

## 政府信息公开制度中知情权与隐私权的冲突与平衡

刘欣

浙江工商大学法学院 浙江杭州

**【摘要】**《政府信息公开条例》第十五条规定了对个人隐私的豁免公开。但司法实践中不可避免地出现了公民知情权与隐私权的矛盾与冲突。知情权作为一项公民权利，是信息公开的立法目的和法理渊源。通过对比美国《信息自由法》与我国《政府信息公开条例》对个人隐私的保护和范围界定的差异，分析在实践中形成的识别个人信息与界定公共利益的方法经验。对涉及隐私的政府信息公开，应首先对隐私性信息进行判断，继而识别信息公开的公共利益，不公开涉及个人隐私的政府信息会对公共利益造成重大影响的情况下，行政机关可以依法或者裁量决定公开信息，最后遵循比例原则对个人隐私权威胁程度、公开获得的公共利益等因素进行综合衡量做出决定。

**【关键词】**政府信息公开；知情权；隐私权

### The conflict and balance between the right to know and the right to privacy in the open government information system

Xin Liu

Zhejiang Gongshang University, School of Law, Hangzhou, Zhejiang

**【Abstract】** Article 15 of the Open Government Information Regulations provides for an exemption from disclosure of personal privacy. However, in judicial practice, there are inevitably contradictions and conflicts between citizens' right to know and privacy. As a constitutional right, the right to know is the legislative purpose and legal foundation of open government information. By comparing the differences in the protection and scope of personal privacy in the US Freedom of Information Act and China's Open Government Information Ordinance, the discretionary method of weighing the interests of privacy and the public's right to know is analyzed in practice. For government information disclosure involving privacy, the privacy information should first be judged, and then the public interest in information disclosure should be identified, and where not disclosing government information involving personal privacy will have a major impact on the public interest, the administrative organ may decide to disclose the information in accordance with law or discretion, and finally follow the principle of proportionality to comprehensively measure and make a decision on factors such as the degree of threat to personal privacy, the public interest obtained publicly obtained, and so forth.

**【Keywords】** Open government information; Right to information; Privacy

#### 引言

《政府信息公开条例》于2019年进行修订，依法行政，公开透明，是法治政府的建设要求，但是面对庞大的数据库和个人信息，政府信息公开的同时对个人隐私造成了威胁。<sup>[1]</sup>《政府信息公开条例》在2019年修订后，规定对涉及个人隐私的信息一般情况下不

公开，但是同时但书，涉及公共利益时可以选择公开。在“杨政权诉山东省肥城市房产管理局案”中<sup>[2]</sup>，因其申请保障性住房失败，而向政府申请公开获得相关保障性住房人的个人信息，包括家庭住址、收入和家庭成员等个人信息。该案就是典型的政府信息公开过程中的信息，涉及第三人个人信息，个人隐私时是否

作者简介：刘欣（1996-）女，浙江杭州，硕士，研究方向：行政法学。

应该公开的问题,一方面,需要保障相对人的知情权,另一方面,要保障公民个人隐私,行政机关需要作出权衡<sup>[3]</sup>。具体来说,包括个人隐私的界定问题以及公开信息所获得的公共利益的界定问题。在世界范围内,政府信息公开早有先例,也是各国行政的共同追求。以美国为例,其早在1966年制定通过《信息自由法》<sup>[4]</sup>,这是世界范围内第一次在成文法中规定了政府信息公开,公民有权要求公开政府信息,获取政府相关信息的权利,是行政政府信息公开历程中的一大进步。研究美国该法对于信息公开问题以及隐私保护权衡的规定,借鉴其中的权衡方法,有助于完善我国的政府信息公开制度。

### 1 信息公开制度的理论渊源

政府信息公开是法治政府建设的必要要求,一方面可以增加政府透明度,控制行政权力行使,促进政府依法行政,合理行政;另一方面,获取政府信息,也是公众知情权、监督权的必然要求。分析信息公开制度的理论渊源与知情权的宪法依据是权衡知情权与隐私权利益的必要前提。

第一,根据主权在民理论,政府的行政权力来源于公民的让渡,公民有权利知晓和自己相关的,政府行使行政管理活动的相关信息,并且参与社会管理。<sup>[5]</sup>公民知情权、参与权和监督权行使的有效前提是获取政府信息,知晓政府运作的相关过程信息。我国宪法明确规定,一切权利属于人民,这是对于知情权、监督权和参与权最根本的法律规定。

