

【信息管理】

# 政府信息公开中的个人隐私保护： 基于重大突发公共卫生事件情境的研究

王芳 郑雨欣 朱宏智

**【摘要】**在重大突发事件情境下政府信息公开和个人信息保护之间可能存在矛盾。针对这一问题,本研究基于“隐私的情境性完整”理论对新冠疫情期间我国45个地方政府公布的流调报告及与之相关的公众评论进行了内容分析。研究发现,个人信息的公共价值、个人敏感性及其与情境之间的相关性,是政府进行隐私情境性完整判断的核心;不同城市政府信息公开的详略程度存在明显差异,且随着疫情防控阶段的变化而变化;信息受众是政府信息公开情境的重要组成部分;受情境因素影响,信息主体对政府信息公开风险的感知和隐私保护意愿较弱。在此基础上,构建了政府信息公开的情境因素理论模型,进一步丰富了隐私的情境性完整理论;并提出了面向重大突发公共事件的政府信息公开分类框架,以为政府信息公开提供指导与借鉴。

**【关键词】**个人信息;政府信息公开;新冠疫情;隐私;情境;重大突发公共事件

**【作者简介】**王芳(通讯作者),教授,博士生导师,南开大学商学院信息资源管理系,研究方向为政府信息资源管理,知识发现,情感挖掘,情报学理论与方法,E-mail:wangfangnk@nankai.edu.cn(天津 300071);郑雨欣,硕士生,中国人民大学信息资源管理学院,研究方向为电子政务(北京 100872);朱宏智,博士生,南开大学商学院信息资源管理系,研究方向为情感挖掘,知识发现,电子政务(天津 300071)。

**【原文出处】**《信息资源管理学报》(武汉),2022.5.25~40

**【基金项目】**本文为国家社会科学基金重大项目“基于数据共享与知识复用的数字政府智能化治理研究”(20ZDA039)的阶段性研究成果。

## 1 引言

个人信息是指关于个体的任何可辨识的数据<sup>[1]</sup>。出于种种业务需要,政府部门、企业、媒体以及社会组织或多或少地收集并保存个人信息。不断积累的个人信息成为有价值的社会资源<sup>[2]</sup>,在精准服务、社会治理、应急响应等方面发挥着重要作用。同时,个人信息被泄露或不当使用也给信息主体的身心完整性带来损害,比如名誉受损、电话骚扰、网络欺诈、网络暴力、住宅侵犯、职场歧视、社交孤立、人身伤害等。为了保护公民的个人信息,近半个世纪以来,世界许多国家相继出台法律法规,对各类组织收集处理个人信息的活动予以规范。

国家行政机构在提供公共服务与实施社会治理的过程中,需要收集、处理和保存所有公民的个人信息。与此同时,为了保障公民的知情权和监督权,越来越多的国家立法要求政府信息公开<sup>[3]</sup>。在此背景下,作为政府信息重要组成部分的个人信息,面临着是否公开和如何公开的问题。一方面,政府有责任公开信息以保障公众的知情权,另一方面,政府也有责任保护公民的个人隐私。二者之间的关系如何平衡,成为社会公众、政府部门和学术界共同关心的问题。在2020-2021年新冠疫情防控期间,我国地方政府向社会公开了一系列确诊病例的流行病学调查信息(流调信息),为研究这一问题提供了现实场景。

虽然疫情传播速度快,防控难度大,但是我国政府反应迅速,组织得当,在疫情防控方面取得了举世瞩目的成就。其中,及时公布确诊患者的流调信息是取得防疫成效的重要举措,为提醒居民加强防护,制止谣言蔓延,实现精细化疫情防控发挥了重要作用。但是,在疫情后期,少数确诊患者由于个人信息被公开受到网络舆论的攻击。成都20岁确诊女孩的活动轨迹被公布后,引发网民的调侃和恶意攻击<sup>[4]</sup>;石家庄确诊患者周女士的流调信息被公布后,其真实姓名连同社交媒体账号被曝光在网络中,陷入舆论漩涡<sup>[5]</sup>。一边是涉及公共安全的防疫大局,一边是关系患者人身权益的个人信息保护,在应对重大突发公共事件的过程中,应如何把握个人信息公开的尺度?针对这一研究问题,本研究拟对2020-2021年疫情期间地方政府公布的流调报告及其公众评论进行内容分析,考察地方政府在信息公开和个人信息保护之间的策略选择差异,揭示政府机构公开个人信息的情境依赖特征和影响因素,并在此基础上构建针对新冠疫情防控的个人信息公开分级分类框架。

## 2 文献与政策回顾

### 2.1 政府信息公开

政府信息公开首先是一个有法律依据的制度,是依法保障公民的知情权、监督权及参与国家事务等权利的有效途径<sup>[6]</sup>。1689年,英国学者洛克在《政府论》一书中提出,“权力的实施必须通过公开透明的法律,才能保障统治者不肆意妄为”<sup>[7]</sup>。大量研究探讨了政府信息公开的种种益处,如有助于防止政府权力滥用,建设阳光法治政府,提升政府公信力<sup>[8]</sup>;实现政府问责制,让公民了解政府的财政决策<sup>[9]</sup>;促进行政机构工作质量的提高<sup>[10]</sup>;通过减少政策不确定性提高企业投资效率,改善营商环境<sup>[11]</sup>;促进政府信息资源的开发利用<sup>[3]</sup>等。与此同时,政府公开信息的方式、信息的质量和数量对于上述目标的实现具有重要影响。比如高质量政府信息可以帮助公民做好抗击新冠疫情的准备并降低他们的焦虑<sup>[12]</sup>;当政府公开财政信息时,社会参照点比历史参照点更加影响公民对政府财政压力水平的判断<sup>[9]</sup>;也有学者担心大量公开信息可能会让公民变得更加挑剔,从而削弱国家与社会之间的信任关系<sup>[13]</sup>。

### 2.2 个人信息与隐私保护

从法律视角来看,个人信息的核心要素是识别<sup>[14]</sup>,即通过信息可以辨识出特定个体,识别程度越高就越有可能实现对其定向的服务、控制、批评甚至伤害。欧盟出台的《通用数据保护条例》(GDPR)将种族或民族出身、政治观点、宗教/哲学信仰、工会成员身份、涉及健康、性生活或性取向的数据、基因数据、经处理可识别特定个人的生物数据等列为个人敏感数据<sup>[15]</sup>。我国《个人信息保护法》规定,处理个人信息应当具有明确、合理的目的,并应当与处理目的直接相关,采取对个人权益影响最小的方式。

与个人信息密切相关的另一个概念是隐私。1890年,美国学者Warren等<sup>[16]</sup>指出,“伴随着文明的进步,生活的强度和复杂性使人们不得不从世界中隐退,受文化影响,人类对公共性变得更加敏感,孤独和隐私对个人来说变得更加重要”。1948年,联合国《世界人权宣言》<sup>[17]</sup>把隐私权确立为公民的一项基本权利,将对个人隐私权利的尊重确立为一项指导组织与个人行为的基本原则。根据欧洲斯特拉斯堡法院的判例,隐私包括身体、道德与心理上的完整性,关乎个人的身心健康<sup>[18]</sup>。隐私信息是个人信息的组成部分<sup>[19]</sup>,指不愿他人知晓和干扰的私人生活和私人信息,强调信息的私密性与敏感性。2006年,欧洲委员会宣布将《数据保护公约》签署日1月28日定为每年的数据保护日,以提醒各类机构对个人数据和隐私进行保护<sup>[20]</sup>。

### 2.3 政府信息公开中的个人信息保护

公民个人信息是政府信息的重要组成部分。政府信息公开旨在维护公众即绝大多数人的知情权。而隐私权则强调个人权益,具有独占性<sup>[21]</sup>。1974年美国出台《隐私权法》,规定在公开政府信息的同时保护公民隐私<sup>[22]</sup>。政府信息公开与个人隐私保护之间的关系,其实质是公共利益与个人利益之间的平衡。比如,政府如何在侵犯公民隐私权的情况下运行国家数据库系统<sup>[23]</sup>。用户对电子政务中个人数据披露的风险感知受政府信任及对个人数据敏感性评估的影响<sup>[24]</sup>。

