

文章编号: 1000-5692(2000)01-0084-04

世行贷款国家造林项目实施问题的探讨

赵伟明¹, 陈继红¹, 叶立前¹, 王剑浪²

(浙江省临安市林业技术服务总站, 浙江临安 311300, 2. 浙江省临安市颊口镇林业管理站, 浙江临安 311323)

摘要: 为了提高世行贷款项目造林资金利用效果, 以浙江省临安市项目造林为例, 对实施效果进行了分析, 认为取得了良好的经济、社会和生态效益。深入剖析了项目实施中的资金转贷模式、投资风险和经营实体的经济风险以及投资还款期与用材林经济收益期不一致等问题, 最后提出了几点建议: 以法律手段强化还款工作中的政府行为; 进一步完善担保抵押机制; 确定合理的贷款利息和还款期以稳定经营者的经济风险等。参 3

关键词: 世行贷款; 国家造林项目; 资金管理; 临安

中图分类号: S7-9; F307.2 **文献标识码:** C

资金缺乏是制约我国林业生产发展的主要因素。自 80 年代中期开始, 我国利用世界银行贷款, 实施了林业发展项目和大兴安岭森林恢复项目, 从一定程度上缓解了林业生产资金的不足问题, 取得了较好的效果。世行贷款国家造林项目是 1990 年世行向我国提供的软贷款, 用于资助中国 16 个项目省(区)营造速生丰产林^[1]。浙江省有 12 个项目县, 至 1997 年共完成造林面积 61 449 hm², 累计完成投资 2.13 亿元, 其中世行贷款 1.14 亿元。项目林分生长良好, 各项生长指标均超过部颁标准, 取得了预期的生产效果。目前项目已进入还贷期, 从还贷工作的进展看, 还存在一些问题和困难。本文以浙江省林业重点县——临安市为例, 对世行贷款国家造林项目的实施过程和效果作一分析, 并提出了提高项目资金利用的一些建议。

1 世行贷款国家造林项目实施的效果

临安市国家造林项目自 1990 年下半年开始实施, 到 1995 年共营造一期项目林 7 785.1 hm², 其中杉木 (*Cunninghamia lanceolata*) 7 193.2 hm², 马尾松 (*Pinus nassoniana*) 林 395.6 hm², 火炬松 (*Pinus taeda*) 林 196.3 hm²。共完成营林投资 3 593 万元, 其中世行贷款资金 1 668 万元。由于各级政府的高度重视和精密组织, 全体林业工作者的努力, 项目取得了巨大的成功, 连续 8 a 被浙江省项目办评为“优秀工程”, 1993 年被评为“全国国家造林项目先进单位”。通过该项目的实施, 不但取得了良好的经济效益, 也取得了巨大的生态社会效益, 同时也为该市林业的可持续发展奠定了坚实的基础。

1.1 世行贷款造林壮大了集体经济, 巩固发展了乡村林场

据林业部门测算, 项目建成后可增加蓄积 170 万 m³, 可生产规格木材 90.46 万 m³, 可增加产值 5 亿元左右, 等于为造林单位储备了一座座“绿色金库”。通过“林场搞项目, 项目办林场”, 使全市乡村林场从项目实施前的 160 个增加到 315 个, 乡村林场承担了 90% 以上的世行造林任务, 确保了造林质量, 也巩固壮大了集体经济。

收稿日期: 1999-06-25; 修回日期: 1999-09-25

作者简介: 赵伟明(1966—), 男, 浙江临安人, 工程师, 从事森林培育与利用研究。

1.2 世行贷款造林极大地推动了绿化荒山进程, 改善了生态环境

项目林的造林地 70% 以上都是荒山, 曾因资金缺乏等原因造不上林的 20 多片千亩以上的荒山, 靠引进世行贷款得到了绿化。通过世行贷款造林加快了临安市“消灭荒山”的进程, 已提前 1 a 消灭了荒山。临安的森林覆盖率从 1989 年的 64.9% 上升到 1994 年的 71.3%, 提高了 6.4 个百分点。生态环境得到了较大的改善, 1997 年被列为“全国生态示范建设试验区”和“全国造林绿化百佳县”。这些荣誉的获得, 项目造林功不可没。

