



# 林海探金

——浙江丽水市林权抵押贷款的探索与实践

主编 孔祖根

## Linhai Tanjin

Zhejiang Lishuishi Linqun Diya Daikuan De  
Tansuo Yu Shijian

 中国金融出版社

# 林海探金

主 编 孔祖根

 中国金融出版社

责任编辑：张智慧

责任校对：刘 明

责任印制：丁淮宾

## 图书在版编目（CIP）数据

林海探金（Linhai Tanjin）：浙江丽水市林权抵押贷款的探索与实践/孔祖根主编. —北京：中国金融出版社，2009. 3

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5000 - 0

I. 林… II. 孔… III. 林业—所有权—抵押—信贷管理—研究—丽水市 IV. F832. 43

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 034125 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印刷有限公司

尺寸 148 毫米×210 毫米

印张 6.375

插页 4

字数 140 千

版次 2009 年 3 月第 1 版

印次 2009 年 3 月第 1 次印刷

定价 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5000 - 0/F. 4560

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

# 编 委 会

主 编：孔祖根

副主编：王筱琴 朱海山

总 纂：施 茜

编 委：吴振勇 汤春玉 周胜胜

潘丽青 黄海群

# 序 一

中共丽水市委书记 陈荣高

推进林权抵押贷款是深化集体林权制度改革的核心，深化集体林权制度改革、明晰林业产权又是推进林权抵押贷款的前提条件，两者相辅相成，互为促进。

2006年，丽水市在全省率先完成延长山林承包期工作，对已承包到户的责任山承包期再延长50年，全市颁发全国统一样式的《森林资源所有权证》（简称林权证）50.8万本，发证宗地数137.6万宗，林权证发放率和责任山承包合同签订率达99%以上，72%的集体山林承包到户经营，真正实现了山定界、林定权、人定心，为推进林权抵押贷款奠定了体制基础。此后，丽水市多次召开集体林权制度改革工作会议，举办集体林权制度改革专题报告会，并先后出台了3个不同层面的配套政策，为全面推进林权抵押贷款奠定了政策基础。在机制层面上，出台了《关于推进森林资源流转工作的意见》、《丽水市国有和集体森林林木林地流转招标投标挂牌办法（试行）》、《推进森林资源资产抵押贷款业务发展的意见》三项重要政策。在操作层面上，出台了《森林资源资产抵押贷款管理暂行办法》、《森林资源收储处置管理办法》等。在惠民富民层面上，建立了低收入农户创业基金、降低林权抵押贷款利率、实行财政贴息等办法，使林农得到更多实惠。同时，各县（市、区）都组建成立了林权管理机构、森林资源收储机构和森林资

产评估机构或相关工作机构，为推进深层次集体林权改革、推进林权抵押贷款提供了多元化的政策、机制保障。2008年，林权抵押贷款工作还被市人大列为本年度重点提案领办件和市委、市政府“创业创新、破解难题”的重点议题，旨在通过把林权作为抵押融资的载体，使“活树变活钱、资源变资本”，从根本上破解制约农村经济发展的资金瓶颈，用最少的钱支付给最需要钱的人，帮最需要钱的人办成最需要办的事。

目前，丽水市林权抵押贷款工作已初显成效，并形成了自身特色。2006年以来，全市通过林权直接抵押、收储中心担保和小额循环贷款等三种方式，面向林农、林业企业和经营大户提供信贷服务，累计发放林权抵押贷款2.28亿元，有力地推动了林农致富、林业发展。2008年11月17日，国家林业局、中组部学习实践科学发展观调研组专程到丽水调研林权制度改革情况，充分肯定了丽水市的做法，作出“国家林权制度改革看浙江，浙江改革看丽水”的中肯评价。

中国人民银行丽水市中心支行作为丽水市开展林权抵押贷款工作的主要推动者，在各县（市）的试点工作均取得初步成效之际，组织编写了《林海探金——浙江丽水市林权抵押贷款的探索与实践》一书，从理论与实践的角度回顾总结了我国集体林权制度改革的主要历程和丽水市推进林权抵押贷款的探索实践，对于进一步认识和掌握中央关于集体林权制度改革的重大决策、落实好集体林权制度改革的各项措施、加快社会主义新农村建设和生态文明建设具有一定的参考价值，相信读者朋友也能从这本书中得到一些有益的启示。

