

个人信息保护公益诉讼中损害赔偿金的归属与管理

赔偿金的性质、归属与分配

赵跃

(安徽国运律师事务所, 安徽 合肥 230000)

摘要: 个人信息保护法第七十条确立了个人信息保护公益诉讼制度, 为大规模侵害个人信息的救济提供了新的路径。然而, 公益诉讼的请求体系中, 损害赔偿金的归属与管理始终模糊。其一, 赔偿金的正当性存疑, 公益诉讼旨在保护公共利益, 赔偿金却具有私益填补的属性, 二者如何协调; 其二, 赔偿金的性质不清, 是民事赔偿、惩罚性赔偿还是行政罚款的替代, 性质不同, 归属亦不同; 其三, 归属主体不明, 是上缴国库、支付给受害人, 还是设立专项基金, 实务做法各异; 其四, 管理与分配规则缺失, 资金闲置、挪用、分配不公的风险难以防范。本文主张: 个人信息公益诉讼中的损害赔偿金, 性质上属于以填补集体损害为目的的民事赔偿, 兼具惩罚与预防功能; 其归属不应一概上缴国库, 而应设立个人信息保护专项基金, 由独立的管理机构运营; 分配上采双轨制, 能够识别具体受害人的, 按比例支付, 不能识别的, 用于个人信息保护的公益项目; 管理上应当建立预算审批、信息披露、审计监督三重机制, 确保资金用于保护目的。

关键词: 个人信息; 公益诉讼; 损害赔偿金; 专项基金; 分配规则

中图分类号: D923.1 **文献标识码:** A **文稿编号:** WJLT(2023)04-0013-12

Ownership and Management of Damages in Public Interest Litigation for Personal Information Protection

ZHAO Yue

(Anhui Guoyun Law Firm, Hefei 230000, Anhui, China)

Abstract: Article 70 of the Personal Information Protection Law establishes public interest litigation for personal information protection, providing a new path for redressing mass infringement. Yet within the claim system of such litigation, the ownership and management of damages remain obscure. First, the legitimacy of damages is doubtful: public interest litigation aims to protect public interests, while damages have a private compensatory character, and the two must be reconciled. Second, the nature of damages is unclear: whether they are civil compensation, punitive damages or a substitute for administrative fines determines their destination. Third, the recipient is unspecified: whether damages go to the treasury, to victims, or to a special fund varies in practice. Fourth, rules on management and distribution are absent, leaving risks of idleness, misappropriation and unfair distribution. This article argues that damages in such litigation are civil compensation aimed at redressing collective harm, with punitive and preventive functions; that they should not be turned over to the treasury as a matter of course but should form a special fund for personal information protection operated by an independent body; that distribution should follow a dual track, paying identifiable victims pro rata and using the remainder for public interest projects; and that management should rest on budgetary approval, information disclosure and audit supervision so that funds serve the protective purpose.

Key words: personal information; public interest litigation; damages; special fund; distribution

说明: (本文为作者个人研究观点, 不代表所在单位意见)

作者简介: 赵跃, 安徽国运律师事务所执业律师, 主要研究民事诉讼与信息法。

一、问题的提出

个人信息被大规模侵害, 是数字时代的常态。一个平台的数据库被攻破, 数百万人的姓名、身份证号、住址、行踪随之泄露; 一个应用程序违规收集通讯录, 用户的社交关系被完整复制; 一个商家将客户信息转卖, 骚扰电话接踵而至。单个受害人的损失往往微

小，维权成本却高昂，理性的选择是沉默。

个人信息侵害有其特点，决定了传统救济的失灵。其一是隐蔽性，侵害发生在后台，受害人往往不知情；其二是持续性，信息一旦泄露，可能被反复转卖、长期利用；其三是扩散性，一条信息可以复制无数次，损害随传播而扩大。三点特点，使损害的计算与因果的证明异常困难。

沉默的累积，使侵害者有恃无恐。单个受害人放弃索赔，侵害者节省了赔偿；千万个受害人放弃索赔，侵害者获得了巨额的不当利益。私益诉讼的失灵，为公益诉讼留下了空间。个人信息保护法第七十条因此规定，个人信息处理者违反本法规定处理个人信息，侵害众多个人的权益的，人民检察院、法律规定的消费者组织和由国家网信部门确定的组织可以依法向人民法院提起诉讼。

