

无居民海岛使用权估价可行性及相关问题浅析

么艳芳, 齐连明

(国家海洋技术中心 天津 300112)

摘 要: 无居民海岛是社会生产要素的组成部分, 在海洋经济和社会发展中发挥了重要的作用, 随着开发利用活动的增多, 如何估算其使用权价值已成为亟待解决的问题。文章的重点是在相关概念理解的基础上, 对无居民海岛使用权估价的可行性和现存问题进行浅显分析, 并提出相应的对策和建议。

关 键 词: 无居民海岛; 使用权; 估价

为了保护海岛及其周边海域生态系统, 合理开发利用海岛自然资源, 维护国家海洋权益, 促进海洋经济社会可持续发展, 全国人大颁布和实施了《中华人民共和国海岛保护法》^[1]。无居民海岛蕴含独特的旅游资源、可再生资源和港口资源等资源, 随着经济的快速发展和自然资源的短缺, 无居民海岛资源价值日益显现, 海岛资源开发成为沿海地区经济发展的新增长点。据统计, 我国拥有面积大于 500 m² 的岛屿有 6900 余个 (不包括海南岛本岛和台湾、香港、澳门所属海岛)^[2], 其中多数无居民海岛尚处于原生状态, 开发潜力巨大。2008 年 12 月国家海洋局下发《关于扩大内需促进经济平稳较快发展做好服务保障工作的通知》, 将“加快海岛的开发和建设”作为海洋工作促进经济平稳发展的十大举措之一, 由此推断, 未来我国无居民海岛开发的前景广阔, 与之相关的产权市场流转、使用权估价问题将成为必须解决的问题。

1 相关概念的理解

1.1 使用权与使用金的区别

无居民海岛使用权是使用者依法对无居民海岛占有、使用、收益和处分的权利, 获取权利的方式主要有出让和转让。出让是在完成科学论证和规划的基础上, 依法申请, 通过审查, 向国家缴纳使用金, 从国家获得使用权的行为; 转让是指在符合相关法律及规划的前提下, 支

付货币, 从其他使用者手中购买获得使用权的行为。

无居民海岛使用金, 是指国家因向使用者让度海岛使用权而获得的权利金, 其征收主体唯一。笔者认为无居民海岛使用金应包括两个部分, 一部分是无居民海岛使用权价值, 其价值的大小主要与海岛位置、面积、使用年期和预期收益等因素直接相关; 另一部分是资源生态补偿金, 主要与资源生态受到开发利用活动影响的程度相关。

1.2 无居民海岛使用权和土地使用权的区别

首先, 二者在获取权利时所需支付费用的构成不同。在一级市场, 由于多数无居民海岛属于生态系统脆弱区, 国家重点在于保护, 一般情况下, 在无居民海岛使用金中资源生态补偿金所占比重较大, 而土地重点在于利用, 土地出让金主要由土地取得费和开发费构成, 相对而言资源生态补偿金占土地出让金比重较小。在二级市场, 无居民海岛产权在使用者之间流转时, 使用者除向原使用者缴纳使用权费用外, 若存在资源环境的进一步破坏, 还需向国家缴纳资源生态补偿金。而土地产权在使用者之间流转时, 只需向原使用者支付使用权取得费用, 一般不需向国家缴纳资源生态补偿金。

其次, 获取无居民海岛使用权和土地使用权资格审批的程序不同。无居民海岛生态系统十分脆弱, 因此使用权申请审批相对比较复杂, 需完成科学论证和专家评审、编制可利用无居

民海岛保护和利用的规划、明确生态保护措施等事宜。而土地使用权申请审批程序相对简单,除占用基本农田和重大建设项目外,符合土地利用规划的土地,一般只需通过土地市场交易获得。

再次,无居民海岛使用权和土地使用权流转关系也不完全相同。无居民海岛属于国家所有,所有权主体唯一,因而,使用权流转关系中,只存在国家与使用者、使用者与使用者之间两种流转方式;而土地所有权存在国家和农村集体经济组织之分,因而,流转关系相对比较复杂,有国家与使用者、使用者与使用者、集体经济组织与成员之间流转关系等。

1.3 价格和价值的理解

价值(value)和价格(price)是既相联系又相互区别的概念,一般认为价值内在相对客观和稳定,是价格波动的中心;价格是价值的外在表现,随着供需变化,围绕着价值上下波动。有关价格和价值的区别学术争议很大,笔者认为在此没有必要严格区分无居民海岛价格或价值评估概念差异,因而将二者统一简称为无居民海岛使用权估价。

2 估价可行性分析

2.1 无居民海岛使用权估价的政策法律依据

《中华人民共和国物权法》第119条明确规定:“国家实行自然资源有偿使用制度”。《中国海洋21世纪议程》明确指出:“中国管辖海域范围内的一切自然资源,都是国有财富,已成为资源性资产列入国有资源资产体系,应通过资源价值评估、资产核算、产权登记和有偿使用,进行资产化管理”,无居民海岛是海洋的重要组成部分,属于国有资源性资产,应采用资源价值评估方法确定有偿使用费用。