尽管隐私保护已成为一项基本共识,但在特定情境下,对于不公开可能对公共利益造成重大影响

的个人隐私应当予以公开<sup>[25]</sup>。隐私信息公开有助于缓解电子政务中的隐私疲劳<sup>[26]</sup>,在线隐私保护声明则可以提升公民对政府处理个人数据的信任<sup>[27]</sup>。同时,应遵循合法、正当、必要的原则,只处理满足个人信息主体授权同意的目的所需的最少个人信息类型和数量<sup>[28]</sup>。在紧急状态下,为保护自然人的生命健康和财产安全无法及时向个人告知的,应当在紧急情况消除后及时告知<sup>[29]</sup>。这些法律条款为疫情期间适当克减个人隐私权提供了依据。涉疫患者的个人信息具有私权与公权的复合属性<sup>[30]</sup>,对涉疫患者信息进行披露具有正当性<sup>[31]</sup>和法理依据<sup>[32]</sup>。同时,个人信息公开也应当判断公开的必要性和目的,并以最小损害的方式进行<sup>[33]</sup>,对个人信息权利的克减须保持在合理限度内<sup>[34]</sup>,可以引入比例原则予以检视<sup>[35]</sup>,且应当遵循社会及公共利益优先、人格尊严不受侵犯、利益衡量、正当程序等原则<sup>[36-38]</sup>。

上述研究多采用规范分析方法,少有基于真实情境的实证研究,因而未能对个人信息公开的情境因素进行细致的量化考察。为弥补这一不足,本研究拟基于疫情防控这一特殊情境,考察个人信息公开的情境因素,构建重大突发公共卫生事件情境下个人信息的分类框架,以期为相关的政府部门提供借鉴。

### 3 研究设计

#### 3.1 理论分析框架

隐私与个人的身心完整性有关。个人信息领域是人们可以自行决定如何与世界信息互动,以及其他人与自身信息互动的领域<sup>[18]</sup>。为探索隐私保护的合理范围,美国学者 Nissenbaum 提出了隐私的情境性完整(privacy as contextual integrity)理论,将情境性完整作为隐私的适当基准,将隐私的充分保护与特定情境中的规范联系起来。情境性完整的概念突破了传统的公共领域和私人领域二分法,认为几乎所有事情、事件和交易都是在特定的政治、习俗和文化预期的情境中发生的。情境部分地由规范构成,规范决定和管理着角色、期望、行为和限制。在大多数情境中存在着两类涉及人类信息的管理规范,即适当性规范和流动规范。适当性规范规定了在特定情境中,关于人的哪些信息是适当的;而流动规范则指信息的传播或流动是否遵守信息流的情境

性规范。当两种规范都得到维护时,情境性完整就得以维护,而当任何一种规范被违反时,情境性完整就被违反<sup>[39]</sup>。因此,情境性完整可以被理解为特定情境下信息传播的适当性,适当性判断即成为特定个人信息公开和传播的依据。情境性完整理论将个人信息的敏感度与具体使用情景紧密联系起来,强调个人信息的处理使用应衡量在具体情境中给用户带来的风险<sup>[40]</sup>。一项对澳大利亚和斯里兰卡居民的在线调查研究表明,文化情境因素、社会集体主义和权力距离显著影响人们针对政府监控采取隐私保护的意愿<sup>[41]</sup>。我国学者范为<sup>[42]</sup>、丁晓东<sup>[43]</sup>等也对该理论进行了介绍。周庆山等<sup>[44]</sup>基于此理论提出了政府信息公开中的个人信息分级分类体系。陈梦寻<sup>[45]</sup>认为,运用复合型个人信息对主体进行间接识别高度依赖于使用场景。

隐私的情境性完整理论可以为研究疫情期间个人信息公开提供分析框架。根据这一理论,判定某一行为是否违反情境性完整应考量的因素包括情境性质、与该情境相关的信息的性质、信息受众的角色及其与信息主体的关系、信息主体对共享和传播信息提出的条件<sup>[39]</sup>。在疫情等重大公共卫生事件中,情境既包括事件的危害程度与涉及范围,也包括基于时间、地域的政治、习俗与文化预期等规范因素;与情境相关的个人信息既具有个人的私密性和敏感性,同时又具有支持疫情防控的公共价值;作为信息受众的社会公众既是信息用户,也通过舆论对政府活动进行反馈和监督;而个人信息的主体则可以基于自身的动机和能力对个人信息的公开提出条件。据此,提出本文的理论分析框架,如图1所示。

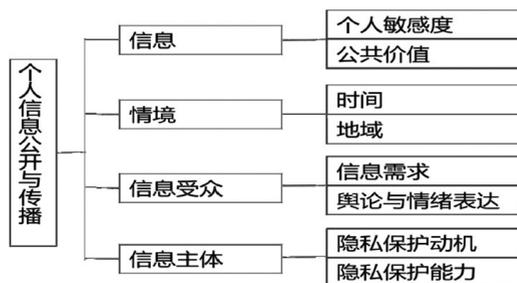


图1 理论分析框架

#### 3.2 数据来源

本研究的数据来源为疫情期间地方政府在其新

浪官方微博账号上发布的流调报告及其后的评论文本,辅之以少量的新闻报道。新浪微博因其信息发布及时、用户群体规模大、信息传播广泛和互动性强等特点,成为疫情期间政府部门和社会公众交流沟通的主要渠道。2020年1月末新冠疫情暴发后,政务微博成为政府公开疫情动态信息的主要渠道之一。各地政府通过官方微博公布了大量的患者流调报告,引发网友的大量转发,为疫情期间各项防控措施的顺利实施提供了有力支持。与此同时,网民通过互动评论对流调报告的内容进行评价反馈,表达其意见、情绪态度和 Information 需求。因此,首先运用爬虫程序在新浪微博和腾讯微信公众号上收集各城市政府官微发布的流调报告及其后的公众评论;然后,通过百度搜索新冠患者与信息公开相关的言论。

### 3.3 研究的技术路线

根据理论分析框架,采用内容分析法对疫情期间地方政府所公布的流调报告中信息公开的情况,以及与之相关联的公众评论进行编码分析。研究的技术路线如图2所示,包括:①个人信息分析,对流调报告中公开的确诊病例的个人信息点进行识别和统计分析,以考察信息的情境适当性。②情境分析,给定新冠疫情具有严重和广泛的危害这一基本情境,主要考察情境中所包含的规范因素和时间因素。其中,规范与文化预期主要体现为地区差距,主要分析比较不同城市流调报告中所公开的个人信息点差异;时间因素则主要体现为疫情发展的不同阶

段,主要分析流调报告中个人信息曝光度随时间变化情况。③信息受众分析,主要对评论文本进行主题分析,考察社会公众的信息关注焦点,揭示公众的信息需求,并分析典型城市公众情感态度随时间变化情况,揭示公众对政府信息公开的舆论压力。④个人信息主体分析,收集新闻报道中新冠患者就信息公开所发表的言论,分析信息主体对信息公开的感受、观点与行动。⑤理论发展,构建重大突发事件中政府信息公开的情境因素理论模型。⑥应用方案,构建疫情防控中政府信息公开分级分类框架。

### 3.4 数据采集

采集2020年1月20日至2021年2月14日新浪微博上公布的政府流调报告及其评论数据,涵盖了从疫情出现、暴发到2021年春节后本土病例基本消失的全过程。具体地,首先用新浪微博的高级搜索功能,以“流调”“病例信息”“病例情况”“活动轨迹”等作为关键词,采集全国45个城市的政府新闻办公室或卫健委官微账号发布的流调报告共计446份,并运用爬虫程序爬取这些流调报告后的评论文本约2000条。然后,在腾讯微信政务公众号中搜索上述446份流调报告,收集其后的评论331条。由于微信有评论精选功能,收集到的评论数据较少,而且大多态度较为积极,比如“XX加油!”“大家出门千万戴好口罩”“注意防护”等,因此只用于评论主题分析,不作为情感分析依据。所收集的数据集字段包括城市名、发布时间、流调原文、评论数以及评论内容。各

