

doi:10.16779/j.cnki.1003-5508.2017.01.025

贵州省黔南州改革林权抵押贷款制度促进林业发展

向仕敏¹, 陈仁宽², 刘应波³, 张永涛⁴

(黔南州林业局, 贵州 都匀 558000)

摘要:近年来,贵州省黔南州以集体林权制度改革为契机,改革创新林权抵押贷款制度建设,积极构建“政府引导,部门协作”的林权抵押贷款推进机制,有效解决林权抵押贷款中存在的抵押物受限及森林资源资产评估难的问题,让林农手中越来越多的“绿色资源”成为“绿色银行”,促进林业发展。

关键词:集体林权制度改革;林权抵押贷款;制度建设

中图分类号:S7-9 文献标识码:A 文章编号:1003-5508(2017)01-0095-04

Reforming Loan Mortgage by Use of Forest Ownership System to Develop Forestry in Qiannan Areas of Guizhou

XIANG Shi-min CHEN Ren-kuan LIU Ying-bo ZHANG Yong-tao

(Qiannan Forestry Bureau, Dunnyun 558000, Guizhou, China)

Abstract: In recent years, in the premise of reforming the system of forest ownership, the government in Guizhou Qian Nan Area has creatively established the loan system with forest mortgage, aiming to promote the regulations with the principle "guided by government and cooperated among departments", which has overcome the difficulties of loan guaranties limitation and forest assets evaluation. This also enables the farmers to turn their "green assets" into "green bank" for promoting the development of forestry.

Key words: Reforming forest ownership system, Forest right mortgage loan, System establishment

林权抵押贷款是中国集体林权制度改革推进过程中的产物,是农户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融资方式^[1]。目前,我国在林权抵押贷款的研究主要是森林资产的本身^[3],和基于现有政策下对林权抵押贷款存在的流转市场不健全、抵押物处置难、资产评估难、风险保障机制缺乏等问题研究,对通过改革创新林权抵押贷款制度建设的案例研究甚少。陈荣源,王见指出政府在林权抵押贷款发展中的根本作用在于提供促使其有效发展的规则、体制和机制,运用政策工具规范、引导和促进林权抵押贷款的健康发展^[3],本文对贵州省黔南州通过改革创新林权抵押贷款制度建

设,建立“政府引导,部门协作”的林权抵押贷款推进机制,有效解决林权抵押贷款中存在的抵押物受限及森林资源资产评估难的问题,推进林权抵押贷款健康发展的成功案例进行介绍,对推进林权抵押贷款工作具有重要的借鉴意义。

1 黔南州林权抵押贷款开展情况

黔南布依族苗族自治州(简称黔南州)成立于1956年,是全国30个少数民族自治州之一,位于贵州省中南部,辖12个县(市)和1个省级经济开发区,是长江和珠江上游重要的生态屏障。林业用地

收稿日期:2016-11-02

基金项目:贵州省黔南州委深化改革领导小组2015年生态文明体制改革内容。

作者简介:向仕敏(1982-),女,贵州省龙里人,硕士研究生,研究方向:林业改革,E-mail:756064632@qq.com

面积 172.62 万 hm^2 , 占国土面积 261.93 万 hm^2 的 65.90%, 有林地、灌木林地面积 154.97 万公顷 hm^2 , 占林业用地面积的 89.78%, 森林覆盖率 59%, 是一座巨大的绿色资源宝库, 森林资源是山区农民重要的生产生活资料。自 2006 年, 黔南州就开始了以“明晰产权、放活经营权、落实处置权、保障收益权”为目的的集体林权制度改革工作。集体林权制度改革分为主体改革确权颁证和深化改革(最初称配套改革)两个阶段。全州集体林地面积 148.05 万 hm^2 , 确权面积 147.66 万 hm^2 , 颁发林权证面积 144.63 万 hm^2 , 集体林权发证率达 97.68%, 责、权、利明晰的林业经营制度基本建立, 奠定了市场优化资源配置的现代林业发展基础。确权颁证后, 黔南州积极探索、实践, 强力推进以林权抵押贷款为主要内容的集体林权制度改革, 通过改革创新, 不断建立和完善林权抵押贷款制度建设, 相关政策的出台加速了林权抵押贷款的推进, 贷款金额位于全省前列。

