

论数字信用权力及其平衡机制

冉克平^{*}

内容提要 在数字时代,征信类机构与信用监管机构记录、归集、整理、利用和共享数字化的市场信用信息与公共信用信息并实施奖惩措施,这既是数字信用的塑造过程,也是数字技术的权力化及其运用的过程。数字信用无法被私法上的名誉权客体所涵盖,其权利属于一般人格权的范畴,具有宪法基本权利与民事权利的双重属性,在内容上包括信用信息及其评价的真实性、完整性与公正性。征信类机构享有的数字信用私权力与数字信用监管机构行使的数字信用公权力在运行方式和制度逻辑上呈现高度相似性,为提炼“数字信用权力”提供了法理基础。数字信用权力可以作为社会信用立法中连接市场信用与公共信用的规范概念。我国社会信用体系建设应在“数字信用权力—数字信用权利”的法治框架下展开,将数字信用权力约束于合理限度之内,通过公法与私法的协同治理,实现数字信用权力运行与数字信用权利保护之间的平衡。

关键词 社会信用体系 数字信用 数字信用权力 市场信用 公共信用

目 次

- 一、问题的提出
- 二、数字信用的塑造及其权利保护
- 三、社会信用体系建设中的数字信用权力
- 四、数字信用权力的平衡机制
- 五、结语

^{*} 同济大学法学院教授。本文系 2024 年度研究阐释党的二十届三中全会精神国家社科基金重大专项“健全社会信用体系和监管制度的法治保障研究”(项目批准号:24ZDA018)的阶段性成果。

一、问题的提出

健全和完善社会信用体系是构建高水平社会主义市场经济体制和推进中国式现代化的重要支撑和必然要求。习近平总书记指出:“社会主义市场经济是信用经济、法治经济。”^①《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》提出要推进社会信用制度等适应全国统一大市场要求的制度建设。然而,目前除《征信业管理条例》《企业信用信息公示暂行条例》两部行政法规外,其他涉及社会信用的相关条文分散规定于不同的法律法规中,缺乏统一的体系化衔接。2022年,国家发展和改革委员会牵头起草并发布了《中华人民共和国社会信用体系建设法(向社会公开征求意见稿)》(以下简称“社会信用法征求意见稿”);次年,“社会信用建设法”被列入十四届全国人大常委会立法规划。“社会信用法征求意见稿”涵盖政务诚信、商务诚信、社会诚信、司法公信与征信建设五个方面。其中,征信建设由征信机构、信用评级机构等第三方机构(以下简称“征信类机构”)依法开展,属于私法维度的市场信用评价,主要服务于商业往来、融资授信等市场活动,具体包括信用报告、信用评分、信用评级、信用调查和信用咨询等;其他四项则由政府部门依法组织,主要服务于政府管理职能,属于公法维度的公共信用评价。我国社会信用体系建设跨越公私法领域,旨在向社会传递公私一体的诚信价值观,进而重构社会信任机制。^②

我国大力推行的社会信用体系建设与数字时代技术和权力的变迁有着密切关联。近年来,为因应数字技术带来的深刻社会变革,国内外法理学领域兴起“数字/数据权力”的概念,用以描述数字/数据所具有的普遍控制力与强大聚合力。^③我国学者认为,数字权力是在现有权力形态基础上,超越传统权力运行基本逻辑而形成的一种新型权力,^④系通过数字化设计、计算和应用对组织系统中各成员或单位形成具有约束力的单向强制性权力^⑤。数字权力不必然指向国家公权力,亦可指称源于市场或技术的经济性权力,即私权力。^⑥在社会信用体系建设过程中,征信类机构与信用监管机构依托数字技术大规模地记录、归集、整理、利用和共享市场信用信息与公共信用信息,构建起了社会主体的数字信用及其运行机制,这在本质上是数字技术的权力化及其运用的过程。

我国社会信用立法体系庞大、内容错综复杂,涉及民商法、行政法、经济法乃至宪法

① 习近平:《在企业座谈会上的讲话》(2020年7月21日),载《习近平著作选读》(第2卷),人民出版社2023年版,第322页。

② 参见王伟:《论社会信用法的立法模式选择》,载《中国法学》2021年第1期,第240页。

③ See Isabel Hahn, *Purpose Limitation in the Time of Data Power: Is There a Way Forward?*, *European Data Protection Law Review*, Vol.7:31, p.33 (2021).

④ 参见周尚君:《数字社会对权力机制的重新构造》,载《华东政法大学学报》2021年第5期,第21页。

⑤ 参见孙笑侠:《数字权力如何塑造法治?——关于数字法治的逻辑与使命》,载《法制与社会发展》2024年第2期,第67页。

⑥ 参见黄文艺、孙喆玥:《论互联网平台治理的元规制进路》,载《法学评论》2024年第4期,第113页。

等多个领域,需从基础设施、私法维度与公法维度三个方面协力推进社会信用体系建设。征信类机构与信用监管机构通过对信用信息进行记录、归集、评价等,使社会信用制度成为资源配置与预防风险最具效能的法治方案之一。^⑦ 数字权力并非新增的权力种类,而只是传统权力的组织结构和运行方式发生改变后形成的权力形态。但是,数字权力的生成改变了既有权利的边界,导致权力与权利之间出现结构性失衡。而社会信用体系的快速发展以及权力的集中化更是打破了私权利与公权力的原有均衡状态,产生了诸如网络平台权力滥用、政府信用监管强度和范围任意扩张等乱象,导致权力边界模糊、算法黑箱、失信惩戒过度以及个人信息与隐私保护不力等问题。社会信用立法不仅遭受“道德规则过度法律化”的诘问,^⑧ 而且面临与依法治国原则相悖的质疑。^⑨

为构建预防型法治“权力—权利”之间新的平衡,亟需加固私权利保护的制度堤坝并强化私权利对公权力的制约监督。^⑩ 有鉴于此,本文拟在社会信用体系的数字建设中引入源自法理学的“数字权力”术语,提出“数字信用权力”的概念,以“权力—权利”配置和结构均衡为理论框架,阐释数字信用的塑造及其权利保护、数字信用权力的类型,并在此基础上探索数字信用权利与数字信用权力之间的平衡机制,为我国正在大力推进的社会信用体系法治化建设提供规范方案。

二、数字信用的塑造及其权利保护

(一) 数字信用及其塑造方式

传统社会的信用建立在乡村邻里之间日常发生的各类礼俗行为之上。^⑪ 19世纪以来,为适应大规模、高频次交易的商业社会,以组织化和可计量为特性的征信制度逐渐在西欧国家的金融系统中形成,具有普遍性而非基于特殊关系的信任随之成为现代经济社会的基本纽带。^⑫ 征信类机构作为连接市场信用主体与信用服务者的桥梁,对银行等提供的信贷档案进行收集、整理与评估,凭借相对客观的因果联系和概率模型预测,展现市场主体的偿付能力和偿付意愿。与西方信用制度聚焦于私法上的市场信用不同,我国社会信用立法以公共信用为主要调整对象,由政府机构以信用监管为目的收集和利用个人、企业的信用信息并生成公共信用评价。

在数字时代,征信类机构与信用监管机构基于大数据、人工智能和算法等新兴技术生成信用评价,这既是社会信用的数字化过程,也是信用主体数字信用的塑造过程。受

⑦ 参见王瑞雪:《中国社会信用制度的法治建构》,载《中国社会科学》2026年第3期,第125页。

⑧ 参见周海源:《失信联合惩戒的泛道德化倾向及其矫正——以法教义学为视角的分析》,载《行政法学研究》2020年第3期,第72页。

⑨ 参见沈岍:《社会信用体系建设的法治之道》,载《中国法学》2019年第5期,第37页。

⑩ 参见黄文艺:《论预防型法治》,载《法学研究》2024年第2期,第36页。

⑪ 参见费孝通:《乡土中国·生育制度·乡土重建》,商务印书馆2011年版,第10-11页。

⑫ 参见赵磊:《商事信用:商法的内在逻辑与体系化根本》,载《中国法学》2018年第5期,第165页。

物理世界固有的时空限制,传统社会中个人或企业的名誉依赖于现实世界中特定地域、特定群体内的人际互动,属于哈耶克所说的“自生自发秩序”的内容^⑬。而数字信用作为数字空间的基础性要素,具有公共属性,^⑭其评价具有法律强制性和实时动态性,属于经由人的理性设计并由数字权力主体塑造的“组织秩序”的一部分。自生自发秩序与组织秩序的关键差异在于在形成机制上是否系权力主导或强化所致。相比于信用主体,征信类机构与信用监管机构在算法技术和信息获取等方面具有巨大优势,这导致其在数字信用的塑造上处于主导地位,而信用主体在相当程度上只是被动甚至无意识地参与其数字信用的建构。^⑮

