

程淑琴 倪东辉 著

# 阳光下的隐私

——国家公职人员信息公开与隐私保护

国家行政学院出版社

★本书是安徽省教育厅人文社科重点项目“基于绩效评价创新视角的安徽基层公务员约束与激励研究”（SK2017A1009）、安徽省教育厅重大教学研究项目“基于大数据的高职教育质量控制与创新”（2016jyxm0228）阶段性成果。

程淑琴 倪东辉 著

# 阳光下的隐私

——国家公职人员信息公开与隐私保护

国家行政学院出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

阳光下的隐私：国家公职人员信息公开与隐私保护/程淑琴，倪东辉著. —北京：国家行政学院出版社，2017. 3

ISBN 978-7-5150-1901-7

I. ①阳… II. ①程… ②倪… III. ①国家机关工作人员—信息公开—关系—隐私权—研究—中国 IV. ①D630.3 ②D922.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 051392 号

- 书 名 阳光下的隐私  
——国家公职人员信息公开与隐私保护
- 著 者 程淑琴 倪东辉
- 责任编辑 吴蔚然
- 出版发行 国家行政学院出版社  
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)  
(010)68920640 68929037  
<http://cbs.nsa.gov.cn>
- 编辑部 (010)68928764
- 经 销 新华书店
- 印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司
- 版 次 2017 年 3 月北京第 1 版
- 印 次 2017 年 3 月北京第 1 次印刷
- 开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
- 印 张 12
- 字 数 196 千字
- 书 号 ISBN 978-7-5150-1901-7
- 定 价 36.00 元

# 序

习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上强调：“坚持和发展中国特色社会主义，哲学社会科学具有不可替代的重要地位，哲学社会科学工作者具有不可替代的重要作用。”总书记的重要讲话，深刻阐述了哲学社会科学的历史地位和时代价值，是新形势下繁荣发展我国哲学社会科学事业的纲领性文献。作为干部教育培训的主阵地主渠道，我院深入学习贯彻总书记重要讲话精神，深刻把握新形势下我国哲学社会科学的地位与任务，努力把研究、思想、水准提升到新的水平，坚持不忘初心、不辱使命。

倪东辉教授、程淑琴副教授合著的《阳光下的隐私——国家公职人员信息公开与隐私保护》，贯彻了习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上的重要讲话精神。习近平总书记指出：“观察当代中国哲学社会科学，需要一个宽广的视角，需要放到世界和我国发展大历史中去看。人类社会每一次重大跃进，人类文明每一次发展，都离不开哲学社会科学的知识变革和思想先导。”本书对国家公职人员隐私与信息公开等问题的系统分析研究，有利于培养“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的国家公职人员队伍，新技术的阐释也有助于推进国家治理体系和治理能力现代化。

对于国家公职人员的隐私，特别是最近争议较多的财产信息，本书探讨了公职人员隐私权的属性，论证了建立廉洁、高效的服务

型政府与加强国家公职人员的涉公权力监督的关系。提出在尊重公职人员隐私权的基础上，合法限制公职人员公民隐私权的边界，形成特定公民权利扣减，而公职人员的权益合理扣减是整个国家和社会支付的最小成本的观点。引导人们正确认识公民知情权、监督权与公职人员隐私权之间的关系，并在公职人员隐私权的限制及保护之间寻找出一个多方均能接受的平衡点，以实现公共利益与公职人员个人利益的双赢。

本书还探讨了大数据新技术运用到其他社会管理事务中的可能性，展望了大数据技术在国家管理创新中的潜力，尤其在公职人员管理中大数据技术的应用前景。运用大数据技术，通过分类归纳、分析融合处理，可以实现目标人群的精准信息判断。将大数据技术应用到公职人员的管理中，公职人员的财产信息、工作绩效等监管就可以精准描述，甚至公职人员考核、政府绩效评估等工作都可以转变为智能化、定量化为主的智能分析。同时，本书也表现出对新技术的审慎态度，提出有必要出台法律法规进行规范。

