

DOI:10.16104/j.issn.1673-1883.2024.01.011

大数据时代网约车消费者个人信息 保护模式研究

刘文慧, 绳祎凡, 宋远军

摘要: 现有网约车消费者个人信息保护的治理模式面临碎片化困境, 治理规范分散化且各有差异, 多种治理思路和治理手段各自为政, 无法形成治理合力, “市场失灵”和“政府失灵”同时出现。整体性治理是应对和解决治理碎片化的有效途径, 坚持问题导向和消费者需求导向, 完善治理中的协调机制、整合机制、信任机制, 统一治理规则, 整合政府治理职能, 促进治理主体协同, 创新治理技术手段, 打造全方位、全流程保护网约车消费者个人信息的治理网络。

关键词: 网约车; 消费者个人信息; 个人信息保护; 整体性治理

中图分类号: D923.8 **文献标志码:** A **文章编号:** 1673-1883(2024)01-0085-10

收稿日期: 2023-11-13

作者简介: 刘文慧 (1989—), 女, 四川九寨沟人, 成都大学法学院讲师, 博士, 研究方向: 法社会学, E-mail: liuwenhui314@126.com; 绳祎凡 (2001—), 男, 河北秦皇岛人, 成都大学法学院本科生, 研究方向: 法社会学, 科技法学; 宋远军 (1988—), 男, 四川遂宁人, 成都产业功能区投资运营集团有限公司法务合规部职工, 博士, 研究方向: 司法制度。

一、导言

数字时代个人信息流通会带来巨大的经济效益, 个人信息的公共属性越来越鲜明, 不仅附着了个人利益, 还承载着其他公共利益, 信息的广泛利用是不可逆转的时代潮流, 科技进步增强了信息泄露的风险, 加强个人信息保护成为信息利用的题中之义^[1]。网约车顺应了中国经济发展趋势, 作为市场交通的有益补充方式, 缓解了出行供需矛盾, 带来了巨大的经济和社会价值^[2]。根据《中国共享经济发展报告(2023)》显示, 2022年网约车用户普及率为38.54%, 网约车客运量占出租车总客运量的比重约为40.5%^[3]。然而, 在网约车行业快速发展的同时, 消费者个人信息却尚未得到应有的保护。根据网信中国的通报, 2021年7月4日, 因滴滴出行App存在严重违规收集使用个人信息问题, 国家互联网信息办公室根据《中华人民共和国网络安全法》(以下简称《网络安全法》)相关规定通知应用商店下架滴滴出行

App; 2021年7月5日,网络安全审查办公室对“运满满”“货车帮”实施网络安全审查;2021年7月9日,因滴滴企业版等25款App存在严重违法违规收集使用个人信息问题,国家互联网信息办公室根据《网络安全法》相关规定通知应用商店下架该25款App;2021年7月16日,国家网信办、公安部、国家安全部等多家部门联合进驻滴滴出行科技有限公司,开展网络安全审查。2022年7月21日,国家互联网信息办公室依据《网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》(以下简称《数据安全法》)《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》)《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)等法律法规,对滴滴全球股份有限公司处人民币80.26亿元罚款,对滴滴全球股份有限公司董事长兼CEO程维、总裁柳青各处人民币100万元罚款^[4]。这一系列事件表明,网约车消费者个人信息安全面临着极大风险,这些风险不仅损害消费者合法权益,而且给网约车行业可持续发展和社会公共安全、国家安全带来严重威胁。加强网约车消费者个人信息保护治理已经迫在眉睫。

二、大数据时代网约车平台侵犯消费者个人信息权益的类型及危害

根据2021年8月20日全国人大常委会审议通过的《个人信息保护法》,个人信息是以电子或者其他方式记录的与已识别或者可识别的自然人有关的各类信息(但不包括匿名化处理后的信息)。个人信息权益保护制度只能适用于具有持续性信息不平等的关系之间,个人信息权益只能针对商业性或专业性收集个人信息的主体^[5]。本文讨论的网约车消费者个人信息保护主要在网约车平台与消费者的二维关系中展开。在目前的商业实践中,网约车平台侵害消费者个人信息权益,主要有如下几种类型:

