

知识经济背景下公民信息权的宪法保护

魏健馨 赵智慧

摘要：知识经济是新型经济发展模式。知识经济背景下的新挑战是，既能使信息的社会效益最大化，又能使公民信息权得到有效的宪法保护与法律保护。在现行宪法与法律中尚未确立公民信息权明确定位的情况下，需要思考知识经济与信息、信息权之间的关系，解读公民信息权的宪法意涵，探讨公民信息权的宪法定位及宪法救济途径等相关问题。从宪法学视角进行梳理，阐明学术见解，具有理论意义与实践价值。

关键词：知识经济；公民信息权；宪法权利

中图分类号：DF2 **文献标识码：**A **文章编号：**1674-9502(2018)01-011-10

作者：魏健馨，天津大学教授；赵智慧，天津大学法学硕士研究生。

一、问题的缘起：知识经济与公民信息权

当下人类社会已进入到一个新的发展阶段，对此可概括为“全球化”“多元化”“信息化”。“全球化”揭示了人们正置身于其中的国际格局背景；“多元化”反映的是主权国家内部的社会结构状态；“信息化”则代表当下人类社会科技文明发展的最新水平。发端于18世纪60年代的工业革命标志着人类进入了工业化时代，^①在21世纪随即而来的信息化浪潮驱动下，人类社会转型进入后工业化阶段，提示人们传统工业经济已经进阶到知识经济新阶段。

何谓知识经济？知识经济作为一种经济发展模式，一般指以知识和信息为基础，以创新为源泉，以科学技术产业为载体的新型经济发展模式。知识经济这一概念最早是在1996年由“经济合作与发展组织”^②正式提出，它被描述为一种与自然经济、工业经济相对应的经济形式，并正在逐渐成为21世纪的主流经济形式。^③而个人信息权正是在知识经济背景下所萌生的，因“信息化”促成人们传统生活方式的巨大变化，凸显出个人信息权的实践价值，并越来越受到普遍深切地关注。故在对公民信息权进行深入研讨之前，很有必要对知识经济进行认知与考察。知识经济的主要特点可以概括为以下几个方面：

^① 参见庄解忱：《世界上第一次工业革命的经济社会影响》，《厦门大学学报（哲学社会科学版）》1985年第4期。

^② “经济合作与发展组织”的英文简称为“OECD”，是发达国家政府间的国际经济组织，旨在共同应对全球化带来的经济、社会和政府治理等方面的挑战，并把握全球化带来的机遇。

^③ 参见赵海涛：《信息经济时代的信息管理》，《现代经济信息》2016年第6期。

第一,知识经济的核心是“信息化”。知识经济以网络、信息为基础。知识之所以能够创造财富,与网络、信息不可分离。网络是一个信息共享平台,大量的信息被分享到网络上,供有需要者有偿或无偿获取。一方面,网络与信息存在使得个体能够便捷地获取各类信息,进而被使用者转化成知识。另一方面,转化后的知识能够更迅速、更广泛地被传播,从而衍生出经济价值与实际利益。

第二,知识经济的背景是“全球化”。网络的发展使得全球化从可能变成现实。民族国家的物理疆界被突破被淡化,“地球村”的概念不再是幻想。全球化在某种程度上其实就是网络化。地理空间距离已经不是各国经济文化与社会交流的障碍,不同国家和地区甚至不同星球之间都可以通过网络信息进行联系。知识经济充分利用网络信息共享机制,使全世界范围内的经济与合作越来越方便,各种联系与交流更加高效。

第三,知识经济的目标是可持续发展。与传统工业经济以稀缺自然资源为主要依托不同,知识经济以信息产业和高科技产业为产业支柱,以智力资源和高科技人才为基础。知识经济可以减少对自然资源的过度消耗,可以尽量避免传统工业导致环境污染问题、自然资源消耗殆尽的困境。而且知识和信息可以循环利用,并在使用中源源不断地产生新的知识,完成知识经济的不断增殖,从而帮助人类实现可持续发展的结果,获得效益最大化的结果。