全书以通俗易懂的笔法，点面结合、以点带面，聚焦隐私这一热点问题，精选有关典型案例，具有较强的实践性、拓展性和前瞻性。本书的出版，是我院教学研究的一项成果，有助于干部教育培训，也有助于党员领导干部个人在当前正在开展的“两学一做”学习教育中加强自我教育、树立规则意识，是推动党内教育从“关键少数”向广大党员拓展、从集中性教育向经常性教育延伸的有益借鉴。

安徽省行政学院党委书记、常务副院长



二〇一六年七月

# 目 录

## 第 1 章 人类社会的生存与发展

换个角度观察世界的发展 .....	3
社会的组织化生存 .....	6
审视我国公职人员的态度和角度 .....	14

## 第 2 章 隐私何处躲藏

需要重新思考的故事 .....	23
隐私是什么 .....	29
隐私无处躲藏 .....	35
网络隐私权法律和政府监管 .....	44

## 第 3 章 言论自由和隐私权的冲突与平衡

网络言论自由与隐私权的冲突 .....	58
言论自由和隐私权的法律梳理 .....	65
新闻监督权的规范 .....	69
公民监督权与知情权 .....	72
网络审查 .....	77

## 第 4 章 国家公职人员隐私的限度和伦理

国家公职人员的隐私是什么 .....	83
--------------------	----

国家公职人员公开信息的标准 ..... 93  
公众知情权与国家公职人员权益的冲突 ..... 97

## 第 5 章 国家公职人员财产信息公开与隐私保护

国家反腐的决心 ..... 109  
我国公职人员财产公示的历史与未来 ..... 115  
国家公职人员实际收入与生活状况 ..... 124

## 第 6 章 大数据与公职人员管理创新

公务员考核的创新 ..... 134  
基于大数据的公务员考核评价的可能 ..... 140  
大数据公务员考核的创新与完善 ..... 149  
大数据与隐私 ..... 157

附录 ..... 163  
参考文献 ..... 179  
后记 ..... 183

第 1 章

# 人类社会的生存与发展





身处复杂的时代和社会背景之下去观察和思考社会问题，往往因为身处其中或受到外部复杂变量因子影响，以及人们对事物的认识会受到认知水平、工具和方法的限制，从而常常被假象和情绪所迷惑。唯有拉长观察的时空距离和不断调整思考问题的角度，方能系统理性判断事物的本源和特征。当我们选取带有偏见的立场和偏好的假设去寻找佐证时，看似合理的逻辑与客观的结论都将蒙蔽我们的理性，并偏离社会整体利益的最佳战略选择。无论是政府管理还是国家治理都是相当复杂的系统工程，一个国家的国民对政府管理和国家治理系统中的各环节都能以理性和积极的态度审视其中的矛盾和冲突，将有利于国家管理理念和操作层面的深刻变化，形成理想、现实与利益平衡的良性格局。

## 换个角度观察世界的发展

英国博物学家、进化论的奠基人查尔斯·罗伯特·达尔文乘坐贝格尔号舰做了历时 5 年的环球航行，经过对动植物和地理等方面进行的大量观察后出版了《物种起源》。在这部著作中他提出了惊世骇俗的生物进化论学说，从此摧毁了长期固化在人们头脑中的神造论以及物种不变论。达尔

