

中国海域价格评估制度现状、问题与发展对策

蔡悦荫^{1,2}, 王鹏^{1,2}, 高蓓¹, 宫玮^{1,2}

(1. 国家海洋环境监测中心 大连 116023; 2. 国家海洋局海域管理技术重点实验室 大连 116023)

摘要: 海域市场的发展催生海域价格评估行业的发展, 我国海域价格评估制度还处于建设初期, 远不能满足海域价格评估行业市场与管理的发展需求。文章在分析中国海域价格评估制度现状的基础上, 认为目前海域价格评估制度存在缺乏政策引导和规范、缺乏行业资质认定、评估机构和人员社会认可度低、技术体系不成熟等问题, 并针对这些问题提出从理顺监管关系、建立行业自律性管理机制、加强执业队伍建设、完善技术体系等几方面促进海域价格评估制度的发展。

关键词: 海域价格评估; 海域使用管理; 资产评估法; 行业监管; 行业自律

中图分类号: P74

文献标志码: A

文章编号: 1005-9857(2016)09-0023-04

Price Evaluation System of Sea Areas in China: the Present Situation, Problems and Solutions

CAI Yueyin^{1,2}, WANG Peng^{1,2}, GAO Bei^{1,2}, GONG Wei^{1,2}

(1. National Marine Environmental Monitoring Center, Dalian 116023, China; 2. State Oceanic Administration Key Laboratory of Sea-area Management Technology, Dalian 116023, China)

Abstract: The price evaluation business has been developing with the growth of sea areas market, while the price evaluation system cannot meet the needs of development and management of price evaluation business. Based on the analysis of current situation of sea-area price evaluation system, this paper summarized that there is a lack of policy guidance and norms, no accreditation system for the price evaluation of sea areas, the social recognition for assessment agencies and personnel is relatively low, and technology system is not perfect. Some countermeasures were proposed in order to promote the development of the price evaluation system, which include straightening out regulation relationship, establishing industrial self-discipline management system, team building and perfecting the technique system.

Key words: Price evaluation system of sea areas, Sea area use management, Asset appraisal law, Industrial regulation & self-discipline

1 引言

《中华人民共和国海域使用管理法》第 33 条规定国家实行海域有偿使用制度,单位和个人使用海域应当按照国务院的规定缴纳海域使用金。实行海域有偿使用制度是我国推进海域资源管理和利用方式的重大变革,从法律上认定海域资源作为一种重要的生产要素,具有资产价值。海域使用金征收标准是海域使用权价格的表现形式之一,体现县域层面上海域使用权出让的平均价格。随着海域市场的有序发展,对健全的海域价格评估体系产生客观要求,科学的海域价格评估体系是海域使用权招标投标挂牌出让、转让、抵押、作价入股、收回补偿以及海域资源损害赔偿所必须的技术支撑,完善海域价格评估制度对建立健全新常态下的海域资源配置机制具有重大意义。

2 我国海域价格评估制度现状

2002 年 1 月 1 日《中华人民共和国海域使用管理法》正式实施,从法律层面确立我国海域权属管理制度、有偿使用制度等,结束无序、无度、无偿使用海域的历史。由于当时海域市场尚未建立、海域市场价格尚未形成,国家海洋局组织技术单位进行海域使用金征收标准测算,在全国海域分等的基础上测算不同类型的海域使用金征收标准;随后,财政部和国家海洋局联合发布《关于加强海域使用金征收管理的通知》,于 2007 年 3 月 1 日开始海域使用金统一按照用海类型、海域等别以及相应的征收标准计算征收。海域使用金标准的制定标志我国海域价格评估制度的起步。

海域有偿使用制度确立后,海域资源市场化配置意识萌芽。2002—2006 年南通、盐城、北海、惠州、唐山、连云港、东港等沿海市、县相继出台有关海域使用权招标投标挂牌等市场化出让方式的相关管理文件;2007 年福建省从省级层面率先出台《福建省招标投标挂牌出让海域使用权办法》(闽海渔[2007]35 号),2009—2011 年江苏、浙江、天津、辽宁、广东等沿海 5 省(市)也出台相关政策;2012 年 12 月,国家海洋局出台《关于全面实施以市场化方式出让海砂开采海域使用权的通知》。海域使用权招标投标挂牌出让、转让、出租、抵押、作价入股、

收回补偿、损害赔偿额度裁定等市场活动,对海域价格评估产生强烈需求。为了引导海域价格评估中介行业健康发展,国家海洋局积极推进海域价格评估技术体系建立和海域价格评估队伍建设。2012 年,经沿海省级海洋主管部门推荐和有关单位自荐,国家海洋局对拟从事海域价格评估业务的机构进行遴选,确定海域评估机构推荐名录(国海管字[2012]246 号);2012 年底,国家海洋局开办第一期全国海域评估业务培训班,对来自沿海海洋厅(局)和 27 家海域评估推荐机构的 155 名学员进行培训,并对通过考试的 91 名学员发放岗位培训证书;2013 年底,国家海洋局印发《海域评估技术指引》,为海域价格评估工作提供了一定的技术支撑。

