

新冠肺炎疫情下的流动、健康码及“治理型隐私”的实践逻辑^{*}

◆ 李耘耕 孟筱筱^{**}

摘要: 新冠肺炎疫情改变了全球各国人们自由流动的状态。各国普遍将数字技术应用至流动限制、隔离、边境管控等防疫措施中以阻隔疫情的蔓延。本文以新冠肺炎疫情所造成的“例外状态”为背景,比较分析西方各国普遍采用的以蓝牙交互技术为基础的接触者追踪技术以及中国的“健康码”流动治理方案。本文认为,在全球疫情可能成为人类生活的新常态后,以“健康码”为代表的数字治理案例说明个体隐私保护的实践逻辑将转换为隐私数据治理的实践逻辑。“治理型隐私”意味着政府、平台和个人三方协作,个人通过让渡部分隐私权利给政府以实现全社会的有效治理,而中国社会的深度平台化、基层治理组织的完善和巨量投入,以及个人隐私权利的让渡和数据应用的限度保护是“治理型隐私”能够有效的制度保证,“健康码”的应用及其实践逻辑为应对未来数字治理的难题提供了一个有效的实践范本。

关键词: 流动管控; 健康码; 治理型隐私; 数字治理; 新冠肺炎疫情

^{*} 本文系教育部人文社会科学研究青年项目“社交媒介语境下精神疾病污名化话语的网络传播与干预机制研究”(项目批准号: 19YJC860023) 及国家社科基金后期资助项目“现代中国精神疾病与健康话语的建构与传播研究”(项目批准号: 20FXWB006) 的阶段性成果。

^{**} 李耘耕,上海交通大学媒体与传播学院副教授。孟筱筱(通讯作者),上海交通大学媒体与传播学院博士候选人。

导论: 新冠肺炎疫情与数字抗疫

2020年初,中国暴发了新冠肺炎疫情,很快,这场疫情变成了席卷全球的公共卫生危机。在疫情之前,学者热衷于讨论一个被技术发展和全球化程度不断“加速”的社会,这种加速表现在三个方面:科技加速、社会变迁加速和生活节奏加速(Rosa, 2005; 连水兴、邓丹, 2020; 卞冬磊, 2019)。哈维(Harvey, 1990: 285)则用“时空压缩”(time-space compression)来描述这种由“加速的信息与传播系统以及分配科技(商品包裹、清单管理、货柜运输、市场反馈等)的理性化”带来的社会加速感。不管冠以何种概念,全球范围内人员、商品与信息加速流动都是“加速社会”最表层的现象。新冠肺炎疫情的突然暴发为这个加速社会按下了减速的按钮,除了虚拟空间的信息之外,人员和商品的流动都或多或少放缓了速度。与“减速”相伴随的,是对实体空间流动限制的各种治理措施,隔离、社交距离、边境管控等这些在全球化时代甚为少见的流动限制成为新闻中的常见字眼。新冠肺炎疫情影响了社会生活的方方面面,从最初的武汉“封城”到全球各国的边界管控,疫情见证了一个由数字技术加速的全球化社会迅速蜕变为一个由限制流动、隔离、健康码、疫苗护照等关键词构成的“减速”社会。新冠病毒在全球范围内制造了一个治理意义上的“例外状态”(阿甘本, 2015)。在此状态下,我们对数字技术与疫情、全球化以及个人隐私保护的关系有了全新的阐释语境。一如数字技术为社会加速提供了工具,在一个被迫减速的社会,数字技术依然扮演了重要的流动干预角色,比如在中国平台化的“微信”和“支付宝”等工具保证限制流动的人们依然可以畅通无阻地与外界沟通,而诸如“健康码”等数字技术则可以令政府和公共机构快速掌握人们的流动信息并据此做出疫情防控的安排。

除此之外,数字技术在“例外状态”中的应用也催生了诸如个人隐私数据泄露、流动数据滥用等隐忧。这些问题,当然不仅是新冠肺炎疫情下特有的问题,在中国,随着数字平台日益嵌入人们的日常生活,个体不断在社交媒体上自我表露,如日常晒朋友圈、发微博动态等,也会通过淘宝购物、携程

订房、美团外卖、滴滴打车、高德导航、头条阅读、豆瓣交流、慕课学习、知乎讨论、B 站追剧、网盘存储等留下自己的数字化痕迹。这些痕迹可以被“追溯”和“回放”，掌握大量用户数据的网络服务平台成为个体隐私数据的实际拥有者。作为描述数字媒体中介(digital media intermediaries) (Gillespie, 2010)、数字化基础设施(尼克·斯尔尼塞克, 2018: 50) 的隐喻, 以互联网技术为基础的平台(platform) 既可以是社交平台如微信, 也可以是出行平台如滴滴打车或地图服务如高德导航等。无疑, 这些数字平台都为用户提供了服务和便利。有研究者提出, 数字平台在我国已成为一种基础设施(Plantin & deSeta, 2019)。个体的每一次在线活动都会被跟踪并进入数据库, 形成数字轨迹。平台往往没有得到数据收集者的允许就开始收集、存储、分析和交易数据(Ptaszek, 2019)。在平台社会里, 数据就像石油, 是一种被提取、被精炼并以各种方式被使用的物质, 而用户的活动就是这种原料的天然来源(尼克·斯尔尼塞克, 2018: 50)。正如尼克·库尔德利指出的, “从根本上看, 我们与数据的日常关系已经是殖民式的”, 并且这种关系深深植根于“过去三十年传播与信息基础设施的迅猛发展”(Couldry & Mejias, 2021: xi-xii)。如果说, 在前疫情时代, 人们隐私数据的产生与收集还是部分用户“主动”或“无意”选择让渡隐私数据的结果, 但到了疫情防控的“例外状态”中, 隐私和流动数据的让渡便成了个体被迫的选择。而对于掌握数据的平台和利用数据进行疫情防控治理的政府主体来说, 如何平衡个体隐私保护和利用隐私数据的有效治理便成为一个亟待解决的问题。以上种种, 都需要我们思考在后新冠肺炎疫情时代甚或后疫情时代数字技术治理的基本逻辑和未来走向。本文从这个语境出发, 以中国的治理实践为例, 思考以“健康码”为代表的数字技术如何改变了对个体流动及其所产生的隐私数据的数字治理方式, 并进一步提出在中国语境下包括流动信息在内的隐私数据从“保护”到“治理”的实践逻辑。本研究所使用的材料包括疫情相关研究论文及报告、政府公开文件、相关新闻报道以及相关科技公司及企业的公开文件等。

