

杭州健康码:风险治理的 地方创新及其扩面推广之完善

王海明¹

【摘要】:新冠肺炎疫情全球化场景,其蝴蝶效应的有效回应,最终离不开国家治理。“杭州健康码”作为国家治理地方政府的一项创新举措,具有治理的创新性、信息的集成性和服务的便民性;同时,其信息权力、治理权力又具有一定的模糊性。在国家层面上扩面推广“健康码”,需要进一步强化治理法治化建设,输入更多的规范性和确定性。

【关键词】: 杭州健康码 风险治理 信息权力 治理权力

目前新冠病毒(COVID-19)的疫情全球化态势,已经非常清楚地说明,21世纪的当前,全球化风险渐行渐近。当代社会既有繁花似锦,又潜藏有高熵值、危害性大的公共风险。面对新冠病毒疫情,在过去的两个月内,中国全面推进国家治理,实施统筹治理、精准治理、法治治理,全面有力管控疫情,在疫情防控救治方面积累了诸多经验。其中,杭州市推出的“杭州健康码”,是防疫、复工两手抓的一项创新举措。健康码2020年2月11日甫一推出,⁽¹⁾2月15日浙江省范围内获得扩面推广,⁽²⁾2月16日在国家层面上获得了推广。⁽³⁾对于“杭州健康码”,一方面,有必要进一步认识其作为地方治理实践的创新价值;另一方面,也有必要进一步厘清其扩面推广亟需完善的环节。

一、国家治理视阈下的地方创新

现代风险是人类社会存在和发展的伴随物,在现代社会,我们除了冒险,别无选择。⁽⁴⁾面对风险的全球化景象,如何“锁死”公共风险?在讨论如何回应生物技术带来的公共风险时,福山主张“国家必须从政治层面规范这项技术的发展与使用,建立相关机构区别技术的进展,哪些能帮助推进人类福祉,哪些对人类尊严与快乐带来威胁。”⁽⁵⁾强调以国家治理锁死科技风险。哈贝马斯在论述当代资本主义合法化危机时指出,“高度复杂社会的再生产依赖于分化出来的控制系统,即依赖政治亚系统。随着其处理信息能力的提高,对其他社会也系统的不断冷漠,政治系统在社会中获得一种独一无二的自主性。”⁽⁶⁾揭示出后现代社会政府治理的扩展趋势。主张风险全球化的贝克也指出:面对基因技术,战争的个人化发展趋势可能会导致民主的丧失或消亡。各国政府针对其公民的个人化战争倾向将不得不与其他国家政府结成联盟,从而防止各国公民威胁其政府时所带来的各种危险。此时,新自由主义将处于一种无法适应形势的尴尬被动状态。⁽⁷⁾明确强调新自由主义在当代风险治理中具有局限性和政府治理的未来趋势。众多学者普遍的基调是,回应当代公共风险,国家治理尤为重要。

从风险治理的角度来看,国家范围内的公共风险本质是系统内不确定的破坏性出现自我超载。不确定的破坏性一旦自我超载,风险治理,需要面对一个高度连带、高度不确定、极其敏感、极其脆弱又错综复杂的公共空间。在这样的空间下,谁能担纲风险治理的重任呢?以利润、增长为动力和逻辑起点的经济系统虽然拥有大量可以协同到风险治理的资源,但其自身缺乏足够的公共性和规范性,难以成为风险治理的主导力量。而社会系统主要是从经济系统和政治系统那里获得投入,用以购买能够满足集体需要的商品和服务、法律行为和管理行为,⁽⁸⁾因而,也不具有全面参与公共风险治理的确定性和规范性,无法成为公共风险治理的担纲者。追求公共性、确定性、规范性的政治系统,通过公共性、规范性的政策和举措的输入,抵销、化解公共风险破坏性的自我超载,能够及时为国家大系统提供确定性。就国家治理提供的公共性、规范性、确定性而言,经济系统、社会系统都无法胜任。

