

【独家|前沿】测度、评估和奖励：中国和西方建立社会信用体系的挑战？

[[Exclusive/Frontiers]Measurement, Assessment, and Reward: The Challenge of Establishing a Social Credit System in China and the West?]

原创：白轲 [互联网金融法律评论](#) 3月17日

推送法学、金融学、财税学等最新研究成果~



长按识别二维码关注我们 微信号: jiflsljtu

转载须注明本文作者及单位，并明确本文首发于“互联网金融法律评论（jiflsljtu）”微信公众平台。[Any reproduction of this work must indicate first publication in the “Internet Finance Law Review (jiflsljtu)” WeChat public platform]

前沿栏目·第三季第 21 篇（总第 182 篇）；[Vol. 21(3) of total 182]

作者：白轲（Larry Catá Backer），宾夕法尼亚州立大学理查德和玛丽·埃舍尔曼教席学者（W. Richard and Mary Eshelman Faculty Scholar）

译者：戴苗强，宾夕法尼亚州立大学国际事务学院硕士研究生 [translator Miaoqiang Dai, Pen State Law]

编辑：陈越异，上海交通大学凯原法学院硕士研究生 [Editor Chen Yueyi, Kaiyuan Law School, Shanghai Jiaotong University]



声明

本文刊载于《互联网金融法律评论》第十辑。

为网络发布便宜，仅摘录部分章节并删去原文注释。

[Declaration: This article is published in the Tenth Series of Internet Finance Law Review. For the web to be cheap, only extract some of the chapters and delete the original notes.]

[白轲 (*Larry Catá Backer Measurement, Assessment, and Reward: The Challenge of Establishing a Social Credit System in China and the West?*)]

[English Language Summary: Social credit can be understood in two senses. First, Social Credit itself references the specific project of the Chinese state to create a comprehensive legal and regulatory mechanism that they have named "social credit." Second, it refers generally to a new mode of governance that recombines law and governance, and the public and private spheres in new and hybrid ways that will likely transform the structures and principles on which legal, governance, and societal regulatory systems are now understood and through which they acquire their legitimacy. In both senses, the structures of social credit are similar. In each case the system seeks to rate or score or assess the object of regulation through a process that requires the acquisition of specific and relevant data, which is then interpreted through the application of an algorithm to produce an assessment or a score or a measure which can be used to assess compliance with underlying objectives. Those scores then serve to guide the application of legal or administrative decisions—they can trigger rewards or suggest punishment.

The triangular relationship between governmentalization (of both public and private institutional actors with managerial power), the mass of the population (which is its object and now its foundation), and the 'statistics' (that both define and serve to manage the mass of the population) is the essence of the problem of transparency in the twenty-first century. (Backer 2013). At its limit, the enterprise of social credit suggests both the emergence of a new field of law as well as the negation of the privileging of law within economic and political structures. On the one hand, one might be tempted to see in the social credit enterprise a notion of the dissolution of the constitution of law within itself; that is that the structures of legality, and its constitution, will have consumed itself. What will emerge from that self-consumption will be the methods and systems that it had once generated and which had been deployed in the service of the constitutional project—that the success of the constitutional notion will ultimately consume it so that where once there was constitution there will only be mechanics; where once there was principle, there will only be data; and where once there were norms, there will be "statistics." This is bound up in the more fundamental idea of the end of law and the irrelevance of lawyer except as technician of a new system the lawyer no longer controls. On the other hand, the success of social credit may require and indeed may be dependent on the simultaneous development of a law for the digital and data age. That is, in the digital age, society (however constituted) is even more in need of law's nomos and narrative. That nomos and narrative may vary depending on the societal and political context, but it must nevertheless develop alongside the reconstitution of the principles, customs and manners of governance. To understand social credit, one must understand the evolving structures of the relationships, in law and politics, of the relationships between states, its masses, and the institutions through which it operates.

This short essay has two objectives. The first is to examine the challenges that social credit, ratings or assessment systems pose for effective implementation. To that end, Section II considers first the difficulties of separating the role of social credit as a set of techniques and as a means of advancing ideological principles and objectives. It then considers social credit as a project of informatics. It then examines the control element of social credit systems, and ends with a consideration of social credit as governance. To understand the shaping of law today (and soft law as well) one must understand social credit. Section III then considers some of the ways in which Western efforts at social credit institutions have sought to meet these challenges. It considers the context of social credit systems in the West, and its operationalization, principally in the private sphere. It examines the use of social credit as a technique of governance and as a means of embedding international standards in domestic behavior.]