(一) 网约车平台基于在交易中的强势地位,违法违规收集消费者个人信息

一是违背授权同意原则,未经消费者同意即收集其个人信息。授权同意是世界各国个人信息保护立法所普遍确立的原则,《个人信息保护法》第13条即对授权同意原则进行了规定。网约车平台违背授权同意原则收集消费者个人信息的情况时有发生。比如,在征求消费者同意时默认为“同意”,未经消费者同意在App版本更新时将用户设置的个人信息收集权限恢复到默认状态,未向消费者提供撤回同意的方式和途径。此外,根据网约车平台的设计,消费者在注册时必须勾选“阅读并同意”,但这些条款设计非常复杂,不少消费者或许根本看不懂;同时,如果不勾选“阅读并同意”,消费者可能根本无法完成账户注册。因此,这只是在形式上增加了个人同意的签名,对消费者个人信息的保护并不会产生实际意义^[6]。

二是违背最小必要原则,收集与消费者使用网约车无关的个人信息。根据《个人信息保护法》第6条以及《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第26条第2款之规定,收集消费者个人信息,应当限于实现处理目的的最小范围,不得超越提供网约车业务所必需的范围。在实际交易中,消费者向网约车平台提供手机号即可完成平台注册并足以保障正常使用网约车,但部分网约车平台广泛向消费者收集与使用网约车无关的姓名、身份证号、性别、年龄、职业、工作单位等信息,违背了最小必要原则。

(二) 网约车平台利用自身信息和技术优势,对消费者实施“算法暴政”

在当前商业场景中,一些企业利用其所收集、掌握的消费者个人信息,对消费者进行画像,对不同消费者实施不同的定价策略。近年来,大数据“杀熟”引起了全社会的关注和声讨。其实,除了对老客户实施歧视性定价以外,消费者的经济实力、消费偏好以及年龄、职业等特征也成为企业实施“算法暴政”的判定标准。在媒体曝光的企业利用算法实施歧视性定价的案例中,我们也经常看到网约车平台的

身影,比如,媒体曾经就报道过,在相同条件下,“苹果手机打车比安卓手机贵”“手机越贵越容易被更贵车型接单”;而仅在2015年,所谓的“动态定价算法”即为网约车平台优步创造了68亿美元的利润^[7]。

(三) 网约车平台违法违规对外共享或交易消费者个人信息

根据《个人信息保护法》第23条之规定,网约车平台要向其他组织或个人共享或交易其所掌握的消费者个人信息,必须履行明确告知义务并取得消费者单独同意。而在实际商业活动中,网约车平台违法违规共享或交易消费者个人信息的问题并未得到彻底遏制。消费者所使用的网约车App一般包含快车、专车、出租车、共享单车等第三方插件模块,美团等打车平台甚至还导入了“曹操出行”“神马出行”“阳光出行”等其他平台的网约车服务,同时,网约车App内一般还搭载有地图和导航软件。在消费者使用网约车App时,网约车平台会自动将消费者个人信息共享给上述第三方,这意味着第三方获取消费者个人信息并未获得消费者单独授权同意。

(四) 网约车平台违法违规向境外提供消费者个人信息

世界各国对跨境数据流动的基本态度就是要实施一定的限制,防止个人数据的随意输出和滥用^[8]。根据《网络安全法》以及《个人信息保护法》等相关立法规定,网约车平台所收集个人信息应当存储在我国境内;确需向境外提供的,应当通过国家网信部门组织的安全评估或经过国家主管机关批准;同时,还应向消费者明确告知境外个人信息接收方的相关情况,信息处理的目的、方式、种类以及个人向境外接收方行使相关权利的方式等事项,并取得消费者单独同意。但是,资本的国际化增加了网约车平台擅自向境外提供消费者个人信息的风险:自2012年开始,美国证监会即要求会计师事务所必须向其提交赴美上市的中国公司的审计底稿,而审计底稿中必然就包括用户数据。在这样的背景下,网约车平台公司会不会为了赴美上市而在未经消费者同意也未经相关国家机关审查的情况下向美国证监会提供其所掌握的消费者个人信息,是一个令人担忧的问题。

(五) 网约车平台因未尽安全保护义务,导致消费者个人信息泄露

《网络安全法》以及《个人信息保护法》等均明确规定了对个人信息处理者应当如何尽到对个人信息的保护义务。而近年来国内外不断发生的用户信息泄密事件足以引起我们对网约车消费者个人信息安全的担忧。为了降低消费者个人信息泄露风险,信息处理者对消费者个人信息进行匿名化、去标识化处理,是一个重要的途径。但是在当前,各大网约车平台尚未向社会公布其是否对收集的消费者个人信息(特别是敏感个人信息)进行匿名化和去标识化处理,网约车平台加工、存储消费者个人信息的过程仍然是外界难以了解其真实内幕的“黑箱”。如果消费者个人信息未进行匿名化和去标识化处理,这本身就是一个巨大的安全风险。网约车消费者个人信息权益遭受侵害,不仅会对消费者的其他合法权益造成伤害,而且最终会给网约车行业的正常发展带来严重负面影响,甚至危及社会公共安全和国家安全:

