

关于浙江省林权抵押贷款的调研报告

汤晓文 徐信俭 朱介石

(国家林业局发展规划与资金管理司 北京 100714)

【摘要】浙江省林权抵押贷款工作自2006年9月开始试点,成效显著,解决了农民贷款难的问题,建立了农民诚信体系,融资渠道基本建立。其特点也比较突出,增加了农民收入,减轻了农民负担。其做法值得其他地区借鉴。目前存在林权变更管理难、集体林权改革还需推进、贷款期限与林业周期应相匹配、抵押物处置难等问题。据此提出对策建议。

【关键词】浙江; 林权抵押贷款; 集体林改; 对策; 建议

【中图分类号】F307. 26

【文献标识码】A

【文章编号】1673—338X (2011) 10—0008—05

据全国第七次森林资源清查统计,浙江省林业用地面积667.97万 hm^2 ,其中,森林面积584.42万 hm^2 ;活立木总蓄积19382.93万 m^3 ,其中,森林蓄积17223.14万 m^3 ;森林覆盖率57.41%。截至目前,全省共完成换(发)林权证面积577万 hm^2 ,占应换(发)证面积的96.8%,其中集体所有面积550.4万 hm^2 、占95.4%,换(发)全国统一式样的林权证455.9万本。在已定权发证的山林中,承包到农户经营的面积316.36万 hm^2 、占57.5%，“均股均利”方式落实产权到农户的71.14万 hm^2 、占12.9%，集体统一经营的162.9万 hm^2 ，占29.6%。

浙江省林权抵押贷款工作起步较早,2006年9月开始试点,2008年在全省全面展开。2010年末,全省贷款累计发生额36.26亿元,当年贷款发生额20.53亿元,贷款余额28.94亿元,借款农户(含企业等)7.22万户。据金融部门统计,浙江省林权抵押贷款不良贷款发生率仅为0.04%,远远低于2.4%的全国银行业金融机构不良贷款率平均水平。

1 林权抵押贷款工作取得的主要成效

1.1 资源变资金, 林权抵押贷款为林业改革发展增添活力

长久以来,农民拥有土地、林地资源,但缺乏自身发展所必须的资金支持,广大林农守着“金山银山”却无法创业致富,制约了农村经济和社会发展,人民生活水平相对落后。近年来,随着集体林权制度改革的深入推进,以林权作为抵押物的林权抵押贷款在农村逐渐发展起来,广大农民以林权作为抵押物向银行贷款,变“资源”为“资金”,获得了自身发展所必须的资金支持,进一步推进了集体林权制度改革工作,为林业改革发展增添了新的活力。群众形象地说,现在是“活树变活钱、叶子变票子、青山变‘银行’”。林权抵押贷款,使山区林农办成了最需要办的事。安吉县造林大户杨忠勇对此深有体会:“以前,我守着青山,总为怎样弄钱来投入发愁。林权抵押贷款,一下子让我山上的林子都成了香饽饽,现在,投入更有信心了,回报也大大增加了。”

1.2 林权作抵押, 林权抵押贷款解决了农民贷款难的问题

收稿日期: 2011-08-31

作者简介: 汤晓文, 国家林业局发展规划与资金管理司副司长。

林权抵押贷款工作开展之前，农民基本上没有什么资产向银行进行抵押贷款，由于没有资产作抵押，农民贷款难度大。林权抵押贷款实施后，有效地解决了农民贷款难问题。自 2007 年以来，浙江省林权抵押贷款累计发生额和借款农户（含企业等）分别为：2007 年末 2 亿元、784 户，2008 年末 5 亿元、5400 多户，2009 年末 15.73 亿元、3 万户。截止 2010 年末，全省林权抵押贷款累计发生额 36.26 亿元，当年贷款发生额 20.53 亿元，贷款余额 28.94 亿元，借款农户（含企业等）7.22 万户。临安市从 2009 年 7 月成功开展林权抵押贷款试点工作至今，累计发放贷款 2739 笔，累计贷款金额 2.37 亿元，贷款余额 1.08 亿元。其中农户小额（30 万元以下）累计贷款 2.2 亿元，林业大户（企业）累计贷款 1704 万元，受益林业大户（企业）14 家。此外，浙江省林权抵押贷款风险控制和补偿机制也逐步建立，符合条件的林权抵押贷款可以申请农业贷款风险补偿，林木综合保险已纳入全省政策性农业保险，符合条件的林业贷款项目，中央财政将给予一定的财政贴息支持。

