破解农村融资难题

□孙雪涛

农村融资难、融资贵的问题长期存在，其中一个重要原因是农村贷款主体缺乏有效的抵押物。赋予农民更多的土地使用权权能，推进农村承包土地经营权抵押贷款工作，是破解“三农”融资难题的一项重要举措。近年来中央出台的多项政策，旨在完善土地使用权权能，激活农村沉睡的资本，解决农村发展资金问题，推动农村产业化发展。党的十八届三中全会《决定》提出，“在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营”；2014年中央一号文件则进一步指出，“允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资”，并要求有关部门抓紧研究提出规范的实施办法，建立配套的抵押资产处置机制，推动修改相关法律法规；2015年中央一号文件则具体要求，“做好承包土地的经营权和农民住房财产权抵押担保贷款试点工作”。

根据中央政策精神，不少地方进行了积极探索，但多数地方试点成效并不显著。究其原因，法律依据缺失、配套政策不健全、风险化解难度大等障碍，制约了农村承包土地经营权抵押贷款试点工作的进一步推进。甘肃陇南市立足实际情况，按照“推进金融支撑实现集中突破”的战略部署，坚持“政府主导、市场化运作”和“切实保护农民合法权益”的原则，破解农村承包土地经营权抵押贷款试点中的诸多障碍，试点工作取得初步成效。

缓释政策先行与法律滞后的矛盾

按照现行法律，农民对承包地只享有占有、使用、收益的权利，并没有处分权，所以农村土地承包经营权不允许抵押、担保。这使得农村承包土地经营权抵押贷款缺乏必要的法律依据，银行业机构在开展这项业务时存在顾虑。针对这一矛盾，为缓释农村承包土地经营权抵押贷款法律风险，陇南市根据中央政策精神，在探索过程中积极衔接法院等部门，通过出台地方性文件，明确农村承包土地经营权抵押贷款的有效性；针对贷款中存在的纠纷及贷款出现风险后资产处置的问题，建议市、县区法院依法受理和稳妥审理、执行涉及农村承包土地经营权抵押贷款的案件，依法保障金融债权，切实维护各方合法利益。通过这些措施，缓释了政策先行与法律滞后的矛盾，一定程度上打消了银行顾虑，为试点工作顺利推进提供了良好条件。

完善抵押贷款配置政策

农村承包土地经营权抵押贷款是一项系统性工程，需要相关部门克服困难，增强工作主动性，完善多项配套政策。为有序推进试点工作，陇南市明确各相关部门职责，统一部署，创新机制，逐步完善确权、评估、抵押登记、农村产权交易等各项配套政策，为推进农村承包土地经营权抵押贷款试点工作、破解“三农”融资瓶颈提供完善的配套服务。一是灵活开展抵押物的权属确认工作。例如：针对农村土地承包经营权确权工作量大面宽的实际情况，出台相关政策，明确“二轮土地承包经营权证书和与其相对应的二轮土地承包合同书具有同等效力，都可以作为贷款抵押物”；针对流转的承包土地经营权能否抵押问题，规定“土地承包经营权流转合同经过农经部门鉴证或公证部门公证，可以作为贷款抵押物”。二是健全农村财产评估机制。规定金融机构在各县区农经部门的协助下，可通过协商评估、自行评估、评估公司评估等方式确定抵押物价值，同时鼓励银行业机构和贷款主体之间协商评估；通过积极参加国家和省级培训、整合现有评估机构资源、组建等多种形式，做好农村承包土地经营权评估机构的建设和引进工作，并制定、公布本区域内农村承包土地经营权评估基准价格。这样既解决了农村资产评估难的问题，也降低了农户贷款的评估费用。三是完善农村承包土地经营权抵押登记办法。试点过程中，由于相关法律文件没有明确办理抵押登记的部门，市政府相关部门出台土地承包经营权抵押登记管理办法，明确各县区农经局作为办理承包土地经营权抵押登记的部门，并要求简化抵押登记程序、提高办理效率。四是建立农村产权交易平台。农村资产能否抵押关键在于抵押品是否有价值、能否流转。陇南市积极搭建专门的农村产权交易平台，推动农村承包土地经营权顺畅流转变现。五是组建省内首家农村产权抵押贷款交易中心。选择四个试点乡镇设立农村产权抵押贷款交易中心，所涉及的金融机构、确权颁证机构、评估机构、抵押登记机构、农村产权交易机构等单位集中在便民大厅，根据相应职能开设办公窗口，为农户、新型经营主体贷款提供一站式服务，提高办理效率；同时，参考房地产交易管理信息系统，在完善流程的前提下，拟建立“三权”抵押贷款管理信息系统，以优化办事流程，不断深化为民服务。

