

数字时代的乡村治理实践及对商业银行的启示

——以余姚市“道德银行”为例

何军 付亦丹¹

（南京农业大学 经济管理学院，江苏 南京 210095）

【摘要】为深入分析余姚市“道德银行”的乡村治理实践，采用交易成本理论，研究了余姚市“道德银行”乡村治理模式的创新机理，结果表明，这种乡村治理模式的创新之处就在于将村民的道德积分转化为村民的个人信用，降低了金融机构的贷款供给成本，村民的贷款获取成本也进一步下降。因此，商业银行若要围绕道德积分开展农村金融服务创新，需要从完善顶层设计，凝聚业务创新的共识；稳步推进分村施策，精准开展金融服务；持续强化银政合作，不断构建利益共同体；深耕数字技术应用，提升风险防控能力共四个方面入手。

【关键词】乡村治理 道德银行

【中图分类号】F832.3 **【文献标识码】**A

近年来，国家对乡村治理提出了更高要求。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》当中，明确指出加强和改进乡村治理的总体要求，强调党对乡村治理的集中统一领导，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。“三治融合”的乡村治理体系的提出，为全国各地开展乡村治理创新指明了方向，乡村治理实践不断深入，涌现出了浙江余姚市的“道德银行”模式^[1]、桐乡市“三治信农贷”模式^[2]、兰溪市马涧镇“诚信积分”模式、安徽六安市“道德红黑榜”模式、上海市“生态村组·和美宅基”积分制模式等。

很多学者就乡村治理问题展开了大量研究。比如一部分学者探讨了数字技术和乡村治理的关系，分析得出数字技术与乡村治理的融合是数字化时代的乡村治理的重要趋势^[3,4,5]。另一部分学者研究的是数字时代的乡村治理的特征和不足，主要观点为数字时代的乡村治理具有开放包容的特点，是由乡村内生需求驱动，多方主体共同参与的利益共同体。这种模式下的乡村治理将会运行得更加节约成本^[6]、信息更加透明^[7]、管理更加民主^[8]，使得政策制定者和村民之间的关系更加紧密。同时，也存在一些不足之处，权责归属不够明确^[9]、乡村差异进一步分化^[10]。最后，还有学者研究传统乡村治理和金融服务之间的关系，认为农村金融服务的创新帮助农村产业发展不断扩大，促进了数字技术在农村地区的普及和应用，完善了村民的信用信息，乡村治理的生态环境得到改善^[11]。同时，随着乡村治理现代化水平不断提高，也更有助于形成良好的农村金融服务体系^[12]。

总结文献，虽然一些学者已经阐述了农村金融服务与乡村治理之间的关系，但没有学者使用余姚市“道德银行”案例来分析两者之间是如何融合的。因此，本研究以余姚市“道德银行”作为案例，通过探讨余姚市“道德银行”乡村治理模式的实践经验，借用交易成本理论分析这种模式的创新机理，为商业银行后续结合乡村治理开展金融创新提供指导，具有较强现实意义。

作者简介：何军(1964—)，男，青海西宁人，教授，博士生导师，博士，研究方向：农业经济与农村发展；付亦丹(2001—)，女，上海人，本科生。

基金项目：长三角新型农业经营主体发展观察 2019 年度南京农业大学管理对策类课题资助(SKGL2019019)

1 余姚市“道德银行”乡村治理模式概述

1.1 浙江省余姚市基本情况介绍

余姚市，为浙江省辖、宁波市代管县级市，位于浙江省东部宁绍平原。东与江北区、海曙区相邻，南枕四明山，与奉化区、嵊州市接壤，西连上虞区，北毗慈溪市，西北于钱塘江杭州湾中心线与海盐县交界。根据第七次人口普查数据，截至2020年11月1日，余姚市常住人口1254032人。2020年12月，社科院发布《全国县域经济综合竞争力100强》，余姚排名第16位。2021年，余姚市实现地区生产总值1441.5亿元，按可比价计算，增长9.1%。其中，第一产业实现增加值50.68亿元，增长2.4%；第二产业实现增加值885.23亿元，增长11.4%；第三产业实现增加值505.59亿元，增长6.1%。三次产业之比为3.5:61.4:35.1。

