

# 從社會信用評級系統看大陸大數據治理運用

An Observation of PRC's Big Data Governance Based on  
Social Credit Rating System

傅文成 (Fu, Wen-Cheng)

國防大學新聞學系副教授

## 壹、前言

大陸國務院 2014 年提出《社會信用體系建設規劃綱要》，計劃 2020 年全面實施「社會信用評級系統」，以蒐集大陸所有人民的各項資料，包含政治立場、犯罪紀錄、交友圈、購物習慣、網路言談與行為等資訊，以大數據的概念賦予每位國民一個社會信用評等。根據大陸官方說法，該綱要圍繞政務誠信、商務誠信、社會誠信和司法公信等重點領域，明確了與人民群眾切身利益和經濟、社會、健康發展密切相關的 34 個方面的具體任務，其主要目的在加快推進信用資訊系統建設和應用，建立自然人、法人和其他組織統一社會信用代碼制度；完善以獎懲制度為重點的社會信用體系運作機制。

雖然大陸官方一再宣稱，社會信用評級系統是以「樹立誠信文化理念，以守信激勵和失信約束為獎懲機制，目的是提高全社會的誠信意識和信用水準。」為目的；並且說明先進國家都具備類似的評級系統。然而這種鋪天蓋地、無孔不入的資訊監控模式，與一般西方社會的財務信用評級系有著根本性的差別。大陸的評級系統已引起包含《華盛頓郵報》在內的西方主流媒體認為，這是大陸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。許多人權相關的學者也憂心，大陸正藉由社會評級向極權主義邁進，政府將能進一步操控市民大眾的私人生活。

## 貳、西方財務信用評級與大陸社會信用評級的差異

大陸的信用評級構想乍聽之下，與西方英美等國的金融信用評分系統類似，然而其實質內涵卻全然不同。英美等國家是針對國民的金融財務信用進行評等。例如說信用評分低的民眾較難租到房子或獲得貸款。且西方金融信用評等的共同特色是，只針對社會大眾的金融財務相關數據進行整合評分。然而，大陸當前的社會信用體系建構想法，是計劃將官方定義所有與「尊紀守法、社會責任心」有關的活動連結起來。換言之，所有大陸民眾的評級分數其資料蒐研範圍將遠遠大於金融財務方面。

德國著名的墨卡托中國研究中心資深分析師梅斯納（Mirjam Meissner）即認為，在大陸這個極權專制的政體上，執行廣泛的社會評級，對人民的壓迫及對人權的傷害範圍將大到難以評估。同時梅斯納也進一步指出，社會評級系統同時也將對正在大陸發展的國際企業造成影響。舉例而言，谷歌（Google）、臉書（Facebook）等跨國媒體巨擘如要持續爭取進入大陸落地服務，將難以避免將使用者資料公開，配合社會信用評級系統，提供大陸當局大規模的民眾使用資料與電子足跡。

其實電子足跡所累積成的大數據在金融行銷方面早被廣泛運用，包含姓名、民眾曾經去過的地方、做過什麼事，或者歷史上的交易等數據早成為廣告商與廣告主用以推銷商品的重要參據。例如美國最大零售商沃爾瑪（Walmart）可以藉由消費者資料蒐集了解，每年5月份美國南部的人應該都會購買泳衣、消費暑假的旅遊必須的商品，該公司透過退換貨的電子紀錄，可以精確掌握民眾的出遊地點，沃爾瑪會在預期的商店裡足夠備貨；2月份之後，美國南部的人不會買類似商品，但是夏威夷的消費者還會繼續購買，公司需要直接從各地把相關產品調整到夏威夷，這是大數據在商業物流的重要應用。

在國家安全方面，美國國土安全部透過關鍵字搜尋與機器學習的方式，

分析包含伊斯蘭國在內的恐怖分子所使用的網路頻道以及可能的訊息模式。以電腦自動偵測的型態，定位恐怖分子的活動。例如誰與可能的潛在恐怖分子見過面、在臉書或推特上面有什麼樣的互動、有什麼帶有暗示字眼的發言、哪時候的發言是顛峰。透過電子足跡的大數據整合發展，藉機能夠處理很多未發生的恐怖事件，防患於未然，這是在國家安全上的運用。