简而言之,知识经济可以高度概括为:以“数字化”为核心的网络——信息模式。显而易见,信息是知识经济的基础、核心与源泉。知识经济背景下,信息无疑是重要的。那么,什么是信息?所谓信息,泛指人类社会传播的一切内容。人们通过获得、识别自然界和社会的不同信息来区别不同事物,得以认知与改造世界。在一切通讯和控制系统中,信息是一种普遍联系的形式。知识经济中的信息,是具有经济价值的知识,是知识与信息的有机结合,是知识性信息的生产、传播和应用,同时也是信息的信息性转换。信息转化成为知识,信息是知识经济启动和有效运行的不竭动力与源泉,没有足够的信息作基础,经济价值就无从谈起。因此,在知识经济背景下,信息产业就成为知识经济的支柱,网络则成为知识经济时代信息与知识相互转化的重要中介。在知识经济模式中,信息扮演着极其重要的角色。本文所论及的公民信息权概念是指公民作为个体所享有的获取各类信息与个人信息受到保护的权力,意指广义的信息内涵。

伴随着信息的搜集、使用与管理过程,人们沉浸于各类信息的分享,也因此衍生出极其复杂的人际关系与社会关系,已然涉及“群己权界”(严复语)的法理基础。公民信息权的宪法学定位问题就此浮现,并进入人们的视野,需要进行专业理论研讨以期得到足够的学理支撑。

二、宪法文本中知识经济规范的结构分析

(一)代表性国家以人权条款、知识产权条款与市场经济条款构成宪法规范基础

从世界范围看,尽管各国并没有专门设计针对知识经济的具体规范,但仍有一些与这一主题相关的基本原则与具体规则,为知识经济的开启与迅速发展奠定了制度基础,并提供制度保障。宪法文本中知识经济的规范结构可概括为:人权条款+知识产权保护条款+

市场机制条款。

第一,在宪法规范结构中体现为“人权条款”。知识经济之所以能够得到快速发展,首先得益于宪法中的“人权条款”。人类社会的一切政治法律制度的设计都是因人而生、为人服务的。从基本人权的视角看,当个体的低层次需求得到满足后,人们便会产生向更高层次发展和努力的欲求。^①人作为高级动物,是生产力诸要素中的最活跃因素,拥有潜在的创新能力和主观能动性,因此,能否激发人的潜能与积极性,在一定程度上决定了知识经济的发展水平。对此,各国宪法文本中注重公民人身权、财产权等基本人权的保护,对知识经济的到来与发展起到了巨大的推动作用。

第二,在宪法规范结构有“知识产权保护条款”。从宪法到部门法注重保护发明创造,激发创新精神。特别以宪法——“高级法”的名义,昭示激发人类潜能与保护创新精神的基本立场与原则。产品创新带来的产业进步不仅改变国际经济格局,使各国的比较优势此消彼长。同时使本国国民经济的面貌日新月异,也在改变人们的生活方式、提升人们的生活品质。社会的进步与发展正是在不间断创新的伴随下进行的,以便最大限度地满足人们对美好生活的合理期待,实现追求幸福的权利。以美国为例,根据美国人口普查局的资料,自19世纪末期以来,差不多每隔20年,美国就会有一种新产业跃升为国民经济的龙头,成为带动整个国家经济前进的发动机。如1880年的纺织工业,1900年的机械制造业,1920年的铁路机车制造业,1940年的汽车业,1960年的飞机制造业,1980—1990年的信息业等等。这些成就的取得,与美国宪法注重对智力成果的严格保护和激励机制息息相关。^②

第三,宪法规范结构中明确“市场经济体制条款”。发达国家作为先发国家,其文明与进步是在满足了一系列基础条件的前提下实现的。这主要归功于观念与体制的创新和突破,比如马克斯·韦伯在《新教伦理与资本主义精神》中阐述了宗教改革在观念上的进步意义,即人们对财富的追求与积累是正当的,亚当·斯密的《国富论》对“理性经济人”的肯定则与之相呼应。^③这些都为人们在市场经济体制之下追求财富,奠定了道德伦理意义上的正当性。借助于市场经济体制,人们通过自由竞争,在促进国家与社会发展的同时,也调动了个体的积极性与创造性。先发国家市场经济体制的确立,开启了人类社会发展的新历程,并为更多的国家所效仿。^④概括而言,市场经济所提倡的自由竞争是驱动人类创新与保持活力的源泉,宪法规范与法律规范所确立的“公平竞争”规则,则保证市场经济体制运行的有效性。