一、从“例外状态”到“新常态”: 新冠肺炎疫情下的“流动”景观

意大利哲学家吉奥乔·阿甘本追溯了现代国家治理中“例外状态”的历史,“例外状态乃是国家权力对于最极端的国内冲突的直接回应”(阿甘本,2015: 4)。现代民族国家“故意创造出一种恒常性的紧急状态(stato di emergenza permanente)(即便在技术意义上可能并未宣告),便成为当代国家的重要实践之一,包括所谓的民主国家”(阿甘本,2015: 5)。尽管阿甘本所描述的已经发生的“例外状态”多集中于战时这种极端的危急时刻。但是他同时看到,“在这里被刻画为暂时性危机处理的治理工具已经在某些国家,而最终可能在所有的国家成为常设性的和平时制度”(阿甘本,2015: 14)。新冠肺炎疫情暴发之后,中国主流媒体多次将“抗疫”形容为一场面对病毒的“战争”。比如《人民日报》在2020年2月的社论中,多次使用“疫情防控阻击战”“疫情防控一线”“疫情防控的人民战争”等类比战时状态的表述(《人民日报》,2020)。此种战争类比的叙事不仅仅出现在新冠肺炎疫情中,还出现在非典时期的抗疫叙事中,并且不仅是官方媒体,参与抗疫的医务人员也使用“请战书”等表述展现自己奔赴“抗疫斗争一线”的决心(李红涛、韩婕,2020)。这些事实充分说明,在官方和参与抗疫实践的专业人员看来,“新冠肺炎疫情”肆虐的高峰是一种类同于战时的“例外状态”。在这种状态下,一切在常态中看来过于严苛甚或不可想象的行政措施和治理工具都会获得一种临时的合法性。如阿甘本所言,“‘全权’这个术语描述了行政权力在例外状态中可能行动的一种模式,但并不与它完全一致”(阿甘本,2015: 14)。例如新冠肺炎疫情暴发之初,中国为了防范病毒的大规模扩散,率先采取了武汉“封城”这一大规模隔离措施。武汉“封城”在中国第一阶段的抗疫中发挥了巨大作用,其执行的严格程度和规模在全球疫情防控中也属罕见。

有学者总结了武汉“封城”能够成功的三大原因:第一,中国城市普遍存在可值守封闭的公寓小区;第二,社区居民委员会作为基层治理组织的在场与运作;第三,诸如微信、支付宝等大型社交媒体平台在日常生活中的深嵌。这三个要素相辅相成,缺一不可(Qian & Hanser, 2020)。从2020年1月23

日起武汉“封城”，直到2020年4月8日武汉解封，在这个常住人口规模超千万的特大城市中，封闭的社区和高效运作的基层治理组织使得对个人及其家庭的隔离和流动限制能够在一定的范围内操作，但是另一方面，作为基础设施存在的“数字平台”与“社交媒体”，在武汉“封城”这样极端限制流动的状态里扮演了重要角色。如学者观察到的那样，在武汉“封城”期间，微信几乎成了武汉人唯一的信息获取渠道，更重要的是，通过微信的群组、支付以及各种扩展程序功能，行动范围被限制在社区乃至家中的市民可以与基层工作人员和其他邻里建立连接及沟通渠道，以便获得日常生活所需或解决生活困难。基层居委会和地方政府也是通过微信这一平台发布每日疫情信息，并协调组织社区内部和各社区之间的生活医疗物资调配、流行病学调查以及各种“例外状态”下的特殊需求(Qian & Hanser, 2020)。

类似的场景不仅存在于武汉，在 2020 年 1 月至 5 月疫情在中国各地肆虐期间，各省市自治区也分别采取了各种各样的流动限制措施。有学者研究发现，这些遍布全国各地的流动限制措施使得省际的流入人口比 2019 年同期下降了 63%，流出人口比 2019 年同期下降了 62%(Li et al., 2020)。还有学者统计了 2020 年 2 月，至少有 22 个省份的 80 个城市出台了全部或部分的封闭措施(Fang et al., 2020)。这些限制流动的措施都极大延缓了病毒在中国国内的传播与扩散，但是也同时制造出了一种前所未有的“例外状态”，那就是本应是中国每年一度的最大规模人口流动的“春运”在 2020 年消失不见，取而代之的是各种交通形式的人口流动都被严重压抑的“例外状态”。在这个“例外状态”中，虚拟空间中的“信息流动”取代“身体流动”成为最重要的流动形式。有研究发现，尽管各省都采取了不同程度的流动限制措施，但在社交媒体卷入程度更深的地方政府所在省份，流动限制的效果更好。这可能是因为“地方政府对社交媒体的高卷入度能够提高民众的科学防控意识，更高效推进政府政策以及传播如保持社交距离、戴口罩以及自我隔离等健康行为建议”(Li et al., 2020: 8)。

细究发现，这是一个非常吊诡的场景。尽管各种身体与商品在实体空间的流动被大大限制，但是虚拟空间的各种信息以及通信的流动反而得以保持甚至加速了。在疫情期间，各种有关疫情的虚假信息甚嚣尘上。身在

疫情之中的人们对不确定性的焦虑感促使他们更积极地转发各种信息,包括虚假信息(Freiling et al.,2021)。世界卫生组织(2020)甚至提出了“信息疫情”(infodemic)的概念来形容这种虚假信息在全球肆虐的现象。“信息疫情”指的是在新冠肺炎疫情中不断涌现的虚假信息、非科学的预防和治疗手段乃至各种关于病毒起源的阴谋论(Bolsen et al.,2020)。这些“信息疫情”都阻碍了抗击新冠肺炎疫情的科学效率与全球合作。为了应对“信息疫情”的挑战,各国政府也出台了各种法规和措施(Radu,2020)。然而,这些法规和措施的成效却十分有限。正如库尔德利等人所观察到的那样,我们生活在一个被信息和数据深度殖民的时代,而“数据殖民”是和全球资本主义的脉动紧密地绑定在一起的(Couldry & Meijias,2021)。当新冠肺炎疫情造就了全球范围内的“例外状态”时,数据殖民就成为一把被纳入“例外状态”的双刃剑:一方面,在公共卫生危机处理中,有效的疫情追踪和处置是关键环节,无处不在的大数据可以为疫情防控提供重要信息依据;另一方面,数据和信息的无序流动势必带来诸如信息疫情、隐私泄露乃至国家安全的风险。对于人员和信息数据流动的双重治理成为摆在全球政府面前的一个棘手难题。