文的“进化论”对人类认识世界起到了巨大的作用，被列为 19 世纪科学的三大发现之一（其他两个是细胞学说、能量守恒转化定律）。他的“物竞天择、适者生存”理论也让人类感觉到从未有过的自豪，人类不再是芸芸众生中普通的一员，而是从大自然里竞争出来的杰出物种。人是统治世界的最高级生灵，人在自然界是无敌的物种。年轻的时候，笔者一直认为人类是无敌的，经常找出人类至高无上的证据。比如，人类可以不长太多的体毛，动物则需要厚厚的体毛御寒。这是因为人类有无敌的衣服，从各式单衣到各种棉衣，人类进入太空还有太空服，要适应什么外部环境就有什么衣服！人类有如此高的科技水平，今后火星都能上去，还有什么动物有这般能耐！有一次，笔者看到网络上的一则信息《唯一能生存于太空的生物——水熊》，这篇文章讲的是一种叫作水熊或称水熊虫（Water Bear）的行动缓慢、体型非常微小的无脊椎缓步动物。科学家惊奇地发现这种小型动物可以在太空中生存，是迄今地球上发现的第一种能够存活于真空、强辐射等太空苛刻环境下的动物。这种小生命分布很广，从极地的冰雪到六千米以上的巍峨山脉或四千米以下的深海都可以找到它们的踪影。这种来自远古的小生命让我不禁愕然。在这个世界上，看似弱小的许多生命，比如细菌、病毒，它们都来自远古，虽然在它们的生命历程中，不断有强悍的、复杂的高等级生物出现，但那些能够一度统治世界的生物却很快消亡了，而看似简单古老的生物在这个世界上依然延续着它们的传奇。如此来说，谁才是世界的强者，“物竞天择、适者生存”产生的高级生物是真正的大自然的强者吗？

下面让我们来看看当今世界的最强者——人类。看起来人类的科技发展可以征服世界，但是仔细想想，人类是多么弱小和脆弱。2016 年年初，突然的降温使世界多地出现大面积病患，一些人甚至被冻死，其实当时温度才降了十度左右。在非洲，埃博拉疫情还没有完全结束，美洲就出现了一种虫媒病毒寨卡病毒（Zika Virus）。自 2014 年 2 月，智利在复活节岛发现和确诊了寨卡病毒感染的首位病例后，截至 2016 年 5 月，就有 70 多个国家和地区有疫情报道，且疫情大有蔓延全球之势。2016 年 5 月，美国疾病预防控制中心在宾夕法尼亚州发现了一种大肠杆菌变种，这种细

菌具有极强的耐药性，全球现有的任何一种抗生素对这种细菌都束手无策，一旦被该细菌感染致死率超过 50%。细菌之所以能形成这种耐药性，就是因为人类为了抗击细菌而大量使用抗生素。

当人们热衷谈论城市里剩女、大龄未婚青年的问题时，笔者不禁会问，现在的年轻人怎么不会谈恋爱呢？是家庭教育出问题了吗？看看各个国家的出生率，好像出生率与这个国家的发展水平呈现反比。越是发达国家，人口的出生率就越低，这是为什么呢？人类的繁衍是不是随着人类社会的进步出现了天花板，一个伟大的物种怎么连自我繁衍都可能出问题呢？再看看其他生物，单核细胞生物的繁衍，经过自身分裂，瞬间一个鲜活的生命就出现了。孢子植物和真菌生物的繁衍是利用无以计数的孢子进行生殖，无数孢子才能直接发育成新的生命个体。反思一下人类的繁衍史，大多都是媒妁之言明媒正娶，一个家庭就成立了。到了现代社会，信息发达了，从信息传播的角度看，男女的交往信息和机会比以前任何一个时期都应该便捷，但问题恰恰就来了。现在的婚恋需要看颜值、比较家庭、看工作、找感觉，一系列因素一比较就出现了“选择性陷阱”，人们反而不知道应该选择什么样的伴侣。就算结婚了，生孩子也不像过去那样水到渠成。一个家庭生育子女要考虑经济因素、抚养条件、学区房、工作矛盾等，以至于我国全面放开二孩生育政策后，真正实现二孩的家庭并没有爆炸式增长。如今，人类连自己的繁衍都可能有问题，人类主宰自然界又从何谈起？

