

行政机关处理个人信息合法性基础的类型化重构

宋妍

安徽财经大学法学院, 安徽 蚌埠 233030

发布日期: 2026年2月27日

摘要

数字政府转型驱动行政职能向信息治理范式的结构性迁移, 个人信息处理已演进为履行公共职责、实现行政目的的核心工具。然而, “告知—同意”规则在现行行政法律关系非对等性之下呈现约束功能弱化, “法定职责”作为合法性基础的概括性, 导致授权边界存在泛化倾向。行政机关处理个人信息的行为具备实质上的权利限制属性, 须回归法律保留原则的严格限制。基于权利干预程度、技术场景风险与行政目的差异的类型化规制路径, 是重构其合法性基础的应然选择。通过重构规范治理框架以期在整体行政效能与个体信息自决权之间重建法益衡平, 推动个人信息保护从单一规则遵守转向体系化治理的逻辑重构。

关键词

行政机关; 个人信息保护; 类型化重构

Typological Reconstruction of the Legal Basis for Administrative Organs' Processing of Personal Information

Yan Song

Law School, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu, 233030, China

Abstract

The transformation towards digital government drives a structural shift of administrative functions towards an information governance paradigm. The processing of personal information has evolved into a core tool for fulfilling public duties and achieving administrative purposes. However, under the current non-reciprocal nature of administrative legal relations, the "informed consent" rule exhibits a weakened constraining function. Meanwhile, the generality of "statutory duties" as a legal basis leads to a tendency towards the overextension of authorization boundaries. The act of administrative organs processing personal information possesses a substantive

文章引用: 宋妍. 行政机关处理个人信息合法性基础的类型化重构[J]. 法学年鉴, 2026, 1(2): 42-47. ISSN Print: 3079-5389; ISSN Online: 3079-5397.

DOI: 10.63313/Law.8016

attribute of rights restriction, necessitating a return to the strict confines of the principle of legal reservation. A typological regulatory pathway, based on differences in the degree of rights intervention, technological scenario risks, and administrative purposes, represents the appropriate choice for reconstructing its legal basis. By reconstructing the normative governance framework, the aim is to re-establish a balance of legal interests between overall administrative efficiency and individual informational self-determination, thereby promoting a logical shift in personal information protection from adherence to singular rules towards systematic governance.

Keywords

Administrative Organs; Personal Information Protection; Typological Reconstruction

Copyright © 2026 by author(s) and Erytis Publishing Limited.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



一、问题的提出

数字技术正以前所未有的广度与深度嵌入国家治理体系，驱动着行政权力运行轨迹与作用形态的深刻变革。在此背景下，行政机关已从传统的“社会秩序管理者”转变为“社会信息中枢”，个人信息的收集、汇聚与解析不再仅仅是行政活动的附属性手段，而是演变为履行公共职能、优化服务效能的核心治理工具。行政机关能够依托大数据与算法模型，实现对社会风险的精准识别与治理资源的优化配置。然而，这种权力的延伸与技术的赋能，亦与公民个人信息权益构成内在张力。在行政与数字技术深度融合的治理格局下，如何为这种具有广泛干预能力的行政权力配置配置有效的规范框架，已成为数字时代行政法亟待回应的结构性命题。

我国《个人信息保护法》的施行虽确立了国家机关处理个人信息的基本框架，尤其为公权力主体设立了特别规定，但规范供给与治理需求之间仍存在显著的适配失灵。在实务操作中，由于行政法律关系的非对等性，“告知—同意”规则在公共领域极易陷入形式主义困境，个人同意往往沦为为缺乏真实选择权的被动接受。与此同时，法律虽将“履行法定职责”确立为行政处理信息的合法性前提，但“法定职责”这一范畴在解释上呈现出的概括性与模糊性，导致其在实践中常被滥用常被滥用为一种概括性授权。

目前，学界虽已关注到行政机关处理个人信息的特殊性，但既有研究多聚焦于宏观法理的辩护或对域外立法例的比较与借鉴，基于行为类型的差异化规制理论供给仍显不足。传统的行政法理论倾向于将信息处理视为不具法效力的“调查行为”或“事实行为”，这种认知局限不仅导致司法救济的程序性障碍，也阻碍了法律明确性原则在数字环境下的贯彻施行。如若不能从行为性质的底层逻辑出发，对复杂的行政处理行为进行类型化剖析，那么法律保留原则的实质内涵将面临被虚置的风险。

