

# 探析林业贷款贴息助力林业产业发展的成效及建议

富逊娣

陕西省林业基金管理站(陕西省林业重点工程资金管理稽查公室)

DOI:10.32629/as.v2i3.1602

**[摘要]** 近年来,陕西省林业部门紧紧围绕省委、省政府“关中大地园林化、陕北高原大绿化、陕南山地森林化”生态建设战略,突出生态林业、民生林业两大主题,认真落实国务院《关于加快林下经济发展的意见》和《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》,按照省政府颁布的《陕西省林业产业发展规划纲要》要求,大力发展以林果、森林旅游、木本油料等为重点的生态产业区建设,加快红枣、核桃、油用牡丹、花椒、茶叶等产业基地建设,积极引导扶持林业企业、林区农民利用林业贴息贷款发展林业产业。为了促进陕西省林业产业的可持续发展,本文阐述了林业贷款贴息政策助力林业产业发展的主要经验做法和取得的成效,深入分析了目前存在的问题,并就今后的发展对策进行了研究探讨。

**[关键词]** 贷款管理; 林业产业; 经验; 成效; 问题; 建议

林业贴息贷款政策是国家为扶持林业发展所实施的一项重要政策。自2013年实施以来,陕西省结合各地资源禀赋,依托林业贴息贷款优惠政策,大力扶持特色林业发展,有力地推进了全省林业特色产业和林产品深加工基地建设步伐,为林业发展注入了生机与活力。据统计,2010年至2018年,陕西省累计落实项目贷款161264万元,落实财政贴息资金2400万元。2010年全省林业产业总产值达到688亿元,林业产业从业人数2万人,核桃、花椒、红枣等五大干杂果总面积突破800万亩,产值20亿元。森林公园游客1246万人次,直接收入4.82亿元。全省林下经济总产值155.1亿元,从业人员226.9万人;2018年全省林业产业总产值达到1320亿元,林业产业从业人数3.2万人,核桃、花椒、红枣等五大干杂果总面积突破1198万亩,产值40.91亿元。森林公园游客6300万人次,直接收入1097亿元,林下经济总产值717亿元,林业产业规模不断发展壮大。2010年全省林业产业总产值达到688亿元,林业产业从业人数2万人,核桃、花椒、红枣等五大干杂果总面积突破800万亩,产值20亿元。森林公园游客1246万人次,直接收入4.82亿元。全省林下经济总产值155.1亿元,从业人员226.9万人,林农人均林下经济收益达到了2000元。

## 1 主要经验和做法

### 1.1 政府重视、高位推动

近年来,陕西广大林农、林业大户、林业企业经营林业的积极性空前高涨,但资金瓶颈问题未能有效解决,发展林业产业资金的供求矛盾十分突出。林权制度改革后,林权能否作为融资担保物成为林农和政府部门最为关心的问题。省委、省政府高度重视,出台一系列政策,加大对林业产业的扶持力度。一是省政府转发了《陕西省林业产业发展规划纲要》,明确提出“各级财政要加大投入,支持林业产业发展。各级金融机构要进一步加大林业产业发展信贷规模,积极扶持林业产业发展”。2013年,省政府印发《陕西省林下经济发展规划》,要求全省金融机构要积极稳妥地开展林权抵押贷款

等金融服务,完善相关政策和操作办法。二是陕西省全面推开林权制度改革以来,多次以省委、省政府名义召开专题会议安排部署工作,并邀请省财政厅、省农村信用联社、省农行、省农发行等相关金融部门负责人出席会议,推进工作进度。三是将林权抵押贷款工作纳入各地林改考核验收的重要内容,全力抓好林权抵押贷款落实。四是多次调研林业贷款项目,印发《关于进一步加强林业贴息贷款管理工作的通知》,要求各地市各单位加强贷款管理工作,准确把握扶持方向,积极引导林业贷款项目稳步推进。

