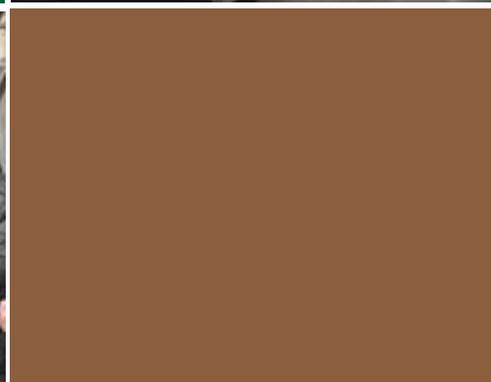




支持中国集体林权改革的政策、法律和制度建设并促进知识交流

GCP/CPR/038/EC 工作报告: WP-018-C

浙江省林权交易中心 研究报告



本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。本出版物中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织的观点。

版权所有。粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行复制和传播。申请非商业性使用将获免费授权。为转售或包括教育在内的其他商业性用途而复制材料，均可产生费用。如需申请复制或传播粮农组织版权材料或征询有关权利和许可的所有其他事宜，请发送电子邮件致：copyright@fao.org，或致函粮农组织知识交流、研究及推广办公室出版政策及支持科科长：Chief, Publishing Policy and Support Branch, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy。

© 粮农组织 2010

如需更多信息请联系：

马蔷

联合国粮农组织林业经济、政策、产品司林业官员

通讯地址：Viale delle Terme di Caracalla

邮编：00153 意大利，罗马

电子邮件：qiang.ma@fao.org

姜春前

项目首席专家

通讯地址：北京市和平里七区 25 号楼 中林商务 310 室

邮编：100013 中国,北京

电子邮件 1：jiangchq@caf.ac.cn

电子邮件 2：chunqian.jiang@fao.org

祁宏

国家项目主任

通讯地址：北京市和平里七区 25 号楼 中林商务 312 室

邮编：100013 中国,北京

电子邮件：sfa8608@126.com

欢迎评论及反馈！

GCP/CPR/038/EC 工作报告: WP-018-C

浙江省林权交易中心 研究报告

南京林业大学生态经济研究中心

浙江省林业厅

中国国家林业局

联合国粮食及农业组织

罗马, 2010

目录

1. 引言	1
1.1 研究背景	1
1.2 文献回顾（包括现有的政策，法律和规章）	2
1.2.1 国外研究概况	2
1.2.2 国内研究概况	2
1.2.3 现有研究述评	3
2. 研究目标和研究方法	4
2.1 研究目标	4
2.2 研究方法	4
3. 基本信息	5
3.1 案例研究情况说明	5
3.2 案例点林权交易中心的描述	5
3.3 案例点林权流转情况概述	6
3.4 案例点有关林权流转的地方立法和政策	7
4. 案例点林权交易或流转形式和运作程序	8
4.1 案例点现有的林权交易或流转形式及运作程序	8
4.2 各种林权交易或流转形式的优缺点	10
4.3 林权交易中心在林权交易中的作用	12
5. 林权交易中心运作现状分析	12
5.1 林权交易中心林权交易的运作程序和管理体制	12
5.1.1 林权交易中心场内交易流程	12
5.1.2 森林资源资产评估程序	13
5.1.3 林权变更登记程序	14
5.1.4 林权抵押贷款的程序	14
5.1.5 森林资源收储程序	16
5.2 林权交易中心林权交易情况	16
5.2.1 龙泉市林权交易中心林权交易情况	17
5.2.2 遂昌县林权交易中心林权交易情况	17
5.2.3 安吉县林权交易中心林权交易情况	18
5.2.4 递铺镇林权交易中心林权交易情况	19
5.3 林权交易中心内的林权交易较之场外交易方式的优缺点	19
5.4 林权交易中心的经验和教训	20
6. 不同利益相关者对林权交易中心的看法	21

6.1 林权交易中心的工作人员	21
6.2 林权交易中心的受益人	21
6.3 村集体、乡（镇）政府和县（市）林业局	22
6.4 省林业厅	23
7. 对林权交易中心的 SWOT 分析	23
7.1 林权交易中心的优势	23
7.2 林权交易中心的弱势	23
7.3 林权交易中心面临的机遇	23
7.4 林权交易中心面临的挑战	24
8. 基于政策、法律、财政和制度方面的对于改进林权交易中心运作的建议	24
8.1 政策、法律和制度建设	24
8.2 完善林权交易软、硬件系统	26
8.2.1 林权交易的软件系统	26
8.2.2 林权交易的硬件支持与操作培训	26

1. 引言

1.1 研究背景

2003年《中共中央关于加快林业发展的决定》标志着新时期集体林权制度改革开始，按“一次分配考虑公平，二次分配考虑效率”的原则，集体林权制度改革在全国得到广泛的开展。截止2009年底，全国已确权林地面积15.14亿亩，占集体林地的59.4%，发证面积11.36亿亩，占已确权面积的75%。浙江省自上世纪80年代起至今历经林业“三定”、完善林业生产责任制、山林延包三个阶段已基本完成集体林权主体改革，形成了以家庭承包经营为基础，统分结合的林业双层经营体制。到2009年底，全省换（发）林权证面积达8654.5万亩，占应换（发）证面积的96.8%；签订责任山承包合同143.9万份，占应签订承包合同的97.5%。林业产权的明晰为林地的二次分配（林权流转）提供了前提条件。

但是，与家庭联产承包责任制相联系的林权制度安排引发了林地细碎化问题，而林地细碎化限制了林业经营规模、制约了林地生产率的继续提高。2008年中共中央和国务院颁布的《关于全面推进集体林权制度改革的意见》（以下简称《意见》），指出现代林业和农民增收要通过“林业投融资”和“林地林木流转”来实现，也就是通过林权改革后盘活森林资源资产来实现。由此，促进林权流转、构建和完善林权流转市场有利于减少乃至消除林地细碎化，有利于盘活森林资源、把森林资源转化为林业资本，也能促进林业向规模化、集约化和区域化方向发展。国家林业局局长贾治邦在解读《意见》时，认为要加快林权流转平台建设，建立集信息发布、市场交易、林权登记、中介服务、法律政策咨询于一体的资源流转的要素市场。作为林权流转的中介，林权交易中心成为联结林权交易供求双方的桥梁，并能降低林权流转中的交易成本，打破林权流转的交易封闭性。

在此背景下，我国许多省市县相继建立了林权交易中心，区域性和全国性的林权交易所也随之出现。目前已设立的林权交易中心名称不尽相同、规模不一、所处的层级也各异，包括由各地林业局主管的林权交易中心（或称林权管理服务中心）、具有林权交易职能的林业综合服务中心、南方地区的南方林业产权交易所、全国性的中国林业产权交易所。2009年11月正式运营的中国林业产权交易所是国内唯一从事全国林业要素与资源的综合性交易和服务机构，提供全国范围林木林地交易托管及信息查询服务、林权证抵押融资，森林资源资产评估、大宗林业商品交易等服务。浙江省已有65个县（市、区）建立了林权管理中心，49个县（市、区）挂牌成立了林权交易中心。

林权交易中心的成立，为林权规范流转提供了政策和服务保障，但是中心的运行现状如何、中心在林权交易中的作用如何、可能影响和制约中心发展的因素和问题有哪些、林农对中心的认知和态度如何、中心提供的服务及现有法律法规和政策与林农的实际需求是否契合，对这些问题的探求和解析是促进林权交易中心健康发展、良好有序运作，使其更好地为

林权流转服务的关键。鉴于此，项目组对浙江省重点林区——丽水市所属的龙泉市、遂昌县、安吉县和递铺镇的林权流转和林权交易中心情况展开调查，进行案例研究，以期解答上述问题。

1.2 文献回顾（包括现有的政策，法律和规章）

1.2.1 国外研究概况

在西方实行土地私有化的国家，私有林、社团林买卖一般按照所有权转移的途径和办法进行（王迪生，2001；吴广宏，2001）。因此，国外学者对林权流转研究的视角有别于国内学者。但是他们关注的焦点之一——林地用途转变的影响因素，对于我国如何在林权流转过程中保持林地用途不变具有借鉴意义。有关美国东南部三种典型的私有林地的研究表明，林地用途的转变取决于人口和收入两个主要因素（Alig, Ralph J., 1986）。通过研究美国南部地区农地与林地相互替代的现象，表明农业和农业管理部门对自然保护区和农场发展政策以及森林管理制度做出的回应不同，导致了土地用途转变的发生（Alig, Ralph J. et al, 1998）。通过对美国印地安纳州城市化进程的分析，发现该州南部地区城市扩张导致林地减少，以及在城市化过程中，农地被弃耕，从而转变为私有林地，这表明林地转变为城市用地的程度取决于城市住宅地的价值和工业聚集度，而不仅是人口密度（DarlaK. Munroe、Abigail M. York, 2003）。针对营林收益与成本的研究表明，营林收益与明确产权、营林成本和将农地转变为林地的总成本的关系，对林地用途的转变有直接影响（William F.Hyde et al, 2003）。

1.2.2 国内研究概况

从20世纪90年代起，国内理论界从经济学、管理学、法学等多个视角对林权流转问题展开研究，研究的内容基本与国家出台与颁布的政策、法律法规、规章相呼应。按照时间顺序，国内的林权流转研究可以大致分为三个阶段：

