

集体林林权流转的交易制度及资本运作研究综述*

程庆荣¹ 潘光辉² 杨海燕¹ 丁晓纲¹ 汪迎利¹

(1. 广东省林业科学研究院 广州 510520; 2. 广东省金融学院)

摘要 对我国目前实施的与林权流转相关的法律法规进行了分析,特别论述了承包、出租、抵押、入股等几种主要的集体林林权流转形式的交易制度。分析了在现行的林权流转交易制度下可行的两种资本运作方式林权抵押贷款、债券和股票,并就如何利用资本市场、培育林权流转交易市场提出建议。

关键词 林权流转 资本 林权抵押贷款

中图分类号: F326.22 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-4427(2010)01-0102-06

Trade System and Capital Operation of Forestry Right Transfer in the Reformation of Collective Forestry Right System

Cheng Qingrong¹ Pan Guanghui² Yang Haiyan¹ Ding Xiaogang¹ Wang Yingli¹

(1. Guangdong Forestry Research Institute, Guangzhou, 510520; 2. Guangdong University of Finance)

Abstract The paper analyzed the meanings and legislative authority of forestry right transfer, especially focused on the main transfer systems including contract, lease, mortgage and shares. Loan on forestry right security, stock and bond was also discussed as feasible capital operations in current forestry right transfer system. The paper also studied on the problems how to using the capital market to raised the forestry right transfer trade market.

Key words forestry right transfer, capital, loan on forestry right security

集体林权制度改革核心是明晰产权,规范流转是关键。通过森林、林地和林木的合理流转,能很好地解决传统林业投资周期长、效益差的问题,并能使生态效益和经济效益紧密结合起来^[1]。基于我国目前林权流转法律依据不明确,资本市场还不完善,投资林地时缺乏应有的市场分析和判断能力,因此,在大力推进林权改革、规范林权流转的同时,有必要首先分析研究现有的法律法规下林权流转的交易制度和资本运作。

1 林权流转的理论内涵及法律依据

林权是以森林资源所有权、使用权为核心的一组民事财产权利,一般是指森林、林木、林地的所有权和使用权^[2]。森林、林木的所有权是指所有人依法对森林、林木享有占有、使用、收益和处分的权利^[3]。从法律性质上来看,林权属于财产权利,具有与一般物权所具有的共同特性,即林权也具有直接支配性、排他性、受益性、优先性等物权特征。而从物权的角度来看,林权几乎包括了物权当中的主要的权利种类,涵盖了物权当中的所有权、用益物权和担保物权等。具体来说,林权包括森林、林地、林木的所有权,林地的使用权,林地的承包经营权,林地的地役权,以及森林、林木和林地的抵押权等^[4]。

由于在中国林地所有权禁止流转,因此,林权流转一般是指林地使用权与林木所有权的流通转移。林权流转是林权的分离、异动和转移,从而使林权权利人能灵活处分所有权和经营权,盘活既有资产,实现森林资

* 基金/项目:广东省软科学研究项目“林权改革与广东乡村林业发展研究”,项目编号:2007B07090073。

源价值的最大化^[5]。

《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》、《森林法》、《农村土地承包法》和《物权法》中与林权流转有关的规定是中国林权流转最重要的政策和法律依据^[5]。2007年10月1日起施行的《物权法》,作为中国规范财产关系的基本法律,是林权交易的基本法律依据^[2]。

下面探讨上述政策与法律对林权流转的规定与理论上的差异。

林地使用权流转制度是林权流转制度的核心。国家通常在对林地保留所有权的前提下,通过一定方式将林地依法确定由集体、自然人、法人或者其他组织使用,即将使用权出让给集体、自然人、法人或者其他组织行使。林地使用权人可以在法律规定的范围内,根据自己的意志使用林地,进而收取林地所生的孳息。根据《森林法》规定,用材林、经济林、薪炭林的林地使用权,用材林、经济林、薪炭林的采伐迹地、火烧迹地的林地使用权以及国务院规定的其他林地使用权依法可以流转^[6]。

