

我国海域使用权抵押发展现状与管理政策建议

刘淑芬¹, 侯智洋², 徐伟¹, 赵梦¹

(1. 国家海洋技术中心 天津 300112; 2. 国家海洋信息中心 天津 300117)

摘要: 文章分析了目前我国海域使用权抵押交易的市场发展和管理现状, 以及影响海域使用权抵押交易发展的问题, 包括抵押权实现、海域评估、贷款额相比评估额偏低等, 并针对目前海域使用权抵押交易需求强烈、不同用海类型交易特征不同等特点, 提出了联合金融部门出台管理政策、促进海域使用权市场化、降低抵押权人风险和完善海域使用权抵押登记管理等建议。

关键词: 海域使用权; 抵押; 海域评估; 抵押权实现

中图分类号: D922. 6; P7 文献标志码: A 文章编号: 1005 - 9857(2016)02 - 0081 - 03

On the Sea Usage Right Mortgage and Related Management Policies in China

LIU Shufen¹, HOU Zhiyang², XU Wei¹, ZHAO Meng¹

(1. National Ocean Technology Center, Tianjin 300112, China; 2. National Oceanographic Data Center, Tianjin 300117, China)

Abstract: This paper analyzed the development and management of sea usage right mortgage market in China, as well as such influencing factors as mortgage fulfillment, sea area evaluation and lower amounts loaned than evaluated, etc. In view of the intense demand and diversification of sea usage right mortgage, furthermore, we proposed coordinating with financial departments to issue management policies, promoting the marketability sea usage right, reducing the risks of mortgagees, and improving the registration management of sea usage right mortgage and so on.

Key words: Sea usage right, Mortgage, Sea evaluation, Mortgage fulfillment

《中华人民共和国海域使用管理法》确立了海域使用权管理制度, 越来越多的用海者产生了海域使用权抵押的需求。自 2004 年起, 《海域使用管理公报》中出现了海域使用权抵押的信息, 2005 年开始包含了海域使用权抵押的统计信息, 2005 年统计的中国海域使用权抵押交易 659 宗, 涉及海域面积为 2.96 万 hm^2 。多年来, 海域使用权抵押交易呈持续增长势头, 2014 年, 全国共有 7.8 万 hm^2 海域进行了海域使用权抵押, 贷款金额达到了 411.68 亿元^[1]。海域使用权抵押交易市场的发展对管理部门提出了更高的要求。

1 我国海域使用权抵押发展现状

1.1 我国海域使用权抵押市场发展特点

(1) 需求强烈, 增长迅速。随着经济的发展, 我国海域使用权抵押交易从无到有, 需求和交易额日益增加。根据《海域使用管理公报》统计, 自 2005—2014 年, 我国海域使用权抵押面积和交易额基本保持稳定增长趋势。近两年, 随着海洋强国战略的提出和海洋经济发展, 涉海产业融资需求增加, 海域使用权抵押交易额猛增。

(2) 不同用海类型海域使用权抵押交易特点不

同。我国海域使用权抵押交易的用海类型主要集中于渔业用海、造地工程用海、工业用海、交通运输和旅游娱乐用海。不同用海类型抵押交易特点不同:渔业用海抵押宗数多,面积大,金额相对小;造地工程、工业、交通运输旅游娱乐用海等抵押宗数相对少,面积小,抵押金额高。

(3)渔业用海抵押特点突出。相对于其他用海类型,渔业用海的海域使用权抵押特点非常突出,根据国家海域使用动态监视监测系统统计的数据,渔业用海海域使用权抵押的面积超过了其他用海类型之和。但抵押金额却较少。证明在海域使用权抵押交易中,渔业用海的海域使用权人抵押需求最大,但其海域使用权的价值却较低。从管理角度看,鼓励和引导金融机构增加渔业用海海域使用权抵押,可以起到用较少的资金,促进渔业经济发展,维护渔区稳定的效果。

