

# 个人信息守门人的角色定位与制度机理

## ——基于《个人信息保护法》第 58 条的解释论

尹玉涵\*

---

**内容提要：**个人信息守门人条款难以真正落地实施，原因在于《个人信息保护法》第 58 条的规定相对抽象，致使个人信息守门人的角色定位在“准监管者”与“准垄断者”之间摇摆，进而难以洞悉其制度运行机理。在单纯的文义解释面临诸多难题的情况下，监管守门人理论和风险治理理论揭示了个人信息守门人为超大型平台设立准监管义务，并以合规作为主导方案的内在逻辑。从论理解释的视角切入，考察立法者原意与法律体系的安排，可以进一步确认个人信息守门人准监管者角色的唯一性。个人信息守门人条款的制度运行机理也得以围绕着准监管者界定标准及其对应义务内容、监督机制的确立构建起来。

**关键词：**个人信息守门人 准监管者 守门人理论 合规 自我监管

---

### 一、背景与问题

2021 年 11 月 1 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》）正式实施，至今已逾 3 年。《个人信息保护法》的引入整合了此前散落在不同法律法规与规范性文件之中的个人信息保护规则，为个人信息保护的执法和司法提供了统一指引。《个人信息保护法》的各项行为规范大都已在法律实施中发挥具体的制度价值，但第 58 条是例外之一。该条对超大型平台进行特殊规制，与《个人信息保护法》其他条文普遍适用的情况形成对照，被学界称为“个人信息守门人条款”。诸多研究亦尝试解释其具体内涵、构建制度运行机理，但对于主体界定标准、义务涵摄范围以及对应法律责任的分析，众说纷纭、不一而足。

\* 尹玉涵，上海交通大学凯原法学院博士研究生。

本文为国家社科基金重点项目“平台经济领域的反垄断与规制研究”（22AFX018）的阶段性成果。

弥合条款解释上的分歧是探寻制度运行机理的前提，而合理解释条款的核心要务在于明确个人信息守门人的角色定位。2021年10月，《互联网平台分类分级指南（征求意见稿）》《互联网平台落实主体责任指南（征求意见稿）》（以下分别简称《平台分类分级指南》《平台主体责任指南》），提出按照规模对互联网平台进行分级，并对超大型平台施加一系列主体责任。可以说，个人信息守门人义务是超大型平台主体责任在《个人信息保护法》中的具体体现。主体责任意味着个体应基于特定角色履行对应义务，反之也意味着对应义务的确立取决于个体扮演何种角色。然而，主体责任的概念不仅缺乏明确界定，也涵盖不同类别的行为规范，〔1〕这使得在特定规制语境下确立平台主体责任中平台的角色定位相对困难。具体到个人信息守门人条款中，所面临的便是如何对个人信息守门人进行角色定位的问题。

从文义角度解读，《个人信息保护法》第58条对个人信息守门人的角色定位并不清晰。第58条将个人信息守门人定义为“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”，虽仍保留“个人信息处理者”的角色外观，并且明确规定了制定平台规则与数字执法的准监管义务，〔2〕但基于平台形态、用户数量与业务类型设立的主体界定标准，早已脱离对个人信息处理者的一般要求，反而与欧盟《数字市场法》针对超大型平台制定的守门人制度十分相像。〔3〕这也使得有关个人信息守门人条款的讨论往往绕不开对《数字市场法》的经验借鉴，小到主体界定标准中具体指标的确立，大到守门人制度的平台反垄断语境，《数字市场法》对于个人信息守门人条款解释的影响如影随形。由此导致的结果是，在个人信息守门人是准监管者成为显性共识的同时，部分讨论也暗示了其作为准垄断者的角色定位。然而，立法层面通常对这两种角色的主体标准与法律义务要求不同，对个人信息守门人双重角色定位的理解存在分歧与经验借鉴的误区，这无疑会影响个人信息守门人条款的实施效能。在此情形下，有必要探寻条款设置的法理基础，并转而求助于论理解释，确立个人信息守门人准监管者角色的唯一性，进而确保个人信息守门人条款的制度运行机理得到合理构建，推动该条的落地实施。

## 二、个人信息守门人的双重角色定位之困

单纯从文义上理解，个人信息守门人既可以被解释为准监管者，又可以被解释为准垄断者，但准监管者的解释进路本身存在内部分歧，准垄断者的解释进路则存在对《数字市场法》的错误借鉴。两种解释进路的并行，使得个人信息守门人条款存在一系列实施困境，难以有效落地。

### （一）作为准监管者的解释进路与分歧

基于个人信息守门人条款明确设定的准监管义务，将个人信息守门人理解为准监管者是相关研究的明确共识。然而，不同学者对于准监管义务外延、内涵以及功能的理解仍然存在不少的分歧。

〔1〕 参见刘权：《论互联网平台的主体责任》，载《华东政法大学学报》2022年第5期。

〔2〕 参见解正山：《约束数字守门人：超大型数字平台加重义务研究》，载《比较法研究》2023年第4期。

〔3〕 在《个人信息保护法》还处于起草阶段时，就有学者注意到了这一点，并对欧盟相关立法经验进行了介绍和借鉴。参见张新宝：《互联网生态“守门人”个人信息保护特别义务设置研究》，载《比较法研究》2021年第3期。权威释义也肯定了《个人信息保护法》与《数字服务法》《数字市场法》对大型平台特殊规制具有相像之处。参见杨合庆：《中华人民共和国个人信息保护法释义》，法律出版社2022年版，第147页。

## 1. 角色定位的显性共识

准监管者是政府监管之外的私人主体，通过各种具有非强制力的措施阻止违法行为，其行动起到补充正式执法的作用。数字平台中违法行为隐蔽且繁多，正式执法者存在执法力量不足、从外部获取信息太少以及执法手段传统且单一的劣势，相比之下平台具有信息、技术、效率层面的优势，平台行使私权力可以弥补政府监管的缺陷。<sup>〔4〕</sup>因此，随着数字化程度的加深，各项立法逐渐确立起数字平台作为准监管者的义务，《个人信息保护法》第58条也不外乎于此。

《个人信息保护法》第58条为个人信息守门人设置的四项特别义务中，第二项与第三项是明确的准监管义务。第二项要求平台遵循公开、公平、公正的原则制定平台规则，第三项要求平台对控制范围内从事严重违法行为的产品或服务经营者停止服务提供，两者均是获得立法明确授权的准立法与准执法义务。这种由政府指定特定私人主体阻止违法行为的方案反映了我国在互联网监管上常用的“代理式”监管思路，<sup>〔5〕</sup>不仅《个人信息保护法》第58条存在这样的考虑，《中华人民共和国网络安全法》（以下简称《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》）、《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）、《中华人民共和国药品管理法》（以下简称《药品管理法》）、《中华人民共和国消费者权益保护法》都遵循类似思路为不同形式的平台设置了公法上的第三方义务，<sup>〔6〕</sup>也即本文所提到的准监管义务。

## 2. 具体观点上的分歧

尽管个人信息守门人作为准监管者已经成为相关研究的显性共识，但这并未能够充分解决个人信息守门人条款的文义解释难题。因为《个人信息保护法》第58条的四项特别义务偏重于程序性规定，文义解释并不能够确保准监管者是个人信息守门人的唯一角色，这致使相关研究在对个人信息守门人义务内容的理解上仍有分歧。

