

被監控的大數據—析論中共社會信用體系之現況與爭議

提 要

作者／陳俊良
通訊作者／洪怡君

網路傳播的興起促使了大量的資訊快速流通，而匯聚在網路平臺上的分享，不但開創前所為有的傳播方法，更使全球資訊流量正呈指數級增長，這也為個人資料隱私及安全帶來新風險。

日前LINE（由Naver集團旗下LINE株式會社所開發的即時通訊平臺）為響應1月28日「國際資料隱私日」，正式啟用「LINE隱私權中心」網站以提升個人資料控管的透明度，加強保障用戶權益，顯見個人隱私已成為普世的價值。

當前信用已成為中共治理國家社會中的關鍵問題，隨著國際公司致力於加密技術以使國家處於困境和用戶放心時，一種全新的監視遊戲正在中國大陸進行，中共運用大數據技術，對社會進行監控，儼然已與國際社會所背離。本文乃透過歷史文獻回顧方式，目的在探析中共社會信用體系推行現況，並發現中共這種鋪天蓋地的資訊監控模式，與西方社會的財務信用系統有著根本性的差異。

本研究採文獻分析法進行，針對中共社會信用體系的發展脈絡做回顧，並檢視現況所衍生的爭議，期藉中共社會信用體系的發展背景脈絡與現況介紹，再整理國際社會所提出的爭議、質疑，從中省思中共官方所用以宣傳該體系的包裝糖衣，從而確保不掉落中共所宣稱的口號囹圄，並援引不同視角的觀察與評論。

關鍵詞：社會信用體系、大數據、監控

壹、前言

社會信用體系亦稱作「國家信用體系」，是為促進社會各方誠實守信、守法守紀、遵守契約而進行的一系列制度安排的總稱。早在1990年

代，中國便已經試圖建立一套全國性的信用體系，然而，直到中共國務院2014年所公布的《社會信用體系建設規劃綱要》¹，較為全面的社會信用體系架構才漸漸浮出水面。

中共正處於經濟社會的關鍵轉型時期，2016

1 〈國務院關於印發社會信用體系建設規劃綱要（2014-2020年）的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2014年6月14日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content_8913.htm，檢索日期：2020年9月12日。

年中國大數據產業峰會暨中國電子商務創新發展峰會開幕式時，國務院總理李克強提到：「人在幹，數在轉，雲在算」的理念²，旨在依託大資料、雲計算等先進的科學技術完善社會信用治理體系。

2017年10月，中共總書記習近平在中國共產黨第十九次全國黨代表大會（簡稱十九大）開幕時，以《決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利》³為題，發表長達3萬多字的報告，其中關於「提高保障和改善民生水平，加強和創新社會治理」的部分提及打造共建共治共享的社會治理格局，即是在呼應中共國務院2014年所公布的《社會信用體系建設規劃綱要》。該綱要所示之重點領域誠信建設，涵括了政務誠信、商務誠信、社會誠信和司法公信等四大範疇，並從而區分出與人民切身利益和經濟社會發展有關的34個具體任務，目的在於建立自然人、法人和其他組織統一社會信用代碼制度。

向來學術界關注威權政體自我鞏固與強化的過程，通常是聚焦於兩方面，即權力如何分配，以及國家社會間關係的互動形式。前者主要觀察國家內部如何進行權力分配，進而讓政治菁英共享權力果實而不致發生內鬥；後者則關注威權政

體如何處理社會由下而上的壓力。如今的中共，正著手處理此一相關議題。

在極權／威權國家中，大數據(Big data)與老大哥(Big brother)⁴早已結盟成為彼此最交心的摯友。日新月異的科技匯流，為極權者所打造出的完美監控工具，像是臉孔辨識技術、網路實名制、私人數據的全面蒐集及身體掃描技術等。以科技作後盾的威權體制比1948年出版歐威爾(Orwell)《一九八四》裡的老大哥(Big Brother)更高竿，比《黑鏡》(Black Mirror)⁵裡描述的反烏托邦社會更令人不寒而慄。

社會控制是赫胥黎(Hirschi)於1969年出版的《Causes of Delinquency》一書中所提倡的理論，其出發點在於「犯罪人是社會中的少數，因此若要處理犯罪問題，與其解釋『人為什麼犯罪』，不如去解釋『人為什麼不犯罪』」（大多數）⁶。中共社會信用評等採用「大部分人之所以不犯罪，是因為其內心或外部有良好的控制因素」之社會控制理論。⁷

2017年英國牛津大學榮譽教授斯坦·林根(Stein Ringen)在《完美的獨裁：21世紀下的中國》⁸一書提出「管控專制」(Controlocracy)的新概念，意旨毋須嚴加打壓，人民就會「自發

2 〈李克強出席中國大數據產業峰會暨中國電子商務創新發展峰會並致辭〉，《中國共產黨新聞網》，2016年5月26日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0526/c64094-28380002.html>，檢索日期：2020年9月12日。

3 〈習近平：決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利〉，《中國共產黨新聞網》，2017年10月27日，<http://cpc.people.com.cn/19th/BIG5/n1/2017/1027/c414395-29613458.html>，檢索日期：2020年9月12日。

4 〈當「老大哥」已經不夠嚇人〉，《紐約時報中文網》，2019年11月6日，<https://cn.nytimes.com/opinion/20191106/surveillance-big-brother/zh-hant>，檢索日期：2021年4月1日。

5 〈社會信用體系進階版！蘇州推文明碼評分制度 中國網友哀號：遲早變種姓制度〉，《蘋果即時網》，2020年9月6日，<https://tw.appledaily.com/international/20200906/QQ26ASFWBRH37EZ3OCGIENGZBI>，檢索日期：2021年4月1日。