目 录

I：导论

II：社会信用体系建设中的现实性挑战：由大数据管理来指导社会信用

A.作为规范和技术的社会信用

B.信息学理论框架下的社会信用

C.作为治理方式的社会信用

III：在西方，融入到社会规范，治理手段及信息治理之中的社会信用体系

A.对于企业社会责任遵从的非国家评级体系

B.从数据理论走向社会领导力：大数据的新角色

IV：结论

I：导论

多年以前，当那些有影响力的思想家在关注时事风云之时，我注意到西方自由民主世界对治理的模式及目标有了新的解读和发展。

“如今监视的性质已经发生改变，即监视已经从治理的一部分转变为了治理的基础。监视既是政府的制度同时也是“治理术”（一种自我定义的概念，即囚徒成为自己的看守者）。由此，监视成为了一种新的管理机制，而法律则为其服务。国家，作为传统意义上的最高政治秩序或国际体系下各种权力的集合，如今开始充当（不是成为）各种技术监管力量的交汇点，服务于全新治理机制的发展。因此，我们认为传统意义上的国家正在消亡，而新的跨国政治秩序正在崛起。换言之，也就是公与私的界限正在消亡，或者说非政府领域的自我治理体系正在形成。”

我认为这些新的发展将使得国家和法律的关系，以及法在国家治理中的特征和角色发生重大的变化。此外，这些发展似乎也预示着一个新的未曾检验过的领域，即治理结构将以一种全新的方式融合公共权威机关和私有机构。有一种观点认为政府以及私人机构已经开始越发关注管理者利用大数据和计算机算法来开发精密奖惩系统以引导恰当的社会行为的能力。这一建立在大数据-算法-结论模式之上的治理体系将进一步发展新的法律和相应的公共政策。不过越发清楚的是法治正向以大数据为基础的体系发展，这一体系的执行依靠于个人和企业合规实践的发展，而整个体系的监管者则根据公共利益行使有限的决策权。

最初人们把这一新趋势视为和生产力发展法则不相关的产物。可是这一趋势不是自然发展的结果，而是自 70 年代西方政治哲学精英努力的目标。表面上看这些努力的价值不过在于体现时代的独特性而非学术圈关注于某一学术思潮运动中特定的具体价值观。不过这一切都突然发生了变化。变化由中国的变革而触发，并由于《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要（2014—2020 年）》的发布而跃升到国际政治理论和实践的高度。社会信用体系建设规划整合了传统国家司法行政制度下的监督机制，透明化机制以及合规制度，这似乎体现了近十年来最新颖的举措。

社会信用可以按照两个层次来理解。第一，社会信用是指中国政府建立一套全面的法律规章制度，名为社会信用。第二，社会信用一般指代新型的治理模式，即融合法律和政府，公权力和私权利以形成新举措改变传统的法律、政府、社会治理结构。在两种层次下的社会信用制度的结构是相似的。两个层次都要求通过相应的数据反馈来评估和丈量监管客体。新的举措则利用了算法来产生评估等级以评价监管客体的行为，并依据评估等级输出奖惩结论。

治理术（公权力和私权利的管理权），群众（管理的对象和基础）以及大数据（定义群众的范围以管理群众）三者之间的关系是 21 世纪的透明化制度的核心问题。社会信用制度体现了法学发展的新领域以及对法律在社会经济结构中地位的否定。一方面，人们也许会期待社会信用制度将替代法律，而法律则将自我消融。法律的组成机体将在法律组织消融后显现。即法的原则被数据替代，法的规则被统计替代。未来，法将终结，律师将失去存在意义，因为新的治理制度下技术人员掌握了一切。另一方面，社会信用的成功需要在大数据和信息时代下开展法律的创新。即社会将更加需要具体社会和政治情景下的行为规范。不过这些规范需要建立在重新发展的原则，习惯以及治理方式之上。为了理解社会信用，人们必须理解人与人之间的法律政治关系处于不断的发展，人与社会与国家的关系也会不断发展。

