

· 数据管理 ·

大数据时代政府数据开放与公民 隐私保护问题研究*

狄振鹏¹ 姜士伟²

(1. 广西财经学院管理科学与工程学院 南宁 530003;

2. 郑州大学政治与公共管理学院 郑州 450001)

摘要:[研究目的]探讨大数据背景下数据开放与公民隐私之间的矛盾问题,旨在推动我国政府数据开放建设,促进社会经济的发展。[研究方法]针对政府数据开放所带来的隐私权可能遭受侵害的风险,论述了导致该风险的原因,包括法律体系滞后、主体权利与义务不明确、信息管理体系存在不足等问题,同时提出了相应的对策、建议。[研究结论]构建分类分级的数据开放法律体系,促进主体间权利和义务的平衡以及明确数据开放的方式,明确政府进行数据管理的范围,强化数据管理的约束机制,并以此为基础构建全国性统一的数据开放平台。

关键词:政府数据开放;公民隐私保护;开放标准;数据权属;统筹管理

中图分类号: D913

文献标识码: A

文章编号: 1002-1965(2022)02-0155-05

引用格式:狄振鹏,姜士伟. 大数据时代政府数据开放与公民隐私保护问题研究[J]. 情报杂志, 2022, 41(2): 155-159, 118.

Study on Government Data Opening and Citizens' Privacy Protection in the Era of Big Data

Di Zhenpeng¹ Jiang Shiwei²

(1. School of Management Science and Engineering, Guangxi University of Finance and Economics, Nanning 530003;

2. School of Politics and Public Administration, Zhengzhou University, Zhengzhou 450001)

Abstract:[Research purpose] This paper discusses the contradiction between data opening and citizen privacy in the background of big data, hoping to further promote the construction of data opening of our government and promote the development of social economy under big data. [Research method] In the research, the author discusses the risk that the privacy right may be infringed by the government data opening, and discusses the reasons for the risk, including the lag of the legal system, the unclear rights and obligations of the subject, the insufficiency of the information management system, and puts forward corresponding countermeasures and suggestions. [Research conclusion] The specific details are as follows: To build a classified and classified data open legal system, promote the balance of rights and obligations among subjects and clarify the way of data opening, define the scope of data management by the government, strengthen the constraint mechanism of data management, and build a national unified data open platform based on this.

Key words: government data opening; the protection of citizens' privacy; open by classification and level; data ownership; overall management

马克思主义哲学认为要一分为二地看待事物,关于大数据时代政府数据开放与公民隐私保护的问题也

应全面、客观地去评价。张静^[1]认为大数据对人们生产、生活的影响问题应从两方面来看,一是大数据可以

收稿日期: 2020-12-31

修回日期: 2021-07-27

基金项目: 广西教育厅广西高等教育本科教学改革工程项目“‘慕课+项目’大数据研究与实践”(编号: 2020JGZ147); 广西财经学院博士科研启动基金“基于 SAAS 云平台即时型绩效游戏系统构建与应用实践研究”(编号: K9-9999-15-00-00-015); 广西财经学院管理科学与工程学科建设经费资助。

作者简介: 狄振鹏,男,1967年生,博士,研究员,研究方向: 大数据安全; 姜士伟,男,1981年生,博士,讲师,研究方向: 大数据、隐私保护。

改变人们的生产、生活方式,给人们的生产、生活带来更多便利条件;二是要注意大数据时代要求的信息透明化,可能会对个人隐私安全造成威胁。佟林杰等^[2]基于信息生态视角,对政府数据开放中紊乱的信息生态现象展开分析和反思。他们在研究过程中发现,政府数据开放中如果要做到保护个人隐私安全,就需要搭建大数据的顶层架构,通过先进的信息技术去组建信息库和信息保护平台,完善隐私安全的保障机制。丁红发等^[3]系统地梳理了国内外政府数据开放中个人隐私保护的相关研究,认为政府数据开放过程中,应将技术和管理相结合,完善法律体系,提升公民隐私的安全风险评估,从数据安全治理的角度去解决这一问题。

