

突发公共卫生事件中我国个人信息保护制度研究^{*}

王 茜 王 蕾 杨雨生 陈凌云 方 安

(中国医学科学院/北京协和医学院医学信息研究所 北京 100020)

〔摘要〕 以突发公共卫生事件防控中个人信息处理实践为研究切入点,对我国突发公共卫生事件防控相关个人信息保护制度现状和实践趋势进行分析。研究发现我国依托于现行法律法规、部委规章、标准指南形成了突发公共卫生事件下个人信息保护措施,但仍需从制度体系、规制内容、信息主体控制权等方面进行完善。

〔关键词〕 突发公共卫生事件; 个人信息保护; 数据安全; 制度体系

〔中图分类号〕 R-058 〔文献标识码〕 A 〔DOI〕 10.3969/j.issn.1673-6036.2021.06.002

Study on China's Personal Information Protection System in Public Health Emergencies WANG Qian, WANG Lei, YANG Yusheng, CHEN Lingyun, FANG An, Institute of Medical Information, Chinese Academy of Medical Sciences & Peking Union Medical College, Beijing 100020, China

〔Abstract〕 Based on the personal information processing practice of public health emergency epidemic prevention and control, the paper analyzes the current situation and practice trend of personal information protection system related to public health emergency prevention and control in China. The study finds that personal information protection measures under public health emergencies have been formed in China based on existing laws and regulations, ministerial regulations and standard guidelines. However, it still needs to be improved from the aspects of system, regulation content, control right of information subject, etc.

〔Keywords〕 public health emergency; personal information protection; data security; system

1 引言

在应对突发公共卫生事件中,大数据、人工智能、云计算等数字技术在传染病疫情分析、防控救治、资源调配等领域发挥了巨大作用,所采集和处

理的个人信息的规模和范围、广度和深度、参与主体、泄露途径等方面较之以前呈现出显著不同的特征。如何界定与规范突发公共卫生事件防控中个人信息权益范围、收集主体及其权力边界、处理规则等问题,成为大数据时代突发公共卫生事件防控背景下个人信息保护制度体系亟需解决的关键问题。

〔收稿日期〕 2021-03-02

〔作者简介〕 王茜,馆员,发表论文 20 余篇;通讯作者:方安,研究馆员。

〔基金项目〕 中国医学科学院医学与健康科技创新工程服务“一带一路”战略先导科研专项“卫生信息服务研究”(项目编号:2017-I2MB&R-10);中国医学科学院医学与健康科技创新工程协同创新团队项目“中文临床医学学术语系统构建研究”(项目编号:2017-I2M-3-014)。

基于此,本文以完善我国突发公共卫生事件中个人信息保护制度措施为目标,以个人信息处理实践为研究切入点,分析我国与之相关的个人信息保护制度现状,探讨大数据时代突发公共卫生事件防控中个人信息保护制度实践趋势,提出我国个人信息保护制度完善要点。

2 突发公共卫生事件中个人信息保护制度体系现状

2.1 体系概览

2.1.1 法律 我国现行的与突发公共卫生事件防控中个人信息保护相关法律制度分布于根本法、一般法和专门法之中,具体为:《中华人民共和国宪法》(2018年修正)第三十七条至第四十条、第五十一条^[1],《中华人民共和国民法典》第六章第一千零三十二条至第一千零三十九条^[2],《中华人民共和国刑法》(2020年修正)第四章第二百五十三条之一^[3],《中华人民共和国侵权责任法》第二条和第六十二条^[4],《中华人民共和国治安管理处罚法》(2012年修正)第四十二条第六款^[5],《中华人民共和国密码法》第三十二条^[6],《中华人民共和国网络安全法》第四章第三十七条、第四十至四十八条和第六十五条第五项^[7],《中华人民共和国数据安全法》(草案)第二十九条、第四十七条和第四十九条^[8],《中华人民共和国个人信息保护法》(草案)》(征求意见稿)^[9],《中华人民共和国传染病防治法》(2013年修正)第十二条、第六十八条和第六十九条^[10],《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》第九十二条、第一百零二条和第一百零五条^[11],《执业医师法》(2009年修正)第二十二条和第三十七条^[12]。