1.2 余姚市“道德银行”的运作模式

“道德银行”的具体运作模式体现在自治、德治、法治、智治四个方面的融合。

“自治”：从网格化管理入手，由低层级到高层级，共分为道德积分管理执行小组-道德积分管理办公室-道德积分管理领导小组。道德积分执行小组由自然村负责人或村民小组长、村民代表共同组成。其中，村民代表是最低一级网格汇点的主要负责人，村民代表是由这4到5户村民组成的小网格，通过村民自评和村民代表他评的方式，内部推举而产生的，村民代表负责收集4到5户的村民诚信信息。道德积分管理办公室是由行政村村委会负责人、村民小组长共同组成，负责检查核实、统计汇总所有村民的道德信息。道德积分管理领导小组是由余姚市农村合作银行、乡镇(街道)、党(工)委、政府、办事处相关负责人和公安、财政、国税、工商等部门的相关负责人共同组成，负责统筹协调道德积分联合评审和村民信息共享的工作。

“德治”：从道德评价量化入手，以“遵纪守法行为文明”“热心公益支持发展”“诚实守信勤劳致富”“家庭和睦邻里团结”等4大项15条细则以及3个“一票否决”项目为评分依据，对每户农户每季度进行遵德守纪方面的自评和互评。道德积分有两种，一种是日常积分，由道德积分管理执行小组负责人每个月评定一次。另一种是评审积分，是三个月日常积分的均值，由道德积分管理领导小组每季度评审一次。道德积分高于80分，未发生过刑事案件、信用不良等情况，并且创业项目通过审核的农户，可以获得最高50万元以内的信用贷款。运用民主监督制度，设立“行政村(社区)级好人”“乡镇(街道)级好人”“市级及以上好人”的评比，公示“道德银行”申请贷款的农户家庭信息。

“法治”：建立“道德银行”的准入模型，运用大数据技术判断村民的道德行为，比如村民是否存在犯罪记录，是否有行政处罚，是否诚信纳税，是否有法院被执行人信息等，村民若没有负面信息，才能准入。

“智治”：一是通过“道德银行”小程序，实现道德评议“智能化”。即通过余姚市大数据局调入社保、工商、税务、公安等政务数据共享介入道德评议环节，强化数据共享，完善评估机制，实现道德评议智能化。据余姚市大数据局测算，“道德银行”小程序全市推广以来，评议纸张减少159万张，跑腿减少了7500余次，申请资料减少了2万余份，操作上的便利性，确保了“让每一个余姚人拥有道德积分”成为可能。二是通过“道德银行”小程序，实现道德评议“移动化”。即村民可以足不出户就能在线完成道德积分的自评和互评，评议结束后，道德积分通过私钥加密的形式写入区块链分布式账簿，然后以此产生“道德码”。

1.3 余姚市“道德银行”信用贷实现路径介绍

余姚市“道德银行”信用贷产品是余姚市依托“四治融合”乡村治理体系下的重要金融创新，以余姚农村商业银行为主渠道，运用“大数据+区块链”信息技术，通过线上“道德银行”小程序与线下“网格化管理”的方式，开展村民的道德积分评定，有效实现了农村金融与道德积分体系的连接。余姚市“道德银行”信用贷的流程，见图1。由图1可知，一边是由自然村负责人、村民代表、村民小组长共同搜集村民诚信信息，行政村村委会负责人和村民小组长负责核实、统计村民诚信信息，由乡镇政府、

财政国税等部门、农村合作银行负责评审村民诚信信息，最终确定村民道德积分，确定可授信名单。另一边是由农村合作银行的客户经理进村入户调查村民的资产，通过信贷模型自动产生授信贷款额度。

