



厦门大学中国特色社会主义研究中心丛书 / 贺东航 主编

集体林权制度改革中的 金融支持制度实施及绩效评估

程玥 朱冬亮 蔡惠花◎著



中国社会科学出版社



厦门大学中国特色社会主义研究中心丛书 / 贺东航 主编



集体林权制度改革中的 金融支持制度实施及绩效评估

程玥 朱冬亮 蔡惠花◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

集体林权制度改革中的金融支持制度实施及绩效评估 / 程玥,
朱冬亮, 蔡惠花著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 6

ISBN 978-7-5161-8371-7

I. ①集… II. ①程…②朱…③蔡… III. ①集体林—产权制度
改革—金融支持—金融制度—研究—中国 IV. ①F326.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 133317 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: // www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 6 月第 1 版
印 次 2016 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.75
插 页 2
字 数 273 千字
定 价 59.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

本书

获得福建省社科研究基地厦门大学中国特色社会主义研究中心
重大课题“全面深化改革背景下的农村综合改革研究”
(FJ2015JDZ004) 项目资助

本书系国家社科基金项目“集体林权制度改革中的金融
支持制度研究”(项目编号: 11CJL027) 的最终研究成果。



福建省社会科学研究基地
厦门大学中国特色社会主义研究中心

目 录

第一章 导言	(1)
一 本研究背景及意义	(1)
二 已有研究回顾	(4)
三 本研究设计	(16)
第二章 林业金融支持制度实施的背景	(22)
一 集体林权改革与明晰产权	(22)
二 集体林地确权到户的主要方式	(25)
三 集体林权确权到户的绩效评估	(43)
第三章 林业金融支持制度供给及演变	(61)
一 集体林改背景下的林业金融支持制度改革政策演变	(61)
二 金融部门的林业金融支持政策执行	(75)
第四章 林权抵押贷款制度改革及实施	(78)
一 林权抵押贷款总体进展情况	(78)
二 县（市）级视角下的林权抵押贷款实施情况	(95)
三 林权抵押贷款与林业产业发展	(121)
四 林权抵押贷款政策实施中存在的问题	(125)
第五章 森林保险制度改革及实施	(134)
一 森林保险政策实施	(134)
二 省级森林保险实施的基本情况	(138)
三 森林保险政策执行中存在的问题分析	(152)
第六章 森林资源资产评估和担保	(162)
一 森林资源资产评估、担保政策实施的总体情况	(162)
二 森林资源资产评估、担保的地方性实践	(165)

三 县级视角下的森林资源资产评估实践:尤溪县案例分析	(177)
四 森林资源资产评估实践中存在的主要问题	(181)
第七章 林农参与林业金融支持制度实施的行动分析	(186)
一 样本农户的林地承包、抵押贷款、森林保险参与情况	(186)
二 林农参与林业金融支持政策的影响因素分析	(196)
三 林农参与林业金融支持制度建构及其影响	(207)
结论与讨论	(227)
本研究的主要结论	(228)
讨论	(245)
参考文献	(250)

第一章 导 言^①

一 本研究背景及意义

作为继 20 世纪 80 年代农村土地家庭承包制的延伸和继续^②，2003—2005 年，我国开始在福建、江西和辽宁等省试点实施新一轮集体林权制度改革（以下简称“集体林改”），并于 2008 年推向全国。^③ 按照国家顶层改革制度设计，这次改革的首要目标是效仿耕地承包制改革路径，实现“分山到户”——明晰林地产权^④，最终增加集体林地的经济、社会和生

① 本书系国家社科基金项目“集体林权制度改革中的金融支持制度研究”（项目编号：11CJL027）的最终研究成果。其中第一作者程玥主要负责撰写本书第二章、第三章、第四章（部分内容）、第五章、第六章内容，共 16 万字，而朱冬亮、蔡惠花两位作者主要负责撰写本书第一章、第四章（部分内容）及第七章内容，本书的“结论与讨论”章节则是共同合作的结果。我们在此还要特别感谢课题组成员邱幼云博士及厦门大学社会学系博士生高杨、黄增付及硕士生李金字、江金娟等，他们共同参与了本研究课题的十分辛苦的田野调查和资料整理分析工作。

