊保護公益訴訟的社會組織只能依據《消費者權益保護法》，而該法將有權起訴的消費者組織嚴格限定在“中國消費者協會以及在省、自治區、直轄市設立的消費者協會”，層級過高，數量有限，導致實踐中由消費者組織提起的個人資訊保護公益訴訟案件數量極少⁴⁸。其二，法定“確定組織”不明確，《個人資訊保護法》提到的“由國家網信部門確定的組織”，至今沒有出臺明確的名單或標準，這使得其他有潛力的社會組織（如行業協會、專業研究機構）想提起訴訟也“投訴無門”處於一種法律上的不確定狀態。其三，能力與激勵不足，相比於檢察機關，社會組織普遍面臨資金短缺、技術和法律專業人才匱乏、調查取證手段有限等現實難題，缺乏持續提起公益訴訟的動力和能力。

解決上述問題，啟動社會組織補充地位需要從以下路徑著手：首先，明確適格社會組織的認定標準。法律應規定，只有那些宗旨明確、專業性強、內部治理規範、無不良記錄且在相關領域持續開展活動的社會組織，才能獲得提起公益訴訟的資格，以防止訴權的濫用或商業化運作。其次，提供必要的支持與激勵。這可以包括設立專項的公益訴訟支持基金、由政府購買服務、在檢察機關的調查取證中提供協助等，以緩解其資源瓶頸。最後，引導其發揮“拾遺補缺”的作用。鼓勵社會組織將訴訟焦點集中於檢察機關可能因資源有限而

46 參：朱鈺奇. 個人資訊民事公益訴訟的實踐困境與應對策略 [J]. 山東大學學報 (哲學社會科學版), 2024, (06): 73-84.

47 參：王錫鏞、彭錚:《個人資訊保護法律體系的憲法基礎》，載《清華法學》2021年第3期，第6-24頁。

48 參：楊雅妮. 論個人資訊保護民事公益訴訟起訴主體的範圍與順位 [J]. 中州學刊, 2024, (01): 63-71.

未能覆蓋的、具有典型意義或處於新興領域的案件，形成與檢察機關的良性互補關係。

3、訴權順位爭議的超越：以訴前公告程式為核心的協同機制

確立檢察機關的主導地位並不意味著在檢察機關與社會組織兩者間設定一個固定的起訴順序，訴權順位固化安排可能導致程式拖延或資源錯配。為了超越這種靜態的順位之爭，實現動態的協同，應當以“訴前公告程式”為核心，構建一個程式化的協同過濾機制。具體設計如下：檢察機關在發現個人資訊侵權的線索並完成初步調查後，除非情況緊急，否則應向社會發佈訴前公告，說明侵權事實、擬提出的訴訟請求等核心資訊，並設定一個合理期限（如 30 日）。在此期限內，符合法定條件的社會組織可以向檢察機關申請提起訴訟。檢察機關對申請的社會組織進行能力評估，若認為其具備獨立承擔訴訟的能力與意願，則可以決定不支持起訴，並將相關證據材料移交該組織，由其提起訴訟。檢察機關在此過程中可以提供必要的法律支持。若公告期內無適格社會組織申請，或申請的組織不符合條件，則由檢察機關依法提起公益訴訟。這一機制將剛性的順位問題，轉化為一個基於資訊公開和協商的程式性安排，它既維護了檢察機關的最終兜底責任，又為有能力的社會組織提供了參與空間，實現了從“競爭”到“協同”的轉變。

（二）訴訟類型的協同：構建“三訴融合”的立體治理模型

與訴權主體協同並行的，是訴訟類型的協同。個人資訊侵權行為的複雜性決定了其法律後果可能同時涉及民事責任、行政責任與刑事責任。當前司法實踐中存在的“重刑輕民”、不同訴訟類型各自為戰的現象，嚴重影響了治理的整體效果。構建一個民事、行政、刑事三種公益訴訟相互銜接、功能互補的“三訴融合”機制，是實現對侵權行為進行全面、有效追責的必然要求。

1、融合基礎：民事、行政、刑事公益訴訟的功能定位與分野

目前檢察公益訴訟主要有三種類型，民事公益訴訟、行政公益訴訟和刑事附帶民事公益訴訟，三者各具特點⁴⁹。“三訴融合”機制的基礎在於清晰界定每一種訴訟類型獨特的功能定位，避免相互替代或功能混淆。

（1）民事公益訴訟：追究侵權責任的主管道

民事公益訴訟的核心功能在於矯正私法主體（如企業、個人）對社會公共利益造成的損害。《個人資訊保護法》第 70 條的規定，意味著檢察機關無需公告可以直接提起民事公益訴訟。⁵⁰甚至可以認為，提起民事公益訴訟的訴權主體順位應當確定為檢察機關—消費

49 邵俊：個人資訊的檢察公益訴訟保護路徑研究[J]. 法治研究, 2021, (05):55-64.