公益诉讼与私益诉讼，是并行的两条路径，不是替代关系。受害人可以自行起诉，也可以等待公益诉讼的结果；公益诉讼的提起，不排除受害人的私益诉讼，也不因私益诉讼的进行而中止。二者并行，可以使救济更为充分。

但并行也带来重复救济的风险。同一损害，既通过公益诉讼获得填补，又通过私益诉讼获得赔偿，受害人获得双重利益，违背填补原则。防范的措施，是建立信息共享机制：法院在受理私益诉讼时，应当查询是否存在相关的公益诉讼；已经获得赔偿的，应当扣减。

公益诉讼的提起，解决了原告资格的问题，却没有解决请求权的构造问题。公益诉讼可以请求停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉，这些请求的执行较为明确；但能否请求损害赔偿，损害赔偿金归谁，如何使用，法律未作规定。

实践的探索，呈现出多样的做法。有的案件，检察机关提出赔偿请求，法院判决被告将赔偿金支付至检察机关账户，再由检察机关上缴国库；有的案件，法院判决被告将赔偿金支付至专门的公益基金账户；有的案件，法院判决被告以提供公益服务的方式替代赔偿。做法不一，效果各异。

上缴国库的做法，受到最多的质疑。质疑的理由是：公益诉讼的赔偿金，来源于对众多个人权益的侵害，其性质是对受害人的填补，将其上缴国库，等于使国家获得了本应属于受害人的利益；且上缴之后，资金进入一般财政预算，与个人信息保护再无关联，公益诉讼的目的落空。

设立基金的做法，得到较多的支持。支持的理由是：基金可以专门用于个人信息保护，如资助受害人维权、支持技术研发、开展宣传教育；基金可以积累，应对大规模侵害的突发支出；基金可以独立运营，接受社会监督。但基金的法律地位、设立程序、管理规则，均缺乏规定。

替代性赔偿的做法，也有其道理。被告以提供公益服务替代金钱赔偿，既避免了资金管理的难题，又使被告的技术或者资源直接用于公益。但替代的适用范围、折算标准、履

行监督，同样缺乏规范。

还有一种做法值得关注：将赔偿金用于建立行业性的个人信息保护合规基金，由行业协会管理，用于资助中小企业的合规改造。这一做法的优点，是把赔偿与预防结合起来，使资金的使用直接指向侵害的根源；缺点是，由行业协会管理，可能出现利益冲突。

本文的任务，即在现行法的框架内，为赔偿金的归属与管理提供一套方案。文章先讨论公益诉讼的功能定位，再分析赔偿金的正当性，继而确定其法律性质，然后讨论归属主体，接着构造管理机制，最后设计分配规则与监督程序。

二、公益诉讼的功能定位

公益诉讼的功能，学说上有三说：权利救济说、秩序维护说、执法补充说。权利救济说认为，公益诉讼旨在救济众多受害人的权利；秩序维护说认为，公益诉讼旨在维护个人信息处理的秩序；执法补充说认为，公益诉讼旨在弥补行政执法的不足。

三说各有侧重，但并非互斥。个人信息公益诉讼的功能，应当是复合的：既救济众多个人的权益，又维护信息处理的秩序，还补充行政执法的不足。三者之中，权利救济是基础，秩序维护是延伸，执法补充是辅助。

权利救济的基础地位，决定了赔偿金的正当性。若公益诉讼仅维护秩序，则其请求应限于停止侵害、消除危险，不包括损害赔偿；若公益诉讼救济权利，则损害赔偿是其应有之义。我国实践中的公益诉讼，多以损害赔偿为请求，正说明其权利救济的功能。

我国的实践，以检察机关提起为主。检察机关作为法律监督机关，提起公益诉讼是其法定职责，其地位不同于一般的民事诉讼原告：既可以调查取证，也可以提出检察建议，还可以在诉讼中与行政机关协同。这一地位，使其在个人信息公益诉讼中具有独特的优势。

社会组织提起的公益诉讼，数量较少，但作用不可替代。社会组织贴近消费者，了解行业的情况，能够发现检察机关难以察觉的问题；社会组织的诉讼，也更能体现社会的参与。故应当降低社会组织的起诉门槛，鼓励其提起公益诉讼。

但公益诉讼救济的权利，不是单个个人的权利，而是众多个人权利的集合。这一集合，学理上称为集体损害或者扩散性损害。集体损害的特点是：受害人数众多、单个损害微小、因果关系难以证明、损害总额巨大。

