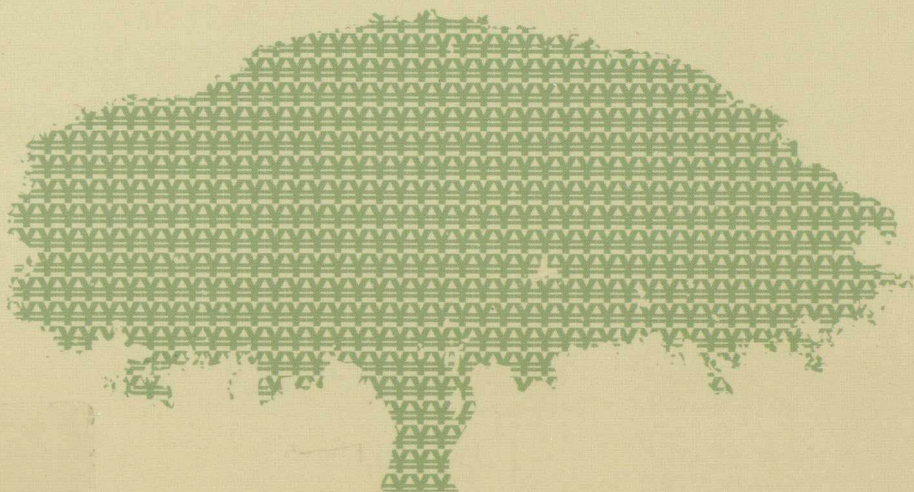


基于农村金融创新的 浙江森林资源资产 抵押贷款研究

石道金 等著



中国林业出版社

基于农村金融创新的浙江森林资源 资产抵押贷款研究

石道金 等著

中國林業出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基于农村金融创新的浙江森林资源资产抵押贷款研究/石道金等著. - 中国林业出版社, 2010 10

ISBN 978-7-5038-5974-8

I ①基… II ①石… III. ①森林资源 - 抵押 - 信贷管理 - 研究 - 浙江省
IV ①F832.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 200290 号

浙江省林业厅科技项目:

浙江省林业融资创新研究——林权抵押贷款 (06A09) 研究成果

浙江省哲学社会科学规划项目:

基于农村金融创新的浙江森林资源资产抵押贷款研究
(07CGYJ016YB) 研究成果

国家社会科学基金项目:

南方集体林区林权抵押贷款农户需求行为研究 (09BJY009) 阶段性
研究成果

出版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

网址 [http //lycb forestry gov cn](http://lycb.forestry.gov.cn)

E-mail forestbook@163 com 电话 010-83222880

发行 中国林业出版社

印刷 北京北林印刷厂

版次 2010 年 10 月第 1 版

印次 2010 年 10 月第 1 次

开本 880mm × 1230mm 1/32

印张 5 5

字数 158 千字

印数 1 ~ 1000 册

定价 40.00 元

《基于农村金融创新的浙江森林资源 资产抵押贷款研究》著者名单

石道金 韩国康 杨丽霞

王天东 刘梅娟 陶宝山

邱保印 褚颖亚 刘海英

深化集体林权制度改革是党中央、国务院作出的一项重要战略决策，全面推进林权抵押贷款工作，是贯彻落实这一战略决策的一项具体举措，也是农村金融改革的任务要求。在浙江省委、省政府的高度重视下，2006年9月浙江省林业厅、中国人民银行杭州中心支行、浙江省农村信用联社决定在安吉等5个县(市)联合开展林权抵押贷款试点工作。在各级党委、政府的高度重视和关心支持下，在各级林业、金融部门的共同努力和大力推进下，林权抵押贷款工作已在全省推行并取得了长足的进展：