6 許春金，《青少年犯罪原因論：社會控制理論之中國研究》，（臺北，五南，1993）。

7 亞太和平研究基金會中共社會研究小組，〈從中共科技發展對社會控制之影響〉，《政策報告》，2018年7月。

8 薛青詩譯，〈完美的獨裁：二十一世紀的中國〉，原書，Stein Ringen [2016] The Perfect Dictatorship: "China in the 21st Century"，（臺北：左岸文化，2017年）。

地」自我控制、自我審查，不會去做「不應該做」的事情，且人民享有一定程度的「自由」，營造出一種錯覺，以為「中國並沒有那麼獨裁」，但事實上一旦中共當局覺得有所威脅，還是有能力實施管控和鎮壓作為，這乃拜科技的突飛猛進發展所賜，使管控模式更加「現代化」和「成功」，同時顯示中共當局可以「透徹地」監控公眾。⁹

目前中共運用創新科技方式，主要是透過包括網路治理、社會信用體系、天網工程，以及DNA採集等四類方式進行對社會的管控。在社會信用體系部分，中共主要針對個人信用之評分體制，背後的系統相當強大且綿密，透過企業，例如「螞蟻金服」、「芝麻信用」等協助；「天網工程」，則是一種社會安全或社會管控工程，透過監視器、人臉辨識等方式監控社會；DNA採集，則係為了強化社會安全或社會管控，針對重點人員、維權人士、異議人士、流動人口、新疆等地民眾，以科技應用遂行官方任務。¹⁰

貳、中共社會信用體系發展背景與歷程

自古以來，誠信一直被視為中華民族的優良傳統，也是中國儒家思想宣導的道德規範。中國哲學古書《論語》有言：「人無信不立，國無信則廢。」¹¹、《中庸》也提到，「誠者，天之道

也；誠之者，人之道也…」¹²、《左傳 宣公十二年》說：「其君能下人必能信用其民矣。」¹³，綜而觀之，不難察覺，與臺灣同樣深受儒家文化薰陶影響的中國大陸對於「信」的重視。然而，隨著社會經濟的發展，部分不肖人士為了獲取自身利益，截然不顧禮義廉恥、誠通道德，損害了社會和公民的利益。

一、推動背景

中共對於「社會信用體系」這個概念的政策發想，可回溯到1999年，在深圳經商的一位企業主，針對當時其所見之市場亂象向國務院投書反映，經時任總理朱鎔基同意後，由公安部、信息產業部、人民銀行、國家知識產權局等單位組成專案小組調查，並成立上海資信有限公司，針對個人徵信執行試點工作。次年，中國社科院世經所也啟動「設立國家信用管理體系」的研究課題；接下來的幾年，國務院、人大、政協體系也都分別展開研究。

2001年通過《國民經濟和社會發展第十個五年計劃綱要》，綱要中首次明確指出，建設良好的社會信用體系是規範市場秩序的重要措施。2002年3月國務院責成人民銀行主持，「建立企業和個人徵信體系專題工作小組」，可視為《徵信業管理條例》立法工作的發端。同年，中共的十六大報告中，「社會信用體系」一詞首度出現在官方正式文件。2003年，中共十六屆三中全會

9 林祖偉，〈專訪：牛津學者出書稱中國「完美獨裁」〉，《BBC中文網》，2016年11月3日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/11/161103_china_book_dictatorship，檢索日期：2020年9月12日。

10 同註6。

11 〈一起學「論語」-顏淵篇一子貢問政〉，《孔子學堂網》，2019年6月12日，http://kzxt.chinakongzi.org/wangshangxuetang/dujingdian/201906/t20190612_196708.htm，檢索日期：2021年4月11日。

12 陳雪麗，〈誠〉，《國家教育研究院雙語詞彙、學術名詞暨辭書資訊網》，2000年12月，<https://terms.naer.edu.tw/detail/1312549/>，檢索日期：2021年4月22日。

13 〈左傳·宣公十二年〉，《古詩詞名句網》，<http://www.gushicimingju.com/dianji/zuozhuan/2646.html>，檢索日期：2021年4月22日。

針對完善市場體系和規範市場秩序的目標又提出「建立健全社會信用體系」，進一步解釋建立社會信用體系的必要性和理想。¹⁴

胡錦濤主政時期提出了「社會管理」，其核心目標在於「和諧社會」¹⁵的構想，2004年的十六屆四中全會將「構建社會主義和諧社會」定位為穩固中共執政能力的重要任務之一。2007年，國務院發佈《國務院辦公廳關於建立國務院社會信用體系建設部際聯席會議制度的通知》，建立「社會信用體系建設部際聯席會議制度」，賦予其：「負責統籌協調社會信用體系建設工作，研究擬訂重大政策措施；協調解決推進社會信用體系建設工作中的重大問題；指導、督促、檢查有關政策措施的落實；完成國務院交辦的其他工作。」之權責。

2011年，中共中央和國務院發布《關於加強和創新社會管理的意見》，提出「建立健全社會誠信制度」。同年，《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要（2011-2015）》（簡稱十二五規劃綱要）提出的「加快社會信用體系建設」的總體要求。2012年，中共十八大提出的「加強政務誠信、商務誠信、社會誠信和司法公信建設」。

2013年習近平接任主政後，「社會治理」取代「社會管理」作為管治社會的方針。中共十八屆三中全會提出的「建立健全社會徵信體系，褒揚誠信，懲戒失信」，以提升國家治理能力作為