征信类机构或信用监管机构对数字信用的塑造,本质上是根据一定的评估标准和程序对归集的信用信息进行评价处理的过程。信用评价主要包括单一型评价与量化型评价两类。其中,单一型评价是征信类机构或信用监管机构对信用主体单个重大违法失信行为或严重不履行某项法律义务的行为进行评价,指向个人、企业的特定行为信息。如公共信用平台在算法和人工智能的辅助下,适时收集行政相对人履行法定义务、约定义务甚至道德义务的信息,依照轻重程度的量化基准进行识别和分类,据此将行政相对人归入“轻微失信”“一般失信”“严重失信”等不同程度或等级的失信行为清单之中,在此基础上依法采取相应的失信惩戒措施。在性质上,单一型评价是信用监管机构对行政相对人的相关法律事实进行审核后的确认行为,其与信息公开相结合形成一种声誉减损机制。^⑯尽管信用信息本身是客观中立的,但是社会信用体系建设涉及的平台和算法模型却并非中立,信用信息的记录、选取和归类必然包含价值判断。在算法驱动的信用评价机制下,个人或企业必须持续审视并规范自身行为,以避免负面信用信息进入信用评价体系,进而导致信用评价降低,这在客观上增强了公权力运行的广度、深度和效率,由此导致数字社会治理的范式转化。

量化型评价是指征信类机构或信用监管机构对信用主体动态变化且涉及众多组成变量的信用信息按照预先设计的计算模型进行赋值,并基于信用评分或评级,分析市场主体一定时段内的多个信用信息,以评估信用主体的信用状况及失信倾向。量化型评价是数字声誉机制的重要运行工具。征信类机构依据多维度的指标体系对市场主体的履约能力与履约意愿进行数字评分或评级,作出相应的信用报告,其他市场主体据此预测信用主体潜在的交易价值并予以差别待遇或采取相应措施,数字信用由此成为市场主体开展交易决策和优化资源配置的新型工具。行政机关通过量化型评价工具贯通信用信息的归集和分析、与行政相对人的互动以及行政任务履行的全过程,助推绩效目标和公共任务的完成。信用监管机构实施的量化型评级系其依据职权实施的具体行政行为。

⑬ 参见[英]哈耶克:《法律、立法与自由》(第1卷),邓正来等译,中国大百科全书出版社2000年版,第55页。

⑭ 参见李晓楠:《可信数字身份的法律保障》,载《法律科学》2025年第3期,第77页。

⑮ 参见陈亦新:《数字身份的建构逻辑、现实困境与治理路径》,载《南昌大学学报(人文社会科学版)》2024年第5期,第133页。

⑯ 参见王锡铨、黄智杰:《论失信约束制度的法治约束》,载《中国法律评论》2021年第1期,第101页。

通过量化型信用评价工具,信用监管机构能够优化传统行政规制工具,以应对不断变化的现实信用状态。^{①⑦}通常而言,信用监管机构据以评价的信息越丰富、升降级机制越通畅,“全景敞视”般的监控体系就越完备,^{①⑧}但数字信用的量化型评价不宜简单累计,否则可能出现违法性或严重性程度不同的信息受到相似评价的情况。

数字信用的评分或评级高度依赖算法技术,而算法系统难免受到征信类机构或信用监管机构规划设计的价值偏好、本位利益的影响。^{①⑨}因此,数字信用作为信用主体现实信用的呈现,其实是由信息记录、算法选择和平台规范所共同塑造的产物。无论是单一型评价还是量化型评价,征信类机构与信用监管机构在塑造数字信用的过程中,均应保障数字信用的真实性、完整性与公正性。其一,数字信用的真实性要求信用信息客观、准确地反映信用主体的实际信用状况。真实性的核心在于信用信息应当与信用主体的客观行为状态相一致,避免因信息来源错误、录入失误或算法偏差导致数字信用与真实信用相背离。为保障数字信用的真实性,信用主体应享有知情权、更正权、删除权等权利。知情权意味着个人有权知晓信用信息被收集、使用、存储和传输等情况;更正权允许信用主体对不准确的信用信息进行修正;删除权确保信用主体能够在特定期限届满后请求删除相关信用信息。其二,数字信用的完整性要求信用信息全面、无遗漏地呈现信用主体的信用状况。这并非要求信用信息数量的最大化,而是指与信用评价目的相关的“关键信息”全面且完备。征信类机构与信用监管机构应当依据《征信业管理条例》第13、14条以及《个人信息保护法》第28条关于敏感个人信息的规定,在法定范围内收集信息,并对收集的信息进行关联性审查,排除与信用评价目的无关的信息,以兼顾数字信用的完整性与《个人信息保护法》第6条规定的目的明确、合理及最小必要原则。其三,数字信用的公正性要求信用评价应当公平、无偏见地反映信用主体的信用状况。信用主体获得公正的信用评价是其人格尊严价值的重要表现,其核心指向算法公平。算法公平要求算法模型不得嵌入对特定群体的系统性歧视,且不得实行不合理的差异评价。征信类机构的信用评价应当符合《个人信息保护法》第24条关于决策的透明度和结果公平公正的要求;信用监管机构应通过控制公共信用信息的范围、推动信用评价标准公开透明以及对差异化惩戒措施予以合理性审查等方式来实现信用评价的公正性。

(二) 数字信用权利及其保护

数字信用是经济社会生活全面数字化以及社会主体身份深度数据化的产物,其实质上是以数字化方式呈现的个人、企业等信用主体的特定“数字身份”,是物理世界中的信用主体及其特有属性在网络空间的映射。每个主体可以有多重数字身份,而每种数字身份的设定取决于激活该身份的特定情境。数字身份主要包括身份识别与身份认同。前

^{①⑦} See Alain Supiot, *Governance by Numbers: The Making of a Legal Model of Allegiance*, translated by Saskia Brown, Hart Publishing, 2017, p.78-102.

^{①⑧} 参见王瑞雪:《论“量化评价类”规制工具》,载《中国法学》2025年第2期,第251页。

^{①⑨} 参见虞青松:《算法行政:社会信用体系治理范式及其法治化》,载《法学论坛》2020年第2期,第43页。

者仅限于静态意义上的身份,具有唯一性和客观性,典型如个人的姓名、肖像;后者包括静态意义上和动态意义上的身份,具有多元性和情景化的特点,它既依赖于社会对行为人的身份认同,又必须有行为人自身的参与,^{②①}典型如个人的名誉或信用。其中,数字信用的生成嵌入了制度权力与商业逻辑,系算法依据预设模型主动建构出来的“预测性身份”。^{②②}数字信用可以分为市场数字信用与公共数字信用,前者是征信类机构依托平台和算法收集和利用个人或企业信用信息而生成的市场信用评价;后者系依托涵盖政务、商务、社会和司法领域的数字平台系统形成的信用评价并通过奖惩机制发挥作用。

《民法典》第1024条规定的名誉权包含狭义名誉权(品德、声望、才能)与信用权两类。其中的信用是对民事主体经济能力的社会评价^{②③},但该能力并非指民事主体一般性、综合性的经济能力,而是特指客观的经济能力和主观偿债意愿。^{②④}信用权则是指市场征信,反映民事主体名誉权的财产利益部分,^{②⑤}其客体在解释上可以包含征信领域的数字信用。但是需要指出的是,数字信用并不能被该条规定的广义名誉权客体所涵盖。一方面,私法上平等主体之间形成的信用权利结构难以呈现公共信用领域的数字信用所具有的权力评价属性。与发达国家相比,我国社会信用体系建设并非基于市场导向形成的自发秩序,而是带有强烈的“政策推动、行政主导”的属性。“信用”“诚信”乃至“公信”等在社会信用立法中被融为一体。无论是防范交易风险的市场信用还是防范违法危险的公共信用,都属于社会信用的范畴。然而,前者以私法自治为基础,后者以公法强制为基础。另一方面,数字信用监管机构针对个人、企业等社会信用主体塑造的数字信用具有强制性“行政评价”的属性,其对信用主体信用信息的记录、归集和评价若受到外部因素的干扰而发生错误,虽然未必会降低信用主体的社会评价、使其名誉贬损,但是可能导致对信用主体数字信用评估的不当。判断个人的数字信用是否被侵犯,并不看社会公众对其是否有负面评价,而是看由算法建构的数字信用是否系对其自我认同身份的真实、完整展现和公正评价。^{②⑥}

