

网络反腐中的隐私权保护

张新宝 任彦*

内容提要：随着互联网技术的深入发展，网络反腐现象勃然兴起。网络反腐提供了便捷的民意表达渠道，有效地加强了群众对政府公共管理行为和国家机关工作人员个人行为的监督，但同时也增大了对个人权益特别是隐私权的侵害几率。如何规范网络反腐，控制网络举报的副作用，实现公共利益与私人利益的平衡，是我国法治建设当前面临的重要课题。在网络反腐中，实现各方利益平衡的关键，在于依法明确各项权利行使的边界。公共利益是隐私权行使的边界。对涉及重大公共利益的隐私权，法律应予适当克减，并根据不同主体的特殊性，确定不同的保护力度，从而真正实现有效反腐与对隐私权的相应保护。

关键词：网络反腐 隐私权 公共利益 利益衡量

一、网络反腐中的隐私权保护现状

（一）作为一种新型反腐手段的网络反腐

网络反腐是以互联网为信息交换媒介的一种新型反腐方式。网络反腐的内涵实质包括了三个要素，即网络技术平台、民意表达以及政府执政反馈行为。在网络反腐中，民意通过网络得到充分有效的表达。网络平台上汇集了民众的意见和诉求，从而对政府的执政、施政行为产生无所不在的监督。同时，网络为政府与公民提供了一个全新的对话平台，使决策者能更好地把握民众心理和社会舆论，从而保持执政的廉洁和高效。

我国网络反腐至今已经历了10年的发展。以2004年的网络反腐第一案“李信下跪案”〔1〕为起点，到近几年的“表哥杨达才”、“房叔蔡彬”、“房叔周锡开”、“雷政富”案等，诸多

* 张新宝，中国人民大学法学院教授；任彦，中国人民大学法学院博士研究生。

〔1〕 2004年4月，中国舆论监督网通过网络发帖《济宁市副市长下跪丑态》，先后被多个网站转载，很快成为网民关注的焦点。在不到两个月的时间内，原济宁市副市长李信就因违法违纪被依法逮捕，由此结束了该案举报人之前一年多举报无果以及遭受迫害的困境。<http://news.sina.com.cn/z/shdjnxg>，最后访问时间：2013年8月10日。

案例充分彰显了网络反腐在整个国家反腐行动中的强大功效。据统计,从2008年至2012年的5年间,网络反腐的典型案例达39个,^[2]而2013年上半年54起“问题官员”落马的典型案例中有12起是网络曝光引起的。^[3]数据显示,网络反腐成功案件逐年快速递增。尤其是中共十八大以来,网络反腐更是风潮迭起。^[4]许多受网络举报的官员被快速高效处理,不仅加强了民众对网络反腐的高度认可,而且激发了他们对网络反腐的积极参与。^[5]

2003年,最高人民检察院首先设立了全国检察机关统一举报网站。截至2012年底,全国检察机关已有27个省级检察院、308个检察分院(州、市级检察院)和1106个县级检察院开通了“12309”举报电话和网上举报平台。另外,中央纪委、监察部举报网站、^[6]中国国家预防腐败局网站^[7]也先后开通并实际运行。

官方举报网站取得了良好成果。根据最高人民检察院提供的数字,全国网上举报案件数量年均达3万多件。^[8]中央纪委、监察部举报网站从2008年至2012年间共收到网络举报案件30.1万件次,约占中央纪委、监察部同期信访举报总量的12%。网络举报成为继来信、来访、电话之后的又一重要举报渠道。^[9]

(二) 网络举报对个人隐私的影响

网络反腐的技术优势在于被举报人信息的及时、广泛传播,而这同时意味着,不准确、不真实和不相关的举报信息同样可能被传播,包括被举报人的非腐败私密信息和其他人的无关私密信息。因此,公民网络反腐行为在发挥正面反腐功能的同时,也带来了损害多类主体隐私的副作用。

网络讯息的瞬间交换和集合对隐私保护提出了巨大挑战。从实证观察可以发现,民间网络反腐往往是按照“知情人网络曝光或质疑贪腐—引起关注—人肉搜集更多信息—扩散信息形成舆情促使官方查处”这样的路径来实现反腐。其中,人肉搜索具有强烈的进攻性,搜索者通过搜索引擎工具或发布“搜索令”,向知情者征集线索,能串联起现实中无所不在的“目击证人”,迅速收集聚合相关人的各类个人信息和资料。例如,在“周久耕天价烟”案件中,从网友最初倡议人肉搜索到最后将周久耕全部个人信息上传汇总,不过短短一天时间。

[2] 其中,2008年2例,2009年3例,2010年7例,2011年8例,2012年19例。参见李显峰:《网络反腐5年曝光39个案件》, <http://it.people.com.cn/n/2012/1212/c1009-19870279.html>, 最后访问时间:2013年8月10日。

[3] 参见《第二波集中反腐浪潮开启 上半年54起官员落马》, http://www.js.xinhuanet.com/2013-07/16/c_116560503.htm, 最后访问时间:2013年8月10日。

[4] 在2013年落马的6名省部级官员中,至少有3名官员的查处或多或少与网络曝光有关。

[5] 根据人民网“两会调查”系列报道的统计数据,在参与调查的64万网民中,“68%的网民最愿意通过网络曝光的方式参与反腐;30%的网民认为网络反腐能够在短时间引起大量网民关注,对贪官造成较大舆论压力。”参见《近七成网民希望通过网络参与反腐 多数选择匿名》, <http://npc.people.com.cn/n/2013/0220/c14576-20538291.html>, 最后访问时间:2013年8月10日。

[6] 中央纪委、监察部举报网站(www.12388.gov.cn)早在2005年就已开通,经过逐步完善,现在主要根据“属地管理、分级负责”原则,分别设有各省市纪委监察部的举报链接。

[7] 国家预防腐败局网站(<http://www.nbcp.gov.cn>)建设较为完善,其中还设置了“网友互动”、“网上调查”、“在线访谈”和“我要写信”等互动栏目。

[8] 参见时伟:《规范网络反腐,创新倡廉渠道》,《安徽行政学院学报》2011年第4期。

[9] 参见《北大教授:应建立制度保护网络实名举报人》, <http://news.cntv.cn/2013/05/16/ARTI1368652811168618.shtml>, 最后访问时间:2013年8月10日。