深化改革的總目標之一。

隨著習近平主政權力穩固，「社會治理」的主張越發穩定。2016年推出的國民經濟和社會發展第十三個五年規劃（簡稱十三五規劃2016-2020）¹⁶，此時期信息化的普及應用為發展的主軸之一，進一步將社會治理、社會信用、公共安全和國家安全總合在加強創新社會治理的建設方向，並提出「建立國家人口基礎信息庫，加強人口管理、實名登記、信用體系、危機預警干預等制度建設。」等具體目標，特別是大數據運算被提升為國家戰略資源的地位，強調透過數據的共享和開發促進產業升級和社會治理創新。

二、發展歷程

在中共的十九大報告中，即指明了國家經濟社會發展方向，內容中對鄉村振興戰略和新舊動能轉換戰略對社會信用體系建設提出了新要求。

中國學者余麗霞撰文將中共社會信用體系發展區分為四個階段¹⁷：

（一）缺位階段（1949--1978年）

中共建立政權之後到改革開放之前，中共實行高度集中統一的計劃經濟體制，停止發行國債，不允許發行股票，缺乏對信用的客觀需求，也不具備建設社會信用體系的制度基礎和發展環境，不存在真正意義上的信用制度與信用體系。

（二）萌芽階段（1979--1990年）

1981年恢復發行國債，1984年上海飛樂音響公司對外發行股票，資本市場在中國大陸開始

14 〈中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2003年10月14日，http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62494.htm，檢索日期：2021年4月1日。

15 〈胡錦濤關於構建社會主義和諧社會講話全文〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2005年6月27日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2005-06/27/content_9700.htm，檢索日期：2021年4月20日。

16 〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2016年3月17日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm，檢索日期：2021年4月20日。

17 余麗霞，〈國外社會信用體系建設模式研究及對我國的啟示〉，《晉城職業技術學院學報》，第9卷第1

萌芽，銀行信用和商業信用開始出現。這一階段，針對商業信用混亂、票據市場無序發展的狀態，國務院下發了《關於在全國範圍內開展清理「三角債」的工作通知》，首次提出社會信用問題，標誌著社會信用體系的萌芽。

(三)起步階段（1991---1998年）

1991年到1998年間，中共經濟體制改革進入深化階段，市場在經濟生活中的作用越來越大，傳統體制下的信用制度與市場經濟之間的摩擦與矛盾日益突出，客觀上產生了變革信用制度的內在要求。先後湧現出誠信、大公、遠東等一批與企業發債和資本市場發展相適應的信用評估機構。從此，信用意識開始逐步被企業和投資者接受。特別是銀行為控制企業貸款風險引入貸款管理模式，上海等地還要求申領貸款證企業必須進行信用評級。與此同期，專業擔保、信用調查、討債追債等信用仲介機構也開始出現，如華夏信用管理公司、中國經濟技術投資擔保公司、新華信公司、華安公司等。有關政府部門也針對國家重點大型企業、中小企業等不同對象進行了企業信用和業績評價的積極探索，商業銀行也積極開展了以控制自身信貸風險為目的的貸款企業信用等級評定工作。

(四)穩步推進階段（1999年至今）

1999年8月，來自深圳的企業家黃聞雲女士針對誠信日益缺乏的問題上書國務院，呼籲在全國範圍內建立適合信用交易發展的市場環境。同年10月，中共第一個信用研究課題《建立國家信用管理體系》在她的資助下誕生了。課題組成員在對歐美發達國家的信用管理機構和徵信機構

的深入調研基礎上，於2000年3月完成並出版了《國家信用管理體系》一書，從此中共社會信用體系建設進入穩步推進階段。

另王旭、洪學智、宋旭升、張金鵬、朱小平、孔軍輝等將中共社會信用體系發展共經歷區分為三個階段：¹⁸

(一)萌芽階段

1990年3月26日，國務院發布《關於在全國範圍內開展清理「三角債」工作的通知》，標誌著中共的社會信用體系建設工作正式開展，各商業銀行也逐步開展以控制自身信貸風險為主要目的的貸款企業信用等級評價工作。與此同時，因社會信用體系發展而萌生的仲介機構（信用評估、信用調查、專業擔保等）也開始出現。

(二)探索階段

2007年中共社會信用體系建設部際聯席會議制度的建立，主要負責研究制定社會信用體系建設，協調採取重大政策措施；妥善處理社會信用體系建設中遇到的困難；調查信用相關政策的實施情況等工作。在此階段，中共中央和地方政府都開始重視並部署信用體系建設工作，信用機構逐漸增多，規模不斷擴大，業務種類也有所拓展。

(三)快速發展階段

2011年中共社會信用體系建設進入了快速發展階段，在黨的十七屆六中全會提出「把誠信建設擺在突出位置，大力推進政務誠信、商務誠信、社會誠信和司法公信建設，抓緊建立健全覆蓋全社會的征信系統，加大對失信行為懲戒力度，在全社會廣泛形成守信光榮、失信可恥的氛

期，2016年，頁50-60。

18 王旭、洪學智、宋旭升、張金鵬、朱小平、孔軍輝等，〈我國社會信用體系建設初探〉，《中國衛生監控雜誌》，第24卷第6期，2017年，頁530-533。

圍」，這標誌著中國大陸社會信用體系建設正式進入快速發展的進程。接續在2013年頒佈的《徵信業管理條例》規定，對個人徵信機構的設立實行審核制。2014年，國務院頒佈《社會信用體系建設規劃綱要（2014-2020年）》，明確提出建立「以信用資訊資源分享為基礎的覆蓋全社會的征信系統」的總體建設目標。2016年，國務院出臺《國家「十三五」規劃綱要》第七十一章指出「加快推進政務誠信、商務誠信、社會誠信和司法公信等重點領域信用建設，推進信用資訊共用，健全激勵懲戒機制，提高全社會誠信水準。」

