

第一章 中国金融资产管理公司运作概述

第一节 中国金融资产管理公司成立的背景、性质与历史使命

一、中国金融资产管理公司成立的背景

金融是现代经济的核心。由于诸多方面的因素影响,许多国家和地区的一些银行甚至整个银行体系,都在不同程度上出现过这样那样的危机,金融风险增加和信贷资产质量降低的问题引起国际社会的密切关注。多年以来,如何解决银行的不良资产一直是各国政府的一个难题。

20世纪80年代以来,随着金融全球化进程和国际资本流动的加速,以及金融工具的创新和部分国家的经济转轨,这种现象发生的频率更高,波及面更广。突出表现在一些国家和地区的银行相继出现了巨额不良资产,危及到这些国家和地区的经济发展和社会稳定。如何化解银行的巨额不良资产,已成为国际金融界、各国政府及其金融监管当局和银行共同面临的一个重大问题。20世纪80年代末,随着美国储蓄和贷款机构大批破产,为维护金融体系的稳定,美国成立重组信托公司(RTC)专门接管处置储蓄和贷款机构的不良资产,取得了显著成效。进入20世纪90年代以来,全世界银行业的不良资产重组呈现加速趋势,北欧的瑞典、挪威、芬兰和丹麦等国继美国之后对其银行业都进行了不同规模的重组。东欧经济转轨国家和拉美国家以及法国也相继采取银行不良资产重组的策略,以稳定其金融体系。亚洲金融危机爆发后,日本、韩国和东南亚诸国也开始对银行业的不良

资产进行重组。在这些国家金融体系重建的种种方案中,尽管采取的措施不尽相同,但一条基本的思路就是要想方设法改善银行的资产负债表。信誉是银行的生命,要维持大众对银行的信心,就得把银行资产负债表中的巨额不良资产分离出去。分离出去的不良资产需要一个机构来经营和管理,这个机构发展到今天,基本上有了一个约定俗成的名称——资产管理公司(AMC),或者叫金融资产管理公司(FAMC)。目前,从世界各国资产管理公司实际运行的情况看,大部分成效明显,也有少部分国家不良资产处置进展缓慢。但无论如何,成立专门资产管理公司对促进本国金融体系的重建,以及经济的健康发展起到了重要作用。

中国国有商业银行的不良资产是历史上多种因素长期积累的结果,是国民经济发展和经济体制改革深层次矛盾的综合反映。长期以来,由于政策、体制、机制和银行管理等方面的原因,国有商业银行积累了大量的不良资产。巨额的不良资产,虽然没有形成全面的系统性危机,但其严重性逐渐显露。这不仅威胁到我国金融体系的稳定,而且对国民经济的持续、健康发展带来不利影响。我国国有商业银行历史包袱沉重,不良资产占比不断上升,经营中的困难越来越大。一些区域性银行和非银行金融机构支付风险更是十分突出,有的已不得不予以关闭。亚洲金融危机的爆发,促使中国政府更加清醒地认识到,如不采取特殊的有力措施化解金融风险,国民经济和社会发展中的这一重大隐患演变为现实危机不是没有可能的。

为从根本上防范化解金融风险,彻底解决国有商业银行的不良贷款问题,维护国有商业银行的信誉和提高国际竞争力,建立一个健康和可持续发展的银行体系,党中央、国务院基于对中国经济金融现状的客观判断,并借鉴国际经验,决定成立金融资产管理公司。国务院1998年10月指示“由建设银行率先进行组建资产管理公司、剥离处置银行不良资产试点”。1999年3月,九届人大二次会议通过的《政府工作报告》提出“要逐步建立资产管理公司,负责处理银行原有的不良信贷资产,对银行新增贷款质量实行严格的责任制”。在这样的历史背景下,金融资产管理公司应运而生。1999年4月20日,国务院批准中国信达资产管理公司(以下简称信达公司或信达)正式成

立。1999年7月中发[1999]12号文件印发了中国人民银行《关于成立金融资产管理公司及其资金来源的汇报》和原国家经贸委、中国人民银行《关于债权转股权若干问题的意见》两个重要文件,明确了金融资产管理公司的性质和任务、国有商业银行剥离不良资产的范围和规模、实施债转股的目的和原则、选择债转股企业的范围和条件等一系列重大政策问题。1999年7月,国务院批准组建中国华融资产管理公司、中国东方资产管理公司和中国长城资产管理公司(以下分别简称华融公司、东方公司和长城公司,或华融、东方和长城)。1999年9月,党的十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,再次对金融资产管理公司的有关工作予以了明确。1999年10月,华融、长城和东方资产管理公司相继正式成立。