1.3 信用做担保，林权抵押贷款建立了农民的诚信体系

林业主管部门对农民的森林资源资产进行评估，得到农民拥有的森林资源量和评估值，并与金融机构共享，金融部门根据农民的资源量和评估值，确定农民的授信额度。农民向金融机构贷款时，金融机构可根据授信额度发放贷款。这种方式在有效解决农民贷款难的同时，建立了农民的诚信体系，优化了农村金融环境。云和县将全县 1.9 万户农民、2.8 万本林权证、11.6 万宗山林的森林资源资产进行了评估，确定了农民承包经营林地的资源量和评估值，并提供给了金融部门。农民到金融机构贷款时，金融机构通过各个农户的资源量和评估值，即可确定授信额度，并马上可以办理贷款手续。

1.4 林权交易市场化，林权抵押贷款融资通道基本建立

浙江省区域性的林权流转平台和收储中心的建立，增强了森林资源资产变现能力，使变现不再依赖于采伐，也为林权抵押贷款提供了退出通道。至 2010 年 10 月底，全省已有 65 个县（市、区）建立了林权流转平台。2010 年 12 月，浙江省华东林业产权交易所的挂牌成立，标志着浙江省的林权交易由县域内的交易扩大到全省范围甚至更广大地区间的交易。

1.5 资源数据信息化，林权抵押贷款加速推进林业现代化管理水平

云和县自行研发了《林木采伐作业设计管理系统》《林木采伐管理系统》《木材流通管理系统》和《森林资源地理信息系统》，并应用森林资源二类调查成果数据、山林权属数据，综合运用市场法、收益现值法、成本法和预期收益价值法等评估方法，开发了《林权森林资产评估信息系统》软件，并实现了资产评估信息的动态管理，林权抵押贷款在一定程度上加速提升了林业现代化管理水平。

2 林权抵押贷款工作的特点

2.1 信用联社为主导，林权抵押贷款初具规模

通过调研了解到，目前浙江省开展林权抵押贷款的金融机构主要是农村信用联社。2003 年以来，安吉县农村信用联社将金融创新与深化林权制度改革有机融合，积极开展林权抵押贷款创新实践。截止 2011 年 6 月末，安吉县农村信用联社林权抵押贷款余额 8985 万元，占全县林权抵押贷款余额 9778 万元的 92%。此外，新组建的邮储银行由于其农村的网点优势也开始积极参与林农抵押贷款工作。

2.2 企业农户均受益，林权抵押贷款增加了农民收入

通过调研了解到，当前用林权作抵押向银行贷款的主要是林业中小企业和个体农户，这是集体林权制度改革深入推进的结果。林农分到了林地，有了向银行抵押贷款的资本，林农以自身的林权作抵押，得到了自身发展需要的资金支持。此外，部分

林农中小企业或者大户，通过林权流转，集中了个体林农的闲散林地，通过林业部门办理相关登记手续，也可以向银行做抵押并得到贷款。这样，林农中小企业和大户得到贷款支持，发展林业的积极性进一步提高，个体林农闲置的林地通过林权流转也增加了收入。

2.3 信用担保免收费，林权抵押贷款减轻了农民负担

云和县通过开展农民信用贷款，金融机构通过登录查询《森林资源资产评估信息系统》，就可以得到该户林农拥有的森林资源的资源量和评估值，即可确定授信额度，免评估、免收费、手续简单，减轻了农民负担。