第一,侵害消费者其他合法权益。首先,网约车平台过度收集以及违法违规使用、存储、交易、提供消费者的个人信息,让消费者的姓名、职业、家庭住址、工作单位、行程等隐私随时处于被网约车平台乃至其他第三方窥视之下,消费者的隐私权受到了严重侵害。其次,网约车平台的“算法暴政”让消费者遭遇价格歧视,导致消费者在交易过程中的知情权、公平交易权受到伤害。再次,一些敏感个人信息的暴露,还可能危及消费者的人身安全。网约车平台违规收集、存储的关于消费者家庭住址、工作单位、实时位置等敏感个人信息,一旦被网约车平台提供或泄露可能导致消费者的人身安全问题。

第二,影响网约车行业的健康发展。首先,“算法暴政”下的算法价格歧视损害了消费者利益和社会公共利益,符合我国《中华人民共和国反垄断法》(以下简称《反垄断法》)第17条第6款“对条件相同的交易相对人在交易价格等交易条件实行差别待遇”规定的行为特征,是一种典型的行业垄断行为。网约车平台的这种垄断行为违背了价格平等原则,抑制了网约车市场的公平竞争,造成消费者损害和第一线损害^[9]。其次,算法价格歧视影响网约车平台的声誉乃至整个行业的长远发展。研究表明,以大数据“杀熟”为典型代表的算法价格歧视,对顾客信任、感知价值和顾客忠诚度有显著的负向影响,会直接导致老顾客的大量流失,造成负面口碑影响^[10]。若大面积失去消费者信任,网约车行业的发展将难以为继。

第三,危害公共安全甚至国家安全。如果网约车平台违法违规收集、加工、存储、提供消费者个人信息,一旦发生数据泄露,将可能给诸如地下个人信息买卖、电信和网络诈骗、人身伤害等违法犯罪行为提供便利,危及公共安全。此外,向境外违法违规提供海量国民个人信息特别是一些特殊群体的个人信息,可能还会直接危及国家安全。比如,2015年7月,“滴滴出行”通过对国家部委出租车、快车、专车使用数据进行分析,精准勾勒出外交部、公安部、国防部、国土资源部、中央纪委监察部等国家部委工作人员在该年7月13日、14日两天的加班情况,还根据网约车使用数据推断出相关部委工作人员距离单位远近、出行使用交通工具偏好等信息,甚至结合其他信息推断出相关部门当时正在开展的重点工作^[11]。“滴滴出行”是否掌握更为全面、细致、深层的相关信息,能否根据其掌握的信息获知或者推断出相关国家部委工作人员的姓名、家庭住址、行程、实时位置、正在参与的具体工作、短期及长期工作计划等其他更为敏感的情报,我们不得而知,但是,上述公开报道表明,网约车平台所掌握的消费者个人信息的广度、深度和精度以及数据收集、分析能力可能远超我们普通人的想象。而2021年7月的“滴滴出行”App下架并被多个国家部门联合进行网络安全审查事件,进一步加剧了社会公众关于网约车平台的个人信息处理行为是否会危及国家安全的担忧。

三、网约车消费者个人信息保护治理的现有模式及治理困境

《个人信息保护法》是我国第一部旨在保护个人信息的专门法律,对保护包括网约车消费者在内的公民个人信息有着巨大的意义。然而,法制的完善只是有效保护个人信息的必要条件而远非充分条件。在《个人信息保护法》出台之前,《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)、《网络安全法》《中华人民共和国电子商务法》(以下简称《电子商务法》)以及其他相关法律、行政法规、部门规章等已经在不同层级、从不同侧面对消费者个人信息的保护进行了规定,但网约车平台侵害消费者个人信息权益的事件却依旧禁而未绝。因此,网约车平台消费者个人信息的保护绝不是一个简单的、通过立法即可解决的问题,而是一个系统性的治理命题。在当前,网约车消费者个人信息保护呈现出碎片化的特征,治理资源和治理力量未得到有效整合,治理效果差强人意。

(一) 现有治理模式下保护网约车消费者个人信息的三条进路

根据治理主体的不同,将现有模式下保护网约车消费者个人信息的治理思路总结为如下三种类型:

1. 网约车行业自治型

学术界认为,行业组织应当成为个人信息和隐私数据保护的重要机构;并建议设立专门的数据保护认证机构,监督信息处理者对个人信息和隐私数据的保护^[12]。我国相关立法也有类似规定,比如《网络预