二、中国金融资产管理公司的性质与定位

借鉴国际上处置银行不良资产的通行做法,组建金融资产管理公司是中国整个金融体制改革的一个重要环节。我国四家金融资产管理公司注册资本金各为100亿元人民币,由财政部核拨。根据国务院2000年11月10日颁发的《金融资产管理公司条例》规定,金融资产管理公司是经国务院决定设立的收购国有银行不良贷款,管理和处置因收购国有银行不良贷款形成的资产的国有独资非银行金融机构。金融资产管理公司以最大限度保全资产、减少损失为主要经营目标,依法独立承担民事责任。

中国金融资产管理公司是在特殊的金融背景下产生的一个特殊的金融企业,与银行、保险、证券公司等其他金融企业比较,在经营目标、经营范围和有关政策方面,有自身的一些特点。

(一) 经营目标

依据中发[1999]12号文件规定,组建中国金融资产管理公司的目标是:

1. 化解金融风险。将国有商业银行一部分不良贷款剥离出来,由金融资产管理公司进行经营和处置,改善工、农、中、建四家国有商业银行的资产负债结构,提高国有商业银行的国内外资信。同时,深化

金融体制改革,加强国有商业银行内部管理,对银行新发放贷款实行严格考核和监管,把国有商业银行办成真正意义上的现代商业银行。

2. 努力实现回收价值最大化,减少财政损失。运用金融资产管理公司的特殊法律地位和专业化经营的优势,通过建立资产回收责任制和其专业化经营,综合运用经济的、法律的和现代金融手段最大限度地保全资产,减少损失。

3. 通过对符合条件的企业实行债权转股权,减轻企业财务负担,优化资源配置,改善资本结构;支持国有大中型企业建立现代企业制度,转换经营机制;促进有关企业的技术进步和产品升级。

(二) 经营范围

依据《金融资产管理公司条例》,经中国人民银行批准,金融资产管理公司经营范围主要包括:

1. 收购并经营四大国有商业银行剥离的不良资产;
2. 债务追偿、资产置换、转让与销售;
3. 债务重组及企业重组;
4. 债权转股权及阶段性持股;
5. 发行债券,商业借款;
6. 向金融机构借款和向中央银行申请再贷款;
7. 投资咨询与顾问、财务及法律咨询与顾问;
8. 资产及项目评估;
9. 企业审计与破产清算;
10. 资产管理范围内的推荐企业上市及债券、股票承销;
11. 直接投资;
12. 资产证券化;
13. 经金融监管部门批准的其他业务。

从人民银行批准的金融资产管理公司的经营范围看,既有银行的业务内容,也有信托投资公司的业务内容;有证券承销、财务顾问等投资银行业务,又有一般中介服务业的咨询、评估等业务。因此,金融资产管理公司的业务范围非常广泛,处置手段非常丰富,创新的空间很大。

(三) 优惠的经济政策

金融资产管理公司承担着化解金融风险、保全金融资产的历史重任,国家在税收、财务政策上都给予了金融资产管理公司特殊的优惠和支持,以减少其运营成本,提高金融不良资产处置的效率和效益。主要表现在以下几个方面:

1. 在税费政策上,考虑到金融资产管理公司经营成本较高等特点,国家免除金融资产管理公司工商登记注册手续费;对金融资产管理公司在收购和处置不良资产,办理资产过户、登记、抵押等事项过程中,除按国家规定收取证照工本费外,免于收取部分行政事业性收费,其中包括国土[籍]字[1990]93号、价费字[1992]179号、价费字[1992]414号等文件规定应收取的土地登记费、房屋所有权登记费和变更登记费、抵押登记费、企业注册登记费和年度检验费、机动车辆检测费和过户费;对金融资产管理公司收购、承接、处置不良资产,财税[2001]10号文件做出规定,免收金融资产管理公司处置资产业务应缴纳的增值税和营业税,免征利息收入营业税,免征承受土地使用权、房屋所有权应缴纳的契税,免征印花税,免征房产税、城镇土地使用税和土地增值税,资产管理公司所属投资咨询类公司为资产公司提供的评估、审计服务免征营业税。