就流转形式而言,现行的各种政策与法律依据中,徐丰果等总结出:《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》规定了林地使用权流转形式包括承包、租赁、转让、拍卖、协商、划拨、继承、抵押、担保、入股和作为合资、合作的出资或条件等。这个规定对林地使用权的流转既规定了租赁,也规定了抵押。《森林法》第15条第7条、第26条、第27条、第32条规定了林地使用权流转形式包括承包、转让、作价入股或者作为合资、合作造林、经营林木的出资、合作条件等。此法对租赁和抵押均未作规定。《农村土地承包法》第32条、第33条、第34条、第36至第46条规定了林地承包经营权流转的形式包括转包、出租、互换、转让、招标、拍卖、公开协商、作价入股等。此法规定了出租而没规定抵押。《物权法》第124条第2款、第128条、第133条规定了林地使用权流转形式包括承包、转包、互换、转让、招标、拍卖、公开协商、入股、抵押等。与农村土地承包法相反,此法规定了抵押却没有规定出租。可见,四种法律法规对林地使用权流转的差异,主要集中在出租和抵押上。而从林业承包人的角度来看,出租和抵押恰恰是最能实现变现和融资的两种流转方式。法律对这两种方式的规定不明,大大限制了林地使用权的流转范围和效率^[5]。

由于林木所有权人拥有的是林木的所有权,不仅能对林木实施占用、使用、收益,而且还能在法律规定的范围内予以处分,因此,相对林地使用权而言,林木所有权的流转更为灵活。《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》中,林木所有权的流转方式包括租赁、转让、拍卖、协商、继承、抵押、担保、入股和作为合资、合作的出资或条件等。《森林法》规定,林木所有权的流转方式包括转让、作价入股或者作为合资、合作造林、经营林木的出资、合作条件等。

从上述规定看,林木所有权的理论与法律规定之间没有差异,林地使用权的理论内涵与法律界定则存在着较大差异,需要通过修改法律加以明确。

2 林权流转主要形式的比较分析

目前我国江西、福建和广东已实施进行的林权流转实践表明,承包、出租、抵押、入股是最常见的林权流转形式。

2.1 承包

《森林法》中的林地使用权,在《物权法》中被林地承包经营权所取代,是一种物权化的债权,被作为一种用益物权规定下来。《物权法》意义上的林地承包经营权是指林权权利人依法对其承包经营的农民集体所有或者国家所有由农民集体使用的林地享有的占有、使用和收益的权利。权利人有权使用承包的土地自主从事林业生产,并从中获得收益。林地承包经营权的交易形式多样,可以通过招标、拍卖、公开协商等方式,派生为转包、互换、转让等流转方式。

林地承包经营权的主体一般是农村集体经济组织的成员。但是,通过招标、拍卖、公开协商等方式承包宜林荒地的,林地承包经营权的主体可以是农村集体经济组织成员以外的人,包括非农业人员和组织。与一般的土地承包相比,从时间上看,林地承包经营权的存续时间较长。《物权法》第126条规定,林地的承包期为30~70年,特殊林木的林地承包期经国务院林业行政主管部门批准可以延长。承包期届满,由土地承包经营权人按照国家有关规定继续承包^[2]。

2.2 出租

出租与转包形式很相似,都涉及到发包方、承包方和第3方,2者的区别在于转包中的第3方是本集体经济组织的成员,而出租中第3方是本集体经济组织以外的单位或个人。出租不仅有利于林业集约化规模经营,而且有利于资金进入林业生产经营。租赁形式通常是一些有实力的企事业单位、外商或经济能人利

用自身的资金、技术、信息优势,把集体经营农户分散经营的林地连片租赁下来。租期一般为30~50年,少数租期长达70年。租金多数是现金分年支付,也有一次或分几次付清的。租赁后的一切经营活动由承租方负责,风险与利润也由租赁者独担。目前发展速生丰产林、名特优经济林主要是这种形式^[6]。