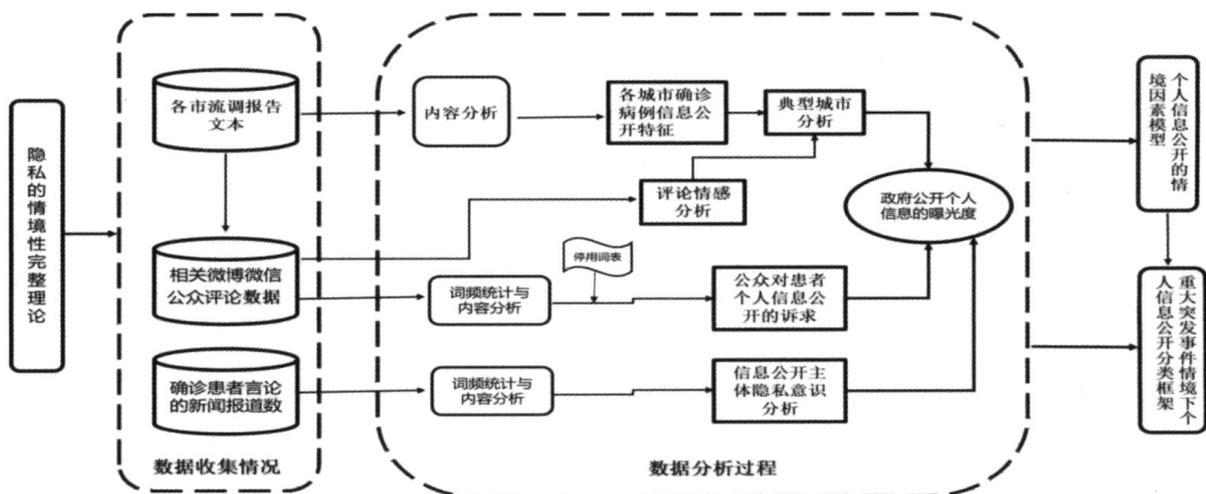


图2 研究的技术路线

城市流调报告收集情况如表1所示。

#### 4 数据分析

依据图1所示的理论分析框架,依次从信息、情境、受众和主体四个维度进行数据分析。

##### 4.1 流调报告中公开的个人信息的

个人信息的敏感性主要表现为信息对主体的识别、定位、联系、接触能力。基于可识别性,个人信息可分为单一型和复合型两种类型<sup>[46]</sup>。不同类别的个人信息在感知隐私关注和披露意图方面存在显著差异<sup>[47]</sup>。单一型个人信息指依靠单独的信息元素就可以直接识别出信息主体,具有极强的个人敏感性,如肖像、人脸影像、指纹、眼睛虹膜、身份证号、社保账号等。复合型个人信息则需要多个信息元素相结合

才可识别出信息主体,例如,性别、年龄、籍贯等个人基本信息并不能直接关联到信息主体,但如果与职业、详细家庭住址、社会关系、活动轨迹等相结合,即可定位到具体的个人。个人信息元素曝光得越多,对信息主体的识别性越强,隐私敏感度也越高。

个人信息的公共价值主要是对信息受众也即社会公众进行告知、预警、示范、参照、要求的价值。在疫情防控情境下,决定一项信息公开与否需要比较和权衡信息的个人敏感性和公共价值。根据我国《个人信息安全规范》对个人信息的列举以及国家卫健委对流行病学调查的规定,对流调报告文本进行内容分析,识别出公开的个人信息的点并进行归类和频次统计,结果如表2。用涉及某一信息点的流调报

表1 各城市流调报告收集情况(2020年1月20日—2021年2月14日)

序号	城市	流调报告份数	序号	城市	流调报告份数	序号	城市	流调报告份数
1	北京市	40	16	南昌市	13	31	平凉市	2
2	天津市	33	17	杭州市	13	32	定西市	2
3	成都市	25	18	郑州市	11	33	张掖市	2
4	青岛市	24	19	兰州市	10	34	贵阳市	2
5	哈尔滨市	22	20	银川市	9	35	昆明市	2
6	大连市	20	21	合肥市	7	36	喀什市	1
7	石家庄市	20	22	太原市	7	37	包头市	1
8	西安市	19	23	西宁市	6	38	江门市	1
9	深圳市	18	24	福州市	6	39	重庆市	1
10	南宁市	18	25	广州市	6	40	金昌市	1
11	上海市	17	26	乌鲁木齐市	6	41	绥芬河市	1
12	沈阳市	16	27	天水市	5	42	黑河市	1
13	长沙市	15	28	呼和浩特市	4	43	珠海市	1
14	济南市	15	29	甘南州合作市	3	44	华亭市	1
15	南京市	15	30	满洲里市	3	45	牡丹江市	1

表2 流调报告中个人信息点分析结果

个人信息一级类目	二级类目	具体信息点	指标说明	举例	出现频数	百分比
1. 基本信息	1.1 姓名	1.1.1 姓	确诊病例姓氏	“李某某”	189	42.38%
		1.1.2 姓名	确诊病例姓名	“李某国”	3	0.67%
	1.2 年龄		确诊病例年龄	“20岁”	360	80.72%
	1.3 性别		确诊病例性别	“男”或“女”	374	83.86%
	1.4 籍贯		确诊病例籍贯	“河北人”	52	11.66%
	1.5 住址	1.5.1 所住区域	确诊病例所居住的区域	“天津市南开区”	129	28.92%
		1.5.2 所住街道	确诊病例所居住的街道	“天津市南开区某某街道”	18	4.04%
		1.5.3 所住小区或村	确诊病例居住的小区名或村庄名	“天津市南开区某小区”	135	30.27%
		1.5.4 详细家庭住址	确诊病例详细的家庭住址	“天津市南开区某小区某单元”	29	6.50%
	1.6 职业	1.6.1 与感染来源相关的职业	确诊病例与感染来源、途径相关的职业	“某冷链运输人员”	14	3.14%
		1.6.2 与感染来源无关的职业	确诊病例与感染来源、途径无关的职业	“退休人员”	75	16.82%
	1.7 单位	1.7.1 单位地址	确诊病例单位所在地	“XX市XX工业园”	28	6.82%
		1.7.2 单位名称	确诊病例单位名称	“某市某区水贝盒马鲜生超市”	8	1.79%

续表 2

个人信息一级类目	二级类目	具体信息点	指标说明	举例	出现频数	百分比
2. 发病与诊疗情况	2.1 发病就诊经过		包括病例确诊时间、发现途径、发病日期、核酸检测日期、检测结果、诊断类型、隔离情况等	“该患者某日出现乏力,某日核酸检测阳性。经市专家组确诊为我市第x例病例”	364	81.61%
	2.2 临床表现		确诊病例症状和体征、临床严重程度等	“普通型,生命体征平稳”	206	46.19%
3. 感染来源调查	3.1 感染来源调查		确诊病例的流行病学史、关联病例、接触史等	为XX病例的家属	283	63.45%
4. 密切接触者排查与消毒情况	4.1 密切接触者排查与消毒情况		确诊病例密切接触者的排查隔离情况与相关涉疫场所消毒情况	共排查密接X人,已对活动场所进行终末消毒	142	31.84%
5. 行程轨迹	5.1 详细行程轨迹		确诊病例详细的活动轨迹,涉及具体地点、行程时间、交通工具等	X时乘某某路公交车至某某公园,后乘出租车到XX超市	127	28.48%
	5.2 简略行程轨迹		确诊病例简单的活动轨迹,不涉及具体地点	于某日赴武汉出差,某日返回北京	121	27.13%
	5.3 涉疫区域或场所		只公布确诊病例活动过的场所	确诊病例涉及区域和场所如下	31	6.95%
6. 活动	6.1 活动内容		确诊病例所做的事情	与同事等人在XX小区外露天篮球场打篮球	126	28.25%
	6.2 活动目的		确诊病例活动的目的	因孩子患某某疾病,一家三人到我市就诊	20	4.48%

告数除以45个城市的流调报告总数(446),得到流调报告中个人信息点所占的比例,如图3所示。

对流调报告中公开的个人信息属性进行分析,大致可以将公开信息划分为以下四类:

第一类为高公共价值和低个人敏感性信息。如感染来源(63.45%)、发病与就诊经过(81.61%)、患者临床表现(46.19%)、密切接触者排查及消毒情况(31.84%)、简略行程轨迹(27.13%)、居住区域(28.92%)、居住街道(4.04%)、居住小区或村(30.27%)、涉疫区域和场所(6.95%)。

第二类为高公共价值和高个人敏感性,主要是确诊病例的住址与行动轨迹等地点信息。这类信息

的个人识别度高,但公开此类信息可以提醒公众自查和防护,如患者年龄(80.72%)、详细家庭住址(6.50%)、单位名称(1.79%)、单位地址(6.28%)、详细行程轨迹(28.48%)、与感染来源相关的职业(3.14%)。