(二)中国知识经济模式从规范到事实的初步实践

伴随着知识经济时代的到来,中国宪法文本中的相关规范也扩及知识经济范畴。

第一,保护并鼓励发明创造条款。现行宪法规定,中华人民共和国公民有进行科学研

^① 美国人本主义心理学家马斯洛揭示出人的“需要层次理论”,一般而言只有在满足了低层次的需要后,人才会产生更高层次的需要。对人的需求进行了比较全面系统的阐述。

^② 参见陈宝森:《谈谈美国的“新经济”和“知识经济”》,《当代世界》1998年第9期。

^③ 参见魏健馨:《宪法实施的基础条件——宪法意识及其启蒙研究》,《吉林大学社会科学学报》2016年第5期。

^④ 包括中国在内的众多国家开始实践市场经济体制。中国实行社会主义市场经济体制之后,综合国力增强,社会成员财富增加,生活水平提高等客观现实,表明市场经济体制有助于国家与社会保持可持续发展的活力。

究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作,给以鼓励和帮助。^① 知识经济模式的核心是创新和活力,智力因素、人工智能产品的研发与应用的后发优势不可估量。因此,需要宪法充分发挥保护智力成果的独特功能和作用。

第二,通信自由与通讯秘密保护条款。中国现行宪法规定,中华人民共和国公民的通信自由和通信秘密受法律的保护。除因国家安全或者追查刑事犯罪的需要,由公安机关或者检察机关依照法律规定的程序对通信进行检查外,任何组织或者个人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密。^② 该条款对于公民通信自由与通信秘密保护的规定,除了保护公民传统的信件、电话、短信以外,必然扩展到网络平台上发布的各类信息。

第三,人格权条款。现行宪法规定:公民的人格尊严不受侵犯。禁止用任何方法对公民进行侮辱、诽谤和诬告陷害。^③ 宪法中的人格权作为“一束权利”(a bundle of rights),^④ 衍生出姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权与隐私权。在知识经济背景下,隐私权的保护范围不仅涉及个体的身体、住宅,以及信件等传统内容,也应涵盖虚拟世界里的信息。而且后者在当下,甚至在可预见的未来,都会对人们的现实生活产生重大影响。同时,虚拟世界中的信息不仅产生正向意义上的经济效益,使人们获得更多的机会和利益。也会带来反向社会效果,包括利用网络等虚拟平台进行诽谤、侮辱,发布谣言、传播不良信息、泄露公民个人信息等,其对个体的危害后果已经远远超出传统方式。

此外,通过宪法修正案补充确立了“人权条款”与“社会主义市场经济条款”,与前述现行宪法条文呼应,构成现阶段保护公民信息权的宪法规范结构。但是,规制与保护公民信息权的司法实践还处于初级阶段,在由宪法到专门性法律规范体系尚未成型的前提下,尤其需要借助于司法实践,通过典型个案的示范作用,厘清公民信息权的宪法定位,开发有效的宪法保护与法律保护途径,促进规范结构的完善。

毋庸置疑,知识经济背景下,网络、信息成为国家、社会与个人各方都高度利用与关注的对象。公民信息权的宪法保护是大势所趋,不容回避。越早规范,越会对国家、社会与个人产生积极地社会效应,同时也会在经济效益上有更好地回报。

三、公民信息权的宪法定位:基本权利抑或法律权利

(一) 国外保护公民信息权的实践各具特色

德国的宪政理论对公民信息权的阐述有独到之处,并符合其国情的具体需要。在世界宪政史中,德国不仅是最早倡导人性尊严的国家,也是最早在宪法中提出“信息自决权”的国家。^⑤ 1971年德国学者 Steinmüller 接受德国内政部委托时,提出了“关于个人或团体

