

地方性资产管理公司不良资产处置思考

尹香媛¹

【摘要】：设立地方性资产管理公司是防范化解地方金融风险的创新举措。随着不良资产处置工作深入，地方性资产管理公司在实践中面临法律、产权等领域诸多挑战与困难。基于湖北省某地方性资产管理公司 122 个单户存量项目，从不良资产处置方式的依法合规、运用多种法律手段多途径处置、产权权益保护、使用权的张力与厘清产权归属以及坚持人民主体地位等五个方面阐释不良资产处置需要注意的问题。

【关键词】：地方性资产管理公司 不良资产 金融风险

【中图分类号】：F832 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1003-8477（2022）03-0080-06

习近平总书记指出：“立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，推动高质量发展，是当前和今后一个时期全党全国必须抓紧抓好的工作。”¹自 2008 年国际金融危机爆发后，为增强地方政府支持配合力度，提高不良资产处置的专业化水平，降低处置成本，提升我国金融体系、银行体系运转效率，我国于 2012 年 2 月出台《金融企业不良资产批量转让管理办法》，对地方性资产管理公司（Asset Management Corporation，以下简称 AMC）的设立及参与不良资产转让工作进行规定，并采取名单制运行。^{[1]（p35-42）}自 2014 年中国银监会正式公布全国首批可开展金融不良资产批量收购业务的地方性 AMC 名单以来，地方性 AMC 名单数次扩容，截至目前，国家已经批准设立 61 家地方性 AMC。实践表明，地方性 AMC 已成为推动不良资产处置多元化、市场化的助推器，区域风险化解的主力军，是健全不良资产处置生态系统的重要机制、推动不良资产处置市场国际化的重要途径。^{[2]（p92-96）}^{[3]（p98-99）}^{[4]（p92-96）}然而在另一方面，随着不良资产处置工作的深入开展，地方性 AMC 在实践中也面临着一系列挑战与困难。^{2[1]（p35-42）}本文通过调研湖北省某地方性 AMC（以下称为 H 公司）不良资产存量项目，分析地方资产管理公司不良资产处置实践中存在的问题，以期为促进地方资产管理公司稳健经营和健康发展提供参考借鉴。

一、H 公司不良资产处置概况

H 公司是湖北省国资委监管的国有独资商业一类平台企业，是省人民政府授权的国有股权（资本）集中持有主体、省级国有资本运营主体、省级国有资本有序进退通道，旗下拥有我省首家可以参与金融企业不良资产批量转让业务的地方性 AMC。

（一）不良资产项目的结构特点

通过调研 122 个单户存量项目发现项目具有以下特点：（一）项目处置或搁置三年以上。122 个项目超过 3 年处置期限的有 30 个，最长时间的为 4 年，最短时间的为 3 年。（二）项目以银行资产包中的项目为主。122 个项目涉及 25 个资产包，分别来自工商银行、所在地农村商业银行、中信银行、兴业银行、浦发银行、本地银行等。（三）项目在地域分布上以省内市县为主。抵押物在省会城市的项目有 14 个，其中在中心城区的有 9 个，在远城区的有 5 个。抵押物在省会城市以外的市州县项目有 106 个。抵押物在省外的项目有 2 个。（四）司法处置是项目的主要处置方式。在 122 个项目中，进入诉讼程序的有 110 个，还有 1 个项目需要进入诉讼程序。烂户、死户数量较多。在这 122 个项目中，根据目前情况，无法处置的项目有 20 个。（五）项目价值总量较大，处置工作任务较重。122 个项目收购时估值总额加上占用资金利息形成的收购成本为 8.6 亿元，项目处置难度大。