不仅人类个体显得如此脆弱，整个人类社会也是危机不断。除了军事冲突、经济危机，人类社会系统中任何一个微小的结构发生崩溃和失调都可能导致整体社会秩序偏离稳态的轨道，从而对国家、社会和公共安全构成严重的威胁，引发国家和社会的危机。尤其在当前，我国正处在社会转型时期，易引发社会危机的因素众多，潜在社会危机爆发的可能性也就更大。当年，美国航天飞机“挑战者号”仅仅因为一个小小的密封圈缺陷，在发射升空后不久发生爆炸。这种现象也说明，精密复杂的系统其安全性和可靠性都可能因为一个小小的瑕疵而崩溃。人类社会系统同样如此，社会发展程度越高分工越细，就越需要不同部门和阶层更加高效地协同合

作。而社会各系统在运行中难免出现信息传递、利益纠葛和价值取向的异化，这就意味着复杂的人类社会系统聚集的偶发和系统性风险更多。从历史上看中国社会各个朝代的发展历程，从建立到出现危机直至灭亡周而复始，就算期间出现开明的君王或力主革新的大臣推进国家改革以图王朝中兴，似乎也难以避免历史发展的规律。当今中国，在中国共产党的领导下，大力推进改革开放，国家综合实力显著提升，人民生活物质文化富足，社会民主法制日益完善，但其他国家发展过程中经历的腐败、利益分配、民族、社会阶层分裂、价值体系重构等问题同样可能成为我国社会危机潜在的导火索。虽然，我国党和政府采取预警监测、危机处置各种措施，也难以确保绝对不发生重大突发事件和公共危机。社会危机在其他国家的状况比我国尤甚，如欧洲的移民问题、英国的脱欧，美国的民粹主义倾向、种族矛盾，还有恐怖主义的威胁等，种种问题和矛盾在有些国家已经发展到了非常严重的地步。现在，世界各国都在努力采取措施，防范可能发生的社会危机。为此，各国投入大量的人力物力对潜在的社会危机进行预警预防，建立社会危机预警处置的法律体系和社会危机预警信息处置系统，遏制社会分裂、消除种族危机，把遏制突发的社会危机作为公共政策选择的重要维度。然而，大量的人力物力投入又会极大消耗社会财富，为维护社会秩序而实施的法律和管制措施也会激发人们的不满，导致出现新的危机源。综上所述，不难发现，人类无论在个体的生存维度还是整体的社会发展维度，都将面临一系列的问题。

## 社会的组织化生存

转换一个审视的角度，无比强悍的人类就成了瓷娃娃，这个好像和人

人类社会的一般意识不匹配，但事实就是如此。有人可能提出来，现实中人类就是在统治着这个世界呀！那又怎么解释呢？笔者认为，人类不断进化的过程也是不断弱化的过程。从人类在生理上，肢体能力弱化，不再是一个彪悍的物种；环境适应能力弱化，抵御疾病能力下降。在这个过程中，人类为了生存开始从两个层面壮大自己。一方面，人类不断增加自己的“外挂”和技能。比如，人类捕猎能力弱化，就开始使用石头和棍棒，到了现代，各种工具和科技不断补偿人类弱化的环境适应性，人类甚至通过大数据、云计算、人工智能来帮助自己驾驭复杂的世界。另一方面，人类对自身的社会结构进行提升，不断进行分工细化，不断进行社会组织形态的演进和优化。从小的群落到大的部落、松散的群落到结构复杂的国家，优化的人类社会组织形态弥补了人类的个体弱化，同时也创造了人类社会的文明与繁荣。

按照马克思学说，社会形态是一定生产力基础上的经济基础和与之相适应的特定上层建筑的统一，社会形态还是一个社会的政治结构、经济结构、文化结构的统一体；社会形态具有具体的历史性和时代性。每一个社会形态都有其具体的特殊的内在本质，即人类社会发展的特定阶段。马克思主义学说还将人类社会的形态分成原始社会、奴隶社会、封建社会、资本主义社会、社会主义和共产主义社会几个特定形态，历史唯物主义也是人类反思自身发展的一个具有里程碑意义的学说。当然，如果没有认识到马克思学说的社会形态划分是针对欧洲这个小范围区域进行研究和结论推导的事实，简单推而广之就可能引来争议。对于社会形态在中国社会发展中的划分争议很多，过去说封建社会是谁推翻的，最起码是辛亥革命推翻的，而有些人说是秦始皇推翻的封建社会，因为中国标准意义上的封建社会存在于周朝。笔者不是历史学家，也不是哲学家，没有能力评价其中的对错，不过从学界的各类文章表述中可以看出，许多学者对人类社会的发展阶段的表述存在较大差异。有些学者从生产关系角度阐释社会的划分，有些学者从生产力角度思考社会的演进，更多的学者是从权力构成和政治形态的角度分析和划分社会形态。

