

省级“十四五”社会信用体系建设规划政策文本分析

——基于“工具-目标”二维框架

岳洪宇¹, 薄建柱², 彭然¹

(1. 华北理工大学经济管理学院, 河北 唐山 063000; 2. 华北理工大学宣传部, 河北 唐山 063000)

摘要: 社会信用体系是社会主义市场经济体制和社会治理体制的重要组成部分。通过构建“工具-目标”的二维框架,分析12个省份“十四五”社会信用体系建设规划文本中政策工具和政策目的使用情况及不足之处。研究发现,当前社会信用体系建设存在政策工具利用不均衡、政策目标发展程度差距显著的问题,因此提出需优化政策工具内部结构,均衡政策目标,提升政策目标可实现性,共同推动社会信用体系高质量发展。

关键词: “十四五”规划; 社会信用体系; 工具-目标

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-1807(2024)19-0133-05

“十四五”时期是中国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年^[1]。国务院颁布的《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》以及中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》,对新时代高质量发展进行了全方位、系统性的部署,为实现高质量发展打下了良好的基础。

《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》印发后,虽然已有一定成效,但仍不能满足精神文明建设的需要,仍有许多问题亟待解决。在社会信用体系建设研究中,省级政府起到了承上启下的作用,具体实施国家信用建设政策,并引导地市级政府落实相关政策。新时期以来,各省在“十四五”相关政策文件中,作出了发展社会信用体系的战略性布局和制度安排。

1 资料来源与方法

1.1 资料来源

本文的资料来自各省人民政府、信用网站等政府门户网站,检索搜集省级层面“十四五”社会信用体系建设规划政策文件,共收集来自12个省份的“十四五”社会信用体系建设规划政策文件。

1.2 研究方法

文本分析法是一种从浅到深地分析、归纳、比较和提炼的研究方式,是一种将质和量结合起来的研究方法,主要用于社会科学中的文字符号。本文运用NVivo11Plus质性分析软件对12个省份社会信用体系“十四五”规划文本进行分析,在政策分析领域,该软件的使用较为成熟。根据发文单位可见,河南省和黑龙江省的发文单位为当地省政府;浙江省、海南省、内蒙古自治区、山东省、江苏省、重庆市和辽宁省均由当地省人民政府办公厅发文;天津市由天津市发展和改革委员会发文;吉林省由吉林省政务服务和数字化建设管理局发文;贵州省则是由贵州省发展改革委、人民银行贵阳中心支行联合发文。为确保编码的可靠和一致,安排间隔一周做一次,其一致性测试的结果均满足本研究的信度要求。

2 研究理论

2.1 X维度:政策工具维度

政策工具是政府用于解决当前背景下的一些问题,为达成某种目的而使用的方法和措施^[2]。学界依据不同的标准对政策工具进行划分。豪利特和拉米什^[3]根据政府对公共物品和服务的干预程度将政策工具分为自愿性、混合型和强制性3类;McDonnell和Elmore^[4]根据政策目标不同,将政策

收稿日期: 2024-05-14

基金项目: 2024年河北省社会科学基金(HB24SH002)

作者简介: 岳洪宇(1997—),女,山东淄博人,硕士研究生,研究方向为行政管理;通信作者薄建柱(1977—),男,河北唐山人,博士,教授,研究方向为公共管理;彭然(2000—),女,河南信阳人,硕士研究生,研究方向为行政管理。

工具分为命令型、激励型、能力建设型和系统变化型4类,后又增加劝诫型工具;Schneider和Ingram^[5]则将政策工具分为权威型、诱因型、能力型、象征及劝说型和学习型政策工具。社会信用体系建设的关键在于提升整个社会对信用的需求水平,因此本文选择Royrothwell和Zegveld^[6]的分类标准,将政策工具划分为供给型、需求型和环境型。参考刘艳秋^[7]在研究新治理视角下中国社会信用体系建设路径中对政策子工具分类。政策工具及其子工具的具体含义见表1。