① 参见1982年《中华人民共和国宪法典》。

② 同注①。

③ 同注①。

④ 参见周雪光:《关系产权:产权制度的一个社会学解释》,《社会学研究》2005年第2期。

⑤ 参见杨芳:《个人信息自决权理论及其检讨——兼论个人信息保护法之保护客体》,《比较法研究》2015年第6期。

形象之资讯自决权”的概念。^① 信息自决权被普遍认为是基于德国基本法第1条第1款“人性尊严”、第2条第1款“一般人格权”，^② 由“人性尊严和一般人格权之中，所内含或衍生出来的权利”。^③ 此后，德国联邦宪法法院在1983年12月15日“人口普查案”^④的判决中，首次使用“信息自决权”这一特定概念，在宪法一般人格权中单独予以确认。德国保护公民信息权的司法实践采用双轨制，即宪法法院与联邦法院通过职能分工，对公民信息权进行分类保护。德国宪法法院保障公民信息权免受来自于公共权力的戕害，联邦法院则专门针对来自于各类私人主体对公民信息权的侵害。

美国向来标榜注重对公民信息权的保护。美国联邦宪法和法律规范的特点是，将公民信息权视为隐私权的一个分支来进行规定和保护，认为公民信息权在本质意义上属于隐私权(Right to information privacy)范畴。从学理上分析，美国宪法与法律规范结构中的隐私权外延宽泛。包括个人保有秘密或者寻求隐匿的权利；个人的匿名表达权，特别在表达政治意见时，公民享有该项权利；在个人信息脱离本人排他占有之后，控制他人接触到该信息的权利；阻止某些运用个人信息的行为所产生的消极结果；个人做出关于自身的决定，且不受政府干涉的权利。因此可以清晰看出，将公民信息权归纳到隐私权范畴中加以保护的做法，与美国隐私权的范围相适应。美国法律规范体系正式承认隐私权之前，主要是通过宪法第一修正案、第三修正案、第四修正案、第五修正案中确立的宪法原则来保护公民隐私权。1965年格鲁斯沃德诉康涅狄格州(Griswold v. Connecticut)一案后，美国法律体系正式认可公民隐私权，并且通过判例明确了具体保护方法。^⑤

值得一提的是欧盟的做法。与德国、美国有所不同，欧盟将公民信息权界定为“被遗忘权”来加以保护。最早可以追溯至欧共体时期，欧盟国家就创设了“被遗忘权”概念，即任何公民在其个人信息不再被需要时，可以向信息持有者提出删除的要求，此即被遗忘权的涵义。2012年欧盟颁行《一般数据保护条例》，正式提出“被遗忘权”这一概念。即“信息主体有权要求信息控制者删除与其个人资料相关的信息”。其中所指的信息包括：相对于收集目的而言已丧失必要性的信息，处理方法无合法依据的信息，用于直销目的的信息或未满16周岁未成年人作为信息主体在信息社会服务中被收集的信息。随后经过不断修正，于2016年欧盟又提出了新的被遗忘权的保护规则。^⑥

(二) 国内对于公民信息权法律属性的学术分歧

事实上，中国现行宪法与法律规范中并无关于公民信息权的明确定位，对此议题，学界主要有代表性观点的阐述，但每一立场似乎都有些许瑕疵、不尽完美。表明公民信息权所涉及信息的复杂性，以及由此导致其法律属性界定的困难，到目前为止，关于公民信息权的学术研讨还在持续进行中。

第一，公民信息权属于隐私权的有机组成部分。这一学术观点将公民信息权中的信息

① 王利明：《论个人信息权在人格权法中的地位》，《苏州大学学报（哲学社会科学学报）》2012年第6期。

② 参见德国基本法。

③ 贺栩栩：《比较法上的个人数据信息自决权》，《比较法研究》2013年第2期。

④ 参见廖宇羿：《我国个人信息保护范围界定——兼论个人信息与个人隐私的区分》，《社会科学研究》2016年第2期。

⑤ 参见张里安、韩旭至：《大数据时代下个人信息权的司法属性》，《法学论坛》2016年第3期。

⑥ 参见万方：《终将被遗忘的权利——我国引入被遗忘权的思考》，《法学评论》2016年第6期。

看作是权利主体不愿为他人所知道的信息,即为隐私,所以公民信息权毫无疑问应被看作是隐私权的一部分。依循这一逻辑对于公民信息权的保护,当然就可以通过隐私权保护立法来实现。公民信息权属于隐私权的法理依据主要是从权利主体、权利内容上来看,二者有诸多相通之处。

