

刍议不良资产处置外资参与的法律对策

● 郭锡昆 魏建文

摘要:不良资产的存在已日益成为引发我国金融风险的导火索,我国新近成立的资产管理公司的初衷也正是为此。但我国国内资本市场的滞后使得资金的瓶颈无法冲破,这也直接影响到不良资产处置的顺利进行。文章旨在对外资参与过程中可能出现的一些问题予以揭示,并提出相关立法建议以期对之加以保障。

关键词:不良资产 资产管理公司 外资 法律保障

中图分类号:DF41 **文献标识码:**A

文章编号:1004-4914(2002)02-069-02

外资的参与之所以必要,在很大程度上取决于中外双方的各有所需,一方致力于金融风险的防范而亟需外部雄厚资金的注入,另一方为求得自身的发展对他方广阔的市场前景虎视眈眈,双方在利益的驱使下形成的互动促成了外资参与我国不良资产处置的必要和必然。

一、外资参与不良资产处置的可行性探讨

(一)中国整体投资环境的改善——WTO加入的冲击作为外生变量的影响

加入WTO对中国金融业造成的冲击和影响已成为中国经济理论界和实务界最为关注的焦点之一,讨论不良资产的处置问题对其同样也无法回避,就银行而言,只要不发生支付危机即流动性保持较好的状态,即使出现较大比例的坏账和亏损,其也能在相当的时期内维持正常的运营局面,这点并无疑义。这就意味着,一旦外资银行等金融机构进驻中国并被允许经营人民币、外币存贷业务,在某种临界状态下,中国的国有商业银行即使失去了一大批客户,支付危机也未必发生。以这种“临界状态”的限制为前提,我国的银行类金融服务机构势必从竞争中获益匪浅。但应当注意的是,这一“临界状态”存在一个约束条件即:金融机构须具有一套相对完善的体制和合理的资本负债结构,而我国的四大AMC至今已收购了1.3万亿的不良资产,其数额不可谓不大,缺乏合理的处置机制和有效的处置途径势必导致金融业的动荡而最终冲破“临界状态”的限制,其后果将不堪设想。

可喜的是,我们的决策者们也看到了这点,国家的有关部门正在着手制定相关的政策以配合外资的引进,从而为外资参与不良资产的处置创造一个宽松的政策环境,以利于加快对不良资产的处理。而且,在法律层面上,国务院专门颁布了《金融资产管理公司条例》,最高人民法院就收购、管理、处置资产的问题也做出特别司法解释,中国人民银行、财政部也正在进一步健全、完善对金融资产管理公司的监管制度和办法,特别是对AMC的考核、激励约束机构也在逐步健全——这一切举措的目标都共同地指向了为外商提供参与处置的安全、效率保障,WTO加入对金融业的潜在威胁在其中则扮演了一个外在变量的角色。

(二)不良资产的成因分析:不良资产并非真正意义上的“不良”资产

广大的投资者对AMC手中不良资产并没有一个准确的定

位,主要体现在对其真正的性质、特征缺乏全面的认知,这种认识的缺位必然地影响到对不良资产价值的判断。而应当如何来理解“不良”这两个字呢?“不良”,顾名思义,意即“不好”,但对实际中其具体涵义的分析,还应当着眼于本源意义上的考察。就我国而言,国有商业银行的不良资产的成因有如下几点:一是政府干预,银行对经营管理水平低下、产品无销路的国有和集体企业发放贷款,造成的不良资产占15%左右;二是信贷资产财政化,用银行贷款充当国有企业和建设项目的资本金,这样形成的不良资产占40%左右;三是金融监管过于松弛,金融机构经营混乱,大量贷款投入到房地产和股市投机中,在泡沫破灭后形成的不良资产占30%左右;四是信用环境拖累,企业还款意识淡薄,敢于借债,盲目扩张,借债就不打算还,这样造成的不良资产占15%左右。

