

以诚信建设为抓手推动乡村治理创新

——部分地区农村诚信建设的做法与启示

□ 严 畅

诚信是社会主义核心价值观的重要内容，信用是社会主义市场经济的基石。《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》要求，推进诚信建设，强化农民的社会责任意识、规则意识、集体意识、主人翁意识。近年来，山东省荣成市、贵州省清镇市、吉林省汪清县、河南省卢氏县和兰考县等地积极推进农村诚信建设，为农户、涉农企业等主体建立信用记录，开展信用评价并在金融、扶贫、公共服务等领域应用评价结果，引导公共资源和市场资源向诚实守信者优先配置，为创新乡村治理做了有益探索。

聚焦农村发展和基层治理难题

我国东、中、西部地区农村发展很不均衡，不同地区的农村各自面临着

推动产业发展、决战脱贫攻坚、加强基层治理等紧迫任务和棘手难题。部分地区的探索表明，诚信建设在推进农村普惠金融、产业发展和文明风尚方面发挥了有效作用，从而推动乡村治理体系的创新和完善。

贵州清镇2009年启动诚信农民、诚信村组、诚信乡镇创建活动，源于一个“小故事”。为推动脱贫致富，该市新店镇引进广西大发公司发展养鸡项目，企业以记账赊用的方式向农民提供鸡苗、饲料和技术并保价回购成鸡，但由于少部分农民不讲诚信，违反合同约定把成鸡私自卖给他人，导致企业遭受很大损失。企业决定离开清镇，但经市政府再三挽留，该项目转至百花湖乡。百花湖乡的农民讲诚信、守合同，肉鸡养殖产业得以发展壮大，使清镇发展为贵州最大的肉鸡生产基地。这个故事对当地影响极大，农村

产业发展、农民增收致富必须秉持诚信经营经营。

河南卢氏开展农户信用评价，则源于探索落实小额信贷的金融扶贫政策。2014年国务院扶贫办等五部委印发了《关于创新发展扶贫小额信贷的指导意见》，核心内容是“两免一贴”（免抵押、免担保、贴息）。对这些好政策，当时卢氏县的贫困群众普遍感到像“玻璃门”，可望不可及，金融机构普遍认为风险大、操作难、成本高、不好办。为此，卢氏县举全县之力与银行合作，开展信息归集共享和综合信用评价，推动了金融扶贫优惠政策顺利落地。

山东荣成是全国最早实现人人都有信用分的县（市）之一。启动之初，主要是考虑到对农户欠钱不还成为“老赖”、违背公序良俗的不良行为等缺乏有效的治理手段。为此，当地设计了信用评分的指标体系，发挥导向

作用，为守法诚信者加分，违法失信者减分，同时对高分者给予各类优惠便利，从而引导农民向上向善，农村文明诚信风尚为之一新。

着力抓重点补短板强弱项

农村有农村的特点，不能生搬硬套城市诚信建设的做法。农村人口众多、农户千差万别，信用信息的记录、整理、加工、评价、应用需要因地制宜地建立一个全流程的信用管理体系。

标准怎么定？根据拟解决的核心问题、应用的主要场景，结合地方实际制定农户信用评价的标准。河南卢氏按照遵纪守法好、家庭和睦好、邻里团结好，责任意识强、信用观念强、履约保障强，有劳动能力、有致富愿望、有致富项目以及无赌博等不良习气、无拖欠贷款本息等基本标准，设定了包括120项具体指标的信用评价标准。山东荣成制定《农村居民信用管理办法（试行）》，规定每位农村居民的基准分为1000分，并制定了统一的评分规则，什么行为加分、什么行为减分，一目了然。

信息怎么采？河南卢氏县组织3000余人挨家挨户上门调查，对全县农户的户主、家庭成员、财政开支人员、农户房产、经营实体等10大类信息进行了采集，并通过相关部门获取了农户的治安、借款、对外担保抵押等10大类信息。山东荣成在全部919个村配备信息采集员2811人，负责村民信用信息的收集上报。贵州清镇利用区块链技术建立“链上清镇”平台，实现人口和企业基础数据、行政许可和处罚等公共数据、农村土地权证等信息互联互通。河南兰考建立县信用信息中心，打造县域信用信息共享平台，已录入16.03万户农户信用信息，覆盖面达92.3%。

分数怎么评？山东荣成的每个村组建信用议事会，每月对新采集的信用信息进行鉴定讨论，对照标准进行计分，结果在村内张榜公示。吉林汪清则由扶贫办、金融办等部门联合县农商行，组织各乡镇、驻村工作队对全县9个乡镇所有贫困人口全面开展为期1个月的评星授信。每户一本信用等级证，都由银行工作人员、乡镇干部、村干部、驻村工作队和户主签字，确保

信息真实准确。贵州清镇的“诚信农户”采取“自己报、群众提、组织审（由村民组长、德高望重的村民、信用社会员组成工作组）、全公开（公示一周）”的方式进行评定。河南卢氏将采集到的信息统一录入信用信息系统，由系统自动生成信用分数。

