

个人信息保护民事公益诉讼起诉顺位的现状检视与优化路径

刘 翔

(华东政法大学 法律学院, 上海 201600)

摘要:《中华人民共和国个人信息保护法》第70条虽然对能够提起个人信息保护民事公益诉讼的起诉主体作了规定,但并未明确各起诉主体之间的顺位。这将会导致起诉顺位不明与谦抑性原则相冲突、诉讼资源的不均衡分配以及无法实现最佳诉讼实效等一系列潜在问题。为此,通过诉讼经济原则与社会福利最大化原则的衡量,应将法律规定的消费者组织/由国家网信部门确定的组织置于第一顺位,检察机关置于第二顺位;并构建社会组织诉讼激励机制,促进不同起诉主体之间的相互协作,合力推动个人信息保护民事公益诉讼的司法救济功能的实现。

关键词: 个人信息保护; 民事公益诉讼; 起诉顺位

中图分类号: D925.1

文献标识码: A

DOI: 10.19358/j.issn.2097-1788.2025.08.010

引用格式: 刘翔. 个人信息保护民事公益诉讼起诉顺位的现状检视与优化路径[J]. 网络安全与数据治理, 2025, 44(8): 65-71.

Review of the current situation and optimization path of the order of civil public interest litigation for personal information protection

Liu Xu

(School of Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201600, China)

Abstract: Although Article 70 of the Personal Information Protection Law of the People's Republic of China stipulates the subjects who can file civil public interest lawsuits for personal information protection, it does not clarify the order of each subject before the lawsuit. This will lead to a series of potential problems, such as the conflict between the unclear litigation order and the principle of modesty, uneven allocation of litigation resources, and inability to achieve optimal litigation effectiveness. To this end, by weighing the principles of litigation economy and maximizing social welfare, consumer organizations/organizations determined by the national cyberspace administration department should be placed in the first priority, and the procuratorial organs should be placed in the second priority. A social organization litigation incentive mechanism should be established to promote mutual cooperation among different litigants, and to jointly promote the realization of the judicial relief function of personal information protection civil public interest litigation.

Key words: personal information protection; civil public interest litigation; order of prosecution

0 引言

随着信息技术的迅猛发展,个人信息保护已成为备受瞩目的焦点议题。在日益高度数字化的社会生活中,个人信息泄露问题日益严重且愈发隐蔽,这无疑对个人信息保护带来了前所未有的挑战。为应对此问题,最高人民检察院于2021年4月发布《检察机关个人信息保护公益诉讼典型案例》,这对个人信息保护公益诉讼工作起到了重要的示范和引领作用。2021年8月20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》)正式颁布。该法细化了个人信息权利人的各项权

利,为个人信息保护提供了更多渠道^[1]。《个人信息保护法》的制定引起了学界的广泛讨论,其中个人信息保护民事公益诉讼的法理基础、必要性以及可行性受到重点关注。

检察机关在我国民事公益诉讼中扮演着十分重要的角色。在个人信息保护民事公益诉讼中,检察机关的起诉顺位是当前学界的热点议题。《民事诉讼法》第58条第2款在赋予检察机关民事公益诉讼权的同时,将其置于第二顺位原告,即在经过诉前公告程序后仍没有相关主体提起诉讼,检察机关才能提起民事公益诉讼。据《个

人信息保护法》第70条,“个人信息处理者违反本法规定处理个人信息,侵害众多个人的权益的,人民检察院、法律规定的消费者组织和由国家网信部门确定的组织可以依法向人民法院提起诉讼。”该规定将检察机关、消费者组织和国家网信部门并列为同一顺位的起诉主体。这就必将带来一个问题,即人民检察院在个人信息保护民事公益诉讼中到底居于何种起诉顺位。这一问题关系着公益诉讼体系的协调性与法律适用的明确性,同时也影响着个人信息保护的的实际效果。

基于此,本文将以个人信息保护公益诉讼中的起诉顺位为切入点,从其立法和司法现状对其进行检视,再深入分析其现存问题及弊端,最后尝试提出个人信息保护民事公益诉讼起诉权顺位配置不明问题的解决思路,以期为我国个人信息保护司法实践提供理论支持。

1 我国个人信息保护公益诉讼制度实施现状

1.1 我国个人信息保护民事公益诉讼制度的立法现状

《个人信息保护法》第70条是目前我国个人信息保护民事公益诉讼的主要法律依据。我国的民事诉讼法尚未明确规定个人信息保护检察民事公益诉讼,另外相关的司法解释也尚未出台,仅《个人信息保护法》规定将涉及不特定个人信息侵权案件纳入检察公益诉讼受案范围。