2020年5月8日,国务院发布《关于做好新冠肺炎疫情常态化防控工作的指导意见》。意见指出,“在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,经过全国上下艰苦努力,我国新冠肺炎疫情防控向好态势进一步巩固,防控工作已从应急状态转为常态化”。在常态化的疫情防控中,中国的总体防控策略是“外防输入,内防反弹”,在此策略之下,“坚持及时发现、快速处置、精准管控、有效救治”成为重要的行动步骤和目标(新华社,2020)。尤其在前三个环节中,数字技术都可以发挥关键作用。在全球信息爆炸和舆论极化的环境下,如何一方面有效利用各种数据信息管理人员流动带来的疫情风险,同时又充分保证个人隐私保护与各种数据信息的有序流动,正是新冠肺炎疫情从“例外状态”向“新常态”转变过程中,摆在各国政府面前的难题与挑战。在中国的传统智慧中,“堵洪”不如“治水”,“被动控制”不如“积极治理”。这时,数字技术成了一把名副其实的双刃剑,它所映射的不仅仅是“数据”与“信息”泛滥所带来的利与弊。对技术工具的应用的与治理也正反映

了不同制度和社会文化语境下人与政治的主动性。正如达拉斯·斯迈思所言“技术从来不是独立和自主的存在。从技术研发到应用,是一个政治的过程,即社会权力参与其中为实现自身的意图展开斗争的过程。”(达拉斯·斯迈思,2014)由此,本研究所要探究的正是在新冠肺炎疫情的“例外状态”中,中国政府是如何积极使用数字技术对“人员流动”进行治理的。在下文中,本文将用西方国家普遍采用的基于蓝牙交互的接触者追踪技术方案与中国“健康防疫码”的技术逻辑进行比较,分析运用数字技术如何平衡个体隐私保护与疫情中有效流动治理的矛盾,从而进一步提出在后疫情时代和平台化社会中隐私数据治理的实践逻辑。

二、疫情下全球流动数字治理: 接触者追踪技术 vs 个人信息健康码

数字抗疫是我国在应对新冠肺炎疫情中的重要策略和手段,有研究者总结了在全球新冠肺炎疫情中常见的六种数字抗疫类型: 接触者追踪、区域风险评估、公共场所监测、隔离人群归档、资源智能分配以及在线医疗服务(唐林垚,2021)。除了在线医疗之外,其他五种类型均涉及人员或物品流动治理的问题。

在中国的数字抗疫实践中,流动治理最具有代表性和熟识度的就是“健康防疫码”技术方案的应用。2020年1月31日,武汉“封城”后的第11天,广州市范围内上线了一个名为“穗康”的微信小程序,为市民提供健康数据、疫情线索上报,以及预约购买口罩、在线问诊等功能。2020年2月11日,浙江省杭州市在支付宝端推出首版“杭州健康码”。在健康码的研发过程中,总部设在杭州的阿里巴巴公司和地方政府通力合作,促成后来全国各地普遍使用的“健康防疫码”雏形。毫无疑问,“健康码”的研发、推行与使用过程中政府和互联网技术企业的合作贯穿始终。比如在杭州,在市政府、大数据局、卫健委、出入境管理局等政府部门主导下,阿里、每日互动等企业都参与到“健康码”系统的维护与应用中。而在上海的“随申码”(上海版健康码)的开发中,本地的数据管理基础设施服务商“星环科技”也是主要参与者(第一财经,2020; 搜狐新闻,2020; 人民网,2020)。这其中,除了本地企业与本

地政府更方便合作沟通的因素之外,政务大数据获取、数据管控以及隐私泄露等问题也是重要的促成因素。

事实上,从“健康码”之类的数字抗疫的手段诞生之日起,对于数据应用和隐私保护的争论就未曾停止过(唐林垚,2021;刘念、周曼琪,2021;苏今,2021;Elkhodr et al.,2021)。唐林垚指出个人信息的搜集过度与手机端应用程序的权限掠夺是目前数字抗疫中最突出的隐私担忧。尤其是随着以智能手机为代表的“位置媒介”的兴起,位置数据成为界定城市空间实践的重要信息资源(李耘耕,2019)。在数字抗疫中,一方面,定位与流动数据能够成为接触者追踪和区域风险评估的依据,对数字抗疫的效用提升有着重要价值;另一方面,“个人的位置信息具有高度敏感性,是典型的私密信息,可以用来识别个人身份甚至反映其经济水平”(唐林垚,2021:242)。传统隐私悖论指的是对个人隐私保护的担忧与积极在网上自我披露行为并不相关(Dienlin et al.,2021;牛静、孟筱筱,2019)。这意味着人们对于隐私的担忧可能在其他社会目标所驱动的行为中变得无关紧要。在数字抗疫中,为了获得更大的生活和流动便利,人们也可能放弃对隐私的保护来换得流动便利。此时,在疫情的“例外状态”下,数字抗疫提出了一个有别于传统的新隐私悖论,即个人隐私保护,尤其是位置与流动数据保护与有效的数字疫情治理之间的矛盾。换句话说,虽然个人隐私保护在“例外状态”中可能成为一个被悬置的命题,但是在获取和利用隐私数据时,政府需要在“保护”与“治理”之间寻求一个平衡点。在新冠肺炎疫情全球肆虐中,各国都在尝试不同技术进路的数字手段抗疫,最典型的抗疫应用是接触者追踪(contact tracing)技术,比如澳大利亚的COVIDsafe、法国的stopcovid以及墨西哥的Mexican CovidRadar等(O'Neill et al.,2020)。相比于传统的流调方案(多是人工问询和自我报告),接触者追踪技术能够更加精确地回溯疫情发生的源头及传播路径,锁定风险人群,然而由此带来的隐私保护的问题就变得更加突出。

包括“健康码”在内,在全球新冠肺炎疫情的数字抗疫实践中,有两类的数字技术路径最具有典型性,这两类技术路径也反映了尽管面对相似的“流动”问题,在不同的制度框架下,技术选择也可迥异。

第一类是谷歌和苹果公司在2020年4月10日发布的基于蓝牙通信技

术的接触者追踪方案。该技术方案的核心是将下载了这一应用的通过蓝牙交互获得的接触者数据层层加密储存在个人的智能手机中,当其中有人被确诊为新冠肺炎患者时,确诊者可选择将这些数据自主上传到中央服务器中,这些数据经过中央服务器的解读和处理,可对下载了这一应用的密切接触者发出警报,从而让密切接触者自主隔离或就医(见图1)(Apple,2020)。显然,这一方案考虑到了个人隐私保护以及对企业或政府主导的中心化技术方案的不信任,从而能够让技术应用充分在隐私保护的前提下发挥效用。澳大利亚的 COVIDSafe 就是采用类似方案开发的手机应用。然而到了10月份,虽然该应用在澳大利亚有超过700万的安装数量,但仅仅有14个成功的追踪案例,并且都集中在同一个州(Yang et al.,2021)。这一方案最大的困境来自使用者的意愿,如果没有足够的用户下载使用这一应用,又或者使用者不愿意遵守防控的建议。这一技术方案将几无用武之地。如研究者曾访谈的一个长居澳大利亚的华人朋友所言:

据我从新闻了解到的,这个 App 花费不菲。一个和执政党自由党有关联的科技公司没有经过招标直接得到了开发工作,开发花了大概600万。然后政府大概花了近7000万澳元用于广告推广这个 App。最后因为 App 质量太差,主要是蓝牙技术有缺陷,引起手机卡顿和发烫,装机量很少……后来各州启用了自己的 COVIDSafe 追踪系统。比如我所在的新南威尔士州就是进店扫二维码 check in,留下名字电话,出店的时候再 check out。这个过程理论上是强制的,但实际操作上比较水。很多人不扫、假装扫一下、留假的电话名字这种都很常见。大部分店铺没有人力来检查你的签到状况,店铺也不在意。这个各州的 COVIDSafe 项目还是和联邦的 COVIDSafe 属于一个大项目的,预算可能也是共享的。只是联邦层面最后放弃了用任何技术追踪的手段,留给各州自己开展自己的系统了。

据调查,即使在新加坡这样的地域较小的亚洲国家,类似的技术应用 TraceTogether 也仅有30%的安装率(截至2020年6月)(Budd et al.,2020)。

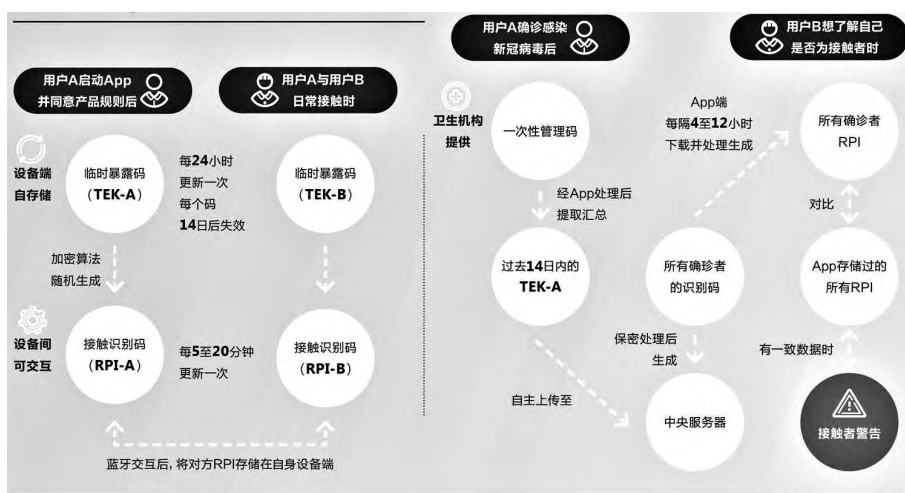


图1 苹果与谷歌共同研发并应用的追踪技术原理图(第一财经,2020)

这些案例都能够说明个人隐私保护与有效的疫情防控之间存在的巨大鸿沟: 在流动的隐私数据只能被个人存储与自主授权采集的语境下, 没有强大的外力干预, 想实现有效的群体治理是非常困难的。

第二类方案则是中国已经广为人知的“健康防疫码”方案。在疫情之初, 全国各省都仿效杭州模式发布了自己的健康码方案。尽管这些方案存在技术上的差别, 但基本上是依托“微信”或“支付宝”这两大社交平台开发及应用的。更重要的是, 他们都将“健康码”的数据获取与地方政府政务平台的大数据库绑定。通过这样的绑定, “健康码”在技术上不再需要用户授权而可以直接做到将用户的身份信息、行程信息以及健康信息相关联, 进而生成红、黄、绿三种代表不同健康状态和疫情风险状态的“二维码”。健康码的应用与推广最初是由各地方政府与企业合作完成的。直到2020年4月29日, 国务院办公厅电子政务办公室发布了“个人健康信息码”的国家标准。这个标准包含三份标准文件《个人健康信息码 参考模型》(以下简称《参考模型》)(全国标准信息公共服务平台, 2020)、《个人健康信息码 数据格式》(以下简称《数据格式》)(全国标准信息公共服务平台, 2020)、《个人健康信息码 应用接口》(以下简称《应用接口》)(全国标准信息公共服务平台, 2020)。其中, 《参考模型》规定了“健康码的组成和展现形式, 提出了健

康码应用系统的参考模型和跨地区互认的技术机制’。《数据格式》规定了“疫情防控所需个人健康信息的数据结构、数据元属性和数据管理要求”。《应用接口》规定了“个人健康信息服务的接口,各类应用可通过统一接口对接不同的个人健康信息服务”。根据这一国家标准,防疫健康信息依据的数据源至少有 14 项,除了基本的身份信息外,还有卫健委等部门掌握的疫情病例数据、密切接触者数据、医学检测数据,海关等部门掌握的出入境数据、海关检验检疫数据以及移动终端的定位数据、交通出行信息等流动数据。因此,与蓝牙交互的技术逻辑不同,“健康码”对隐私和流动数据的使用必须依托严密的三方合作与配合,即政府制定数据收集规则并提供数据,平台企业搭建技术架构,个人让渡隐私权利给政府和平台。在疫情中,政府依托数字平台(或数字平台为政府提供技术)收集每个公民的数据,这些数据汇总成为群体性的大数据。此时,政府所治理的对象不再是一个个具体个人的隐私,而是由所有个体数据聚合起来的群体数据。这之中当然还存在隐私保护的问题,但是不同于需要个人授权的同意保护机制,隐私治理的范围、场景与时限问题才是划定治理边界的重点。

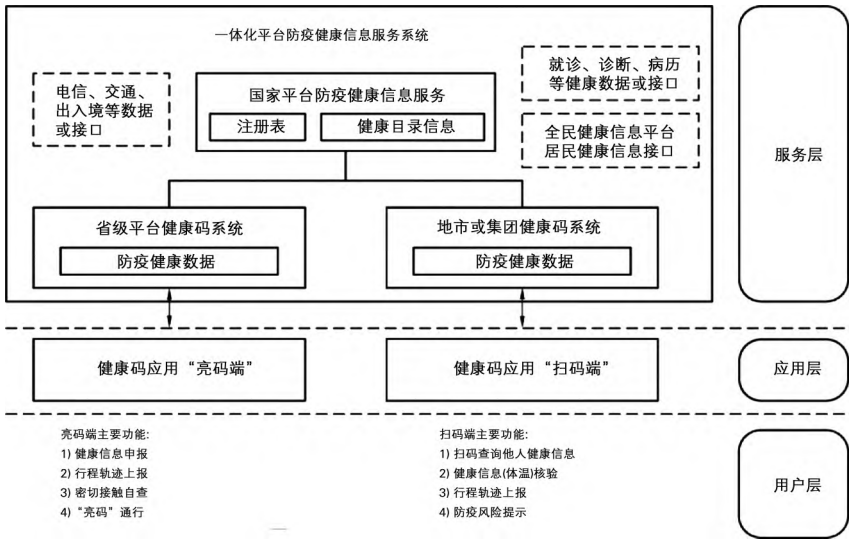


图 2 一体化平台防疫健康信息服务系统(健康码)框架图
(国家标准信息服务平台,2020)

