

◎张士学\著

转型时期的 特殊金融安排

——中国金融资产管理公司运行实践的新制度经济学分析

ZHUANXING SHIQI DE TESHU
JINRONG ANPAI
ZHONGGUO JINRONG ZICHANGUANLI GONGSI
YUNXING SHIJIAN DE XIN ZHIDU JINGJIXUE FENXI



经济科学出版社
Economic Science Press

转型时期的特殊金融安排

——中国金融资产管理公司运行
实践的新制度经济学分析

张士学 著

经济科学出版社

责任编辑：侯加恒

责任校对：杨 海

技术编辑：王世伟

转型时期的特殊金融安排

——中国金融资产管理公司运行实践的新制度经济学分析

张士学 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787×1092 16 开 14.5 印张 200000 字

2007 年 3 月第一版 2007 年 3 月第一次印刷

印数：0001—4500 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6146 - 6/F · 5407 定价：29.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目（CIP）数据

转型时期的特殊金融安排：中国金融资产管理公司运行实践的新制度经济学分析/ 张士学著：—北京：经济科学出版社，2007. 3

ISBN 978 - 5058 - 6146 - 6

I. 转… II. 张… III. 金融公司 - 资产管理 - 研究 - 中国 IV. F832. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2007）第 026721 号



作者简介

张士学 湖北襄樊人，硕士研究生，高级经济师。曾在人民银行县支行和农业银行县支行、市分行、省分行和总行管理干部学院任职多年，现供职于中国长城资产管理公司总部；曾任中国农村金融学会理事、《农村金融研究》编委会委员、湖北省金融学会副秘书长、《湖北农村金融研究》主编；先后在《经济日报》、《光明日报》、《中国经济时报》、《经济参考报》、《中国农村经济》、《农业经济问题》、《金融研究》、《中国金融》、《农村金融研究》、《中国农村金融》、《财经理论与实践》等刊物上发表论文、调研报告50多篇，专著（包括合作）3部，并有多篇论文被中国金融学会、湖北省经济学团体联合会、湖北省金融学会、湖北省农村金融学会评为优秀论文。

内 容 提 要

中国金融资产管理公司 (Asset Management Corporation, 以下简称AMC) 是中国政府在转型时期做出的一种特殊金融安排。本书运用新制度经济学的原理, 对AMC成立7年以来的运行实践进行了全方位考察。按照新制度经济学的原理分析, 制度是由正式制度(规则)和非正式制度(规则)以及这些制度(规则)的实施机制所构成。本书的研究正是在这个框架上展开的。第1章为导论, 对为什么提出这个问题和研究方法进行交代; 第2章是对中国政府20世纪末将AMC作为正式制度安排实施时的特殊背景及其初始预期进行必要回顾; 第3章是对AMC制度安排运行实践进行观察和评价; 第4章是在前面观察与评价得出相应结论的基础上, 按照新制度经济学的原理, 从制度安排以及正式制度与非正式制度的相容性和制度实施机制上, 对AMC运行实践进行系统考察与分析。其中在正式制度分析中, 考察了AMC的法律安排、体制安排、规则(制度)安排和激励安排; 非正式制度分析中, 考察了社会习俗、公众心理、市场声誉和舆论机制; 制度实施机制分析中, 考察了AMC机制、法院机制、地方政府机制和监管机制; 第5章结合前面的考察与分析, 对如何解决AMC制度安排中正式制度安排、非正式制度安排和制度实施机制中存在的问题以及如何继续发挥AMC的作用, 提出了相应的政策建议。

本书是我国目前唯一一部以AMC运行7年的实践为基础, 以新制度经济学的视角, 全方位研究AMC制度安排外部运行环境和内部运行机理的专著, 资料翔实、全面, 可读性强。是AMC和银行以及其他经济、金融部门从业人员和企业主管部门、政府工作人员, 经济、金融专业院校师生解读、研究AMC及其银行业不良资产处置的重要参考书, 也是关注、关心中国AMC运行实践的社会各界人士了解AMC运行情况的重要参考读物。

**谨以此书献给那些关注中国金融
资产管理公司的社会各界人士和
业界全体同仁**

序

了解中国金融运行轨迹的人们都知道，在 20 世纪末期，吸取亚洲金融危机的经验教训，中国政府在金融领域进行了大胆改革，特别是做出了许多旨在稳定中国金融体系，维护中国金融安全，推进中国金融改革与创新的制度安排。金融制度变迁给中国经济金融生活注入了巨大的生机和活力，但也同时给予金融制度变迁相关联的经济行为主体带来了许多前所未有的影响和冲击。不言而喻，这其中也自然包括金融资产管理公司（Asset Management Corporation，以下简称 AMC）制度安排所带来的深刻影响和强烈冲击。