总体上，调研项目大部分分布在省会城市以外的市县，资产质量比较差，法律关系比较复杂，多数处于冻结状态。有的项目

作者简介：尹香媛（1985—），女，长江产业投资集团资产整理部（湖北武汉，430060）。

从收包至今处置工作没有启动过，有的项目进入了法院执行程序，但是因为政府“维稳”或其他原因，进程被中断，变现难，重新激活难。

（二）不良资产项目处置存在的困难

调研表明，上述被调研项目在处置过程中大都具有一定困难。

一是资产包原有的结构性问题。银行资产打包出售，总体上都是企业到期还不了本金的抵债资产。像“工农中建”几家国有控股银行和其他规模比较大的银行，对于省会城市的不良资产，考虑到土地价位比较高，通常是自己拿在手上处置。此类银行将分布在其他市县的不良资产打包出售。在出售的不良资产中，也是“好坏搭配”。有的具有潜在价值，处置条件较好，有的潜在价值有限，处置条件又不好，有的甚至无论如何努力也难以处置，或者处置收入甚微。当然也有少数单户资产有一定的潜在价值，但是需要等待处置条件的变化。

二是存在隐蔽的复杂因素。收购银行不良资产竞标之前的尽职调查，主要由银行提供不良资产的相关情况，并不是不良资产涉及的所有问题银行都已掌握。不良资产的有些问题是在处置中才被发现或者得以呈现，有些问题则是被银行刻意美化甚至隐瞒。这样，原来以为能够处置的某些资产一下子动不了了。

三是受政府“维稳”要求的影响。依靠司法处置，可以将不良资产处置的复杂问题简单化。但是在实际处置过程中，一旦遇到“维稳”问题，不良资产处置工作将受到影响，变得复杂。

二、不良资产处置中的法律问题思考

不良资产处置应遵循相关法律法规约束，但不同不良资产项目条件各不相同，地方性 AMC 在不良资产处置实践中既要确保不良资产处置方式的依法合规，也要灵活运用多种法律手段推动处置工作。

（一）处置方式的依法合规

地方性 AMC 发挥自身优势，通过竞价购买银行不良资产包，分项目处置不良资产，是职责所在。AMC 不能因为处置过程中面临困难就退缩，甚至采取违规方式处置。但是在实践中确实有的地方性 AMC 与银行合作采取通道业务的违规方式，进行不良资产的处置。

通道业务是指先由银行向地方性 AMC 卖断不良资产，然后又从 AMC 回购同一资产，并向 AMC 支付一定的通道费用。为了规避监管，通道业务模式往往演变为另外两种形式。一是反委托加回购，二是在被设计的所谓资管计划的安排下，经过中间环节迂回的方式最终实现“权益转移”。在反委托加回购情境下，银行将不良资产卖断给 AMC 是因为 AMC 具有处置不良资产的优势，但是 AMC 又将不良资产委托银行来处置，并约定对处置不完的资产进行回购，可见委托处置是假，意在回购是真。即令银行受托处置了一部分，余下的回购，仍然是虚假出表或非洁净出表。而所谓资管计划下的权益转移，则是将不良资产的概念换成了权益，通过增加很多中间环节，最终还是将不良资产转回银行。通道业务的实质是积极配合银行虚假出表或非洁净出表，美化银行财务报表和监管指标，并从中获利。

国际经验表明，不良资产处置不当将产生重大风险。2008 年国际金融危机的根源就在于美国银行的不良资产处置不当。为防范和化解金融风险，2009 年 12 月中国银监会发文规定“银行业金融机构进行信贷资产转让时，只有将信用风险、市场风险和流动性风险等完全转移给转入方后，方可将信贷资产移出资产负债表，转入方应同时将信贷资产作为自己的表内资产进行管理；禁止资产的非真实转移，在进行信贷资产转让时，转出方自身不得安排任何显性或隐性的回购条件”。³这实际上是明令禁止银

行不良资产处置中的通道业务。2014 年，国际会计准则理事会金融工具国际财务报告准则进行了较大幅度的修订，发布《国际财务报告准则第 9 号——金融工具》。2017 年，我国在借鉴国际财务报告准则修订基础上，对金融资产转移准则进行修订，发布《企业会计准则第 23 号——金融资产转移》。其中第七条规定“已将金融资产所有权上几乎所有的风险和报酬转移给转入方的，应该终止确认该金融资产”。所有监管文件都要求金融资产转移具有真实性、洁净性、完整性。因此，实践中的通道业务是不合规不合法的。