中共國家發展改革委國際合作中心研究員吳維海，將中共推展社會信用體系建設的歷程，自1990年初迄今的政策和變化過程區分為五個發展階段¹⁹：

（一）起步階段

1990年代初出現了從事企業發債和融資擔保等評級的信用仲介機構，而且政府、企業、銀行和投資者已逐漸接受信用意識。各級政府開始探索企業信用和業績評價，銀行實施了貸款企業信用等級評定試點，中國人民銀行初步建立貸款證管理制度。

（二）發展階段

大約在1990年代末期信用擔保仲介機構進入了加快發展階段，各地出現了一些國有或民營的信用擔保機構，主要為企業提供信貸擔保等服務。

（三）完善階段

大約在2000年代初期。政府主導建立信用

資訊披露系統，社會上出現了信用聯合組織。國務院起草企業和個人徵信立法與實施方案，中共國家財政部、原中共國家經貿委和中國人民銀行組織全國信用擔保機構調查，中國人民銀行企業信貸登記諮詢系統開始全國跨省市聯網，工商、稅務等領域啟動了信用體系建設；另科法斯、鄧白氏、惠譽等國外的信用機構進入。

（四）推進階段

約在2014-2016年，國務院發佈社會信用建設規劃綱要，中共國家發展改革委和人民銀行實施國家級社會信用體系建設試點，各級政府、各行業全面啟動「信用中國」建設，中國大陸社會信用體系建設進入了快速發展階段。

（五）創新階段

約從2016年開始，隨著中共社會信用體系的完善，各地信用管理制度和業務操作辦法逐步完善，推出了行業監管和黑名單等制度。但各地區（部門）的信用孤島、資源重複投入、國內與國際信用標準脫鉤等問題，隨之而生。

經綜整文獻後，本文認為華中科技大學國家治理研究院研究員熊治東博士，將中共推展社會信用體系的歷程，自1978年改革開放以來迄今，歸納較為周延，區分四個歷史階段²⁰：

（一）醞釀萌芽階段(1978-1991)

改革開放之後，廢除了高度集中的計畫經濟體制，逐步縮減政府對經濟活動的直接干預。1986年4月12日，中共在第六屆全國人大第四次會議上審議並通過的《中華人民共和國民法通則》中明確將「誠實信用」作為民事活動的基本原則。1987年3月，由外經貿部計算中心牽頭與

19 吳維海，〈社會信用體系建設的理論、政策、問題與對策〉，《全球化》，第6期，2018年，頁55-73。

20 熊治東，〈改革開放以來中國社會信用體系建設：成就、經驗、問題與展望〉，《徵信》，第10期，2020年。

美國鄧白氏合作成立了第一家資信調查機構。

1980年代中後期，賒銷借貸、商業信貸已經初具規模，但由於經濟體制改革處於探索階段，制度、規則不健全，以致市場秩序混亂，信用風險也隨之提升。1990年3月26日，中共國務院印發了《關於在全國範圍內開展清理「三角債」工作的通知》，其中特別指出了相互拖欠貸款的行為損害了社會信用，阻礙了經濟社會的正常和健康發展。這是改革開放以來首次以中央政府名義發佈的旨在解決社會經濟活動中因信用缺失導致的經濟秩序混亂問題的指導性檔。

(二) 起步發展階段(1992-2001)

在1992年10月召開的黨的十四大正式提出了建立社會主義市場經濟體制的改革目標，社會主義市場經濟體制的形成對社會信用提出了新的要求。1995年5月10日，第八屆全國人大常委會第十三次會議審議並通過的《中華人民共和國票據法》進一步規範了票據行為，將商業信用治理納入法制化軌道，開啟了社會信用的規範化管理進程。

2000年7月，中央人民政府為支援中小企業的發展，提出建立專門針對中小企業融資難的信用擔保體系。2001年3月，第九屆全國人大第四次會議審議並通過的「十五」規劃中，提出了強化信用意識、整肅信用秩序、完善信用制度的目標。

(三) 快速擴張階段(2002-2011)

2002年11月，黨的十六大報告中正式提出「社會信用體系」這一概念，要求建立與現代市場經濟發展相適應的社會信用體系。2003年3

月，在十屆全國人大第一次會議上審議通過的《政府工作報告》再次強調「加快建立社會信用體系」。2003年10月，在十六屆三中全會通過的決定中進一步提出「建立健全社會信用體系」的主張。

2004年初，個人信用資訊基礎資料庫建設正式啟動。2007年3月，國務院辦公廳印發《關於社會信用體系建設的若干意見》，指出社會信用體系建設的目標指向、具體任務、實施路徑。2011年10月，十七屆六中全會提出建立健全覆蓋全社會的徵信系統，加大對失信行為的懲戒力度。

(四) 深化拓展階段(2012年迄今)

自中共十八大以後，黨中央高度重視社會信用體系建設在經濟社會發展中的功能，也強調了社會信用體系在國家治理體系中的特殊地位，大力推進社會信用體系建設。

2014年10月，十八屆四中全會提出完善守信褒獎和失信懲戒機制。2019年7月，國務院辦公廳專門就社會信用監管體系發佈指導意見，從事前、事中、事後等方面就社會信用監管體系進行了規定。

參、中共社會信用體系現況

中共自1978年經濟改革開放以來，憑藉經濟快速成長，GDP在2010年達到5.88兆美元，超越日本的5.47兆美元，成為世界第二大經濟體，截至目前為止，每年仍然維持在6%以上，除增強整體國力更促使其科技創新與發展。²¹面對經濟體制轉軌過程中，中共內部也出現了市場秩序混

21 〈中國經濟政策的發展歷史〉，《STOCKFEEL網》，2020年2月14日，<https://www.stockfeel.com.tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E7%B6%93%E6%BF%9F%E6%94%BF%E7%AD%96%E7%9A%84%E7%99%BC%E5%B1%95%E6%AD%B7%E5%8F%B2/>，檢索日期：2021年4月22日。

