

# 个人健康医疗数据保护中的公私法衔接问题研究

丁言

贵州财经大学法学院 贵州贵阳 550025

**摘要:**我国《个人信息保护法》通过立法回应了公民对个人信息保护的期待,并有效解决了个人信息保护立法不集中问题。但是,目前我国尚未制定专门针对个人健康医疗数据保护的法律,且在公共法律领域,行政法的监管力度不足以及公民法之间的衔接不够完善的问题仍然存在。鉴于健康医疗数据背后的重大利益,相关法律问题日益增多,试图通过一部或几部法律全面解决健康医疗数据保护问题显然不现实。本文旨在针对健康医疗数据信息保护中面临的公私法衔接问题,从法学角度进行专业分析,以期提出构建均衡法律机制的有效方法,如推动健康医疗数据领域的专门立法、加强公法领域的立法、改善公私法衔接等,从而为个人健康医疗数据信息保护的进步提出建议,以增进民众福祉。

**关键词:**个人健康;医疗数据;隐私;公私法衔接

## 1. 个人健康医疗数据概念和法律保护现状

### 1.1 个人健康医疗数据概念

2016年发布的《国务院办公厅关于促进和规范健康医疗大数据应用发展的指导意见》首次明确了健康医疗大数据概念,这也是第一份关于健康医疗大数据的定义的文件。在这之后,一系列健康医疗数据应用的政策与制度标准也作为配套文件被提出。总的来看,健康医疗数据应被明确界定为在疾病预防、治疗及健康管理等多个环节中产生的,与健康医疗服务紧密相关的各类数据,以及经过适当处理并转化为电子化形式的数据形式<sup>[1]</sup>。本文对于个人健康数据的定义采用广义范畴,不仅涵盖医疗数据,还广泛涉及健康数据、健康信息及医疗信息等范畴。

### 1.2 个人健康医疗数据的法律保护现状

个人健康医疗信息的法律保护起源于20世纪90年代末,其中首先对患者隐私进行保护的是1990年颁布的《中华人民共和国执业医师法》,伴随着信息的发展,“个人健康档案”与“医疗卫生信息”的概念也于2009年的《基于健康档案的区域卫生信息平台建设南(试行)》通知中被首次提出。在新医改阶段和大数据时代的背景下,自2013年以来,我国连续发布了一系列与健康医疗信息相关的政策文件,例如《中华人民共和国精神卫生法》和《医疗机构病历管理规定》等。这些政策文件虽然覆盖了多个领域,但它们共同形成了我国健康医疗信息保护的法律体系,为该领域的规范化发展提供了法律基础。

我国2021年正式实施的《民法典》,更加突出个人信息在法律意义上的保护。同年11月,《个人信息保护法》随之出台,对医疗健康信息进行了敏感信息类别细分,逐步加强了对医疗健康信息的法律保障。然后,基本上确立了以《民法典》、《个人信息保护法》、《数据安全法》等一系列法律为基本形态,以《关键信息基础设施安全保护条例》等法律法规、众多规范性文件和国家标准辅之的数据安全法律体系,与此同时,我国已经相继发布了,以确保这些法律规范得到切实执行<sup>[2]</sup>。同时,我国在健康医疗大数据领域也取得了显著的成就。2016年至2017年间,我国已依次实施了两批健康医疗大数据中心及产业园建设的试点工程,为推动健康医疗大数据的规范、安全、有序发展奠定了坚实基础<sup>[3]</sup>。

## 2. 个人健康医疗数据保护的公私法问题

### 2.1 个人健康医疗数据公法上的立法缺失

健康医疗数据在行政法上规制的缺失。近年来,随着我国《数据安全法》与《个人信息保护法》的相继颁布实施,一般性数据安全与信息保护领域已历经显著变革,由原先单一依赖的私法保护框架,逐步迈向公法与私法并重的复合规制体系。此体系着重强调国家层面的数据保护责任,并倡导运用社会控制等公法手段进行调控,以强化数据治理的效能。然而,就健康医疗数据保护领域而言,当前规制体系仍主要依托于以请求权为基础的民事救济模式,而行政法等公法层面的规制机制则显得相对滞后与不足。此种现状潜藏着

不容忽视的现实风险：其一，私法保护模式的核心在于对侵权或违法行为的事后法律追责，其覆盖范围难以触及大规模社会性侵权事件的预防与过程控制阶段，从而限制了其在健康医疗数据保护方面的全面性和前瞻性。其二，鉴于我国健康医疗体系以公有制为主导的基本经济制度特征，私法保护模式在规制各级卫生健康委员会等行政机关或公立医院等授权行政主体的行政行为时显得力不从心，难以有效应对复杂多变的行政监管需求。其三，随着区域人群基因等敏感数据信息的收集、使用及跨境传输活动的日益频繁，此类活动已远远超出了传统私法规制所能涵盖的平等主体间关系范畴。若忽视对此类数据的严格规制，将可能引发种族定向生化武器的极端风险，并对数据输出国或地区的整体安全构成严重威胁。因此，加强健康医疗数据的行政法规划制已成为当务之急<sup>[4]</sup>。