但是,不同意见认为两者在权利客体上的差异也是客观存在的。严格地说,个人信息既包括与公共利益无关的部分,当事人不愿他人干涉或他人不便干涉的信息即隐私,也包括与个人相关的不属于隐私范畴的信息,例如姓名、电话号码、快递单号等。由此看来,隐私权名义下的信息显然不能涵盖个人信息所包含的全部信息。^①

第二,个人信息权属于一般人格权性质。这一立场为现阶段学术界大部分学者所坚持。其中又有所分歧和不同侧重,包括两种代表性观点。一种观点侧重于强调个人信息权的人格权属性,认为个人信息所体现的是公民的人格利益,个人信息的搜集、处理与利用,直接关系到个人信息主体的人格尊严。^②另一种观点在承认个人信息权的人格权属性的同时,更加强调其财产权属性,认为只要个人信息具有维护主体的财产利益之功能,我们就应该承认主体对其享有财产权。^③

这类主张对个人信息权的法律属性进行了客观分析,承认其双重法律属性。一般人格权在民法理论上,是指自然人和法人享有的,包括人格独立、人格自由、人格尊严等全部内容的一般人格利益,并由此产生和规定具体人格权的基本权利。一般人格权不包括隐私权等具体人格权,是一种总括性的人格权利,凡是具体人格权不能覆盖、而又与人格相关的权利,均划归一般人格权的范畴。但一般人格权过于抽象,指向不明,在司法实践中很难达到保护个人信息权的预期效果。并且一般人格权涵义与范围的解读有赖于法官的自由心证能力,受人类智识局限性的限制,法官的自由裁量不足以对侵犯公民信息权的行为提供有效地司法救济。^④而公民信息权的财产权属性在逻辑上不能自洽。因为信息本身并不是财产,它只是获得财产利益的媒介,占有或使用信息只表明存在着未来籍此获得利益的可能,并不代表已经实际获得的利益。

第三,个人信息权应当作为一项宪法基本权利。这一观点的论证逻辑是,个人信息权与人格尊严、个人自由,以及社会民主等宪法价值密切相关。^⑤现行宪法中的“人格权条款”能够为个人信息权提供宪法的解释依据和空间。^⑥大多数国家或地区已将个人信息权视为一项基本权利,正式制定个人信息保护法的国家或地区已达109个,已经超过没有制定个人信息保护法的国家和地区。^⑦这些分析主要针对的情形是,在目前的隐私权保护模式下,因为传统意义上的隐私不能涵盖信息的全部范围,使得公民信息权获得的保护并不充分。现实生活中屡屡发生的针对公民信息权的侵权行为,甚至犯罪现象,都表明仅仅依靠民法