我于 20 世纪 70 年代末期参加银行工作，而且我的工作实践主要是在基层。我工作的时间是：县支行 8 年、二级分行 7 年、银行管理干部学院 3 年、省级分行 5 年。此后便是 AMC 的成立。在当时，AMC 的确是一件新事物，对我，也可以说对整个在银行工作的人们都是陌生的。是周小川行长的《重建与再生：化解银行不良资产的国际经验》一书，让我对 AMC 有了粗浅的认识。对中国金融领域的这一重大制度变迁活动，曾激

起了相当一部分“银行人”的热情，因为那时的推测是，AMC就是中国未来的投资银行。也正因为作如此判断，使许多做“投资银行梦”的“银行人”都跃跃欲试，选择进入了AMC。我也是这些做着美好的“投资银行梦”的“银行人”中的一员。选择AMC，对我来说跨度是很大的，甚至可以说是一个痛苦的选择。从心底讲，我对我所供职的国有银行感情是深厚的，因为我完全是在这家国有银行中成长起来的。光阴荏苒，岁月如梭。至今我已在AMC工作了整整7年。在这7年里，我逐步了解并熟悉了中国的AMC，也饱尝了在AMC工作的酸甜苦辣。个中滋味，也惟有业界的同仁才能够体会。

在AMC工作的前几年时间，因为工作的关系，我每年都要执笔向国家有关部门写一份工作汇报，同时反映一些工作中遇到的问题和建议。刚开始的几年，我坚信许多问题是可以得到逐步解决的，可事实证明并非如此。我在本书中用大量篇幅分析的许多问题如信用缺失、诚信危机、司法环境差、地方保护主义和企业逃废债务严重等，不仅没能解决反而愈演愈烈。如此，使AMC在不良资产处置与回收中步履维艰。尽管如此，可社会各方并不理解。各方面的批评、质疑此起彼伏。面对这种局面，我开始感到不解和困惑，我的许多同事亦都有这种感受。我经常问自己，也常常在调研中与同事们一起讨论：这究竟是怎么回事？我常常陷入沉思而不能自拔，但也渐渐地理出了一些头绪并产生了一个信念：成立AMC处置银行业不良资产，是中国金融制度变迁中的重大事件，也是中国金融改革与发展史上的一次新尝试。作为置身其中并正经历这一重大变革的AMC职员，理应直面这些问题，理应承担起研究和分析这些问题的责任，理应去探寻和解释那些令人困惑的现象背后所隐匿的深层原因，去探索和寻求解决这些问题的“良方”。正是这种信念的驱使，促使我产生了写这本书的念头，而且从2004年就开始一直在探索。但是，由于自己的研究能力和水平有限，却一直被如何展开研究和选择

是新制度经济学的学习给了我灵感。因为从2003年开始，我曾制定过一个读书计划，想用两年时间补习一下现代经济学。按计划我想先侧重学习一些公司治理理论，然而，在学习中被新制度经济学所吸引，并开始对新制度经济学产生了浓厚兴趣。我深知我的经济学功底很差，在经济学的殿堂只能算是一个小学生，在新制度经济学的殿堂就更是如此。尽管我一直在坚持自学，但基础不很好。好在我是一个能吃苦和有毅力的人。我得感谢我并不认识的中南财经政法大学的卢现祥教授，我曾经在20世纪90年代末期读过的他的《西方新制度经济学》，但那时并没有去认真研读，而且读完后也没有去思索。直到2004年，一个偶然的机会，我在北京大学经济学院聆听了一次周其仁教授的西方新制度经济学讲座后，才引发了我对新制度经济学的关注。这时，我开始阅读科斯教授的《企业的性质》、《社会成本问题》和科斯、阿尔钦、诺思的《财产权利与制度变迁》等书籍，特别是2004年在中关村图书大厦买回卢现祥教授2003年再版的《西方新制度经济学》并仔细研读后，开始对新制度经济学产生了浓厚的兴趣。应该说，科斯教授的两篇文章、卢现祥教授的两本书和周其仁教授的那次讲座，对我的新制度经济学学习具有重要的启蒙意义。随后，我又认真阅读了袁庆明的《新制度经济学》、吕中楼的《新制度经济学研究》，黄少安的《产权经济学导论》，诺思教授的《经济史上的结构与变迁》、《西方世界的兴起》，科斯、斯蒂格利茨和拉斯·沃因、汉斯·韦坎德的《契约经济学》，约翰·德勒巴克、约翰·奈的《新制度经济学前沿》，斯韦托扎尔·平乔维奇的《产权经济学》，戴维·L·韦默的《制度设计》，等等。