对义务类型的判断存在“分层说”和“统一说”两种观点。《个人信息保护法》第58条所规定的四项义务中，第二、三项义务具有明确的准监管义务属性，但第一项和第四项所规定的合规义务和社会责任报告发布义务则难以从文义解释的角度得出唯一答案。对此，“分层说”认为第一项与第四项义务是直接义务，要求个人信息守门人在一般规则之上履行更高标准的个人信息保护义务，<sup>〔7〕</sup>这种直接义务与第二、三项的第三方义务构成并列关系，<sup>〔8〕</sup>使得《个人信息保护法》第58条构成自律与监管相结合的综合式守门人制度。<sup>〔9〕</sup>“统一说”则认为四项义务均为准监管义务，分别发挥“组织机构”“规则公开”“内部管理”“外部告知”的功能价值，<sup>〔10〕</sup>赋予了超大型平台进行“平台治理”的职责。<sup>〔11〕</sup>在第二、三项规定了准监管义务的前提下，第一、四

〔4〕 参见刘权：《网络平台的公共性及其实现——以电商平台的法律规制为视角》，载《法学研究》2020年第2期。

〔5〕 参见张新宝：《互联网生态“守门人”个人信息保护特别义务设置研究》，载《比较法研究》2021年第3期。

〔6〕 参见周汉华：《〈个人信息保护法〉“守门人条款”解析》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2022年第5期。

〔7〕 参见程啸：《大型网络平台违反守门人义务的民事责任》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2023年第5期。

〔8〕 参见周汉华：《〈个人信息保护法〉“守门人条款”解析》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2022年第5期；解正山：《约束数字守门人：超大型数字平台加重义务研究》，载《比较法研究》2023年第4期。

〔9〕 参见王文华、姚津笙：《法秩序统一性视角下“守门人”个人信息保护法律体系的完善》，载《河南社会科学》2023年第4期。

〔10〕 参见王磊：《中华人民共和国个人信息保护法实务指南》，中国法制出版社2021年版，第236页。

〔11〕 参见刘新宇：《中华人民共和国个人信息保护法重点解读与案例解析》，中国法制出版社2021年版，第156-157页。

项也应被理解为对平台内经营者个人信息处理行为的管理义务，以确保法条内部的统一性。<sup>[12]</sup>

对相关义务内容的定性也存在“实体说”和“程序说”两种观点。“实体说”承接“分层说”，认为第一、四项的直接义务意味着实体规则的可扩展性，即可以根据对超大型平台进行特殊规制的需要，为个人信息守门人设置新的实体性义务。实体性义务既包括对现行《个人信息保护法》的强化实施，如通过合规更快落实针对守门人的个人信息可携带权义务、禁止守门人跨业务收集和使用个人信息等，<sup>[13]</sup> 要求守门人在平台规则中也明确承诺相关义务的履行，<sup>[14]</sup> 也包括《个人信息保护法》之外的其他相关义务，如要求超大型平台在研发人脸识别、人工智能等新兴技术时受科技伦理层面的外部监督，<sup>[15]</sup> 或者对因其规模或主导地位而产生的系统性风险履行更高的注意义务。<sup>[16]</sup> “程序说”则是对“统一说”的一以贯之，认为就个人信息处理行为而言，为确保非平台大型个人信息处理者与个人信息守门人的义务均衡，不宜在一般规则之外向个人信息守门人施加其他强制性义务。<sup>[17]</sup> 合规制度强调的是个人信息保护制度体系的建设，“内部管理制度、人事制度、个人信息分级分类制度、删除和匿名化制度、合规审计制度均可以纳入合规制度体系的范畴”<sup>[18]</sup>。

从外观上看，对个人信息守门人义务内部关系的“分层说”和“统一说”之争，似乎是一切分歧的起点。但深入追究，“分层说”所提出的“合规义务与社会责任报告发布义务属于直接义务”的观点，实则反对的是个人信息守门人准监管者角色的唯一性。

## （二）作为准垄断者的解释进路

“分层说”对于守门人制度理想模型的一种主流预设，便是在准监管者之外，将准垄断者也包含在内的双重角色定位。虽然比起获得显性共识的准监管者角色定位，个人信息守门人的准垄断者角色定位并未获得任何研究的正面承认，但是对于《数字市场法》不同程度的借鉴，使得准垄断者已然成为解释个人信息守门人角色定位的一条暗线。

### 1. 角色定位的隐性共识

《数字市场法》作为在立法中首次明确提出守门人概念、建立守门人制度的尝试，对于个人信息守门人条款的影响无处不在。持“统一说”的学者也不免在个人信息守门人的主体界定标准上参考《数字市场法》，采用“经济规模”“网络效应”“不可或缺”等具有反垄断法色彩的认定要素。<sup>[19]</sup> “分层说”更是将《数字市场法》的守门人制度视为数字守门人制度的范本，<sup>[20]</sup> 主张参照《数字市场法》根据是否具有关键渠道进行平台分类，再根据用户数量和市值

[12] 参见姚志伟：《大型平台的个人信息“守门人”义务》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2023年第2期。

[13] 参见周汉华：《〈个人信息保护法〉“守门人条款”解析》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2022年第5期。

[14] 参见刘颖：《我国〈个人信息保护法〉中的“守门人”条款》，载《北方法学》2021年第6期。

[15] 参见程啸：《个人信息保护法理解与适用》，中国法制出版社2021年版，第449-450页。

[16] 参见解正山：《约束数字守门人：超大型数字平台加重义务研究》，载《比较法研究》2023年第4期。

[17] 参见姚志伟：《大型平台的个人信息“守门人”义务》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2023年第2期。

[18] 龙卫球：《中华人民共和国个人信息保护法释义》，中国法制出版社2021年版，第259-260页。

[19] 参见张新宝：《互联网生态“守门人”个人信息保护特别义务设置研究》，载《比较法研究》2021年第3期；姚志伟：《大型平台的个人信息“守门人”义务》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2023年第2期。

[20] 但也有相反观点认为，《数字市场法》和个人信息守门人条款在义务主体、义务设置目的和义务类型上存在根本差异。参见程啸：《大型网络平台违反守门人义务的民事责任》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2023年第5期。

进行平台分级，认为无法将数据滥用问题纳入将会使得个人信息守门人条款只是半个守门人条款，意义有限。<sup>[21]</sup> 还有研究主张通过直接义务规制个人信息守门人的“数据权力”，对于准监管义务的滥用可能也进行约束，在条款无法发挥作用的部分引入反垄断法的协同实施。<sup>[22]</sup>