现行刑法对健康医疗数据的保护存在不足。首先，刑法过于强调数据保密性，忽略了数据使用的合理性，导致误判。其次，刑法主要保护数据流通前的环节，对流通、处理、利用等后续阶段的风险保护不足，缺乏全链条的保护机制。最后，刑法侧重于保护数据主体的私人控制权，但对合法获取后非法使用数据的行为规制不足。例如，犯罪分子通过合法途径获取患者信息后进行诈骗，现行法律难以有效规制这种行为。这表明，现行刑法法律体系在规制合法获取后非法使用个人隐私健康医疗数据方面存在局限，无法对其作出合理评价<sup>[5]</sup>。

### 2.2 个人医疗数据监管的行政责任与处罚问题

行政主体的分散性及其责任划分的模糊性是当前行政类法律亟待解决之问题。我国《个人信息保护法》明确个人信息监管由国家网信部门及其协调的相关部门负责，同时允许监管职责的灵活划分。但“其他部门”这一概念的广泛性可能引起监管职责上的理论分歧。在互联网医疗领域，医疗数据监管主体分散，多个有执法权的部门之间缺乏明确的职责划分和统一规划，这可能导致个人医疗数据保护出现监管盲区，不利于统一监管和互联网医疗的健康发展。<sup>[6]</sup>此外，医疗领域信息保护的特殊性使得综合性监管方案难以精准应对特定问题。公权力机关在处罚非法处置个人信息行为时，由于处罚范围宽泛且缺乏明确裁量基准，执法过程存在不确定性。为了更有效地保护个人信息，确保监管的公正性和合理性，有必要进一步细化处罚标准，为公权力机关提

供明确的裁量基准。法律规定的罚款金额范围较宽，赋予了处罚机关较大的裁量权。行政裁量基准的制定，旨在为行政机关确立一套科学合理的标准体系，以有效控制并规范其裁量行为。此举不仅有助于培养行政机关对规范价值的深刻认同，还能进一步促进社会各界对裁量价值的广泛信仰，从而提高行政执法的公正性和合理性<sup>[7]</sup>。

### 2.3 公私法救济途径仍需进一步衔接与完善

强调健康医疗数据公私法衔接的重要性在于，这类数据分为个人健康信息和集合性健康数据。个人信息对个人健康有重要价值，而集合性数据对公共健康有重大意义，超越了私人权益保护的范畴。私法保护模式在面对公共利益时可能遇到挑战。公法角度下，国家有责任保护健康医疗数据，因为它们关系到国家安全和公民基本权利。《数据安全法》和《国家安全法》强调了健康医疗数据作为国家核心数据的重要性。《民法典》也明确了个人信息权，包括健康信息，国家有义务依法保护健康医疗数据的收集、处理和使用权<sup>[8]</sup>。

鉴于私法规制在应对健康医疗数据发展实践中的局限性和事后性特点，有必要将公法作为扩展私法自治的重要工具引入健康医疗数据保护的规制体系中。我国的个人健康医疗信息保护公私法衔接的矛盾。我国针对个人健康医疗数据信息，实施了结合公法和私法的权利保护措施，但两者之间存在冲突。《个人信息保护法》对行政监管职责进行了详细规定，赋予监管部门采取多种监管措施的权利，并提供了个人信息犯罪刑事责任的指引。这些措施虽然具有专业优势和高效处理能力，但也存在资源消耗大、难以提供赔偿等局限性。《民法典》及《个人信息保护法》为权益受损者规定了民事救济的途径，涵盖了过错推定责任原则以及民事公益诉讼制度的设立，旨在保障权益受损者的合法权益，但受害者在专业技术水平上的劣势和诉讼成本问题增加了维权难度。因此，单独依赖公法或私法均不能全面保护个人信息权利，需要优化公私法保护的衔接机制和配套措施<sup>[9]</sup>。

### 3. 完善个人健康医疗数据保护公私法衔接的解决路径

#### 3.1 加强个人医疗健康领域的专门立法及公法体系构造

加强个人医疗健康领域的专门立法。个人健康数据保护涉及公私法衔接问题，我国目前缺乏专门立法。现有法律如《个人信息保护法》等，多为原则性规定，细节上存在空白。在数字化时代，需专门立法以强化保护。健康医疗数据不仅关系个人，还涉及社会和国家利益，需多方关注，

