

“信用+”时代下的社会治理创新

——以青年信用体系建设为例

陈鹏*

【摘要】社会信用体系是社会治理体制的重要组成部分。本文以青年信用体系建设为例，探讨和解析了“信用+”时代下社会治理的基本内涵、主要特征、作用领域、运作机制及其治理效能，呈现了社会信用治理的“激励”“修复”“示范”“教化”四个基本机制，揭示了“连接”“增值”“集约”“活化”四个基本效应。其所蕴含的“制度-技术-文化”和“政府-市场-社会”的双三维复合结构，实质上形塑和彰显了“信用+”时代下社会治理的新思路、新趋势、新境界。研究表明，青年信用体系建设通过构建以信用为核心的社会治理机制，能够创造较为显著的“信用红利”，有效满足青年社会民生需求、降低青年社会交往成本、提升青年社会资本存量、激发青年社会参与活力，进而有利于青年成长成才。

【关键词】信用+社会治理 信用红利 青年群体

一、引论：“信用+”时代下的社会治理

党的十八届三中全会提出：“要创新社会治理体制，改进社会治理方式，加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序。”这标志着我国从传统的社会管理向现代的社会治理的新飞跃。与“社会管理”所不同的是，“社会治理”更加强调和突显互动、参与、信任、合作、协商、法治等在现代社会运行机制构建中的重要性^①。社会治理概

念一经提出，随即成为学术界研究的前沿热点议题。纵观近些年来相关研究可以发现，围绕社会治理创新问题，主要形成了两种研究范式：

第一种是“问题-需求”范式，这种范式强调社会治理创新主要是为了应对和解决频繁发生的各种社会问题和社会矛盾，以实现维护社会稳定、建构社会秩序的目的。有论者指出，社会治理创新是执政党为了解决现实问题而作出的具有创新意义的选择^②。社会治理是

* 陈鹏，北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院副教授。本研究获国家社科基金青年项目“社会治理创新的地方实践及经验研究”（项目编号：15CSH012）资助。

以实现和维护群众权利为核心，诊断社会问题是推进社会治理现代化的前提，走出价值理性迷失、协同格局未成、路径依赖倒置、法治保障不足等现实误区则是推进社会治理创新的必然要求^③。而中国目前社会矛盾的基本根源则是民生问题^④。因此，基本之策是对目标群体的受损利益及其民生需求予以满足。

第二种是“体制-技术”范式，这种范式强调社会治理创新主要是为了突破社会改革领域长期存在的体制瓶颈和制度桎梏，以实现培育多元主体，激发社会活力的目的。有论者指出，当前中国社会治理创新面临的诸种困难和挑战都有其深刻的社会体制原因^⑤。而社会体制改革的核心议题是，不但要处理好政府与社会的关系，还要处理好市场与社会的关系^⑥。也有论者指出，改革开放30多年来，中国社会变迁的一条重要脉络是，实现了从“总体支配”到“技术治理”的转变^⑦。“技术治理”已成为当前中国社会治理领域改革和政策实践的主导逻辑^⑧。这种社会治理意义上的技术实质上是一种追求治理效率的治理程式和一组可以有效计算、复制推广并考核验证的治理流程^⑨。技术治理的日益精细化、分割化，也导致政府职能的碎片化和公共性的严重缺失^⑩。

实际上，这两种研究视角都有一个共同的隐秘机制没有获得充分的揭示和探讨，即社会信任问题。许多社会矛盾纠纷，特别是一些群体性事件的发生，实际上与转型期的社会信用缺失密切相关；社会建设和改革领域的各种体制性困境，也与整个社会系统的制度信任不足紧密相连。从这个角度而言，信用体系出现危机，从根本上说，是社会中的信任氛围稀薄的反映^⑪。因此，相对于各种社会问题和体制架构而言，信任可以说是社会治理创新的深层次机制。

随着我国全面深化改革的不断深入，特别是第一部国家级专项规划《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020）》的颁布和实施，标