2016 年 12 月 1 日,《中华人民共和国资产评估法》即将实施,使资产评估行业的发展有法可依。在《资产评估法》的框架下,国家海洋局正进一步从组织体系、机构管理、技术规范、人员建设等各方面完善海域价格评估制度。

3 海域价格评估制度存在的问题

3.1 缺乏政策引导和规范

我国资产评估行业经过多年发展逐步形成了资产评估、房地产估价、土地估价、矿业权评估、旧机动车鉴定估价和保险公估在内的六大专业类别,在《资产评估法》出台以前,这些评估行业都有由国务院或者行业行政主管部门出台的一系列行业管理法规来保证行业健康有序发展。《资产评估法》统一了评估专业人员、评估机构、评估程序、行业协会、监督管理和法律责任等核心内容,但不同的行业评估有不同的专业特点,涉及不同的行业标准和程序,因此,在《资产评估法》的框架下还是需要评估行业行政主管部门负责建立完善该评估行业法规体系。海域价格评估作为一种新兴的资产评估行业类别,目前尚未出台相关政策对海域价格评估的业务范围、组织体系、机构管理、技术规范、人员建设以及法律责任等做出全面系统的规定,这使得我国海域价格评估行业的发展缺乏具体的政策法规依据。

3.2 缺乏行业资质认定

《资产评估法》第二十八条规定“评估机构开展

法定评估业务,应当指定至少两名相应专业类别的评估师承办,评估报告应当由至少两名承办该项业务的评估师签名并加盖评估机构印章”。第八条规定“评估师是指通过评估师资格考试的评估专业人员。国家根据经济社会发展需要确定评估师专业类别”。资产评估、房地产估价、土地估价和矿业权评估工作与海域价格评估工作比较相似,在多年的行业发展过程中,各行业分别形成了资产评估师、房地产估价师、土地估价师、矿业权评估师的专业队伍,并相应依法登记成立了非营利性的全国行业自律性社会团体,制定执业准则和职业道德准则,建立各项自律性管理制度,形成了完善有效的行业自律性管理约束机制。海域资源在开发利用过程中具有较大的生态效应,涉及国家权益、公共安全的情况较多见,随着海域价格评估需求的不断增长,当海域价格评估范畴内出现法定评估业务时,必然需要相关专业类别的评估师承担工作,因此,海域价格评估应该和现有的评估行业六大专业类别一样,形成独立的资产评估专业类别。但到目前为止,海域价格评估人员缺乏资质认定,更未建立由行业协会、学会等社会组织开展的职业资格评价制度。从评估专业分类上,海域价格评估业务往往被归到资产评估或土地估价业务体系中。

3.3 评估机构和人员社会认可度低

海域价格评估是近年来才发展起来的行业需求,据不完全统计,近年来全国开展海域价格评估超过700余宗,涉及金额400亿元以上,但2012年以前并没有专门的机构和人员从事该项工作。由于资产评估和土地估价行业发展成熟,从业人员社会认可度高,评估报告公信力强,因此甲方一般选择资产评估或土地估价等相关行业评估机构和人员。2012年后,国家海洋局推进了海域价格评估队伍建设,发布了海域评估机构推荐名录,并开展了评估人员培训工作,但海域评估机构推荐名录中仅有27家机构且多为事业单位,获得国家海洋局海域评估岗位证书的仅有91人,银行、大型用海企业等对这些海域评估机构的认可度还不高,海域评估报告的公信力也不足。调查数据显示,2014年以前有95%的海域价格评估工作是由资产评估机构或土

地估价机构完成的,2014年以后这一比例仍有70%,海域评估机构只承担约30%的评估工作。

3.4 技术体系不成熟

我国海域使用金征收标准是按照用海方式测算出来的,其测算过程为建立海域价格评估方法体系奠定了一定的基础。但海域价格评估面对的评估对象通常是按照用海类型划分的,每种用海类型中都可能存在围填海和非围填海的用海方式,海域功能的复合性、开发的高风险性、生产的强外部性等海域特有的自然属性与经济特征决定海域价格评估具有极强的专业性和技术性,现有的土地、资产等评估行业的技术体系难以有效支撑海域价格评估工作。国家海洋局2013年底印发的《海域评估技术指引》提出了宗海价格和海域基准价格的评估方法体系,确立了5种海域价格评估方法,并规范了海域评估报告的编制,但仍需要进一步区分填海造地和非填海造地用海在海域资源价值特征和价格构成上的巨大差异,分用海方式规范评估方法和评估模型,从而提高技术指引的适应性和实用性,维护海域价格评估的权威性和客观公正性。