50 周漢華：《〈個人資訊保護法〉條文精解與適用指引》，北京：法律出版社，2022 年，第 398 頁。

者組織—有關組織。⁵¹ 這意味著，與其他領域的公益訴訟不同，個人資訊保護領域檢察機關應當發揮關鍵的引領作用。⁵²

(2) 行政公益訴訟：監督公權履職的糾偏器

行政公益訴訟的矛頭指向的是行政機關的違法或不當履職行為。在個人資訊保護領域，當負有監管職責的行政部門（如網信、工信、市場監管部門）對於大規模侵權行為不依法履行監管職責，或其制定的規則本身存在重大缺陷時，檢察機關可以通過提起行政公益訴訟，請求法院判令其履行職責或撤銷違法行政行為。它是確保行政權力得到正確行使、防止出現“監管失靈”的制度糾偏器。

(3) 刑事附帶民事公益訴訟：實現效率與效果的平衡

當侵權行為的嚴重程度達到《刑法》規定的“侵犯公民個人資訊罪”等罪名的立案標準時，就進入了刑事程式。刑事附帶民事公益訴訟（Criminal-attached Civil Public Interest Litigation）允許檢察機關在提起公訴的同時，一併提起民事公益訴訟。其最大的優勢在於訴訟經濟與效率，可以充分利用刑事偵查所獲取的、證明力強的證據，簡化公益訴訟的舉證過程，同時通過刑事處罰的強大威懾力與民事賠償的修復功能相結合，實現懲罰與救濟的雙重效果。

2、機制運行：線索移送、證據共用與責任競合的協同規則

要使“三訴融合”模型有效運轉，必須建立一套明確的協同規則。首先是雙向的線索移送機制。檢察機關在辦理任一類型的案件中，若發現可能屬於其他類型案件的線索，應建立內部的、強制性的線索移送與審查程式。例如，在辦理行政公益訴訟案件中發現企業存在嚴重侵權行為，應及時將線索移送負責民事或刑事案件的部門。其次是跨程式的證據共用與效力互認規則。基於司法效率的考量，應確立一項基本原則：在刑事訴訟中由法定程式收集並查證屬實的證據，在後續的民事或行政公益訴訟中，原則上可以直接作為認定案件事實的依據，除非有相反證據足以推翻。這可以極大降低公益訴訟的成本。最後是責任競合的處理規則。當同一行為觸及多種責任時，應明確其適用順序與互補關係。通常，刑事責任因其嚴厲性而優先適用，但這不能免除侵權人的民事賠償責任。民事賠償與行政罰款之間，應避免對同一損害後果的雙重懲罰，但可以並行適用，例如行政罰款上繳國庫，民事賠償用於設立公益基金或直接修復損害。

3、機制優化：克服“重刑輕民”傾向的程式保障

51 張陳果：《個人資訊保護救濟機制的比較法分析與解釋論展開》，《蘇州大學學報》2021年第4期。

52 譚佐財，冉克平．論個人資訊保護機制的銜接路徑 [J]．新疆社會科學，2023,(02):104-114+159.

從我國個人資訊保護的發展歷程來看，呈現“刑先民後”的不合理現象。在民法上的基礎範疇尚未清楚厘定之際便進行嚴苛的刑法評價，可能造成刑法不堪重負。⁵³ 當前實踐中存在的過度依賴刑事附帶民事公益訴訟的“重刑輕民”傾向，其根源在於檢察機關對刑事訴訟的路徑依賴以及刑事偵查手段的便利性。這種傾向的弊端在於，它可能將一些本可以通過民事或行政手段更有效、更靈活解決的問題，不必要地上升到刑事層面，同時也使得那些尚不構成犯罪但已嚴重損害公共利益的行為得不到及時追究。

根據刑法謙抑原則，各項保護機制的適用應當遵循“民先行後”或者“民先刑後”的思路，在滿足侵害個人資訊侵權法上的違法性之後，再進行刑法或者行政法的違法評價。優化這一模型，需要程式性的保障：第一，建立訴訟類型的選擇指引。最高人民檢察院應出臺指導性意見，明確不同侵權行為（如過失洩露、過度索權、非法交易）所對應的優先適用的訴訟類型，引導各地檢察機關根據行為性質和危害程度，做出最適切的選擇。第二，改革內部考核與激勵機制。檢察機關內部的績效考核體系，應同等重視三類公益訴訟案件的辦理成效，改變單純以刑事案件指標為重的傳統評價模式，鼓勵檢察官辦理更具典型意義的民事和行政公益訴訟案件。第三，強化民事與行政公益訴訟的調查核實權，使其擺脫對刑事偵查的依賴，這是從根本上提升這兩類訴訟獨立性的關鍵。

