



第七十四届会议

议程项目 70(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权和基本自由切实享受的各种途径

极端贫困与人权问题\*

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递极端贫困与人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿根据人权理事会第 35/19 号决议提交的报告。

\* 本报告在截止期限之后提交是为了反映最新事态发展。



## 极端贫困与人权问题特别报告员的报告

### 摘要

数字福利国家要么已经实现，要么正在全球许多国家兴起。在这些国家，社会保障和援助系统越来越多地受到数字数据和技术的驱动，这些数据和技术用于自动化、预测、识别、监测、检测、瞄准和惩罚。本报告承认，政府朝此方向发展，具有不可抗拒的吸引力，但也警告其严重风险，可能盲目陷入数字福利的伪乌托邦。报告认为，大型科技公司在几乎没有入权的区域运作，而当私营部门在设计、建设甚至运营数字福利国家的重要部分中发挥主导作用时，就尤成问题。报告建议，不要纠结于欺诈、成本节约、制裁和市场驱动的效率定义，而应从一开始就通过技术改革福利预算，确保提高脆弱和弱势群体的生活水平。

# 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 福利国家利用数字技术 .....	6
A. 身份验证 .....	6
B. 资格评估 .....	9
C. 福利计算和支付 .....	9
D. 预防和查明欺诈 .....	10
E. 风险评分和需求分类 .....	11
F. 福利当局与受益人之间的交流 .....	11
三. 让数字技术服务于社会保障 .....	12
A. 重视人权，相应规范 .....	13
B. 确保合法性和透明度 .....	15
C. 促进数字平等 .....	15
D. 在数字福利国家中保护公民权利和政治权利 .....	17
E. 保护数字福利国家中的公民权利和政治权利 .....	18
F. 抵制未来完全数字化的必然性 .....	19
G. 私营部门的作用 .....	20
H. 问责机制 .....	21
四. 结论 .....	21

## 一. 引言<sup>1</sup>

1. 数字化治理的时代即将到来。在高收入和中等收入国家，电子投票、技术驱动的监视和控制，包括通过面部识别程序、基于算法的预测性警务、司法和移民系统数字化、网上提交纳税申报和付款，以及公民和各级政府之间许多其他形式的电子互动，正在成为常态。在低收入国家，国家生物识别系统正在为类似的发展奠定基础，特别是在提供社会保障，也即“福利”系统中。<sup>2</sup>

2. 改善福利和加强安全始终是一个主要目标，用以证明深刻社会变革和巨大支出是合理的，其不仅是将一个国家的全国人口纳入国家特有的生物身份证系统，而且还联上中央系统，提供广泛的政府服务，以及食品、教育到保健及为老年人或残疾人提供的特殊服务。

3. 其结果是全球许多地方出现了“数字福利国家”。<sup>3</sup> 在这些国家，社会保障和援助系统越来越多地受到数字数据和技术的驱动，这些数据和技术用于自动化、预测、识别、监测、检测、瞄准和惩罚。这一过程通常被称为“数字转型”，但这个有点中性的术语不应掩盖许多此类创新受政治驱动的革命性的性质。有评论者预测，“未来政府机构可能用机器人有效制定法律”；<sup>4</sup> 显然，新的治理形式正在出现，其主要依赖于对来自所有可用来源的大量数字数据的处理，使用预测分析来预测风险，自动化决策，消除人类决策者的斟酌。在这样的世界上，公民在政府目前变得更加显目，而非相反。<sup>5</sup>

4. 福利是个有吸引力的切入点，不仅因为它占有国家预算的一大部分，或影响如此大比例的人口，也因为可把数字化作为基本良性的举措推出。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国的政府转型战略宣称，它将“改变公民与国家之间的关系”，从而“将更多权力交给公民，对公民需求做出更好的反应”。在印度，独特身份管理局的核心价值观包括：促进善治、诚信、包容性国家建设、协作方式、卓越服务、透明和开放。

5. 换句话说，数字福利国家是一个利他、高尚的事业，旨在确保公民受益于新技术，体验更高效的政府，享受更高水平的福利。然而，福利制度的数字化往往伴随着整体福利预算的大幅削减、受益群体的缩小、某些服务的取消、苛刻和滋

<sup>1</sup> 本报告编写中，与纽约大学法学院数字福利国家与人权项目主任 Christiaan van Veen 进行了密切协作。

<sup>2</sup> 福利一词常含贬义，但本报告则赋予褒义，相当于劳工组织社会保障最低标准倡议和可比方法中的社会保障目标。参见 David Garland, 《福利国家简介》(牛津大学出版社, 2016 年)。

<sup>3</sup> 菲利普·奥尔斯顿和 Christiaan van Veen, ‘How Britain's welfare state has been taken over by shadowy tech consultants’, *The Guardian*, 27 June 2019。

<sup>4</sup> Cary Coglianese and David Lehr, “Regulating by robot: administrative decision making in the machine-learning era”, *Georgetown Law Journal*, vol. 105, No. 5 (July 2017), p. 1147。

<sup>5</sup> See Foucault’s description of panoptic systems, in which those put under surveillance are “seen, without ever seeing”(Michel Foucault, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* (New York, Pantheon Books, 1977), p. 202)。

扰条件的引入、追求改变行为、实施更强有力的制裁制度，以及国家应对个人负责的传统观念的彻底转变。

6. 这些其他成果是以效率、瞄准目标、鼓励工作、根除欺诈、加强责任、鼓励个人自主权和应对财政整顿之急的名义推出的。通过引用通常带有意识形态色彩的术语，新自由主义经济政策悄然无声地融入了尖端福利改革，而这些改革又往往得到新数字技术的推动、证明和保护。尽管后者被说成是“科学的”和中性的，但其反映的是与人权原则相去甚远、并可能与之对立的价值和假设。此外，由于许多福利领取者相对贫困和无能为力，对其施加了各种条件、要求和滋扰；而这些如对社区中较富裕成员中进行试点，则永远不会被接受。

7. 尽管这不仅关系到数百万个人，也关系到整个社会，但除了少数几个明显的例外，<sup>6</sup> 这些问题几乎没有得到关注。主流技术社区一直屈从效率、节省预算和欺诈检测等正规事项。福利界倾向于将技术层面与政策发展分开，而不是整体联系起来。最后，人权界对技术的关注重点则是监视国家的出现、对隐私的潜在致命破坏、许多算法的高度歧视性影响，以及监视资本主义新兴制度的后果；这是可以理解的。

8. 但是，数字伪乌托邦的威胁对新兴的数字福利国家来说尤其重大。本报告力求纠正迄今为止对这些问题的忽视，系统阐述数字技术在福利国家的使用方式及其对人权的影响。报告最后呼吁规范包括人工智能在内的数字技术，确保遵守人权，并呼吁重新思考数字福利国家如何以积极方式协助大幅改善社会保障制度。

9. 本报告部分借鉴了特别报告员关于 2017 年访问美利坚合众国(A/HRC/38/33/Add.1)和 2018 年访问联合王国(A/HRC/41/39/Add.1)的报告，其中提请注意数字技术在社会保障系统中的使用日渐增加。在编写报告时，特别报告员与各方数字权利团体代表、主要学者和其他利益攸关方进行了磋商，首先是 2019 年 2 月在数字自由基金在柏林主办的一次会议上，然后是在 2019 年 4 月由美国普林斯顿大学信息技术政策中心主办的另一次会议上。此外，34 个国家的 22 个政府，以及国际和国家民间社会组织、国家人权机构、学术界和个人，<sup>7</sup> 包括提交了约 60 份材料。虽然在此必定简短的报告中不可能充实列出这些丰富详细的材料，但

<sup>6</sup> For pioneering work on the impact of digital technologies on the welfare state in the United States, especially on the poorest individuals in the system, see Virginia Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor* (New York, St Martin's Press, 2018). See also Cathy O'Neil, *Weapons of Math Destruction* (New York, Crown, 2016); and Khiara Bridges, *The Poverty of Privacy Rights* (Stanford, California, Stanford University Press, 2017).