1.3 项目实施促进了科技兴林进程, 提高了林业管理水平

该项目在实施中采用了新的营林技术和管理模式, 将科研和生产有效地结合起来。营林中普遍地推广了 13 项实用技术, 尤其是将营林和环保措施结合起来, 使临安市的营林技术水平上了一个新的台阶。在管理上项目实行了政府和实施单位的“双轨制”合约, 以及以贷款资金制约配套资金等先进的管理模式^[2], 保证了工程的实施和质量, 同时也为今后的工程管理积累了丰富的经验。

2 世行贷款国家造林项目实施中存在的问题

目前, 一期世行造林项目已进入还贷期。还贷工作的好坏, 不但体现项目的最后成效, 同时最终也影响到当地政府的形象。临安市政府对还贷工作制定了具体的实施办法, 给予了很大优惠政策, 实施 1 a 多来, 取得了良好成效。但仍存在一些问题, 主要表现在以下几个方面。

2.1 项目的政府行为在还贷工作中还不能得到充分体现

林业项目周期长, 见效慢, 还款工作面广量大, 还款期长。例如该市颍口镇: 一期项目林 473.3 hm^2 , 户造林有 340.0 hm^2 , 占 72%。如果没有强有力的政府工作, 还贷工作是无法开展的。而一期项目投资的模式从资金转贷的角度来说是一种松散的“双轨制”。它的实际转贷操作模式是一种条条转贷^[1]: 世界银行→国家财政部→国家林业局→省林业厅→市林业局→市林业技术服务总站→经营实体。而转贷的协议模式是: 国家财政部→国家林业局→省政府(省林业厅)→市政府→乡镇政府。它的还款操作模式是: 经营实体→市林业技术服务总站→市林业局→市政府→省林业厅→国家林业局。因此按现行的“双轨制”存在着 2 种债务关系: 一种是国家林业局和省政府、市政府和乡镇政府的协议债权债务关系; 一种是实际操作的债权债务关系, 而在乡镇政府和经营实体之间却没有任何经济责任协议。因此, 就出现了乡镇政府对项目的实施热情很高, 但在还贷过程中却有观望或支持不力的现象。甚至极个别乡镇政府在项目实施初就没有还贷的意识。由于林业总站和经营实体之间是最终实际的债权债务关系, 因此只有在转贷时建立一种严密而切实的担保机制, 这种关系才能得到充分的法律保障。而乡镇政府既是经营实体的领导者, 又是项目的共同受益者, 因此理应成为承担担保责任的责任人。在现有“双轨制”中, 乡镇政府和经济实体之间存在着严重的脱节, 因而项目的还贷工作在法律上就不能切实地转化为政府的工作, 从而完全由林业部门承担还贷责任, 无形中加重了林业部门的负担, 直接影响到林业生产的再发展。

2.2 经营实体在实施过程中承担了巨大的经济等各种风险

林木的生产周期较长, 经营者在多年的生产过程中要承担很大的经济和自然风险。1990~1995 年是我国经济的高速发展期, 借贷利率很高。银行贷款年利率平均在 12% 以上, 民间借贷在 20% 以上。相对而言, 世行投资的利率在当时是很低的, 这是经营者对项目造林热情较高的一个重要因素。而在项目进入还款期的今天, 中央银行在近 3 a 连续 7 次降息, 银行的存贷利率空前回落, 人民币 1 a 年期的贷款利率降至 5.85%。显然, 项目贷款的利率已高于银行贷款利率。这也大大挫伤了经营者还贷的积极性。从木材价格看, 也有大幅度的下降。以杉木 12 cm 的规格材为例: 已从 1991~1992 年的 720 $\text{元}\cdot\text{m}^{-3}$ 下降至目前的 500 $\text{元}\cdot\text{m}^{-3}$, 下降了 25% 左右, 基本上接近木材的成本价, 已严重影响到经营者营造项目林的经济效益, 对以木材资源还贷的经营者更是雪上加霜。

由于林业生产的长期性, 经营者还会受到造林管理失败和各种各样的自然灾害的风险, 如森林火灾、洪灾等。据林业总站初步调查, 目前项目林已有 4% 左右报废, 已有个别小班遭遇火灾, 这些风险的防范和处理也已成为当务之急。