在个人信息保护民事公益诉讼中起诉主体的规定有着重要意义。《个人信息保护法》第70条明确指出了有资格提起此类诉讼的三种主体:第一,检察机关被纳入起诉主体范围是毫无争议的。依据《个人信息保护法》第70条以及《民事诉讼法》第58条的相关规定,当个人信息处理者出现违法处理信息,进而侵犯众多个体权益甚至对社会公共利益构成威胁时,检察机关凭借其高效的执行力和丰富的办案经验,有权依法提起公益诉讼。并且在该法正式实施之前,检察机关就已经积极开展此项工作并取得了良好的成效。第二,在《个人信息保护法》的立法过程中,对于消费者组织能否成为公益诉讼的起诉主体曾存在一定争议,不过最终该法采纳了相关专家的建议,正式赋予了消费者组织提起公益诉讼的权利。这里所指的消费者组织主要是《消费者权益保护法》中规定的中国消费者协会以及在省、自治区、直辖市设立的消费者协会,将其级别限制在省级以上,虽考虑到了它们专业能力强且具备在管辖区域内的统筹优势,但也不可避免地出现了在具体案件救济滞后的问题。第三,国家网信部门确定的组织也能够作为起诉主体。这种依授权确定起诉资格的方式是公益诉讼制度的一次创新。社会组织在人才、资源管理方面有着较大的自由度,相

较于其他起诉主体具备更强的专业能力和技术手段,由其承担公益诉讼责任有利于降低诉讼成本,同时能够对侵权行为采取更精准有效的措施。然而《个人信息保护法》在此处的用语过于模糊,国家网信部门对于确定组织的标准和范围尚未给出明晰的界定,这使得社会组织在实际提起公益诉讼时仍面临诸多实施难题,亟待进一步的细化和落实。此外,值得注意的是,《个人信息保护法》第70条虽然规定了哪些主体具备提起公益诉讼的资格,却未对这些起诉主体的诉权顺位进行说明。法条的这种模糊性很有可能致使司法机关认识不一,进而出现诉讼混乱的情况。

1.2 我国个人信息保护民事公益诉讼制度的司法现状

在司法实践中,个人信息保护民事公益诉讼案件数量较少,占公益诉讼案件总体比例较低,仍处于探索阶段。2021年11月1日,《个人信息保护法》正式实施,明确授权检察机关可以提起个人信息保护领域公益诉讼。全国检察机关2022年共立案办理个人信息保护公益诉讼案件6000余件;2023年办理个人信息保护领域案件6383件。公益诉讼分为民事公益诉讼和行政公益诉讼两类。根据《公益诉讼检察工作白皮书(2023)》,2023年全国检察机关共立案办理公益诉讼案件189885件。从案件类型看,办理行政公益诉讼案件167776件,占立案总数的88.4%;办理民事公益诉讼案件22109件,占立案总数的11.6%。

目前,检察机关是个人信息保护类案件的主要起诉主体。根据北大法宝检索的73例司法案例,个人信息保护类案件的起诉主体主要仍旧是检察机关,而且检索到的案例大多数是在刑事诉讼过程中附带提起民事公益诉讼。检察机关在其中做了不少尝试,检察机关提出,通过建立跨部门合作机制和运用大数据技术,可以有效提升个人信息保护的效率和效果,进而增强公民对网络环境的信任 and 安全感。例如,最高人民检察院与工业和信息化部、国家互联网信息办公室等部门建立了个人信息保护工作联系和协作机制,旨在整合资源,形成监管合力。上海市检察院通过立案办理督促整治手机APP侵害公民个人信息案,不仅督促相关职能部门积极整改,还开展了专项检查,取得了良好的监督效果。这些实践表明,通过公益诉讼,检察机关能够推动职能部门加强对个人信息的保护,提高个人信息安全的整体水平,构建更加安全的网络环境,提升公民对个人信息保护工作的信任和满意度。