¹本文系国家社科基金年度项目“环境导因社会风险及其精准化治理研究”(19BSH021)阶段性成果。

当代社会,高度复杂的社会严重依赖政治系统。政府存在的唯一使命就是化解公共风险。^⑧国家治理与风险治理的社会需求存在适恰的回应性,因此,一旦重大公共风险爆发蔓延,拥有大量资源的国家治理或迟或早最终将成为风险治理的优化选择。

就国内新冠肺炎疫情防控情况来看,2020年1月20日,钟南山院士公开新冠病毒具有“人传人”的风险后,全国上下,政府、市场主体、社会主体、社区、公众先后以各种方式投入到防疫抗疫救治工作中。在国家有力统筹下,短时间内全国上下一盘棋,纷纷启动了检测、管控、缓解、救治等一系列举措,比如加快核酸检测、检测体温、强制隔离、“封城”、“封路”、社区网格化治理、居家隔离、要求戴口罩、建设方舱医院、患者分类集中收治等,力求管控阻断病毒传染,力求实现疫情可防可控可治。实践表明,公共风险治理的地方创新,与国家治理并不矛盾。基于地方不同的治理资源、不同的风险暴露、不同的风险情势,地方因地制宜,实施具有一定差异化的地方治理,国家由此可以进一步甄别优选亮点方案,扩面推广,从这一意义上说,鼓励地方治理创新实际上是国家治理体系中一种颇为有效的激励机制。

2020年2月中旬,随着我国新冠肺炎防疫工作的推进,春节后人员返工返学返岗迫在眉睫。如何统筹抓好防疫和复工,杭州地方治理充分发挥数据富矿的优势,结合新冠病毒感染人员的数据库和新冠病毒感染风险相关算法,对当时推行的社区网格化治理举措及时做了必要的调整,迅速推出了“杭州健康码”,实施数字化分类动态管理:显示绿码者,市内亮码通行,进出杭州扫码通行;显示红码者,要实施14天的集中或居家隔离,在连续申报健康打卡14天正常后,将转为绿码;显示黄码者,要进行7天以内的集中或居家隔离,在连续申报健康打卡不超过7天正常后,将转为绿码。

2020年2月11日,杭州市正式启用“杭州健康码”,2020年2月16日,“杭州健康码”获得国家层面的扩面推广:借鉴浙江等地方推行健康码模式助力分类有序复工复产的经验,在国务院办公厅电子政务办的指导下,支付宝正加快研发全国统一的疫情防控健康码系统。当前,随着全国各地扩面推广“健康码”工作的展开,省际的、区域性的“健康码”互认成为“防疫复工”国家治理一项重要内容。

在推进防疫复工阶段,杭州市政府适时调整当时正在实施的社区网格化管控,迅速推出“杭州健康码”,这一举措高效便民,提升了地方治理效能,是国家治理地方实践中较为突出的一项治理亮点。

(一)“杭州健康码”:多元主体的统筹协调

“杭州健康码”的推出和实施,是政府、市场主体、社会组织和公众多元力量协同的努力。“杭州健康码”推出,是政府政策主导的产物;非常时期,公众方位、活动、生产、消费、娱乐、社会关系等诸多数字化信息在网络空间被挖掘、采集用于疫情防控风险评估,这主要来自国家层面的鼓励。市场主体快速搭建起“杭州健康码”技术平台和风险评估的基本算法,没有市场主体的协同和贡献,“杭州健康码”也难以落地,而且,从数字化信息持有情况来看,市场主体对公众方位、活动、生产、消费、娱乐、社会关系等诸多数字化信息的持有量也是最为巨大。与此同时,值得注意的是,在“杭州健康码”落地后,其具体的宣传和执行,社区起到了极大的作用。此外,“杭州健康码”的实施,也依赖于公众的支持和参与,非常时期,公众支持“杭州健康码”平台对个人信息的采集和运用,特别是个人在网络空间的那些数字化信息,并如实参与了个人信息申报。这是“杭州健康码”得以推行重要的助力,没有公众的支持,“杭州健康码”难以取得积极的实效。“杭州健康码”,其推动、落地、实施,是政府力量、市场力量、社会力量、个人力量以其各自的优势泊入公共风险治理过程。从“杭州健康码”酝酿、推出、执行整个治理过程来看,集中体现了杭州地方政府在治理力量方面具有非常强的统筹协调能力。地方政府主导但并不包办公共风险治理——面对疫情防控、复工复产极为紧迫的形势,在治理这个综合、持续的过程中,市场主体、社会组织、公众协同参与、共振互动,在政府主导下,通过多元协同,杭州地方治理实事求是、统筹优化、协同创新,推出了极具扩面推广价值的治理举措。