在林权流转的实践中,出租和承包是最常用的流转方式,但一定要弄清其交易的区别,以避免法律风险。在集体林权的流转中,特别要注意,由于集体只保留了林地的所有权,而将集体林地的使用权和森林、林木的所有权交给承包林地的农民分别行使,因此,在与集体经济组织进行林权交易时,还将出现集体林权的受让方与每一个相关的享有林地承包经营权的农民个人之间的法律关系如何理顺的问题^[7]。姚淑娥在林权交易中的法律风险预防方面的研究举例说明,造纸企业在建立纸浆林基地时,应当弄清楚林地转让与林地出租的差别。如果是林地转让,则除了与林地承包人协商一致以外,还需要与集体经济组织订立新的承包合同,形成新的林地承包关系,而且,受让的林地只能是通过拍卖、招标等方式承包的林地;如果是林地出租,则原有承包关系并不改变,企业承租的是原承包人在承包期内的林地承包经营权。因此,造纸企业在与集体经济组织和林地承包经营权人签订林权交易合同时,应当弄清林权交易的法律性质。否则,在申请林木采伐和更新造林时,将面临法律风险^[2]。

2.3 抵押

抵押是抵押人以其合法的林地使用权或林木以不转移占有的方式,向抵押权人提供债务履行的担保,当债务人(抵押人)不履行债务时,抵押权人有依法从抵押的不动产拍卖所得的价款优先受偿的权利。抵押是林业生产经营者融资的重要方式,也是林业实现规模化经营的重要途径。但是中国现有法律法规对林地使用权和林木所有权抵押、拍卖的规定不具体,可操作性较差。

2.4 入股

入股一般是林农自己组织成林业企业或其他林业经济组织,以林地使用权或林木所有权作为入股条件,也可以是林农以林地使用权或林木所有权作为入股条件加入已有的林业企业。杨萍对福建省集体林林权流转方式进行探讨,指出入股在实践中主要有股份合作林场、公司加农户等形式。股份合作林场可以有效实现林业规模化经营,降低林业生产成本,提高林业产出效益。并举例福建省邵武市拿口镇加尚村在股份合作林场方面的实践,该村在林改分山到户后,村民人均拥有林地面积只有0.1575 hm²,村民通过实行家庭联户合作林场,将本村的17 517 hm²的林地进行评估,评估的价格为13 816万元,本村35户折成10个股,组成家庭林场,同时还制定了《加尚村家庭合作林场章程》,按照“有偿入股,同管理,保障权益,获利分红”的原则进行生产经营,取得了明显的经济效益。福建省光泽县司前乡则在企业加农户形式上取得了明显效果,通过采取公司+农户+基地的模式,农户将均山到户的竹山通过入股与当地的一家公司形成利益共同体,每年由公司投入900元/hm²,其中林地使用费300元/hm²给集体,抚育款300元/hm²给农户,并负责机耕路的开设,采伐毛竹五五分成,较好地解决了林业规模化经营的问题^[8]。

从承包、出租、抵押、入股这四种常见林权流转形式的比较可见,承包是最为常见的形式,由于承包还可派生出其他形式的流转,在实践中比较受欢迎。出租和抵押由于面临法律上的不确定性,在实践中仍需进一步探索。入股则较好的解决了集体林承包经营后面临的林地细碎化问题,有助于规模化经营,是近年来兴起的一种重要流转形式。

3 林权流转与资本市场融资

林业资金的投入是当今林业发展的第一启动力^[9]。陈珂等对辽宁集体林产权主体改革后林农投资行为的调查研究后指出,集体林产权改革后,林农获得一定数量的林地与林木资产。在森林资源产权明确情况下,林农资金的投入成为集体林区林业经济发展的重要动力。要在尽量短的时间内实现资产增值,单一依靠林木自身的生长获得收入是不现实的,需要资金发展适当的宜林项目予以实现^[10]。林业资金投入行为是林农经营行为的核心内容,直接影响着林业经济的发展速度、发展方向和内部结构,也影响着林地利用形态、林业资源的开发利用和保护,还直接影响到农村劳动力的供需关系、农民增收等农村经济的诸多方面^[11]。黄龙云在2009年广东省林业工作会议上指出,江西省在林改过程中,在一个试点县的金融支持达到了20多个亿。没有金融强大的支撑,任何事业的发展都是空话,何况林业这种具有较长发展周期的产业。金融机构的同志要很好地研究加强对林业发展尤其是林改工作的金融支持,在“树定根、山定权”之后让农民有资金支撑、科技支撑。要特别注重金融和科技对林业改革发展的支撑作用^[12]。