以上对人类社会发展的观点虽和传统的划分方法有所区别，谁对谁错

笔者不感兴趣，那些只不过是源于不同的研究角度和研究范围。需要指出的是，在《中国共产党党章》中的阐述是反对“封建主义”而不是“封建社会”，《党章》中的“封建主义”是一个广义的概念，属于意识形态领域的概念，所以就这个问题推导出马克思主义的瑕疵其本身就是狭隘了。笔者感兴趣的是不同角度的研究描述了人类社会组织形态不断复杂化、秩序化的过程，也就是笔者所说的人类社会的进步必然伴生组织化程度越来越高。人类社会从原始的无组织状态向有组织状态高等级社会发展，都是在不断地弥补自身弱化的生存能力，通过组织化程度的细化、系统化和优化实现人类自身不断发展和进步的。也许人类和动物最主要的区别不在于能否使用工具，而是在于能否建立复杂而系统的社会组织，进而弥补自身的弱化趋势，而且这种社会组织形态能够不断进化优化，这也是人类之所以能够不断生存发展，征服自然界的最主要原因。

在笔者看来，人类社会向组织化程度愈来愈高方向的发展是不可逆的，因为人类社会在进化的过程中个体和群体都会越来越弱了，不得不依靠组织化程度的强化和优化维持人类社会的稳定和发展。人类社会组织化的演进过程，许多学者给它分成原始社会、奴隶社会、封建社会等，无论是哪个阶段，都是表现为组织化程度日益紧密，结构日益复杂，社会的系统性更强，其表现出的竞争力、实力也更突出。有一点也许是人类的常识，比如说：一个组织松散部落的战斗力的远不如一个有军事组织的部落的战斗力强；一个组织严密的公司就比众多个体经营者的市场运作能力强；一个管理系统结构严密的国家远比管理松散的国家国际竞争力强。为了建立和维护一个高效的社会组织甚至是一个国家，就需要在人们的价值观层面形成统一的意志，个体对国家、民族、社会、组织、领袖等层面多位一体的认同，方能将松散的个体凝聚成有战斗力的整体。如果在整个社会组织系统环节中存在某一环节的不认同和分歧，都可能成为组织结构崩溃的诱因。一个国家和社会组织稳固的形态结构可能不同，有些是高度集中控制的结构，就像我国古代帝王对整个国家的控制模式。这种模式的优点是整体协同度高，在维系整体运行时强调中心的主导性和战略战术指挥的统一性，但是在面临复杂局面时，信息感知和传递就可能因为时滞和变

异导致灵活度下降，从而错失战机和产生系统性偏差。有些组织是去中心化的组织形态，强调个体的灵活机动，在复杂环境下，个体通过无间隔信息感知和反馈保持强大的机动性和适应性，但是在特定问题的解决上难以形成有效的群体性合力。人类社会的组织化程度不仅仅是群体的聚集和高度的向心力，当社会发展到一定程度时更强调组织结构的优化。比如组织内部的分工和外部协作机制的建立，在马云建立的电商帝国中，仅仅搭建一个电商平台是难以支撑的，还需要高效物流体系的辅助，甚至各个办公楼、小区物业的配合。中国制造业的强大不仅仅依赖企业个体的强大，更需要众多配套企业紧密的协同，相关企业的聚集和协同度是其他国家难以匹敌的。

