

海域使用权价值评估实施现状及建议^{*}

——以江苏省沿海城市为例

孙安英

(淮海工学院政策规划处 连云港 222005)

摘要:近几年,随着《江苏省“十二五”海洋经济发展规划》的颁布,江苏沿海各市县大力发展海洋经济,截至2013年,江苏省的海洋生产总值达到5 180亿元左右,同比增长10.2%。海域评估在海洋经济发展过程中以及海域资源市场管理化过程中起着重要作用,要想合理配置某地区的海域资源,依法保障海域使用权人的利益,都离不开对海域使用权价值评估,从某种意义上来说,没有科学的海域使用权价值评估,也就无法保证海洋综合管理水平的提升。

关键词:海域使用权;海域评估;海域价格

中图分类号:P74 **文献标志码:**A **文章编号:**1005-9857(2015)04-0031-03

江苏省共有土地面积10.26万km²,占全国土地总面积的1.11%,拥有964km的海岸线,共辖13个地级市,其中沿海城市3个,从北到南依次为连云港市、盐城市和南通市。这3个沿海城市内辖3个市区和18个县,土地面积达30 428 km²,占江苏省总面积的25.5%。各类海域面积是:内水面积277万hm²、领海面积98万hm²,合计375万hm²。江苏省政府抓住《长三角地区区域规划》和《江苏沿海地区发展规划》上升为国家战略这一重要发展机遇,大力发展海洋经济,取得了可喜的成就:2011年江苏省海洋生产总值达到4 253.1亿元,2012年达4 800亿元,而到2013年则达到了5 180亿元,比同期增长了10.2%。2011年江苏省政府颁布的《江苏省“十二五”海洋经济发展规划》中更是指出,到2015年江苏省海洋生产总值将突破6 800亿元,占全江苏省地区生产总值比重的10%以上。

海洋经济已经成为江苏新的经济增长极,但同时也要注意,江苏的海洋经济监测信息获取能力还较为薄弱,特别是海洋经济评估能力的不足,大大制约了海洋综合管理水平的提升。而从某种意义上来说,一个科学的海域价值评估体系,将对海域使用权抵押贷款起到积极的支撑,还将对海域使用权招标投标、转让、损害赔偿、收

回补偿等起到积极的促进作用。

1 海域使用权价值评估的概念、遵循原则及必要性

《中华人民共和国物权法》中明确规定:海洋为国家所有,国家是海域所有权的唯一主体,海域使用权是在海域国家所有权基础上产生的一种权能。我国海域使用权的基本特征:一是海域使用权是国家海域所有权的延伸;二是海域使用权流转必须在国家法律范围内;三是海域使用权主体享有一定的权利。综合上述特征,参考学者们的观点得出:海域使用权是指海域使用主体对依法获取的国家某一特定海域在一定期限内所享有的占有、使用和收益的权利^[1]。

2013年11月13日,国家海洋局发布《海域评估技术指引》,其中明确了海域评估的概念:海域评估是指海域评估专业人员按照一定的原则、程序和方法,对特定海域的价值进行评定的活动。按照《指引》规定,海域评估要遵循五大原则:预期收益原则、最有效利用原则、替代原则、市场供需原则和贡献原则^[2]。

开展海域市场价值评估、确定海域价格,是完善我国海域资源配置市场化机制,推进我国海

^{*} 基金项目:国家公益性行业科研专项基金“海域使用权流转交易的技术体系研究及江苏示范区流转交易示范”的部分研究成果(201105004)。

洋经济快速发展的客观要求。从调查结果来看,海域市场经营活动中的招标、拍卖、转让、抵押、出租和作价入股等,都需要借鉴海域使用权价值评估。江苏省的海域使用金的征收标准是执行国家标准,也就是国家海洋局在对我国多个海域进行评估后,依据当前我国社会经济发展状况而制定的海域使用金标准,但实际价值远高于国家的征收标准。要确保海域使用权出让的公平、公正,全面实施海域有偿使用制度,实现海域资产保值增值,就必须通过开展科学的海域评估,来为制定海域使用金征收标准提供决策依据。