一是林权抵押贷款规模不断扩大。开展林权抵押贷款试点以来，各地把林权抵押贷款作为深化集体林权制度改革的重要工作来抓，积极推进该项工作。截至2009年末，全省已有35个县(市、区)开展了林权抵押贷款业务，贷款银行已扩展到农村合作金融机构、农业发展银行、农业银行和邮政储蓄银行。全省已累计发放林权抵押贷款超过16亿元，贷款余额超12.53亿元，是2006年末开始推广时的56倍，借款农户达到(含企业等)3万户；贷款质量保持较高水平，截至2009年末，林权抵押贷款不良率仅为0.04%。同时，各地根据实际情况，探索出了多种符合林业发展特点和林农需要的金融产品和信贷方式。结合农村信用评级，以林权提供最高额贷款担保的“集中评定、一次登记、随用随贷、余额控制、周转使用”的林农小额循环贷款，因其有效并且贷款手续简单，受到丽水市、衢州市林农的热烈欢迎；借款人以林权证为抵押直接向银行抵押贷款，已成为安吉等经济相对发达地区县(市)主要的贷款模式；衢江、庆元等县由林业龙头企业 and 村民共同出资组建担保公司或专业合作社为村民和社员林权抵

押贷款提供担保，化解林农贷款担保难的问题，为合作社发展注入了活力。

二是林权抵押贷款配套政策进一步完善。为推动林权抵押贷款的规范化管理，浙江省政府和地方各级政府制定了林权抵押贷款的相关管理规定。浙江省林业厅、中国人民银行杭州中心支行、浙江省农业发展银行、浙江省农村信用联社以及相关金融机构相继出台了《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》、《浙江省森林资源资产抵押管理暂行办法》等一系列政策文件，各县(市)也根据当地实际出台了林权抵押贷款管理实施细则，形成了具有浙江特色的林权抵押贷款配套规范化管理制度，为全省全面开展林权抵押贷款提供了制度保障。

三是林业要素市场建设稳步推进。集体林权制度主体改革的进一步完善、配套改革的不断深化，山林产权基本明晰，森林资源资产流转、抵押登记、评估等工作日趋完善，为林权抵押贷款创造了良好的环境。全省已经完成换(发)林权证面积 8654.5 万亩，占应换(发)证面积的 96.8%；换(发)全国统一式样的林权证 425.9 万本，占应换(发)林权证的 99.0%；签订责任山承包合同 143.9 万份，占应签订承包合同的 97.5%，主体改革任务基本完成。63 个县(市、区)建立了林权管理中心，49 个县(市、区)挂牌成立了林权交易中心，建立统一、规范、公开的森林资源交易平台，实现信息发布、市场交易、林权登记、森林资源流转、林权抵押贷款、中介服务和法律政策咨询等一站式服务。森林资源资产评估机构和队伍建设进一步加强，基本满足了价值在 100 万元以下评估项目的业务需求。初步建立了森林资源资产评估信息管理系统，进一步完善了林权基础信息数据库，丰富了林权的森林资源资产评估信息，工作人员只要通过简单的鼠标点击，就能轻松地获取林农的林权森林资源资产信息，极大地减轻了评估成本，方便了林农融资贷款；金融机构也能及时掌握林农的林权森林资源资产价值变化动态，从而有效防范和控制林权抵押贷款风险。

四是财政贴息和林木保险制度基本建立。各地按照“多予、少取、放活”的方针，出台财政贴息和林木保险政策，切实加大对林业

的投入。中央财政对小额贷款实行了贴息，浙江省财政专门安排了林权抵押贷款贴息专项资金预算，贴息率超过现行贷款基准利率的50%。丽水市对执行基准利率的2万元小额林权抵押贷款按基准利率的50%给予贴息。衢州创新出台了“2+1”的财政补助政策，对2万元以下的小额林权抵押贷款由当地财政按季直接给予全额贴息；对林权抵押贷款利率上浮幅度控制在30%以内的金融机构，由当地财政按贷款余额的1%给予补贴。林木综合保险已纳入全省政策性农业保险，森林火灾、重大自然灾害均已纳入了保险责任范围，省、县两级财政补贴保费45%，2008年全省政策性林木保险参保面积已达到2121多万亩，保额9.2亿元。

同时我们也清醒地看到，当前浙江省林权抵押贷款工作中还存在着一些突出问题：一是地区间发展很不平衡，相当一部分林区县(市)尚未开展林权抵押贷款工作；二是金融机构参与面较小，林业金融服务供给不足；三是符合林业生产特点的信贷品种较少，贷款期限短，贷款利率负担较重；四是林权制度改革还需进一步推进，现有集体统管山的权属不够明晰，林权要素交易市场建设、商品林采伐制度还不完善，森林资产评估机构力量不足；五是工作机制不够健全，部分地区还没有形成推进林权抵押贷款工作的沟通协调机制，林业、银行等部门之间缺乏足够的信息沟通和协调。这些问题的存在，制约着当前浙江省林权抵押贷款工作的全面发展，必须花大力气加以解决。