然而,林业资金问题确实是长期制约中国林业快速发展的瓶颈之一。任何一种经济活动都需要以明确经营对象的权属为前提,对森林资源经营来讲也是如此,由于缺乏相关的立法和制度,产权形式的多样性一定程度上影响了市场资金流入森林经营业^[13]。完全依靠集体林区原有的投资渠道来解决林业产业发展的资金缺口是不现实的。解决林业投入不足的问题,必须要有新的思路。要构造多元投资主体,在全社会范围内,多渠道、多形式吸收资金流向林业。实现这一宏观战略设想的重要举措就是利用资本市场,广泛吸引工商企业和城乡居民进入林业领域,并进行投资^[14]。自2003年6月国务院下发了关于中国的林业面向民间资本开放以来,林权交易成了人们最为关心的产权交易之一^[15]。目前在国内,集体林融资的方式有森林资源资产抵押贷款和发行债券、股票等资本市场筹资。

3.1 抵押贷款

有关森林抵押贷款的实践在我国的时间并不长。汪永红等在对森林资源资产抵押贷款的理论特征和实践意义研究中对森林抵押贷款的出现进行了总结:1985年2月,林业部以[林发(财)(1985)65号]文件向国务院提交了《关于申请林业专项贴息贷款的报告》,同年12月29日,经中央财经领导小组研究同意,在中国人民银行、中国农业银行、财政部的支持下,决定自1986年起发放林业项目贴息贷款。从此,林业建设长期以来单纯依靠国家无偿拨款的投资体制得到了根本转变。1995年起,林业贷款由中国农业发展银行办理,贷款种类主要有速生丰产林贷款、经济林贷款、中幼林抚育贷款和多种经营贷款。1999年起,福建、湖南、浙江等省相继开展的森林资源资产抵押贷款试点,引入了农村信用合作社、农村商业银行、中国农业银行等多元金融机构的介入,目前正处于扩大贷款规模和规范阶段^[16]。

森林资源资产抵押贷款的本质在于森林资源资产的变现,目的是使贫困的山区农民凭借所拥有的森林资源资产产权简便快捷地获得发展资金。新一轮集体林产权制度改革后,由于基本产权的明确界定,特别是物权法颁布施行后,作为森林资源资产凭证的林权证在法律上已经完全可以抵押取得贷款。虽然目前的调查数据表明,将要采取以林权证抵押获得资金的农民不足1%,但可以想象,林权证抵押将会是今后一段时间内林农获取资金的一个重要途径^[10]。

然而,在近几年的运作中,林权抵押贷款也暴露出一些亟待解决的问题,刘维纳等在对福建省林业资金来源分析与预测研究中指出,林权抵押贷款的问题主要表现在:第一,现有贷款资金信贷周期偏短,利率偏高,缺乏与林业生产特点相适应的金融产品。对此,有关机构需要在贷款期限及额度设定上做到与林业生产周期、林业企业及林农的合理资金要求相匹配,进一步改进信贷品种。第二,林业保险体系尚未健全,林业贷款缺乏风险补偿。因此,有关部门应积极鼓励保险公司开办林木资产保险品种,推进发贷机构与保险公司深入合作。此外,地方政府可从育林基金、维检费等经费中提取一定比例资金用于补偿林权抵押贷款损失,给予林权抵押贷款相应的资金支持^[17]。

3.2 债券和股票等

所谓股票,是股份有限公司签发的证明股东所持股份的凭证。股票发行是股份有限公司的筹资工具。公司债券是指公司依照法定条件和程序发行的,约定在一定期限还本付息的有价证券。公司债券和股票在一定范围内都可以流通,都有收益权,也都要承担一定的风险^[18]。