<sup>7</sup> 阿根廷、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴西、智利、克罗地亚、埃及、萨尔瓦多、爱沙尼亚、德国、希腊、危地马拉、印度、意大利、爱尔兰、哈萨克斯坦、黎巴嫩、墨西哥、尼加拉瓜、尼日利亚、荷兰、新西兰、阿曼、巴基斯坦、菲律宾、波兰、卡塔尔、俄罗斯联邦、塞内加尔、南非、瑞士、联合王国和美国。

特别报告员以电子方式予以公布，<sup>8</sup> 并将继续结合正在进行的数字福利国家工作对其进行分析。<sup>9</sup>

## 二. 福利国家利用数字技术

10. 从收到的许多材料中，根据文献涉及的各种案例研究，可以区分福利背景下最突出使用数字创新的各种方式和不同阶段。

### A. 身份验证

11. 可持续发展目标具体目标 16.9 的目标是，到 2030 年确立每个人的合法身份，包括通过出生登记。可验证的身份对于申请福利、确立权利、接受福利以及对拒发福利提出上诉至关重要。对于政府或其他提供者来说，它避免了重复和欺诈，便于准确定位，并提高了效率。传统上，使用纸质和(或)塑料文件作为出生证明、身份证和护照等。尽管美国有 2 100 万成年人无政府发放、带照片的身份证，但这些系统在全球北方大部分地区运行良好。<sup>10</sup> 在全球南方，撒哈拉以南非洲有 5.02 亿人，南亚有 3.57 亿人无官方身份证明。<sup>11</sup> 例如，在利比里亚，出生登记率仅为 5%，直到 2015 年才推出国民身份证。<sup>12</sup>

12. 为此，世界银行、区域发展组织和双边捐助者发起了新的方案，促进普及身份证件。特别是，世界银行的“身份识别促进发展”活动，非常注重推广数字技术。“身份识别促进可持续发展原则：迈向数字时代”中有规定了数字技术在身份证件中的作用，其已得到世界银行和全球发展中心的协助，得到包括万事达卡在内的广泛认可。

13. 这些原则承认利弊并存。在积极方面，据称数字技术可以“降低交易成本、提高效率和推动服务创新，为公民、政府和企业带来巨大节约，特别是为社会上最贫穷和最弱势的群体”。数字身份系统还可以“改善治理，促进金融包容，通过增强妇女和女童权能减少性别不平等，并增加穷人获得保健服务和进入社会安全网的机会”(第 5 页)。

14. 不过，除了这一令人印象深刻、现在已为人熟知的宣传之外，这些原则及类似文件，<sup>13</sup> 也认识到从政治反弹到隐私和网络安全问题等可能出现的风险。应对这些风险的解决方案通常要么是技术性的，要么采取软性法律规范的形式。美国

<sup>8</sup> [www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SubmissionsGADigitalTechnology.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SubmissionsGADigitalTechnology.aspx)。

<sup>9</sup> <https://chrgj.org/people/christiaan-van-veen/>。

<sup>10</sup> Wendy R. Weiser and Lawrence Norden, *Voting Law Changes in 2012* (New York, Brennan Center for Justice at New York University School of Law, 2011), p. 2。

<sup>11</sup> United States Agency for International Development, *Identity in a Digital Age: Infrastructure for Inclusive Development* (2017), p. 8。

<sup>12</sup> Bronwen Manby, *Citizenship in Africa: The Law of Belonging*(Oxford, Hart Publishing, 2018), p. 3。

<sup>13</sup> *Identity in a Digital Age*; and McKinsey Global Institute, “Digital identification: a key to inclusive growth”(January 2019)。

国际开发署文件呼吁“公开资料系统解决方案”，开发良好的“数据隐私实践”来解决相关问题。<sup>14</sup> “身份识别促进可持续发展原则”提到如《儿童权利公约》第7条等人权原则，其突出的是，需要采用开放标准，创建可互相操作的系统，并“通过系统设计”保护“隐私”。

15. 世界上最大的生物识别系统在印度的阿德哈(Aadhaar)，发给居民一套 12 位独特识别号码。其内含人口统计和生物特征信息，包括虹膜扫描、照片和指纹，用来核实领取福利和补贴者的身份，现成为享有这些社会权利的必备证件。它于 2009 年首次推出，目前覆盖 12 亿多人，<sup>15</sup> 得到国际发展界的热情支持。<sup>16</sup> 世界银行称赞其“解决了复杂的信息问题，[因此帮助]促进政府包容弱势群体”，<sup>17</sup> 并热情鼓励其他政府学习经验，<sup>18</sup> 据报，20 多个国家表示有兴趣仿效阿德哈经验。<sup>19</sup>

16. 然而，这在国内仍有争议。据报道，阿德哈的批评者受到骚扰和监督；<sup>20</sup> 该系统因不必要地收集生物特征信息，立法监督中出现严重缺陷，职能蔓延，便利监督和侵犯隐私，加剧网络安全问题，以及为获取一系列社会权利制造障碍，而受到批评。<sup>21</sup>

17. 2018 年，印度最高法院在一项长达 1 448 页的里程碑式裁决中，维持了阿德哈的合宪性，尽管提出一些警告。法院似乎认为，在提供福利方面使用生物识别技术是合法的、相称的，甚至是不可避免的。在福利国家，阿德哈的目标是确保福利惠及预期受益者，这“当然是合法的国家目标”。<sup>22</sup> 在平衡社会保障权和隐私权时，法院认为，注册生物特征数据是对隐私权的“最小”侵犯，<sup>23</sup> 甚至认为，

<sup>14</sup> *Identity in a Digital Age*。

<sup>15</sup> Rahul Tripathi, “National population register to include Aadhaar details”, *Economic Times*, 5 August 2019。

<sup>16</sup> Jeanette Rodrigues, “India ID program wins World Bank praise despite ‘Big Brother’ fears”, *Bloomberg*, 16 March 2017。

<sup>17</sup> 世界银行，《2016 年世界发展报告》，(*Digital Dividends*(Washington, D.C., 2016)，第 2 页。

<sup>18</sup> Amrit Raj and Upasana Jain, “Aadhaar goes global, finds takers in Russia and Africa”, *Live Mint*, 9 July 2016。

<sup>19</sup> Jayadevan PK, “India’s latest export: 20 countries interested in Aadhaar, India Stack”, *Factory Daily*, 10 January 2018。

<sup>20</sup> Rahul Bhatia, “Critics of India’s ID card project say they have been harassed, put under surveillance”, *Reuters*, 13 February 2018。

<sup>21</sup> 德里国立法律大学通信治理中心提交特别报告员的文件。

<sup>22</sup> Supreme Court of India, *Justice K.S. Puttaswamy and Another v. Union of India and Others*, Writ Petition (Civil) No. 494 of 2012, p. 341。

<sup>23</sup> *Id.*, p. 377。

阿德哈是“确保社会福利国家善治的重要工具”。<sup>24</sup> 然而，最高法院的裁决显然没有结束围绕该计划的争议。<sup>25</sup>

18. 2019 年，肯尼亚要求所有公民，包括居住在国外的公民，以及该国 6 岁以上的所有外国国民和难民获得国民身份证，以便获得政府服务，包括福利。这包括提供数字形式的生物统计数据，包括指纹、手部几何形状、耳垂几何形状、视网膜和虹膜图案、声波和脱氧核糖核酸。有人称，全国综合身份管理系统，也称“HudumaNamba 系统”（斯瓦西里语“服务号”）侵犯隐私权、平等权、不歧视权和公众参与权；对此，高等法院发布了一项临时命令，允许登记程序继续进行，但以自愿为准，而且政府提供服务和福利不能以参与为条件。随后，登记工作进展迅速，大约三分之二的人口已经登记，<sup>26</sup> 据报，政府威胁不让未登记的个人享有福利和投票权。<sup>27</sup>