综合相关研究成果来看,大数据时代的到来,突出了政府数据开放与公民隐私保护之间的矛盾关系,并且这种关系会长期存在。为此,在面对这种矛盾体系时,既要看到大数据对政府数据公开的促进作用,也要及时分析出公民隐私权保护可能遭受的威胁与挑战。

1 大数据环境下政府数据开放与隐私保护概述

1.1 大数据的概念和特征 从IT行业的角度去定义大数据,是指通过采用信息技术,定期对每段时间内捕捉和获取的信息进行处理,处理后的信息则构成了一个个数据集合。2013年,Liakhovitski在*McKinsey Global Institute Report on Big Data has potential implications for R*一书中,给出了大数据的概念^[4]。作者认为大数据是一种规模大到在获取、存储、管理和分析方面都远远超越传统数据库软件工具能力范围的数据集合。IBM在早期提出了大数据的4V特性,即Volume(大量)、Variety(多样性)、Velocity(高速)和Veracity(真实性),后期又将Value(价值)纳入其中,构成了5V特性^[5]。

1.2 政府数据公开的必要性 在我国,政府数据公开的实质是政府信息公开的升级。信息技术的普及和应用,加快了政府数据公开的速度,有利于公民真正行使自己的监督权。大数据时代的到来,印证了政府数据公开比政府政务公开更加适应这个时代的发展和需求。胡小明^[6]认为,移动互联网的普及让公众的政务参与意识越来越浓厚,对政务的关注度越来越高,这些都对政府数据的开放提出了新要求。2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《关于全面推进政务公开工作的意见》(以下简称《意见》)。《意见》中明确了加快政府数据公开的必要性。政府数据公开是我国打造阳光政府的有力举措,一方面,政府数据公开可以促使政务中违法、违规的行为暴露出来,真正实现人民监督政府机关工作;另一方面,政府数据公开可以推动大众创业,政府的原始数据可以被企业、社会组

织以及公众直接开发利用,大幅度提升创业、运营的效率,让社会各界人士、企业等更好地了解政府的举措,进而推动经济社会的发展。

1.3 大数据与隐私权保障的探究 大数据时代虽然能够促进社会的公平、公正,但也要看到大数据透明化对公民隐私的威胁。从法律层面上看,隐私的实质是主观上符合道德规范的要求,但客观上不能告知或向他人展示的事物。而隐私权则是指公民享有保护自己隐私的权利。随着大数据多元化的发展和个人隐私保护意识的不断加强,其概念变得越来越丰富,被遗忘权就是在这样的大环境下提出的。2012年,欧盟颁布并实施了《一般数据保护规则》,被遗忘权首次被提出。其中第三章第三卷第十七款提出数据主体有权要求数据控制者永久删除有关数据主体的个人数据,除非数据的保留有合法的理由。2020年,我国《个人信息保护法草案》在全国人大常委会会议上首次亮相。《个人信息保护法草案》中对个人信息处理的规则等进行了明确的规定,但目前该保护法尚在制定和完善中。在大数据时代,关于公民隐私权保障的问题,中国社会科学院学部委员孙宪忠认为当前一些管理部门过度收集信息现象较为普遍,如果管理不当将给不法分子可乘之机,今后立法要继续在信息收集环节下功夫,切实强化信息管理措施,针对公民反应强烈的问题和事故多发情况制定有针对性的措施。北京理工大学法学院民法典研究中心主任孟强认为每个公民个人信息的处理和应用涉及社会生活和工作的各个方面,按照传统职能部门划分进行整治,已经无法有效防止个人信息权被侵害。现阶段,保障公民的隐私是一项任重道远的工作。大数据时代,如果个人隐私安全无法得到保障,公民的安全感将会大幅度降低。

2 大数据环境下政府数据开放与隐私保护面临的问题

2.1 政府数据开放在隐私保护方面的立法滞后 大数据环境下,政府数据开放在隐私权的保护方面面临着一定程度的立法滞后问题。我国现行政府开放数据的指导性法律法规更多是为了助力经济转型,促进信息资源的整合,使社会经济水平得到更长远的发展。如《政府信息公开条例》是政府数据开放的指导依据,在颁布、实行和修订过程中虽然也多次强调了隐私权的保护,然而在具体细节方面仍存在很多不足,且在很多政府数据开放相关的法律法规中也同样存在着公民隐私权保护具体细节条款欠缺的问题。例如2015年颁发的《促进大数据发展行动纲要》以及2016年颁发的《国务院关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》等,均提及了隐私保护方面的问题,但仅限