（1）研究的初期阶段（1993~1998年）。1993年中共中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》为林权制度改革提供了政策依据。这一阶段，在国内部分县市开始试点林业股份合作制和荒山使用权拍卖，林权开始尝试性流转。部分研究在分析森林资源商品属性的基础上，认为其应该进入市场交易并进一步探讨了林权交易市场的产生条件及建设。

（2）研究的迅速增长阶段（1998年~2008年）。1998年修改后的《森林法》出台；2003年《农村土地承包法》开始实施；2003年中共中央国务院《关于加快林业发展的决定》明确指出：“加快推进森林、林木和林地使用权的合理流转；要规范流转程序，加强流转管理”，这标志着全国开始了新一轮林权制度改革；2005年《农村土地承包经营权流转管理办法》施行；2007年实施的《物权法》明确了林地承包经营权的物权属性，承认和进一步强调了《农村土地承包法》关于土地承包经营权流转的规定；一些完成林权初始产权改革的省

份（如福建、浙江）陆续制定了林权流转的地方性法规。这一阶段，林地的承包期延长至70年，在明确权属、确保林地用途不变的基础上，鼓励森林、林木和林地使用权的合理流转，各种社会主体都可通过承包、转包、租赁、转让、拍卖、入股、协商等形式参与流转。这一时期，国内关于林权流转的著述颇丰，涉及的问题有：①林权流转的现实需要和重要意义，认为林权流转是我国市场经济发展的必然产物，是林业经济利益实现的重要形式，也是林业规模化和现代化进程的重要标志（樊喜斌，2006；孔凡斌，2008）。②林权流转的政策法律依据，这是林权流转的前提。由于我国目前尚无规范林权流转的全国性法律规范，有关林权流转的规定散见于各类法律、行政法规、地方性法规、部门规章、政府规章以及包括国务院、国家林业局、地方政府、各地林业主管部门在内的各机构颁布的政策性文件。通过对现有法律法规、规章和政策的梳理，归纳林权流转的依据（徐丰果等，2008）。③对某地林权流转进行案例研究，以期从个别案例中寻找林权流转的途径。讨论的问题包括林权流转的现状、形式、存在的问题及对策建议。从相关文献可概括出林权流转的形式主要有承包、租赁、转包、转让、入股、拍卖、抵押等，研究表明林权流转存在法律不完善、操作不规范、交易成本较高、市场不健全等问题，有必要制定和完善林权流转的法律法规和政策、构建林权流转市场，建立相关的配套服务机构（徐秀英等，2000；汤肇元等，2002；肖济民等，2004；周新玲，2005；雷醒，2005；吕明亮等，2007；邵权熙等，2007）。④林权流转市场的构建。主要讨论林权流转市场需解决的问题及相应的对策，包括制定交易制度、组建林权交易中介服务组织、加强森林资源资产评估工作（任士林等，2003；沈世香，2004；徐秀英等，2006）。⑤从经济学角度对林权交易进行效率分析和交易成本分析，认为当前林权交易市场的配置效率低下，林农参与林权交易是一个高交易成本和低收益的过程，有必要健全各项交易制度、进行组织创新和创设便捷的交易媒介（姚星期等，2007；王学乐，2008）。

（3）研究的细化、深入阶段（2008年至今）。2008年中共中央国务院《关于全面推进集体林权制度改革的意见》指出：“在依法、自愿、有偿的前提下，林地承包经营权人可采取多种方式流转林地经营权和林木所有权；建立健全产权交易平台，加强流转管理，依法规范流转；健全林权抵押贷款制度；加快建立政策性森林保险制度。”这一阶段，各地积极探索林权流转的新模式，并纷纷组建林权交易中心，在林权流转形式上有诸多创新做法，典型的如遂昌林权抵押贷款模式。这一时期，学者们开始用定量方法研究供给方流转林权的意愿（文彩云，2008；谢屹，2009）；在继续呼吁构建林权交易中心的同时（孔凡斌，2008；李周，2008；姚星期，2008；吕孝侠，2009；张祖密，2009），开始关注中心成立后存在的问题，如国有和集体林权交易都能基本进入了交易中心流转，但是林农间的交易基本在场外进行（胡会安等，2008）。

1.2.3 现有研究述评

从与本研究相关的角度来看，直接以林权交易中心为研究对象，对其进行系统研究的基本没有。从研究方法上看，已有研究较多的是定性研究，较少通过数据定量分析的方法研究

林权交易中心问题，即便有定量研究，也仅限于林权交易本身。因此，对以下问题需要作进一步的研究：第一，对林权交易中心进行成本收益分析，进而从效率视角对林权交易中心进行相关制度设计。第二，林权交易中心服务对象和服务内容的定位，在此基础上，合理设置其组织机构和职能。第三，林权交易中心的合理布局，尤其是在乡镇一级的分布。

2. 研究目标和研究方法

2.1 研究目标

通过案例研究，评价林权交易中心已有的成绩和经验，分析林权交易中心存在的缺点和问题，探求林权交易中心未来发展中可能面临的机遇与挑战，为改进林权交易中心运作提供包括政策、法律、财政和制度在内的各项建议。

2.2 研究方法

(1) 理论研究。主要用于分析林权流转的必要性、林权流转的方式和形式。

(2) 实证研究。主要用于二手资料的收集和一手资料的获得。

①二手资料的收集。在中央和地方两个层面收集与研究课题相关的信息与资料。在中央层面，主要侧重于中央出台的有关林权流转的规范性文件，包括法律、法规、规章及其他政策。在地方层面，通过收集省、市、县三级的相关资料，了解浙江省、丽水市、龙泉市、遂昌县、安吉县和递铺镇的社会经济概况、林业概况、林权交易的历史情况及现状，掌握地方各级政府和林业主管部门出台的有关林权流转的政策文件。

②一手资料的获得。主要通过调查研究和实地研究获取第一手资料。调查研究采用问卷调查的方法掌握案例点林权流转的基本情况、农户对林权交易中心的认知、影响林权流转外部环境等。调查问卷主要采用自填法，辅之以结构型访问法当面访问。实地研究以社区为单位，主要采用访问法。访问法以非结构型访问方式进行，兼采无结构型访问和半结构型访问。半结构型访问在龙泉市、遂昌县、安吉县林业局、乡镇、村、农户（包括林农合作社、与林业相关的加工企业）四个层面展开，用来掌握不同利益相关者对林权流转和林权交易中心的立场和看法。无结构型访问主要适用于林权交易中心工作人员和农户，以“拉家常”方式获取半结构型访问中遗漏或无法获知的信息，并验证半结构型访问获得的信息，以确保第一手资料的真实性。

(3) 比较分析法。主要用于分析各种林权交易或流转形式的优缺点和林权交易中心内的林权交易较之其他交易方式的优缺点。

(4) SWOT 分析法。主要用于分析林权交易中心的内外部环境因素，讨论林权交易中心面临的机遇和挑战。

3. 基本信息

3.1 案例研究情况说明

项目组本着兼顾方便熟悉和一定代表性的原则，选取了浙江省重点林区——丽水市所属的龙泉市、遂昌县、安吉县和递铺镇的林权交易中心进行案例研究。其中三个县（市）级的案例点，一个乡镇级的案例点。选点主要考虑的因素如下：

首先，龙泉市、遂昌县、安吉县都是浙江省的重点林区，林业资源丰富。龙泉市林地面积 398 万亩，占土地总面积的 87.3%；林业用地中，竹林面积 55 万亩，生态公益林 160 万亩；全市森林蓄积量 1456 万立方米，森林覆盖率 84.2%；农民人均林地面积达 17.3 亩，人均年收入 62%来自林业相关产业。遂昌县林地面积 332 万亩，占土地总面积的 87%；林业用地中，商品林 143 万亩，生态公益林 189 万亩，竹林地 36 万亩；全县森林蓄积量 730 万立方米，农民人均林地面积达 17 亩，森林覆盖率达 82.3%。安吉县林地面积 207.5 万亩，占土地总面积的 73.3%，全县森林覆盖率达到 71.1%；生态公益林 100.5 万亩。

其次，龙泉市和遂昌县作为浙江省欠发达地区，有促进林权流转，形成适度规模经营和专业化生产，提高林地经营水平和效益，盘活森林资源资产，推动社会经济发展的迫切需要。而另一个县级案例点，项目组选择了经济较发达的安吉县，希望藉此考察不同经济发展水平对林权流转数量、流转形式和林权交易中心建设是否有影响？

再次，龙泉市、遂昌县、安吉县在集体林权改革和规范、促进林权流转方面各有特色。龙泉市作为全国首个农村林业改革发展试验示范基地，在规范林权流转方面做了一些有益的探索和创新。遂昌县作为浙江省的森林资源流转试点县，在林权抵押贷款方面的创造和制度规范值得研究和借鉴。安吉县在股份制林业经营，尤其是竹林股份制合作社方面的创新值得关注。

第四，递铺镇案例点的选择主要为考察林权交易中心在乡镇一级的运行现状，以期为林权交易中心在市、县、乡镇的合理布局提供参考。

3.2 案例点林权交易中心的描述

龙泉市和遂昌县已经在县（市）、乡镇两级形成了林权交易中心网络，安吉县则形成了县（市）、乡镇、村级三级的林权交易中心格局。

从名称来看，案例点林权交易中心的称谓各异，龙泉市称“林权管理服务中心”；遂昌县承担林权交易中心功能的是林业服务管理中心、森林资源收储中心和林业中介机构（即绿谷林业技术服务有限公司）；安吉县的林权交易中心由单独设置的林权管理中心、林权交易中心、森林资源评估中心、林权抵押贷款服务中心共同组成；递铺镇称之为“林权流转服务中心”。