19. 在南非，南非社会保障局向大约三分之一的人口发放非缴费、经家计调查的社会补助金，如包括儿童抚养费、养老金和残疾人补助金。<sup>28</sup> 2012 年，南非社会保障局与 Net1 的子公司“现金支付服务公司”签订合同，发放赠款。<sup>29</sup> 该公司通过收集受益人的生物特征信息(指纹和最初的语音记录)来登记受益人，由 Net1 和 Grindrod 银行与南非社会保障局联合，向受益人发放具有生物特征功能的万事达借记卡，并设立相关银行账户。<sup>30</sup> 围绕着向“现金支付服务公司”招标、该公司收取的费用、从这些账户的社会补助金中扣除的款项，以及处理持卡人数据的隐私问题产生了诸多争议，之后，南非社会保障局于 2018 年更换了提供商，与南非邮政局建立了合作关系。南非社会保障局和邮政局将提供新的生物识别卡。从“现金支付服务公司”改为邮政局，很是复杂，致使人们质问南非受益人是否能有效获得社会补助金。<sup>31</sup>

<sup>24</sup> Id., p. 553。

<sup>25</sup> Vindu Goel, “India’s top court limits sweep of biometric ID programme”, *New York Times*, 26 September 2018。

<sup>26</sup> 大赦国际提交特别报告员的文件。

<sup>27</sup> Moses Nyamori, “No healthcare, voting without HudumaNamba, bill proposes”, *Standard Digital*, 18 July 2019。

<sup>28</sup> Mary Jan Mphahlele, “#BUDGET2019:social grants to increase”, *Diamond Fields Advertiser*, 20 February 2019。

<sup>29</sup> Black Sash 提交特别报告员的文件。

<sup>30</sup> Mastercard, “More than 2.5 million Mastercard debit cards issued to social welfare beneficiaries in South Africa”, press release, 30 July 2012。

<sup>31</sup> Ray Mahlaka, “Post office set to take over cash payments from CPS”, *The Citizen*, 4 June 2018。



20. 采用或探讨采用数字身份系统的国家也有许多实例，如阿根廷、<sup>32</sup> 孟加拉国、<sup>33</sup> 智利、<sup>34</sup> 爱尔兰、<sup>35</sup> 牙买加、<sup>36</sup> 马来西亚、<sup>37</sup> 菲律宾、<sup>38</sup> 和美国。<sup>39</sup>

## B. 资格评估

21. 许多国家越来越多地使用自动化程序来评估资格。一个特别有启发的案例是加拿大安大略省 2014 年通过社会援助管理系统实现资格决定自动化，该系统依据的是 Cúram，这是一个现成、可定制的 IBM 公司软件包，澳大利亚、德国、新西兰和美国的福利方案也在使用。<sup>40</sup>

22. 2015 年，安大略省审计长报告，社会援助管理系统出现 1 132 起资格审定错误，付款金额约 1.4 亿加拿大元。截至 2015 年底，社会援助管理系统总支出为 2.9 亿加拿大元。<sup>41</sup> 据报，新制度导致办案人员编制借口，说明受益人得到公平对待，并做出难以理解的决定，给工作人员造成大量额外工作。<sup>42</sup>

## C. 福利计算和支付

23. 福利计算和支付越来越多地通过数字技术进行，而没有办案人员和其他决策人参与。虽然这种系统具有许多潜在优势，但特别报告员也收到了关于系统错误或故障突出事例的资料；这些事例给大量受益者带来了重大问题。其中包括澳大

<sup>32</sup> 阿根廷政府提交特别报告员的文件。

<sup>33</sup> Privacy International, “Bangladesh: biometrics needed to access welfare payment”, 2 May 2017。

<sup>34</sup> In Chile, facial recognition technology is used to deliver school meals (submission to the Special Rapporteur by Privacy International)。

<sup>35</sup> 爱尔兰政府提交特别报告员的文件。

<sup>36</sup> See the National Identification System webpage (<https://opm.gov.jm/portfolios/national-identification-system>)。

<sup>37</sup> Alita Sharon, “Malaysia’s digital ID project to be finalized by 2019”, Open Gov, 10 June 2019。

<sup>38</sup> See the Philippine Identification System webpage(<https://psa.gov.ph/philsys>)。

<sup>39</sup> For example, the use of digital technologies in the CalWORKs programme in California(submission to the Special Rapporteur by Human Rights Watch)。

<sup>40</sup> 人权观察提交特别报告员的文件。

<sup>41</sup> Canada, Office of the Auditor General of Ontario, *Annual Report 2015* (Toronto, Ontario, Queen’s Printer for Ontario, 2015), p. 475。

<sup>42</sup> Jennifer Raso, “Displacement as regulation: new regulatory technologies and front-line decision-making in Ontario works”, *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 32, No. 1 (2017), pp. 75–95。

利亚的“自动举债和收债系统”、<sup>43</sup> 英国的实时信息系统、<sup>44</sup> 以及加拿大的社会援助管理系统。

24. 电子支付卡或借记卡也越来越多地发放给福利领取人。向特别报告员提供的关于澳大利亚、新西兰和南非这类方案的信息揭示出非常类似的问题。首先，受益人往往难以获得和充分利用其社会保障权。<sup>45</sup> 其次，当这种卡显然被认作与福利相关时，使用人便觉得气馁、尴尬和羞耻，<sup>46</sup> 使用人若来自长期习惯受被排斥的社区，问题就会加剧。<sup>47</sup> 第三，电子卡使福利机构和私营方面能够监测监视行为数据，从而引起重要的人权关切。<sup>48</sup>

25. 而且，将电子卡的发行和管理外包给私营公司导致了一些问题，例如鼓励使用人购买商业金融产品和收取使用费。<sup>49</sup> 普遍而言，这种卡带来的印象常常反映陈规定型观念，如穷人在财务上不可靠，不靠谱。

#### D. 预防和查明欺诈

26. 福利系统中的欺诈和错误可能涉及巨额资金，长期以来一直是各国政府的一大担忧。因此，毫不奇怪，许多已经出台的数字福利系统的设计特别强调匹配不同来源数据的能力，以便揭露福利申请人的欺骗和违规行为。然而，特别报告员访问各国得到的证据，<sup>50</sup> 以及审查的其他案例表明，<sup>51</sup> 这些问题的严重程度经常被夸大，有时过分地关注复杂福利工作的这一特定方面。保守的政客长期以来一直利用似乎完全不合格、但却接受政府大笔福利金的人的形象，如罗纳德·里根的“福利女王”比喻，来诋毁社会保障概念。这里的风险是，数字福利国家为将监控和侵扰提升到新的高度提供了无尽的可能。

<sup>43</sup> Terry Carney, “The new digital future for welfare: debts without legal proofs or moral authority?”, *UNSW Law Journal Forum*(March 2018); Richard Glenn, *Centrelink’s Automated Debt Raising and Recovery System*(2017), pp. 7–8; and submission to the Special Rapporteur by the Castan Centre for Human Rights Law at Monash University.

<sup>44</sup> 极端贫困与人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿 2018 年 11 月 6 日访问大不列颠及北爱尔兰联合王国的讲话。

<sup>45</sup> Submission to the Special Rapporteur by Shelley Bielefeld(Griffith University)。

<sup>46</sup> Submission to the Special Rapporteur by Nijole Naujokas。

<sup>47</sup> Melissa Davey, “‘Ration days again’: cashless welfare card ignites shame”, *Guardian*, 8 January 2017.

<sup>48</sup> Submission to the Special Rapporteur by Louise Humpage (University of Auckland)。

<sup>49</sup> Andries du Toit, “The real risks behind South Africa’s social grant payment crisis”, *The Conversation*, 20 February 2017.