亂現象，黨和政府部門更加深切體認到社會信用體系建設對維護市場經濟健康發展所具有的特殊價值，從中探索出了一條具有中國特色的社會信用體系建設之路，藉此維持經濟社會的快速發展，並且結合創新科技方式進行社會的管控。

中共的社會信用評等系統，其設計原理綜合西方信用評等及風險評估，運用在個人或企業在社會的信用評價之上，在西方等已開發國家，信用評等是評估受評對象信用貸款違約風險的大小，偏向經濟層面上的評估，一般人都不願失信、不敢失信，因為一旦失信，信貸、租屋、租車、申請信用卡等都會受到影響，形成了使人們要求自己守信的約束機制。當前中共的信用模式從資訊連接面向來看，主要區分三種：

一、擔保人模式

主要依靠網站或企業作為連接機構，透過連接機構擔保來消除交易風險，同時網站平臺作為第三方來管制雙方的行為。

二、仲介人模式

以網站為連接機構，通過網站審核來保障支付，由網站來審核貨物貨款並進行適時的發送，透過信用評級的調整降低來做管制。

三、委託授權經營模式

同樣以網站或企業作為連接機構，通過網站建立規則，銀行監督行為，但網站不參與交易，由銀行對相帳戶財產進行管控，對失信問題列入黑名單。

隨著科技的進步，大資料技術逐漸發展成熟，並逐漸影響社會各行各業的發展。大資料、

雲計算、移動互聯和人工智慧技術的廣泛應用是其邁入大資料時代的重要標誌，傳統的信用體系、管理模式已無法滿足現實需要。

中共中央總書記習近平，曾在《論堅持推動構建人類命運共同體》一書中指出：「人與人交往在於言而有信，國與國相處講究誠信為本。」；顯示，中共認為社會信用體系是人類文明進步的重要表徵，對維繫社會秩序的良好運轉具有十分重要的作用。當前，全面推進社會信用體系建設，已成為中共國家發展戰略的重要組成部分，是實現經濟社會高品質發展與提升治理效能的重要舉措。反之，中共則正在建立一個激勵守信和懲戒失信的聯合徵信機制，對個人或企業的「失信行為」實行跨地區、跨部門、跨領域的全面懲戒。

社會信用體系是將對社會各類主體信用狀況的搜集、整理和展示，對社會和諧穩定具有重要的現實價值，也同樣需要大資料技術的支援。2015年5月國務院公布《中國製造2025》(Made in China2025)計畫，提升製造業的電腦化、數位化和智能化，再加上百度、阿里巴巴與騰訊等大規模網際網路公司，使得大數據資料、物聯網、人工智能(AI)等產業迅速蓬勃發展。²²

2016年6月17日國家發改委副主任連維良介紹這個徵信機制時說：對違法失信者進行懲戒，重在約束，重在限制，重在提高失信成本，讓失信者付出巨大代價「一處失信、處處受限；一時失信、長期受限」，既體現了激勵約束，又體現了權益保護²³。經過二年的建設，社會信用體系

22 〈中國製造2025〉，中共國務院，2015年5月19日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm#，檢索日期：2019年9月3日。

23 〈發改委：對失信行為跨地區、跨部門、跨領域聯合懲戒〉，《中國新聞網》，2016年6月17日，<http://www.chinanews.com/gn/2016/06-17/7908162.shtml>，檢索日期：2020年9月12日。

於2018年1月時，已於中國大陸12個城市試點，分別為杭州市、南京市、廈門市、成都市、蘇州市、宿遷市、惠州市、溫州市、威海市、濰坊市、義烏市、榮成市。這些示範城市都建立了公共信用訊息共享平台，在這些重點領域設立了紅黑名單。²⁴

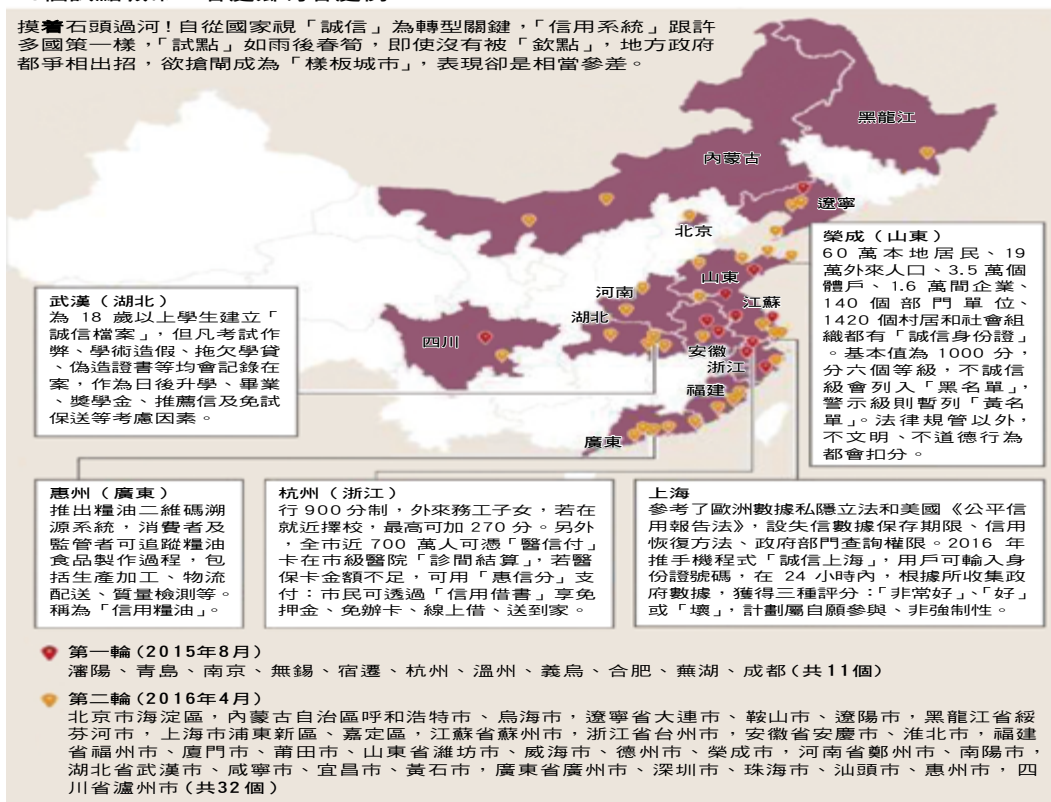
由於大數據分析技術在近幾年的快速發展，以及在各種領域中廣泛應用，2020年，整個世界幾乎都是圍繞著新冠肺炎疫情，在控制及治理這場世紀疫症期間，各國政府都以不同程度的管理及監控方式，望能儘快遏止病毒在社會傳播。阿