从组织机构和功能来看，各案例点的林权交易中心均有负责林权登记、林权交易、森林资源资产评估、林权抵押贷款的专门机构。其中，林权登记包括林权初始登记、林权流转后的变更登记和抵押登记；林权交易功能是指林权交易中心促成、介入和组织林权交易的职能，包括收集和发布林权流转供求信息、对林权流转进行审查及合同备案、组织林权流转的招标采购挂牌等交易工作、提供林权流转法律及政策咨询等。龙泉市和遂昌县还设立了森林资源收储中心，在抵押人无力还贷时，以一定金额的财政注资为基础，负责对抵押物（森林资源）的变现处置。

在县（市）级三个案例点中，遂昌县较好地处理了林权交易中心行政审批职能与公共服务、公共服务与社会中介有偿服务的关系。其林业服务管理中心下设林业审批中心、林权登记中心、林业投融资信息中心、林业科技服务中心，前两个“中心”侧重行政审批，后两个“中心”侧重公共服务。其对林业投融资信息中心的定位（负责收集和公布林权流转供求信息、木材及林产品市场价格信息；提供林权抵押贷款信息；为林权流转、林权投融资提供法律和政策咨询）反映出林权交易中心在林权交易中是服务提供者和辅助者的角色。与此同时，遂昌县林权交易中心把森林资源资产评估、林权抵押贷款、林权流转的招标采购挂牌交易工作从政府提供的无偿公共服务中分离出来，由社会中介（绿谷林业技术服务有限公司）提供有偿服务，进行市场化运作。目前，安吉县也已将森林资源资产评估交由杭州市信林资产评估事务所处理。相对而言，龙泉市的林权交易中心市场化程度较弱。

从性质来看，各案例点林权交易中心（除林业中介机构外）均属于全额拨款事业单位，工作人员有核定编制。其中，龙泉市林权管理服务中心编制 9 人，实际工作人员 6 人；遂昌县林业服务管理中心编制 15 人，森林资源收储中心核定编制 6 人；安吉县林权交易中心编制 4 人，实际工作人员 4 人。

3.3 案例点林权流转情况概述

明晰的林业产权及其初始登记是林权流转的前提条件。案例点历经林业“三定”、完善林业生产责任制、山林延包三个阶段均已完成了集体林权主体改革。龙泉市换发林权证 48425 份，发放率达 95%，续签责任山承包合同 40803 份，签订率达 99%；遂昌县换发林权证 65285 份，换发率 97%，签订责任山承包合同 31988 份，签订率达 98%；安吉县发放林权证 75933 份，签订责任山承包合同 53338 份，签订率达 98.1%。

案例点带有普遍性的有偿流转始于上世纪八十年代。八十年代初期以林农向集体承包林地开发经营为林权流转主要形式。林业“三定”后，集体或国家与林农合作造林成为林权流转的主要形式。进入九十年代以来，租赁、转包、股份合作、拍卖、转让（主要指林木所有权流转）等多种形式的林权流转不断涌现。近年来，在案例点还新出现了合作社、托管、股份制企业、抵押、反租倒包等流转形式。

依据林权流转的内容，案例点的林权流转可分为林地流转（即林地使用权和林木所有权的共同流转）、林地使用权的单独流转（包括无林地流转和林木所有权不流转、仅流转林地使用权两种情况）、林木所有权流转（主要指活立木采伐和收益权的流转）。从上世纪 90 年代至本世纪初，案例点最常见、流转规模最大的是林地使用权流转，流转的大多为集体统管山和农户的责任山，流转期限一般较长。其中的转出方普遍是当前与近期林地经营既得利益少或无保障，或缺乏深度开发的能力，或没有解决关键性问题的技术；转入方普遍是对林地有很强的开发能力，有经营管理的优势，在流转期内可获得可观的效益。近几年，较大规模的林地使用权流转往往是村集体将其统管山转出，农户自留山林和责任山林的流转以活立木交易为主，一般流转期限较短。林木所有权流转以成熟林为主，转出方流转的动因或亟需兑现资金，或因劳动力不足，或自己采伐成本太高。

从流转方式来看，案例点的国有和集体森林、林地、林木流转被强制要求进入林权交易中心场内交易，农户责任山林和自留山林在自愿的前提下，鼓励进入林权交易中心平台交易。实践中，案例点责任山和自留山大多数为自发流转、场外交易，而且办理变更登记的较少。原因在于农户认为小规模流转自己评估、自己拍卖或双方协商议价更为便捷，而且不需要额外付费。同时，作为转出方的农户担心办理变更登记后权益等不到保障、不确定流转期满后能否收回。

关于森林资源资产评估，案例点的做法存在差异。龙泉市由林业局森林资源调查规划设计所承担评估工作，由于其仅具有二级资质，其只能评估价值 100 万元以内的森林资源资产。而在遂昌县和安吉县的森林资源资产评估工作由林业中介机构（即绿谷林业技术服务有限公司）或专业资产评估事务所（即杭州市信林资产评估事务所）承担。无论何种评估机构，均要按照评估价值的一定比例收取费用。

从各案例点林权流转的现状来看，截止 2009 年底，龙泉市已流转面积达 47 万亩，其中农户责任山、自留山林权流转占 40%，集体统管山林权流转占 60%；安吉县林权流转面积达 46.4 万亩，占林地总面积的 22.3%；遂昌县林权流转面积 5715 亩。遂昌县从 2006 年至 2009 年底，通过招标和拍卖方式流转国有和集体林地面积 11890 亩；截至 2010 年 1 月，林权抵押贷款发放总额达 10108.5 万元。

3.4 案例点有关林权流转的地方立法和政策

浙江省出台和颁布的有关林权流转的法律和政策非常丰富，包括：中共浙江省委、浙江省人民政府《关于全面推进林业现代化建设的意见》（2004 年）；浙江省物价局《关于调整资产评估收费标准的通知》（2005 年）；《浙江省森林、林木和林地流转管理办法》（2006 年）；中共浙江省委、浙江省人民政府《关于进一步深化集体林权制度改革的若干意见》（2007 年），该《意见》为推进集体林权依法、有序、规范流转，从引导集体林权有序流转、规范集体林权流转程序、优化流转服务方面给出了具体的意见，并提出要积极开展林权抵押贷款

业务，减低贷款风险；《浙江省森林资源资产评估与产权变动管理暂行规定》（2007年）；中国人民银行杭州中心支行、浙江省林业厅《关于开展森林资源抵押贷款、支持我省林业发展的指导意见》（2008年）等。

丽水市为促进和规范林权流转，也出台了相应的法律和政策，包括：中共丽水市委、丽水市人民政府《关于推进森林资源流转工作的意见》（2006年）；丽水市《国有和集体森林林木林地流转招标、拍卖、挂牌方法》（2006年）；丽水市《森林资源资产抵押贷款管理暂行办法》（2007年）；中共丽水市委、丽水市人民政府《关于稳定和完善农村基本经营制度、促进农村改革发展的实施意见》（2009年）等。

在项目组选取的案例点也颁布了与林权流转相关的一些办法和细则，包括《龙泉市人民政府关于进一步深化集体林权制度改革的若干意见》；《龙泉市林权登记管理办法》；《龙泉市林权抵押登记管理办法（试行）》；《龙泉市森林资源收储管理办法（试行）》；《龙泉市森林资源资产抵押管理办法（试行）》；《龙泉市农村信用合作联社森林资源资产抵押贷款实施细则（试行）》；《遂昌县人民政府关于推进森林资源流转工作的实施意见》；《遂昌县农村信用合作联社林权抵押贷款管理暂行规定办法》；《遂昌县农村信用合作联社林农小额循环贷款实施细则（试行）》；遂昌县林业局《关于加强集体森林林木和林地流转招标、拍卖、挂牌的通知》；《遂昌县森林资源收储管理办法（试行）》；《遂昌县森林资源资产抵押管理办法（试行）》；《遂昌县林权抵押登记管理办法（试行）》；安吉县人民政府《关于加快农村土地承包经营权流转的实施意见》；《安吉县森林、林木、林地流转管理办法》；《安吉县林权抵押管理办法》等。

4. 案例点林权交易或流转形式和运作程序

4.1 案例点现有的林权交易或流转形式及运作程序

（1）承包

此处所指“承包”的不是2000年以来推行的全国性林权制度改革以家庭联产承包责任制为基础对林权进行的初始安排，即承包分林到户，这并非私法意义上的权利流转。本处所指承包主要是将集体统管不了的统管山承包给农户（主要是林业大户）经营，收益按比例分成或上交承包费。

（2）转包

转包是指承包方将部分或全部林地经营权转交给本集体经济组织内部的其他农户经营的行为。承包方与发包方的承包关系不变。受转包人按转包合同约定享有林地经营权，并向转包人支付转包费。转包无需经发包方同意，但转包合同需向发包方备案。在案例点，转包是所占比重较大的一种流转形式。

