

论海域使用权二级市场流转制度的完善

赵梦,岳奇,刘淑芬

(国家海洋技术中心 天津 300112)

摘要:为了提高海域资源利用效率,实现海域资源集约节约利用,进一步发挥市场配置资源的法定性作用,文章对如何完善海域使用权二级市场流转制度进行研究。研究表明,随着市场流转交易活动日益活跃,海域使用权二级市场存在:缺少统一的、国家层面的管理细则;市场化出让比例低;市场流通体系尚未健全;流转技术支撑相对滞后等问题亟待解决。为此,文章提出了完善海域权能、培育海域市场、加强政策引导、构建海域使用权价值评估体系等建议。

关键词:海域使用权;流转;海域使用权抵押;海域使用权转让;海域市场;政策引导

中图分类号:P74

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2018)05-0031-05

The Improvement of Marine Secondary Market Circulation System

ZHAO Meng, YUE Qi, LIU Shufen

(National Ocean Technology Center, Tianjin 300112, China)

Abstract: In order to improve the utilization efficiency of marine resources, realize the economical utilization and play role in marketing allocation resources, the paper studied how to improve the market circulation system of the marine use rights. The research showed that, with the increasingly active market circulation activities, several problem existed in the market of marine use rights, such as: lack of unified and national management rules, low proportion of the market, market circulation system had not yet been perfected, and the relative lag of the circulation technology. For these reasons, the paper put forward some suggestions, such as perfecting sea power, cultivating markets, strengthening policy guidance, and intensifying the technical support and constructing the value evaluation system of marine use rights.

Key words: Sea use right, Circulation, Sea use right mortgage, Sea use right transfer, Sea use right market, Policies to guide

《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)规定海域归国家所有,单位和个人可以通过申请审批和招标挂牌等方式取得海域使用权,实现了我国海域资源产权的初步配置。但这仅界定了海域所有权人和使用权人,没有对海域使用权在不同经济主体间的转换进一步规定。然而,海域

资源的优化配置则需要通过这种合理流转才能实现,即海域使用权的二级市场流转。随着海洋经济的发展和陆域资源的紧缺,海域资源的开发利用逐渐成为新的热潮,海域市场迅速发展,海域使用权转让、抵押、出租等流转行为逐渐增多,流转需求也不断增加。为了提高海域资源利用效率,实现海域

资源集约节约利用,进一步发挥市场配置资源的决定性作用,需要完善海域使用权二级市场流转制度。

1 海域使用权二级市场流转现状

海域使用权二级市场流转,是指海域使用权人把海域的全部或部分权利转移给其他主体的行为^[1]。从法律上说,转让、出租、继承、抵押、出资入股等是海域二级市场的流转方式。结合我国海域市场发展情况,本研究主要分析海域使用权抵押和转让现状。

1.1 海域使用权抵押

1.1.1 管理现状

随着《中华人民共和国物权法》的颁布实施,海域使用权作为用益物权的地位和价值越来越突出,大量的海域开发利用活动催生融资需求,海域使用权抵押的现象越来越普遍。由于国家层面未针对海域使用权抵押出台文件,各地海洋管理部门和金融部门响应市场发展,出台相关政策措施,鼓励规范海域使用权抵押。这些政策分为两类:一类从规范海域使用权抵押登记角度出发;一类则针对海域使用权抵押贷款具体事项^[2]。

分析天津、山东、江苏等沿海地区抵押管理文件,可以看出,管理部门均对抵押范围、不可抵押的情形、申请材料、审查要点、登记等事项进行规定。从内容上看,申请材料、抵押范围、审查重点、登记要求等基本相同。不同点涉及较多,具体如下:天津规定了宗海设施同时抵押、填海项目未注销抵押的不予验收;不予办理海域使用权抵押贷款的情形除其他省规定的情形外,还增加了“海域使用权抵押担保的债权额大于海域使用权评估价值的”“村委会取得的养殖用海海域使用权”“免缴海域使用金的海域使用权”情形。对于抵押年限也要求“申请海域使用权的抵押期限应当小于海域使用金已缴纳期限两年以上”。山东规定了分割抵押;江苏规定了要统一印制他项权利证书、抵押贷款的额度一般不超过评估值的 60%;不提倡开展第三方以海域使用权作为抵押的贷款业务。浙江规定属集体经济组织的海域使用权进行抵押事项。福建规定属于养殖用海海域使用权设定抵押的,抵押人还应提供养殖证。广西规定对免缴

