

公共数据开放中个人隐私保护

邹宇

上海政法学院 上海 201708

摘要: 大数据时代下,为保证社会对政府开放公共数据资源进行正确的开发和利用,从而更好的保护个人隐私,本文从分析我国公共数据开放中个人隐私保护现状入手,剖析公共数据开放中存在的问题和隐私受到侵犯的原因,提出针对性的建议。

关键词: 公共数据;数据开放;个人隐私保护

现代社会是一个高速发展的社会,科技发达、信息爆炸,数据正在迅速膨胀并逐渐占据越来越多的领域,大数据就是这个时代的产物。在大数据时代,数据以5V特性^①渗透在人们生产生活的各个领域,促进了社会生产力的发展,提升了经济效率的同时,也为人们的生活也带来了诸多便利。然而,随着科技的进步,互联网技术的发展,人们在使用各式各样的电子产品时,难免会留下浏览记录、访问记录、购买记录等数据,这些数据都会不知不觉地经由互联网上传至网络公共空间,一旦网络数据平台对公众开放,部分本属于个人隐私的数据信息就会成为可以被自由使用、传播的公共数据,隐藏在数据背后的价值被挖掘的同时个人隐私也会被某些不法分子侵犯。遗憾的是,在大数据时代科技继续高速发展的过程中,我国公共数据开放正处于起步阶段,关于规范公共数据开放的既有法律和个人隐私受侵犯的救济模式也暂时无法与社会司法实践所匹配,所以在数据不断得到开放的环境下,公共领域个人隐私问题日益突出。

一、公共数据开放中个人隐私保护迫在眉睫

个人隐私保护一直都是公共数据开放中无法回避的重难点,长期以来政府“重公权,轻私权”的思想导致了政府部门高度保守工作秘密,将政府利益置于公民利益之上,对于公民隐私权的保护出现了严重忽视的情况。所以,在国家、政府、社会如此倡导公共数据开放的今天,我们在注重数据开放的程度和用途的同时,要更加急迫的将个人隐私保护纳入研究。只有个人隐私保护与公共数据开放达到平衡点,才能保证在个人权利不受侵犯的情况下,最大限度地开放公共数据,避免个人隐私的严重泄漏。

(一) 我国公共数据开放存在的问题

目前,我国已有多个省、市、事业单位和社会组织建立了自己的公共数据开放平台,笔者选取了几个当前

较为成熟的三个公共数据开放平台(上海市公共数据平台、成都市公共数据平台、浙江省政府数据开放平台)进行使用后发现我国已建立的公共数据平台在数据开放方面法律法规的缺失、数据的审查等方面还存在着一些问题。

1. 促进、规范数据开放的法律法规尚未形成

我国目前尚未出台有关公共数据开放方面的法律法规文件,只有寥寥地方政府促进公共数据开放制定的规范性文件。相较于我国内地法律的制定发布情况,早在20世纪美国政府就制定发布了《信息自由法》(Freedom of Information Act)、《隐私权法》(The Privacy Act)及《阳光下的政府法》(The Act of Sunny Government),这些法律共同构成了美国联邦政府早期数据开放制度的重要依据和保障。2011年,英国政府宣布了一项对公开数据进行研究的战略政策,并跟随美国推出了一系列支持大数据的发展举措。另外,2012年6月,日本IT战略总部发布电子政务开放数据的建议草案,迈出了政府数据公开的重要步伐。反观我国2012年发布的《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》和国家发改委印发的《“十二五”国家政务信息化工程建设规划》虽然都将信息化建设作为重点发展任务,但很难找到与数据开放相关的产业和项目的踪迹。而在2015年8月国务院发布《促进大数据发展行动纲要》后,关于公共数据资源开放的法律规定才开始在我国法律规定中出现。

2. 公共数据开放平台的数据审查问题

为了在开放公共数据的同时保护个人隐私,不仅仅是数据收集者,而且公共数据发布平台的管理者也需要对即将向公众发布的数据进行全面审查。然而经过笔者的比较和调研,从而发现我国一些公共数据开放平台在发布一些数据之前并没有对将要开放的数据进行严格的隐私审查。例如,上海市公共数据开放平台的免责声明