1.3 起诉顺位混乱

从法律解释的角度来看,《个人信息保护法》第70条与《民事诉讼法》第59条之间的关系应为新法与旧法

的关系,因此《个人信息保护法》第70条应当优先适用。但应当注意的是:第一,从目的解释的角度出发,《个人信息保护法》第70条的立法目的是保护个人隐私权和信息安全,尤其是在公共利益受到侵害时,能够确保通过诉讼迅速采取法律手段予以保护。立法者立法的初衷是希望通过及时的法律救济来减少侵害带来的社会风险和个人损害。为了便于权利的救济,检察机关、消费者组织与国家网信部门确定的组织三者均享有提起诉讼的权利,但无法推断出三者具有提起诉讼的先后顺序。第二,从法律体系的角度解释,尽管从法条的基本内容观察,人民检察院、法律规定的消费者组织和由国家网信部门确定的组织确为并列关系,但立法者若强调三者提起民事公益诉讼的诉权顺位,则会在法律条文中明确规定,例如法定继承顺序、权利质权的优先受偿权等。另外,在现有的个人信息保护公益诉讼规范体系中,《个人信息保护法》第70条中的“依法”一词,应当适用《民事诉讼法》第58条的规定。《个人信息保护法》第70条已对具体的起诉主体、起诉领域进行了规定,而《民事诉讼法》第58条不仅规定了起诉主体和起诉领域,还规定了起诉顺位。因此,《个人信息保护法》第70条在适用时需要遵循《民事诉讼法》第58条的规定。第三,从法律的文义解释来看,《个人信息保护法》第70条并未明确规定人民检察院、消费者组织和由国家网信部门确定的组织在起诉顺位上的优先关系,性质仅为“诉权条款”^[2]。该条文只是简单列举了三类可以提起诉讼的主体,并未对这三者之间的起诉顺位作出明确的区分。

对于该问题学界也存在很多争议:有论者认为在个人信息保护民事公益诉讼中,检察机关、法律规定的消费者组织、国家网信部门确定的组织并无起诉顺位之别,三者为并列关系^[3];有论者认为,《个人信息保护法》第70条实际上已将检察院置于起诉的第一顺位^[4];还有论者认为,应尊重检察机关民事公益诉讼权的补充性,将“国家网信部门确定的组织”的起诉顺位置于检察机关之前^[5]。

总的来说,由于法律未对起诉顺位作出明确规定,学界对于不同主体的起诉顺位存在不同见解,目前个人信息保护民事公益诉讼的起诉顺位问题仍存较大争议。

2 个人信息保护民事公益诉讼起诉顺位不明的潜在问题

在信息化时代,个人信息安全问题日益复杂和隐蔽。明确的个人信息保护公益诉讼起诉顺位对于及时制止侵权行为和保护公共利益具有重要意义。个人信息保护民

事公益诉讼起诉顺位不明可能引发一系列负面影响,包括诉讼资源的不均衡分配、各主体专业性优势的无法充分发挥以及诉讼实效的降低。

2.1 起诉顺位不明与谦抑性原则的冲突

谦抑性原则作为现代法治的核心要素,强调国家公权力在行使过程中应当保持必要克制,既要防止与其他国家机关的职权冲突,也要避免对公民权利的不当干预^[6-7]。如前所述,针对某个人信息侵权行为,三个诉讼主体都可以提起诉讼;同时起诉显然不符合法律规范,这就要求起诉有个先后顺序。也就是说,在前一诉讼主体并未提起诉讼的情况下,后一诉讼主体才可主张相关权利。谦抑性原则要求人民检察院在启动公益诉讼时,不能因为自身行使公益诉讼职能而妨碍其他公益诉讼代表主体行使权利,进而对其保护公共利益造成不当影响。

在个人信息保护民事公益诉讼中,检察机关主要发挥的应是督促和兜底的作用,应是处于最后起诉顺位的起诉主体。检察机关应当先督促其他相关主体行使权利,在其他主体怠于行使权利时才可提起公益诉讼。当适格主体因调查收集证据、诉讼能力等方面处于弱势地位,难以通过民事公益诉讼有效保护公共利益时,人民检察院也可以通过支持起诉的方式,弥补其诉讼能力的不足,支持其开展民事公益诉讼。

法律和司法解释的意图在于构建多元化的诉讼代表主体,以及鼓励民间力量参与到维护公共利益中来。这表明在民事公益诉讼中,检察机关不能因为自身强大的诉讼能力和公权力的优势从而排挤其他主体提起公益诉讼的权利,应当谦抑行使社会治理效能;特别是在有的社会组织未能很好地实现公共利益时,应对其进行监督改正,而非取代、排斥相关社会组织提起民事公益诉讼。