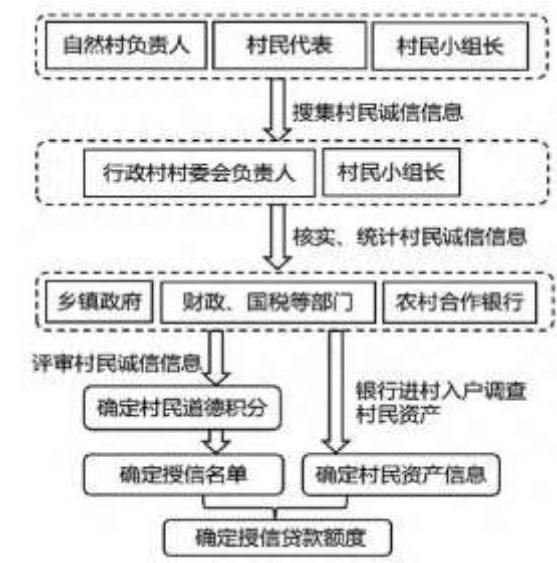


图 1 余姚市道德银行信用贷授信流程

1.4 余姚市“道德银行”实践成效

截至 2019 年 4 月，余姚市共有 21 个乡镇和 305 个村开展“道德银行”建设，授信用户共有 2.78 万余户村民，授信余额达到 23.12 亿元，授信覆盖率为 39%，用信比率达 10%；而贷款不良率为 0.47%，要远低于其他农商行贷款的不良率水平。

2 余姚市“道德银行”乡村治理模式的创新点解析

本研究认为余姚市道德银行乡村治理模式的亮点就在于与农村金融的顺利结合，帮助余姚市村民建立起个人信用，大幅提升了村民获得贷款的概率。

在此，拟用交易成本理论解释余姚市“道德银行”乡村治理模式的创新点。交易成本的定义是使用价格机制的成本，包含完成一笔完整的交易所需支付的费用^[13]。从契约的角度分析，交易成本包含事前和事后两类，事前成本包含起草、谈判以及保证落实契约等成本。事后成本包含契约签订后的成本，包括契约关系终止、契约条款修改、问题冲突解决、确保交易长期持续的成本^[14]。而余姚市推出的“道德银行”的乡村治理模式，借助了大数据技术筛查村民是否存在违法违规行为，将道德积分通过私钥加密的形式纳入区块链分布式账簿，共同使得农商行和村民作为信贷供需双方的交易成本下降，大幅提高了农商行和村民的参与积极性。具体来说：

(1) 以“道德银行”为核心的乡村治理模式分担了农商行作为信用贷供给方的大部分事前交易成本。根据信用贷款产品的放贷流程，农商行所承担的事前交易成本大致包含两大类成本，分别是信息甄别成本、培训推广成本^[2]。

首先，从信息甄别成本角度来说，由于双方之间存在信息不对称问题，长久以来，农村的信贷市场中的逆向选择难题都存在。为此，农商行需要进行较强的村民信息筛选、信用审查活动来调取村民的相关信用信息，以减弱信用信息的不确定性。然而，农村所处的区域一般山高路远，耗时耗力，导致获取村民资产等信用信息的成本往往较高。经过调研了解到，余姚市农商行，虽然

在当地属于综合实力最强的商业银行，但是客户经理也只有 141 人，而农户数 21 万左右，客户经理的数量短缺决定了金融服务无法触达到所有农户，很多农户的潜在金融需求都被忽视了。在“道德银行”信用贷的授信流程中，除征信系统中的农户信用信息由农商行自身把握外，农户的违法违纪、品德素质、收入资产等信息均由“道德银行”为核心的乡村治理体系中的所有参与主体提供与评判。其中，农户的违法违纪信息由余姚市大数据局对接社保、工商、税务、公安等系统提供；农户的道德等信息由道德积分管理执行小组-道德积分管理办公室-道德积分管理领导小组共同决定。以道德积分和村民资产共同背书为村民做贷款，丰富了农商行寻找农户信用信息的渠道，较大程度缓解了农户信用信息缺乏的问题，通过将获取信用信息的工作转嫁给政府等主体，降低了银行的信息甄别成本，减少了农户进行逆向选择的逾期，进而提升了农商行给农户放信用贷的积极性。

