推进海域使用权抵押贷款 不断丰富海域使用权的物权内涵

李荣军
(江苏省海洋与渔业局 南京 210003)

摘 要:《中华人民共和国物权法》规定海域使用权为用益物权,为完善海域使用权物权制度奠定了法律基础。推进海域使用权抵押贷款,是从制度上落实海域使用权物权属性的一个重要方面。

关 键 词:抵押;贷款;海域使用权

2009年8月31日,江苏省政府办公厅转发了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、江苏银监局制订的《关于推进海域使用权抵押贷款工作的意见》(苏政办发〔2009〕103号)(以下简称意见)。这是江苏省在全国省级率先出台的海域使用权抵押贷款政策,至此,江苏省海域使用者与土地使用者一样,可以其拥有的海域使用权向银行业金融机构申请抵押贷款。这是江苏省在创新海域使用权物权制度上迈出的重要一步。为保证这一政策的顺利实施,江苏省海洋与渔业局及时研究出台了《江苏省海域使用权抵押登记暂行办法》,并对海域使用管理岗位上的相关人员进行了培训。

1 依法推进海域使用权抵押贷款业务的意义

1.1 推进海域使用权抵押贷款符合海域使用权的法定特征

根据我国《宪法》《物权法》的有关规定,海域和土地一样,都是国家所有的自然资源;海域使用权是与建设用地使用权具有相同性质的用益物权。海域使用权者依法享有对其拥有的海域占有、使用和受益的权利,同时还享有转让、出租、继承、设定抵押、入股、续期使用及获得补偿等权利。《海域使用管理法》为开展海域使用管理奠定了基本法律制度,但随着海域使用管理工作的不断深入,健全海域自然资源要素市场体系,彰显海域使用权的物权属性,构建并完善海域使用权物权制度,显得尤为迫切。开展海域使用权抵押贷款业务是从制度上落实海域使用权物权属性的一个重要方面。

1.2 推进海域使用权抵押贷款业务是实施沿海开发的需要

沿海开发战略的实施,需要大量资金的投入。江苏省委、省政府高度重视沿海开发战略的实施,沿海开发投融资体制建设已经提到省委、省政府的重要议事日程。省里拟成立沿海开发银行、组建沿海开发产业基金和创投基金。资金的压力将是江苏省沿海开发过程中的一个主要问题。开展海域使用权抵押贷款业务,是拓展沿海开发投融资渠道的一个重要方面。随着相关制度的进一步完善,海域使用权抵押贷款对促进沿海产业的发展将发挥越来越重要的作用。

1.3 推进海域使用权抵押贷款业务是银行业自身发展的需要

近年来,尤其是金融危机发生以来,银行业的发展也遇到了很大困难,贷款业务急剧下降,导致银行业收益明显下降。我们在调研中,盐城市一银行的负责人介绍,2009年上半年,他所在的银行吸储达300多亿元,但贷出去的不到150亿元。南通一银行负责人,对江苏省研究出台海域使用权抵押贷款业务用了“非常

及时、等待已久”来表达他们对此政策的渴求。因此，在新形势下推进海域使用权抵押贷款业务也是拓展银行业务范围、促进银行业自身发展的客观需要。

2　江苏省海域使用权抵押贷款政策的主要内容

江苏省海域使用权抵押贷款政策根据《宪法》《海域法》《担保法》《商业银行法》《贷款条例》《江苏省海域使用管理条例》等法律法规，结合海域使用管理工作的实际情况制定。这项政策主要包括省政府办公厅转发的《推进海域使用权抵押贷款工作意见》和江苏省海洋与渔业局公布的《江苏省海域使用权抵押登记暂行办法》。归纳这一政策主要有如下几点。

2.1　抵押人限于海域使用权人，不针对第三方开展以海域使用权抵押贷款业务

考虑开展抵押业务初期，有很多政策尚待进一步完善，不确定因素较多，为保证该项业务顺利实施，减少抵押贷款风险，目前对抵押人进行了这一必要限制。

2.2　抵押权人限于银行业金融机构，不针对其他社会资本

这也是基于前一条原因的考虑。按照江苏省的抵押政策，海域使用权抵押贷款暂时不针对银行业金融机构外的民间资金。

2.3　对渔业用海海域使用权抵押不设置禁止条款

针对个别地区对农村集体经济组织和村民委员会用海和养殖用海设置禁止抵押条款的政策，江苏省对此进行了专题调研。调研认为，集体经济组织和村民委员会用海以及养殖用海的海域使用权与其他海域使用权一样，属于用益物权，与改变海域属性的用海方式相比，它的价值是相对较小，用海时间也相对较短，但是它的相关权利内容不容忽视，尤其是江苏省的高涂养殖用海，其价值相对较高；同时，贷款额度和期限是根据抵押物的具体情况，由抵押人和抵押权人双方约定的，是一种市场化行为，政府的政策没必要也不应该对纯市场行为设置禁止条款。江苏省此前发生的几宗养殖用海抵押贷款业务也很好地佐证了这一政策。银行部门对此项政策也表示了理解和支持。