四、程式機理的協同化再造：從訴前治理到責任承擔

制度的生命力取決於其內部程式機理的精細化設計。一個協同化的程式機理，能夠將宏觀的制度框架轉化為具體的、可執行的法律行動，是實現從風險預防到損害救濟，再到恢復性司法這一系列治理目標的微觀操作路徑。當程式運作中的主要障礙體現在訴前程序效力不足、證據規則不適應數據侵權特性以及法律責任體系單一化。因此，程式機理的再造必須圍繞三個關鍵環節展開：訴前程序的治理化轉型、證據規則的協同化設計以及法律責任體系的分層遞進式構建。這三個環節共同構成了一個從前端干預到後端懲戒的完整治理鏈條。

（一）訴前程序的治理化轉型

訴前程序是“訴源治理”的重要途徑，傳統的訴前程序，如民事公益訴訟中的公告，其功能主要是程式性的——解決訴權競合問題，確認檢察機關的起訴順位。但在個人資訊保護領域，訴前程序（包括行政公益訴訟中的檢察建議，以及民事公益訴訟中探索的磋商、聽證）已經實質化、治理化了，它的目標不再是簡單地為訴訟鋪路，而是要在訴訟之外解

53 譚佐財, 冉克平. 論個人資訊保護機制的銜接路徑 [J]. 新疆社會科學, 2023, (02): 104-114+159.

決問題。但實踐中，訴前程序也面臨“一發了之”整改效果不彰的風險，推動通過制度優化，確保訴前程序從“程式性前置”轉變為“實質性治理”成為發揮個人資訊保護檢察公益訴訟作用的關鍵環節之一。

1、檢察建議：從“司法建議”到“准治理指令”的效力強化

作為訴前程序的核心工具，檢察建議在“前端治理場域”發揮著制止侵權、修復損害的作用，但其在實踐中常被視為一種效力較弱的“柔性”手段，對侵權者的約束力有限。為了提升其治理效能，必須賦予其更強的剛性，推動檢察建議從“司法建議”向“准治理指令”的性質演變。首先，檢察建議的內容應當高度明確和具體化。建議書應清晰列明經調查認定的侵權事實、所違反的法律條款、對公共利益造成的具體損害或重大風險，並提出具有可操作性的整改要求（如停止處理特定數據、修復安全漏洞、修改隱私政策）與明確的履行期限。其次，提升透明度。通過引入公開聽證、專家論證、整改效果評估等機制，確保檢察建議的內容科學、可行，並對整改過程進行有效監督。原則上公開檢察建議的內容，接受社會監督，以公開促公正，以透明保落實。⁵⁴ 第三，也是最為關鍵的，是建立“不履行建議的法律後果”機制。法律應明確規定，若侵權者在收到檢察建議後，無正當理由拒不採納或消極履行，在後續的公益訴訟中，法院可將此情節作為認定其主觀過錯或侵權惡意的重要考量因素，尤其是在決定是否適用懲罰性賠償時予以重點考慮。該機制秉持“回應性治理” (responsive governance) 理念，強調規制的情境敏感性 (context-sensitive) 和適應性 (adaptive)，根據被規制者的行為和態度及時調整規制策略和手段⁵⁵，以打破傳統規制模式中“一刀切”的做法，採用更加靈活、差異化的規制方式，從而在保證規制效果的同時降低規製成本。通過將檢察建議的履行情況與最終的司法裁判結果相掛鉤，能夠極大提升其權威性與威懾力，促使多數侵權者在訴前階段即完成整改，從而以最低的社會成本實現治理目標。

2、調查核實權：從“弱監督”到“剛性調查”的權力配置

有效的檢察建議，其基礎是全面、準確的事實認定，而這高度依賴於檢察機關的調查核實權。當前，檢察機關在辦理民事、行政公益訴訟案件時的調查權配置相對不足，多依賴於對方的自願配合，呈現出“弱監督”的特徵，這直接導致了對獨立民事、行政公益訴訟的適用動力不足，加劇了對刑事偵查的依賴。為了從根本上扭轉“重刑輕民”的傾向，

54 歐元捷. 公益治理體系下的個人資訊保護公益訴訟 [J]. 法律適用, 2023,(12):57-64.