网络的虚拟性、网络信息的公开性和快速传播性不仅使个人隐私更加脆弱不堪,而且能让侵犯隐私者不留任何侵权证据。在网络反腐中,一旦不当披露了当事人或相关人士的隐私,互联网的开放性、即时性会对当事人的隐私权造成更大范围、更深层次的侵害,而这一侵害又因网络的迅速传播性和信息可存储及再传播性更不易得到修复。

(三) 现行隐私权法制的零乱与粗放

要想在积极发挥网络反腐正面作用的同时控制其副作用,就必须有清晰界定和保护隐私权的制度基础。然而,在中国,隐私及隐私权保护是近二十多年来才逐步形成的新制度,不仅公民的隐私权保护观念在整体上还不够牢固,而且尚未形成系统的法律法规。

1988年,《最高人民法院关于贯彻执行〈民法通则〉若干问题的意见(试行)》通过将隐私利益依附于名誉权保护来实现对隐私权的间接保护。2001年的《最高人民法院关于确定民事侵权精神损害赔偿若干问题的解释》将隐私确定为独立的民事法益。2005年修订的妇女权益保障法明确提出保护特定群体的隐私权。2009年颁布的侵权责任法最终将隐私权确定为独立的受保护的民事权利。虽然目前我国涉及隐私权保护的法律法规众多,^[10]但隐私权的概念、隐私权保护的范 围、方式等诸多内容还有待立法和司法解释的进一步完善,“尤其是公众人物在隐私信息的合理披露和隐私权适当限制方面需要进一步加强立法的调研和司法的探索”。^[11]

目前具体涉及网络隐私权保护的规范性文件主要是全国人大常委会2000年12月28日通过的《关于维护互联网安全的决定》^[12]和2012年12月28日通过的《关于加强网络信息保护的决定》。^[13]在行政法规方面,国务院2000年颁布施行的《互联网信息服务管理办法》原则性地规定,互联网信息服务提供者不得制作、复制、发布、传播含有侮辱或者诽谤他人,侵害他人合法权益的内容的信息;互联网信息服务提供者发现其网站传输的信息明显属于该办法第15条所列内容之一的,应当立即停止传输,保存有关记录,并向国家有关机关报告。

这表明,我国目前可适用于隐私权保护的法律规定零散而粗放,大部分法律法规内容概括、简略,多为原则性规定,缺乏可操作性。在此情况下,如何协调网络反腐与个人隐私权保护的关系,现行立法并没有提供必要的制度基础,有待进一步讨论和立法。

(四) 网络反腐与隐私保护的法制困境

由于立场和利益不同,网络反腐中的各类主体在观念上存在不同程度的分歧。在对贪腐人员的隐私是否应进行保护及如何保护上,各方意见难以统一。在基于对贪腐的痛恨情绪提出的“贪腐人员无隐私”与受官本位思想主导的“民不可使知之”的极端观点之间,虽有理性人士指出应当在反腐过程中适当保护相关人员的隐私,但对何为适当保护却无

[10] 在律师法、执业医师法、会计师法、民事诉讼法、刑事诉讼法、刑法等法律中都有涉及对相关主体隐私权进行保护的规定。

[11] 张新宝:《我国隐私权保护法律制度的发展》,《国家检察官学院学报》2010年第2期。

[12] 《关于维护互联网安全的决定》第4条规定,对利用互联网侮辱他人或者捏造事实诽谤他人,或侵犯公民通信自由和通信秘密等构成犯罪的行为,依照刑法有关规定追究刑事责任。

[13] 《关于加强网络信息保护的决定》第1条规定:“国家保护能够识别公民个人身份和涉及公民个人隐私的电子信息。任何组织和个人不得窃取或以非法方式获取公民个人电子信息,不得出售或非法向他人提供公民个人电子信息。”

定论。

网民通过网络最大限度地揭露贪腐时，往往容易忽视信息披露和人肉搜索的合理范围，造成对他人隐私权的侵犯。也有许多网民或基于社会正义感、或基于幸灾乐祸等心理，对于互联网上发布的腐败事件不管是否真实，先入为主地进行“案件推断”和“公民审判”。^[14]而某些涉事官员则以隐私权保护为名，躲避公民监督和查处，或借助网络信息的可操作性，对腐败事件进行虚假回应，或利用公权力进行“技术删帖”，试图掩盖事实真相，甚至以保护隐私权为由，对举报人进行打击、报复。这些更加激化了民众的“仇官”情绪和对政府官员的不信任感。

相互对立的过度行为促使形成了“过度监督/知情”与“躲避打击监督”的恶性循环，严重影响了社会整体心态的稳定。法律本应通过利益衡量在立法中对各类行为予以界定，以定分止争，但实际情况却是，法律对网络反腐的各类利益保护判断模糊，在权益保护界限和责任承担等许多方面仍是空白，很难正确规制和引导网络反腐中各类主体的行为。

缺乏合理规范的网络反腐目前已发展到瓶颈阶段。缺乏法律规制的网络反腐很难长久持续，而虚假信息的弥漫和网络反腐狂潮中的过度侵权，更从根本上影响了网络反腐的公信力。但若法律规制过严却又容易导致对公民监督、言论自由等权利的过度限制。正像《中国新闻周刊》早先指出的那样：从“全民开讲”到“全民乱讲”到“乱民全讲”，网络自由的边界似乎变得遥不可及。^[15]

为此，我们有必要重新审视和权衡网络反腐的利弊之所在，尤其是厘清网络反腐行动所涉的利益相关者，并对可能发生冲突的权益予以合理权衡、界定和安排，以争取发挥网络反腐的最大社会功效。

二、网络反腐中权益冲突的典型样态

（一）网络反腐中的利益相关者

1. 相关国家机关

在网络反腐的隐私权保护问题上，相关国家机关扮演着双重角色：一方面，国家机关负有保护公民隐私权的职责。国家应当制定有关法律法规，加强隐私权保护，在公权行使过程中严格遵循隐私权保护立法，并通过公正司法实现对侵犯隐私权行为的规制。另一方面，在网络反腐问题上，纪检部门、公安侦查部门在反腐过程中既能较为便捷地获取举报人的个人信息，也能基于举报、侦查掌握被举报人的隐私信息。因而，在此过程中应当严格遵循比例原则，即在反腐过程中，应对对有关人员隐私的调查控制在必要限度内。在掌握了有关个人信息时，相关国家机关也应同时兼顾举报人和被举报人隐私信息的保护，一方面防止信息泄露造成对举报人的打击报复，另一方面要在满足公民合法知情权的前提下，确保被举报人与贪腐无涉的隐私不被曝光和侵犯。