完善法律体系。立法时应平衡私人与公共利益，确保数据安全，促进数据使用和经济效益。技术要素应纳入法律设计，结合技术治理与法律治理，提高灵活性和应对突发状况的能力。该体系还应包括私力救济措施，明确其法律地位，并规定执行中的例外情况。

升级健康医疗数据保护法规，建立全流程规制框架，包括行政强制、行业标准和内部监督。事前需行政许可处理敏感信息，事中依据《数据安全法》实施分级监管，事后强化救济渠道。刑法方面，非法使用个人隐私数据将被定罪，以完善保护体系。通过修改《刑法》相关条款，具体来说，建议将《刑法》第253条之一的第三款修改为：“对于窃取、非法获取公民个人信息，或非法使用公民个人信息的行为，应依照本条第一款所规定之处罚进行惩处。”此修改旨在实现对公民个人信息的多层次、系统化保护。<sup>[10]</sup>

### 3.2 明确个人健康医疗行政主体责任分配和裁量基准

在我国，行政主体主导健康医疗数据处理，私法规制对其作用有限，因此行政法的规制作用尤为重要。由于健康医疗体系主要为公有制，行政机关和授权主体是数据处理的关键。应通过行政法手段对行政主体进行规制，确保公私主体在数据处理上的全面监管。针对数据保护监管主体分散、职责不明确的问题，建议修订《个人数据保护法》，明确国家公信部门职责。为加强互联网医疗监管，需细化数据监管主体设置，明确监管部门和医疗数据监管机构的职责，强化职责划分，提升监管效能。同时，完善专业医疗数据监管部门的管理监督体制，实施差异化保护，加强对医疗数据处理者的预先监管。

针对《个人信息保护法》中行政处罚裁量基准不统一的问题，建议明确相关条款，特别是“情节严重”等模糊表述，制定科学合理的裁量基准。在制定过程中，平衡“合理性”与“合法性”，确保处罚内容与数量符合法律规定，体现立法宗旨，同时考虑医疗数据处理不当的实际情况、社会医疗发展现状等因素，制定因地制宜的裁量基准。此外，还需强化医疗数据处理者的自我规范意识，实现内外监管并重，确保良好的执法效果和社会效果。

### 3.3 完善个人健康医疗数据信息法律保护的公私法衔接

我国《个人信息保护法》融合了私法和公法规范，形成了特别的公私一体模式。行政救济与民事救济在不同情境下发挥法律功能。在个人信息保护领域，公私法融合显著，因为不平等的社会关系包含政治和治理需求。互联网医疗数据也需法律倾斜保护，被纳入“敏感信息”范畴。为实现公私法有效衔接，需对个人信息进行级别划分，并采取差异化保护措施。私法层面，保护依赖于医疗机构与患者间的合同，明确双方权利义务和数据使用等。个人信息保护的公私法衔接还需与其他法律规范协调，构建全面的法律保护体系。

#### 参考文献：

- [1] 陈梓铭, 吕群蓉. 论健康医疗数据的法律概念 [J]. 医学与哲学, 2024 (11): 58-61.
- [2] 孟凯欣, 赵晓娜, 曹高芳. 个人健康医疗信息保护实践现状与思考 [J]. 中国卫生事业管理, 2023 (11): 858-860.
- [3] 张宇清. 中国健康医疗数据政策法规现状及域外立法模式借鉴 [J]. 医学信息学杂志, 2024 (02): 26-31.
- [4] 邢昕. 健康医疗数据行政法规制及其构建之思考 [J]. 医学与法学, 2024 (05): 85-90.
- [5] 霍俊阁. 健康医疗数据的刑法类型化保护模式研究 [J]. 当代法学, 2024 (02): 16-27.
- [6] 陈堂炜, 任天波. 智慧医疗背景下个人健康信息的保护策略研究 [J]. 中国医学伦理学, 2024 (07): 770-777.
- [7] 李锦宇, 廖娟. 《个人信息保护法》视野下互联网医疗数据的法律保护 [J]. 医学与法学, 2024 (03): 68-73.
- [8] 高富平. 论医疗数据权利配置——医疗数据开放利用法律框架 [J]. 现代法学, 2020 (04): 52-68.
- [9] 王利明. 论《个人信息保护法》与《民法典》的适用关系 [J]. 湖湘法学评论, 2021 (01): 25-35.
- [10] 邓雅鸿, 羊海燕. 知识产权视角下健康医疗数据保护之研究 [J]. 医学与法学, 2024 (05): 91-98.

#### 作者简介：

丁言 (1999—)，男，贵州遵义人，贵州财经大学法学院在读硕士研究生，从事行政法研究。