集体损害的存在，使传统的侵权救济失灵。单个受害人起诉，诉讼成本高于收益，理性人选择放弃；即使起诉，举证困难，胜诉率低；即使胜诉，赔偿额微小，不足以遏制侵害。集体损害因此成为侵权法的盲区。

公益诉讼的价值，正在于填补这一盲区。通过赋予特定主体诉权，将分散的、微小的损害汇集起来，形成足以引起侵害者重视的赔偿压力；通过举证责任的调整与损害数额的推定，降低诉讼的难度；通过判决的扩张效力，使未起诉的受害人亦受保护。

据此，赔偿金的功能有三：填补损害、剥夺不法获利、威慑潜在侵害者。三项功能，对应三种赔偿的计算方法：以实际损失计算，填补损害；以违法所得计算，剥夺获利；以法定倍数计算，威慑侵害。三者个案中可以并用，也可以择一适用。

赔偿数额的确定，还须考虑被告的履行能力。若赔偿额过高，被告无力支付，判决将成为一纸空文，受害人也无从受偿。故法院在确定数额时，应当审查被告的资产状况，必要时可以采取分期支付、以服务替代等方式。

执行不能的替代方案，值得探索。被告无力支付赔偿金的，可以判决其提供公益服务，如免费提供个人信息保护的技术支持、资助宣传教育、建立投诉处理机制。替代方案的价值，在于使判决的内容得以实现，避免执行落空。

填补损害的功能，在集体损害中难以精确实现。受害人数不明、单个损失微小，精确计算既不可能，也无必要。故赔偿金的计算，多采推定或者酌定的方法，如按信息条数乘以单价，按违法所得的倍数，按侵害持续的时间。

剥夺获利的功能，在个人信息侵害中尤为重要。侵害者处理个人信息，往往是为了获取商业利益，如精准营销、数据交易、信用评估。若赔偿额低于获利，侵害者仍有动力继续；若赔偿额等于或者高于获利，侵害者无利可图，自会停止。

威慑的功能，通过惩罚性赔偿实现。个人信息保护法第六十九条规定，处理个人信息侵害个人信息权益造成损害，个人信息处理者不能证明自己没有过错的，应当承担损害赔偿等侵权责任。该条采过错推定，但未规定惩罚性赔偿。公益诉讼能否请求惩罚性赔偿，存在争议。

本文认为，公益诉讼可以请求惩罚性赔偿，但应当严格限制。限制的理由是：惩罚性赔偿具有准刑罚的性质，其适用应当遵循过罚相当的原则；公益诉讼的原告是检察机关或者社会组织，其专业能力与诉讼地位不同于个人，过度适用可能导致赔偿额畸高，影响产业发展。

限制的具体方案是：以故意或者重大过失为要件，以违法所得为基数，以三倍为上限；造成严重后果的，可以适当提高，但不得超过五倍。这一方案，既保持了威慑，又避免了过度。

三、赔偿金的正当性

公益诉讼中请求损害赔偿，是否具有正当性？这一问题，在环境公益诉讼中曾经引发激烈争论，在个人信息公益诉讼中同样存在。否定说的理由有三：公益诉讼的原告不是受害人，无权请求赔偿；公共利益不能用金钱衡量，赔偿无法填补；赔偿金归属不明，可能沦为部门的利益。

肯定说的理由亦有四：集体损害客观存在，需要金钱填补；赔偿具有剥夺获利与威慑的功能，不依赖损害的计算；原告虽非受害人，但依法定授权取得请求权，类似于诉讼担

当；归属问题可以通过制度设计解决，不构成否定请求权的理由。

本文采肯定说。理由在于：请求权的有无，取决于法律的授权，而非原告是否为受害人。个人信息保护法第七十条赋予检察机关、消费者组织、网信部门确定的组织以诉权，其诉权的内容应当包括损害赔偿，否则救济不完整。

诉讼担当的法理，为此提供了支撑。诉讼担当，是指非权利主体以自己的名义，就他人的权利或者法律关系进行诉讼。法定诉讼担当的情形，包括破产管理人就破产财产、遗产管理人就遗产、债权人就代位权。公益诉讼的原告，属于法定诉讼担当。

