

个人信息保护行政公益诉讼诉前程序的实践困境 与完善路径

任鼎伟

福建农林大学, 福建 福州 350000

DOI:10.61369/SE.2025110031

摘要 : 行政公益诉讼诉前程序在个人信息保护领域具有强化隐蔽侵害早期发现、及时阻断损害扩散等优势, 但司法实践中面临线索发现困难, 检察建议法律效力不足等现实挑战。应从完善主动型线索发现机制, 健全线索评估规则, 优化行政机关履职的督促与协同机制, 并畅通诉前与诉讼程序的衔接机制等方面寻求完善路径, 以充分发挥其制度效能。

关键词 : 个人信息保护; 行政公益诉讼; 实践困境; 完善路径

The Practical Dilemmas and Improvement Paths of the Pre-Litigation Procedure in Administrative Public Interest Litigation for Personal Information Protection

Ren Dingwei

Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou, Fujian 350000

Abstract : The pre-litigation procedure of administrative public interest litigation has advantages in the field of personal information protection, such as strengthening the early detection of hidden infringements and promptly blocking the spread of damage. However, in judicial practice, it faces practical challenges such as difficulties in discovering clues and insufficient legal effect of procuratorial suggestions. The improvement path should be sought from aspects such as perfecting the active clue discovery mechanism, perfecting the clue assessment rules, optimizing the supervision and coordination mechanism for administrative organs to perform their duties, and smoothing the connection mechanism between pre-litigation and litigation procedures, so as to give full play to its institutional effectiveness.

Keywords : personal information protection; administrative public interest litigation; practical predicament; improve the path

引言

2021年实施的《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》)第70条规定检察机关可以对违法处理个人信息损害公共利益的行为提起公益诉讼; 最高人民检察院2023年发布的《最高检发布个人信息保护检察公益诉讼典型案例》强调将诉前程序作为维护个人信息公共利益的作为最佳司法状态^[1]。但在线索发现、检察建议效力等方面仍存在规范空白, 亟待通过理论阐释与实践探索予以填补。基于此, 笔者针对行政公益诉讼诉前程序在个人信息保护领域的现实困境展开分析, 以解决司法实践中的痛点与难题, 以期实现行政公益诉讼诉前程序在个人信息保护领域的现实价值。

一、个人信息保护行政公益诉讼诉前程序的理论阐释

行政公益诉讼的诉前程序, 通常承载着高效利用行政资源、促进矛盾源头化解的功能, 通过制发检察建议等方式, 力求在诉前解决问题, 实现司法资源与行政资源的良性互动。在个人信息保护领域, 行政公益诉讼诉前程序更有强化对隐蔽侵害的早期发现、及时阻断个人信息损害扩散、有利于复杂侵权问题的有效处置的特殊优势。

(一) 强化对隐蔽侵害的早期发现

当前, 个人信息侵害行为借助技术手段呈现出高度的隐蔽性, 自动化处理、数据加密、算法黑箱等技术手段的运用, 使得信息流转轨迹难以追踪^[2]。检察机关通过启动行政公益诉讼诉前程序, 能够在侵害行为尚未大规模显现或造成不可逆后果前强化早期发现、识别与介入的能力。

(二) 及时阻断个人信息损害扩散

侵害个人信息损害后果的扩散性特征, 呈现为侵害范围的指

作者简介: 任鼎伟(1999.10—), 男, 福建平潭人, 福建农林大学公共管理与法学院法律(非法学)专业硕士研究生, 研究方向: 行政法与行政诉讼法。

数级扩张：单次数据泄露事件即可通过 API 接口调用、云存储同步等技术路径瞬时波及数百万用户^[9]，如2020年新浪微博5.38亿条用户数据遭暗网兜售事件^[10]。微观层面，敏感信息泄露直接诱发身份盗用、精准诈骗等显性损害。在河南省濮阳市华龙区人民检察院督促整治装修行业泄露公民个人信息行政诉讼案件中，不法分子非法获取并盗取3万余条公民个人信息后，导致大量业主频繁接到骚扰电话和短信^[11]。宏观层面，海量公民信息经境外服务器流转或暗网交易，极易演变为威胁国家数据主权与网络安全结构性风险^[12]。行政公益诉讼诉前程序以其“快速反应”和“即时阻断”的核心优势，在阻止个人信息损害的扩散，保护不特定多数人的共同利益，防止损害后果演变为不可逆的系统性风险等方面，具有不可替代的价值。