在权利谱系中,将数字信用作为名誉权或信用权的客体并非恰当的路径。征信类机构与数字信用监管机构均处于信息处理者的法律地位,个人的数字信用建立在个人信息之上,因而在其上也有个人信息权益。然而,数字信用并非个人信息权益的客体,这是因为:其一,数字信用包括信用信息的记录归集与信用评价两个方面,前者主要是事实判断,后者属于价值判断,但二者均不能完全被个人信息权益客体所覆盖。例如,信用评价不当的原因包括信用评价依据的信用信息有误以及算法模型有错误,这些情形不能完全

②① 参见陆青:《数字时代的身份构建及其法律保障:以个人信息保护为中心的思考》,载《法学研究》2021年第5期,第8页。

②② 参见孙笑侠:《论数字权利的关系变异》,载《法律科学》2025年第6期,第59页。

②③ 参见黄薇主编:《中华人民共和国民法典人格权编解读》,中国法制出版社2020年版,第165页。

②④ 参见最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组主编:《中华人民共和国民法典人格权编理解与适用》,人民法院出版社2020年版,第267、311页。

②⑤ 参见冉克平:《数字时代个人信用权的构造与规制》,载《中国法学》2023年第4期,第56页。

②⑥ 参见前注②①,陆青文,第13-14页。

通过个人信息权益保护机制得到救济;其二,社会信用主体包括个人与组织(法人或非法人组织),而个人信息权益的客体无法涵盖法人或非法人组织的数字信用。

笔者认为,社会信用体系建设中的数字信用权是信用主体在信用信息处理的各环节依法对自身信用信息与信用评价享有的复合权利,在性质上属于一般人格权的范畴。从历史上看,一般人格权是在人格尊严和自由遭受现代技术侵害的背景之下,由德国法院援引《基本法》第1条和第2条“人的尊严和人性的自由发展是法律的最高价值”的规定而创造的“框架性权利”,具有一般条款的性质。^{②6}一般人格权可以为法律明文规定的人格权利之外的人格利益提供法律保护的依据。由于一般人格权的边界不清、内容不确定,需要司法机关在适用具体案件时进行利益权衡。^{②7}随着信息技术和人工智能的发展,目前数字政府及其平台的“治权”均具有政策、规范和技术基础,而公民基于数字身份享有的权利却未得到相应的制度确认。^{②8}为实现对数字权力塑造数字信用的机制的合法性规范,满足社会信用体系建设过程中保障人格自由和人格尊严的特别需要,可将个人数字信用归于一般人格权的客体范围。需要特别说明的是,法人或非法人组织的数字信用也属于一般人格权的范畴,但其理论基础与个人不同。在德国法上,关于一般人格权的主要理论和结论都是以自然人为原型,但是司法实践和一些学者认为法人等组织体同样享有一般人格权。^{②9}有学者认为,法人不仅是法律技术的产物,而且也是法律交往的参与者和现实社会的一部分,就像对自然人一样,在考虑法人利益时,也应该从广泛的价值保护要求出发。^{③0}这为组织体享有一般人格权提供了理论依据。从人格权体系的统一性出发,可参照适用《民法典》第990条第2款,赋予法人或非法人组织的数字信用权以一般人格权的法律地位。

数字信用权不仅属于民事权利,还具有宪法上的价值和地位。我国《宪法》第38条规定的“人格尊严”属于一般人格权,民法上一般人格权是宪法上一般人格权在民事领域具体化的产物,系民法落实基本权利国家保护义务的结果。^{③1}数字信用权覆盖市场信用领域与信用监管领域,兼具公法与私法属性,既是提升全社会诚信意识和创新社会治理的重要工具,又是信用主体动态的身份认同的私益载体。鉴于征信类机构与数字信用监管机构塑造的数字信用能够对市场主体的经济参与机会产生决定性影响,应当为信用主体配置内容丰富的数字信用权利体系,以促进权力与权利的平衡,推动社会信用建设法治化。^{③2}在数字技术与法律的协同发展之下,从宪法基本权利和民事权利两个层面加强数字信用的权利保障,是我国社会信用体系建设的重要任务。

^{②6} 参见[德]卡尔·拉伦茨:《德国民法通论》(上册),谢怀栻等译,法律出版社2003年版,第170-171页。

^{②7} Vgl. Wolfgang Fikentscher/Andreas Heinemann, Schuldrecht: Allgemeiner und Besonderer Teil, 12. Aufl. 2022, S.973-974.

^{②8} 参见马长山:《数字公民的身份确认及权利保障》,载《法学研究》2023年第4期,第38-39页。

^{②9} 参见沈建峰:《德国法上的法人一般人格权制度及其反思》,载《政治与法律》2012年第1期,第126页。

^{③0} 参见沈建峰:《一般人格权研究》,法律出版社2012年版,第124页。

^{③1} 参见王锴:《论宪法上的一般人格权及其对民法的影响》,载《中国法学》2017年第3期,第121页。

^{③2} 参见前注⑦,王瑞雪文,第135页。

三、社会信用体系建设中的数字信用权力

社会信用体系建设依托平台、大数据和算法构建市场信用与公共信用,这既是数字信用的塑造过程,也是征信类机构和数字信用监管机构形成并运用数字信用权力的过程。

(一) 征信类机构的数字信用私权力

近年来,借助算法、互联网平台机构和国家数据库建设,征信类机构归集与整合个人和企业信用信息的能力和效率大幅提升。2021年,中国人民银行发布《征信业务管理办法》,特别就基于信息技术的信用评价进行了规定,标志着我国征信类业务进入数字时代。在数字时代,多层次的征信体系主要依赖于金融平台和商业平台提供的市场信用信息。其中,金融平台以金融信用信息基础数据库为主要来源,归集的信用信息不仅包括企业和个人的借款、担保等信贷信息,还包括企业财务指标、用工用电等信息;商业平台兼具市场和组织双重属性,其可以时刻对经营者和消费者各个维度和场景的交易信息进行记录和归集,这些信息已成为征信类业务重要的替代数据来源。^{③④}平台经营者通过算法模型和人工智能技术形成的信用评价不仅可以服务于企业信贷、消费信贷、金融衍生品以及信用保险等金融类信用交易,还可以服务于企业赊销赊购、企业换货、公用事业缴费等非金融信用交易。就此而言,数字化信用评价及其共享机制,解决了传统市场中因交易双方信息不对称导致的“柠檬市场”问题。^{③④}

数字征信具有全方位动态归集、评价方式实时调整的特性,但随着其适用范围逐渐向政务、出行、租房等社会公共领域扩张,征信类机构与信用主体之间的“权利关系”也逐步出现异化。在人类历史上,技术和信息一直是权力的重要来源。信息在社会内部流通,当它们发生改变时,权力的边界和范围就会随之变化。^{③⑤}征信类机构的信用信息原本主要来源于金融机构,但随着征信类机构与商业平台深度嵌套,商业平台中的市场信用信息亦成为征信类机构的重要信息来源。^{③⑥}随着数字技术的发展,金融及商业数字平台可依据平台规则对用户作出单方的惩戒性措施,与用户之间形成了“不对称控制”。换言之,平台实际上享有了处理违规行为的管理权限。^{③⑦}此种惩戒性管理权的行使超越了传统的“权利—义务”关系,符合“权力—责任”和“特权—无权利”关系的特征。^{③⑧}而征信类机构则通过数字平台控制信用信息资源的供应、分配和使用,塑造个人或企业

③③ 参见刘晗、叶开儒:《平台视角中的社会信用治理及其法律规制》,载《法学论坛》2020年第2期,第64页。

③④ See George A. Akerlof, *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.84:488, p.497 (1970).