(二)“杭州健康码”:治理资源的灵活整合

国家选择怎样的治理政策,是由其所处的整个环境决定的。^⑨风险治理本质是治理资源整合的实践活动,是制定实施风险治理

政策、推行治理制度、协调治理组织、组织治理人力、动员投入治理物质、整合优化治理信息等多种行动的过程。不同环境,其治理资源分布各有不同,治理权力的结构千差万别,其具体的载体会有所差异。“杭州健康码”这一动态、实时、便民的治理载体,其酝酿、推出,充分发挥了政府、市场主体、社会组织、公众各自的资源优势:如政府具有统筹协调的政策优势,市场主体拥有“数据富矿”“数字技术”的资源优势,社会组织具有接地气、星罗棋布网格化的组织优势,公众普遍拥有智能终端的优势。通过“健康码”集成多元主体的优势,展现了杭州地方政府统筹优势治理资源的担当意识和灵活整合治理资源的能力。

(三)“杭州健康码”:治理信息的优化统筹

信息成本是任何社会治理必须考虑的问题。⁽¹⁰⁾风险治理也不例外。政府推进统筹治理,在追求治理举措精准到公众个人时,其面对的一个主要问题是信息成本。“信息搜寻的成本是昂贵的,人类的信息处理能力也是有限的。”⁽¹¹⁾一个是信息采集成本,面对杭州市 980 万常住人口这么庞大人口,如果由政府直接通过传统的方式对公众实施信息采集,那么,时间成本无疑是巨大的。另一个是信息的识别成本:通过传统方式耗费巨大将信息收集过来,信息的真实性的识别需要更巨大的资源投入。此外,信息如何动态更新,如何识别判断,如果由政府直接通过传统方式投入行政力量来实施,无疑,这将极其耗费而且低效。幸运的是,在新冠肺炎疫情爆发前的若干年里,中国一直致力于推动经济的转型升级,一直致力于推动“数字政府”“数字经济”和“数字社会”的建设,其中,杭州“电商之都”“数据之都”“云计算之都”建设风起云涌,“数字杭州”全面推动,网络技术和数字技术的叠加,网络成为公众日常生活的第二公共空间,公众方位、活动、生产、消费、娱乐、社会关系在网络空间留痕无数。据牛津大学网络研究院信息伦理学教授卢恰诺·弗洛里迪的观察,我们已经生活在一个越来越同步化、离域化与互联化的信息圈。⁽¹²⁾这决定了目前社会信息分布、信息流通的特点:在这一空间,信息不断记录、不断叠加,人人都在网络世界留下无数过往的、个人化的数字信息;地方政府、市场主体、社会组织掌控着极为丰富的数字化信息。借助阿里巴巴、微信两大数字平台和“政务云”平台,“杭州健康码”能迅速推进分类化、动态化、精准化治理。通过数字平台的云计算,“杭州健康码”平台能从网络空间挖掘、采集公众方位、活动、生产、消费、娱乐、社会关系等诸多数字化信息。在此基础上,“杭州健康码”平台进一步整合全国病毒感染人员数据库。从 1 月 20 日到 2 月 11 日二十天的防疫实践和医学专家渐进研究,政府当时已经整体掌握了新冠病毒感染风险基本算法,建立起感染人群活动轨迹、分布数据库。正是依托于这两大基础信息的统筹,“杭州健康码”平台才能够实现对公众出行进行分类管理。“杭州健康码”解决了政府在信息采集、信息研判方面的不足,节约了大量的治理成本,极大地提高了治理效能,提升了公共风险精准化治理。