第二,隐私保护的理论渊源。根据宪法规定,公民人格尊严不受侵犯。人格尊严的重要内容之一就是隐私保护,现代隐私理论的内容包括个人独处的权利,个人生活空间、信息和活动不被知晓的权利。这就为个人隐私的保护提供了理论基础,隐私信息的保护是现代生活不可回避的内容。

### 2 个人隐私信息的范围和隐私权的保护

根据《政府信息公开条例》第十五条规定,判断涉及个人隐私的政府信息,对个人隐私的界定,判断识别申请公开内容是否涉及个人隐私,是否属于不应公开的信息,且属于哪种类型的个人隐私,是我们面临的首要问题,同时由于公权力的特殊性,在信息公开中对个人隐私的宪法层面的保护显得尤为重要。<sup>[6]</sup>宪法作为基本法律,为个人隐私的保护提供了有力依据。对于美国,《信息自由法》对豁免个人隐私信

息的公开作了详细具体的限制性规定。同时联邦法院在司法实践中形成了认定个人隐私利益的标准以及形成了权衡隐私利益与公共利益需考量的要素。其中包括“最低限度的保护原则”、“核心目的原则”、“推定合法”原则。

#### 2.1 个人隐私信息的范围

个人隐私是指公民个人生活中不愿向他人公开或被知悉的秘密。现代生活中,充斥着各方面的个人信息,但并非所有信息都是个人隐私,在特定情况下不属于个人隐私的信息,在其他场景下,或者是相关个人信息结合的情况下,就能够识别到个人,成为个人隐私,所以对于个人隐私信息和个人信息的区分识别并不是绝对的,而是一个动态的过程,需要在个案中识别判断。但我们仍可以总结出通常情况下个人信息和个人隐私的区分规则。对个人敏感信息与个人一般信息进行区分,<sup>[7]</sup>《最高人民法院关于审理利用信息网络侵害人身权益民事纠纷案件适用法律若干问题的规定》将个人信息分为个人隐私和其他个人信息,其中自然人基因信息、病历资料、健康检查资料、犯罪记录、家庭住址、私人活动等属于个人隐私。有学者认为,隐私是人格性的直接体现,并承载着“心理系统与社会系统区隔”的社会功能<sup>[8]</sup>。人是社会动物,处在社会生活当中,人所呈现出来的并非是将所有心理状态都表露于外的,而是有所选择地展现自己所欲在他人面前展现的人格,即所谓“人设”,尤其在互联网时代,这种特征尤为突出,在这种情况下,个人信息中隐私的保护就必不可少,每个人对于个人信息的可控性不可或缺,人人都害怕“裸奔”。尽管个人信息保护的重要性与日俱增,但并非所有个人信息都应无差别地保护,对个人信息保护过多,就有可能阻碍数字时代的创新,对个人信息保护过少,则可能使个体面临各种侵扰,甚至面临安全问题。在政府信息公开中,则表现为过度保护个人隐私,则公民知情权受到损害,公共利益的保障在特定情况下容易受到威胁。

美国《信息自由法》相关豁免条款规定,若信息涉及相关人事、医疗和类似的档案则属于豁免公开的范围。<sup>[9]</sup>同时,有对于政府执法信息公开豁免的规定,特别保护“如果公开可以合理预期构成不当侵犯个人隐私权”的任何执法信息。<sup>[10]</sup>结合我国法律对于个人信息的分类,将个人信息分为三个层次,第一层次的

秘密信息为隐私程度最高的信息,应当予以最高程度保护,它包括通话内容、私人日记、书信内容和电子邮件内容、银行账户和密码、社会保障号码以及宗教信仰、健康、性生活、性取向、政治观点、生物识别信息等私生活信息;第二层次的为一般的描述个人体征的信息,包括性别、身高、体重、婚姻状况、就学及工作经历等信息,保护程度次之;第三层次的信息为轨迹信息,包括线上网页浏览信息以及线下个人行为信息等。但我们应当承认,由于数字时代技术的发展,人们事先对信息的隐私度的区分并非绝对,我们并无法确定哪些信息与隐私高度相关,只能倾向一般情况下作出分类。根据前述学者隐私作为自我人格选择与表现的载体,将个人与社会适度区隔,那么对于隐私的保护实际上取决于该信息与个人心理的相关程度。隐私的保护以个人心理为中心向外辐射,越靠近心理层面,隐私保护程度越高。