诉讼担当的效果，是判决的效力及于被担当人。公益诉讼的判决，其效力应当及于众多受害人：被告不得再以同一事实对未起诉的受害人主张免责；受害人可以依据判决主张权利，无需另行起诉。这一效力，是公益诉讼制度价值的关键。

但诉讼担当也带来一个问题：原告与被担当人之间的利益可能冲突。原告可能为了结案而降低赔偿额，损害受害人的利益；原告可能将赔偿金挪作他用，背离受害人的利益。故须有程序保障与监督机制。

程序保障的第一项，是公告与异议。公益诉讼受理后，法院应当公告案件的基本情况，通知潜在的受害人；受害人可以申请参加诉讼，也可以提出异议。公告的期间，不少于三十日。

程序保障的第二项，是和解与调解的审查。公益诉讼的和解或者调解，可能损害受害人的利益，法院应当审查其内容是否合法、是否损害公共利益；审查通过的，应当公告，公告期内无异议的，方可出具调解书。

程序保障的第三项，是赔偿金使用的监督。赔偿金的收支，应当公开；使用的方向，应当符合公益目的；使用的效果，应当接受评估。监督的主体，包括法院、检察机关、社会公众。

从比较法上看，各国对集体损害的赔偿金处理方式不同。美国采集团诉讼，赔偿金按比例分配给集团成员，未领取的部分归国库或者公益机构；德国采团体诉讼，原告只能请求停止侵害，不能请求赔偿；日本采选定当事人制度，赔偿金归选定的当事人。

我国的实践，兼采三种模式的部分做法：以损害赔偿为请求，接近美国模式；以停止侵害为重点，接近德国模式；由检察机关主导，接近日本模式的效率取向。这种混合，反映了制度探索的阶段特征，也带来了规则不统一的问题。

三种模式的背后，是对公益诉讼功能的不同理解。美国模式强调救济，故赔偿金归受害人；德国模式强调秩序，故不承认赔偿；日本模式强调效率，故由代表人受领。我国的选择，应当在救济与秩序之间寻求平衡。

四、赔偿金的法律性质

赔偿金的性质，决定了其归属与管理。若认定为民事赔偿，则归受害人；若认定为罚

款，则归国库；若认定为特别公课，则归专项基金。三种定性，对应三种制度安排。

民事赔偿说认为，赔偿金是对受害人的填补，其数额以实际损失为限，其归属为受害人。这一学说的优点，是与侵权法的一般原理一致；缺点是，集体损害中的受害人难以识别，赔偿金无法实际分配。

罚款说认为，公益诉讼的赔偿金实质上是罚款，其功能是惩罚，其归属是国家。这一学说的优点，是解决了归属问题；缺点是，混淆了民事与行政的界限，且与公益诉讼的救济功能相悖。

特别公课说认为，赔偿金是为特定公共目的征收的费用，其归属是专项基金，其使用受目的约束。这一学说源于德国的公课理论，适用于环境、消费者保护等领域。其优点是兼顾了归属与目的；缺点是，理论上较为复杂，实务中难以把握。

本文主张采民事赔偿说，但辅以目的约束。理由在于：公益诉讼的请求权基础是侵权责任，赔偿金是对损害的填补，其性质不应因诉讼形式而改变；但鉴于集体损害的特殊性，赔偿金的使用应当受公益目的的约束，不得任意支配。

这一主张，可以称为“性质上的赔偿、使用上的约束”。性质上，赔偿金是被告对受害人的给付，不是国家对被告的处罚；使用上，赔偿金应当用于填补受害人的损害或者预防类似的损害，不得纳入一般财政。

性质与使用的分离，解决了两个难题。其一，避免了罚款说与民事赔偿说的对立：赔偿金既是赔偿，又受目的约束，二者并不矛盾。其二，为专项基金的设立提供了依据：基金是使用的方式，不改变赔偿的性质。

惩罚性赔偿的部分，性质上有所不同。其功能是惩罚与威慑，超出填补的范围。这部分金额，是否可以归入基金？本文认为可以，但应当与填补性赔偿分账管理：填补性部分用于受害人的分配，惩罚性部分用于公益项目。

分账管理的意义，在于使资金的使用与来源相匹配。填补性赔偿来源于受害人的损害，其使用应当优先用于受害人；惩罚性赔偿来源于被告的过错，其使用可以用于预防性的公益项目。二者混同，可能导致填补性资金被用于公益项目，损害受害人的利益。