本文的写作主要出于两个目的。首先是审视社会信用制度，评级以及标准制度实施中面临的挑战。为此，本文第二部分首先思考区分社会信用制度作为一种技术手段和作为一种新的意识理论。在这一部分中，社会信用被看做大数据管理的一部分并具有深远的社会规范效用。从在此部分，本文将讨论这些问题：第一，社会信用是信息学理论的一部分；第二，社会信用是一种控制和管理系统；第三社会信用是一种治理机制。如今，法（包括软法）的创新与发展都离不开社会信用。政府结构及其社会及政治领导力将对社会产生深远的影响。本文第三部分将讨论西方社会发展社会信用面临的挑战。这部分首先探讨了西方社会信用体系所处的大环境和实践中的操作。其所处的大环境主要是在私有领域，而实践操作则主要通过行为管理的市场机制来实现。在这之后，这部分还讨论了社会信用在西方如何被用作一种治理的技术和如何将国际标准应用到国内行为之上。在结论中，本文指出社会信用代表了一种新形式的治理，而这种治理只能通过大数据管理的正确应用才能实现。中国政府利用大数据管理的意愿将在地方、省市、国家等层面全面地塑造社会信用以什么形式、在什么范围和朝什么方向应用到治理中去。

II：社会信用体系建设中的现实性挑战：由大数据管理来指导社会信用

中国的社会信用建设起步于本世纪初。其进程在初期进展缓慢但近年来突飞猛进。中国已经更公开地寻求新的方法用以管理生产力的全面发展，这不仅包括经济层面，也包括社会、文化和政治等层面。社会信用体系的机制设计是以评级为中心的。也就是说，作为*法律规章控制*（基于这样一种中心思想：国家的目标是明确什么是应该做的，什么是不能做的）的替代，社会信用这一概念将围绕合规进行构建。一个人如何遵纪守法将变得和遵纪守法本身一样重要。也正是这样，社会信用才可能通过其评级和奖励机制进一步发展法律本身的巨大潜力。

社会信用概念是中共中央全面深化改革领导小组协调顶层设计的成果。其主要目标是建立一个全国范围的个人声誉系统，通过对有关国民的数据进行量化评估，以此给每个国民设定一个相应的社会信用指数。社会信用主要关注四个领域：政务诚信，商务诚信，社会诚信和司法公信。社会信用这个词汇实际上掩盖了社会信用体系的总体特征。在这个意义上来说，真实也就意味着完整和值得信赖。社会信用体系围绕合规进行构建的主要目标，也就是人们遵守法律和社会义务的方式会和人们遵守上述二者这一事实同样重要。这是从古老的法律法规形式基础上向前迈出的影响深远的一步。在传统的法律法规形式下，对规定最低限度的遵守就足以应付法律的规制，但社会信用体系却是基于其在义务或者责任精神假设下的影响来判断合规与否的。

不过社会信用也面临着挑战，这不是仅对中国而言，而是作为一个一般命题内生于这种治理模式之中的。这些挑战在建设以评级和奖励为特征的社会信用体系过程中是无法避免的。机构通过*采集目标数据生成评级，然后应用到专有算法，最后与激励和惩罚形式的结果相协调*对应这一进程的机制化来实现评级和奖励的功能。这些挑战有着实用的特征并且能够分为以下几类。第一类是系统构建中的挑战，包括系统建设中的诚信问题和数据鉴别、采集中的诚信问题。第二类跟管理有关，包括跨越广阔政府领域的一致性问题，与私有社会信用分支的整合问题，以及系统运行中的行政滥权问题。第三类是政治问题。这些问题需要我们把注意力放在合理的政治领导，对党的基本方针的拥护，和与同样影响中国企业海外经营的海外政治和体系标准的融合之上。第四类是一些技术性问题，其中最重要的就是数据收集，数据保存和数据完整。最后一类是理解上的挑战，包括评级算法构建和应用中的诚信问题，如何从数据本身构建意义，以及在社会信用体系之中保证诚信的终极难题。

这个部分从以下形式考察了这些问题：首先是社会信用作为规范和技术系统所面临的挑战，第二是社会信用作为信息学议题所面临的现实性挑战，第三是控制上的挑战，第四是社会信用作为治理系统的挑战。