总体上看，前阶段浙江省林权抵押贷款工作取得了一定的成绩，也积累了一定的经验。这些成绩的取得离不开各级党委、政府的正确领导和高度重视，离不开相关部门、金融机构的通力合作和大力支持，离不开各级林业部门的团结奋斗和不断实践，也离不开高校、科研院所的智力支持和积极参与。

由石道金教授主持，浙江农林大学、浙江省林业厅和中国人民银行杭州中心支行组成的课题组坚持理论联系实际，运用科学的方法，对浙江省林权抵押贷款工作进行了长期的跟踪研究。即将付梓的《基于农村金融创新的浙江森林资源资产抵押贷款研究》是课题组研究成

果的集中体现。该成果基于浙江省林权抵押贷款的实践，全面系统地阐述了林权抵押贷款相关概念和理论，对浙江省林权抵押贷款需求、运行模式、风险控制、保障体系建设等进行了深入研究，提出了相应的富有建设性的政策建议，对推进浙江省林权抵押贷款工作和完善相关政策措施提供了理论支持和政策依据。

林权抵押贷款是深化集体林权制度改革催生出来的新事物，是林业融资的创新，是森林资源资本化的必由之路。只有不断探索、勇于实践，进一步深化和完善林权抵押贷款工作，才能真正把“兴林富民”落到实处。相信对读者朋友有所借鉴和启发，希望社会各界更多关心和支持浙江省林权抵押贷款工作。

浙江省林业厅厅长

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '楼国华' (Lou Guohua).

2010年7月22日

前 言

集体林权制度改革后，“林权证”成为林农对其所拥有林地使用权和林木所有权的合法凭证。它使林农第一次拥有了真正意义上的抵押物。林权抵押贷款就是林农以“林权证”所载明的林地使用权和林木所有权作为抵押物的贷款新品种。这项贷款业务的创新，打破了农村信贷传统观念和传统模式的束缚，为解决林业和林农贷款难问题提供了新的思路，也为金融机构服务社会主义新农村建设创造了条件。2001 年我国南方集体林区开展林权抵押贷款试点，在政府推动下迅速在全国推开，已成为当前我国深化林业改革与发展的焦点之一。

浙江素称“七山一水二分田”，是一个多山的省份，有着较为丰富的森林资源，森林覆盖率 60.5%，名列全国前茅。浙江又是林业产业大省，林业产业总产值位居全国前列，同时也是全国第一批集体林权制度改革试点省份。为了贯彻落实中共中央、国务院关于全面推进集体林权制度改革精神，进一步盘活森林资源，拓宽农村抵押贷款范围，有效解决林农贷款担保难的问题，浙江省委、省政府把林权抵押贷款和政策性林木保险工作作为金融服务“三农”和农村金融创新的重要抓手。在浙江省委、省政府的高度重视下，2006 年浙江省展开了林权抵押贷款、政策性林木保险试点工作。在中国人民银行杭州中心支行、林业厅、政策性农业保险办公室、财政厅等有关省级部门的密切配合和大力支持下，浙江省集体林权制度改革和林权抵押贷款工作取得了长足进展，林权抵押贷款总量有了较大幅度增长，林权抵押贷款也逐步走上了规范化、多样化发展的道路。截至 2009 年末，全省已有 35 个县(市、区)开展了林权抵押贷款业务，贷款银行已扩展到农村合作金融机构、农业发展银行、邮政储蓄银行。全省已累计

