

三类不良处置机构的监管规则比较

摘要:

2018年以来,关于金融资产管理公司(以下简称“全国性AMC”)、地方资产管理公司(以下简称“地方AMC”)和金融资产投资公司(以下简称“AIC”)等不良资产处置机构的监管规则陆续出台,监管框架已经较为完善,本文对不良资产处置机构的监管规则进行系统梳理。

从机构性质来看,全国性AMC和AIC都属于持牌金融机构;地方AMC仍不属于持牌金融机构,由银保监会负责监管规则的制定,地方金融监管局履行监管责任,同时地方金融监管部门配合进行日常监管。

从业务范围来看,全国性AMC可以在全国范围内开展不良资产的收购处置;地方AMC仅可以在本地区内开展不良贷款的批量收购,自2016年开始可以对外转让,且对外转让的主体不受地域限制;AIC的业务主要围绕债转股开展,可以在全国范围内开展业务。全国性AMC和AIC属于金融机构,可以获得同业拆借、债券回购、同业借款等同业融资,其融资来源相较于地方AMC更广。

从资本监管来看,银保监会制定了全国性AMC的资本监管规则,并规定AIC的资本监管参照全国性AMC,但未对地方AMC的资本监管提出统一监管指标。对于AIC而言,参照全国性AMC的资本监管,开展债转股业务中持有的股权投资和不良债权资产的资本计提存在优惠,缓解了商业银行直接开展债转股业务的超高资本占用问题。

从监管重点来看,近年来,对于全国性AMC的监管重点在于回归本源,专注不良资产处置主业;对于地方AMC的监管重点在于完善准入和退出机制,搭建监管框架;对于AIC,重点在拓宽债转股融资来源,鼓励资管产品参与债转股;同时,落实金融对外开放,放开外资机构进入不良处置行业。

关键词: 不良资产处置 AMC AIC

宏观研究-金融监管研究

何帆

兴业研究金融监管分析师

电话: 021-22852680

邮箱: hefan@cib.com.cn

鲁政委

兴业银行首席经济学家

华福证券首席经济学家



扫描下载兴业研究 APP

获取更多研究成果

目录

一、机构性质：全国性 AMC、地方 AMC 和 AIC 有何差异？

4

二、业务范围：各类机构如何参与不良资产处置业务？6

三、资本监管规则：AIC 参照全国性 AMC 管理.....8

四、各类机构的近期监管重点12

1、全国性 AMC：回归本源，专注不良资产处置主业 12

2、地方 AMC：完善准入和退出机制，搭建监管框架 14

3、AIC：拓宽债转股融资来源，鼓励资管产品参与债转股..... 16

4、放开外资机构进入不良资产处置行业..... 18

图表目录

图表 1	不良处置机构的类型和数量	4
图表 2	全国性 AMC、地方 AMC 和 AIC 的机构性质差异	5
图表 3	全国性 AMC、地方 AMC 和 AIC 的业务范围比较	7
图表 4	不良资产处置机构的资本监管规则	9
图表 5	全国性 AMC 的资本监管指标	10
图表 6	AMC（AIC）和商业银行的信用风险权重差异	11
图表 7	2019 年银保监会“治乱象”工作对全国性 AMC 的监管要点	13
图表 8	全国性 AMC 主要相关监管文件	14
图表 9	地方 AMC 主要相关监管文件	15
图表 10	北京市地方 AMC 监管要求	15
图表 11	2016 年以来市场化债转股相关政策	16
图表 12	允许参与债转股的金融机构类型	17

2020年5月6日，银保监会官网发布《关于金融资产投资公司开展资产管理业务有关事项的通知》（银保监发〔2020〕12号），对于金融资产投资公司设立资管计划，开展债转股业务进行了规范；此前，4月16日，北京市金融监管局发布《北京市地方资产管理公司监督管理指引（试行）》，对北京市地方资产管理公司的业务和监管进行规范。

2018年以来，关于金融资产管理公司（以下简称“全国性AMC”）、地方资产管理公司（以下简称“地方AMC”）和金融资产投资公司（以下简称“AIC”）等不良资产处置机构的监管规则陆续出台，监管框架已经较为完善，本文将对不良资产处置机构的监管规则进行系统梳理。