[14] 例如，被曝光“拥有24套房产”的“房婶”事后经过查实，不过是一名普通工程师，其所有的6套房产也都是合法所得。参见《广州“房婶”事件纯属网络反腐误伤？》，http://www.zj.xinhuanet.com/finance/2012-11/24/c_113787550.htm，最后访问时间：2013年8月10日。

[15] 参见《中国新闻周刊》“博客病了”系列报道（2006年第14期）。

2. 举报人

举报是公民参政议政、进行民主监督的重要方式。我国宪法明确赋予公民民主监督权，许多法律也赋予公民举报违法违纪行为（包括贪腐行为）的权利。根据我国刑事诉讼法的规定，公民还有举报犯罪行为的义务。因而，从本质上看，举报既是对公民监督权这一宪法基本权利的行使，也是对公民协助打击犯罪义务的履行。此外，从整体上看，公民举报还是民众政治参与过程中的一种利益表达方式，是衡量民主政治的一个尺度。它既属于公民言论自由的范畴，又是满足其他公民知情权的重要途径。近年来，网络反腐频出并收效良好，很大程度上反映了公民参与民主监督的意识和能力的提升。

网络反腐中举报人的范围不同于传统举报途径中的某一人或某些人，而是包括了在民间网络反腐过程中不断搜集并披露有关贪腐人员贪腐信息的所有网民。这也意味着，在缺乏必要行为规范约束时，网民很可能有意或无意地搜集、披露与贪腐无关的其他公民个人信息，从而引发公民言论自由、公民监督权与相关人员隐私权之间的冲突。尤其在人肉搜索过程中，许多网民并不了解或不能理性地把握披露信息的合理限度，往往将搜集到的“可能犯有贪腐罪行”的人员的私人资料、与公共利益有关无关的全部信息（包括个人隐私）都发布在互联网上。这可能构成对他人隐私权的严重侵犯。^[16]

此外，由于缺乏具体的保护制度，举报人自身的隐私权和人身安全容易受到侵害。实践中，随着个人信息和举报信息的泄露，一些举报人受到不同程度的打击报复，甚至受到生命安全的严重威胁。^[17]由于缺乏切实可行的举报人保护制度，实践中多数举报人都倾向于采用匿名举报的方式举报。^[18]当然，网络匿名也不是万全之策。由于网络匿名的相对性和可追踪性，为了避免打击报复，有的举报人也会通过网络实名举报，借扩大社会影响来达到自我保护的目的。^[19]

3. 被举报人

网络反腐中的被举报人大多是国家机关工作人员。作为社会公共事务的管理人员，被举报人的隐私应当不同于普通公民，具有双重性。

被举报人作为国家公务人员，本身负有清廉奉公的职责，并负有接受群众监督的义务。其财产收入、社会关系、教育背景、品行、能力、健康、个人爱好等私人信息，因为影响到公民对其是否符合合格国家机关工作人员应有标准的判断，在性质上不能被单纯地看作一般的隐私权保护内容。因而，网民行使监督权和言论自由时涉及到此类有关隐私信息时，被举报人应当适度容忍。同时，被举报人在公职之外的领域同样是普通社会公民的一员，

[16] 例如，在“周久耕事件”中，在被披露抽天价烟后，网民通过人肉爆出周戴名贵手表、开名车，更有网友搜索公布了周久耕的家庭住址、家庭电话。参见申雨霏：《从对政府官员的人肉搜索看公民行使网络监督权与隐私权的冲突》，《法制与社会》2011年第23期。

[17] 据称，在改革开放30年评出的10个反腐名人中，有9个遭到过报复。参见汪侃：《浅议对举报人保护的体制缺陷与对策》，《大家》2012年第10期。

[18] 参见前引[8]，时伟文。

[19] 如2012年11月，黑龙江双城市女记者王德春实名举报人大代表孙德江（参见《实名举报人大代表性侵 女主播王德春首都露面》，<http://news.sina.com.cn/o/2012-12-04/090925725694.shtml>，最后访问时间：2013年8月10日）；2012年12月，《财经》杂志副主编罗昌平微博实名举报原发改委副主任、国家能源局局长刘铁男（参见《罗昌平谈心路历程：举报刘铁男不至于有生命危险》，<http://finance.sina.com.cn/china/20130529/035915618854.shtml>，最后访问时间：2013年8月10日）。

其与公务无关的、纯粹的个人事务同样属于一般隐私权保护的内容，应当得到法律的保护。

4. 其他相关者

网络反腐还涉及一些其他相关人员，如被举报人的家属、被误传为与贪腐有关的无辜者等。对这些人员应当区别对待：若是可能涉及贪腐问题的官员的家属或朋友，在事关公共利益问题时，其隐私权同样可以适当克减。^[20]但对其与查处贪腐无关的隐私，应该予以保护。而无辜者因为反腐事件的曝光被迫暴露在公众的视野之中，其隐私及许多个人信息都被网络公开，在生活和工作中承受了莫大的压力。在很多情况下，这些相关人员无法追查锁定侵害人，很难利用法律手段进行自我保护。即便在网络反腐事件淡化，网民关注热点转移后，隐私被暴露和名誉被侵害的影响仍会长久停留在被侵害者的现实生活中，并给其带来巨大的精神伤害。

(二) 网络反腐中的权益冲突

网络反腐涉及多方主体，各类主体有着各自的权益。在网络反腐过程中，这些错综复杂的权益关系难免存在相互冲突或对立，对此应该认真考察和分析，探究其所蕴含的价值理念并进行综合衡量。尤其是在发挥网络信息举报行为反腐功效的同时，最大限度地降低网络信息披露可能引发的副作用，以实现各类权利和利益的平衡保护。总的看来，在网络反腐关系中存在以下几类权利冲突：

1. 举报人宪法权利与被举报人及相关人员隐私权的冲突

举报人的宪法权利主要是指我国宪法第35条规定的言论自由和第41条规定的批评、建议、控告、检举的权利。这些权利都源于宪法第2条对“中华人民共和国的一切权利属于人民”的确认。从根本上说，网络反腐中举报人对腐败事件的检举，实质上主要是对宪法赋予的言论自由和参政议政权利的行使。