在此意义上,疫情所造就的不仅仅是一个关于流动限制的“例外状态”,更是一个关于隐私数据治理的“例外状态”。在后疫情时代和平台社会的背景下,这一“例外状态”有很大可能会转变为数字治理的“新常态”,即独立地谈论个体隐私保护将蜕变为一个法理和应然的问题,而更重要的实然问题是如何合理适度地利用隐私数据进行有效的治理。因此,后疫情时代数据隐私的讨论焦点将不是抽象的针对个体的“保护”,而是在面对海量的数据以及面对类似抗疫的需要时如何利用隐私数据进行有效治理的问题。在这里,“健康码”作为防疫期间对于流动和疫情防控而言最重要的数字治理平台,提供了一个隐私数据治理实践的范例。

三、从“保护”到“治理”:“治理型隐私”的实践逻辑

作为描述数字媒体中介(digital media intermediaries)(Gillespie,2010)、数字化基础设施(尼克·斯尔尼塞克,2018:50)的隐喻,以互联网技术为基础的平台(platform)既可以是社交平台如微信,也可以是出行平台如滴滴打车或地图服务如高德导航等。无疑,这些数字平台都为用户提供了服务和便利,同时也汇聚了大量用户使用中的隐私数据。有研究者提出,数字平台在我国已成为一种基础设施(Plantin & deSeta,2019)。个体的每一次在线活动都会被跟踪并进入数据库,形成数字轨迹。平台仅需要少量的用户授权就可以开始收集、存储、分析和交易数据(Ptaszek,2019)。在平台社会里,数据就像石油,是一种被提取、被精炼并以各种方式被使用的信息,而用户的活动就是这种原料的天然矿源(尼克·斯尔尼塞克,2018:50)。2020年5月11日,中共中央、国务院发布《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》,首次将数据上升为与劳动、资本、土地、知识、技术、管理等传统生产要素相并列的新型生产要素,深化数据治理是提升政府数字治理能力的关键。在平台社会,智能媒体用户的隐私数据构成了治理的底层资源。在诸如疫情这样的治理场景中,将个体隐私“保护”独立于治理的实践逻辑之外讨论将显得异常困难。因此,如何在一个数据化平台化的社会,将个人隐私保护纳入数字治理的整体框架并合理运用隐私数据资源实现有效治理才

是未来检验一国执政能力的关键,这一点在全球新冠肺炎疫情的数字治理实践中已经显露无遗。

政府即平台(government as a platform,简称 GaaP)(Masson,2018)这一理念应用到中国语境,最初主要指由政府建设和运营的平台,如中国的政务微博、政务微信等,这一时期还没有完全脱离电子政务的范畴。而且“仅仅聚焦政府本身既忽略了其他主体参与治理进程的重要性(甚至在特定场景下的主导性),也忽略了在更广阔空间推进治理理念、治理目标、治理对象、治理工具、治理机制创新的可能性”(鲍静、贾开,2019)。随着中国数字平台的迅猛发展和平台化现象的普遍存在,现在更强调“政府即众包平台”(crowdsourcing platform),它是政府与公民、平台、其他政府组织或非政府组织合作的一种注重创新和协作的方法(Masson,2018)。在这种方法中,政府充当生态系统合作的协调者或枢纽,而不再作为平台的开发者和创立者。这种平台最适合当国家推行新政策需要与民间社会一起解决问题的情景,这时的数字治理过程强调的是政府和公民、平台互动共同完成治理。

从现实层面来看,中国在疫情中的数字治理实践也体现了“政府即众包平台”的理念。数字治理的核心在于通过对数据的治理为公众提供高质量的服务而非传统电子政务时代的简单依托数字技术建立的虚拟政府(翁士洪,2019)。那么这里数据的收集工作显然不是由政府完成,而是依托强大的数字平台。原因有二:首先,中国的互联网平台已经发展得相对成熟,微信社交、淘宝购物、支付宝支付、美团送餐、携程订票……平台已然成为中国当下语境里的数字基础设施。政府依托数字平台协助完成数据收集工作,显然会提高政府治理效率。其次,数据交由平台收集,也可以更好地地制衡政府和平台的关系,不至于产生威权或全能型政府,更符合“服务型政府”的治理理念。“政府即平台”的逻辑除了强调治理的效率外,还关注如何满足和保证诸如隐私、公平、平等、安全等公共价值(Cordella & Paletti,2019)。

基于此,本文提出“治理型隐私”的框架。具体来说,政府制定数据收集规则并依托平台的技术基础。个体一方面让渡个人隐私为了获取平台提供的服务和便利,另一方面也依赖政府为其构建一个广泛的安全流动网络,比如在疫情中,个人授权健康码平台查询个人 14 天的行程轨迹,为了顺利通过

公共场所,也为了保障疫情下个体的流动权利以及更广泛的群体健康权与生命权。平台根据国家相关部门制定的政策法规和行业标准搭建收集架构,采集个体隐私信息。这些个体的隐私信息最终汇聚为群体性的隐私数据,再由政府根据这些群体性的隐私数据制定、调整、改变治理策略。

个体的隐私信息具有个体属性和可识别性,但是经过“脱敏处理”后,平台收集的隐私信息可有效降低被泄露的风险。“治理型隐私”中的隐私对个体、平台和国家的意义不尽相同。对于个体来说,他们提供、让渡、上报的是专属于个人的隐私信息,平台收集的也是具有可识别性的隐私信息,但是脱敏处理后,政府数字治理的对象不再是个体的隐私,而是由所有个体隐私(individual privacy)聚合起来的每个人的隐私(everyone privacy)。因此,对于国家而言,“治理型隐私”在大多数情境下不需要针对个人,而是作为一个整体治理对象。为了更加清晰地了解政府、平台和个人(隐私)在治理型隐私中如何相互协助,本文绘制了“治理型隐私”概念模型。模型可以简述为:政府依托(授权)数字平台(或数字平台为政府提供技术)收集每个公民的隐私数据;个人让渡部分隐私权利给政府与平台;平台收集、储存并提供群体性的隐私数据,政府利用群体性的隐私数据制定、调整、应用数字治理策略(见图3)。

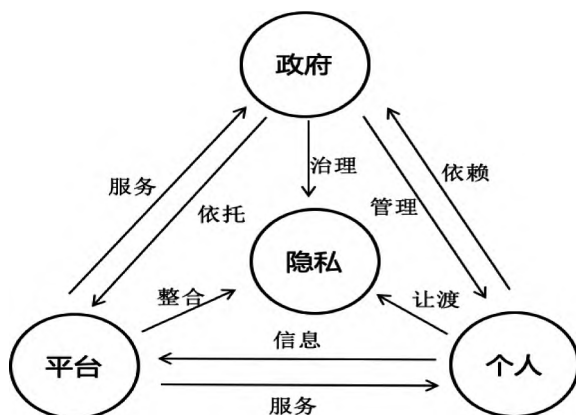


图3 “治理型隐私”的实践结构

那么,具体到“健康码”这一个案,它如何反映了“治理型隐私”的实践逻辑?