表1 政策工具分类

政策工具类型	具体工具名称
供给型	信息、技术、资金、基础设施、公共服务
环境型	目标规划、金融支持、税收优惠、法规管制、策略性措施、宣传教育
需求型	政府采购、外包、国际标准、贸易管制

2.2 Y 维度:政策目标维度

政策目的是指在公共政策实施过程中,期望能够实现的目标、条件和结果。在经济结构化快速转型阶段,社会信用体系建设为实现第二个百年奋斗目标创造新的机遇。

本文对12份省级社会信用体系建设规划文本进行政策目标编码,根据政策特点,选取目标编码出现频次最多的5项为本文政策目标的研究对象,总结出“十四五”规划下的政策目标:①加强诚信环境建设,要进一步提高全民的信用意识,营造以守信为荣、以失信为耻的良好社会风气;②优化公共信用信息的应用,进一步加强信用信息的收集、共享与应用;③健全完善社会信用治理与法治体系,重塑社会信用治理体系已成为信用信息时代发展的客观需求;④充分发挥社会信用服务作用,建立企业信用评价机制,在社会生活中增加拓展服务范围,增强信用服务的力度;⑤加快信用基础设施建设。信用基础设施建设是社会信用发展基础,提高信用基础设施服务质量对社会全面发展有重要作用。

综合上述两个维度,构建省级社会信用体系“十四五”规划政策的二维分析框架,如图1所示。

3 结果分析

3.1 政策工具结果分析

以政策工具为指标对12份政策文件进行编码,共得到178条有效编码。从政策工具视角看,环境型政策工具(63.5%)编码数量为113条;供给型政策工具(34.8%)次之,编码数为62条;需求型政策工具最少,共3条。这说明,地方政府在构建社会信

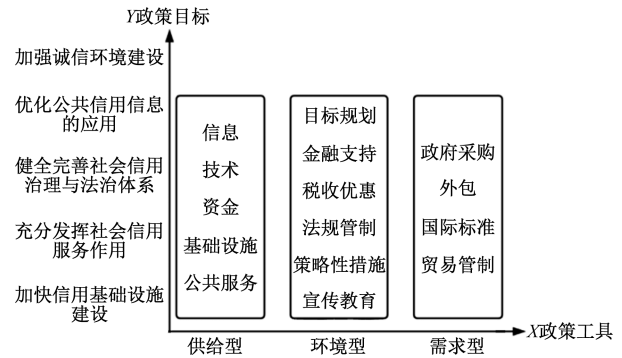


图1 省级社会信用体系“十四五”规划政策二维分析框架

用体系时把重点放在了完善社会信用制度的环境上,力求扫除体制、文化等方面的障碍。

环境型政策工具各子节点编码情况见表2,共113个参考点,约占总政策工具的63.5%。其中目标规划占比为45.13%,占总政策工具的比重是最大的;随后依次是法规管制22.12%、宣传教育22.12%、策略性措施7.1%、金融支持2.65%和税收优惠0.88%。

供给型政策工具各子节点编码情况见表3,各子工具占比较为均衡,共62个参考点,约占总政策工具的34.8%。其中公共服务占比最大(25.81%),随后依次是技术22.58%、信息20.97%、基础设施19.35%和资金11.29%。

需求型政策工具各子节点编码情况见表4,参考点数仅有3个,占总政策工具的1.7%。政府采购、国际标准和贸易管制各运用1次,外包则为空白。这说明中国目前的信用制度对经济发展的推动作用还不够。

表2 环境型政策工具编码情况

子节点	参考点数/个	材料来源/份	占内部编码比例/%	占总编码比例/%
目标规划	51	11	45.13	28.65
金融支持	3	3	2.65	1.69
税收优惠	1	1	0.88	0.56
法规管制	25	11	22.12	14.04
策略性措施	8	5	8.10	4.50
宣传教育	25	10	22.12	14.04