2.1.2 行政法规 我国现行的与突发公共卫生事件防控中个人信息保护相关行政法规主要分布于国务院及其相关部门颁布的行政规范和政策性文件之中,具体包括《政府信息公开条例》(2019年修订)^[13]《国务院关于在线政务服务的若干规定》^[14]《关于促进“互联网+医疗健康”发展的意见》^[15]《关于促进和规范健康医疗大数据应用发展

的指导意见》^[16]《关于做好个人信息保护利用大数据支撑联防联控工作的通知》^[17]等。

2.1.3 部门规章 我国现行的与突发公共卫生事件防控中个人信息保护相关规章制度主要分布于国务院下属相关部门及地方性政府部门发布的规章制度和地方性规章之中,具体包括《关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》^[18]《检察机关办理侵犯公民个人信息案件指引》^[19]《电信和互联网用户个人信息保护规定》^[20]《电话用户真实身份信息登记规定》^[21]《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》^[22]《移动互联网应用程序信息服务管理规定》^[23]等。

2.1.4 标准指南 我国目前发布的涉及突发公共卫生事件防控中个人信息保护标准指南包括《信息安全技术个人信息安全规范》^[24]《信息安全技术个人信息安全影响评估指南》^[25]《信息安全技术健康医疗信息安全指南(征求意见稿)》^[26]《信息安全技术个人信息去标识化指南》^[27]《健康信息学推动个人健康信息跨国流动的数据保护指南》《信息安全技术数据出境安全评估指南》^[28]等。

2.2 规制内容

2.2.1 明确突发公共卫生事件中个人信息利用规则 (1) 参与个人信息收集的主体。面向大数据、人工智能、云计算等数字技术驱动的防控方案在突发公共卫生事件防控实践中的应用需求,现行制度体系将参与个人信息收集的主体由原来的各级疾病预防控制机构、医疗机构和采供血机构及其执行职务的人员、各级卫生行政部门和各级人民政府、街道、乡镇一级居民委员会、村民委员会拓展到企事业单位以及由政府授权的其他组织,如新技术企业等。《传染病防治法》第七条、第三十条、第三十三条明确传染病防治中拥有收集个人信息权利的主体包括各级疾病预防控制机构、医疗机构和采供血机构及其执行职务的人员、各级卫生行政部门和各级人民政府。《突发事件应对法》第三十八条第一款规定县级以上人民政府及其有关部门具有通过多种途径收集突发事件信息权利。《突发公共卫生事件应急条例》第

四十条规定传染病暴发、流行时,街道、乡镇一级居民委员会、村民委员会应当协助卫生行政主管部门和其他部门做好信息收集和报告。(2)个人信息收集对象和范围。为指导各地疾控机构规范开展突发公共卫生事件流行病学调查工作,掌握传染病病例发病情况、暴露史、接触史等信息,分析传播特征和传播链,做好传染病患者、病源携带者、疑似病例的密切接触者追踪判定,防范传染病蔓延和传播,在国家卫生健康委办公厅、中国疾病预防控制中心印发的与突发公共卫生事件防控相关的流行病学调研指南、传染病密切接触者调查与管理指南中,明确疑似患者、传染病患者、病源携带者及密切接触者等健康状况监测内容,包括基本信息、发病与就诊、危险因素与暴露史、实验室检测情况等;对于进行医学观察的密切接触者需采集基本信息、接触及健康监测信息等内容。

