

北京中林资产评估有限公司



森林资源资产 抵押与评估

FOREST RESOURCES ASSETS MORTGAGE AND EVALUATION

王宏伟 赵建平 ◆ 主编

中国林业出版社

北京中林资产评估有限公司

森林资源资产 抵押与评估

FOREST RESOURCES ASSETS MORTGAGE AND EVALUATION

王宏伟 赵建平 ◆ 主编

中国林业出版社

森林资源资产抵押与评估



图书在版编目(CIP)数据

森林资源资产抵押与评估/王宏伟, 赵建平主编. —北京: 中国林业出版社, 2014. 9

ISBN 978-7-5038-7628-8

I. ①森… II. ①王… ②赵… III. ①森林资源—抵押—信贷管理—研究—中国 IV. ①F832.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 197396 号

中国林业出版社·生态保护出版中心

责任编辑: 肖静 李敏

电 话: (010)83280498

出版 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同7号)

<http://lycb.forestry.gov.cn>

E-mail: lmbj@163.com

发行 中国林业出版社

印刷 北京卡乐富印刷有限公司

版次 2014年9月第1版

印次 2014年9月第1次

开本 700mm×1000mm 1/16

印张 11.75

字数 198千字

印数 1~4000册

定价 48.00元

森林资源资产抵押与评估



编写委员会

主 编：王宏伟（国家林业局调查规划设计院）
赵建平（北京中林资产评估有限公司）

副 主 编：曹华政（中国农业发展银行）
刘文萍（国家林业局林业基金管理总站）
景谦平（北京中林资产评估有限公司）

参编人员：宋 力 李 珍 李克渭 吴栋栋
肖 坤 杨得恒 危国范 陈丽宇
邵 毅 刘婉凝

总 审：霍振彬



前言

P R E F A C E



林业是国民经济和社会发展的重大公益事业和基础产业。推进林权制度改革，发挥市场在林业生产要素配置中的基础性作用，有利于发挥林业生态、经济、社会和文化等多种功能，满足社会对林业的多样化需求，促进现代林业发展。

林权制度改革的主要内容是在保持林地所有权不变的前提下，明晰林地使用权和林木所有权，放活经营权，落实处置权，保障经营权。林权抵押是落实处置权的重要表现。随着林权制度改革的深入，相关配套政策逐步得到完善，林业生产要素的流动性不断增强，林权抵押行为越来越被社会各界认同和接受。森林资源是林权的载体，与国家的生态安全息息相关，受到国家的严格管控。林权资产是一类不同于一般抵押物的专门类别的资产，不被社会公众所了解，结果导致信息不对称，引发了各种社会乱象，严重影响了林权资产抵押的公信力及其相关工作的正常开展。目前抵押林权的价值评估、日常监管、不良林权资产的处置（交易变现）和经营管理是林权抵押融资发展的主要瓶颈。

我们编写本书，就是为了向与森林资源资产抵押业务相关的金融机构、评估机构及其他各类参与主体，系统地介绍森林资源资产抵押行为中涉及的林业和森林资源评估相关知识、贷款申请

流程、林业贷款现行优惠政策等相关内容，以便于他们更好地了解林权资产的特点，从容应对林权抵押过程中面临的问题，掌控风险，科学决策，推动林权抵押工作顺应时代需求、健康发展，活化林业生产要素，盘活林业资源资产。

本书共分为6章，约20万字，由林业、金融、资产评估等多个行业的专家同仁共同编写。由于时间仓促，编写人员水平所限，难免有疏漏和不当之处，恳请读者谅解，并提出宝贵意见。

编者

2014年7月28日



前 言

第一章	引 言	1
	第一节 森林资源资产抵押贷款实施的背景	2
	第二节 森林资源资产抵押贷款现状与影响因素	6
第二章	相关林业基础知识	12
	第一节 森林资源	13
	第二节 林地资源	14
	第三节 林木资源	17
	第四节 森林培育	26
	第五节 森林成熟与经营周期	31
	第六节 森林采伐更新	34
	第七节 森林经营区划	42
	第八节 我国的森林资源调查体系	45
	第九节 森林资源档案	48
第三章	森林资源资产调查与核查	50
	第一节 森林资源资产调查基础	51
	第二节 森林资源实物量核查	66
第四章	森林资源资产抵押贷款	80
	第一节 概 述	81
	第二节 基本要素和抵押模式	86
	第三节 流 程	89