第三类为低公共价值和高敏感性,如患者姓名(0.67%)、姓氏(42.38%)、性别(83.86%)、与感染来源无关的职业(16.82%)、活动内容(28.25%)、活动目的(4.48%)。在流调报告中没有发现高度敏感的唯一型个人信息,如肖像、身份证号、车牌号、电话号码等,说明地方政府对身份识别性强且与疫情防控无关的唯一型个人信息已经进行了一定的保护。

第四类为低公共价值和低个人敏感性信息,如

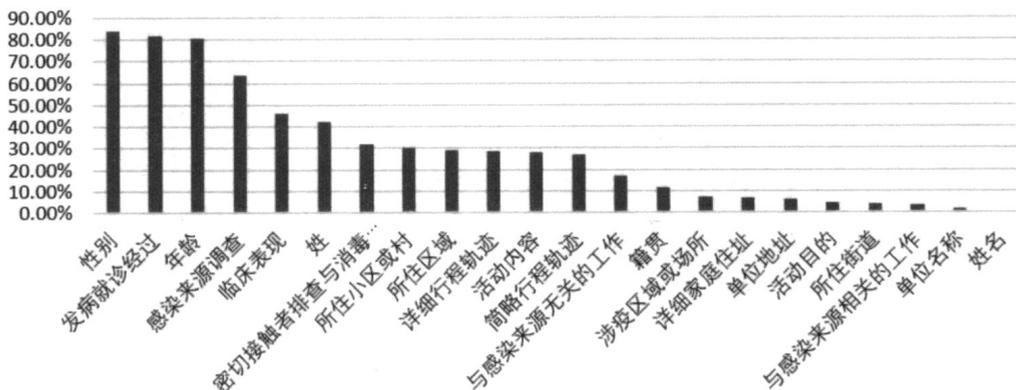


图3 流调报告个人信息点出现频次

籍贯(11.66%)等。

#### 4.2 个人信息公开情境分析

在新冠疫情防控的大背景下,新冠肺炎的传染性和危害性以及国家对个人信息保护的法律法规构成了相对明确的隐私情境。但是,根据情境性完整理论,个人信息公开受到文化习俗和公众心理预期等规范因素的影响,而这与疫情的发展阶段和爆发城市密切相关。也就是说,具体到不同城市和不同的疫情发展阶段,隐私情境并不完全相同。因此,将从时间变化和区域比较两个维度对情境因素展开分析。

##### 4.2.1 个人信息曝光度随时间变化情况

如表2所示,流调报告中公开的个人信息属于复合型个人信息,公布的信息点越多,越容易识别出患者个人。为此,提出个人信息曝光度概念,将个人信息曝光度定义为一个城市流调报告中暴光的个人信息点总数除以表2所列的全部信息点数量。为分析疫情发展不同时期个人信息曝光度的总体变化情况,借鉴文献[48-49],将新冠疫情防控时期划分为暴发期(2020年1月20日—2020年1月23日),波动期(2020年1月24日—2020年2月29日),局部发生期(2020年3月1日—2021年1月22日)和消散期(2021年1月23日以后)。45个城市个人信息曝光度的平均值随时间变化情况如图4所示。

如图4所示,疫情期间地方政府对个人信息的披露经历了由简单变详细,再由详细变简略的过程。在疫情暴发初期,病毒传播速度快,易感人群特征尚不明晰,所以公布的个人信息相对简单,主要涉及性

别、年龄等特征。在疫情波动期和局部发生期,对患者个人信息权利的克减较大,个人信息曝光度最高,于2020年9月达到顶点,之后开始下降。在这一阶段,为了让更多人严格遵守防疫要求,流调报告较为详尽地曝光了一些患者的个人信息,如成都女孩、沈阳大妈<sup>[50]</sup>等,涉及活动内容、活动目的等与疫情关系不大的信息,较强的情节性和场景性引起了众多网民的关注,同时也引起了网络舆论对信息主体的谴责,甚至引发网络暴力。

2020年12月8日,网络上开始出现关注确诊患者隐私保护的声音<sup>[51]</sup>。网络舆论对政府产生了影响。2021年1月22日,上海官方宣布个人流调报告“只提轨迹不提人”,将患者性别、年龄、籍贯等认定为非必要信息,不再予以公布,以避免“信息溢出效应”可能招致的网络暴力与人身攻击<sup>[52]</sup>。随后各地政府纷纷效仿,在流调报告中降低个人信息的曝光度。上海的做法表明政府开始意识到个人信息保护的重要性。自此,隐私保护正式进入政府信息公开的考量之中。

上述分析表明了疫情发展不同时期隐私信息公开情境的变化。与时间相关的隐私情境因素包括政府和公众对事件的认知变化、应急管理信息需求的变化、公众隐私意识的觉醒、公共舆论对政府的影响以及政府对个人信息保护的认知变化。

##### 4.2.2 不同城市个人信息公开情况比较

对45个城市流调报告公开的个人信息点分别进行统计,结果如附录1所示。从中可以看到,一些城市公布了患者的姓名、籍贯、详细家庭住址、单位名

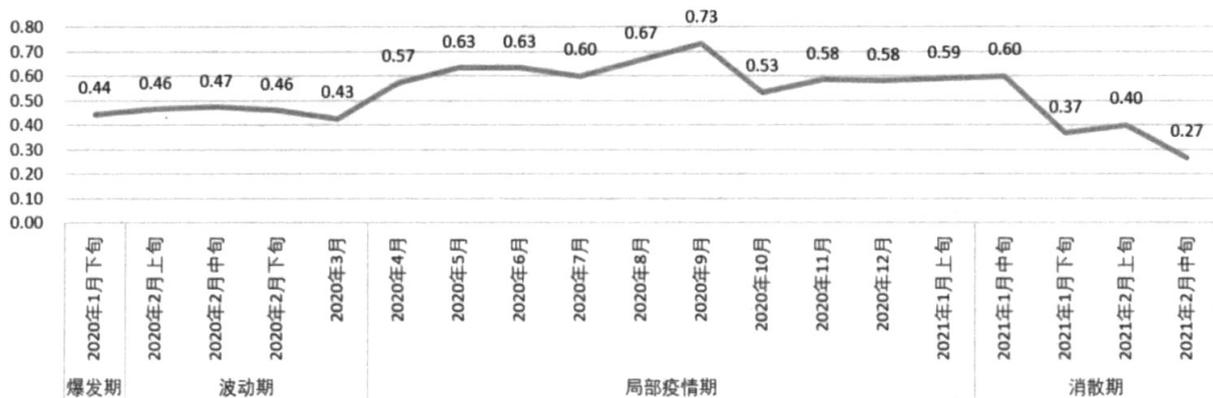


图4 45个城市个人信息曝光度平均值随时间变化情况

称、活动目的等,而另一些城市则没有公布。对各城市个人信息曝光度随时间变化的情况分别进行分析发现,各城市流调报告的个人信息曝光度存在明显差异,结果如附录2所示。据此将45个城市划分为以下三种类型:

第一种是详细公开型(占46.67%),以哈尔滨、沈阳、大连、呼和浩特等东北、西北城市为代表。这些城市在疫情各个阶段都公布了确诊病例详细的行程轨迹,其中包含大量患者的活动信息,兼有患者所居住的小区名称或详细的家庭住址,对患者的识别性最强,而对感染来源、临床表现、密切接触者排查情况的公布却较为简略。第二种是含蓄公开型(约占37.78%),以上海、北京、深圳等经济发达城市为代表。这类城市总体上对患者个人信息保护意识较强,在信息公开时尽量减少对患者隐私的曝光,但是随着疫情的波动变化,有时又会对个别患者的详细家庭住址、详细行程轨迹、活动内容等进行高度曝光。第三种是简单公开型(约占15.55%),以杭州、合肥、长沙、南昌等南方城市为代表。这类城市在疫情中后期基本没有出现确诊病例,前期的流调报告仅公布了发病与就诊经过、临床表现、感染来源调查情况和简单的行动轨迹等信息。

