

疫情背景下隐私权保护与公共卫生安全需要的冲突与协调

阮宇锬

宁波大学法学院, 浙江 宁波
Email: 1611597313@qq.com

收稿日期: 2021年6月24日; 录用日期: 2021年7月9日; 发布日期: 2021年7月16日

摘要

2020年伊始, 新冠肺炎疫情骤然来袭。中国党和政府果断采取措施, 在全国人民的协力配合下有效地阻止了疫情的扩散, 取得了举世瞩目的成就。在这一过程中政府主动公开患者的身份信息和活动轨迹, 对患者进行及时的隔离治疗, 各种社会组织和个人也积极参与疫情防控工作, 这些都为成功抗击疫情提供了必要的助力, 但在进行信息公开和运用其他疫情防控措施时也出现了个人隐私权与公共卫生安全需要之间的冲突问题。通过研究这一问题的现状及产生原因, 对冲突中产生的问题进行分析, 提出相应的建议和制度性的解决方法, 以期在法律规范的视角下更好地协调疫情防控工作的推进和公民基本权利的保护。

关键词

疫情, 隐私权, 公共卫生, 信息公开

The Conflict and Coordination between the Protection of Personal Privacy and the Needs of Public Health Safety under the Background of Pandemic Situation

Yukun Ruan

School of Law, Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: 1611597313@qq.com

Received: Jun. 24th, 2021; accepted: Jul. 9th, 2021; published: Jul. 16th, 2021

Abstract

The COVID-19 epidemic came suddenly at the beginning of 2020. The Communist Party of China and the Chinese government resolutely took measures to effectively prevent the spread of the epidemic with the cooperation of the people of the whole country, and made remarkable achievements. In this process, the government actively disclosed the identity information and activity track of patients, timely isolation treatment for patients, and active participation of various social organizations and individuals in the epidemic prevention and control work provided necessary assistance for the successful fight against the epidemic situation. However, in the process of information disclosure and the use of other epidemic prevention and control measures, there was a conflict between personal privacy and public health security needs. By studying the current situation and causes of this problem, this paper analyzes the problems in the conflict, and puts forward corresponding suggestions and institutional solutions, so as to better coordinate the promotion of epidemic prevention and control and the protection of citizens' basic rights from the perspective of legal norms.

Keywords

The COVID-19, Rights of Privacy, Public Health Safety, Information Disclosure

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

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

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



Open Access

1. 引言

2020年是不平凡的一年，在这一年中我国新冠疫情经历了爆发到被控制的全过程。在抗疫过程中我们采取了许多措施，这些措施引发了隐私权保护与公共卫生安全需要的冲突，我们需要对此进行协调。目前疫情防控工作已经进入到常态化阶段，如何更好协调两者的关系，既使隐私权得到保护又使公共安全利益得到满足是值得研究的课题。

2. 隐私权与公共卫生安全需要发生冲突的现状其原因

(一) 两者冲突的现状

1. 实践现状

自新冠肺炎疫情发生以来，中国各级政府纷纷采取各种措施来防止疫情的扩散和蔓延，保障公共卫生安全。其中包括每日的病例统计报告，它先由各省市自治区汇总后，再由国家卫健委进行及时统一的权威发布。同时各地政府与互联网企业配合，积极推广健康码等健康凭证，要求只有凭借健康码绿码才可以乘坐公共交通工具和进入相应的公共场所，而在健康码的申请过程中政府可以获得申请者14天内的活动轨迹信息和身体健康状况。除此以外政府还及时对新冠患者和疑似患者进行隔离，对他们的身份信息和活动轨迹进行公开，并通过视频监控和大数据技术等手段快速摸排密切接触者。这些措施对新冠疫情的联防联控工作确实起到了巨大的帮助作用，有效控制了疫情，维护了公共卫生安全，却也引发了公众对个人隐私可能遭到泄露的担忧。

除了政府在疫情中的这些防控措施以外，在疫情爆发的初期阶段，群众性自治组织也采取了一些特

殊的措施来进行疫情防控。比如搜集回乡人员在 14 天内的活动记录,对从疫情高危地区回乡人员的房屋进行标识,或者由专人对其所居住的房屋及人员活动情况进行观察。这些为了公共卫生安全需要所采取的特殊行为是否侵犯了公民的隐私权也是值得探讨的问题。