① 参见王娟:《隐私权基本问题初探》,《法学家》1995年第5期。

② 参见齐爱民:《个人信息保护法研究》,《河北法学》2008年第4期。

③ 参见刘德良:《个人信息的财产权保护》,《法学研究》2007年第3期。

④ 参见马俊驹:《个人资料保护与一般人格权(代序)》,载齐爱民主编:《个人资料保护法原理及其跨国流通法律问题研究》,武汉大学出版社2004年版,第1页。

⑤ 参见屠振宇:《宪法隐私权研究》,法律出版社2008年版,第176—187页。

⑥ 参见姚岳绒:《宪法视野中的个人信息保护问题》,法律出版社2012年版,第117—148页。

⑦ 参见孙平:《系统构筑个人信息保护立法的基本权利模式》,《法学》2016年第4期。

上的隐私权,不足以构筑对公民信息权的有效保护。

公民信息权究竟应当属于宪法基本权利?还是法律权利?理论上的分歧与争执,恰恰是基于现实生活的复杂性,特别是伴随着知识经济模式涌现出来的庞杂信息,以及夹杂于其中让人眼花缭乱的利益纠葛。根据法理学原理,宪法与法律的社会功能主要在于“定纷止争”,当一个新事物出现并因此引发新型社会关系与利益关系时,宪法与法律在消减“权利相互性”(科斯定理之一)、进行有效权利配置方面的价值就此突显出来。尽管宪法与法律在强调保护权利的目标上是完全一致的,但二者的法律效力层级、侧重点、保护的途径与方式等都有不同。

笔者认为,公民信息权应当归属于宪法基本权利范畴,而且作为一项独立的基本权利而存在,能够使公民信息权得到更为充分的保护,理由如下:

第一,与隐私权、一般人格权相比,公民信息权有更为宽泛的外延来容纳无限扩展的信息。知识经济背景下,经由实然到应然的发展过程,信息的范围已经远远超过传统意义上的隐私与信息,发布信息的中介已突破传统纸质媒介的局限,一直蔓延到虚拟世界。从目前所披露的、大量针对公民个人信息的侵权违法犯罪行为难以得到有效遏制的案件表明,如果将公民信息权作为一项法律权利——隐私权或者一般人格权,并采用传统的手段加以保护是不够的。

进一步分析来看,广义上公民信息权的客体——信息的范畴可做“可公开信息”与“不可公开信息”的区分,分别对应于“公共性”信息与“隐私性”信息的内涵。可公开信息因其“公共性”,对应于公共信息概念,它由不特定多数人的个人信息汇集而成为公共信息,表达特定领域的一种现实状态或趋势,即当下所谓的“大数据”。公共信息以其“公共性”完全覆盖了“隐私性”,不会暴露信息的个体指向,因此不构成对个人隐私的公开披露或者面临泄露的威胁。而且可公开信息只有作为大数据公示于众才具有社会意义,如出生率、女性作为整体的社会参与比例、离婚率、自有住房比例、智能手机的市场份额、心理障碍者的比率,以及人口普查等诸多大数据概念下的诸多信息等等。这类公共信息通常都由政府或者特定社会组织通过特定程序或方法获取、保存并运用,作为制定法律、政策或社会决策的重要依据。与之相对应,政府或特定社会组织因此要承担相应法律风险与法律责任。公民信息权的意义就在于这部分信息的采集具有正当性、管理与使用的合法性、公民对其拥有知情权、使用权与获益权等,并避免因其泄露而给公民个人带来的人身或财产损害。

不可公开信息则以其“隐私性”直接与个人人身秘密相关联,如公民身份、电话号码、家庭住址等信息,一旦泄露危害巨大。除了公民个人可能要受到源源不断的垃圾信息、骚扰电话干扰外,这些信息极易被电信、网络诈骗、绑架、敲诈勒索、暴力追债等“下游犯罪”所利用,使公民个人招致财产损失甚至人身伤害。不可公开性等同于隐私性,属于隐私权范畴,与宪法上的人格权相链接,但又不完全重叠,受部门法的直接调整与保护。当下各方的讨论实际上主要针对的是这种情形。

第二,公民信息权有助于个体实现经济自由与财务自由,其宪法价值显著。“公共性信息”也是公民作为个人参与国家和社会生活,并据此获得经济与社会效益的重要基础。知识经济的主要特质就是信息化、数字化(通常所说之大数据),信息(包括数据信息)往

往是个人做出各种决策所必须依赖的。掌握公共性信息的政府或特定社会组织,基于国家与社会发展或者公共利益的需要而搜集、处理并管理这些信息,任何个人或组织都可以使用这些信息,因个人信息的集合应用,人们都可以从中获益。知识经济模式中的公共信息能够带来多重经济与社会效益,其一是开放国家与社会发展状况资讯,在增强政府决策信息透明度的同时,还可以提高政府决策的有效性。其二是帮助人们参与有效市场竞争、提高选择与决策准确度、降低社会活动风险,从而享有信息化带来的实际利益。对于个体而言,准确掌握信息就意味着拥有先机和商机。从这个角度解读,知识经济实质上就是“共享经济”,是人们共享公共信息的发展模式,同时印证了经济自由的新境界。相形之下,任何单独个人信息的公开不足以产生这样的利益规模和社会效用。

