

## 编者的话

国务院2015年8月印发的《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》，提出按照所有权、承包权、经营权三权分置和经营权流转有关要求，以落实农村土地的用益物权、赋予农民更多财产权利为出发点，深化农村金融改革创新，有效盘活农村资产。

源、资金、资产，为稳步推进农村土地制度改革提供经验和模式，促进农民增收致富和农业现代化加快发展。

针对其中的农村承包土地经营权抵押贷款问题，本报在湖北、甘肃、山东、江西4省选取4个试点县市，看看当地的落实情况。

## 湖北宜昌夷陵区破解信贷难题，积极探索——

## 如何增强银行参与贷款“活跃”度

本报记者 郑明桥 通讯员 何英

湖北省宜昌市夷陵区在试点过程中，针对银行参与贷款的种种顾虑，采取了一系列有效措施，成功破解贷款抵押登记难、价值评估难、抵押变现难、贷款定价难、信贷风险控制难等5大难题，近3年吸引金融机构放款1.3亿元，极大地激活了农业农村的内生发展动力。

土地、农房，是农民最重要的资产。开展农村土地承包经营权抵押贷款，湖北省宜昌市夷陵区先行先试。激活沉睡资产，政策如何落实，还有哪些瓶颈待解？近日，《经济日报》记者实地进行调查。

## 唤醒“沉睡土地”

夷陵建立农村综合产权交易平台，大胆探索农村土地“三权分置”，并全域推进农村土地确权。

夷陵区龙泉镇雷家畈村的药材专业合作社，曾以每亩年租金800元承包了521亩土地种药材，后因生产资金链断裂急需资金，东筹西借未果，最终导致药材未收就已亏损。

能否由政府职能部门搭建平台，用土地承包合同进行抵押贷款？夷陵区委、区政府将此列为重大课题进行调研。他们在黄泥镇军田坝村产业园搞试点的同时，4次组织政府职能部门赴武汉农交所取经。2013年，夷陵建立农村综合产权交易平台，搭建了区、乡（镇）、村三级信息网络平台，建立起统一管理、协作联动的农村产权交易市场体系。

2014年，作为全省首批整县推进试点县区，夷陵大胆探索农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”，全域推进农村土地确权工作。夷陵区金融办主任张俊介绍，2014年年底前，夷陵区在全省率先完成了农村林地和耕地确权登记，确权登记面积达373.63万亩，并率先建立了区、乡两级土地交易平台，为农村承包土地经营权抵押贷款奠定了基础。之后，该区被确定为全国农村承包土地经营权抵押贷款试点。

这些天，湖北沛林生态林业有限公司董事长陈志丽正忙着两件事：一是去荷兰采购郁金香种球；二是向省林业厅申请设立2000亩工厂化育苗暨院士工作站。陈志丽告诉记者，企业有这么好的发展势头，得益于“农村土地承包经营权抵押贷款”这一政策。

2014年起，沛林生态林业通过林地抵押先后向三峡农商银行夷陵支行3次贷款。今年5月，三峡农商银行夷陵支行又向沛林生态林业发放了一笔500万元的土地承包经营权抵押贷款。陈志丽说，这些贷款让企业发展有了充足的流动资金，公司现拥有精品苗木种植基地15处，



土地承包经营权抵押贷款，让湖北沛林生态林业红日岗花卉苗基地的荒山穿红着绿。

郭萍 摄

总面积1万余亩。

如今，沛林生态林业的花卉苗木基地已成为带动香烟寺村农民致富的“领头羊”。村党支部书记雷宏振介绍，过去村里种柑橘，村民年收入6000余元，如今转型种花卉苗木，人均收入达1.67万元。

## 破解“五大难题”

通过层层扎牢篱笆，破解了5大贷款难题，打消了银行的种种顾虑，赢得5家金融机构放款。

夷陵充分运用“三权分置”成果，积极探索破解农村承包土地经营权贷款抵押登记难、价值评估难、抵押变现难、贷款定价难、信贷风险控制难5大难题，近3年累计利用2.1万亩农村承包土地经营权抵押贷款1.3亿元，极大地激活了农业农村的内生发展动力。

破解抵押登记难。夷陵区专设农村产权交易中心负责抵押登记。相关《土地承包经营权证》在交易中心集中托管，交易中心以此为基础给流转土地经营主体颁发《农村土地流转经营权证》。同时，在土地流转格式合同中先行约定土地经营权可用于抵押融资，融资效率明显提升。

破解价值评估难。夷陵区明确承包土地经营权抵押价值的评估办法，抵押价值=土地面积×当地土地流转亩均价格×剩余经营年限+地上附着物价值+地上附着物价值，由第三方机构评估或由政府相关部门评估。

破解抵押变现难。自农村综合产权交易平台建立以来，成功交易近2万宗，交易额超过6亿元，其中促成农村土地交易100多宗，涉及土地9000余亩。银行金融机构重点开展了茶园、橘园、苗木基地的抵押贷款，降低了抵押物流动性不