于宏观方面的指导,具体细节的明文规定仍旧有所欠缺。在实际工作中,政府数据的开放在主体权利与义务、范围和内容等各方面都存在着一定程度的问题,与之密切相关的法律法规也都不同程度的滞后问题。而且在保障国家安全、个人隐私安全这些问题上,更多的只有一些指导性文件,并没有形成一套完善专门的法律体系。

2.2 相关主体间权利和义务不一致 政府数据开放为公民、法人、社会组织等相关主体提供了获取政务信息的有效途径,而掌握数据的政府机构作为信息的管理者是法律意义上的义务主体^[7]。通常情况下,政府机构会投入相当多的人力、物力、财力来搜集管理数据,这些数据极易被认为全部属于公共数据。但实际上,按照国际通行的有关规定,政府机构作为数据的义务主体,它只拥有数据的管理权,公民作为权利主体才是这些数据的所有者。当政府机构对公民数据进行管理披露时,不可避免地会涉及其中的隐私问题,进而就有可能迸发各主体间的矛盾和争议^[8]。那么如何处置此类涉及隐私的公民数据?作为义务主体的政府机构并没有确切的条款可以遵循,这意味着其义务范围是不明确的,同时也没有具体的法律法规对其责任予以指导和监管。如此,当义务主体的义务范围界定模糊时,就可能导致政府数据在开放共享的过程中对权利主体造成一定程度的侵害。

属于权利主体的公民除了拥有公民数据的所有权以外,还应该拥有对义务主体的监督权。当政府机构进行数据开放时,公民为了避免隐私权被侵害的风险,有权监督其开放信息的相关活动。如前文所述,我国现行法律法规中并没有针对政府数据开放涉及公民隐私权的行为做出具体的明文规定,这也会导致我国政府数据在开放过程中,公民作为权利主体的参与度受到某种程度的影响,很多时候公民无法正常履行其监督等权利。这就容易导致我国各地方搭建的政府数据开放平台在实际操作中,有可能出现隐私权被侵害的风险。

对政府数据权属进行深入分析,则势必要界定其内涵和法律属性。通常情况下,政府数据是一个包含了巨量公民相关信息的数据集,公民信息数据集中还会包含一些较为隐私的数据,如公民的家庭住址、收入情况、财务记录、犯罪记录等等。在这些数据信息的法律属性中,私权与公权于某些方面是有重叠的,而政府对此类信息的管理权还很粗放、不够细化,这就会导致政府数据开放的实际操作中,治理需求与公民隐私保障产生矛盾和冲突。

2.3 政府数据开放管理机制不健全 2014—2020年,我国已有50多个地市开放了政府数据平台,数据

量持续增长的同时也暴露了许多问题,如平台的建设和发展存在差异,这也导致了各地政府数据开放也存在着不同程度的差异。例如,广东省广州市和佛山市的政府数据开放平台就存在着上述差异,前者的平台数据集数量为1307条,政府数据的相关记录为一亿条以上;而后的平台数据集数量仅为25条,政府数据的相关记录也只有1071条。这些数据也直观地反映了各地区政府数据使用率和便捷程度受到平台建设水平的影响^[9]。除此以外,数据平台的整理、更新以及互动都关系着数据的价值和安全性。而当数据平台发展壮大以后,其对庞大复杂数据的审查和处理也离不开相关技术和机制的支持。对信息数据进行过滤和清洗十分有必要,如果未经处理就直接开放相关数据,势必带来各种各样的风险和隐患,如公民隐私和商业机密被泄露,甚至可能危及国家安全。

除了关键技术以外,针对数据开放平台的健全管理机制也是信息数据安全的重要保障之一。在现行的相关政策法规中,政府数据的管理部门没有明确的指导意见和规定。这就导致了各机构之间会出现职责和权利混乱不清的情况,相互之间的协调效率也随之低下^[10]。因此,公民隐私权的保护受到数据管理效率的影响。