之一为：“DataShanghai的运营单位仅对在DataShanghai上发布的各类信息进行形式审查。”这表明，该平台在数据发布时只对发布数据进行形式上的审查，并不审查或不对数据的内容进行严格的审查管控。如果发布数据信息的数据平台或者其他网站没有对数据进行审查或者不进行严格的数据审查，那么这些未经严格审查的公共数据就极有可能带来个人隐私的泄露问题。另一方面，由于对个人隐私的判定我国没有统一的标准，就导致数据平台管控审查人员的自由裁量权较大，如果不控制形式和内容的审查，将很难控制个人隐私的安全。

3. 公共数据开放体系尚未建立

至2021年中，我国仅有部分省级部门建立了公共数据开放平台，而此外的绝大多数省份、市县都只是停留在政府数据开放平台范畴或未建立统一的数据开放平台。相比之下，美国的公共数据开放系统覆盖全美各个州、34个城市、树百个政府部门和非政府组织机构；加拿大也建立起了国-省-郡-市四级公共数据开放网站体系。

4. 各地公共数据开放平台的数据脱敏标准各不相同

众所周知，数据经过审查后进入公共数据开放平台，然后经过脱敏处理将一些涉及隐私的敏感信息按照一定标准进行数据变形，最终达到被处理数据能够安全公开的需求。如果对某一需要公开的数据进行了过度脱敏，就有可能导致数据价值受损，而只是对数据进行轻微脱敏则不足以保障个人隐私不受侵犯的安全问题。所以，对于公共数据的脱敏处理需要有一个统一的标准予以规范，既不能过高，也不能求低，但我国目前并没有这种脱敏标准。而又因为我国没有制定统一的数据处理脱敏标准，就导致了不同数据开放平台对于同一类型的或相似类型的数据脱敏处理的程度高低也不尽相同，这种情况导致个人隐私的安全问题面临风险，同时也不利于利用。

5. 公开数据的挖掘度和可用度不高

通常情况下来说，一国政府掌握着全社会总量最多且最核心的数据，但是政府所掌握的这些数据大多都处于“沉睡状态”，被形象的称之为“死数据”。^[5]在大数据时代，信息数据就是石油矿产，蕴含着极大的价值，需要深度的挖掘和利用才能发挥其应有的价值。英美等国通过对信息数据的深度挖掘和分析，在政府治理和社会管理等方面取得了显著的成效。而在国内大部分公共数据开放平台来说，数据挖掘与分析仅仅是一个书本上的概念，数据决策支持服务方面的案例也是屈指可数。

可用信息一般是指具有一定含义的数据或是将各种数据进行收集、加工成为有一定意义的数据库。美国、澳大利亚等国提供的公共数据是一种与平台独立的、机器可读的、较为原始的、可供社会利用和二次开发的数据资源。我国对外开放公共数据资源大多是对原始数据的再加工，其可利用与再开发价值都较低。

(二) 隐私被侵犯的原因

我国的公共数据开放以及个人隐私保护总体情况堪忧，既没有像美国、新加坡等数据开放运动领先国家那样的数据开放规模，也没有建立统一的数据开放及隐私保护的法律法规和行政体系。即使在在社会层面，个人数据隐私受到侵犯的情况也较为普遍。为了确保隐私保护，仅仅分析中国公共数据共享的问题是不够的，还必须研究侵犯隐私的原因。

1. 行政机关监管不足，没有专门的个人隐私保护机构

众所周知，我国于2021年11月颁布了《个人信息保护法》以此确立了有关个人信息保护的法律规定，但是除了立法之外，行政执法部门的监管和专门的机构予以个人隐私的及时保护也是亟需。首先，监管方法和模式需要创新。在大数据已经改变了原有经济形态的情况下，公开的数据也不能按照既定的刻板模式进行监管，我国行政部门关于公共数据开放平台还缺乏有效的监管体系和监管部门。其次，我国行政机关分配的监管人员数量少，专业素质不高，主要是因为他们对对数据公开与网络平台整合后的新公开模式理解不透彻，旧的监管部门很难使他们对数据公开的新形式进行有效监管。最后，我国目前还没有设立专门的个人隐私保护机构。根据笔者的研究，在《开放数据晴雨表》^②开放数据得分较高的前15名国家中，有11个都建立了专门的隐私保护机构，并配备了隐私保护专员。全国性的个人隐私或者个人信息保护机构受理个人隐私或个人信息权益受侵害的公民诉求，帮助公民及时有效的维权，弥补行政执法机构监管力度的不足。