足的风险。

破解贷款定价难。夷陵区政府出台了《夷陵区农村承包土地经营权抵押贷款试点实施细则》等一系列政策，制定农村承包土地经营权估值办法，由农经局、农业局、林业局协助借贷双方完成估值。

破解信贷风险控制难。为防控金融风险，《实施细则》规定此类抵押贷款必须有村集体和承包农户的抵押许可授权，约定无力偿还时可采取再次流转、政府回购、协商收购等方式处置农村承包土地经营权，同时划定此类贷款不良贷款率的上限为10%。区政府还设立了1000万元农村承包土地经营权抵押贷款风险补偿基金，鼓励银行按1:10的比例发放贷款，约定万一出现金融风险，放贷银行和政府按5:5的比例分摊风险。

通过层层扎牢篱笆，农行宜昌支行、三峡农商行夷陵支行、夷陵兴福村镇银行等5家金融机构共发放此类贷款1.3亿元，当前贷款余额6550万元。天源柑橘合作社、沛林生态林业有限公司等15家农村新型经营主体享受了这一政策红利，直接带动3万多农户增收。

## 仍需突破创新

试点暴露出不少问题，如土地确权信息查询更新不便、抵押物评估处置有待规范、贷款审批管理有待简化等。

经过几年尝试，农村土地承包经营权抵押贷款在引导农业生产走专业化服务、组织化合作、适度集约化生产方面作用较大，夷陵区已发展家庭农场253家、农业经营大户1200家、农民专业合作社880家，一大批农民转变成有技术、懂市场、擅经营的新型经营主体。然而，在试点过程中也暴露出不少需要解决的问题。

土地确权信息查询、更新不便。土地确权是农村土地承包经营权抵押贷款的基础，三峡农商银行夷陵支行副行长吴涛介绍，目前全区的土地确权信息集中在区农经局，不能随便提取，只能单向查询，更不能由银行方操作登记更改，为银行核实和动态更新抵押贷款人信息造成不便。

抵押物评估处置有待规范。承包土地的经营权抵押价值由土地流转价值、地上种植物价值、地上附着物价值3部分组成，这3部分价值评估目前尚没有明确借贷双方均认可的评估部门，也没有明确规定操作流程和办法。

贷款审批管理有待简化。合作银行进行贷款审批时，要求承贷主体出具村委会三分之二以上成员签字认可的证明，由于目前农村人员流动性大，在实际操作中不可行。另外，如果是“承包土地经营权+”类型贷款，还涉及其他固定资产抵押物的评估，一般没有2至3个月贷款难以发放。同时，贷款期限短，一般为1年。流转集中到经营大户的土地，从整地、育苗到挂果、销售，一般短则1至3年，长则3至5年，与生产周期不匹配。

记者调查还发现，银行更愿意贷款给抗风险能力较强的涉农企业、农村合作经营组织、个人贷款较难。银行在办理农村土地承包经营权抵押贷款时，会将不动产和土地权益捆绑进行贷款以规避风险。如沛林生态林业有限公司的几笔贷款均抵押了市区房产。

对此，张俊建议，区委、区政府要在风险资金支持等方面鼓励大胆创新；健全完善保障措施，完善交易市场和交易规则；试点参与行要在产品设计上下功夫，突出对贷款经营实力的考量；对流转土地的抵押登记要保持足够的灵活性；强化政策宣传引导，加快搭建土地流转交易信息化平台，方便各方参与。

## 陕西西安蓝田县以全域旅游助推县域经济转型——

## 建设“丝路生态慢城”

本报记者 张毅

通讯员 何汪维

合，实现县域经济社会全面发展。

“全域旅游是大旅游，要跳出过去立足景点和景区的模式，通过‘旅游+’促进旅游业与其他产业深度融合，实现全景游客、全时游客、全民好客、全业留客，形成处处是风景，没有淡旺季的全景式、生活方式。”蓝田县委书记王浩告诉记者，结合西安市将蓝田作为文化旅游生态综合开发组团的功能定位，蓝田县确立了“人文山水蓝田，丝路生态慢城”的发展目标。

蓝田县在全市率先设立旅游发展委员会和旅游保障指挥部，实现了旅游发展“一盘棋”，对外宣传“一个调”；建立旅游联席会议制度，定期研判、解决旅游发展中存在的困难和问题；把旅游发展目标纳入目标责任考核重点范畴；组建旅游开发总公司，以市场化推动旅游产业发展，实现生态保护与加快发展的良性互

动。”蓝田县县长陈顺利告诉记者，在门票免费之前，蓝田县GDP为113.08亿元，全年接待游客只有300万人次，旅游综合收入4.5亿元。得益于门票免费带来的示范效应，蓝田旅游实现了井喷式发展，蓝田2016年共接待游客1600万人次，实现旅游综合收入35.2亿元，带动当地就业2.2万多人，农民平均增收471元，GDP增长到124.4亿元。