<sup>50</sup> 例如，见菲利普·奥尔斯顿访问联合王国的讲话。

<sup>51</sup> For example, the case on system risk indication from the Netherlands (see Philip Alston, Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, brief as amicus curiae before the District Court of the Hague on the case of *NJCM c.s./De Staat der Nederlanden (SyRI)*, case No. C/09/550982/ HA ZA 18/388, September 2019)。

## E. 风险评分和需求分类

27. 风险计算必然是福利系统设计的核心，数字技术在这方面可以达到非常高的复杂程度。除了预防查明欺诈之外，儿童保护也是这一领域的一个主要重点，美国、<sup>52</sup> 新西兰、<sup>53</sup> 联合国<sup>54</sup> 和丹麦<sup>55</sup> 等不同国家的例子就说明了这一点。各国政府还运用这些技术来确定是否提供失业援助以及援助的水平。波兰一个突出的计划被认为是违宪的，<sup>56</sup> 但奥地利一个基于算法的系统继续对失业求职者进行分类，以确定他们从政府就业中心获得的支助。<sup>57</sup>

28. 福利国家的许多其他领域也将受到用于风险评分和需求分类的新技术的影响。<sup>58</sup> 这些方法有许多优点，但也应考虑到可能出现的问题。首先，根据从大众行为中得出的预测来确定个人权利，会引发许多问题。<sup>59</sup> 第二，这些技术的功能及其如何得出某个分数或分类，往往是秘密的，因此很难要求政府和私人方面对潜在的侵权行为负责。<sup>60</sup> 第三，风险评分和需求分类会加剧或加重现有的不平等和歧视。<sup>61</sup>

## F. 福利当局与受益人之间的交流

29. 以前面对面、电话或信件等形式的交流，正越来越多地被在线应用和互动所取代。向特别报告员提交的各种材料列举了联合国普遍信贷系统的问题，包括

<sup>52</sup> Eubanks, *Automating Inequality*; Alexandra Chouldechova and others, “A case study of algorithm-assisted decision making in child maltreatment hotline screening decisions”, *Proceedings of Machine Learning Research*, vol. 81(2018), pp. 1–5; and Dan Hurley, “Can an algorithm tell when kids are in danger?”, *New York Times*, 2 January 2018.

<sup>53</sup> Philip Gillingham, “Predictive risk modelling to prevent child maltreatment: insights and implications from Aotearoa/New Zealand”, *Journal of Public Child Welfare*, vol. 11, No. 2 (2017).

<sup>54</sup> Niamh McIntryre and David Pegg, “Councils use 377,000 people’s data in efforts to predict child abuse”, *Guardian*, 16 September 2018; and Alex Turner, “County becomes latest authority to trial predictive algorithms in children’s social work”, *Community Care*, 14 June 2019.

<sup>55</sup> Jacob Mchangama and Hin-Yan Liu, “The welfare state is committing suicide by artificial intelligence”, *Foreign Policy*, 25 December 2018.

<sup>56</sup> Supreme Court of Poland, case No. K 53/16, 6 June 2018.

<sup>57</sup> Submission to the Special Rapporteur by EpicenterWorks.

<sup>58</sup> See, for example, Lina Dencik and others, *Data Scores as Governance: Investigating Uses of Citizen Scoring in Public Services* (Data Justice Lab, Cardiff University, and Open Society Foundations, 2018).

<sup>59</sup> Household-level and individual-level data rely on a fundamental personalization of risk, attaching risk factors to individual characteristics and behaviour that can lead to individualized responses to social ills being privileged over collective and structural responses, such as issues of inequality, poverty or racism (submission to the Special Rapporteur by the Data Justice Lab at Cardiff University); and submission to the Special Rapporteur by Paul Henman (University of Queensland).

<sup>60</sup> Submission to the Special Rapporteur by Jędrzej Niklas and Seeta Peña Gangadharan (London School of Economics and Political Science).

<sup>61</sup> “Human bias is built in to the predictive risk model.” (Virginia Eubanks, “A child abuse prediction model fails poor families”, *Wired*, 15 January 2018.).

因缺乏互联网接入和(或)数字技能造成的困难,<sup>62</sup> 以及在线门户网站会在多大程度上造成混淆和混淆法律决定,从而损害索赔人理解影响其社会权利的决定并对其提出上诉的权利。<sup>63</sup> 澳大利亚<sup>64</sup> 和希腊<sup>65</sup> 等其他国家也提出了类似问题。

30. 另一个问题是,一旦应用和维护福利的整个过程转移到网上,就可能引发更多的数字创新。2018年,瑞典被迫逆转了就业服务局用来与求职者沟通的复杂数字系统,因为出现了问题,多达15%的系统决策可能是错误的。<sup>66</sup>

31. 澳大利亚的“瞄准合规框架”要求求职者与一个数字看板交流,报告规定的活动,检查其合规状态。未能履行“共同义务”,会自动导致暂停支付或处以罚款,而无需由人做出决策。突出了由于缺乏互联网接入和数字知识,以及自动化系统僵化、未考虑到现实生活情景所造成的问题。<sup>67</sup>

### 三. 让数字技术服务于社会保障

32. 包括人工智能在内的数字技术拥有巨大潜力,来推广其支持者一直赞许的许多福利。已经在为有经济保障、也有能力支付新服务费用的人这样做了。还可以发挥巨大影响,改善社会上不太富裕成员的福利,但这将需要深刻变革现行政策。政府要通过适当的财政政策和鼓励措施、监管举措以及对设计数字福利国家的真正承诺,在任何此类努力中发挥主导作用,不是将数字福利国家设计成特洛伊木马,让新自由主义敌视福利和监管,而是确保社会上人人享有体面生活水平的一种方式。

33. 本报告力求突出数字福利国家的设想和实施方式所特有的问题。但是,避免数字伪乌托邦所需的许多改革,需要纳入更广泛的范围。2019年9月24日,联合王国首相在大会发言时警告数字时代的危险,特别指出:(a)“全天候监控”的风险;(b)算法决策的危险;(c)很难对计算机生成的决定提出上诉;(d)让算法

<sup>62</sup> Submissions to the Special Rapporteur by the Scottish Council for Voluntary Organisations and Citizens Advice Scotland.

<sup>63</sup> Submission to the Special Rapporteur by the Child Poverty Action Group.

<sup>64</sup> Australia, Senate Community Affairs References Committee, Design, Scope, Cost-Benefit Analysis, Contracts Awarded and Implementation Associated with the Better Management of the Social Welfare System Initiative (Canberra, 2017), p. 60.

<sup>65</sup> 希腊政府提交特别报告员的文件。

<sup>66</sup> Tom Wills, “Sweden: rogue algorithm stops welfare payments for up to 70,000 unemployed”, Algorithm Watch, 19 February 2019.

<sup>67</sup> Submission to the Special Rapporteur by the Human Rights Law Centre; and Simone Casey, “The targeted compliance framework: implications for job seekers”, National Social Security Rights Network, 25 July 2019.

做决策时，就不能为情有可原的情况辩护。他得出了相当不祥的结论：“数字专权……正在成为现实。”<sup>68</sup>

34. 他的评说在数字福利国家的背景下引起强烈共鸣，包括与联合王国的普遍信贷系统有关的评说。没有什么神奇的方法可以避免他提醒注意的陷阱，但是，下文各节中的步骤可以帮助数字福利国家成为一股增强而非破坏人权的力量。

#### A. 重视人权，相应规范

35. 联合王国首相在大会讲话结束时警告，“除非我们确保新技术反映”《世界人权宣言》中的人权，否则，《世界人权宣言》“将毫无意义……”<sup>69</sup> 但现实是，各国政府肯定没有像对待人权那样监管科技行业，科技行业实际上仍然是一个没有入权的领域。大型科技公司及其政府支持者一直努力保持这种状态。他们的方法可以在此归纳为四个命题。

36. 第一个命题是，创新能力需要自由，尤其是不受监管的自由。脸书创始人早些时候呼吁该行业“快速发展，打破常规”，这说明其注重最大限度地减少法律和政府的约束。然而，这一论点无情地导致少数强有力的高管取代了政府和立法者，来决定社会的发展方向，以及推动这些发展的价值观和推断。迄今为止，大量资本在极少精英手中的积累和极端不平等的迅速增长，正是与这种方法的上升相伴而生的。<sup>70</sup>

37. 第二个命题是没有普世价值。在最近的一本书里，微软总裁委婉地问道：“当世界不能就人的哲学问题达成一致时，怎么能在计算机的伦理上趋向一同呢？”<sup>71</sup> 有时，甚至不歧视标准也被认为过于模糊和有争议，对管理人工智能没有用处。<sup>72</sup> 然而，这些说法是自私的，也是不明智的。世界各国政府已经接受普遍人权标准，包括具有约束力的法律义务。在过去半个多世纪里，这些标准已经被法院、各种专家和社区机构详尽地制定和应用。哲学分歧仍有很大空间，但在核心人类价值观上并不缺乏共识。

38. 第三个命题是，政府天生就是行动迟缓笨拙的，并且往往是应对昨天的挑战，而不是明天的挑战。正如美国众议院共和党少数党领袖最近所说，“大官僚们[没

<sup>68</sup> Boris Johnson, Prime Minister, United Kingdom, statement to the General Assembly, New York, 24 September 2019.