赔偿金与罚款的关系，须辨明。行政机关对违法处理个人信息的行为可以罚款，罚款归国库；公益诉讼的赔偿金归受害人或者基金。二者可以并行，不构成重复处罚。但若罚款已经使被告无力支付赔偿，法院可以酌情减少赔偿额。

赔偿金与没收违法所得的关系，也须辨明。行政机关没收违法所得，归国库；公益诉讼的赔偿金，若以违法所得计算，则可能与没收重叠。此时应当扣减已经没收的部分，避免重复。

赔偿金与民事惩罚性赔偿的关系，须注意。私益诉讼中的惩罚性赔偿，归受害人；公益诉讼中的惩罚性赔偿，归基金。二者可以并行，但总额不得超过法律规定的上限。上限的设定，是为了避免被告因同一行为承担过重的责任。

赔偿金与刑事罚金的关系，同样如此。刑事判决罚金的，公益诉讼的赔偿金应当扣减罚金中与违法所得重叠的部分。扣减的规则，应当在判决中明确，避免执行阶段的争议。

五、赔偿金的归属

归属问题是争议的焦点。三种主张：上缴国库、支付受害人、设立基金。三种主张各有其理由，也各有其局限。本文主张以基金为原则，以支付受害人为例外，以国库为补充。

上缴国库的主张，理由是：公益诉讼保护的是公共利益，公共利益的主体是国家，赔偿金自应归国家；且国库管理规范，不易挪用。这一主张的局限在于：国家并非受害人，取得赔偿金缺乏实体法依据；资金进入一般预算后，与个人信息保护脱离，违背公益目的。

支付受害人的主张，理由是：赔偿金是对受害人的填补，理应归受害人；受害人取得赔偿，才实现了救济。这一主张的局限在于：集体损害中的受害人难以识别，逐一支付的成本高昂；部分受害人可能已经通过私益诉讼获得赔偿，重复支付不当。

设立基金的主张，理由是：基金可以专门用于个人信息保护，实现资金的目的约束；基金可以积累，应对大规模侵害；基金可以独立运营，接受监督。这一主张的局限在于：基金的法律地位不明，设立程序复杂；基金的管理成本较高，可能出现官僚化。

本文主张的折中方案是：以专项基金为原则，以支付受害人为例外，以国库为补充。具体而言：能够识别具体受害人的，赔偿金支付给受害人；不能识别的，纳入专项基金；基金结余过多或者目的已经实现的，剩余部分上缴国库。

这一方案的优点，在于兼顾了三种主张的合理内核：识别得出的受害人获得直接救济，体现了赔偿的性质；不能识别的部分进入基金，体现了目的的约束；结余上缴国库，避免了资金的闲置。

基金的层级，须有安排。可以设立全国性的基金，统一管理跨省的赔偿金；也可以设立省级的基金，管理本省的赔偿金。全国性的基金，规模大、抗风险能力强，但管理链条长；省级的基金，贴近地方、反应快，但规模小、易碎片化。本文倾向于全国统一设立、地方分级使用。

基金的设立，须有法律依据。目前的实践，多由地方政府或者检察机关设立，缺乏统一规范。本文建议，由国务院制定专门规定，明确基金的设立、管理、使用、监督，使其有法可依。

基金的法律地位，宜定位为公募基金会或者慈善信托。基金会的优点是法人独立、管理规范、可以接受捐赠；信托的优点是财产独立、受托人受信义义务约束、运作灵活。二者各有所长，可以并存。

基金的资金来源，应当多元。除公益诉讼的赔偿金外，可以包括：政府的财政拨款、

企业的捐赠、基金的投资收益、行政处罚的部分罚款。多元的来源，可以增强基金的稳定性，减少对单一来源的依赖。

基金的使用范围，应当明确。本文建议包括五项：资助受害人提起诉讼的费用；补偿无法通过诉讼获得救济的受害人；支持个人信息保护的技术研发；开展个人信息保护的宣传教育；资助个人信息保护的公益研究。五项之外的使用，须经主管部门批准。

基金与财政的关系，须厘清。基金不是财政的附属，不能成为部门的钱袋子；基金也不是第二财政，不能用于与个人信息保护无关的支出。厘清关系的关键，是明确基金的法律地位与使用范围，使其在财政体系之外独立运行，又接受财政部门的监督。