因此,如果基于它是银行多年没有收回的贷款本息的角度分析,说它不良有一定的道理。但同时也应看到这部分资产性质的另一方面:国有商业银行逾期不能收回的较大贷款数量的存在,具有多方面的深层原因。譬如说,不少企业缺少资本金,因而把银行的贷款作为资本金长期占有,进而导致较高的财务成本和较弱的按期偿还能力,无利可言。然就该企业来说,它还在正常运转,如果考虑到银行贷款已变成资本金的事实,其财务成本就为零,贷款利息表现为出资者的收益。所以,我们应当认识到,除了功能已确实丧失的资产可称为地地道道的不良资产,无法收回外,其他的资产我们均可将之界定为配置不当的资源。而如果我们能够采取各种手段,使得这些配置不当的资源适当流动起来获得重新配置,那么它们潜在的价值就能得以发挥。这也正是AMC和投资者投资利益最大化的根源和希望所在。并且,把不良资产的处置与我国经济下一步发展的重要主题——结构调整结合起来,其投资价值的广阔前景更是令世人瞩目,从这些角度看,我国目前国有商业银行的不良资产并非真正意义上的“不良”,这就为外资的参与提供了价值基础,并使之成为可能。

(三)比较制度的考察:匈牙利、波兰等国处置不良资产的实践对我国的借鉴意义

立足于我国的国情而参照国际上的一些通行做法,转轨国家和新兴市场国家在解决不良资产问题时无一例外地重视外资的参与。其中以匈牙利、波兰最为典型。在1993年,匈牙利和波兰的不良贷款分别占贷款总额的29%及31%以上。而早在1992年,匈牙利整个银行业的亏损就等于银行业全部的股本金,实际上已导致了整个银行体系的技术性破产。随着不良贷款的飞速上升和银行危机的加深,解决不良资产已不仅是转轨经济金融改革的组成部分,而且成为经济发展的关键环节。

是时,匈牙利的政府主导型集中整顿措施和波兰的“国有银行和企业重组计划”,在实行紧急措施和加强监管的同时,都无一例外地全面推行民营化,并通过战略出售及与外资银行建立伙伴关系解决国内资金缺乏、技术设施不足、经营效率低下以及资本市场进入等问题。匈牙利在银企债务重组过程中,六大银行均向外资出售了股份,这种以不同的所有权和引进外资等形

式的竞争机制和市场作用最终保证了不良资产重组的最终彻底完成。从总体的实施效果看,匈牙利和波兰两国的分类贷款对贷款总额比率由1993年的30%左右下降至1997年的10%;银行的财务状况得以强化,当两国的GDP在1994年回升时,银行已有能力参与经济复苏;与外国金融机构建立合作关系带来了引进国际标准、通过有效管理和专业坏账处理方法提高资产质量。

二、外资参与过程中问题的产生及其制度、法律分析

问题之一:AMC性质、任务和经营手段的界定可能导致的负面影响

其一,根据《条例》第一条的规定,资产管理公司承担着双重任务:一是处置好银行剥离的不良资产,二是通过一系列以市场为导向的银行投资业务,推动国有企业的改革和现代企业制度的建立。这一经营目标贯穿于不良资产处置的全过程,无疑在外资的引进中也应当予以遵循,但此与外商的投资目的和理念形成较大的分歧,这种政策性的制约完全可能使AMC和外商陷入两难的境地,进而影响到不良资产处置工作的顺利完成。

其二,《条例》第二条明文规定:“金融资产管理公司,是指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。”这就明确了我国AMC仅拥有国有独资金融企业的法人资格,而没有取得政府机构的身份,但借鉴国际上的一些作法,比如德国,其托管局取得成功的一个重要原因是拥有双重身份,有统一指挥的权威性。AMC未具备既是企业法人,又是政府设立的机构双重身份,决定它无法拥有统一指挥重组、整顿、改制国有企业的权威性。而且,AMC要同时接受中国人民银行、中国证监会、财政部、国务院派驻的监事会的监管,也可能导致其自主权的缺乏,这种相对限制的性质和运作机制能否较好地适应外资的利益最大化的需求尚有很大的疑问。

其三,AMC的一些经营手段与现行法律法规还有冲突也较大地影响到外资的参与。例如,AMC对国企进行债权——股权转换后,其退出的途径包括了向公众投资者转让股权(其中当然地包括了外国投资者),但作为大型或特大型国企的股权,其潜在的公众投资者大量受让其股权的可能性较小,国有股权的出售价格不可能很低廉(法律规定须在经评估后的净资产值的90%以上),除非该企业的发展前景撩人,否则外资参与的可能性就会大打折扣。