或减缴海域使用金的项目用海,应当依法补缴海域使用金后,才可以办理海域使用权抵押登记。

1.1.2 市场现状

近年来,海域使用权抵押成为海域使用权人融资新途径。根据《海域使用管理公报》2005—2012 年,国家对海域使用权抵押情况进行统计,2005 年,我国的海域使用权抵押 659 宗,面积为 2.96 万 hm^2 ,2015 年,全国海域使用权抵押 944 宗,面积已达 12.19 万 hm^2 ,涉及金额 34.48 亿元。在 2007—2010 年间,由于全球经济危机影响,海域使用权抵押数量急剧下降,随着我国经济的复苏,2012 年后抵押数量稳步增长。从总体看,海域使用权抵押交易需求日趋强烈。

通过近 3 年海域使用权抵押市场分析,发现我国沿海地区海域使用权抵押交易的用海类型相对较为集中,海域使用权抵押交易主要集中于交通运输用海、渔业用海、工业用海、旅游娱乐用海和造地工程用海。渔业用海基数较多,但大多面积较小,生产水平较粗放,社会经济效益不高,因此抵押金额相对较少;而交通运输用海、工业用海等单宗用海面积较大,多为当地乃至国家重大项目,产生的经济效益较高,因此抵押金额较高(图 1)。

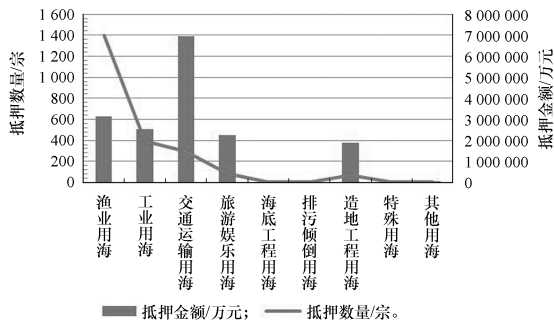


图 1 近 3 年各用海类型抵押情况

1.2 海域使用权转让

1.2.1 管理现状

《海域法》中规定“海域使用权可以依法转让。海域使用权转让的具体办法,由国务院规定”。不过,迄今为止,国务院尚未对海域使用权转让出台管理办法。由于沿海各地海域使用权转让的发生,沿海地区出台了涉及海域使用权转让的文件。从各地出台的管理办法来看,山东、上海、江苏、浙

江、福建、广东、海南均是在关于海域使用金征收的管理规范中对海域使用权转让收费问题予以的规定,其规范方式基本为在海域使用金定义中加入海域转让金,规定海域使用权转让须按增值额的 30%或 40%的缴纳海域使用权转让金。此外,部分省、市、自治区在海域使用条例或海域使用管理规定中,依据《海域法》和《海域使用权管理规定》,对转让条件、程序和要求等进行明确^[3],主要是贯彻落实《海域法》和《海域使用权管理规定》,没有其他特殊要求。

1.2.2 市场现状

相对海洋经济发展及每年的新增用海确权面积,海域使用权转让的交易量比例较小,究其原因这是由于海域市场化水平低、海域使用权未被广泛认知导致的。随着海域招拍挂等市场化出让方式的推广,二级市场转让交易呈增加趋势,转让宗数和面积在确权海域中的比重加大,市场日益活跃。