隐私作为人格尊严的重要内容，是公民基本人权的另一组成部分，同样为宪法所保护。我国侵权责任法第2条也明确将宪法保护的隐私权益具体化为民事主体的隐私权加以保护。因而，被举报人作为国家的公民和社会的主体，即便实施了贪腐行为，其合法隐私权同样需要得到保护。而相关人员作为一般民事主体，对其隐私权的保护应是毋庸置疑。

在网络反腐中，举报人的宪法权利与被举报人及相关人员的隐私权的冲突主要表现在举报人举报腐败事件时，在未经同意的情况下，披露涉及被举报人及相关人员的隐私信息。在某些情况下，举报人的宪法权利与被举报人及相关人员的隐私权的冲突还呈现出此消彼长的对立关系：举报人的监督权越有成效，对被举报人及相关人员隐私权的侵害越为严重。而在网络空间中，事件的发展往往超出人的控制，在许多实际案例中，随着事件的发展，反腐案件的反腐功能弱化，新闻娱乐性及满足他人窥私心理的功能则明显加强，对被举报人及相关人员的隐私权造成更大程度的侵害。因此，法律在平衡两者之间的冲突时，不能一般性地规定孰重孰轻，而应根据特定时期的社会价值判断，通过利益衡量实现观念上的利益平衡。

[20] 由于社会主体及其利益需求多元而社会利益资源有限，不同主体之间的权益必然产生冲突。法律在对相互冲突的法益进行利益衡量时，首先要根据权益主次的差异、轻重缓急确定一个衡量的标准（即权利法益的位阶），并优先保障处于高位阶的法益，相对地对低位阶法益进行限制和克减，以兼顾各类利益并实现整体效益最大化。隐私权的可克减性主要表现在：当个人隐私与公共利益或公众兴趣发生冲突时，往往优先保护公共利益和公众兴趣。参见张新宝：《隐私权的法律保护》，群众出版社2004年版，第16页；张新宝：《侵权责任法立法的利益衡量》，《中国法学》2009年第4期。

2. 公众知情权与被举报人及相关人员隐私权的冲突

一般认为,知情权是一个人有权知道他应当知道的事情的权利。在网络反腐中,公民的知情权主要表现为知政权,即“依法知悉国家机关的活动及国家机关工作人员(尤其是经选举或任命产生的高级官员)的活动及背景资料的权利”。^[21]政府的权力源于民众自然权利的让渡,公民有权了解政府的行政事务运行以及政府行政人员与职责行使相关的信息,以判断政府及其人员是否在公民意愿范围内行事。从这个角度来看,公众的知情权乃是公民行使宪法监督权的重要权利内容。

公民知政权实质上暗含了对被举报人(政府官员)隐私权的克减:只有通过对国家机关工作人员与公共利益相关信息的披露,才能实现公民的知政权,从而促进参政议政,实现民主监督。从这个角度来看,被举报人的隐私权实际上具有不同于普通公民隐私权的特征:被举报人隐私权既与民主监督等公共利益紧密相关,其本身也存在冲突特性。适当公开正面性质的隐私有助于提高官员形象,确保公民对他们的信任和选择。这也意味着,从个人角度出发,在决定是否从事公职之时,官员具有选择是否让渡部分隐私而获取公职所带来回报的自由,这也是官员对其自身利益予以衡量的结果。但是,不管是从官员公权力来源的角度还是从利益衡量位阶的角度出发,在知情权与官员隐私权的衡量中,社会政治与公共利益的价值都应当高于官员个人隐私的价值。法律和司法应当解决的问题是:在两者发生冲突中,如何把握隐私权克减的界限。从学者们的研究成果来看,公共利益是衡量这一界限的主要标准。^[22]

对那些因网络反腐而无辜牵扯其中的相关人员而言,其隐私并不涉及反腐等公共利益,许多网民对其进行人肉和隐私搜索时,大多出于窥私和娱乐等心理。在这种情况下,并不存在真正意义上的公民知情权。对此,自然不应以公众的社会知情权为借口来牺牲相关人员的隐私权利。

3. 国家公共事务管理权与举报人相关权利与自由的冲突

“公共事务是与私人事务相对应而存在的概念,它指代一切有关社会成员公共利益的公共物品和公共服务的相关活动。”^[23]公共事务的“公共性”和“公益性”决定了公民或公民组织无力也无动力投身于全部公共事务管理之中。在这种情况下,在间接民主的代议制度上形成了国家(政府)这一主体,并成为公共事务管理主体的核心。出于社会管理的需要,国家被赋予干预公民私人权利和自由(当然也包括作为公民的举报人的权利和自由)的特权。

公权力天然具有扩张的特性。国家(政府)作为利益主体,在进行公共事务管理、实现公共利益的过程中,难免也会为自身利益的发展服务。正因为这种自利性,国家(政府)机关或其成员具有产生腐败的内在驱动力。要遏制公共管理监督的缺位、国家公权力异化和腐败现象的扩张等国家公共事务管理权的负面效果,应当保证公民有序参与的途径。而赋予公民作为举报人的权利和自由正是其中的一个重要途径。这也是国家公共事务管理与举报人权利和自由发生冲突的重要成因之一。

[21] 前引[20],张新宝书,第86页。

[22] 参见赵芳芳:《公共利益是判断侵权与否的关键》,《检察日报》2013年1月29日。

[23] 姜士伟:《公共管理研究的逻辑起点:公共事务》,《理论探讨》2007年第5期。

从另一个角度来看，国家公共事务管理权行使应当追求的价值目标应当是社会公共利益的最大化，其中当然包括社会秩序稳定和公民个人权益保护等内容。在监督国家社会管理权行使的过程中，公民若对其享有的权利和自由不加任何限制的滥用，则容易在一定程度上对公共秩序和他人权益造成侵害，从而妨碍国家公共事务管理目标的实现。在这种情况下，举报人的权利和自由与国家公共事务管理权之间同样存在冲突的可能性。