《出租汽车经营服务管理暂行办法》第33条规定,出租汽车行业协会组织应当加强网约车行业的自律;《个人信息保护法》第58条规定,提供重要互联网平台服务、用户数量巨大、业务类型复杂的个人信息处理者应当成立主要由外部成员组成的独立机构对个人信息保护情况进行监督。但是当前行业自治的治理效能是相当有限的,其原因在于:第一,网约车行业组织的发展还相当滞后。除了全国层面成立的中国城市公共交通协会网约车分会之外,各省市也仅有广东、山西、成都、昆明、福州等地成立了类似的行业组织,大多数省市尚未成立专门网约车行业组织。第二,网约车行业的头部效应明显,行业自治难以取得实效。根据披露的信息,滴滴公司从2015年6月到2022年7月共存在16项违法事实,包括违法收集、过度收集、擅自分析、未对个人信息采取加密措施等违法违规行为,持续性的违法处理包括人脸识别信息、精准位置信息、身份证号等敏感个人信息在内的个人信息多达647.09亿条^[13]。而一家独大的“滴滴出行”,从侧面印证了行业自治面临的艰难局面。

2. 网约车消费者私法权利救济型

当个人信息权益遭受网约车平台侵害时,消费者可以按照《民法典》或《中华人民共和国消费者权益保护法》(以下简称《消费者权益保护法》)的相关规定,要求网约车平台承担侵权责任或违约责任,比如停止侵害、消除影响、赔礼道歉、赔偿损失。如何以侵权法^[14]或消费者权益保护法^[15]来保护消费者个人信息及个人隐私,也是不少学者所关注和研究的重要课题。网约车平台违法违规处理消费者个人信息的行为,直接侵害的是消费者的相关合法权益,消费者有权根据现有法律的规定维护自身合法权益;同时,消费者作为网约车平台的使用者和网约车经济的参与者,其也应当是参与行业治理的重要主体;然而,当前消费者单打独斗的维权模式不能真正激发消费者的维权热情,也无力从整体上改变网约车平台时常侵害消费者个人信息权益的局面。其根本原因就在于消费者维权成本过高、维权收益过低、维权能力不足。以网约车平台过度收集消费者个人信息为例,由于技术能力的限制,作为个体的消费者很难全面收集相关证据,而投诉、调解、诉讼等程序将耗费大量时间、精力甚至经济成本,但从最终结果上看,即便消费者达到了预期的维权目的,其所能得到的结果也仅仅是网约车平台停止侵权行为、赔礼道歉或者支付少量的经济赔偿。所以在实际的交易活动中,消费者即便怀疑甚至发现网约车平台侵害其个人信息权益,真正付诸维权行动的实在是少之又少。

3. 政府监管型

国家在宪法上负有保护公民个人信息的义务,不仅应履行尊重私人生活、避免干预个人安宁的消极义务,而且还应通过积极保护,支援个人对抗个人信息处理中尊严减损的风险^[16]。世界各国普遍将个人信息权界定为公法权利,通过设立专门、独立、权威的个人信息保护执法机构来提供有效保护;而对于公法权利,国家有义务建立有效的事前事中政府监管和行政执法制度,有效预防损害发生,保护公民权利^[17]。由于行业自治以及消费者司法维权所存在的天然缺陷,在保护网约车消费者个人信息权益方面,政府更应当承担主导责任、发挥核心作用。近年来,不论是相关法律法规、行政管理规范的密集出台,还是相关国家部委对“滴滴出行”等网约车平台重拳进行整治,都说明政府监管的力度正在不断加强,监管效果也正在不断彰显。但从目前来看,政府监管仍然存在不足,其主要表现有二:一是过于依赖事后惩治,事前防范和事中监管力度不够。比如,“滴滴出行”(前身为“滴滴打车”)在2012年就投入市场,其违法违规处理消费者个人信息并非一朝一夕之事,这说明主管机关在风险防范和日常监管上仍然存在

缺漏。二是存在多头管理和运动式执法。对网约车平台处理消费者个人信息的监管,涉及网信、市场监管、交通运输、公安等多个部门,而监管职能的分散可能导致相关职能部门在履职时的顾虑甚至推诿。在遇到突发事件或者社会公众反应强烈时,相关部门又会开展一些专项联合整治行动。多头管理和运动式执法会让监管经常处于一种不稳定状态之下,影响了执法尺度的统一性和执法监管的持续性。

(二) 碎片化治理模式的局限性

我国网约车消费者个人信息保护的现有治理模式呈现出碎片化的特点,上述三种治理思路和手段各自为政,未能形成治理合力,同时出现“市场失灵”和“政府失灵”。碎片化的治理模式存在以下局限:

1. 治理规范分散化且各有差异

在当前,保护网约车消费者个人信息的相关法律法规、部门规章、行业规范等分别由不同的机关、部门牵头制定,且在一些具体规定上存在差异。比如,《民法典》《网络安全法》《个人信息保护法》等相关法律对个人信息、个人信息处理等概念的具体规定并不一致,网约车平台对消费者个人信息进行处理的要求和义务、消费者在此过程中享有的权利也各有差异。与其他行业的平台和商家相比,网约车平台侵害消费者个人信息权益的行为及其危害在很多方面具有极强的特殊性,但是,当前并无专门治理规范对网约车平台消费者个人信息保护进行规定。由于缺乏完整、统一的治理规范,相关政府部门、行业组织、消费者等在参与治理过程中会无所适从,这对政府部门监管、行业自治和消费者维权都是不利的。

2. 治理主体多元化且协同不足

正如前文所述,政府应当在网约车消费者个人信息保护治理过程中发挥主导作用,但从目前来看,政府尚未有效协调各方主体有序参与治理,导致治理行动的协同性不够。从政府内部看,在纵向层面,治理工作既涉及中央政府,也涉及地方政府;从横向层面看,网信、交通、市场监管、公安等部门在治理过程中均承担了相应职责。而在实际治理过程中,中央和地方政府之间以及各级政府部门之间尚未建立有效的协同联动机制,“条块分割”问题突出,政策制定、执法监管的步调和尺度尚未统一,过度监管和监管不到位的现象同时存在。从政府与其他治理主体的关系看,多方相互支持、同向发力的机制尚不健全,行业组织、企业、消费者等社会主体参与治理的激励不够、动力不足。

3. 治理信息收集不充分且未能及时流通、共享

信息是治理的基础。作为外部治理的主要主体,政府和消费者由于协同不足,尚未建立治理信息的共享机制,均面临“信息孤岛”的困境。对于消费者而言,对网约车平台会使用哪些手段违法违规处理其个人信息,一般并不了解;同时,消费者对相关法律法规、政策文件的了解也往往比较欠缺。但是,作为网约车平台的直接使用者,消费者完全可能根据自身的使用体验,发现网约车平台的一些违法违规行为线索。政府具备信息技术能力较强、执法监管政策工具箱较丰富的优势,但其执法任务繁重、执法力量有限,不易及时发现网约车平台的违法违规线索。信息共享机制的欠缺,无法让政府和消费者充分发挥各自的信息收集优势,更无法让治理真正实现“公私并行”、多管齐下^[18]。

4. 治理监督制约机制不够完善

首先,政府、消费者和社会公众对网约车平台处理消费者个人信息的过程未形成有效监督。网约车平台未向社会公开其对消费者个人信息进行收集、存储、加工、使用、共享等的程序和方式,其对消费者个人信息的处理尚是一个外界无从知晓的“操作黑箱”。这就使得网约车平台对消费者个人信息的处理

行为游离于政府、消费者和社会公众的监督之外,其违法违规行为难以被及时发现和制止。其次,消费者和社会公众对政府部门的监管执法过程未形成有效监督。目前,政府部门执法公开平台建设还比较滞后,消费者和社会公众难以知晓其在执法过程中是否存在庸政懒政怠政和失职渎职行为,比如,是否及时处理消费者的投诉举报,是否及时制止和惩治已经被社会公众广泛知晓的网约车平台的违法违规行为。

四、网约车消费者个人信息保护整体性治理模式的构建

整体性治理是应对和解决治理碎片化的有效途径。因此,为有效保护网约车消费者个人信息权益,必须坚持问题导向和消费者需求导向,充分发挥政府的主导作用,完善相关制度机制,构建治理规范完备、协调协作有序、各方主体广泛参与的整体性治理模式。

