

规范抵押资产评估 防范和化解金融风险

○ 高志刚

抵押资产评估是我国资产评估业中一个重要的业务领域,几年来得到了迅速发展。本文拟从抵押资产评估发展的历史背景、存在问题、加强和规范抵押资产评估的工作思路等不同侧面,谈几点初步认识。

一、抵押资产评估发展的历史背景

1993年以后,我国各大大专业银行在较短时间内初步实现了向商业银行运行机制的过渡和转轨,基本消除了计划经济体制下的政企不分和行政干预现象,摒弃了传统的信贷管理模式,强化了银行信贷管理的责任,迫使其更加关注信贷资产的安全与回报。在这种历史背景下,担保贷款逐步取代信用贷款,得到了迅速发展。在各种形式的担保贷款中,抵押贷款以其风险较低等特点得到广泛采用。据调查,目前在不少地区抵押贷款所占比例一般高于保证贷款(通俗意义上的“担保”)和质押贷款,成为银行主要的贷款方式。

银行抵押贷款业务开展初期,信贷人员主要依据抵押资产的账面价值或实地查看进行判断。而这种价值判断,由于专业技术水平的限制,很难做到客观公正,直接影响到债权或债务人的合法权益。认定偏低时,将使债务人不能取得应有的贷款数量,损害抵押人的合法权益;认定偏高时,可能会导致抵押权人不能全部收回借款,形成不良债权

和信贷风险隐患。因此,运用资产评估的手段,委托社会中介机构对抵押资产的价值作出客观公正的判断,提供借贷双方作抵押约定前的价值参考,已成为抵押贷款的重要环节。

二、抵押资产评估的特点

抵押资产评估是指对符合抵押条件、已被当事各方设定为抵押或拟设定为抵押的资产,遵循市场经济规律和独立、客观、科学的原则,按照国家规定的标准和程序,以统一的货币单位对其现行价值进行评定估算,供抵押权人确定贷款额提供参考依据的咨询性经济行为。与其他评估业务(如合资、兼并等)相比,具有以下鲜明的特点。

(一)评估目的不同。按我国法律规定,抵押是指抵押人不转移对抵押财产的占有的情况下,将抵押财产作为债权的担保,抵押人不履行债务时,抵押权人有权依法以抵押财产折价或者以拍卖、变卖该财产的价款优先受偿。我国《国有资产评估管理办法》中所规定的法定评估情形,多以产权或使用权变动为前提,资产评估主要为产权变动服务,并可能涉及到企业的账务调整,如国有企业改制;抵押资产评估的目的是为银行贷款业务提供咨询性意见,其产权变动具有或然性和不确定性,评估后一般不作账务调整。

(二)发展背景不同。如前所述,抵

押资产评估是伴随抵押贷款业务的不断发展应运而生的。开展抵押资产评估是社会主义市场经济条件下我国商业银行信贷管理体制转轨的客观需要,其市场化程度较高,这与主要依靠行政法规保护之下发展起来的中外合资评估、兼并破产评估等有很大不同。在我国各大大专业银行由长期以来的政企不分向商业银行运行机制快速转轨、信贷风险意识大为增强和抵押贷款的项目、金额猛增的历史背景下,抵押资产评估工作发挥了越来越重要的“保驾护航”作用,由其咨询性和市场化的特点所决定,抵押资产评估更适应于银企双方当事人的需要,并日益成为一种无须强制的自愿行为,得到迅速的发展。其发生频率随着抵押贷款项目的增多而越来越频繁,在某些地区已超过了合资、兼并、改制等评估项目之和,占据了评估业务的半壁江山。

(三)侧重体现的评估原则不同。抵押资产评估操作中应侧重体现“替代性”原则。这是目前我国资产评估工作的三大操作性原则之一。其内涵是当评估操作中有多个价格标准时,应当取最低的一种。这一原则被认为是评估工作的“谨慎性(或称稳健性)原则”。忽视这一原则,将对“泡沫经济”的形成和发展起到推波助澜的作用,亚洲金融危机国家对此已有沉痛教训。抵押资产评估的宗旨是保障借贷双方的合法

权益。面对目前存在的“高估套贷”现象,资产评估工作的重心应更好地服务于银行信贷工作,最大限度地保护债权人的利益,以维护信贷资产的安全与金融秩序的稳定。这不仅是防止泡沫经济的需要,也是维护国家财政和亿万储户公共利益的需要。因此,这既是抵押资产评估的特点所在,也应是抵押资产评估工作第一位的基本要求。

(四)评估对象不同。抵押贷款实践中,以企业全部有形资产设定抵押的较少,以流动资产(如产成品、原材料)等进行抵押尽管其流动性好,但同时也受到不易保管等因素的制约。土地、房产虽然存在流动性差、不易变现等弱点,但由于其不可移动、不可隐藏、易于保管、难以灭失、具有良好的保值性和增值性而成为主要的抵押担保物。