55 參：I. Ayres and J. Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992, pp. 35-40. 首次提出“回應性規制” (Responsive Regulation) 理論。

並為訴前治理提供堅實支撐，必須賦予檢察機關在辦理所有類型公益訴訟時以“剛性調查”的權力⁵⁶。這種權力配置應包括：第一，檔與數據調取權。授權檢察機關可以要求相關單位和個人提供與案件相關的合同、伺服器日誌、數據處理記錄、演算法說明等電子數據和書面檔，對於拒絕提供或提供虛假材料的行為，應設定相應的妨礙調查的罰則。第二，必要的現場調查權。對於涉及重大公共利益的案件，經法定程式批准，檢察機關應有權進入被調查單位的營業場所或伺服器所在地進行勘驗、檢查，並可聘請具有專門知識的人員（如技術專家）參與調查。第三，強制性詢問權。檢察機關有權傳喚相關單位的負責人或直接責任人進行詢問，並製作筆錄。這些“剛性”調查手段的配置，旨在拉平檢察機關與大型科技平臺之間的資訊不對稱鴻溝，確保其在訴前階段就能查明關鍵事實，從而做出精準的判斷與有效的建議，使訴前程序真正成為一個能夠獨立解決問題的治理環節。

（二）證據規則的協同化設計

證據是訴訟的核心。個人資訊侵權案件的證據具有高度的技術性、隱蔽性和偏在性，傳統的證據規則難以適應。協同化的證據規則設計，旨在通過科學分配證明責任與促進證據流轉，來克服這些系統性障礙，實現司法公正與效率的統一。

1、舉證責任的科學配置：過錯推定與舉證責任倒置的適用

在個人資訊侵權訴訟中，要求作為原告的檢察機關承擔全部的舉證責任，證明數據處理者存在過錯，是一項幾乎不可能完成的任務，因為處理行為的全部細節都發生在數據處理者的“黑箱”之內。《個人資訊保護法》第七十條第一款規定了過錯推定原則，即數據處理者不能證明自己沒有過錯的，應當承擔損害賠償等侵權責任。這一規定應在檢察公益訴訟中得到全面且深入的適用。具體而言，檢察機關的初步舉證責任在於證明：被告實施了特定的個人資訊處理行為，且該行為對社會公共利益造成了損害或構成了重大風險。一旦檢察機關完成了這一初步證明，證明的負擔即轉移至被告方，被告必須提供證據證明其處理行為具有合法的法律依據（如有效的個體同意或法定情形）遵循了合法正當必要原則、並已採取了充分的安全保護措施。若其無法完成上述證明，則應被推定存在過錯。這種證明責任的分配，並非免除檢察機關的舉證責任，而是根據證據距離的遠近和舉證能力的強弱進行的科學調整，它迫使掌握資訊優勢的一方承擔起自證清白的責任，是實現訴訟實質平等的必要制度安排。⁵⁷

2、證據采信的協同：刑事偵查證據向公益訴訟的轉化規則

56 參：邵俊．個人資訊的檢察公益訴訟保護路徑研究[J]．法治研究，2021,(05):55-64.

57 參：薛天涵．個人資訊保護公益訴訟制度的法理展開[J]．法律適用，2021,(08):155-164.

在“三訴融合”的模型下，促進不同訴訟程式之間證據的順暢轉化，是提升司法效率的關鍵。刑事偵查因其手段的強制性，所獲取的證據往往最為全面和深入。為了避免在後續的公益訴訟中進行重複的、低效的調查取證，必須建立明確的證據轉化規則。核心原則是：在刑事訴訟程式中，經由合法程式收集、並經過法庭質證或未被有效質疑的證據材料，在同一行為引發的民事或行政公益訴訟中，應被賦予“推定證據能力”（Presumptive Admissibility）。這意味著，檢察機關可以直接將這些證據提交給公益訴訟的法庭作為定案依據，無需再次進行繁瑣的合法性審查。被告方雖然仍有權提出反駁並提供相反證據，但證據轉化的默認規則將大大減輕檢察機關在公益訴訟中的舉證負擔。當然，在轉化過程中需要注意刑事與民事訴訟證明標準的差異。刑事訴訟要求“排除合理懷疑”，而民事訴訟通常採用“高度蓋然性”標準。因此，即使某一證據未能滿足刑事定罪的最高標準，其在證明民事侵權行為成立時，可能依然具有足夠的證明力。

（三）法律責任體系的分層遞進式構建

法律責任是實現治理目標的最終落點。為了實現風險預防、損害救濟與恢復性司法的三維協同目標，個人資訊保護檢察公益訴訟的法律責任體系需要超越單一的經濟賠償，構建一個包含行為責任、財產責任和創新性責任在內的、分層遞進的責任體系。