截止目前, 黔南州用于林权抵押贷款的林地面积极累计达 1.16 万 hm^2 , 贷款金额累计达 9.47 亿元。开展林权抵押贷款业务的银行业金融机构主要是农村信用合作联社(农村商业银行股份有限公司), 占贷款总额的 95%, 其次是农业银行。2016 年, 健全林权抵押贷款制度的改革成果出台以后, 1 月~9 月, 新增林权抵押贷款面积达 0.32 万 hm^2 , 新增抵押贷款金额达 1.57 亿元, 同比增幅为 30%。同时, 林权抵押贷款的推进促进了集体林权制度改革中林权流转、林下经济、森林保险、新型林业经营主体的协调发展, 大量的社会资金投入林业生产, 极大地激活了林业生产活力, 增强了林业经营者投资发展林业的信心, 同时促进林地、资金等生产资料的聚集, 有利于培育壮大新型林业经营主体, 促进林业发展提质增效。全州林权流转面积 6.2 万 hm^2 , 林下经济年产值达 6.8 亿元, 森林保险投保率 50% 以上, 组建林业专业合作组织 430 个(其中国家级 8 个), 林业企业 95 家。

2 黔南州改革林权抵押贷款制度建设亮点

建立“政府引导, 部门协作”的林权抵押贷款推进机制。为完善顶层设计, 解决推进林权抵押贷款银行金融机构或林业部门单打独斗的困境, 黔南州

以生态文明体制改革为契机, 出台了《黔南州人民政府关于推进林权抵押贷款的实施意见》, 明确林权抵押贷款工作按照“政府引导, 部门协作”的基本原则推进, 成立了由分管金融工作的副州长任组长、分管林业工作的副州长为副组长、州有关部门主要领导为成员的黔南州林权抵押贷款工作领导小组, 下设办公室在州人民政府金融工作办公室, 建立联席制度、督查制度, 高位推进林权抵押贷款。

解决林权抵押贷款抵押物受限的瓶颈。2004 年 5 月 25 日公布的《森林资源资产抵押登记办法(试行)》为林权抵押贷款制度的改革提供了依据, 第三条规定“可用于抵押的森林资源资产为商品林中的森林、林木和林地使用权”, 第九条明确列举了 7 种不能抵押的林权^[4]就包含生态公益林。黔南州商品林面积 81.72 hm^2 占林业用地的 47.34%, 公益林面积 90.90 hm^2 占林业用地的 52.66%, 为最大限度盘活资源, 解决抵押物单一的问题, 实现“绿水青山”就是“金山银山”的时代需求。黔南州通过改革出台的《黔南州林权抵押贷款指导意见》, 明确可抵押的林权除商品外, 还包括: 区划界定为公益林区, 林种为防护林, 但树种为茶叶、刺梨等国特灌经济树种的林权; 集体林地公益林的生态效益补偿基金收益权(非林权); 国有林场生态效益补偿基金收益权; 国有林场利用集体林地造林的林木所有权和使用权及林地使用权。这一改革既支持了黔南支柱产业的发展, 又加解决了现有政策下公益林不能抵押的问题, 同时也为国有林场改革后如何盘活资源做好准备。

解决林权抵押贷款资产评估难问题。林权抵押贷款以林权价值评估为基础, 但目前中国关于林业专业的资产评估中介较少且没有统一标准, 存在评估价与权木实际价值相背离的情况^[4]。2006 年, 国家财政部、国家林业局印发的《森林资源资产评估管理暂行规定》门槛高, 难度大, 评估机构需要财政部认定, 100 万元以上评估需要注册评估师, 资产评估难, 抵押贷款难以推进。为解决森林资源资产评估难问题, 黔南州出台的《森林资源资产评估管理暂行办法》规定: 贷款金额在 30 万元以下的林权抵押贷款项目, 借贷双方对抵押物价值可以通过协商认定或由相关人员组成的评估小组确定评估价值, 对于不能认定的, 由林业部门出具两名以上(含两名)森林资源资产评估咨询人员签字的咨询报告,