发放林权抵押贷款超过 16 亿元, 贷款余额超 12.53 亿元, 是 2006 年末开始推广时的 56 倍, 借款农户达到(含企业等)3 万户; 贷款质量保持较高水平, 截至 2009 年末, 林权抵押贷款不良率仅为 0.04%。林权抵押贷款保障体系不断完善。2007 年浙江省出台了《中共浙江省委、省政府关于深化集体林权制度改革的若干意见》(浙委[2007]146 号)、《关于金融服务“三农”发展的意见》(浙政发[2008]31 号); 2008 年浙江省林业厅、中国人民银行杭州中心支行、浙江省农村信用联社、浙江省农发行联合或单独出台了《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》、《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》; 中国农业发展银行浙江省分行、浙江省林业厅出台《浙江省森林资源资产抵押贷款管理暂行办法》、《浙江省森林资源资产抵押管理暂行办法》、《浙江省森林资源资产评估与产权变动管理暂行规定》、《浙江省人民政府办公厅关于增设政策性林木油菜奶牛保险险种的通知》(浙政办发[2008]91 号); 2009 年中国人民银行杭州中心支行、浙江省财政厅、林业厅、银监局、保监局联合转发了《中国人民银行、财政部、银监会、保监会、国家林业局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》; 浙江省林业厅、财政厅、政策性农业保险办公室联合出台了《浙江省国家公益林政策性林木火灾保险赔偿资金使用管理办法》; 浙江省财政厅、林业厅联合实施了《浙江省森林资源资产抵押贷款财政贴息制度》等。一系列配套政策和措施的出台有力地促进了林权抵押贷款工作开展。各县(市、区)也根据当地实际情况, 制定了一系列配套政策和措施, 构建了相应的服务于林权抵押贷款的服务平台和中间机构, 探索出了多种符合林业发展特点和林农需要的金融产品和信贷方式。

浙江省林业厅作为省级林业主管部门, 高度重视林权抵押贷款工作, 把林权抵押贷款和政策性林木保险工作作为进一步推进集体林权制度改革, 深化林业融资, 缓解林业发展资金的重大契机, 主要领导亲自抓, 分管领导具体抓, 有目标、有计划、有重点地推进林权抵押贷款和政策性林木保险试点工作。2007 年浙江省林业厅与浙江省农

业发展银行签订了“十一五”期间总额为 50 亿元的贷款合作协议；2009 年浙江省林业厅与浙江省农村信用联社签订了 2009 ~ 2011 年总额为 50 亿元的林权抵押贷款合作协议。自 2006 年全省林权抵押贷款试点工作开始以来，浙江省林业厅在切实做好推进全省森林资源资产抵押贷款工作的同时，还专门设立“浙江省林业融资创新研究：林权抵押贷款”项目(06A09)，组织浙江农林大学、浙江省林业厅、中国人民银行杭州中心支行和相关部门的科研力量对浙江省开展林权抵押贷款进行科学研究，为制定相关政策和开展林权抵押贷款提供了智力支持。

本项目课题组自 2006 年接受林业厅委托后立即投入研究，研究遵循描述——诊断——设计的逻辑结构，综合运用定量与定性、实证与规范相结合的方法展开。描述过程通过网络、报刊、学术期刊、图书收集二手资料并进行归纳、梳理与分析；诊断过程采用二手资料比较分析、实地调查、问卷调查、个人/小组访谈等方法，并进行描述统计、定性预测；设计过程强调企业、政府部门、民间组织和研究人员的多方共同参与。在研究背景分析和国内外文献综述的基础上，主要研究了森林资源资产抵押贷款相关概念；浙江森林资源资产抵押贷款需求；浙江森林资源资产抵押贷款运行模式；浙江森林资源资产抵押贷款风险控制；浙江森林资源资产抵押贷款保障体系等内容。研究始终坚持理论与实践相结合，调查了浙江 20 个县(市、区)相关的林业部门、金融机构和财政部门，走访了 350 户农户和 80 家林业企业(林场)，参与了 15 场由省政府、林业厅、中国人民银行杭州中心支行等部门举行的专门会议和研讨会，及时总结林权抵押贷款试点工作中行之有效做法和存在的问题，并选择丽水市遂昌县作为样本县进行案例分析，参与浙江省林业厅和金融部门有关政策文件和管理办法的起草。在此基础上，课题组还成功申请到浙江省哲学社会科学规划项目“基于农村金融创新的浙江森林资源资产抵押贷款研究”(07CGYJ016YB)、国家社会科学基金项目“南方集体林区林权抵押贷款农户需求行为研究”(09BJY009)的资助，为进一步深入研究森林资源资产抵押贷款创造了良好的条件。