（3）转让

转让是指林地承包经营权人将其拥有的部分或全部林地承包经营权和林木所有权以一定的方式和条件转移给他人的行为。林地承包经营权和林木所有权的受让方可以是本集体经济组织的成员，也可以是本集体经济组织以外的农户。但是，林地承包经营权转让应当经发包方同意，转让后，原承包方将丧失对林地的承包经营权，其与发包方在该林地上的承包关系即行终止，并进行林权变更登记，有受让方与发包方确立新的合同关系。在案例点，转让主要是对已到采伐期的成熟林采取的流转形式。

（4）租赁

承包方作为出租方，将自己承包期内承包的部分或全部林地租赁给本村村民或社会上有经营能力的单位或个人，承租方根据租期年限，分期支付或者一次性支付林地租金。在这种形式中，林地使用权的主体并未发生变化，出租方收取林地使用费，其它权利均归林地租赁者，租赁者从经营中获取收益。承包方与发包方的承包关系不变，无需经发包方同意，但出租合同需向发包方备案。租赁存在三方当事人和二方法律关系，首先是发包方与承包方之间的法律关系，其次是出租方（承包方）与承租方之间的法律关系，前者属用益物权法律关系，后者是债权法律关系，前者是后者的基础。在案例点，租赁也主要用于林地使用权的流转。

（5）股份合作

股份合作是指林农为发展林业经济，将林地量化为股份，把林地使用权转化为股权，自愿联合从事林业合作生产经营，或入股组成股份公司或者合作社等，从事林业生产经营的流转方式。案例点主要有两种类型的股份合作。第一种是以合作经营模式建立的“以生产组织、产品组织、市场组织相链接，生产在家，服务在社”的林农专业合作社。第二种是以“林保姆”形式建立的股份式经营模式，包括托管和股份式企业两种方式。托管即委托大户管理或组建乡村林场，由营林大户（林场）负责管理山林，农户与营林大户（林场）的收益按比例分成。股份式企业即由农户或集体出土地，企业出资金，山权不变、林权共有、企业管理、按股分红。

（6）抵押

林权抵押是指债务人或第三人以其林地使用权和林木所有权为抵押物抵押给债权人，债务人不履行到期债务或发生当事人约定的实现抵押权的情形，债权人有权就该抵押物优先受偿的一种法律制度。林权抵押是林业融资的重要方式。

遂昌县是林权抵押贷款的首创者，其经验为龙泉和安吉所借鉴。案例点采取的权抵押贷款模式有三种。第一种模式是林农小额循环贷款。即以林业资源为基础，借款农户把林权证抵押给第三人，由第三人为借款农户担保的方式，由银行根据林农的个人信誉、生产经营状况以及其所有的森林资源情况对其进行信用等级评定，按信用等级给予贷款额度，经一次性办理林权抵押登记手续后，发给林农贷款证。林农可以凭贷款证随时向银行办理贷款，在控制余额内循环周转作用。第二种模式是林权直接抵押贷款模式。林农以其依法拥有的林权

证直接向银行抵押，申请获取贷款。第三种模式是担保贷款模式。林农向银行申请林权抵押贷款时，银行与担保人（一般由森林资源收储中心充任）签订贷款担保合作协议，林农以其依法拥有的林权向担保人（即收储中心）提供反担保。目前，担保人由原先单一的森林资源收储中心扩展为森林资源收储中心、信用农户联保、农民专业合作社、专业担保公司等多种形式。

林农可获得的最高贷款限额是森林资源资产评估价值的 30%-50%。由于办理林权抵押贷款以拥有林权证为必要条件，为便于林权流转后、未办理林权变更登记获得林权证的转入方办理林权抵押，案例点采取了不同的变通做法：在龙泉市和遂昌县凭借规范的林权流转协议或者获颁的林地经营权证也可以办理林权抵押贷款；在安吉县，以在转出方林权证上标注林权流转内容、流转期限的方式，证明林权流转行为的发生，同时颁发给转入方一份新的林权证，凭借此证，转入方可以办理林权抵押贷款。

（7）反租倒包

反租倒包是指村集体组织将承包到户的林地通过租赁形式集中到集体（称为反租），进行统一规划和布局，然后将林地的使用权通过市场的方式承包给林业经营大户或者从事林业经营公司（称为倒包）的林地经营方式。目前，反租倒包被视为是解决林地细碎化问题，促进林业规模经营的一种新思路。

（8）招标、拍卖、挂牌

严格意义上而言，招标、拍卖、挂牌并非林权流转的形式，而是实现林权流转的方式或途径。通过招标、拍卖、挂牌方式确认林权的受让方后，出让方与受让方仍需以租赁、承包等上文述及的林权流转形式确认双方的权利义务。林权招标是指出让方发布招标公告，邀请特定或者不特定的公民、法人和其他组织参加投标，根据投标结果确定中标人。林权拍卖是指出让方发布拍卖公告，竞买人在指定时间、地点进行公开竞价，根据出价结果确定竞得人。林权挂牌是指出让方发布挂牌公告，接受竞买人的报价申请并更新挂牌价格，根据出价结果确定竞得人。在案例点，招标、拍卖、挂牌主要适用于国有和集体森林、林木、林地的流转，从数量上来说，以招标、拍卖居多，挂牌较少。国有森林、林木和林地的招拍挂需报林业局批准；集体森林、林木和林地的招拍挂需本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意，经乡镇批准。

4.2 各种林权交易或流转形式的优缺点

承包只适用于村集体与农户之间的林权流转，转出方一般为村集体组织，转入方一般为本村或村外的林业经营大户，流转对象一般为集体统管山，能实现一定程度的林地规模经营，并促进林业产业的发展，但是适用范围较窄。

转包可以赋予转入方林地使用权，转入方支付转包费后，在转包期内享有林地经营收益的权利。转包一般发生在农户之间，包括本村的农户间流转以及本村与外村农户间流转，农户一般以合同（口头合同较常见）形式约定转入方与转出方的权利义务，不进行林权变更登记较多。对于农户而言，转包是方便、简单的一种林权流转形式。但是，流转程序上的不规范性容易引发纠纷。

转让是最彻底的林权流转形式。转让可以一次性地为林农增加经济收入，但是同时林农丧失了对林地的永久经营权和远期收益，割断了林农与林地资源的经济联系，这对林农长期生计构成了潜在的不稳定性，尤其是那些以经营森林为主要经济收入来源的农户，转让形式带来的风险很大。为此，应鼓励林农只转让成熟林的林木所有权而保留林地经营权，防止林农失地。

租赁形式最大的优点是既可以让出租方（转出方）不必失去林地经营权而获得林地租金，又可以使承租方（转入方）以较小的代价实现对林地的利用。

股份合作是案例点政府鼓励提倡的林权流转形式，其优势在于：一方面，林权制度改革后，林权呈现前所未有的分散状态，不利于形成规模经营，通过入股形式可以将农村每家每户的林地使用权变成资本与其他形式的资本联合起来，在短时间内就能迅速形成经营规模和资源产业基础。通过入股方式，以林权为纽带建立起林农专业合作社，可以比较好的实现“林权分散，经营集中”的目标。另一方面，可以有效防范林农失地带来的社会问题，实行林地股份合作，农户以承包经营权做股权，可以保持林农林地承包经营权的长期稳定，又可以以股份的形式实现林地“社会化利用”，使林农拥有长期稳定的林地收益权。尤其是案例点首创的托管模式解决了外出经商、下山脱贫农户山林失管问题，并通过加强林木管理实现了资源增值。

林权抵押贷款，不仅给农民解决了贷款难，而且极大地激活了林业经营机制，还进一步拓展了林业投融资渠道，有效解决了林权流转后的资金投入问题，促进了林业集约化经营和产业化发展。但是林权抵押需进行森林资源资产评估，评估机构资质、有资质的评估人员数量不足、金融机构参与积极性不够高制约了林权抵押贷款业务的开展。

从提高资源配置效率、降低交易费用等方面来说，反租倒包是一种有效的制度创新。一方面，村集体组织的介入使林业经营大户或从事林业经营的公司能够较容易地租赁到集中连片的土地，并且可以得到比较稳定的产权，从而有利于土地资源的集约利用和优化配置。另一方面，村集体可以从中收取一部分管理费，作为村集体资金，增加集体收入。但是，反租倒包，必须在农户自愿的前提下进行，要避免先“倒包”后“反租”，“反租”不成就强迫的现象发生。此外，反租倒包所获收益的公平分配、农户在反租倒包以后的生存保障问题均需进一步规范。

招标、拍卖、挂牌都是林权流转的市场化运作，是市场经济条件下促进资源效率优化配置的交易形式，它们最大的优点是公开性、透明性和竞争性，避免了暗箱操作，流转主体具有广泛性和开放性，并能促进森林资源资产的增值。

4.3 林权交易中心在林权交易中的作用

林权交易中心在林权交易中的作用表现在以下方面：第一，促成林权交易。中心通过收集和发布林权流转供求、市场交易行情等相关信息以及提供相关法律和政策咨询为林权交易的达成创造了条件，中心充当了转出方和转入方之间的桥梁。第二，介入和组织林权交易。由于国有和集体森林、林地和林木的流转必须通过中心的交易平台进行，中心负责受理林权交易申请，并对林权流转进行审查及合同备案；同时，对于通过招拍挂方式进行的林权交易，中心负责组织、审批、备案等工作。第三，林权交易中的抵押贷款事前、事中、事后管理。在事前环节，把关拟抵押林权的有效性和合法性；在事中环节，配合金融部门监管森林资源资产抵押物，并作为担保人为林权抵押提供担保；在事后环节，出现抵押人无力还贷时，中心的森林资源收储中心负责对抵押物的变现处置。第四，林权交易中的森林资源资产评估。中心的资产评估窗口受林农委托，对森林资源资产进行价值评估并提供咨询评估报告。第五，规范林权交易的程序，主要包括林权交易后的林权变更登记和林权抵押登记。