“我们要将旅游业作为蓝田经济发展的支柱产业，将蓝田真正建成人文体验与生态康养旅游目的地。”王浩表示，蓝田将积极发挥自身优势，主动承接凸显大都市特色农产品生产聚集区、消费趋向性工业聚集区、都市慢生活休闲度假首选区和大秦岭生态文明示范区的功能，带动产业升级，实现县域经济快速发展。

## 县域论坛

县域经济是多种经济活动交织而成的综合性经济体系，做好其发展的“顶层设计”尤为重要。近年来，县域经济发展呈现出新的特点，第二产业在县域经济中的比重日益加大，对做好县域经济的“顶层设计”提出了新的要求。

善于整合资源，营造立体经济结构。从空间布局和产业结构上看，县域经济资源配置具有分散性的特点，因此，发展县域经济首先要解决好资源整合的问题，要致力于打造重点产业集群，通过产业园区、经济开发区等平台集聚一批特色鲜明、成长性较好的重点企业，扩大企业规模。同时，通过选择性招商引资、精准政策扶持等方式，完善产业发展的上下游链条，强化产业发展的集群效应。其次，要积极引导县域中小企业加入省内外大中型企业的分工协作网络。由于大中型企业不可能完成产品的所有配套生产，因而为中小企业发展提供了良机。要承接大中型企业零配件生产、委托加工等，以获取市场份额和技术，将自身转化为大中型企业发展不可或缺的一环。最后，要将县域经济的各个组成部分有机纳入立体经济网络。要统筹城乡发展两种资源，整合县域经济的各要素，打造立体经济发展网络，充分形成各种经济成分的良性化合反应，实现资源的高效利用。

形成特色品牌，强化比较优势。当前，我国不同的县在经济发展结构和层次上有诸多相似之处。因此，县域经济要脱颖而出，就必须进一步强化特色。首先，确定差异化的发展思路。要明确自身产业发展定位，并与县情相近的县（市、区）在发展重点上各有侧重，从而优化产业发展空间布局，最终在资源、产品、市场等方面形成互补，构建各具特色、互动发展的良好格局，避免同质竞争，推进县域经济差异化发展。其次，要强化特色产业品牌，强化“一县一业”和“一镇一品”战略。充分发挥地方资源禀赋和特色优势，做到宜工则工、宜农则农、宜旅则旅，在产业规模的形成和品牌的塑造上下功夫，整合打造特色品牌，支持特色小镇、特色乡镇发展基地认定和产品认证，鼓励具有地域特色和文化传统的产品注册商标和申报名牌产品，通过各种途径和各类平台扩大品牌影响力。第三，要着力形成比较优势。鼓励企业走“名特优新深”的发展路子，集中力量开发培育一批科技含量高、市场占有率高、附加值高的优质名牌产品，提高产品技术含量和质量档次，进一步强化比较优势。

勇于创新发展，力争后发赶超。县域经济的产业规模和产业发展普遍较为滞后，但这也意味着县域经济具备较强的后发优势。因此在县域经济发展过程中，一要充分利用后发优势，注重布局发展新兴产业，着重发展生态产业、特色产业和循环经济，提升产业链层次，培育新的经济增长点。二要善于利用现代信息技术，加速传统产业的转型升级。要实现传统产业与互联网的深度融合，通过“互联网+”嫁接县域经济，在品牌营造、产品销售、信息共享等方面实现全方位、多层次对接。三要把科技创新作为推动县域经济发展的有效抓手。大力实施创新驱动发展战略，积极引进培育创新载体，充分激发县域内各类创新主体的活力，进一步增强县域经济发展新动能。

（作者系湖南省社会科学院副研究员）

## 金丝小枣富沧县

河北省沧州市沧县是全国著名的“金丝小枣之乡”，目前已形成全国最大的红枣交易集散中心，年产值超过40亿元。近年来，当地政府不断拓展小枣精深加工链条，帮助农民与企业完善种植、生产加工、成品包装等各环节的管理体系，不断提升小枣品质。同时，大力扶持红枣龙头企业，进一步打响金丝小枣品牌，为县域经济发展注入新活力。

傅新春摄影报道



枣农在晾晒收获的小枣。



沧县一家枣蜜饯加工企业的工人在包装枣蜜饯。

## 特色产业

位于秦岭北麓的蓝田县距西安主城区仅40分钟车程，境内有14家A级景区，是西安A级景区最多的县，旅游区位优越。但受投入薄弱和景区宣传力不足的影响，蓝田旅游长期陷于“旅游就是收门票”的思维中，形成“游客越少越想挣钱，越着急收钱游客就越少”的怪圈。如何将丰富的旅游资源优势转化为经济优势？

近年来，蓝田县终于找到了答案：依托良好的山水生态和人文资源禀赋，以全域旅游为发展指向，充分利用山川原貌兼具的地理地貌，打造“移步换景，步步见景”的旅游休闲度假区，建设“人文山水蓝田，丝路生态慢城”，带动一二三产业融

本版编辑 王薇薇 秦文竹

联系邮箱 jjrbcs@163.com