其次，从培训推广成本的角度来说，由于余姚市农村信息化的整体水平相比城市来说，还是要滞后一些，农村金融很难一下子普及到所有村民，农商行想要推广其信用贷产品，必然要付出较高的培训推广成本。而有了余姚市政府部门、村“两委”对道德积分的背书，大大增加了农户自身对凭借道德积分就能获得农商行贷款的信任^[16]，消除了农户对以往贷款产品的抵触情绪，进一步提升了农商行推进农村金融产品的动力。

(2) 数字技术的运用大幅降低了村民获取贷款的成本。由贷款配给理论可知，造成村民融资约束的重要原因之一就是交易成本配给。也就是说，即使村民名义上对贷款有需求，但是又无法承担或者不愿忍受贷款申请过程所花费的信息甄别和时间成本，最终放弃了从银行申请贷款的决定。而农户获得信用贷款成本的高昂一般体现在两方面，首先是银行得查看农户的资产情况，是否能做抵押或者担保，即使满足抵押或者担保条件，也得经过逐级审核，流程漫长且繁琐。其次是农户贷款需求与银行贷款供给之间存在时间错配难题，即有时会出现银行进村入户向村民宣传推广贷款的时候，农户又没有贷款需求的情况。在案例中，将大数据技术应用于道德积分评议环节，将道德积分纳入区块链分布式账簿，保证了道德积分的真实和稳定，使得农商行敢于放弃抵押和担保的机制，为村民提供信用贷款，缩短了村民获取信用贷款的时间。通过开发道德银行小程序，使得村民可以在线上随时发起道德自评和互评，随时在线申请贷款，降低了村民和农商行之间的“时间错配成本”，进一步激活了村民潜在贷款需求。

(3) 道德银行的运作模式替农商行分担了贷款供给的事后成本。一般来说，信贷供给的流程中，农商行需要承担的成本分为动态监督成本和违约处置成本。

首先，从动态监督成本来看，由于农商行和农户之间存在信息不对称，农商行的信用贷业务中都存在贷后检查环节，即监督农户的生产经营情况，但是由于农户处于分散经营状态，使得农商行的动态监督成本变相提升。从案例中可知，依托道德积分自评和互评的“自治”和“德治”，以及大数据技术调查农户的违法违约行为的“法治”，道德积分通过区块链技术纳入区块链公共账簿等“智治”，将余姚市村民违约所造成的信誉丧失完全“数字化”，对村民形成了无比严格的道德约束机制。这使得高风险类型的村民自动退出信用贷市场，也倒逼村民严格要求自身的生产经营，高效率地解决了农商行的动态监督难题，银行的风险控制能力得到进一步的保障。

其次，从违约处置成本来看，传统正规金融贷款产品出现违约情况时，一般都是银行自身承担损失。而本案例中，由于涉及到政府、公安、工商、财税等部门对村民道德积分的审议环节，相当于替村民做了信用背书，为银行承担了违约风险，违约处置成本也进一步地下降。

3 讨论

通过前文阐述可知，余姚市“道德银行”为核心的乡村治理模式，在经济发达的浙江省内比较成功，实实在在地增加了村民在普惠金融服务方面的获得感。那么对于那些经济欠发达的地区，商业银行应该如何才能与所在地区的乡村治理模式，因地制宜地相结合，开展农村金融创新呢？本研究认为应该着重从四个方面去考虑。

(1) 完善顶层设计，凝聚业务创新的共识。

商业银行在加强市场调研基础上,根据当地乡村治理发展现状,制定出相配套的金融服务政策体系,包含产品研发支持、运营、营销、风控等等内容。从制度层面上保障乡村治理能够与农村金融的顺畅结合,确保开展金融业务创新有相应的配套资源,有利于推动银行内部跨部门、跨条线、跨处室协同,共同落地实施农村金融业务。

(2) 稳步推进分村施策,精准开展金融服务。

根据村庄的经济发展、乡村治理的水平,对村庄进行分层分级分类,积极开展小范围试点,实施不同类别的金融服务策略,比如将村庄级别与信用贷款额度相挂钩,级别相对越高,信用贷款额度也相对越高。对具备条件实施“道德银行”模式的村庄,加强普惠金融资源的集中投放,重点打造当地乡村治理建设样板工程,不断扩大在当地农村的影响力,持续发挥出良好的示范效应。对不具备条件实施“道德银行”模式的村庄要加强帮扶指导,针对现实困难,对症下药,逐步助力村庄改头换面。