2. 立法现状

个人隐私权作为一种基本的人权在我国的许多法律中均有规制,尤以宪法中的相应规范最为重要。我国现行《宪法》第三十三条规定国家尊重和保障人权,第三十八条规定中华人民共和国公民的人格尊严不受侵犯,第三十九条规定住宅安宁权以及第四十条规定公民的通信自由和通信秘密。这些都为个人隐私权保护提供了宪法上的规范依据。

除了宪法规范对个人隐私权的保护,2020 年 5 月 28 日新通过的《民法典》人格权编也对个人隐私权进行了规制。在人格权编第六章隐私权和个人信息保护第一千零三十二条第一款规定,自然人享有隐私权。任何组织或者个人不得以刺探、侵扰、泄露、公开等方式侵害他人的隐私权。该条还对隐私这一概念进行了定义,隐私是自然人的私人生活安宁和不愿为他人知晓的私密空间,私密活动,私密信息¹。除此以外我国刑法²,行政法等部门法也对个人隐私权作出了相应的规制。可以说个人隐私权作为公民的一项基本权利在我国得到了较为完善的法律上的保护。

而关于公共卫生安全的法律法规也有很多,其中最重要的依据是《宪法》第二十一条规定的国家发展医疗卫生事业,开展群众性的卫生活动,保护人民健康。以及第五十一条规定的为了公共利益对公民个人自由和权利可以进行限制的条款。

落实到具体的法律法规有《传染病防治法》、《突发公共卫生事件应急条例》、《政府信息公开条例》,以及最新通过的《生物安全法》等,其中《传染病防治法》最近一次修改还是在 2013 年,《突发公共卫生事件应急条例》则是在 2011 年进行过一次修订,这两部法律法规的规范内容由于时过境迁,很多都已经不再适应目前的社会发展情况,尤其是在此次疫情期间其规范的滞后性表现得更为明显,因此需要对其进行一次较大规模的修法以适应目前最新的社会发展情况。而最新通过的《生物安全法》也需要在社会实践中通过不断地适用,来总结经验教训。

(二) 两者发生冲突的原因

1. 外在原因

新冠疫情是引发当前个人隐私权和公共卫生安全冲突的主要外因。此次新冠疫情可谓百年罕见,其不仅来势猛而且波及面广,影响深远。疫情期间为了防止疫情的扩散和救治感染者不得不采取了一些保护公共卫生安全的强制措施,这些措施不可避免地会与个人的隐私权产生冲突。比如通过互联网对确诊病例的个人信息和行动轨迹进行发布,通过大数据分析追踪密切接触者,同时将轻症病例集中于方舱医院进行统一的隔离观察等,这些措施都在某种程度上限制了个人的隐私权,从而导致了两者之间冲突地发生。

2. 内在原因

隐私权作为个人的一项基本权利,由个人独立享有,且该项权利具有隐秘性的本质,是为了保护个人的私人生活不被他人窥探的权利。它要求若无必要公权力不能侵入私人生活的隐秘领域以及获取个人的隐秘信息,个人对自己的隐私可以形成支配^[1]。而公共卫生安全则是一种极端重要的公共利益,具有公益性的特征,它有时为了公益的需要会对个人权利形成一种必要的限制,且它具有一定的公开性要求,要求进行必要的信息披露,而这些信息很可能包含着个人的隐私。两者一个倾向于对个人隐秘的保留,一个倾向于对必要信息的公众知晓。因此从本质上来看个人隐私权与公共卫生安全的需要是易于发生冲

¹ 摘自《民法典》第一千零三十二条第二款。

² 《刑法》第二百五十三条侵犯通信自由罪以及第二百五十三条私自开拆、隐匿、毁弃邮件、电报罪,侵犯公民个人信息罪。

突的。

3. 隐私权保护与公共卫生安全需要冲突时所产生的问题分析

(一) 隐私权保护与公共卫生安全谁更应优先保护存在争议

两者谁更应当受到优先保护的问题是一个不能一概而论的问题，应当根据实践中具体的情况进行具体分析。

德国联邦宪法法院在药店判决中将公共利益区分为一般公益、重要公益和极端重要的公益^[2]。公共健康和公共安全因为涉及大多数人的生命健康和社会秩序的稳定被认为是极端重要的公益，在保护时应当具有极大的优先性。因此在大多数情况下公共卫生安全的需要都应该优先于个人隐私权的保护。尤其是在新冠确诊病例、疑似病例的身份信息和活动轨迹的公开方面，虽然这部分信息属于个人隐私权中非常重要的组成部分，但是出于公共卫生的需要这部分信息也具备了公共性，应该向社会大众进行公开，以满足大众对参与疫情防控工作和对自身所处状况进行分析的信息需要。对这些信息的公开可以有效地规避出现民众人心惶惶的局面，更好地推进疫情联防联控，维持社会秩序的稳定。