结果怎么用？山东荣成50多个部门推出“信用贷”“信用行”等117个守信激励产品，在银行贷款、公共交通等服务方面提供优惠便利，只要信用分达到一定分值即可享受。全市各镇、村居设立信用奖励基金近1000万元，用于奖励诚实守信的典型农户。贵州清镇的“诚信农户”“诚信企业”分为五个等级，等级越高，得到扶持力度就越大。河南兰考打造“信贷+信用”模式，只要农民有生产经营项目，诚实守信，就能无条件、无差别获得3万元（年利率不超过6.75%）的基础授信，实现“应贷尽贷”。

风险怎么分担？河南兰考建立“银政保担”四方分担、分段计算的风控机制，探索实施熔断机制和专项处置机制，设立金融扶贫、普惠授信、农房抵押贷款、农村产权抵押贷款等各类风险补偿基金7525万元。同时，设立还贷周转金，帮助在还贷还贷期间资金周转困难的企业和农户借新还旧。河南卢氏通过政府、银行、担保、再担保协同，形成了“四位一体”的风险共担机制，对贫困户的贷款风险损失，由县风险补偿金、贷款银行、省农信担保、省中小企业担保集团按照20%、10%、50%、20%的比例分担。同时，建立贷款熔断机制，对不良率超过3%的行政村，以及不良率5%以上的行政村数量超过30%的乡镇暂停发放贷款。

失信怎么修复？山东荣成建立了信用修复机制，对于有扣分项的行为，一般是先发提示书，及时整改了就不扣分，参加捐款捐物等爱心活动也可把扣除的分补回来，只要在一个年度内修复成功，本年度的信用评分将不受影响。

充分释放农村诚信建设效应

在相关地区探索过程中，诚信建设通过“四个结合”，有效发挥了综合乘数效应，为乡村治理水平的提升增

添了新的动力。

与健全社会信用体系相结合，引领农村诚信文明风尚。构建信用评价体系，通过对农户尤其是贫困户进行信用信息采集和信用评定，使广大农户在历史上第一次有了信用等级。同时，通过细化守信激励、失信惩戒的具体措施，将信贷信用与社会信用结合起来，推进了农村精神文明建设。山东荣成“信用基金”试行以来，乡村热心公益、保护环境、助人为乐、孝老爱亲等文明行为蔚然成风，知信、重信、用信、守信成为农村干部、普通农民等的自觉行动。

与加强和创新社会治理相结合起来，激发农村内生发展动力。从扶贫实践中看，一些贫困户存在等着“送小康”的懒汉思想。河南卢氏县对这些“懒汉”则亮起红灯，瓦窑沟乡韩庄村通过信用等级评定，使聚众赌博、滋事斗殴人难以享受“两免一贴”优惠贷款，实现了“要我脱贫”到“我要脱贫”的转变。

与促进金融产品创新结合起来，加大涉农资金投入力度。河南卢氏县财政出资900万元作为互助贷款风险补偿基金，企业出资2100万元作为互助担保基金，双方组成3000万元的风险补偿担保基金，建立基金池，为合作社提供反担保，银行为合作社贷款2.1亿元。吉林汪清县财政投入1000万元作为扶贫小额信贷风险补偿金，撬动银行信贷1亿元。

提高农村诚信建设水平

农村诚信建设刚刚起步，未来还需要完善顶层设计。进一步总结提炼各地在农村诚信建设方面好的经验做法，上升为制度规范。依托全国信用信息共享平台、“信用中国”网站等信息化平台，加大农村信用信息归集共享和开发力度。研究制定农户、涉农经营主体信用信息采集、信用评价的基础标准。

同时，鼓励探索创新。在现有基础上进一步扩大试点范围，鼓励“多点开花”。鼓励各地结合乡村治理中的重点难点问题，探索有用、管用的诚信建设措施。以适当方式推广地方典型案例和经验做法。

此外，加强指导规范。加强业务指导和培训，确保农村诚信建设坚持法治德治自治的基本原则，以激励引导农民守法诚信、向善向上为导向，防止泛化、滥用，防止侵犯农民依法享有的基本权利。对出现的问题，及时指导纠偏。

（作者系国家发改委财金司挂职干部）



云南勐腊：瑶族山寨的美丽蜕变

云南省西双版纳傣族自治州勐腊县勐伴镇河边村民小组有60户瑶族群众，这里曾经是一个偏僻、落后的山寨。近年来，在当地政府和爱心企业的帮扶下，共投入扶贫建设资金2000多万元，对住房、村容村貌、水、电、路等进行全面改造。2017年，60户瑶族群众全部搬进了宽敞漂亮的新居。现在的河边村民小组，房前屋后栽种了花草树木，家家户户用上了自来水，出门都是水泥硬化路。2018年，河边村民小组依托种养殖业，人均纯收入达到8184元。图为瑶族老人盘莲珍在新居厨房用自来水洗菜。