2.4　对已设置他项权的海域使用权抵押贷款不设禁止条款

海域使用权作为用益物权，它拥有《物权法》规定的所有他项权利。对已经设置他项权利的海域使用权，应当根据不同情况区别对待。在申请抵押登记时，要求抵押当事人如实提供拟抵押海域已经设置的他项权利情况，并在相应材料中反应该宗海域已经设置他项权利的具体情况。对于已经设置的非抵押类他项权的，明确按照民事法律的有关规定处理；对已经设置抵押权的，根据其已抵押金额的多少和该宗海域的价值确定该海域尚余价值及贷款额。

2.5　明确海域使用权抵押登记制度

《物权法》第 187 条至第 189 条对抵押权的设立作了明确规定，明确抵押权自登记起设立。海域使用权抵押登记的类型包括设立、变更和注销登记 3 种。考虑到登记不仅是一个程序，同时也是一项责任，根据《物权法》的有关规定，抵押登记机关承担对申请材料审查的责任，根据有关解释，这种审查包括形式审查和实质审查两个方面。因此对是否属于登记范畴、送审材料是否真实、完整等均作了明确规定。根据海域使用审批工作的特点，为保证抵押登记准确性，明确了海域使用权抵押登记机关和海域使用权登记机关为同一机关。

2.6　明确海域使用权价值评估制度

海域使用权的价值评估，是对海域使用权作为资产的价值确认，是海域使用权抵押贷款的重要环节，海域使用权的评估价值是金融机构确定贷款额度的主要参考依据。做好海域使用权的价值评估，也是降低海域使用权抵押贷款风险，保障抵押权人利益，维护社会稳定的重要保证。江苏省抵押政策明确，海域使用权的价值评估可由抵押人和抵押权人双方约定的方式进行，也可由抵押权人委托其认可的评估机构进行评估。由于海洋系统目前尚未建立专业评估队伍，明确海域使用权的价值主要应由具有资质的土地价值评估机构等进行评估。海域使用权抵押贷款的额度，一般不超过评估值

的60%。在底线把握上，贷款额度一般也不应低于抵押人已经缴纳的抵押对应年限的海域使用金总额。省政府要求，海洋部门应逐步建立海域使用权价值评估机制，完善海域使用权价值评估体系。

2.7 明确抵押权的实现政策

保证抵押权的实现，是维护海域使用权抵押贷款投融资市场秩序的需要。对抵押人到期不能清偿贷款的，抵押权人可依法行使抵押权。抵押权人对处置海域使用权所得优先受偿。处置所得优先受偿后仍有剩余的，抵押权人应退交抵押人；不足偿还贷款本息的，抵押权人有权向抵押人追偿。同时，明确抵押权人在行使抵押权时不得改变该海域使用权的原有用途。

2.8 明确信息公开制度

要求负责抵押登记的海洋行政主管部门建立海域使用信息查询系统，健全海域使用权抵押登记档案，为公众查询海域使用权情况提供方便。信息公开也有一个责任问题，如果因没有及时公开相关信息，导致善意第三方损失的，附则登记的机构就有相应责任。

2.9 原则性地规定了在抵押贷款存续期间，海域使用权证书换发土地使用权证书的管理问题

海域使用权证书抵押期间换发土地使用权证书的，抵押人应当在征得抵押权人同意后方能申请，并提交书面同意证明。负责抵押登记的海洋行政主管部门应将抵押登记情况书面告知土地行政主管部门，并移交相关档案材料。

3 对进一步完善海域物权制度的思考

根据《推进海域使用权抵押贷款工作的意见》中的有关要求，江苏省应尽快推进海域使用权价值评估机制和海域使用权流转市场的构建，同时应加强海上构筑物产权登记政策的研究，以不断完善海域使用权的物权制度。

3.1 加快建设海域使用权价值评估机制

对海域使用权价值进行评估，是对海域使用权价值确认的法定形式，是海域使用权出让、出租、转让、抵押、作价入股、工商注册和征用补偿等价值界定的主要依据。因此，建立并完善海域使用权价值评估体系，对完善海域使用权物权制度显得尤为重要。在当前我国价值评估体系中缺失海洋类专业的情况下，可以按照《资产评估准则》明确的“评估师＋专家”的模式，组建海域使用权评估队伍，积极探索海域使用权价值评估理论和实践，为我国构建海域使用权价值评估制度体系投石问路。

3.2 加快建立海域使用权流转市场

建立海域使用权流转市场，是实现海域使用权流转市场化的前提。建立海域使用权流转市场，是抵押权实现的需要，也是合理配置海域资源，使海域使用权出让、出租、转让等流转行为全面实现阳光操作的需要，是海域使用管理工作法制化、规范化的重要标志。目前建立海域使用权流转市场的法律条件已经具备，进一步加强海域使用权政策和制度研究，推进流转市场建设已显得非常迫切。

3.3 积极研究、推进海上构筑物产权登记制度建设

随着海洋开发的不断深入，海上构筑物的种类和数量将大幅度增加。海上构筑物与陆上构筑物在本质上是一样的，均属于不动产范畴，业主对其依法享有产权，进行产权登记是对产权实施保护的必要条件。目前推进海上构筑物产权登记的时机已经成熟，海洋行政主管部门应抓住机遇，开拓创新，积极会同有关部门开展相关政策、制度研究，不断提高海域使用管理法制化、科学化和规范化水平，促进海洋经济的持续、健康发展。