一、机构性质：全国性AMC、地方AMC和AIC有何差异？

目前，我国不良资产处置市场的机构类型主要包括金融资产管理公司（以下简称“全国性AMC”）、地方资产管理公司（以下简称“地方AMC”）和金融资产投资公司（以下简称“AIC”）三类，其中，全国性AMC有5家，地方AMC有60家左右，已设立的AIC有5家。并且，随着2016年银保监会放开各地区设立第二家AMC，以及我国加快金融业对外开放、允许境外机构获得不良资产处置牌照，预计我国不良资产处置市场的参与者数量仍会持续增长。2020年2月18日，北京市金融监管局发布消息，橡树资本（Oaktree Capital）的全资子公司—Oaktree（北京）投资管理有限公司已在北京完成工商注册¹，成为首家外资地方AMC；2020年3月5日，银保监会批复成立第5家全国性AMC——中国银河资产管理有限责任公司。

图表 1 不良处置机构的类型和数量

分类	数量	机构名称
金融资产管理公司（即“全国性AMC”）	5家	1999年，东方资产、信达资产、长城资产和华融资产成立；2020年3月5日，银保监会批复同意建投中信资产管理有限责任公司转型为金融资产管理公司并更名为中国银河资产管理有限责任公司（以下简称“银河资产”），中央汇金和中信证券分别持股70%和30%，银河资产成为第5家全国性AMC。
地方资产管理公司（即“地方AMC”）	60家左右	2016年原银监会《关于适当调整地方资产管理公司有关政策的函》（银监办便函〔2016〕1738号）提出“允许确有意愿的省级人民政府增设一家地方资

¹ 北京日报，《橡树资本子公司落户北京》，北京市金融监管局网站，2020/2/18，http://jrj.beijing.gov.cn/jrgzdt/202002/t20200218_1654159.html（查于2020/6/3）

分类	数量	机构名称
		产管理公司”，地方 AMC 数量快速增长；从新设立的地方 AMC 来看，2019 年 12 月，北京资产管理有限公司、长沙湘江资产管理有限公司、成都益航资产管理有限公司分别获批参与本省（市）范围内不良资产批量转让工作。
金融资产投资公司（即“AIC”）	5 家	工银金融资产投资、建信金融资产投资、农银金融资产投资、中银金融资产投资、交银金融资产投资已成立；此外，平安银行、广州农商行等银行公告拟设立金融资产投资公司。

资料来源：根据公开资料整理，兴业研究。

全国性 AMC、地方 AMC 和 AIC 的机构性质和监管要求存在差异。全国性 AMC 和 AIC 都属于持牌金融机构，银保监会负责监管规则的制定和日常监管；而**地方 AMC 不属于持牌金融机构**，银保监会仅负责监管规则的制定，地方金融监管局履行监管责任，同时地方金融监管部门配合进行日常监管。**这种机构性质和监管职责分工的差异，决定了全国性 AMC、地方 AMC 和 AIC 在经营区域、业务范围、融资来源和资本监管等方面的差异（详见下文）。**

从监管方式来看，地方 AMC 的监管模式比较类似于典当行、融资租赁公司、商业保理公司三类机构（以下简称“三类机构”）。2018 年 4 月 20 日，商务部与银保监会完成三类机构的经营规则和监督管理规则制定职责转隶工作，三类机构开始由银保监会进行监管。具体分工来看，银保监会负责三类机构的监管规则制定，地方金融监管部门对三类机构具体实施监管。从现阶段银保监会出台的监管文件来看，目前上述“三类机构”和地方 AMC 仍然不属于持牌金融机构的范畴，金融机构对上述机构的授信和业务合作中应将其视为一般企业，而非金融机构。

图表 2 全国性 AMC、地方 AMC 和 AIC 的机构性质差异

	金融资产管理公司（即“全国性 AMC”）	地方资产管理公司（即“地方 AMC”）	金融资产投资公司（即“AIC”）
机构性质	非银行金融机构	不属于持牌金融机构	非银行金融机构
机构定义和经营原则	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。	地方资产管理公司应坚持依法合规、稳健经营，以市场化方式、法治化原则、专业化手段开展不良资产收购处置业务，以防范和化解区域金融风险、维护经济金融秩序、支持实体经济发展为主要经营目标。	金融资产投资公司是指经国务院银行业监督管理机构批准，在中华人民共和国境内设立的，主要从事银行债权转股权及配套支持业务的非银行金融机构。