4 海域价格评估制度的发展对策

4.1 理顺监管关系

《资产评估法》第七条规定“国务院有关评估行政管理部门按照各自职责分工,对评估行业进行监督管理”。目前我国开展的资产评估服务主要涉及资产评估、房地产估价、土地估价、矿业权评估、旧机动车鉴定估价和保险公估等六大类,分别由财政部、住房和城乡建设部、国土资源部、商务部和保监会等5部门管理。作为新兴的资产评估行业类别,海域价格评估行业的行政管理部门为国家海洋局,因此,需要明确国家海洋局的行政监督管理职责,建立业务规范,专业人才的培养、选拔与管理,评估机构的管理以及行业监督等一系列相关制度,提高行业水平;充分利用现代网络和科技手段,建立全国海域价格评估监督管理网络系统,通过对海域价格评估执业和评估报告备案共享信息,对全国各海域价格评估机构和人员的执业行为进行有效监督和管理。

4.2 建立行业自律性管理机制

行业自律是市场经济体制的必然产物。《资产

评估法》第六条规定“评估行业可以按照专业领域依法设立行业协会,实行自律管理,并接受有关评估行政主管部门的监督和社会监督”。资产评估行业自律性管理是指将资产评估行业置于社会自发形成的行业自律性组织管理之下,其发展依赖于评估业内形成的准则和规范。因此,从行业发展来看,建立一个行之有效的行业自律性组织是实现海域价格评估行业自律性管理的基础。2010 年成立的中国海洋工程咨询协会是由从事海洋咨询以及其他相关业务的单位、个人自愿组成的具有法人资格的全国性行业社会团体,是我国第一个全国性的海洋行业协会;可以依托中国海洋工程咨询协会建立海域价格评估行业自律性组织,从而建立有效的行业自律性管理约束机制。

海域价格评估行业自律性组织需要拟定并组织实施海域价格评估执业准则和职业道德准则,对海域价格评估机构和人员的执业行为、教育培训和对外咨询服务等建立相关制度,开展对执业人员的职业资格水平评价,组织对评估机构和人员执业质量的监督检查,构建以海域价格评估机构和人员为核心的行业管理数据库,创造良好执业环境,提高全社会对海域价格评估机构和人员的认知度和认可度。

4.3 加强执业队伍建设

建设一支专业、规范、高效的海域价格评估执业队伍是满足日益增长的市场需求和行业发展要求的根本。为进一步提高人力资源配置效率,国务院对评估师资格制度进行了改革,分批取消了部分职业资格许可和认定事项,但从《关于做好国务院取消部分准入类职业资格相关后续工作的通知》(人社部函〔2014〕144 号)可以看到,取消的准入类职业资格,“行业管理确有需要且涉及人数较多的职业,可报国务院人力资源社会保障部门批准后设置为水平评价类职业资格。”注册资产评估师、矿业权评估师均已从准入类职业资格调整为水平评价类职业资格。根据相关政策,海域价格评估行业发展必然要建立由行业自律性组织开展水平评价的职业资格制度,相关评估人员将凭能力执业,并成为社会认可的资质。

海域价格评估执业队伍建设要分两步进行:第一步,在行业自律性组织成立以前,由国家海洋局面向资产评估行业从业人员组织开展海域价格评估业务培训,吸引更多的成熟专业人才加入海域价格评估行业,为行业发展奠定人才基础。第二步,在行业自律性组织成立以后,由该组织加强评估执业人员的业务培训和后续教育,提高其综合素质和业务能力;规范评估机构的执业行为,加强对评估机构内部管控的制度建设和对评估报告的质量检查,做大做强海域价格评估机构。

4.4 完善技术体系

健全的海域价格评估技术体系是推进海域资源市场化配置所必须的配套措施。海域与土地虽然都属于空间资源范畴,但海域具有海水流动性、资源复合性、表面均质性等特征,其物理特性与利用方式有别于土地,需要对其资源要素、环境容量、生态功能所具有的经济价值进行综合评估,具有较强的专业性和技术性。因此,海域价格评估所需的方法、技术指标与土地估价或其他资产评估有所不同,需要制定专门的评估技术规程,加强海域价格评估理论和方法研究迫在眉睫。海洋行政主管部门有必要组织海域价格评估和海域使用管理等方面的专家进一步完善现有海域价格评估理论,推出新的规范、指南和指导意见,不断完善整个海域价格评估技术体系,使之能够适应未来业务发展需要;针对海域价格评估报告制定质量评价体系,统一评估报告审查、评价的依据和规范。

5 结语

增长迅速的海域价格评估需求促进海域价格评估行业的快速发展,海域价格评估必然成为评估行业新的发展类别。作为新兴的资产评估行业类别,与资产评估、房地产估价、土地估价、矿业权评估等成熟行业相比,海域价格评估行业的管理制度和准则体系等还处于起步与规范阶段。根据资产评估、房地产估价、土地估价、矿业权评估等行业发展的经验,海域价格评估行业需要在行政监管引领的基础上培育和加强行业自律管理,规范评估执业行为,促进评估队伍的建设和发展,以满足海域资源市场化配置的需要。