此外，通道业务还存在以下三个方面的风险与危害。

一是客观上掩盖和助长银行风险因素累积。在通道业务中，银行拥有定价的主动权，用什么价格卖断就用什么价格回购，价格高，还有利于地方性 AMC 按交易金额获取通道费。银行以大大高于实际价值的价格处置不良资产，掩饰了资产质量的不良率，给政府、社会、企业、储户传递虚假信用信息。在此基础上，银行再将卖断的资产直接或变相回购回来，在资产负债表中，不良资产已经不存在了，但实际上原来表内的不良资产风险仍然在银行。如此循环，银行自己遮掩，监管部门又难以发现，风险因素就会悄悄地不断累积，达到一定程度将会产生大问题，出现系统性金融风险。

二是影响地方经济发展。银行处置的不良资产大多是企业到期不能还本付息的抵债资产，与正常情况下拥有这些企业的债权并不相同。因为正常债权对应的资产是不确定的，是有效的实物资产或资金，债权拥有者的变动，往往不影响企业的正常生产。而地方性 AMC 从银行收购过来的抵债资产，有相当一部分资产法律关系较复杂，处于冻结状态，需要通过处置才能重新激活。相关地方政府和企业原本对地方性 AMC 收购不良资产重新处置抱有很大希望，结果待处置的额外部分资产又被银行回购，仍然处在冻结状态，继续被闲置。如此一来，政府和企业试图重组和激活资产的改革举措无法实施。

三是不利于 AMC 的作风和能力建设。地方性 AMC 开展通道业务，不仅经营风险低，而且进行尽职调查和估值、估价要求不高。AMC 既不用参与同行竞争，也无需为处置难而伤脑筋，只要通过为银行作假就可以轻而易举地收取通道费过日子。但是如果地方性 AMC 依赖通道业务维持经营与发展，不仅违背国家建立地方性 AMC 的初衷，而且将降低 AMC 的不良资产处置能力与水平。

处置能力决定了地方性 AMC 的发展能力。受新冠肺炎疫情和经济下行等因素影响，未来一段时期，我国可能会出现银行不良资产外包的高峰期，资产管理业务发展将面临重要机遇。然而，处置能力决定收包能力。如果收了很多包但处置不了，资金长期占用，资产管理业务就不可能快速发展，反而会萎缩。H 公司的 122 个项目，多数已经超过了原来设定的 3 年处置年限，除了仍需等待时机条件的少数项目外，其他项目不能再长期搁置。能处置的项目一定要抓紧处置，实在处置不了，也要研究核销的可能性及方式。H 公司可以对 122 个项目的潜在价值从高到低进行排序，同时按处置难易程度，区分为三种情况，即处置难度很大，处置难度比较大，处置难度较小。将潜在价值高的，处置难度较小的项目作为当前重点处置的项目，然后根据处置进度滚动安排。对几乎不具备处置条件，潜在价值极小甚至为零的项目，列为待核销项目，或者称为烂户、死户。对重点项目与待核销项目之间的项目，可以进一步观察、分析、研究。对有的需要等待时机和有利条件时再行处理的项目，要单列出来，密切关注时机和条件的新变化。

（二）运用多种法律手段多途径处置

司法处置是不良资产处置的主要方式，因此地方性 AMC 的法律意识和员工的法学知识背景就显得非常重要了。地方性 AMC 必须聘请常年法律顾问，设置专门的法务机构及其工作岗位，同时要加强对员工的法律知识培训，运用多种法律手段处置不良资产。

一是运用产权市场交易的法规，在线下线上对不良资产进行交易。地方性 AMC 对法律关系比较简单、处置条件较好、又不宜重组或合作经营的资产，可以直接通过二级市场出售。在二级市场的选择上，既要充分运用产权交易市场、金融市场，也要探索运用网上的拍卖市场，比如淘宝法拍网、360 拍卖网等。淘宝法拍网、360 拍卖网都是受众广、浏览量大、参与者多的互联网信息平台。目前依靠法院执行的不良资产项目基本上都是通过淘宝法拍网等线上市场出售。此外，网络拍卖也有利于公允定价，避