具体到网络反腐，一方面，通过对举报人监督权和言论自由的保护，能有效加强政府对公共事务管理的监督，大大减少潜在的行政权力滥用和腐败的发生。但是，举报人的权利和自由在某种程度上与国家权力的天然扩张性不可避免地会产生冲突（如网络管制、任意删除或屏蔽举报信息、打击报复），从而导致国家机关及其工作人员对举报人权利和自由的限制。而举报人权利和自由的滥用也存在破坏社会秩序稳定和侵害他人权益的可能性（如网络暴力、网络诬告和诽谤），从而影响国家管理公共事务目标的实现，两者之间同样会发生冲突。另一方面，从国家公共事务管理权的产生根源和价值目标以及新公共管理理论出发，对举报人权利和自由的保护能够满足公民参政议政的需求，同时更好地稳固国家公共管理权的合法性并帮助促进实现社会公共利益最大化。因而，举报人的权利和自由与国家公共事务管理权之间的矛盾具有可调和性。

要实现国家公共事务管理权与举报人权利和自由之间的协调，需要从公共政策的角度进行设计，在立法政策和司法政策上寻求利益平衡。法律应当通过社会利益的衡量和整合，一方面廓清国家公共事务管理的范围及其限度，防止其扩张乃至对举报人权利和自由的侵害，另一方面，应当明确举报人权利与自由的界限，确保国家公共管理目标的实现。

4. 国家公共事务管理权与被举报人及相关人员隐私权的冲突

国家的公共事务管理权应当以实现社会利益最大化为目标。在信息时代，各国政府为了更好地实现社会管理，极有必要更加细致地搜集、储存、处理并利用各类信息，通过对各类信息的分析和处理及时有效地回应社会发展。在这种社会管理的需求以及技术迅猛发展的推动下，政府的行政触角几乎涉及到社会个体生活的各个方面。在实现社会公共管理的过程中，政府收集并掌握了大量的信息，其中包括公民的各类个人信息（包括隐私信息）。这样，国家在公共事务管理权行使过程中，会有意无意地利用互联网和网络信息侵害公民（包括被举报人及相关人员）的隐私权。

同时，为了更好地维护其公共事务管理权的合法性，国家必然会迎合公民的诉求，努力查处和打击各类腐败行为，以维护总体执政权的正当性。在查处腐败案件中，也会一定程度上涉及对被告人及相关人员（包括无辜的被举报人）相关情况（其中包括私生活及其他隐私）进行调查和查证。在此过程中，国家机关也可能通过互联网及对网络信息的不当利用侵害被举报人及相关人员的隐私权。为了维护自身的隐私权益，被举报人及相关人员必然会对国家公共事务管理权的行使产生抵触心理，并排斥或躲避国家权力的行使。两者的冲突由此产生。

三、网络反腐中的公共利益对隐私权保护的限制

（一）隐私权保护的边界：公共利益

隐私权是受宪法和法律保护的重要权利，事关公民的人格尊严，应当受到普遍的尊重和保护。但是隐私权保护并非毫无限制，对其保护同样应建立在对社会公益无害的基础上。

因为人类作为社会性的存在,具有公共性需求。个人在组成社会时必然要让渡或放弃自己的一部分权利,以实现社会整体的有序运行和发展,并由此实现对自身权益的保护。由此,公共利益得以成为许多权利的界限,在利益衡量的位阶中高于私人权益。

隐私权与公共利益的冲突,呈现此消彼长又相互依存的状态:个人隐私空间扩展越大,就越可能对抗公共利益的侵犯;若公共利益强调过度,个人隐私的空间就会变得狭小。但是从根本上来说,个人隐私保护的最终实现,又依存于公共利益,而公共利益的内容中也包含着对个人隐私权保护的内容。因而,当两者发生具体冲突时,合理划定公共利益的范围(或隐私权保护的界限),从而最大限度降低保护公共利益(或隐私权)时给隐私权(或公共利益)造成的副作用,是法律进行利益平衡的关键。

具体到网络反腐,对举报人、被举报人和相关主体隐私权的保护,是对私人利益的保护,而反腐则体现了公共利益,是党和国家清除害群之马的重要手段。因而,可以确定地说,反腐涉及的相关人员的隐私权保护的边界在于,反腐所涉及的个人隐私信息是否阻碍重大公共事务管理的实现。如果个人隐私对公共利益具有重大影响(如被举报人的个人基本信息、家庭财产状况等),则应接受公众监督;若不能产生重大影响(如个人生活习惯、兴趣爱好、夫妻生活等),则应该作为隐私权内容的“私人信息”受到法律保护。

由于公共利益并不是一个确定的概念,若过分任意地扩充其内容,强调其作用,也会造成对相关人员的侵害。因此,在网络反腐与隐私权遭遇冲突时,对公共利益的合理界定是衡量反腐行为正当与否时的主要考量。在此过程中,对国家机关行使公权力所依据的公共利益范围的界定尤为重要。为避免强大公权力(在网络时代国家机关也具有掌控、利用互联网的强大优势)对相对弱势的个人隐私权益的侵犯,政府管理中对个人隐私介入时所依据的公共利益应当限定在法定范围之内,即应当依法行政。

(二) 网络反腐的公共利益之所在

要理解网络反腐的公共利益之所在,可以从反腐的意义以及网络反腐平台的重要价值两个角度加以考察。

首先,反腐倡廉是国家社会发展的重要保障之一,体现了对多方面公共利益的维护。腐败是指“国家公职人员及与公职人员发生权力关系的人利用被赋予的公共权力谋取私人利益的过程和行为”,^[24]其对社会的破坏性影响主要体现在三个方面:“在经济上是浪费的,在政治上是不稳定的,对政府能力也是破坏性的”。^[25]具体而言,腐败不仅违背市场规律,影响经济资源的有效配置,还会危及公权力的权威和合法性,更重要的是破坏社会公平正义的底线,对社会心理稳定产生强烈冲击,促使道德滑坡,并最终危及社会的稳定和人民的福祉。就像杰拉尔德·E. 蔡登指出的那样:“所有的腐败都是一种为小利而牺牲公共利益的欺骗……它不仅给社会指出错误的方向,而且也使政府合法性丧失殆尽。它支持错误的公共领导,并为后代树立一种恶劣的榜样。当一个社会堕落到这种地步时,它就会变得如此虚弱,以致不能抵制外来侵略和进行重建。”^[26]

[24] 任建明:《腐败与反腐败:理论、模型和方法》,清华大学出版社2009年版,第20页。

[25] 王沪宁编:《腐败与反腐败——当代国外腐败问题研究》,上海人民出版社1990版,第348页以下。

[26] 转引自前引[24],任建明书,第50页。

与此相对应，反腐所维护的社会公共利益则表现在：实现经济的健康发展及效率化和公平化；恢复被腐败消减的政府权威，实现政权的稳定；通过对贪腐的惩处消除社会整体的不公平感，维护社会整体的心理稳定；通过重树“政者，正也”^[27]的从政道德规范，维护社会公共道德；通过对法律面前人人平等的宣示，确立社会机会、起点以及分配方面公平正义的法治规则，维护法治秩序。