3 主要做法

2006年9月，浙江省林业厅、人民银行杭州中心支行、浙江省农村信用联社在安吉等5个县（市）联合开展了林权抵押贷款试点工作，2008年在全省全面展开。经过4年实践，林权抵押贷款工作初步形成了一套较为完善的制度体系和工作机制，他们的汤晓文等：关于浙江省林权抵押贷款的调研报告做法值得借鉴。

3.1 制度先行，规范管理，林权抵押贷款工作有序推进

从2007年开始，为指导、规范集体林权制度改革，加强林权抵押贷款管理工作，浙江省委省政府以及省内有关部门、金融机构先后制定出台了《关于进一步深化集体林权制度改革的若干意见》《关于金融服务“三农”发展的意见》《关于开展森林资源资产抵押贷款支持我省林业发展的指导意见》和《浙江省农村合作金融机构森林资源资产抵押贷款管理暂行办法》等一系列支持林权抵押贷款的政策，规范了浙江省林权抵押贷款各项工作。各市、县（市）也根据当地实际情况，结合林权抵押贷款的特点，制定出台了相关政策文件，落实配套措施，林权抵押贷款工作全面推进。安吉县制订了《安吉县森林资源资产抵押贷款规范化操作流程》，明确了林权抵押贷款的条件、范围、抵押评估、抵押登记、抵押后的监管等细则，林权抵押贷款工作进入规范化和常态化。云和县从2009年开始，制定出台了《云和县金融部门支持地方经济发展和项目融资单位融资考核奖励暂行办法》，规定对林权抵押贷款按当年余额的3%给予金融机构奖励，对为林权抵押贷款提供反担保的公司，在年终考核后根据工作业绩给予一定的奖励。这项制度和规范的出台对进一步推动林权抵押贷款工作发挥了积极的促进作用。

3.2 搭建平台，完善服务，林权抵押贷款工作方便快捷

2007年10月，安吉县依托县行政服务中心林业窗口初步建立了资产评估、林权交易、林权管理三位一体的森林资源交易平台，平台包括“安吉县林权管理中心”“安吉县林权交易中心”“安吉县林权抵押贷款服务中心”“安吉县森林资源评估中心”“杭州信林资产评估事务所安吉办事处”。林农或林业企业在这个服务平台上就可以实现林权初始登记、变更登记、注销登记、抵押登记、流转备案、评估服务、信息发布等流程。林业部门为林农、林企办理林权登记和抵押贷款提供一站式服务，极大地方便了全县广大林农和林业企业。临安市为进一步延伸和拓展林权抵押贷款服务的空间，林业部门不断提升服务意识，针对贷款林农地处山区的现状，林业部门配合信用联社、邮储银行等金融部门成立联合工作组，采取“送贷上门、集中办贷、现场登记”等措施，深入乡镇农村，为林农现场办理林权抵押贷款合同和林权抵押登记，为农民提供融资便利，扩大了林业信贷的覆盖面。

3.3 探索林贷产品，创新放贷模式，林权抵押贷款操作难的问题得到有效解决

适应林农用林权作抵押的特点，同时考虑到林农地域分散的现实情况，为降低林农贷款难度，浙江省各地根据当地实际，探索出了多种符合林业发展特点和林农需要的林贷金融产品和信贷方式。

一是针对林农个人贷款模式。主要有：（1）农户小额循环贷款与林权直接抵押贷款相结合。临安市信用联社对 10 万元（含）以下的农户小额贷款，采取简化审批流程，与农户联保相结合，实行“集中评定、一次登记、随用随贷、余额控制、周转使用”的管理方法，切实提高贷款效率和成功率。邮储银行在推行林权直接抵押贷款时，对 5 万元以下贷款额的农户实行免评估直接抵押贷款，5 万元以上贷款额的农户实行按评估价值直接抵押贷款，林业和金融部门尽可能简化和规范森林资源资产评估程序，合理收费。（2）林权信用贷款。云和县林业主管部门对林农个人的森林资产进行评估，并提供给金融部门。林农只需凭身份证到金融机构登记，金融机构通过登录查询《森林资源资产评估信息系统》，就可以得到该户林农的资源量和评估值，即可确定授信额度并发放贷款。（3）农户联保贷款。即林农组成联保小组，贷款人对联保小组成员发放贷款，联保小组成员相互承担连带保证责任。云和县通过开展林农联保贷款，使林农和贷款人之间信息互通、互利互惠、风险共担，一定程度上解决了林农贷款抵押难、担保难的问题，同时，也培育了农民的信用意识，适应了农户渴望方便办理贷款的需求，受到广大林农的欢迎。（4）担保和反担保抵押贷款。除直接抵押的方式外，临安市还开展了间接抵押贷款，即借款人的贷款由保证人提供担保，借款人的林权证抵押给保证人作为反担保，从而提高了保证人的保证意愿。