通过研究,我们认为金融创新是破除农村金融抑制现象、解决农户贷款难的重要途径之一;森林资源资产抵押贷款是农村金融创新,广大林农对林权抵押贷款具有巨大的需求潜力;林区农户在拥有林权抵押品前后在借贷需求行为上存在差异;森林资源资产抵押贷款与林权抵押贷款不能等同,存在实质性差异;森林资源资产抵押贷款应采取“供给领先”模式;森林资源资产抵押贷款的性质应确定为政策性贷款,基于目前市场借贷的森林资源资产抵押贷款期限太短,利率过高,贷款期限应充分考虑林业生产经营长周期特点的特征,以长期低息贷款为主设计其信贷额度与方式,对于基于市场的借贷利率应辅之以政府贴息措施;转变政府职能,构建森林资源资产抵押贷款的保障体系是当务之急。要进一步推进浙江林权抵押贷款工作,发挥金融整体优势,加强窗口指导和信贷政策工具运用;加大财政贴息力度;加强“林权证”的发放与管理工作;尽快建立森林资源资产评估制度、评估机制,包括评估中间机构、评估队伍、评估技术标准建设;建立林业产业发展风险准备金,加快各类林业保险的推广是当务之急。

本研究成果是在完成浙江省林业厅科技项目“浙江省林业融资创新研究:林权抵押贷款”(06A09),浙江省哲学社会科学规划项目“基于农村金融创新的浙江森林资源资产抵押贷款研究”(07CGYJ016YB)和国家社会科学基金项目“南方集体林区林权抵押贷款农户需求行为研究”(09BJY009)阶段性研究成果基础上形成的。在项目研究过程中,得到了浙江省林业厅、中国人民银行杭州中心支行、浙江省农村信用联社、浙江省农业发展银行、浙江省财政厅、浙江省银监局等部门的全力协助和支持;得到了各县(市、区)林业局、金融机构、林业企业和林农的密切配合和帮助,在此一并表示诚挚的谢意!特别要感谢浙江省林业厅厅长楼国华、副厅长邢最荣、副巡视员(兼计财处处长)蓝晓光,遂昌县林业局局长季方法、副局长华文礼、林业服务管理中心主任叶陈育等同志对我们调查研究工作的大力支持和帮助!

由于森林资源资产抵押贷款是集体林权制度改革催生出来的产物,其研究工作涉及面广,综合性、政策性强,再加上著者研究水平

有限，书中难免存在诸多问题和不足，敬请各位同仁和广大读者批评指正。

石道金
2010 年 5 月

目 录

序	楼国华
前 言	石道金
1 引 言	(1)
1.1 背 景	(1)
1.1.1 政策背景	(3)
1.1.2 集体林权制度改革背景	(5)
1.1.3 浙江省林权抵押贷款实践背景	(7)
1.1.4 农村金融创新研究背景	(9)
1.2 研究内容与方法	(14)
1.2.1 研究内容	(14)
1.2.2 研究方法	(16)
1.3 结论与创新	(16)
1.3.1 结 论	(16)
1.3.2 创 新	(18)
2 森林资源资产抵押贷款相关概念与内涵	(21)
2.1 森林资源	(21)
2.2 森林资源资产	(22)
2.3 森林资源资产权属	(24)
2.3.1 森林资源产权	(24)
2.3.2 森林资源资产权属确认	(25)
2.3.3 森林资源资产产权流转	(28)
2.3.4 森林资源资产评估	(29)
2.4 森林资源资产抵押	(32)

2.4.1	森林资源资产抵押的概念	(32)
2.4.2	森林资源资产抵押的法律基础	(32)
2.4.3	森林资源资产抵押物的界定	(33)
2.4.4	森林资源资产抵押物管理	(35)
3	森林资源资产融资研究综述	(37)
3.1	农村金融研究综述	(37)
3.2	森林资源融资研究综述	(40)
3.3	我国森林资源融资实践发展	(42)
3.4	森林资源资产融资理论总结	(43)
3.4.1	金融抑制理论	(43)
3.4.2	功能融资理论	(44)
3.4.3	资产证券化理论	(44)
4	浙江森林资源资产抵押贷款需求研究	(45)
4.1	浙江林业融资现状评价	(45)
4.1.1	基于市场的林业融资现状评价	(45)
4.1.2	基于政府的林业融资现状评价	(46)
4.2	浙江森林资源资产抵押贷款需求分析	(48)
4.2.1	影响森林资源资产抵押贷款的因素	(48)
4.2.2	基于试点县(市)的森林资源资产抵押贷款需求分析	(49)
4.2.3	基于问卷的浙江省森林资源资产抵押贷款需求分析	(52)
5	浙江省森林资源资产抵押贷款运行模式研究	(56)
5.1	森林资源资产抵押贷款运行的组织构架研究	(56)
5.1.1	筹资者——林业企业与林农	(57)
5.1.2	投资者——金融机构	(59)
5.1.3	监管者及中介机构——政府及林业行政主管部门	(61)
5.1.4	其他参与者——担保组织和保险公司	(62)
5.1.5	交易工具——林权	(63)