A. 作为规范和技术的社会信用

所有的社会信用体系，不管是在中国还是像西方那样的评级系统，都有着一系列规范性的要素。也就是说，尽管评级系统是用来估量来自其他地方的规范和价值，但它们自己也都构建规范和价值。从更普遍的意义上来讲，作为社会信用或评级系统核心的合规功能既是一种监视的功能，也是一种知道自己被监视的功能。这可以从两个完全不同的视角来理解。

首先是实质性的视角。（信用评级系统中的）测量值是我们所度量的对象，也是价值观的体现。此外，尽管与**基本的规范性假设**一致，以监视和评估为基础的系统运作也会在应用规范的同时发展这些规范。第二个是内生于执行过程中的规范性要素。这可能对传统意义上只是作为服务于政治或者价值观目标工具的执行过程没有太大帮助。相反，精密的社会信用或者评级系统不再假定监视是对坏行为的**被动回应**而转为采用一种**主动原则**。监视（即为以数据为基础的行为评估）是任何规范性系统的基本构成要素，其规范性特征假定法律并不是自我实施的（Self-enforcing）。

“受制于法律的任何客体都被要求遵守法律。除非有与此相反的证据，否则他们不再被假定应该这样做。这种强迫不来自于被人端着枪指着或者是国家合法权威。相反，这种强迫来自于监视，也就是持续进行监视的系统和被监视者意识到自己正时时刻刻被监视着，这二者共同促成一种与监视的规则紧密对应的特定行为模式。”

评级或社会信用体系的实施从本质上改变了国家和其用于保障社会和谐，促进公共福利进步的体制之间的关系。监视与个人之间从控制到服从的关系性质变化也将**个人与国家之间的关系**的性质从**被动转变为主动**。要更好地理解上述观点，我们需要引入如下语境：**社会的“忠诚责任”**（为了组织而不是为了个人利益而行事）崛起于各个层面上的社会秩序以及随之而来的**对腐败的关注**。因此，社会信用和评级体系使社会的基本组织产生了强烈的规范性变化，这样的变化需要（社会的）积极参与，而非被动地服从书面法律规章。

B. 信息学理论框架下的社会信用

社会信用或评级系统是建立在数据上的。没有数据，就不可能有用以解释人或组织行为的算法，也不可能用算法来判断数据或开发有效的基于评级估算值的结果分析系统。但是数据本身也是非常有问题--它具有很强的政治性。有关数据的挑战可以分为几个部分。

首先是基本问题，**数据识别**。什么是原始信息？什么是判断或结论？这个问题的一个简单的例子是“种族”：这是原始数据还是一个判断？这些问题不仅仅是技术性的，它们需要应用核

心的文化、政治和规范性假设来区分原始事实（数据）和数据推论。例如，如果根据其中的开花植物的数量对花园进行评估，我们可能需要区分园艺花和杂草。数据和数据推论之间的区分不是事实上的（两种植物花）的区分，而是在文化层面的决策中以它们可能随着时间推移而改变的方式来进行区分。

第二是**数据选择**的问题。人们可以收集一切信息，但并不是所有信息都对评估和评级有用。对于相关和不相关数据的区分已经成为了一个涉及社会，政治和经济三个层面的行为。因此，在数据收集中，决定包含和不包含什么内容将有助于帮助分析和佐证**规范性偏见或数据的工具性用途**。

第三是一些**数据收集**问题。其中包括如下收集信息的方式，即数据由生成数据者提供，或者国家自行收集数据，或者创建专门从事数据收集的企业。这些被视为数据收集的主动性或被动性（从外部引入）的问题。另一系列问题是关于数据范围的，也就是对所搜集的信息进行识别，看其来自哪个时期，以及如何保存。另一个数据收集问题在于关注的焦点。那就是社会信用和评级体系必须对收集到的数据的组织和分配方式构建一套连贯的理解模式。与这些有关的是收集能力的问题，包括一系列收集和使用数据时的技术能力问题。最后还有分析框架所带来的挑战，也就是算法。这其中最重要的的还是根本上人的问题，或者说是操作层面上的理解问题。人工智能的发展并不能解决这个难题，相反，它只会让这个问题变得更复杂。从这个意义上来讲，人工智能可以被看作是将决策制定的焦点从系统运行的低层决定转移到更为抽象的运作层面的决策制定。

