

海域使用权抵押融资的调研分析

——以如东县为例

朱建明, 商桂昆, 陈卫豪

(如东县海洋与渔业局 南通 226400)

摘 要: 文章以如东县已抵押的海域使用权为例, 对深层次的海域使用权问题进行分析研究, 并给出了可行性建议供决策时参考。

关 键 词: 海域使用权; 抵押; 融资; 可行性

自《中华人民共和国海域使用管理法》实施以来, 海域作为国有资源的一部分, 已越来越被人们重视, 尤其是近几年海洋经济迅速发展, 海域使用的广度和深度不断加强, 进行海域使用权抵押融资方面的探索, 有着积极的理论和现实意义。

1 海域使用权抵押融资的背景

1.1 海域资源的丰富为海域使用权抵押融资创造了条件

我国是海洋大国, 大陆岸线长 18 000 km 余, 沿海滩涂面积有 2 万 km² 余, 有完全主权的内水和领海 37 万 km² 余。如东县是海洋大县, 海岸线长, 用海面积大, 分布范围广; 同时, 又是养殖用海大县, 全县海岸线达 106 km, 占全省海岸线总长的 11%, 占南通市海岸线总长的 52%, -2 m 以上潮间带滩涂 6.7 万 hm², 所辖海域 6 000 km², 在全省的海洋经济发展中占有重要位置。目前, 如东县的主要用海类型有: 水产养殖用海、渔港用海、海盐用海、滨海旅游用海、南通港洋口港区锚地和沿海工业建设用海等, 用海总面积超过 700 km²。随着海洋经济的不断发展, 海域的用途也越来越被人们所重视, 海域大量开发利用, 使人们把眼光放在了海域使用权的抵押融资上。

1.2 海域相关的法律法规为海域使用权抵押融资保驾护航

随着《中华人民共和国海域使用管理法》和《中华人民共和国物权法》的颁布实施; 江

苏省随后出台了一系列配套规章:《江苏省海域使用管理条例》《关于推进海域使用权抵押贷款工作的意见》^[1]以及《江苏省海域使用权抵押登记暂行办法》^[2]。2009年6月24日如东县人民银行如东县支行与如东县海洋与渔业局制订了《如东县海域使用权抵押贷款管理办法的指导意见》^[3]。

《物权法》的出台, 使海域使用权的物权属性更加明确, 为开展海域使用权抵押融资提供了法律基础。在法律属性上, 海域与土地相类似, 是一种类似于土地的不动产, 并确定为不动产权的客体。建立海域物权制度, 不仅顺应了现代物权法的发展潮流, 而且符合我国的国情和海洋管理的实际需要。海域使用权作为物权, 在满足一定条件的情况下进行抵押、流转、继承, 进一步在法律上得到了明确。加之各种法律、法规及相关规定的不断出台和完善, 为海域使用权抵押融资奠定了法制基础。

2 海域使用权抵押融资的现状

2.1 强化管理, 用海观念发生变化, 海域使用权的价值不断体现

随着《中华人民共和国海域使用管理法》以及《中华人民共和国物权法》的颁布, 沿海各地普遍加强了海域使用管理配套制度建设, 积极开展了海域使用权登记、海域使用权证书发放, 改变了海域使用无序、无度、无偿的混乱局面。有偿用海观念已家喻户晓, 人们的合法有序用海已不断增强。

从全国情况看,2008年全年共审批发放海域使用权证书9 120本,确权海域面积为22.5万 hm^2 ,征收海域使用金58.9亿元^[4]。为顺应国家宏观调控取向,适时调整海域资源供给政策,重点保证国家能源、交通、工业等重大建设项目用海需求,全年国务院批准重大建设项目用海11个,其中核电项目2个。

截至2009年底,如东县已累计发放522本海域使用权证书,已确权的海域面积达3.8万 hm^2 ,2008年征收海域使用金602.6万元。

事实证明,海域的价值得到了广大用海者以及社会各界的广泛认可,为海域使用权抵押融资创造了良好的社会环境。

2.2 小规模的海域使用权抵押融资为全面开展海域使用权抵押融资提供丰富的实践经验

目前已有不少沿海地区进行了海域使用权抵押融资工作的尝试,如东县就是一很好的例子,2009年8月31日,《如东县海域使用权抵押贷款管理办法的指导意见》出台后,如东县南通龙臻滩涂开发有限公司用总面积339.47 hm^2 的海域使用证,以评估机构评估价2 155.63万元,向如东县兵房信用联社贷款300万元,实现了第一例海域使用权抵押贷款。2009年9月26日,南通华正滩涂养殖有限公司用3张海域使用权证书,共计133.3 hm^2 的海域使用权,经评估机构评估后,该公司向银行贷款1 000万元,目前贷款已全部到位。