<sup>69</sup> Id.

<sup>70</sup> See Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism* (New York, Public Affairs, 2019); and Emmanuel Saez and Gabriel Zucman, *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay* (New York, W. W. Norton and Company, 2019).

<sup>71</sup> Brad Smith and Carol Ann Browne, *Tools and Weapons: The Promise and the Peril of the Digital Age* (2019), p. 207.

<sup>72</sup> Aaron Rieke, Miranda Bogen and David G. Robinson, “Public scrutiny of automated decisions: early lessons and emerging methods”(Upturn and Omidyar Network, 2018), p. 25.

有]制订或执行灵活应对技术行业快速变化所需的東西。”<sup>73</sup> 但是，尽管金融、航空、国防、制药和其他行业的自由裁量权的支持者也可能提出这样的主张，但政府一直准备放弃监管责任，默许自我监管的做法达到如此极端的程度，这完全是与大型科技公司有关的。没有任何理由支持这种例外论，也没有经验证据支持创新和监管根本不相容的说法。

39. 第四个命题是，公众问责是不必要的，因为自由市场是最好的监管者。<sup>74</sup> 撇开大型科技公司严重反竞争，因此不受许多自由市场潮流影响的有力论据不谈，近年来导致对大型科技公司强烈反感(所谓的“技术浩劫”)的重大丑闻提供了令人信服的证据，表明公众问责是不可或缺的。

40. 为了响应日益增长的要求进行有效政府监管的呼声，技术行业快马加鞭，制定、影响和采纳“道德规范”和其他旨在“规范”数字技术及其开发者的非约束性标准。<sup>75</sup> 这些准则中的大多数，但绝不是全部，都提到了人权，但人权法的实质内容总是缺乏的。相反，象征性地提及人权只是为了加强对合法性和普遍性的要求。同时，有关伦理的讨论几乎完全是基于开放性概念，这些概念不一定以法律或甚至哲学论据为基础，可以根据行业的需要进行调整。因此，存在着严重的概念不一致问题，规范之间的冲突很少得到承认，很少从利益攸关方寻求有意义的投入，而且缺乏问责机制。<sup>76</sup> 即使是行业雇佣的伦理学家也承认，“如果道德只是被市场原教旨主义、精英统治和技术解决方案主义的逻辑所吸收，那么科技部门不太可能对建立一个更加公正和价值驱动的科技生态系统的愿望做出有意义的回应。”<sup>77</sup> 在这种背景下，关于数字福利国家的人权影响的公开或学术讨论很少，这就不足为奇了。

41. 到目前为止，人权界在说服行业、政府或似乎是整个社会的工作方面做得很差，因为如果不以基于法律的尊重人权为导向，那么由技术驱动的未来将是灾难性的。

<sup>73</sup> Kevin McCarthy, “Don’t count on Government to protect your privacy”, *New York Times*, 14 June 2019.

<sup>74</sup> 见 Julie Cohen, “Law for the platform economy”, *U.C. Davis Law Review*, vol. 51, No. 1 (November 2017).

<sup>75</sup> 其中包括行业标准、民间社会倡议和公共框架。例如：IBM，“人工智能的日常伦理”(2018年9月)；谷歌，“人工智能原则”(2019年)；微软，“计算的未来”(2018年)；电气电子工程师学会自主和智能系统伦理全球倡议；软件和信息产业协会，“人工智能和数据分析的伦理原则”(2017年)；未来生活研究所，Asilomar人工智能原则(2017年)；欧盟委员会设立的人工智能独立高级别专家组，“可信人工智能伦理导则”(布鲁塞尔,欧盟委员会,2019年4月)。

<sup>76</sup> Karen Yeung, Andrew Howes and Ganna Pogrebna, “AI governance by human rights-centred design, deliberation and oversight: an end to ethics washing”, in M. Dubber and F. Pasquale, eds., *The Oxford Handbook of AI Ethics* (forthcoming).

<sup>77</sup> Jacob Metcalf, Emanuel Moss and danah boyd [sic], “Owning ethics: corporate logics, Silicon Valley, and the institutionalization of ethics”, *Social Research*, vol. 86, No. 2 (Summer 2019), p. 473.

## B. 确保合法性和透明度

42. 太多重要的数字福利国家倡议最令人惊讶的特征之一是对确保合法性的重要性缺乏关注。已提请特别报告员注意许多实例，其中包括：澳大利亚政府在线履约干预系统，该系统以自动数据匹配为基础发出大量错误率非常高的债务通知；<sup>78</sup> 联合王国的在线通用信用门户网站向索赔人提供了疑似非法信息；<sup>79</sup> 爱尔兰公共服务卡用于某些目的的合法性存在争议；<sup>80</sup> 荷兰的系统风险指示系统最初缺乏法律依据，至今仍面临法院的质疑；<sup>81</sup> 最初在缺乏法律框架的情况下得到实施的印度“单一身份识别号”系统。<sup>82</sup>

43. 虽然缺乏法律依据本身就是一个严重的问题，但这也意味着立法辩论和公众参与塑造相关制度的机会也是缺乏的。这对透明度、设计、合法性和被接受的可能性具有重大的潜在负面影响。

## C. 促进数字平等

44. 平均主义是科技行业的一贯主题，脸书的目标就是“给予人们建立社区的力量，让世界更紧密地联系在一起”就是一个例证。<sup>83</sup> 但在宏观层面上，大型科技公司一直是不平等加剧的驱动因素，<sup>84</sup> 并促进了“庞大的数字下层阶级”的产生。<sup>85</sup>

45. 就其本身而言，数字福利国家有时为受益人提供了实现数字化或继续使用更传统技术的选择。但在现实中，诸如“默认数字”或“选择数字”之类的政策在实践中通常被转换为“数字唯一”。这反过来又加剧或造成不同群体之间的重大差异。缺乏数字素养导致根本无法使用基本的数字工具，更不用说有效和高效地使用了。只能有限地访问互联网，或无法访问互联网，给很多人带来了巨大的问题。有的人必须支付高价获得互联网接入、长途旅行或缺席工作、访问公共设施(如图书馆)以获得访问权限或从员工或朋友那里获得帮助进行系统访问，对于他们而言还会遇到额外的障碍。虽然富裕的人可能可以即时获得最新的、易于使用

<sup>78</sup> Carney, “The new digital future for welfare”。

<sup>79</sup> 儿童贫困行动小组提交给特别报告员的材料。

<sup>80</sup> 数据保护委员会，《最终调查报告：数据保护委员会对就业事务和社会保护部涉及公共服务卡的个人数据处理情况进行的调查——审查与法律依据和透明度有关的义务的遵守情况》(2019年，都柏林)。

<sup>81</sup> Alston, brief as amicus curiae before the District Court of the Hague on the case of *NJCM c.s./De Staat der Nederlanden (SyRI)*。