第四部分包括评估和充足性的问题，也就是有关从数据收集到在数据中提取信息这一转变的问题。这一问题思考了数据收集和**数据收集的目标**之间的双向关系。数据的选择可以从根本上影响从数据生成的信息的性质。同时评估信息需求的性质可能会影响所收集的数据的范围。充分性问题包括数据验证（系统完整性的问题），数据管理（腐败问题），曝光（隐私问题）和供认（执法和管理问题）。与评估问题有关的是透明度问题。透明度是监视的一个活跃因素。[3]秘密和公共信息的权力不仅包括数据的收集，还包括评级的分配，以及奖惩公布的后果。这些问题反过来又会可能产生本身需要系统响应的数据。

最后，这些问题引出了更广泛的连贯性和合法性挑战。我们必须探讨数据、解释和判断之间的联系。更重要的是，它与系统完整性的问题有关，因此也与（社会信用）系统作为管理行为和应用社会，经济和政治规范的手段的合法性有关。最后，系统的诚信问题当然也会影响到领导合法性和其自身对国家和社会的基本义务。

所有的社会信用和评级系统都把控制看作首要目标。法律法规的控制要素以遵守为基础，而社会信用和评级体系的控制要素是以评估，激励和合规为基础的。形式上的根本差异并没有改变目标的性质，而只是改变其实现的手段。社会信用和评级机构机制用公共评级这一诱导和披露的激励结构取代了白纸黑字的法律规制。这种转变使得合规成本更容易从由政府（总

是负有监督和执行的责任) 承担转向由被执行的对象承担。社会信用和评级机构的巨大控制价值是对自我执法 (Self-enforcement) 提供的激励措施 (由此可以降低执法成本, 将执法形式转变为数据收集和实施奖惩, 而不是警察一般的监管职能)。

但控制的目标也引起了一系列新的挑战。首先是控制权的划归。决定将权力划归到哪里来对数据的识别, 算法和奖惩做根本性决定将有效地带来控制行为的力量。选项有两个, 一是把这项权力下方地方省市级政府, 二就是将其留在中央政府。在这一过程中, (央地间) 某种妥协总是必要的。但是, 由此产生的控制架构, 即在政府机构的整个范围内划归一些权力, 将带来一系列行政问题。这不可避免地唤起了建立一个统筹全国所有社会信用体系运转的元社会信用体系的需求。

元社会信用或评级管理机构必须在国家和私营部门的社会信用或评级各方面确保完备和诚信。关键任务可能包括一个分配信息生产责任的中央机构。与此相关的是积极制作数据的责任, 这需要有国家的监督和共产党强有力的领导。通过国家和私营机构开展和监管被动数据收集的任务更具挑战性。这些也催生了元社会信用或评级管理机构自身的诚信问题。元社会信用体系可能还将面临控制数据访问和解释算法以及确定信息使用规则的一致性问题。控制机构对原始数据的识别和管理以及管理机构的判断和后果将对构建合法性增强体系, 即推进使用社会信用或评级来促进经济、政治、文化领域的社会主义现代化的全面计划, 形成重大挑战。

D. 作为治理方式的社会信用

考虑社会信用的控制要素的必要性和元社会信用体系作为全国社会信用体系的主要监测和评级力量的可能需求引出了通过社会信用或者评级体系进行治理这样一个宏大而又具有挑战性的命题。这是一个有关治理的性质及加强法治的问题, 现在我们可以以一种全新的, 也许是唯一的社会主义方式来理解它。这个命题涉及到西方以**治理术**, 一种治理和其权力技术的联系, 形式进行的各方面管理的治理方式的转型。但这需要思维方式的进步来将社会信用作为提供诚信 (integrity) 的方式, 通过改变国家和大众互动的终极特征嵌入到治理进程中去。

首先, 它要求我们重新考虑监管 (policing) 在现代社会主义 (和西方) 社会中的作用和特征。监管 (policing) 已经成为了治理的首要关注点。比如在美国, 联邦证券法可以被看作是对规则的遵循的披露和管控作为其有效性中心的法律秩序的构建。最终的监管人, 也就是联邦政府, 会选择需要搜集的信息, 部署公司的外部人员来监管内部监控的效率, 界定有效分析的边界 (即具有法律效力的分析), 并根据特定信息集群而非其他来作出判断。在这样的语境下, 我们可以通过法律来理解治理的特征。监控在其规范性/监管性的幌子下, 会面临如下问题: 有没有一种用来判断偏差的理想形式呢? 在什么程度上偏差是严重到需要约束或修正的呢? 这些问题的答案似乎越来越变得模棱两可。