从江苏省的情况来看,通过各级政府的支持与政策性引导,海域使用权抵押贷款融资已成为现实,也取得了一定的经验。当然,目前在海域使用权抵押融资方面的探索还是小范围的,表现为融资规模不大,抵押范围主要是在养殖用海方面,在工业、交通等用海融资方面尚未得到实质性的拓展,因此还需要在以后的实践中进一步进行探索和总结。

3 海域使用权抵押融资的前景

21世纪被称为“蓝色世纪”。海洋由于在全球政治、经济和军事等方面日益显现的重要地

位而发展成世界各国角逐的必争之地。近年来,对海域资源的利用日益扩大,除了渔业、盐业、港口和海运等传统产业,随着海洋科技的飞速发展,许多效益高、产量大的海洋新兴产业不断出现,尤其是如东县更是突现。

3.1 自然条件得天独厚

如东地处黄海之滨,海域面积超过6 000 km^2 ,是陆地面积的3倍,全县海洋按照“高效化、规模化、产业化、外向化、优质化”的总体要求,以发展为主旋律,以渔业增效、渔民增收、渔区和谐为目标,紧紧围绕海洋与渔业中心任务,努力创新工作思路,扎实开展各项工作。全年水产品总量26万t,其中海洋捕捞6万t,海水养殖14万t,实现渔业产值23.5亿元。全县认定无公害水产品基地18个,认证无公害农产品(渔业产品)11个,水产绿色食品7个,有机食品8个,创建生态健康养殖基地5个,有6家企业通过了HACCP和ISO9000质量体系认证,紫菜和文蛤两大主导产业的生产标准化率达80%以上,水产品质量得到显著提高。

3.2 港口建设如火如荼

洋口港已经通航,并趁势加快建设为“东方深水大港”,发展前景不可估量。洋口港位于江苏省南通市如东县海岸线外13 km,距长江入海口60 n mile,是长江口北翼最重要的深水海港。从20世纪80年代初被发现,到2008年10月28日初步通航,洋口港开发建设已经进入了一个新的发展阶段。作为上海组合港的重要一翼和江苏出江入海的重要支撑;作为长三角产业结构调整的重要平台和推动长江南北区域均衡发展的重要节点,洋口港开发建设不仅战略意义巨大,而且投资商机无限。

3.3 海洋新能源产业不断发展

海洋经济产业结构决定海域使用权抵押融资有很大的发展市场,沿海各地区将加快海洋经济产业结构调整,增长质量和效益将会进一步提高,尤其是海洋新兴产业还将会保持较快的增长速度。利用丰富的风能资源的发电项目、潮汐能发电等新能源项目将快速发展。江苏如东风电特许权二期项目是龙源集团江苏龙源风电公司在江苏开发建设的首个项目,该项

目是国家批准的第二批风电特许权重点项目之一。2005年10月18日,江苏如东风电特许权二期项目正式开工建设。主设备招标采购100台美国GE公司单机容量1.5 MW风机。150 MW项目计划于2007年全部投产发电,项目建成后将成为国内风机最高,装机容量最大的风电场,年发电量约34 266万kW·h,减少排放二氧化碳(温室效应性气体)37万t,减排二氧化硫1 343 t,既支持了江苏如东绿色能源县和地方经济建设,而且为后期近海风电场建设积累宝贵经验,从节约资源和循环经济上,更具有明显的社会效益和环保效益。

4 海域使用权抵押融资的不足

4.1 海域使用权抵押的配套法规不够健全

海域使用权抵押登记办法及登记程序,目前尚没有统一的办法。国家海洋局《海域使用权登记办法》中虽规定了一些相关事项,但是由于缺少在实际办理抵押过程中应参照执行的程序及申请审批办法,对抵押当事人应提交的相关材料文件、海域使用权抵押年限、海域他权证书的使用和管理等相关规定缺乏,使抵押的操作难度较大。

4.2 海域使用权流转的制约

海域所有权属国家所有,但海域使用权按照法律的规定,是可以流转的,实行海域使用权的流转,是为了促使使用者提高效率和效益,保护生态环境,实现海域资源的合理配置;同时,海域使用权的能否有效流转也是实施海域使用权抵押融资的必要条件。但目前各地海域使用权的流转体制还不健全,操作规程尚未真正成熟,海域使用权的流转市场尚未确立,成为海域使用权流转的制约因素。

4.3 金融机构对海洋产业的融资经验尚显不足

虽然海域使用权抵押业务的开展,扩大了可用于担保的财产范围,方便了个人和企业贷款融资,一定程度上解决了用海业户生产资金紧张和贷款担保难的问题。对银行业来说,开展海域使用权的抵押贷款,能够拓展信贷市场、降低信贷风险,实现信贷资产的良性循环。但由于目前海