2.2.2 明确突发公共卫生事件中个人信息权的限缩

(1) 限缩依据。我国现行制度体系中的《宪法》《传染病防治法》《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》对突发公共卫生事件防控中个人信息权限缩依据和前提进行了规范。具体包括:《宪法》第二条规定,人民依照法律规定通过各种途径和形式,管理国家事务,管理社会事务;第五十一条将国家、社会、集体利益和其他公民合法自由和权利列为我国公民行使自由和权利的前提,这意味着国家机关可以因保护上述4项利益需要而对公民基本权利行使进行限制,是在突发公共卫生事件中对行政机关收集和使用个人信息的最高法律层面上的规定^[29]。《中华人民共和国传染病防治法》第十二条规定在中华人民共和国领域内的一切单位和个人必须接受疾病预防控制机构、医疗机构关于传染病的调查、检验、采集样本、隔离治疗等预防、控制措施,如实提供有关情况。《突发公共卫生事件应急条例》第十九条至第二十五条规定为及时控制和消除突发公共卫生事件危害,保障公众身体健康与生命安全,维护社会秩序,突发事件监测机构、医疗卫生机构和有关单位、卫生行政主管部门、人民

政府等拥有进行突发公共卫生事件信息收集和发布权利^[30]。《政府信息公开条例》(2019年修订)第十五条规定行政机关认为不公开会对公共利益造成重大影响的、涉及个人隐私的政府信息予以公开。(2) 限缩边界。第一,传染病防治相关个人信息的如实上报。《传染病防治法》第十二条、《传染病防治法》(修订草案征求意见稿)第四十七条规定发生传染病疫情时,疾病预防控制机构和省级以上人民政府卫生健康主管部门指派的其他与传染病有关的专业技术机构可以进入传染病疫点、疫区进行调查、采集样本、技术分析和检验。被调查者应提供真实信息;任何单位和个人不得隐瞒信息、阻碍调查。第二,突发公共卫生事件相关个人信息收集的授权和例外。信息主体知情同意和授权是我国个人信息保护法律制度体系赋予个人信息主体的基本权利之一,如在我国颁布的《中华人民共和国民法典》第一千零三十五条第一项、《中华人民共和国网络安全法》第四章第四十一条、《中华人民共和国个人信息保护法(草案)》第二章第十三条至第十五条中均有相关规定。但同时我国现有的个人信息保护制度体系也明确了在公共安全、公共卫生、重大公共利益事件下进行个人信息收集知情同意的例外原则。例如国家标准 GB/T35273-2020《信息安全技术 个人信息安全规范》明确个人信息控制者收集、使用与公共安全、公共卫生、重大公共利益直接相关的个人信息时,不必征得个人信息主体授权同意。国家标准《信息安全技术 个人信息告知同意指南(征求意见稿)》规定在与公共安全、公共卫生、重大公共利益直接相关的情形中,对疑似患者采样进行病原体监测,详细登记个人信息、联系方式等,个人信息控制者收集、使用个人信息的需以适当方式告知个人信息主体目的,但无需征得个人信息主体明示同意。

2.2.3 明确突发公共卫生事件防控中个人信息权保护要求 《宪法》第三十八条和第四十条规定中华人民共和国公民人格尊严不受侵犯,通信自由和通信秘密受法律保护。《传染病防治法》第十二条规定疾病预防控制机构、医疗机构不得泄

露涉及个人隐私的有关信息、资料。《中华人民共和国民法典》第一千二百二十六条明确医疗机构及其医务人员侵犯个人信息的法律后果。《中华人民共和国治安管理处罚法》第四十二条、《中华人民共和国治安管理处罚法》（修订公开征求意见稿）第四十九条规定针对偷窥、偷拍、窃听、散布他人隐私行为的治安管理处罚条款，第五十七条规定非法获取、持有、使用、出售、提供、传播公民个人信息的治安管理处罚条款。《中华人民共和国刑法》第二百五十三条、最高人民法院、最高人民检察院发布的《关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》，明确侵犯公民个人信息罪的定罪量刑标准。《中华人民共和国传染病防治法》第六十八条第五项规定传染病防控中相关人员故意泄露传染病患者、病原携带者、疑似传染病患者、密切接触者的个人信息和资料行为的处分措施及刑事责任。《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》第九十二条、第一百零二条和第一百零五条规定非法收集、使用、加工、传输、买卖、提供或公开公民个人健康信息行为的行政处罚、治安管理处罚条款。中央网信办发布的《关于做好个人信息保护利用大数据支撑联防联控工作的通知》强调传染病防控中收集的个人信息专用要求、公开条件。