2. 在收购不良贷款的资金来源上,主要是划转中国人民银行发放给国有独资商业银行的部分再贷款和发行金融债券。

3. 在经营结果上,金融资产管理公司处置不良资产形成的最终损失,由财政部提出解决方案,报国务院审批。

中国国有银行不良资产规模大,结构复杂,分布广泛,加之国家财政消化历史包袱的能力有限,决定了金融资产管理公司工作的长期性、复杂性和艰巨性。金融资产管理公司资本总额为400亿元人民币,但从银行或其他非银行金融机构剥离的不良贷款总额约1.4万亿元人民币,其收购资金来源是向中国人民银行申请再贷款和发行金融债券,因此四家金融资产管理公司资本负债率很高。同时,由于收购的资产是不良贷款,一次性现金回收率较低,导致在经营期内,资产流动性普遍较差。因此,金融资产管理公司的信用、风险等管理标准不

能等同于一般金融企业。中国金融资产管理公司的运行模式和不良资产处置工作必须走具有中国特色的道路。对不良金融资产的处置必须标本兼治,必须与国有商业银行的体制改革相结合,必须与国有经济布局、经济结构的战略性调整 and 资源的优化配置相结合,必须与深化国企改革和建立现代企业制度相结合,必须与资本市场建设和金融产品的创新与丰富发展相结合,必须与健全社会信用制度、规范市场秩序相结合,必须与加强法制建设、坚持依法治国相结合。

第二节 中国金融资产管理公司经营管理体制

一、组织管理体制

金融资产管理公司是国有独资非银行金融机构,实行统一法人授权经营的组织管理体制。根据《金融资产管理公司条例》规定,金融资产管理公司总裁为公司法定代表人,由国务院任免,对外代表金融资产管理公司行使职权,负责金融资产管理公司的经营管理。一般而言,金融资产管理公司在组织结构上分为公司总部和在省(市)设立办事处两个层次。总部是公司的经营管理中心、资金调度中心和决策指挥中心,拥有全公司的法人财产权。在法定经营范围内,总裁对总部各部门和办事处授予具体业务权限,以达到规范管理、防范和控制风险、提高集约经营水平和经济效益的目的。各部门和各办事处在授权范围内开展工作,不具有法人资格。

根据国务院《国有重点金融机构监事会暂行条例》,金融资产管理公司设立监事会。监事会由国务院派出,对国务院负责,以财务监督为核心,对公司的财务活动及总裁等主要负责人的经营管理行为进行监督,确保国有资产及其权益不受侵犯。监事会由主席一人、监事若干人组成,监事会主席由国务院任命,由副部级国家工作人员担任,为专职。监事分为专职监事与兼职监事,由财政部、中国人民银行、审计署、外部专业人士和公司员工代表担任。

二、财务制度与管理体制

在财务制度上,金融资产管理公司执行《中华人民共和国会计法》和财政部颁发的《企业财务通则》、《金融资产管理公司财务制度》。金融资产管理公司采用“借贷记账法”,遵循“权责发生制”的原则确定财务收支,依照市场成本计价,定期对资产进行重估,以人民币为记账本位币(对于外汇资产、负债、损益等,按月末中国人民银行公布的外汇基准汇价折合为人民币),合并会计报表的范围包括境内外所有营业机构,会计年度与公历相同,即每年1月1日至12月31日。金融资产管理公司实行统一核算,分级管理,对外统负盈亏。

金融资产管理公司实行特别呆账准备、一般呆账准备、待处置资产减值准备和投资减值准备制度。依据财政部规定,金融资产管理公司对收购的贷款本息以购入价格(即原账面价值)作为资产的入账价值,按照不良资产折扣现值计算结果,对原账面价值与现值的差额作为待处置资产损失,现值作为待处置贷款本息。在定期对贷款进行内部评估和检查过程中发现资产损失的,按差额提取特别呆账准备。按照当年处置贷款本息所发生的净损失与待处置贷款本息的比率,在每个会计年度末提取一般呆账准备。对持有的待处置资产预计低于待处置资产的账面价值的,按差额提取待处置资产减值准备。对持有的待处置投资低于投资的账面价值的,按差额提取投资减值准备。

