

开发性金融支持国家储备林建设的 模式与路径研究

——以重庆国家储备林项目为例

罗廉¹

(重庆市林业投资开发有限责任公司, 重庆 401121)

【摘要】: 国家储备林建设是保障木材安全和生态安全的重要工程, 重庆国家储备林项目是我国首个采取央地合作模式建设的储备林项目, 创新“保证担保+选择权动态担保”的动态信用结构。本文重点剖析重庆储备林项目融资的创新路径, 总结重庆模式的可复制、可推广的适用基础, 为其他地区国家储备林项目的开展提供参考。

【关键词】: 国家储备林 开发性金融 融资模式 央地合作

【中图分类号】:F23 **【文献标识码】:**A

0 引言

我国木材生产总量较低, 对外进口依存度较高, 开展国家储备林建设增加重要木材储备, 对保障国家木材安全具有重要意义。但由于国家储备林建设项目具有资金需求量大、投资回报期长、收益见效慢, 信用结构不完善等特点, 使得商业性金融供给不足, 社会资本不愿投入, 项目推进受到严重的融资制约。2015年起, 国家林业主管部门与国家开发银行、农业发展银行等开展战略合作, 以期发挥开发性、政策性金融的引致效应, 进一步吸引社会资本参与储备林工程的投资建设, 国家储备林项目的规划和落地呈现出蓬勃的发展态势。

重庆市森林资源丰富, 全市林地面积 446.61 万公顷, 其中商品林面积 128.73 万公顷, 是全国木材战略储备生产基地建设重点省(市)之一。2019年, 国家林业和草原局、国家开发银行与重庆市政府达成合作意向, 正式启动实施 33.33 万公顷的重庆国家储备林项目。重庆储备林项目通过引入林业行业内唯一中央企业——中林集团, 建立起优势互补、互利共赢的央地合作模式。央地合作模式有利于储备林项目利用中央企业的资金、技术和管理经验优势提升项目运行管理绩效, 并且中央企业成熟的木材营销渠道能够充分发掘和放大国有商品林的市场价值。截至 2021 年 3 月, 重庆国家储备林已先后在城口县、梁平区、奉节县和巫溪县等地稳步推进国家储备林基地建设任务达 16.33 万公顷。本文聚焦于重庆国家储备林项目的融资模式, 分析其推广策略与优化建议, 为我国其他地区储备林项目建设提供参考。

¹作者简介: 罗廉(1969-), 男, 经济师, 研究方向: 速丰林、国家储备林等建设管理和政策。

基金项目: 北京市社会科学基金项目“北京市公益林保险产品创新与运行模式优化”(18YJB011); 教育部人文社会科学研究规划基金项目“我国森林保险精准扶贫效应评估与机制优化研究”(20YJA790059)

1 重庆国家储备林项目融资困境分析

1.1 承贷主体实力有限，难以直接承接贷款

重庆国家储备林项目以国有林场为实施主体，但国有林场为公益类事业单位属性，所有权经营权相对分离，其管理体制不符合国家储备林贷款主体条件，无法直接承接贷款。而重庆市林业局有现成的融资平台——重庆市林业投资开发有限责任公司虽然具备承接国开行贷款的基本条件，但并未从事过任何经营活动，其注册资本仅 1.6 亿元(实有货币资本仅 3800 万元)，难以达到国家开发银行的贷款门槛。因此，具备符合国开行贷款门槛的合格承贷主体是重庆储备林项目顺利融资的关键前提。

1.2 项目收益来源单一，难以满足还款要求

国家储备林项目在建设及运营期内的流动资金通常由项目主体自有资金及建设期内木材采伐等经营性收入构成，但重庆主要乡土树种林木所需的生长周期较长，项目建设前期难以自主形成可观的经济效益，还款压力较大。加之重庆地区天然林、公益林较多，商品林与公益林呈插花分布，经营难度较大。重庆作为松材线虫病发生程度较为严重的省市之一，大部分区县已按照疫区管理，所有采伐的松木均按照疫木管理，林木价值被严重低估。受限于以上诸多因素，以木材采伐为主要收益来源的储备林项目难以满足融资还款要求。