基于此，本文旨在跳出单一、静态的合法性判定模式，尝试构建以风险为导向、融合多重变量的类型化重构框架。从权利限制属性的角度重新界定行政机关处理个人信息的法律性质，深入检视现行合法性基础在适用中面临的同意规则效力落空与法定职责适用失范等结构性困境。与此同时，借鉴核心行为与辅助行为的范畴区分，结合处理场景的技术风险与行政目的差异，提出针对行政处理行为的授权规则与审查基准体系。通过构建类型化的整体规制框架，以期在提升整体政府治理效能与保障个体信息权益之间，探索符合现代化法治国家要求的动态平衡。

二、行政机关处理个人信息行为的理论证成

（一）行为定性的范式转型

在行政法传统认知框架中，行政机关对个人信息的收集与处理活动，因其通常不直接创设、变更或消灭外部法律关系，而被普遍定位为一种“事实行为”或“行政调查”。此种定性导致其在以法律行为为中心的规范体系中，长期处于规范建构与司法审查的次要地位，未能充分融入以权利保障为核心的公法规制框架。在数字治理环境下，被归入上述范畴的行政处理活动实际上已成为限制乃至剥夺公民权益的决定性前置环节。

信息处理技术的迭代，正推动行政权力行使方式迈向以数据实时获取与智能辅助为特征的数治模式，呈现出大规模、系统化和自动化的特征。当海量碎片化信息通过算法模型聚合、画像时，行政机关所获取的已不仅限于原始数据，更转化为一种对个体行为实施精准干预、对未来风险进行预测性研判的实质性权力。此种权力的结构性扩张，实质上构成对公民人格尊严与信息自决权的持续性干预。基于此，学理上应当打破“法律行为——事实行为”的非此即彼的认知模式，确认大规模处理个人信息行为具有强烈的“权利限制属性”。一旦行为被确认为权利限制，其正当化逻辑便必须从模糊的“职权推定”转向严格的“法律保留”，即行政机关处理信息的权限必须源于立法的具体授权，不能仅凭宽泛的组织法职责而取得一项缺乏具体规范约束的概括性依据。

（二）个人信息的复合属性

仅依赖形式上的法律保留尚不足以完整证成行政干预的全面正当化，还需厘清个人信息在数字时代衍生的复合属性。个人信息之所以能从单纯的私法权益演变为需要行政法精细规制的客体，其核心逻辑植根于个人信息所展现出的双重公共性。这一理论框架从法经济学与法社会学两个维度，深刻揭示了公权力介入信息处理场域的必要性与其正当性。

1. 准公共物品性

援引法经济学中“准公共物品”理论以构建分析框架，数字时代的个人信息已呈现出“排他性准公共资源”的制度特征。信息的非竞争性使其可以被无限复制利用而仍保有客体完整性，但控制者又可以通过软件或硬件手段实现排他性占有。这种技术特质引发了信息主体与行政机关之间显著的信息地位落差，即个体难以有效掌握其个人信息的流转路径，更难以有效主张并实现其个人信息权益。行政保护干预的必要性在于填补这种单靠私法救济难以弥合的信息权益保障的缺失，打破信息垄断，确立公平透明的信息处理秩序。

2. 社会公共性

若将分析框架切换至法社会学，则可揭示个人信息所蕴含的社会公共面向，从而为行政机关处理提供实质依据。在数字化协作网络中，身份类、需求类及声誉类信息不再仅仅关涉私人领域，而是承担着促进社会广泛合作的公共功能。行政机关实施此类行政处理活动，本质上是为了维系与优化作为社会存续基础的社会协作机制。这种公共属性证明了在特定治理场景下，为实现精准救助、风险防控或信用奖惩等公共目标，应当允许行政机关在法律授权范围内对个人的信息权益进行合比例的适度限制。

三、现行合法性基础的适用失灵

（一）“告知—同意”规则虚置

以私法自治精神与合意自由范式为理论基础的“告知—同意”规则，在适用于纵向的行政法律关系时，因受限于深层的权力不对等而面临实质性的效力虚化。行政机关作为公共服务的排他性供给方与社会秩序的垄断管理者，其履职行为往往具有不可替代性与法定的强制性，这使得公民在面对事关公共给

付、行政许可或社会福利的信息处理请求时，事实上丧失了真正意义上的“不合意即退出”的意思自治空间。这种基于对公共服务依赖性的“被动接受”，导致个人同意在行政范畴内逐渐演变为一种缺乏真实自愿性的形式流程，甚至异化为公权力通过程序外观吸纳数据处理正当性的“合规幻觉”。更为严峻的是，数字化行政的持续性特征使得传统的“一次性告知”难以有效覆盖算法后续的数据动态处理过程、跨部门数据共享等衍生环节，告知义务的滞后性与撤回权能的虚置，共同构成行政领域内信息自决权保障的系统性障碍。