2.2 无居民海岛使用权估价技术的可行性

估价技术已经广泛地应用于土地、海域、矿产和房地产等资产价值的估算,在资产转让、抵押、合资、作价入股和出让等各种经济活动中发挥了巨大的作用,通过评估确定资产的价值已经为社会接受并认可。无居民海岛兼具海洋和陆地土地的双重属性,属于资源性资产,

因此,评估技术可以用于无居民海岛价格(价值)确定过程中。

2.2.1 资产估价方法的基本原理

市场法是指利用市场上同样或类似资产的近期交易价格,经过直接比较或类比分析以估测资产价值的各种评估技术方法的总称。收益法是指通过估测被评估资产未来预期收益的现值来判断资产价值的各种评估方法的总称。该方法是将被评估资产的未来预期收益经折现或资本化处理来估测资产的价值。成本法是指首先估测被评估资产的重置成本,然后估测被评估资产已存在的各种贬值因素,并将其从重置成本中予以扣除而得到被评估资产价值的各种评估方法的总称^[3]。

2.2.2 无居民海岛估价技术难点分析

无居民海岛既具有一般资产的属性,又具有海岛自身的特性,不可生搬硬套资产评估一般原理。运用评估确定无居民海岛使用权价格(价值),需要深入研究无居民海岛价格(价值)的影响因素、影响权重和价值构成等。但无居民海岛使用权估价,属于没有先例的开创性工作,估价技术方面存在很多难点需要探讨解决。

1) 市场法

运用市场法估算无居民海岛使用权价格(价值),需要准确搜集大量交易实例,掌握正常市场价格行情。鉴于目前无居民海岛市场不健全,交易数量少,信息不对称,无居民海岛有关交易的资料不足的情况,评估中很难采用该方法估算无居民海岛使用权价值,即使采用个别比较案例来进行评估测算,也很难客观地反映评估对象正常市场价值。

在公开交易案例较少的情况下,不建议采用本方法进行估价,因个别交易案例不能代表整体市场价格水平,若这种条件下采用该方法估价,估价结果则极易出现较大偏差。但随着社会经济的发展,尤其是在沿海地区土地资源供给不足的情况下,无居民海岛资源需求加剧,各类型交易案例必将增多,待无居民海岛交易市场健全,交易信息公开透明时,应用该方法比较适宜。待市场健全、信息充足后,该方法能最有效地反映无居民海岛使用权价值,因此,在估价理论研究中还应重视该方法研究。

2) 收益法

收益法最基本的3个要素是预期收益、折现率和持续时间^[3]。目前无居民海岛开发利用尚处于起步阶段,每一类无居民海岛开发都比较少,很难通过个体案例,估算不同利用类型的客观收益,对于无居民海岛开发的行业利润和风险也难以判断,因而,收益法估算存在一定的难度。

收益法从预期收益的角度出发,能较好地反映资产的价值,因此,我们不应轻易放弃这种估价方法,可以尝试转换思路,推算预期收益和折现率,构建该估价方法所需参数。如采用收益剥离法进行估算,从企业的全部预期收益剥离出其他正常成本、费用和行业利润等,以此来推算无居民海岛的预期收益。对于折现率,可以采取资产估价中的多种常见方法,在分析陆地上各行业利润、风险以及海岛开发可能存在的潜在风险的基础上,综合确定折现率。

3) 成本法

从购买者的角度考虑,使用功能相近的产品,其支付的货币也应该相近,因此,可以依据利用类型,以假设建造与海岛使用功能类似的工程所需费用的方法来推算海岛的价值。该方法在市场信息不充足的条件下,最具有可操作性。但采用该方法进行无居民海岛使用权估价,仅考虑了单一某用途的无居民海岛功能价值,不是最佳、最有效利用条件下的无居民海岛使用价值,评估结果往往低于该资产的实际价值,因此,建议在市场信息充足的条件下,可将该方法估算结果作为其他估价方法的检验参考值。

综上分析,笔者认为以上3种估价方法基本原理可以应用于无居民海岛使用权估价,但考虑到目前交易案例比较少,评估人员应灵活运用各种原理,并尽可能地借鉴其他经济评价法,如旅行费用法、成果参照法和机会成本法等,多种方法相互检验,综合确定评估结论。

3 相关配套体系问题

无居民海岛使用权估价是个系统工程,不仅需要专业的理论作为技术支撑,更需要相关配套制度作为保障。目前,我国无居民海岛使

用权估价技术尚处于起步阶段,相关配套制度尚不完善。

3.1 法制体系不完善

随着《中华人民共和国海岛保护法》的颁布和实施,无居民海岛有偿使用制度及使用权管理办法等法律法规将陆续出台,但目前有关无居民海岛估价相关法律法规尚处于空缺状态,如无居民海岛估价机构资质、估价人员资质和估价行为等相应管理办法和专业的估价技术标准等都尚未颁布。由于无居民海岛估价缺乏专门的管理办法,使得估价活动无章可循,估价结果的客观、合理、可行性无法保证,相关评估结论只能作为科学探索的初步成果。