5. 林权交易中心运作现状分析

5.1 林权交易中心林权交易的运作程序和管理体制

在案例点，国有和集体森林、林地、林木流转被强制要求进入林权交易中心场内交易，农户的责任山和自留山在自愿的前提下，鼓励进入林权交易中心平台交易。

5.1.1 林权交易中心场内交易流程

林权交易中心场内交易涉及以下环节：林权权利人提出流转申请→村、乡镇初审→县（市）林业主管部门审核（由林权交易中心具体承担）→林权交易中心准予受理→拟流转森林资源勘查、评估→签订林权流转合同→林权交易中心审核及合同备案、审批林权变更登记→材料归档，具体流程如图 1 所示。申请人需提供的材料包括：林权流转申请表；林权变更登记申请表；转出方和转入方身份证明，法人或其他组织的资格证明，法定代表人或者委托代理人身份证明和载明委托事项和权限的委托书一式四份；双方签订的林权流转合同、流转内容清册；所需变更登记的林权证；集体统一经营的森林、林木和林地的林权变更附本集体经济组织三分之二以上成员或三分之二以上村民代表同意意见书；无权属争议证明；按规定需要进行评估的，提供森林资源资产评估报告。

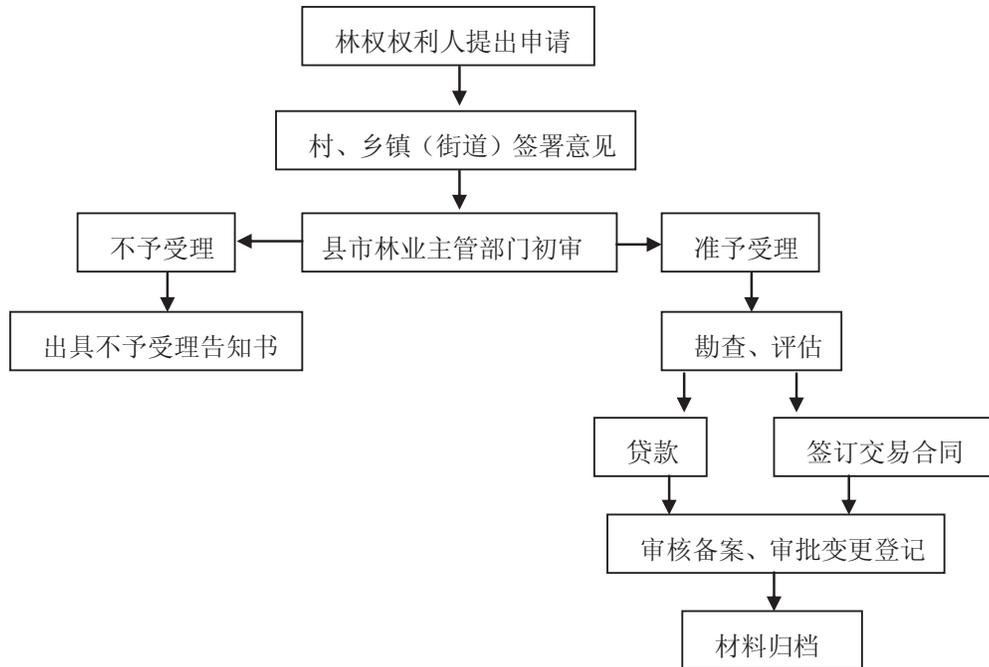


图 1：林权交易中心场内交易流程

5.1.2 森林资源资产评估程序

林权流转过程中对森林资源资产进行评估涉及以下环节：委托人提出申请→签订委托评估咨询协议→森林资源资产核查→提供咨询评估报告，具体流程如图 2 所示。需提供的申报材料有：有关部门评估咨询批文、法人或个人身份证明、林权证或林权流转合同、资产经济技术指标、生产成本历史资料、产量与销售价格及相关财务报表。

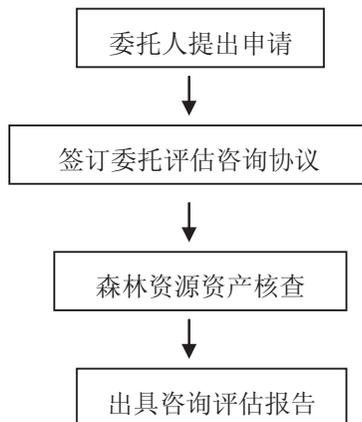


图 2：森林资源资产评估程序

5.1.3 林权变更登记程序

林权流转后，需办理变更登记的，依照以下程序进行：个人或单位提出申请→四至有变更的，需四邻确认→填写林权变更申请表，并经村委会、乡镇林业工作站、乡镇政府审核同意→林权登记机关受理并公告（在森林、林木、林地所在地进行公告，公告期为 30 天）→收回原林权证，发给变更后的林权证，具体流程如图 3 所示。申请人需提供的材料包括：申请书；林权变更申请表；林权变更的依据；原林权证；身份证等。

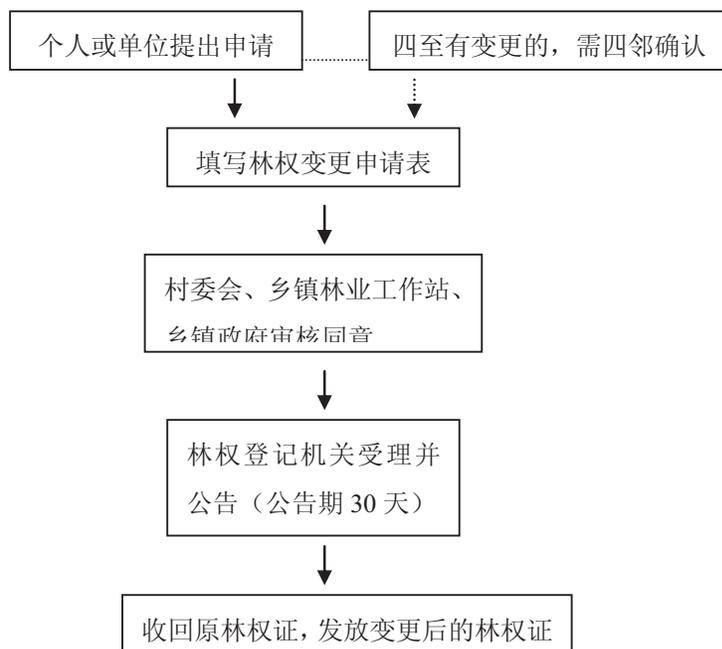
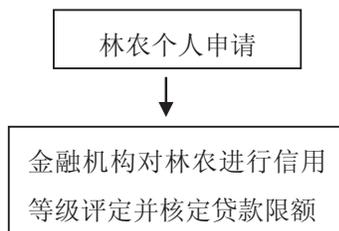


图 3：林权变更登记程序

5.1.4 林权抵押贷款的程序

以抵押形式流转的，需办理林权抵押登记。林权抵押贷款的程序因所采用的模式不同存在差异。

(1) 林农小额循环贷款的程序是：林农个人申请→银行（信用社）对林农进行信用等级评定，按信用等级核定相应的贷款限额→填写《林权抵押登记申请表》→签订《林农小额循环贷款林权反担合同》→林权登记机关办理林权抵押登记手续，并出具《林权担保抵押登记证明书》→银行贷款，具体流程如图 4 所示。



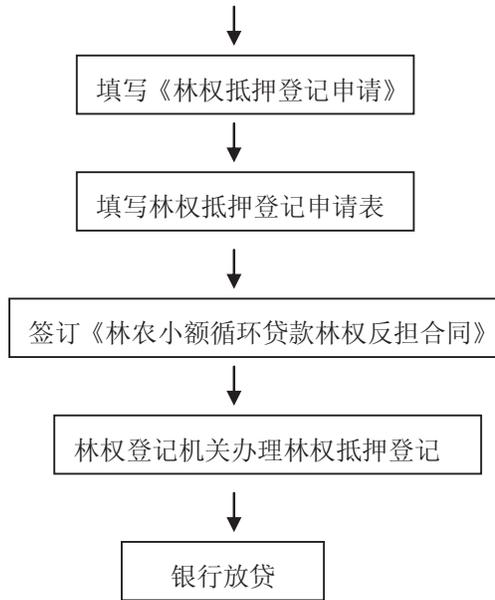


图 4：林农小额循环贷款程序

(2) 林权直接抵押贷款的程序是：林农个人申请，银行同意→评估机构对其森林资源资产进行评估出具评估报告→抵押人与银行签订《借款合同》→办理林权抵押登记手续，包括填写林权抵押登记申请书、林权登记机关出具《林权抵押登记证明书》→银行放贷，具体流程如图 5 所示。