根据《海域使用管理公报》,2008 年,海域使用权转让 109 宗,不到已确权海域宗数的 1.2%,转让面积 3 991.33 hm²,约为已确权海域面积的 1.8%。2012 年,海域使用权转让 295 宗,约为已确权海域宗数的 12%,转让面积 13 180.89 hm²,约为已确权海域面积的 4.7%。2015 年,海域使用权转让 805 宗,面积 114 634.61 hm²,超过已确权海域面积的 45%(表 1)。通过分析,发现海域使用权转让主要集中于渔业用海和旅游娱乐用海,游艇泊位作为旅游娱乐用海,同一海域使用权人进行分割转让,交易 200 多宗海域使用权,开辟了海域使用权分割转让的实践;而渔业用海是渔民的基础生产资料,交易更为活跃,转让交易面积较大。旅游娱乐用海的转让交易宗数较多。

表 1 近年海域使用权转让情况

年份	转让面积/hm ²	占当年新增确权面积比例/%
2012	13 462.72	4.59
2013	44 584.57	12.56
2014	44 740.46	11.96
2015	114 634.61	45.20

2 存在的问题

海域使用权制度的确立实施,对海域资源合理利用发挥了积极作用。但随着海域二级市场流转交易活动的日益活跃,对现有的海域使用权流转管理制度提出了新要求,存在的一些问题亟待解决。

2.1 缺少统一的、国家层面的管理细则

目前,国家层面未出台针对海域使用权二级市场流转的管理细则。虽然作为海域二级市场的流转,市场环境应更为自由,但海域使用权抵押、转让范围、市场秩序、交易双方当事人的权利义务、市场培育和监督等仍需进行规定。国家海洋管理部门发布的《海域使用权管理规定》中对海域使用权流转的二级市场的规定较为简单,主要是针对海域使用权转让、出租和抵押等流转方式进行规范,缺少细则^[4]。各沿海地区虽出台了相关管理文件,但在海域使用权抵押转让范围、程序等方面各有不一。由此可见,海域使用权二级市场流转虽然具有法律基础,但缺乏具体的实施细则,抵押、转让、出租等流转主体范围不明确,海域使用权市场流转程序方式不规范,交易规则不完善,流转过程中海洋管理部门及相关部门的管理范围均需进一步明确。

2.2 市场化出让比例低

与土地资源相比,海域使用权抵押、转让等流转有待培育,海域市场成熟度不够。其原因在于,海域使用权二级市场流转制度没有完全建立。只有通过市场机制配置资源,才能真正提高资源的配置效率,提升海域的使用价值^[5]。

目前我国还是主要通过申请审批的方式来取得海域使用权,虽然《海域法》明确还可以进行招标、挂牌方式获得海域使用权,但由于海域资源的特殊性,一级市场招标、挂牌、拍卖等市场化出让比例较低。长期大量的审批出让海域,用海者指向单一,没有充分发挥市场配置的决定性作用;同时海域使用金低,致使海域使用权人、金融部门、公众对海域价值认知不清,影响海域使用权人、金融机构等相关利益者科学、客观的认知海域使用权,不利于海域市场的发展,制约了二级市场的流转。

2.3 市场流通体系尚未健全

成熟发达的海洋经济是以规范健全的海域市

场流转体系为基础的。交易服务平台是市场流通体系的重要载体。目前国家层面缺少统一的交易平台,海域交易信息公开制度不健全,导致海域使用权人无法及时获得有效信息或消息不对称,阻碍了海域流转市场的发展。设立海域使用权流转平台,可整合海域使用权流转信息,健全交易规则,将申请审批、信息公开、监督等流转重要环节清晰体现,有助于形成公平、公开、公正交易的市场环境^[6]。

长期有效的监管机制是海域使用权二级市场流转体系的保障。目前,在海域二级市场流转过程中,存在恶意串通、压低海域价格、排斥竞争等不正当交易行为,严重影响了海域资源的公平、公正配置。因此,需要加强海域使用权二级市场流转的事中事后监管,及时发现和严厉查处违法违规行为,充分维护海域市场的健康发展。