3 突发公共卫生事件中个人信息保护制度实践趋势

3.1 生命权和健康权至上

面对突发公共卫生事件，保障公众健康成为我国政策制定的优先项和关注重点。“人民至上、生命至上”是我国突发公共卫生事件防控实践所坚守的基本原则。具体表现为：一是高度重视生命权和健康权。出于突发公共卫生事件防控现实需求，公民生命权和健康权受到高度重视，当与隐私权、财产权产生冲突时，公民生命权和健康权位于第 1 位阶^[31]。二是社会公共利益高于个人利益。面对突发公共卫生事件，国家将社会公众利益放置在优先处理的地位，在此背景下个人信息利益相关者不再局

限于个人和信息处理者，而拓展到国家和社会公众范畴之中^[32]，个人信息公共利益价值成为首要考虑因素。

3.2 突发公共卫生事件相关个人信息共享与利用

及时共享与利用突发公共卫生事件相关个人信息是做好防控工作的重要前提。在数据驱动突发公共卫生事件防控背景下，我国现行防控制度对传染病疫情相关个人信息的共享利用做出相应规范，一方面在注重发挥好疾病预防控制信息系统传染病信息直报的同时，强化与工信、公安、交通运输等部门信息联动，形成公路、铁路、民航、通讯、医疗等多源数据监测、交换、汇聚、反馈机制，利用大数据技术对传染病发展进行实时跟踪、重点筛查、有效预测，为科学防治、精准施策提供数据支撑。另一方面，注重依托省统筹区域全民健康信息平台，做好突发公共卫生事件确诊和疑似患者汇聚、分析、应用工作，服务于传染病防控、临床救治和科研攻关。同时根据联防联控工作需要，要求社区通过对接相关政府部门传染病防控信息平台、政务信息平台，建立分层分级访客登记分析、任务分发、信息报送组织体系。同时支持社区居民自主填报、社区工作人员主动采集的信息自动汇总、推动社区防控、企业防控信息共享互认。

3.3 发挥个人信息保护法律制度规制作用

我国突发公共卫生事件防控相关法律制度在规定防控期间个人信息利用的“例外事项”的同时，也明确要求个人信息相关规制内容继续发挥作用。例如中央网络安全和信息化委员会办公室发布的《关于做好个人信息保护利用大数据支撑联防联控工作的通知》中，要求各地方、各部门高度重视个人信息保护工作，除国务院卫生健康部门依据《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》授权的机构外，其他任何单位和个人不得以疾病防治为由，未经被收集者同意收集使用个人信息；收集联防联控所必需的个人信息应参照国家标准《个人信息安全规范》，坚持最小范围原则，收集对象原则上限于传染

病患者、病源携带者、疑似患者等重点人群，一般不针对特定地区的所有人群，防止形成对特定地域人群的事实上歧视；除因联防联控工作需要、且经过脱敏处理的情况外，为疾病防治而收集的个人信息不得用于其他用途。任何单位和个人未经被收集者同意不得公开姓名、年龄、身份证号码、电话号码、家庭住址等个人信息；收集或掌握个人信息的机构要对个人信息安全保护负责，采取严格的管理和技术防护措施，防止被窃取、被泄露。