1、以行為責任基礎

行為責任是最基礎、最直接的責任形式，其目標是立即制止侵權行為並防止損害的進一步擴大，直接對應風險預防的治理目標。為阻斷侵權、防止損害擴大、及時修復秩序，檢察機關的訴訟請求應優先考慮行為性救濟和預防性救濟，要求侵權人首先停止侵害、消除危險與刪除數據，這是最核心的行為責任。法院可以判令侵權者立即停止正在進行的違法數據處理活動（如停止使用特定演算法、停止向第三方提供數據），採取技術措施消除已存在的安全隱患（如修復系統漏洞）並對其非法收集或處理的個人資訊進行刪除或匿名化處理。其次，規範適用賠禮道歉的責任形式。賠禮道歉在個人資訊保護領域具有特殊價值，它不僅是對受害群體精神利益的慰藉，更是一種公開承認錯誤、修復社會信任的姿態。為了避免其流於形式，法院應明確其具體履行方式，如要求侵權者在其官方網站、應用程式首頁或全國性媒體的顯著位置，以清晰、易懂的語言刊登道歉聲明，並明確聲明的持續時間⁵⁸。第三，責令企業進行數據合規整改，建立長效保護機制，並接受第三方評估和持續監督。

2、以財產責任核心

作為法定監督機關，檢察機關依照法律規定提起公益訴訟不僅是一項權利，也是一項

58 參：車亮亮. 個人資訊保護檢察民事公益訴訟法律責任之實現 [J]. 蘭州學刊, 2024, (10): 82-92.

義務。即，檢察機關啟動法定的監督職能為權益受侵害或有受侵害之虞的人民群眾以提起公益訴訟的方式伸張正義。對於大規模違規收集、利用、洩露個人資訊為大量自然人的生活安寧和人身財產安全造成威脅並因此而獲利的資訊處理人提起損害賠償請求，不僅是一種基於民法填平原則的請求權，而且令其償付違法所得賠償受害人損失也同時是對加害人的一種懲罰和警戒。⁵⁹《人民法院審理人民檢察院提起公益訴訟案件試點工作實施辦法》第3條規定，檢察院提起民事公益訴訟時可以提出要求被告賠償損失的訴訟請求。將損害賠償請求權納入檢察機關個人資訊保護公益訴訟請求權的核心內容不僅有理論依據也有規範依據。

損害賠償有助於發揮公益訴訟修復損害、預防侵權行為的制度功能。⁶⁰但傳統的侵權法以“填補損害”為核心，難以解決個人資訊侵權“大規模、微型化”的特殊問題，個人資訊公權救濟目標面臨從“個體補償”向“公共治理”和“合理威懾”轉換，相應地，個人資訊檢察公益訴訟的損害救濟範式也需要從“損害賠償”轉向“合理威懾”，賠償應以剝奪侵權者違法所得、補償公共利益損失並施加懲罰性賠償為的核心，體現損害救濟的威懾性目標。

針對個人資訊侵權損害的特點，檢察公益訴訟在損害程度、賠償範圍和賠償形式的確定上應遵循以下路徑：（1）引入替代性方法量化損害。公共利益損害難以量化，尤其面對分散性、擴散性的個人資訊侵權時，無法精確計算損害，可引入替代性方法量化損害程度和賠償範圍。法律應明確授權法院可以根據“侵權人因侵權所獲得的利益”或“為制止侵權行為所支付的合理開支”（如調查費、專家費）來確定賠償數額。這種以剝奪侵權人獲利為基礎的計算方式，傳遞了一個明確的信號：侵權無利可圖。所獲得的賠償金，應納入專門的個人資訊保護公益基金進行管理。（2）確立懲罰性賠償制度。為遏制侵權行為的再次發生，在個人資訊保護公益訴訟中有必要適用懲罰性賠償，⁶¹《個人資訊保護法》已為此提供了依據，但應進一步設定嚴格的適用條件：侵權行為系故意實施；侵權行為具有重複性、持續性；侵權行為對國家安全或重大公共利益造成嚴重危害；侵權人在收到檢察建議或行政處罰後仍繼續實施侵權行為等。

3、以創新性責任（恢復性與預防性責任）為補充

創新性責任超越了傳統的懲罰與補償，著眼於修復社會關係與重建長效治理機制，直

59 張陳果. 個人資訊保護民事公益訴訟的程式邏輯與規範解釋——兼論個人資訊保護的“消費者化”[J]. 國家檢察官學院學報, 2021, 29(06): 72-84.

60 參：朱鈺奇. 個人資訊民事公益訴訟的實踐困境與應對策略[J]. 山東大學學報(哲學社會科學版), 2024, (06): 73-84.

61 華梓善, 張安毅. 個人資訊保護公益訴訟的制度檢討與規範續造——以《個人資訊保護法》第七十條為中心[J]. 河南財經政法大學學報, 2024, 39(04): 103-111.