在财务管理体制上,总部实行总量控制、预算管理、科学分配、授权经营、管理监督的原则。办事处实行量入为出、自我调控、规范经营的原则。

总量控制:每年金融资产管理公司的各项费用由财政部核拨,在财政部核拨的各项费用指标内自行控制费用的支出情况,对各项费用支出不得超出财政部核拨的总量。

预算管理:金融资产管理公司对全年的各项费用实行预选管理,即每年年初各办事处要报送本办当年的费用预算,在汇总后形成全公司的总预算,并报财政部审批。

科学分配:金融资产管理公司在充分分析办事处人员、资产处置计划、地域面积等多项因素的前提下,科学核定办事处的管理费用分

配系数,合理分配各办的管理费用。

授权经营:金融资产管理公司各级资金财务部门必须严格依照公司内部的授权额度和范围,办理各项业务,不得办理超越授权的业务。

管理监督:金融资产管理公司总部负责制订财务管理有关的各项制度,并严格按照有关制度对办事处的经营行为进行监督和管理。

办事处要坚持量入为出,即办事处每年的管理费用支出,必须严格控制在公司核拨的额度内,不得超额使用费用;坚持自我调控,即办事处可在公司总部核拨的管理费用额度内,按照金融资产管理公司的财务管理制度,结合自身的实际情况,自主决定费用的使用进度;坚持规范经营,即必须严格按照金融资产管理公司制定的各项规章制度和程序,履行各项费用的支出手续。

三、业务监管构架

根据《金融资产管理公司条例》有关规定,中国人民银行、财政部和中国证券监督管理委员会依据各自的法定职责对金融资产管理公司实施监督管理。金融资产管理公司发行金融债券,由中国人民银行会同财政部审批。2003年4月28日中国银行业监督管理委员会挂牌成立后,中国银行业监督管理委员会依照法定职责对金融资产管理公司实施监督管理。金融资产管理公司按照中国银行业监督管理委员会、财政部和中国证券监督管理委员会等有关部门的要求,报送财务、统计报表和其他有关材料。金融资产管理公司依法接受审计机关的审计监督。金融资产管理公司应当聘请财政部认可的注册会计师对其财务状况进行年度审计,并将审计报告及时报送各有关监督管理部门。

四、约束机制与激励机制

金融资产管理公司从事的是高风险的行业,因而,防范各种经营风险和从业人员的道德风险,激励员工努力工作,减少资产损失,加快处置和最大限度回收现金尤为重要。根据国务院颁布的《金融资产管理公司条例》的有关规定,金融资产管理公司应根据不良贷款的特点,制定经营方针和有关措施,完善内部治理结构,建立内部约束机制和

激励机制。经过积极探索,金融资产管理公司已经初步建立与中国国情、实际工作相适应的内部控制体系和激励机制,在防范风险和促进资产回收价值最大化方面发挥了显著的作用。以华融公司为例,自公司成立以来,在内控体系和激励机制建设方面,进行了一些有益的探索。

(一) 公司约束机制

华融公司自成立以来,坚持严格管理,强化内控机制建设,积极探索、努力构筑现代金融企业运行和管理的框架。为保证资产处置工作有章可循,依法操作,在没有现成模式和经验可供借鉴的情况下,华融公司健全完善了法人授权、业务管理、资金财务管理、审计检查、违规处罚条例和建立全面质量管理等一系列规章制度,并逐步加大检查审计力度。具体表现在以下几个方面:

实行法人授权制度,总裁对副总裁、总裁助理、办事处总经理、部门总经理授权,总经理对副总经理、高级经理实行转授权,通过授权机制,使公司各项经营管理活动都在授权范围内开展。在实际工作中,又根据不同层次、管理水平不同的机构开展分类授权,并加强对授权执行情况的监督检查,做到越权办坏事不行,越权办好事也不行。

落实内部控制责任制,建立分工合理、权责明确、相互制约、操作规范的业务运作体制,使各类决策权力、各项业务过程、各个操作环节和各个员工的经营行为,都处于缜密的内部制约与监督之下。华融公司相继设立经营决策委员会、资金财务审查委员会、资产处置审查委员会、资产评估审查委员会等四个专门委员会,负责重大经营决策、财务支出、资产处置、资产评估事项,实现了分级审查,集体决策,独立运作。

加强审计的内控管理职能,建立统一法人体制下垂直管理的审计监督体系,保证审计人员的数量和质量,落实审计人员的工作权限和责任,提高审计工作的独立性和权威性。建立对各项业务风险和内部控制体系的检查评价机制以及对违规、违章、违纪行为的处罚机制。实行资金财务审计、资产处置审计和领导干部离任审计制等,积极配合监事会和监管部门的各类审计检查。同时,聘请会计师事务所进行