是为序。

## 序 二

中国人民银行杭州中心支行党委书记、行长 周业樑

林权抵押贷款是集体林权制度改革催生的产物。开展以林权证为基础的林权抵押贷款业务，对缓解信贷支农资金紧张、盘活林业存量资产、农民增收都有着重要的现实意义。

丽水市是浙江省重点林区，现有林地面积 2100 多万亩，占全省的 1/4。2006 年以来，中国人民银行丽水市中心支行为发挥丽水的林业资源优势，有效解决农村贷款抵押难问题，积极牵头协调相关部门，将金融创新与深化林权制度改革有机结合，全面推广林权抵押贷款，得到了丽水市委、市政府的高度重视和大力支持。丽水市政府专门成立了林业投融资改革工作领导小组，并将林权抵押贷款列入 2007 年度重点工作，列为 2008 年全市十大实事之一。市委、市政府主要领导多次开展林权抵押贷款调研，组织召开了全市林权抵押贷款民主恳谈会和现场推进会，很快在全市形成了政府领导有力、部门分工明确、组织协调到位、上下联动有效的强有力推进态势。丽水市政府和相关部门先后制定出台了 6 个政策性文件，各县（市、区）也相继构建了规范的林权流转平台，为林权抵押贷款业务的深入开展奠定了扎实的基础。

在推进林权抵押贷款过程中，中国人民银行丽水市中心支行较好地发挥了“助推器”作用。在深入调研、建言献策的基础上，强化部门沟通协调，建立了银、林沟通协调机制，及时

磋商解决林权抵押贷款业务中遇到的新情况和新问题。充分利用央行的“窗口指导”功能，积极引导和推动金融机构大力开展林权抵押贷款业务，推出了符合丽水实际、切实可行的林农小额循环贷款、林权直接抵押贷款、森林资源资产收储中心担保贷款等三种林权抵押贷款模式。同时，还运用支农再贷款、央行票据等货币政策工具，对农村信用社发放林权抵押贷款给予资金上的支持，有效缓解了林农、林业大户及林业产业化的融资需求，使“青山变金山、活树变活钱、林权证变取钱卡”，形成了“林业得发展、林农得实惠、生态得保护、银行防风险”多方共赢的可喜局面，走出了一条以林权抵押贷款推动森林资源流转变现的成功之路。

为了扩大实践成果，本书对丽水市推进林权抵押贷款工作的探索和实践进行了回顾总结，并收集了一些相关资料，希望能给大家有所借鉴和启发，推动林权抵押贷款工作全面深入发展。



# 前 言

林权抵押贷款是以林业主管部门颁发的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之处在于，它打破了传统观念和传统模式的束缚，引入了林地使用权和林木所有权这一新型抵押物。

2008 年中央 10 号文件明确要求：加快推进林业投融资改革，金融机构要开发适合林业特点的信贷产品，拓宽林业融资渠道。2006 年以来，中国人民银行丽水市中心支行立足丽水实际，积极推动地方政府先后制定出台了《关于转发推进森林资源资产抵押贷款业务发展意见的通知》（丽政办发〔2007〕3 号）、《关于加快金融业改革发展的若干意见》（丽政发〔2008〕55 号）等 6 个文件，按县（市、区）组建了“三中心一机构”的森林资源流转服务机构，在全省率先指导辖内金融机构开展林权抵押贷款，探索深化集体林权制度改革的新路子，实现了农村金融史上以林权为抵押物的突破。总体看来，以金融机构为主体的林权抵押贷款经过各方的共同努力，初步构建了一个相对完善的林业投融资机制，林权抵押贷款的成效也已初步显现，并受到了国家林业局和省内外同行的高度关注，也得到了新华社、《人民日报》、《金融时报》、《长三角》杂志等中央、省、地方新闻媒体的广泛关注和全面报道。

