

林权抵押贷款制度改革中的民意导向

—基于浙江省的实践

刘雨青 傅帅雄

(1 南昌大学马克思主义学院 南昌 330031; 2 北京大学光华管理学院 北京 100871)

【摘要】梳理和归纳了浙江省在解决林权抵押贷款的信用问题、林权抵押财产价值的评估问题、林权抵押物的处置问题、林权抵押贷款的金融体系构建问题的一些成功经验。通过对浙江省丽水、安吉、江山、浦江等地的调研,分别从林农、林业经营企业的角度分析了林权抵押贷款制度改革进程中存在的问题。在此基础上,提出相应的政策建议。

【关键词】林权抵押贷款; 经验; 问题; 对策; 浙江

【中图分类号】F326.22

【文献标识码】A

【文章编号】1673-338X (2014) 06-0036-04

浙江省全省现有森林资源 605.27 万 hm², 森林覆盖率达到 60%, 是典型的林业大省。早在 20 世纪 80 年代初, 就在全率先开展了“稳定山权林权、划定自留山和确定林业生产责任制”的林业“三定”工作, 逐步确立以家庭承包经营为基础的统分结合的林业双层经营体制。1987~1989 年, 全面开展了林业生产责任制的完善工作, 解决林业“三定”的遗留问题, 进一步确立林业经营体制。2006 年又全面部署开展了以山林延包为重点的主体改革工作, 到 2008 年率先在全国完成了集体林权主体改革任务, 实现了“山有其主、主有其权、权有其责、责有其利”。在此基础上, 浙江省积极推进以鼓励林权流转、发展林业金融等为主要内容的集体林权制度配套改革, 创新林业金融服务体系, 盘活森林资源资产, 极大调动了广大林农和社会各界发展林业的积极性。截止 2012 年底, 全省 48 个县(市、区)的农、工、建、中四大国有商业银行以及农村信用合作联社、邮储银行等 14 家银行金融机构开展了林权抵押贷款业务, 浙江省累计发放林权抵押贷款 130 亿元, 贷款林农多达 13.83 万户。

浙江作为林权制度改革的先行试点, 在林权抵押贷款方面, 各地金融机构与林业部门密切配合, 积极探索符合林业发展特点和林农需要的金融产品和信贷方式, 在相继开展林农小额循环贷款、林权直接抵押贷款、森林资源收储中心担保贷款模式的基础上, 又探索开展了一系列新的贷款模式和产品创新, 如“林权 IC 卡”贷款、“林贷通”(集体林权担保+信用农户模式、集体林权担保+信用村+信用农户模式、集体林权担保+信用农户互保模式)、公益林抵押贷款、“林权+订单”担保贷款等模式。

1 成功经验介绍

1.1 林权抵押贷款的信用体系建设

收稿日期: 2014-02-17

作者简介: 刘雨青, 南昌大学马克思主义学院博士研究生。研究方向: 社会主义市场经济, 思想政治教育。

浙江丽水在构建林权抵押贷款的信用体系时，一是采取一对一的农户信息采集方式，把好“采集关”。充分利用乡镇、村两委干部贴近农民、情况熟、信息准的优势，采取分片负责、一对一服务的方式，上门逐户采集农户信息，包括农户家庭人口、主要财产、借贷情况以及计划生育、违法犯罪、邻里关系、道德品质等各方面评价指标信息。二是推行三级评定办法，把好“评价关”。将采集到的信息按评价指标权重和分值进行计算，再依次由行政村的农户信息采集小组提出农户信用等级评价的初评意见、乡镇农户信用等级评价小组进行复核、县级农户信用等级评价指导小组进行终审，评价结果在本村进行张榜公示，确保农户信用评价结果客观公正。三是加强农户信息评价的推广使用，把好“应用关”。实行信用贷款、抵押贷款、联保贷款“三联动”，建立评价成果运用机制。对于小额信用贷款，直接在《信用证》核定限额内办理贷款；对超过小额信用贷款限额的，通过林权或农房抵押贷款方式获取担保贷款；对超过信用贷款限额，借款人又无法提供有效抵押的，采取农户联保方式给予贷款。