其次，我国目前反腐倡廉的政治环境并不优越。一方面，权力反腐受制于主体裁判同一等特性，在反腐上的作用有限。在缺乏民众的帮助和支持的情况下，政府自身很难独立驯服腐败。另一方面，从我国传统的反腐机制来看，民意表达渠道并不通畅，由于反腐机制的层级管理，民众监督的实际效力由于种种原因而被反复削弱。而网络反腐借助网络这一低成本、低门槛和高实效的信息传播平台，能较好地汇集民意，提高民众的参与意识，促使形成官民互动的良性监督机制，更好地实现反腐倡廉。

网络反腐的公共利益不仅体现在促进反腐方面，更为重要的是在当前我国利益表达渠道不畅的情况下，网络反腐平台为公民表达权、知情权、监督权的实现提供了绝佳场所。而民众在通过网络反腐平台追求权利实现的同时，其对社会不满的情绪也得到了纾解，这也利于社会的稳定与和谐。

（三）网络反腐中公共利益与隐私利益的具体权衡

在网络反腐中如何协调国家公权力与私权利之间以及个人权益与社会公益之间的各种冲突，是摆在我们面前的难题。法律应当协调各种合法利益，确立相对统一的价值评判标准，为人们的行为提供相应的评价规范，通过确定利益位阶等衡量方法明确各类权益的界限，实现个人权益和社会公益的平衡。在进行利益衡量的过程中，利益位阶和价值评判标准的确立并不是恒定的，因为法律的价值判断总是要与特定社会阶段及具体社会条件相联系。

目前，我国反腐任务十分严峻，腐败现象呈现高发、易发、多发的态势。随着经济的发展和财富的增长，腐败现象还呈现出以下特征：（1）腐败的主体级别向基层渗透，同时高官腐败案也屡见不鲜。（2）腐败形式层出不穷，在传统腐败形式之外，还出现了包括“权力期权化腐败”、“不良债权贪腐”、“干股获利”等新的腐败形式。（3）腐败行为多元化、复合化，从单一型向复合型发展。腐败活动并不纯粹受拜金主义或物质利益的驱使，而是集政治蜕变、经济贪婪、生活腐化、道德堕落于一体。权钱、权色、权权交易相互交织。（4）裸官、逃官现象突出。^[28]这些腐败现象已经引起了社会公众的普遍不满和愤慨，甚至影响到社会的稳定和发展。因此，能否抑制各种腐败行为，不仅关系到公民个人权益的维护，还关系到国家整体的稳定和繁荣。在这种时代背景下，坚决反腐，加大反腐力度，不仅反映了社会公众普遍的心声，对国家的长治久安还具有毋庸置疑的重大意义。为此，规制网络反腐的法律也应当体现这种时代需求，通过反腐政策的适当倾斜来维护社会稳定，实现公众之根本利益诉求。

[27] 《论语·颜渊》

[28] 参见陈雷雷：《论当前中国的腐败问题与制度反腐》，《经济研究导刊》2010年第1期。

作为公正衡量各方利益的法律制度，在向代表公共利益的反腐进行倾斜的同时，也要对天平另一端的利益给予适当的关注和保护。我们在思考对其中任一项内容的保护和促进措施时，都要最大限度地降低该措施对另一项内容造成的副作用。在适当偏重反腐的背景下，法律也应当保证那些与公共利益无关的公民私密生活不受侵害。因为以社会公共利益为目的，对反腐中相关人员（包括被举报人及其亲友）的隐私权进行限制，并不代表对其隐私权利的彻底剥夺。

在网络反腐中，被举报人及其亲友容易成为隐私权侵权的受害者。在这种情况下，法律应当给予特别关注，甚至在对其隐私权进行限制的同时也要对其与公共利益无关的私生活给予反向倾斜保护。一般认为，对官员及其亲友的隐私权的保护主要包括以下方面：住宅不受非法侵入或侵扰；私生活不受监听；享有通信秘密与自由；夫妻两性生活不受他人干扰或调查；其他与社会政治和公共利益无关的私人事务等。^[29]尤其要注意的是，因为被举报人的亲友并非政府官员，其隐私在很多情况下并不直接涉及公共利益，对其隐私权保护的水平应当高于对官员隐私权保护的水平。

需要特别提出的是，即便在网络反腐中，在涉及对与公共利益有关的私生活曝光、查处和评论的过程中，仍应当对相关人员的尊严给予最起码的尊重和保护。在网络反腐中，虽然一时形成的网络热点可能随着时间的推移渐渐被大家遗忘，但对那些被波及的当事人而言，其生活就在那段时间里被搅得支离破碎，造成永久性的伤害。^[30]即便是手握大权的政府官员，在网络反腐中同样可能成为隐私权受侵害的弱者。从治病救人的角度讲，这也将影响相关贪腐人员在接受惩治和教育后回归社会过普通人的正常生活。

以网络反腐中涉及最多也是最具吸引力的“官员艳照门”为例，由于此类事件兼具了令人痛恨的腐败和不道德的桃色事件，加上艳照对娱乐眼球的强烈刺激，大部分网民在转发或评论艳照时很少能够顾及到当事人的隐私及其亲友的感受。这种传播及再传播过程，不仅助长了反腐的粗俗化，而且也给涉事当事人及其亲友的人格尊严带来了严重侵害。例如，在2013年1月网曝的“张民强案”中，由于网络的渲染和无顾忌的传播，使得被举报人张民强的父母不堪重负，重病不起，而张本人则更因一丝不挂的丑态被曝光产生了寻死念头。而在雷政富案件中，在批判其腐败行径的同时，许多网友也将其奇特长相作为戏谑的对象。这些行为虽然打着反腐的旗号，实际上也是对公民人格尊严的侵害。从法律角度来看，此类行为实际上构成了对他人名誉权、肖像权的侵害。