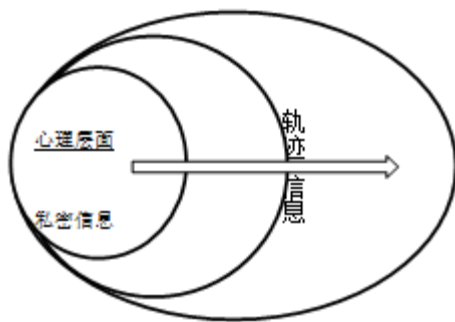


图1 个人信息隐私程度划分图

## 2.2 隐私权的保护

在我国,《民法典》当中明确规定了隐私权和个人信息保护权,同时于2021年8月出台了《个人信息保护法》。但是私法的保护并不能够完全为隐私提供全面保障,因为在政府信息公开中,面对的是公权力这一特殊主体,在信息的获取,处理和使用方面相较于私主体有更为深入的权力。在数字时代,国家对隐私的侵入和对个人信息的搜集更是变本加厉,随着技术的发展,其侵入的方式和能力都在不断增强,宪法层面对于隐私的保护具有必要性。同时,宪法作为根本法,其规定的原则性,对于其他法律具有指导作用,对于人格尊严的保护要求,体现到其他法律中,即具体化为对于个人信息、隐私权益的保护。通过宪法中的价值规定,统合了其他部分法对隐私的保护。

我国宪法虽然没有明确规定对于隐私权的保护,但是其原则性规定对于人格尊严的保护体现在宪法

性条款之中。如第三十八条的“人格尊严不受侵犯”,第三十三条的“尊重和保障人权”,这些条文将个人信息保护与人格尊严相联系,以保证最基本的人权和个人尊严不被行政机关所侵害。而美国法上对于隐私的保护和分类同样将隐私与人格密切联系。结合具体的法律条文进行分析,不难发现,美国《信息自由法》以及我国《政府信息公开条例》都对涉及个人隐私的信息公开制定了相应的公开豁免条款以保护个人隐私,但是相比较而言,美国法对个人隐私的信息公开的规定相对更为明确、具体,而我国条例的用语稍有模糊,外延不清。

在现代社会,知情权又被称为信息自由权,是一种知悉、获取信息的权利和自由。<sup>[11]</sup>我国对公民知情权的保障同样主要通过信息公开制度来实现。在我国,宪法没有直接规定知情权,但通过对宪法条文的解释,可以解读出知情权存在的宪法依据。如依据我国《宪法》第二条、第三条、第三十五条的规定。因公民行使言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由都需要以“知情权”为基础,有信息的输入,才能有所输出;同时《宪法》第四十一条是关于公民监督权的规定,公民有提出批评建议的权利和检举、控告、申诉的权利,而监督权行使的前提是行政机关要公开信息。只有提高政府信息的透明度,在公民有权利获取相关信息的前提下,才能更好地行使监督权,参与社会管理,同时,行政机关公开行政管理信息,包括相关法规,行政文书,在程序上保障公民知情权,监督权和参与权,能够提高公民对行政行为的理解和接受度,提高行政管理效率,从这个角度来说,政府信息公开具有当然的正当性和必要性。只有实行政府信息公开,给公民以充分了解政府机关及其工作人员活动的机会,才可能使公民有效行使监督权。公民相对于政府,是出于被管理的一方,在权利保障上依赖于行政权力的合法行使,合理行使。因此,政府信息公开是民主国家保障公民权利与自由的制度武器,也是约束行政权力恣意的制度工具。综上,虽然《宪法》及《条例》都没有在文本中明确规定知情权,但相关条文的言外之意即是对公民知情权的承认及保障。