2 江苏省海域使用权价值评估现状

2.1 海域使用论证方面的建设现状

江苏省目前在海域使用论证方面已具备一定的基础,也形成了适合江苏省地域特点的管理体系,如在海域使用论证方面,江苏省有9家资质单位;江苏省为了更好地进行海域评估专门设立了省级评审专家库;在海域动态监测方面,则分别在各沿海市区建立了江苏省海域使用动态监管中心、连云港市海域使用动态监管中心、盐城市海域使用动态监管中心和南通市海域使用动态监管中心。同时,江苏省还积极参加由国家海洋局举行的全国性海域评估培训班,参与讨论海域评估理论和方法,交流海域评估经验,解决海域评估中的技术重点和难点问题。

2.2 “数字海洋”数据库建设现状

自国家部署“数字海洋”这一重大战略以来,江苏省通过采集江苏省海洋基础地理数据,调查“908”专项数据,建设沿海基础地理数据库、江苏海域确权数据库、江苏海洋经济数据库、海洋资源与环境数据库等4个数据库,构建江苏省级海洋数据中心,结合四级网络传输平台体系,采用集中与分布相结合的模式,实现了各级海洋行政主管部门间的信息链接与信息交换。省内三级数据交换通过国家、省、市、县四级网络传输平台,采用集中交换存储方式,省级与国家间数据交换采用分布式方式,实现了海洋信息的互联互通^[3]。

2.3 海域评估队伍建设现状

目前江苏省共有3家评估单位入选国家海洋局发布的《海域评估机构推荐名录》,分别是连云港市海域使用保护动态管理中心、南通市海籍

调查测量中心和南京师范大学。但从调研结果来看,江苏省的海域评估队伍状况还存在很多问题,主要表现在以下几个方面。

(1)因为没有全面了解掌控江苏省海域资源的特点,且缺少统一的海域评估专业技术规范,导致评估结论失去了其应有的科学性、客观性和公正性,进而影响了海域资源科学、有效地市场化配置。

(2)海域评估不仅是一项具有较强专业性和技术性的工作,同时它还必须要求评估人员具有全面的掌控能力,这就要求评估人员不仅要具有一定的海洋工程和海洋自然科学等方面的知识,还要掌握一定的法律、经济、管理等理论知识。但从调查的情况来看,江苏省目前的资产评估机构出具的海域评估报告质量差异性很大,主要还在于部分评估人员没有完全把握海域评估技术要点,对海域的特殊性认识不深刻。

(3)部分海域使用论证资质单位还存在一定问题。每年国家海洋局都对取得海域使用论证资质的单位进行论证工作效率、资质等级条件、论证市场行为等方面进行检查,从历年检查的结果来看,江苏省部分资质单位存在着专业人员配置不全、仪器设备不达标、论证项目档案资料不齐全、内部管理不严、年度检查材料上报不符合要求、论证项目合同签订不规范等问题。

另外,在海域评估的实际操作中,江苏省各银行业金融机构未选择目前的这3家海域评估机构,原因是大部分银行认为这些评估机构对于海域使用权价值的实际评估经验不足,其出具的评估结果难以得到充分认可。因此部分银行业金融机构设立了内部评估机制,外部评估结果一般只作为参考,内外部评估结果相差较大时均以内部评估结果为准^[4]。

2.4 海域使用金征收现状

江苏省的海域使用金逐年增加,从国家海洋局发布的2009—2013年《海域使用管理公报》^[5]可了解到:

2009年江苏省共发放海域使用权证书(含变更)192本,宗海面积3.3858万 hm^2 ,占全部确权面积32.6918万 hm^2 的28.59%,征收海域使用金1.5874亿元。