里巴巴、百度等科網巨頭在疫情期間深度開發大數據協調工作，幫助政府監控疫情（「健康碼」，大多數就是置入阿里系螞蟻金服的「支付寶」平台之上），使民眾可以在網上得知所在社區最新疫情資訊。中國聯通、中國移動等大型移動通訊商，也藉旗下手機用戶數據分析，為政府開發涉及複雜運算的疫情防控模型。

中國大陸民眾日常的經濟活動，諸如使用支付寶購物、繳費，在淘寶上進行買賣，用行動APP叫計程車或購買餐點，跟銀行借貸或儲存薪資等，這一切看似方便，但種種資料都在大政府的

43個試點城市 各處鄉村各處例

摸着石頭過河！自從國家視「誠信」為轉型關鍵，「信用系統」跟許多國策一樣，「試點」如雨後春筍，即使沒有被「欽點」，地方政府都爭相出招，欲搶閘成為「樣板城市」，表現卻是相當參差。



圖一：中國大陸社會信用體系城市試點分布示意圖

圖片來源：轉引自李潤茵，〈社會信用系統來襲 你值多少分？〉，《信報財經月刊》，2019年7月9日，<https://monthly.hkej.com/monthly/article/id/2187426/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E4%B%E7%94%A8%E7%B3%BB%E7%B5%B1%E4%BE%86%E8%A5%B2%20%E4%BD%A0%E5%80%BC%E5%A4%9A%E5%B0%91%E5%88%86%EF%BC%9F>。

24 〈首批社會信用體系建設示範城市名單公佈〉，《中國國家發改委》，2018年1月9日，<http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/201801/t20180109_873409.html>（檢索日期：2018年12月15日）



監控之下而無所遁形。阿里巴巴旗下的芝麻信用所提供的服務，即先在大量蒐集導入這類大數據水庫並分析後，將每個特定人民的經濟行為，標示一信用分數，其後此人所進行的社會互動，都可參考到其人的芝麻信用分數，從而決定提供給該人服務等級之優劣。分數高者將會持續獲得好

中共社會信用評等體系的建立，在個人及企業上，評分不只在經濟層面，所有政治、行政、工作、日常生活言行等一舉一動，都透過系統監控評分，在資訊科技發展下結合網路治理、天網

憲兵半年刊 第92期 2021年6月 5

系統、DNA採集等方式，如同君王論、社會控制及風險管控的主張，為了達到目的可以不擇手段實施監控、設立名目給予加扣分、運用看不到手進行宣判、以獎勵誠信、懲罰失信的名義，結合科技全面管制社會，確保其「社會安全」之目標；因此，可知中共這種鋪天蓋地的資訊監控模式，與西方社會的財務信用系統有著根本性的差異。

日前，廣東省人大常委會發佈公告，《廣東省社會信用條例》²⁶，自2021年6月1日起施行。該條例強調：國家機關以及法律、法規授權的具有管理公共事務職能的組織實施守信激勵和失信懲戒，實行清單制管理。但懲戒也是有界限的，必須以清單為準，禁止在失信懲戒措施清單外違法違規實施懲戒措施。

採集信息，不可無限擴大範圍。《條例》明確，採集市場信用信息，不得採集自然人的收入、存款、有價證券、商業保險、不動產信息和納稅數額信息。但是，明確告知信用主體提供該信息可能產生的不利後果、取得信用主體書面同意並約定用途的除外。採集市場信用信息，禁止採集自然人的宗教信仰、血型信息，疾病、病史信息，基因、指紋等生物識別信息以及法律、行政法規規定禁止採集的其他信息。儘管目前中共社會信用環境已有明顯改善，但當前社會信用體系仍面臨信用資料缺失嚴重、資料標準尚未形成與共用、資料煙囪林立、網路失信治理難等問

題。

肆、「維穩」抑或「人權」－中共社會信用體系的爭議

2018年10月，美國副總統彭斯(Mike Pence)於演講中公開發指責中國的「社會信用評分」系統(social credit score)，他指稱，「中國統治者欲透過實施一個『歐威爾式』的系統來全面控制人民生活的方方面面」²⁷。

然而何謂「歐威爾式系統」(Orwellian system)？可以追溯到由英國左翼作家、社會評論家喬治·歐威爾(George Orwell)所撰寫並於1949年6月出版的《一九八四》(Nineteen Eighty Four)這一部小說中，「歐威爾式」(Orwellian)被用來形容一個試圖控制人民生活的所有方面的政治體制。²⁸因此在演講中，彭斯直言不諱地將此書裡的「歐威爾式系統」與中共自2014年起正式建構的「社會信用體系」劃上等號。