2. 数据所有人的隐私保护意识不强

大数据时代，公民个人信息数据如雨后春笋般飞速增长，但与之相对的当前社会的人们并未树立起良好的隐私保护意识，会在自己无意识的情况下，一不小心就泄露了个人的隐私且不以为然。在公民向数据开放平台或者公开网站提供个人信息时（一般依靠app或网页面采集），稍有不慎，就会点进含有病毒的假冒网页填写个人信息；在政府向公民收集个人信息时，公民会因不懂、不了解从而放任隐私被收集良莠不齐的工作人员收

集, 用作不知道的领域、用途; 在公民有数据需要从而下载他人数据信息时, 也会因为各种原因无意或故意下载包含个人隐私的数据信息, 从而因为法律意识不强而泄露了他人隐私。一方面, 数据所有人因为隐私意识不强, 会在有意无意中泄露个人隐私, 另一方面, 在当事人发现隐私泄露时, 因为维权意识的淡薄, 不知自己的权益何时被侵犯, 不知应该以何种途径、通过什么机构维护自己的权益。

(三) 个人隐私保护的必要性

在探讨个人隐私保护的必要性之前, 必须要了解个人隐私的重要性, 以及保护个人隐私对于我们每个人的意义。

目前百度上对于隐私权的定义是: 隐私权是指自然人享有的私人生活安宁与私人信息秘密依法受到保护, 不被他人非法侵扰、知悉、收集、利用和公开的一种人格权, 而且权利主体对他人在何种程度上可以介入自己的私生活, 对自己的隐私是否向他人公开以及公开的范围和程度具有决定权。私人生活安宁和私人信息秘密都属于个人隐私范畴, 依法不被他人侵犯, 体现了自由、秩序、和人格尊严的价值。其一, 个人隐私不被侵犯体现了个人能够自由的享有私人生活, 权利主体有自由依法按照自己的意志利用个人隐私, 有支配、控制一级利用私人隐私的自由。其二, 保证了人际关系的相对稳定性、人类行为的秩序规则性和人身财产的安全性。而且保护个人隐私是与人的精神利益相关联的一个概念, 涉及到个人私人生活的安宁和安全感问题。如若个人隐私不受保护, 私人生活可能就会收到非法侵扰, 生活安宁与安全感更无从谈起, 所以保护个人隐私符合个人的内在需求。其三, 每个人都享有人格尊严是现代法秩序的哲学基础。立足于人格之上的个人隐私本身就包含了对人性和人格尊严的一种尊重, 人本身就是一种价值, 个人信息以及隐私不能成为其他人达到目的的工具和手段。

其次, “公共数据开放”与“个人隐私保护”内在冲突在数据开放的环境下日显严峻, 为了保持、扩大个人隐私的价值, 保护个人隐私也成为了重中之重。

二、公共数据开放中个人隐私保护的对策与建议

(一) 完善相关理论

1. 个人隐私的概念

“隐私”一词最早出现在哈佛大学《法学评论》的文章《隐私权》中, 被定义为“个人独处权利且不受外人干扰的权利。”在我国, “个人隐私”一词出现在1982年

颁布的《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》中, 但在司法解释中没有明确的定义。我国理论界对个人隐私的具体定义至今也仍未形成共识。张新宝教授认为: 个人隐私是一种“私人生活秘密, 是指私人生活安宁不受他人非法干扰, 私人信息秘密不受他人非法收集、刺探和公开”, 本质是自由决定私人生活和私人信息的权利。但是私人生活的范围如何界定, 哪些情形属于不侵犯个人信息的行为, 不同人的隐私范围是否相同? 在开放的公共数据中, 那些数据属于个人隐私? 王利明教授指出: 隐私是一种与公共利益、群体利益无关的, 一个人不愿他人知道、不愿意他人干涉或他人不便干涉的私事、以及当事人不愿他人侵入或不便侵入的个人领域。这就又牵涉着公共利益概念的界定, 学界上对于公共利益的界定也是众说纷纭。但是通过对两位教授概念的分析, 我们可以对个人隐私的基本定义在内心达成大致界定, 即与公共利益以及公共事务无关的个人生活、个人信息等私人领域, 且当事人不愿意被他人知悉、公开或利用。

在实践中, 对于个人隐私也并未寻求出一条明确的路径, 即法院在具体的案件中行使自由裁量权时很难形成关于个人隐私的统一的裁量标准。

2. 个人信息、个人数据、个人隐私

要理解个人隐私的范围, 必须首先将个人隐私与个人数据、个人信息进行辨析。根据传统的法律理论, 个人数据包括基本的个人信息(如姓名、性别、年龄)、个人网络活动的数据(如互联网下载、浏览和消费的数据)、个人存储的数据(如私人照片、电子邮件)和敏感的个人信息(如身份证号码、家庭住址和婚姻状况)。并非所有的个人数据都构成个人隐私, 只有敏感的个人数据才与个人隐私直接相关, 必须受到法律保护。