2.3 项目投资还款期和用材林经济成熟期(或收益期)的不一致性

以杉木用材林为例,据杉木速生丰产林技术标准,周国模等对杉木人工林主伐年龄的研究^[3],杉木速生丰产林的工艺和经济成熟期为25~30 a,一般林为20~25 a,初始间伐期速丰林为10 a,一般林11 a。而项目的还款宽限期规定为8 a,还款期为20 a。事实上杉木林的初始间伐是一种卫生伐,或者是抚育性的间伐,不但没有直接的经济效益,还需要投入大量的人力、物力和资金。即使是以后的几次间伐,按目前的木材销售趋势,也因小径材滞销和价格低廉而导致经济效益差。所以用间伐材来归还项目贷款是不现实的。因此经营者归还项目贷款的资金只能来源于其他资源,主要是用材林资源。这对于资源丰富,可法正轮伐的经营者是可行的,但对于资源贫乏的经营者,由于世行贷款的高利率,极有可能为争取一次性还贷享受优惠政策而造成新的乱砍滥伐,如采伐幼中龄林。另一方面由于项目的还贷,全部由林业部门承担,项目本身尚处于建设期,尚没有产生足够的效益,还需要投入大量的资金对项目的二三类林进行改造,在这种情况下开始还款,更加重了林业部门的负担。由于背着这样一个沉重的还贷包袱,林业部门无法再投入资金对低产林进行改造,也无法很好地保持项目建设的最终成果,同时也直接影响到林业其他方面的发展。

3 提高世行贷款造林项目资金利用的建议

世行贷款国家造林项目是利国利民的好项目,但只有在充分考虑林业可持续发展的前提下,及时足额地归还世界银行贷款,才能说明项目取得了圆满而富有成效的结果。但从临安造林项目实施过程和还贷工作的进展来看,仍存在一些问题和困难,必须采取切实有效的措施,以提高世行贷款造林项目资金利用的效果。

3.1 抓好低产林改造是还贷工作顺利进行的前提

在保护幼林的同时,对低产林进行改造是确保项目成功的关键。据调查,临安市杉木项目林中二三类林占31.2%,一类林占68.8%。林业部门要积极帮助经营者多方筹集资金,通过补植优质大苗,采取垦复和施肥等技术措施,对二三类进行改造,以期达到或接近丰产林标准。对一类林要密切监视病虫害的发生情况(尤其是松类林),搞好病虫害防治工作,并按林分生长情况及时严格地做好间伐工作,保证主伐时达到丰产林标准,从而提高经营者经济效益,为还贷工作进行奠定物质基础。

3.2 强化还款工作中的政府行为

林业生产周期长,南方林区面广而分散。政府行为的表现不但要体现在项目的实施中,尤其要在还贷中承担主要责任。项目还贷期有12 a,只有由乡镇政府作为所辖经营者的转贷总担保人,才能保证担保的长期性和实效性。从而通过法律的手段,把项目还贷的工作转化为政府工作,使现行的“双轨制”更严密,更有效,这样才能充分发挥政府在还贷工作中的作用。

3.3 规范催讨还贷资金的程序

催讨还贷资金是一项法制性很强的工作,既要加强催讨力度,又要防止行为过火。因此在还款程序上要按:①由实际债权人直接向债务人催讨;②由担保政府配合实际债权人实行清缴;③通过法律手段解决。既要防止债务人恶意欠贷,又要保证催讨工作进行顺利。

3.4 进一步完善担保和抵押机制,减低投资风险

在由乡镇财政作为总体担保的前提下,对有资源和有经济实力的经营者,应由实际债权人和债务人以资源或其他财产作为抵押,订立抵押合同。对于没有资源或资源贫乏的经营者,除对其资源和财产进行抵押外,可以以项目林分本身,或山地使用权作为抵押,从而将还贷工作和有林地转让及山地使用权的转让结合起来。随着山地使用权流转机制的不断完善和实施,这种转让必将成为部分经营者还贷的一种有效途径。