1.3 抵押担保资源不足，难以搭建信用结构

重庆储备林项目仅依赖自有抵押资产难以形成稳定的信用结构，主要原因包括：首先是抵押担保资产严重不足。纳入项目建设范围的林木所有权和林木使用权是重庆储备林项目的主要抵押物，但由于林木资产的评定价格偏低，其抵押价值被严重低估，因此仅以林权抵押为主要担保方式的项目融资申请无法达到国开行要求。其次是国开行贷款需要建立还款风险准备金，承贷主体筹资压力很大。最后是重庆市现行的森林保险产品的保障水平较低，作为抵押物的林木资产受损后，其赔付金额不足以抵补国开行损失。因此，重庆储备林项目无法建立稳定的信用结构，导致难以顺利承接国开行贷款。

2 重庆国家储备林项目融资模式分析

2.1 采用央地合作模式，增强企业资本实力

2019 年 5 月，重庆市将 13 个项目区县国有林场的人工商品林作价入股，与中林集团共同组建央地混合所有制企业——重庆市林业投资开发有限责任公司(以下简称“重庆林投公司”)。其中原重庆林投公司资产占股 5%，中林集团以现金增资占股 45%，相关区县以国有林地、林木和其他林业资产折资参股共占比 50%，重组后借款人注册资本达到 30 亿元。该公司作为重庆国家储备林项目投融资平台和实施主体统筹项目建设及运营，各区县成立的分(子)公司负责具体建设和运行，项目总体采取林地流转方式开展国家储备林基地建设。同时重庆林投公司需协助国开行市分行管理项目抵押林权、林业保险，落实项目资本金、木材采伐控制、账户监管，履行项目林权排他性承诺。

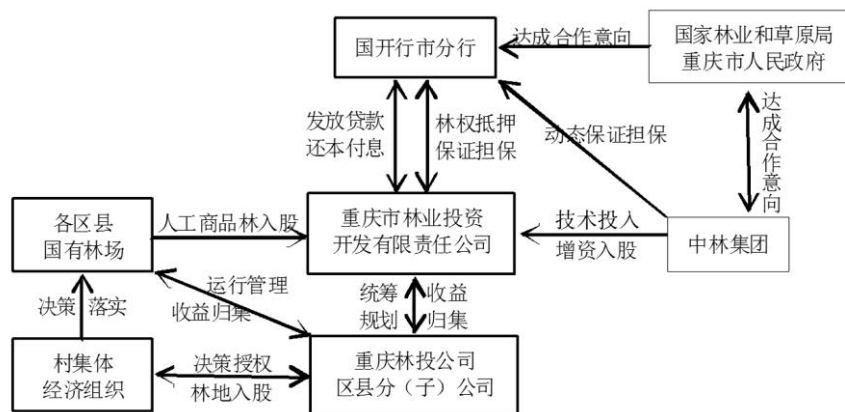


图1 重庆储备林项目融资模式

2.2 丰富收益来源渠道，完善项目还款来源

重庆林投公司在项目区县成立分公司，负责片区国家储备林项目落地和管理。同时，与县政府按照一定的出资比例（51：49或70：30）成立林业开发有限公司，具体组织实施国家储备林项目。子公司会同区县国家储备林项目办公室动员村民自愿将承包的林地入股，授权村集体经济组织进行统一经营、管理、合作、流转和相关处置决策。这使得重庆林投公司获得大量的优质商品林地，通过实施抚育改培，提升林地价值与林木资源变现能力。同时，项目将配套建设基础设施，并通过充分挖掘林下资源的潜在价值，大力发展相关产业，努力打造覆盖林业全产业链的收益回报机制。