志着中国社会开始步入以社会信用体系建设为核心的社会治理革命的新阶段。“信用”正成为一种越来越重要的社会关系，并前所未有地影响着经济发展和社会生活；“信用”也正成为一种越来越重要的要素标准，并使得信用渗透的使用范围越来越广阔^⑫。“信用+”时代的来临，对现有的社会治理结构秩序，既带来了机遇，也带来了挑战。社会信用体系是社会治理体制的重要组成部分。“信用”究竟如何塑造社会治理创新？如何构建以信用为核心的新型社会治理机制？本文以青年信用体系建设为例，探讨和解析“信用+”社会治理的基本内涵、主要特征、作用领域、运作机制及其治理效能。

二、“信用+”社会治理：特征、领域、机制与效能

（一）青年信用体系建设的基本特征

青年信用体系建设是共青团中央推动实施的一项重大社会工程，是贯彻落实中央党的群团工作会议精神的重要举措，是推进我国社会信用体系建设的重要内容，也是共青团组织积极参与社会治理创新的基础性工程。青年信用体系建设体现了较为鲜明的社会治理理念思维，是一个多元主体协同推进、共建共治共享的社会过程，突出体现如下四个重要转变：

从“任务”到“战略”。社会治理的基础，在于实现社会信用重建。党的十八大以来，我国社会信用体系建设进入一个新的阶段。2014年6月，国务院印发《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020）》。2016年7月，共青团中央、国家发改委、人民银行联合发布《青年信用体系建设规划（2016-2020）》。2017年4月，中共中央、国务院印发《中长期青年发展规划（2016-2025）》明

明确提出,要推进青年信用体系建设,引导青年践行诚信理念。这标志着青年信用体系嵌入国家信用体系建设战略,并成为新时期共青团服务青年、凝聚青年、引领青年的重要抓手。

从“领域”到“主体”。社会治理的关键,在于抓住“关键的少数”。青年是社会的中坚有生力量,就是“关键的少数”。相较于商务诚信、政务诚信、司法公信而言,青年诚信体系是以自然人为对象,是基于主体的社会特性和需求进行建设,从而实现了从“行业领域”向“社会主体”的转变。从人的生命周期来看,青年诚信,则人生诚信;人生诚信,则社会诚信。因此,以青年信用体系建设为突破口,借助于青年主体的关键性、成长性和延展性,有利于逐步建立全民诚信体系和全国统一的信用体系^⑧。

从“单一”到“多元”。社会治理的精髓,在于实现多元主体协作。纵观西方主要发达国家社会信用体系建设历程,主要有三种模式:第一种是以法国、德国等欧陆国家为代表的政府驱动型模式;第二种是以美国、加拿大为代表的市场驱动型模式;第三种是以日本等为代表的行业协会驱动型模式^⑨。青年信用体系建设则立足于本国国情,采取多元主体共建共享的模式,其创新之处就体现在坚持政府、市场与社会的协同治理,坚持公益性目标与市场化运作紧密结合。

从“管制”到“赋能”。社会治理的根本,在于实现社会主体性的塑造和涵养。从信用建设发挥作用的方式来看,商务诚信、政务诚信、司法公信建设大多以防范性、约束性、惩戒性手段为主,而青年信用建设则立足于青年主体的社会特征和民生需求,着力于引导性、激励性,更加强调和突显正向激励、积聚正能量。这种理念方式的转变意味着青年信用体系建设对信用主体的增权赋能,也反映了社会信用体系建设从“管制型”向“治理型”的重要转变。

(二)“信用+”社会治理的基本领域

社会需求是社会治理对象中的核心要素^⑩。当代青年需求具有丰富性与复合性共存、分层性与特殊性共存、矛盾性与冲突性共存等特征^⑪。根据笔者所在课题组“青年需求状况问卷调查”结果显示,我国青年在成长发展中最为迫切的需求主要体现在四个方面:一是住房问题;二是家庭成员照料问题;三是创业指导和融资问题;四是婚恋交友问题。针对青年普遍面临的现实困难,青年信用体系建设则通过开发青年信用产品、提供青年信用服务,进而精准服务和满足青年民生需求。