业务审计等,不断加大审计工作力度,扩大审计覆盖面,做到有什么业务,就有什么审计。

开展经营管理违规处罚,分别对违反国家政策、法律法规和公司的各项规章制度的各种行为,遵循实事求是、客观公正、违者必罚、宽严适度的原则,分别采取通报批评、经济处罚、上收部分授权(转授权)、扣减办事处费用指标等方式进行处罚,促进公司依法合规经营,减少经营风险。

实施全面质量管理工作,有效地将公司的各项业务运作按照统一的要求进一步纳入规范化的轨道,建立起以过程为中心、规范科学的质量管理体系,使得岗位分工明确,职责清晰规范,文件格式标准,信息传递准确,工作责任到人,建立起经营管理水平持续改进的机制,从而实现工作效率和管理水平的综合提高。通过实施 ISO9000 质量管理体系认证,进一步建立起一套规范化、标准化、格式化的业务操作规程及管理机制,不仅为公司长远发展提供一个具有国际水准的管理平台,也有利于公司在内外交往中赢得更为广泛的信任和更多的合作机会。

(二) 公司激励机制

华融公司在加大内控机制建设的同时,注重激励机制建设,在用人机制、考评机制、分配制度和员工培训等方面取得较大进展,有效构建了华融公司的激励体系。

在用人机制方面,健全完善了管理人员任期制、改任制、辞职制和交流制,加强了劳动合同管理,建立了一套明确具体的岗位职责和考核奖惩制度。公司成立以来,不断加强公开公平竞争上岗的力度,形成一种积极的竞争氛围,逐步疏通管理人员能上能下和员工能进能出的渠道。

在考评机制方面,建立并不断完善办事处领导班子述职制度和年度综合考评制度、总部部室总经理综合考评制度和员工考核办法,加强对公司各级管理人员的监督和管理,考评工作已全面实现制度化、程序化、民主化和信息化,逐步构建了各层管理人员激励约束体系。

在分配制度方面,一是搞活工资分配的保障功能,逐步推进工资

分配激励机制的建立。根据年度财务预算的有关规定,对办事处实行工资总额包干管理,各办事处在总部核定的工资总额内,按照“按劳分配,激励先进”原则,逐步打破分配上的平均主义,以考核为基础,合理拉开工资收入分配差距。二是建立公司员工职业操守基金制度,以促进员工遵纪守法、爱岗敬业、增强公司的凝聚力。三是按规定建立资产处置回收奖励基金制度。鼓励办事处快速、高效处置资产,加大奖励基金分配向业务一线、向贡献大的员工倾斜的力度。四是全面建立福利保障制度。按属地原则,逐步建立了基本养老保险、工伤保险、失业保险、医疗保险等社会性保险和人身意外保险等商业性保险相结合的保障制度,为员工提供全方位、多层次的福利保障,解决员工后顾之忧。

在员工培训方面,华融公司建立了《中国华融资产管理公司员工培训工作若干规定》、《中国华融资产管理公司鼓励员工业余进修学习等活动的若干规定》、《中国华融资产管理公司中高层管理人员交流暂行规定》等规章制度,并结合公司员工的实际,建立了员工培训规划,加强对骨干员工的培训,做到员工专业技能的培训与综合素质的培养并重,把推动华融公司事业的全面发展与建设“学习型”公司、促进员工素质的全面提高紧密结合起来。

第三节 中国金融资产管理公司业务运作

一、资产收购、管理、处置绩效

金融资产管理自1999年成立以来,从实际运行效果看,经过金融资产管理公司的艰苦努力、开拓创新,在防范化解金融风险、促进国有企业深化改革、减少资产损失和实现资产回收价值最大化方面取得了显著的成效。

(一) 华融、长城、东方、信达四大金融资产管理公司组建后,仅用半年多的时间就完成了从四家国有商业银行剥离收购13939亿元、200万户企业不良贷款的任务,使国有商业银行不良贷款比例大大下