2.3 实行动态抵押担保，完善风险补偿机制

林权抵押动态担保的信用结构能够实现央企的保证担保空间随项目林权资产的集中程度动态变化，是央地合作共建模式的重要创新举措。在重庆储备林项目前期，林权资源尚未充分整合，由中林集团为项目提供第三方全额连带责任保证担保，为林地流转和林木种植提供充足资金保障，保证借款人前期资金使用顺畅。项目中期，伴随借款人所拥有的林权资产不断增长，相关林权资产经开发银行认可的评估机构评估且抵押率符合开发银行规定，在抵押登记手续办理完毕后，经开发银行同意，中林集团可释放不超过项目林权新增抵押担保额度的保证担保。项目后期，若借款人提供足额的林权资产为项目提供抵押担保，则可全额释放出中林集团的保证担保空间。

3 重庆国家储备林项目融资模式推广及优化策略

3.1 建立利益联动机制，引入合格投资主体

重庆国家储备林项目通过中林集团增资入股提升了承贷主体的融资实力，因此，在采取“中央企业统筹+地方主体运行”的合作形式的基础上，可扩大市场主体的筛选范围，寻求行业内或关联行业内的大型地方国有企业或有实力的上市公司进行合作。最为关键的是，国家储备林项目属地产业，如果得不到地方政府和林业主管部门的支持，利益联结不紧密，则难以调动区县参与积极性，地方建设进程的推进也将十分困难，无法加快实现资本增值。因此，需要设立合理的利益分配机制，提升储备林项目对合格市场投资主体的吸引力，增强地方政府参与储备林项目规划和落实的动力。

3.2 创新林业金融产品，丰富项目融资渠道

目前,以信贷融资为主要资金来源的重庆国家储备林项目,其融资渠道和方式较为单一,仅依赖开发性金融和政策性信贷的融资现状难以支撑储备林项目的可持续长效性发展。因此,建议灵活运用绿色金融债券、产业投资基金、资产证券化等新型多元化融资工具,充分发挥财政金融合力,实现国家储备林建设长周期与政策性金融贷款长周期之间的有效匹配,为大力推进“林权抵押+政府增信”、林业PPP等可复制可推广的融资模式奠定发展基础。

3.3 完善林业补贴政策,提升项目投资价值

目前,仅依靠林地经济收益偿还贷款本息仍存在一定难度,且部分林地和树种无法享受中央财政补贴。因此,建议将国家储备林纳入林业重点工程项目库管理,并配套安排相应的补助资金,加大政策性贷款贴息力度。再次,探索政策激励,给予市场主体申请国家政策性补助资金开展相关工作方面享受与国有林场等市场主体同等待遇。最后,编制市场准入负面清单,进一步放宽市场准入限制,通过政府引导,在保证生态安全的前提下,允许社会资本投入发展林业特色产业,提升储备林项目投资价值,确保国家储备林项目规划的顺利推进。

参考文献:

- [1]奇正勋,程军国,秦涛,等.林业产业化进程中金融资源优化配置研究[J].财会通讯,2021,(04):155-159.
- [2]孙睿,刘珉,魏巍,等.国家储备林研究进展及其林分质量精准评价研究[J].西部林业科学,2020,49(04):1-7+15.
- [3]程朝阳,范广阔,汪炎明,等.国家储备林建设剖析与实施对策——以福建省为例[J].林业勘察设计,2017,(1):7-11.
- [4]秦涛,张艳红,吴今,等.开发性金融支持国家储备林基地建设案例分析——以广西国家储备林项目为例[J].林业经济,2018,(1):56-60.
- [5]吴今,程军国,秦涛,等.国家储备林建设中金融支持模式研究——以福建省南平市国家储备林PPP项目为例[J].林业经济,2019,41(05):83-88.
- [6]赵树本,伍丰宇,王姗,等.我国国家储备林PPP模式适用条件与推广策略[J].世界林业研究,2020,33(02):101-105.
- [7]李昌沐,秦涛,王姗,等.开发性金融支持国家储备林建设案例分析——以江西吉安国家储备林项目为例[J].林产工业,2021,58(03):80-82+85.
- [8]秦涛,王姗,程军国,等.开发性金融支持国家储备林建设的案例分析——以天津市国家储备林项目为例[J].生态经济,2020,36(12):99-103+111.