四、相关主体隐私权保护的特别考量

（一）打击报复与举报人的隐私权和相关权利保护

据最高人民检察院的统计，我国每年发生的举报人因遭报复致残、致死案件，从上世纪90年代的每年不足500件，上升到近年来的每年1200多件。^[31]由此可见，在反腐中，举报人的权益保护现状很令人担忧。政府作为社会公益的“代言人”，在要求举报人承担举

[29] 参见前引[20]，张新宝书，第93页。

[30] 参见张星：《网络反腐走向何方？》，《新产经》2012年第12期。

[31] 参见前引[17]，汪侃文。

报信息真实性和准确性责任的同时，应为举报人创造安全的举报条件，并对其可能受到侵害的权益提供有效的法律和制度保障。

从目前我国法律及其实施现状来看，在反腐过程中，对举报人的隐私权和相关权利的保护机制尚未建设完备。而我国现有法律法规关于举报人的保护也大多停留在宣示性规定之上，没有形成一套成体系的举报人保护机制。我国举报人权利保护的现有立法具有明显的“重事后惩罚，轻事前预防，重奖励，轻保护”^{〔32〕}的缺陷。一方面，现有的对举报人权利保护的预防措施还主要依赖于有关国家机关内部关于保守秘密的规定。但这些机关内部的规定并不具有外部效力，举报人事实上很难据此获得对被侵害权利的救济。另一方面，对举报人的奖励与其所面临的风险和成本几乎不成比例，且领受奖励的同时往往伴随着被暴露的风险，因而奖励往往流于形式。在缺乏有效权利保护的境遇下，许多潜在的举报人只能默而不报。

总的来说，在网络反腐中，举报人以下几项权益必须给予关注和保护：

1. 隐私权以及个人信息受保护的權利。举报人的隐私权无疑应当受到保护，而其相关个人信息保护更是举报人保护制度的重中之重。举报人身份泄露或举报信息倒流会将举报人曝光于被举报人视线之下，而由于被举报人往往是握有公权力的相关官员，或与举报人有上下级或同事关系，这种曝光无疑将举报人置于被孤立排挤或打击报复的危险之中。尤其在网络反腐中，举报人的隐私和个人信息容易被他人通过“人肉”或其他搜索技术手段识别查出，举报人在网络反腐时无疑担负了极大的风险。对此，法律应当加强对举报人的保护力度，通过调高网络技术保护、加强对举报材料管理、对举报人信息知情人范围限定等方式，妥善保护举报人隐私和信息。

2. 知情权。举报人在冒险挺身举报之后，有权了解举报受理机关对案件调查和处理的情况。当受理机关未依法定程序或职责合法处理被举报案件时，举报人有权进行监督并要求相关机关改正。

3. 举报人身份及财产权益保障权。举报行为在客观上促进了社会公益，举报人不应因此遭受身份上的不利处分或财产上的损失。为此，法律应当通过严格的制度规范来确保举报人不因举报被处分、解雇或变相处分和解雇。同时，对公民因举报而受到的财产损失（如误工费用等）给予补偿，并对查实的举报进行奖励。

（二）诬告、陷害与被举报人的保护

在网络反腐中，曝光的腐败事件真伪难辨，其中不乏诬告、陷害之情况。在诬告陷害的情况下，公众和反腐机关就成为了恶意举报人利用的工具，而被举报人成为了反腐旗帜下的无辜受害者。由于个人力量有限，无辜的被举报人几乎无力对抗“正义”的反腐公众，只能默默承受反腐浪潮对其及家人隐私、名誉等权益的侵害。在被诬告陷害的情况下，无辜被举报人不仅身心受到打击，其工作积极性也会受到严重的挫伤，还容易对司法公信力产生质疑。因而，法律不仅要惩处贪腐行为，而且要依法保护无辜被举报人的权益，使他们免受错误追究。

〔32〕 参见王欢、金圣春：《论我国举报人权利的立法保护——贡献、局限与构想》，《广州大学学报》（社会科学版）2011年第1期。

一般而言,被举报人以下几方面的权益可能受到侵害:

1. 隐私权和名誉权等人格权益。无辜的被举报人的个人信息随着失实网络反腐事件的传播而曝光,其个人生活及安宁受到了极大的侵扰,尤其是失实腐败事件的传播会及其及其家人名誉带来伤害。

2. 身份或机会等权益。实践中,在甄别网络传播的关于被举报人的腐败事件是否失实的过程中,被举报人往往会受到停职等处理,可能得到的升职机会或奖励也可能错失。

3. 财产权利。被举报人在接受甄别审查是否贪腐的过程中也可能失去工资、奖金奖励或其他经济利益。

被举报人的隐私权、名誉权及财产权等民事权利受到侵害的,可以通过民事诉讼要求侵权人承担损害赔偿,被举报人身份或机会的丧失可通过行政申诉等方式获得补救。而检察机关在查证被举报人无被举报贪腐行为时,应当根据事件影响范围通过相应的方法为被举报人“正名”,以还其清白。

(三) 公共事件中的“不幸者”

由于网络的开放性和隐蔽性,网络反腐的消息难免会包含一些非真实的成分,而不明真相的网民的跟帖、热议甚至人肉搜索更加促使了网络上真伪不明的反腐信息蔓延。许多无辜者被这些虚假反腐信息所裹挟,成为了网络反腐公共事件中的受害者。^[33]

在很多时候这类被迫陷于公众视野中的“非自愿公众人物”的隐私与网络反腐追求的公共利益并无牵连。网民的热议或人肉或出于误认,或出于窥私等娱乐心理。在这种情况下,法律不应仅仅因为所谓多数人的“兴趣利益”而牺牲这些非自愿公众人物的个人隐私利益。从利益衡量角度来看,这些公共事件中的不幸者大多并未从网络反腐中获益,而更多地是受到侵扰和伤害。不管是从利益得失衡量来看,还是从其隐私的社会公益无涉性来看,这些不幸者实际无异于普通公民,其隐私权应当受到无异于普通公民的保护。