当然在疫情防控中对个人隐私权的保护也绝不是无关紧要的事，个人隐私权毕竟属于个人的基本权利，即使受到公共利益的限制，这种限制也应当是有所限度的，要注重维护新冠患者的人格尊严，对其被治愈后的个人隐私权不能再加以不必要的限制，在这种情况下个人隐私权应当得到优先保护。

总之二者谁应优先保护的争议应当放到具体的情境中进行考虑，在个人权利和公共利益之间寻求平衡。

(二) 为实现公共卫生安全而可采取措施限制隐私权的责任主体不甚明确

在此次疫情防控中政府和社会上的各种力量都进行了积极的参与，尤其是一些互联网企业和基层群众组织为疫情的有效控制作出了相当大的贡献。然而这种多主体参与的情况也带来了一些问题。

就以我的亲身经历为例，疫情爆发初期我所在的村民自治组织就来上门询问我 14 天内的活动轨迹，我也如实进行了报告，因为我当时并没有去过高危地区，所以我没有被列为重点观察对象。但是我家附近的一户人家刚从报告了确诊病例的地区回来，虽然他们当时只是去那里见了亲戚一面并没有与当地报告的确诊病例有过任何接触，他们家还是被列入了重点观察对象，每天都有村委组织的人员对他们家的活动进行观察，为了避免他们外出还定时为他们送菜送饭，并且在村委公告栏中对有确诊病例报告地区回来的几户家庭的具体情况进行了公开，这些行为在疫情初期并不鲜见。然而这些行为的合法性是值得商榷的。虽然现行的《传染病防治法》第九条规定国家鼓励和支持单位和个人参与传染病防治工作。居民委员会、村民委员会应当组织居民、村民参与社区、农村的传染病预防与控制活动。但是村委会上述的行为在一定程度上超越了基层群众性自治组织的管理范围，对某些村民的私人生活空间和私人隐秘信息造成了不同程度的侵害。

除了基层群众性自治组织以外，不少互联网企业也在疫情防控工作中采取了许多措施，发挥了很大的作用，比如支付宝与浙江当地政府合作推出了健康码服务，许多手机 app 会在首页每天对全国病例信息进行更新，一些导航软件对确诊病例的所在社区进行特别标识等等。但是在这个过程中也发生了许多侵犯个人隐私信息的行为，如非法搜集普通用户的活动轨迹和身份信息，对涉及个人隐私的信息进行了不当的披露，甚至对个人隐私信息进行处理后用来牟利等。

在疫情防控中多主体的参与为疫情的有效控制提供了许多的助力，但是多种主体的共同参与也导致了责任主体的不甚明确，导致要么有些主体过度扩张了自己的职责，而真正应该负起相关责任的某些主体却处于“隐形状态”，导致公权力失位，我认为真正应该在疫情防控中负起主要责任的应是中央和地方各级政府，也只有具备公权力的政府可以为了公共卫生安全需要对公民个人的隐私权进行合理合法的

限制，而其他主体更多的应是配合政府进行疫情防控。

(三) 存在滥用公共卫生安全需要而侵犯个人隐私权的问题

为了公共卫生安全需要是可以适当限制个人的隐私权的，这在前面已经进行了分析，然而这种限制并不是无限的，政府和社会组织不能滥用公共卫生安全需要这一公益来侵犯个人的隐私权。但是现实是在此次疫情期间，存在不少的行为假借公益之名，而行侵犯私人权利之实。比如将带有武汉返乡人员的姓名、身份证号码、家庭住址、手机号码等相关的个人隐私信息在朋友圈、微信群中大规模泄露，造成很多武汉返乡人员被陌生人通过电话、添加微信好友等方式骚扰、谩骂[3]。

针对这样的行为如何进行规制是需要探讨的问题。我国在许多法律中都对侵犯个人隐私权的行为规定了处罚。但是当这种行为披上了为了所谓“公共利益”的外皮时，对其的规制难度就呈现几何倍数的提高。因为在疫情中，公共卫生安全需要将使公民知情权得到增强而隐私权会受到削弱，公民有必要了解疫情的全面信息以配合政府的抗疫举措。但一些居心不良的社会组织和个人在此期间就很容易滥用公益之名来侵犯个人的隐私权，还美其名曰是为了疫情防控的需要，针对这种行为要加强甄别和处罚。