② 我国现有林地面积 43 亿亩，其中产权属于村集体所有的有 27 亿亩，涉及 4.3 亿农民（转引自国家林业局政策法规司有关负责人：《政策解读：林权制度改革如何让农民受益》，《人民日报》2008 年 7 月 17 日，第 2 版）。据有关学者研究，从 1979—1992 年国家经济增长中每年平均有 9% 的增长是来自林业经济，1993—1997 年则年均近 10%（Zhang, et al., 1999）。

③ 集体林改由福建省于 2003 年率先试点实施。2008 年，国家出台了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》，标志着林改成为国家决策，并在全国推广实施。总体而言，这次改革大致可分为主体改革和深化改革两个阶段，其中主体阶段林改工作以明晰林地产权为主要内容，而深化（配套）改革阶段则涉及林业税费减免、林业市场开放、林木采伐管理制度及林业金融支持制度等方面的改革。

④ 我国各地在推进林改过程中，形成了“均山、均利、均股”三种“均权”方式，其中以“均山”为主。

态产出。^① 由此可以看出,集体林改被赋予再一次解放农村生产力进而促进农村发展的改革预期(贾治邦,2007),属于当前国家深化农村改革总体部署的重要组成部分。

实践证明,要让集体林改发挥更大的改革效应,需要以林业金融支持制度、林木采伐管理制度、林业管理制度等一系列后续配套制度改革为保障支持,其中林业金融支持制度改革被认为是最关键的一环。事实上,作为集体林改的重要配套改革举措之一,我国在2007年即开始推进林权抵押贷款政策实施。^② 这一改革策略将林木所有权和林地使用权纳入抵押物范畴,由此形成的林权抵押贷款特别是小额林权抵押贷款被认为较好地解决了部分林农对林业生产及林木加工的资金需求,缓解了农村农民的融资困境。从更宏观的角度来看,推进林业金融支持制度改革,不仅利于吸引工商资本投资林业,利于林农筹资发展林业和建立现代林业制度,更重要的意义在于可以把集体林地林木资源变为林农的类似城市房产性质的资产,使其不仅可以抵押贷款,而且可以变现和进行市场化的流转,从而增加林农的林业财产性收入。因此,研究集体林改中的林业金融支持制度改革议题,具有重大的理论和现实意义。

基于此,本研究的主要目标是对当前林业金融支持制度改革及政策实施绩效进行多学科多角度的评估。具体而言,本研究主要探讨以下两个问题:一是在集体林改背景下,国家及地方政府设计的林业金融支持制度及相关政策(主要为林权抵押贷款、政策性森林保险、森林资源资产评估和担保)实施情况如何?二是以包括林农、林业大户、林业产业化企业为主的制度需求主体与包括国家、省级和基层政府的林业部门、金融机构等制度供给主体在林业金融支持政策实施中是如何行动以及互动?各地在贯彻执行国家顶层的林业金融政策设计时,会如何因地制宜地进行调整和

① “集体林权”是指集体林地、林木产权。集体林改的顶层设计是通过明晰产权、放活经营权、落实处置权、保障收益权,把集体林地经营权和林木所有权落实到农户,激发农民发展林业生产经营的积极性,进而实现“资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐”的改革目标。实际上,在20世纪80年代初期,全国大部分省份已经基本完成了以“稳定山权林权、划定自留山、落实林业生产责任制”(即林业“三定”)——“包山到户”的改革任务,其改革路径与同期推进的耕地家庭承包制基本类似。只不过,由于当时“分山”受技术条件、农民不重视等因素制约,工作粗糙,农户承包的山林界址不清晰,由此为集体林改政策实施埋下了伏笔。

② 不过,福建省永安市等地的林权抵押贷款试点则早在2004年前后即开始实施。

规避?