在完成农户信用信息采集评价的基础上，由市、县政府列出专门的人员编制和工作经费，组建人民银行负责管理的 9 家市、县两级金融服务中心，专职负责农村信用体系建设的日常管理、农户信用信息数据库的运行维护等工作。目前，丽水市已将 38 万多户农户信息全部纳入数据库管理，并强化信息数据和评价成果的应用，帮助各涉农金融机构简化贷前调查、资产评估等环节的工作及提高贷款发放速度。

1.2 贷款未归还时林权抵押物处置

针对林权抵押贷款的处置问题，浙江丽水通过构建四道防线化解抵押物处置难问题。一是通过林权流转平台流转交易解决抵押物的处置问题；二是通过政府性担保基金、收储中心处置抵押物问题；三是通过涉贷银行金融机构与借款人直接协商解决抵押物处置问题；四是通过司法途径，以法院诉讼的形式处置抵押物。

1.3 林权抵押财产价值评估林农可供抵押的林权，实质上包括林地使用权和林木所有权。对林权价值的评估，林农普遍反映，应把林地使用权和林木所有权分离开进行评估，提高评估价值。如果以现有林地上的林种来判定林地使用权的价值，并把两者混在一起评估，评估价值就会大大降低。

另外，如果聘请法定评估资质的机构评估，对于人均 0.67hm² 山林的林农来说，成本过高，群众不会为了贷款几万元花上千元评估。因此，对于林权小额抵押贷款的评估问题，浙江很多市县的做法是：根据林业部门具备森林资源调查规划的能力，能够对林木的数量作出较为准确的测算的实际，集中林业技术人员，用 1 年左右的时间，对全市山林采取一次性评估的方法，为林农免费服务。金融机构认可林业部门的评估结果，并作为林权抵押贷款时参考。

在具体评估时候，各县组织林业技术人员，分乡、村开展森林资源调查，根据森林资源调查的数据，结合交通状况（运输成本）、木材价格等因素，分类确定价格系数，统一标准评估林木所有权价值。同时各县（市、区）林业局对林木所有权价值的评估结果，建立森林资产信息档案（“林权 IC 卡”）。金融机构运用林业部门评估的结果，一是作为农村信用体系建设的一部分，确定农民信用等级，给予农户授信；二是对农民一般按评估价值的 50% 发放直接林权抵押贷款。

1.4 关于农村金融机构问题

针对金融机构物理网点建设成本高的特点，浙江丽水坚持“物理网点不一定下沉，但金融服务必须下沉”的发展理念，提出了通过在农村地区布放专用 POS 机，为农户提供小额取款服务的“银行卡助农取款服务点”创新思路。“银行卡助农取款服务点”采取由涉农银行机构按乡镇分片包干的办法，在行政村选择一家便利店，布放专用 POS 机，配置一台验钞机、一个保险箱，设立登记台帐。制定了《丽水市“银行卡助农取款服务”工作指导意见》，明确承办银行在业务管理、内控制度、人员配备等方面需具备的条件，以及对指定商店在信用等级、业务素质、资金实力等方面的具体要求，严把准入关口。同时，协调各县（市、区）财政安排银行卡助农取款服务专项资金 5 万~15 万元，对各助农取款服务点根据业务量、服务质量给予 800~1200 元不等的奖励和资金补助，对承办银行向指定商店发放 5 万元以内的小额贷款，由当地财政给予全额贴息，确保了助农取款服

务有效、持久开展。经过 2 年多的努力，丽水市推动的“银行卡助农取款服务”在 2011 年率先在全国实现农村全覆盖，基本解决农村地区由于金融网点少、农民各种涉农补贴“取现难”的迫切问题。截至 2013 年 10 月末，全市已在 2114 个行政村设立了助农取款服务点，累计办理小额取现 68.54 万笔、金额 1.74 亿元，惠及 130 余万农民。

2013 年，在实现农村地区助农取款服务网点全覆盖的基础上，进一步拓宽提升其服务功能，开通代理转账业务，通过刷卡反向操作，实现“存款”功能，并实现了全市助农取款服务点银行卡联网通用，为全部金融机构延伸服务开辟了通道。在助农取款服务点基础上，率先建立集小额取款服务站、反假货币工作站、金融消费者权益保护站、农户基本信用信息采集服务站、金融宣传工作站、“三农”贷款保险证券协办站等六位一体的多功能农村金融服务站，为广大农民提供小额取现、代理转账、人民币反假、小面额和残损币兑换、农户基本信用信息采集、理财咨询、金融知识宣传、协办证券保险和农户贷款业务等“一站式”金融服务。新型农村金融服务站已经初步具备了正规金融机构网点能提供的基础金融服务功能。