第三,公民信息权是一个复合概念,涉及政治权利、经济自由与社会权利等诸多属性,并非仅仅基于它的人格权属性。如果一味强调公民信息权的隐私权、一般人格权属性,则会失去讨论的意义。目前对于公民信息权保护不力的现实,足以证明以往这种立场的狭隘,需要宪法的宽容视野来予以矫正。

公民信息权作为宪法基本权利,是基于公民的主权者地位所享有的知情权、^①监督权,作为“理性经济人”所享有的经济自由等权利,以及作为自然人个体所享有的生存权、发展权等,推导出来的新型基本权利。因此,公共信息可以分别对应于相关宪法权利,包括政治信息、经济信息与社会信息等。

公民信息权具有双重含义:公民享有公共信息获得权与个人信息受保护权。作为公民有权要求政府公开个人信息的搜集、使用与管理的整个过程是否基于正当性,是否严格按照法定程序进行,公民有要求政府公开公共信息的权利。与之相对应,国家或政府承担信息公开义务,特定组织或单位承担公民个人信息在这个过程中被泄露所导致损失的责任。公民信息权是对以往行政法领域中政府信息公开范围的超越,公共信息不仅包括政府的政务信息、经济信息与社会信息等,还包括个人信息。即作为一个具备一般常识的个体,在参与社会实践之前,应当知道或者能够知道的全部公共信息。公民信息权下公共信息获得权的出现必然会促进公民知情权与监督权更为充分的实现,因为监督权的有效行使以充分知情为前提,没有知情权做前置则监督权就无从谈及。如前所述,公共信息的充分披露与否、或者个体掌握公共信息的多寡,直接影响到个体的决策水平、参与市场竞争的深度,以及从事经济活动、实现经济自由、获取经济效益的规模,乃至达成自我实现需要的人生最高境界。

公民信息权属于宪法基本权利,则在位阶上高于法律权利,当公民信息权与其他法律权利发生冲突的时候,公民信息权优先受到保护。总而言之,公民信息权具有多重现实意义与宪法价值,它可以帮助个体从更多的来源获得并接受信息,拓宽知识和视野,发展与完善人格,实现自身价值,进而对个体的社会地位产生实质影响。知识经济模式下,公民信息权俨然已经成为人类的根本性需求,对其进行宪法保护理所应当。

^①“知情权”这一概念在中外公法与宪法学理论中早有提及,它是公民寻求获取信息的权利,与个人信息权紧密相关。

四、公民信息权的宪法保护

2012年第十一届全国人民代表大会常务委员第三十次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的决定》,(以下简称《决定》),其所保护的“网络信息”指能够识别公民个人身份和涉及公民个人隐私的电子数据。这是中国第一部专门用于保护公民个人信息的规范性文件。该《决定》进一步明确,任何网络服务提供者,技术支持者以及其他主体均不得非法窃取或者非法泄露公民的个人信息,并且有义务对公民个人信息加以保护。这些具体的规定从保护公民个人电子信息的角度出发,与其他相关法律法规以及行业规定,共同构建了当下中国对公民信息的法律保护规范体系。

公民信息权的宪法与法律保护,无论从立法体系上审视,还是从具体条款上考察,尚不完善。因此,需要积极回应知识经济模式提出的具体要求,进行审慎设计,思路如下:

第一,将公民信息权作为宪法基本权利,纳入基本权利体系。宪法是国家的根本大法,是制定部门法的依据。通过立法对公民信息权进行有效保护,首先应当解决其在宪法基本权利体系中的定位问题,所谓名正言顺之意。如前所论及,只有将公民信息权确定成为一项宪法基本权利,才能避免目前的混乱与无序。以公民信息权涵盖原有的“知情权”、“一般人格权”与“隐私权”,形成新的宪法基本权利。公民信息权中的公共信息获得权=知情权,与监督权密切衔接,受公法直接规制;个人信息受保护权=隐私权或一般人格权,由部门法调整与规范。