<sup>82</sup> 德里国立法律大学传播治理中心提交给特别报告员的材料。

<sup>83</sup> Kevin Munger, “The rise and fall of the Palo Alto consensus”, *New York Times*, 10 June 2019。

<sup>84</sup> Isobel Asher Hamilton, “A definitive list of the 13 richest tech billionaires in the world”, *Business Insider*, 9 March 2019。

<sup>85</sup> Farhad Manjoo, “The tech industry is building a vast digital underclass”, *New York Times*, 24 July 2019。

的计算机和其他硬件，以及快速高效的宽带速度，但最不富裕的人更有可能因过时的设备和耗时且不可靠的数字连接而处于严重不利地位。

46. 许多国家向特别报告员提交的材料强调了这些不同问题的突出存在。在全球北方和全球南方，许多人，特别是那些生活在贫困中的人，在家里没有可靠的互联网连接，<sup>86</sup> 负担不起这样的连接，<sup>87</sup> 没有数字技能或信心，或者在其他方面被禁止与当局进行在线交流。<sup>88</sup> 各种材料强调了这些问题如何妨碍准索赔人实现人权的能力。

47. 英国提供了一个富裕国家的实例，即使在 2019 年，仍有 1 190 万人(占总人口的 22%)没有日常生活所需的“基本数字技能”。另有 19%的人不能执行基本任务，如打开设备或打开应用程序。此外，410 万成年人(8%)由于担心互联网的环境不安全而离线，按比例计算，其中近一半来自低收入家庭，近一半在 60 岁以下。<sup>89</sup>

48. 当数字技术被引入福利国家时，它们对分配的影响往往不是政府的重要关注点，这使这些问题变得更加复杂。<sup>90</sup> 此外，易受攻击的个人通常不会参与信息技术系统的开发，信息技术专业人员通常没有能力预测可能出现哪些类型的问题。<sup>91</sup> 各种方案往往在没有理由的情况下假设，个人可以随时访问官方文件并能够上传材料，他们将拥有信用历史或更广泛的数字金融足迹，甚至他们的指纹将是可读的，而对于那些工作生活中涉及一直从事体力劳动的人来说，情况往往并非如此。

49. 在数字福利政策方面，出现了几个结论。首先，应该始终有一个真正的非数字选项可用。<sup>92</sup> 第二，旨在将福利安排数字化的方案应伴随有旨在促进和传授所需数字技能的方案，并确保合理使用必要的设备以及有效的在线访问。第三，为

<sup>86</sup> Emily Dreyfuss, “Global Internet access is even worse than dire reports suggest”, Wired, 23 October 2018; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Internet Access database, available at <https://data.oecd.org/ict/internet-access.htm>; and OECD, “OECD toolkit aims to spur high-speed Internet use in Latin America and the Caribbean”, 21 June 2016.

<sup>87</sup> Alliance for Affordable Internet, “2018 affordability report” (Washington, D.C., 2018); and World Wide Web Foundation, “New mobile broadband pricing data shows uneven progress on affordability”, 21 March 2019. In the United States, 27 per cent of the population does not use high-speed broadband Internet at home, and that figure is as high as 44 per cent for people with an income below \$30,000 (Pew Research Centre, “Internet/broadband fact sheet”, 12 June 2019).

<sup>88</sup> 欧盟委员会, “人力资本: 数字包容和技能”, 2019 年。

<sup>89</sup> 劳埃德银行, “数字弱势群体”, “2019 年英国消费者数字指数——关键结论”(2019 年, 伦敦)。

<sup>90</sup> Mary Madden, “The devastating consequences of being poor in the digital age”, New York Times, 25 April 2019.

<sup>91</sup> Norbert Jansen 提交给特别报告员的材料(荷兰国际工会联合会)。

<sup>92</sup> 进步通信、数字权利组织和媒体影响民主协会、苏格兰公民咨询组织和全国社会保障权利网给特别报告员的材料。



了减少不正确的假设和错误的设计选项所造成的危害，数字福利系统应该由预定预期的用户共同设计，并以参与式的方式进行评估。

#### D. 在数字福利国家中保护公民权利和政治权利

50. 数字化进程以及通过使用算法和人工智能进行自动决策发挥了日益重要的作用，至少在某些方面促进了向官僚化进程的转变，脱离了以社会保障权或社会保护权为前提的进程。国家对公民负责以确保公民能够享有适当生活水准的理想非但没有实现，反而在许多方面，问责责任已被颠倒。与过去经常出现的情况相比，今天的数字福利国家在更大程度上往往是基于先入为主的假设，即个人不是权利拥有者，而是申请人。以这种身份，一个人必须使决策者相信他们是“当之无愧”，他们符合资格标准，他们已经按规定履行了往往是比较繁重的义务，并且他们没有其他谋生手段。其中大部分事情必须通过电子方式完成，而不管申请人在该领域的技能如何。

51. 社会保障权<sup>93</sup> 包括“不受歧视地获得和维持现金或实物福利”的权利。<sup>94</sup> 强加技术要求可能使人不可能或很难有效地获得这一权利。<sup>95</sup>

52. 社会保护权与人权事务委员会所称的有尊严的生命权密切相关，必须在必要时通过“旨在确保个人毫不拖延地获得食物、水、住房、保健、电力和卫生等基本商品和服务的措施，以及旨在促进和便利适当的一般条件的其他措施”来保护这项权利。……”<sup>96</sup> 这还牵涉到各种其他权利，包括适足生活水准权、精神健康权和获得有尊严待遇的权利。

53. 虽然一般的社会保护应旨在保护这些权利，但在数字福利国家，在尊严层面面临特别的风险。潜在风险出现在各种情况下。

54. 首先，确定资格标准的过程可能很容易地转变为电子问答过程，这几乎不可避免地在本已脆弱的个人置于更大的劣势中。

55. 第二，作出和传达决定的方式可能是非人性化的，不允许存在实质性质疑或澄清的空间。

56. 第三，数字福利国家似乎经常存在各种形式的僵化现象和对规则的机械适用。因此，在数字占主导地位的环境中，诸如由于紧急护理义务而未按时赴约或无法理解书面通信(无论是由于残疾还是由于个人危机)等可减轻处罚的情况通常没有被考虑在内。

<sup>93</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》第九条。

<sup>94</sup> 经济、社会及文化权利委员会，关于社会保障权的第 19(2007)号一般性意见，第 2 段。

<sup>95</sup> 同上，第 24-27 段。

<sup>96</sup> 人权事务委员会，关于生命权的第 36(2018)号一般性意见，第 26 段。

57. 第四，数字系统的设计初衷往往不是对遇有严重紧急情况或老年人的权利突然莫名其妙地被电子削减或取消，或者单亲家长由于数字身份证无法正常使用而无法带孩子去当地的日间托儿所等日常挑战做出快速反应。

58. 第五，提供服务的方式很容易具有贬低人格的意味，例如不必要地向更广泛的受众暴露一个人依赖福利的事实，或者需要更长的等待时间，或者需要排长队。

59. 第六，引入各种消除人类提供者的新技术可以提高效率并提供其他优势，但对于处于特殊脆弱情况的个人来说，情况可能不一定令人满意。新技术通常以平均定律为基础，以大多数人的利益为基础，并基于预测的结果或可能性。

60. 第七，数字服务几乎完全消除了很大一部分人与人之间的互动和同情心，而这些可能是为至少一些福利受惠人提供他们所需的照顾和帮助不可或缺的组成部分。如果假设任何问题总是有技术解决办法，则在人道和有效的社会保护系统的各个方面很可能是错误的。

#### E. 保护数字福利国家中的公民权利和政治权利

61. 穷人受到更严格的审查、监测和监视，这几乎不是一种现在才有的现象。在20世纪60年代，Charles Reich写道，美国的福利受惠人需要遵从多种形式的程序和控制，而这些程序和控制并没有强加于其他公民，他们都太容易监管了。<sup>97</sup> 1975年，Michel Foucault写了一篇关于现代社会用来约束和惩罚贫困阶层的“强制性行为技术”的文章。<sup>98</sup>

62. Shoshana Zuboff解释了为什么数字福利国家没有吸取这些教训，她写道，今天盛行的“监视型资本主义”系统是前所未有的，这“使它能够通过逃避系统性的竞争，因为它无法用我们现有的概念予以充分把握”。<sup>99</sup> 这种私人监视正在因为政府进行监视的趋势得到加强。Jack Balkin曾将“全国监视型国家”描述为“治理的一个永久特征，随着时间的推移，它将变得像监管和福利国家熟悉的设备一样无处不在”。<sup>100</sup>

63. 数字技术在福利国家中被用来监视、瞄准、骚扰和惩罚受益者，特别是其中最贫穷和最脆弱的人。特别报告员收到的许多材料再次说明和强化了这一点。它们突显了一些人权问题。

---

<sup>97</sup> Charles A. Reich, “Individual rights and social welfare: the emerging legal issues”, *Yale Law Journal*, vol. 74, No. 7 (1965), p. 1245.