2.4 流转技术支撑相对滞后

海域评估是海域流转市场发展的重要技术支撑。我国海域使用类型众多,不同类型用海收益不同,海域使用权价值也不同,同一类型用海在不同区域的使用权价值也有差别。在海域使用权转让过程中,交易双方为合理确定海域使用权价格,保障交易公平,需要对海域价值进行评估^[7]。在海域使用权抵押过程中,为科学客观地反映海域使用权价值,防范金融风险,抵押权利人双方需要委托评估机构对拟抵押的海域进行价值评估。

我国的海域评估工作正处于从理论向实践应用发展阶段,存在一定问题。体现在:一是缺乏专业的海域评估机构,对从事海域评估的机构和人员无统一要求,评估的科学性、公正性不足;二是海域评估标准和技术规程有待完善,评估机构大多参照土地和房地产评估标准和技术规程,评估未考虑海域资源特性,造成对海域使用权价值的低估;三是海域评估配套法规制度不健全,评估结果的法律效力不明确。可以看出,海域评估的专业化、市场化水平都较低,制约了海域使用权二级市场流转的发展。

3 建议

3.1 完善海域权能

3.1.1 明确规定可流转海域范围

以保护产权,尊重自治为原则,完善海域权能,

实现海域使用权能够顺畅有序流转。由于海域使用权抵押、转让等流转方式的不同,参与流转各方的权利义务也有所不同,因此国家层面需明确海域使用权抵押、出租、转让、作价入股等流转范围,明确各级海洋管理部门、金融机构、交易平台等各方的职责,对参与海域市场的主体、海域转让条件、违约责任、利益调节等问题进行规范,实现海域使用权二级市场的有序流转^[8]。

3.1.2 健全海域使用权抵押制度

在海域使用权抵押制度构建过程中,首先要明确规定海域使用权可以设定抵押担保,以此奠定法律基础。另外,细化海域使用权抵押实现的细则,协调海域使用权与其他涉海权利关系,保障抵押担保的顺利进行。放宽对抵押权人的限制,按照债权平等原则,明确自然人、企业均可作为抵押权人依法申请以海域使用权及海上构筑物所有权办理不动产抵押登记。明确不得抵押的情形、抵押流程、抵押登记具体事项等,针对涉及国有资产及减免海域使用金的抵押明确管理要求,如:属集体或国有企事业单位办理抵押的,须由上级主管部门或国有资产管理部门提出审查意见。

3.1.3 细化海域使用权转让制度

首先,明确海域转让形式。将各类导致海域使用权转移的行为都视为海域使用权转让,包括买卖、交换、赠与、出资等,以及资产处置、法人或其他组织合并或分立等形式涉及的海域使用权转移。海域使用权转移的,海上构筑物、其他附着物所有权应一并转移。其次,明确转让流程、审查要点、转让税费缴纳、监督管理等问题,谨防海域使用权转让中出现垄断行为。

3.2 培育海域市场

3.2.1 搭建海域使用权流转交易平台

科学构建海域使用权流转交易平台是活跃海域市场的重要手段^[9]。海域使用权流转交易平台,可以公布和提供海域供求信息,收集和发布海域流转行情、交易结果,也可以提供有关海域政策法规、海域利用投资方向咨询、海域评估、交易代理等。国家海洋主管部门可联合海域使用权市场发展较快的地区进行试点,成熟之后,建设全国海域使用

权交易平台,并与全国公共资源交易平台有效衔接。

3.2.2 规范海域流转秩序

在二级市场中,科学有序的流转秩序不可缺少。海洋行政主管部门建立公平竞争、诚实自愿的市场秩序引导海域使用权人实现自身权利,明确二级市场各流转行为的交易环节和基本规则,建立“交易信息发布、双方达成交易、签订流转合同、流转交易监管”的流程,加强对海域市场及流转过程各环节的监管,确保海域二级市场流转的合法性和安全性,促进海域市场蓬勃健康发展。