③⑤ 参见[美]威廉·麦克尼尔:《西方的兴起:人类共同体史》(第2版),孙岳等译,中信出版社2018年版,序言第25页。

③⑥ 《征信业务管理办法》第5条规定:“金融机构不得与未取得合法征信业务资质的市场机构开展商业合作获取征信服务。”该规定俗称“断直连”。这意味着市场机构开展的信用评价(如“芝麻信用”“微信支付分”等数字评分)并非法律意义上的征信业务。但是此类数字评分对征信业务具有重要参考价值。

③⑦ 参见刘权:《平台规则的法治边界》,载《中国社会科学》2026年第4期,第116页。

③⑧ 参见[美]霍菲尔德:《基本法律概念》,张书友编译,中国法制出版社2009年版,第28页。

的行为模式,建构起相对自治乃至垄断的权力机制。^{③⑨} 尽管征信类机构对于信用主体的此种权力只是一种事实上的强制力而非法律上的强制力,但是事实支配力量很容易转化为社会权力乃至法律形式的权力。从社会学意义出发,权力被认为是将个人或团体的意志施加于他人行动的可能性,优势资源的占有和运用是权力产生作用的基础,^{④⑩} 这一定义揭示了权力支配能力和技术力量的实质。加尔布雷思认为,权力的形式可以分为惩戒权力、补偿权力和定调权力,这三种权力形式的来源都与特定行使手段密切相关:惩戒权力与人格相关联,补偿权力与财产相关联,定调权力与组织相关联。^{④⑪} 在现代社会,组织发挥越来越重要的功能。基于数字化“经营者—平台—消费者”网络组织体系,征信类机构掌握了覆盖面极为广泛的普遍控制力与强大的数据聚合力,享有“实际规制权”“资源调配权”与“信用评价权”等权力。征信类机构通过公布和快速传播市场主体的数字声誉,可对声誉降低的信用主体构成边际成本高昂的“严罚”。概言之,征信类机构依托数字平台、大数据和算法技术,对信用主体的信用信息进行自动化归集、处理、评价和共享,并据此享有了影响信用主体社会声誉和交易机会的数字信用私权力。这一数字信用私权力本质上属于数字私权力的范畴。

(二) 信用监管机构的数字信用公权力

传统的政府信用监管主要依托纸质档案归集和存储公民、企业等主体的信用信息,以事后检查方式进行监管,并由单一行政部门对失信主体实施惩戒。在数字时代,公共信用平台替代传统文书档案成为政府机构记录、归集和评价公民、法人或其他组织的公共信用信息以实现监管目标的新载体,并通过大数据和算法技术实现信息迅捷地跨系统交互,深刻改变了政府的组织形态,建立起适应数字社会的“平台型政府”。^{④⑫}

数字信用监管机构依托统一的公共信用平台对相对人的公共信用信息进行记录、归集、分类、评价、公示、共享及互认,以事前预防替代事后监管,并实施跨部门的信用联合惩戒。数字信用监管是将既有官僚机制下的行政权力转化成包含声誉评价及奖惩措施的新型治权。与征信类信用评价相比,数字信用监管适用于不能直接用货币单位进行衡量的诚信问题。其核心在于,将行政相对人的合法/违法等公共信用信息转换为“守信信息/失信信息”两种类型,并与行政相对人的法律责任、社会声誉及后续信用奖惩措施之间建立联结。数字信用监管是数字技术赋能国家能力的结果,属于国家享有的基础性权力,体现了国家渗透和管控社会生活并增强地域内集中或归化的制度性能力。^{④⑬} 数字信用监管机构通过对个人和企业等主体在经济、社会等领域的公共信用信息进行归集,以数字化和智能化的方式建构动态的分级分类监管体系,推动行政管理职能的自主化和

^{③⑨} See Isabel Hahn, *supra* note 3, 33.

^{④⑩} 参见[德]马克斯·韦伯:《支配社会学》,康乐、简惠美译,广西师范大学出版社2010年版,第3页。

^{④⑪} 参见[美]约翰·肯尼思·加尔布雷思:《权力》,何永昌译,中信出版社2023年版,第5-8页。

^{④⑫} 参见胡凌:《数字社会权力的来源:评分、算法与规范的再生产》,载《交大法学》2019年第1期,第22页。

^{④⑬} 参见[英]迈克尔·曼:《社会权力的来源:阶级和民族国家的兴起(1760—1914)》(第2卷上册),陈海宏等译,上海人民出版社2015年版,第69页。

全周期化。为提升依法行政的精准度,数字信用监管不限于公共信用信息,亦包括对市场信用信息的共享。这是对社会权力的再发现和整合,可在微观层面上进一步提升国家治理能力。

数字信用监管以防范交易风险和保障市场经济秩序为重要目标,肩负创新社会治理的重要功能。商务诚信与社会诚信是“社会信用法征求意见稿”的重要内容(总共29条),二者的运行机制相同——由行政主体针对个人、企业的公共信用信息进行分类管理和评价,并通过声誉和失信惩戒机制实现行政监管。从我国社会信用体系建设实践看,商务诚信和社会诚信建设是对既有法律未能有效应对的现代化公共治理效能缺陷的补足。^④传统行政法主要立足于事后救济,无法通过监控及时、准确地发现违法违规行为;“人盯人”的传统执法方式无法有效遏制食品药品、安全生产等领域的风险;行政执法资源的有限性使得行政强制在特定时期威慑过度或更多时候威慑不足,其治理效果难以达到预期的目标。而商务诚信与社会诚信领域的数字信用监管在优化法律实施(如纳入重点监管)、强化法律实施(如列入黑名单)、管控资源配置风险(如限制市场或行业准入、缔约资格排除)之外,还可发挥道德强制(如针对不文明行为的信用惩戒)等功能。在数字化背景下,信用监管机构可根据行政相对人的义务履行状态划定相应等级并采取更为精细化的信用监管措施,不仅可以完善行政主体的风险评估和决策机制,实现从事后补救向事前预防的切换,而且能够反向激励行政相对人作出合法的行为选择,降低执法成本。可见,数字信用监管机构所享有的数字信用公权力本质上属于数字公权力的范畴。

从“社会信用法征求意见稿”的调整范围看,数字信用公权力的规制对象不仅包括商务诚信与社会诚信,还包括行政机关的政务诚信和司法机关的司法公信,但是后两者内容明显偏少(一共仅17条)。地方社会信用条例的规定各异^⑤,理论界对社会信用立法的体系结构也认识不一。主张社会信用立法应当包括政务诚信和司法公信的学者认为,公权力主体的信用是整个社会信用建设的基础与核心,社会信用的重塑必先以公权力主体具有公信力为前提。^⑥反对观点则认为,当前社会信用立法应集中于商务诚信与社会诚信范围,政务诚信和司法公信问题暂不应纳入信用立法范围。^⑦笔者认为,我国的社会信用立法不应该包括政务诚信和司法公信,主要理由在于:其一,信用概念具有多层次性,既包括作为道德要求的诚信与作为法律原则的“诚实信用”,还包括作为规制手段的信用工具。社会信用系以客观的信用信息为基础、以分类管理为手段并以声誉机制为后盾的规制工具。^⑧然而,“社会信用法征求意见稿”规定的政务诚信(共10条)主要涉及政府采购、拖欠市场主体账款、招标投标以及政府与社会资本合作等领域,凸显的是

④ 参见戴昕:《理解社会信用体系建设的整体视角:法治分散、德治集中与规制强化》,载《中外法学》2019年第6期,第1480页。

⑤ 例如,《湖北省社会信用信息管理条例》(2017年)仅规定了商务诚信和社会诚信,《上海市社会信用条例》(2017年)还规定了政务诚信,《辽宁省社会信用条例》(2021年)则规定了政务诚信和司法公信等。