构建可持续的创新机制

在农村承包土地经营权抵押贷款试点过程中，能否有效处置抵押资产、严控风险，决定了试点工作的成效和可持续性。陇南市通过建立农村产权流转和临时收储机制、发展农业保险、农村金融生态环境建设等措施，推进农村承包土地经营权抵押贷款试点工作稳步进行。一是建立农村产权流转和临时收储机制。明确农村产权抵押贷款交易中心负责处置和管理金融机构因开展农村承包土地经营权抵押贷款业务产生的不良资产；并确定处置程序，在对抵押资产的处置程序上，首先要在本集体经济组织内进行协商流转，若在本集体经济组织内无法处置，再到农村产权抵押贷款交易中心进行交易，若在60天内没有完成交易，再由县区农村产权抵押贷款交易中心按照属地归属原则进行临时收储（按一定比例）；各县区财政设立专项资金，拨付农村产权抵押贷款交易中心，当出现不良贷款时用于抵押物的临时收储。二是建立保险配套机制。引导涉农保险公司创新涉农保险产品，扩大种植业、养殖业、林业保险业务范围；推进涉农信贷和保险合作，鼓励借款人对抵押物进行投保，建立抵押物风险保障机制，减少银行风险。三是加强农村信用体系建设。灵活采取群众喜闻乐见的形式加大农村地区信用法制与信用知识宣传力度，进一步完善农村金融生态服务体系，不断提高农村经济主体信用意识，确保贷款“放得出、用得好、还得上”。

在试点成功的基础上陇南市进一步积极探索，将发挥农村承包土地经营权的抵押担保功能和落实“双联惠农贷款”“妇女小额担保贷款”“中药材贴息贷款”等惠农信贷政策相结合，创新出“合作社担保+‘农村承包土地经营权’反担保”“协会担保+‘农村承包土地经营权’反担保”“担保委员会担保+‘农村承包土地经营权’反担保”等多种模式，探索出一条金融扶贫的新路径。

（作者系中共甘肃省陇南市委书记）

落实“四个全面”须“四个转变”

□滕　刚

“四个全面”是立足当前基础、着眼长远发展的重大战略布局。政府工作重在抓落实，深化“四个全面”战略布局，从市州层面来看，就是要加快“四个转变”，提高行政效能，有效落实中省决策部署。

在转变思维方式中提升行政理念

思维引领行动，深化“四个全面”战略布局，要有适应新常态的行政理念。一是强化法治意识。法治思维是现代治理的首要思维。地方要结合法治政府建设，尽快出台加强法治政府建设规划，把法治思维贯穿于政府工作全过程。要探索完善委员会议事决策制度，在国土、规划、财税、国有资产、投融资等重点领域，实行集体决策，提高政府决策的民主法治化水平。二是强化市场意识。政府资源有限，市场活力无穷。越是在财力紧张的情况下，越是要善于运用市场机制。积极探索市场化融资办法推进项目建设，化解资金难题。善于吸纳社会资本进入公共服务领域，借助社会力量改善公共服务。三是强化大局意识。新常态蕴含着新机遇。要认真研究国家宏观经济政策，把握国家定向调控、精准调控方向和重点，从中发现新机遇，捕捉新机遇。要抢抓国家正在实施的“一带一路”、长江经济带、长江中游城市群、军民融合发展等重大战略发展机遇，加强孝感发展的宏观谋划，努力把中省政策机遇变成实实在在的项目支撑。四是强化底线意识。底线思维就是要求我们从最坏处准备，向最好处努力，牢牢把握工作主动权。政府工作要把握好民生、安全、生态“三条底线”。民生底线，就是要求党员干部始终心中有党、心中有民、心中有责、心中有戒，像抓经济工作一样抓民生保障，把对弱势群体的关心做得更加具体、更加精准，把民生实事办到老百姓的心坎上。安全底线，就是要时刻绷紧安全之弦，突出重点行业领域，狠抓重点关键环节，以铁的标准、铁的面孔、铁的手腕消除安全隐患，确保安全生产形势平稳可控。生态底线，就是要顺应人民群众对良好生态的新期待，把生态理念贯穿于工作的各个方面、各个领域，重点加强企业的生态监管，推动形成绿色、低碳、循环发展方式，筑牢生态安全网。