“信用+”青年住房租赁。“青年住房难”越来越成为影响国计民生的重要社会问题,特别是在北上广等一线城市,出现大量的“北漂”“蚁族”。“租房”成为青年解决住房需求的最主要途径,当然,能够拥有自有住房,更是青年的强烈心愿和深切梦想。无论是“租房”,还是“购房”,青年要在城市扎根、实现市民化就需要有效解决住房问题。青年信用体系建设,通过对符合条件的青年,优先纳入公租房保障范围,为守信青年提供租房补助或减免公租房租金,降低购房首付比例及贷款利率等举措,为缓解青年住房难问题提供了有益支撑。

“信用+”青年赡养老人。随着第一代独生子女子女进入而立之年,“421”家庭结构日益普遍,在赡养父母的问题上也对青年子女提出了更高要求和挑战。同时,青年在父母养老问题上普遍感到忧虑。在“421”家庭结构模式下,“80后”青年普遍面临“上有老,下有小”的双重压力。据调查显示,74.1%的人表示生活工作压力大,照顾父母力不从心;68.4%的人表示需要赡养多位老人^⑫。赡养老人成为青年普遍面临的现实难题。青年信用体系建设,则通过时间银行制度把青年的志愿服务时间转化为可享受的优先、优惠服务,优先

安排其直系亲属入住养老机构，给予养老服务或护理补贴，为减轻青年的养老压力提供积极帮助。

“信用+”青年创新创业。在“大众创业、万众创新”背景下，青年正越来越多成为自主创新创业的主体，成为推动经济社会发展的重要力量。有调查报告显示，青年创业者面临四大主要困难：一是缺乏足够的资金（占64.2%）；二是同行竞争过度（占26.9%）；三是雇工困难或劳动力成本过高（占25.4%）；四是政策支持力度不够（占19.2%）^⑧。信用是创新创业的基石，也是财富资金之源。青年信用体系建设，探索建立“中国青年创新创业板”，将挂牌项目和团队成员信用状况纳入系统，将之与资本市场进行有效对接，能够为守信青年提供创业贷款、创业融资、创业培训等服务，更好助力青年创业发展。目前，深圳、上海、天津、北京等地股权交易中心都进行了积极探索。这些都为新时期的青年创新创业提供了重要帮助。

“信用+”青年婚恋交友。婚恋交友是青年人的刚需，他们既渴望交到更多的朋友，也渴望寻找到人生伴侣。随着都市快节奏的生活方式、相对封闭的工作环境和生活压力的加大，大龄青年变成了“剩男”“剩女”。青年交友难、婚恋难日益成为一项重要的社会问题。互联网的快速发展，使得“80后”“90后”群体越发倾向于范围广、成本低、需求大的网络交友。各类婚恋交友网站纷纷涌现但良莠不齐，“婚骗”“婚托”时有发生。青年信用体系建设，通过在婚恋交友场景中推广使用青年信用产品，支持婚恋交友网站建立“会员实名制”和“信用在线评分制度”，有助于净化婚恋交友环境，打造良好的网络社交生态圈。

（三）“信用+”社会治理的基本机制

青年信用体系建设在参与和推动社会治理

创新方面，坚持顶层设计与基层探索紧密结合。2016年，国务院发布《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的意见》；随后，共青团中央联合50多个部门共同发布《关于实施优秀青年志愿者守信联合激励加快推进青年信用体系建设的行动计划》。这两份文件确立了青年信用体系运行的宏观政策框架。从实际运行来看，青年信用体系具有“激励”“修复”“示范”“教化”四个基本机制，进而培养和提升青年的获得感、关爱感、荣誉感和使命感。

“获得感”：青年守信激励机制。让人人共享改革发展成果，是创新社会治理的迫切需要。不同于既有征信系统多采取减分原则，青年诚信建设秉持“加分原理”，以更好激励和服务青年成长成才。青年志愿者是社会群体中诚信水平较高的一个群体，也是共青团组织拥有的优势财富，对其进行信用管理具有较高价值。团中央协同多个部门对优秀青年志愿者在教育服务、就业和创新创业服务、社会保障服务、金融与住房租赁服务、文化生活服务、评先树优等多个领域实行联合激励，并积极开展针对“春运暖冬行动”和“西部计划”志愿者的联合激励项目。在地方试点中，浙江、广东、宁夏等地先后制定和出台守信联合激励的实施意见和行动计划，制定了切实可行的激励措施，有些地方规定大学生做志愿服务可兑换实践学分，外来流动人口做志愿服务可帮子女积分入学，并将志愿服务纳入到积分落户指标体系中。由此，守信联合激励机制基于青年的全面需求，通过跨部门、跨行业、跨地区的协同联动，使得优秀青年志愿者因守信处处受益。