4 结语

综上分析可以看出我国已经建立了一套关于突发公共卫生事件下个人信息保护措施体系，对突发公共卫生事件防控中个人信息的利用、个人信息权的保护和限缩进行规制，重视公众生命权和健康权，强调个人信息的共享与利用。但面向大数据时代突发公共卫生事件防控需求，仍需要从制度体系、规制内容、信息主体控制权等方面进行完善。应当在现行法律框架下更新突发公共卫生事件防控中个人信息保护机制，明确个人信息性质、保护等级及相应应急处置方式^[33]，协调个人信息保护法律、法规、部委规章及标准指南之间的衔接。聚焦和规范数字化防控中个人信息保护的突出问题，如不同防控场景下个人信息采集范围和遵循原则、安全共享条件和方式、公开范围和限度、处理主体职责权限、退出机制、侵权救济等^[34]。在满足防控需求、保护公共利益的基础上，确保信息主体对个人信息收集和利用目的、方式、范围的知情权。

参考文献

- 1 共产党员网. 中华人民共和国宪法 (2018 年修订) [EB/OL]. [2020 - 12 - 15]. <http://news.12371.cn/2018/03/22/ARTI1521673331685307.shtml>.
- 2 全国人大网. 中华人民共和国民法典 [EB/OL]. [2020 - 12 - 15]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202006/75ba6483b8344591abd07917e1d25cc8.shtml>.
- 3 岳阳市人民政府. 中华人民共和国刑法 (2020 年修正) [EB/OL]. [2020 - 12 - 15]. http://www.yueyang.gov.cn/web/2570/2611/3940/content_1789434.html.

- 4 最高人民法院知识产权法庭. 中华人民共和国侵权责任法 [EB/OL]. [2020 - 12 - 15]. <http://ipc.court.gov.cn/zh-cn/news/view-386.html>.
- 5 中国人大网. 中华人民共和国治安管理处罚法 [EB/OL]. [2020 - 12 - 15]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2013-02/25/content_1790854.htm.
- 6 通榆县人民政府. 中华人民共和国密码法 [EB/OL]. [2020 - 12 - 15]. http://www.tongyu.gov.cn/ztzl/agqfdz_22578/202010/t20201027_874569.html.
- 7 中华人民共和国国家互联网信息办公室. 中华人民共和国网络安全法 [EB/OL]. [2020 - 12 - 15]. http://www.cac.gov.cn/2016-11/07/c_1119867116.htm.
- 8 合肥市人民政府. 中华人民共和国数据安全法 (草案) [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. <http://www.hefei.gov.cn/ssxw/ztzl/zt/sjzygzygflfgwjhb2020nb/sjgkxfl/105282211.html>.
- 9 中国人大网. 中华人民共和国个人信息保护法 (草案) [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. <http://fzfjy.cupl.edu.cn/info/1077/12335.htm>.
- 10 人民网. 中华人民共和国传染病防治法 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657056450235822254&wfr=spider&for=pc>.
- 11 全国人民代表大会. 中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201912/15b7b1cfda374666a2d4e43d1e15457c.shtml>.
- 12 人民网. 中华人民共和国执业医师法 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. <http://www.people.com.cn/zgrdxw/fagu-iku/yywsh/F47-1030.html>.
- 13 国务院. 中华人民共和国政府信息公开条例 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/15/content_5382991.htm?tdsourcetag=s_pcqq_aiomsg.
- 14 国务院. 国务院关于在线政务服务的若干规定 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/30/content_5387879.htm.
- 15 国务院办公厅. 国务院办公厅关于促进“互联网+医疗健康”发展的意见 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-04/28/content_5286645.htm.
- 16 国务院办公厅. 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 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/24/content_5085091.htm.