接對應恢復性司法的治理目標。根據成熟的實踐經驗，可將以下兩種責任形式納入個人資訊保護檢察公益訴訟的法律責任體系：（1）勞務代償、公益服務等替代性修復方式。對於一些雖有侵權但獲利有限或支付能力不足的企業，可以探索判令其通過提供與數據安全相關的公益服務來替代部分金錢賠償。例如，責令其為社會公眾免費提供數據安全培訓課程，或投入資源開發數據保護的開源工具。這種方式兼具懲罰性與社會貢獻性。（2）探索行業禁入、信用懲戒等資格罰的責任形式。對於那些屢教不改或造成極端嚴重後果的侵權主體及其主要負責人，應探索適用資格罰。例如，在一定期限內禁止相關企業從事特定的數據處理業務，或禁止其主要負責人擔任其他公司的董監高職務。同時，將生效判決納入企業信用記錄，實施聯合信用懲戒。這類責任形式旨在將“害群之馬”清除出市場，實現對整個行業的淨化與威懾，是從根本上預防未來風險的強力手段。

五、外部治理網路的構建：跨部門與跨訴訟的銜接

個人資訊保護檢察公益訴訟並非一個孤立的司法工具，而是嵌入整個國家治理體系的“連接器”和“催化劑”。它的生命力，恰恰在於它如何與刑事司法、行政監管、私益訴訟等制度有效互動，形成一張疏而不漏的法治之網。構建一個開放、協同的外部治理網路的核心在於構建三大銜接機制，打通制度壁壘，實現跨部門與跨訴訟的順暢。

（一）司法與行政的協同：“府檢聯動”機制的深化

個人資訊保護是一個複雜的系統工程，雖被納入檢察公益訴訟管轄範疇，但受害主體的分散化和違法主體的多元化問題需要行政部門和司法機關的協同配合。作為落實國家保護個人資訊義務的先後兩道防線，行政監管和司法監督之間的銜接效率直接決定了國家治理的整體效能。“府檢聯動”機制旨在將這兩道防線從各自為戰的狀態整合為協同作戰的體系。要實現這一目標，需要推動聯動模式的升級，並建立堅實的機制保障。

1、模式升級：從“事後監督”到“事前協同”與“事中協作”

傳統的“府檢聯動”在很大程度上表現為一種“事後監督”模式，即檢察機關在發現行政機關不作為或違法作為後，通過訴前檢察建議或提起行政公益訴訟的方式進行糾正。這種模式雖然必要，但其性質是被動和反應性的。為了實現風險預防的治理目標，聯動模式必須向更前端的“事前協同”與“事中協作”升級。事前協同指的是檢察機關與行政機關在政策制定與風險研判階段的合作。例如，行政機關在出臺涉及個人資訊處理的重要規範性檔前，可以主動徵求檢察機關的意見，檢察機關也可就行業內出現的普遍性風險向行政機關發出預警性的檢察建議，從而在風險轉化為實際損害前就將其化解。事中協作則體現在對具體案件的處理過程中。對於一些技術複雜、社會影響重大的案件，檢察機關與行

政機關可以開展聯合調查，實現行政監管的專業技術優勢與檢察機關的法律監督、證據調查優勢的互補，形成“1+1>2”的治理效果。這種從後端監督向全流程協同的模式升級，有助於形成一個更加主動、全面、高效的治理格局。

2、機制保障：建立聯席會議、資訊共用與聯合調查制度

模式的升級需要具體的制度來承載。首先，建立常態化的聯席會議制度。檢察機關應與網信、工信、市場監管、公安等關鍵部門建立定期（如每季度）的聯席會議。會議議題應超越個案通報，擴展到行業動態分析、新型風險研判、法律適用疑難問題探討以及協同治理規劃等戰略性內容，並形成具有約束力的會議紀要，以指導後續工作。其次，構建高效的資訊共用平臺。應依託電子政務系統，建立一個跨部門的、安全的資訊共用資料庫。行政機關的行政處罰決定、日常監督檢查中發現的風險隱患等資訊，應即時向檢察機關開放；檢察機關辦理公益訴訟案件中形成的證據材料、司法認定等，也應同步共用給行政機關作為其加強監管的參考。這種數據層面的打通是實現協同的基礎設施。最後，明確聯合調查制度的啟動條件與操作規程。法律或規範性檔應明確，在涉及跨領域、技術複雜或可能引發系統性風險的案件中，任何一方均可提請啟動聯合調查。規程應詳細規定聯合調查組的構成、各自的職責分工、證據的收集與保管標準以及調查結論的共同確認程式，確保聯合調查的規範化與權威性。

3、標準統一：推動形成統一的行政機關履職標準清單

行政公益訴訟的一個核心難點在於如何判斷行政機關“未依法履行職責”。這一標準的模糊性給司法監督帶來了不確定性。為了解決這一問題，檢察機關應推動並協同相關行政主管部門，制定一份清晰的“個人資訊保護領域行政機關履職標準清單”（Checklist of Administrative Duties）。【7】這份清單應以法律法規為基礎，將行政機關在不同場景下的監管職責具體化、清單化。例如，明確規定接到用戶舉報後應在多少個工作日內啟動核査程式、對於特定類型的違法行為應採取何種力度的處罰措施等。這份清單的作用在於：一方面，為行政機關依法履職提供了明確的指引，有助於其規範自身行為；另一方面，也為檢察機關判斷行政機關是否“不作為”提供了客觀、統一的參照標準，使得司法監督更為精準，減少了不必要的爭議，提升了行政公益訴訟的可訴性與公信力。【8】