不收取任何费用;30万元以上林权抵押贷款项目,抵押林权价值评估应坚持保本微利原则,按照有关规定执行;30万元以上100万元以下的林权抵押贷款项目,具备专业评估能力的银行业金融机构,可自行评估,或委托县级以上林业部门管理的具有丁级(或丁级以上)资质的林业调查设计单位、林业科研教学等单位出具森林资源资产评估报告;100万元以上的林权抵押贷款业务,可由金融机构和抵押人出具委托书,委托双方认可的有乙级以上资质的森林资源调查规划设计、林业科研教学等单位或具有资质的评估机构提供森林资源资产评估报告。黔南州内具有森林资源资产评估咨询人员58人(其中:州级15人,县级43人),共16个林业部门管理的调查设计队及科研单位(其中:乙级资质1个,丙级资质7个,丁级资质8个),大量的森林资源资产评估在州内得到有效解决,森林资源资产评估难的问题得到有效解决。

开辟快速融资渠道。一套完整的林权抵押贷款程序至少10个步骤,抵押申请→贷前调查→资产评估→贷款审批→抵押登记→抵押物保险→签订合同→发放贷款→监督检查→贷款归还^[4]。自2015年起,黔南州政策性森林保险已实现中央、省、州、县四级资金全配套,森林保险投保率逐年提高,既降低了林业经营的风险,又有效化解了银行机构贷款风险。从简化贷款流程,降低融资成本角度,黔南州注重集体林权制度改革之间的协调性和系统性,在风险可控的前提下,开辟快速融资渠道,明确规定拟用于抵押的林权已办理森林保险的,贷款申请人可凭林权证和保单,按保单载明的保额直接申请林权抵押贷款,无需再进行森林资源资产评估,极大地降低了时间、金钱成本,方便了各类林业经营者。

3 黔南州林权抵押贷款仍存在的问题

优势产业林权登记率低。在法律层面上,林权证是确认森林林木和林地所有权或者使用权的法律凭证^[2]。黔南州优势产业茶产业都匀毛尖(中国十大名茶之一)、刺梨(天然维C之王)产业占全州林权抵押贷款总量的90%。据统计,黔南州现有茶园面积8.7万 hm^2 ,林权登记面积0.97万 hm^2 ,林权证登记率11.10%,现有刺梨种植面积3.33万 hm^2 ,林权登记面是0.091万 hm^2 ,林权登记率2.73%,严重

制约林权抵押贷款推进。林权登记率低的主要原因:一是部分公司、企业、大户、合作社等流转林地时,程序不规范,不能提供村、组集体三分之二的村民或村民代表同意签字的证明材料,无法进行林权登记;二是黔南州优势产业茶叶、刺梨等多种在耕地上的,按照现有的《林权登记管理办法》,种植在耕地、农地上的茶叶、刺梨难以办理林权证。

林权登记机制不顺畅。2014年11月国务院出台的《不动产登记暂行条例》,按照第五条规定,林权属于不动产登记范围。十八届三中全会提出自然资源权属统一发证后,各级各部门正在整合成立不动产统一登记局,县级林业部门的林权登记职责和人员正在划转整合中,林权登记及林权抵押变更登记的职责尚未具体明确、统一。

专业技术人员紧缺。县级森林资源资产评估咨询人员仅43个,平均每个县(市)仅3个,难以满足林权抵押贷款工作的需要,急需专业的第三方森林资源资产评估机构和与之对应的评估人才。

配套机制尚未完善。农村产权交易(含林权)平台尚未建立、健全,林权抵押出现不良贷款后的处置办法、程序等尚未从制度上予以明确,以政府资金为主导的风险补偿资金尚未建立,银行业金融机构对大力开展林权抵押贷款仍有顾虑。

4 政策建议

开展林权抵押贷款是解决“三农”问题的有效措施,是推进林业投融资改革、活跃金融市场,激活林业生产要素的重要抓手,是当前推进农村“三变改革”^[2]、助推林业精准脱贫的重要渠道。黔南州亟待解决3个问题推进林权抵押贷款快速发展。