(一) 整体性治理模式及其实现机制

整体性治理理论兴起于20世纪90年代的欧美,是对新公共管理改革造成的治理资源分散化、治理过程碎片化的反思和回应,已逐渐成为世界各国治理模式的新趋向^[19]。整体性治理理论的主要内涵是要实现合作的“跨界”,它主张在不消除专业化分工和组织边界的前提下,通过建立长期有效的制度化协作,在参与治理的各方主体之间(包括上下级政府之间、同级政府之间、公私部门或主体之间)建立多种联系协同,以达到发挥整体治理效能的作用^[20]。整体性治理以跨层级、跨部门、跨领域的治理信息和治理资源共享为基础,协调和整合多元的治理参与主体,最终实现多元治理主体“合作模式紧密、合作阶段深入和合作结构稳定”的理想状态^[21]。网约车消费者个人信息保护是一个系统性、持续性的动态治理过程,亟须引入整体性治理理论、建立整体性治理模式,整合各方治理主体和治理资源,有效提升治理效能。网约车消费者个人信息保护整体性治理模式是在不改变目前政府条块分工格局的前提下,以政府为主导,以保护消费者个人信息权益为目标,以治理规则统一、治理职能整合、治理主体协同、治理技术创新为路径,各方治理参与主体责任明晰、沟通有效、协同有序的治理模式。而要最终实现网约车消费者个人信息保护的整体性治理,必须建立完善并综合运用协调机制、整合机制、信任机制这三大实现机制:

协调机制。整体性治理下的协调是指在信息、认知和决策方面理解相互介入和参与的必要性;协调机制既要协调行动者之间的利益关系,也要协调行动者与整个合作网络的关系,其主要包括价值协同的协调机制、信息共享的协调机制以及诱导与动员的协调机制^[22]。整体性治理以官僚制为基础,强调政府在治理过程中的主导作用,因此,建立完善的治理协调机制是政府的重要义务。具体来说,政府要通过协调塑造与强化各治理主体的共同目标,增强治理网络结构的凝聚力;搭建信息共享系统实现治理信息的自由流动和即时共享,为统筹制定和执行治理决策创造信息基础;强化引导和动员,牵头选择合适的治理主体、调动充分的治理资源,共同应对和解决消费者个人信息保护领域的疑难问题。

整合机制。在整体性治理语境下,整合主要应当包括三个维度,即治理政策规则的统一化、政府内部治理职能的整合以及公私部门的协同。首先,治理政策规则的一致性是实现整体性治理的重要前提。如果规则散乱甚至彼此之间存在差异,就必然导致治理主体的认识差异,统一目标、统一行动的整体性治理就难以实现。其次,在政府内部,要实现治理层级和治理功能的整合。网约车消费者个人信息保护是典型的“跨界”公共议题,治理的推进必须依赖“整体政府”的强力主导。经过有效整合,中央和地方之间、政府内部各职能部门之间能够实现目标和行动的高度同步。最后,公私部门的协同既是整体性

治理的内在要求,也是提高治理效能的重要途径。消费者、行业组织、企业以及其他社会组织都具备自身独有的治理优势,政府要通过搭建制度性的信息共享平台、沟通对话平台、监督制约平台,调动其他主体参与治理的积极性,实现网约车消费者个人信息保护治理领域的公私合伙、公私互助。

信任机制。信任是凝聚力的基础,是达成合作的黏合剂。整体性治理内部的治理网络结构是一种多方治理主体相互依赖和协作的结构,而要实现多主体的目标一致、步调一致,建立有效的信任机制就是至关重要的。多主体之间信任的产生和延续,需要如下三个方面工作的支撑:一是信息的及时公开和共享。各方治理主体无保留、无差别地及时向合作者共享治理信息,才能以开诚布公的姿态赢得合作者的信任。二是需求的及时响应。亲密的合作伙伴关系的建立,需要各治理主体相互及时响应对方需求并提供力所能及的支持,特别是政府要及时回应消费者的维权诉求和社会公众的关切。三是疑惑的及时解答。在网约车消费者个人信息保护领域,政府、行业、企业要及时解答消费者和社会公众的疑虑;对消费者、社会公众和政府关切的关键性问题,企业必须全面尽到说明义务。

(二) 构建网约车消费者个人信息保护整体性治理模式的具体路径

从碎片化治理模式向整体性治理模式的转变,意味着网约车消费者个人信息保护治理逻辑的转型和重塑。构建整体性治理模式要以有效保护消费者个人信息为目标,统一治理规则,整合政府职能,强化公私部门协同,创新治理手段,不断提升网约车消费者个人信息保护治理体系和治理能力现代化水平。