(四)“杭州健康码”:风险治理的动向标识

新冠疫情爆发之前,2019 年 11 月,为高效回应国家发展建设中各类风险带来的挑战,国家明确提出加强国家治理现代化建设,⁽¹³⁾强调加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,把我国建设成为治理现代化强国。这次新冠病毒疫情防控的治理实践,一方面折射出强调国家治理现代化具有时代的前瞻性和适恰性;另一方面,也演绎出国家治理现代化建设的具体抓手和发展动向。“杭州健康码”从无到有,之所以能实现高效治理、精准治理,其根本原因在于将多种信息化、数字化的新兴技术嵌入到公共风险地方治理实践。当代极负盛名的地方治理研究专家格里·斯托克认为,治理意味着在公共事务的管理中,还存在着其他的管理方法和技术,政府有责任使用这些新的方法和技术,来更好地对公共事务进行控制和引导。⁽¹⁴⁾将数据挖掘技术、云计算等新兴技术嵌入到治理各个环节,将极大地提升国家治理治理效能。“杭州健康码”在国家层面获得扩面推广,对地方治理将形成一定的范导与推动,地方政府在推动信息化、数字化等新兴技术创新加速嵌入到国家治理方面将会呈现出更大的动能和积极性,可以说,“杭州健康码”或将预示今后公共风险治理的一个发展动向。

二“健康码”扩面推广的完善

1992 年发起成立的联合国全球治理委员会(CGG)(The Commission on Global Governance)主张,“治理”是指“各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方法的总和,是使相互冲突的或不同利益得以调和,并采取联合行动的持续过程”,这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或符合其利益的非正式制度安排。⁽¹⁵⁾面对防控疫情和复工复产

产的社会形势,杭州市推出“杭州健康码”,这一治理创新,进一步丰富、扩展公众对当代治理的具体理解,当代社会,治理不是一套规则,也不是一种活动,而是一个综合的、协调的、持续的服务过程,它既可能涉及公共部门,也可能涉及到市场主体、社会组织,或者公众个人。“杭州健康码”作为一项治理举措,具有治理创新性、信息集成性、服务便民性等特点,能快速获得国家层面的认可和推广,也属情理之事。

“杭州健康码”属于疫情防控、复工复产特殊形势下迅速推出的一项举措,由于时间紧迫,针对性强,目标性强,从酝酿到落地实施,这个治理过程会过滤掉一些枝节。随着形势的变化,当时形势过滤掉的那些枝节有可能会慢慢凸显出来,如“杭州健康码”信息权力的问题(如信息采集权、集成权、运用权)、“杭州健康码”治理权力的问题(如发布平台的授权问题、主体信息及时更新的问题、亮码/扫码通行执行人身份查验权的问题)等;随着这一举措的扩面推广,有必要在这些方面加以完善。