2 林权抵押贷款制度改革中的民意调查

通过笔者对浙江丽水、安吉、江山、浦江等地的林权抵押贷款问题进行调研，本文分别从林农、林业经营企业的角度分析林权抵押贷款制度改革进程中所存在的问题。

问题 1：林业生产与农业生产相比，最大的一个差别就在于生产回报期的长短不同。一般而言，农业生产收获一般都是一年一季、一年两季甚至是多季，回报周期相对较短。而林业生产不仅前期投资大，回报周期也比较长，一般都需要 10 年、甚至 20 年才能见到经济效益。然而，目前林权抵押贷款的期限普遍比较短，主要以一年期为主，最长的也不超过 3 年，与林木的生产周期完全不匹配。这在很大程度上影响了林农参与林权抵押贷款的积极性，即使有通过林权流转扩大林业生产规模的想法，有不敢轻易去尝试。另外，即使未来政府考虑到这一问题后，对林权抵押贷款的贷款期限进行适当延长，仍旧存在这样一个问题：林业生产的回报周期那么长，就目前林权抵押贷款的利率而言，除去生产的必要投入外，10 年甚至 20 年的贷款利息对于林农来说仍是一笔较大的开支，面对这一长期融资成本，再加上未来的各种不确定性，林农投资预期仍会受到较大影响。

问题 2：林权流转办证难。林权流转中，受让方最关注的是能否取得《林权证》，便于维护其合法权益。绝大多数出让方在进行林地流转时，都坚决拒绝对《林权证》过户。《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）规定了 7 种不能登记的情形。按照现行法律政策，林地流转办理《林权证》限于转让、互换两种形式，并同时符合 5 个条件：商品林、责任山、受让人是中国农民、出让人有稳定收入、山林所有权单位同意。按照《物权法》，不动产物权变动不能获得登记则意味着无法获得物权保护。按照上述规定只有在“转让”“互换”等林地使用权发生根本变动的流转才可以申请变更登记，更加明确了林权证的“地权证书”性质，凸显了纯粹的“林木所有权”流转不受物权保护的法律效果。由于国家一直没有规范的管理办法和规定，大多是转让方与受让方签订转让合同，少数由公证部门进行公证。流转双方按照法律程序办理的只占很小一部分。对已经流转的林权，特殊是早期承包经营的山林，如果受让方提出办理权证，反而会引起争议，很难处理。林地流转不能及时办证，增加了潜在的纠纷矛盾。

问题 3：林权证权属问题难解决。由于历史原因，目前一些地区的林权存在多人共有一证的现象，且材林、竹林、茶叶、水果等多证合一，当以林权证作为贷款抵押物时，涉及多人，增加了开展抵押贷款的难度。同时，有的山林承包者将山林承包给第三方，没有及时办理变更手续；一些行政村林权证的所有权并未进行逐户分割，造成了这些林权无法进行抵押贷款。

问题 4：根据《森林资源资产抵押登记办法（试行）》（林计发[2004]89）第 9 条第 6 项“以家庭承包形式取得的集体林地使用权不得抵押”。目前，绝大多数林农的林地都是以家庭承包的方式分配的，因此他们不能用林地的使用权进行抵押贷款。国家林业局《森林资源资产抵押登记办法（试行）》第 8 条第 2 项规定“森林或林木资产抵押时，其林地使用权须同时抵押”。这样一来，如果家庭承包的林地使用权不能抵押的话，其上所载之林木也无法抵押。最近，中国银监会、国家林业局《关于林权抵押贷款的实施意见》（银监发〔2013〕32 号）中提出：“用材林、经济林、薪炭林的林木所有权和使用权及相应的林地使用

权可以抵押”。这一实施意见的出台才解决了林权抵押贷款这一问题。虽然从政策上为林农的林权抵押贷款提供了支持，但林地使用权的价值如何合理评估成为当前面临的一个重要问题。目前还没有科学统一的标准化、权威性、易操作的行业标准和评估体系，只能靠评估人的知识和经验做出判断，科学性和准确性不高。其次，评估机构少，就调研的浙江省全省来看，各市县普遍缺少具有专业水平的评估机构和人员，难以满足林权的评估需求。另外，评估费用高，目前浙江省林权评估费率一般在千分之 3%~5% 之间，评估费用高，增加了贷款成本。