免国有资产流失。

二是运用公司法规，对有条件的资产采取多种方式“转股”经营。地方性 AMC 对仍在经营或可以投入经营并能盈利的资产，可以采取配资项目模式，配资收购、合伙经营，然后转让给合伙方退出。也可与相关企业重组，或长期持股经营，或经营一段时间之后转让退出。还可以用土地、商业房产等资产与相关企业合作，先持股经营，然后再选择时机退出。

三是增强依法合规处置意识，做好资产包收购之前的工作。地方性 AMC 要切实做好不良资产尽职调查，和银行一道把不良资产的真实价值反映出来。要把不良资产放在现实的法律关系中评价，把资产本身的价值与处置条件结合起来分析。要一开始就把不良资产的认定、评估、定价纳入依法处置的轨道。如果因为银行提供了优惠贷款，要求用高于估值的价格收购资产包以作为回报，AMC 需要计算综合成本，把降低的财务成本反映在不良资产的收入之中。如果是受托购买资产包，或者由总公司购买交子公司处置，地方性 AMC 要在法律上明确委托代理关系。委托方或子公司需要从尽调、估价环节参与进来，对“是否买”、“用什么价格买”、确定怎么样处置思路和盈利目标等提出意见。

四是加强与银行的沟通与合作。实践中，银行出包的质量参差不齐。有的银行资产包的情况比较真实，从资产结构上看，总有几个单户资产较好的，出包预期价格也比较适中。但也有的银行资产包的资产普遍较差，处置条件也不好，但是出包价格心理预期还比较高。因此地方性 AMC 需要在竞价收购之前与银行充分沟通。多交流沟通，不仅有利于顺畅交易、有利于后期的依法合规有效地处置，还可以积极探索新的依法合作方式。比如有的银行发现不良资产关联的企业发展前景总体不错，只是面临暂时性困难，虽然贷款已列入关注类或次级，但是银行暂时又不愿意将其放进资产包。针对该情况，地方性 AMC 可以积极推动签订三方协议，实现真正意义上的债转股。

五是完善银行不良资产处置中的核销法规。一是核销应具有必要性。在资产包配置中，原本就有无法处置的单户，收包后作分户处置计划时，对无法处置的单户资产，要有零收入或者微乎其微收入的思想准备。如果没有核销机制，地方性 AMC 的无效资产就会长期放在账面上，并不断累积，成为不断加重的负担，影响资产质量的客观评价，其实际经营的效益和业绩也得不到真实反映。二是要确定核销标准，以形成核销的法规依据。当资产包的部分资产处置后已收回成本并盈利，对剩下的少数几乎不具备处置条件、资产残值较小的单户资产以及计划处置收入为零的单户资产，可先行核销。核销价值既可以按收购成本分摊计算，冲减盈利，也可按原计划处置收入为零、零成本核销。三是要确定核销方式和核销程序。地方性 AMC 必须严格核销条件，严格核销认定。在明确核销条件的情况下，由项目主管部门提出，财务部门、风控部门联合审核，报总经理办公会审定。对无法处置的单户资产的核销，有的应该视为资产整包处置需要付出的成本，有的则是资产损失。不能简单地将正常核销与国有资产流失画等号。

三、不良资产处置中的产权问题思考

产权是不良资产处置中的核心问题之一。地方性 AMC 在不良资产处置中要统筹保护不良资产关联各方的合法权益，厘清产权归属，特别要关注基层群众利益诉求。

（一）产权权益保护

银行出售不良资产，地方性 AMC 购买不良资产，然后进行处置，不仅涉及银行、资产管理公司的权益，还涉及处置过程中其他交易关联方及资产关联企业的权益。不良资产的产权权益保护涉及两个要件：一是不良资产产权的归属是明确清晰的。由于不良资产主要是企业到期不能还本付息的抵债资产，往往有一系列合约链、存在多重抵押，法律关系比较复杂，这一要件实现难度比较大。但是为了推进不良资产处置，无论难度有多大，地方性 AMC 都必须梳理厘清不良资产产权。不良资产产权梳理厘清不能以一方权益保护而他方权益受损为前提。无论是国有产权、集体产权、合伙产权、自然人产权，在权益保护上都是平等的。当权益保护涉及职工社会保障、城乡居民储蓄、非法集资侵害群众利益时，必须优先考虑群众利益。二是不良资产的交易是通过市场