表3 供给型政策工具编码情况

子节点	参考点数/个	材料来源/份	占内部编码比例/%	占总编码比例/%
信息	13	10	20.97	8.13
技术	14	9	22.58	8.75
资金	7	7	11.29	4.38
基础设施	12	8	19.35	8.50
公共服务	16	9	25.81	10.00

表 4 需求型政策工具编码情况

子节点	参考点 数/个	材料来 源/份	占内部编码 比例/%	占总编码 比例/%
政府采购	1	1	33.33	0.63
外包	0	0	0.00	0.00
国际标准	1	1	33.33	0.63
贸易管制	1	1	33.33	0.63

3.2 政策工具-政策目标交叉分析

在 X 维度政策工具分析的基础上加入 Y 维度政策目标,得出了政策目标维度下政策工具分配的统计结果(表 5)。研究发现各省政策既包含了供给型、需求型和环保型三种类型的政策工具,同时也兼顾了加强诚信环境建设、优化公共信用信息的应用、健全完善社会信用治理与法治体系、充分发挥社会信用服务作用、加快信用基础设施建设 5 大政策目标,说明目前中国省级已经初步建立了支持社会信用体系建设政策体系。

综合二维分析结果发现,“十四五”规划期间的社会信用体系建设政策目标主要集中在诚信环境建设(30.3%)、社会信用治理与法治体系(24.7%)和公共信用信息的应用(20.2%)3 个方面,对信用基础设施建设(14.1%)、社会信用服务作用(10.7%)关注较少。

表 5 X-Y 维度编码情况统计

政策类型		加强诚 信环境 建设	优化公 共信用 信息的 应用	健全完 善社会 信用治 理与法 治体系	充分发 挥社会 信用服 务作用	加快信 用基础 设施建 设	合计
需求型	国际标准	0	0	0	1	0	1
	贸易管制	1	0	0	0	0	1
	外包	0	0	0	0	0	0
	政府采购	0	0	1	0	0	1
	合计/个	1	0	1	1	0	3
环境型	策略性措施	5	0	1	2	0	8
	法规管制	4	1	17	1	2	25
	金融支持	0	2	0	1	0	3
	目标规划	11	12	17	6	5	51
	税收优惠	0	0	1	0	0	1
	宣传教育	25	0	0	0	0	25
	合计/个	45	15	36	10	7	113
供给型	公共服务	5	2	2	5	2	16
	基础设施	1	8	1	0	2	12
	技术	0	2	0	3	9	14
	信息	0	9	2	0	2	13
	资金	2	0	2	0	3	7
合计/个		8	21	7	8	18	62
合计/个		54	36	44	19	25	178
占比/%		30.3	20.2	24.7	10.7	14.1	100

在加强诚信环境建设方面,以供给型(占比 14.8%)和环境型(占比 83.3%)财政政策工具为主,而需求型(占比 1.9%)工具比重偏低。这表明,地方政府在强化信用环境的过程中,主要采取了供给手段和环保手段相结合的手段,而对需求手段的运用则比较匮乏。

在优化公共信用信息的应用方面,供给型和环境型政策工具占比分别为 58.3%、41.7%,需求型政策工具没有提及。目标规划政策工具(33.3%)占据主要地位,这说明在优化公共信用信息的应用建设方面主要以制定建设目标方式为主,以弥补信用信息应用建设的短板。通过信息(25.0%)和基础设施(22.2%)的政策工具进行辅助优化公共信用信息,而公共服务、技术、法规管制、金融支持等方面占比相加共计 19.5%。

在健全完善社会信用治理与法治体系方面,环境性政策工具占主要地位,为 81.8%,而供给型和需求性政策工具仅占 15.9%和 2.3%,这反映出省级政府在健全完善社会信用治理与法治体系过程中以环境型工具为主。而在环境型工具结构中可以看到,法规管制和目标规划工具同为 17 个,占比为 48.2%,策略性规划和税收优惠各仅 1 个,各占比为 2.7%,这说明中央政府在健全完善社会信用治理与法治体系目标过程中更多选择的是制定法规管制和策略性措施工具。