同时还有很小一部分政府机关也会以为既然是为了公共卫生安全这种极端重要的公共利益，那么对于个人的隐私权是可以进行没有限度地限制的，甚至是可以完全摒弃的。因此在做法上也会存在滥用公共利益对个人隐私权进行限制的问题，而对这种问题的规制也是比较缺乏的。在我看来对政府公权力进行必要限制，防止其滥用公共利益损害个人利益是做好疫情防控、保障公民隐私权的应有之义。

4. 协调个人隐私权保护与公共卫生安全需要的对策

(一) 明确个人隐私权受公共卫生安全限制的范围

个人隐私权受公共卫生安全限制是必需的也是必要的。但是这种受限制的范围绝不是无限的，应该有一定的范围。个人隐私权可以受到公共利益的克减，比如说学理上高级公务员，公众明星的隐私权保护因为其身份可能会较普通公民的保护更弱。可以类比来看，新冠患者的隐私权由于公共卫生安全的需要保护会最弱，疑似患者次之，密切接触者再次之，普通公民的隐私权的保护应当最强。

但即使是新冠患者也应该享有最低限度的隐私权。比如在对新冠患者的隐私信息进行公开时可以不公开患者的姓名，对其进行隔离或者治疗时应当给予其适当的隐私空间。新冠患者治愈康复后，除要求其进行必要的复检外，不得再行限制其个人隐私权，应将其与普通公民平等对待。至于普通公民在疫情期间，个人隐私权受公共卫生安全限制的范围，应当仅限于现行《传染病防治法》第十二条所规定的接受有关传染病的调查、检验、采集样本等预防措施，如实提供有关情况等，且这些被搜集到的隐私信息在没有取得当事人同意时不应该被公开，因为这些普通公民的隐私信息并不具有公共性，不应该成为政府疫情信息公开的对象。

将新冠患者、疑似患者、密切接触者的隐私权受公共卫生安全限制的范围与普通公民隐私权受公共卫生安全限制的范围区别开来，并且明确各自的受限制的范围，将更好保障绝大多数人的隐私权，也能在很大程度上协调个人隐私权保护与公共卫生安全需要。

(二) 明确政府的责任主体地位并协调社会组织予以配合

目前现行的《传染病防治法》在第五条规定各级人民政府领导传染病防治工作，但主要责任却在第七条中规定由各级疾病预防控制机构和医疗机构进行承担。这种规定有推卸责任之嫌，应当进行修改。修改应当明确党的领导地位和各级人民政府对疫情防控工作的主体责任，只有明确了政府的责任主体地位才能更好地做到权责统一。

首先在疫情中政府要统筹各个行政部门的防疫工作，因为疫情防控不同于普通的行政活动，可以由一个单一的行政部门来进行处理。疫情防控需要各个行政部门进行配合实现联防联控，这就决定了应由

政府进行牵头,才能做好各个行政部门的协调,单由政府中的疾病预防机构进行抗疫努力是远远不够的,政府在疫情期间要主动负起疫情防控的责任。

其次在疫情中政府应当充当疫情信息公开的主体^[4]。一方面《政府信息公开条例》第十九条规定,需要公众广泛知晓的政府信息,行政机关应当主动公开。疫情信息属于需要公众广泛知晓的政府信息,虽然这部分信息可能包含新冠患者的隐私,但这部分信息因为公共卫生安全的需要已经具有了公共性。因此行政机关为了公共卫生安全的需要应当主动公开新冠患者的有关信息。另一方面《政府信息公开条例》第六条规定,行政机关发现影响社会稳定、扰乱社会和经济管理秩序的虚假或者不完整信息的,应当发布准确的政府信息予以澄清。此次疫情期间社会上出现了许多不实信息,有些不实信息还引起了一定的社会恐慌。因此行政机关应当主动澄清不实消息,及时发布权威的疫情信息,稳定人心和维持社会秩序,充当好疫情信息公开的责任主体。