5.1.6	交易场所——森林资源资产抵押贷款服务平台	···	(64)
5.2	森林资源资产抵押贷款运行模式研究	·····	(66)
5.2.1	森林资源资产抵押贷款运行模式	·····	(66)
5.2.2	森林资源资产抵押贷款流程	·····	(70)
5.2.3	试点县(市)农户森林资源资产抵押贷款成效分析	·····	(71)
6	森林资源资产抵押贷款风险研究	·····	(75)
6.1	浙江森林资源经营风险概述	·····	(75)
6.2	森林资源资产抵押贷款风险的文献回顾	·····	(77)
6.3	森林资源资产抵押贷款金融管理风险类型	·····	(78)
6.3.1	抵押权虚设风险	·····	(78)
6.3.2	抵押物估价风险	·····	(79)
6.3.3	抵押物管理风险	·····	(80)
6.3.4	抵押物处置风险	·····	(81)
6.3.5	政策风险	·····	(82)
6.3.6	道德风险	·····	(82)
6.4	森林资源资产抵押贷款风险成因	·····	(83)
6.4.1	森林资源资产的特殊性	·····	(83)
6.4.2	相关部门思想认识不统一	·····	(84)
6.4.3	林权流转市场不完善	·····	(84)
6.4.4	政策法规不够健全	·····	(85)
6.5	森林资源资产抵押贷款风险评估	·····	(86)
6.5.1	森林资源资产经营管理风险评估	·····	(87)
6.5.2	森林资源资产抵押贷款金融管理风险评估	·····	(88)
6.6	森林资源资产抵押贷款风险控制	·····	(89)
6.6.1	技术性控制	·····	(89)
6.6.2	制度与管理控制	·····	(90)
6.7	防范森林资源资产抵押贷款风险的对策建议	·····	(93)
6.7.1	加强宣传组织工作,建立联合风险防范机制	·····	(93)
6.7.2	加快政策制定工作,完善政策法规体系	·····	(93)

6.7.3	建立林业要素市场,完善林权流转平台	(94)
6.7.4	金融机构要加强风险管理	(94)
7	浙江森林资源资产抵押贷款保障体系研究	(95)
7.1	法规体系建设	(96)
7.1.1	农村金融改革的路径依赖	(96)
7.1.2	森林资源资产抵押贷款相关法规建设的环境分析	(99)
7.1.3	浙江森林资源资产抵押贷款法规保障体系建设	(103)
7.2	经济政策体系建设	(104)
7.2.1	森林资源资产抵押贷款的财政税收政策	(105)
7.2.2	森林资源资产抵押贷款的金融保险政策	(109)
7.3	服务体系建设	(115)
7.3.1	推进林业担保机构建设	(115)
7.3.2	推进森林资源资产评估机构建设	(117)
7.3.3	推进林权交易市场建设	(120)
7.3.4	建立林业服务中心	(120)
7.4	组织保障体系建设	(123)
8	森林资源资产抵押贷款实践——以浙江遂昌县为例	(125)
8.1	浙江遂昌林业概况	(125)
8.2	浙江遂昌森林资源资产抵押贷款主要做法	(126)
8.2.1	政府组织发动,积极推进	(126)
8.2.2	林业部门创造服务平台,主动服务	(127)
8.2.3	金融部门探索森林资源资产抵押贷款模式,满足 林农融资需求	(129)
8.3	浙江遂昌森林资源资产抵押贷款取得的成效	(136)
8.3.1	林权抵押贷款工作有序开展,累计发放贷款突破 亿元	(138)
8.3.2	大力推广林权抵押贷款工作,全县 20 个乡镇受惠	(138)