二、个人信息保护行政公益诉讼诉前程序的实践困境

为系统了解个人信息保护行政公益诉讼的实践状况，笔者在威科先行法律信息库中以“个人信息”“行政公益诉讼”为关键词进行了检索，对自2016年7月至2025年4月30日的相关案例进行了梳理，仅收集到24件相关案例。这些案例均为最高人民法院公布的典型案例，涵盖了快递单、政务公开、人脸识别应用、医疗健康、教育、手机App、餐饮扫码等多个个人信息易受侵害的重点领域，并体现了检察机关通过诉前程序督促网信、公安、市场监管、行业主管等多个行政部门履行监管职责的协作。但是，从整体案例数量来看，个人信息保护行政公益诉讼的实践探索尚未在全国范围内形成广泛而成熟的实践样态。个人信息侵害行为的技术性、隐蔽性和快速变化性，给线索发现和案件筛选带来了挑战；检察建议法律效力的“非强制性”影响了诉前程序协同治理效能的发挥^[13]。

表1：最高人民法院发布的个人信息保护行政公益诉讼典型案例

分析维度	具体特征	涉及案例数量
案件基本类型分布特征	互联网 / App 类	占比37.5% (9个)
	快递物流类	占比25% (6个)
	医疗 / 健康类	占比12.5% (3个)
	房地产 / 装修 / 社区服务类	占比12.5% (3个)
	政务公开类	占比12.5% (3个)
	教育 / 通信类	各占4.2% (1个)
线索来源	刑事案件移送	占比33.3% (8个)
	群众举报	占比20.8% (5个)
	检察机关履职	占比20.8% (5个)
监督方式	刑事案件移送	占比41.7% (10个)
	诉前检察建议	占比100%
	多部门协同履职	占比75% (18个)

(一) 线索发现及评估困境

个人信息保护领域的行政公益诉讼案件线索主要来自群众举报、检察机关履职和刑事案件移送。与环境污染案件中可通过直接勘验污染源、食品安全案件中可进行产品抽检不同，个人信息违法行为往往发生于数据传输链路等“数字黑箱”之中^[14]。如何准确评估其涉及的个人信息数量、敏感程度、潜在危害范围，判断其是否构成足以启动行政公益诉讼的重大公益损害，以及确定合适的责任主体，也往往因缺乏明确的量化标准和足够的技术支持而困难重重。

(二) 检察建议程序的刚性不足与行政机关履职困境

1. 检察建议内容的可操作性不足

当前，最高人民检察院《人民检察院检察建议工作规定》主要规范了检察建议的文书形式、发送程序等。但并未针对个人信息保护等技术性强的新型领域明确规定在检察建议的内容设计阶段，如何有效引入并融合技术专业意见。例如，缺乏关于如何聘请技术专家对行政机关的监管系统或被监管对象的信息处理系统进行技术评估，如何将评估结果转化为具有技术指标要求的整改建议。这种技术专业意见在检察建议内容制定环节的缺失，直接导致行政机关在落实检察建议时缺乏明确的技术指引^[15]。

2. 行政机关回应检察建议动力不足与协同难题

司法实践中，公益诉讼检察建议与社会治理检察建议的边界并非完全清晰。依据《人民检察院公益诉讼办案规则》第69条、第75条的规定^[16]，结合检察机关办案在实践中需实现“办理一案、治理一片”的社会效果^[17]。从个人信息保护的行政监管角度来看，75%的行政机关在整改过程中采用的是多部门协同的方式，《中华人民共和国网络安全法》第8条虽然规定了“政府主导、多部门联动”的监管原则^[18]。但在实践中，缺乏明确的跨部门信息共享、联合会商、协同执法、责任划分的程序性规范，面临“九龙治水”的局面，权责交叉现象普遍^[19]。