上述分析表明,不同城市的隐私保护规范和习俗等情境性因素有较大差别。在国家疫情防控政策统一发布的前提下,地方法规的完善程度、地方政府对隐私保护的认知水平、地方政府对个人信息保护法规的执行能力、地方政府对先进城市的学习能力<sup>[53]</sup>和政策调整能力、本地公众的隐私意识、本地公众对政府的信任和服从水平,以及本地公众参与公共事务的习惯与传统等多种情境因素相互作用,对地方政府公开个人信息的决策产生影响,使得不同城市流调报告中个人信息的曝光度各不相同。

对时间与地域两大情境因素的分析表明,判断

一项个人信息是否应该公开的关键在于情境的适当性。其核心在于对个人信息的敏感性与特定情境下个人信息的公共价值之间进行权衡和选择。同时,个人信息一旦公开,还可能传播至特定情境或特定受众并产生意想不到的后果,比如公开确诊患者的私人生活信息可能会给确诊患者的家庭稳定带来负面影响,因此还需判断信息流的适当性,也即是否符合信息的流动性规范。

### 4.3 信息受众分析

#### 4.3.1 公众信息需求

根据隐私的情境性完整理论,信息受众影响着信息流的情境适当性。在疫情防控情境下,确诊患者个人信息的受众是社会公众。对流调报告下的公众评论进行编码分析,可以探测社会公众对个人信息公开的需求。首先,去除无关的评论条目后对相关评论进行词频统计,得到评论文本的词云图,如图5所示。其中,“详细”“具体”“透明”等对政府流调信息公开的要求类词语出现频次较高。采用Nvivo12plus软件对评论文本内容进一步编码,示例过程如表3所示。结果表明,公众关注确诊病例的个人信息主要包括:①感染来源和传染范围信息,尤其是患者活动



图5 公众评论词云图

表3 公众评论内容编码示例

范畴	开放编码	原文样例
公开信息的详细性	详细	既然是情况通报,为什么不提供详细的信息?
公开信息的具体性	具体的区	信息可以具体到哪个区吗?
	具体小区	可以信息公开透明具体到哪个小区吗?
隐私信息保护	隐去姓名、性别等信息	可以隐去姓名、性别,保护隐私的同时,也能够保障其他市民的生命安全

轨迹、乘坐交通工具和活动时间,如行程、地铁、交通、输入、上班、聚餐、单位、超市等与场所和活动相关的词频较高;②密切接触者排查与消毒状况,如接触、孩子、社区等;③患者发病与诊疗经过,如感染、发热、核酸、居家、发病等。这表明公众对与自身安全相关度高的疫情传播信息较为关心,这也是个人信息的公共价值所在。评论中很少提及隐私问题,表明在疫情期间公众更多关注自身安全,保护患者隐私的意识较弱。

疫情的不同阶段代表了不同的隐私情境,伴随疫情防控态势的变化,社会公众对信息公开的需求也在不断变化。选取疫情不同阶段评论文本中出现频率最高的10个词语,分析疫情各阶段公众诉求的变化,结果如表4所示。

在疫情不同阶段,公众对确诊病例个人信息的需求变化可以用马斯洛的需求层次理论加以解释。在疫情暴发期,病毒扩散使生命安全受到极大威胁,但是人们对疫情信息的了解却极其有限。在强烈的信息需求下,有关患者的任何信息都成为关注的焦点。公开的患者信息越多越及时,公众对于自身面临的安全风险判断就越准确,也越能够缓解信息焦虑。在这一情境下,公众强烈要求公开患者的详细信息,包括患者的年龄、性别、感染来源、就诊医院、密切接触者情况等。由于患者个人信息的公共价值极高,致使人们忽略了公开可能给患者带来的个人风险。

在疫情波动期,公众基本了解了疫情的传染规律,关注点转移到患者活动轨迹和隔离措施上,以便确认自身所在区域的安全性,因此要求对这类信息尽可能详细公开,如患者住址具体到小区一级。应公众要求,这一阶段的流调报告公布了详细的患者

个人信息。

在局部发生期,武汉不再出现在高频词列表中,公众关注的信息点除了隔离和轨迹外,增加了检测、症状和传染范围。表明在这一阶段公众对疫情扩散的总体情况和防控措施等知识的需求有所增加。

在疫情消散期,当全国疫情得到控制,个人安全得到保障,公众需求逐渐转向更高层次,开始关注患者的隐私保护问题。2020年12月14日,知乎有文章提道:“包容病人、尊重病人隐私,不仅是战胜病毒的一个重要途径,也是我们保护自己最好的方式。”<sup>[54]</sup>2021年1月22日上海在官方微博中正式提出“只提地点不提人”的流调模式,微博评论中“隐私”一词的出现频率逐渐增加,表明政府在推动公众的隐私认知方面发挥了积极作用。

上述分析结果表明,信息受众对患者敏感信息的需求具有显著的情境依赖性,其强烈程度取决于在此情境下信息公开为自身带来的收益,也即信息的公共价值。社会公众对患者个人信息的需求可以分为情境相关和情境无关两种类型。与情境有关的信息需求有助于社会公众了解疫情传播态势,对照患者状态做好自身防护并配合政府防控措施,因此,通过信息公开满足这类需求具有情境适当性。需要注意的是,评论分析结果表明,公众对确诊病例的住址信息一般要求公布到区县或具体小区,但是并没有要求公布详细的家庭住址;对患者姓氏、年龄、性别、籍贯、单位名称等信息关注度较低。这与一些流调报告有一定差异,表明一些政府信息公开部门对公众的信息需求把握不够准确。对与情境无关个人信息的需求则可能涉及社会公众对患者私生活的好奇,比如对成都女孩的工作性质产生强烈兴趣,一些自媒体甚至用作吸引流量的谈资。对这类并不具有

表4 公众各阶段关注点分析

暴发期		波动期		局部发生期		消散期 (2021年1月22日以后)	
公布 详细 武汉 具体 接触	透明 患者 小区 活动 隔离	公布 轨迹 隔离 接触 小区	活动 详细 感染 武汉 疫情	隔离 检测 轨迹 感染 医院	接触 公布 症状 传染 范围	轨迹 隔离 公布 隐私 证明	地点 社区 传染 检测 小区

情境适当性的信息的需求是潜在的,一旦被激发,则可能产生进一步的不适当需求,甚至引发人肉搜索等非法行为。在疫情防控过程中,后一类信息的传播违背了隐私的情境适当性规范和流动规范。

#### 4.3.2 公众情绪表达

公众通过微博评论向政府表达意愿、诉求或不满,为政府决策提供了依据。在疫情防控期间,上海市政府最先在流调报告中关注患者隐私保护问题。为此,选择上海市作为典型案例,分析公众对上海市流调报告中个人信息公开的情感态度。由于微信有评论精选功能,为了保证情感分析的客观性,情感分析只采用微博评论数据。采用百度 Senta 情感分析模型,对公众评论中针对政府、患者和个人信息曝光度三类对象的情绪值进行评分。分数区间为 0~1, 0.5 为情感中性,越接近 0 说明情感越消极负面,越接近 1 说明情感越积极正面。分析过程示例见表 5。

情感分析结果如图 6 所示。可以看到,在疫情暴发期和波动期,政府公开的个人信息较为简单,网民不断要求公布患者的详尽信息,对政府态度暴躁。之后公众对政府的情感值有一个明显下降的阶段。在局部发生期的后期,政府详尽公开患者的个人信息,加之疫情防控取得显著成效,公众对政府的积极

情感持续快速增强,直到疫情消散期虽略有下降,但一直保持较高水平的正面情感。公众对个人信息曝光度的情感变化在波动中上升,和对政府的情感变化大致同步。在局部疫情阶段,网民还表达了对患者的情绪。这三种情绪的变化是公众与政府就信息公开进行交互的结果,影响了政府信息公开方案的制定。

情绪分析结果表明,信息受众通过情绪表达影响政府公开个人信息的决策。公众在信息需求得不到满足时,会产生焦虑、愤怒等负面情绪。如果公众负面情绪持续增强,政府可能会增加个人信息的曝光度,而过高的个人信息曝光度又可能导致公众的负面情绪更加明确地指向患者,从而使个人信息权益面临较大的风险。这表明,信息受众通过情绪表达成为政府信息公开情境的重要组成部分。

#### 4.4 个人信息主体分析

由于在数据采集期间《个人信息保护法》尚未颁布,本研究没有收集到政府在进行信息公开时是否征求信息主体同意的数据。为揭示个人信息主体的隐私保护意识和行为,收集新冠患者发声的新闻报道。这类新闻报道数量很少,主要有哈尔滨境外回国确诊患者发声称被网暴<sup>[51]</sup>,金华永康确诊男