降,为中国金融改革的深化创造了条件。通过不良资产的大规模一次性剥离,国有商业银行的资产负债表得到了显著的改善,盈利能力得以提高。2000年四家国有商业银行不良贷款比率开始逐步回落,从第四季度开始更是出现了净下降。同时,金融资产管理公司通过定向发行金融债券的方式收购国有商业银行的不良贷款也提高了银行的盈利能力。在不良贷款剥离之前,银行不仅收不回利息,而且还要向中央银行支付一部分再贷款利息,而在转化为金融债券后,银行不仅不用再向中央银行付这部分再贷款利息,而且还向金融资产管理公司收取利息。不良资产的剥离,为国有商业银行办成真正现代意义上的商业银行创造了必要的条件,使得国有商业银行能够轻装上阵,进一步深化改革和改制,提高综合竞争力。

(二)在促进国有企业改革和发展方面,金融资产管理公司通过债转股、企业重组和并购、上市承销等多种手段的运用,促进了国有企业的扭亏脱困和法人治理结构的健全完善。四家金融资产管理公司共与500多户国有重点企业签订了债转股协议,转股金额近4000亿元。实施债权转股权之后,这些企业的资产负债率当年平均下降近20个百分点,大部分企业长期过度负债经营的问题得到缓解;同时企业财务成本大幅降低,盈利能力有所提高。更为重要的是,金融资产管理公司在债转股过程中,按照国家有关法律和政策认真履行股东权利,积极帮助企业构建规范的法人治理结构,推进企业建立现代企业制度,促进了企业经营机制的转换。据统计,实施债权转股权后,这些企业普遍进行了规范的公司制改制,其中的一些优秀企业已经或正在由金融资产管理公司辅导上市。与此同时,金融资产管理公司在债权资产处置过程中,通过折扣销债、资产重组、债权转让,减轻了一些国有企业的财务负担,促进了国有企业单一产权结构的调整,使它们重新获得了生存和发展的机会。

(三)在减少损失,实现资产回收价值最大化方面,四家金融资产管理公司千方百计地提高不良贷款处置速度和效益。截至2002年底,四家金融资产管理公司累计处置不良资产3014.42亿元(不含政策性债转股),回收资产1013.18亿元。其中,回收现金674.82亿元,资产回收率和现金回收率分别为33.61%和22.39%。四家公司采取招标

拍卖、协议转让、诉讼追偿、国际招标、破产清偿等方式,加快处置进度。2002年共处置不良资产1327.25亿元,比2001年多处置106.18亿元,增幅为8.70%;收回现金317.50亿元,比2001年增加64.38亿元,增幅25.43%;现金回收率为23.92%,比2001年的20.73%提高了3.19个百分点。在收购资产质量相对低下的情况下,中国金融资产管理公司的资产处置业绩与国际上公认运作十分成功的RTC(美国重整信托公司)、KAMCO(韩国资产管理公社)等相比,并不逊色。而且,这一业绩是在金融资产管理公司运行成本相对较低的情况下取得的。四家资产管理公司处置资产费用率0.89%,每百元回收现金费用率仅为9.75%,并呈逐年下降的趋势。可以说,中国金融资产管理公司用较少的投入实现了较大的回收,有效控制了处理历史遗留问题的成本。

(四)通过运用兼并、重组、破产等业务手段,推动了资源的市场化流动,促进了国民经济结构调整。不良资产实质是一种配置不当的资源。金融资产管理公司自觉把不良资产处置工作与经济结构调整的大局结合起来,综合运用出售、拍卖、招标、资产债务重组、资产置换、兼并、收购等手段,重组账面资产上千亿元,涉及企业近万户,有效地推动了企业间跨行业、跨地区、跨所有制的重组。如对建材、纺织等行业的重组活动,促进了产业结构的优化;向民营和跨国企业转让不良资产,促进了所有制结构调整;推进兼并和收购活动千余起,促进了有效资源向优势企业的集中和国有企业的做大做强;利用债务追偿、破产等手段,促成了近千户经营不善、扭亏无望、浪费资源、污染严重企业的市场退出;加大企业的改组改造工作,与数十户企业签订了上市辅导、承销和推荐上市协议。四家金融资产管理公司还利用资本市场对渝太白、深中华等二十余家上市公司进行了有效重组,使有些上市公司重获生机,促进了证券市场的稳定,维护了投资者的利益。

(五)促进了社会信用秩序的健全和完善。信用秩序混乱是我国经济金融运行中的一大痼疾。由于特殊职责、特殊历史使命的要求,金融资产管理公司成立以来,在主张债权人权利、加强债权管理、积极追偿债务等方面的力度明显强于其他金融机构,有力地维护了社会信用,促进了市场经济秩序的进一步健全和完善。截至2002年底,四家