⑥ 参见前注②,王伟文,第240页。

⑦ 参见吴弘:《诚信价值观融入信用立法研究》,载《东方法学》2018年第1期,第88页。

⑧ 参见王瑞雪:《政府规制中的信用工具研究》,载《中国法学》2017年第4期,第161-162页。

行政机关的交易主体而非行政管理者的身份。尽管理论与实务中对于此类交易的性质存在行政协议与民事协议的分歧,^{④⑨}但是从社会信用体系建设的角度看,行政机关在上述领域的违约或违法状态完全可以被视为商务诚信。其二,商务诚信与社会诚信指向行政相对人,属于政府的规制;政务诚信与司法公信针对的是公权力机关,是对政府和司法机关本身的治理,属于对政府的规制而非政府借助信用机制提升治理能力。^{⑤⑩}两者的运行逻辑完全不同。“社会信用法征求意见稿”规定的司法公信(共7条)主要是对广义的司法机关(包括法院、检察院、公安机关和司法行政机关等)的履职功能作了一些原则性规定,属于对诚信价值的宣示性规范,与作为规制手段的信用工具相差甚远。其三,现有的失信惩戒措施,如声誉制裁、失信联合惩戒以及增加行政检查频次等,均属于政府机构对行政相对人实施的信用监管,在实然层面指向的是市场主体和社会主体,而行政机关和司法机关在行使职权时并不能成为行政相对人。^{⑤⑪}如果将政务诚信与司法公信纳入其中,会因难以对两者适用具体的信用惩戒措施而导致内部体系上的冲突。

(三) 数字信用权力及其规范必要性

1. “数字信用权力”概念的提出

传统市场征信与公共信用监管分属私法与公法领域,前者系建立在市场逻辑和合同相对性基础上的市场信用机制,后者系公权力机关实施的以信用监管为核心的行政管理措施,二者具有明显差异。^{⑤⑫}而在数字时代,征信类机构与数字信用监管机构依托市场信用信息数据库、公共信用监管平台以及算法技术,对分散于不同公私主体的信用信息予以记录、归集、整理、利用、共享、更新与分场景应用,引发公私合作模式的结构性变革,构建起公私法交融的社会信用制度。^{⑤⑬}在数字信用治理实践中,数字信用监管机构的信用公权力与征信类机构的信用私权力存在诸多共性治理困境——两者普遍存在权力边界划定不清、算法运行不透明、评价逻辑封闭化、个人隐私信息和商业秘密保护不足、错误信用评价追责和赔偿救济难等问题,易引发信用认定失准、主体权益受损、权责划分失衡等治理隐患。但长期以来,我国社会信用相关法律法规较为分散,缺乏统一的表述规范。因而有必要推动构建统一的数字信用规范体系,通过制度规制与技术监管的双重路径厘清权力边界和破除算法壁垒,确保公私信用权力有序运行。

笔者认为,可将“数字信用权力”作为社会信用体系建设中划定数字权力边界的分析工具,进而构建统合数字信用公私法领域的规范体系。随着数字技术发展,征信类机构的数字信用私权力与数字信用监管机构的数字信用公权力打破原有的制度藩篱,呈现出越来越多的相似性,这些共性特征为“数字信用权力”概念提炼提供了法理基础。具

^{④⑨} 参见陈帮锋:《论“平等主体”:以〈民法典〉第2条为中心》,载《中国法学》2025年第6期,第79页。

^{⑤⑩} 参见彭臻:《论信用监管的制度逻辑及其合法性与有效性》,载《华东政法大学学报》2024年第3期,第43页。

^{⑤⑪} 参见前注⑨,沈岍文,第41页。

^{⑤⑫} 参见林彦:《信用惩戒制度对行政法治秩序的结构影响》,载《交大法学》2020年第4期,第91页。

^{⑤⑬} 2026年3月,国务院办公厅印发的《关于建立企业信用状况综合评价体系的实施方案》第1条规定:“企业信用状况综合评价主要包括公共信用评价和市场化信用评价……更好发挥公共信用评价结果在企业信用状况综合评价中的基础性作用,推动公共信用评价和市场化信用评价相互融合,逐步形成统一的企业信用状况综合评价体系。”

体而言:其一,征信类机构享有的信用私权力与数字信用监管机构行使的信用公权力均以数字技术为赋能机制,在运行方式上呈现高度同质性。征信类机构拥有技术、信息优势和法律赋予的特权地位,由此形成私人化的权力应用场景,其所产生的支配力量甚至不亚于国家权力;而数字信用监管机构归集和应用公共信用信息,实质上正是数字公权力的生成和运行过程。二者的权力在信息归集、算法评价、声誉制裁等运行环节具有技术同质性。通过提炼“数字信用权力”概念,可打破公私法割裂的研究视角,揭示社会信用体系建设中公私权力运行的数字化本质。其二,征信类机构享有的信用私权力与数字信用监管机构行使的信用公权力均可塑造形成融贯公私法维度的“数字信用”。传统的市场信用与公共信用分属私法与公法两大领域,但是在数字时代,二者呈现交融趋势。尤其是我国法院在司法执行程序中创造性地引入信用机制,通过多部门联合惩戒来督促失信被执行人履行义务,《最高人民法院关于限制被执行人高消费及有关消费的若干规定》(法释〔2015〕17号修正)对失信被执行人实施限制消费措施,更是强化了二者的融合。其三,从功能发挥看,数字信用私权力与数字信用公权力所塑造的数字信用均以资源配置为导向,并以风险预防为核心目的,已发展成为法律责任之外相对独立的威慑补充机制。^④概言之,“数字信用权力”可作为社会信用立法中连接市场信用与公共信用两大子系统的概念,在信息处理规则、算法透明度要求、权利救济机制等方面提供统一的规范表述。

需要说明的是,提出“数字信用权力”概念并不意味着忽略数字信用私权力与数字信用公权力之间的差异。在合法性来源上,数字信用私权力源于市场契约与平台规则,数字信用公权力源于法律授权与行政委托;在约束机制上,数字信用私权力主要受侵权责任法、消费者权益保护法以及竞争法的约束,数字信用公权力受行政法、个人信息保护法中公法规范的约束;在救济路径上,数字信用私权力主要通过民事诉讼与仲裁途径救济,数字信用公权力则通过行政复议、行政诉讼与国家赔偿途径救济。但以上差异并不妨碍通过统一的“数字信用权力”概念构建社会信用规范体系。

2. 数字信用权力的规范必要性

在数字时代,数字技术权力不断扩张并延伸至法律力所不逮的领域,不仅成为法律体系的有效辅助,而且极大地增强了国家治理能力。借助数字赋能,权力能够对资源进行更加高效、精准地配置与管理,但同时应注意保证数字权力行使的正当性。^⑤社会信用体系建设是通过程序化的算法技术运作机制将信用主体各种分散的信用信息数据化,用以塑造个人和企业的市场信用与公共信用体系。因而,依此建构的数字信用具有显著的技术理性特征。但我国目前社会信用体系建设的结构尚未完全明晰,数字信用权力的运行与信用主体的数字信用权益保护之间存在目标和价值冲突。因此,在社会信用体系建设过程中,加强对数字信用权力的规范尤为重要。

^④ 参见前注⑦,王瑞雪文,第123页。

^⑤ 参见任颖:《数字法学范畴体系的分层结构与逻辑展开》,载《中国法学》2025年第1期,第183页。

一方面,征信类机构的私权力与数字信用监管机构的公权力均系通过信用评价方式实施的“价值治理”,但由于数字权力作用于人的方式具有隐蔽化和弥散化特征,致使人们难以感受该权力的存在形式和作用方式。^{⑤6}由此,征信类机构与数字信用监管机构对社会信用主体作出信用评价的数字信用权力成为极为隐蔽却越发普遍的权力形态。另一方面,在社会信用关系中,征信类机构与数字信用监管机构处于信息处理者的强势法律地位,信用主体作为数字信用信息的提供者和信用评价的接受者,则处于相对弱势的地位。由于征信类机构和数字信用监管机构使用的算法技术是塑造数字信用的重要工具,信用评价算法模型的精准、稳定和透明无疑十分重要。如果不能有效约束和规制社会信用体系中的算法决策,其极有可能取代法律成为新的规范工具。申言之,算法技术赋能的工具理性可能反噬社会治理的价值理性,导致所谓“法律的统治”异化为“算法的统治”,^{⑤7}数字信用亦会被侵蚀甚至歪曲,从而与信用主体在物理世界中的真实自我相差甚远。概言之,数字信用直接关涉信用主体的合法权益,对数字信用的塑造,尤其是对在此过程中形成的数字信用权力进行规制是社会信用体系建设的重要问题。^{⑤8}