(四) 未成年人隐私权保护的特别考虑

正如有学者指出的那样,隐私权作为精神性的人格权,“它和不同个体的主观认识和承受能力有关。要达到平等地保护每个人隐私的目的,还应区别出不同的个体特征,以区别不同的隐私范围加以保护”。^[34]而未成年人正处于身体和心智生长发育的时期,由于心智并未完全成熟,情感自控能力和心理防卫能力较差,加上对社会的了解和认识有限,对很多问题不能作出客观理性的判断。当其隐私权遭受侵犯时,往往会造成羞愤、绝望等心理扭曲,也容易对社会产生抵触情绪,影响身心的健康发展。因而,各国法律和国际公约对未成年人的隐私权都给予特别的关注和倾斜保护。我国2006年修订的未成年人保护法第39条规定:“任何组织或者个人不得披露未成年人的个人隐私。对未成年人的信件、日记、电子邮件,任何组织或者个人不得隐匿、毁弃;除因追查犯罪的需要,由公安机关或者人民检察院依法进行检查,或者对无行为能力的未成年人的信件、日记、电子邮件由其父母或

[33] 例如,“局长日记”事件发生后,有好事的网民对日记中提到的几名女当事人展开“人肉搜索”,南宁某高校的一位吴姓大学生的照片被人误传上网,当成“局长日记”事件的女主角谭某的照片,吴的生活受到了很大的困扰。参见《烟草局长日记门连累无辜女性》, <http://www.lawtv.com.cn/newvideo/2010/0319/25323.html>, 最后访问时间:2013年8月10日。

[34] 邱业伟:《信息网络与民法前沿问题研究》,法律出版社2009年版,第388页。

者其他监护人代为开拆、查阅外，任何组织或者个人不得开拆、查阅。”

网络反腐过程中同样应对涉及的未成年人的隐私权给予特别的关注和保护。至少应当明确的是，在反腐事件披露中，不能随意披露腐败官员或相关人员的未成年子女的个人及其他隐私，以保护未成年人的身心健康发展。对此，笔者认为，还可借鉴美国儿童在线隐私保护的法律规定，要求网站搜集年龄在13岁以下的少年的个人信息以及这些未成年人进入网上聊天室或主动提供自己的个人情况时，必须首先得到其父母的同意，否则将被视为违法。

五、结论与建议

在网络高度发达、移动社交媒体快速普及的今天，网络反腐让公民监督的触角得到延伸，制约变得更少，同时也让网络反腐所涉各类主体的隐私权面临着前所未有的挑战。法律如何平衡网络反腐中的各种权益，是信息时代社会管理的重要课题。网络反腐中乱象丛生的主要根源是，现有法律资源供给不足，立法和司法上的利益平衡思路不清晰，从而导致不少网民行为失范。由于得到网络匿名机制的庇护，不少网民的公共道德和法律责任意识日益淡化，催化网络反腐中人肉搜索无限度、网络语言暴力、虚假信息弥漫等各类不良现象的产生。要解决网络反腐中的各类问题，首先应当采取适当措施，在不妨碍言论自由的情况下，将公共网络生活纳入法治轨道，实现网络反腐的法治化。

在当前腐败形势严峻的情况下，充分利用各种有效手段大力反腐已是一项广泛的社会共识，也是重大公共利益所在。近期的经验表明，公众网络反腐是一项利器。但网络反腐行动中出现的个人隐私侵害现象同样值得重视。立法和司法需要综合权衡网络的正面反腐功效与隐私侵害副作用，以实现公共利益与私人权益之间以及私人与私人权益之间的平衡。为此，法律可在反腐公共利益必需的限度内对国家机关工作人员的隐私权作适当克减，对无辜人员尤其是未成年人的隐私权应当适当倾斜保护。通过明确相关主体隐私权保护的具体范围，来反向划定政府行政和公民监督、言论自由行使的界限。对官员的隐私权保护的范围，可以通过正反面列举的方式来划定。

权责统一从来都是法治之要义。国家在积极倡导举报人行使公民监督权利的同时，需同时培育和强化公民对举报行为的责任意识，确保公民权利在法治轨道内行使，最大限度地降低公民网络监督权的副作用。网络服务提供者作为网络反腐平台的提供者，在保护隐私权、防止隐私权侵害扩大化方面有着最为有效的技术手段和优势，法律应明确其相应的法律责任，督促其履行必要的职责。逐步推进网络实名制，将网络世界纳入现实法律规制的范围，有助于杜绝网络反腐中的乱象。为避免实名制对公民言论自由及监督权利行使的侵害，造成寒蝉效应，网络实名制应当渐进地、有层次地推进。尤其是要通过制度建设，建立实名网络言论的安全保护机制，防止打击报复等阻碍正常举报行为等现象的发生。在网络反腐中，根据官方举报平台和民间网络反腐两个渠道的不同特点，可以不同方式实现网络实名制。对于官方网络举报平台，在实行独立的公民网络身份管理机制下，公民在登录官方举报网站时，仅需输入代表身份的注册认证信息码，即可进行举报，并以该信息码或举报网站的举报密码登录网站与纪检机关联系交流举报信息。对于民间反腐举报，在建

立网络身份管理平台的基础上,公民登录其他任何网站进行反腐举报仅需输入不显示个人信息的认证代码,即可在匿名状态下自由行使监督权。此时,可借鉴美国的网络匿名表达权保护^[35]的方式,对民间网络反腐活动进行规制,即确立法定的危险言论标准,根据公民反腐举报时的言论表达内容判断其是否对他人权益或社会秩序构成了“明显而即刻的危险”,从而由法院判断决定对其保护的强度。

Abstract: With the further development of internet technology, the phenomenon of cyber anti-corruption emerges agitatedly. On the one hand, cyber anti-corruption provides convenient and fast channel for the expression of public opinion and effectively strengthens the public's supervisions on administrative behaviors of government and individual behaviors of state personnel. On the other hand, cyber anti-corruption enhances the probability of invading personal rights particularly right to privacy. Although cyber anti-corruption is propitious to build an incorruptible government and promote freedom of speech, the public supervision, and other interests, it is inevitable that cyber anti-corruption conflicts with individual privacy. Therefore, how to regulate cyber anti-corruption, control the side effect of cyber information report, and achieve the balance between the public interests and individual interests, are important tasks in the current legal construction in China.

In cyber anti-corruption, the balance between all parties' interests can only be achieved by clarifying the boundaries of various rights. The public interest is the boundary of exercising the right to privacy. With regards to the privacy right concerning important public interest, in order to really achieve effective anti-corruption and provide certain protection to the right to privacy, the law should cut down the right to privacy suitably and clarify different protections on the basis of the particularities of interested parties.

Key Words: cyber anti-corruption, right to privacy, public interest, balance of interests

[35] 参见杨福忠:《公民网络匿名表达权之宪法保护——兼论网络实名制的正当性》,《法商研究》2012年第5期。