<sup>98</sup> Foucault, *Discipline and Punish*, p. 222.

<sup>99</sup> Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism*, p. 14.

<sup>100</sup> Jack M. Balkin, “The constitution in the national surveillance state”, *Minnesota Law Review* (vol. 93, No. 1 (2008)).

64. 首先，在社会保障福利和救助方面，存在实际风险，即受益人实际上被迫放弃他们的隐私权和数据保护权，以获得社会保障权以及其他社会权利。<sup>101</sup>

65. 第二个问题是公共和私人监视之间的界限变得模糊。福利国家当局越来越多地主动或被动地依赖私营公司来监督和锁定受益者。私营实体参与福利和社会救助制度的动机不同，这可能导致这些制度本应服务的公共利益与公司及其所有者的私人利益之间发生冲突。

66. 第三个问题是，福利国家可能通过新技术蓄意针对穷人并对其进行骚扰。正如提交给特别报告员的一份材料所强调的那样，福利国家中存在的欺诈行为往往是由混乱、复杂、无法纠正由此产生的错误而引发的。<sup>102</sup> 但是，通过故意利用新技术的力量来识别欺诈行为或违反强加给受益人的“条件”的行为，各国政府可能会发现他们在对待索赔人方面存在不一致之处。与此相关，新技术正在促成 Jack Balkin 所说的“健忘症之死”：收集信息并以数字化方式储存一个不确定时段的新的能力可导致将来发生这样的情况，即可以无限期地持有针对某人的大量信息。<sup>103</sup>

67. 比本报告所述内容需要更多考虑的其他问题包括：(1) 转向预测风险而不是事后惩治违规行为而产生的人权后果；<sup>104</sup> (2) 连接政府数据孤岛的危险，在福利方面比在数字治理领域的其他地方更容易想到；<sup>105</sup> (3) 持续监测和监督的心理和社会成本；<sup>106</sup> (4) 一些政府越来越倾向于利用数字福利国家提供的机会，试图改变社会行为，例如性活动或偏好、同居方式、酒精或毒品的使用、生育的决定。<sup>107</sup>

## F. 抵制未来完全数字化的必然性

68. 一般来说，数字技术，特别是那些数字福利国家的核心技术，经常被认为是必然和不可抗拒的。如果一个国家希望被视为处于技术前沿，如果政府希望拥有最高效、最经济和最灵活的福利系统，如果公民希望获得不需要提供身份证即可享受进行各种交易所带来的所有便利，那么就必須向数字福利国家过渡。但是，除了公民和政府充分知情和被充分征求意见的情况下可能做出的选择之外，现实情况是，这些决定往往是在缺乏精密的成本效益分析的情况下作出的。此类分

<sup>101</sup> 墨西哥政府提交给特别报告员的材料；联合国极端贫困与人权问题特别报告员 Philip Alston 教授就对美国的访问发表的声明，2017年12月15日，第57段。

<sup>102</sup> Norbert Jansen 提交给特别报告员的材料(荷兰国际工会联合会)。

<sup>103</sup> Balkin, “The constitution in the national surveillance state”, p. 13.

<sup>104</sup> 同上，第11页。

<sup>105</sup> Reetika Khera, “These digital IDs have cost people their privacy-and their lives”, Washington Post, 9 August 2018.

<sup>106</sup> 与公民社会团体进行的研究表明，对被污蔑和被盯上的感觉的担忧比对隐私本身的担忧更突出(卡迪夫大学数据公正实验室提交给特别报告员的材料)。

<sup>107</sup> 见 Foucault’s analysis of panoptic systems that could be used as a machine to carry out experiments, to alter behaviour, to train and correct individuals (Foucault, *Discipline and Punish*, p. 203)。

析有赖于财务资产负债表，这些报表对可以被称为人权支撑的财政上看不见的无形资产视而不见。对尊严、选择、自尊、自治、自决、隐私等价值观都要进行权衡取舍，而不是作为整个方程式的要素加以考虑，几乎保证不会采取足够的步骤来保证它们在新的数字系统中占有一席之地。

69. 人们通常认为，至少其中一些权衡取舍是合理的，理由是交易只是个人和特定政府机构之间的问题。但是，随着交叉匹配、数据共享和交叉验证系统地扩大了政府范围内潜在可用的数据池，这样的图景越来越远离事实。在保证从一个孤岛到下一个孤岛不会发生泄漏的情况下，这种保证在很大程度上是虚幻的，因为与黑客攻击或正常系统故障而导致的电子数据泄露的风险大为不同的是，只要政府发生变化，或者真实或想象的紧急情况发生，即可触发各个分区发生部分或全面故障。此外，仅仅涉及政府与公民之间关系的假设也是不合时宜的。公司行为者现在集中参与福利系统的很大一部分，当与其他形式的监视型资本主义不断扩大的影响一起考虑时，无形的人权价值观可能被认为与破产公司的股份一样值钱。

70. 特别报告员了解到，在某些情况下，政府部长在没有征求意见的情况下做出了实行数字化的关键决定，甚至部门官员在没有进行任何重大政策讨论的情况下做出了决定，理由是此举本质上是一个行政问题，而不涉及改变大量官方政策的游戏规则。有时似乎有一种推定，即使目前没有必要转向数字化，但肯定会有一天这样做，最好是提前行动。对这种先发制人的行动的支持可能源于企业利益，以及安全和反恐部门，尽管原因截然不同。应该始终仔细和透明地考虑为什么、为谁、何时以及如何过渡到数字系统的问题。

71. 即使提供了详细的成本估计，但仍然似乎很难达到准确性的领域。Helen Margetts 指出，例如在英国，“技术和公共部门很少是快乐的伙伴”，“每个政府技术项目似乎都注定要推迟完成，表现不佳，超出预算。”<sup>108</sup> 另一个实例是印度的“单一身份识别号”系统，据说该系统在实施之前没有进行适当的成本效益分析，<sup>109</sup> 与之相关的是对成本和效益的事后评估存在很大分歧。<sup>110</sup>

## G. 私营部门的作用

72. 本报告的两个一贯主题是，许多政府不愿监管技术公司的活动，以及这些公司强烈抵制对人权因素进行任何系统性考虑。这导致许多大型科技公司在几乎没

<sup>108</sup> Helen Margetts, “Back to the bad old days, as civil service infighting threatens United Kingdom’s only hope for digital government”, *The Conversation*, 9 August 2016.

<sup>109</sup> 德里国立法律大学传播治理中心提交给特别报告员的材料。

<sup>110</sup> Reetika Khera, “A ‘cost-benefit’ analysis of UID”, *Economic and Political Weekly*, vol. 48, No. 5 (February, 2013); Kieran Clarke, “Estimating the impact of India’s Aadhaar scheme on liquid petroleum gas subsidy expenditure”, *International Institute for Sustainable Development*, 16 March 2016; Jean Drèze and Reetika Khera, “Aadhaar’s \$11-billion question”, *Economic Times*, blog, 17 February 2018; Anand Venkatanarayanan, “The curious case of the World Bank and Aadhaar savings”, *The Wire*, 3 October 2017; and Aria Thaker, “Emails from a World Bank official reveal why India shouldn’t brag about \$11 billion Aadhaar savings”, *Quartz India*, 10 January 2019.