“关爱感”：青年失信修复机制。让每个人都能感受到社会关爱，是创新社会治理的重要内容。如同自然生态一样，“诚信生态”一旦被破坏，“修复”起来极其困难。考虑到青年群体涉世未深、社会经验少，通过社会公益

方式来修复个人信用是青年信用体系建设的一种重要探索,也是对青年健康成长发展的重要关爱。公益慈善领域是社会正能量的集结地和高发地,也是共青团服务青年的重要阵地。青年信用体系建设,从青年群体的能力品行、性格特点和动态需求出发,特别是以未成年人和大学生为主要对象,着力建立青年自我纠错、主动自新的社会鼓励和关爱机制,支持有轻微失信记录的个人通过志愿公益服务等方式修复个人信用。在中央层面,《青年信用体系建设规划(2016-2020)》明确提出构建青年失信修复机制的要求。在地方层面,各地主要是参照《社会信用体系建设规划纲要(2014-2020)》,针对未成年人的信用修复制定了相关政策条款,专门针对青年人的信用修复政策还较为缺乏,只有极少数地方制定了相关条款。比如,江苏省宿迁市出台的《青年信用体系建设工作实施意见》规定:“当年参与志愿服务满50个小时的普通志愿者,对因拖欠水电费产生的不良记录可予以修复。”

“荣誉感”:青年诚信示范机制。让每个人具有良好的社会美德,是创新社会治理的内在要求。信用是一种社会品性,是诚信社会建设的道德基础。随着我国市场经济的迅猛发展,享乐主义、拜金主义、利己主义呈滋长蔓延趋势,给青年的人生观、价值观和世界观带来了消极影响。特别是现实生活中一些青年失信毁诺,不但没有受到相应的处罚,反而频频获利;有些青年积极守信践诺,反倒没有获得应有认可。这种不良现象,不仅冲击了青年的价值观,也模糊了青年的诚信操守。青年信用体系建设,就是通过建立青年诚信“红名单制度”,组织和开展“诚信点亮中国”活动,遴选和表彰“青年诚信大使”,颁发“青年守信荣誉证书”,在全社会进行“青年诚信亮剑”,大力树立和宣传“青年诚信典型”,进而营造“守信光荣、失信可耻”“守信受益、失信受限”的社会氛围。由此,“守信重诺”

一旦发展成为每个青年人的一种自觉行为习惯,就会逐渐变成一种社会美德,并不断得以强化扩展、形成鲜明的示范效应^⑨。

“使命感”:青年诚信教化机制。让每个人肩负社会责任与担当,是创新社会治理的时代呼唤。社会诚信建设,关键在人,源头在青年。青年讲诚信、重信用将会形成强大、持续的社会带动效应。通过青年人诚信,影响和带动身边人诚信,进而促进和形成诚信文明风尚。然而,由于社会失信现象的频频发生,青年的这种信用教化与引领作用并没有得到有效发挥。根据《全国大学生信用认知调研报告》,全国近六成大学生缺乏基本的信用知识^⑩。作为青年群体中的优秀代表,相当一些大学生都信用知识缺乏,这恰恰表明大力开展诚信教育,普及信用知识,宣扬信用价值,培育诚信文化,尤为迫切。就此而言,在青年群体中构建信用体系、倡导诚信价值、培育诚信观念,既是构建现代诚信社会的重要环节,也是青年一代在新时代背景下勇担社会责任、履行青年使命的生动体现。

(四)“信用+”社会治理的基本效能

从某种意义上讲,青年信用体系建设是创新社会治理体制的重要方式,并体现出积极的社会治理效能。主要体现在如下四个方面:

“连接效应”:满足社会需求。社会治理坚持以人为本、服务为先。社会治理,说到底,是对人的服务和治理,是对人的社会需求的满足。青年信用体系建设,着眼于青年在学习教育、志愿公益、就业创业、抚养赡养、婚恋交友、医疗健康、信贷租赁、出行旅游等各领域的民生需求,并将其与各种服务提供部门和机构有机连接起来,进而实现供给和需求的有效匹配和融通。在这个过程中,信用发挥了重要的中介连接作用,成为了社会资源配置的基本标准,从而让诚实守信的青年能够获取更多的资源、实现更大的自我价值。

“增值效应”：提升社会资本。社会治理与社会资本密切相连。信任是社会资本的基本要素，社会资本是信任的熔炉。信用以信任为基础，是一种获得信任的资本。青年信用体系建设，就是要建立一套新的制度模式，让每一个青年都能积累和提升自己的信用资本，并以此公平参与社会资源分配、更好分享改革发展成果^⑩。信用是青年最大的财富，并需要青年通过诚信行动予以变现。青年有信用，信用有价值，就会形成和转化为信用资本。青年经由信用的持续积累，逐步建立优良的信誉，信用资本就会不断升值，并受到社会广泛认可。

“集约效应”：降低社会成本。作为一种社会资本，信用能够有效避免机会主义行为，大幅降低社会治理的执行成本，并对各社会主体之间合作治理具有积极促动作用；作为一种“社会复杂性简化机制”^⑪，信用能够有效减少社会风险，更好应对和化解各种不确定性。作为青年信用体系建设的先导工程，“志愿中国”信息系统的建立和运行，使得全国志愿者信用信息实现互联互通、共建共享，有助于减少信息不对称、打破“信息孤岛”，大大降低社会运行成本。这表明，当“信用”成为社会治理的核心要素后，就会具有一种为全社会“节能降耗”的效用，创造出显著的“信用红利”。

“活化效应”：激发社会活力。某种意义上，青年信用体系建设，着眼于信用，落脚于人本身，是对人的主体性的再造，更是对青年这一关键群体的信用的赋值赋能。通过青年信用规范的完善健全，青年信用资产的开发积累，青年信用意识的培育提升，让青年主体的能动性和潜能获得充分释放，激发青年群体的诚信机能和自主参与，凝聚形成强大的社会正能量和社会活力。同时，青年信用体系建设从社会主体的角度，以青年人为对象，重塑和提升青年的主体性和德行素养，培养其诚实守信


的美德，也是对人性之可贵品质的发掘和滋养。这也是构成现代社会活力的核心因子。

三、结论与讨论

本文通过以青年信用体系建设为例，探讨和解析了“信用+”时代社会治理的基本内涵、服务领域、运作机制及其治理效能，呈现和揭示了社会信用治理的“激励”“修复”“示范”“教化”四个基本机制，以及社会信用治理的“连接”“增值”“集约”“活化”四个基本效应。就青年信用体系建设而言，构建以信用为核心的社会治理机制，是一个时间缓慢但成效长久的社会建构过程。这种良好社会治理机制的建立，需要时间积淀、技术支撑、制度引导和文化滋养，也需要政府、市场和社会多方协力、共建共享。

青年信用体系构造了共青团凝聚青年的新机制，体现了“制度-技术-文化”三维逻辑结构的重要性。从“制度”角度来看，青年信用体系建设，既受益于国家信用制度总体供给，又着力于青年信用规范的构建；既体现社会信用的一般性，又体现青年信用的特殊性。这种信用制度的建设不单是制度本身的建设问题，而且是人与制度的博弈以及转换的问题^⑫。从“技术”角度来看，青年信用体系建设，既受益于“互联网+”背景下大数据、物联网、云计算等新兴信息技术的快速发展，又着力于打造与“信用中国”平台相融通的全国青年信用系统。这种技术支撑和创新系统，不仅能够及时采集、分析和管理青年信用信息数据，而且能够有效实现信息共享、资源整合和精准服务。从“文化”角度来看，信用既是一种传统美德，也是一种时代价值。青年信用体系建设，既受益于中华优秀传统文化和核心价值观的滋养，又着力于培养一批讲诚信、重信誉、有担当的社会主义新人。