对新制度经济学的学习与思考，使我明白了许多问题，特别是：制度是由正式制度、非正式制度和制度实施机制构成的

原理；任何一个与社会相悖的现象的出现，其终极原因都应该从制度本身存在的缺陷中寻找，而不应该仅从个人行为中寻找的论断；以及任何一个现行的制度安排，都已规定了这个制度运行的绩效边界的原理，等等，给了我许多教益和启迪，尤其让我产生了从制度设计的角度来分析这些问题的制度性原因的念头。于是，我开始尝试运用新制度经济学的原理，思考和分析我在工作中观察到的许多现象和问题，并从制度设计的角度分析导致这些问题的制度性因素，并力求给出自己的答案和解释。我深知，从新制度经济学视角分析，以我的知识储备是很难胜任的，我甚至担心自己没有能力驾驭这种分析。也正因为如此，我开始只想写一篇文章做一些必要分析，谈一下自己观察与分析后的认识和理解，并试图以此告诉那些关心、关注 AMC 的社会各界人士，中国 AMC 为什么是这样的？而为什么国外的资产管理公司如美国 RTC、马来西亚 DANAHARTA、韩国 KAMCO 等是那样？告诉那些与我一样在 AMC 工作的同仁们，我们的工作为什么如此艰难，等等。出于这些想法，我开始尝试借用制度框架，把 AMC 视作中国政府为解决国有银行体系不良资产问题而做出的一种正式制度安排，然后，再从那些相关因素中分析哪些属于正式制度安排，哪些属于非正式制度安排，哪些属于制度实施机制，等等。并按照这个框架要求，对 AMC 及其运行过程和遇到的各种问题进行系统考察和分析。此时，我逐步认识到，中国 AMC 面临的许多问题，都是制度设计缺陷导致的。然而，当我把 AMC 制度安排运行实践观察部分和正式制度安排分析写完后，已远远超出了我的预期，因为已经写了 5 万多字。这时我深深感到我所研究的问题所涉及的领域，是一篇文章无法完成的。至此，我才开始产生了按照自己的思路，把思考的问题全部写出来的想法。呈现在读者面前的这本书就是这样产生的。

我深知我的经济学基础知识是贫乏的，金融知识和 AMC 业

务知识也是不足的，特别是对于新制度经济学的学习，目前才刚刚入门，其恢宏的体系和精深的思想，让我这个初学者深深地感到了自己的幼稚和浅薄。我时常担心在研究中所借用的原理并没有真正弄懂，以致产生错误的分析。我也没有刻意追求研究的严谨和规范，因为我给这个研究的定位，是一篇学习新制度经济学的习作，是结合自己长期工作实践撰写的心得体会，也是我在AMC工作7年时间对自己长期观察和思考的问题进行的一次系统归纳。我相信，对一个经济学理论爱好者和新制度经济学初学者来说，大家对我的要求肯定是不太苛刻的。如此，错误之处敬请大家谅解与批评了。

张士学

2007年1月16日于北京海淀

目 录

第1章 导论 // 1

- 1.1 问题的提出 1
- 1.2 框架安排 2

第2章 中国政府做出 AMC 制度安排时的特殊背景 及其初始预期 // 3

- 2.1 中国政府做出 AMC 制度安排时的特殊背景 3
- 2.2 中国政府做出 AMC 制度安排时的初始预期 6

第3章 中国 AMC 制度安排运行实践的初步 观察与评价 // 8

- 3.1 观察与评价的基本依据 8
- 3.2 AMC 第一次接收不良资产管理经营与处置
回收情况的观察与分析 11
 - 3.2.1 AMC 债权资产处置回收考核目标责任制执行
情况的观察与分析 12
 - 3.2.2 AMC 债转股股权资产处置回收考核目标责任制执行
情况的观察与分析 16