三、抵押资产评估工作存在的主要问题

在抵押资产评估具体实践中,由于国家未出台相关的法律、法规,目前还存在不少亟待解决的问题。

(一)抵押资产评估尚处于自发状态,缺乏约束和规范。1991年出台的《国有资产评估管理办法》中明确规定国有企业合资、兼并、拍卖、改制等经济行为必须依法进行资产评估,而把对抵押资产是否进行评估的决定权留给了抵押当事方。1995年出台的《中华人民共和国担保法》对抵押物的评估也未作出明确要求。法律、法规的空白,使抵押资产评估缺乏约束、难以规范,随意性很大,工作中产生了不少偏差,并派生出一系列问题。

(二)评估市场垄断,部门分割严重。我国评估行业发展中存在的这一问题,在抵押资产评估工作中表现得更为突出和明显。担保法规定,以房产、土地、机器设备等设定抵押的,必须经有关部门办理抵押登记,登记是抵押合同生效的前提条件。抵押登记的作用主要有两个方面,一是确认权属,二是防止重复抵押、“一女多嫁”。在这种背

景下,有些登记部门利用法律赋予的权力进行职能“延伸”,把本不属于职责范围的抵押资产评估业务强行纳入登记工作环节,作为进行抵押物登记的前提条件,并垄断评估业务。其主要表现是,抵押资产评估由隶属于本部门的评估机构包揽,其他评估机构很难进入,即使是银行的评估机构也只能有限介入,如某省行下属评估机构,经与登记管理部门多次做工作,以将评估收入三七分成的代价揽到一项评估业务。对这种无序竞争、行业垄断的现象,众多银行和评估机构意见强烈。

(三)重复评估、重复收费,加大了信贷成本和信贷风险。在抵押资产评估市场垄断的背景下,一些部门对其他具有相应资格的评估机构出具的评估结果一般不予认帐,导致大量重复评估和重复收费。有的企业为抵押贷款而发生的评估费用、登记费用、合同公证费用竟占到贷款额的10%以上,企业不堪重负。

(四)评估机构鱼龙混杂,“高估套贷”现象较为普遍。承揽抵押资产评估业务的机构,既有具有一定资质条件的正规评估事务所,也有相当数量的不具备基本条件的杂牌机构,甚至有些政府部门和事业单位的职能科、室也来分一杯羹,失去了中介机构“独立、客观、公正”的本质特征,不少评估机构和人员受贷款企业的意志所左右,造成评估结果权威性较差,评估质量难以保证,实践中因评估质量低下、评估结果严重偏高而造成信贷资产损失的典型案例不胜枚举。不少金融企业已对评估机构的执业质量公开表示怀疑,认为在抵押资产评估业务中普遍存在着“高估套贷”现象,评估结果没有可信性。

四、规范抵押资产评估管理的思路

针对抵押资产评估工作中存在的诸多问题,规范和加强抵押资产评估管理工作,防范和化解金融风险已迫在眉睫。为此,提出以下初步工作思路:

(一)加快评估立法,依法统一我国

评估市场。抵押资产评估工作中存在的问题,是我国整个资产评估行业的一个缩影。其问题的解决,如果仅就抵押资产评估本身做文章较为困难,应从依法统一我国资产评估市场的角度全盘考虑,尽快出台有关法律法规,明确抵押资产评估的范围、方法、程序和评估机构资格,防止政出多门现象的发生,使抵押资产评估工作走上法制轨道。

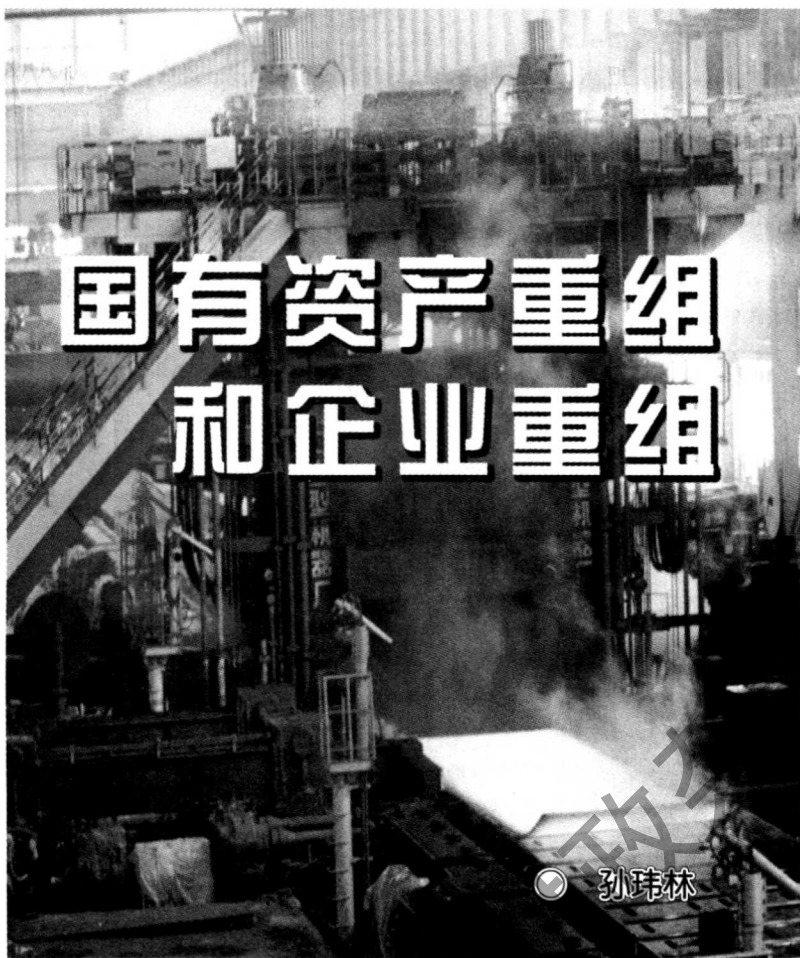
(二)在全社会资产评估中介机构中全面推行脱钩改制和等级管理工作。应把目前仅在部分范围内所进行的清理整顿和脱钩改制工作,扩大到全社会范围,彻底切断评估机构与政府部门之间的“利益通道”,进而消除市场垄断,达到净化市场、统一市场的目标。