### 1.2 选好项目、抓好落实

一是抓好项目库建设。按照国家林业局基金总站贷款重点投向领域指导意见,结合陕西省实际,认真抓好贷款项目库建设。每年从陕西核桃、板栗、蚕桑、茶叶、花椒、柿子和红枣生产经营企业,林业龙头企业,国家级森林公园,速生丰产林基地和木本中药材开发企业,花卉、林下种植和食用菌生产企业,林产品加工企业筛选一些好的项目纳入省级贷款项目库进行重点调研考察,了解掌握林业大户和龙头企业的情况,做好项目储备。二是建立了贷款项目申报管理和专家评审制度。加强源头管理,严把立项申报关,认真审核项目内容、规模,是否符合贷款要求,分析其可行性,择优筛选申报。同时,还建立了贷款项目专家评审制度,各项专项贷款项目须经专家评审小组逐一审查,以保证林业贷款项目的真实性。严格的项目管理制度,不仅充分体现了贷款政策导向,还有力地促进了林业产业经济的持续健康发展,使企业增效,林农增收。三是积极争取财政部门的支持和配合,抓好贷款项目的检查监督。“十二五”以来,省级林业主管部门每年联合省财政厅开展林业项目贴息贷款和财政贴息资金使用管理情况的检查,及时掌握项目建设进展和贷款及贴息资金使用情况,发现问题,及时解决,确保贷款和贴息资金安全有效使用。

### 1.3 部门协作、互利共赢

为了创造更加宽松的贷款环境,结合林权抵押贷款工作,陕西省林业主管部门主动协调金融部门,签署合作协议,出

台指导性文件,规范林权抵押贷款业务。2009年12月,省林业厅和农业银行陕西分行签署了合作协议。2010年至2014年5年间,农行陕西省分行提供300亿元的意向性授信额度,重点支持林业产业发展。2010年7月,省林业厅与省信用联社联合下发《关于进一步加快林权抵押贷款的通知》,在10个县开展林权抵押贷款试点,推进抵押贷款工作。2010年9月,省林业厅与国家开发银行省分行联合下发《林权抵押贷款工作实施细则》。2011年,省林业厅会同农行陕西分行、国家开发银行陕西分行、省农村信用联社,中国邮政储蓄银行陕西分行联合下发《关于全面推进林权抵押贷款工作的通知》。2014年,省林业厅与省银监局印发了《关于推动林权抵押融资促进森林资源综合利用的通知》,就完善林权登记管理和规范林权抵押贷款业务开展,有效防范信用风险,分别对金融部门和林业部门提出了具体要求。据统计,全省累计利用林权抵押贷款14.3亿元,有效缓解了林农发展生产的资金问题,拓宽了金融部门的业务范围。各级林业主管部门加强与金融部门通力合作,采取多层次会商、座谈、联合调研等方式,全面掌握贷款管理情况,协调解决贷款使用管理中存在的问题,为林业产业发展保驾护航。

#### 1.4 政策配套、保障到位

2001年以来,由于国家金融体制改革,林业专项贷款按商业贷款模式运作。因此,解决好林业贴息贷款抵押物担保问题,就成为提高贷款成功率的关键。为解决好这一问题,陕西省采取了五项有效措施。一是联合省财政厅制定印发《陕西省森林资源资产评估管理办法》,规范森林资源资产评估和集体林地林木流转,为林业企业申请贴息贷款创造了条件。二是积极协调财政部门,出台林权抵押贷款专门的贴息政策,减轻贷款单位和个人的负担。主动对接金融部门,共同抓好林权抵押贷款相关文件的落实,解决贷款利率高、程序繁琐、额度低、期限短等问题。三是开展森林保险试点工作,降低林权抵押贷款金融风险,为林农和林业企业抵御自然风险提供保障。2012年,在10市64个县(区)开展森林保险试点工作,当年共承保森林6405.49万亩,保额320.27亿元。今年,由人保等6家保险公司承保面积7400万亩,同时在宝鸡市、西安、宝鸡、咸阳、铜川、商洛市、榆林市分别开展4万亩花椒、13万亩核桃和2万亩红枣自然灾害的保险试点工作。四是扶持发展农民林业专业合作社。将专业合作社纳入财政扶持,促进其扩大合作规模,逐步实现集体林业的规模化经营,通过林业专业合作社在金融部门申请贷款,以提高贷款成功率。五是积极推行“公司+基地+合作社+农户”产业化发展模式,加大财政投入和贴息贷款扶持,共同推动林下经济产业发展。