问题之二:债转股时国家允许的对象企业与允许外资投向的政策之间存在冲突

国家对首批进行债转股的企业提出严格的选择条件:一、产品品种适销对路,质量符合要求,有市场竞争力;二、工艺装备为国内、国际先进水平,生产符合环保要求;三、企业管理水平较高,债权债务清楚、财务行为规范;四、企业领导班子强、董事长、总经理善于经营管理;五、转换经营机制的方案符合现代企业制度的要求。具体而言,债转股重点在三种企业实施:一是集中解决在国民经济发展中具有举足轻重地位的大型、特大型国有企业的债务问题;二是重点帮助近几年来承担国家重点建设项目的企业减轻债务,使其尽早甩掉包袱,恢复正常运转;三是围绕国有大中型骨干企业三年改革与脱困两大目标,在6599户亏损企业中选择有条件的企业实施债权转股权。

但据1995年6月20日颁布、1997年12月修订的《指导外商投资方向暂行规定》和《外商投资产业指导目录》的规定,上述三种企业所处的生产领域基本上属于限制甚至是禁止的范围,因此,外资在不良资产的债转股方面能否有所作为尚值得商榷。尽管根据中国信达AMC国际业务部主任王海军的说法,除国家明令禁止外商进入的领域(如军工行业)外,外商都可进入。

但在没有明文的规定对现有政策法规作出修订之前,任何做法甚至违法的做法都是不应当予以提倡的。而且,政策、法规内容的不尽明确也是外资参与不良资产处置的制约因素之一,如目前对于债转股企业的股权转让,国家还没有具体规定关系国计民生的企业包括哪些、单一外资购股有没有比例限制,外资参股国有企业的持股上限等等。

问题之三:债权出售给外商时是否形成外债

据世界银行、国际货币基金组织、国际清算银行及经济合作与发展组织的统一表述,外债的核心定义是:外债总额是指在任意一个时点上,一国居民对非居民的已经拨付、但尚未偿还的契约性负债余额。这种负债须偿还本金并支付利息,或只还本不付息,或只付息不还本。据此概念,AMC将债权出售给外商是应当形成外债。但是,笔者以为,是否形成外债并不会造成太大的问题,鉴于外商购买不良资产的目的并不辄止于成为一般意义上的债权人,不良资产背后所蕴涵的巨大商机才是诱因所在,故而我们不应当将其和普通意义上的外债相提并论。而且,目前经济的持续、稳定发展是我国国际资信能力的可靠保证,外债的风险相对于更好、更有效地利用外资孰轻孰重自然无庸多言,所以笔者认为学界不应当过多地在此纠缠不清。

问题之四:外商的安全性疑虑

如前述及,外资参与的可行性的价值基础已无疑问,但此处还凸显出一个问题:外商的安全性疑虑如何消解?

疑虑之一,AMC既要完成最大化回收资产价值的市场目的,同时还要兼顾化解金融风险、促进国企改革的双重使命,且不良资产的债务人多处于限制、禁止外资进入的领域,因此在外资参与时必然地要求履行较为严格的行政审批程序,这就在无形中增加了交易的成本,并在侧面上导致效率的低下,外商完全可能因担心陷入繁琐的审批程序而对参与不良资产的处置望而却步。

疑虑之二,AMC若以出售债权给外商的方式退出,外商就自然成为负债企业的债权人,而我国目前的立法、司法对债权人权利的适当保护尚嫌不够充分。欠债企业的主管部门和管理层经常把破产看作一项优惠政策,竞相争取破产指标,AMC处理不良贷款,必然会把许多根本救不活的企业推向清算程序,外资的参与也不可能完全消除这种情形的出现。而现行破产法规定的清算程序很难对债权人提供有效的保护,再加上政府干预、地方保护,我们无法保证外商不会“血本无归”。

疑虑之三,AMC若以出售股权的方式退出,外商即替代其入主企业。而国内目前多数国有企业冗员沉重,且我国的社会保障制度尚不完善,安置下岗职工的费用和离退休职工的养老金往往由企业承担,这一触及地方、企业、个人利益的问题倘若没有具体落实,外资的预期收益就无法顺利实现。而且,我国目前对企业的兼并问题没有一个较为详细的规定,如债权申报程序、兼并合同中债务条款均无明文,这就可能诱发外资入主后陷于债务官司窘境的不不良反应。

故而,相关法律制度保障的缺乏易使外商产生安全性的焦虑而最终放弃参与不良资产处置的意图。

参考文献:

1. 黄志凌. 当前中国资产管理公司的若干关注焦点[J]. 金融研究, 1999(9)
2. 王松奇. 中国向不良资产宣战[M]. 北京: 中国经济出版社, 2000

(作者单位: 厦门大学 福建 361005)

(责编: 宜铭)