（二）法定职责授权边界的泛化

作为免“告知—同意”主要规范依据，法定职责在解释与适用上的抽象性，在实践中被解释为行政机关扩张信息处理权限的概括性依据。在规范位阶层面，关于“法定职责”之“法”的内涵界定始终处于理论分歧之中：若固守严格的狭义法律保留，则难以适配碎片化、快速变化的基层数治需求；若任由各级行政规范性文件自行创设职权，又极易导致个人信息权益面临被过度克减的风险。在司法实务中，行政机关普遍采取一种扩张解释策略，即直接从组织法中抽象的治理目标——如“维护公共安全”或“提升治理效能”中，推导出特定信息处理权能。这种将概括性的任务职守直接等同于行为法意义上的具体授权，不仅造成了职责与权限的分离，更由于缺乏对处理目的、条件与范围的明确限定，导致法律明确性原则在信息行政中面临显著的规范供给不足。

（三）比例原则在信息行政审查中的功能钝化

比例原则作为调控行政权力运作的最终约束机制，在面对隐蔽且具有累积性风险的个人信息处理行为时，正呈现出明显的审查机制形式化。目的正当性审查往往因诉诸于“公共利益”这一宏大叙事而陷入虚置，行政机关通过“预防性治理”的正当化叙事，将违反最小必要原则的数据囤积合理化，使“为公共利益”这一治理目标的程序透明度缺失，缺乏对特定技术手段与具体治理场景关联性的实质性审查。此外，必要性判断在追求“整体政府”与“数据赋能”的效率逻辑下被豁免适用，审查者往往因缺乏对假名化处理、隐私计算或联邦学习等低侵扰性技术替代方案的深度辨析，而限缩解释至要件不明确的形式合规核查。由于缺乏能够有效衡量与兼容不同价值的法益权衡框架，面对算法画像与数据汇聚带来的长远风险，个人权益的保护常让位于短期治理效能，致使程序性保障被弱化。因而，在海量数据处理的算法权力面前，比例原则难以转化为具有实效的权利救济基准。

四、行政机关处理个人信息合法性基础的类型化重构

（一）基于干预强度的行为定性

行政机关处理个人信息的行为并非性质单一的权力运作，其对公民信息权益的干预强度呈现出显著的层级差异。鉴于此，行政行为应当基于对权利实质要素的影响程度进行纵向位阶与横向类型的梯度化配置。

当行政机关实施信息的收集、向第三方提供、向社会公开及强制性删除等行为时，因其直接引致个人信息从私人领域向公法领域或社会公共领域的规范属性转换，因其直接构成对信息自决权核心保障范围的干预，可将其定性为“干预性处理行为”。此类行为实质上构成了对基本权利的强干预，需恪守高密度的法律保留要求。在纵向位阶上，其授权依据应严格限定在法律及行政法规层面，排除位阶较低的规章及地方性规范性文件的创设权。横向类型上，必须由“根据规范”作出具体明确的授权，明确处理的目的、范围与程序，严防行政机关通过概括性的组织法职责进行非法定的权限衍生。

与之相对，存储、使用、加工及传输等行为，在功能定位上更多体现为实现行政目标、为干预性处理行为优化流程的“管理伴随行为”。此类行为的权利干预性相对较低，多具有内部性与工具性特征，宜适用相对宽松的保留强度。在上位法已对核心处理行为授予合法权限的前提下，应允许行政机关基于

履行法定职责的实际需要，从组织法规范中推导处理权限，或由地方性法规、规章提供补充性依据。此种行为识别的逻辑体系，不仅回应了“重要性理论”对基本权利保障的关照，也为数字化转型中高度分化的行政管理事务预留了必要的裁量弹性。

（二）基于场景风险的分类规制

数字治理场景下，行政权力的形态已从传统的人工决策转向技术赋能的“算法行政权”，这种权力本质的变迁要求法律保留原则实现从单一位阶控制向“技术风险匹配”的范式转型。

在高风险处理场景中，尤其是涉及敏感个人信息的采集、基于大规模数据汇聚的社会信用评分，或依托深度学习算法实施的自动化决策，其行为本质上是行政权力对人格尊严的深度介入。对于此类具有结构性支配权力特征的权力行使，法律必须预设更高密度的实质性约束。行政机关的授权依据不仅要明确处理权限，更应通过具体行为授权明确算法逻辑的透明度要求与算法解释权。特别是针对自动化行政的收集与决策行为，由于其省略了传统行政程序中的说明理由、听取陈述申辩等程序性机制，必须由法律或行政法规在明确风险评估机制与人工干预路径的前提下授予权能。