在充分发挥社会信用服务作用方面,全部政策工具仅有 19 个,是 5 个政策目标中配比最少的一个。这主要是因为中国的社会信用体系建设起步较晚,时间紧迫,任务艰巨,而财政资源又十分有限,与法律制度、诚信环境这两个基本方面相比,也是比较合理的。

在加快信用基础设施建设方面,主要以供给型政策工具为主(72%),环境型政策工具占比 28%。供给型工具中技术型工具为 9 个,占比 50%,资金支持工具为 3 个,占比为 16.7%,公共服务,基础设施和信息仅各 1 个,占比为 33.3%,这说明中央政府在加快实现信用基础设施建设方面更多选择的是技术支持和资金支持工具。

4 结论与政策建议

从政策工具维度分析,目前省级政府在推动社会信用体系的进程中,仍然主要依靠环境型和供给型两种手段来推动社会信用体系的发展,多采用目标规划、法规管制、宣传教育等方式来改善社会大环境。而由于投入成本高、作用对象受限等制约因

素,中国政府很少通过财政扶持、税收激励等手段来推动社会信用体系的建设,其效果也主要限于商业诚信的构建。社会信用体系的建设和完善需要政府推动和社会共建,但当前无论是政府、社会还是市场,驱动力明显不足^[8]。在构建社会信用体系的过程中,供给型的政策工具起着重要的促进作用。在中国,最常用的是公共服务、技术和信息3种供给方式。研究发现,需求型政策工具仅占到所有政策工具的2%。这表明,在运用社会信用制度的政策工具时,各个省政府更多地侧重于政府的行政权力,而对软手段、市场需求的影响不大。以需求为导向的政策工具是通过调动全社会对社会信用体系的需要,从而推动中国社会信用体系的构建。

从政策目标的角度来看,中国政策目标存在着一定的发展趋势,但实施的程度存在着明显的差异。首先,“十四五”时期,中国社会信用体系建设的首要任务就是要以提升社会诚信水平为核心,并将其作为发展方向。但如果一味地把注意力集中在主要目标的发展上,就有可能忽略了对短期目标的实现。其次,由于区域间发展水平的不同以及研究程度的不足,使得政策的顶层设计与实际效果之间存在着一定的距离,这也是中国社会信用制度建设中亟待改进的地方。

社会信用体系建设是一项长期且极为复杂的系统工程,在国家的高度重视下在基础领域和关键环节取得了重要进展,社会信用总体状况得到明显改善。经过研究发现,当前社会信用体系建设存在着政策工具利用不均衡、政策目标发展程度差距显著的问题,由此提出以下政策建议。

4.1 优化政策工具内部结构

合理配置环境型政策工具的使用比例。黄萃等^[9]指出,法律规制工具之所以经常被运用,主要是因为以前的政策没有实施,或者说以前的政策虽然实施了,但是并没有达到预期的政策目的,所以要在以后的政策中反复强调。鉴于中国的社会信用体系建设起步较晚,建设内容也还不够健全,因此,政府希望能够以法规管制的方式来推动其建设与发展。在法律规制方面,中国目前还没有统一的行业规范,这是目前中国环境规制中存在的一大难题。为此,有必要在统一信用立法的基础上,适度地削减环境型政策工具的数量,并对其进行规制,从而构建全国性的社会信用立法。

继续发挥供给型政策工具的使用。利用科技革命加大对中国社会信用体系建设的支持力度,当

前从信用信息的供应角度看,国家已经建立起了较为完备的信用信息和信用数据收集系统,下一步的工作重心应该是对各种信用信息的有效利用与保护,使信息的价值体现出来。在征信产业充分运用区块链技术,可以让各征信机构在不泄漏个人信息的情况下,进行信用信息共享^[10]。在技术供给层面,要加速金融科技的投资,并积极学习国外先进的信用技术方法与管理方法,大数据、区块链等新兴技术在未来的社会信用体系建设进程中将发挥重要作用,政府应该根据科技发展的潮流,积极探索新技术对社会信用体系的影响。