是不是说组织化程度高的社会都是优点，没有缺点呢？其实不然，从组织化程度看，初始阶段的社会形态可能比高级阶段的社会形态的稳定性更好。作为人类从猿类分化出来之后所建立的第一个社会共同体，原始社会从约前 170 万年延续到公元前 21 世纪，这个社会形态延续的时间是没有后来者可以超越的。到目前为止，没有哪个民族没有经历过原始社会。原始社会时人类生产力水平很低，科技也谈不上什么，人类的组织化是基于血缘和简单的社会协作。因为技术的跃进和群体的协同，人类的生产水平提升了，劳动生产率提高了，社会进一步分化，出现了剥削阶级和被剥削阶级，原始社会开始解体。奴隶社会的产生必然使原本简单的社会复杂化，起码奴隶要有人看管、买卖，奴隶主要监督奴隶劳作，部落里的公共事务要有人专门处理，松散的个体劳动，小单位生产逐渐演化出组织形态。人类社会越发展到高级阶段，社会的稳定性需求就应该越高，就像楼盖得越高就需要越坚固的基础结构。反常的是，如果仔细计算就会发现一个颠覆性的现象，那就是看似进步的社会形态却比已经被淘汰的社会形态短命。社会进步了，组织化程度提高了，新的社会形态却更短命了，这是为什么呢？笔者的理解是组织化程度越高，系统越复杂，其不稳定性就越高，也就是风险度越高。看看一个大的公司，如果要维持庞大机构的运行平稳，需要有魅力有魄力的领导层，需要有前瞻性的发展战略，需要良好的制度设计，需要高凝聚力的优秀企业文化，需要精干的管理团队和协同



有序的诸多组织部门。而公司规模一旦达到某种程度，内部的各个利益阶层就会形成，彼此间的争权夺利相互排斥就会危及公司自身的安全。况且庞大的机构还需要应对复杂的外部挑战，所以看似巍然屹立的大厦随时面临崩盘。一个公司如此，更大的视野下国家也是如此，整体人类社会也是如此，都面临着越来越大的不确定性风险的挑战。

人类社会为了应对不断增加的社会系统风险，只有建立与之匹配的社会管理系统并配备与之匹配的社会管理队伍。在原始社会，一个大的部落也不需要几个专门从事部落管理的人，部落的日常运转就可以维持。在原始社会的“社会组织化”最初级的形式是家族分工和部落原始的社会组织形态。奴隶社会摆脱了氏族和部落原始级社会组织形态的桎梏，面对更为复杂的社会环境和自然环境，也就开始出现“统治者”“管理者”和“被管理者”的社会分工。人类社会人力资源及其社会资源的组织优化配置是顺应时代的发展逐步形成的，随着社会发展演变出更多的社会事务，则需要更多的人参与到日益复杂的公共事务的管理中。所以就可以理解一个现象，为什么现今国家公职人员总数大幅上升。有些人提出为什么在古代，一个县都没有几个吃皇粮的公差，而为什么现在需要养活这么多的公职人员。答案是现代社会远比古代进步，社会的系统性、复杂性大大超出过去，只有规模与之匹配的公共事务管理系统和公职人员才能保证整个社会的稳定运行。当然，在这个过程中，需要不断提高公职人员素质和能力。

在进化中的人类社会因为人类自身的弱化，不可能离开社会的层级和分工，需要社会的组织化程度更加紧密和优化，以防范不稳定因素形成对现有社会结构和秩序的冲击。是不是可以理解为人类的组织化程度越高社会越稳定呢？有些学者认为是肯定的，理由有二：一是组织起来的社会处于有序状态；二是人类组织化程度越高归属感越强。而笔者恰恰认为以上二者是人类社会不稳定的原因，人类有了组织，其外部冲突的能力就强，可能发动外部冲突的可能就增加。归属感越强，人群区别度增加，人群之间外部冲突的可能性就更大，无论是国家与国家的冲突，还是不同宗教和民族的冲突都体现出这一点。面对一个复杂的社会形态，为了维持其稳定和可持续发展，必须有相应的组织形态进行管理，现代国家的稳定和发展