（二）公益訴訟與私益訴訟的協同：“公私聯動”機制的創設

檢察公益訴訟旨在維護公共利益，而私益訴訟旨在救濟個體損害。兩者目標不同，但指向的侵權行為往往是同一的。建立“公私聯動”機制，旨在打破兩種訴訟路徑之間的壁壘，實現公共利益保護與個體權利救濟的協同增效，降低整個社會的維權總成本。

1、線索發現聯動：“公益訴訟勝訴判決自動觸發線索移送”機制

個體受害者往往因為資訊不對稱，資訊主體對自己的個人資訊被違規收集或者洩露的事實往往不知情，不知道自己的權益受到了侵害，或者即便知道也因缺乏證據而難以啟動訴訟⁶²。公益訴訟制度的引入不僅是必要的，而且是急迫的。公益訴訟的勝訴判決，已經權威地確認了侵權行為的存在。為了將這一成果有效轉化為對個體受害者的救濟，應建立“公益訴訟勝訴判決自動觸發線索移送”機制。具體而言，法院在做出公益訴訟勝訴判決後，應依職權或根據檢察機關的申請，將判決書及相關不涉密的案卷材料，主動移送給有權提起集體訴訟的消費者組織，或通過公告等方式告知不特定受害人，並指引其通過何種途徑尋求救濟。這種機制借鑒了美國“政府執行行動後的，尾隨，訴訟”（Follow-on litigation）模式⁶³，能夠有效解決個體維權的“第一裏路”問題，即線索發現與啟動困難，從而啟動大規模的私益救濟程式。

2、證據效力聯動：公益訴訟生效裁判認定事實在私益訴訟中的采信規則

個體維權的最大障礙之一是舉證。公益訴訟憑藉檢察機關的調查權，往往能夠獲取關鍵證據並形成對事實的權威認定。為了避免在後續的私益訴訟中進行重複的、高成本的舉證，必須建立明確的證據效力聯動規則。核心是賦予公益訴訟生效裁判中已認定的案件事實在後續關聯私益訴訟中的“推定采信效力”（Presumptive Evidentiary Effect）。這意味著，在私益訴訟中，原告（個體受害者）可以直接援引公益訴訟判決書中所認定的侵權事實（如被告非法收集了特定範圍的用戶資訊），而無需再次承擔舉證責任。被告雖然可以提出相反證據予以推翻，但證明的責任和難度已顯著加大。這一規則的法理基礎在於司法效率以及對生效判決既判力（Res Judicata）的尊重，它能夠極大地降低個體訴訟的門檻與成本，是實現“公私聯動”最具實質意義的制度設計之一。

3、利益分配聯動：明確公益訴訟賠償與個體損害賠償的關係

當公益訴訟判決侵權人支付巨額賠償金後，個體受害者是否還能另行請求損害賠償？這涉及到對“雙重追責”的擔憂。如前所述，檢察公益訴訟的救濟範式從“損害賠償”轉向“合理威懾”、救濟目標從“個體補償”轉向“公共治理”和“合理威懾”，但並不妨礙、也不否定受害人個體追討賠償。因為公益訴訟賠償金與個體損害賠償金在性質與功能上是不同，各

62 張陳果. 個人資訊保護民事公益訴訟的程式邏輯與規範解釋——兼論個人資訊保護的“消費者化” [J]. 國家檢察官學院學報, 2021, 29(06): 72-84.

63 “尾隨訴訟”（follow-on cases）這一概念較早在美國反壟斷法領域被提及和運用，例如，美國《克萊頓法》第5條規定，在任何公共執行程式中支持政府的最終裁決可以在基於相同請求的私人尾隨訴訟中作為“初步證據”，這一規定促成了私人尾隨訴訟的發展。根據相關研究，在1946年至1963年間，有2/3的私人壟斷訴訟是尾隨訴訟。參見：王健：《反壟斷法的私人執行：基本原理與外國法制》，法律出版社，2008年6月1日出版。

自獨立發揮作用。公益訴訟賠償金，其性質是對受損的、不可分割的社會公共利益（如社會信任、數據安全秩序）的修復，以及對侵權人非法獲利的剝奪。其功能在於威懾與預防。而個體損害賠償金，其性質是對個體受害者遭受的具體損失（如直接經濟損失、精神損害）的填補。兩者的保護法益不同，因此並不構成重複評價。法律應明確規定，侵權人承擔的公益訴訟賠償責任，不能替代或減免其對個體受害者應負的損害賠償責任。公益訴訟獲得的賠償金應進入下述的公益基金，該基金甚至可以反哺私益訴訟，例如為提起集體訴訟的社會組織或困難個體提供法律援助和費用支持，從而形成一個良性的利益分配與再分配迴圈。