最后在疫情中政府要积极调动社会组织参与到疫情防控这一为了公共卫生安全的工作中来,与这些社会组织做好协调配合,使它们更好地协助政府进行疫情防控。但对于某些社会组织 and 个人的越权行为和侵害个人隐私权的行为,政府也要给予规制,不能任其胡作非为。政府尤其要对在疫情期间搜集公民个人隐私信息的互联网企业加强监督管理,要求其不具备时效性了的公民个人隐私数据进行销毁或者封存,不能用作其他用途。同时政府要引导基层群众性自治组织的作用发挥,可以要求其搜集本村村民或者本社区居民的相关数据并进行上报,配合政府进行疫情防控措施的宣传,做好居民和村民的情绪引导工作等,但不应该允许其对村民和居民的私人生活进行观察以及进行没有授权的个人隐私信息公开,如果出现这种侵犯个人隐私权的情况政府要及时进行纠正。

(三) 政府要依据比例原则进行裁量不得滥用权力

比例原则是现代行政法的基本原则之一,能够有效地限制政府滥用公共权力。政府在疫情期间为了公共卫生安全这一公共利益需要对个人隐私权进行限制时应依据比例原则进行裁量。

第一,比例原则要求政府的行为具有合目的性,为了公共卫生安全的需要而对个人隐私权进行必要限制在目的上是正当的,符合法律规定的目的。公共卫生安全是关系到普通公民身体健康的重大公共利益,是法律应该优先保护的利益,因此政府采取的这些疫情防控措施的目的是具有正当性的。

第二,比例原则要求行政机关在实现目的的过程中要选择给公民和公共利益带来最小侵害的措施^[5]。也就是说为了公共卫生安全需要,在搜集个人的隐私数据时要仅限于那些和此次疫情相关的个人隐私信息,而不是将所有的个人隐私信息全都搜集起来。进行政府信息公开时能进行公开的公民个人的隐私信息也仅限于因为公共卫生安全需要而具有了公共性的信息。同时对确诊患者、疑似病例、密切接触者进行隔离时,要注意方式方法,不能在隔离的房间内安装监控,监视其私人生活,政府也要保证隔离点的居住质量,给予被隔离者一定的私人空间,以期达到对个人隐私权最小的侵害。

第三,比例原则要求在采取某种行政行为时要保证对个人所造成的损害与社会所获得的利益之间的均衡,两者要成比例。当然这种均衡也有一定的限制,比如不能侵犯人最基本的人格尊严。政府为了公共卫生安全的需要采取措施限制个人隐私权的时候要考虑到限制措施对个人的损害和公共利益的保护之间是否均衡成比例,不能一味追求对疫情防控越严越好,对公民隐私权的限制越多越好,尤其是不能为了公共卫生安全的需要而践踏人的尊严,政府要做好私人权利和公共利益的平衡。

(四) 给予隐私权受损的个人以救济

个人权利受损之后需要对其进行救济。隐私权作为一种个人的基本权利在受到滥用公共卫生安全需要的行为的损害时也应当有相应的救济途径。

如果是政府滥用公共卫生安全需要侵犯个人隐私权,比如在政府疫情信息公开中公开了行政相对人的隐私信息,而这些隐私信息却是和疫情无关的信息,那么行政相对人可以申请行政复议或者提起行政

诉讼的方式来维护自己的合法权益。如果是个人或社会组织滥用公共卫生安全需要侵犯个人隐私权，那么可以寻求民事调解、民事诉讼等途径进行解决。如果政府、社会组织或者个人的行为已构成犯罪的，受到侵害的个人可以向公安机关报案，由国家公权力机关来对其追究刑事责任。这些相应的救济途径的存在是协调公共卫生安全与个人隐私权冲突的重要手段，合理地运用这些救济途径能够为疫情中的个人隐私权保护提供保障，弥补因滥用公共卫生安全需要而对个人隐私权造成的损害。

5. 结语

目前我们仍然处于疫情常态化防控阶段，新冠疫情在全球的肆虐远未结束。我们应该吸取之前疫情防控中的经验教训，完善法律法规，依靠法律法规所确立的制度或者原则来协调个人隐私权保护与公共卫生安全需要的冲突，本篇论文的初衷也正是在此。希望我们通过不懈的努力能够早日完全战胜疫情！

参考文献

- [1] 张新宝. 隐私权的法律保护[M]. 北京: 群众出版社, 1997.
- [2] 张翔. 德国宪法案例选释: 基本权利总论(第1辑) [M]. 北京: 法律出版社, 2012: 67.
- [3] 江海洋. 论疫情背景下个人信息保护——以比例原则为视角[J]. 中国政法大学学报, 2020(4): 183-194+209.
- [4] 赵红. 行政信息公开的制度化建设研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 上海交通大学, 2009.
- [5] 罗豪才, 湛中乐. 行政法学(第四版) [M]. 北京: 北京大学出版社, 2016: 34.