二是针对林业企业、造林大户贷款模式。主要有：（1）两权分离的贷款发放模式。安吉县对大户流转的林地进行了“两权分离”的探索与尝试。即将林地、林木所有权与林地、林木使用权分离，使林地初始承包者与流转后的林地经营者都获得相应的凭证。在保护林地所有者林地所有权的同时，让流转大户也能获得林地使用权证，这样，既使流转户在办理林权抵押贷款时有证可凭，又使金融部门在发放林权抵押贷款时有据可依。目前，已为完成流转的近 3066 hm² 林地进行所有权证与使用权证的分离进行了登记，使林权流入方可以用分离出来的林权它项权证通过评估抵押的方式获得金融部门的贷款，为林权流入方的生产经营活动提供一定资金保障。（2）担保与反担保贷款。云和县 2007 年创立了绿峰森林资产储备有限公司，主要是为林业龙头企业、林业大户或合作社贷款提供担保和反担保，为林农林权抵押贷款搭建平台。目前，该公司已累计为林农或合作社担保贷款 74 笔，计 910 万元。参与林权抵押贷款的金融机构从原来的 1 家增加到了 3 家。

3.4 林权抵押贷款率先从经济林取得突破

由于金融机构对林业工作和森林资源管理政策等情况不甚了解，特别是对林木作为抵押物如何处置银行缺少手段和办法，普遍感到经营林权抵押贷款风险很大。为降低风险，以农村信用联社和邮政储蓄银行为主体的金融机构开展林权抵押贷款时率先从经济价值较高的林木取得突破（吉安县从白茶、临安县从山核桃开始），实行农户（3-5 户）联户担保的方式，一旦借款农户出现还不了款的情况，金融机构即以联保农户提供担保的年度白茶和山核桃收入全部用于还贷，直至还清金融机构贷款为止。从金融机构方面看，选择经济林开展抵押贷款，其风险几乎为零，能确保金融机构贷款的按时回收（一般为 1 年）及收益；从林业部门方面看，要推动林权抵押贷款工作开展，必须解决金融机构对抵押物监管难、处置难和变现难的风险顾虑，加快林权交易市场建设或建立森林资源资产收储中心是解决林权抵押贷款难的重要措施。

3.5 以森林资源资产作抵押，解决了没有林权证也能抵押的问题

按照现行有关法律法规，没有取得林权证的森林资源资产不能作为抵押物。这样，一般在农地种植的如苗木、花卉等虽有价值但确不能抵押。浙江省在实际操作中，为了加大对林农的金融支持，出台的政策是以森林资源资产作为抵押物的。如制定的《关于开展森林资源资产抵押贷款支持我省林业发展的指导意见》和《浙江省农村合作金融机构森林资源资产抵押贷款管理暂行办法》等等。这样，林农只要拥有土地权证，就可以以苗木、花卉等资产作为抵押物向银行贷款，加大了对林农的金融支持力度。

4 存在的主要问题

4.1 配套法律、法规不健全，林权变更登记难

安吉县虽然在林权证“两权分离”上做了一些大胆的尝试，但没有相应的法律、法规支持，目前林权作为一种物权登记缺乏与当前林改相配套的法律、法规依据和可操作性细则，仅有的《林木和林地权属登记管理办法》规定过于笼统，缺乏可操作性，特别是林权流转后林权证变更登记更是无法可依。