第四节	抵押物管理与抵押期内有关事项	94
第五节	抵押权的终结	96
第五章	森林资源资产抵押贷款资产评估	98
第一节	森林资源资产评估要素	99
第二节	森林资源资产抵押评估流程	110
第三节	森林资源资产评估主要方法与应用	114
第四节	评估成果	122
第六章	林业贷款优惠政策	134
第一节	林业贴息贷款政策概述	135
第二节	林业贴息贷款对象与范围	139
第三节	林业贷款贴息率与贴息期限	141
第四节	林业贴息贷款项目计划申报程序	142
第五节	林业贷款中央财政贴息补贴申请程序	146
第六节	林业贴息贷款的监督管理	150
参考文献		151
附 录		
中国银监会 国家林业局关于林权抵押贷款的实施意见		152
森林资源资产抵押登记办法（试行）		157
中央财政林业补助资金管理办法		161
人民银行 财政部 银监会 保监会 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		170
资产评估准则——森林资源资产		175

森林资源资产抵押与评估

第一章 引言



森林资源资产抵押与评估

第一节 森林资源资产抵押贷款实施的背景

一、集体林权制度改革与国有林场改制

(一) 集体林权制度改革

我国林业用地有 45 亿亩^①多,其中集体林地 27 亿亩多,占到了林地总量的一半以上。改革开放以来,中共中央始终重视集体林权制度的改革和林业发展,我国集体林业建设也取得了较大成就。纵观我国集体林权制度改革的过程,大致分成以下几个阶段。

(1) 土改时期,分山分林到户(1950~1953 年)。这个时期按照均田制,将山林和农田全部分配给农民,给农民一定程度的自主权。

(2) 农业合作化时期,山林入社(1953~1958 年)。按照农村合作化的步骤逐渐将农村农民所有的林地集中,实行集体合作社,将农民对林地的权利集中于农村合作社。

(3) 人民公社时期,山林集体所有,统一进行经营管理(1958~1980 年)。将林农的经营自主权集中于人民公社,集体的集权越来越高,个人在林地的经营自主权越来越少,林农自主经营的积极性极大地被削弱。

(4) 改革开放和林权改革的探索(1981~2003 年)。改革开放后,中共中央根据农村对农用土地的家庭承包制度的改革,对林地实行林业“三定”,划定自留山,稳定山权、林权,落实责任制。但这一林业经营自主权的改革带来了一系列的负面影响,在南方集体林区引发了大规模的乱砍滥伐现象。20 世纪 80 年代,我国林业改革一直处于不断的探索中,直到 2003 年,中共中央、国务院颁布的《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》才明确了林业改革的大方向。

(5) 林权制度改革深化阶段(2003 年至今)。在总结过去改革的经

^① 1 亩 = 666.67m²。以下同。

验和教训的基础上,从2003年以来,中共中央分别在中央1号文件、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》以及党的十七大、中央经济工作会议、中央农村工作会议、中央林业工作会议中,都将集体林权制度改革列为深化农村改革的重要内容。2003年6月,中共中央、国务院颁布了《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》,确立了林业改革发展的大方向,一个以明晰产权、规范流转为主要内容的林权制度改革在各地深入地开展起来,标志着中国新的集体林权制度改革正式启动实施。这次改革的目标是建立“产权归属清晰、经营主体落实、责权划分明确、利益保障严格、流转顺畅规范、监管服务到位”的现代林业产权制度,体现“明细所有权,放活经营权,落实处置权,确保收益权”,给予林农真正意义上的物权。

