

浅析凉山州林权抵押贷款成效及问题

陶万金¹ 郭先锦² 潘红丽³ 刘兴良^{3*}

(1. 会理县林业局 四川 会理 615100; 2. 四川省林业调查规划院 四川 成都 610081;
3. 四川省林业科学研究院 四川 成都 610081)

摘要: 林权抵押贷款是以林地使用权和林木所有权作为抵押物的贷款新品种,林权抵押贷款作为林权制度改革的产物,是盘活森林资产价值,推动林业融资发展的重要途径。本文在对林权抵押贷款融资的现状及其成效进行阐述的基础上,主要分析了凉山州林权抵押贷款融资当前存在的问题,并提出了相关建议。

关键词: 林权; 抵押贷款; 问题; 对策; 凉山州

中图分类号: S7-9 文献标识码: A 文章编号: 1003-5508(2013)02-0095-03

An Analysis of Results and Existing Problems of Mortgage Loan on Forest Rights in Liangshan Prefecture

TAO Wan-jin¹ GUO Xianjin² PAN Hong-li³ LIU Xing-liang^{3*}

(1. Forestry Bureau of Huili County, Huili 615100; 2. Sichuan of Forest Inventory and Plan Institute, Chengdu 610081;
3. Sichuan Academy of Forestry, Chengdu 610081)

Abstract: The forestry property rights mortgage loan is a product of forest right system reform and is also an important way of stimulating the forest property value and promoting the forestry financing development. In this paper, analysis is made of the situation and problems existing in forest tenure mortgage loan in Liangshan Prefecture. And some suggestions are proposed for forest tenure mortgage loan.

Key words: Forest right, Mortgage loan, Liangshan Prefecture, Problems

凉山彝族自治州位于长江上游,四川西南部,幅员面积 6.04 km²,辖 17 个县(市),境内有彝、汉、回、蒙等 14 个民族。根据集体林权制度改革统计数据,全州林业用地面积 400.4 万 hm²,其中集体林地面积 155.39 万 hm²,占全州林业用地面积的 38.8%,森林覆盖率 43%。在全面完成集体林权制度改革后,林农成为了真正意义上的林木所有者和林地使用者,为信贷资金介入支持林业发展创造了基本条件。2009 年实施《四川省林权抵押贷款管理办法》以来,林权抵押贷款的开展,促进了银行、林农、林企的共同发展,实现“双赢”、“多赢”目标。但就凉山州实施林权抵押贷款整体情况来看,存在覆盖范围低、抵押物估值普遍过高、贷后资金缺乏有效监

管等问题。

1 凉山州开展林权抵押贷款实践

国务院于 2003 年颁布了《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》,把发展林业提上了重要日程;2008 年颁布了《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》,明确指出“推进林业投融资改革,完善林业贷款财政贴息政策,大力发展对林业的小额贷款。完善林业信贷担保方式,健全林权抵押贷款制度”。四川省相关部门分别于 2007 年和 2009 年颁布了《四川省人民政府关于推进我省集体林权制度改革的意见》和《四川省林权抵押贷款

收稿日期: 2012-11-06

基金项目: “西南林区森林多目标经营模式效益评价与优化模式筛选技术”(2012BAD22B0104)。

作者简介: 陶万金(1967-),男,高级工程师,主要从事森林生态保护工作。

* 通讯作者: 刘兴良,男,博士,研究员,主要从事森林生态学研究, E-mail: liu881005@yahoo.com.cn。

管理试行办法》(以下简称《办法》)等政策性文件,对四川省发展林权抵押贷款提出了要求。四川省现在采用的主要是林权直接抵押贷款、担保公司担保贷款、林权证直接抵押贷款+森林保险,以及基地+公司+林农联保等贷款模式。林权抵押贷款构建起了农村金融与林农、林业部门协作的平台,取得了较好的社会效益和经济效益。其成效体现在:

一是有利于银行业务拓展。该政策出台后,凉山州加强领导,积极创新工作方式,推动银行担保方式创新,破解金融服务“三农”的瓶颈,共计抵押林地16宗,面积为9.5万亩,发放林权抵押贷款16笔,获得贷款总计2.6亿元。

二是激活了林业产业经济。该政策的执行,将对拓宽林业投融资渠道,规范林权抵押贷款活动,防范林业融资风险,维护借贷双方的合法权益起到积极作用,也大大加快林业产权流转的步伐,促使林业资源优势向资本优势转变,对推动凉山州集体林权制度改革与林业金融发展起到了积极作用。