(三) 诉前程序与诉讼程序衔接机制困境

在司法实践中，部分检察建议质量不高，对侵权事实、证据和法律适用阐述不严谨、不充分，说理不足、可操作性不强^[20]。若检察机关在诉前调查程序中未能充分运用技术手段，则检察建议的质量必然受到局限性影响。由于缺乏确定性和指向性，致使实践中最常出现的就是两者不完全一致的结果。

1. 诉前程序与诉讼程序存在内容重合现象。当行政机关在诉前阶段已对检察建议作出部分回应，检察机关仅能针对未整改事项提起诉讼。此情形下，诉讼请求实质上是检察建议文本的机械复现，导致诉讼程序丧失独立价值。

2. 检察建议与诉讼请求呈现双向偏离态势。诉讼请求范围超出原检察建议内容；亦有案件出现诉讼请求限缩建议内容的现象。此类偏差源于个人信息保护领域的双重特性：一方面，违法行为具有持续性与扩散性，行政机关在诉前程序后可能衍生新型侵权形态；另一方面，检察机关受技术壁垒制约，诉前阶段难以完整锁定违法事实全貌。

三、个人信息保护行政公益诉讼诉前程序的完善路径

(一) 健全公共利益损害评估规则

诉前程序的适度司法化改革，能够借助司法制度的运行逻辑搭建起更具中立性的程序框架，其中“对审听证模式”强调当事人的程序参与权，通过保障各方主体充分陈述申辩，有效强化检察建议的说理性与严谨性，为检察机关在行政公益诉讼诉前程序中作出客观判断提供制度支撑^[21]。在司法实践中，磋商机制可与诉前听证模式灵活结合，如已出现的“诉前磋商+公开听证+检察建议”模式，这一模式充分彰显了司法权对行政权的尊重与信赖，为行政权自我纠错预留了合理空间^[22]。

(二) 优化行政机关履职的督促与协同机制

优化行政机关履职的督促与协同机制，是提升诉前程序实效

的关键。这需要增强检察建议的程序性效力，并构建高效的协同治理体系，特别应突出检察机关在协同治理中的角色和作用。

1. 强化检察建议的法律效力

检察机关需结合涉及的行政机关具体职责、公益受损情况及建议内容等多方面综合分析，以提升检察建议的效力和约束力。

(1) 明确公益诉讼检察建议的优先适用情形。根据最高人民法院最新工作要求，当法律、行政法规、司法解释及地方性法规有明确规定，且存在个人信息公益损害需对行政机关未依法履职的违法性问题进行监督时，应优先制发公益诉讼检察建议，以此实现对行政违法行为的直接监督，并为后续诉讼程序保留空间。

(2) 拓展公益诉讼检察建议的内容范畴。若发现行政机关不仅存在未依法履职的问题，还存在社会治理层面需要改进的事项，可在公益诉讼检察建议中同时提出改进工作、完善治理的相关建议。

2. 充分发挥行政公益诉讼中检察机关与行政机关协同治理作用

(1) 促进融合履职。针对金融、医疗、教育等重点行业存在的个人信息收集等履职漏洞，检察机关可联合相关行政部门、行业协会等主体共同召开个人信息保护专题研讨会，协同推进行业数据安全与个人信息保护水平的整体提升。

(2) 实现源头预防。检察机关与行政机关应从源头预防和宣传教育角度出发，共同提升社会公众的个人信息保护意识，整合各方资源共同探索建立事前预防、责任追溯的司法协作综合治理体系。

(3) 加强类案治理。依据数字治理的先进理念，加强对个人信息泄露、滥用等案件的大数据分析与研判，从类案检索、风险点排查到技术性证据的调查取证，全面增强司法与行政协作的效能，实现从监督个案办理向促进特定领域或行业系统性、根本性解决问题的类案治理与诉源治理转变。

(三) 完善诉前程序与诉讼程序的衔接机制

检察机关若在诉前调查阶段未能穿透表象、固定关键证据，

则检察建议的内容及效力势必受到实质性局限，导致人民法院因检察建议的“不严谨”“不充分”而无法作出精准、恰当的裁判。

(1) 针对诉前程序与诉讼程序内容重合，乃至诉讼请求被视为检察建议“机械复现”而丧失独立价值之虞，其核心解决路径在于重塑并强调诉讼程序在行政公益保护中的独特审查与终局裁断功能。即便行政机关已在诉前阶段作出部分回应或局部整改，检察机关在提起诉讼时，不仅应聚焦于未整改事项，更应请求法院对行政机关已履行部分的合法性、充分性与长效性进行全面司法审查^[18]。