2008年6月,中共中央、国务院出台了《中共中央 国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》,集体林权制度改革由点到面、由南到北、由东到西在全国范围内轰轰烈烈地开展起来,“山定权”、“树定根”、“人定心”,释放了集体林地和农村劳动力的巨大潜力,实现了生产力又一次大解放,这对于激活现有林业生产要素、加快林业发展、推动社会主义新农村建设起着十分重要的作用。截至2010年年底,全国已有20个省(自治区、直辖市)基本完成了明晰产权、承包到户的改革任务,全国承包到户的集体林地24.31亿亩,占总面积的88.6%,林木蓄积量40亿 m^3 ;发证面积20.1亿亩,占总面积的73.25%;7260万农民拿到林权证,3亿多农民直接受益。到2011年,集体林权制度改革已经初步完成。

集体林权制度通过不断的探索,取得了较大的成就。但在集体林权制度改革的过程中,资金的缺乏严重制约了林区农民投资和扩大再生产的能力,林农对资金的需求越来越迫切,开展以林权抵押贷款为主要内容的林业融资改革成为了拓宽林业融资渠道、解决林业资金需求的有效途径,对于推动农村山区发展、增加农民收入、促进社会主义新农村建设都发挥了重大的作用。开展林权抵押贷款也是集体林权制度改革的一项重要的配套改革措施,可以使林业的资源优势转化为生产力优势,突破林业融资的瓶颈,满足林业发展资金的需要,深化集体林权制度改革,促进金融服务创新,同时也拓展了金融业务,实现了林业经济与金融业务的协调发展。

(二) 国有林场改制

在南方集体林权制度改革轰轰烈烈进行的同时，一场国有林场的改革也随之开展起来。国有林场是我国林业系统的重要组成部分，具有特殊的存在背景。截至 2012 年年底，全国国有林场已经发展到了 4855 处，分布在全国 31 个省（自治区、直辖市）的 1600 多个县（市、区）。国有林场为加快荒山造林绿化，缓解木材矛盾，带动山区经济发展做出了积极的贡献。特别在党的十一届三中全会以后的十年间，改革开放政策的实施使国有林场焕发了勃勃的生机。但从 20 世纪 90 年代中期开始，由于多方面的原因，国有林场改革明显落后于我国经济体制的发展。在 20 世纪末期，国有林场连续出现全行业的亏损，林场有 20 多万职工基本处于待业状态，行业发展岌岌可危，出现了与我国整体经济发展极不协调的现象。

为了解决国有林场的贫困状态，国家林业局制定了以“全面扎实推进国有林场改革，逐步建立起符合市场经济规律、有利于生态建设和产业发展的分类经营的新型国有林场管理体制和运行机制，从根本上解决国有林场困难和历史遗留问题”为基本思路的“十一五”发展规划。2003 年以来，各地在进行集体林权制度改革的同时，在国有林场改革方面也做了大量工作。2005 年重庆市政府出台了《关于深入推进国有林场改革与发展的意见》，黑龙江、云南、浙江、江西等地开展了国有林场改革试点。

国有林权制度改革主要做法是通过林权制度改革，调整林业所有制结构。改革的目的是改革国有林资源的统一管理的传统模式，促进森林资源经营机制转换，盘活国有森林资源资产，把流转收益投入到林业发展中，解决林场欠发工资、养老保险和新农村建设资金不足的问题。具体涉及三方面的内容：一是森林资源管理，主要的办法是职工家庭承包制，这也是未来的改革方向；二是机构的改革，国有林场下设一些加工厂，这些资产转让出售相对容易，但最大的难点是林场的土地、林地属于国有，转让出售会牵涉到土地性质改变和国有资产流失问题，所以不好推进；三是国有林场的人员安排，西南林区做得比较好，一般通过一次性买断工龄的方式解决职工后顾之忧。

国有林场改革目前一直处于探索之中，而森林资源资产评估是国有林场改革成败的关键因素，对森林资源资产的计量和估值将关系到国有资产保值增值的大问题。这要求森林资源资产评估机构秉承认真扎实、