通过发行债券、股票等资本市场筹资,把一部分城市居民手中分散的资金集中起来,汇小成大,集腋成裘,直接转化为发展林业的资本,这是中国林业产业发展的一种有效途径和崭新模式。这与绝大多数城镇居民的投资特点吻合,一方面有林业投资欲望,另一方面,他们又缺乏投资知识,更缺乏具体运作林业投资项目的能力。而上市公司正好可以在这些方面发挥有效的积极的引导作用^[14]。1991年后,市场经济体系建设加快,资本市场发展迅速,市场化融资方式成为资金流动主渠道^[2]。如福建省政府和林业部门积极采取多种有利政策鼓励林业产业发展,大力支持林业企业通过股票上市或企业债券等方式进行融资,永安林业、青山纸业等于1996~1999年上市。这些资本为林业发展奠定了坚实基础。为避免受股市低迷的影响,政府和林业部门一方面需要加快“公司债券”和“股票市场”等资本市场的建设,保障其有序运行,另一方面,也要引导民间资本对林业企业进行投资,扩大企业融资途径。同时,还要加强林业企业抵御风险的能力,健全现代企业制度,组建更多的大型林业企业集团,实现林业企业规模化、标准化、多元化生产经营^[17]。

随着我国市场经济体系建设的深入推进,资本市场日趋成熟,如何利用资本市场为林业发展提供有效的融资服务,将是值得深入研究的课题,目前林权流转不仅受到法律支持不足的制约,还面临缺乏相关的风险保障机制的影响。

4 林权流转交易市场的培育与规范

中国现行林权流转法律制度依据不全、滞后,至今国家尚未制定一部规范林地流转的法律法规,由于缺乏切实可行的外部拉动政策,导致林权流转的市场化程度还相对非常低。主要表现在:流转程序与手续不够规范,流转的管理和中介服务机构不够健全,林地流转的市场化中介服务体系刚刚建立,还缺少完备的管理制度和规范操作程序,林地合法流转渠道还不够畅通,这些都严重制约了林地流转市场的发育,导致出现了集体林林权流转中只能一级流转的现象:流转的“一级市场”,即通过分林分山到户等途径使林农依法获得林地的使用权比较通畅;但市场的不健全使再次流转受到限制。林权流转市场的培育,成为林权交易的最关键问题,也是集体林改革中最重要的配套改革。

孔凡斌等在对林权流转及规范问题研究中,对林权流转交易市场的培育手段进行了总结,认为在交易市场的培育方面,要注意四个方面的问题。第一,在政策上,要“依法、自愿、有偿”地促进产权的流转。政府要充分尊重林权主体市场交易自由权利,作好政策引导和必要的市场信息供给,在林权流转完成以后对流转行为进行规范登记,对流转后的山林权证应予以变更相应的内容,从法律上规范和完善程序,优化林地流转的政策环境。第二,要加强对林地使用权流转的规范化管理,规范流转合同制度。第三,要制定科学的林地流转评估制度,完善以森林资源资产产权为核心的经营、管理和监督机制,规范流转行为,保障森林资源的保值升值,维护所有者和经营者的权益。需要建立一个可操作的林地评估系统,真正形成省—县(市)的评估机构,统一培训各级评估人员,尤其是提高基层人员、评估人员的实际操作能力和水平。第四,要加快建立和完善县、乡两级森林资源产权交易网络,建立森林资源产权交易中心^[6]。

在建立产权交易中心的建设中,要注重新技术的应用,如甘澍在应用 ArcGIS Server 建立林权地理信息网络查询系统的探索中也指出,建立林权交易中心,建设基于 Internet 的林权地理信息查询系统,是充分利用集体林权制度改革成果的有效途径和重要手段^[19]。目前已有研究对林权流转的网上交易进行了新的探索,提出一种林权流转交易方法^[20]。