同时,青年信用体系创新了共青团服务青年的新方式,体现了政府、市场、社会三方之间协同治理、共建共享的精神。从“政府”一方来看,共青团中央、国家发改委、人民银行以及多个相关部委引领、把握和主导着青年信用体系建设的公益性方向。在公益性条件下,青年信用体系建设,来源于青年,特别是青年志愿者,又服务于青年。不论是守信联合激励,还是轻微失信修复,都需要各个部门之间相互配合、相互支持,共同助力和促进青年的成长发展。从“市场”一方来看,相关企业采用市场化运作的方式,为青年信用体系建设注入强有力的资金保障和技术支撑,并为青年信用产品的开发和应用开辟了广阔空间。青年的信用也就生成和转化为市场中的资产财富。从“社会”一方来看,中国青年志愿者协会等多个领域的社会组织参与其中,发挥了重要的桥梁纽带和中介链接作用,为青年信用体系建设提供了有力的公益支持。

从某种意义上讲,青年信用体系建设,所蕴含的“制度-技术-文化”和“政府-市场-社会”的双三维复合结构,实质上形塑和彰显了“信用+”时代社会治理的新思路、新趋势、新境界。相较于“问题-需求”和“体制-技术”这两种范式对社会治理创新的设问方式而言,社会信用可能开辟和创设了一种新的问题语境,并找回和激活了社会治理的原生机制。这或许也构成了社会治理创新研究一个新的路径。

- ① 李强:《怎样理解“创新社会治理体制”》,《毛泽东邓小平理论研究》2014年第7期。
- ② 王思斌:《社会治理结构的进化与社会工作的服务型治理》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2014年第6期。
- ③ 姜晓萍:《国家治理现代化进程中的社会治理体制创新》,《中国行政管理》2014年第2期。

- ④ 吴忠民:《中国目前社会矛盾的基本根源是民生问题》,《学习时报》,2013年10月28日,第4版。
- ⑤ 丁元竹、江汛清:《社会体制的历史和逻辑轨迹考察》,《经济社会体制比较》2012年第3期。
- ⑥ 李培林:《社会治理与社会体制改革》,《国家行政学院学报》2014年第4期。
- ⑦ 渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》2009年第6期。
- ⑧ 黄晓春、嵇欣:《技术治理的极限及其超越》,《社会科学》2016年第11期。
- ⑨ 王雨磊:《数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理》,《社会学研究》2016年第6期。
- ⑩ 李友梅、肖瑛、黄晓春:《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》,《中国社会科学》2012年第4期。
- ⑪ 詹世友:《从信用到信任:从公共伦理学的角度看》,《社会科学》2003年第7期。
- ⑫ 吴晶妹:《我国社会信用体系建设五大现状》,《征信》2015年第9期。
- ⑬ 魏礼群:《充分发挥青年作用 加快建设信用社会》,《中国青年报》,2016年7月18日,第3版。
- ⑭ 李家勋等:《国外社会信用体系发展模式比较及其启示》,《现代管理科学》2008年第6期。
- ⑮ 张昱、曾浩:《社会治理治什么》,《吉林大学社会科学学报》2015年第5期。
- ⑯ 刘俊彦:《当代青年需求及其特征分析》,《中国青年政治学院学报》2014年第4期。
- ⑰ 王聪聪:《超六成人直言身边年轻人在父母养老问题上有忧虑》,《中国青年报》,2013年7月9日,第7版。
- ⑱ 邱玥:《创业是更加积极的就业》,《光明日报》,2016年4月13日,第7版。
- ⑲ 党秀云:《重建社会信任:中国社会建设的心灵之旅》,《中国行政管理》2013年第7期。
- ⑳ 金小茜:《报告显示:近六成大学生缺乏信用知识》,《中国日报》,2016年4月13日,第10版。
- ㉑ 吴晶妹:《青年,请担当起践行信用文化的历史责任》,《中国青年报》,2016年8月23日,第1版。
- ㉒ (德) 卢曼:《信任:一个社会复杂性的简化机制》,瞿铁鹏、李强译,上海人民出版社,2005年版。
- ㉓ 翟学伟:《信用危机的社会学根源》,《江苏社会科学》2014年第1期。

(责任编辑:王大鹏)