在转变工作方式中强化落实

新常态下发展的环境更加复杂，深化“四个全面”战略布局，推进工作落实，更要注重方式方法。一是统筹兼顾。政府工作千头万绪，必须“十个手指头弹钢琴”。要善于综合平衡，既要抓大放小、以小兼大，又要以小带大、小中见大；要正确处理好改革、发展、稳定的关系，兼顾各方利益。具体工作中把握好节奏，掌握力度，加强顶层设计，增强工作计划性。二是深入一线。扑下身子，沉到一线，深入企业车间、田间地头、建筑工地，深入到问题多、困难大、矛盾集中的地方，集民智、聚民意、解民难，做到在一线发现问题，在一线解决问题，在一线检查督办，在一线落实到位。三是重点突破。抓重点带一般，能够起到事半功倍的效果。要集中力量抓好发展、城建、民生三件事，坚持问题导向，找准矛盾的主要方面，主攻关键环节。对梳理出来的重点难点问题，集中时间、集中力量攻关，制定路线图，明确时间表，落实责任主体，以重点难点工作的突破，激发全局发展。四是条块联动。政府大多数工作是系统工程，需要合力推动。新常态下，改革发展任务更加繁重，条块之间、上下之间既要分工明确、“分线作战”，又要整体联动、补位补缺，更要站在第三方角度，客观公正提出问题和建议，同时健全政府工作绩效第三方评估机制，确保各项决策部署落实落地。

在转变政府职能中优化服务

政府职能转变，是全面深化改革的重点。要围绕发挥市场决定性作用和更好发挥政府作用，努力做到“三个到位”：一是简政放权要放到位。公开、公平、公正是行政权力下放的关键。要结合信息惠民国家城市试点，加强大数据建设，以信息公开倒逼简政放权，严格按照权力目录进行审批，坚持“目录之外无审批”，促使行政审批权力真正精简到位、下放到位。二是执法监管要管到位。简政放权不是放而不管。要转变“重审批轻监管”传统理念，树立“监管不到位是失职渎职”的理念，在监管中服务，在服务中监管。注重创新长效监管机制，明确部门责任、主体责任、行业责任，引导群众参与，努力形成成熟完善的市场监管体系。三是服务市场主体要做到位。服务市场主体就是服务发展。要做好市域范围内中小企业与规模以上企业产品配套信息对接，促进产品配套、产业融合，破解企业市场开拓难题。引导农民工就近就地就业，缓解企业用工难题。积极推进银企对接，完善“智力支持+政银企集合贷”帮扶办法，有针对性地解决企业发展个性问题。

在转变干部作风中凝聚力量

加强干部作风建设是全面从严治党的内在要求。建设法治、创新、廉洁、服务型政府，对政府系统干部提出了更高的要求。一是始终保持勇于担当的责任意识。有多大担当才能干多大事业。新常态下政府碰到的多是“腊骨头”“硬骨头”，要以“功成不必在我”的境界，坚持小事不拖拉、难事不回避、好事不揽功、大事集体决策，强化层级担当，履行岗位职责，只要是对人民群众有益的事，只要是对经济社会发展有利的事，就不怕议论纷纷、闲言碎语，该干的一定要继续干好，该闯的一定要大胆去闯，努力干成精品。二是始终保持干事创业的能力。增强硬本领，才能适应新常态。各级干部要把书本和实践结合起来，沉下去调查，钻进去研究，把握好经济规律、自然规律、社会规律“三个规律”。对具体工作要“三情”结合，吃透上情、借鉴外情、把握内情，提出精而管用的应对举措，多做“选择题”，善于运用新手段解决新问题。三是始终保持清正廉洁的操守。廉政和其他工作是“1”和“0”的关系，如果在廉洁上出了问题，能力再强、担当再大，都将“归零”。要牢固树立“把自己管好才是自身发展最大后台”的理念，恪守“三严三实”，践行“五个必须”，守纪律、讲规矩，清清白白做人，干干净净做事，坦坦荡荡为官。领导干部要强化反腐倡廉主体责任和“一岗双责”，对腐败问题坚持无禁区、全覆盖、零容忍，争做清廉为官、事业有为的表率。