(一)信息权力的完善

“杭州健康码”的推出,是地方治理在信息采集、信息集成、信息运用的一大创新。信息是个人行为受到监督的基础。⁽¹⁶⁾信息不只是单纯的交流和传输,信息的管理至为关键。信息管理、信息权力配置极为深刻地影响公众的生活和社会状态。因而,不能忽视“健康码”运行过程中信息采集权、集成权、运用权的合法性的审视。人类社会学家玛丽·道格拉斯曾经对社会权力作出分析:社会中存在着正式的权力、产生于各种结构缝隙当中的初步权力、对违背社会结构之反应的污染的权力。⁽¹⁷⁾这一理论有助于分析风险治理情势下信息采集权、集成权、运用权的确权问题。国家治理框架下,各级政府由上而下依法获得正式的权力。但是,公共风险的治理形势会衍生出诸多结构缝隙,这些缝隙存在一些权力,国家法律无法做出预先确权;而且,面对高度复杂的风险形势,国家也不可能事无巨细地预先作出规制。因而,结构缝隙中的那些国家无法明确确权的权力,将被结构缝隙中具有控制优势的主体拾得。拾得结构缝隙中那些初步权力的主体,有可能是地方政府、有可能是市场主体、也有可能是社会组织或者公众个人,处于结构缝隙中的主体依据其在特定形势中的结构优势(如控制缝隙中相关的资源、距离或者关系)拾得初步权力,这种权力虽然未得到国家确权,但有一定的形势合法性。这种形势的合法性能否获得程序的合法性,最终需要经过社会的检验。就“杭州健康码”所涉及的公众信息,绝大部分是由市场主体完成采集,市场主体对公众个人的位置信息、行踪信息、消费信息、社会关系信息,其挖掘、获取、保管等行为边界,国家现有的法律并没有清晰规则,但当前疫情风险形势又确实有现实的治理需要,因而,拥有数据富矿的市场主体便“近水楼台先得月”,自然而然拾得了对此类数据的采集权。“杭州健康码”,本质上可以视为是互联世界主体信息化、透明化的图象(二维码)表达,是公众信息从作为资源的信息、作为产品的信息向作为治理工具的信息进一步的扩展。步子已经迈开,但迈步仍需谨慎!扩展开来看,不仅信息的采集权存在确权模糊的问题,信息的使用权、集成权也存在确权模糊的问题。信息采集、集成、运用,确权规则上的待明,信息采集、集成、运用的就不具有明确、持续、稳定的规范性和确定性。特殊情况下,局部推进可以说是形势使然;如果在全国范围内大面积扩面推广,还是存在规范性、确定性风险。毕竟,“杭州健康码”的推出,拾得初步权力的主要主体是市场主体,而不是政府主体。网络时代,人们失去了对自身信息的控制,科学和技术提供了新能力,但它们也可能吞噬隐私。⁽¹⁸⁾市场主体获得千千万万公众海量的私人化信息,公众个人信息和隐私难以获得保全,将给社会埋下隐患。因而,“健康码”扩面推广过程中,一是要解决公众隐私保护问题,明确信息权力拾得者在“隐私权暂时排除”的其特殊情况下权力的边界,平衡信息权力和隐私保护二者之间的关系,二是要解决各地健康码信息共享和互认问题,隐私权有条件地暂时排除后,信息权力主体会有采集、集成、运用公众信息的冲动,不同地域之间信息权力主体如何分享信息,就有需要明确下来。这两个问题的解决,需要国家对信息权力进行确权,明确信息权力的主体、信息权力的具体内容,信息作为资源、作为产品、作为治理工具各自的采集范围、集成方式、集成形式、运用的领域及其许可、共享、禁止的边界、越界责任等内容,通过一定的规则、规范性文件明确社会恢复常态后信息权力的终止及信息采集、集成、运用之禁止,防范信息权力主体不明、边界不明、时限不明可能给公众带来个人信息、个人隐私、生物安全、公共安全带来的隐患。“健康码”扩面推广,需要政府切实推进法治化治理,政府也有责任,对这一问题进行引导和规制。