完善非林地林木确权。目前,林权抵押贷款的供给和需求之间仍存在巨大缺口。现颁发的国家统一样式的林权证包含林地所有权、使用权,林木所有权、使用权,针对黔南州优势产业如茶叶、刺梨、精品水果大部分种植于非林地(耕地)的实际,积极探索、允许对非林地上的林木颁发林木所有权和使用权证(已列入农村产权制度改革内容),有恒产者有恒心,增加各类林业生产经营者发展林业的信心,解决林权抵押贷款供需矛盾,促进黔南州优势产业发展。

创新林权流转方式,扩大抵押贷款需求。加大

法律法规如《贵州省森林林木林地流转条例》宣传,规范林权流转行为,出台鼓励林权流转的奖励政策,引导林业专业合作社、龙头企业、林业大户等新型林业经营主体,根据林农意愿,通过折股量化、按股收益方式统一连片利用林地^[2],促进林业的规模集约化生产,增大林权抵押贷款需求量。鼓励各类经营主体根据搬迁移民、落户城镇农民意愿开展林业生产全程托管或主要生产环节托管,通过担保或反担保的方式,提高林权抵押贷款金额,推进农村资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革,增加林农财产性收入。

完善交易评估平台及投融资机制。尽快理顺县级不动产登记职能,开展林权抵押变更登记。建立政府主导的农村产权(含林权)投融资风险补偿金。加大政府对银行业金融机构的奖励支持力度。引导森林保险机构拓展保险品种,扩大森林保险投保面积,为金融机构开展林权抵押贷款提供支持^[1]。创新担保融资机制,完善以县(市)为重点的农村产权交易中心,完善交易规则、流程、类别、权限等。引进或组建专业农村资产产权评估机构,融资担保公司,规范林权抵押贷款担保暂行办法。

参考文献:

- [1] 吴骏莹,叶菁菁,陈钦.农户林权抵押贷款意愿影响因素分析[J].科技和产业,2016,16(5):125~130.
- [2] 贵州省委办公厅省政府办公厅《关于在全省开展农村资源变资产资金变股金农民变股东改革试点工作方案(试行)的通知》[Z],2016.
- [3] 陈荣源,王见.我国林权抵押贷款文献综述[J].南方农机,2014,6:45,49.
- [4] 韩立达,王静,李华黔.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.
- [5] 华文礼.林权抵押贷款融资的探索[J].华东森林经理,2008,22(1):50~52.
- [6] 张文勤.南方集体林区林权抵押贷款初探[J].福建林业科技,2005,32(4):202~204.
- [7] 王磊,蒲玥成,苏婷等.农户林权抵押贷款潜在需求及其影响因素研究[J].林业经济问题,2011,31(5):464~470.
- [8] 李凯英.林权抵押贷款现状、问题、对策:辽宁省丹东市的实证分析[J].农村经济,2009(11)80~81.
- [9] 丽水市发展和改革委员会.丽水深化林权改革的深层探索.浙江经济,2008(2).
- [10] 肖建中.林权制度改革与抵押贷款的政策分析:以浙江省丽水市为例[J].农业经济问题,2009(10):79~83.

(上接第94页)

技术队伍的共同努力,以上讨论的方向是可以实现的,但是也会暴露出许多难以预知的问题,需要逐步消化和解决。

以上讨论均只是林业行业内部的数据整合,要实现行业数据在空间上的统一,还需要更多深入的研究和探讨,才能真正做到多规合一。

参考文献:

- [1] 四川省森林资源连续清查第六次复查细则[S].四川省林业厅,2012.
- [2] 四川省森林资源规划设计调查技术细则[S].四川省林业厅,

2013.

- [3] 四川省林地保护利用规划林地落界技术细则[S].四川省林业厅,2011.
- [4] 四川省林地变更调查操作细则[S].四川省林业厅,2011.
- [5] 温金奎,罗传文.基于GIS的森林资源管理信息系统研究与开发[J].森林工程,2015,31(2):31~36+41.
- [6] 邓兆.“3S”技术与平板电脑在森林资源连续清查中的应用[J].森林工程,2016,32(3):27~31.
- [7] 林树才,张波,韩利军.森林资源调查数据管理与更新探讨[J].防护林科技,2006,2(4):104~105.
- [8] 谢浩.浅析“3S”技术在森林资源调查规划中的应用分析[J].林业科技情报,2015,47(2):37~39.