个人信息也不同于个人隐私。所谓个人信息, 是指自然人可以单独或者和其他信息比对识别特定个人身份或活动情况的信息。我国《中华人民共和国网络安全法》对个人信息的定义为判断依据, 即“个人信息是指以电子或者其他方式记录的能够单独或者与其他信息结合识别自然人个人身份的各种信息, 包括但不限于自然人的姓名、出生日期、身份证件号码、个人生物识别信息、住址、电话号码等。”个人信息倾向于识别信息主体, 个人隐私则关注的是不愿意向外公开的私人信息。有时数据公开主体向数据所有人收集个人数据, 但不清楚个人信息与个人隐私的关系, 认为个人信息是可以公开的, 从而将属于个人隐私部分的个人信息公之于众, 侵犯了公民的隐私权。

3. 公共数据开放

由于开放的公共数据平台是以地方为单位建立的,所以公共数据的定义根据不同地方的立法也有不同的规定,主要有两种方式。一种是概括式,如上海市规定“本办法所称公共数据,是指本市各级行政机关以及履行公共管理和服务职能的事业单位在依法履职的过程中,采集和产生的各类数据资源。”另一种是列举式,如成都市规定“本规定所称公共数据,是指政务部门在依法履职的过程中产生和管理的,以一种形式记录、保存的文字、数据、图像、音频、视频等各类信息资源。”

而公共数据开放基于既定的政府信息公开制度,是政府信息公开的延伸和必然结果。政府信息公开是指行政机关在履行职能过程中制作或获取的,以一定形式记录、储存的信息,及时、准确地发布。随着信息收集和发布的成本降低,可公开的政府信息积累到了一定程度,经过简单分析、加工的信息就变成了可被挖掘的数据,而数据本身就有了重要的意义。这就是信息公开转变为公共数据开放的过程。因此,我们大体可以界定公共数据开放是指公共数据所有者将组织或者机构内部掌握的公共数据以非专有、可机读的方式,向本组织、机构外的特定对象或者不特定的公众公开,被公开者或者其他公众可以自由的使用、传播、利用公共数据的整个过程。

(二) 完善公共数据开放中个人隐私保护的建议

1. 加强执法部门的监管,建立由政府主导的行业协会协同管理机制

对于公共数据开放中个人隐私的法律保护,除了制定专门的法律法规予以规范之外,还应当加大执法部门对于侵犯个人隐私问题的监管力度。加大监管力度后,加强执法人员的专业素养,在现有的政策、法律下充分发挥监管的职能,将有力的打击不法分子对于个人隐私、个人信息的侵害行为。但也不能一味地追求加大监管力度,而不注意监管越权,一不小心侵犯了个人隐私空间,自己反而侵犯了他人的隐私。由于现在的公共数据平台大多有地方政府主持对公众开放,所以政府在公共数据开放领域起着主导和推动作用。但鉴于网络空间的复杂性,大数据时代下科学技术在日新月异的发展,而政府往往不能掌握更新的个人数据信息和高科技创新人才,所以才应当出台相关的政策法规,加强信息行业组织的自我监管以及建立政府主导的社会各界各行业共同监督的协同管理机制。

2. 完善公共数据网站建设与数据的采集及脱敏制度

为了进一步的加强对本国公共数据的管理和开放,

美、英等国都建立了统一的公共数据开放门户网站。我国应基于本有的公共数据开放平台网站和政府信息公开网站,重新建立统一的公共数据开放平台,便于统一的规范管理,还有效的节约了成本与资金投入。在统一建立了规范的公共数据开放平台后,应该对网站收集个人信息、个人数据开放前的脱敏制度予以完善。相关的政策法规应该规定有权采集个人信息的主体,采集负责人及违法采集时应当承担的责任。在采集完毕后,还应当对平台所引入的个人数据进行隐私审查,将数据开放所带来的风险与开放带来的价值对比,如风险大于价值则不予开放。对于采集到的个人数据信息,国务院及其下属部门还须当出台相应的行政法规或部门规章,对个人数据的哪部分需要脱敏处理、怎样进行脱敏处理才算合理合法等规定全国性的统一标准,保障公民对公共事务知情权和个人隐私权的平衡,减少隐私泄露风险的可能性。