1.2 海域使用权抵押管理现状

海域使用权抵押交易不断增多,各地海洋行政管理部门和金融监管部门已意识到市场发展需求,纷纷出台相关政策措施,其中大部分是海洋管理部门与金融管理部门联合出台,部分海洋行政管理部门还专门针对海域使用权抵押中的问题出台了相关政策,如抵押登记问题。目前有 6 个沿海省、市、自治区针对海域使用权抵押出台了相关政策(表 1),包括天津、山东、江苏、浙江、福建和广西,其中福建省早在 2006 年就出台了抵押登记管理办法。已出台的地方管理政策大抵分为两类:一类是海域使用权抵押登记管理政策;一类是海域使用权抵押贷款政策。此外,沿海部分市、县也出台或正在出台海域使用权抵押管理政策,如江苏连云港、盐城等。相比海洋管理部门,金融管理部门针对海域使用权抵押出台的管理政策极少。

表 1 沿海海域使用权抵押管理政策(省级)

省、市、自治区	管理政策	部门	出台时间
天津	天津市海域使用权抵押贷款实施意见	天津市银监局、天津市海洋局	2009
	天津市海域使用权抵押登记办法	天津市海洋局	

续表

省、市、自治区	管理政策	部门	出台时间
山东	山东省海域海岛使用权抵押贷款实施意见	山东省金融办、山东省海洋与渔业厅、人民银行济南分行、山东省银监局	2011
江苏	关于推进海域使用权抵押贷款工作意见的通知	江苏省海洋与渔业局、江苏省政府金融办、人民银行南京分行、江苏银监局	2009
	江苏省海域使用权抵押登记暂行办法	江苏省海洋与渔业局	
浙江	关于开展海域使用权抵押贷款工作的意见	浙江省人民政府	2010
	浙江省海域使用权抵押登记管理办法	浙江省海洋与渔业局	
福建	福建省海域使用权和无居民海岛使用权抵押登记办法	福建省海洋与渔业厅	2013
广西	广西壮族自治区海域使用权转让出租抵押管理办法	—	2011

2 我国海域使用权抵押面临的问题

2.1 抵押权实现困难

海域使用权流转是否顺畅便捷是判断海域使用权抵押交易风险高低的重要标准之一,也是影响金融机构开展海域使用权抵押交易积极性的重要因素。我国海域使用权的市场流通体系尚未健全^[2],海域使用权的市场发育程度低,在进行海域使用权变现时,金融机构承担的风险较高,导致金融机构愿涉足海域使用权抵押市场意愿降低^[3-6]。虽然江苏南通等个别地区建立了海域使用权交易服务中心,但仅局限于区域市场流转,大部分沿海地区没有建立海域使用权流转平台,海域使用权的流转市场尚未确立。在这种情况下,金融机构在抵押人无法偿还贷款时,进行海域使用权变现的能力低,金融机构承担的风险较高,导致金融机构不愿涉足海域使用权抵押市场。

2.2 海域评估发展不能满足海域使用权抵押市场发展需求

评估海域使用权价值是海域使用权抵押交易顺利进行的前提之一,科学合理地评估海域使用权价值是一项专业性强、复杂度高的工作。不同区域、不同等别、不同用海类型的海域,其开发成本、承担风险和用海收益不同,海域使用权价值也不同,海域使用权价值仅靠抵押交易双方协商确定或

委托房地产等非专业部门认定,难免出现评估值和实际价值存在偏差的情况。目前,我国的海域评估工作正处于从理论向实践应用的初级发展阶段,海域评估的专业化、市场化水平都有待提高。银行对承担评估工作的机构有严格要求,目前我国并没有建立海域评估机构资质制度,国家海洋局于2012年发布了海域评估机构推荐名录,但“海域评估机构推荐名录”中的评估机构营业范围中一般没有海域使用权评估,无法通过金融机构的合规审查。此外,名录中的机构仅有25家,相对于我国巨大的海域开发利用面积和评估市场需求,平均每个省2~3家评估机构太少,且从事海域评估的人员数量和实践经验相对较少,难以满足市场需求。