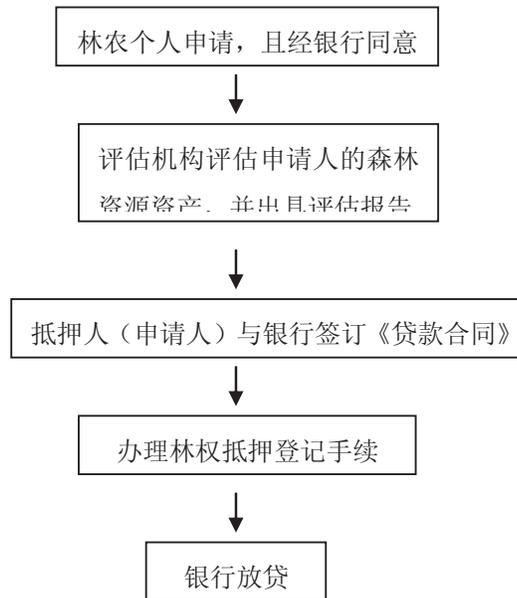


图 5：林权直接抵押贷款程序

(3) 担保贷款模式的程序是：林农个人申请，担保公司和银行同意→评估机构对其森林资源资产进行评估并出具评估报告→林农向担保人出具如不能按期向银行还款资源将森

林资源收储的承诺书→担保人与银行签订担保合同→办理林权登记手续,包括填写林权抵押登记申请书、林权登记机关出具《林权抵押登记证明书》→银行放贷,具体流程如图6所示。

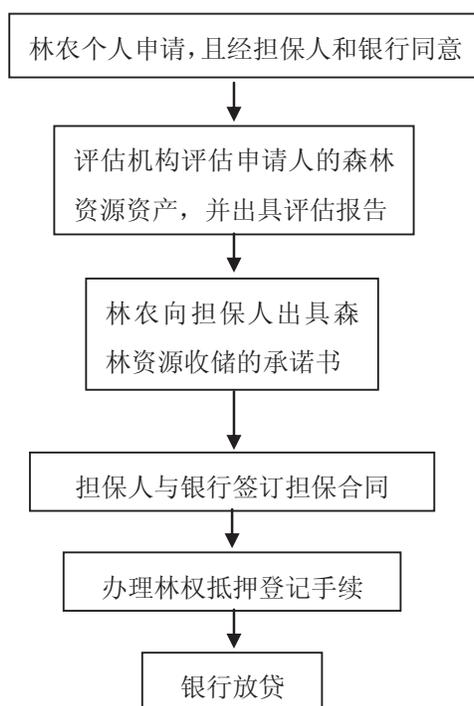


图6: 担保贷款程序

5.1.5 森林资源收储程序

采用担保贷款模式办理的林权抵押贷款,遇有借款人无力偿款的情形,由森林资源收储中心负责对抵押的森林资源进行处置,其程序如下:申请收购→林权核实→森林资源资产调查审核→价格评估→公示→报批→签订收储合同→支付价款→权属变更登记。需提供的申报材料有:森林资源资产收储申请表、林权登记机关林权合法性审查意见、森林资源收储中心的调查审核意见、无纠纷证明。

5.2 林权交易中心林权交易情况

如前所述,案例点被强制要求进入林权交易中心场内交易的仅限于国有和集体森林、林地、林木流转,农户责任山和自留山在自愿的前提下,鼓励进入林权交易中心平台交易。实践中,责任山和自留山大多数为自发流转、场外交易,而且办理变更登记的较少。所以,案例点林权交易中心有关林权交易的记录主要是国有和集体森林、林地、林木的流转情况和林权抵押贷款情况。

5.2.1 龙泉市林权交易中心林权交易情况

龙泉市林权交易中心从 2007 年成立至 2009 年底，有记录的林权交易共 7 笔，详情如表 1 所示。截止 2010 年 2 月底，龙泉市累计林权抵押贷款 4093 笔，18853 万元。

表 1：2007-2009 年龙泉市林权交易中心林权流转登记表

序号	年度	权属	流转面积 (单位：亩)	流转期限 (单位：月)	流转方式	评估价 (单位：万元)	成交价 (单位：万元)
1	2007 年	集体	171	12	拍卖	58.85	73
2	2007 年	集体	528	36	挂牌	164.91	182
3	2007 年	国有	670	60	拍卖	83.9	112.56
4	2007 年	集体	170	24	拍卖	44.92	42.7
5	2008 年	国有	117	9	挂牌	18.58	24.18
6	2008 年	国有	70	6	挂牌	6.73	9.35
7	2008 年	国有	384.6	5	转让	51.23	46.1
合计			2110.6				489.89

5.2.2 遂昌县林权交易中心林权交易情况

2006 年至 2009 年底，遂昌县以招标、拍卖方式流转国有（集体）森林、林木、林地的情况见表 2。截至 2010 年 1 月，遂昌县三种模式林权抵押贷款发放总额为 10108.5 万元，惠及农户 1440 户，详情见表 3。

表 2：2006 年至 2009 年遂昌县国有（集体）森林、林木、林地招标、拍卖统计表

序号	年份	起数	面积 (单位：亩)	成交金额 (单位：万元)	评估价 (单位：万元)	增值	备注
1	06 年-07 年 5 月	19	4743	1332.8			林权交易中心成立前
2	07 年	9	1729	608.2	570.04	6.69%	
3	08 年	7	1195	228.6	228.95	-0.15%	林木行情下滑
4	09 年	18	4223	963	632.18	52.33%	
合计		53	11890	3132.6	1431.18	25.70%	

表 3：遂昌县林权抵押贷款情况调查统计表（数据截至 2010 年 1 月）

分类标准	种类	农户数 (单位：户)	贷款金额 (单位：万元)
林权抵押物	用材林	892	6261.8
	毛竹林	461	3236
	经济林	87	610.7
	其他林权	0	0
贷款用途	林业一产（种植）	891	6255
	林业二产（加工）	71	498.5
	林业三产（流通）	62	435
	其他	416	2920
	其中：下山脱贫	2	10
贷款形式	小额循环贷款	1379	7948.5
	林权直接抵押	7	1813
	收储公司担保	36	347

5.2.3 安吉县林权交易中心林权交易情况

根据 2009 年安吉县林权交易中心的备案，当年林权交易共 19 笔，流转面积 13600 亩，详情见表 4。截至 2010 年 1 月，安吉县林权抵押贷款发放总额为 1.02 亿元。

表 4：2009 年安吉县林权流转变更汇总表

序号	所属村	转出方	转入方	山林面积 (单位：亩)	流转年限 (单位：年)
1	杭河村	上、下组	胡育良	88	32
2	路西村	路西村	朱海林	120	30
3	板桥村	板桥村	天加山生态农业发展有限公司	429	50
4	高庄村	高庄村	李庭健	180	28
5	孝源村	孝源村三组	刘天明	74	30
6	桐杭村	塘外组、庙坞组、车角岭组、塘里组	梅海农业有限公司	2186	60
7	东山垓村	羊蓬岭组	田永平等 5 人	456	40
8	横山坞村	七组	卞良勇	180	40
9	垅坝村	丁东、丁西等 6 组	任元林	1800	70

10	剑山村		绿城元和公司	76	50
11	晓墅村		天加山生态农业 发展有限公司	467	50
12	下汤村	下汤村	李焮	189	30
13	观音桥村	下庄边、毛田埂、 分水岭、施湾里组	皈山惠农茶叶专业 合作社	1578	50
14	银湾村	银湾村	潘元清	170	30
15	板桥村	板桥村	天加山生态农业发 展有限公司	94	50
16	华光、晓墅村	华光、晓墅村	天加山生态农业发 展有限公司	1410	50
17	白水湾村	瓦窑弄组	绿城元和公司	1312	50
18	垌坝村	任元林	源林农业开发有限 公司	1800	69
19	板桥村	板桥村	天加山生态农业发 展有限公司	991	50

5.2.4 递铺镇林权交易中心林权交易情况

从项目组掌握的数据来看，递铺镇林权交易中心在 2009 年成立当年共发生林权交易 5 笔，流转面积 3629.98 亩，详情见表 5。

表 5：2009 年递铺镇林权流转项目汇总表

序号	所属村	连片流转面积 (单位：亩)	涉及户数 (单位：户)
1	双溪口村	785	1
2	双溪口村	219.98	28
3	垌坝村	1800	1
4	南北庄村	230	1
5	横塘村	595	1
合计		3629.98	

5.3 林权交易中心内的林权交易较之场外交易方式的优缺点

林权交易中心的优点主要表现为对林权交易的促进、协助和保障作用。包括：提供了林权流转信息；较之场外私下交易，操作规范；对森林资源资产的估价较公平合理、更具信服

力；提供法律和政策咨询，可减少林权流转纠纷的产生等；交易更公开、透明，特别是集体森林、林地和林木，经过招标、拍卖、挂牌程序，既避免了暗箱操作，又有利于森林资源增值。

林权交易中心的劣势在于对林农的吸引力不足；对于小规模林权流转，林农更关注交易的便捷性，认为由交易双方直接协商更方便；直接通过林权交易中心进行的林权交易数量有限。

5.4 林权交易中心的经验和教训

案例点林权交易中心运行的结果表明，林权交易中心在促进林农增收、规范林权流转、办理林权抵押贷款等方面做了大量的工作，也取得了初步成效。林权交易中心这一交易平台的出现有利于盘活森林资源资产，使活的林木变成活的资产，林权变成资本，有效解决林木生产周期长难变现的历史难题；通过林权交易中心的林权登记，为金融机构和民间资本向林业流动提供了更为便捷安全的条件；对于林权交易中所涉各个环节，林权交易中心设计了系统、完备的程序规则，为林权流转规范、有序进行，减少或避免纠纷的发生创造了条件。