第一,平台化社会是“健康码”得以应用的前提条件。平台社会的提出者范迪克曾指出,平台是经济和社会互动的重要参与者(José van Dijck, Thomas Poell & M.de Waal,2018) 。纵观健康码的实施过程,不论是疫情暴发初期杭州地方政府与支付宝平台合作推出健康码,还是随着疫情不断扩散微信也作为社交平台推出健康码,都体现了支付宝和微信是已经深入中国的平台生态系统,人们在日常生活中利用微信平台进行社交、获取资讯、支付等;支付宝则涉足人们经济金融生活的各个角落。因此,政府可以利用这些平台来收集广泛数据而不用临时搭建技术平台、培养用户习惯。“健康码”国家标准中就明确提出,标准的起草单位除了国务院办公厅电子政务办公室等国家主体单位,主要是诸如腾讯、支付宝、百度等数字平台。健康码主要通过数字平台收集三种类型的数据:第一类是关于个人的基础信息,如姓名、身份证号,通过人脸识别主动上报的个人体温等健康数据(Mozur, Zhong & Krolik,2020) 。因为支付包和微信是实名认证的,所以通过其登录健康码可以快速认证个人身份。第二类是依托全球定位系统(GPS) 和网络运营商的地理定位数据。支付宝和微信在日常使用过程中会产生位置信息,这样可以迅速捕捉到用户在风险区停留的时间。第三类是在线支付信息,可用以评估用户的染疫风险。由此可见,正是因为微信和支付宝平台已深刻嵌入人们的日常生活,“治理型隐私”实践才得以展开。

第二,“治理型隐私”的数据采集和反馈过程体现为“自下而上”,即体现出从社区、街道、区、市、中央这样的自地方政府到中央政府的治理过程。疫情的暴发是地区性质的,由于各处疫情形势不同,所以防控一开始只能从如社区等基层一步步走向省市,这样既可以调动和发挥地方政府和平台最大的积极性,又能通过中央政府作为各级地方政府和数字平台合作的推动者(如杭州地方政府和支付宝平台率先合作推出健康码模式) ,提高治理效率。这种自下而上的数字治理方式遵循了疫情发展的基本规律,强调地方政府和平台的主观能动性,如“健康码”标准《参考模型》的附录部分说道:

“健康码”依据的数据源既包括社区调查形成的家庭、居住、旅行入住等数据,也包括各级地方政府各核查点上报的测温和场所出入记录……具体防疫业务管理由各地区负责,一体化平台国家节点防疫健康信息码服务主要为地方政务服务平台服务……各地区结合本地区数据资源开发健康码应用,在本地区平台上直接面向企业和个人服务……各地区自行确定防疫风险等级;各地区可自行决定如何使用风险等级信息……(全国标准信息公共服务平台,2020)

健康码依托地方政府的政务大数据而不是通过中央政府统一向下全方位收集个人的隐私信息实现疫情防控。因此,健康码一开始只是杭州地方政府和支付宝平台合作,后各个省份按照统一的数据格式标准和内容要求,向全国一体化平台汇聚。但即使有了“健康码”,其核验、登记乃至数据更新等工作依然需要大量基层人员的投入。在“健康码”制度的操作和执行层面,社区、街道、地方公共机构和地方政府承担了最多的职责和最繁复的工作,得益于中国政府庞大的基层组织和工作队伍。

第三,从运行逻辑来看,关于健康码的隐私数字治理模式强调多方参与的公共治理和信息数据机构的多样化,而个体在平台社会也不得不让渡部分隐私权利来获取更广泛的信息和生活便利。值得说明的是,在健康码的具体治理实践中,“治理型隐私”和“个人隐私与保护”并非是二元对立的关系。在《参考模型》的“健康码在移动终端中的展现示例”图中,政府明确提出健康码最上端区域展示的个人身份信息是经过脱敏处理的,即仅显示姓名的最后一个字、证件类别和身份证后四位,中间区域需要出示给对方扫一扫识别的“码”部分被区分为三种颜色的码,提示信息显示健康风险等级。而健康码数据格式提到的多种个人健康隐私信息只是作为治理的条件和要素,并没有直接呈现在健康码中。且中央在《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,“收集联防联控所必需的个人信息应参照国家标准,坚持最小范围原则为疫情防控、疾病防治收集的个人信息,不得用于其他用途……为疫情防控、疾病防治收集的个人信息,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”(中国网信网,2020)。由此可见,健康码的个案充分体现了隐私保护的逻辑是内嵌于治理的有效性之中的,因此,“治理型隐私”的概念能够更加充分地说明平台化社会和后疫情时代隐私数据治理的实践逻辑。当然从提高数字治理水平角度而言,如何在有效治理的前提下寻找公民隐私保护的平衡点,依然值得进一步思考和讨论(顾理平,2017)。随着平台化社会的到来,政府、平台和个人如何相互协同,共同处理好个人信息保护和隐私数字治理的关系,是实现我党社会治理能力和执政水平现代化的关键步骤。

结语 “治理型隐私”中的技术政治

时至今日,尽管各国新冠疫苗相继问世,但是变异的新冠病毒却依然将全球社会笼罩在疫情的阴霾之中。在新冠肺炎疫情的新常态下,疫情防控的成效成为衡量各国政府治理能力的关键指标(Jong, 2021)。由于新冠病毒的特殊性和变异性,传统的疫情防控手段如人员和区域隔离、“封城”、流动限制等在全球范围内都有不同程度的使用。但与以前不同的是,由于数字媒介技术的跨越式发展,平台化的数字技术不但改变了民众的日常信息获取与生活方式,更重要的是,在疫情所制造的“例外状态”中,它也为政府的有效治理提供了重要的基础支撑和工具,数字抗疫也成为疫情防控的一种重要治理策略和工具。数字抗疫给政府的治理能力带来诸多挑战,如何平衡有效治理和隐私保护成为其中的关键。本文通过分析以“健康码”为代表的中国数字抗疫实践说明在平台社会中不断涌现的隐私数据的治理困境,已经难以用“保护”的视角解决和说明。特别是在新冠肺炎疫情这样的突发公共危机中,由大量个体隐私“小数据”汇集而成的隐私“大数据”成为社会危机治理必需的基本信息和关键要素,也成为国家数字治理的基础设施和重要资源。在诸如新冠肺炎疫情这样的公共危机中,隐私的个体性不断让位于其公共性,个体隐私安全与保护需要让位于社会的总体治理与安全。正如中国成功的“健康码”实践和西方社会普遍搁浅的“接触者追踪技术”所反

映的,“隐私保护”需要在如何利用无处不在的隐私数据进行有效治理和疫情防控的前提下讨论。而另一方面,隐私数据也成为当代社会治理的关键资源。正如吴冠军提出基于“隐私保护”视角的分析没有充分考虑到技术政治同生命政治的结合,没有看到两者结合后从“肉身人”到“数字人”的当代转向。他认为,相比生命权的基础性,隐私权是衍生性的。因此,健康码的出现正说明了“生命治理”是一切政治实践的正当性基底(吴冠军,2020)。尽管本文不完全认同“生命治理”作为所有政治实践正当性基底的说法,但不可否认,尤其在治理涉及更重要的公共利益(也包括生命权和健康权)时,个体隐私的部分权利让渡对于公共治理具有巨大效用。

技术层面对隐私数据的大规模应用并非有效治理的充分条件。中国的数字抗疫之所以成功还有其深层的实践逻辑。以“健康码”为代表的数字技术的有效应用都是深深嵌入中国的治理结构中的,只有洞察了数字抗疫的实践逻辑和治理结构中各个环节和要素的协同关系,才能理解中国高效成功的疫情防控的秘诀,更推而广之,这些都是中国治理模式的制度优势所在。简而言之,本文认为中国社会的深度平台化、完善的基层治理和动员结构以及多方主体合作与动员才是数字技术能够成为更广泛的人民健康和生命屏障的结构性土壤,也是中国政府和中国共产党执政能力的体现。在这一实践结构中,公民个体通过让渡个人隐私获取更广泛的安全保障,平台则整合隐私数字资源并帮助政府进行技术架构,而政府则依托平台获取数据并应用到社会治理的各个环节,这些政务平台和数据也可以反馈到对每个公民的服务之中,形成一个治理的闭环。这种治理模式诚然是中国特色社会主义的制度优势所带来的结果,更重要的是,这种治理模式是个人、平台与政府三方协作的结果。因此,尽管“健康码”在技术层面可能并无太多神秘之处,但是除中国之外的西方世界想要“抄作业”也并不是一件容易的事情。正如达拉斯·斯迈思所言,“技术就是决定(或者仅仅是意识到可能性)将知识以某些实际的方式应用,而且这里的知识及其实际应用都由政治过程引申而来”(达拉斯·斯迈思,2014)。如果说,至今依然肆虐全球的新冠肺炎疫情是一场数字治理的大考,那么显然中国已取得阶段性名列前茅的成绩。下一步,在后疫情时代我们如何能够更好地应用“治理型隐私”的实

践逻辑应对未来更大的挑战,将是考验中国政府数字治理水平和执政能力的一场持久战。

参考文献

- 阿甘本,2015.例外状态 [M].薛喜平,译.西安:西北大学出版社.
- 鲍静,贾开,2019.数字治理体系和治理能力现代化研究:原则、框架与要素 [J].政治学研究(3):23-32.
- 卞冬磊,2019.路上无风景:城市“移动空间”中的交流 [J].传播与社会学刊(47):29-54.
- 第一财经,2020.我们还需要“全知全能”的健康码吗? [EB/OL].<https://www.fx361.com/page/2020/0910/7015860.shtml>.
- 顾理平,2017.大数据时代公民隐私数据的收集与处置 [J].中州学刊(9):161-167.
- 连水兴,邓丹,2020.媒介、时间与现代性的“谎言”:社会加速理论的传播批判研究 [J].现代传播(6):37-42.
- 李红涛,韩婕,2020.新冠中的非典往事:历史类比、记忆加冕与瘟疫想象 [J].新闻记者(10):15-31.
- 李耘耕,2019.从列斐伏尔到位置媒介的兴起:一种空间媒介观的理论谱系 [J].国际新闻界(11):6-23.
- 刘念,周曼琪,2021.健康码是政府疫情常态防控的最优决策吗?——基于博弈视角的探讨 [J].统计与管理(9):24-28.
- 牛静,孟筱筱,2019.社交媒体信任对隐私风险感知和自我表露的影响:网络人际信任的中介效应 [J].国际新闻界(7):91-109.
- 全国标准信息公共服务平台,2020.个人健康信息码参考模型 [EB/OL].<http://std.samr.gov.cn/gb/search/gbDetailed? id = A47DBECBF3D7EAFEE05397BE0A0A2ED1>.
- 人民日报,2020.把疫情防控作为当前最重要的工作来抓 [EB/OL].<https://baijiahao.baidu.com/s? id = 1656838354628347952&wfr = spider&for = pc>.
- 人民日报,2020.打响疫情防控的人民战争 [EB/OL].<https://baijiahao.baidu.com/s? id = 1657557675916308557&wfr = spider&for = pc>.
- 人民日报,2020.凝聚众志成城抗击疫情的磅礴力量 [EB/OL].<https://baijiahao.baidu.com/s? id = 1657461286575306976&wfr = spider&for = pc>.
- 搜狐新闻,2020.如今人手一个的“健康码”,你知道它的发明人是谁吗? [EB/OL].https://www.sohu.com/a/443832408_120302597.

- 苏今,2021.后疫情时代个人涉疫信息的控制特点及其路径修正——以隐私场景理论为视角[J].情报杂志(8):1-10.
- 斯尔尼塞克,2018.平台资本主义[M].程水英,译.广州:广东人民出版社.
- 斯迈思,2014.自行车之后是什么?——技术的政治与意识形态属性[J].开放时代(4):95-108.
- 世界卫生组织,2020.Director-General's remarks at the media briefing on 2019 novel corona-virus [EB/OL].<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/director-general-s-remarks-at-the-media-briefing-on-2019-novel-coronavirus-8-february-2020>.
- 唐林森,2021.常态化数字抗疫时代的个人信息保护[J].中国政法大学学报(4):240-250.
- 新华社,2020.国务院联防联控机制印发《关于做好新冠肺炎疫情常态化防控工作的指导意见》[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/08/content_5509965.htm.
- 吴冠军,2020.健康码、数字人与余数生命——技术政治学与生命政治学的反思[J].探索与争鸣(9):115-122.
- 翁士洪,2019.数字时代治理理论——西方政府治理的新回应及其启示.经济社会体制比较(4):138-147.
- 中国网信网,2020.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].http://www.cac.gov.cn/2020-02/09/c_1582791585580220.htm.
- Apple,2020.Apple and Google partner on COVID-19 contact tracing technology [EB/OL].<https://www.apple.com/newsroom/2020/04/apple-and-google-partner-on-covid-19-contact-tracing-technology/>.
- Bolsen T, Palm R, Kingsland J T, 2020. Framing the Origins of COVID-19 [J]. Science Communication, 42(5): 562-585.
- Budd J, Miller B S, Manning E M, et al., 2020. Digital technologies in the public-health response to COVID-19 [J]. Nature Medicine, 26(8): 1183-1192.
- Cordella A, Paletti A, 2019. Government as a platform, orchestration, and public value creation: the Italian case [J]. Government Information Quarterly, 36(4): 101419.
- Dienlin T, Masur P K, Trepte S, 2021. A longitudinal analysis of the privacy paradox [J]. New Media & Society. DOI: 146144482110163.
- Elkhodr M, Mubin O, Iftikhar Z, et al., 2021. Technology, Privacy, and User Opinions of COVID-19 Mobile Apps for Contact Tracing: Systematic Search and Content Analysis [J]. Journal of Medical Internet Research, 23(2): e23467.

- Fang H, Wang L, Yang Y, 2020. Human mobility restrictions and the spread of the novel coronavirus (2019-ncov) in China [J]. NBER Working Papers.
- Freiling I, Krause N M, Scheufele D A, et al., 2021. Believing and sharing misinformation, fact-checks, and accurate information on social media: The role of anxiety during COVID-19 [J]. New Media & Society. DOI: 146144482110114.
- Gillespie T, 2010. The politics of “platforms” [J]. New Media and Society, 12(3) : 347-364.
- Harvey D, 1990. The condition of postmodernity: An enquiry into the origins of cultural change [M]. Blackwell Publishers.
- Jong W, 2020. Evaluating Crisis Communication. A 30-item Checklist for Assessing Performance during COVID-19 and Other Pandemics [J]. Journal of Health Communication, 25(12) : 962-970.
- Li A, Liu Z, Luo M, et al., 2020. Human mobility restrictions and inter-provincial migration during the COVID-19 crisis in China [J]. Chinese Sociological Review, 53(7) : 1-28.
- Masson B, 2018. Government as a platform [EB/OL]. <https://www.accenture.com/us-en/insights/public-service/government-as-a-platform>.
- Mozur P, Zhong R, Krolik A, 2020. In Coronavirus fight, China gives citizens a color code, with red flags [EB/OL]. <https://www.nytimes.com/2020/03/01/business/china-coronavirus-surveillance.html>.
- Couldry N, Mejias U A, 2021. The Costs of Connection: How Data Is Colonizing Human Life and Appropriating It for Capitalism [M]. Stanford University Press.
- O’Neill H P, Ryan-Mosley T, Johnson B, 2020. A flood of coronavirus apps are tracking us. Now it’s time to keep track of them [EB/OL]. <https://www.technologyreview.com/2020/05/07/1000961/launching-mittr-covid-tracing-tracker/>.
- Plantin J C, deSeta G, 2019. WeChat as infrastructure: the techno-nationalist shaping of Chinese digital platforms [J]. Chinese Journal of Communication, 12(3) : 257-273.
- Ptaszek G, 2019. Surveillance capitalism and privacy. Knowledge and attitudes on surveillance capitalism and online institutional privacy protection practices among adolescents in Poland [J]. Mediatization Studies, 49(2) : 49-68.
- Qian Y, Hanser A, 2020. How did Wuhan residents cope with a 76-day lockdown? [J]. Chinese Sociological Review, 53(1) : 55-86.
- Rosa H, 2005. Social acceleration: A new theory of modernity [M]. Columbia University Press.

- Radu R, 2020. Fighting the ‘Infodemic’: Legal Responses to COVID-19 Disinformation [J]. Social Media + Society, 6(3). DOI: 205630512094819.
- Van Dijck J, Poell T, De Wall M, 2018. The Platform Society [M]. Oxford: Oxford University Press.
- Yang F, Heemsbergen L, Fordyce R, 2021. Comparative analysis of China’s Health Code, Australia’s COVIDSafe and New Zealand’s COVID Tracer Surveillance Apps: A new corona of public health governmentality? [J]. Media International Australia, 178(1): 182-197.

for their access to social support. This study intends to investigate the virtual community integration and the social support the migrant adolescents can acquire on the Internet from the perspective of “newcomers”, and discusses the factors influencing their access to the Online social support. The results show that such factors as age, motivation for social media use and virtual community activity have significant influence on migrant adolescents’ sense of virtual community. The formation of migrant adolescents’ sense of virtual community is inseparable from their experience of online social support, and their sense of virtual community is an important factor that determines whether they can further obtain online social support.

Keywords: Migrant Adolescents; Online Social Support; Sense of Virtual Community.

Mobility, Health Code and the Practical Logic of “Privacy Governance” under COVID-19 Pandemic

Li Yungeng Meng Xiaoxiao

Abstract: The COVID-19 pandemic has tremendously obstructed the free movement across countries. Many countries commonly adopted multifarious digital technologies on mobility restrictions, quarantines, and border controls to contain the rampage of the coronavirus. In this study, we compare and analyze the Bluetooth-based contact-tracking technology commonly used in Western countries and China’s “health code” mobility management program under the “state of exception” created by the pandemic. We argue that with the global pandemic likely to become the new normal of human life, the “health codes” program in China characterizes a new mode of digital governance which turned the focus of privacy protection to privacy governance. The practical logic of “privacy governance” implies a tripartite collaboration among government, platforms, and individuals, in which individuals cede part of their privacy rights to the government to a-

chieve effective governance under the “state of exception”. The deep platformization of Chinese society, the ubiquitous grassroots governance organizations along with the massive monetary and labor investment in them, as well as the cession of individuals’ privacy rights and the limited protection of data applications undergird the new mode of digital governance. In this vein, the employment of “health codes” as well as the whole practice of “privacy governance” provides an effective model for addressing the impending challenges imposed by both the pandemic and the deep digitalized society.

Keywords: mobility control; health codes; privacy governance; digital governance; COVID-19 pandemic

Rebuild the Connection Between Media Technology and Society under the New Mobility Paradigm

Lin Ying Xu Tianmin

Abstract: The outbreak of COVID-19 in 2020 put society in an overall state of “space freeze”. This sudden public crisis changed individuals’ daily life style and their perception of space and time in multiple dimensions. With “the new mobilities paradigm”, the “community group purchase” represents the basic demands of the flow of modern life. From the perspective of Actor-Network Theory, the influence of the technology object in the human body practice gradually appeared. This discovery breaks the cognitive structure of subject-object dichotomy and has formed a new discussion on the ontology of relations. Platform technology, as an important intermediary, recreates virtual communities and social communication norms. Technology objects has gradually become the main cause of interpersonal connection, while “technological unconscious” makes human beings internalize in the network of data and intelligence. The “community group purchase”, as a network in a certain space, also explained operation mode and the dynamic relationship between the flow and motionless; this market-oriented form with geographic