3.2.3 增强中介服务意识

发挥社会中介组织在市场交易活动中的桥梁作用,引导财会、法律、资产评估等中介服务组织以及银行、保险等金融机构和担保公司进入海域市场,为海域使用权流转交易提供专业化咨询服务。在此过程中,海洋管理部门对中介机构加强指导和监管,引导其诚信经营,对失信的要建立惩戒和退出机制,发挥海域使用权流转平台的专业优势,营造良好的交易环境。

3.3 加强政策引导

3.3.1 鼓励海域使用权抵押

随着海洋经济的发展,海域使用权人和金融机构逐渐意识到海域使用权的价值。海域使用权的获得成本即海域使用金标准较低,但开发收益相对较高,虽然存在一定的风险,但对于金融机构来说,海域使用权仍是优质的抵押物。海洋管理部门可以联合人民银行等金融部门,适当引导和鼓励海域使用权抵押,适度提高海域使用权抵押率,达到海域使用权人和金融部门的共赢,促进海洋经济的发展。

3.3.2 探索贴息、保险等金融政策

推进海域贷款贴息政策,可以用较少的财政资金吸引大量的社会资金,带动海域市场发展,活跃海洋经济;明确海域贴息对象和贴息范围,如用海企业以基地经营形式,带动区域经济发展的贷款项目、有利于改善地区生态环境的用海贷款项目、以自然保护区开展的生态旅游项目等^[10];明确贴息率和贴息周期等事项。海洋生态环境的复杂性决定了海洋开发活动存在较高风险。探索海域保险制

度,完善风险分散机制,保障海域使用权人利益。

3.4 构建海域使用权价值评估体系

为促进海域使用权流转,应深入海域评估理论研究,加强行业监管,构建科学合理的海域价值评估体系。首先应尽快完善海域使用权价值评估制度;其次制定的海域评估技术标准和相关评估准则,对评估方法、评估程序等相关内容作出规定;再次,加大海域评估行业的人才培养力度,为海域评估工作奠定基础,建立完善的海域评估体系。

4 结语

海域使用权二级流转具有法律基础,但由于缺少具体的流转规章制度,流转市场机制不健全,社会认知度不够等原因,抑制了海域市场的发展。海域市场能否持续健康发展,是未来一段时间内海洋经济发展的关键点。健全海域抵押、转让流转制度,培育海域二级市场,加强政策引导和服务,夯实海域流转技术支撑是完善海域二级市场流转制度的主要手段,有利于发挥市场配置资源的决定性作用,促进海洋市场发展,带动海洋经济实现新飞跃。

参考文献

- [1] 陈艳,韩立民.海域资源产权初始配置模式探讨[J].中国渔业经济,2005(6):17-19.
- [2] 刘淑芬,侯智洋,徐伟,等.我国海域使用权抵押发展现状与管理政策建议[J].海洋开发与管理,2016,33(2):81-83.
- [3] 高圣平,严之.海域使用权抵押权的体系定位与制度完善[J].当代法学,2009(4):48-55.
- [4] 李晓冬,梁湘波.初论我国海域使用权流转体系的建立与完善[J].海洋开发与管理,2014,31(6):1-5.
- [5] 陈艳,文艳.海域资源产权的流转机制探讨.2007年中国海洋经济论坛暨海洋经济前沿问题学术研讨会[C]//北京:中国海洋学会,2007:108-115.
- [6] 汤建鸣,李荣军.构建海域使用权流转机制初探[J].海洋开发与管理,2010,27(7):8-11.
- [7] 赵梦,梁湘波,齐连明,等.海域评估的SWOT分析及发展对策研究[J].海洋开发与管理,2011,28(9):25-28.
- [8] 费宏达,郭欣怡.基于物权维度完善我国海域使用权流转法律制度[J].法制与经济,2016(3):41-43.
- [9] 费宏达,李明阳.我国海域使用权转让法律制度的若干思考[J].知与行,2016(3):30-33.
- [10] 余久华.自然保护区有效管理的理论与实践[M].西安:西北农林科技大学出版社,2006:5-10.