（作者系中共湖北省孝感市委副书记、市长）

国际视域下城市运行安全管理

——以地下管线管理为例

□中央党校城市运行安全管理问题及对策研究课题组

我国目前城市地下管线种类繁多，包括供水、排水、燃气、热力、电力、通信、广播电视、工业等8大类20余种管线；管理体制和权属复杂，涉及政府30多个部门，各自为政、条块分割、多头管理的问题比较严重。尤其是近年来地下管线事故频发，已严重威胁着城市的安全和人民生命安全，地下管线管理问题突显。但目前我国城市地下管线管理问题的研究却还处于起步阶段，无论是理论还是实践，都远远不能满足城市快速发展的需要。本文以关乎城市安全平稳运行的地下管线作为解剖麻雀，分析世界主要发达国家城市运行安全管理的基本趋势，把握其城市风险治理的基本经验，并尝试从中挖掘对提升我国城市运行安全水平的有益启示，从而为适应我国社会经济发展与城市运行管理的新形势，形成一套符合我国自身国情和发展阶段性特征的城市运行安全公共治理模式提供思路建议。

地下管线：城市运行的生命线

就现代城市而言，城市地下管线不仅仅是城市赖以生存和发展的重要基础设施，更是城市现代化水平的重要标志、是反映城市文明繁荣程度的重要特征。随着城市化进程的深入推进与城市规模的持续扩大，城市地下管线种类越来越多、密度越来越高、规模越来越大、构成状况越来越复杂，其运行状况是否安全、平稳、可靠、高效，关系各类物资、信息的输送传递，关系城市环境的维持与城市灾害的防治。

正是这种缘故，城市地下管线不仅影响广大城市人口的生产生活品质，更关乎城市整体上的安全、高效运行，还关涉一个城市乃至一个国家的外部形象，城市地下管线因此经常被人们喻为城市的“血管”和“神经”，是城市安全高效运行的“生命线”。

地下管线管理：反衬现代治理能力

近年来，伴随着我国各级各类城市内层出不穷的地下管线事故、此起彼伏的城市内涝灾害，社会各界对我国城市地下管线的建设弊端、管理滞后等状况愈加重视和关注。因此，法国文豪雨果一百多年前在《悲惨世界》中的一句话，“下水道是一座城市的良心”，经常成为我国社会各界用以评判我国城市地下管线管理状况的“名言”。

确实如此，现代发达城市的地下管线早已不是改善城市卫生和防疫的最初功能，而是城市能源、信息输送和新陈代谢的大动脉，更是在很大程度上反映了城市公共治理体系的健全程度以及城市公共治理的能力与水平。

随着社会复杂程度的不断增加，现代城市社会已经是一个“风险社会”，各种不可预知的自然灾害、公共安全事故，时常考验着一个城市的社会公共治理能力。就我国城市地下管线而言，城市化的快速推进带来城市人口规模的不断跃升，推动着城市地下管线规模、密度、复杂性愈发增加，其自身的脆弱性，轻则影响居民正常生产生活，重则造成财产损失与人员伤亡，直接威胁城市整体的安全、平稳运行。

因此，2014年6月3日国务院办公厅下发了《关于加强城市地下管线建设管理的指导意见》，从“增强城市运行管理水平、保障人民群众生命财产安全”“建立健全现代城市公共治理体系、增强城市公共治理”的高度上，提出了我国计划用10年左右时间，建成较为完善的城市地下管线体系，从而使地下管线建设管理水平能够有效适应经济社会发展、提升城市应急防灾能力、增强公共治理现代化的需要。

国外城市运行管理的发展趋势与经验借鉴

从发展历程看，国外从19世纪二三十年代至今将近200年的时间内，其在城市地下管线领域内积累了较为丰富的管理经验，并在全球化的治理体系发展中逐步出现了一些新的趋势。总结起来，主要有以下发展趋势值得借鉴。

综合化管理。现代城市的地下管线已由单一专业的排水管道逐步发展成为众多类别相互交叉、相互影响的综合管线网络。为此，地下管线的管理模式也就随之出现综合化趋势。这具体表现为：构建综合的地下管线管理系统，将不同类别的地下管线均置于同一管理平台，实施综合化运行维护；推进地下管线管理有关政府部门之间跨部门协调，克服因职能分工造成的“碎片化”政府管理弊端；围绕地下管线各类问题，从规划、建设、环保、立法等多个视角实施综合治理。