3.5 稳定经营者的经济风险

考虑到林业经营的风险性,国家应在充分注重林业的生态效益和社会效益的同时,考虑经营者在漫长的生产过程中承担的巨大经济风险。世界银行对我国的贷款是无息的,只收取0.75%的手续费和0.50%承诺费,贷款期为35 a,宽限期为10 a^[1]。国家财政部转贷给国家林业局的条件是年息

6.00%。笔者认为国家和各级政府应充分考虑到目前我国的经济现状和银行降息的水平以及林业生产收益期的特殊性, 将年贷款利率调低到 3.50%~4.50%, 还款期限延长到 25~30 a, 并在各还款期段的数量上采取前轻后重的办法, 以期和林业生产的特点相一致, 也体现出项目贷款的优越性。

3.6 进一步完善还贷准备金制度

木材是一种特殊商品, 国家对木材征收的税费一直居高不下。据调查: 目前税费占木材销售价的 50% 左右。临安市政府充分考虑到林业的生态效益和社会效益, 多渠道筹集资金, 设立了还贷准备金制度。市财政对用于还贷的木材, 实行税费缓交, 集中管理作为还贷准备金。减缓了林业部门的还贷负担, 为林业的再生产创造了有利条件。除此以外, 笔者认为乡镇政府也应多渠道筹集资金设立还贷准备金。例如可以通过收取农特产税(乡镇代收的部分及市政府实行缓交的部分), 以及乡镇收取某些服务费等形式, 用于调节各经营实体还贷的不平衡, 确保分期足额归还世界银行贷款。

3.7 建立和完善森林保险机制

为确保项目贷款的归还, 林业部门要积极组织经营者加入或建立森林保险机制, 可用现有林分作为抵押, 向银行借贷, 交纳保险费。按现有林分的生长情况, 确定各生长年的林价, 以林价确定保险额, 最大限度地减低经营者的经营风险。

3.8 调整和优化林种结构

国家造林项目的主要内容是通过营造速生丰产林, 实行集约经营, 用少量的土地, 提供大量的用材以发展森林资源, 解决木材短缺问题。但随着经济的发展和人民生活水平的提高, 市场对木材种类和品质的需求已发生了结构性转变, 即转向大口径优质松类木材和优质杂木。因此, 在项目规划设计时应就市场对材种的需求作科学的预测, 注重松木类和杂木类优质木材的生产。同时也要兼顾经营者的经济效益和还贷的实际情况, 营造一定比例经济效益好收益期短的经济林、毛竹 (*Phyllostachys pubescens*) 林等, 使林种结构合理化, 科学化, 既发展了森林资源, 又能取得良好的经济效益。

世行贷款国家造林项目, 在一定程度上解决了营林生产资金不足问题, 不仅加快了绿化荒山的进程, 也壮大了乡村集体经济, 同时也促进了科技兴林进程, 提高林业管理水平。只要规范资金管理行为, 优化资金管理环境和制度, 建立健全相应的配套机制和措施, 项目造林一定会取得更好的经济、生态和社会效益。

参考文献:

- 董晖. 我国利用世界银行贷款林业项目资金管理模式探究[J]. 林业工作研究, 1999, (1): 11~22.
- 董晖. 世界银行贷款支付管理及其优越性[J]. 林业经济, 1999, (2): 55~60.
- 周国模, 林生明, 王仁东. 杉木人工林主伐年龄的研究[J]. 浙江林学院学报, 1991, 8(3): 295~299.

Effects of the World Bank loan on China's afforestation project

ZHAO Wei-ming¹, CHEN Ji-hong¹, YE Li-qian¹, WANG Jian-lang²

(1. General Station of Forestry Technology, Forest Enterprise of Lin'an City, Lin'an 311300, Zhejiang, China; 2. Forestry Management Station of Jiekou Town, Forest Enterprise of Lin'an City, Lin'an 311323, Zhejiang, China)

Abstract: Utilization of funds which from the World Bank loan on China's afforestation project was studied by an example of Lin'an City, Zhejiang Province. The results showed that the funds taked a great effect in afforestation, and the project made a good result in economy, ecology and society. However, there are some problems including risks in management, uncoordination of harvesting benefit period to timble forest and repay loan period etc. Thus, some suggestions to improve utilization of funds in the project are given.

Key words: loan from the World Bank; China's afforestation project; fund management