然而通过导向奖惩的算法判断得出评级的数据收集系统来进行监管和促进合规的策略就像在其之前的法律和监管体系一样，也会**遇到阻力**。在社会信用和评级系统的语境下，这种阻力会趋向于使用与被抵制的系统相似的技术。比如，以监控技术来控制大众和大规模抗议已经通过同样基于控制人群的抵抗技术的演进而实现了。

遵循政治组织规范性基础的治理术也值得我们注意。社会信用和评级系统可以在本质上有着明确的社会主义和西方特征，这来自于各个社会体制的政治意识形态和各个具体国家的习俗和传统。在西方，监督和控制的治理力量已经崩溃了。社会信用制度可能仍然是民营企业和国家机关共存的领域，人们也可能会看到越来越多的多方协调努力。尽管整合所有的社会信用子系统会让西方社会治理更有效，西方也不可能出现一个集中的社会信用体系。而在中国，治理术的形式恰恰朝着相反方向发展。我们可以预料国家和私有企业的合作关系构建将呈现集中化趋势。尽管在某些特定领域中，私有企业的子社会信用体系可以有一定程度的自主权，但是它们毫无疑问可以整合进总体的全国性社会信用体系中。

III.在西方，融入到社会规范，治理手段及信息治理之中的社会信用体系

在数据治理时代即将到来之时，西方人开始以权利的思维方式思考问题。在国家的职权范围内，个人权利通过集体的方式表达，但同时却以个人的方式实现。因此，个人权利是基于控制国家机关者在政府和社会形式的预期来实现和评判的。权利是国家必须保护或不得干预的个人活动的集体表达。从个人角度适用的集体权利似乎已经成为了在法律框架内管理国家（从某种意义上来说，国家归根结底就是个人组成的集体）的基本原则。权力关系总是倾向于国家，倾向于维护上述集体的权利，即组成国家的集体所拥有的“财产”。上述解读提供了另一种理解西方权利概念的思路，并契合了当代对这一问题的思考。其内涵在于权利集体地由国家保管。同西方相对应的中国政治概念即“天命”（mandate of heaven）。

所有这些思想都是众所周知并被广泛应用于实践的。即使在构成美国种族结构的各种民族、宗教、性别和阶级之间碎片化的政治和社会控制之争中，上述权利思想的现代表现形式也证明了集体（尽管是碎片化的）规范的活力和表现与纪律的个性。这些群体间对国家空间控制权的争夺加剧，造成了我们当下的大量所谓政治冲突。这种情况当然并不新奇，一些宗教派别在历史上长期追求把他们的宗教结构外化到国家空间中来。这些扩张性工具现在正被其他追求把他们集体规范扩张到民族和国家边界之外的人所采纳和提炼。

（后略。全文请参阅《互联网金融法律评论》（第十辑，法律出版社）实体出版物。）

[购买《互联网金融法律评论》各辑实体书，请至“当当网”查询关键词“互联网金融法律评论”或复制打开“法律出版社官方旗舰店”链接：](#)

点击查询[互联网金融法律评论](#)[热点文章](#)：



互联网金融法律评论

本平台由上海交通大学互联网金融法治创新研究中心团队运营

每日推送法学、金融学、财政税收学等最新研究成果

定期分享外文文献导读和实务原创精品

感谢您的关注与支持！

原创投稿及学术交流请联系：

jifl_sjtu@126.com

长按下方二维码识别关注我们



声明：

- 1、“互联网金融法律评论”微信公众号登载信息仅供学习和研究参考素材，并不能直接适用于具体案例或投资参考。虽然本平台已致力于提供准确和及时的资料和信息，但本平台不能保证每条信息的准确度，亦不对其中任何观点、内容或版式给阁下造成的任何损失承担责任。
- 2、如果您认为本公众号的内容对您的知识产权造成了侵权，请立即告知，我们将在第一时间核实并处理。