基金的管理机构，应当独立。可以由网信部门、司法机关、社会组织、专家学者共同组成理事会，负责资金的决策；由专业的基金管理人负责日常运营；由审计机构负责年度审计。三方分权，相互制约。

基金的监督，应当多元。内部监督由监事会负责；外部监督由主管部门、审计部门、社会公众共同实施；司法监督由法院在公益诉讼的判决中明确资金的用途与监督方式。多元监督，可以防止资金的挪用与浪费。

六、赔偿金的管理

管理是归属的延伸。赔偿金一旦归入基金，如何管理，决定了其能否实现公益目的。管理的核心，是建立预算、披露、审计三重机制，使资金的收支透明、使用有效。

个人信息被侵害后的索赔路径与赔偿计算方法，可参见个人信息侵权索赔的过错推定与算赔方法一文所作的梳理。

预算机制，是管理的第一步。基金应当编制年度预算，列明收入的来源与数额、支出的项目与金额、结余的处理。预算须经理事会审议通过，报主管部门备案。预算的执行情况，应当定期报告。

预算的编制，应当以项目为基础。每一个支出项目，应当有明确的目标、内容、金额、期限、责任人、评估指标。项目的设立，应当经过论证，避免临时动议、随意支出。

披露机制，是管理的第二步。基金应当定期披露财务报告、项目进展、评估结果，披露的渠道包括官方网站、年度报告、新闻发布会。披露的内容应当真实、准确、完整，不得隐瞒或者误导。

披露的意义，在于接受社会监督。个人信息保护涉及公众的切身利益，公众有权知悉赔偿金的使用情况。披露充分，可以增强公众的信任，也可以吸引更多的捐赠。

审计机制，是管理的第三步。基金应当每年接受独立审计，审计报告应当公开。审计的内容包括：收支的合法性、项目的执行情况、资产的管理情况、内部控制的有效性。审计发现问题的，应当责令整改。

信息披露的频次，须合理。年度报告是基本要求，重大项目的进展应当及时披露，突

发事件应当即时披露。频次过低，公众无从监督；频次过高，管理成本增加。合理的频次，应当根据基金规模与项目数量确定。

三重机制的运行，须有制度保障。本文建议，制定个人信息保护基金管理条例，明确预算的编制与审批、披露的内容与频次、审计的主体与程序、违规的责任与处罚。制度的完善，是管理规范化的前提。

管理的技术手段，也须跟进。可以建立基金管理信息系统，实现收支的在线记录、项目的在线申报、进展的在线公开、审计的在线留痕。技术手段的运用，可以降低管理成本，提高透明度。

管理的专业能力，须提升。基金的管理涉及法律、财务、技术、传播等多个领域，需要专业人才。可以通过招聘、培训、外部合作等方式，提升管理团队的能力。

管理的风险，须防范。主要风险包括：资金挪用、项目失败、投资亏损、声誉受损。防范的措施包括：分账管理、项目评估、投资限制、危机预案。风险防范，是管理的重要内容。

投资的原则，须审慎。基金结余可以投资，但应当遵循安全性、流动性、收益性的原则，投资的范围限于国债、银行存款等低风险品种，不得投资股票、房地产、衍生品。审慎投资，可以保值增值，避免亏损。

七、分配规则

分配是赔偿金使用的核心环节。分配的对象、标准、程序，决定了受害人能否获得实际的救济。分配的难点，在于受害人的识别与损害的量化。

受害人的识别，有三种途径。其一，依据被告的记录识别：被告处理个人信息的日志、数据库，可以反映受害人的身份；其二，依据公开信息识别：泄露的信息在网络上传播，可以比对确定受害人；其三，依据受害人申报识别：法院或者基金管理机构发布公告，受害人自行申报。

三种途径各有优劣。依据记录识别，准确率高，但依赖于被告的配合；依据公开信息识别，覆盖面广，但可能侵犯隐私；依据申报识别，成本低，但可能出现虚假申报。实务中，多采三者结合的方式。

损害的量化，有两种方法。其一，定额法：按信息条数或者受害人数，确定统一的赔偿标准；其二，差额法：按受害人的实际损失，逐一计算。定额法简便，差额法精确，二者可以结合。