截至 2008 年 12 月底，丽水市林权抵押贷款余额已达 2.28 亿元，居全省首位。它所取得的经验表明，林权抵押贷款业务

的又好又快发展，一方面有效地解决了林农和林业企业的贷款难问题，推动了山区林业的集约化经营和快速发展，增加了农民收入；另一方面也为金融机构开辟了新的业务领域，提升了金融机构的经营效益和支农服务水平。人民银行丽水市中心支行在推进林权抵押贷款的实践中积累了一些经验，同时也面临着许多挑战和问题，即如何将制度安排与市场发展有效结合起来，如何改进和加强对林权抵押贷款的风险管理，如何进一步适应林企、林农的需要创新林权抵押贷款模式，使林权抵押贷款更好地为林农增收、林业增效服务，真正成为金融支持新农村建设的有力武器，等等。这些都需要我们从理论和实践两方面进行积极的探索。

人民银行丽水市中心支行组织编撰了本书，旨在回顾过去，评价当前，展望未来。本书以丽水市推进林权抵押贷款三年来的实践与探索为纵坐标，以我国集体林权制度改革与区域经济状况为横坐标，同时借鉴其他省、市（地）开展林权抵押贷款的经验，总结丽水市推进林权抵押贷款已取得的成绩，反思存在的不足，探索林权抵押贷款可持续发展的道路及其制度安排，希冀能为其他省、市（地）深入开展林权抵押贷款提供有益的启示和借鉴。

编者

2009年1月

# 目 录

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| 第一章 我国集体林权制度的改革与发展 .....                | 1  |
| 第一节 集体林权的含义及制度改革的意义和原则 .....            | 1  |
| 第二节 我国集体林权制度改革的主要历程 .....               | 5  |
| 第三节 当前我国集体林权制度改革的主要内容 .....             | 13 |
| 第四节 丽水市集体林权制度改革的现状 .....                | 18 |
| 第二章 开展林权抵押贷款的现实基础 .....                 | 21 |
| 第一节 林权抵押贷款的含义及作用 .....                  | 21 |
| 第二节 林业发展对资金投入的需求 .....                  | 24 |
| 第三节 丽水市开展林权抵押贷款的现实基础 .....              | 27 |
| 第三章 林权抵押贷款模式的比较与选择 .....                | 33 |
| 第一节 我国主要的林权抵押贷款模式 .....                 | 33 |
| 第二节 林权抵押贷款模式的比较 .....                   | 35 |
| 第三节 林权抵押贷款模式的选择 .....                   | 39 |
| 第四节 丽水市的林权抵押贷款模式 .....                  | 41 |
| 附相关阅读：浙江丽水市探索抵押贷款新模式<br>——林权抵押好贷款 ..... | 45 |
| 第四章 丽水市对林权抵押贷款的探索与实践 .....              | 48 |
| 第一节 深入调查研究，摸清家底，统一思想，<br>凝聚合力 .....     | 48 |

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| 第二节 狠抓流转平台建设, 奠定工作基础 .....                                              | 51  |
| 第三节 出台政策制度, 完善工作机制 .....                                                | 53  |
| 第四节 因地制宜, 创新贷款模式 .....                                                  | 55  |
| 附相关阅读: 为了青山常绿<br>——林权抵押贷款的丽水实践 .....                                    | 61  |
| <b>第五章 深化发展林权抵押贷款的思考与展望</b> .....                                       | 70  |
| 第一节 解决好“在哪里发展”的问题 .....                                                 | 70  |
| 第二节 解决好“山区农民往哪里去”的问题 .....                                              | 72  |
| 第三节 解决好“钱从哪里来”的问题 .....                                                 | 74  |
| 附相关阅读: 丽水: 资源资本化 青山变金山 .....                                            | 76  |
| <b>相关专题研究</b> .....                                                     | 83  |
| 规范林权流转平台, 推进林权抵押贷款 .....                                                | 85  |
| 对林权抵押贷款扶持政策的研究 .....                                                    | 93  |
| 对林权抵押贷款制度若干法律问题的思考<br>——以丽水市林权抵押贷款制度为例 .....                            | 102 |
| 林权抵押贷款风险防范初探<br>——以龙泉市为例 .....                                          | 112 |
| <b>附录</b> .....                                                         | 121 |
| 中共中央 国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见<br>2008 年 6 月 8 日 中发〔2008〕10 号 .....          | 123 |
| 中共浙江省委 浙江省人民政府关于全面推进林业现代化<br>建设的意见<br>2004 年 2 月 27 日 浙委〔2004〕5 号 ..... | 131 |
| 浙江省林业厅 浙江省林业产业联合会关于印发                                                   |     |