表 5 公众评论情感对象分析示例

评论内容	分类结果
能不能公布具体的活动路径?信息太不透明了	对信息曝光度的情感态度
有什么好隐瞒的呢?	对政府的情感态度
能不能不要从外面把病毒带进来,真的太烦了	对确诊患者的情感态度

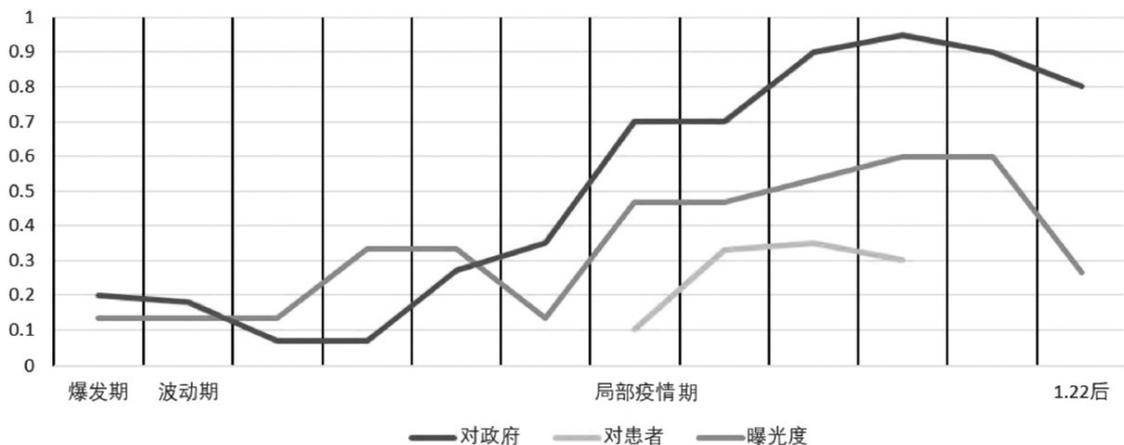


图 6 典型城市曝光度与公民情感分析

司机自责致歉<sup>[56]</sup>,成都确诊新冠女孩首度公开视频<sup>[57]</sup>等。内容分析结果表明,在《个人信息保护法》尚未颁布时,个人信息主体风险感知和隐私保护的意愿与能力都较弱。具体体现为:①在出现网络暴力事件之前,信息主体对个人信息公开风险的感知是微弱的,少有事先对信息公开提出条件要求;②在遭受网络暴力后有个别患者发声,但也多为自我辩解、自责道歉或感谢,少有对个人信息公开的适当性提出质疑,表明个人信息主体隐私保护意识较为淡薄。

上述分析表明,个人信息主体的隐私保护意识和能力、风险感知程度以及对个人信息公开结果的影响较弱。可能的原因有:①由于疫情危害严重,患者选择配合政府信息公开,并因自责和歉意忍耐因个人信息过度公开所遭受的权益损失;②个人信息保护法律缺失降低了信息主体依法保护个人信息的能力;③在集体主义和利他主义占据主导地位的文化规范中,个体具有信任并服从政府管理的社会习惯。

#### 4.5 信息、情境、受众与主体之间的关系分析

基于以上分析结果,对个人信息、隐私情境、信息受众与信息主体之间的相互作用进行分析,可以发现,依据适当性规范和流动规范,对个人信息与特定情境之间的相关性进行判断是个人信息公开决策

的核心。其目的在于在特定情境下对信息主体的身体、道德、心理的完整性予以最大限度的保护,因此,这种情境性完整判断也受到信息主体的影响。个人信息的敏感程度和特定情境下公共价值的大小是隐私情境性完整判断的基础,并对信息主体的风险感知和隐私保护的意愿与能力产生影响。情境由事件和多种规范性因素构成,决定个人信息的公共价值,并对信息主体隐私保护的意愿和能力产生影响。信息受众通过需求表达和情绪表达影响情境,并受事件性质、政策法规、政府隐私保护意识等其他情境因素的影响,进而成为情境的组成部分,对政府的个人信息公开决策产生影响。

### 5 研究结果

#### 5.1 个人信息公开的情境因素理论模型

基于上述对个人信息、隐私情境、信息受众与信息主体的内涵及相互作用机理的分析,构建政府公开个人信息的情境因素模型,如图7所示。

如图7所示,信息的个人敏感性和公共价值是隐私情境性完整判断的基础。信息的个人敏感性取决于信息的个人识别能力,包括识别、定位、联系与接触信息主体的能力。信息的个人敏感性越高,带来的个人风险就越大,信息曝光度就应该越低。信息的公共价值取决于特定情境下信息对社会公众的有

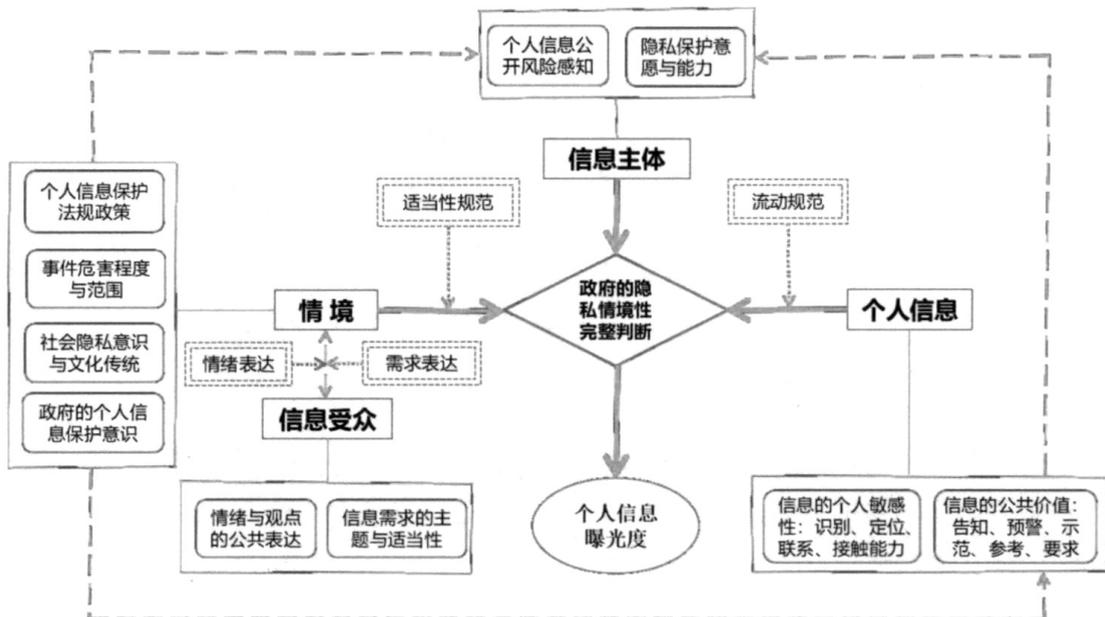


图7 个人信息公开的情境因素理论模型

用性,如告知、预警、示范、参考、要求等作用。特定个人信息公共价值的大小由情境决定,如事件的危害程度和范围、事件发展阶段、公众的信息需求等。信息的公共价值越大,就越应该公开。

隐私情境包括事件性质(如疫情防控或灾害应对等)、文化规范等因素,因地域、时间的不同而不同。情境不但对政府判断产生影响,也决定着个人信息公共价值的大小,进而影响信息主体的风险感知和进行个人信息保护的意愿和能力。

信息受众的隐私意识和受保护预期是社会规范的组成部分,受法规政策、文化传统等因素的影响。信息受众通过信息需求和情绪表达给政府造成一定的压力,促使政府尽可能充分地公开个人信息。因此,信息受众既是隐私情境的组成部分,又对隐私情境产生影响。

信息主体通过对政府公开个人信息的知情同意与条件授权,影响政府对个人信息公开的决策。这种意愿和能力的强弱受信息性质和情境因素的影响。

个人信息公开的情境因素模型是对隐私情境性完整理论的发展和丰富,可以为重大突发公共事件中个人信息公开提供理论依据。

## 5.2 重大突发公共事件情境下个人信息公开的分类框架

根据特定情境下个人信息的敏感性和公共价值

两个维度,对信息公开级别进行划分,如图8所示。低公共价值和高个人敏感性信息,应当依法严禁公开;高公共价值和高个人敏感性信息,应当依据情境性完整判断予以裁量公开;高公共价值和低个人敏感性信息,为必要且优先公开类信息;低公共价值和低个人敏感性信息,为不必要公开类信息。