公平竞争完成的，不良资产激活后参与重组要以规范的资产评估为基础。只要地方性 AMC 处置不良资产依法合规，这一要件相对容易实现。

合理的产权权益保护有利于调动投资者的积极性，产生积极正向的社会影响，形成积极正向的经济发展预期。银行不良资产处置中的产权权益保护，涉及利益相关群体多、权益诉求复杂，产权权益保护难度大于正常生产经营中的产权权益保护，处置恰当与否具有标志性意义。党的十九届四中全会《决定》指出，我国国家制度和国家治理体系具有 13 个显著优势，其中第六个显著优势是“坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展和按劳分配为主体、多种分配方式并存，把社会主义制度和市场经济有机结合起来，不断解放和发展社会生产力的显著优势”。保护不同所有制经济的产权权益，在坚持按劳分配的同时，保护各生产要素参与分配的权益是巩固发展社会主义基本经济制度的重要保障。

（二）使用权的张力与厘清产权归属

地方性 AMC 处置的银行不良资产通常为企业到期不能偿还银行贷款的抵债资产，难以一目了然看清产权归属，因此需要研究产权使用的多种形态。

所有权是最完整的物权。产权是经济所有制关系的法律表现形式。引入产权概念之后，在企业中相应产生了“出资者所有权”与“法人财产权”一对概念，这使所有权与经营权分离具有法治基础。在市场经济条件下，所有权或产权以出资者所有权和法人财产权的形态处在市场营运之中，使用权的重要性被凸显出来。往往拥有使用权后就意味着有了占有权、支配权、处置权，使用权可以派生出很多权利及其形态。产权理论代表人物罗纳德·哈里·科斯在《社会成本问题》一文中，将交易成本的概念与法律制度相联系，分析了法律规则对资源配置的影响，强调只要交易成本为零，而且对产权的界定是清晰的，那么无论产权归谁，都可以通过市场自由交易达到资源的最佳配置。有人认为科斯所说的产权界定明晰就是指的私有产权，但实际上科斯在市场完全竞争的预设前提之外（当然这个前提并不存在），更多的是强调法律规则明确，交易成本为零。乔治·斯蒂格勒认为，在完全竞争条件下，私人成本等于社会成本。张五常提出，当私人占用权同时拥有收益权和转让权后，私人所有权就变得不重要了。私人所有权本身并不能增加生产和收入，只是便于鉴别。他还认为，私有产权可以没有私人所有权。张五常以自己在加州大学洛杉矶分校读书时贷款买车为例，购车的钱来自银行，车的所有者应该是银行，但他本人可以自由使用这台车。张五常认为，通过合约链，理论上企业规模可以无限大，大到覆盖全社会。

无论是实践还是理论中，资产使用权都具有很大的张力，这是社会化大生产发展的新趋势。就银行不良资产处置问题而言，地方性 AMC 必须直面资产使用权延伸的多种形态和多重法律关系的现实，穿透性地分析使用权背后的产权归属，找到使用权衍生形态的根，把产权归属真正理清楚，使不良资产处置有个明白账。这也有助于观察研究资本野蛮生长、无序扩张的问题，有利于分析处在萌芽状态的经济金融风险隐患。