从理论角度看,正如我们在文献综述部分将要探讨的,虽然有个别研究者建构了林业金融支持理论体系(秦涛,2009),但如果仅仅是从宏观的视角分析国家林业金融支持制度的实施,容易导致对相关利益主体(包括国家、农村集体经济组织或个人等)利益诉求的忽略,尤其是对集体林地承包权所有者——林农的“缺场”及其复杂行动关系的忽视。实际上,在宏观视角下提出的理论,难免有“忽视生态和社会生活的基本事实”(詹姆斯·斯科特,2011:2)的嫌疑,使国家相关部门对林业金融支持政策体系设计简单化,最终反而无益于我们更加客观真实地评判林业金融支持制度改革和实施绩效。

在具体探讨林业金融支持制度实施时,本研究将采用社会学、人类学意义上的田野调查,获取各类一手的定性、定量研究资料,从而为研究奠定坚实的实证基础。而在理论视角上,我们将从多学科视角出发,运用制度变迁的相关理论视角,阐释国家及各级政府在林业金融支持制度实施中的作用。

和已有研究不同的是,本研究将从林业金融支持政策实施场域中的不同参与主体视角来理解整个政策实践。正如贺雪峰指出的,随着经济发展,当下中国的农民群体已经出现分层化(贺雪峰,2010)。不论从农民从事的职业,还是所处地域等,可以看到各种不同类别的农民。他们虽然具有共同点,但是差异已经逐渐显现出来。他们的社会技能^①、社会行动能力,以及对各种制度和政策的需求、制定、实施的感知等都呈现出很大的差异。甚至可以说,这个传统的农民群体已经出现严重的分化。他们在社会经济上处在不同的阶层,具有各自不同甚至是相互冲突的利益诉求。因此,本研究从不同的林业经营主体在林业金融场域内的利益诉求及地方性实践进行深入的探讨。我们认为,只有在对农村、农民的知识 and 实践有较为清楚的认识的基础上,才能够为林业金融支持制度改革的完善提供更加科学合理的政策建议。

^① Fligstein 和 McAdam 认为,“社会技能”即社会行动者通过各种规则的建立,达成集体合作的能力(Fligstein & McAdam, 2012)。

二 已有研究回顾

研究集体林改中的林业金融支持制度实施绩效问题，必须放在集体林改这个大背景下来进行考察。事实上，自2003年我国开始启动实施集体林权制度试点改革以来，相关议题研究已经逐步引起经济学、社会学甚至法学界研究者的关注（贺东航、朱冬亮，2010：6）。不过，由于林业金融支持制度是林业后续配套改革的一部分，而且时至今日此项改革仍在实践中。^①因此，目前学术界从事这方面实证研究的研究者总体上并不多见，其整体研究水平有待进一步提升。下面我们先对已有的相关研究文献进行梳理、归纳和分析。

（一）关于集体林改实践及绩效研究

2003年集体林改试点实施至今，国内相关的研究大致可以分为两个阶段。第一阶段是在2007年之前，这一时期国内相关领域对集体林改的研究，除少数研究者是探讨村级林改制度实施之外（张红霄、张敏新、刘金龙，2007；裘菊、孙妍、李凌、徐晋涛，2007；朱冬亮，2007），其他研究者大都是从县域（蔡为茂，2005）、地区（地级市）（如叶继革，2005）、省级角度（吕月良、施季森、张志才，2005；雷加富，2006）和全国角度（贾治邦，2007）对本县、本市及本省乃至全国的集体林改政策实施情况进行探讨。有意思的是，早期对集体林改的研究有相当一部分是林业实践工作者所为。作为改革政策的制定者和推进者，他们无疑具有先行一步的优势，但是由此形成的话语表述方式曾经在很长一段时间内影响学术界对集体林改绩效的判断和认识。

2007年之后，随着越来越多的研究者介入集体林改研究领域，相关的研究视角也越来越多元化，研究层次更高也更深入，研究成果也更客观实际。综合而言，目前国内学术界对集体林改探讨的议题主要围绕林改的动因、林改政策实施与成效评估、林改后续配套改革及进一步推进和完善