## 2 取得的成效

### 2.1 优化了林业产业结构

根据全省各地资源分布和发展优势,重点将林业贴息贷款投向林业特色产业发展,三秦大地形成了各具特色的林业产业集群。陕南秦巴山区建成森林生态旅游、野生动植物养

殖培植、森林绿色食品、中药材、富硒茶、生漆、油桐、蚕桑等林下经济林产业基地;关中平原建成精品高效果业、干杂果经济林、休闲观光林业、苗木花卉业、特色园艺产业和高新技术林产加工业基地;陕北黄土高原建成红枣等干杂果、长柄扁桃和中药材为主的沙地经济林基地。通过林业贴息贷款扶持,特色林果、林药、森林旅游得到了较快发展,促进了林业产业多元化发展,优化了林业产业结构,提升了林产业的发展后劲,林业已成为推动全省经济社会发展的支柱产业和山区群众增收致富的“金山银山”。

### 2.2 加快了林地流转步伐

结合林权制度改革,在政策落实过程中,建立了省级林权交易服务中心和县(区)林权管理服务中心,为林地的合法流转提供了政策保障。截至目前,全省累计流转林地1462.7万亩,其中:主体改革中大户承包流转1054.7万亩;林改后流转4.4万宗,375万亩,流转金额4.5亿元。林地流转大大促进了林权抵押贷款的落实,全省累计落实林权抵押贷款面积33万亩,占集体林面积的9.6%,林权抵押贷款额达14.3亿元。汉中市围绕干杂果、中药材、木本油料、苗木花卉、特色种养等主导产业,利用林业贴息贷款扶持打造5个1000亩以上林业产业基地和3个现代林业产业示范园,扶持市级林业龙头企业30家和林业产业大户70个,组建农民专业合作社271个,入社农户达3.97万户;依法有序流转林地97.22万亩,交易金额7774.33万元,促进了林下经济产业的发展。陕西华丰农林科技有限公司2012年利用林业贴息贷款实施6000吨/年茶籽加工扩建项目,通过林地流转,在勉县建油茶原料基地15000亩。同时,组建了“勉县茶油产业发展专业合作社”,主要从事茶树种植及油茶油相关产业生产经营。合作社采取“企业+基地+农户”模式,免费向油茶种植户发放优良苗木,并进行栽培技术定期培训指导。项目区茶农收入稳步提升,每亩年收入增加1000元,带动了当地农民增收致富。

### 2.3 促进了林产品加工和资源开发利用

陕西中兴林产有限责任公司利用林业贴息贷款,引进德国中(高)密度纤维板环保型生产线,实施年产22万立方米中(高)密度纤维板项目。该项目以陕西省境内1500多万亩果树修剪和更新换代产生的小径材、枝丫材为主要原料。该生产线建成前,每年大量的果树修剪枝及淘汰更新的果树,大部分废料遗弃在田间地头、道路两旁、房前屋后、村头院落,阻碍交通、污染环境,成为果区农村一大公害。项目实施后,这些废料被公司大量收购,不仅改善了农村生产生活环境,也解决了农村富余人员就业问题,同时每年可节约替代66万立方米木材,有效地保护了森林资源。陕西苍山茶叶有限公司利用林业贴息贷款在汉中市实施30000亩有机茶园基地建设项目,带动周围茶农种植户3万多户,其中贫困户300多人,带动发展60多万亩茶园,直接经济效益1.2亿元。茶业已成为陕南农村经济的生长点和农民增收的重要来源。大面积的茶业种植不仅带动了当地农民增收致富,也对调节气候,保持水土,涵养水源,保护汉江流域上游水资源,对国

家实施南水北调工程具有积极促进作用。

### 3 存在的问题

#### 3.1 贷款落实率不够高

林业贷款项目在农业银行、信用合作社贷款准入条件相对较高,林业企业贷款比较困难。国有林场和非公有制林业企业资金需求量大,但企业抵押担保物及自有资金有限,各类银行审核贷款与现行绩效考核挂钩,申请贷款受到制约,造成贷款额度下降,贷款落实率较低。

#### 3.2 林权抵押贷款政策不够完善

一是林权抵押贷款利率偏高、程序繁琐、额度低、期限短,多数金融机构仍然倾向于以厂房、设备等固定资产作为林业贷款的抵押物,抵押政策不够活。二是对林下经济发展扶持力度还不够。目前,陕西省大多数农户发展林下经济热情比较高,但由于缺少资金支持,产业规模往往偏小、链条较短。

#### 3.3 森林资源资产评估机构不够健全

目前,森林资源资产评估工作刚刚起步,符合规定的评估机构数量过少,且收费标准过高,特别是评估结果的公允度和权威性,与金融部门贷款审核要求有差距,影响了林农办理林权抵押贷款积极性。