定额法的标准，应当合理。标准的确定，可以考虑信息的敏感程度、泄露的范围、造成的后果、被告的过错。敏感信息（如生物识别、医疗健康、金融账户）的赔偿标准，应当高于一般信息；造成严重后果（如被诈骗、被骚扰）的，应当高于未造成后果的。

分配的比例，应当公平。若赔偿金不足以全额填补全部损害，应当按比例分配；若赔

偿金超过全部损害，超出部分纳入基金，用于公益项目。比例的确定，应当公开、透明，接受监督。

异地受害人的保护，须有安排。个人信息侵害往往跨省，受害人分布在全国各地。异地的受害人申报、审核、领取，成本较高。可以依托政务服务平台的实名认证，实现线上申报、线上审核、线上支付，降低维权成本。

分配结果的公示，须规范。分配完成后，基金管理机构应当公示分配的人数、金额、标准，接受社会监督。公示不得披露受害人的身份信息，避免二次侵害。公示的期限，不少于三十日。

分配的程序，应当简便。受害人申报的，应当提供身份证明、受害证明；基金管理机构审核后，应当在三十日内支付。审核的标准，应当公开；审核的结果，应当告知申请人；不服的，可以申请复核。

分配的期限，应当明确。受害人应当在公告之日起六个月内申报，逾期未申报的，视为放弃；放弃的部分，纳入基金。期限的设定，是为了使分配尽早完成，避免资金长期挂账。

特殊群体的保护，须有安排。未成年人、老年人、残疾人等群体，举证能力弱、申报意愿低，应当给予特别照顾：可以简化申报手续，可以主动联系，可以延长申报期限。特别照顾，是实现实质公平的需要。

分配与私益诉讼的关系，须理顺。受害人已经通过私益诉讼获得赔偿的，不得就同一损害重复受偿；未获得赔偿的，可以在公益诉讼的分配中获得填补。二者的衔接，应当通过信息共享实现。

分配的顺序，须有规则。填补性赔偿优先支付给受害人；受害人未申报或者放弃的，纳入基金；惩罚性赔偿直接纳入基金。顺序的明确，可以避免执行中的争议，也可以保障受害人的优先地位。

分配的税务处理，须明确。受害人获得的赔偿金，性质上是对损害的填补，不属于所得，不应当征收个人所得税。这一规则，应当在税法中明确，避免争议。

分配后的剩余，须有安排。分配完成后，剩余的赔偿金纳入基金，用于公益项目。剩余的处理，应当在判决中明确，避免执行阶段的争议。

八、程序构造与监督

程序是实体的保障。赔偿金的归属与管理，须通过程序实现。程序的构造，包括诉讼中的请求、判决中的明确、执行中的监督三个环节。

诉讼中的请求，应当具体。原告提起公益诉讼，应当在起诉状中明确赔偿金的数额、计算方法、归属建议、使用方案。请求具体，才能便于法院审查，也才能便于执行。

请求的数额，应当有依据。原告应当提交证据，证明受害人数、信息条数、违法所

得、损害后果。证据充分的，法院可以支持其请求；证据不足的，法院可以酌定。

判决中的明确，是关键。法院判决被告支付赔偿金的，应当在判决主文中明确：赔偿金的数额、支付的对象（受害人或者基金）、支付的期限、使用的范围、监督的方式。主文明确，才能避免执行阶段的争议。

判决的说明，应当充分。法院应当在判决理由中说明：赔偿金的性质、计算的方法、归属的依据、分配的原则。说理充分，才能服众，也才能为后续案件提供指引。

上诉与再审期间，赔偿金的处理须明确。一审判决被告支付赔偿金，被告上诉的，赔偿金暂不支付，待终审判决确定；终审维持的，按判决支付；终审改判的，按改判的内容支付。再审期间，已经支付的赔偿金原则上不予追回，但属于错误支付的除外。

执行中的监督，须有机制。赔偿金支付至基金后，法院可以委托第三方机构监督其使用；发现挪用、浪费的，可以责令改正，必要时可以追究责任。法院的监督，是司法权的延伸，须有边界。

检察机关的监督，须发挥。检察机关作为公益诉讼的起诉人，对赔偿金的使用有监督的利益。可以建立检察机关的跟踪监督机制，定期检查资金的使用情况，发现问题及时提出检察建议。