## 3 知情权与隐私权平衡的司法实践与裁量

通过进一步地分析美国司法实践中对于知情权与隐私权平衡方法,分析其裁判思路,以完善我国政府信息公开制度。《政府信息公开条例》第十五对于

是否公开信息赋予了行政机关裁量权,其能以“不公开会对公共利益造成重大影响”时,可以作为个人隐私信息豁免公开的例外。该规定是对个人隐私公开豁免的限制,故对公共利益的理解成为裁量的核心<sup>[12]</sup>,即权衡公开所获得的公共利益和因此会导致的个人利益损害。运用比例原则进行衡量。第一,适当性原则,要求行政机关做出是否公开的决定必须有正当明确的目的,公开隐私信息是有助于公共利益的增进的,是有助于公共目的的实现的;第二,必要性原则。即最小损害原则,在确定为了公共利益必须公开时,公开对个人隐私造成的损害,尽量控制在最小,即要求行政机关在可选择的范围内用最温和的方式公开信息,可以考虑公开的范围、方式和时限,在达到维护公共利益时,即缩短公开时限,其次对于公开内容必须慎重选择,在可分的情况下,只公开公共利益相关的内容,对于实现公共利益无关的内容,不能公开;第三,均衡性原则,即要求行政机关在衡量时,考虑各方利益。在维护公共利益与损害个人隐私权益之间进行权衡,要达到一种平衡状态,对于目的的实现和行政手段的选择上达到均衡,公开信息造成的贬损的个人权益必须小于增进的公共利益。同时,保障知情权、监督权的行使。所以,在知情权与隐私权的利益衡量中,即个人隐私权利与信息获得的公共利益之间达成一种可能的妥协。即在决定是否公开申请信息时。为发挥制度效用、依法保障公平,利害关系方的知情权与监督权相权衡,尽管相关信息涉及个人隐私,但公开信息并不会对另一方造成明显侵害,并且隐私权利并不大于公开获得的公共利益,公开相关政府信息的请求应当得到支持。

### 结语

政府信息公开中公民获取政府信息的知情权与个人隐私权的矛盾,是现代社会不可避免的价值冲突。但是这种对立并不是绝对的。需要明确两种权利所代表的利益权衡,在掌握必要的对于公共利益和个人隐私的判定方法后,在个案中具体适用,作出权衡。美国通过《信息自由法》和司法实践确定了个人隐私的认定标准以及隐私权利与公开获得的公共利益的权衡标准和权衡要素。美国的利益权衡的标准和方法对我国的政府信息公开和司法审查的立法和司法实践有借鉴意义。当前,我国《数据安全法》、《个人信息保护法》均已实施,对于个人隐私信息的界定,

权衡公众知情权与隐私权利,完善政府信息公开制度的适用能够发挥巨大作用。

### 参考文献

- [1] 徐涛:我国政府信息公开中个人隐私认定的司法经验及启示,载安徽师范大学学报(人文社会科学版)2017年第1期。
- [2] 中华人民共和国最高人民法院(2019)最高法行申第4362号判决。
- [3] 王敬波:阳光下的阴影:美国政府信息公开例外条款的司法实践,载比较法研究2013年第5期。
- [4] 参见王敬波:五十国信息公开制度概览,法律出版社2016年版,第13页。
- [5] 参见于兆波、李店标:我国政府信息公开立法的价值取向和现实路径,载行政法研究2006年第2期。
- [6] 孔繁华:政府信息公开中的个人隐私保护,载行政法研究2020年第1期。
- [7] 张新宝:从隐私到个人信息:利益再衡量的理论与制度安排,载中国法学2015年第3期。
- [8] 参见李忠夏:数字时代隐私权的宪法建构,载华东政法大学学报2021年第3期。
- [9] 同前注14,第308页—310页。
- [10] 参见王名扬:美国行政法,中国法制出版社2005年版,第986页。
- [11] 参见沈焯:信息公开申请和诉讼滥用的司法应对——评陆红霞诉南通市发改委案,载法制与社会发展2016年第5期。
- [12] 参见王敬波:政府信息公开中的公共利益衡量,载中国社会科学2014年第9期。

收稿日期:2022年9月4日

出刊日期:2022年10月15日

引用本文:刘欣,政府信息公开制度中知情权与隐私权的冲突与平衡[J],科学发展研究,2022,2(5):9-12  
DOI: 10.12208/j.sdr.20220144

检索信息:RCCSE权威核心学术期刊数据库、中国知网(CNKI Scholar)、万方数据(WANFANG DATA)、Google Scholar等数据库收录期刊

版权声明:©2022作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS