



深度

Big Data, Big Brother

依信而治：社会信用作为一种统治工具的解析和伤害

社会信用体系看似有效地解决中国社会因互信基础薄弱所产生的道德真空难题，但其内部其实镶嵌了一套新型态的治理方式：“依信而治”

特约撰稿人龚隽玮 发自台北 | 2019-04-04



深圳金融区，一位走出办公室外吸烟的男士。摄：林振东/端传媒

记得黑镜（Black Mirror）第三季《急转直下》吗？那个用分数决定一切的未来世界。每个人不仅随时看得见彼此的社交分数，更可以随手一滑评价对方，你的分数具体而微地影响到你的购屋、租车与生活中的一切，自然让人很难不服膺于追求个人数字提升的逻辑。毕竟若你的分数不够，社会就会对你拒之门外，那是一个受分数主宰的反乌托邦。或者有人坚信，这才是乌托邦。

来自电视影集的既定印象，让很多人对中国的“社会信用体系”有了更具体的想像。美国副总统彭斯（Mike Pence）去年底在保守派智库哈德逊研究所（Hudson Institute）发表演说时提到，2020年中国政府将试图建立起一个欧威尔式体系（Orwellian system），全面控制一般人的生活，亦即“社会信用分数”（social credit score）。套一句这项计划蓝图的官方说词，它会“让守信者畅游天下，让失信者寸步难行”。



中央研究院法律研究所博士后研究员陈玉洁(右)和清华大学科技法律研究所副教授林勤富(左)。摄：陈焯輝/端传媒

中央研究院法律研究所博士后研究员陈玉洁、清华大学科技法律研究所副教授林勤富和蒙纳士大学（monash university）商事法与赋税系助理教授（lecturer）刘汉威，三人合作去年底在哥伦比亚大学亚洲法学期刊发表一篇论文，探讨中国政府建构“社会信用”这个庞大体系的动力与风险。更以“依信而治”(Rule of Trust)总结这座空前的巨大社会工程。在上述论文的基础上，端传媒专访了陈玉洁与林勤富两位台湾学者，进一步讨论“社会信用”作为一种统治工具的力量与危害。

它是怎么开始的？

回顾社会信用体系的演变，它究竟是如何从原本仅限于金融信贷方面的应用，逐步扩大成为中国政府试图管控治理社会和国家的核心政策工具？

一般认定“社会信用体系理论”的奠基人是中国市场学会信用学术委员会主任林钧跃。他在一篇讨论社会信用发展历史的文章中提到，1999年曾有一位深圳企业家黄闻云上书总理朱镕基，要求政府改善市场的信用环境。经研究后，朱镕基便指示应尽快建立全国联网的银行信贷登记咨询系统，并同意在上海试点成立个人信誉公司。自此之后，揭开了社会信用体系建设的序幕。但这仍只是着眼于信用金融的应用。

接下来就是2006年的“十一五规划”中，才更具体地指出“以完善信贷、纳税、合同履约、产品质量的信用纪录为重点，加快建设社会信用体系，健全失信惩戒制度”。虽只有寥寥数语，更非整份规划纲要的重点所在，但陈玉洁认为，这时的信用概念就已经渐渐外溢变成诚信（trust），不再只限于金融信用（credit）了。

2007年出台的〈国务院办公厅关于社会信用体系建设的若干意见〉，则依据十一五规划的意见提出一个更完整的擘划蓝图，强调“建设社会信用体系，是完善我国社会主义市场经济体制的客观需要，是整顿和规范市场经济秩序的治本之策。当前，恶意拖欠和逃废银行债务、逃骗偷税、商业欺诈、制假售假、非法集资等现象屡禁不止，加快建设社会信用体系，对于打击失信行为，防范和化解金融风险……具有重要的现实意义。”

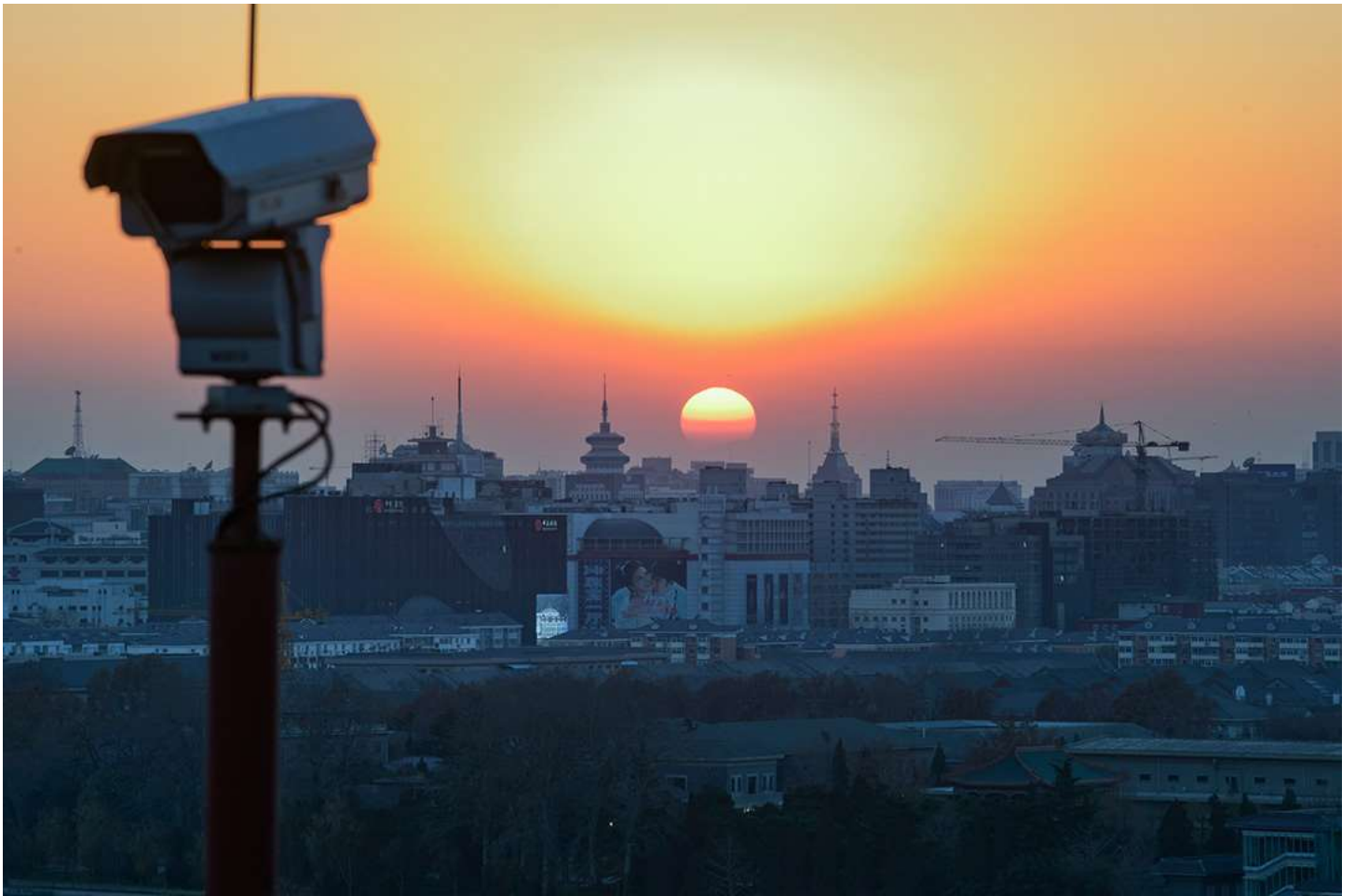
在此同时，为了统筹协调工作，由国务院办公厅牵头建立〈国务院社会信用体系建设部际联席会议制度〉。包括有国家发改委、公安部、全国整规办、商务部与人民银行等15个单

位参与。

2011年十七届六中全会通过的〈中央关于深化文化体制改革若干重大问题的决定〉则是社会信用体系建设发展路径的一个明确转折点，在这份文件中，中共清楚宣示要“把诚信建设摆在突出位置，大力推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设，抓紧建立健全覆盖全社会的征信系统，加大对失信行为惩戒力度。”

隔年7月，国务院发布〈国务院关于同意调整社会信用体系建设部际联席会议职责和成员单位的批复〉，联席会议改由发改委与人民银行共同牵头，并增列中央纪委、中央宣传部、中央政法委、中央文明办等核心党务组织，成员单位一共增加为35个。

社会信用体系最核心的政策文件是〈国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）的通知〉。它在2014年正式公告，连同〈中央文明委关于推进诚信建设制度化的意见〉的补充后，社会信用体系迈向一个全面推进的崭新阶段，后续包括推行统一信用代码制度、架设国家统一的信用信息共享交换平台、建立失信联合奖惩机制，以及推展社会信用建设示范城市等等，都已依循政策规划陆续上路。时到今日，部际联席会议的成员更已增加为43个单位，超过三分之二的国务院部门都已纳入其中。



2013年12月5日，北京的一台闭路电视。摄：ED JONES/AFP via Getty Images

社会信用具体运作机制有哪些？

林勤富与陈玉洁将中国现行社会信用体系归纳出四种运作机制：资料搜集、资料分享、标记公示和联合惩戒。四者共同组构起以信用管控个人与法人的天罗地网。

首先是资料搜集。搜集的目标不仅限于金融信贷的信用信息，还有违反相关法律规定、政府法规、行业标准的失信行为，都会被纪录下来。在〈国务院办公厅关于加强个人诚信体系建设的指导意见〉中明确表示要建立个人实名登记制度，推动统一社会信用代码和身份证登记指纹信息，以准确采集个人诚信记录。此外〈指导意见〉更提及要建立18岁以上学生的诚信档案，如考试舞弊、学术造假、助学贷款欠费等失信行为，都会被记入个人信用档案，以此作为升学、毕业、评量等重要考量因素。

不过林勤富也补充说，到目前为止，社会信用体系不会主动搜集所有人的资料，政府也还没有全面地评价每一个人的行为，赋予一个诚信分数。而是会等到失信行为发生时，政府才被动地会建立相关资料或列入黑名单，但他强调，“这不代表未来它不会跟其他监控系统整合。”

第二是资料分享。因著“统一社会信用代码”的全面施行，目前不管是个人、企业或团体都会取得一个18码数字作为身份识别代码，这便作为不同部门或地区之间信用信息共享的基础。林勤富进一步点出，包括台湾人可以申请的“港澳台居民居住证”在内，也同样是18码的相通设计。

全国信用信息共享平台于2015年底正式上线，并同步推出[“信用中国”网站](#)。根据国家发改委去年底发布的资料显示，平台已经累积超过300亿则各类信用信息，目前已联通44个部门，以及全国各一级行政区。现在只要在信用中国的搜寻列中输入18码的社会信用代码，就可以查阅该对象的信用资料。

第三是标记公示。运用红黑名单分别标示出守信、失信者，同时在信用中国和中国执行信息公开网上，除了可以透过社会信用代码查询之外，也会直接公布被列入失信黑名单者的信息。陈玉洁认为，这其实就是在运用公开平台“点名羞辱”（name and shame），希望强迫失信人能够自行矫正行为。

不过林勤富补充说，在很多国家其实都运用“点名羞辱”作为管制手段，像是有严重违反环保或食品卫生法规的情况发生时，就可能会被公告。但针对个人的点名羞辱，而且是各式行为无所不包的点名羞辱确实比较少见。



2019年3月1日，中国建筑工人在新建的北京大兴国际机场工作。 摄：Kevin Frayer/Getty Images

最后是联合奖惩。虽然政策文件里都会提到还包含联合激励，但为了要达到“一处失信，处处受限，寸步难行”的关键目标，联合惩戒相对是更关键的环节。在〈国家发展改革委、人民银行关于加强和规范守信联合激励和失信联合惩戒对象名单管理工作的指导意见〉中也特别提到，不仅是要求政府部门实施联合奖惩，更鼓励各类民间组织团体协同参与，针对黑名单实施非官方的约束，提供红名单“绿色通道”便利，以建构全社会的联合奖惩机制。

近来联合惩戒的覆盖范围持续扩大，根据国家公共信用信息中心去年底公布的〈失信黑名单年度分析报告〉，截至2018年底，不同领域的联合奖惩合作备忘录已达51份。又根据中国执行信息公开网的信息，截至2月26日为止，失信被执行人名单已达1,320万例，限制乘坐飞机1,934万人次，限制乘坐火车560万人次。

而这样的信用管控措施甚至也不会因为国界止步。陈玉洁提醒，“不只是对中国境内的人民跟公司，对国外公司还有外国人去中国，同样都有可能落入这个体制。”去年4月，中国民航局去函44家各国航空公司，要求各公司网站上也必须遵行“一中原则”，不得在国别选项将中国与台湾并列，应标示为“中国台湾”或“中国台湾地区”。

在信中民航局表明，若航空公司不依照整改命令调整，便将援引〈民航行业信用管理办法（试行）〉第八条第十一项，“民航行政机关作出决定后，有履行能力但拒不履行或者逃避执行的”，对不从者依法实施惩戒，并转交网信办采取行政处罚。

起先只有18家航空公司在30天期限内迅速修改，但包括美国三大航空公司在内，有26家公司则试图以技术原因申请延后调整。但最终仍屈服中国当局的压力之下，虽未完全依照中国的要求，但还是采取弹性修正的方式，将台湾改列为“台北（TPE）”。

“所以这就是一个很好的例子说明，所谓‘失信行为’是多么好用，甚至不需要有一定的道德规范，这就是一个政治决定。”在陈玉洁看来，这就是一个滥用失信的状况，但她认为这也很适切地说明为何失信是一个完全不可靠的概念，“你没有办法预测什么情况下会失信。”



2007年2月8日，中国湖北省武汉市，观众在IMAX影院带著3D眼镜看电影。图：China Photos/Getty Images

一般中国民众支持社会信用体系吗？

中国民众支持这样铺天盖地的社会信用体系吗？德国“墨卡托中国研究中心”曾经发布一篇由柏林自由大学教授柯珍雅（Genia Kostka）研究撰写的[论文](#)，结果显示中国民众赞同现行社会信用体系的比例达到八成，超过八成的民众都至少有使用一种商业社会信用，如芝麻信用、腾讯信用等等。

另外根据调查，76%的民众认为中国社会普遍存在缺乏互信的问题。对此，有受访者认为，社会信用的惩戒机制能让那些失信人学到教训，以此重建社会之间的互信。

研究的结果显示，就一般中国民众看来，社会信用体系并非是政府的监控工具，而是能够增进民众生活品质、弥补眼前制度监管缺失，进而建立诚信守法社会的有效方案。

尽管在以党领政的特殊脉络下，社会信用体系赢得了多数中国民意的认同。但林勤富与陈玉洁还是从法治的角度提出他们的顾虑。他们认为，社会信用体系看似有效地解决中国社会因互信基础薄弱所产生的道德真空难题，但其内部其实镶嵌了一套新型态的治理方式：“依信而治”（rule of trust）。它会侵蚀掉中国原本就已经相对薄弱的法治基础，更有损于中国宪法第五条明文规定“实行依法治国”的理念，反倒成为政府进一步施行威权统治与监控的有力工具。

一般而言，宪政民主国家都是遵循依法而治（rule of law）的规范性理念，要加强对政府的控制，保障人民不受到公权力的侵害。虽然中国政府也会强调“依法治国”的重要性，但在党领导的统治架构中，陈玉洁认为，中国其实没有所谓的依法而治，纯粹是一套法律制度（legal system），“只是一个工具性的思考，把它用作工具来控制跟允许公权力进入到私领域里面。”

因此，有学者就进一步提出“以”法而治（rule by law）来诠释中国的法制现况。林勤富解释，依法而治意味的是政府在法律下面，所以大原则都可以反过来适用于政府自身；以法而治代表的则是法律在政府下面，只是作为政府的一个工具，无法限制政府的所作所为，反而是限制人民或企业。

而社会信用体系则是中国政府一个更好用的工具。林勤富分析，信用是一个很模糊的概念，政府可以任意诠释，影响范围也很主观，“政府有很大的裁量权决定什么是跟失信有关的法律、规则，很简单地就可以变动对信用的判断。只要违反了任何一项法律，被相关的单位归纳为是失信的行为，马上就可能受到联合惩戒。”

当政府以模糊的信用当成控制工具时，林勤富认为，这比一般模糊的法律造成的管制寒蝉效应还要更严重，“因为你不知道信用的范围，不知道政府怎么样诠释，很多事情你就会自己不去做。”

简言之，依信而治就是要让那些被定义为失信的人再多付出一层代价，“而且那个代价比法律里面本身可以规定的范围、程度都高得非常多。它用这多一层治理（additional layer of governance），让法律执法上更有效。”林勤富说。

即便社会信用体系或许对于强迫大众依循法律、遵照判决很有效，但林勤富认为，“它的手段实际上已经逾越了任何民主法治国家会有的正当惩罚。”在〈关于对失信被执行人实施联合惩戒的合作备忘录〉中提到，最高人民法院公布之失信被执行人的子女，不得就读高收费的私立学校。陈玉洁表示，“有人开玩笑说，小孩子不能去读私校就是古代连坐惩罚的延伸”。

甚至有些失信行为根本无涉于违法的问题，如河南省〈2018年普通高等学校招生工作规定〉表明，学生录取后未报到也会被视为失信，来年可填报的志愿名单就会受限。林勤富直言，这些惩戒的影响范围在一定程度上侵蚀了法律安定性跟可预测性，“一个运作正常的民主法治国家，这两个是很重要的法治基石。”

此外，陈玉洁也提到，若在一般正常的民主法治国家漏缴税款，可能就是纳罚金、补缴税款，“可是在中国社会信用制度里面，税务部门可以把你列入黑名单，发布给所有其他部门，然后其他部门就会联合来惩戒你。”联合惩戒的项目包括限制乘坐飞机、火车软卧、G字头动车组列车（编按：运行于高速铁路，最高时速可达300公里以上的高速列车）、居住较高星等的宾馆、酒店，并在〈信用中国〉网站、企业信用信息公示系统还有主要新闻网站向社会公布失信被执行人相关信息等等，洋洋洒洒一共有32项限制措施。

“这就是一处失信，处处受限的概念，让你寸步难行”，但陈玉洁质疑，这些惩罚比例有没有适当，是不是缺乏正当合理联结而没有针对行为处罚，都是没有经过讨论的。她不讳言，“原本（中国）就已经不是法治（rule of law）了，现在跟法治更是背道而驰。”



中国北京水立方。摄：Arcaid/UIG via Getty Images

社会信用往哪里去？

论及社会信用未来的发展，林勤富认为，可能要到2020年才会比较清楚知道他们下一步会怎么走，但他目前观察到几个趋势。第一，在不同的文件中都提到可能会结合区块链跟人工智能的技术，让整个社会信用体系运作更有效。如〈国务院关于印发新一代人工智能发展规划的通知〉中就提到，“促进区块链技术与人工智能的融合，建立新型社会信用体系，最大限度降低人际交往成本和风险。”或是如芝麻信用便宣称有运用到机器学习的技术来评估计算个人信用分数。

在技术持续进步、资料足够丰富的条件下，很多人也预测中国将会成为全球人工智能的领先者，但林勤富认为，“技术发展领先跟数位极权其实要合在一起讨论，至少放在同一个脉络下去分析说，中国有哪一些政治上的agenda（议题）是要特别注意不能忽略的。”

第二，公私部门会有更进一步的合作协力，以“有效性”为名带来更强化的社会控制。很多政府目前还无法直接施行的激励或惩戒，到时公私之间可能会慢慢汇流。如最高人民法院2015年时就与芝麻信用签订合作备忘录，数据串接后就能共享失信被执行人的资料，进而实施公私联合惩戒。

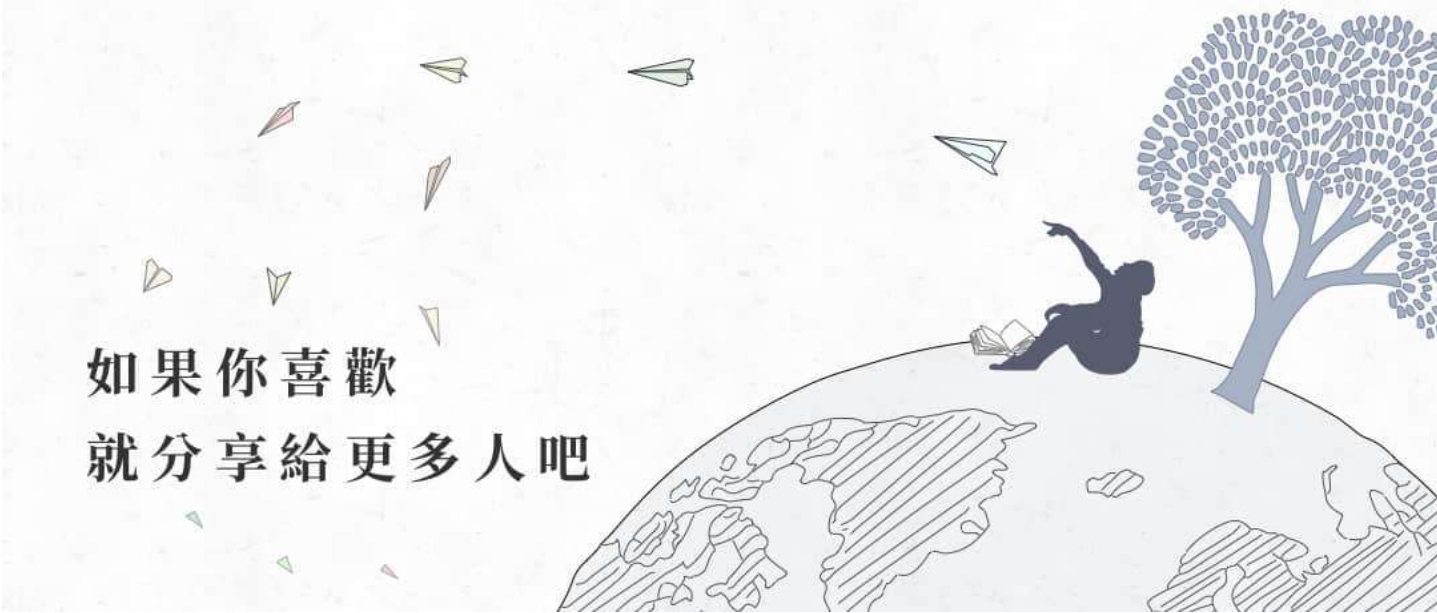
此外，公私协力的形式也可能是由国家重新介入调整市场结构。如唯一获得中国人民银行正式许可经营个人征信业务的百行征信，就是由中国互联网金融协会（占股36%），与芝麻信用、腾讯信用等8家机构（各占股8%）一同设立，目标就是要建立信息共享、覆盖全社会的个人征信机构。“从百行征信的设立可以看得出来，中国政府真的对私人企业去做这些事情是很不放心的，它觉得最终所有权力还是要收归到政府手上，”陈玉洁说。

社会信用体系宛若一个无比巨大的社会工程，野心勃勃地投入全社会的资源与技术，试图形塑调控每一个人的行为。林勤富坦言，任何法律本来就都有形塑行为的功能，“只是像那么广泛、那么全面性，而且背后有一个社会控制目标的制度，的确是以前没有看过的。”

从强化治理能力与增进执法有效性的角度来看，它显然已经展现初步的成效，并且还在持续扩大建设中。根据去年底发布的〈北京市进一步优化营商环境行动计划〉，北京将推出“个人诚信分”，预计在2020年底覆盖所有常住人口。

但陈玉洁提醒，“好用并不等于可以用，好用并不等于应该用”。即便社会信用制度施行的非常顺利，然后政府所有的政策目标也都达到了，“但是这个东西还是不能用，因为它违反了宪政法治之下最基本给人民的保障。”

社会信用



热门头条

1. 小端网络观察：《我们与恶的距离》爆红中国网络，网民感慨“跪著看完”…
2. 一个欧阳娜娜事件，两种“台独”？
3. 揭仲：国军自制潜舰服役后，对两岸战力对比带来什么影响？
4. 在化工脱贫的路上，响水人经历过爆炸、泄漏和“大逃亡”
5. 响水爆炸七天后，被遗忘的村庄和求见亡夫遗体的妻子
6. 下载量破亿的“学习强国”，到底是个什么App（内附漫画+视频）？
7. 华尔街日报：波音737MAX如何走上毁败之路？
8. 早报：大陆劳工维权人士危志立被抓后下落不明，妻子郑楚然寻夫遭删号删帖
9. 独家披露教育部报告：台湾大专“新南向专班”乱象横生
10. “捍卫学术自由”还是“边缘人出局”？荷兰莱顿大学停办孔子学院风波背后

编辑推荐

1. 专访《过春天》导演白雪：单非、跨境与水货，港深双城的过界青春
2. 铜锣湾，闹市里，唐楼上，一座私人图书馆
3. 下载量破亿的“学习强国”，到底是个什么App（内附漫画+视频）？
4. “学习强国”走红后，党在“同温层”里培育下一代？
5. 独立廿八年、两度革命，乌克兰还在问：我是谁？
6. 令溪：意大利入局“一带一路”，欧洲地缘政治重新洗牌？
7. 揭仲：国军自制潜舰服役后，对两岸战力对比带来什么影响？
8. 悼念安妮华达：新浪潮祖母的Instagram生活
9. 影像：游走在Art Basel的色彩森林之间

10. Gris：在崩塌的自我里找回世界的颜色

延伸阅读

专访政治学家韩博天：数字列宁主义下，中国将如何重塑全球秩序？

灵活坚韧的党国体制，加上大数据与人工智能的高效工具，中国犹如一只突然出现的“红天鹅”，对全球秩序提出了前所未有的挑战。

人脸识别 + 社会信用系统，一场重塑人类行为的社会实验？

无处不在的监控摄像头、强大的人脸识别系统和先进的人工智能技术，正在将“权力是可见但又无法确知的”这种统治术发挥到极致。

读者来函：转向的中国——一个观察者的思考

在这块越做越大的蛋糕上，统治者及其裙带总分得最大的份额。