- 17 中央网信办. 关于做好个人信息保护利用大数据支撑联防联控工作的通知 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/10/content_5476711.htm.
- 18 人民法院报. 最高人民法院、最高人民检察院《关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》[EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. http://rmfyb.chinacourt.org/paper/images/2017-05/10/03/2017051003_.pdf.
- 19 搜狐网. 检察机关办理侵犯公民个人信息案件指引 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. https://www.sohu.com/a/279535770_653604.
- 20 中华人民共和国国家互联网信息办公室. 电信和互联网用户个人信息保护规定 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. http://www.cac.gov.cn/2012-07/29/c_133142088.htm.
- 21 中华人民共和国工业和信息化部. 电话用户真实身份信息登记规定 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. https://www.miit.gov.cn/jgsj/zfs/bmgz/art/2020/art_18ff84a67e074dc8950b4355635a72cb.html.
- 22 交通运输部. 网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/28/content_5095584.htm.
- 23 国家档案局. 移动互联网应用程序信息服务管理规定 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. <https://www.saac.gov.cn/daj/kjzcfg/201806/e9afc24a79b5453ab710eb9e6f1a66b4.shtml>.
- 24 国家市场监督管理总局, 国家标准化管理委员会. 信息安全技术 个人信息安全规范 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. <http://www.ahstu.edu.cn/wlzx/info/1011/1478.htm>.
- 25 国家市场监督管理总局, 国家标准化管理委员会. 个人信息安全影响评估指南 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. <https://www.secrss.com/articles/27363>.
- 26 全国信息安全标准化技术委员会. 信息安全技术 健康医疗信息安全指南 (征求意见稿) [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. https://www.tc260.org.cn/front/bzzqyjDetail.html?id=2018122714084535965&norm_id=20180929110009&recode_id=30639.
- 27 全国信息安全标准化技术委员会. 信息安全技术 个人信息去标识化指南 [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. <http://std.samr.gov.cn/gb/search/gbDetailed?id=62550C53E441BA34E05397BE0A0AAB2B>.
- 28 全国信息安全标准化技术委员会. 信息安全技术 数据出境安全评估指南 (征求意见稿) [EB/OL]. [2020 - 12 - 27]. <http://std.samr.gov.cn/gb/search/gbDetailed?id=625516672A96BD9BE05397BE0A0A265C>.
- 29 刘国. 个人信息保护的公法框架研究——以突发公共卫生事件为例 [J]. 甘肃社会科学, 2020 (4): 155 - 162.
- 30 葛鑫, 洪延青. 大数据支撑联防联控工作中个人信息保护问题分析 [J]. 中国信息安全, 2020 (2): 30 - 32.
- 31 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.
- 32 唐彬彬. 疫情防控中个人信息保护的边界——利益相关者理论的视角 [J]. 中国政法大学学报, 2020 (4): 195 - 205.
- 33 艾桥. 数字时代突发公共卫生事件中的个人信息保护 [J]. 山西省政法管理干部学院学报, 2020, 33 (3): 26 - 29.
- 34 连玉明. 突发公卫事件应急处置中的个人信息权保护 [J]. 北京观察, 2020 (6): 32.

《医学信息学杂志》版权声明

(1) 作者所投稿件无“抄袭”、“剽窃”、“一稿两投或多投”等学术不端行为, 对于署名无异议, 不涉及保密与知识产权的侵权等问题, 文责自负。对于因上述问题引起的一切法律纠纷, 完全由全体署名作者负责, 无需编辑部承担连带责任。(2) 来稿刊用后, 该稿包括印刷出版和电子出版在内的出版权、复制权、发行权、汇编权、翻译权及信息网络传播权已经转让给《医学信息学杂志》编辑部。除以纸载体形式出版外, 本刊有权以光盘、网络期刊等其他方式刊登文稿, 本刊已加入万方数据“数字化期刊群”、重庆维普“中文科技期刊数据库”、清华同方“中国期刊全文数据库”、中邮阅读网。(3) 作者著作权使用费与本刊稿酬一次性给付, 不再另行发放。作者如不同意文章入编, 投稿时敬请说明。

《医学信息学杂志》编辑部