1. 治理规则之统一:专门性的治理政策

《民法典》《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》《消费者权益保护法》《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》《信息安全技术个人信息安全规范》《App违法违规收集使用个人信息行为认定办法》《网络产品安全漏洞管理规定》等的相关规定,均构成保护网约车消费者个人信息的依据。但这些分散的治理规则体系,大部分都不是直接针对网约车消费者个人信息保护,而仅仅是从不同角度制定了一些个人信息保护的原则性规定,可操作性不强且相互之间存在矛盾冲突。为了实现治理规则的统一,行业主管部门应当牵头重点做好两个方面工作:第一,系统性梳理既有治理规则,对违背上位法以及明显不合理的部门规章、行业监管规范进行删除或修改,对由权力机关制定的彼此存在矛盾冲突的各类法律,及时进行梳理总结,向权力机关提出修改建议。第二,在广泛征求社会公众、行业组织、代表性企业意见的基础上,会同其他相关部门制定专门的网约车行业消费者个人信息保护规定,对网约车平台处理消费者个人信息的义务、程序、要求、责任进行明确,对消费者的权利以及维权机制进行规定,对相关部门的监管义务、程序、责任进行界定,增强统一性治理规则的合理性和可操作性。

2. 治理功能之整合:跨部门的职能协调

整合政府职能、建立“整体政府”是改变碎片化治理现状、实现网约车消费者个人信息保护整体性治理的关键。为了解决政出多门、执法不统一的问题,应当从纵向和横向两个层面整合政府职能。首先,从纵向开展政府职能整合,保证中央和地方各级政府在政策尺度和执法尺度上的相对统一。地方政府的政策制定和执法监管要严格对表中央,保证中央政令畅通;中央在制定重大政策、进行重大改革时应当听取和吸收地方政府的意见建议,充分吸纳地方智慧;构建完善的“上情下达”和“下情上达”的治理信息双向流通机制。其次,从横向开展各级政府职能部门之间的职能整合,构建“分工合理、协调有序、执行顺畅”的执法权力运行机制。明确交通运输、网信、公安、国家安全、市场监管等监管部门的职能

职责,分别赋予其相应的执法权力和责任,确保分工合理、权责统一;明确监管牵头部门,由交通运输主管部门承担日常监督管理和执法的第一责任;搭建信息沟通平台,及时互通各类治理信息、调整治理策略,防止缺管漏管、重叠监管;完善合作机制,打破部门利益,强化多部门的信任、协作与配合。

3. 治理主体之协同:多主体的共治参与

整体性治理反对传统官僚制的政府垄断,也反对新公共管理的完全分散,强调应当将公共部门和私人部门进行充分整合,建立公私合作伙伴关系^[23]。公私多主体的共治参与、力量整合与行动协同是网约车消费者个人信息保护整体性治理模式的重要特征。在多主体的协同共治格局中,首先需要政府切实发挥主导作用。政府在制定治理政策、促进信息沟通、提供支持服务、搭建协同平台等治理工作中,要既不越权也不越位,既能够掌控全局又不越俎代庖。其次,网约车行业也要加强自治。政府相关职能部门要对行业自治提出明确要求,搭建整体性自治框架并有针对性开展指导。行业组织和企业要加强合规审查,完善行业自治规范,纠正网约车平台在处理消费者个人信息环节中的违法违规行为。再次,要畅通消费者维权渠道。消费者维权行为本身具有外部性,应畅通消费者维权渠道,降低维权成本和维权难度,确保消费者便捷、高效、低成本维权。此外,还要吸纳、鼓励其他社会主体参与网约车消费者个人信息保护治理。消费者协会要发挥职能作用,为消费者提供咨询服务,为消费者发起诉讼维权活动提供帮助,向社会发布网约车平台的违法违规行为,让消费者协会成为保护消费者个人信息的重要主体。司法机关要探索和完善网约车消费者个人信息保护领域的公益诉讼制度,降低消费者维权成本,净化市场环境。支持社会公众、媒体参与治理,保障社会公众和媒体的知情权、监督权,建立企业违法违规行为举报奖励制度,激发社会公众的治理参与积极性。

4. 治理手段之创新:现代化的技术支撑

整体性治理在相当程度上取决于信息技术的发展^[24],因此,要充分运用现代信息技术,建立完善治理情报收集、治理信息共享、维权需求响应等机制。首先,要以“一站式”监管为目标,打造整体性的治理信息处置机制,在上下级政府之间以及政府各职能部门之间构建信息传递的统一标准,打破“信息孤岛”,提升政府内部协调合作的程度。其次,政府监管部门要充分利用信息技术对网约车平台进行动态监管。全国网约车监管信息交互平台自2018年3月投入运营至今,取得了较好的监管效果,但是,该平台的功能还不够完善,特别是对消费者个人信息保护的关注不够。在未来,应继续强化平台建设,丰富功能模块,实现对网约车平台处理消费者个人信息的全流程监管。最后,要建立畅通高效的维权需求响应机制。政府监管部门应当建立全天候、立体化的维权投诉渠道体系,让消费者可以通过监管部门的官方网站、新媒体平台等多种方式对网约车平台的违法违规行为进行投诉;监管部门应当及时将消费者投诉处置情况向投诉人和全社会公开。此外,可以探索在所有网约车App中强制性嵌入“一键举报”功能模块,举报信息直通政府主管部门,既能让消费者便捷、高效维权,又能对网约车平台形成威慑和约束、督促其合规处理消费者个人信息。

参考文献:

- [1] 李雷.论数字时代个人信息保护与利用平衡的展开路径[J].行政法学研究,2024(1):111-122.
- [2] 马竞遥.共享经济模式下网约车管理立法研究[J].山东社会科学,2018(9):148-153.