有人权的地区运营，私营部门在设计、建设甚至运营数字福利国家的重要部分方面发挥主导作用的程度进一步加剧了这一事实。<sup>111</sup>

73. 其中有名的实例包括 Net 1 subsidiary Cash Paymaster Services 的 Net 1 子公司、万事达和 Grindrod 银行参与南非生物特征识别系统相关的社会赠款的分配、Indue 和威士信用卡在澳大利亚的无现金借记卡试验中发挥作用，以及 IBM 参与加拿大安大略省的社会援助管理系统。提交给特别报告员的材料还提请注意私营部门在德国用于失业服务、社会和青年福利的公共管理软件市场的作用日益增长；<sup>112</sup> 以及联合王国地方当局将社会保护领域的业务外包给私营公司。<sup>113</sup> 相比之下，一些材料表明，在福利国家中，有些政府故意不让私人行为者发挥关键作用。<sup>114</sup>

74. 特别报告员在其他地方更广泛地阐述了公共服务私有化引发的问题 (A/73/396)。但是，在社会保护服务方面，缺乏关于私人行为者在世界各地福利国家提出、开发和运营数字技术方面的确切角色和责任的信息，这是一个严重问题。这种缺乏透明度的现象有很多原因，包括信息自由法、保密条款和知识产权保护方面的空白，立法机构和行政人员没有提出透明度要求，监督机构和媒体普遍缺乏对这些做法的调查。<sup>115</sup> 信息的缺乏严重阻碍了追究政府和私人行为者责任的努力。

## H. 问责机制

75. 许多用来促进数字福利国家的项目都是由强烈反对遵守人权标准的公司设计的。此外，这些公司及其附属公司越来越依赖于设计和实施福利计划的关键部分。因此，很显然，为在数字福利国家努力实现与人权兼容的成果，起点是通过政府监管确保技术公司在法律上尊重适用的国际人权标准。<sup>116</sup>

## 四. 结论

76. 对于数字技术，特别是人工智能的各种表现形式对人权构成的危险，不乏分析警告。但这些研究分析主要集中在传统的公民权利和政治权利上，如隐私权、不歧视、公平审判权以及表达和信息自由权。只有少数研究结果充分捕捉到由于数字福利国家的出现而显露的全部威胁。绝大多数国家在不同形式的社会保护或福利上花费了非常大的资金，数字系统的吸引力是不可抗拒的，数字系统节省了

<sup>111</sup> 克罗地亚政府、爱沙尼亚政府和爱尔兰政府提交给特别报告员的材料。

<sup>112</sup> 算法观察提交给特别报告员的材料。

<sup>113</sup> 卡迪夫大学数据公正实验室提交给特别报告员的材料。

<sup>114</sup> 阿根廷政府、希腊政府和 Louise Humpage(奥克兰大学)提交给特别报告员的材料。

<sup>115</sup> 算法观察、隐私国际和爱尔兰公民自由委员会提交给特别报告员的材料。

<sup>116</sup> 见 Yeung, Howes and Pogrebna, “Artificial intelligence governance by human rights-centred design”; Paul Nemitz, “Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence”, *Philosophical Transactions A*, vol. 376, No. 2133 (2018); and Karen Yeung, *A Study of the Implications of Advanced Digital Technologies (Including AI Systems) for the Concept of Responsibility within a Human Rights Framework*, MSI-AUT(2018)05 rev (Council of Europe, 22 May 2019)。

大量成本，同时减少了人员，提高了效率，减少了欺诈，更不用说处于技术前沿所带来的声望，这是不可抗拒的。毫无疑问，未来的福利将与数字化和人工智能的应用紧密联系在一起。

77. 但随着人类或许是不可避免地迈向未来的数字福利，需要迅速大幅改变路线，以避免陷入数字福利反乌托邦。这样的未来将是：不受限制的数据匹配被用来揭露和惩罚福利受益人记录中最轻微的违规行为（同时努力避免采取与富人有关的此类措施）；不断完善的监视办法能够实现对受益者的全天时监测；对受惠人施加的条件有损个人在性和生殖选择方面以及与食品、酒精和药物和许多其他方面有关的自主性和选择能力；对于那些越轨的人，可以实行严厉的处罚措施。

78. 有人会认为本报告是不平衡的，或者是片面的，这是合乎情理的，因为报告主要侧重于风险，而不是可能来自数字福利国家的诸多好处。理由很简单。很多啦啦队员都在盛赞这些好处，但很少有人对其负面影响进行冷静的反思。与其试图总结上面的分析结果，不如提出更多的评论意见。

79. 首先，数字福利国家的技术不是“科学”进步的必然结果，而是反映了人类的政治选择。如果假设技术反映了预设的或客观上合理和有效的结果，那么就有可能抛弃人权原则以及民主决策。

80. 第二，如果始终允许市场逻辑占上风，则会不可避免地无视人权因素，并将“外部因素强加于社会，例如当人工智能系统存有偏见和歧视时，……并日益减损人类的自主性”。<sup>117</sup>

81. 第三，支撑和塑造新技术的价值观不可避免地受到“人工智能领域跨性别和种族的多样性危机”的扭曲。<sup>118</sup> 一般来说，人工智能系统的设计者，以及那些专注于福利国家的人，绝大多数是白人、男性、富裕的人和来自全球北方的人。无论他们如何信奉某些价值观，在塑造数字福利国家时所做的假设和选择都将反映某些观点和生活经历。若要消除这些偏见并确保充分考虑人权因素，就要确保“数据的创建、审计和维护方法”受到非常仔细的审查。<sup>119</sup>

82. 第四，预测分析、算法和其他形式的人工智能极有可能重现并加剧现有数据和政策中反映的偏见。各种形式的固有歧视可能致命地损害关键群体和个人获得社会保护的权力。因此，在对数字福利国家进行设计时，需要一致努力，识别和抵消这种偏见。这反过来需要有透明度，并在政策制定过程中提供基础广泛的投

<sup>117</sup> Anton Korinek, “Integrating ethical values and economic value to steer progress in artificial intelligence”, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 26130 (Cambridge, Massachusetts, 2019), p. 2.

<sup>118</sup> 女性在脸书和谷歌的人工智能研究人员中分别占 15%和 10%；谷歌只有 2.5%的员工是黑人，而脸书和微软各占 4% (Sarah West, Meredith Whittaker and Kate Crawford, “Discriminating systems: gender, race and power in AI” (AI Now Institute, 2019)。

<sup>119</sup> Rashida Richardson, Jason M. Schultz, and Kate Crawford, “Dirty data, bad predictions: how civil rights violations impact police data, predictive policing systems, and justice”, *New York University Law Review* (May 2019)。

入。公众，特别是那些直接受到福利系统影响的人，必须能够理解和评估深埋在算法中的各项政策。

83. 第五，特别是(但不仅是在全球北方)，科技行业非常注重为富裕人群设计和销售小工具，如无人驾驶汽车和飞行汽车，以及为多任务商人提供电子个人助理[原文如此]。在缺乏财政激励、政府监管和政治压力的情况下，将很少关注如何推动创建一个充分考虑到人性和任何社会中不太富裕的人所持关切的福利国家。

84. 第六，到目前为止，人们极少关注新技术如何使福利国家变得更好，这令人吃惊。与其痴迷于欺诈、节约成本、制裁和市场驱动的效率定义，出发点应该是如何通过技术改造现有的甚至扩大以后的福利预算，以确保和处于弱势和不利地位的群体获得更高的生活水准，设计新的关爱落后者的方式，以及利用更有效的技术来满足那些正在努力进入或重新进入劳动力市场的人的需求。这将是真正的数字福利国家革命。