谨慎的工作作风,实事求是和科学地进行估值,特别是在拍卖和交易中,更加需要资产评估机构被职工、社会、企业所认可,在公平竞争中,确保国有资产不贬值、不流失。

二、森林资源资产化管理

中华人民共和国成立以来,我国平均每年消耗的森林资源约为 3.5 亿 m^3 ,随着经济的发展和需求的增长,对林木及林产品的需求逐年增加,林业为我国国民经济的发展做出了巨大贡献。但是,长期以来,国有森工企业所砍伐的大多为天然林,人们普遍认为森工企业所砍伐的林木是一种自然资源,其本身不存在价值,以致很长一段时间,对林业不加保护,不计成本地大量采伐,使森林资源的供给和需求之间的矛盾日益突出,造成林业资源损失,制约了经济的发展。

由于我国森林资源总量不足,人均占有量更低。按照第八次全国森林资源清查结果,全国森林面积 2.08 亿 hm^2 ,森林覆盖率 21.63%,森林蓄积量 151.37 亿 m^3 。人工林面积 0.69 亿 hm^2 ,蓄积量 24.83 亿 m^3 ,居世界首位。但是,我国森林覆盖率远低于全球 31% 的平均水平,人均森林面积仅为世界人均水平的 1/4,人均森林蓄积量只有世界人均水平的 1/7,森林资源总量相对不足、质量不高、分布不均的状况仍未得到根本改变,人民群众迫切期盼山更绿、水更清、环境更宜居,造林绿化改善生态任重而道远。而我国经济社会的发展,离不开森林资源的保护和发展,为了更有效地保护和利用我国宝贵的森林资源,我国于 1993 年开始进行森林资源资产化管理的改革,2001 年森林生态效益补偿政策开始实施,标志着我国森林资源开始从无偿使用向有偿使用的历史性转变。2006 年 2 月 5 日,财政部颁布了新的《企业会计准则》,其中具体准则《企业会计准则第 5 号——生物资产》,在我国会计史上首次明确,将生物资产写入会计准则,作为会计要素进行确认和计量。这也为森林资源资产化管理提供了财务理论依据。

森林资源资产化管理就是建立森林资源资产化管理体系和价值核算体系,根据森林资源的资产属性,实行森林资源有偿使用,加强森林资源资产的产权管理。主要从森林资源资产评估、森林资源资产会计核算、森林资源资产产权登记和森林资源资产保值增值考核等方面进行全面改革。1996 年,国家国有资产管理局和林业部共同制定了《森林资源资产评估技术规范(试行)》(国资办发[1996]59 号)来规范森林资源资

森林资源资产抵押与评估

产评估技术；2006年，财政部、国家林业局联合制定了《森林资源资产评估管理暂行规定》（财企〔2006〕529号），对森林资源资产评估机构和人员资质进行管理。为培养森林资源资产评估力量，2006年财企〔2006〕529号文件下发以来，国家林业局会同中国资产评估协会为集体林权制度改革省（自治区、直辖市）举办森林资源资产评估咨询人员培训班，至2013年7月，共举办了34期森林资源资产评估咨询人员培训班，培训评估咨询人员7000多人，为森林资源资产化管理提供了资产评估的后备力量。而在会计核算方面，制定了森林资源资产会计核算办法，将原来未入账的森林资源资产价值进行量化，确认为资产要素，并对其进行后续计量。同时，按照资产管理的要求，对入账的森林资源资产办理产权登记手续和产权管理，明晰产权，确保资产实物和价值管理工作。根据资产管理要求，制定考核指标，对资产占有单位进行保值增值考核，并列入单位领导干部任期考核体系。

森林资源资产化管理是建立现代林业、深化分类经营改革的基本要求，是通过经济手段实现森林资源良性循环和可持续发展的必然要求。而森林资源资产评估则是实现森林资源资产化管理的必经之路，森林资源资产评估技术的进步和完善是实现森林资源资产化管理的有效保证。