四、数字信用权力的平衡机制

数字领域法构造技术的核心逻辑在于将数字权力的运行约束于合理的限度内,引导、激励数字权力行为回归对私权利与自主性的保障。因此,应将我国社会信用体系设置于“数字信用权力—数字信用权利”的法治框架下进行规制,实现公法与私法的协同治理,保障数字权力主体建构的数字信用的真实性、完整性和公正性,以充分回应社会信用体系建设对于“良法善治”的需求。在社会信用体系建设中,通过权力与权利之间的制约和协调机制,不仅可以维护法律制度的结构均衡,而且能够充分发挥权力主体与相对方的能动性,促进社会整体利益的最大化。其中,信用信息标准的确定与信义义务的明确是“数字信用权力—数字信用权利”平衡机制的重要体现。

(一) 建构数字信用的信用信息标准

1. 征信类机构建构数字信用的信息标准

征信领域的数字信用是征信类机构处理信用主体信用信息的产物,其主要来源于市场信用信息。依据部分省级地方性社会信用法规,市场信用信息是信用服务机构、行业协会、其他企业事业单位和组织在生产经营活动或提供服务过程中产生、获取的可用于识别信用主体信用状况的信息。^{⑤9}由于征信类机构追求的信息公开流动与私益保护要求的信息可控之间存在冲突,其建构数字信用的信用信息标准取决于数字私权力的演化效率与数字信用权利的安全边界之间的动态平衡。根据《征信业管理条例》第13、14条,个

^{⑤6} 参见周尚君:《地方政府的价值治理及其制度效能》,载《中国社会科学》2021年第5期,第152页。

^{⑤7} 参见张恩典:《人工智能算法决策对行政法治的挑战及制度因应》,载《行政法学研究》2020年第4期,第38页。

^{⑤8} 参见谢尧雯:《基于数字信任维系的个人信息保护路径》,载《浙江学刊》2021年第4期,第78页。

^{⑤9} 参见《上海市社会信用条例》第8条、《湖北省社会信用信息管理条例》第3条、《四川省社会信用条例》第20条。

人信用信息的采集以个人同意为原则,且禁止采集部分敏感个人信息。然而,该条例的规定已经不能适应数字经济的发展需要。在数字时代,信息已经深度融入经济社会的各个领域,成为重要的新型生产要素,人们需要让渡一部分过去被认为属于隐私的个人信息,以适应“信息炼制设备”的发展需要。在价值判断上,既不能为了保护个人信息而无限度地扩张其权益边界,从而妨碍信用信息的流动,也不能为了实现数字权力的效能而无限制地处理信用信息。笔者认为,为完善我国社会信用体系建设,从防范金融风险与推动信贷业务高质量发展的宗旨出发,对于个人信用信息的收集应遵循以下规则:一是征信类机构可以收集用于识别个人身份的基本信息,但是不得采集与识别个人身份无关、涉及人格尊严的敏感个人信息,如宗教信仰、基因、指纹、血型、性取向、婚史信息等。二是征信类机构在收集征信业务所需的信贷交易信息前,必须经个人同意。信贷交易信息不仅包括传统的银行借贷和担保等信息,而且包括在消费金融公司、融资租赁公司、证券公司等的信贷交易信息。三是就与征信领域有关的公共信用信息(如个人的欠税、民事判决、强制执行、行政处罚和奖励、住房公积金参缴以及执业资格等信息)而言,如果缺失这类信息将导致无法判断个人信用交易风险,则征信类机构无需个人同意即可采集。

对于企业信用信息的归集范围,传统征信观点认为,由于企业信用信息具有公开性,除非属于商业秘密,征信类机构对企业信用信息的归集不以其同意为必要。在企业分散控制信息与信息共享机制尚未建立的背景下,企业数据资源原则上应当保持开放。然而在数字时代,企业数据已经成为重要生产要素,征信类机构、企业、其他信息提供者以及企业数据使用者等共同构建竞争法意义上的市场秩序,征信类机构享有的数字私权力与企业享有的数据权利之间的边界会随着多元化、场景化的数据确权而呈现出流动性。为维护企业的数据权益,征信类机构不得超出“为商业和金融服务”的目的,通过数据爬取实施如削减企业可获得的创新回报、抑制创新动力以及侵害现有数据产权等危害市场公平竞争和损害企业权益的行为。^⑩

2. 数字信用监管机构建构数字信用的信息标准

数字信用监管机构建构数字信用的基础主要是公共信用信息,即政府机构在履行法定职责、提供公共服务过程中产生和获取的信息。从我国社会信用地方立法来看,公共信用信息已从传统的商业欺诈、制假售假、偷逃税款等与诚信相关的失信行为信息,急剧扩张到各类违法行为信息,甚至包括约定义务和道德义务的履行信息。^⑪然而,学界对此种现象普遍持否定态度。有学者认为,公共信用信息原则上仅包括违法信息,个人或组织违反纪律、契约、道德以及职业伦理的行为信息可由市场或社会组织在法律允许的范围内归集,而不应被纳入公共信用信息,^⑫否则将为公权力不当介入私人生活领域提供借口。^⑬另有学者认为,公私法二元秩序之所以相对区隔,旨在形成私法自治和公共监管,

^⑩ 参见陈兵:《保护与竞争:治理数据爬取行为的竞争法功能实现》,载《政法论坛》2021年第6期,第25页。

^⑪ 例如,《上海市社会信用条例》第30条、《河南省社会信用条例》第32条均惩戒违约行为。

^⑫ 参见沈岍:《社会信用惩戒的禁止不当联结》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》2021年第11期,第12-13页。

^⑬ 参见门中敬:《信誉与社会责任:社会信用的概念重构》,载《东方法学》2021年第2期,第140页。

如果行政机关利用失信惩戒维护一方当事人的合同债权,则有“拉偏架”的嫌疑,有悖于行政权运用于公共利益的目的。^{⑥4}因此,违约行为必须同时满足有权机关确认和失信被执行人的双重要件才可以被认定为失信信息。^{⑥5}

公共信用信息的范围涉及数字信用监管机构行使数字信用公权力的有效边界。相较于征信类机构,数字信用监管机构对公共信用信息的处理会对信用主体的权益产生更为重大的影响。目前,一些地方性社会信用规则出现“泛信用化”的倾向,将不文明或不道德行为信息^{⑥6}等与信用关联性较低的信息纳入公共信用信息的范围。如果将所有的违法、违纪、违约、违反道德和职业伦理的行为都纳入公共信用信息的范畴并作为失信信息,会导致公共信用评价的过度扩张和不当使用。这种广义的普遍联系势必导致联合惩戒的适用范围过度扩宽,进而过分限制自由与权利。^{⑥7}依据国家发展和改革委员会、中国人民银行印发的《全国公共信用信息基础目录(2026年版)》,个人或组织的公共信用信息分为13个类别。这种对公共信用信息范围进行列举式界定的做法,实际上是对信用监管适用范围加以控制的明确信号。虽然其内容在理论层面上并不周延,但在实用层面上具有重要价值。

笔者认为,公共信用信息既应包括法定义务的履行状况,也应涵盖严重违约信息。主要理由在于:其一,如果过分追求数字信用权力的实效而忽视对数字信用权利的尊重与保障,可能耗竭数字经济的驱动力而难以持续;反之,如果过于重视数字信用权利的保护则会限制数字信用权力的功能发挥,导致国家治理能力在数字时代踟躇不前。在推进国家治理体系和治理能力现代化的当下,公共信用信息作为包含制度和技术逻辑的集合概念,其范围应与数字时代的治理机制相适应。^{⑥8}其二,并非所有的违法行为都属于公共信用信息。由于公共信用失信信息在达到一定标准之时会引发后续的失信联合惩戒,因而应当考虑违法信息与失信信息之间关联的正当性。如果宽泛地认为违反法定义务即构成失信,会陷入“违法导致失信,失信属于违法”的循环论证,社会信用法将演变成第二行政法。^{⑥9}只有当某类违法行为已经达到比较普遍且非失信惩戒不足以有效应对的程度,才应将其纳入公共信用失信信息的范畴。^{⑦0}其三,尽管合同纠纷可以通过私法路径解决,但是如果完全将违约信息(尤其是严重违约且影响公共秩序的行为信息)排除在失信信息的范围之外,不仅会极大限缩社会信用立法的规范领域,而且有悖于优化营商