^① 2009年5月人民银行、财政部、银监会、保监会和国家林业局联合出台《关于做好集体林权制度改革与林业发展金融服务工作的指导意见》文件，以推进此项工作开展。

林改的对策研究等几个方面展开。

1. 集体林改动因研究

任何的制度变革创新，都是特定社会经济背景下的一种诱致性或者强制性变迁（林毅夫，1995）。集体林改也不例外。事实上，对于集体林改的研究，自然会令人涉及集体林改之前的集体林权制度改革和变迁情况。很多研究者在研究集体林改制度变革的实施绩效时，习惯于和此前的集体林权制度安排的实施绩效进行比较。几乎所有的研究者都认为，实行集体林改是继续深化中国农村改革的必然步骤，这点已形成广泛的共识。有不少研究者指出，虽然历经变革，在集体林改实施前，我国的集体林产权制度仍存在产权模糊、产权不稳、产权残缺、产权分散等诸多问题，从而严重制约集体林业生产力的解放与发展，因此改革似乎势在必行（刘璨、吕金芝、王礼权、林海燕，2007）。而国外的相关研究也试图证明，森林产权的清晰界定对森林资源的开发利用是非常关键的（Robert, 1990）。林业产权的不稳定是导致森林退化的关键性内在因素，森林的管理、保护与权属和获取收益权紧密相连，各国政府今后应逐步把经营公有林的责任和权利下放给当地社区（Andy White & Jandra Martin, 2002）。联合国粮农组织《世界森林状况（2003）》报告也认为，加强当地社区对林权改革的参与，提高了当地农民分享森林收入的比例，能够更好地提供森林产品及提高森林的可持续性。不过国外的研究者也注意到，仅仅明晰产权是不够的，森林产权的稳定性会影响林业的发展，并导致林业产权的制度变迁（Robert, 1999；Olli Halite & Kari Kepi, 1997）。不同的林产权经营期限、林地的立地条件和质量也对林地的可持续利用产生重要影响（Zhang Doweï & Peter H. Pearse, 1996）。

反观我国集体林改，早期的实践和理论工作者在探讨我国集体林改的具体动因时，普遍是和林改前的林权制度安排实施绩效相比较，以此来寻找其制度变革依据（福建省林业厅，2006；黄建兴，2006；雷加富，2006；王新清，2006；等）。有意思的是，很多研究者也似乎在寻找类似当年安徽小岗村自发包产到户的村级集体林改实践案例，对之进行剖析研

究,从中寻找改革论据(李青松,2007)。^①

为了探求集体林改的动因,有学者曾经构造了一个集体林权制度变迁的动因模型,指出林木资源稀缺是原始动因,利益的刺激和诱导是根本动因,经济效率的激励是重要原因之一(参见乔永平、聂影、曾华锋,2007)。另外,由于促进林业的集约化、规模化经营是集体林改的目标之一,因此,也有的研究者对此进行论证。曾经担任福建省永安市^②林业局长的蔡为茂就认为:我国林地单位面积产出过低的基本原因是资本和技术的缺乏,为此必须提高林业的集约化和规模化经营水平(蔡为茂,2005)。不过,并不是所有的人都赞成集体林改,也有的研究者对集体林改提出质疑。如有研究者指出:由于林业生产具有周期长,投资大,收益慢,风险大等特点,且其生产经营方式,和产品处置的权利受到国家法律和政策较多的限制。因此,建构现代的林地产权制度是一项极其复杂而艰巨的系统工程,如果完全仿效农村实行家庭承包耕地的经营模式将变成一场灾难(张新光,2008)。而在政府部门,对集体林改也出现了所谓“上面(省级以上)和基层(村级)热,中间(乡镇和县级)冷”的说法(张红霄,2008)。说明学术界对于此项改革,始终持有争议。

2. 集体林改与林地流转绩效评估研究

对集体林改及林地流转绩效的研究,学术界基本上是围绕制度实施的公平与效率的相关讨论而展开。不少研究者基于量化数据分析或者个案性的深度田野调查,对集体林改中的林地流转的实施绩效进行多角度的评估研究。如有研究者通过对2006—2007年福建等南方八个省份的调查数据分析,得出的研究结论是,集体林改获得了一定的成功,主要表现为木材产量增长、林农家庭总收入中林业收入比例大幅度增大以及新造林增加(徐晋涛,2008)。还有研究者从公共政策评估角度,并以自己对江西省2484个农户的调查数据为基础,以农户收入增长为主要指标,评估林改后农民林业收入增长数量、增长速率以及增长机理(孔凡斌,2008)。另有研究者则以福建省永安等地的集体林地流转实践为研究个案,从村集

