

DRC

国务院发展研究中心研究丛书 2018

主 编 李 伟

不良资产处置与金融风险防控

国务院发展研究中心金融所课题组 著

Disposal of Non-performing Assets and
Prevention of Financial Risks



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

非外借

不良资产处置与金融风险防控

国务院发展研究中心金融所课题组 著

中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

不良资产处置与金融风险防控 / 国务院发展研究中心金融所课题组著 .
北京 : 中国发展出版社 , 2018.10

(国务院发展研究中心研究丛书 . 2018 / 李伟主编)

ISBN 978-7-5177-0911-4

I . ①不… II . ①国… III . ①金融公司—不良资产—资产管理—研究—
中国 ②金融风险防范—研究—中国 IV . ① F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 217826 号

书 名 : 不良资产处置与金融风险防控

著作责任者 : 国务院发展研究中心金融所课题组

出版发行 : 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号 : ISBN 978-7-5177-0911-4

经 销 者 : 各地新华书店

印 刷 者 : 河北鑫兆源印刷有限公司

开 本 : 710mm × 1000mm 1/16

印 张 : 15

字 数 : 170 千字

版 次 : 2018 年 12 月第 1 版

印 次 : 2018 年 12 月第 1 次印刷

定 价 : 50.00 元

联系电话 : (010) 68990630 68990692

购书热线 : (010) 68990682 68990686

网络订购 : <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话 : (010) 88333349 68990639

本社网址 : <http://www.developress.com.cn>

电子邮件 : bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2018

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：马建堂 王安顺 张军扩 张来明 隆国强

王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

马 骏 马名杰 马建堂 王 辉 王 微

王一鸣 王安顺 王忠宏 王富慧 卢 迈

叶兴庆 包月阳 贡 森 李 伟 李志军

李建伟 来有为 吴振宇 余 斌 张 力

张 琦 张 辉 张军扩 张来明 陈昌盛

赵昌文 赵树凯 侯永志 高世楫 陶平生

隆国强 葛延风

“不良资产处置与金融风险防控”

课题组

课题负责人：陈道富

协 调 人：王 洋

课题组成员：吴振宇 张承惠 张丽平 郑醒尘

田 辉 吴 庆 朱俊生 王 刚

孙 飞 朱鸿鸣 陈 宁 薄 岩

吕 鑫 陈松威 李思维

总报告：不良资产处置与金融风险防控

执笔人：吴振宇 陈道富 王 洋

专题一：商业银行不良资产处置：现状、问题与建议

执笔人：朱鸿鸣

专题二：金融资产管理公司的不良资产处置创新

执笔人：吕 鑫 陈松威 李思维

专题三：地方资产管理公司：数量扩张转向功能提升

执笔人：王 洋

专题四：审慎推进保险机构参与不良资产处置

执笔人：朱俊生

专题五：深化国资管理公司建设，提升不良资产处置效率

执笔人：田 辉

专题六：有序推进不良资产处置二级市场发展

执笔人：孙 飞

专题七：市场化债转股：存在问题与政策建议

执笔人：王 刚 薄 岩

专题八：不良资产证券化：试点进展、存在问题与政策建议

执笔人：王 刚

专题九：不良资产处置的国际经验

执笔人：陈 宁 薄 岩

专题十：优化商业银行资产结构，防范系统性金融风险

执笔人：郑醒尘

总 序

充分发挥高端智库作用， 努力推动经济高质量发展

李 伟

进入2018年以来，我国经济运行总体保持平稳发展态势，同时，国际国内形势出现了一些明显变化。从国际看，美国单方面挑起的贸易摩擦呈升级之势，经济问题政治化倾向加重，各国经济复苏步伐分化，外部环境不确定性明显增加。从国内看，短期总需求面临一定的下行压力，部分地区正在经历转型阵痛，经济处在转向高质量发展的关键时期。

面对错综复杂、稳中有变的形势，必须看到我国经济基本面总体平稳、稳中向好的大局，必须认识到只要各地区各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，贯彻新发展理念，落实高质量发展要求，以供给侧结构性改革为主线，坚决贯彻落实党中央去杠杆、控债务、严监管、控房价、强环保等战略政策，充分发挥好我们自身的优势，灵活高效运用宏观经济政策，做好政策协调，我国就完全有能力有条件妥善应对各种风险挑战，继续保持良好发展势头，稳步推进高质量发展。

变化是当前时期经济发展的突出特征。中国经济能否适应变化、

驾驭变化，使其朝着有利的方向发展，以此为契机加快推动经济由高速增长向高质量发展转变，是我们必须高度关注的问题。总体看，我国经济结构正在加快重塑，存量问题和风险隐患正在逐步化解，新一轮改革开放举措正在加快落地，国际经济秩序正在加快调适，发展方式转变和新旧动能转换已经进入承上启下、不进则退的关键时期。2018 年前三季度的情况显示，我国经济发展保持平稳，供需关系更趋平衡，质量和效益明显提升，去杠杆取得积极成效，创新驱动作用持续增强，补短板也有重大进展。综合判断，我国经济在结构深度调整的过程中，延续了过去几年稳中向好、稳中有进的局面，为转向高质量发展创造了稳定的宏观环境。

从长期看，世界经济大变革大分化大调整的趋势还将持续相当长一段时间，这是我国推动高质量发展的世界背景与时代背景。国际上，保护主义明显抬头，政治经济环境更加复杂多变，可能对我国转向高质量发展的进程造成干扰；在国内，结构转型、动能转换过程中经济也可能面临下行压力，存量问题集中处置的阵痛难以避免。但更要看到，变化带来风险，同时也孕育着机遇。经过 40 年改革开放，中国的综合实力大大增强，在国际事务中的代表性和发言权大大增加，经济发展的基础更加牢固，内需空间广阔，政策回旋有余地，抵御冲击的韧性明显提高，完全有能力有条件长期保持高质量发展的良好态势。

具体而言，我国经济增长内生动力增强。一是需求拉动强劲。当前我国拥有约 4 亿中等收入人群，是全球最大的商品消费市场之一。随着消费结构不断升级，高品质产品的需求，医疗、教育、文化、保健、养老、旅游等服务消费需求，都将释放巨大潜力。二是产业升级持续发力。新技术新产业层出不穷，新业态、新模式不断涌现，新零售、共享经济、体验经济等方兴未艾。三是深化改革拓展新空间。全面深

化改革破除旧的体制机制约束，清除不适应经济社会发展的制约因素，改善营商环境，提高资源配置效率，激发市场主体活力，将极大增强我国经济增长内生动力。

我国宏观政策回旋空间较大。近年来，面对经济下行压力，我们保持战略定力，坚持不搞“大水漫灌”式强刺激，而是创新宏观调控思路和方式，有针对性地进行预调微调，实现了经济社会持续稳步发展，也为今后一段时期宏观政策预留了空间。2017年，政府负债率为36.2%，较上一年下降了0.5个百分点，政府债务规模相对GDP而言增速较低，财政政策空间潜力较大。2018年，我国主动将赤字率调低到2.6%，财政预算安排地方专项债券1.35万亿元。在去杠杆、控债务、严监管的背景下，资金流动性客观上会出现结构性偏紧，我国广义货币增速一定程度偏低，货币政策也有调整的空间。

我国具有孕育新一轮产业革命的土壤。目前正在孕育的新一轮产业革命，主要以信息技术为基础，信息技术与智能制造、新能源、新材料等领域创新融合发展，提高产品质量和生产效率，提供多样化、智能化、个性化产品，从而满足消费升级需求，甚至创造新需求。催生新一轮产业革命有两个重要条件，一个是强大的市场需求，另一个是信息技术的高度普及。我国是全球最大的商品消费市场之一，2017年我国社会消费品零售总额已与美国大体相当。同时，我国互联网普及程度高，信息技术应用广泛。2017年底，中国网民规模达7.72亿人，互联网普及率达到55.8%，超过全球平均水平4.1个百分点。这都为我国孕育新一轮产业革命培育了肥沃土壤，提供了广阔空间。新旧动力的接续和融合，正在释放出源源不断的动能。

我国具有应对重大挑战的制度优势。几十年来，依靠社会主义集中力量办大事的制度优势，我国取得了经济社会建设的巨大成就。新

中国成立初期，我们集中有限的物力、财力和技术力量，集中开展重大项目建设，奠定了社会主义工业化的初步基础。改革开放以来，我们又集中力量完成一大批举世瞩目的项目建设，有效应对了 1997 年亚洲金融危机和 2008 年国际金融危机的冲击。当前，我们仍然需要也更有能力发挥集中力量办大事的优势。一是加强宏观政策协调，努力克服部门和地方政策分散、冲突、空白等问题，形成互补有效的政策体系，有效应对内外部冲击。二是集中优势兵力打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治攻坚战。三是集中资源突破核心技术，打破经济发展的技术瓶颈，增强经济发展的自主性。

高质量发展是一场耐力赛，需要一步一个台阶的推进。面对各类风险挑战，我们既要坚持底线思维，做最坏的打算，做最充分的准备，牢牢守住不发生系统性风险的底线，有序排除风险隐患，有效应对外部不确定性冲击，为高质量发展创造有利条件；也要坚定信心，任何困难都阻止不了中国人民对美好生活的向往，任何外部阻力和遏制都不能削弱中华民族实现伟大复兴的决心。

国务院发展研究中心作为直接服务党中央、国务院的政策咨询研究机构，2015 年底被确定为首批国家高端智库建设试点单位后，全面启动实施质量提升、人才优化、国际交流合作、成果传播、支撑保障和党的建设六大工程，积极探索中国特色新型智库的组织形式和管理方式，加快建设国际一流高端智库。去年以来，我们牢牢把握为中央决策服务的根本方向，紧紧围绕党的十九大作出的一系列重大决策部署，深入扎实地开展调查研究，形成了一批政策价值较高、社会影响较大的研究成果。现将其中部分适于公开发表的成果，结集成“国务院发展研究中心研究丛书 2018”正式出版。这是该丛书自 2010 年面世至今连续第九年出版。

今年的丛书共包括 13 部著作，其中，《百年大变局——国际经济格局新变化》《“一带一路”经济走廊：畅通与繁荣》两部著作是国务院发展研究中心重大研究课题报告，《国际比较视角下的中国发展经验与理论研究》《新工业革命的中国战略》《面向未来的创新型人才发展：制度与政策》等 11 部著作是各研究部（所）的重点研究课题报告。

在此，我们真诚感谢中央和地方各级领导同志以及各界读者多年来给予我们的肯定和鼓励，同时也热切希望继续得到领导、专家、读者们的关心、支持和帮助，尤其是期待听到对于这套丛书的批评与建议。

推进高质量发展，是实现“两个一百年”奋斗目标的必然选择。紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，依靠广大人民群众，坚定不移地走高质量发展道路，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗，是时代赋予我们这代人的光荣使命。我们愿与社会各界一道，脚踏实地、努力开拓，共同投身于这一伟大的历史进程。

2018 年 11 月

（作者为国务院发展研究中心主任、研究员）

内容摘要

党的十九大报告把防范化解重大风险攻坚战作为三大攻坚战之首，2017年中央经济工作会议进一步指出风险攻坚战的重点是防控金融风险。2012年以来银行不良资产进入新一轮扩张期，有效处置不良资产成为化解金融风险、维护金融稳定的核心任务，也是推动经济转型和企业部门去杠杆的重要抓手。

本轮不良资产处置采取了市场主导的模式。通过完善市场体系、优化处置策略、创新处置机制、拓展处置方式，化解不良资产风险已取得积极成效，银行不良贷款率趋于平稳。尽管如此，防控不良资产风险的形势依然严峻。一是部分区域和行业的不良率仍然较高；二是账面不良率没有充分反映真实风险状况，隐性不良风险较大；三是伴随经济增速下行，不良率仍有回升风险。

当前不良资产处置到了攻坚阶段，形势复杂，难度增大。一方面，不良资产的确认难、减债难、定价难、融资难等一系列难点依然存在甚至更加突出。另一方面，不良资产处置中暴露出一些新问题，包括处置机构重复建设和激进运作、市场供求失衡导致价格虚高、处置创新方式效果欠佳、处置政策不够完善、金融监管和司法保障不足等，这些新问题不同程度上制约了不良资产的有效处置。

不良资产处置应处理好政府和市场、企业和金融、短期和长期、

局部和整体的关系。应厘清政府和市场边界；平衡债权人和债务人关系，协同处置各类金融和企业不良资产；循序渐进处置，控制次生风险；协调不良处置与金融改革和经济增长的关系。

为有效处置不良风险，建议对商业银行加强监管，同时，适当调整监管指标，统筹安排不良资产逐步确认。加快国有企业特别是地方融资平台改革，促进不良资产和债务减计。有序开放不良资产市场，提高市场运行效率，发挥各市场主体优势。更好发挥中央财政政策、金融政策和税收政策在资产处置中的作用，强化地方政府属地风险处置职责，发挥好重要风险事件的引导作用。

在不良资产处置的制度建设层面，首先，应加强不良资产出表、收购、处置各环节的监管，确保真实出表，防范利益输送，监控市场杠杆水平。其次，完善商业银行和不良资产处置机构的法律和监管政策。再次，采取多种手段和政策防控新增不良风险，包括改进宏观政策、健全多层次融资体系、推进银行业转型、加快房地产长效机制建设、完善社会信用体系等。

目 录

总报告

不良资产处置与金融风险防控

一、不良资产处置在金融风险防控中的位置和作用 / 1

二、不良资产现状 / 4

三、不良资产处置进展 / 16

四、处置中的难点和问题 / 27

五、防范化解不良资产风险的政策建议 / 33

专题一

商业银行不良资产处置：现状、问题与建议

一、商业银行不良资产及处置现状 / 45

二、商业银行处置不良资产中存在的问题和原因 / 54

三、关于提高商业银行不良资产处置质效的建议 / 61

专题二

金融资产管理公司的不良资产处置创新

一、不良资产市场发展分析 / 66

二、金融资产管理公司不良资产处置模式变迁 / 70

三、综合经营和业务协同中的不良资产处置 / 76

四、典型案例分析 / 82

五、存在问题及政策建议 / 88

专题三

地方资产管理公司：数量扩张转向功能提升

一、地方资产管理公司的设立和发展现状 / 95

二、地方资产管理公司不良资产处置方式和运作机制 / 100

三、地方资产管理公司运行中存在的问题 / 103

四、政策建议 / 106

专题四

审慎推进保险机构参与不良资产处置

一、政策支持保险机构参与不良资产处置 / 110

二、保险机构参与不良资产处置具有期限匹配的优势 / 112

三、保险机构参与不良资产处置主要有间接和直接两种路径 / 114

四、保险机构参与不良资产处置面临三个方面的风险 / 118

五、保险机构参与不良资产处置的政策环境有待完善 / 121

六、推进保险机构参与不良资产处置的发展思路 / 124

专题五

深化国资管理公司建设，提升不良资产处置效率

一、概述 / 128

二、国有企业在不良资产市场中扮演的角色 / 130

三、当前国有企业债务处置的现状和问题 / 132

四、国资管理公司债务处置现状、优势及存在问题 / 139

五、改进国有企业债务处置工作的建议 / 149

专题六**有序推进不良资产处置二级市场发展**

- 一、大力发展不良资产处置二级市场意义重大 / 153
- 二、不良资产处置二级市场的发展和成效 / 156
- 三、不良资产处置二级市场运行中存在的问题 / 161
- 四、促进不良资产处置二级市场健康发展的政策建议 / 165

专题七**市场化债转股：存在问题与政策建议**

- 一、市场化债转股的实施进展 / 170
- 二、存在的问题与原因 / 172
- 三、推动市场化债转股加速落地的政策建议 / 176

专题八**不良资产证券化：试点进展、存在问题与政策建议**

- 一、发展沿革与试点进展 / 180
- 二、不良资产证券化业务的特点与优点 / 182
- 三、试点中反映出的问题 / 184
- 四、政策建议 / 186

专题九**不良资产处置的国际经验**

- 一、国际上不良资产形成的宏观背景 / 189
- 二、不良资产处置的国际经验 / 191
- 三、国际上不良资产处置的教训 / 197
- 四、国际上资产管理公司的存续转型 / 201
- 五、对我国的启示 / 203

专题十

优化商业银行资产结构，防范系统性金融风险

- 一、商业银行资产结构决定系统性金融风险防范有效性 / 209
- 二、优化商业银行资产结构防范系统性风险的国际经验 / 213
- 三、中国商业银行体系需要注意的问题 / 217
- 四、对策措施 / 220