⑥4 参见彭鋈:《失信联合惩戒制度的法治困境及出路——基于对41份中央级失信惩戒备忘录的分析》,载《法商研究》2021年第5期,第54页。

⑥5 参见杨杰:《论行政信用评级的属性及其法律控制——基于行政过程论视角的分析》,载《交大法学》2021年第4期,第134页。

⑥6 如《北京市文明行为促进条例》第33条规定,行政执法部门应当按照有关规定向公共信用信息平台归集查处不文明行为的执法信息。

⑥7 参见前注⑨,沈岩文,第26页。

⑥8 参见戴昕:《信用法治研究:“瓶颈”与前景》,载《地方立法研究》2025年第2期,第48页。

⑥9 参见罗培新:《遏制公权与保护私益:社会信用立法论略》,载《政法论坛》2018年第6期,第170-171页。

⑦0 参见前注⑫,沈岩文,第13页。

环境的立法宗旨。尤其对于金融从业者、中介机构从业者等职业人群的职务违约信息,如果不进行公开披露,政府、企业与公众就会因缺乏有效预警信号而难以规避交易风险。因此,对于违反纪律、道德、职业伦理的行为信息,如果不披露将严重影响公共秩序,则应当被列入公共信用信息;而对于普通不文明、违反道德等类型的信息,则应当依据合法和必要的原则将其排除出公共信用信息的范围。从经济学上看,无论初始状态如何,数字信用监管程度和范围的供给与信用主体积极追求信用的需求之间会形成一个均衡点。^{⑦①}随着政府不断扩大信用监管范围,信用主体追求良好信誉的积极性也相应增加。但在超过供求均衡点后,即使政府继续扩大信用惩戒的范围和力度,信用主体追求良好信誉的积极性也不会继续增加。此时,信用惩戒越多,信用主体追求信誉的积极性反而降低。因此,公共信用信息范围的界定应以法律、行政法规、行政规章或者党中央、国务院政策文件为依据,其他规范性文件无权增设公共信用信息目录并予以规制。

值得注意的是,近年来,一些基层政府或自治组织以基层治理事务为要素建立诚信管理机制,通过分级建立个人及其家庭诚信档案的方式进行信息归集和共享,并据此实施分类评价和关联奖惩,以推进自治、法治、德治相结合的基层社会治理。^{⑦②}这种做法主要属于社会信用体系中的社会诚信建设范畴,其实质是将基层治理的需要和目标嵌入社会诚信评价标准,将主要依赖社会规范调整的日常道德和伦理生活纳入社会诚信管理机制。^{⑦③}学术界对此认识不一。肯定的观点认为,“三治融合”的治理创新手段能够满足基层治理的弹性化、精细化需求,有助于善治的实现。^{⑦④}在既有资源缺乏或权威无效的情况下,社会诚信机制可为基层治理提供新的权力资源,避免道德倡导陷入无力状态。^{⑦⑤}否定的观点则认为,基层社会诚信机制模糊了法律与道德的界限,导致“道德规则过度法律化”;^{⑦⑥}社区作为道德评价主体会导致评价规则模糊,与失信评价要求的精准性以及失信惩戒的明确性之间形成难以调和的紧张关系^{⑦⑦}。

上述分歧可以归纳为功能主义与形式主义的法治之争。从形式主义法治的角度看,现代法律强调法律规则体系的逻辑一致性、实际有效性以及社会正当性。^{⑦⑧}社会诚信管理机制存在道德与法律边界不明的“泛信用化”现象,有悖于形式法治正义且缺乏正当性基础。然而,社会诚信机制建设作为一种制度和治理技术创新,具有功能意义上的合理性。借助信息收集和评价机制将道德和社会规范纳入信用工具,能够化解基层治理难题、提升基层治理能力。但是,如果法律对基层社会诚信管理机制不施加必要的约束,该

⑦① 参见张维迎:《信息、信任与法律》(第3版),生活·读书·新知三联书店2021年版,第17-18页。

⑦② 参见胡新桥、刘志月:《湖北推进“双基强化、三治融合”基层社会治理试点》,载《法制日报》2019年9月11日,第1版。

⑦③ 参见陈柏峰:《社会诚信建设与基层治理能力的再造》,载《中国社会科学》2022年第5期,第123-124页。

⑦④ 参见孙冲:《村庄“三治”融合的实践与机制》,载《法制与社会发展》2021年第4期,第22页。

⑦⑤ 参见陈柏峰:《社会诚信机制基层运用的实践逻辑》,载《中国法学》2022年第3期,第195页。

⑦⑥ 参见前注⑧,周海源文,第77-78页。

⑦⑦ 参见伏创宇:《我国社会信用体系建设的功能定位及其边界》,载《行政法学研究》2024年第1期,第35页。

⑦⑧ 参见李猛编:《韦伯:法律与价值》,上海人民出版社2001年版,第102页。

机制容易被基层政府或自治组织滥用,从而违背法治精神。因此,社会诚信管理机制在基层的运行应当兼顾功能主义与形式主义的法治视角,具体而言:其一,对于个人的违约、违法及犯罪行为,应当遵循国家发展和改革委员会等部门印发的《全国公共信用信息基础目录》与《全国失信惩戒措施基础清单》的规定。其二,对于该目录之外的轻微违法行为,如违法侵占公共空间、焚烧秸秆、燃放烟花爆竹、未经许可开工建设等,可通过累计信用评分的方式进行规制,以约束此类传统法律和社会规范无法有效解决的社会问题。但是教育、就业、养老、医疗等公共服务以宪法保障的基本权利为基础,如果基层政府或自治组织在提供上述公共服务时根据公民的信用状况“区别对待”,则构成对平等权的不当限制。^⑦其三,对于道德倡导行为,如维系家庭关系和睦、保持友好的邻里关系、维护良好的生活环境、参与志愿活动等,可以纳入社会诚信管理机制,以发挥社会声誉的调节功能,但不应违反者施加强制性的信用惩戒。我们不应忽略声誉机制本身所具有的舆论监督功能,这一机制有时比政府强制监管更为有效。因为人们对声誉的普遍关注会形成一种混合压力,包括来自竞争和社群方面的压力,即“社会运营许可”,^⑧其使人们有理由相信,为了日后能够与他人建立合作关系,维持良好声誉是必要的。

(二) 数字信用权力实施者的信义义务

为平衡数字信用权力与数字信用权利之间在结构上的不对等,强化行政监管与扩展个人信息控制权均属可行的方案。然而,两者均存在明显不足:前者面临监管资源有限、监管滞后于技术迭代的困境;后者在算法运作机制具有高度技术理性的背景之下容易流于形式。以平台企业为例,“知情—同意”规则越来越流于形式,且从实践来看,该规则并未能有效应对特殊场景下的个人信息处理需求。对此,美国学者巴尔金认为,平台企业为了向用户提供产品和服务,需要获取大量个人信息,这类似于医生与患者、律师与客户的信任关系,平台企业应承担作为受信人的信义义务。^⑨通过对信息处理者施加信义义务,可以超越以个人控制论为基础的“知情—同意”规则,构建信息处理者与用户的信任机制,并实现信息利用和隐私保护之间的平衡。^⑩笔者认为,对征信类机构和数字信用监管机构施加信义义务的路径具有明显优势:一方面,信义义务系法律对信息处理者在处理信用信息的全过程中主动保护信用主体权益的强制要求,旨在矫正“权力—权利”结构上的失衡状态;另一方面,信义义务具有灵活性,可通过根据具体情境调整义务标准来适应大数据、算法等技术的快速迭代。信义义务起源于信托法,存在于信义关系之中。信义关系是指基于信任关系,一方(受信人)对另一方(受益人)的重大利益行使自由

^⑦ 参见张涛:《个人信用评分的地方实践与法律控制——以福州等7个城市为分析样本》,载《行政法学研究》2020年第1期,第125页。

^⑧ 参见[英]科林·斯科特:《规制、治理与法律:前沿问题研究》,安永康译,宋华琳校,清华大学出版社2018年版,第87页。

^⑨ See Jack M. Balkin, *Information Fiduciaries and the First Amendment*, UC Davis Law Review, Vol.49:1183, p.1221 (2016).

^⑩ See Ari Ezra Waldman, *Privacy as Trust: Sharing Personal Information in a Networked World*, University of Miami Law Review, Vol.69:559, p.560 (2015).