(2) 对于检察建议与诉讼请求呈现双向偏离的态势，当诉讼请求范围超出原检察建议，行政机关在诉前程序后可能衍生新型侵权形态的特性，检察机关若在提起诉讼前通过深化调查掌握了新的公益受侵害证据或发现了关联性违法行为，理应有权对诉讼请求作出合理扩展。

四、结语

传统被动的事后救济模式，面对此类侵害的快速演变与复杂属性，往往难以触及问题的根源并实现全链条治理。行政公益诉讼诉前程序对于遏制个人信息侵害、弥补传统机制的不足具有不可替代的关键作用。未来亟需在现有法律框架内，进一步细化相关规则，完善主动型线索发现与评估机制，提升检察建议的法律效力与程序性约束力，强化行政机关的督促与协同效能，并畅通诉前与诉讼程序的衔接，以期全面发挥其制度价值，这需要司法机关、政府部门、专业机构与广大人民群众的共同参与，形成全社会合力，筑牢数字时代个人信息安全的坚固防线，从而维护国家安全利益与社会公共利益。

参考文献

- [1] 《最高检发布个人信息保护检察公益诉讼典型案例保护个人生物识别信息》，载最高人民法院官网，https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202303/t20230330_609756.shtml#1
- [2] 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(05): 78-91.
- [3] 时斌. 个人信息泄露风险损害的赔偿责任[J]. 现代法学, 2024, 46(02): 136-150.
- [4] 杨婕. 解析我国规制个人信息泄露问题的法律路径[J]. 信息通信技术与政策, 2021, 47(09): 65-71.
- [5] 《河南省濮阳市华龙区人民法院督促整治装饰装修行业泄露公民个人信息行政公益诉讼案》，载最高人民法院官网，https://www.spp.gov.cn/spp/jcgyssjgrxxbh/202104/t20210422_527820.shtml
- [6] 姚斌. 总体国家安全观视角下个人信息保护机制研究[J]. 保密科学技术, 2019, (08): 9-13.
- [7] 王春业. 论行政公益诉讼制度运行的偏离与回归[J]. 法学, 2025, (02): 3-16.
- [8] 李焱, 曹有康. 个人信息保护的行政公益诉讼问题解析与优化路径[J]. 长江论坛, 2024, (03): 55-61.
- [9] 王振涛, 秦胜男. 个人信息保护行政公益诉讼诉前检察建议的质效提升[J]. 中国检察官, 2022, (18): 58-61.
- [10] 《人民检察院公益诉讼办案规则》第69条第1款“对于同一侵害国家利益或者社会公共利益的损害后果，数个负有不同监督管理职责的行政机关均可能存在不依法履行职责情形的，人民检察院可以对数个行政机关分别立案。”
- [11] 第75条“《检察建议书》的建议内容应当与可能提起的行政公益诉讼请求相衔接。”
- [12] 张彬. 行政公益诉讼监督规范性文件与实践探索与路径优化[J]. 行政法学研究, 2024, (06): 108-123.
- [13] 《中华人民共和国网络安全法》第8条“国家网信部门负责统筹协调网络安全工作和相关监督管理工作。国务院电信主管部门、公安部门和其他有关机关依照本法和有关法律、行政法规的规定，在各自职责范围内负责网络安全保护和监督管理工作。”
- [14] 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, (01): 131-145.
- [15] 周敏. 检察公益诉讼诉前程序的性质及定位——以推动诉前程序与提起诉讼衔接为目标[J]. 行政法学研究, 2024, (06): 78-92.
- [16] 苏和生. 个人信息保护公益诉讼的程序构造——从损害救济模式向风险防控模式的转向[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2023, 37(04): 98-110. DOI: 10.19648/j.cnki.jhustss1980.2023.04.10.
- [17] 何莹, 宋京霖, 莫斯敏. 行政公益诉讼磋商程序研究[J]. 中国检察官, 2020, (19): 64-66.
- [18] 王福华. 公益诉讼程序保障论[J]. 政法论丛, 2024, (04): 105-117.