社会公众的监督，须保障。基金应当公开财务信息，接受公众查询；公众发现问题的，可以举报；举报属实的，可以奖励。公众监督，是最广泛的监督，也是成本最低的监督。

第三方评估，须引入。基金的使用效果，应当由独立的第三方机构评估，评估的结果应当公开。评估的内容包括：项目的执行情况、目标的实现程度、资金的使用效率、社会的影响。评估的引入，可以提升管理的专业性。

责任机制，须健全。基金管理机构的理事、管理人员，挪用资金、滥用职权、玩忽职守的，应当承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。责任的明确，是管理规范化的保障。

跨区域的协调，须加强。个人信息侵害往往跨区域，公益诉讼的原告与被告可能分属不同地区，赔偿金的管理也可能涉及多个地区。跨区域的协调机制，包括管辖的确定、资金的归集、分配的协同，须有明确规定。

九、结语

一笔赔偿金，背后是千万人的信息权益。如何归属，如何管理，如何使用，看似技术问题，实则关乎公益诉讼制度的成败。归属不当，救济落空；管理不善，资金流失；使用不公，信任丧失。

本文的基本主张是：个人信息公益诉讼中的赔偿金，性质上属于以填补集体损害为目的的民事赔偿，兼具惩罚与预防功能；其归属应以专项基金为原则，以支付受害人为例

外，以国库为补充；其管理应建立预算、披露、审计三重机制；其分配应采定额与差额结合的方法，兼顾效率与公平。

这些主张，未必周全，但至少提供了一个可以讨论的框架。框架的意义，在于使实践中的探索有章可循，使立法的完善有据可依。

实务中，还有一个细节值得注意：赔偿金的利息。赔偿金从判决生效到实际支付，可能经过较长时间，期间的利息归谁？本文认为，利息应当随本金，归入基金或者支付给受害人，不得由被告留存。利息的计算，按同期存款利率。

赔偿金的保值，也须考虑。资金闲置期间，可能因通货膨胀而贬值。基金可以通过审慎的投资保值增值，但投资的范围应当严格限制，避免风险。保值的收益，归入基金，用于公益项目。

最后须强调，个人信息公益诉讼的赔偿金制度，本质上是公共利益与私人利益的协调机制。过度强调公益，可能忽视受害人的填补；过度强调私益，可能使公益诉讼沦为个别维权的工具。协调的支点，是目的的约束与程序的保障。

目的约束，意味着资金的使用必须服务于个人信息保护；程序保障，意味着资金的收支必须公开、透明、可监督。二者兼备，赔偿金才能真正发挥救济与预防的功能。

从立法论上看，可以考虑制定个人信息保护公益诉讼的专门规则，明确赔偿金的性质、归属、管理、分配，明确检察机关与社会组织的分工，明确判决的扩张效力。专门规则的制定，可以使实践中的探索转化为制度，使制度的运行有法可依。

从司法政策上看，法院在审理此类案件时，应当兼顾三重目标：救济受害人、遏制侵害者、引导产业。过度惩罚，可能抑制创新；过度宽容，可能纵容侵害。平衡的把握，需要法官对行业的理解与对价值的权衡。

数字时代的信息侵害，不会因一部法律而终止。制度的完善，是一个持续的过程。每一次判决，每一次立法，都是这个过程的一环。愿这一环，能使受害人的损失得到填补，使侵害者的行为受到约束，使公众的信任得以维系。

参考文献

- [1] [1] 张新宝：《个人信息保护法释义》，中国人民大学出版社2021年版。
- [2] [2] 程啸：《个人信息保护法理解与适用》，中国法制出版社2021年版。
- [3] [3] 王锡锌：《个人信息国家保护义务及展开》，《中国法学》2021年第1期。
- [4] [4] 丁晓东：《个人信息保护：原理与实践》，法律出版社2022年版。
- [5] [5] 刘权：《公益诉讼中的损害赔偿》，《法学研究》2022年第3期。
- [6] [6] 全国人民代表大会常务委员会：《中华人民共和国个人信息保护法》，2021年。
- [7] [7] 最高人民法院：《关于审理使用人脸识别技术处理个人信息相关民事案件适用法律若干问题的规定》，2021年。
- [8] [8] 最高人民检察院：《关于积极稳妥拓展公益诉讼案件范围的指导意见》，2020年。
- [9] [9] 巩固：《公益诉讼的损害赔偿金归属》，《中外法学》2021年第6期。
- [10] [10] 薛军：《大规模侵权的救济机制》，载《法学》2020年第9期。