3. 建立专门的个人隐私保护机构

我国目前可以建立一个专业性较强的、拥有许多专业人才的个人隐私保护机构,设立专门的隐私保护专员,或者向美国学习建立一个兼具公共数据开放与个人隐私保护双重职能的机构^③。此外,国家可以赋予我国的个人隐私保护机构如下职能:一对数据开放机构进行注册登记,建立信用制度,并公布数据开放基本情况;二是宣传推广和解释个人隐私的法律法规,监督数据开放主体或其他机构遵守个人隐私保护法律法规;三是受理公共数据开放中个人隐私侵权相关的投诉、申诉,帮助受害公民维权;四是为遭到非法侵害的数据所有者提供详细的救济措施、法律依据甚至相关的法律咨询工作。

4. 增强个人的隐私保护和救济意识

以上关于公共数据开放中个人隐私保护的建议都属于外在手段,外因也只是在内因的决定作用下起着辅助作用,究其根本还是应当增强个人的隐私保护和救济意识。首先,增强个人隐私的防范意识和保护意识,能够有效地减少个人隐私泄露的风险。在大数据时代下,公民不应仅对自己的金钱部分警惕,殊不知个人信息经过技术手段的加工,价值远高于金钱。其次,在无意泄露个人隐私之后,应当及时采取法律的武器维护自己的权利,通过法律的手段救济。最后,在保护自己隐私的同时,也应当注意对他人隐私的保护,不泄露、不传播、不利用他人隐私数据,获取不利价值。

三、总结

随着大数据时代的到来,世界各国大力宣传“公共

数据开放”的今天，个人隐私的保护更是面临着前所未有的挑战。党的十九大报告中提出建设“网络强国”的目标，发展互联网的同时，各种现代化网络问题带来了新的隐私泄露和被侵犯的危险，所以公共数据开放中个人隐私的保护迫在眉睫。当前，我国公共数据仍处于起步阶段，我国公共数据开放平台的建设也寥寥无几，所以我们应当根据我国的现有数据开放状况，立足于公共数据开放的现实需求和前瞻性的发展趋势，借鉴他国对于个人隐私保护采取的措施，进一步对保护个人隐私进行理论研究和实践探索，并构建出适应我国的个人隐私保护法律体系。

注释：

① 规模性 (Volume)、多样性 (Variety)、高速性 (Velocity) 和真实性 (Veracity)、价值性 (Value)。

② OpenDateBarometer3rdEdition[EB/OL].[2020-03-20].<http://opendatebarometer.org/date-explorer>

③ Office of Privacy and Open Government.

参考文献：

[1] 尉蓝. 浅析大数据时代个人隐私保护[J]. 法制与社会, 2019, 1(上): 247-248.

[2] 徐子沛. 大数据[M]. 桂林. 广西师范大学出版社, 2013(2): 161

[3] 田新玲、黄芝晓. “公共数据开放”与“个人隐私保护”的悖论[J]. 新媒体, 2014, 6: 55-61

[4] 贺睿、刘叶婷. 我国公共数据开放的程度、问题及建议[J]. 领导科学, 2013, 10(中): 63-64

[5] DJ编辑. 政府主导, 把沉睡的大数据唤醒[OL]. 中国信息产业网, 2015

[6] Open Date Barometer3rd Edition[EB/OL].[2020-03-20].<http://opendatebarometer.org/date-explorer>

[7] 郭瑜. 个人数据保护法研究[M]. 北京, 北京大学出版社, 2012: 83

[8] 王涛. 中国宪法事例研究(四)[M]. 北京: 法律出版社, 2010

[9] 张新宝. 隐私权的法律保护[M]. 北京, 群众出版社, 2004: 8

[10] 王利明. 人格法论[M]. 北京法律出版社, 1997: 481

[11] 中华人民共和国网络安全法[EB/OL].

[12] 胡凌. 论地方立法中公共数据开放的法律性质[J]. 地方立法研究, 2019, 4(3): 1-18

[13] Transparency and Open Government [EB/OL].[https://www.whitehouse.gov/the-press-office/Transparency and Open Government](https://www.whitehouse.gov/the-press-office/Transparency-and-Open-Government)

[14] 尹正惠. 我国政府数据开放中个人隐私法律保护研究[D]. 兰州. 兰州大学, 2019

[15] 张玉玲. 政府数据开放中个人隐私保护研究[J]. 江南论坛, 2019, 3: 49-51