## 目 录

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| 《浙江省林业企业信用评价和管理办法<br>(试行)》的通知                        |     |
| 2005 年 8 月 3 日 浙林产 [2005] 91 号 .....                 | 139 |
| 浙江省林业厅关于印发《浙江省森林、林木和林地流转<br>管理办法(试行)》的通知             |     |
| 2006 年 1 月 6 日 浙林策 [2006] 1 号 .....                  | 144 |
| 中共丽水市委 丽水市人民政府关于推进森林资源流转<br>工作的意见                    |     |
| 2006 年 10 月 9 日 丽委 [2006] 14 号 .....                 | 151 |
| 丽水市人民政府关于印发丽水市国有和集体森林林<br>木林地流转招标投标挂牌办法(试行)的通知       |     |
| 2006 年 6 月 19 日 丽政发 [2006] 24 号 .....                | 156 |
| 丽水市人民政府办公室关于转发推进森林资源资产<br>抵押贷款业务发展的意见的通知             |     |
| 2007 年 1 月 5 日 丽政办发 [2007] 3 号 .....                 | 162 |
| 丽水市人民政府关于加快金融业改革发展的若干意见                              |     |
| 2008 年 8 月 12 日 丽政发 [2008] 55 号 .....                | 167 |
| 中国人民银行丽水市中心支行 丽水市林业局关于印发<br>《丽水市森林资源资产抵押贷款管理暂行办法》的通知 |     |
| 2007 年 3 月 1 日 丽银发 [2007] 21 号 .....                 | 176 |
| 丽水市林业局关于印发《丽水市森林资源资产抵押<br>管理办法(试行)》的通知               |     |
| 2007 年 5 月 30 日 丽林 [2007] 76 号 .....                 | 180 |
| 后记 .....                                             | 188 |

# 第一章 我国集体林权制度的改革与发展

## 第一节 集体林权的含义及制度改革的意义和原则

20 世纪 80 年代前后，当我国开始在农村实施家庭联产承包责任制时，原本一直被重视的林地却仍然维持原有的制度，并没有随之进行彻底变革。林业土地制度普遍存在着产权不清、经营主体缺位等体制性障碍，不利于生产要素向林业聚集，制约了林业地区的农村经济社会进一步发展。为了彻底改变这一现状，2003 年全国林业工作会议后，国家以福建、江西、浙江为试点省份，开始实施深化集体林权制度改革。改革的重点是从明晰产权入手，重塑林业微观经营主体，建立以林农为主体的微观市场经营主体，放活山林经营权，落实林业经营者对林木的处置权，确保林地经营者的收益权。这与农村土地联产承包制相类似，具体做法是将集体林地均分到户（联户），以法律形式颁发林权证，将集体林变成真正意义上的私有林；建立林权流转平台，农民可依法将拥有的林木所有权和林地使用权流转、买卖、变现；通过配套改革，建立林业要素市场和服务平台，规范林权的依法规范流转，促进人才、资本、科技等各种生产要素向林业聚集，盘活森林资源，缩短林

业经营周期，促进林业发展和林农增收。可以说，新一轮的农村集体林权制度改革是继家庭联产承包责任制后的又一项重大突破，是整个林业改革的核心。由于这次农村集体林权改革触及到林地制度的深层体制问题，因而对于我国广大农民来说，它具有类似当年农村联产承包责任制的重大历史意义。