（三）公益訴訟賠償金管理使用的協同

公益訴訟所獲得的巨額賠償金，是公共利益得以修復的物質基礎。如果這筆資金的管理和使用缺乏透明度與有效性，將嚴重損害制度的公信力。建立一個協同、透明、高效的管理使用機制至關重要。

1、資金的歸集與管理：建立全國統一的個人資訊保護公益基金

目前，由於公益訴訟賠償金管理與使用的相關制度和配套辦法一直未能明確，各地出現了不同的實踐辦法，存在資金分散、管理成本高、使用效率低下的問題。為了解決這一問題，有論者提出應當學習巴西等南美國家建立基金會專款專用確保法律制度的初衷得到遵循，但並無系統的理論指引和規範性檔予以確認。⁶⁴ 鑒於我國的實際情況，可以借鑒較成熟的環境公益訴訟環境修復金制度經驗，推動建立一個“全國統一的個人資訊保護公益基金”進行統一管理，借助基金會專門管理措施，對賠償金的來源、去向和管理問題做好登記與公告，確保資訊內外暢通。統一管理的好處在於：能夠形成規模效應，集中資源支持具有全國影響力的重大案件或治理專案；能夠建立統一、專業的管理規則與投資策略，確保資金的保值增值；能夠避免地方保護主義的干擾，確保資金使用的公正性。該基金的管理可以委託給一個獨立的、由多方代表（如最高檢、最高法、財政部、網信辦、法律專家、公眾代表等）組成的理事會進行決策，並由專業的基金管理機構進行日常運作，確保其管理的獨立性與專業性。⁶⁵

2、資金的使用與監督：用於支持公益訴訟、修復社會損害與預防未來風險

基金的生命力在於其使用。資金的使用必須嚴格圍繞個人資訊保護這一核心宗旨，獨立管理，專款專用，真正實現“取之於侵權，用之於公益”的目標。其主要用途應包括：第一，

64 張陳果. 個人資訊保護民事公益訴訟的程式邏輯與規範解釋——兼論個人資訊保護的“消費者化” [J]. 國家檢察官學院學報, 2021, 29(06): 72-84.

65 陶加培. 個人資訊保護檢察公益訴訟的路徑優化：以多元協同理念為核心 [J]. 華東政法大學學報, 2024, 27(05): 78-91.

支持未來的公益訴訟。為檢察機關或社會組織辦理案件提供必要的經費支持，如支付高昂的司法鑒定費、專家諮詢費、調查取證開支等，形成一個自我維持、可持續的“以戰養戰”機制。第二，修復已發生的社會損害。資助那些無法通過個體賠償來彌補的公共性修復專案，例如，為大規模資訊洩露的受害者提供免費的安全檢測與風險預警服務，或開展旨在重建社會信任的公益宣傳活動。第三，預防未來的風險。投入資金支持個人資訊保護領域的基礎性、前沿性研究，例如資助高校或科研機構研發新型的隱私增強技術（PETs），或對重點行業的演算法倫理與數據合規問題進行獨立評估。第四，用於開展個人資訊保護的社會宣傳和教育。基金的全部收支情況必須定期向社會公開，並接受獨立的第三方審計，確保每一分錢都用在公共利益的刀刃上，實現透明、高效的協同治理閉環。⁶⁶

結語

數字時代的浪潮以前所未有的深度和廣度重塑著社會結構與個體生活，個人資訊作為驅動數字經濟的核心要素，其保護已然上升為關乎公共福祉與國家安全的重大議題。面對系統性的侵權風險與傳統救濟模式的失靈，以檢察公益訴訟為代表的國家干預展現出不可或缺的價值。協同治理理念下，重構個人資訊保護的司法防線，以“實質化”的訴前程序為主要治理場域，以“舉證責任倒置”和“技術賦能”為證據利器，以“合理威懾”和“風險預防”為救濟目標，重構損害認定和責任承擔方式，尤其是要推動建立專門的賠償金管理制度，推動個人資訊保護檢察公益訴訟在實踐操作層面的現代化轉型，促進司法裁判真正服務於長遠的公共治理。

66 參：許身健，張濤．個人資訊保護檢察公益訴訟的法理基礎與制度完善[J]．法學論壇，2023,38(01):95-110.
賈文超，王沁，周璿，呂茵．大數據時代下個人資訊保護刑事附帶民事公益訴訟的思考[J]．征信，2024,42(11):24-30.
陶加培．個人資訊保護檢察公益訴訟的路徑優化：以多元協同理念為核心[J]．華東政法大學學報，2024,27(05):78-91.