#### 3.4 贷款贴息政策宣传不够广泛

部分区县由于贷款项目管理人员更换频繁,加之缺乏系统的业务培训,对政策理解不透,业务素质不高。政策宣传力度不够,导致部分林业企业和林农对林业贴息贷款的认知度、参与度还不够,造成林业贴息贷款项目较少。

#### 3.5 贷款监督联动机制不够力度

部门之间联动力度不够,林业部门负责项目申报,但往往仅能借助纸质贷款材料进行审核,无法辨别其真实性,也影响了项目审查的进度。

### 4 几点建议

#### 4.1 进一步完善林业贷款贴息政策

一是提高中央财政资金贴息比例。陕西省林业企业绝大部分为市属、县属企业,发展林下经济的主力是基层林农。而且多数为山区县,地方财政困难,林业项目贷款市、县两级财政贴息资金难以落实。建议将中央财政资金贴息比例提高到5%,或者明确由省级财政部门落实配套资金。二是完善贴息资金申报审核程序。借款合同、贷款凭据是贷款企业与银行之间发生关系,单靠林业部门对银行贷款资料真实性的审核,难以保证资料的可靠性。

#### 4.2 加快完善森林资源资产评估制度

各级部门应进一步明确森林资源资产评估机构设立的相关管理机构、设立条件和相关程序,加大评估人员培训力度,规范森林资源资产评估行为,切实提高森林资源资产评估的可信度与权威性。充分考虑林权抵押贷款的实际需求与可操

作性,减少林农及各类符合扶持范围的经济实体评估成本。

#### 4.3 出台林业贴息贷款联合监督机制

建议尽快出台《森林资源资产抵押担保贷款管理办法》,规范金融部门、林业部门,林农和林业企业的权利和义务。人民银行对商业银行发放给林业企业的贷款真实性出具征信查询依据,对大额企业贷款,除了出具现有的申报材料外,可一并上报贷款编码号、委托书等材料,便于业务主管部门和人民银行对企业贷款的真实性进行征信查询。省级林业主管部门对贷款的真实性再进行复查,防止虚假、虚报、修改贷款等现象发生。资产抵押贷款期间,林业部门配合金融部门按国家规定处置森林资源资产抵押物,防止贷款单位和个人逃废银行债务的相关规定。

#### 4.4 加大培训宣传力度

管理队伍建设是林业贴息贷款事业发展的基石。队伍水平高低和履职尽责程度,直接影响林业贴息贷款政策目标发挥程度。为进一步打造一支高素质的管理队伍,每年举办1-2次政策业务培训,以政策解读、业务流程与操作规范、监督检查、绩效评价等为重点,切实提高各级管理水平和工作人员业务能力。

#### 4.5 完善林业贴息贷款管理信息系统

建立银企信息共享机制,发挥信息整合和共享功能。一是对森林资源资产登记、抵押、采伐等信息实行电子化管理;二是建立林农、林业专业合作社和林业企业信用信息指标体系;三是金融机构要加强对林业产业发展的前瞻性研究和林业投资风险的基础性研究,建立符合林业贷款特点的内部控制和风险管理制度;四是林业部门和金融机构共同建立林农、林业专业合作组织和林业企业的电子信用档案,并落实贷后检查跟踪服务,充实和完善林业企业、林业合作组织和林农的数据信息,提高风险防范能力和林业金融服务水平。

### 5 结束语

综上所述,陕西省是全国生态环境建设的重点省份之一。为了促进林业产业的可持续发展,陕西省林业部门结合林业发展实际,落实了贴息贷款相关政策,并对存在的各种问题,提出了有效的建议,使全省林业产业得到持续健康发展。

#### 【参考文献】

- [1]杜庆松.山东涉林贷款使用现状及对策研究[J].山东林业科技,2016,46(05):117-118+116.
- [2]尉颖.浙江省林业贷款贴息补贴项目实施问题及建议[J].现代商贸工业,2015,36(16):197-199.
- [3]王宏,王国胜,王周绪,等.国际金融组织贷款营林项目的绩效评价——以世行贷款中国林业综合发展项目为例[J].林业资源管理,2016,(04):19-23+29.
- [4]刘刚,何莹,杜群.浙江林业利用世界银行贷款项目的实践与思考[J].中国林业经济,2017,(06):18-20+28.