2.3 评估额和贷款额差距大,融资需求难以满足

目前绝大部分海域使用权抵押交易的抵押额与评估额差异较大,其主要原因除金融机构认为风险较高而降低贷款额度外,一个重要原因是海域使用权取得成本偏低,影响了金融机构对海域使用权价值的判断和对海域评估结果的认可程度。目前的海域使用权确权方式是以申请审批为主,海域使用权人只需缴纳海域使用金,而海域使用金并不能完全体现海域使用权价值,海域使用权取得成本远低于其市场价值。目前海域使用权市场化发育程度较低,严重影响了金融机构对海域使用权价值的直观判断,加上海域评估体系建设和市场化程度仍处于起步和发展阶段,各种因素使得金融机构对海域使用权价值认知程度较低。

3 海域使用权抵押政策建议

3.1 联合金融部门出台海域使用权抵押贷款政策

海域使用权抵押交易方为用海者、金融机构,其管理者主要为金融管理部门和海洋行政管理部门,海洋行政管理部门和金融管理部门联合出台相关政策会起到更好的管理效果。建议联合出台的政策包括以下几方面。

(1)利用金融部门掌握的评估机构筛选经验和资源,共同认定“海域评估机构推荐名录”,解决银行难以找到符合要求的海域评估机构问题。

(2)引导支持海域使用权抵押业务。海域使用金较低,海域开发收益相对较大,对金融机构来说,海域使用权应是一种优质的抵押物,引导和鼓励海域使用

权抵押交易,可达到用海者和金融部门共赢的效果。

(3)鼓励渔业用海海域使用权抵押。渔业用海海域使用权抵押不仅可以促进渔业经济发展,还有利于渔区稳定,鼓励发展渔业用海海域使用权抵押,可以用较少的资金实现更高的经济和社会效益。

3.2 推进海域使用权市场化程度

海域使用权的市场化发育程度,对于降低金融机构风险、缩小贷款额和评估值的差距有重要的意义。可以考虑建立统一的海域使用权交易信息平台,建立健全交易信息公开制度,促进海域资产合理流转、海洋资源优化配置,提高抵押权人抵押权实现能力;积极推行招标、拍卖和挂牌等方式的海域使用权出让,提高一级市场的市场化水平。

3.3 建立海域使用权抵押担保机构或担保基金,降低抵押权人风险

借鉴房产、土地抵押等其他抵押交易做法,成立海域使用权抵押的专业化担保机构或者担保基金,降低抵押权人风险。担保机构也应承担部分政策性业务,对符合政策的海域使用权的抵押进行再担保,促进海域使用权抵押交易市场发展。

3.4 完善海域使用权抵押登记管理

《海域使用权登记办法》规定海域使用权抵押应当办理抵押登记。但其具体规定并不详细,从管理的角度仍有完善的空间,如:明确不予登记的范围,明确申请抵押登记所需的材料,统一印制他项权利证书等《不动产登记暂行条例》和《不动产登记暂行条例实施细则》出台后,其中也没有针对海域使用权抵押登记的具体要求。

参考文献

- [1] 国家海洋局. 2014年海域使用管理公报[Z]. 2014.
- [2] 刘妍. 基于实物期权的海域使用权交易模式[J]. 科技与管理, 2011, 13(1): 22-25.
- [3] 朱建明, 商桂昆, 陈卫豪. 海域使用权抵押融资的调研分析: 以如东县为例[J]. 海洋开发与管理, 2011, 28(1): 14-17.
- [4] 李亚培. 关于推进海南省海域使用权抵押贷款工作的思考[J]. 海南金融, 2012, 2012(4): 80-82.
- [5] 刘景欣, 李三强. 海域使用权抵押中的法律风险及其防范[J]. 中国集体经济, 2009(21): 119-120.
- [6] 中国人民银行汕尾市中心支行课题组. 推广海域使用权抵押贷款破解渔民融资难题: 基于对广东沿海七地市渔民融资需求的问卷调查[J]. 南方金融, 2011(6): 63-65.