	金融资产管理公司（即“全国性 AMC”）	地方资产管理公司（即“地方 AMC”）	金融资产投资公司（即“AIC”）
经营区域	全国性	区域性	全国性

资料来源：银保监会，兴业研究。

二、业务范围：各类机构如何参与不良资产处置业务？

从全国性 AMC、地方 AMC 和 AIC 的业务范围来看，虽然各类机构的主业均涉及不良资产的处置，但业务范围存在差异：**全国性 AMC** 的业务范围最广，可以在全国范围内开展不良资产的收购处置；**地方 AMC** 仅可以在本地区内开展不良贷款的批量收购，自 2016 年开始可以对外转让，且对外转让的主体不受地域限制；**AIC** 的业务主要围绕债转股开展，可以在全国范围内开展业务。

具体来看，（1）对于**全国性 AMC**，2000 年 11 月 10 日国务院发布的《金融资产管理公司条例》（国务院令 第 297 号）规定了其业务范围，全国性 AMC 可以对收购的不良资产进行重组或转让，也可以参与债转股；（2）对于**地方 AMC**，根据《金融企业不良资产批量转让管理办法》（财金[2012]6 号），地方 AMC “只能参与本省（区、市）范围内不良资产批量转让工作，其购入的不良资产应采取债务重组的方式进行处置，不得对外转让”，2016 年 10 月 16 日原银监会《关于适当调整地方资产管理公司有关政策的函》（银监办便函〔2016〕1738 号，以下简称“2016 年 1738 号文”）放开了上述限制，规定“放宽《金融企业不良资产批量转让管理办法》（财金[2012]6 号）第三条关于地方资产管理公司收购的不良资产不得对外转让，只能进行债务重组的限制，允许以债务重组，对外转让等方式处置不良资产，对外转让的受让主体不受地域限制”，根据 2016 年 12 月 30 日发改委发布的《关于做好市场化银行债权转股权相关工作的通知》（发改财金〔2016〕2792 号），地方 AMC 也可以参与市场化债转股。（3）对于**AIC**，2018 年 6 月 29 日银保监会发布的《金融资产投资公司管理办法（试行）》规定了 AIC 的业务范围，其主要业务围绕债转股展开，同时也可以“对于未能转股的债权进行重组、转让和处置”。

从三者的融资来源来看，全国性 AMC 和 AIC 属于金融机构，可以获得同业拆借、债券回购、同业借款等同业融资，其融资来源相较于地方 AMC 更广。

（1）对于**全国性 AMC**，可以通过发行金融债券、同业借款、申请再贷款等渠道获得融资，2000 年 11 月 10 日国务院发布的《金融资产管理公司条例》（国务院令 第 297 号）规定，可以“发行金融债券，向金融机构借款”，“金融

资产管理公司可以向中国人民银行申请再贷款”。(2)对于地方 AMC, 可以向金融机构借款和发行债券, 但未经批准不得公开发行业债券, 不能通过同业拆借等方式融资, 银保监会《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, 以下简称“2019 年 153 号文”)要求地方 AMC“谨慎选择融资渠道, 未经批准不得向社会公众发行债务性融资工具”; 北京市《北京市地方资产管理公司监督管理指引(试行)》则规定北京市地方 AMC 可以“发行债券, 向金融机构借款; 经相关部门批准的资产证券化”。(3)对于 AIC, 可以发行金融债券, 通过同业拆借等方式融入资金, 根据 2018 年 6 月 29 日银保监会发布的《金融资产投资公司管理办法(试行)》, 可以“发行金融债券; 通过债券回购、同业拆借、同业借款等方式融入资金”。此外, 上述机构在开展债转股业务的过程中, 如果设立资管计划参与债转股, 还可通过资管计划募集资金(详见下文对于债转股的介绍)。