3.3	AMC 第二次接收不良资产经营管理与处置	
	回收情况的观察与分析	25
3.3.1	AMC 第二次不良资产剥离接收规则的分析	25
3.3.2	AMC 第二次不良资产剥离接收格局与	
	绩效预测的分析	28
3.4	AMC 投资银行业务和内部管理控制	
	情况的观察与分析	32
3.4.1	AMC 投资银行业务发展情况的观察与分析	32
3.4.2	AMC 内部管理控制情况的观察与分析	34
3.5	对我国 AMC 制度安排运行实践的	
	初步评价与思考	36
3.5.1	对我国 AMC 制度安排运行实践的初步评价	36
3.5.2	对社会上关于我国 AMC 制度安排	
	议论较多的几个问题的简要评析	38
3.5.3	对我国 AMC 制度安排运行中所揭示问题的	
	初步思考	41

第 4 章 中国 AMC 制度安排运行实践的新制度

经济学分析 // 48

4.1	正式制度分析	49
4.1.1	法律安排分析	49
4.1.2	体制安排分析	54
4.1.3	规则（制度）安排分析	61
4.1.4	激励安排分析	66
4.1.5	正式制度分析小结	71
4.2	非正式制度分析	72
4.2.1	社会习俗分析	73
4.2.2	公众心理分析	79
4.2.3	市场声誉分析	87

4.2.4 舆论机制分析	91
4.2.5 非正式制度分析小结	95
4.3 制度实施机制分析	95
4.3.1 AMC 机制	97
4.3.2 法院机制	111
4.3.3 地方政府机制	117
4.3.4 监管机制	120
4.3.5 制度实施机制分析小结	122
第5章 基本结论与政策建议 // 124	
5.1 基本结论	124
5.1.1 正式制度安排中存在许多先天不足和漏洞	125
5.1.2 非正式制度与正式制度的相容性和协调性较差	127
5.1.3 制度实施机制软化	128
5.2 政策建议	130
5.2.1 改进完善 AMC 正式制度安排的政策建议	131
5.2.2 改进和完善 AMC 非正式制度安排的政策建议	149
5.2.3 改进和完善 AMC 制度实施机制的政策建议	166
附录一 金融资产管理公司条例 // 193	
附录二 关于“亚太地区不良资产论坛”会议和马来西亚 DANAHARTA 考察情况的报告 // 198	
参考文献	209
后记	213

第 1 章

导 论

1.1 问题的提出

中国金融资产管理公司（Asset Management Corporation，以下简称 AMC）作为中国金融体制改革的产物，是中国政府为解决计划经济体制和经济转型中长期累积在国有商业银行体系中的不良资产问题，而在现行金融制度下做出的一种新的制度安排。由于这一制度安排最终必将涉及动用公共资源，为国有商业银行不良资产处置损失“买单”问题，所以，也就不可避免地牵扯着太多的神经和引发出许多敏感话题，以至于有关 AMC 的是是非非，特别是对 AMC 制度安排运行的绩效和运行出现的各种问题，更是社会各界关注和议论的焦点。虽然近年来也有不少文章从不同的角度，对 AMC 制度安排运行中存在的各种问题及其原因进行了深入分析，但笔者认为他们大多都停留在表象或是非本质问题的描述上，所以给出的结论也远未触及导致 AMC 制度安排运行中出现的各种问题的深层原因，因而也未能给社会公众和 AMC 一个令人信服的解释。新制度经济学认为，任何一个与社会相悖的现象的出现，其终极原因都应该从制度本身存在的缺陷中寻找，而不应该仅从个人行为中寻找。本书拟用新制度经济学原理，通过对 AMC 这一制度安排及其制度实施机制的深入考察与分析，力求对 AMC 制度安排运行中存在的各种问题及其原因给出一个新的解释。

1.2 框架安排

本书的框架将按照新制度经济学关于制度框架的定义来安排。按照新制度经济学的观点，制度是由正式制度（规则）和非正式制度（规则）以及这些制度（规则）的实施机制所构成。所以，本书的分析框架也将按照这样的逻辑来安排。第1章是导论；第2章是中国政府20世纪末将AMC作为正式制度安排实施时的特殊背景及其初始预期的简要回顾；第3章是AMC制度安排运行7年多情况的初步观察；第4章是运用新制度经济学的原理，从制度安排以及正式制度与非正式制度和制度实施机制上，对AMC制度安排运行绩效、存在的问题及其原因进行深入分析；第5章是结合前面的观察和分析，对如何解决AMC制度安排运行中的问题以及如何继续发挥AMC的作用给出若干结论和政策建议。