- [3] 牟伦松.网约车用户个人信息保护行政监管研究[D].重庆:西南大学,2023.
- [4] 国家互联网信息办公室对滴滴全球股份有限公司依法作出网络安全审查相关行政处罚的决定.http://www.cac.gov.cn/2022-07/21/c_1660021534306352.htm.
- [5] 丁晓东.个人信息权利的反思与重塑——论个人信息保护的适用前提与法益基础[J].中外法学,2020(2):339-356.
- [6] 徐丽枝.个人信息处理中同意原则适用的困境与破解思路[J].图书情报知识,2017(1):106-113.
- [7] 张凌寒.«电子商务法»中的算法责任及其完善[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2018(6):16-21.
- [8] 相丽玲,张佳彧.中外跨境数据流动的法律监管制度研究[J].情报理论与实践,2021(4):74-78+49.
- [9] 山茂峰,郑翔.算法价格歧视反垄断规制的逻辑与进路[J].价格理论与实践,2020(5):27-31+77.
- [10] 王雪婷,孙晓雅.大数据"杀熟"对顾客忠诚度的影响实证研究[J].电子商务,2019(7):17-19.
- [11] 新华网.大数据揭秘:高温天部委加班大比拼[EB/OL].(2015-07-18)[2023-05-20].http://www.xinhuanet.com/politics/2015-07/18/c_1115967447.htm.
- [12] 米铁男.中国电子商务领域隐私数据保护研究[J].学术交流,2013(7):38-41.
- [13] 牟伦松.网约车用户个人信息保护行政监管研究[D].重庆:西南大学,2023.
- [14] 徐明.大数据时代的隐私危机及其侵权法应对[J].中国法学,2017(1):130-149.
- [15] 唐慧俊.论消费者个人信息权的法律保护——兼评我国新修订«消费者权益保护法»之相关规定[J].消费经济,2013(6):72-76.
- [16] 王锡铨.个人信息国家保护义务及展开[J].中国法学,2021(1):145-166.
- [17] 周汉华.个人信息保护的法律定位[J].法商研究,2020(3):44-56.
- [18] 杨帆,刘业.个人信息保护的"公私并行"路径:我国法律实践及欧美启示[J].国际经济法学刊,2021(2):48-70.
- [19] 陈彪,贺芒.整体性治理的精准指向:突发公共卫生事件治理的一个解释框架[J].求实,2021(1):16-31+109-110.
- [20] 斯蒂芬·戈德史密斯,威廉·埃格斯.网络化治理:公共部门的新形态[M].孙迎春,译.北京:北京大学出版社,2008:序言.
- [21] 唐皇凤,吴瑞.新冠肺炎疫情的整体性治理:现实实验与优化路径[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2020(3):1-13+172.
- [22] 胡象明,唐波勇.整体性治理:公共管理的新范式[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2010(1):11-15.
- [23] 曾凡军,韦彬.整体性治理:服务型政府的治理逻辑[J].广东行政学院学报,2010(1):22-25.
- [24] 竺乾威.从新公共管理到整体性治理[J].中国行政管理,2008(10):52-58.

Research on the Mode of Personal Information Protection for App-Based Ride-Hailing Consumers in the Era of Big Data

LIU Wenhui, SHENG Yifan, SONG Yuanjun

Abstract: The current governance model of personal information protection for App-based ride-hailing service consumers faces a dilemma of fragmentation, with governance norms scattered and varied and multiple governance ideas and means operating independently, failing to form a governance synergy. "Market failure" and "government failure" occur simultaneously. Holistic governance is an effective approach to address and resolve the fragmented governance, which requires the adherence to problem-oriented and demand-oriented approaches. In holistic governance, we should improve coordination, integration, and trust mechanisms in governance, unifies governance rules and functions, promotes synergy among governance stakeholders, innovates governance technology means, and builds a comprehensive governance network to protect personal information of App-based ride-hailing service consumers.

Keywords: App-based ride-hailing service; consumer's personal information; personal information protection; holistic governance