再者，大陸信用評級的管理單位也與一般民眾認知的金融信用評級有所差異。英美等國家的金融評系統多數是由財團法人、社團法人等單位負責，除理、監事會議的成員有國家安全代表外，實際參與營用的董事、獨立董事及監事均排除政府部門的參與，以避免侵害民主社會的言論自由普世價值之嫌。而目前大陸所使用的「芝麻信用」系統，雖然表面上是屬於電商阿里巴巴負責營運委管，看似獨立且沒有具備大陸官方色彩，其實嚴格控制在大陸官方手裡。

在信用評級查看權力方面，一般的西方國家的金融信用評級制度，社會大眾有權力查看本身信用評級，同時，也有權利了解信用評級的明細。換言之，社會大眾有能力監管本身信用評級的優劣。然而，從大陸公布的《社會信用體系建設規劃綱要》內容中，社會大眾並無權力了解本身信用評級的細節。如果社會大眾的社會評級分數不佳，當然可能是本身財務信用不佳，但也可能是接觸過大陸官方認為不該接觸的人、朋友言談間講了不該講的話。例如大陸安徽省建立「好人檔案」作為信用評級的先行制度，官方認定的「好人」將享有各式的房屋補貼、低利貸款等。但是好人應該由誰認定？是政府當局的好人還是誰的好人？很可能「好人檔案」的措施，只是另一種全面、即時的政治言論審查的形式。在金融信用評級制度中，信用破產的民眾永遠有東山再起的機會，然而大陸的社會信用評級制度卻像個黑色箱子，裡面的運作機制、對社會大眾有沒有保障、有沒有改進的機會？都不是大陸民眾有權力可以了解。

### 參、當前大陸政府的評級措施與展望

華盛頓郵報（Washington Post）形容大陸的社會信用評級系統像是加強版的麥卡錫主義復辟，政府就像是「老大哥」（big brother）一樣，從私

人商務公司、媒體內容供應商、智慧型手機等處蒐集所有社會大眾的私人資料，包含警察、法院、社群媒體、就醫、銀行、財稅、就業、社交互動等資料，鋪天蓋地的讓所有民眾活在一個處處被監管的世界中。

大陸當局曾透露，社會信用評級分數不佳的懲戒措施，其中就包含了無法設立公司、無法享有一般國民的金融服務、無法進入國營企業任職、無法入住旅館、子女就學的學費將高於一般人等。尤其是無法搭乘火車等大眾交通工具成為了西方媒體的調侃重點。至此，北京當局除了監管方式多元外，其懲罰社會信用不佳人士手段也很多元，幾乎是孤立了社會評級不佳的民眾，對一般人的心理威懾不可謂不深遠。

多數西方研究單位，包含英國的皇家聯合服務智庫（RUSI）及美國的戰略與國際研究中心（CSIS）都有資深研究員質疑，以大陸超過 13 億人口規模而言，如此大規模的社會信用監控系統需要花費多少時間建置，是否能夠如大陸當局期望的全面「聆聽」所有社會大眾的一舉一動值得懷疑。然而，大數據及數位化電子足跡的普遍，卻也提供了大陸執政者一個無窮的想像空間。以下從社會結構的控制、言論審查等兩個最受關注的社會信評級影響層面分析之。

## 一、社會結構分析

2015 年大陸出現了一個由電子商務公司阿里巴巴的發行的行動電話 APP 信用評分系統，名為「芝麻信用」。該公司開始宣稱，在芝麻信用登陸的用戶，將可享有各式的購物優惠、無息分期權力等。從芝麻信用擴展為起點，至 2018 年第一季度止，大陸已在 40 個省市成立了類似芝麻信用的社會信用評級系統，並期望在 2020 年推展至全國，進行跨省、跨行業別的連結及信用紀錄共享。

如大陸完成了全國性、跨行業類別的大數據整合信用評級系統建置，以後任何一位國民購買了國外的奢侈品，或是搭了頭等艙進行了一次高價位的旅行，其信用消費紀錄將被自動存入社會評級系統中，提供給政府判斷其社會評級的重要參據。

上述的消費信用資料加上大陸自行研發的社群媒體包含《人人網》、《微博》、《抖音 APP》、《阿里巴巴購物》等資料，大陸政府可以輕易了解任何

一個人的性別、購物偏好、年齡、人生歷程、家庭關係等詳細資訊，澈底實現其實施社會評級獎懲的初衷。對於中共掌握大陸總體人口特徵與生活習慣的目的，這種整合式的大數據社會脈絡分析概念具有指標性的意義。