这方面，我国当前亟需完善的工作包括：以增强地下管线基础数据管理为手段，不断完善各级各类现有的地下管线综合管理系统；推进政府机构改革，完善地下管线投资、规划、建设、运行、环保各个环节之间的跨部门综合协调管理机制；积极为地下管线管理的综合性立法做准备；重点针对管线占压这一问题进行综合整治，消除隐患。

法治化管理。法治化是发达市场经济阶段的社会治理手段，国外发达城市普遍娴熟运用法治手段实施城市地下管线管理，提升地下管线安全运行的综合治理能力。美国、英国、法国、德国、日本在城市运行安全管理方面都有着较为完备的法制体系。

对我国而言，全国层面上的地下管线专门立法还存在诸多的不成熟条件，需要实践上进一步深化探索以及理论上的进一步深入研讨。然而，地方层面的地下管线立法工作，却是可以采取试点先行的方式加以有序推进。杭州、长沙等城市也在不同程度上已经迈开了重要的脚步。下一步，作为国家建设主管部门的住建部，有必要进一步引导、推动各类城市政府的地下管线立法工作。

精细化管理。管理精细化是科学管理的高级阶段，社会需求的多样化、地下管线网络体系的复杂化都要求地下管线每个管理阶段、环节能够精准定位、细致服务。日本、德国作为世界上制造精密仪器最擅长的国家，在城市地下管线运行管理方面，其精细化管理的模式、手段同样值得借鉴推广。

传统上，我国的城市管理偏于粗放式，管线基础数据不全、不清、不准，技术测算或技术标准粗略化，对已知的安全隐患重视不够、存在侥幸心理等问题或现象普遍存在，直接影响了我国城市地下管线管理水平的提升。为此，我国必须从完善基础数据、基础技术标准、基础管理环节入手，深入推广精细化管理理念与手段。

信息化管理。对于规模庞大、类型复杂的地下管线来说，面对海量数据信息而依然单纯依赖人力的管理模式日益显得滞后和不适应。国外发达城市在确保地下管线信息保密的前提下，都重视积极运用现代科技手段实施地下管线的安全运行管理。

从我国情况看，当前各城市政府越来越重视运用信息化技术来提升地下管线管理水平，但目前面临的问题往往是有系统缺数据、有数据缺更新、有信息不准确，导致很多信息系统前期投资巨大，但后期数据信息利用率不足，甚至成为信息孤岛、电子垃圾。因此，我国城市地下管线信息化管理中不是投资缺乏的问题，而是数据信息的获得机制、系统数据的利用机制等问题。

社会化管理。完整的公共治理体系必然是一个政府、企业、公民社会三位一体的体系。国外通过不断完善社会化管理，提升社会公共治理主体的公共治理能力来提升国家治理能力。地下管线领域，国外通常也相当倚重以各类行业组织为代表的公民社会，来推进城市运行安全管理水平的提升。

就社会参与地下管线管理情况看，我国多数政府部门出于地下管线数据信息保密等考虑，一定程度上存在“主观上设防、客观上排斥”等现象，导致地下管线管理领域的社会参与极为有限。为此，首先需要破除观念的陈旧思维。其次，亟需构建一套有利于社会参与管理的体制机制，《关于加强城市地下管线建设管理的指导意见》中就明确提出了“积极引导社会参与，充分发挥行业组织的积极作用”，这是重要的进步。最后，通过立法手段明确地下管线管理各个阶段社会组织参与管理的权利、义务、参与形式、参与深度等。

标准化管理。运用各类技术标准规范，实施地下管线管理是西方发达国家提升地下管线管理制度化水平的基本手段。他们通常借助各种国家的、地方的、行业协会的技术标准，以强制或自愿方式约束各类地下管线运行管理主体的管理行为。例如欧美主要国家均重视将有关行业性技术标准上升为国家强制性技术标准，甚至法律规范，以此规范地下管线管理各类主体行为。

我国地下管线管理领域也有不少的技术标准，但相对地下管线管理的现实需求和国外的标准数量来说，我国技术标准的数量或适用性，都存在较大的不足，难以满足管理需要。例如，因现行规划标准中对电力管道等地面的通风口（风亭）没有明确说明，导致有些通风口无法取得规划许可处于违法与存在隐患的两难境地。为此，有必要分专业、分环节梳理地下管线管理的现有标准，通过充分发挥政府、产权企业、社会组织各方力量，抓紧完善我国地下管线管理的技术标准体系。

（执笔人：周　慧　朱　伟　张嘉俊）