## 一、集体林权的含义

集体林权是指集体所有制的经济组织或单位对森林、林木和林地所享有的占有、使用、收益、处分的权利。法律规定属于集体林权的有四大部分：第一，根据 1950 年颁布的《中华人民共和国土地改革法》（以下简称《土地改革法》）分配给农民个人所有后，经过农业合作化时期转化为集体所有的森林、林木和林地；第二，在集体所有的土地上由农村集体经济组织种植、培育的林木；第三，集体与国有林场、采育场等国有单位合作在国有土地上种植的林木，包括公路、铁路两旁的护路林、江河两岸的护岸林，按合同规定属于集体所有的林木；第四，1962 年“四固定”（固定劳力、土地、牲畜和农具）时期确定给农村集体经济组织的森林、林木、林地。集体林权既不是一种“共有的、合作的私有产权”，也不是一种纯粹的国家所有权，它是由国家控制但由集体来承受其控制结果的一种农村社会主义制度安排。

## 二、集体林权制度改革的意义

开展集体林权制度改革是解决林业发展动力机制的一项根本性措施。随着社会主义市场经济体制的逐步完善和社会主义新农村建设的全面推进，我国农村经济和社会发展的形式对林

业提出了更高的要求，林业发展深层次问题日益显现。集体林权归属不清、权责不明、利益分配不合理、林农负担过重、经营体制不强、产权流转不规范等问题制约了林业发展和农民增收，林业蕴藏的巨大经济和生态效益得不到充分发挥。解决这些问题的根本措施，就是要开展集体林权制度改革，通过明晰产权、放活经营、规范流转，激发广大林农和各种社会力量投身林业建设的积极性，解放和发展林业生产力，实现经济社会的持续健康发展。

集体林权制度改革的意义可以归纳为以下几点：

1. 有利于农村发展空间的扩展和延伸。“六五”全国森林资源清查结果表明，我国集体林业用地面积为 17074.24 万公顷，占全国林业用地面积的 60.37%；集体有林地面积为 9885.44 万公顷，占全国有林地面积的 58.49%；集体活立木总蓄积占全国活立木总蓄积的 32.82%；集体人工林面积和蓄积分别占全国的 75.81% 和 68.50%。特别是在我国传统的南方集体林区，以及 1978 年以后不断发展壮大起来的“平原四省”（山东省、河北省、江苏省和河南省）这两个重要区域，集体林业用地面积分别占当地林业用地面积的 90.98% 和 91.88%。其中，浙江省的集体林比重最高，集体林业用地和集体有林地的面积均达 97%。据国家权威部门测算，我国农村集体林业资源总经济价值在 2 万亿元以上，其中经济林和竹林分别占全国的 90% 以上，在我国林业资源中占有重要地位。盘活与利用好这笔巨额集体资产，将为广大农民增加新的生产发展内容。

2. 有利于促进新农村建设和农民增收。生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主是社会主义新农村建设



的五个要素。集体林权制度改革在社会主义新农村建设中具有重要的促进作用：一是可以有效消除长期制约林业发展的体制机制性障碍，释放农村劳动力的巨大潜能和林地的巨大生产力，促进农村生产力的发展；二是可以增强林业吸引力，调动其他生产要素向林业聚集，增强林农的致富信心，增加林农收入，改善林农生活；三是通过明晰产权、核发林权证，可以减少山林纠纷，促进农村社会的和谐稳定；四是遵循公开、公平、公正的原则开展集体林权制度改革，可以促进农村民主管理。

3. 有利于增强林业竞争力。集体林权制度改革把林木、林地、森林等林业资源资产化，可以通过市场化的运作，把资金等生产要素向林业聚集。明晰产权后，农民真正成为了山林的主人，舍得向林业投入，农户以自家山林为资本和企业联营，不仅可吸纳大量资金，同时可以引进先进的管理方法和理念。特别是金融机构的积极参与，能有力地促进林业的快速发展，增加林业的市场竞争力。

4. 有利于林业的可持续发展和生态环境建设。通过集体林权制度改革，创建经营主体多元化、权责利相统一的集体林经营管理新机制，可以加快林业的发展，提高林业质量和林地的生产力，为社会提供更多的林产品，从而减少对生态林的破坏，保护好公益林，实现森林资源的期数增长、生态功能期数增强和林农收入的期数增加，促进林业的可持续发展和人与自然的和谐。

### 三、集体林权制度改革的原则

集体林权制度改革作为一项庞大的系统工程，涉及面广，政策性强，在改革中必须遵循以下五项原则：