因此，學界近年開始關注中國社會信用體系此一議題，其中包括中國政府建構社會信用體系的真正目的、中國政府如何利用資訊科技進行管理社會、各部門間及有關科技公司如何相配合打造一個跨部門的信用平台、以及中國民眾對此體系的觀感及看法等。

當前，大部分文獻均認為此一體系的建設實乃中共對其民眾的「政治控制」(political control)或稱「社會管理」(social management)。

26 〈「廣東省社會信用條例」公佈 自2021年6月1日起施行〉，《信用廣州網》，2021年3月26日，<http://credit.gz.gov.cn/zcfg7/bszcfg/> 檢索日期：2021年4月22日。

27 “Vice President Mike Pence’s Remarks on the Administration’s Policy Towards China,” Hudson Institute, October 4, 2018, <<https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>> (檢索日期：2021年4月1日)

28 “Orwellian,” Cambridge Dictionary, December 4, 2018, <<https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/orwellian>> (檢索日期：2019年12月27日)

²⁹其中，學者霍夫曼(Hoffman)在2017年的一篇名為《社會信用：技術增強的威權控制帶來了全球性後果》(Social Credit: Technology-enhanced Authoritarian Control with Global Consequences)有關中國社會信用體系的文章指出，透過提供「蘿蔔」(carrot)或「大棒」(stick)此兩種獎懲機制，該體系可以確保中共黨國體制之權力免受挑戰。中共領導人期望該體系可以有效地因應社會問題、避免讓潛在的危機升級並危害到其政權穩定。同時，Hoffman認為社會信用體系的核心乃為控制個人、組織和各實體(entities)的行為，以期使之恪守政策以及中國共產黨的意志。由此可知，社會信用體系的最重要目的乃為對社會的政治控制。而值得一提的是，此種政治控制力已經超過中國邊界，延伸到海外的中國人及其家人。舉例來說，中國政府已經有辦法透過檢查在國外的異議人士與其在中國國內的家人的「微信」聊天記錄，並根據此聊天內容而向其家人施壓，以迫使在國外的異議分子不得不與政府妥協或停止對政府的攻擊、批評言論等。

學者王信賢指出中共近年來所建構的社會信用體系、天網與雪亮工程、DNA採集等此些系統皆與中國當前推動的《中國製造2025年》息息相關。而國家名義上透過利用資訊科技創造此些系統，為社會編織更完善的安全網絡，但實質上卻是對社會布下「天羅地網」，而民眾殊不知自己正在被國家全天候監控著。³⁰

資訊科技的不斷發展亦使國家控制社會的手段日益精進。換言之，當下不僅中國媒體姓黨、企業姓黨、就連「數據」也姓黨；因此，中共之

所以能夠全面控制社會是因為其對各種「大數據」的壟斷，其中包括「警務雲系統」及2016年所設立的「全國信用信息共享平台」等。

由現有的文獻觀之，學者們對於人工智慧、大數據分析、物聯網等高新科技在該體系所扮演的角色已經達成一定的共識。換言之，學者們均認為科技是強化中國政府管理或控制社會的工具。在某種程度上說，中國社會信用體系好比一間「大數據社會實驗室」(big data social laboratory)，裡面堆積著滿滿的民眾的隱私和個人資訊。而這些高新技術漸漸地被用來發展和強化監控能力(surveillance capacity)，現在的中國無所不在的監視器結合先進的人臉辨識、人工智慧技術，使人們的一舉一動都可能會成為被記錄的資訊，而黨國體制保留對這些資訊和數據的掌控權。

2018年3月，中共國家發改委與民航局、鐵路總公司等部門聯合發佈意見，擬限制特定「嚴重失信人員」搭乘民航飛機和列車，並於同年5月1日實施，意見一發佈，隨即引發廣泛討論與爭議。

其中引發爭議主要聚焦於以下幾方面：

(一)對「失信者」實施限乘規定是否合法？這些所謂的「失信者」，本以執法機關處罰記錄為依據，而再加以限乘，等於是在既有處罰之上追加懲處，是否符合「罪罰相當」的原則？

(二)由民航和地鐵總公司執行此事，是否具備限制公民出行自由的職權？

(三)多數情況下「失信者」被限乘時間為一年，某些行為限期為180天，還有的在規定時間

29 中共官方文件多採用如「社會管理」(social management)或「社會治理」(social governance)此類的術語，並不使用「政治控制」(political control)或「社會控制」(social control)。

30 王信賢，〈社會安全或社會控制？中國大陸的科技威權體制的進化〉，《展望與探索》，第17卷第6期，2019年6月，頁1-8。

內彌補過失可調整修改為90天。上述標準是否經過嚴格討論，與各類失信行為做到準確是否有對等？

從上述的爭議不難發現，中共在政策制定過程中，並未做到公開、透明，也未對民眾關注的權益問題提早預判和主動解釋；意味著「社會信用(social credit)」分數不但決定是否可以借到錢，也決定家中的孩子是否可以進入最好的學校或是出國旅行，決定是否可以在一家新潮的酒店裡訂房，在頂級餐館裡訂位，甚至影響到你可否約會等面向。換言之，當人或公司破壞了社會信任，日常所受的監督和隨機檢查就會被擴大，影響所及著實令人感到憂慮。

Stein Ringen認為現在大陸控制社會的模式，效果強硬、執行柔軟，發展正趨完美，使其成為一個過去從未見過的獨裁體制，可說是「完美獨裁」(perfect dictatorship)，其本質就是「管控專制」(controlocracy)³¹。