但是，与此同时，林权交易中心也存在一些问题。首先，各案例点对于林权交易中心没有统一的称谓，在机构的设置上也存在差异。从表面看，这似乎只是说明各地对还处于发展阶段的林权交易中心认识不统一，其隐含的实质是各地对于林权交易中心功能定位的不一致，亦即，对林权交易中心的服务对象和服务内容认识不一致。项目组认为，遂昌县林权交易中心的组织机构设置和职能定位是符合林权交易中心未来发展趋势的，它厘清了林权交易中心行政审批职能与公共服务、公共服务与社会中介有偿服务的关系：（1）在林权交易中，除了必要的行政审批外，林权交易中心通过提供相关的公共服务促成和辅助交易的完成。（2）林权交易中心把森林资源资产评估、林权抵押贷款、林权流转的招拍挂从公共服务中分离出来，由社会中介机构提供有偿服务，进行市场化运作，这样的安排与目前林权交易中心行政编制事业单位的性质是相称的。其次，对于林权交易中心的评价不能拘泥于直接以其为平台发生的交易量，应更多地关注其对林权交易的促进、协助和保障作用。再次，林农对林权交易中心熟悉和认知的程度有待提高。受访林农基本上不知道林权交易中心的存在，更不用说去林权交易中心进行林权交易，因此，有必要通过多种途径加大对林权交易中心的宣传。第四，考虑到林农更关注林权交易的便捷性，在村一级设立林权交易中心对林农更有现实意义，因此，有必要在县（市）、乡镇两级林权交易中心外，因地制宜，结合本地实际，探索构建村级林权交易中心。

6. 不同利益相关者对林权交易中心的看法

6.1 林权交易中心的工作人员

林权交易中心面临的问题主要有两个：一是如何引导农户通过林权交易中心平台流转责任山和自留山林，以进一步规范林权流转；二是林权交易中心充当林权抵押贷款的担保人给林权交易中心带来很大的资金压力。以龙泉市为例，其本身属浙江省欠发达地区，财政实力不足，仅依靠财政注资的 400 万元使得林权交易中心在承担担保人这一角色时显得心有余而力不足，建议设立林权流转备用金制度或者扩大担保人的范围，由专业担保公司充当担保人，以缓解林权交易中心的压力。

林权交易中心未来发展的趋势，与案例点林权交易的数量和规模相关，林权交易中心作为促成林权交易并为林权交易提供配套服务的机构，应当根据林权交易的新变化和新趋势，及时调整服务内容。

6.2 林权交易中心的受益人

(1) 林农

林农对林权交易中心的知晓程度不一，有部分林农甚至不知道林权交易中心的存在。林农从林权交易中心处获得的服务包括林权初始与变更登记、林权流转法律法规和政策咨询、森林资源资产评估、获取林权流转供求信息、参与其组织的林权流转的招标采购挂牌等交易活动、林权抵押贷款担保等。林农对完善林权交易中心的建议有：①加快林权流转供求信息更新速度，提供更多有效信息；②畅通林权流转供求信息渠道，建立县、乡、村为一体的互动互连网络，至少实现全市范围内信息共享；③在具有可操作性的前提下，将林权交易中心提供服务的窗口“前置”，使林农在村或者乡镇即可办理林权流转相关业务。

(2) 林农专业合作社和股份式林业经营企业

这两个是从林权交易中心直接收益最明显的群体，它们从林权交易中心处获得的服务与小规模经营的林农基本相同，但是它们更关注林权流转后，如何以转入的林权作为抵押获得更多经营资金，为林业规模经营创造有利条件。相应地，它们对完善林权交易中心的建议是为林业经营大户们进行林权抵押贷款提供更便利的环境。林业经营大户还面临的一个问题是：目前投保的森林火灾险不能弥补林木、毛竹等因暴风雪等自然灾害遭受的损失，因而不敢进行大量的投资，建议林权交易中心在协调和促进林业保险业务开展方面有所作为。

(3) 与林业相关的加工企业

林权交易中心这一交易平台的存在，有利于解决与林业相关的加工企业的原料供应问题。与林业相关的加工企业通过市场价格转入林木所有权或林地使用权，不仅降低了生产成

本，而且可以实现原料林自给自足。与林业相关的加工企业希望林权交易中心能更好地推动林权流转的市场化运作。

6.3 村集体、乡（镇）政府和县（市）林业局

（1）村集体对林权交易中心的看法

案例点的许多村集体都非常认可林权交易中心，认为林权交易中心很有必要存在。因为集体的山林主要通过林权交易中心流转，这部分山林村集体无力经营，负担很重，还要倒贴钱，通过林权交易中心将其转出，既减轻了村里的负担，也提高了林地的利用效率。

（2）乡（镇）政府对林权交易中心的意见和建议

乡（镇）一级的林权交易中心使用频率很低，虽然在乡（镇）一级的林权交易中心也设有电子显示屏，但是一般都不开，只是等到有人来参观才开。因此，在乡（镇）一级设立林权交易中心之前应当进行必要性和可行性论证，不能一刀切地在辖区内每一个乡镇均设立林权交易中心，可以考虑毗邻的若干乡镇设立一个乡（镇）林权交易中心，合理布局乡（镇）一级的林权交易中心。

（3）县（市）林业局对林权流转及林权交易中心的意见和建议

各案例点县（市）林业局指出的问题有：①林权抵押贷款存在政府热情高、林业主管部门热情高，但金融部门热情低的问题。原因在于林权抵押贷款信贷风险高、资产变现难，一旦抵押贷款的林木资产遭受森林火灾或病虫害会影响到还贷，造成呆账，金融机构不愿承担这样的风险。为了解决这一困境，林权交易中心充当了担保人，在借贷人无力偿债时，由林权交易中心先从担保金中偿还贷款，并将森林资源收储。金融机构处于旱涝保收状态，全部风险由担保机构承担，长此以往，金融机构在借贷审查时会有所放松，甚至不负责任地发放贷款，担保机构会因林权抵押贷款数额的增加而不堪重负。②林业部门具有森林资源资产评估资质的人员较少。③生态公益林不能抵押，大大限制了林权抵押物的渠道，不利于林业融资。但是，一旦开展生态公益林抵押贷款，由谁为该种类型的贷款充当担保人、金融机构态度如何、出现呆账该如何处理，这些问题均需慎重对待。④如何解决林权流转后，由于生态公益林扩面不能再采伐引发的转入方和转出方之间的矛盾。

他们给出的相应的政策建议有：①一方面，更多地让专业担保公司参与林权抵押贷款；另一方面，积极推进方便林农办理的小额循环贷款和林权直接抵押贷款，逐渐改变目前以“抵押+担保”为主的贷款模式，同时，畅通林权流转机制，确保抵押价值的实现，并以此为前提，积极推进林权直接抵押贷款。②加大林业部门人员森林资源资产评估培训力度，建议在大中专院校设立森林资源资产评估专业，培养后备人才。③在不改变公益林生态功能的前提下，积极探索突破生态公益林抵押的途径。④积极引导由于生态公益林扩面不能再采伐产生纠纷的转入方和转出方进行协商，如转出方退还价款或将生态补偿金给转入方。

6.4 省林业厅

(1) 现行立法背景下, 广泛开展林权抵押贷款的法律依据不充分, 实际可能贷款面较窄。目前金融部门所开办林权抵押贷款虽已有我国的《森林法》、《担保法》和《森林资源资产抵押登记办法》等法律依据, 但对其适用的范围却有严格限制, 例如生态公益林、以家庭承包形式取得的集体林地使用权等均作了不得抵押规定, 这就使得可实行林权抵押贷款的面很小。

(2) 林权抵押贷款中被抵押的森林资源在抵押期间可能遭遇的风险(如火灾、台风等)金融机构不愿意承担, 而目前由林权交易中心担保的做法也不是长久之计。建议依据《浙江省关于增设政策性林木油菜奶牛保险险种的通知》, 积极推广政策性林木综合保险, 因为全省所有用材林、经济林和竹林种植经营户都可投保该险种, 保险责任包括火灾、台风、暴风暴雨、洪水、泥石流、冻害、暴雪、雨凇等, 保费省县两级财政补贴 45%, 这可以有效地转移被抵押的森林资源在抵押期间可能遭遇的风险, 解除了农户和金融机构进行林权抵押的后顾之忧。

7. 对林权交易中心的 SWOT 分析

7.1 林权交易中心的优势

作为林权流转的中介, 林权交易中心成为联结林权交易供求双方的桥梁, 提供了规范的林权交易规则, 降低了林权流转中的交易成本, 打破了林权流转的交易封闭性。林权交易中心是林业资源与资本高效对接的服务平台, 是促进林业产业化的支撑平台, 提高了林权交易效率和林地利用效率, 提升了森林资源的价值。带有政府背景的林权交易中心更具权威性, 更易得到林农的信任, 其提供的服务基本不收取费用。因此, 林权交易中心具有规范性、权威性、低成本的优势。

7.2 林权交易中心的弱势

林权交易中心的弱势同样是因为其具有政府背景, 由于收费较少, 工作人员对林权流转表现出的积极性不高, 只是按章办事, 缺乏主动为林农服务的意识。另外, 林权交易中心规范的交易流程和程序要求有时会被交易方解读为阻碍交易的因素, 认为其增加了交易的时间。