4.2 集体林权制度改革还需要进一步推进

从 20 世纪 80 年代起，浙江农民就自发开展了林权流转活动。30 年来，共流转林地达 90 万 hm^2 ，其中林改以来，通过林权登记中心流转的有 17.15 万 hm^2 。《国家林业局关于进一步加强和规范林权登记发证管理工作的通知》（林资发〔2007〕33 号）规定，对通过转包或出租方式取得的林地承包经营权、非农户取得的林地转包经营权以及受让国有森林资源经营权的，不予林权登记。浙江人均山林面积小，要实行规模化经营，除了集体统管山和国有林业单位拥有的森林以外，都需要通过转让、租赁、转包等方式才能达到一定的规模，而这些林业规模经营户正是最需要贷款支持的对象，由于上述规定的限制，这些林业规模经营户目前尽管持有转让、租赁、转包等协议（或合同）和拥有山林经营权，但不能取得相应的林权证，从而无法向银行业金融机构办理林权抵押贷款。目前安吉县实行的“两权分离”发放经营权证的做法，由于没有法律依据，严格意义上讲不受法律保护。

4.3 林权抵押贷款期限与林业生产周期不相匹配

林业生产周期长，短则几年，长则几十年，效益产生相对缓慢和前期投入相对较大，根据这些特点，需要林权抵押贷款有一个相对较长的贷款期限。但目前受金融政策限制，林权抵押贷款期限相对较短，一般不超过 3 年，实际贷款 1 年，这给贷款人带来较大的还贷压力，林农还没有看到效益的时候，就到了还款的时间，因此往往需要综合还款能力来解决。林权抵押贷款真正用于营造林尚有困难。

4.4 抵押物处置难，林木抵押权实现难

由于目前林权交易市场的建立尚处于起步阶段，林权交易还受到各类行政法律、法规的限制，特别是林木的采伐还受采伐限额等的制约，因此一旦出现不良贷款，在短期内实现抵押物处置较难，这必将给金融部门带来信贷风险，降低金融部门对林权抵押贷款的热情。

5 政策建议

5.1 对林地使用权能否进行抵押应作出明确规定

从调研的实际情况来看，目前林权抵押贷款的核心问题，就是抵押权的确定。根据相关法律法规规定，林地的所有权和使用权不可用于抵押。但是，从浙江省安吉县的林权抵押贷款操作实践来看，林农已流转的林地只保留林地的所有权，其林地使用权和森林、林木所有权和使用权流转给了林业大户，由林业大户将上述“三权”向林业部门申请使用权证后，再向金融机构进行抵押获得贷款，是一种大胆的尝试，目前农信社和邮储银行等金融机构是认可的。国家林业局对“两证”的发放以及变更登记应有明确的规定。对实践中流转林权能否抵押应有明确的态度，避免由于政策不清而导致出现不必要的混乱。据我们了解，福建、江西、湖南等省做法与浙江省相似。

5.2 延长抵押贷款期限

建议金融机构进一步延长林权抵押贷款期限，降低贷款利率，缓解目前贷款期限偏短与林业发展周期较长的矛盾。

5.3 加大对林权抵押贷款财政贴息政策支持力度

进一步提高贴息率，延长贴息时限，并及时下达贴息资金，降低融资成本，使广大农户和林业大户（企业）更好地利用和盘活森林资源资产，发展林业生产。

5.4 大力扶持林业担保机构

如依托农民专业合作社，建立互助型的林业专业担保机构，由农村担保机构为抵押贷款提供担保，实现贷款风险分散。

5.5 加大森林资源资产收储与交易业务的支持力度

在林业发展市场化程度较低条件下，政府有必要通过出资组建森林资源资产收储中心，来调节森林资源资产的合理流动和配置，同时增加辅助的融资担保功能，为广大林农和涉林中小企业提供融资担保服务。