① 如福建永安市洪田村、江西武宁县长水村、辽宁宽甸县四平村、浙江临安市白沙村等四个村庄被认为是发挥了类似安徽小岗村的改革探索者作用。

② 该市被认为是我国集体林改的典范之一。

体、木竹加工企业发展、林业合作组织发展、农户林业生产和收益等几个方面分析林改的实施绩效，并利用计量模型模拟了林改后林地肥料投入的影响因素，用内部收益率计算林地经营者投资林业的经济效益（郭艳芹，2008）。

总体而言，对于集体林改和林地流转的实施绩效，大致有两种不同的意见：一种观点认为，集体林改取得了很大的成效。特别是试点省份，普遍认为达到了改革预期的目标；另一种观点则对此持更加谨慎的评价态度，认为林改特别是在林地流转过程中并不像前者说的那么顺利。一般而言，早期的研究从产权明晰的角度出发，普遍对林改的实施成效持肯定态度，这种意见占大多数。如中国人民大学“福建省集体林权制度改革及其深化”课题组牵头人王新清在《集体林权制度改革绩效与配套改革问题》一文中指出，福建省集体林改在促进林业生产可持续发展、促进了林农收入水平提高、提高了村财收入、促使村集体公益事业投入增加及推动了农村民主政治建设等五个方面取得了明显的成效（王新清，2006）。持类似观点的还有其它一些研究者（李炳坤、叶兴庆，2006）。

和前面的见解不同，少部分基于村级调查的研究者对集体林改的成效，特别是对林改前后呈现的大量的林地流转现象表示担忧。如有研究者通过对福建省集体林改的个案研究，发现在改革实施过程中存在几大悖论现象（贺东航，朱冬亮，2009）。他们认为，集体林改在本质上是一种利益的再分配，所谓的改革导致林业产出增加至少在改革初期是一种假象（朱冬亮、肖佳，2007）。同时他们还注意到，由于福建省在林地承包和流转过程中存在政策排斥、资本排斥、信息排斥等多种社会排斥因素，导致有不少地方在林改后山林资源过度集中在少部分经营者手中，大部分农民却因此失山失地（朱冬亮，2007）。之所以会出现这种情况，与村级林地流转过程中存在的“群体性决策失误”有关（朱冬亮、程玥，2009a）。还有研究者结合福建省南平市集体林改的实践，认为村级林地流转过程中存在村干部过多地考虑任期内可支配的财力，大面积拍卖集体山林，违背了改革的初衷（陈永源、谢德海，2005）。

集体林改及林地流转过程中农民失山失地不可避免地引发林权纠纷和农民的群体抗争。有研究者较早注意到林权纠纷问题。如张红霄等人的调查研究表明：林权纠纷是农民产权需求的外在表现，原有的集体林权安排

制度存在缺陷是林权纠纷发生的内因,山林资源稀缺度的提高是诱因,而农民博弈能力的增强则直接强化了林权纠纷的强度(张红霄、张敏新、刘金龙,2007)。还有研究者发现,由于林地流转触动了农村社会深层的利益调整和分配,特别是由于林改后集体林地承包经营权过度流转集中在少部分人或者林业经济实体手中,强烈的相对剥夺感使得农民采取各种抗争方式来表达出自己的利益诉求,由此才引发了许多的林权纠纷(朱冬亮、程玥,2009b)。不过,这只是引发林权纠纷的表面原因。真正引发集体林权纠纷的深层原因是,国家正式的林权制度安排与农村社区中延续下来的村庄社区产权价值观无法完全兼容(朱冬亮,2013)。

3. 集体林改配套改革研究

由于林地经营具有经济、社会和生态效益,因此集体林改被认为是一项极其复杂并且涉及很多配套制度改革的综合性改革。事实上,集体林改要发挥更大的政策效应,必须依赖很多环节的配套政策的推进。这也就是为什么国家和地方政府在完成以产权明晰到户为主的第一阶段的改革任务之后,随即实施第二阶段配套改革的主要原因。^①其总的目的是为集体林地的市场化流转创造一个更加宽松的制度环境。