三是涉林企业获得大发展。如德森公司把自己流转的880 hm²山林向银行抵押贷款5 000万元,用于发展木材加工业和造林,现已建成占地3.3 hm²的木材加工企业,并通过造林1.33万hm²,预计5年内完全收回投资,由于获得了银行大量资金,企业实力得到增强,规模不断壮大,提高了市场竞争力。

四是促进了林农增收。由于企业的不断壮大,解决大量农村劳动力,林农收入增加,有效带动当地新农村建设,提高林农的生活水平。据不完全统计,全州解决农村富余劳动力5 000人,每年能为农民增收2 500万元。

五是激发群众造林、护林积极性。林农意识到林权就是资产,资产变现后,掀起新一轮的护林、造林高潮,乱砍滥伐、偷砍盗伐林木的行为减少了,增加了绿化面积,提高了森林覆盖率,提高了森林资源质量和生态效益。

2 开展林权抵押贷款存在的主要问题

一是《办法》与相关的法律法规衔接协调性有待完善。1996实施的《四川省林木采伐管理办法》、2007年实施的《四川省森林资源资产评估管理操作办法》(试行)以及2009年实施的《四川省林权流转管理办法》(试行)等法律法规,出台时间跨度大,相互衔接与协调性有待完善,在实施过程中也与林业生产实践不相适应。

二是林权抵押贷款相关政策有待进一步完善。目前林业贷款期限较短,与林业生产周期较长的矛盾仍较突出。林权抵押的期限由抵押双方协商确定,抵押期限不得超过抵押人拥有的林权使用剩余期限;属于农村集体经济组织将其未发包的林地使用权抵押的最长不得超过70年,而贷款期限不超过10年。除了国家开发银行贷款期限较长外,其它金融机构贷款期限较短,而林木生长时间较长,短期之内难以回收资金还贷。贷款年限与林业生长周期严重脱节,一方面不利于林业生产经营者持续经营,另一方面,营林经济效益尚未实现就到了还款期,林业信贷资金偿还缺乏稳定的资金来源渠道。此外,《办法》中一些条款,如第二章第五条中,针对用材林、经济林、薪炭林等商品林的林木所有权及林地使用权的抵押贷款,未明确抵押办法;第六条第三条未经依法办理林权登记而取得林权证的林权(农村居民在其房前屋后、自留地、自留山种植的林木除外)不得抵押,集体林权制度改革中农村居民在其房前屋后、自留地林木未纳入改革范围。因此,自留地、房前屋后种植的林木用什么凭证进行抵押不明确;第十条已取得林木采伐许可证的林权抵押时,林业行政管理部门应书面告知抵押权人已发放林木采伐许可证的情况。抵押人应将林木采伐许可证原件交抵押权人代为保管,并由双方向林业行政管理部门备案登记。应明确抵押后的林木能否采伐。

三是贷款覆盖范围低,中小林农贷款难。全州抵押贷款的集体林面积仅占全州集体林面积的0.41%,其中大企业、大公司抵押贷款占总贷款金额的95%,林农抵押贷款占总贷款金额的5%。从比例上看,林农获得贷款的比例非常低,与《办法》制定的目标有较大的差距。主要原因是,中小林农贷款普遍存在抵押物保全和增值能力低、贷款交易成本高、信息不对称等。

四是林木作为抵押物估值普遍过高。国家开发银行林权证抵押贷款涉及资产评估、担保物登记、合同签订等众多环节。林权价值评估依赖中介机构,目前具备专业评估机构少,监督机制不健全,个别企业或个人与评估机构的暗箱操作,加之部门利益之争造成估价过高,增加了林农抵押贷款的成本。

五是贷款后监控缺乏有效手段。贷后监督涉及两个部门,各自的职责不明确,比如《办法》中对贷后资金使用上作了明确的规定,用于发展林业生产、林产品开发、经营、流通等领域,使资金得到有效运用,但事实上一部分大企业、大公司贷款后用于搞房

地产或其它方面,谁去实施有效监管不明确,大大增加了贷后资金风险。

3 对策与建议

针对上述存在的问题,提出如下对策与建议:

一是进一步发挥林业科技机构的科技支撑作用。林业科技机构具有社会化服务的职能与作用。在林农贷款过程中,金融机构及担保机构要求林业科技机构出具负责的意见书或评估表,这对林业科技机构将表现为量化的责任与义务,但是目前尚未建立起直接相关的利益机制。因此,林业科技机构参与贷款的积极性并不高。鉴于林农贷款事实上在良种的选择、栽培技术与方法、管护与间伐等方面均体现了科技含量,与林业科技推广与服务的目标吻合,因此林业主管部门可以调整林业科技机构的考核体系,针对这一服务提出专门的考核要求,在经费上也单独列支,确保林业科技机构对林农进行良种栽培的指导与评估,从而在林农贷款中发挥积极的作用。

二是完善相关的配套政策。对与《办法》不相配套的法律法规以及规章进行修订与之相适应,达到相互衔接协调。加快建立起规范的林权评估机制,包括林木资产评估的中介机构、评估的专业队伍、评估的技术标准等一系列相关体系的建设,从而促进林权价值的确定、提高林权市场交易的计量可靠性,降低抵押的信贷风险;出台与《办法》相关关联法律规章和规范性文件,建立健全森林资源资产收储中心制度,收储中心原则上由政府与企业合作,允许林权所有者在一定期限内赎回,防止借机压价,侵害林权所有者的利益,这是防范金融风险的有效保障措施。

三是进一步完善林权抵押政策。对《办法》中的条款进行认真梳理和修改,使之更具有可操作性,达到真正指导林农进行林权抵押贷款的目的。对大企业、大公司的大额抵押贷款,应由金融部门认可的评估机构进行森林资源资产评估,对资金的用途严加管制,建议分步放贷,以确保资金安全。比如贷后无法收回贷款的,金融部门如何与林业部门做好抵押物的处置工作,对符合采伐条件的,怎么优先安排采伐指标,以促进信贷资金及时回收。如何拓展森林保险来增强林业风险抵御能力,通过保险减少林

业信贷风险等。

四是加大宣传力度,提高贷款覆盖范围。通过对政策的宣传让广大林农了解林权抵押贷款是国家一项利民、惠民工程。同时不断拓展银行贷款业务,尽快让更多银行部门参与林权抵押贷款业务,使林农获得更多的贷款机会。特别是尽快开展农村信用社的小额贷款。银行部门简化手续,强化服务,确保林农及时办理林权抵押贷款。

五是建立健全评估制度体系。对森林资源资产评估机构和评估人员在从事林木林地资产评估过程中的评估行为和操作方法进行规范。做好资产评估中介评估机构资质准入工作,培育一批具有良好资质的林权评估中介机构,满足未来大规模开办林权抵押贷款工作对林权评估的需要。

六是建立林业部门与银行部门信息平台。加强沟通与联系,明确各自职责,共同对林权抵押贷款进行监管,以减少贷后风险,防止国有资产流失。同时林业部门、银行部门加强队伍建设,造就一批能熟练开展林权抵押贷款业务的管理人才,满足广泛开办林权抵押贷款业务的需要。

参考文献:

- [1] 蒲明成,王磊,白雪,等.四川省林权抵押贷款模式及创新——基于四川省三个试点县的调查分析[J].林业资源管理,2011(5):20~24.
- [2] 冯达,于莫,李红娇.林权抵押贷款促进机制研究[J].国家林业局管理干部学院学报,2010(3).
- [3] 韩立达,王静,李华.中国林权抵押贷款制度中的问题及对策研究[J].林业经济问题,2009,29(3):196~205.
- [4] 黄昭明,李建明.林权抵押贷款的回顾与展望[J].绿色财会,2006(5):15~17.
- [5] 薛艳.我国林业投融资问题研究[D].哈尔滨:东北林业大学,2006.
- [6] 王磊,蒲明成,苏婷,等.农户林权抵押贷款潜在需求及其影响因素研究——基于四川3个试点县的实证分析[J].林业经济问题,2011(5):464~470.
- [7] 韦欣,葛锦春.农村林权抵押贷款融资面临的障碍及其对策[J].安徽农业科学,2011,39(20):12456~12457.
- [8] 杨云.林权抵押贷款的几种模式及可持续性问题的探讨——福建省案例研究[J].林业经济,2008(2):44~48.
- [9] 张文勤.南方集体林区林权抵押贷款初探[J].福建林业科技,2005(12):202~204.
- [10] 钟国昌.论分类经营条件下的林业投融资政策[J].林业经济问题,2004(4):250.