(3) 持续强化银政合作,不断构建利益共同体。

总结前文分析可知,余姚市的道德银行模式的成功的原因在于将政府、工商、公安、银行等多部门共同参与乡村治理,形成了“风险共担,收益共享”的利益共同体。因此,经济不发达地区的商业银行应该加强与当地政府的联结,深挖政府部门的核心需求,积极参与政府项目建设,与政府建立良好的合作伙伴关系,推动政府部门打破部门竖井,共享更多村民的个人信息关键数据,以便更好地结合乡村治理开展农村金融服务的创新。

(4) 深耕数字技术应用,提升风险防控能力。

商业银行在积极投身于以道德积分为核心的新型乡村治理模式的同时,需要更加严格地把控信贷风险。而信贷风险管理的一个关键要素就是要全面了解村民资产等个人关键信息,只有不断深化人工智能、大数据、区块链等先进信息技术在个人征信的应用,挖掘出更多的村民关键信息,才能确保以道德作为担保品,获得信用贷款的模式正常运行。

4 结论

余姚市“道德银行”模式所取得的成功,让人们看到了余姚市政府层面肯下决心,敢于将乡村治理与金融服务融合,大胆开拓创新的勇气,这一点值得深入学习。通过用交易成本理论深度剖析以道德银行为代表的乡村治理体系的创新点,可以发现,这种乡村治理模式的创新比较好地解决了当前农村金融发展所面临的信用缺失等最大的痛点。另外,虽然余姚市农商行联合当地政府,共同参与乡村治理过程,在浙江省取得了比较明显的效果,并不代表它就是惟一能解决农村金融发展问题的路径,只是供各地开展农村金融创新提供一种借鉴。各地应该根据当地农村经济发展现实情况,因时制宜地创新农村金融服务模式。

参考文献:

[1]王曙光,王彬.“道德银行”与中国新型乡村治理[J].农村经济,2020(2):1-6.

[2]顾庆康,池建华.乡村治理、信息技术如何促进农户金融契约信用发育?——以浙江桐乡“三治信农贷”为例[J].农村经济,2020(12):94-103.

[3]沈费伟,袁欢.大数据时代的数字乡村治理:实践逻辑与优化策略[J].农业经济问题,2020(10):80-88.

[4]鲍静,贾开.数字治理体系和治理能力现代化研究:原则、框架与要素[J].政治学研究,2019(3):23-32,125-126.

-
- [5]黄建伟,陈玲玲.中国基层政府数字治理的伦理困境与优化路径[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2019,21(2):14-19.
- [6]夏显力,陈哲,张慧利,等.农业高质量发展:数字赋能与实现路径[J].中国农村经济,2019(12):2-15.
- [7]韩瑞波.技术治理驱动的数字乡村建设及其有效性分析[J].内蒙古社会科学,2021,42(3):16-23.
- [8]赵秀玲.乡村善治中互联网运用及其价值[J].社会科学辑刊,2019(3):175-183.
- [9]韩兆柱,马文娟.数字治理理论研究综述[J].甘肃行政学院学报,2016(1):23-35.
- [10]李睿,高端阳,邓洋,等.乡村振兴视阈下数字化管理的反思——基于西部S省S区返贫监测管理的实地调查分析[J].[8]重庆理工大学学报(社会科学),2021,35(3):81-87.
- [11]谢地,苏博.数字普惠金融助力乡村振兴发展:理论分析与实证检验[J].山东社会科学,2021(4):121-127.
- [12]吴本健,罗玲.数字普惠金融与乡村治理现代化:机制、创新模式与挑战[J].农村金融研究,2020(4):3-9.
- [13]COASE R H.The nature of the firm[J].Economica,1937,4(16):386-405.
- [14]DUGGER W M.The economic institutions of capitalism[J].Journal of Economic Issues,1987,21(1):528-530.
- [15]金俐.关于信任的经济学分析[J].社会科学,2002(11):17-20,62.