有研究者认为,仅仅是明晰产权,并不一定会刺激经营者增加对林地经营的投入。只有让经营者经营林地有利可图,才能激励其增加投入(朱冬亮、贺东航,2009),而这点恰恰是集体林改配套改革必须解决的关键问题。目前,已有的集体林改配套阶段的改革,主要是围绕林业管理体制变革、林业税费减免、林业市场开放、林木采伐管理制度、林业金融支持制度等方面展开,这些议题也是学术界主要讨论的议题(秦涛,2009;曾维忠、蔡昕,2011;朱冬亮、蔡惠花,2013;等)。从地方政府的角度来看,各地在推进林改配套阶段改革进程时,主要是围绕林业金融和公共财政支持制度(林权抵押贷款、森林保险、林地林木资产评估、林业公共财政等)、林业市场体系建设(林业税费减免、林木交易市场放开、林业合作组织建设等)、生态林业建设(生态林区划分与管护、生态

^① 对于集体林改的配套改革,不同的省份有不同的表述方式,如浙江省称之为深化改革,而福建、江西省则更多是称为是配套改革,云南省称为“深化集体林权制度配套改革”,该省专门出台文件《中共云南省委办公厅、云南省人民政府办公厅关于进一步加大集体林权制度主体改革力度和稳步推进配套改革的意见》。

林补偿机制等)、林业管理服务体制机制改革(采伐管理制度、林业要素服务中心建设、林业管理机构整合等)四个方面展开,并取得了相应的进展。林改配套改革的推进,使得主体阶段改革的成果得到进一步的巩固和提升,林业的资产化效应和生态效应进一步显现(贺东航、朱冬亮等,2014)。

(二) 关于林业金融支持制度的研究

作为集体林改配套改革或者说是深化改革的主要构成部分,林业金融支持制度改革在近年引起了不少研究者的广泛关注。在国外,虽然,总体上对中国林业金融支持体系的研究并不多见,但却有一些研究者探讨了集体林权制度变迁对林农投资林业的影响。如 Liu Dachang 认为,从新中国成立至今,中国林地产权制度私有化改革趋势总体呈倒“U”形状态,即1950年私有化程度最高,到了1956年为农村集体所有,而20世纪80年代的家庭联产承包责任制实际上是接近了林户私人拥有的程度。然而,正是由于制度变革太过频繁,使得林农没有足够的安全感,导致了林农对林地或林木的投资动力不足(Liu Dachang, 2001)。与此同时,他还指出,不同的林农投资能力有差异。富有的林农与穷苦的林农之间的差距也就因为林权改革而进一步被拉大。还有一些研究者的研究则表明,林农的收入水平与受教育程度会影响林农对于改革的认知和理解,低收入、没有接受正式教育的林农对林改没有清楚的认识;贫富不同的林农在对林改认知和理解之间的不同,导致富裕的林农能够从改革中受益,而贫困的林农容易失去这些机会;贫富分化产生了冲突等不稳定因素(Liu & Cannon, 2011)。Yuanyuan Yi 等通过涉及中国8个省份的3180个林户的问卷调查结果显示,集体林改主体改革的结果是加强了产权安全,也鼓励林农参与森林投资,但产权安全与林农的投资行为并无统计上的显著关系(Yuanyuan Yi 等, 2013)。总体而言,国外研究者对关于不同林农对集体林改的理解与认知的差异导致的贫富差距问题的研究,为后来的研究提供了重要的启发。

近几年国内外有一些研究者开始关注集体林改背景下的农村林业金融环境问题。如 Zhu Bijun 等指出,集体林改和农村金融制度改革改善了林业的金融环境,但是仍然很难满足林农或者中小林业企业的贷款需求,因

而限制了林业的发展 (Zhu Bijun et al., 2012)。Xu Guanye 和 He Yue 则从供给视角下探讨中国森林保险的失败。他们认为,虽然近几年来中国的森林保险已有所发展,但是在市场经济下,森林保险的商业操作模式出现了失败的现象,其深层原因在于商业森林保险需求有限,供给不足。为此他们提倡建构政策引导的森林保险 (Xu Guanye & He Yue, 2012)。不过,作为农村发展的工具,农村蓬勃发展的小额信贷却受到了许多学者的肯定 (Mondal, 2012)。以小农为主要服务对象的小额林权抵押贷款因此受到很多研究者的关注。例如,有研究者对林农参与小额林权抵押贷款的意愿进行了定量分析 (蔡昕、曾维忠, 2011),其他研究者对辽宁省的林权抵押贷款实践进行了研究 (Yu Lihong & Liu Gaoli, 2011)。