裁量权,由此形成受信人代替受益人以法律方式采取行动并对该行动后果负责的状态。^{⑧3}

从征信类机构或数字信用监管机构在塑造信用主体的数字信用的过程中形成不对等的权力结构来看,数字信用权利被侵害的风险主要源于,信息这一非物质体与信息主体全程分离的特性导致征信类机构或数字信用监管机构的信息处理活动不易被监管。在国家高度重视并大力构建市场经济和社会治理所需的数字信用制度的背景之下,应当形成尊重和保障信用主体的合法权益、防范其受到新型规制工具和算法权力侵害的法秩序环境。^{⑧4}社会信用制度属于预防型法治的重要内容,而预防型法治的一个显著特征就是预防性治理义务的增加。^{⑧5}目前,在市场信用体系建设中,商业平台组织与用户之间形成的新型社会网络所产生的信义关系在学理上逐渐被肯定;^{⑧6}而从公共信用体系建设的角度看,现代政府作为积极的执法者和服务者,负有最大限度地维护社会公共秩序、增进行政相对人福祉的职责。数字信用权力主体与信用主体之间既存在合作互惠关系又存在对抗防范关系,算法规制亦应当以信任为基础。^{⑧7}因此,有必要将信义义务引入征信类机构/数字信用监管机构与信用主体的关系之中,构建起可信赖的信用信息处理机制,从而解决数字信用权力行使与数字信用权利保护之间的平衡问题。在“委托—受信”的模式下,征信类机构/数字信用监管机构基于信义关系获得处理信用信息的自由裁量权,在合法高效地建构数字信用的过程中负有信义义务。具体而言,征信类机构采集信用信息,除依照法律、行政法规规定公开的信息之外,通常要经过信用主体的同意,因而其与信用主体之间的契约关系构成信义义务的生成基础;而信用监管机构与信用主体之间的信义义务以公共信托理论为基础,即国家对全体公民公共信用信息的管理可以被视为履行信托契约,^{⑧8}基于法律拟制而产生。数字信用监管机构既作为受信人对信用主体负有信义义务,也作为受益人享有信托利益,而全体公民作为委托人和受益人同样享有信托权益。

信义义务主要包括忠实义务和注意义务,其本质上属于具有弹性的标准。相比于事先适用的具体行为规范,标准是抽象的事后适用的评价规范,模糊而灵活的信义义务标准比规则更有助于实现个案公平和实质正义。^{⑧9}实践中,征信类机构或数字信用监管机构建构数字信用时是否遵守信义义务标准,应当结合具体场景进行判断,具体而言:

1. 数字信用权力主体的忠实义务

在数字信用场景中,征信类机构应当适用“最大利益规则”而非“唯一利益规则”,其在追求合理商业利益的同时,应将信用主体的核心利益如信用信息的真实性、完整性、

⑧3 参见[美]安德鲁·S.戈尔德、保罗·B.米勒编著:《信义法的法理基础》,林少伟、赵吟译,汪其昌校,法律出版社2020年版,第78-80页。

⑧4 参见王锡锌:《个人信息国家保护义务及展开》,载《中国法学》2021年第1期,第163页。

⑧5 参见前注⑩,黄文艺文,第36-37页。

⑧6 参见吴伟光:《平台组织内网络企业对个人信息保护的信义义务》,载《中国法学》2021年第6期,第46页。

⑧7 参见苏宇:《算法规制的谱系》,载《中国法学》2020年第3期,第165页。

⑧8 参见王灵波:《美国自然资源公共信托制度研究》,中国政法大学出版社2016年版,第32-39页。

⑧9 参见许德风:《道德与合同之间的信义义务——基于法教义学与社科法学的观察》,载《中国法律评论》2021年第5期,第142-143页。

公正性置于优先地位。在数据采集环节,征信类机构不得为降低数据成本而采集来源不明或准确性存疑的信用信息;在信用评分模型设计环节,不得嵌入对特定群体的歧视性变量(如种族、地域、性别等无关因素);在信用报告披露环节,不得为迎合信息使用者需求而选择性披露或歪曲信用评价。数字信用监管机构作为公共信托中的受信人应履行忠实义务,实现社会公共利益与信用主体的数字信用权利之间的平衡。数字信用监管机构在开展公共信用信息归集工作时,不得超越《全国公共信用信息基础目录》的法定范围;在进行信用评价时,不得将行政效率考量凌驾于信用主体权益保护之上;在失信惩戒时,不得实施与失信行为性质、情节、社会危害程度明显不相当的惩戒措施。

2. 数字信用权力主体的注意义务

征信类机构或数字信用监管机构作为受信人在收集、处理和利用信用信息的过程中,应当作为“善良的管理人”履行注意义务,真实、完整、公正地呈现数字信用。在数字信用场景中,注意义务可以类型化为以下具体义务:其一,信息安全保障义务。征信类机构或数字信用监管机构应当采取与其处理信用信息的规模、敏感性和技术复杂程度相适应的管理措施,如数据加密、访问控制、安全审计等,防止信用信息被泄露、篡改或丢失;其二,算法审慎设计义务。信用评价算法的设计应当遵循公平、透明、可解释原则,在算法正式投入运行前进行影响评估,定期检测并修复算法偏见,建立人工复核机制以纠正明显的算法错误;其三,信用信息更新与更正义务。对于信用主体提出的信息异议,应当在法定时限内核查并更正错误信息;对于信用状况改善的信用主体,应当及时更新信用评价,避免“一次失信、终身受限”的不当后果。

五、结 语

我国目前大力推进社会信用体系建设,努力实现中国式现代化进程中社会信任机制的重构和完善。社会信用的非人格化模式有助于促使现代中国逐步脱离传统社会信任所依存的远近亲疏的差序格局,生成新的社会信任机制。征信类机构与数字信用监管机构对数字信用的塑造,既是根据一定的评估标准和程序对归集的信用信息进行处理的过程,也是生成数字信用的过程。数字信用权是信用主体在信用信息处理的各环节依法对自身信用信息与信用评价享有的复合权利,在性质上已脱离私法上的名誉权,属于一般人格权的范畴,具有宪法基本权利与民事权利的双重地位。数字信用权的客体指向信用主体守信或失信信息的呈现和评价,其权利内容包括信用信息的事实判断与价值评价的真实性、完整性与公正性。

征信类机构依托数字平台、大数据和算法技术,对信用主体的信用信息进行自动化归集、处理、评价和共享,并据此生成影响信用主体交易机会的社会声誉,本质上属于数字信用私权力。数字信用监管机构依托统一的公共信用平台对相对人的公共信用信息进行记录、归集、分类、评价、公示、共享及互认,并实施跨部门的失信联合惩戒,本质上属于数字信用公权力。征信类机构与数字信用监管机构作为数字信用的塑造者与控制者,

与作为数字信用提供者和接受者的信用主体之间,存在力量上的结构性失衡。征信类机构的数字信用私权力与数字信用监管机构的数字信用公权力在数字信用治理实践中存在诸多共性治理困境,由于二者在运行方式上呈现高度同质性,可据此提炼“数字信用权力”概念,以作为社会信用立法中连接公共信用与市场信用的规范表述。

寻求数字信用权力规制与数字信用权利保护之间的平衡,是我国社会信用体系建设的重要目标。在社会信用体系建设中,应当以“权力—权利”的结构均衡为目标,市场信用信息的归集标准取决于数字信用私权力的演化效率与数字信用权利的安全边界之间的动态平衡,公共信用信息的范围取决于数字信用监管机构行使数字公权力的有效边界。在征信类机构与数字信用监管机构建构数字信用的过程中,应当结合具体场景判断其是否履行信义义务。

Abstract: In the digital age, credit reporting agencies and credit regulatory agencies record, collect, organize, utilize, and share market credit information and public credit information, and implement reward and punishment measures. This is not only the process of shaping digital credit, but also the empowerment and application of digital technology. Digital credit can no longer be covered by the object of reputation rights in private law, but belongs to the category of general personality rights. This right has dual attributes of constitutional basic rights and civil rights, including the authenticity, completeness, and fairness of credit information and its evaluation in terms of content. The digital credit private power enjoyed by credit reporting agencies and the digital credit public power exercised by digital credit regulatory agencies exhibit a high degree of similarity in their operational methods and institutional logic, providing a legal basis for extracting ‘digital credit power’. It can serve as a normative concept for social credit legislation to connect market credit and public credit. The construction of China’s social credit system should be placed under the legal framework of ‘digital credit power — digital credit rights’, constraining digital credit power within reasonable limits, and achieving a balance between the operation of digital credit power and the protection of digital credit rights through the coordinated governance of public and private law.

(责任编辑:任彦)