第二节 森林资源资产抵押贷款现状与影响因素

一、森林资源资产抵押贷款与评估业务推行的现状

（一）森林资源资产抵押贷款推行现状

林权制度改革以后，“林权证”成为林农对拥有的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，林权抵押贷款便是以林农所拥有的“林权证”上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。这项金融创新一方面有效解决了林农营林资金不足问题，另一方面也为金融机构开辟了农村金融的新业务领域。

2001年，我国金融机构在南方集体林区开展林权抵押贷款试点，最早开始于福建省，当时农业银行福建省分行率先开展了林权抵押贷款试点工作。随后，湖南省林业厅与中国农业银行湖南省分行通过提炼基

层的经验做法，联合印发了《湖南省森林资源资产抵押贷款管理办法（试行）》。2003 年中央 1 号文件出台后，各省（自治区、直辖市）人民政府、金融机构纷纷响应，在浙江、江西、安徽等省也相继进行了林权抵押贷款的试点。2006 年，福建省出台了《关于加快金融创新促进林业发展的指导意见》《森林资源资产抵押贷款指导意见》等管理办法，浙江省林业厅与农业发展银行联合下发了《森林资源资产抵押贷款管理暂行办法》，并率先成立了全国股份制林业担保公司——浙江信林担保公司。随后，湖北省、贵州省、湖南省等地都相继出台了推进森林资源资产抵押贷款的指导意见和管理办法。2008 年 6 月，中共中央、国务院出台了《中共中央 国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》，极大地调动了金融机构对森林资源资产抵押贷款的积极性。2009 年 5 月，中国人民银行、财政部、中国银行业监督管理委员会（简称银监会）、中国保险监督管理委员会（简称保监会）和国家林业局五部委联合颁布了《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》，再次强调各金融机构积极开办林权抵押贷款、林农小额信用贷款和林农联保贷款等金融服务工作，并明确林权抵押贷款利率应低于信用贷款利率。各省（自治区、直辖市）人民政府也陆续与金融机构联合推出了森林资源资产抵押贷款的相关政策措施，森林资源资产抵押贷款如雨后春笋，蓬勃发展起来。国家林业局《2012 年全国林业统计年报分析报告》显示，截至 2012 年年底，26 个省（自治区、直辖市）开展了林权抵押贷款工作，累计抵押贷款面积达 5780.49 万亩，累计抵押贷款金额达 792.31 亿元。林权抵押贷款在 10 亿元以上的省（自治区、直辖市）有福建、江西、辽宁、浙江、云南、湖北和重庆等，抵押贷款在上千万的也有 9 个省（自治区、直辖市）。

但从林权抵押贷款的发展现状来看，林权抵押贷款尚缺乏相关的理论指导和服务平台的支持。实践中，贷款对象多是大众性林业企业和林业大户，一般农户获得林权抵押贷款所占的比重很低；用于抵押的标的物，主要是林业经营主体所拥有的用材林、经济林、竹林和其他常规经济作物，对于一些森林资源资产化管理的对象，如林地资产、林下种植资源资产、森林景观资产等尚未纳入抵押的范围。

（二）林权抵押贷款评估推行现状

林权抵押贷款催生了对于抵押标的物林木所有权和林地使用权的评估，我国森林资源资产评估业起步较晚，但发展迅速。1996 年和 1997

年由林业部、国家国有资产管理局联合颁布了《关于森林资源资产产权变动有关问题的规范意见(试行)》《加强森林资源资产评估管理工作若干问题的通知》《森林资源资产评估技术规范(试行)》等。这些文件对森林资源资产产权变动和资产评估技术做了原则性规定,为我国林业评估行业开展评估工作提供了政策依据和理论指导。到了2006年,为进一步落实2003年《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》(中发[2003]9号)的精神,根据《中华人民共和国森林法》《国有资产评估管理办法》(国务院令第91号)等法律法规,财政部、国家林业局又联合制定了《森林资源资产评估管理暂行规定》(财企[2006]529号),在评估范围、评估人员和机构、评估项目的核准和备案制度以及监督和管理等方面做了具体的规定和细化。该规定紧紧围绕森林资源资产的特性,进一步规范了森林资源资产评估的经济行为,为森林资源资产评估行业迈入良性发展轨道奠定了基础。