但是，《数字市场法》并非个人信息保护立法，而是反垄断事前监管的特殊立法，因此其对于守门人的角色定位是准垄断者。具体而言，欧盟《数字市场法》一改法学领域过去主要在准监管义务上使用守门人概念的做法，在新的语境下，超大型平台成为守门人，并不在于其对违法行为的阻止能力，而在于其基于掌握瓶颈设施而对用户、数据以及交易机会的控制能力，这种能力会使它们易于利用影响力为自己谋利，从而扭曲数字市场的竞争。<sup>[23]</sup> 在《数字市场法》制定之初欧盟就通过立法评估报告表明该法案对于竞争法的补充作用，<sup>[24]</sup> 后续也在立法目的中明确了对超大型平台的垄断问题进行特殊规制的意图。<sup>[25]</sup> 在具体制度部分，守门人的主体界定标准遵循反垄断分析路径，不仅以间接反映市场份额的用户数量、营业额和市值等定量因素为主，<sup>[26]</sup> 还就平台业务是否具有网络效应、规模经济、数据驱动优势、锁定效应、纵向一体化特征进行综合考虑，<sup>[27]</sup> 尝试通过变通方案应对反垄断法在界定超大型平台的市场支配地位时遇到的难题。此外，《数字市场法》对于自我优待、拒绝互操作、歧视性排名、数据和服务提供等行为的规制也大都是从过往的反垄断执法案例中析出的，<sup>[28]</sup> 在反垄断执法本身面临竞争损害难认定、执法资源有限、执法周期长的困境时，以更加直接的行为禁止、更加高效的自我合规和更加快速的调查启动方案进行回应性地补足。

由于《数字市场法》的立法目的、主体界定标准与义务内容皆围绕着超大型平台“准垄断者”的角色定位展开，对于《数字市场法》的经验借鉴本身，促成了对个人信息守门人具有准垄断者角色定位的隐性共识。守门人概念的重合、同样对于超大型平台进行规制的选择以及同样涉及数据问题，使得《个人信息保护法》第58条在外观上与《数字市场法》具有极大的相似性，但二者在规制目标、规制对象和整体义务设置上存在显著差别。相关研究借鉴《数字市场法》的主体界定标准，希望通过直接义务规制超大型平台的“数据权力”，已然承认了个人信息守门人作为准垄断者的角色定位。或许这并非经验借鉴的本意，但最终呈现出的结果便是如此。

## 2. 经验借鉴的误区

事实上，在解释个人信息守门人条款时，相关研究无意间陷入了经验借鉴的误区。反垄断特别规制到个人信息保护的跨度之大，致使《数字市场法》的立法经验所能提供的借鉴价值注定是

[21] 参见周汉华：《〈个人信息保护法〉“守门人条款”解析》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2022年第5期。

[22] 参见解正山：《约束数字守门人：超大型数字平台加重义务研究》，载《比较法研究》2023年第4期。

[23] See European Commission, *Shaping Europe's Digital Future*, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0067>, last visited on Jan. 1, 2025.

[24] See Commission Staff Working Document, *Impact Assessment Report of Digital Markets Act*, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0363>, last visited on Jan. 1, 2025.

[25] See Digital Market Act, Recital 5.

[26] 参见侯利阳：《论互联网平台的法律主体地位》，载《中外法学》2022年第2期。

[27] See Digital Market Act, Article 3.

[28] See Fiona Scott Morton & Cristina Caffarra, *The European Commission Digital Markets Act: A translation*, available at <https://cepr.org/voxeu/columns/european-commission-digital-markets-act-translation>, last visited on Jan. 1, 2025.

有限的。

尽管《数字市场法》和个人信息守门人条款均以超大型平台作为规制对象，但《数字市场法》基于平台反垄断目标对超大型平台设定的“准垄断者”角色定位，使得两种语境下的超大型平台并非同一含义。具体而言，《数字市场法》的守门人制度以反垄断事前规制为目标，故而采用了可以衡量市场主导地位的经济体量指标，而当治理平台内商业用户违法行为或平台自身侵害消费者利益的行为成为规制目标时，用户规模指标就更为重要，<sup>[29]</sup>如欧盟《数字服务法》在界定超大型平台和搜索引擎时，就只考虑了用户规模这一量化要素。<sup>[30]</sup>个人信息守门人条款虽与《数字市场法》《数字服务法》一样都以超大型平台作为规制对象，但在个人信息保护方面对超大型平台施加更多责任则具有独创性。<sup>[31]</sup>这也意味着，将《数字市场法》《数字服务法》的相关界定标准直接套用在个人信息守门人条款上不具有说服力。

不过，对个人信息守门人的界定的确没有可资直接借鉴的立法经验。首先，在对市场主体设置准监管义务时，相关立法通常不作规模层面的限制，如《网络安全法》第48条、《食品安全法》第62条、《药品管理法》第62条都要求所有业务适格的数字平台履行针对严重违法行为的准监管义务。其次，域外个人信息保护规则在设置个人信息保护义务时，也较少通过规模因素进行义务设置的分级分类。欧盟《通用数据保护条例》所设置的规则统一适用于所有个人信息处理行为，美国各州对个人信息保护的分别立法，也都只是设置了法律适用门槛，除了加州和特拉华州在个人信息保护相关立法中同时设置了年收入和处理数量的要求，其他各州都更加聚焦于处理数量，或者直接表明对小型企业的豁免。<sup>[32]</sup>最后，《平台分类分级指南》《平台主体责任指南》统合不同规制目标又设置统一的主体界定标准，也并非回应个人信息守门人条款的专门规定，难以作为直接的参考。

将《数字市场法》的立意作为守门人制度的模板并借以解释个人信息守门人条款的义务内容，同样存在问题。“分层说”中部分观点试图通过《个人信息保护法》规制超大型平台基于主导地位对经济乃至政治、社会层面的不利影响。这与基于超大型平台对经济、政治、社会产生巨大影响进而主张强化反垄断的美国新布兰代斯学派别无二致，早已偏离个人信息保护的初衷。相较而言，“统一说”至少在义务指向上更加明确，既符合个人信息保护的整体目标，也具有规制需求上的特殊性，不会与其他个人信息保护规则产生重叠或冲突。

### 三、个人信息守门人准监管者角色唯一性的证成

无论是主体界定标准，还是对应的义务内容，争论的核心实际上都在于个人信息守门人的角色定位问题。因此，攻克文义解释的难题，关键在于破解个人信息守门人的角色之谜。法理层面

[29] 参见张新宝：《大型互联网平台企业个人信息保护独立监督机构研究》，载《东方法学》2022年第4期。

[30] See Digital Services Act, Article 33.

[31] 参见杨合庆：《中华人民共和国个人信息保护法释义》，法律出版社2022年版，第147页。

[32] See Müge Fazlioglu et al., *US State Comprehensive Privacy Laws Report: 2024 Legislative Session*, available at [https://iapp.org/media/pdf/resource\\_center/us\\_state\\_privacy\\_laws\\_report\\_2024\\_session\\_overview.pdf](https://iapp.org/media/pdf/resource_center/us_state_privacy_laws_report_2024_session_overview.pdf), last visited on Jan. 1, 2025.

的应然分析和法律规定层面的实然分析表明，准监管者是个人信息守门人必然的、唯一的角色归属，准垄断者的角色定位则难以自圆其说。

### （一）守门人准监管者角色唯一性的法理依据

守门人的概念最早由库尔特·勒因（Kurt Lewin）在1947年提出，<sup>[33]</sup>并在后来被各学科吸收运用，在域外形成了多种守门人理论。不过，由于个人信息守门人是“中国法原创”的概念，各式各样的守门人理论无法切中肯綮，完整揭示个人信息守门人角色定位的真相。但厘定守门人的理论之争仍然可以排除无关理解，明确准监管者作为个人信息守门人角色定位的唯一可能。与此同时，风险治理理论可以揭示个人信息保护中公私合作的运作方式，解释监管机构授权私主体履行监管职能的原理，进而强化个人信息守门人作为准监管者的可信度。

#### 1. 无关守门人理论的排除

信息守门人理论将互联网领域的监管机构、互联网服务提供商、网站管理员等一众主体称为信息守门人，并将守门定义为控制信息通过门的过程。<sup>[34]</sup>信息守门人的主体范围之广，与个人信息守门人对主体身份为超大型平台的严格限定存在明显冲突。而且，该理论偏重于现实描述，无法为个人信息守门人角色的确定以及条款的解释提供指引，援引者也承认这种阐释只明确了守门人的事实，未明确守门人的行为规范，而后者才是真正重要的。<sup>[35]</sup>

在反垄断法层面，大型平台企业的核心服务作为关键瓶颈设施，可以在用户访问和数据流通等方面产生重要影响，因此也被诸多竞争执法机构的官方报告称为守门人。<sup>[36]</sup>与信息守门人理论的缺陷相似，反垄断意义下的守门人也只是陈述了平台垄断的事实状态，但对主体界定标准的内在逻辑、行为违法性的分析范式均语焉不详。事实上，也只有欧盟在正式制度中使用了守门人这一概念，《数字市场法》规制部分个人信息处理行为所带来的个人信息保护效果也只是反垄断事前监管的反射利益。

奥拉·林斯基（Orla Lynskey）融合上述两种立场指出，超大型平台是“数字守门人”，基于它们对信息访问和个人信息处理的守门控制，有必要超越传统反垄断方法规制超大型平台造成的非经济损害。<sup>[37]</sup>因为企图兼容两种不同含义的守门人概念，数字守门人并不仅仅聚焦于个人信息处理的问题，就连奥拉·林斯基本人也在后续观点中承认了守门人概念与平台力量、数字主

[33] See Kurt Lewin, *Frontiers in Group Dynamics: II. Channels of Group Life: Social Planning and Action Research*, 1 *Human Relations* 143, 143-145 (1947).

[34] See Karine Barzilai-Nahon, *Toward a Theory of Network Gatekeeping: A Framework for Exploring Information Control*, 59 *Journal of the American Society for Information Science and Technology* 1493, 1495-1497 (2008).

[35] 参见解正山：《约束数字守门人：超大型数字平台加重义务研究》，载《比较法研究》2023年第4期。

[36] See House Judiciary Committee, *Investigation of Competition in Digital Markets*, available at [https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOVPUB-Y4\\_J89\\_1-PURL-gpo145949/pdf/GOVPUB-Y4\\_J89\\_1-PURL-gpo145949.pdf](https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOVPUB-Y4_J89_1-PURL-gpo145949/pdf/GOVPUB-Y4_J89_1-PURL-gpo145949.pdf), last visited on Jan. 1, 2025; Digital Competition Expert Panel, *Unlocking Digital Competition*, available at [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c88150ee5274a230219c35f/unlocking\\_digital\\_competition\\_furman\\_review\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c88150ee5274a230219c35f/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf), last visited on Jan. 1, 2025.

[37] See Orla Lynskey, *Regulating "Platform Power"*, available at [https://eprints.lse.ac.uk/73404/1/WPS2017-01\\_Lynskey.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/73404/1/WPS2017-01_Lynskey.pdf), last visited on Jan. 1, 2025.

导地位一样宽泛，并主张以数据权力代替。<sup>〔38〕</sup>而且，相关论述仍然更多停留在事实描述层面，未对行为的规制策略进行更多安排。

## 2. 监管守门人理论的适配度

相比之下，雷尼尔·克拉克曼（Reinier H. Kraakman）于1986年提出的监管守门人理论，不仅指明了私人主体作为守门人承担第三方执法义务的准监管者角色，还对守门人制度的设立标准、实施机制与法律责任进行了阐释，反而更加贴合个人信息守门人角色的解释需要。

在雷尼尔·克拉克曼的阐释中，守门人是补充政府监管的第三方执法机构。律所、证券商是典型的守门人，它们作为特定市场的中介机构，可以通过拒绝提供进入市场的必需服务阻止违法行为，在满足存在严重违法行为、守门人有能力且有意愿阻止、私人实施守门行为的激励不足并且立法可凭借合理成本阻止违法行为的情况下，政府会设立法定的守门人制度，并以替代责任<sup>〔39〕</sup>作为威慑后盾。<sup>〔40〕</sup>他所提出的守门人理论，在后来的研究中被不断发展完善，并运用于互联网等新场景之中。<sup>〔41〕</sup>

监管守门人理论可以较好地解释个人信息守门人作为准监管者的角色定位以及为其设立准监管义务的原因。具体而言，与传统的律所、证券商等私人机构相似，超大型平台作为数字市场中的中介机构，也可以通过停止服务的方式阻止平台内经营者从事违反《个人信息保护法》的个人信息处理行为。近年来，互联网应用程序违法违规处理个人信息的情形大量存在，执法机构难以全面覆盖所有应用程序，也很难及时回应新问题，相较而言超大型平台更能在技术上实现对海量应用个人信息处理行为的控制，设置法定的准监管义务也更加符合成本收益的分析。<sup>〔42〕</sup>

不过，超大型平台作为新型的监管守门人与传统的监管守门人相比仍然存在差别，不仅超大型平台更直接与公众打交道，本身就是公共监管的主要目标，而且立法者也以公法上更明确的治理授权取代了私法上的替代责任，采取合规作为新型监管守门人履行准监管义务的主要方法。<sup>〔43〕</sup>将监管守门人理论运用于个人信息守门人角色的解释时同样存在待解决的疑问，包括准监管者强调规模的合理性为何、确立公法上的准监管义务是否正当、自我监管是否属于准监管义务的组成部分等等。

## 3. 风险治理中公私合作之实的补强

事实上，个人信息守门人条款与监管守门人理论不相符的地方，恰恰映照了个人信息保护中风险治理公私合作的新特点。在大数据时代，海量个人信息处理所引发的风险具有持续性、隐蔽

〔38〕 See Orla Lynskey, *Grappling with "Data Power": Normative Nudges from Data Protection and Privacy*, 20 *Theoretical Inquiries in Law* 189, 196 (2019).

〔39〕 “替代责任”，也称为他人侵权行为责任，在此种责任中，赔偿义务人与侵权行为没有因果关系，也不具有过错，但对加害侵权行为实施者具有支配能力或重大影响，依据法律规定承担侵权责任。参见尹飞：《为他人行为侵权责任之归责基础》，载《法学研究》2009年第5期。

〔40〕 See Reinier H. Kraakman, *Gatekeepers: The Anatomy of a Third-Party Enforcement Strategy*, 2 *Journal of Law, Economics & Organization* 53, 54, 61 (1986).

〔41〕 相关梳理可以参见李剑、尹玉涵：《数字守门人理论：溯源、误读与构建》，载《社会科学研究》2024年第3期。

〔42〕 参见张新宝：《互联网生态“守门人”个人信息保护特别义务设置研究》，载《比较法研究》2021年第3期。

〔43〕 See Rory Van Loo, *The New Gatekeepers: Private Firms as Public Enforcers*, 106 *Virginia Law Review* 467, 471 - 473, 514 - 521 (2020).

性和分散性，个人理性有限，平台占据话语权，私法救济困难，因此，现代个人信息保护立法发展出“基于风险的方法”的新范式，要求个人信息处理者与监管机构共同履行风险管理义务，〔44〕由此形成了公私合作的治理格局。依循《个人信息保护法》规定，个人信息处理者被要求承担一部分公法义务，例如事前影响评估、合规审计以及数据泄露通知等。这些义务本质上就是将个人信息处理者纳为监管体系的一部分，要求其对自身的个人信息处理行为进行自我监管，从广义上也可以理解为一种准监管义务。

在承担一般性公法义务的基础之上，第58条的单独规定为超大型平台设置了额外的风险治理义务。从风险治理公私合作的视角分析，设置主体规模的门槛可以被理解为推定公共风险发生概率、限定准监管者数量的尝试。用户数量巨大意味着个人信息处理者数量多，业务类型复杂意味着个人信息处理的环节多，这些都意味着存在大规模的个人信息处理，从而更有可能发生规模性的个人信息非法处理活动。〔45〕考虑到个人信息非法处理行为造成的实质损害通常较小、确立少数准监管者更便于监管机构施加指导、限定规模作为门槛可以减轻小型个人信息处理者的负担等因素，对个人信息守门人的规模控制是立法的最优解。

比起一般个人信息处理者基于自身守法情况的合规审计义务，个人信息守门人的合规义务更具准监管的公法色彩。基于管理平台内经营者的客观需要、平台业务类型的差异、运营架构的区别、系统性风险的难以预测等多种因素，执法机构更难在事前制定明确规范与风险防范的配套措施，超大型平台在一般合规审计要求之上对自身风险行为的合规行动更多是自我规划、自我驱动的，对从事严重违法行为者停止服务只是立法设立的最低要求。〔46〕在此基础上，平台的管理行为借由合规搭建的自我监管体系得以实现更加能动的、覆盖更多中小个人信息处理者的准监管目标。〔47〕如此一来，监管机构实则是将剩余监管权力让渡给个人信息守门人，实现对平台私权力的收归与转化，这样既避免了对市场主体商业模式的过度干预，也有利于发挥市场机制形成更高的个人信息保护水平。

## （二）准监管者角色唯一性的论理解释

上述理论证明了个人信息守门人作为准监管者的角色定位并化解了文义解释上存在的部分悖论，但证成准监管者角色的唯一性，仍需回到个人信息守门人条款本身进行法律解释。在文义解释存在多种结论的情况下，论理解释借助特定的立法资料与法律规则，运用一定的逻辑方法进行说理论证，可以作为文义解释的替代方式加以运用。

### 1. 确立准监管者角色的历史解释

在个人信息守门人条款初次进入《个人信息保护法》立法草案时，立法者对个人信息守门人的角色定位就是个人信息非法处理行为的准监管者。个人信息守门人条款是《个人信息保护法》

〔44〕 参见张涛：《探寻个人信息保护的风险控制路径之维》，载《法学》2022年第6期。

〔45〕 《个人信息保护合规审计管理办法》第4条要求个人信息处理者处理超过1000万人个人信息时，每两年都要进行合规审计，应该就是出于类似的考虑。

〔46〕 与此相类似，在电子商务领域，平台也有为解决外部性问题自发进行自我管理的动因，通过制定和执行平台规则对背信行为采取相应措施，同时，《电子商务法》也规定了平台就用户实施侵权行为采取“必要措施”，作为准监管义务的最低要求。参见武腾：《电子商务平台自律管理行为的司法审查》，载《暨南学报（哲学社会科学版）》2023年第10期。

〔47〕 参见张新宝：《大型互联网平台企业个人信息保护独立监督机构研究》，载《东方法学》2022年第4期。

二次审议时全国人大常委会采纳部门、专家建议后增加的，条文初具雏形时只确立了超大型平台的准监管者义务。<sup>[48]</sup> 当时的条文涉及三项特殊义务，第二项是对严重违法行为者停止服务的准监管者义务本身，第一项与第三项规定的成立外部独立机构、发布社会责任报告则都明确以强化对平台内个人信息处理行为的外部监督作为制度落脚点。

在立法过程中，个人信息守门人条款后续还经历了两次修改，这两次修改分别增加了超大型平台在个人信息保护层面制定平台规则<sup>[49]</sup>和建立合规体系<sup>[50]</sup>的义务。经历这两次修改后，个人信息守门人条款已与最终成文基本无差，但也正是这两次修改，使得个人信息守门人的义务得以扩增，引发个人信息守门人角色亦包含“准垄断者”的推测。超大型平台在个人信息处理制定规则层面的压倒性优势本就牵扯垄断问题的诸多讨论，<sup>[51]</sup> 平台领域的个人信息收集也常牵扯到数据垄断和个人信息保护交织的问题，<sup>[52]</sup> 因此，以公开、公平、公正原则作为外在约束，的确很容易与反垄断意图相联系。

然而，若能联系个人信息守门人条款的形成过程，就会发现将后续两次修改理解为准监管义务的强化举措，会使整个条款在解释上更为连贯。在已经要求个人信息守门人履行准监管义务的前提下，制定平台规则便于平台将严重违反个人信息处理相应行为准则的不利后果纳入协议，形成对平台内经营者个人信息处理活动的“软约束”，<sup>[53]</sup> 是有效履行准监管义务的必要举措，“公开、公平、公正”是规范准监管行为的程序性要求。<sup>[54]</sup> 将合规义务与外部监督要求合并为一项，则是在为完善个人信息风险治理公私合作提供具体的实现方案。此外，作为本条内容起草的最早公开观点，时任全国人大常委会法工委经济法室副主任杨合庆在2019年的一次学术会议上曾提出倡导私主体通过自我监管参与个人信息保护社会共治的理念，<sup>[55]</sup> 也与这种理解相契合。

## 2. 排除准垄断者角色的体系解释

既然立法者原意中只透露了为超大型平台设立准监管义务的意图，那么余下工作便是辨明在条文正式形成后将个人信息守门人界定为准垄断者的可行性。作为体系解释的起点，法律不作无意义的次序编排（das Postulat der systematische Ordnung）这一规则表明，<sup>[56]</sup> 对于个人信息守门人条款的理解应当匹配于其在整体框架中的位置。而《个人信息保护法》所构建的“原则—规

[48] 参见《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国个人信息保护法（草案）〉修改情况的汇报》，载 [http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202108/t20210820\\_313089.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202108/t20210820_313089.html)，最后访问时间：2025年1月1日。

[49] 参见《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国个人信息保护法（草案）〉审议结果的报告》，载 [http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202108/t20210820\\_313090.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202108/t20210820_313090.html)，最后访问时间：2025年1月1日。

[50] 参见《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国个人信息保护法（草案三次审议稿）〉修改意见的报告》，载 [http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202108/t20210820\\_313091.html](http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202108/t20210820_313091.html)，最后访问时间：2025年1月1日。

[51] 参见焦海涛：《个人信息的反垄断法保护：从附属保护到独立保护》，载《法学》2021年第4期；汪改丽：《论个人信息的反垄断法保护——以“滴滴案”为例》，载《交大法学》2024年第2期。

[52] 参见任超：《大数据反垄断法干预的理论证成与路径选择》，载《现代经济探讨》2020年第4期；李剑：《互联网反垄断能促进数据隐私保护吗？》，载《商业经济与管理》2021年第5期。

[53] 参见刘新宇：《中华人民共和国个人信息保护法重点解读与案例解析》，中国法制出版社2021年版，第154页。

[54] 公开意味着规则公之于众、可供查阅，公平意味着制定规则一视同仁的态度，公正则强调中立实行规则的结果。参见龙卫球：《中华人民共和国个人信息保护法释义》，中国法制出版社2021年版，第261页。

[55] 参见周汉华主编：《〈个人信息保护法〉条文精解与适用指引》，法律出版社2022年版，第342页。

[56] 参见王利明、王叶刚：《法律解释学读本》，江苏人民出版社2016年版，第85页。

则“权利—义务—责任”的框架，明显偏重于对个人信息的处理活动进行各个层面的约束，未对确立数据产权或交易规则等促进利用的规范进行单独规定。在这一前提下，个人信息守门人条款自然也应当与第五章的其他个人信息保护义务一样，以保护个人信息权益作为主要追求。将个人信息守门人视为准垄断者并约束其数据垄断行为显然超过立法框架的预设。

将个人信息守门人视为准垄断者，还会不可避免地与《个人信息保护法》其他条文产生冲突。一是致使《个人信息保护法》产生对同一事项的重复规定，如已经在《个人信息保护法》第45条第3款中规定的个人信息可携带权，再次被规定为个人信息守门人的特殊义务。二是致使《个人信息保护法》对同一事项的规定产生抵牾，如《个人信息保护法》第22、23条允许所有个人信息处理者在取得个人明确同意的前提下与其他个人信息处理者数据共享，但相关研究认为个人信息守门人与其关联企业的数据共享应被严格限制，获取用户同意也无法共享。三是致使不同规则的重点被混淆，如《个人信息保护法》第54、55、56条已经预留了对风险的分级分类、涵盖不同规模个人信息处理者合规要求的制度空间，个人信息守门人条款对于合规的义务要求，若重点还在于合规内容就显得不合常理。

从更广泛的法律体系上考虑，经由个人信息守门人条款要求超大型平台承担反垄断层面的任何义务也并不合适。一方面，当个人信息处理行为作为超大型平台滥用行为的表现形式时，反垄断法本身已经足以应对，无须再借助个人信息保护规则。另一方面，反垄断法对超大型平台相关行为的规制本身也有更高门槛。垄断地位的确立并不以规模作为唯一前提，需要经由一系列经济分析，确定相关市场的范围及竞争损害情况。简化了这一分析范式的《数字市场法》，本身就存在过度干预数字市场、缺少明确的违法性标准、架空反垄断法等争议，许多中国学者对引入类似事前监管制度也持反对态度。<sup>[57]</sup>在我国反垄断领域对是否引入事前监管还悬而未决时，若借由个人信息守门人条款实现反垄断事前监管的部分目标，无疑僭越了反垄断领域的立法决策，且只能在涉及个人信息的事项上发挥有限作用，并不是值得推荐的方案。

#### 四、个人信息守门人条款的制度运行机理

经由理论释疑与论理解释，个人信息守门人准监管者的角色定位唯一性得以确准。围绕这一角色定位，个人信息守门人条款的制度运行机理也明朗起来。通过确立个人信息守门人的界定标准，充实守门人准监管义务的内容细节，设计守门人准监管义务的监督机制，个人信息守门人条款有望更快地落地实施。

##### （一）个人信息守门人的界定标准

就个人信息守门人的主体界定而言，确立个人信息守门人作为准监管者，可以确保相关标准的细化排除反垄断意图的不当干扰，以个人信息保护中的风险防范为解释方向。

[57] 参见王晓晔：《我国平台经济反垄断监管“欧盟模式”批判》，载《法学评论》2024年第3期；朱战威：《反垄断视域下守门人制度的立法表达及其反思》，载《地方立法研究》2023年第1期。

### 1. 重要互联网平台服务

对于“重要”的细化解释是理解这一界定标准的关键所在。个人信息守门人并不是受监管的准垄断者，因此“重要”并不意味着属于瓶颈设施（市场份额高、网络效应强），也不意味着经济实力强（市值或营业额高），《数字市场法》所界定的核心服务及相关量化标准并不具有太多参考价值。作为个人信息处理活动的准监管者，“重要”意味着，个人信息守门人在个人信息处理的各个环节中所处的位置，应当既能够实现个人信息处理活动监管的大范围覆盖，有效防范规模性风险，也可以将准监管者的数量限定在较小范围内以便执法机构的协调。故而最合理的方式是将“重要互联网平台服务”限定为个人信息处理活动监管的关键卡口，如应用分发平台、移动操作系统平台、应用型平台，以形成应用分发平台监管全类型应用的隐私协议设置、移动操作系统平台监管全类型应用的个人信息权限调用、应用型平台监管平台内小程序的个人信息处理活动等一管多的有效结构。<sup>[58]</sup>

### 2. 用户数量巨大

“用户数量巨大”在“重要的互联网平台服务”之上又增加了一层规模的量化标准。在衡量用户“数量”时，需要充分贴合个人信息处理的特点以及准监管的要求。活跃用户数量这一指标固然比用户注册数量更为可靠，但却是以用户开启应用的次数作为计算标准的。开启应用并不等于实际使用应用，也不能代替使用频率和时长的计算，同时也未考虑到商业用户往往通过开放平台的专用API调用大量用户数据的特性，这样仍然会与个人信息处理活动的特点匹配不足。故而在用户数量统计时，可以在计算活跃用户数量的基础上，通过应用使用频率、时长等指标校准个人用户数量，通过调用API接口的频率、收集数据的体量校准商业用户数量，具体的计算方式和基准可以与业界广泛协商后确定。与此同时，随着互联网的发展和智能手机的普及，各大平台的用户数量也在持续增长中，“用户数量巨大”的量化指标宜采用一种动态方案。基于整个数字市场上不同平台规模的分层、同类型平台的数量以及它们的相应规模确立初始指标，再结合市场发展情况定期更新。

### 3. 业务类型复杂

考虑了平台所处环节、拥有用户数量，就足以确立个人信息守门人，再考虑业务类型复杂程度的意图不够明朗。立法者增加这一标准的真实意图已经无从考证，但业务类型复杂或许是从监管机构角度进行的考虑。正是因为监管机构难以厘清平台的生态运作和商业逻辑，无法准确地权衡这些业务中个人信息利用和保护的界限，所以才会认为相关业务具有复杂属性。若从平台服务的特征切入，业务类型是否复杂的判断可以考虑平台是否拥有多种业务类型、是否同时是中介和下游服务提供者。因为采取复合经营模式的平台会在各项业务中交叉处理个人信息，更有可能引发规模性风险，或为自身利益借助私权力滥用个人信息处理活动的管理权限。不过，相较于前两项标准，这一标准仍然不够直接扼要，宜为辅助性的标准，在与前两个标准产生冲突时适当弱化。<sup>[59]</sup>

#### （二）守门人准监管义务的内容细节

在准监管者的角色定位下理解个人信息守门人条款，《个人信息保护法》第58条所设定的四

[58] 参见张新宝：《互联网生态“守门人”个人信息保护特别义务设置研究》，载《比较法研究》2021年第3期。

[59] 参见姚志伟：《大型平台的个人信息“守门人”义务》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2023年第2期。

项特殊义务都应当被视为准监管义务，要求大型平台企业在不同层次上履行准监管者的主体责任。准监管义务的内容细节也得以在融贯的逻辑之下合理充实。

### 1. 发现严重违法行为停止服务提供

发现严重违法行为停止服务提供无疑是个人信息守门人准监管义务的核心所在，也是准监管义务的最低基准。明确“严重违法行为”的含义是落实这一义务履行的关键前提。具体违法行为是否达到“严重”程度，有待于监管机构对相关指标的量化规定。考虑到《个人信息保护法》公私交融的属性，对于“严重”程度的判断可以从公法和私法两个维度分别展开。从公法维度上来看，可以借鉴个人信息影响评估的方案，结合个人信息处理者的违法形式、个人信息处理的数量、信息的敏感程度、处理目的、处理方式和处理结果，判断行为是否对公共利益具有明显危害。从私法维度上来看，则可以参考侵权行为的构成要件，结合个人信息处理行为的主观恶意、对个人造成的财产或人身损害、行为和损害结果之间的因果关系，判断行为是否侵害了个人信息主体的合法权益。此外，“停止提供服务”也具有不同严厉程度的表现形式，包括删除、屏蔽、断开链接、禁止下载、下架 APP 等。若能明确限定不同场景下严重违法行为的类型及其对应的“停止提供服务”的表现形式，则对于个人信息守门人而言更有指引价值，也更符合比例原则。<sup>〔60〕</sup>

### 2. 制定个人信息保护平台规则

制定个人信息保护平台规则对个人信息守门人准监管义务的履行提出了更高要求。一方面，《移动互联网应用程序个人信息保护管理暂行规定（征求意见稿）》就曾对使用第三方服务的应用、应用分发平台和移动智能终端生产企业规定高于识别严重违法行为的准监管义务。<sup>〔61〕</sup> 尽管这一文件并未出台，但其中所提到的审核平台内个人信息处理者的处理规则、建立风险名单和信息积分机制、持续记录敏感行为和安全风险等若干义务也揭示了平台类企业在准监管义务的履行上可以做得更多的事实。另一方面，在《个人信息保护法》生效以前，部分超大型平台如支付宝、小米应用商店、腾讯开放平台在实际的平台管理过程中，已经通过平台规则建立了比法律规定更加严格的准监管机制，自主实现了更高水平的个人信息保护氛围。<sup>〔62〕</sup> 平台规则制定的法定化，有助于超大型平台之间进行经验借鉴，提高个人信息守门人的准监管义务实施力度。

### 3. 合规和社会责任报告

前述两项义务确立了准监管义务的实施方式，合规和社会责任报告则初步构建了准监管义务的落实方案。作为《个人信息保护法》第 58 条规定的特殊义务，个人信息守门人合规建制应为义务重点，额外的合规内容应仅限于对第 58 条准监管义务履行情况的合规。与此同时，社会责任报告作为接受公众监督的重要方式，需要反映个人信息守门人在个人信息保护行动上的各项得失。在准监管义务履行情况上，社会责任报告的内容或许会与合规内容存在较大的重叠，但社会责任报告的内容重点并不止于法定义务的履行情况。出于更好督促大型平台企业履行社会责任的

〔60〕 参见程啸：《个人信息保护法理解与适用》，中国法制出版社 2021 年版，第 448-452 页。

〔61〕 参见《移动互联网应用程序个人信息保护管理暂行规定（征求意见稿）》第 8、9、11 条。

〔62〕 例如，支付宝在《小程序违规处理规则》中就特别规定了数据安全类、隐私和授权类两个模块，小程序使用非必需的个人信息、诱导用户输入不合理的个人信息、恶意转售用户个人信息、刻意变更授权场景、违规采集用户人脸信息、违反告知同意规则、合理设计授权等行为，将视情形被采取警告、版本下架、隐藏、应用下线、终止小程序业务等处置措施。参见王磊：《中华人民共和国个人信息保护法实务指南》，中国法制出版社 2021 年版，第 238-241 页。

考虑，在社会责任报告中，个人信息守门人的披露重点应在于在法定义务之上所做的个人信息保护工作，如个人信息保护层面所做的技术治理、研发贡献等内容，个人信息保护能力、保护措施、安全事件的处理情况，举办个人信息保护讲座、研讨会，资助相关学术研究和攻关，以及开展用户个人信息保护意识教育活动等公益事业的情况。<sup>〔63〕</sup>

### （三）守门人准监管义务的监督机制

个人信息守门人的主体标准与义务设计均表明，个人信息守门人条款建立在由超大型平台自我监管主导的运行逻辑之上，但这并不意味着放任权力滥用或合规失序。恰恰相反的是，个人信息守门人条款中暗含着一条“自我监管—专业监督—社会监督—政府监管”的逻辑线索，使得超大型平台的自我监管虽为主导和起点，却同时受到三个方面的监督或管理，确保个人信息守门人准监管义务的有效履行。

#### 1. 专业监督

《个人信息保护法》第58条第1项所规定的由外部成员组成的独立机构是专业监督的主体。在立法者的预设中，这一独立机构中的“外部成员”类似于独立监事、外部董事，在该组织中不担任其他职务，并且不存在影响其独立判断和执行职务的因素。<sup>〔64〕</sup>2018年12月，腾讯公司在《腾讯隐私保护白皮书》的发布会上，邀请了14位行业专家和学者担任隐私观察员，作为外部独立观察和监督机制的重要内容，已经初具独立监督机构的雏形。考虑到个人信息处理活动的专业性，以及个人信息处理活动可能同时涉及科技创新、经济效益、合法性、伦理性等多个层面的问题，独立机构成员应当包括网络科技、经济、法律、哲学、社会学、伦理学等领域的专家，<sup>〔65〕</sup>其履职能力应主要体现在是否具备相应的专业知识、能力和经验，能否对个人信息处理者的个人信息保护情况进行监督、指导，能否发表客观公正的意见建议。独立机构重点在个人信息处理者合规制度体系建设、平台规则制定、重大个人信息安全事件处置、督促企业履行社会责任等方面发挥作用。

#### 2. 社会监督

个人信息保护社会责任报告的发布则是公众参与社会监督的重要环节。广大用户使用的许多互联网服务都要求他们信任掌握大量个人信息的平台，但随着技术发展，这些平台的监视和控制能力逐渐加强，用户却几乎没有能力进行监督，美国学者杰克·巴尔金（Jack M. Balkin）在此背景下提出了信息受托人主张，要求这些互联网平台企业参照信托法对用户履行信义义务。<sup>〔66〕</sup>然而，根据公司法规范，公司董事对股东也负有信义义务，保护股东利益、实现利润最大化。要求这些大型平台企业对用户承担信义义务，必然会引发公共利益与私人利益的冲突，同时，信义义务的存在往往允许受益人提起诉讼，故而施加新的信义义务还有可能引发私人诉讼的泛滥。<sup>〔67〕</sup>

〔63〕 参见刘新宇：《中华人民共和国个人信息保护法重点解读与案例解析》，中国法制出版社2021年版，第156页。

〔64〕 参见杨合庆：《中华人民共和国个人信息保护法导读与释义》，中国民主法制出版社2022年版，第141页。

〔65〕 参见程啸：《个人信息保护法理解与适用》，中国法制出版社2021年版，第448-452页。

〔66〕 See Jack M. Balkin, *Information Fiduciaries and the First Amendment*, 49 U. C. Davis Law Review 1183, 1221-1225 (2015-2016).