3.2 评估队伍不齐全

机构资质和专业人员资格认证是未来各个行业的发展趋势。环境影响评价、资产估价、土地估价和房地产估价等从业单位均具有国家资质,而无居民海岛使用权估价,无论是机构还是人员都缺乏国家资质,这也使得无居民海岛使用权估价的权威性容易受到质疑,估价活动无法有效开展,因此,建立专业的评估队伍是完善无居民海岛评估体系的必要条件。

3.3 专业技术标准未出台

资产估价的准则有《资产评估准则——基本准则》《资产评估职业道德准则——基本准则》和《资产评估准则——无形资产》;土地评估的标准有《城镇土地估价规程》《城镇土地定级规程》《农用地估价规程》和《农用地定级规程》等;房地产评估规程有《房地产估价规范》等。无居民海岛四周被海洋包围远离陆地,具有不同于陆地的特殊性,遵守资产评估规范外,还需遵守针对无居民海岛特殊属性制定的专业估价标准。

3.4 交易信息不公开

低价、无偿、非公开的无居民海岛产权交易行为广泛存在,正常交易信息不易获取已成为制约估价发展的现实问题。如,市场法最能反映海岛的市场价值,但目前这种方法很难采用,主要原因是海岛使用权正常交易案例比较少,寻找与估价对象同一供需圈内、类似用途

的交易案例几乎不太可能。收益法也能较好地反映无居民海岛价值,但目前已开发的无居民海岛每年合理收益数据信息很少,估价对象的预期收益只有参考《项目工程可行性研究报告》,但由于该类报告涉及企业的机密,企业很少提供,估价机构及人员很难获取。同理,由于公开交易信息少,也很难获取成本法所需工程成本、工期及利润等数据信息。

4 对策和建议

为全面推进无居民海岛使用权估价应用进程,保障无居民海岛估价有序开展,促进社会主义市场经济和谐发展,笔者建议有关部门应加强以下几方面的建设。

4.1 提高管理能力,加大监管力度

相关政府部门应该建立海岛动态监控系统和网络,加强海岛管理信息系统建设。加强无居民海岛交易市场监管,完善无居民海岛使用权交易体系,公开海岛交易相关信息,建立海岛交易信息系统,创建公众信息查询平台,解决评估人员基础信息缺乏、案例不足等问题。同时,规范估价委托关系,制定委托方、受托方和资产使用方三方正式合同标准,以法律手段保障企业的机密信息不会外泄,并保障估价机构能够获得必要的估价基础资料。

4.2 鼓励科学研究,健全研究体系

无居民海岛使用权估价应建立独立的估价体系,估价方法和相关参数的选取应有科学依据。但目前我国无居民海岛使用权估价理论和方法都还处于空白状态,国家和地方均未出台相关的估价技术规程或标准,有关的学术研究也比较少,尚无相关书籍。因此,国家应加大科研投资力度,鼓励更多科研人员潜心研究适合中国国情的无居民海岛使用权估价理论与方

法体系,只有这样,我国的无居民海岛使用权估价活动才能健康快速地开展起来。

4.3 完善估价制度,制定技术标准

相关政府部门应根据无居民海岛开发利用的现状和发展趋势,尽早制定出台无居民海岛使用权估价相关管理办法,明确当事人相应的权利和义务,保证无居民海岛使用权估价行为的合法性。依法对无居民海岛使用权估价工作进行管理,维护无居民海岛市场价格秩序,保障无居民海岛所有者和使用者的合法权益,促进无居民海岛市场的健康发展。同时,有关部门还应抓紧研究、制定无居民海岛使用权估价技术标准(或规范),约束估价机构和估价人员的估价行为,提高估价人员的职业道德素质,保障估价结果和估价结论的科学合理性。

4.4 健全规划体系,实施规划制度

规划是龙头,是无居民海岛空间部署和开发的依据。无居民海岛保护规划包括的保护与利用强度指标,不仅是监督管理部门依法管理的依据,也是无居民海岛使用权估价的重要技术依据。不同利用类型、地表改变率、建筑容积率、岸线占用情况的海岛开发,产生的经济和社会价值也不同,其使用权价格(价值)也不同。因此,无居民海岛使用权估价同样需要有健全规划体系、严格实施规划作为制度保障。

参考文献

- [1] 汪光涛,倪岳峰. 中华人民共和国海岛保护法释义[M]. 北京:法律出版社,2010:1.
- [2] 刘容子,齐连明. 我国无居民海岛价值体系研究[M]. 北京:海洋出版社,2006:1.
- [3] 全国注册资产评估师考试用书编写组. 资产评估[M]. 北京:中国财政经济出版社,2005:32-33, 45,54.