新华社记者 杨宗友 摄

□ 蒙 云 文/图

“既然来挂职，就要全身心地投入到基层发展建设的广阔天地，转变角色、主动学习，发挥特长、勇挑重担，扑下身子积极奉献，用心用情解难济困，为地方经济社会发展积极贡献自己的力量！”这是内蒙古包头市发改委体改科科长问永刚的意愿和决心。

今年，作为市委组织部选派到乡镇挂职的一员，问永刚年初被分配到包头市土右旗最偏远的双龙镇任副镇长。作为和百姓接触最多的基层部门，乡镇工作千头万绪，但也是担当作为者发挥作用的最好平台。上任以来，问永刚严守初心和使命，积极奉献，用心用情解难济困，特别是在分管的重大项目建设、资金协调争取、招商引资、统计等方面积极履职尽责，赢得了干部群众的赞誉。

推动重大项目建设

重大项目建设是推动经济发展的重要支撑，也是改善民生的动力之源。上任伊始，问永刚第一时间实地调研列入全旗2019年投资500万元以上重大项目监控范围的双龙粮食产后服务中心、双龙农产品手工作坊园区、小韩营千头规模化肉牛养殖园三个项目建设进度，与企业负责人多次对接座谈，认真核实梳理项目手续办理情况，深入分析研究项目存在的困难和问题。同时，不断强化项目调度，积极策划储备项目，并依托双龙镇资源优势，组织谋划编制了2020年投资

500万元及1000万元以上重大项目实施计划，组织报送了推动沿黄高质量发展重点建设项目，为下一步项目实施打下了坚实的基础。

为了推动项目手续办理，他经常往返于双龙镇和萨拉齐，多次协调对接旗政府和自然资源、环保、农牧等部门加快手续办理进度。功夫不负有心人，经过几个月的不懈努力，原本长期推进缓慢的手续获得重大进展，所需要件已经基本办理齐备，为后续项目建设创造了良好的条件。

三道河村是双龙镇东南的一个村，内蒙古河林石油有限公司计划在村里投资建设加油站，以满足周边生产生活用油需求。但是，建设加油站手续繁杂，涉及部门非常多，一直以来毫无进展。了解到这一情况后，问永刚亲自带领相关企业负责人，多次奔走于自然资源、农牧、商务、应急管理等部门，短短两个月，加油站手续已全部办理完毕。“问镇长从发改部门出来，对项目手续办理流程非常熟悉，而且真正把企业的事当成自己的事，不辞辛劳地去衔接，让我很感动。下一步我就能马上开工建设了。”该企业负责人说。

强化招商引资争取多方资金

招商引资是促进基层经济永续发展的重要基础。问永刚上任以后，通

过调查研究并结合双龙镇产业实际，积极组织报送了镇2019年招商引资策划、签约项目，并定期报送招商引资工作信息，在全旗各乡镇中工作优异，受到了旗招商办的好评。

据介绍，问永刚积极协调星联星牧业有限公司在双龙镇太平庄村实施总投资7000万元的奶牛养殖场建设项目，建成后将对调整双龙镇产业结构，促进畜牧业发展，对提高农民收入起到重要作用。同时，他还积极利用当地的农作物资源优势，谋划在双龙村建设辣椒加工厂和醋厂，以期不断改善当地的经营结构。

在争取资金方面，经过问永刚前期积极协调，县里的贫困村张子淖村得到上级支持村集体经济发展政策性资金125万元，村集体未来将通过建设粮食储备库项目获得每年10万元的固定分红。他认真组织做好2020年争取中央预算内资金计划工作，积极协调旗农业局、林业局以及市旗两级发改委等部门，报送镇高标准农田水利建设、天然林保护等方面项目；及时报送2020年拟争取地方政府债券项目。

另外，针对全镇多村路灯损坏问题，他认真摸底后将情况上报旗财政局，积极协调争取资金支持。经多方协调，截至目前全镇共争取到位政策

性资金229万元，超额完成旗委政府下达的全年争取资金200万元的目标，在全旗上半年度政策性资金考评中成绩优异。

以集体产业助力扶贫攻坚

据了解，问永刚还负责包联小韩营、瓦不亥、繁峙营三个脱贫攻坚重点行政村工作。上任以来，他与驻村第一书记、驻村工作队、包村干部一道，以脱贫攻坚为抓手，着力推动包联村各项工作迈上了新台阶。

“发展村集体产业，是实现脱贫的关键。”问永刚认真研究部署发展村集体经济的举措，以实现集体经济“清零递增”。他及时组织小韩营、繁峙营、瓦不亥三个村做好农村集体资产股权量化工作，完成推荐村集体经济组织成员代表候选人、选举村集体经济组织成员代表和理事会、监事会人员等工作。目前，他所包联的三个村通过生猪养殖、农机具租赁、村集体资金投入入股分红等方式，年收入预计将达到10万元左右，远远超过了年村集体经济收入5万元的达标标准，走在了全镇的前列。

在脱贫攻坚中，问永刚高度重视党建的引领作用，并注重充分发挥村党组织的战斗堡垒作用和村党员的先锋模范作用。在他的领导下，按照组织



问永刚（左一）在所包联的土右旗双龙镇繁峙营村慰问贫困户并开展入户调查