若起诉顺位不明,将会不利于谦抑性原则的体现——检察机关在某些案件中将处于第一起诉顺位,这将直接削弱其他诉权主体的诉讼积极性,挤出社会组织在保护公共利益中的参与空间,不利于多元主体共治格局的形成。其次,其他主体因诉讼资源和能力有限,而检察机关凭借自身的公权力优势进行优先介入,往往会对其他主体形成“公权力依赖”,不利于相关主体诉讼权利的行使。更严重的是,这种顺位错位可能导致检察机关的角色发生异化,使其从公益诉讼的“最后保障者”异化为“优先介入者”,这不仅违背了检察机关作为法律监督机关的基本定位,更直接消解了《民事诉讼法》第58条所构建的层级化救济机制的制度价值。

2.2 不利于诉讼资源的分配

丰富的诉讼资源和较强的诉讼积极性对于更好地维护公共利益和解决侵权纠纷至关重要。但起诉顺位不明

可能会影响诉讼资源分配,进而影响公益诉讼的实际效果。《个人信息保护法》第70条规定:“个人信息处理者违反本法规定处理个人信息,侵害众多个人的权益的,相关主体可以提起公益诉讼。”2021年8月最高检察院《关于贯彻执行个人信息保护法推进个人信息保护公益诉讼检察工作的通知》指出,在判断个人信息处理者是否实施侵害众多个人的信息权益时,应着重考虑是否涉及侵害敏感的、特殊群体的、重点领域的、达到100万人以上大规模的个人信

息。在大数据技术深度渗透的背景下,信息采集、加工与应用高度依赖先进技术及专业人才支撑,而针对大规模违法处理个人信息行为的公益诉讼实践,从侵权线索挖掘到电子证据固化等环节,均对起诉方的技术适配能力与诉讼资源投入提出更为严苛的挑战。公益诉讼本身最为直接的实体目的就是确认、恢复与实现公共利益^[8]。因诉讼资源的稀缺性,对于个人信息保护民事公益诉讼而言,在多个诉讼主体之间合理分配诉讼资源就变得尤为重要。而现行《个人信息保护法》第70条并未明确规定各适格原告起诉顺位,这赋予了相关主体起诉或不起诉的充分自由;并一定程度上在起诉环节分散了有限的诉讼资源,可能会导致检察机关的过早介入,从而挤占了有限的社会资源,这将削弱社会力量的参与动力,并降低公益诉讼的整体效能,不利于良性的资源分配格局的形成。

2.3 不利于实现最佳的诉讼实效

在大数据时代背景下,信息传播因其隐秘性和快捷性,致使个人信息侵权案件变得更为复杂。这种复杂性往往导致受害者的受害程度进一步加深,被侵害的公共利益亟待维护,因而对诉讼的实效性提出了更高要求。更好的诉讼实效对于确保受害者及时获得救济以及有效打击侵权行为有着至关重要的意义^[9]。而属于救济法领域的诉讼的利益直接关涉审理对象本身是否具有法律保护可能^[10]。然而,社会组织 and 检察院在个人信息保护民事公益诉讼中起诉顺位不明,这进一步导致了诉讼实效的恶化。

从受益主体角度分析,公共利益与全体公民存在显性或隐性的关联;社会成员普遍具备捍卫公共利益的强烈诉求。社会组织更注重特定群体的权益,能够更有效地代表这些群体,制定更具针对性的诉讼策略。由社会组织发起公益诉讼,本质上是重构社会利益分配机制的一种路径,可纳入社会自我管理的实践框架。相较于个体公民,公益机构成员通常具备更系统的专业素养,能够快速搜集证据和高效整合诉讼资源,实现最佳的诉讼实效。而检察机关作为国家机关,虽负有代表公共利益

的职责,但其主要职责在于维护法律秩序和公共安全,涵盖广泛的案件类型,在对某些特定群体权益的深入理解和有效维护上,检察机关可能无法与社会组织相媲美。

社会组织的建立在本质上是对分散的个人诉求进行聚合,是一个利益组织化的过程,这一结构为公民参与公益诉讼提供了平台。当政府调控与市场机制均存在功能缺失时,社会组织作为一种独立的社会力量形态开始凸显其独特价值:其秉持的公益导向、非逐利属性,以及专业化运作能力、制度化的组织体系、长效化行动效能和自主参与意识,使其在公益事业中发挥着政府和市场难以替代的独特作用。