大致而言,在 2009 年以前,国内学术界对林业与金融有效结合研究显得十分不足,因此并没有系统地提出林业金融支持这一概念和理论的体系 (秦涛, 2009)。但已有研究显示,国内最早系统提出林业金融支持制度这个概念的是秦涛 (2009) 和田治威等人 (2009)。不过,此前也有研究者从宏观的金融创新角度对我国的林业金融改革创新构建提出了设想 (马久杰等, 2008)。如有研究者提出,未来我国的林业金融创新模式主要有三种,即以国有商品林为主要成分下的林业金融创新模式、以私有商品林为主要成分下的林业金融创新模式和以公益林为主要成分下的林业金融创新模式 (王建红、冯彦明, 2010)。此外,还有少数研究者则注意到森林保险问题 (刘红梅等, 2007; 李彧挥等, 2007)。近几年来,随着林权抵押贷款、森林保险等林业金融支持制度改革的推进与实践,开始引起学界的广泛关注。其研究内容主要包含三个方面:一是林业投资研究;二是林业融资研究;三是林业投资收益与风险研究 (秦涛, 2009: 6—14)。

值得一提的是,国外有不少研究者从农民需求角度,对农民的借贷行为进行了大量的量化实证分析。这些研究虽然不是直接针对林业贷款,但是其研究成果对于我们认识农民的信贷行为有很大的参考价值。如 Long (1968) 建立了正规的微观经济模型分析农户借贷的原因,认为农户的借贷决策是在给定生产机会条件下收益最大化的选择; Iqbal (1983) 也建立正规的经济模型分析了农户的借贷行为; Pham 和 Izumida (2002) 于 1997 年对越南三省 300 多户农户进行调查,通过 Tobit 回归模型分析农户信贷需求的影响因素; Pal (2002) 对印度 ICRISAT 的三个村庄进行调查,

并通过 Multinomial 回归模型分析了影响农户借贷行为的因素。除此之外,国内也有不少研究者对农户的借贷的行为进行了分析(周小斌、耿洁、李秉龙,2004;周宗安,2010;等)。

(三) 关于林权抵押贷款的研究

事实上,目前我国现有的林业金融支持制度研究更多是围绕林权抵押贷款这一更为狭窄的领域而展开。不同学科领域的研究者围绕林权抵押贷款概念、特征与作用、林权抵押贷款模式、森林资源资产抵押贷款制约因素及对策等进行了多角度的探讨。

一般认为,林权抵押贷款,又称森林资源资产抵押贷款,是指森林资源资产权利人将其拥有的森林或林木的所有权、使用权和林地的使用权作为担保,向银行、农信社等放贷机构借款,或由专业担保公司担保借款,而森林资源资产权利人以林权向其反担保的行为(汪永红等,2008)。《中华人民共和国担保法》第三十四条明确了林木、国有林地以及荒山等作为抵押物的合法性;《中华人民共和国物权法》第一百八十条、第一百八十四条明确了除自留山以外的林地使用权,森林、林木所有权抵押的合法性(韩国康,2010)。2004年5月,国家林业局制定出台的《森林资源资产抵押登记办法(试行)》不仅具体规定了森林资源资产抵押的政策界限,而且还规定了抵押物登记的具体办理程序,使森林资源资产抵押贷款具备了法定意义上的可操作性。这些相关的法律法规为林权抵押贷款提供了法律依据。

实际上,早在集体林改前就有研究者指出,我国要推进森林资源资产抵押贷款亟须解决的关键问题是森林资源资产的评估、抵押、管理和处置等环节存在的缺陷(朱勇茂,2001)。据韩立达、秦涛等研究者归纳,目前我国各地实践中的林权抵押贷款模式主要有林权证直接抵押贷款、“金融机构+专业担保机构+农户”贷款、“金融机构+民间联合信用平台或林业专业合作社信用平台+农户”贷款、“金融机构+龙头企业+农户”贷款等四种模式(韩立达等,2009;张菡冰,2010;秦涛等,2010a;蒲玥成等,2011)。也有研究者注意到我国林权抵押贷款在法律实施意义上所面临的问题。如有研究者从《担保法》、《拍卖法》等法律角度对林权抵押贷款中的森林资源资产处置的前提条件、要件和抵押权的实现方式作