7.3 林权交易中心面临的机遇

林权交易中心是在集体林权制度改革深化这一大背景下出现的, 随着林业的发展, 林业生产的集约化和规模化的要求, 越来越多的林地会向高效率、规模化经营的方向转变, 林权交易中心可以在这一转变中发挥促进、推动和保障的作用。

同时我们在调研中还发现，目前上山劳作的都是 45 岁以上的林农，他们的儿女多数已经出去打工，在城市化的进程中找到了相对稳定的非农职业，再过 20 年，今天 80 后，90 后的年轻人很少会上山去经营林地。这意味着未来林业经营必然要走规模化的道路，而流转是实现林业适度规模经营的重要途径，可以预见未来林权交易中心在规范、促成和保障林权流转方面大有可为。

7.4 林权交易中心面临的挑战

首先，林权交易中心应当反思农户不愿通过林权交易中心平台交易的深层次原因，是林农对林权交易中心不熟知还是不需要？又或者林农间的小宗林权交易采用场外私下交易是更好的选择？是否有必要以及如何引导农户通过林权交易中心平台流转责任山和自留山林？

其次，在规范林权流转、促进林业规模经营的目标指引下，处理好林权交易过程中各参与方的关系，包括林农、林业经营大户、与林业相关的加工企业、金融机构之间的利害关系，不以牺牲农户利益为代价求经济的发展。

再次，从长期来看，林权交易中心所面临的挑战主要是由于林业的特殊性造成的。林业特别第一产业主要的目的是获取生态效益。随着经济的发展，人们越来越重视环境的改善，林业第一产业的经济效益会越来越淡化。由于林权交易中心从事的主要是林业第一产业的交易，随着第一产业在农户收入中所占比例越来越低，可能有更多的森林会转为公益林，林业第一产业最终可能会成为环保产业，完全失去经济价值，林权交易中心存在的意义面临考验。

8. 基于政策、法律、财政和制度方面的对于改进林权交易中心运作的建议

8.1 政策、法律和制度建设

(1) 进一步规范各种林权流转形式（尤其是民间自发形成的流转形式），为林权交易中心有序、规范地运作创造条件。

①对于林权抵押。首先，改革和完善土地承包经营权抵押制度，为林权抵押提供充分的法律依据。依据我国《物权法》、《农村土地承包法》和《担保法》的规定，以家庭承包方式取得的土地承包经营权不得抵押；通过招标、拍卖、公开协商等方式承包的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地，经依法登记取得土地承包经营权证或者林权证等证书的，其土地承包经营权可以抵押。可见，在现行立法框架下，以家庭承包方式取得的林地承包经营权的抵押是被禁止的。立法者的本意是考虑到目前我国农村社会保障体系尚未全面建立，土地承包经营权是农民安身立命之本，如果允许土地自由流转（包括土地承包经营权抵押），那么，将有可能造成土地兼并，农民将会失去土地保障而沦为流民，造成社会的动荡不安。事实上，

土地承包经营权抵押是一种债的担保，允许土地承包经营权抵押，只是给农民增加了一种重要的融资担保方式。只有在债务人不偿债或不能偿债的情形下，抵押权才需要实现，此时，也可以通过具体的制度设计，仍可使原承包人继续占有和使用承包林地，不会造成林农大规模失地。况且，无论是《农村土地承包法》还是《物权法》，都允许以家庭承包取得的土地承包经营权以转让方式流转，其后果是转让方失去土地承包经营权，远比抵押土地承包经营权对农户的影响大。所以，土地承包经营权抵押（林权抵押）在法理上不存在障碍，现行立法应做出修正。

其次，要加快推进林权抵押贷款扩面增量，要以农村信用社为金融支农的主力军，针对不同的信贷群体，采取相应的信贷模式，扩大信贷范围，全面推进林权抵押贷款业务的开展。要增加信贷主体，鼓励商业银行、政策性银行共同参与，形成多元化的融资格局。形成林农小额循环贷款、林权直接抵押贷款和森林资源收储中心担保抵押贷款三种林权抵押贷款模式齐头并进的推进格局，并积极探索担保公司、龙头企业、林农联保贷款、村集体经济组织担保贷款等多种担保方式。

再次，要分担林权抵押贷款风险，进一步完善林业保险制度，扩大政策性林业保险范围，增加险种，不断拓展林业保险的广度和深度，促进林权抵押贷款的健康持续发展。同时，地方政府和林业主管部门应尽快建立林权抵押贷款风险补偿基金，具体可参照当前中小企业贷款风险补偿基金的做法，资金通过财政转移支付方式由受益于林业生态保护的企业和地方政府负担，基金由林业主管部门与金融机构共同管理，实行专款专用。

第四，积极探索生态公益林抵押贷款，在不改变其生态功能的前提下，参照一般商品林评估标准进行评估，由收储中心或其他形式的担保人提供担保，如果发生呆账，由收储中心按规定程序将所抵押的公益林进行收储，纳入国有林进行管理。

第五，研究实践中出现的以经营权证或规范的流转协议办理抵押贷款的做法，并适时出台相应的管理办法。

②对于林权招标、拍卖和挂牌。建议结合我国《招标投标法》、《拍卖法》、《反不正当竞争法》的相关规定，参考各地有关国有和集体森林、林木、林地流转招标、拍卖、挂牌办法制定统一的林权招标、拍卖和挂牌实体规则和程序规则。

③对于股份合作。应结合我国《农民专业合作社法》和国家林业局出台的《关于促进农民林业专业合作社发展的指导意见》，探求如何规制仍处于初级发展阶段的农民林业专业合作社。

(2) 正确定位林权交易中心的功能，即除了必要的行政审批外，林权交易中心的主要任务是通过提供相关的公共服务促成和辅助林权交易的完成；需要专业知识才可完成并涉及收费的服务项目可以考虑交给专门的中介机构，如森林资源资产评估。在此基础上，合理组建林权交易中心的组织机构，统一林权交易中心的名称。

(3) 在省、市、县、乡镇、村范围内合理布局林权交易中心，并实现各级林权交易中心的网络互连，真正实现林权流转信息的共享，更好发挥林权交易中心交易平台的作用。

(4) 真正落实林权抵押贷款财政贴息政策，保质保量地贯彻完成全额返还林业“两金”（即育林基金和更新改造资金），积极推广森林综合保险，分散林权抵押贷款的风险，以利于多种形式林权抵押贷款业务的开展。

(5) 大规模兴建商品林基本林业设施建设。林网密度一向是国际上林业发达国家的一个重要指标，将商品林林区道路建设纳入林业重点基本建设工程，将大幅降低林农林木流转的交易成本。据统计，在伐区作业中，集材成本约占 60%。

(6) 加速推进城市化进程，转移农村人口，大幅度降低林业内部的人地比例。这是减轻以至消除林地细碎化、促进林权流转、实现林业规模经营的根本途径。

8.2 完善林权交易软、硬件系统

8.2.1 林权交易的软件系统

浙江省林业厅为了加强林业管理中林权证的规范化操作，2009 年 8 月委托浙江林学院信息工程学院开发建立了《浙江省林权信息管理系统》。目前该系统已经正式投入运营。整个林权管理系统包括以下模块：林权证领证、林权证审批、查询、（林权申请表、清册、责任书承包合同）录入、统计。

目前该系统基本能满足林权交易的日常管理工作，但是对大多数县来说，系统内信息的录入工作量较大，特别是山林地籍的勘界（到户）和录入，成本高，收效慢。这些是林权交易的基础性工作，必须要提前做好。

目前的林权交易管理系统只是一个林业内部系统，没有对广大林农（林权交易主体）开放，从方便林农、促进流转的角度，应对原系统进一步进行拓展，向林农开放，林农可以发布、浏览林权交易信息，也可以在该平台进行交易。

8.2.2 林权交易的硬件支持与操作培训

为了配合上述软件系统的应用，案例点的林业交易中心均配备了电脑、网络、打印机、电子显示屏等硬件设施，为浙江省林权管理信息系统的顺利运行提供了硬件保障。

出版目录

GCP/CPR/038/EC 工作报告

编号	标题
WP001C	安徽省林农合作组织研究报告
WP002C	福建省林农合作组织研究报告
WP003C	贵州省林农合作组织研究报告
WP004C	湖南省林农合作组织研究报告
WP005C	江西省林农合作组织研究报告
WP006C	浙江省林农合作组织研究报告
WP007E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Anhui Province
WP008E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Fujian Province
WP009E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Guizhou Province
WP010E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Hunan Province
WP011E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Jiangxi Province
WP012E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Zhejiang Province
WP013C	安徽省林权交易中心研究报告
WP014C	福建省林权交易中心研究报告
WP015C	贵州省林权交易中心研究报告
WP016C	湖南省林权交易中心研究报告
WP017C	江西省林权交易中心研究报告
WP018C	浙江省林权交易中心研究报告
WP019E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Anhui Province
WP020E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Fujian Province
WP021E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Guizhou Province
WP022E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Hunan Province
WP023E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Jiangxi Province
WP024E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Zhejiang Province



“支持中国集体林权改革的政策、法律和制度建设并促进知识交流”项目在中国南方的六个省份：浙江、安徽、福建、江西、湖南、贵州开展项目活动，加强中国集体林管理的政策、法律和制度建设，支持中国集体林权改革，并促进中国国内及与其他国家间林权改革的知识经验交流。项目由欧洲联盟出资，中国国家林业局和联合国粮农组织共同实施。

网址：<http://www.fao.org/forestry/tenure/china-reform/zh>