2016年10月22日的《華盛頓郵報》以導演史蒂芬·史匹柏惡托邦超國體(dystopian superstate)的電影中，具備「全知(all knowing)」能力的警察可以在案發前攔截犯罪用來對比中共靠大數據以評分每個人來管理，對人民未犯先防，制「民」機先，隱約可見中共所企圖達成的境地。因此，斯坦·林根表示，中共在網路管控上更具智慧，做法愈見高明，而這些管控作為多半是被扣上以「維護國家社會和諧穩定和人民安全」為前提的大帽子，實際上卻是隱藏落實政策時採取簡單粗暴的方式，造成侵害公民資訊安全、限制公民自由等不良後遺，很多情況下將與法治原則存在著衝突與矛盾。

「社會信用體系」建構的目的在於透過國家的權威提高社會的誠信與信用，此外，這套徵信系統可以幫助控制金融風險，彌補完善大陸經濟制度中的不足。然而，社會信用體系的核心組成部分是全國信用信息共享平臺，目前該平臺主要搜集並共享來自地方和中央政府的數據，同時還包括來自超過40個部委和國家機關總計約四百個資料庫，因此，社會信用體系搜集了龐大的個人資訊，而中共官方部門則可輕而易舉獲取這些資訊，不僅可以規範市場，更能達到社會控制的主要目的。

中共社會信用體系建立的名義雖為良善，然其執行卻以監控結合管制為主要手段，加之行使監控權力的部門很少受到監督，致生權責嚴重失衡等情，因此引發公眾產生憂慮與不安情緒；總的來說，這種目標與手段的錯位，是其政策效度遭受質疑的最主要因素。

包含《華盛頓郵報》在內的西方主流媒體咸認為，社會信用系統是中共藉傳播媒體科技技術發展快速之賜，以先進大數據運算技術作為方式，藉以達成「維穩」工作並全面監控境內輿情的手段。許多人權學者也憂心，中共正藉社會信用體系一步步向極權主義邁進，並進一步操控市民大眾的私人生活。

綜上所述，表面上中共宣稱是為了讓整個社會安全更有保障、減少犯罪率，但實質的戰略意涵則是為讓政權更加穩固，並監控異議或不守法的黨員或公民，所建立之數據威權國家形象。以往政權控制人民都從兩個面向著手，身體上由「軍隊」控制，資產上由「金融（貨幣）」控制。當人民的人身安全被軍隊掌控，財富被國家

31 Stein Ringen著，薛青詩譯，完美的獨裁：二十一世紀的中國(The Perfect Dictatorship: China in the 21st Century)（新北：左岸文化，2017年）。

監管時，任何人想不聽命也難。

伍、結語

2015年5月中共國務院公布《中國製造2025》計畫，取材自德國的「工業4.0」計畫，用以提升製造業的電腦化、數位化和智能化，不僅幫助中共專政體制重新建立起對於民眾的直接控制，更可能實現一種新的超級控制。如果說傳統威權體制屬於透過由外而內的直接控制，如今中共透過資訊技術更深入民眾生活，分析人民習慣和偏好，即時掌握行為和軌跡。

以「芝麻信用」為例，其透過「信用歷史」、「行為偏好」、「履約能力」、「身分特質」、「人脈關係」五項訊息，分析出個人信用分數，看似金融信用評分的制度，卻在後來的發展中添加大量非常規的方式來評價個人信用，例如追蹤民眾手機的使用狀況、社交媒體發布的貼文、線上交易與電子支付的交易狀況等，雖然有可能幫助企業進一步判斷個人信用的真實情況，但無形之中，卻也制約著廣大人民日常生活中的一舉一動。

英國電視劇《黑鏡》(Black Mirror)中描繪一個烏托邦世界：人們由一個統一的系統進行評分，這個評分將影響他們的社交、工作等可獲得的待遇。著名小說《1984》想像出一個政府監控無處不在的世界，「老大哥正在監視你」(Big brother is watching you)，成為描述極權國家的經典名句。然而在現實世界中，這樣的事情在中共正處於進行式的狀態，「老大哥」無所不在的監控，並透過新的治理制度升級為2.0版，其中的關鍵正與中共近年大力推動社會信用體系與新科技交會所打造出全新的社會治理模式有密切關係。

習近平正式掌權後，提出「創新社會治

理」，在19大「政治報告」中提出「打造共建共治共用的社會治理格局」，明確標示中共意識形態、發展進程已進入「新時代」，本研究觀察習近平「新時代」的國家社會關係，其中一個明顯的特徵是國家運用資訊與通訊科技(Information and Communication Technologies, ICTs)對社會的管理與控制，學者王信賢將此威權體制新形態稱之為「科技威權主義」(technological authoritarianism)。

中共建構其社會信用體系的契機，就是搭上大數據革新的浪潮。當個人的社會信用評級檔案被建置上網後，相對首當其衝的就是異議分子、人權倡議者。值得其他國家謹慎因應的是，當雲端運算的大數據鏈結通訊硬體器材後，中共官方所蒐集的數據將遍布世界任何一個角落。例如配戴華為、小米運動手環的軍人，就可能將各國的軍營位置、操課作息等資料上傳，成為中共可運用的檔案。因此，各國的電信監管單位須盡速健全電信網路相關管理法規，同時建構資訊流動防護網，方能快速應變這種傳播科技快速發展下的大數據資訊洩漏危機。

作者簡介

陳俊良 中校

政戰學校91年班、政訓中心正規班95年班、政戰學院解放軍研究所103年班、陸院105年班，現職國防大學政戰學院政治學系博士候選人

洪怡君 中校

政戰學校92年班、政戰學校新聞系研究所95年班、政訓中心正規班98年班、空院103年班，現職國防大學政戰學院政治學系博士候選人