3 大数据环境下政府数据开放对隐私保护的对策和建议

3.1 加速构建数据分类分级开放的法律体系 目前,我国政府数据开放的相关法律法规与其发展已经存在一定程度的滞后性,尤其是随着大数据技术的成熟和应用,这种滞后性进一步加剧。这也意味着需要制定专项且细化的法律法规来指导政府数据的开放。同时规范管理数据的政府工作人员的一系列信息处理行为,使得数据信息从获取到整理过滤再到开放的整个过程都能做到有法可依。欧美等国家历来重视公民隐私权的保护,其立法方面也处于世界领先地位。1974年,美国联邦政府颁布《隐私权法案》等一系列法案,严格约束了政府机构对公民信息数据的管理和使用权限,明确了各主体的权利和义务,同时也针对处理信息数据的行为提出了具体的规章制度^[11]。2014年,美国联邦政府发布了《大数据:抓住机遇、守护价值》,提出大数据技术的应用和隐私权保护同等重要。近年来,美国对政府机构管理公民数据的行为进行了更加严格的约束和限制,尤其是在隐私泄露风险防范方面。在开放数据的过程中要分级进行审查,严格分析数据,以确保数据与法律规定允许开放之情形相符。这些措施都能最大限度地降低公民隐私权因数据开放而被侵害的风险概率。

立法的滞后是社会快速发展带来的后遗症,可以尽量通过健全完善相关法律法规来解决这个问题,以法律明文确定公民信息数据的所有权归属。同时,对各类公民信息也不应一概而论地处理,应该分类分级开放。如此,可以将所有信息数据划分成三大类:第一,无条件开放。此类数据的获取和再利用不受限制。第二,有条件开放。此类数据的获取受到相关权利义务的约束。第三,不开放。此类数据基于法律原则可做出相应的解释说明。此外,还应制定一系列法规和细则对现有体系加以完善,进一步规范政府机构处理公民信息数据的行为,以确保公民隐私权不再受侵害。具体如图 1 所示。

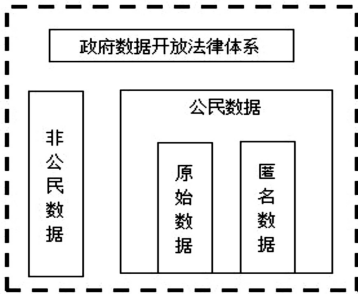


图 1 政府数据开放法律体系示意

3.2 促进各主体间权利和义务的平衡以及数据开放的形式 政府机构作为公民数据的管理者,进行数据的收集整理时投入了大量的人力物力财力,在一定程度上对数据有着较强的控制权,而作为数据所有者的公民与之相比则处于弱势地位。但是,在数据开放过程中,作为权利主体的公民,必须与作为义务主体的政府机构有着对等的地位。所以,公民信息数据的所有权归属有必要以法律明文进一步加以确定^[12]。也就是说,政府机构作为义务主体对公民数据仅拥有管理权,公民作为权利主体对公民数据则拥有所有权。之所以属于公民所有的数据由政府机构来收集整理,是因为政府机构的职能就是向公民提供公共服务和产品,这是它在依法履行自身的职能。政府机构不但要依法对公民数据进行管理,还要保障公民的合法权益,其中隐私权就是政府数据开放管理的重中之重。所以,只有明确了公民数据的权属,公民才能在处于弱势地位的情况下,享有“数据权”并对政府数据开放进行相应的监督。

政府管理的公民信息数据可以划分为三类典型的形式:第一类,限制获取人群的数据。获取该类数据是受到法律法规限制的,只有符合要求的人群才能获取该数据,这是基于隐私权保护而实施的严格管理办法。第二类,限制使用范围的数据。该类数据获取以后,会按照相关法律法规严格限制其用途,且严禁应用于使用范围之外。第三类,任意获取和使用的数据。该类