3 个人信息保护民事公益诉讼起诉顺位的完善路径

3.1 起诉主体的顺位设计原则

罗斯科·庞德在《普通法的精神》^[11]一书中指出:“法律的目的在于在复杂的社会关系中寻求一种平衡,这种平衡必须既能促进整体社会福利,又能尽可能减少对个体自由的限制和社会资源的浪费。”这就要求个人信息保护民事公益诉讼的起诉代表,不仅要有有效维护公众利益,还需谨防过度干预社会秩序或增加司法成本——这是成为该类公益诉讼起诉主体的前提条件。同时,起诉代表还应符合诉讼程序上的“理性经济人”标准,力求实现社会福利最大化。在诉讼顺位的设计标准上,应平衡实体法与程序法的价值取向,以实现合理的诉讼顺位安排,达到最佳的公益诉讼效果。

诉讼经济原则。与纯科学不同,法律的目的并不在于发现全部真相,也不纯粹在于发现真相。这不但代价过高,而且往往与解决争执的目的不沾边^[12]。从法律经济学的视角出发,所有的法律活动和全部的法律制度,无非都是利用有限的稀缺资源最大限度地实现正义的维护和社会财富的增加。具体来说,法律程序可以看作是实现这两种目的过程中所产生的一种成本支出。首先是直接成本,指法律实施过程中消耗的经济资源,涵盖公共支出和私人投入两个方面;其次是错误成本,即因司法裁判失误导致的资源损耗。诉讼经济原则则是追求以最小的直接成本与错误成本之和来实现程序目标,即诉讼程序效率的经济合理性与合目的性价值,其本质上在于寻求最优的程序设计,即以最低的成本最大程度地满足人们对正义、自由和秩序的需求。

社会福利最大化原则。传统的诉讼经济学理论是对诉讼效率、诉讼费用负担及资金来源等一系列问题进行综合分析后,选择最佳的起诉主体顺位^[13]。诉讼社会福利准则是从“社会福利最大化”的视角对起诉顺位所作出的价值判断与取舍。超越单纯的经济效益和成本考量,

社会福利的概念主要涉及社会整体的利益最大化。社会福利不仅仅取决于资源的分配效率，还要考虑社会资源分配格局的合理性和长期效应。仅考虑经济成本和效率将导致对社会公平和公共利益的忽视、对弱势群体和社会公众利益的边缘化。

个人信息保护作为一类重要的社会制度保障，体现了典型的公共物品属性（即非竞争性和非排他性）。一方面，个人信息保护机制的有效运行可以为所有社会成员提供更好的隐私安全保障：不会因某一个体的享用而减少其他个体的利益；任何新加入这个机制的个体无需支付额外成本，具有显著的非竞争性。另一方面，一旦个人信息保护机制得以建立，它便不具备由任何人独占专用的特性；同时，想要将某些人排除在这一机制之外、剥夺他们享受该机制所带来的利益是行不通的——这充分体现了其显著的非排他性。当所有社会成员因个人信息保护机制所避免的权益侵害损失及安全增益的总和超过该机制的制度构建与运行维护成本时，社会就应当建立系统性保护机制。

没有任何主体会自愿承担个人信息保护的全部成本，因为未投入资源的市场参与者同样能享受数据安全环境的外部效益。因此，纯粹依赖市场机制必然导致系统性保护框架的供给不足。由于公共物品一般不被私人部门充足提供，因此不得不由公共部门提供。而公益诉讼的介入，特别是通过设置合理的起诉顺位规则可以在很大程度上弥补这一漏洞。诉讼（特别是公益诉讼）不应仅仅考虑诉讼的经济成本，从而忽略公益诉讼可能带来的司法资源配置优化以及社会福利效应的长期增加。因此，仅根据诉讼的经济成本和效率对起诉主体的先后顺位进行划分是不充分的，还应从社会整体利益出发，综合考虑不同主体在以下方面的制度价值：（1）弥补公共物品供给缺口；（2）扩大保护机制覆盖范围；（3）促进法律实施与社会治理能力协同升级。

3.2 个人信息保护民事公益诉讼起诉主体顺位安排

个人信息保护民事公益诉讼的起诉主体顺序应当为：消费者组织与国家网信部门确定的组织作为第一顺位的起诉主体，检察机关作为第二顺位的起诉主体。这是对各个起诉主体不同特点进行统筹分析的结果，也是从便利性标准、诉讼社会福利标准的角度出发，综合个人信息保护公益诉讼制度现状进行分析和设置的。