域使用权抵押融资仍处于摸索阶段,对海域的认识有待提高,金融机构的管理能力、业务人员的素质,以及信贷操作的技术还显不足。

4.4 缺乏评估机构,海域使用权的价值确定难

海域使用权抵押,是海域使用权权价值的体现。海域使用权资产评估是一项专业性比较强的工作,位置不同的海域,用途不同的海域,其使用权的价值千差万别,这个价值的确定,应由有一定专业知识、具有一定权威性的专门机构进行评估。但目前缺少比较健全的评估机制,从而使海域使用权价值无法合理体现。而目前,各地为了尝试,请了当地的房地产评估机构进行评估,这些评估机构对海域资源状况及地质情况缺乏一定的认识,没有更深层次的海洋知识,因此对抵押价值的确定难度很大。近年来,不少资产评估、土地评估机构纷纷涉足海域评估领域,为海域评估业的发展积累了宝贵的经验。但是,由于海域评估缺乏相应的制度规范,部分评估机构在不具备相关专业知识和经验、缺乏相应的技术装备的情况下,盲目开展海域评估,导致评估质量难以保证。

5 几点建议

为了确保海域使用权抵押融资的顺利进行,不断完善各项配套措施,应进一步加强相关涉海部门及金融部门的沟通与联系,使这项工作不断推进。

5.1 完善相关制度

一是有关海洋管理部门尽快出台有关海域使用权价值评估制度。二是政府有关部门要完善海域资源流转办法,促进海域使用权资源的流转,尤其是要按市场经济原则建立海域使用权流转机制,制定比较合理而又具有可操作性的海域使用权流转管理条例。对参与海域市场的主体、海域流转条件、流转程序、流转价格、违约责任、利益调节等重要问题进行规范。鼓励和保护那些有利于海洋经济可持续发展的海域使用权流转行为,使海域使用权市场健康运行。尤其是要出台海域的“招标、拍卖、挂牌出让的办法”。三是人民银行要引导各金融机构出台相关的“信贷管理办法”“操作程序”,不

断探索和完善海域使用权抵押融资业务的运作模式,创新信贷产品,及时推出海域使用权抵押的多种融资方式。

5.2 培育真正的海域使用权评估机构

海域作为与土地具有同等属性的资源,对其所有权人——国家来说,是重要的国有资产,可以通过征收海域使用金来体现其权益;对海域使用权人——用海者而言,是重要的权利客体,可以行使占有、使用、收益的权利。因此,在海域使用权出让和流转中,无论是资源的合理配置,还是权益的合法实现,客观上都需要对海域价值进行科学评估。对海域的海水流动性、资源复合性、表面均质性特征、资源要素和环境容量、生态功能所具有的经济价值等进行综合评估。为确保海域价值评估顺利开展,推动海域使用权抵押工作规范进行,需要建立海域价值评估机制,培养相关的评估人才,设立专业评估机构,尤其是评估行业的管理体制、评估单位和个人的资质认证、评估结果的法律效力和海域评估的情形等进行规范。

5.3 加强金融机构的认知能力

金融机构对目前的海域尚不熟悉,为了确保海域使用权的融资不受阻力,也要像对土地市场的认识一样进行更深入的研究和探讨,加强专业化培训,提高审核审批海域认知能力,扩展海域抵押贷款市场。

5.4 积极培育和发展海域使用权的流转市场

建立海域使用权流转市场等体系,推动海

域使用权资源流转市场的建立和发展,为开展海域使用权抵押贷款培育良好的市场环境。

(1) 建立实体交易市场,各级海洋部门应积极组织并实施海域流转交易大厅,形成专门的海域交易市场。

(2) 由有关海洋管理部门建立网上交易信息平台,提供交易信息服务,建设公开公正公平的竞争模式。

(3) 限于目前的条件也无法完全实现专业化的第三方评估,因此建议采取以下两种方式进行海域使用权价格的确定:① 由有关海洋管理部门提供参考价,由银企双方进行协商确定;② 由银企双方公认的非海域专业化资产评估机构进行评估,待市场发展成熟后再转由专门从事海域资产评估的机构进行评估。

参考文献

- [1] 江苏省人民政府办公厅.关于推进海域使用权抵押贷款工作意见[Z].2009.
- [2] 江苏省海洋与渔业局.江苏省海域使用权抵押登记暂行办法[Z].2009.
- [3] 中国人民银行如东县支行,如东县海洋与渔业局.如东县海域使用权抵押贷款管理办法的指导意见[Z].2009.
- [4] 国家海洋局.2008年中国海洋经济统计公报.[EB/OL].[2010-01-13].<http://www.coi.gov.cn/hygb/hyjj/2008/>