## 二、言論管制與審查

除上述的社會結構分析功能外，針對大陸維穩工作危脅分子，包含政治異議人士、記者、國際非政府組織工作人員的監控與追蹤或許才是這一波大力推動社會安全信用評級的真正目的。

許多大型的企業與媒體公司其實並不避諱表達其與大陸官方密切合作與資料共享的關係。例如貴州茅台酒公司就跟政府分享透過網路及 APP 購賣商品大陸人民的詳細資料；旅遊公司也跟政府分享社會大眾購買產品類型、在境外的消費行為等。儘管這些公司行號都對外宣稱，與大陸政府分享的資料僅是眾多資料的極小部分，且是對於大陸社會穩定有利的資料。然而，分享資料的內容細節、那些資料又是對社會穩定的相關資料等重要問題，大陸官方與資料提供者均諱莫如深，從來不對外談起。一旦社會信用評級機制順利與民間一般消費資料、民眾旅遊電子足跡鏈結後，所有人的一舉一動將曝光在此社會信用評級系統之下。並且這樣鉅細靡遺的監視系統將使當前大陸當局的維穩工作的執行效率產生飛躍式的進步。

## 肆、大數據與信用評級系統

近年來大數據不斷在大陸被擴大應用，不僅能提高政府業績，還能追蹤民眾的日常生活。目前大陸政府正在使用電信公司提供的大數據來觀察外地民工的人口流動情況，也能協助警方追蹤逃犯，甚至是監控政治異議人士的行蹤。

2017 年在貴陽舉辦的「大數據產業博覽會」中，參展的電信公司「中國移動」的一名官員透露，「在購買手機卡時，都需要填寫身分資訊」，手機公司就是透過這種方法，協助警方追蹤移民人口在城市的流動情況。他說，「這樣，我們就能獲得某個地區民眾的資料，像是男性還是女性，他們的年齡，以及來自哪裡。」

根據《美國之音》(VOA)駐大陸記者的分析，大陸已計劃全面將這種大數據為主要動力的社會信用評級系統於2020年擴大到全境。換言之，大數據將在中共回饋機制中扮演重要的角色，也將為當前習近平致力的反腐敗運動提供有價值資訊，例如，官員購買高價葡萄酒的資訊將被輸入一個雲端整合數據中心的系統，進行分析，提供政府以往難以獲得的資訊。

此外，大陸官方對在社群媒體平臺，包含微博、微信上發表評論的人也開始進行追蹤，社群媒體的交談、互動、鏈結等數據也將進入社信用評級系統，大陸互聯網企業例如騰訊與阿里巴巴正積極加入政府的這個重大實驗中。官方宣稱這樣的數據系統有助於改善公安部門的維穩工作。更重要是，包含全世界最大的通訊硬體提供廠商「華為」、「小米」等製造商一旦加入大數據資料蒐集系統，那社會信用評級的制度在現實上，已經跨越國際的限制，全世界任何角落的購買相對低價，且價性比高的大陸製造行動通訊器材的消費者，都成為了資料蒐集的對象。

一般來說，大數據是新科學技術大力發展應用的產物，在正常的法治社會與民主國家中，大數據可以幫助社會管理者與政府治理單位提高管理效率，也可以為各行業提供詳盡的總體情況和個體情況，為消費者提供優質產品，改善社會環境。但是在中共統治下，他們會更多地利用來對民眾進行全方位監控。通過大數據可以給每個人建立完整的檔案，包括興趣、愛好、和誰交往、什麼時候在什麼地方做什麼等，全都可以通過大數據分析。人們的一舉一動都可在官方的監控之下。尤其是中共認為的政治人物、異議人士等目標人群的弱點、具體習慣、人生歷程等，都可以隨時掌控。中共可以根據大數據，建立起民眾檔案，一方面掌握民眾的思想傾向、行動安排，提前將民眾自發活動扼殺在萌芽狀態；另一方面，通過網路封鎖和控制，有針對性地引導輿論，對民眾進行很精確的洗腦，達到對社會每個成員進行全方位統治的目的。