将消费者组织与国家网信部门确定的组织置于第一顺位，是由它们的性质所决定的。

从诉讼经济原则来看，与检察机关相比，社会组织常由特定行业专家、技术研发人员及实务工作者构成，其在网络侵权识别、数据安全防护和电子证据固定等方

面，相较于检察机关更具专业性优势。检察机关虽为国家公权力机关，办案经验丰富，但其法律监督职能的复合性导致其在专门技术领域的资源投入存在结构性局限。充分发挥社会组织的专业化优势，将极大地优化司法程序的投入产出比，从而以更小的成本实现效率。其次，从灵活性角度分析，社会组织在个人信息保护民事公益诉讼中具有显著的程序优势。检察机关作为法律监督机关，在调查取证时要严格遵守相关法律规定，履行多层审批程序，且在面临加密传输、分布式存储、区块链溯源等新型技术特征的网络侵权案件时，往往需要国家网信部门、工业和信息化部等部门的合作，存在着一定的制度性时滞。这一时滞无疑将增加证据搜集的成本。反观社会组织，依《民事诉讼法》第58条之立法精神，可以依托自身优势，在发现大批量个人信息泄露事件时迅速建立响应机制，实时启动电子取证程序，从而有效规避不同机构之间协作产生的时滞。

从社会福利最大化原则来看，尽管检察机关在公益诉讼中具有较低的诉讼成本和较高的效率，但它在弥补公共物品供给不足和扩大机制保护范围方面仍存在局限性。对于检察机关而言，其往往案件众多，资源和关注重点通常集中在较为普遍的案件上；对于个别案件，可能会忽略某一群体的关键诉求，这就使得其无法在特定案件上很好地代表某一个特定群体的利益，不利于社会福利的提升。如果给予检察机关第一起诉顺位，公权力的介入将使得社会组织倾向于选择成本最小化的“搭便车”策略，致使专业能力积累机制发生系统性退化。这种激励的扭曲会导致：（1）社会监督主体的单一化；（2）响应速度的退化；（3）公共物品的供给难以适配个人信息保护体系所不断产生的新的需求，这可能会产生斯特罗姆公共治理理论中“单中心供给失灵”的内在风险。健康的资源配置顺序应当是：在面对案件时，应优先考虑社会资源的有效利用（即充分发挥社会资源的灵活性和创造性），促使矛盾通过群众自身的力量得到解决，以此减少对国家资源的依赖，减轻国家机关的负担；当遇到疑难复杂案件，社会资源难以应对时，再由国家机关介入，动用国家司法资源进行处理，以此体现国家资源的补充性作用。

检察机关作为国家赋予的公共利益保护者，相较于社会组织来说，其具有更为丰富的司法资源（如强大的调查取证能力、充足的财政支持），这奠定了检察机关在诉讼资源分配上的先天优势。不仅如此，起诉第一顺位意味着起诉主体将优先得到司法资源的分配；若检察机关处于起诉第一顺位，这将加剧诉讼资源分配的不均匀。具体而言：检察机关因起诉顺位优先，能够更便利地获

得司法资源（如案件线索、证据调取等支持）；而社会组织则因缺乏这些资源而将面临提诉困难的困境。这种资源分配的不均会削弱社会组织等其他公益诉讼主体的参与动力和诉讼效率，造成司法资源的浪费。

社会组织是以提供社会服务和实现公益为目标，在特定领域内通过自愿组建并以非营利性方式运作的民间团体。正因为这一特性，相较于检察机关，社会组织通常更能有效代表某一特定群体的利益，能够发现和解决那些可能被忽视的、影响较小但对特定群体极其重要的信息保护问题——这意味着它们能够弥补检察机关在案件处理中的不足，对于增进社会福利尤为重要。另外，与检察机关相比，社会组织更具有灵活性和创造性，这就使得社会组织在面对日益复杂的个人信息侵权案件时，能够更好地调整自身的诉讼策略，提出创新性的诉讼方案，并通过诉讼推动法律的更新与社会意识的提升。这就意味着：社会组织在个人信息保护领域对社会福利的提升起着无可替代的作用；赋予社会组织在提起公益诉讼时的优先顺位，在弥补公共物品供给不足的同时，也可以促进长期社会福利的稳步提升。但值得注意的是，社会组织在提起公益诉讼时往往面临高昂的诉讼成本，因此，政府需要建立有效的诉讼激励机制，并予以适当引导，以激发社会组织在公益诉讼中的活力。