数据对获取的人群和应用范围没有任何限制。此外,针对数据的属性也应有各自相应的开放形式。以属性加以区别,数据又可以划分为两大类:第一类,非公民数据。由于此类数据并未涉及公民的隐私等相关信息,因此是能够完全无限制公开的。第二类,公民数据。显然,此类数据包括公民的个人隐私,获取手段和应用范围就需要有严格的限制。未经处理的公民数据可以称之为原始公民数据,对此类数据进行去隐私化处理以后,则可以按照规定限制其获取人群以及应用范围。且数据在获取和应用过程中,必须严格按照相关法律法规进行,而对违反规定的主体,也需要建立有效的惩罚机制。具体如图 2 所示。

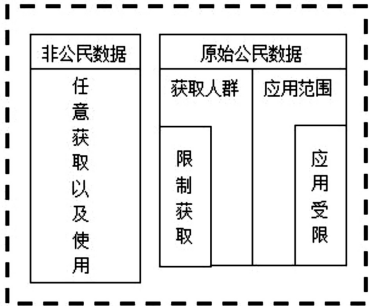


图 2 数据开放方式示意

只有进一步明确政府数据的权属才能在使用数据获得收益的同时更有力保障公民隐私权。政府作为公民数据的管理方,拥有释放数据的社会价值以及商业价值的义务,作为权利方的全部公民则会享有这些价值带来的收益。但是,由于政府作为数据的管理方,拥有绝对的优势,其相应的也必须有风险保障的义务,避免公民的隐私泄露风险便是其中之一。所以,政府对公民数据进行管理是建立在主体权利受到保护的基础之上的。且对于政府管理信息粗放的诸多不足和缺陷,界定其管理范围也是迫切需要解决的问题。其管理范围可以细化为对政府数据的收集和公开。政府在收集数据时,由于现有法律法规的限制较为抽象模糊,除了对个别特殊的数据主体有所限制外,理论上几乎所有的公民数据收集都是能够没有任何限制而实现的。在数据收集的具体过程中,形成一套行之有效的标准化原则就变得尤为重要。相应的标准化原则应进一步限制政府的收集范围以及明确相关义务,同时使公民在数据收集过程中的知情权得到保障。该原则应以确保公民的社会契约为基础,任何收集范围都不应打破该限制。政府在公开数据时,同样由于相关法律法规的模糊与抽象,具体的开放标准都是由相关的政府部门自行把握,这一点应借鉴欧美等西方国家的“负面清单管理模式”,用以弥合我国政府数据开放地区间的差异。同时,针对拥有高度隐私属性的数据在共享时应该建立相应的评估机制,对收益和风险进行

系统的评估,以确保数据的价值得到充分释放,使公民获得更多的收益。

3.3 大数据环境下强化政府数据开放的约束机制与建立统一性平台 大数据环境下对政府管理数据进行约束,对相关机制的强化和完善必不可少。具体而言,约束机制更多可由技术层面进行改进,如政府在管理数据时引入分级制度,量化相关数据信息可以带来的社会价值与经济价值以及所涉及到的公民隐私问题,并以此为依据进一步确定数据的管理流程。成熟的约束机制能够有效的提升政府管理数据的效率,并协调好公民隐私权和数据收益之间的矛盾。

随着大数据技术的成熟与应用,政府数据开放平台的发展程度就与政府数据开放的管控能力有着直接的关系。美国联邦政府相关机构在2009年推出了集获取数据和互动交流功能为一体的网络平台,该平台涉及的数据包括了上至联邦政府下到各州以及社会机构,包含各行各业共21万余类数据。作为世界第一个统一的全国性平台,它整合了碎片化分布的信息数据,很好地解决了各地数据开放平台发展存在差异等各种问题^[13]。该平台以良好的使用效率保障了数据价值的时效性,互动机制则为公民发现并解决隐私泄露问题提供了有效的解决通道。

欧美国家大力发展政府数据开放平台,我国各省市也紧随其后,先后建立了各自的政府数据开放平台,并在短短数年间掀起一股席卷全国的平台建设浪潮。然而,这些数据平台的建立除了存在发展差异的问题外还存在一个更为明显的缺陷,那就是缺乏一个统一的、能够协调管控全国各省市政府数据的全国性平台,进而使得政府数据的开放管理效率低下,同时也导致了公民数据隐私保护出现漏洞和不足。借鉴美国率先建立全国性数据开放平台带来的便利性和安全性,我国的全国性统一数据开放平台也有必要尽快建立。如此,就可以最大限度地提高数据利用率,杜绝因为地区发展差异而产生隐私权遭受侵害等问题。此外,还可以借鉴美国的模式设立专门机构对政府数据开放进行监管,并建立有效的沟通机制。具体如图3所示。