〔67〕 See Lina M. Khan & David E. Pozen, *A Skeptical View of Information Fiduciaries*, 133 Harvard Law Review 497, 519-520 (2019-2020).

当引入新的法律关系可能会引发连锁负面反应时，要求大型平台企业公布个人信息保护的社会责任报告，实则是提供了一种更为温和的替代手段，使得用户可以了解个人信息处理情况并提出反馈意见，实现个人信息治理的初步参与。公众对于社会责任报告的集中反馈，也可以作为监管机构向个人信息守门人施加具体合规义务的参考，并为未来正式立法提供过渡。

### 3. 政府监管

在个人信息守门人条款之中，政府监管看似“隐身”，实则无处不在。在个人信息守门人条款的实施过程中，政府可以在三个方面发挥引导和约束作用。首先，因为存在平台滥用规则制定权的风险，超大型平台确立了个人信息守门人身份之后，其个人信息平台规则的制定与重大修改应经由监管机构审核。《网络数据安全条例（征求意见稿）》第43条第3款就曾尝试纳入这一规定，虽然文件正式出台时并未保留。其次，合规义务也会适度纳入监管机构治理意图，并非纯粹的自我监管。监管机构制定的《个人信息保护合规审计指引》在一般个人信息处理者的合规审计要点中已经纳入部分互联网内容治理与个人信息保护交叉的合规内容，如是否利用已公开的个人信息从事网络暴力、传播网络谣言和虚假信息等活动。举轻以明重，在个人信息守门人条款本身并未限制合规内容的情形下，监管机构可以依照技术发展和治理需要，纳入新的准监管要求作为合规内容，亦可以针对超大型平台的不同特征进行合规内容的一事一议。最后，若个人信息守门人履行准监管义务不当，监管机构随时可以运用行政执法权限施加相应处罚。归根结底，个人信息守门人条款是《个人信息保护法》规定的个人信息处理义务的一种，当行为主体怠于履行准监管义务、隐瞒实际情况甚至放任个人信息规模性风险的蔓延时，监管机构可以动用《个人信息保护法》第66条的规定对其进行处罚。

不过，鉴于准监管义务内容的延展和不确定性，以及准监管义务实际上是将监管职能“外包”的一种制度设计，施加正式的行政处罚仍应谨慎，防止错罚合法行为或过度威慑打击个人信息守门人的积极性，进而影响准监管义务的履行效果。根据回应性规制的“金字塔”理论，执法应优先选取合规性（compliance）工具，再根据执法效果需要逐级引入威慑性工具，因为相较于正式的行政处罚，柔性措施有时更能引导法律主体按监管意愿行动，而且更加节省执法成本。<sup>〔68〕</sup>因此，《个人信息保护法》第64条的约谈制度宜作为行政处罚的前置程序，起到与个人信息守门人协商沟通、警示和纠正可能存在的不当行为等作用。与此同时，基于个人信息守门人的准监管角色考虑，履行准监管义务本身不应引起额外的民事责任和刑事责任。尽管超大型平台在侵权行为发生时若未履行安保义务仍有可能承担间接侵权责任，但其判断标准并非个人信息守门人条款所设置的准监管要求，而是《中华人民共和国民法典》侵权责任编的相关规定。同理，超大型平台是否因为个人信息处理的相关行为引发刑事责任，也应以刑法的相关规定作为基准，与其是否属于个人信息守门人、是否承担相关的特殊义务无关，如刑法上的拒不履行信息网络安全管理义务罪就是基于一般性安全管理义务、普遍适用于所有网络服务提供者的罪名。<sup>〔69〕</sup>

〔68〕 See Ian Ayres & John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, 1992, pp. 38-40.

〔69〕 参见喻浩东：《网络空间中信息安全守门人的刑法义务》，载《财经法学》2023年第4期。

## 五、结 语

相比于传统的外部监管机构，数字平台在发现与阻止平台内违法行为上具有明显优势，故而由数字平台作为守门人担任准监管义务，已经成为当代数字立法的一种普遍选择，个人信息守门人条款也无外乎于此。然而，个人信息处理活动的规模性以及个人信息处理违法行为的隐蔽、多样化与复杂性等特点，使得《个人信息保护法》第 58 条所确立的守门人条款又与电子商务、食品药品、内容侵权等领域的现行立法有所不同。一是限定了主体规模，抓住个人信息处理若干环节中的关键节点，确立数量有限但最为重要的超大型平台作为守门人。二是确立了不同层次的准监管义务，发现严重违法行为停止服务提供是最低基准，在此之上制定个人信息保护平台规则、建立合规体系以及发布社会责任报告层层递进，要求守门人结合自身实际确立准监管义务的更高追求，自主提高个人信息保护水平。三是构建了三方监督机制，从专业监督、社会监督再到正式的政府监管，为明确守门人义务内容、约束守门人义务履行提供全方位的落实方案。由此，与监管守门人理论直接指导下的准监管义务相比，个人信息守门人条款的准监管义务实现了从普遍要求到特别规制、从监管违法到合规主导、从私法保障到公法约束的转变。理解这一制度逻辑，将有利于个人信息守门人条款实施细则的后续制定以及个人信息守门人条款的真正落地，也可以为内容治理、网络暴力等领域守门人制度的构建提供有益参考。

---

**Abstract:** It is difficult to implement the personal information gatekeeper clause because the provisions of Article 58 of the Personal Information Protection Law are relatively abstract, which makes the role of personal information gatekeeper oscillate between “quasi-regulator” and “quasi-monopolist”, not mention gaining insight into the operation mechanism of the system. In the face of many difficulties in purely textual interpretation, regulatory gatekeeper theory and risk governance theory reveal the internal logic of personal information gatekeepers to set quasi-regulatory obligations for super-large platforms and take compliance as the leading solution. From the perspective of theoretical interpretation, this paper examines the original intention of the legislator and the arrangement of the legal system, further confirming the uniqueness of the role of the gatekeeper as the quasi-regulator of personal information. The operating mechanism of the personal information gatekeeper clause can also be constructed around the defining criteria of quasi-regulators, the content of corresponding obligations, and the establishment of supervision mechanisms.

**Key Words:** personal information gatekeeper, quasi-regulators, gatekeeper theory, compliance, self-regulation

---

(责任编辑: 武 腾)