3.3 建立社会组织诉讼奖励机制

社会组织面临较高的起诉成本，主要原因有以下三点：首先，社会组织具有民间性和非营利性，很难负担起诉讼过程中所产生的高额费用；且大多数社会组织一部分组织资金源于财政支持，一部分源于会员自筹或者社会捐赠支持，其资金来源稳定性和安全性欠妥。资金筹措问题是社会组织在提起公益诉讼时面临的一大难题。其次，高额的案件受理费不利于原告积极提起诉讼。个人信息保护民事公益诉讼范围广、案件标的数额高，如果按比例缴纳，那么案件的受理费原告将难以承受；个人信息保护公益诉讼专业性强，原告在聘请律师、委托鉴定方面的支出费用较高，这进一步加重了组织的经济负担，限制了其提起诉讼的能力。最后，原告除了要消耗大量精力和财力之外，还要承担败诉的风险。社会组织往往与案件并无直接的利害关系，即使胜诉，社会组织也无法从中获得任何收益；但如果败诉，社会组织便无法收回在诉讼前期投入的成本，这将使得它们在提起公益诉讼时更加谨慎，甚至对诉讼望而却步。因此，即便赋予社会组织在个人信息保护民事公益诉讼中的第一起诉顺位，但若不建立相应的激励机制以鼓励社会组织提起诉讼，且不对胜诉的原告给予物质和精神上的奖励，那么社会组织提起诉讼的积极性将会受到严重打击，

导致第一顺位的制度安排流于形式，难以发挥实效。

奖励机制的设置需要考虑物质奖励和精神奖励并重。公益律师参与是增强原告诉讼能力的核心举措^[14]。具体而言，可以参考制定《公益律师奖励办法》，给予投身于公益利益实现的律师一定的物质奖励和精神奖励。资金可以从对被告科处的罚款中提取（不足的部分由政府拨款补足）。此外，也可借鉴“中国好人榜”模式：在主流媒体平台开设“月度公益律师”专栏，通过讲述律师办理个人信息侵权案件的维权故事，强化其社会认同感。值得注意的是，荣誉评定需设置“动态复核”机制，对已获称号但后续出现违规行为的律师，建立荣誉撤销程序来确保荣誉体系的公信力。

此外，给予胜诉的原告一定的经济奖励可以弥补其在诉讼中的经济损失与时间和精力损耗，这也将起到一定的示范效应，鼓励更多的社会组织加入维护社会公共利益中来。在美国的司法实践中，原告胜诉后可以从被告的罚金中获得 15% ~ 20% 的比例作为奖励。对此，我国可以适当借鉴：对被告处以一定数额的惩罚性赔偿金，用以奖励原告。从法律经济学的角度来看，只有违法成本超过了损害行为带来的利益（即违法行为外部社会成本的内部化），才能防止损害的发生^[15]。惩罚性赔偿制度基于逃避概率与威慑理论设计，该制度运用负强化机制，通过提高违法成本来增强法律威慑力。这种制度安排能够有效激励社会组织积极参与民事公益诉讼。

3.4 诉讼主体：“社主检辅”的协同联动

虽然《个人信息保护法》第 70 条并未明确诉权主体的起诉顺位，但考虑到社会组织在调查取证过程中的专业性优势，以及司法谦抑性原则，应赋予社会组织优先起诉顺位，并与其他诉权主体形成“社主检辅”的协同模式。

鉴于网络环境的错综复杂、个人信息处理者所掌握技术的高度专业性以及侵权行为的高隐蔽性，个人信息一旦遭受侵害，后续的救济工作便面临重重挑战。检察机关的取证能力主要集中在体现国家公权力赋予的案件处理能力上，但较好的案件处理能力并不意味着其具有较高的专业技术水平。具体而言：检察机关凭借其依托的国家公权力，在处理大量案件的过程中积累了丰富的经验和资源，这极大地提升了其办案效率。然而，效率的提升也伴随着一定的问题，即检察机关可能难以在某一特定领域进行深入钻研与积累，从而在一定程度上导致了在该特定领域专业深度的不足。对于社会组织来说，其往往具有更强的专业性，这得益于其在特定领域的长期积累和专业化发展。相较于检察机关，社会组织通常由相关领域的专家组成，往往专注于某一类公益事业或