考虑到宪法基本权利的母体性特征,作为“一束权利”应具有足够的内涵空间,以容纳可以衍生出的各项具体法律权利。或者进行反推论证亦然,当所关涉的具体法律权利不能涵盖和有效调整一种新型社会关系与利益关系时,比较好的办法就是求助于宪法基本权利,借助于母体性权利的概括性,将其纳入法律规制的有效范围,达到避免法律真空、切实保护公民权益的目的。

这也是笔者将当下流行使用的个人信息权,表述为“公民信息权”的用意所在,以突出公民信息权的宪法价值。在公民信息权的权利主体方面,肯定“自然人”主体资格,但强调公民身份。权利客体则对应于一切可以公开的涉及国家与社会的政治信息、经济信息与社会信息等公共信息,以及不可公开的个人信息。^①在权利内容方面,应该包括信息获得权(以及与之相关的信息监督权、信息使用权、信息收益权等)、个人信息受保护权(隐私权、一般人格权等)等。此外,需要设计与完善的则是与公民信息权密切相关的具体程序性规范,即严格法定的获取信息与保护信息的方法与手段。

第二,制定《公民信息权保护法》专门性法律,严格保护公民信息权。为了更好地保护公民信息权,并使保护公民信息权的宪法原则与规范得到有效实施,中国应加紧制定专门的《公民信息权保护法》,实现专门、具体和严格的保护。事实上,《个人信息保护法》的专家建议稿早在2003年就开始起草,2005年初已经完成。2005年国务院有关部门启动了

^①法人信息权因不具有人格权属性,不纳入公民信息权的规制范围。与其信息相关的经济利益通常是由民商法与经济法来进行调整与规制。

《个人信息保护法》的相关立法程序,并交由国务院信息管理办公室正式起草,但时至今日仍未颁行实施。这一状况说明,知识经济背景下,公民信息权的定位需要从宪法与法理上谨慎斟酌与推敲,另一方面公民信息权与其他宪法基本权利、相关法律权利之间的关系,需要进一步明晰。总之,专门立法保护值得期待。

第三,公民信息权的宪法救济。针对公民信息权的侵权行为可以概括为以下几类,应当公开而未公开信息,妨碍个人获取信息的;虚假信息披露的;泄露公民个人信息使个体遭受精神困扰或财产损失的。责任主体包括代表国家的政府及其职能部门,特定社会组织,发布信息的网络平台,传播虚假信息的个人等,既包括追究特殊主体不当行使公共权力的责任,也包括一般主体利用信息谋取私利、或者恶意传播的法律责任。

在宪法救济手段上强调保护公民信息权的即时性、公开性。知识经济的主要特征就是网络信息高度发达,信息的传导与扩散范围与速度可以在短时间内成几何倍数扩大。所以对公民信息权的侵权救济必须强调即时性,以便将社会损害与个人损害降至最低。当年“非典”公共卫生安全事件,足以说明即时公开公共信息的重要性。^①在知识经济时代公民个人信息往往以公共信息面目呈现出来,在国家与社会提供相应便利的同时,也存在着公民个人信息被泄露的风险,而且一旦通过网络平台散布,影响范围极广。所以在追究公民个人信息保管人的同时,不仅要保留适用传统法律责任的承担方式,如赔礼道歉、损害赔偿等,还要借助网络平台来进行。在赔偿数额上,应考虑公共信息本身的重要性,其所涉及的经济效益与社会效益,公民个人人身与财产利益的损失,参照侵权人实际获得的利益,以及公民信息权受侵害的程度等诸多因素,来确定具体的赔偿数额。总之,侵犯公民宪法基本权利所应承担的法律责任,应当与一般侵权行为有所区别,否则宪法基本权利的配置就失去了它的真正意义。

(责任编辑:汤仙月)

^① 2003年的“非典”公共卫生安全事件,其影响范围之广超出人们的想象。由于未能及时公布相关信息,导致“非典”在全国大部分区域的流行,损失惨重。