政府在市场培育的角色上,要着重构建高水平的集体林权流转信息平台,提高政府公共服务能力,尽快建立健全林地流转管理机构。如建立林地流转管理办公室,规范、指导、管理林地流转行为,调解、仲裁因林地流转而引起的纠纷。并进一步完善林业社会化服务体系,大力培育市场化的中介组织,为林地流转搭建规范、有序、公开、公平、公正的交易平台。要尽快建立流转交易信息网络。通过各种渠道调查、搜集林地流转的供给和需求、市场价格等信息,并加以统计、分析和预测,对外进行发布,使广大农户和有意投资林业的经营者及时、准确地获取可靠信息,沟通市场供需双方的相互联系,为达成林地流转创造条件^[6]。

综上所述,林权流转市场的培育和规范必须从四个方面着手:一是健全相关的法律制度,夯实林权流转的产权基础;二是规范交易过程,保护交易双方的合法权益;三是采取技术措施,提高交易效率,降低交易成本;四是提高政府公共服务能力,增强林地流转的服务水平。总的来看,上述问题目前仍缺乏深入研究,不但缺乏国内实践经验的总结,也缺乏国外经验的介绍,有待学者们继续深入探讨。

参考文献

- [1] 吴明华,程炎. 林权流转“新模式”探索[J]. 决策,2005(12):43.
- [2] 姚淑娥. 林权交易中的法律风险预防[J]. 林业经济问题,2008,28(1):11-14,64.
- [3] 周训芳,谢国保. 林业法学[M]. 北京:中国林业出版社,2004:39.
- [4] 周训芳. 物权法与森林法知识读本[M]. 北京:中国林业出版社,2007:23-30.
- [5] 徐丰果,周训芳. 论集体林权制度改革中的林权流转制度[J]. 林业经济问题,2008,28(4):283-286.
- [6] 孔凡斌,杜丽. 集体林权制度改革中的林权流转及规范问题研究[J]. 林业经济问题,2008,28(5):377-384.
- [7] 胡康生. 中华人民共和国物权法释义[M]. 北京:法律出版社,2007:289-291.
- [8] 杨萍. 福建省集体林林权流转方式探讨[J]. 中国林业经济,2008(3):32-36.
- [9] 魏远竹. 资金投入:林业经济增长方式转变的第一启动动力[J]. 林业财务与会计,2000(5):9.
- [10] 陈珂,魏彪,王海丽,等. 辽宁集体林产权主体改革后林农投资行为的调查研究[J]. 林业经济问题,2008,28(3):246-249.
- [11] 黄安胜,张春霞. 南方集体林区林农林业投资行为实证分析[EB/OL]. <http://dlib.edu.cnki.net/kns50/>.

- [12] 黄龙云. 贯彻落实林业工作会议精神 加快推进集体林权制度改革[EB/OL]. [http://www.gdf.gov.cn/index.php? controller = front&action = view&id = 10008663](http://www.gdf.gov.cn/index.php?controller=front&action=view&id=10008663).
- [13] 田明华,陈建成. 中国森林资源管理变革趋向:市场化研究[M]. 北京:中国林业出版社.
- [14] 谢红. 基于资本市场的南方集体林区林业产业化研究[J]. 林业经济问题,2008,28(2):99-103.
- [15] 周均. 用金融杠杆撬动林权交易[N]. 证券日报,2006-04-02,A05 版.
- [16] 汪永红,祝锡萍,石道金,等. 论森林资源资产抵押贷款的理论特征和实践意义[J]. 林业经济问题,2008,28(2):104-108.
- [17] 刘维纳,洪伟,吴承祯,等. 福建省林业资金来源分析与预测研究[J]. 林业经济问题,2008,28(6):517-520,525.
- [18] 张力. 林业政策与法规[M]. 北京:中国林业出版社:322-324.
- [19] 甘澍. 应用 ArcGIS Server 建立林权地理信息网络查询系统的探索[J]. 四川林业科技,2009,30(3):91-94.
- [20] 栗时献. 林权流转交易方法:中国,101271553[P/OL]. 2008-09-24. [http://search.cnpat.com.cn/Search/CNViewSearch? wd = vdkvgwkey = 200710048678&jsk = search_gb](http://search.cnpat.com.cn/Search/CNViewSearch?wd=vdkgwkey=200710048678&jsk=search_gb).