适当提升需求型政策工具的使用。在当前的社会信用体系建设中,政府是最大的信贷需求者,但是,仅仅依靠政府的需求拉动来推动社会信用体系的构建还远远不够。在推动社会信用体系建设的进程中,政府应该更多地运用需求型的政策工具,让更多的市场和更多的社会组织参与到社会信用体系的建设中去。政策手段的运用必须适应社会要求与政策手段的变化效应而加以调适与替换。从一种政策手段到另一种政策手段的转变,不仅要求管理模型的变化,而且还包括组织和个人之间的协调^[11]。国家社会信用体系构建的重点就是提高整个社会的信用水平,而政府应该运用需求型的政策工具来达到这个目的。

4.2 提升政策目标的可实现性

政策目标制定为社会信用体系建设发展指明方向,给社会信用发展提供指导意义。在实现推动社会诚信全面建设发展为主要目标的同时,需深入调研社会信用发展的其他政策目标,建立健全合理的目标实现机制,并提升政策目标与政策工具之间的匹配度,保证政策目标实现的可持续性。在社会信用体系建设政策制定中,需以长期主要发展目标为指引,以实际诚信建设发展状况为指导,推动短期目标达成,总结短期目标发展经验,巩固短期目标发展成果,也在一定程度上为长期目标顺利实现奠定发展基础,最终达成社会信用体系建设政策目标实现程度整体提升。

参考文献

- [1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N]. 人民日报, 2020-11-04(001).
- [2] 黄红华. 政策工具理论的兴起及其在中国的发展[J]. 社会科, 2010(4): 13-19, 188.
- [3] 迈克尔·豪利特, 拉米什. 公共政策研究: 政策循环与政

- 策子系统[M]. 庞试, 译. 上海: 三联书店, 2006.
- [4] MCDONNELL L M, ELMORE R F. Getting the job done: alternative policy instruments [J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987, 9(2): 133-152.
- [5] SCHNEIDER A, INGRAM H. Social construction of target populations: implications for politics and policy[J]. American Political Science Review, 1993, 87 (2): 334-348.
- [6] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and technology[M]. London: Logman Group Limited, 1985: 83-104.
- [7] 刘艳秋. 新治理视角下我国社会信用体系建设路径选择研究[D]. 济南: 山东大学, 2020.
- [8] 殷铭. 推进社会信用体系建设探析[J]. 中共郑州市委党校学报, 2016(3): 76-78.
- [9] 黄萃, 苏竣, 施丽萍, 等. 政策工具视角的中国风能政策文本量化研究[J]. 科学学研究, 2011, 29(6): 876-882, 889.
- [10] 郝国强. 从人格信任到算法信任: 区块链技术与社会信用体系建设研究[J]. 南宁师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 41(1): 126-136.
- [11] 盖伊·彼得斯, 弗兰斯·冯尼斯潘. 公共政策工具: 对公共管理工具的评价[M]. 顾建光, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2008.

Analysis of the Policy Texts of Provincial “14th Five-Year” Social Credit System Construction Plan: Based on the Two-dimensional Framework of “Tool-goal”

YUE Hongyu¹, BO Jianzhu², PENG Ran¹

(1. School of Economics and Management, North China University of Science and Technology, Tangshan 063000, Hebei, China;

2. Publicity Department, North China University of Science and Technology, Tangshan 063000, Hebei, China)

Abstract: The social credit system is an important part of the socialist market economic system and social governance system. By constructing the “tool-target” two-dimensional framework, analyzes the use of policy tools and policy objectives in the “14th Five-Year Plan” social credit system construction planning texts in 12 provinces and their shortcomings. The study found that the current construction of the social credit system has the problems of unbalanced use of policy tools and significant gap in the development degree of policy objectives. Therefore, it is necessary to optimize the internal structure of policy tools, balance policy objectives, improve the realizability of policy objectives, and jointly promote the high-quality development of the social credit system.

Keywords: 14th Five-Year Plan; social credit system; tool-goal