图8 基于情境判断的个人信息公开类型

为了进一步提升研究成果的应用价值,基于表2和图8构建疫情防控中个人信息公开的分类框架,如图9所示。

严禁公开类信息包括能直接识别信息主体的单一型个人信息和与疫情防控情境无关的高敏感度个人信息;不必要公开类信息包括与疫情防控无关的中低敏感度信息。公众的信息需求具有多样性和层次性,除了疫情防控相关信息外,也会对一些“有趣的”个人隐私信息产生猎奇心理和窥探欲望。一些

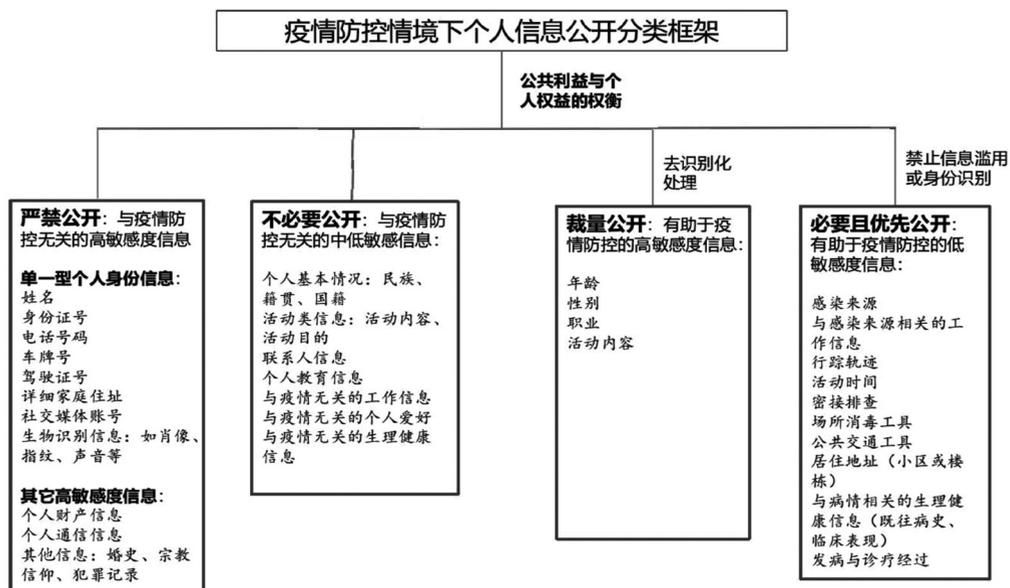


图9 疫情防控情境下个人信息公开的分类框架

城市公开了部分与疫情防控不相关的患者个人隐私信息,如活动内容、活动目的、社会关系等,虽然满足了公众更多的信息需求,但是非但无助于疫情防控,还给信息主体带来身心完整性损害风险,并分散了公众对关键信息的注意力。因此,在公开个人信息时不应盲目迎合公众需求,而应该对公众信息需求的正当性和情境适当性进行判断,制定合理的信息公开策略。

裁量公开类信息主要是有助于疫情防控的高敏感度个人信息。此类信息公开需要进行情境性完整判断,遵循“最少必要”原则,并进行去识别化等脱敏处理。比如,在疫情初期易感人群尚不明晰,公布性别、年龄、职业甚至家庭关系有助于相关人群对照自身情况加强防护,但是随着公众对疫情传播规律了解增多之后,对患者性别、年龄、职业的关注度降低,应选择不予公开。

必要且优先公开类信息包括有助于疫情防控的低敏感度信息,对于这类信息应优先详细公开。需要注意的是,信息的恶意使用者可能会通过技术手段将这类信息关联集成,识别出信息主体。因此在公开这类信息时,应同时立法禁止信息滥用和恶意身份识别<sup>[58]</sup>。

## 6 研究结论与讨论

隐私权关乎社会个体的身心健康,涉及个人身体、道德、心理等方面权利的完整。与此同时,个人信息是政府信息的重要组成部分。在重大突发事件情境下,政府信息公开与个人隐私保护之间可能产生矛盾。为了理解并解决这一矛盾,本文以新冠疫情防控为实证情境,基于隐私的情境性完整理论,对45个城市政府流调报告及其微博评论展开分析,构建了重大突发公共事件情境下政府信息公开的情境因素理论模型,并结合实证分析结果,提出了重大突发公共事件情境下的政府信息公开分类框架。本文的理论贡献在于进一步发展了隐私的情境性完整理论,揭示了重大突发事件情境下各隐私情境要素的具体内涵和相互作用机理;应用价值则在于所构建的重大突发事件情境下政府信息公开分类框架对相关政策标准的制定具有参考借鉴价值。

本研究的局限在于,所提出的个人信息公开情

境因素模型主要基于重大突发公共卫生事件等应急情境,在非应急情境下还需要引入伦理准则和个人信息主体的成本收益计算,对个人信息的公共价值和敏感性进行进一步考察。这将成为该理论模型进一步改进发展的方向。此外,本研究所提出的疫情防控中个人信息公开的分类框架,在其他应急情境中的可迁移性和适用性也有待进一步检验。

(附录1、附录2: <https://pan.baidu.com/s/1a2v46TmMKhV4EGWb47CymA?pwd=hnl>,提取码:hnl)

## 参考文献:

- [1]Murphy R S. Property rights in personal information: An economic defense of privacy[M]//Barendt E. Privacy. London: Routledge, 2017: 43-79.
- [2]齐爱民.论个人信息的法律保护[J].苏州大学学报, 2005(2):30-35.
- [3]王芳.阳光下的政府:政府信息行为的路径与激励[M].天津:南开大学出版社,2006:8.
- [4]新浪网.成都确诊女孩,活该被网暴吗?[EB/OL].[2021-03-26].<https://news.sina.com.cn/c/2020-12-09/dociiiznetke5674143.shtml>.
- [5]凤凰网.确诊患者个人信息又被泄露,对话被网暴的石家庄患者[EB/OL].[2021-03-26].<https://news.ifeng.com/c/82usLJwdrKu>.
- [6]王芳,王小丽.基于电子政务的信息公开服务[J].图书馆情报工作,2006(8):76-81.
- [7]约翰·洛克.政府论[M].叶启芳,瞿菊农,译.北京:商务印书馆,2017.
- [8]王立平.略论政务公开对电子政务发展的影响[J].行政管理,2008(S1):53-55.
- [9]Kang H, Chen G, Luna-Reyes L F. Understanding citizens' perception of government fiscal information through a survey experiment[J]. Government Information Quarterly, 2022, 39(1): 101661.
- [10]Williams A. On the release of information by governments: Causes and consequences[J]. Journal of Development Economics, 2009, 89(1): 124-138.
- [11]Yu W, Liang P, Gao N. Can higher levels of disclosure bring greater efficiency: Empirical research on the effect of government information disclosure on enterprise investment efficiency [J]. China Economic Quarterly International, 2021, 1(3): 221-232.