金融资产管理公司共依法起诉近万起,涉案金额数百亿元,已经胜诉近 6000 起。与此同时,金融资产管理公司的呼吁和反映也引起了政府部门以及司法机关的重视。最高人民法院就金融资产管理公司收购、管理和处置不良资产所涉及的有关法律问题专门作出了司法解释。新闻媒体也发挥了重要的舆论监督功能,积极支持金融资产管理公司维护各种合法权益。这一系列工作对普遍存在的逃废债现象起到了一定的遏制和警示作用。

实践表明,党中央、国务院成立金融资产管理公司的决策是正确的、有效的。金融资产管理公司已经成为中国金融组织体系中的一支重要力量,已经并将继续在中国经济金融生活中发挥特殊的重要作用。

二、法律和政策环境

《公司法》、《担保法》、《民法通则》、《民事诉讼法》、《破产法试行》、《合同法》和《金融资产管理公司条例》等法律法规是金融资产管理公司的运作基础。

同时,国家陆续发布一系列政策法规,有效改善金融资产管理公司的外部环境。财政部 2000 年发布了《金融资产管理公司资产处置管理办法》、《关于调整金融资产管理公司资产处置审批权限的通知》、《关于金融资产管理公司经营管理若干问题的通知》和《关于金融资产管理公司资产处置和财务管理有关问题的通知》等,对金融资产管理公司的资产处置行为、资产处置审批权限、经营管理行为和财务制度等进行了具体规定;最高人民法院 2001 年发布的《最高人民法院关于审理涉及金融资产管理公司收购、管理、处置国有银行不良贷款形成的案件适用法律若干问题的规定》、《关于贯彻执行最高人民法院“十二条”司法解释有关问题的函》对人民法院审理涉及金融资产管理公司收购、管理、处置国有银行不良贷款形成的资产案件作了明确规定;财政部、国家计委 2001 年 2 月 15 日颁布的《关于对金融资产管理公司收购和处置不良资产免收部分行政性收费的通知》对金融资产管理公司收购和处置不良资产免收部分行政事业性收费作出了具体规定;财政部、国家税务总局 2001 年颁布《关于中国信达等 4

家金融资产管理公司税收政策问题的通知》对金融资产管理公司收购、承接和处置不良资产过程中有关税收政策作出了具体规定；中国人民银行 2001 年颁布的《金融资产管理公司委托处置不良资产指导意见》对金融资产管理公司委托有关机构处置不良资产的行为作了规范和明确；原对外贸易经济合作部、财政部、中国人民银行 2001 年发布了《金融资产管理公司吸收外资参与资产重组与处置的暂行规定》，对吸收外资参与金融资产管理公司的资产重组与处置作了规范和明确等。

应该说，政策法规的逐步完善，为金融资产管理公司各项业务的开展起到了积极的促进作用。但是随着资产处置工作的不断深入，也显现了一些政策法规需要进一步明确，以便金融资产管理公司更好地维护债权人的权益和社会信用秩序。比如准司法权、接管企业、原债务人的积欠税费问题。对于准司法权问题，一些国家在债务追偿方面赋予资产管理公司较普通债权人更为有效的权利。如波兰金融资产管理公司在处理不良资产问题时，只要取得拥有违约债务人未偿还债务总额的 50% 的债权人同意，就有权代表所有债权人与债务人谈判达成协议，并可直接申请法院强制执行；马来西亚资产管理公司对其管理的债权资产的抵押物具有止赎权，即不通过法院起诉，直接处理抵押物。对于接管企业问题，马来西亚的 DANAHATA 法赋予马来西亚的资产管理公司特别管理人地位，对债务人企业具有特别接管权。对债务人的积欠税、费减免问题，尤其是两项大的税费开支没有减免：一是土地转让金。《中华人民共和国城市房地产管理法》规定：“土地使用权的出让应当报有批准权的人民政府审批，准予转让的，应当办理土地使用权出让手续，并依照国家有关规定交纳土地使用权出让金”。以出让方式取得土地改变原用途的，相应调整土地使用权出让金；划拨方式取得土地使用权的，要依法交纳土地使用权出让金。二是对拟处置资产以前积欠的各项税费没有相应的减免措施，从而使资产不能顺利处置出去或者很大程度上影响资产的处置价格。