（三）坚持人民主体地位

不良资产交易是一个买卖行为，地方性 AMC 完全可以从自身利益出发，可以买也可以不买，为什么要考虑银行不良资产得不到及时处置有可能累积系统性风险？AMC 对收购的银行不良资产完全可以一卖了之，为什么要花很大气力去激活不良资产当中的有效资产？为什么要花很大气力去对相关的困境企业进行重组重整？为什么政府一遇到“维稳”问题就要求正在实施的处置不良资产的司法程序暂时停下来？对于这些问题的思考，仅仅依照不良资产处置时适用的法律条文是不够的，需要立足我国新发展阶段背景，从中国特色社会主义法治体系的科学理论基础和精神实质角度思考。

马克思认为，在阶级社会，阶级国家的法是阶级的意志；如果是在一个人民当家作主的国家，人民主体的国家，法就是人民意志的体现。在《共产党宣言》中，马克思恩格斯指出：“过去一切运动都是少数人的，或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是绝大多数人的，为绝大多数人谋利益的独立的运动。”^{[5] (p411)} 习近平总书记 2021 年 12 月 6 日在以建设中国特色社会主

义法治体系为内容的第 35 次中央政治局集体学习时指出，在坚持党的全面领导、保证人民当家作主的重大问题上做到头脑特别清晰、立场特别坚定。要始终坚持以人民为中心，坚持法治为了人民，依靠人民，造福人民，保护人民，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到法制体系建设全过程。及时处置银行不良资产，化解银行的潜在风险，激活有效资产，对相关的企业进行重组、重整，有利于地方经济发展和社会稳定的大局，有利于人民群众的根本利益。因此，不良资产的处置进程，要服从和服务于地方政府维护稳定的大局。H 公司曾经通过司法程序处置一个不良资产项目，在法院已完成拍卖程序，准备给 H 公司回款之际，因为原业主非法集资到期无法支付，集资群众集体上访。地方政府为了维护稳定，在法院冻结了给 H 公司的回款。从坚持人民主体地位的法治思想出发可以比较容易理解地方政府这一行为。第一，不能只有单向思维，而要充分理解地方政府的难处，充分理解法院执行中的综合考量。该项目中，原业主采取 P2P 的方式在群众中集资，群众把自己的积蓄，有的甚至是养老或准备看病的钱拿出来，想赚点利息，结果本钱都回不来，这可不是一个小事情。第二，在处置银行不良资产的过程中，要多与银行沟通，多与原业主单位沟通，多与当地政府及部门商量，了解这些资产是否与职工利益有关系，是否与其他群众的利益有关系，以便在处置中，把保障职工利益和群众利益放在首位。在不良资产处置过程中，地方性 AMC 要主动寻找与当地政府利益的交汇点。要积极主动地做工作，争取当地政府及其部门的理解和支持。主动服务地方经济发展，服务地方社会稳定，把处置资产与激活资产结合起来、与企业改革重组结合起来、与处理企业善后结合起来。

四、结语

地方性 AMC 对于化解地方金融风险，推动地方经济高质量发展具有重要意义。在新发展阶段，地方性 AMC 应坚持人民主体地位，统筹保护不良资产利益相关各方权益，在依法合规基础上，灵活运用多种手段推进不良资产处置，以更好地帮助地方卸下发展包袱、增强发展动能。

参考文献：

- [1]王亮亮. 地方 AMC 参与不良资产处置的运行机制及政策建议[J]. 浙江金融, 2020, (11).
- [2]李玲. 地方性资产管理公司特点及其对不良资产市场的影响[J]. 银行家, 2015, (03).
- [3]江鑫, 刘卫林. 地方金融资产管理公司发展探析——以江西 AMC 为例[J]. 中国经贸导刊(中), 2020, (01).
- [4]雷鹏, 罗玉辉, 等. 当前中国地方 AMC 高质量发展路径研究[J]. 西南金融, 2020, (10).
- [5]马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第一卷[M]. 北京: 人民出版社, 2012.

注释：

- 1 参见《走高质量发展之路不断增进民生福祉》，载《光明日报》，2021-3-08。
- 2 《中国银保监会办公厅关于加强地方资产管理公司监督管理工作的通知》，银保监办发[2019]153 号。
- 3 《关于规范信贷资产类理财业务有关事项的通知》，银监发[2009]113 号。