- [12]Alamsyah N, Zhu Y. We shall endure: Exploring the impact of government information quality and partisanship on citizens' well-being during the COVID-19 pandemic[J]. *Government Information Quarterly*, 2022, 39(1): 101646.
- [13]Wanna J, Vincent, S. Opening government: Transparency and engagement in the information age[M]. ANU Press, 2022.
- [14]齐爱民. 个人信息保护法研究[J]. *河北法学*, 2008(4): 15-33.
- [15]Vanberg A D. Informational privacy post GDPR-End of the road or the start of a long journey?[J]. *International Journal of Human Rights*, 2021, 25(1): 52-78.
- [16]Warren S D, Brandeis L D. Right to privacy[J]. *Harvard Law Review*, 1890, 4(5): 193.
- [17]联合国. 世界人权宣言. 联合国大会第 217A(III)号, 1948-12-10[EB/OL]. [2021-06-30]. <https://www.un.org/zh/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- [18]Eskenis S. The personal information sphere: An integral approach to privacy and related information and communication rights[J]. *Journal of the Association for Information Science and Technology*. 2020, 71(9): 1116-1128.
- [19]占南. 重大疫情防控中的个人信息保护研究——基于隐私保护设计理论[J]. *现代情报*, 2021, 41(1): 101-110.
- [20]Council of Europe. 28 January-Data protection day[EB/OL]. [2021-06-17]. <https://www.coe.int/en/web/portal/28-january-data-protection-day>.
- [21]张晓文. 政府信息公开中隐私权与知情权的博弈及平衡[J]. *情报理论与实践*, 2009, 32(8): 36-39.
- [22]The United States Department of Justice. Privacy act of 1974[EB/OL]. [2021-06-17]. <https://www.justice.gov/opcl/privacy-act-1974>.
- [23]Apostolou G L. Threat to privacy: The federal government's use of personal information in the new communication environment[J]. *Telematics and Informatics*, 1988, 5(4): 451-459.
- [24]Beldad A, de Jong M, Steehouder M. I trust not therefore it must be risky: Determinants of the perceived risks of disclosing personal data for e-government transactions[J]. *Computers in Human Behavior*, 2011, 27(6): 2233-2242.
- [25]中华人民共和国国务院令. 中华人民共和国政府信息公开条例, 2019年修订[EB/OL]. [2021-12-26]. <http://www.guleiport.gov.cn/cms/html/zgzlkkfq/2019-08-14/903514441.html>.
- [26]Agozie D Q, Kaya T. Discerning the effect of privacy information transparency on privacy fatigue in e-government[J]. *Government Information Quarterly*, 2021, 38(4): 101601.
- [27]Beldad A, van der Geest T, de Jong M, et al. A cue or two and I'll trust you: Determinants of trust in government organizations in terms of their processing and usage of citizens' personal information disclosed online[J]. *Government Information Quarterly*, 2012, 29(1): 41-49.
- [28]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: GB/T 35273-2020[EB/OL]. [2022-01-26]. <https://www.secrss.com/articles/17713>.
- [29]中华人民共和国个人信息保护法(2021).[EB/OL]. [2022-01-26]. [https://m.thepaper.cn/baijiahao\\_15176859](https://m.thepaper.cn/baijiahao_15176859).
- [30]张勇. 论大数据背景下涉疫个人信息的法律保护[J]. *河南社会科学*, 2020, 28(4): 56-65.
- [31]孟卧杰, 黎慈. 突发重大公共卫生事件中涉疫人员信息披露的正当性问题研究[J]. *中国矿业大学学报(社会科学版)*, 2021, 23(5): 107-120.
- [32]金松, 张立彬. 突发公共卫生事件下的个人信息保护研究——以新型冠状病毒肺炎疫情为背景[J]. *情报理论与实践*, 2020, 43(6): 16-22.
- [33]蒋丽华. 新冠肺炎疫情防控中个人信息的公开与保护[J]. *征信*, 2020, 38(9): 41-47.
- [34]时诚. 重大疫情防控中个人信息的法律保护[J]. *中国矿业大学学报(社会科学版)*, 2020, 22(2): 63-74.
- [35]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.
- [36]胡东. 政府信息公开与公民隐私权的保护[J]. *黑龙江社会科学*, 2008(4): 162-165.
- [37]张义洋. 我国政府信息公开中个人隐私的保护问题研究综述[J]. *理论观察*, 2013(8): 30-33.
- [38]林敏. 政府信息公开中知情权和隐私权的冲突与协调原则[J]. *图书情报工作*, 2007(2): 48-50, 103.
- [39]Nissenbaum H. Privacy as contextual integrity[J]. *Washington Law Review*, 2004(79): 119-158.
- [40]McCullagh K. Data sensitivity: Proposals for resolving the conundrum[J]. *Journal of International Commercial Law and Technology*, 2007, 2(4): 190.
- [41]Thompson N, McGill T, Bunn A, et al. Cultural factors and the role of privacy concerns in acceptance of government surveillance[J]. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 2020, 71(9): 1129-1142.
- [42]范为. 大数据时代个人信息保护的路径重构——初探欧美改革法案中的场景与风险理念[J]. *网络信息法学研究*, 2017(1): 248-286, 393-394.
- [43]丁晓东. 个人信息私法保护的困境与出路[J]. *法学研*

究,2018,40(6):194-206.

[44]周庆山,王琪斯.政府信息公开中的个人信息分级保护问题初探[J].北京电子科技学院学报,2017,25(3):1-10.

[45]陈梦寻.“公民个人信息”判断的合理性标准建构——基于流动的公民个人信息边界[J].北京邮电大学学报(社会科学版),2019,21(1):9-18.

[46]王东方.重大疫情防控中个人隐私信息公开的限度及优化路径[J].情报杂志,2020,39(8):117-121.

[47]Chua H N, Ooi J S, Herblan A. The effects of different personal data categories on information privacy concern and disclosure[J]. Computers & Security, 2021, 110: 102453.

[48]刘晓娟,王晨琳.基于政务微博的信息公开与舆情演化研究——以新冠肺炎病例信息为例[J].情报理论与实践,2021,44(2):57-63.

[49]赵耀,王建新.基于多元主体共在与信息即时公开的新冠肺炎疫情网络舆情的思考[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2020,22(2):88-100.

[50]搜狐网.沈阳67岁老太不守规矩,1人坑惨一座城:疫情这么紧,这件事别再做了![EB/OL].[2021-06-17].[https://www.sohu.com/a/444158762\\_99990918](https://www.sohu.com/a/444158762_99990918).

[51]成都女孩确诊隐私竟遭泄露,疫情杀不了人,网络暴力可能杀人[EB/OL].[2022-01-17].<https://baijiahao.baidu.com/>

s?id=1686137724400528144&wfr=spider&for=pc.

[52]吴百欣.流调报告“只提轨迹不提人”,跑赢病毒的同时兼顾保护隐私[EB/OL].[2021-06-17].<https://sghexport.shobserver.com/html/baijiahao/2021/01/25/344506.html>.

[53]王芳,徐路路.基于智能化公文主题分析的我国政策层级扩散倾向性研究[J].情报学报,2021,40(4):387-401.

[54]成都女孩确诊新冠,她真的是罪人吗?[EB/OL].[2022-01-17].<https://zhuanlan.zhihu.com/p/336836749>.

[55]哈尔滨境外回国确诊患者发声,称被网暴了,网络暴力给他造成了哪些伤害?[EB/OL].[2022-01-17].<https://zhidao.baidu.com/question/399909544998037565.html?fr=iks&word=%C8%B7%D5%EF%BB%BC%D5%DF+%BB%D8%D3%A6&ie=gbk>.

[56]金华永康确诊男司机自责致歉,网友们对此是如何评价的?[EB/OL].[2022-01-17].<https://zhidao.baidu.com/question/441360993791370844.html?fr=iks&word=%C8%B7%D5%EF%BB%BC%D5%DF+%B5%C0%C7%B8&ie=gbk>.

[57]笑寒新视野.成都确诊新冠女孩首度公开视频:正在隔离治疗,感谢大家关心[EB/OL].[2022-01-17].[https://www.sohu.com/a/437519792\\_767787](https://www.sohu.com/a/437519792_767787).

[58]Wang F, Zhao A, Zhao H, et al. Building a holistic taxonomy model for OGD-Related risks: Based on a lifecycle analysis[J]. Data Intelligence, 2019, 1(4): 309-332.

## Personal Information Protection in Government Information Disclosure: In the Context of Major Public Health Emergency

Wang Fang Zheng Yuxin Zhu Hongzhi

**Abstract:** In order to reveal the contextual factors of personal information disclosure(PID)in major emergencies, this study adopted the theory of "privacy as contextual integrity" to guide a content analysis of the Epidemiological Investigation Reports(EIR)publicized by 45 Chinese local governments during the period of COVID-19. The research findings include:(1)the public value and personal sensitivity of personal information and its correlation with the context are core basis for judging the contextual integrity in information disclosure;(2)the degree of PID is related to some contextual factors, such as the development of epidemic situation and the privacy awareness of local governments;(3)legal environment and cultural norms impact information subjects' perception of PID risks and intention of personal information protection.(4)Information audience is a part of the context of PID. On these bases, a theoretical model of contextual factors in PID is constructed, and classification framework for PID in major public emergency is also built and expected to guide the practice of government information disclosure.

**Key words:** Personal information; Government information disclosure; COVID-19; Privacy; Context; Major public emergencies