社会问题，因此在该领域内形成了深厚的专业知识和经验储备。这种长期的专业积累，使得社会组织能够在日益复杂的个人信息侵权案件中提供高效且精确的法律支持和社会服务。强化诉权主体协同，一方面有助于防止出现起诉碰撞、诉权“溢出”，加剧对司法资源的挤兑，另一方面有助于信息共享^[16]。

4 结束语

随着《个人信息保护法》及相关法律法规的实施，个人信息保护公益诉讼逐渐成为应对信息泄露及滥用的重要法律工具。然而，当前法律框架下起诉主体的顺位问题仍然模糊不清，这不仅可能导致起诉顺位不明与谦抑性原则的冲突、诉讼资源分配的不均衡，还可能削弱公益诉讼的实效性。笔者从诉讼经济原则和诉讼社会福利原则出发，提出了对起诉顺位的优化路径：应明确消费者组织及由国家网信部门确定的组织为优先起诉主体（检察机关次之），并通过构建社会组织诉讼激励机制，推动不同主体间的有效协作。这一方案不仅有助于实现诉讼资源的最优配置，也能提升公益诉讼的实效性，为受害者提供更加及时和精准的法律救济。在个人信息保护领域，合理的起诉顺位安排将为维护公共利益提供更加坚实的法律保障，推动社会整体信息安全水平的提升。

参考文献

- [1] 王利明, 丁晓东. 论《个人信息保护法》的亮点、特色与适用 [J]. 法学家, 2021 (6): 1-16, 191.
- [2] 刘学在, 田宏伟. 个人信息保护公益诉讼的制度检视与优化路径——基于 100 份裁判文书的分析 [J]. 长江论坛, 2023 (2): 61-69.
- [3] 邵俊. 个人信息的检察公益诉讼保护路径研究 [J]. 法治研究, 2021 (5): 55-64.
- [4] 李晓倩. 个人信息保护民事公益诉讼的原告适格——以

《个人信息保护法》第 70 条的解释论为中心 [J]. 吉林大学社会科学学报, 2022, 62 (5): 20-29, 235.

- [5] 薛天涵. 个人信息保护公益诉讼制度的法理展开 [J]. 法律适用, 2021 (8): 155-164.
- [6] 程晓璐. 检察机关诉讼监督的谦抑性 [J]. 国家检察官学院学报, 2012, 20 (2): 50-56.
- [7] 邓志宏. 悖论与正说: 检察监督权的谦抑性研究 [J]. 中国检察官, 2014 (17): 20-21.
- [8] 王福华. 公益诉讼的法理基础 [J]. 法制与社会发展, 2022, 28 (2): 59-81.
- [9] 郑璐璐. 论个人信息保护民事公益诉讼起诉顺位的设置 [J]. 邵阳学院学报 (社会科学版), 2024, 23 (5): 35-42.
- [10] 谷口安平. 程序的正义与诉讼: 增补本 [M]. 王亚新, 刘荣军, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2002.
- [11] 罗斯科·庞德. 普通法的精神 [M]. 唐前宏, 廖湘文, 高雪原, 译. 北京: 法律出版社, 2018.
- [12] 贝勒斯. 法律的原则——一个规范的分析 [M]. 张文显, 等, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1996.
- [13] 张锋. 环境公益诉讼起诉主体的顺位设计刍议 [J]. 法学论坛, 2017, 32 (2): 136-142.
- [14] 黄锡生, 余晓龙. 社会组织提起环境公益诉讼的综合激励机制重构 [J]. 法学论坛, 2021, 36 (1): 93-102.
- [15] 杨立新. 《侵权责任法》应对大规模侵权的举措 [J]. 法学家, 2011 (4): 65-76, 177-178.
- [16] 陶加培. 个人信息保护检察公益诉讼的路径优化: 以多元协同理念为核心 [J]. 华东政法大学学报, 2024, 27 (5): 78-91.

(收稿日期: 2025-05-09)

作者简介:

刘栩 (2002-), 男, 硕士研究生, 主要研究方向: 民事诉讼法。

版权声明

凡《网络安全与数据治理》录用的文章，如作者没有关于汇编权、翻译权、印刷权及电子版的复制权、信息网络传播权与发行权等版权的特殊声明，即视作该文章署名作者同意将该文章的汇编权、翻译权、印刷权及电子版的复制权、信息网络传播权与发行权授予本刊，本刊有权授权本刊合作数据库、合作媒体等合作伙伴使用。同时，本刊支付的稿酬已包含上述使用的费用，特此声明。

《网络安全与数据治理》编辑部

www.pcachina.com