而在权益影响有限或难以标准化的场景下，如一般政务咨询中的信息交互、非特定化的社会态势感知分析，因其对个人人格利益的实质性风险尚处于可控范围，可承认基于组织规范的一般授权即具备初步的形式正当性，转而将规制重点移向比例原则的动态调控。基于风险评估结果进行授权分配，能够有效化解数字行政中概括性授权失范与程序性保障缺失并存的结构性矛盾，确保法律的规范效力能够有效规制算法决策过程。

（三）基于目的差异化的比例审查

在确定了授权的规范位阶与风险等级后，合法性基础的重构还需锚定差异化的行政目的，以激活比例原则在数字环境下的实质穿透力。传统的比例原则往往因诉诸于公共利益这一宏大叙事而陷入审查钝化，而类型化的重构则要求根据处理目的动态配置审查强度。

针对侦查、税收监管或行政处罚等干预目的，比例原则应采取严格的必要限度审查。行政机关负有极高的证明责任，需阐明处理特定个人信息与治理目标之间的强关联性，并论证在当前技术环境下不存在假名化、去识别化等权益影响有限的替代方案，严防预防性治理逻辑引发的目的不当扩张与数据过度收集。

进而言之，在社会救助、公共给付或精准医疗等服务型目的中，必要性原则的适用应从静态的“最小化”转向“动态增益性”的考量。在保障知情权并严格限制目的外利用的前提下，应允许行政机关适度扩大信息处理的范围，以提升公共服务的精准度与覆盖面。然而，这种基于给付性的正当化逻辑绝非对行政义务的豁免，而应转化为对行政机关更高强度的保护性义务与安全保障责任。通过在合比例性论证中引入技术性正当程序，实现从单一的事后救济向全生命周期风险管控的转变。

五、结语

随着数字化转型深度赋能行政权力，其作用形态发生了结构性变迁。本文的研究脉络始于对技术赋能型治理权力扩张趋势的审视，通过对行政信息处理行为权利限制属性的规范定性，试图矫正传统理论中将其视为纯粹事实行为所引发的规制真空。鉴于此，本文通过明确区分引致权利位移的处分性处理行为与旨在技术效能提升的管理性存续行为，为差异化规范密度的法律保留原则配置了差异化的授权梯度，并促成了比例原则从静态审查向个案权衡的范式转型。这一重构旨在于规范层面细化行政权力介入信息领域的法定边界，以期实现行政效能的集约化产出与公民信息自决权的刚性保障提供实质性制度分析工具。

然而，迈向数智社会的治理范式转型远未完成。算法行政权的全面延伸，持续对传统依法行政框架

产生深刻的系统性挑战。本文虽在合法性基础的重构上作出了初步探索，但面对整体政府改革背景下跨部门数据共享引发的职能界限模糊，以及自动化决策场景中技术性正当程序的逻辑重塑，仍有待未来研究在更为细分的行政范畴内进行实证穿透与理论深耕。法治政府的数字化转型，必须在遵循法律保留与比例原则所构筑的合宪性框架下，审慎探寻公权力约束与个人信息合理利用之间的动态平衡，确保数字文明中的个体人格尊严与信息自决权得到充分的宪法性保障。

参考文献

- [1] 王万华.大数据时代与行政权力运行机制转型[J].国家行政学院学报, 2016,(02):96 - 98.
- [2] 吴尚聪.作为社会治理机制的个人信息：公共化及其公法保护[J].理论月刊, 2024,(09):130 - 141.
- [3] 周采擎.自动化行政下个人信息法律保护的困境及应对——以DeepSeek接入政务系统为例[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2025,42(03):138 - 149.
- [4] 赵鹏.数字时代行政机关处理个人信息的性质界定与授权规则[J].法学研究, 2025,47(05):20 - 38.
- [5] 喻文光,郑子璇.数字时代政府机关处理个人信息告知义务制度的公法建构[J].人权, 2022,(03):1 - 20.
- [6] 唐安然.自动化行政中正当程序原则的重构[J].比较法研究, 2025,(05):177 - 191.
- [7] 黄镔.数字时代个人信息行政保护的法理基础与制度完善[J].宁夏社会科学, 2025,(01):78 - 89.
- [8] 褚婧一.“用户 - 平台”关系中告知同意规则修正的路径选择[J].苏州大学学报(法学版), 2023,10(02):61 - 74.
- [9] 汤喆峰,刘琦.公共安全治理转型下的个人信息法律保护困境与出路[J].科技与法律(中英文), 2024,(03):37 - 44.
- [10] 戴昕.“开弓没有回头箭”:再议比例原则的方法缺陷[J].地方立法研究, 2021,6(06):95 - 108.
- [11] 王明敏.行政机关利用个人信息进行自动化决策的合宪性检视[J].法学, 2025,(02):36 - 50.