## 伍、大陸社會評級系統的影響與衝擊

具體來說，大陸的網路媒體公司跟國外非常不同，多數是屬於特許獨

占事業，比如多數民眾都在「百度」上搜索；傳播訊息等社交活動多數社會大眾都使用騰訊公司的「微信」；購物消費都到阿里巴巴「淘寶」拍賣購物平臺上。這些公司表面上是私人企業、非國營企業，但是從這些公司的發展史，它跟中共是有密不可分的關係，而且這些公司幾乎是全力投入，積極的執行中共交辦的各項任務。

所以當社會大眾的媒體使用習慣都集中在單一媒體平臺時，電子足跡與網路紀錄的蒐集對極權政體來說變得更方便，且更加全面。舉例來說，大陸政府可以透過微信了解一般社會大眾的交友圈、談話記錄、聯繫方式、政治立場等一切符合政府利益的資料。阿里巴巴商務系統擁有多數消費者的信用紀錄、貸款資料、消費歷史等，將在大數據的監管下無所遁形。上述的資料綜合整理後，就可以依據官方的需求加權衡量，就成為「社會信用評級」。

換言之，社會信用評級及影響程度將不只是金融財務層面，是全面、多元的深入所有國民的日常生活中，只要使用網路、只要使用電子支付，社會信用評級就無法擺脫。更甚者，電信硬體供應商加入後，信用評級的資料將跨越國界，不斷地從世界各地源源不絕的匯入信用評級系統。大陸官方對於異議人士或重點人物的管控，將不受國家疆域的限制，無怪乎包含美國國防部在內的重要單位，都對於來自大陸的通訊器材採取管制且多方設限的機制。

## 陸、結語

從電腦計算出現開始，收集數據就是電腦計算機制的主要目的，包括衛星在外太空蒐集人口、地理、大氣數據。現在全世界人類生活幾乎處處離不開電腦運算。曾跟朋友社交互動、網路上聽廣播、購物、搭計程車都與網路接連接。在傳統媒體時代，這些行為並不會變成被蒐集、被儲存的數據。例如在沒有網路攝影機的時代，社會大眾在路上走，只是一件事，過去就過去了；然而，現在民眾在路上走的過程，一路上錄影鏡頭就記錄下來，變成了可存儲的數據；過去用傳統貨幣購物的時代，消費行為完成後並沒有留下紀錄，但是現在，用手機在網路上訂購，從訂貨到物流送貨

的過程所有紀錄都存在並且數據化。

延伸上面的例子，在真實世界中，許多過往不是數據的事情，現在都變成數據了。所以每個人時時刻刻都產生巨大的數據。於此同時科技界也是，不管是天上的衛星空照、地上的錄影監測、病患的醫療檢測等各方面，幾乎現在每時每刻都產生龐大的數據。事實上這些事情也不是今天才發生的，已經發生很多年了，直到大數據相關技術也都相應蓬勃發展，演變成運用多元的態樣。更重要的是，這些數據可以被重複寫入、改寫以及快速的流動傳輸。

現在的大數據相關技術包括雲端計算、雲端存儲，很多大的數據可以放在網上，廣泛的被運用，包括小公司、包括個人，許多民主國家例如美國很多的數據在網上都可以取得；同時還有一些數據處理的新方法，例如深度計算、深度學習、人工智慧方面都開始快速發展。以前的很多數學方法沒有那麼多數據，有了數據也無法進行分析。現在電腦科學界出現了深度學習的方法，數據越多，學習的能力就越強，它從數據裡頭挖掘出來的東西就越多。在這樣的情況下，又具備計算能力、存儲能力、分析能力、深度學習能力等，使得以前存儲的大數據變得可以重新用、賦予新生命，促使大數據成為當前社會受到重大矚目的原因。大陸就是搭在這一波大數據革新的浪潮下，才有建構其社會信用評等系統的機會。

這波大數據的革命方興未艾，以當前數據處理及機器學習的發展速觀之，大陸的社會信用評級系統在2020年建置完成並非全無可能的事。當個人的社會信用評級檔案被建置上網後，大陸對於社會穩定的控制將可能達到前所未有的緊密。相對首當其衝的就是異議分子、人權提倡者。值得世界其他國家提防的是，當雲端運算的大數據鏈結通訊硬體器材後，大陸官方所蒐集的數據將遍布世界任何一個角落。例如帶有小米運動手環的軍人，就可能將各國的軍營位置、生活作息等資料上傳，成為大陸可運用的資料。各國的電信監管單位須盡速健全電信網路相關管理法規，同時針對可能上傳、外流的資訊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。