(二)治理权力的完善

借助“杭州健康码”,在政府主导下,市场主体、社会主体和公众不同程度、不同环节切入到风险治理,各自以其优势资源主

导、协同、参与风险治理。这个过程,多元主体必然面临治理权力行使的问题。权力的真正功能是创设秩序和稳定,满足公共需求,这是权力强制力产生的根源。⁽¹⁹⁾协同、参与治理权力并不来源于社会结构缝隙,并不属于拾得的权力,而是源于国家授权的正式权力,协同、参与主体由于介入了公共风险空间中秩序、稳定的创设,所以能够分享一定的治理权力。“杭州健康码”从出台到实施,涉及其中的市场主体、社会组织和公众,其治理权力的边界、范围,并没有正式的规则予以明确规定,因而,整体上来看,协同、参与主体治理权力的模糊性,削弱了这一举措的实际效果。尤其是“杭州健康码”目标不是评估公众的健康状态,而是对公众出行进行分类评估,按理,应从功能码的视角冠名“出行码”,而不是从主体码的视角冠之以“健康码”。这多多少少会引发公众的误解和抵触。疏导误解、缓解抵触,需要一定的治理主体来进一步宣传予以解释宣传。而这一环节,治理权力也甚为模糊。同时,“杭州健康码”的算法信息存在着一定的滞后性,数字平台虽然实时生成动态码,但从申报人申报后,主体出行时的实际情况(发烧、咳嗽等情况)无法动态实时纳入到算法信息中,因而,其风险评估的结果会存在一定的偏差。对于这一可能带来算法偏差的情况,“杭州健康码”并没有将补充这一信息的权限赋予一线的亮码/扫码通行执行人。此外,“杭州健康码”要求亮码/扫码通行,但并没有明确赋予相关参与治理的主体(如社区工作人员、地铁安检人员、公交司机、公司保安人员)享有一定的身份查验的权力,因而,存在持有者人码不一致的问题。解决这些问题,主要还是要走法治化治理道路。任何类型的社会,风险治理都需要足够的法治化资源。多元治理主体协同治理,如何协同,如何参与,需要建立起协同治理的基本框架,在此基础上,将各大主体治理权限进一步明确下来。

当代,公共风险全球化景象,需要国家统筹治理。“杭州健康码”作为国家治理视阈下地方政府的一项创新举措,刚一落地实施就获得国家层面的扩面推广。“杭州健康码”既具有治理的创新性、信息的集成性、服务的便民性等鲜明特征,也存在信息权力、治理权力模糊等问题。“健康码”在国家层面扩面推广,需要进一步强化治理法治化建设,进一步明确信息权力和治理权力,减少风险治理过程中的不确定因素,为公共风险治理输入更多的规范性和确定性。

注释:

1 《杭州健康码上线启用》,《浙江日报》2020年2月12日。

2 《全省各地“健康码”陆续上线》,《浙江日报》2020年2月16日。

3 《杭州“健康码”全国推广》,《浙江日报》2020年2月17日。

4 沈岍:《风险规制与行政法新发展》,法律出版社,2013年,第4-9页。

5 [美]弗兰西斯·福山:《我们的后人类未来:生物技术革命的后果》,黄立志译,广西师范大学出版社,2017年,第xii页。

6 [德]尤尔根·哈贝马斯:《合法化危机》,刘北成、曹卫东译,上海世纪出版集团,2015年,第143、55页。

7 [德]乌尔里希·贝克:《“9·11”事件后的全球风险社会》,王武龙编译,《马克思主义与现实》2004年第2期。

8 刘尚希:《论政府的公共主体身份与财政风险的两个层次》,《现代财经》2005年第6期。

9 [法]狄骥:《公法的变迁》,郑戈译,商务印书馆,2013年,第49页。

10 张维迎:《信息、信任与法律》,生活·读书·新知三联书店,2006年,第156页。

11 [美]保罗·A·萨巴蒂尔:《政策过程理论》,彭宗超、钟开斌等译,生活·读书·新知三联书店,2006年,第61页。

12[英]卢恰诺·弗洛里迪：《信息伦理学》，薛平译，上海译文出版社，2018年，第13页。

13 参见《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报》，人民出版社，2019年11月。

14[英]格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，《国际社会科学》（中文版）1999年第2期。

15 俞可平：《论国家治理现代化》，中国社科文献出版社，2014年，第18页。

16 张维迎：《产权、政府与信誉》，生活·读书·新知三联书店，2001年，第6页。

17[英]玛丽·道格拉斯：《洁净与危险——对污染和禁忌观念的分析》，黄剑波等译，商务印书馆，2018年，第XX页。

18 胡泳：《众声喧哗——网络时代的个人表达和公共讨论》，广西师范大学出版社，2008年，第161-166页。

19[法]狄骥：《公法的变迁》，郑戈译，商务印书馆，2013年，第70页。