问题 5：2008 年开始，中央财政出台了林权抵押贷款财政贴息政策，降低了林农的融资成本。根据《林业贷款中央贴息资金管理办法》（财农[2009]291 号），林权抵押贷款用途限于用材林、经济林（干水果类）、毛竹林、油茶林四类基地建设（含续建）或抚育管理。由此可以看出，现行的中央财政贴息林权抵押贷款的范围相对较小，主要限于林业生产中的第一产业，而一些小规模的毛竹加工、野生动物养殖、林区农家乐经营等林业二产和三产项目，受贷款用途限制，大多无法享受到中央财政贴息政策的支持。

问题 6：林业产业化发展程度较低。林权价值受制于林业产业化程度，由于目前林农拥有的林地过于分散，缺少一些龙头企业带动林农进行连片林业资源开发，林业产业化程度不高，很难催生大规模的林权开发投资融资需求，制约了贷款量进一步扩大。根据在金融部门调研的情况发现，浙江省当地的林业资源的权属比较分散，因此，林农的实际贷款需求量不多，贷款金额普遍都在 5 万~10 万元，一般都可以通过农户小额信用贷款解决，对大额的林权抵押贷款需求量不多。

问题 7：林权流转市场不健全，林权处置难。从调研情况发现，浙江许多市县还未建立林权收储中心，林地流转市场尚未充分发展，流转信息不对称，监督管理机构和风险保障机制不健全，导致林地流转经营权处置变现尚存一定困难，特别是在贷款出现风险时，由于缺乏相应林权资产收储担保机构，金融机构靠自身处置需办理砍伐指标、拍卖、变卖、诉讼等一系列手续，申请手续繁琐，审批时间长，处置难度大，制约了金融机构开展业务的积极性。

3 政策建议

3.1 建立健全林权流转交易平台

大力发展林权流转交易平台，建立林权收储中心，提高林权市场流动性。建议有条件的地方政府建立集收储、担保、处置于一体的森林收储担保中心，进一步充实森林收储担保中心的资本金，帮助金融机构及时处置林权抵押资产，减少金融机构的后顾之忧。同时，加快构建并完善电子林权信息系统，实现与金融机构实时共享林权登记、抵押、变更、注销、采伐证发放等信息，方便金融机构开展贷款业务。

3.2 完善林权评估、登记体系

建议加快引进和培养林权评估专业人才的工作力度，制定统一、权威的评估标准，大力培育发展专业化的林业评估机构，简化评估程序，降低评估费用。进一步完善林权抵押登记体系，搭建林权抵押登记服务平台，将林权抵押登记下放到乡镇级林业工作站办理，方便林农办理业务。进一步创新林业服务社会管理制度，逐步有序将森林资产评估、抵押担保、作业设计、科技服务等职能推向市场。

3.3 积极发展林业担保机构，完善林业保险体系

建议各级地方政府积极组建政策性林业担保公司，充实担保公司资本金，为林业企业和林农贷款提供担保服务，增强其融资能力。同时，建议进一步发展和完善政策性林业保险体系，扩大政策性林业保险的覆盖面和品种，充分发挥保险的风险分散功能，通过银保合作扩大林权抵押贷款覆盖面。

3.4 加大财政政策支持力度

进一步加大对金融机构开展林权抵押贷款业务的支持力度，通过财政风险补贴、贷款贴息、财政奖励等政策，分散贷款风险，提高金融机构开展业务的工作积极性。建议进一步扩大中央、省财政林业小额贷款贴息的惠及面，将林产品加工经营、林区乡村休闲旅游等林区新兴产业也列入享受政策范围，尽可能使办理林权抵押贷款的林农都享受到中央、省财政贴息政策，降低林农的贷款利息负担，使林农有限的资金能够最大程度地投入到生产经营活动当中。

另外，还要规范流转管理制度，放活农村林地产权流转，依法保护林农合法权益，防止林农失山失地或者因信息不对称造成贱价出让森林资源。同时注重鼓励发展林下特色种养、森林景观旅游等产业，缩短林业生产周期，吸引更多的社会资金投入林业。