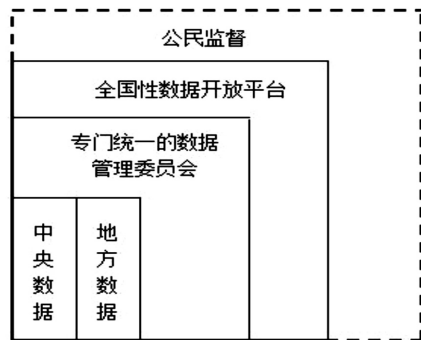


图3 全国性数据开放平台示意

4 结 语

随着大数据技术的成熟与应用,信息数据的统计和分析效率得到极大的提升,由此也为政府公共数据的管理奠定了相应的技术基础,为政府机构收集分析公民、组织等信息提供了便利条件。欧美发达国家率先以此类技术为基础建设了全国性的政府数据开放平台,我国各省市也紧随其后,建立了政府数据开放平台,但由于缺乏全国性的统一平台,公民数据的隐私保护存在一定程度的风险。究其具体原因,也就是存在法律体系滞后、主体权利与义务不明确、管理机制存在缺陷等问题。

本文针对政府数据开放所带来的隐私权遭受侵害风险,论述了导致该风险的原因,同时进一步提出了解决这些问题的对策和建议。随着政府数据开放的相关法律法规不断完善以及全国统一性数据开放平台的建立,我国公民数据的隐私权保护问题势必会进一步得以解决,而政府数据开放对我国社会经济的发展以及政府的治理能力也将会产生较为显著的促进作用。

参 考 文 献

- [1] 张 静. 大数据环境下公民隐私权保护研究——评《互联网时代的信息安全威胁:个人、组织与社会》[J]. 中国科技论文, 2019, 14(11): 1272.
- [2] 佟林杰, 刘 博. 信息生态视域下政府数据开放中的数据安全和隐私保护问题研究[J]. 图书馆理论与实践, 2020(5): 67-72.
- [3] 丁红发. 面向数据生命周期的政府数据开放的数据安全与隐私保护对策分析[J]. 情报杂志, 2019, 38(7): 151-159.
- [4] Liakhovitski D. McKinsey global institute report on big data has potential implications for R[M]. Hangzhou: Zhejiang People's Publishing House, 2013: 46.
- [5] 金元浦. 大数据时代个人隐私数据泄露的调研与分析报告[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2021, 36(1): 191-201, 206.
- [6] 胡小明. 人民日报新知新觉: 数据开放有利于打造阳光政府[N]. 人民日报, 2016-07-28(007).
- [7] 刘晓婷, 佟泽华, 师闻笛. 大数据时代科研人员数据共享演化博弈研究: 信任机制视角[J]. 情报理论与实践, 2019, 42(3): 92-100.
- [8] 陈 美. 澳大利亚政府开放数据中的个人隐私保护研究[J]. 图书馆, 2019(6): 28-35.
- [9] 杜荷花. 我国政府数据开放平台隐私保护评价体系构建研究[J]. 情报杂志, 2020, 39(3): 172-179.
- [10] 肖 敏, 郭秋萍, 莫祖英. 政府数据开放发展历程及平台建设的差异分析——基于四个国家的调查[J]. 图书馆理论与实践, 2019(3): 38-43.
- [11] 冉 连, 张 曦. 地方政府数据开放中的数据安全政策研究——基于全国33个地级市政策文本的内容分析[J]. 情报

(上接第 159 页)

杂志,2020,39(11):96-103.

[12] 范海潮. 作为“流动的隐私”:现代隐私观念的转变及理念审视——兼议“公私二元”隐私观念的内部矛盾[J]. 新闻界, 2019(8):59-69.

[13] 鲁冰婉. 大数据背景下域外信息隐私权的困境及应对——以个人信息控制为切入点[J]. 情报杂志,2020,39(12):88-95.

(责编/校对:王平军)