图表 3 全国性 AMC、地方 AMC 和 AIC 的业务范围比较

	全国性 AMC	地方 AMC	北京市地方 AMC	AIC
文件	《金融资产管理公司条例》 (国务院令 第 297 号)	《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)	《北京市地方资产管理公司监督管理指引(试行)》	《金融资产投资公司管理办法(试行)》
业务范围	第十条 金融资产管理公司在其收购的国有银行不良贷款范围内, 管理和处置因收购国有银行不良贷款形成的资产时, 可以从事下列业务活动: (一) 追偿债务; (二) 对所收购的不良贷款形成的资产进行租赁或者以其他形式转让、重组; (三) 债权转股权, 并对企业阶段性持股; (四) 资产管理范围内公司的上市推荐及债券、股票承销; (五) 发行金融债券, 向金融机构借款; (六) 财务及法律咨询, 资产及项目评估; (七) 中国人民银行、中国证券监督管理委员会批准的其他业务活动。 金融资产管理公司可以向中国人民银行申请再贷款。	(一) 地方资产管理公司收购处置的不良资产应当符合真实、有效等条件, 通过评估或估值程序进行市场公允定价, 实现资产和风险的真实、完全转移。不得与转让方在转让合同等正式法律文件之外签订或达成影响资产和风险真实完全转移的改变交易结构、风险承担主体及相关权益转移过程的协议或约定, 不得设置任何显性或隐性的回购条款, 不得以任何形式帮助金融企业虚假出表掩盖不良资产, 不得以收购不良资产名义为企业或项目提供融资, 不得收购无实际对应资产和无真实交易背景的债权资产, 不得向股东或关系人输送非法利益, 不得以暴力或其他非法手段进行清收。 (二) 地方资产管理公司不得收购经国务院批准列入全	第八条 地方资产管理公司可以从事下列业务活动: (一) 批量收购、管理和处置北京市内金融企业不良资产; (二) 对所购不良资产进行整合、重组、经营和转让; (三) 对所管理的企业进行必要投资或提供资金支持; (四) 债权转股权, 并对企业阶段性持股; (五) 发行债券, 向金融机构借款; (六) 经相关部门批准的资产证券化; (七) 财务、投资、法律及风险管理等咨询和顾问; (八) 经市地方金融监管局批准的其他业务。 第三十七条 地方资产管理公司应当依法合规经营, 不得违反下列禁止性规定: (一) 未经批准变更、终止; (二) 以不正当手段扰乱市	第二十三条 经国务院银行业监督管理机构批准, 金融资产投资公司可以经营下列部分或者全部业务: (一) 以债转股为目的收购银行对企业的债权, 将债权转为股权并对股权进行管理; (二) 对于未能转股的债权进行重组、转让和处置; (三) 以债转股为目的投资企业股权, 由企业将股权投资资金全部用于偿还现有债权; (四) 依法依规面向合格投资者募集资金, 发行私募资产管理产品支持实施债转股; (五) 发行金融债券; (六) 通过债券回购、同业拆借、同业借款等方式融入资金; (七) 对自营资金和募集资金进行必要的投资管理, 自

	全国性 AMC	地方 AMC	北京市地方 AMC	AIC
		国企业政策性关闭破产计划的资产、国防军工等涉及国家安全和敏感信息的资产、在借款合同或担保合同中有限制转让条款的资产以及国家法律法规限制转让的其他资产。 (三) 各省（区、市）人民政府地方金融监管部门应正确引导地方资产管理公司回归本源、专注主业、脱虚向实，促进地方资产管理公司向不良资产收购处置专营化发展，支持地方资产管理公司探索拓展主营业务模式，积极参与地方非银行金融机构、非存款类放贷组织等机构不良资产的收购与处置工作，协助地方政府有效防控区域金融风险，服务地方实体经济，更好地支持金融供给侧结构性改革。	市场秩序、进行不公平竞争； (三) 以捏造、散布虚假信息等方式损害其他同类机构声誉； (四) 与他人串通，转移资产，逃废债务； (五) 违反规定从事未经批准的业务活动； (六) 未经任职资格审查任命董事、高级管理人员； (七) 拒绝或者阻碍非现场监管或者现场检查； (八) 提供虚假的或者隐瞒重要事实的报表、报告等文件、资料。	营资金可以开展存放同业、拆放同业、购买国债或其他固定收益类证券等业务，募集资金使用应当符合资金募集约定用途； (八) 与债转股业务相关的财务顾问和咨询业务； (九) 经国务院银行业监督管理机构批准的其他业务。金融资产投资公司应当以前款第（一）、（二）、（三）、（四）项业务为主业。金融资产投资公司全年主营业务收入占比或者主营业务收入占比原则上不应低于总业务或者总收入的 50%。
融资来源	第十四条 金融资产管理公司收购不良贷款的资金来源包括： (一) 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； (二) 发行金融债券。 中国人民银行发放给国有独资商业银行的再贷款划转给金融资产管理公司，实行固定利率，年利率为 2.25%。	地方资产管理公司应遵循安全、合规的原则，积极有效降低杠杆率，谨慎选择融资渠道，未经批准不得向社会公众发行债务性融资工具。	(五) 发行债券，向金融机构借款； (六) 经相关部门批准的资产证券化；	(四) 依法依规面向合格投资者募集资金，发行私募资产管理产品支持实施债转股； (五) 发行金融债券； (六) 通过债券回购、同业拆借、同业借款等方式融入资金；

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_4726