三、理论创新主要成果

集中处置金融不良资产在中国是一件新事物，虽然国外有许多成

功的运行模式和经验可供借鉴,但在实际工作中,由于具体国情的不同,不能完全移植、照搬照抄。中国金融资产管理公司在吸取国外先进经验的同时,坚持与时俱进,开拓创新,在进行不良资产的处置实践中,初步形成了一些适应中国具体国情的金融资产管理公司资产处置理论,用以指导实际工作。比如资源配置理论、冰棍效应理论,以及在资产处置过程中,要正确处理好“快与慢”、“高与低”、“明与暗”“严与松”四个关系和坚持最大化标准等等。

(一) 资源配置理论

金融资产管理公司要完成自己的历史使命,实现多元目标的最佳结合点,关键要在经济结构调整上下功夫。目前国有经济分布过宽、数量过多、力量分散、形式单一,国有企业存量资产滞死、沉淀严重。党的十五届四中全会提出了战略性结构调整的要求,金融资产管理公司在这时应运而生,生逢其时。金融资产管理公司所收购和管理的不良资产,除了部分作为生产要素的物理功能已灭失的以外,其他的与其说是不良资产,更确切地说是配置不当的资源,这其中包括产品、产业、行业、所有制、地区等等的配置不当。我国国有企业大约有 25 万户,仅华融公司资产管理范围内的企业预计在 8 万户,其中大多数是国有企业,约占国有企业总数的 1/3,盘活这些资产存量的意义非常重大。这些年来一些地方采取行政捏合的办法搞重组,靠行政计划的方式搞破产、兼并,支付了巨额成本,而在促进存量结构调整方面的效果却不明显。金融资产管理公司应根据中央确定的从整体上搞活国有经济的改革方针,运用市场原则,充分利用出售、转让、并购、破产清算、债转股等多种方式,对不良资产分类处置,盘活沉淀资产,重组有效资产,消除无效资产,实现资源的重新配置。这个资源重新配置的过程,就是对经济存量结构进行调整的过程,是国有资本流动和优化配置的过程,这不仅有利于增强国有经济的竞争力、控制力,而且有利于促进产业升级和所有制结构的调整、完善。因此说,金融资产管理公司处置不良资产的过程是国家、企业、银行和资产管理公司四方得益的过程,是一个“四赢”的过程。要特别提及的是,应该把债转股和结构调整有机结合起来,使它成为调整结构的措施,重新配置资源的

手段。金融资产管理公司要本着“扶优限劣”的原则,选择有市场、有前景的企业,通过规范操作,将债权转化为股权,而使这些企业赢得一个休养生息和继续发展的机会。对那些产品无市场、长期亏损、扭亏无望、不符合产业政策、无明确发展前景的企业,不能简单地以为只要停息,就能降低财务成本,就能实现账面扭亏或减亏,因而就要搞债转股。如果这样做不仅意味着无谓地增加改革成本,而且势必拖延整个经济结构调整的进程。这批企业实际上已没有多大的重组价值,应当下决心实行破产清算,制止其继续消耗资源,避免造成更大的损失。金融资产管理公司对于中国来说是一个新事物,还需要在实践中不断地摸索。但要实现资产管理公司的多元化目标,必须要在资源优化配置上作文章。

(二) 冰棍效应理论

由于不良资产的特殊属性,绝大多数的不良资产随着时间的推移其实际价值会加速贬值,如不采取恰当的保全措施,不良资产就像“冰棍”一样,每时每刻都在融化,握在手中时间越长,损失越大。因此,应针对不良资产的冰棍效应,尽可能加快不良资产处置的速度,减少损失,提高资产回收率。因此,在不良资产处置实践中,华融公司提出了“冰棍效应理论”。不良资产的“冰棍效应”理论对深化人们对不良资产的认识,加快不良资产的处置和有效盘活国有资产具有十分重要的指导意义。同时,它要求金融资产管理公司在实践工作中始终坚持了效率和效益的统一,在不断加快资产处置进度的同时,提高资产处置回收率。

(三) 坚持正确处理“四个”关系和最大化标准

2001年7月,中央金融工委第十九次全委(扩大)会议明确指出,金融系统学习贯彻“三个代表”重要思想,最终要体现在促进金融工作上。金融资产管理公司学习贯彻“三个代表”重要思想,要把落脚点放在做好金融资产管理工作的实际行动上,体现在促进各项业务发展上。华融管理公司针对资产管理和处置实践中反映的问题和模糊认识,按照贯彻落实“三个代表”重要思想的要求,进一步统一认识,