但是,随着市场经济的发展,集体林权制度改革的深化,林权抵押贷款对森林资源资产评估行业的需求不断增加,而目前我国的森林资源资产评估现状还无法完全适应这一发展的要求。一方面,从事森林资源资产评估的机构和人员严重不足,无法跟上林权改革的需求。目前我国从事森林资源资产评估业务的机构大体有三类:第一类是由财政部系统颁发资产评估资质的资产评估公司;第二类为由林业主管部门批准的林业调查规划设计单位和林业科研院所设立的专职森林资源资产评估部门;第三类为其他行业管理的机构,如物价鉴定机构、房产估价机构、土地估价机构等。依据2006年《森林资源资产评估管理暂行规定》,非国有森林资源资产的评估,按照抵押贷款的有关规定,凡金额在100万元以上的银行抵押贷款项目,应委托由财政部门颁发资产评估资格的机构进行评估;金额在100万元以下的银行抵押贷款项目,可委托由财政部门颁发资产评估资格的机构评估或由林业部门管理的具有丙级以上(含丙级)资质的森林资源调查规划设计、林业科研教学等单位提供评估咨询服务,出具评估咨询报告。森林资源资产评估本身是一项具有特殊性的业务,既需要评估人员具有评估相关的理论,又要求其懂得丰富的林业专业知识。目前我国现有的评估机构人员熟知资产评估和经济管理相关理论,但不了解林业的相关知识,而林业部门批准的林业调查规划设计单位的评估人员,具有丰富的林业知识,但在资产评估、经济管理、法律法规方面又不具有胜任能力。另一方面,森林资源资产交易市场的健全也影响了森林资源资产价值评估工作的顺利进行。我国的林

业改革和开放较其他行业相对缓慢和滞后,造成了林业市场发育不充分、市场规模小、区域性强等特点,市场价格和交易案例真实性差、可比性弱,直接影响了评估结果的科学性。

二、森林资源资产抵押贷款与评估的影响因素分析

(一) 森林资源资产抵押贷款推行的影响因素

影响森林资源资产抵押贷款的因素主要有以下几个方面。

1. 森林资源资产分布的数量和质量

森林资源资产抵押贷款作为抵押贷款的一种重要形式,其最常见的抵押物,即林木所有权和林地的使用权,与林业经营主体可以从金融机构贷款的数额直接相关的便是抵押标的物的估值,森林资源资产的面积和蓄积量与可贷款的数量呈正相关。我国森林资源主要分布在南方和东北地区,南方地区以集体林为主。东北地区以国有林为主。这些地区森林面积广阔,蓄积量大,因此对森林资源资产抵押贷款的需求也自然旺盛。

2. 抵押率的高低

抵押率是在抵押贷款时,贷款额度和抵押物价值之间的一个折算比率。目前,提供抵押贷款的金融机构为了规避信贷风险,通常依据本机构前期处置同类不良资产的经验,在评估机构估值基础上计算一定的折扣率,以此作为可放贷款的最大额度。对于抵押率的计算,不同地区有不同的做法。目前森林资源资产抵押率一般以30%~60%不等,最高不超过70%。抵押率的高低直接影响了林业经营主体可贷款的额度和申请贷款的积极性。

3. 抵押贷款的利率和抵押期限

贷款利率既是金融机构的收益,也是贷款者的成本,贷款利率与贷款的需求呈反方向变化关系。抵押贷款的期限同样也影响贷款者申请贷款的积极性,目前我国森林资源资产抵押贷款的利率一般按基准利率上浮20%~90%,在当前适度宽松的信贷政策下,利率实属偏高。贷款期限一般根据林业的生产经营周期、借款人的信用状况和贷款用途等因素合理决定,以不超过剩余承包经营期为原则,同时考虑适当延长抵押期限以有效增加林业生产经营的灵活性。

4. 抵押物的估值

除了申请小额贷款之外,森林资源资产抵押贷款的借款人在设定抵