2010年江苏省共发放海域使用权证书(含变

更)206本,宗海面积3.5657万 hm^2 ,征收海域使用金5.1069亿元;分别较2009年宗海面积3.3858万 hm^2 增长5.31%,征收海域使用金1.5874亿元,增长221.71%。其中,2010年确权数据中国家级审批1宗用海,江苏省洋口岗区临海工业围涂工程,宗海面积2162.6757 hm^2 ,征收海域使用金0.1427亿元。

2011年江苏省共发放海域使用权证书(含变更)282本,宗海面积4.1602万 hm^2 ,征收海域使用金8.7427亿元;分别较2010年宗海面积3.5657万 hm^2 增长16.67%,征收海域使用金5.1069亿元增长71.20%。其中,2011年确权数据中国家级审批4宗用海,分别是连云港港旗台作业区防波堤工程、江苏大唐吕四港电厂工程(3宗),宗海面积573.7998 hm^2 ,征收海域使用金2.1920亿元。

2012年江苏省征收海域使用金为7.7738万元,2013年则达到8.0428亿元(图1)。

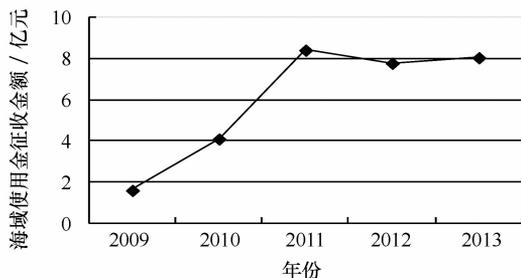


图1 江苏省2009—2013年海域使用金征收统计

由图1可以看出,江苏省海域使用金总额近几年在平稳增加。

3 政策建议

3.1 海域使用金标准需要进一步细化

江苏省的海域使用权出让方式主要是通过

行政审批,因此细化海域使用金标准也就成了推进海域使用权评估制度的一项非常重要的工作。每一地区的海域属性存在较大的差异性,反应到海域使用金标准上也应该有所变化,目前江苏省的海域使用金标准已经细化到了县级行政单元,但还需要进一步细化并不定期修订,只有逐步实现基于海域使用类型的海域定级,才能更准确地反映海域市场价值。

3.2 构建科学的海域价值评估体系

构建科学的海域资源价值评估体系具有重要的意义,也关系到其他海域管理工作的有序进行,因此,在构建海域价值评估体系时,要充分考虑海域资源的特殊性,考虑各海域的均质区域、自然区位以及使用类型都存在较大差异,目前我国在土地、矿藏、水利等资源性资产评估中已经形成了一整套科学和比较完善的理论与方法,这些都值得海域资源评估的借鉴。

3.3 成立具有市场经验的、专业的海域使用权价值评估机构

既然大部分银行业金融机构无法接受研究性评估机构给出的评估结论,那么,各级海洋政府管理部门就要着力培养具有市场经验的专业评估机构。

3.4 保障国家对海域市场的处置权

在海域市场化管理中,首先要满足国家重大海洋建设工程需要,对那些经营不佳的海域要及时收回,以免资源性资产向私人流失,同时要严厉打击和控制海域投机活动。相信随着国家《海域评估技术指引》的出台,将会对我国的海域评估管理体系的构建提供科学依据和理论指导,让我国的海域评估工作更具有客观性和公正性,进而促进海域使用权管理市场的健康发展。

参考文献

- [1] 屈茂辉. 用益物权制度研究[M]. 北京:中国方正出版社,2005:449.
- [2] 国家海洋局.《海域评估技术指引》加强规范海域评估体系建设[EB/OL]. (2013-11-19) [2014-02-24]. http://www.coi.gov.cn/news/guonei/201311/t20131119_29387.html.
- [3] 顾云娟,张东,陶旭. 江苏海洋多源异构数据的整理与入库方法[J]. 海洋开发与管理,2012,29(11).
- [4] 刘仁林,倪兴明,林瑶. 江苏海域使用权抵押贷款实践与探索[J]. 金融研究,2013(12).
- [5] 国家海洋局. 2009—2013年海域使用管理公报[Z]. 2009—2013.