(三)明确抵押资产评估范围。为了保持现行政策的连续性,总的指导思想是抵押资产评估还应当遵循自愿评估的原则,但属下列情形之一的,我们认为必须进行资产评估,资产评估是抵押贷款合同生效的前提条件:

1. 抵押贷款合同标的额达到一定规模的较大抵押项目;
2. 抵押资产无账面价值;
3. 因自然力或其他不可抗力的原因以及企业经营需要,造成抵押资产价值减少超过三分之一(或二分之一),需抵押人提供与减少的价值相当的担保时,应对余下抵押资产和新设定的抵押资产进行评估;
4. 凡以抵押资产折价、拍卖或以其转让收入抵偿的,须评估确定底价。

上述是统一规定。各地方资产评估行政主管部门和金融管理机构可根据当地的抵押贷款业务开展情况,将第一款标准适当下浮,共同确定本地区必须进行资产评估的抵押资产合同标的额标准下限。其他抵押项目是否需要评估,由当事人根据有关规定协商解决。

(四)切实转变评估管理工作方式。凡属法定评估的项目,必须办理评估立项和结果确认,这是我国资产评估业起步时期的客观需要,符合我国国情。在



国有资产重组 和企业重组

孙玮林

众所周知,资产是企业的核心资源,然而,国有企业资产重组是否能达到预期的目标,其最直接、最重要的影响因素是国有企业在资产重组后是否进行成功的企业重组,即对企业的经营理念、管理制度、企业组织、生产经营业务、品牌、技术以及市场进行整合。经验证明在全球范围内,资产重

组的成功率大约为四成左右,而失败的重组中有 80% 是由于企业内部重组融合的失败。

一、对国有资产重组配置方式的再认识

目前,我国国有企业资产重组方式主要有两种:市场配置式和行政配置式。市场配置式就是发挥市场机制在

资源配置中的基础性作用,用市场手段、发挥资本市场的功能和作用达到国有企业的资产重组的目的。行政配置式就是由政府通过行政划拨的方式把国有资产从一个企业转到另一个企业或用行政干预的方式使企业合并。

很多理论界人士对运用行政配置的方式进行国有资产重组有不同的看法,认为通过行政命令强行撮合,虽然资产重组的速度快,但最终效果却不理想。而通过市场配置方式可以增强国有资产的流动性,大大降低资产流动的成本,增加国有资产重组的途径,提高资产配置的效率,使国有产权结构变得更加合理。但是我们应该看到资本市场在我国还很不发达和亟待完善,国有企业资产完全通过资本市场进行重新配置就目前而言是不现实的,而国有企业产权制度改革的迫切性也不容许待到资本市场发育成熟后再进行国有企业产权重组。在这样的形势下,逐步扩大使用资本市场进行国有资产重组的同时,行政配置式不失为目前国有资产行之有效的资产重组的方式。

目前理论界有一个误区,即把市场配置式与行政配置式完全对立起来了。其实从本质上看,这两种方式都是资产所有者对拥有的资产行使处理和管辖权,这是市场经济所赋予的神圣权力。我们既不能过分迷信市场配置方式,认为它是一贴包治百病的灵丹妙药,也不能一味指责行政配置方式,把它说得一无是处。资产重组的成败与使用何种资产重组的方式没有必然的联系,而是

我国资产评估业不断发展成熟的历史背景下,规范抵押资产评估管理,应体现出改革精神,适应社会主义市场经济发展的需要,符合国际惯例,切实转变立项确认管理方式。一方面是把评估结果确认工作改为对机构等级资格、评估人员资格、评估方法和评估报告有效期的合规性审查(或称核准),并仅针对

少数重大项目,使评估管理工作与频繁发生的抵押贷款业务相合拍;另一方面,在抵押资产评估管理中大力试行备案抽查制,明确须备案的情形和抽查比例,加大监督检查工作力度,不断提高评估机构执业水平和评估结果的可靠性。这样能够在评估管理工作中体现出新形势下抵押资产评估管理的特点,

体现出社会主义市场经济的本质要求,即市场能够做得了和做得好的,行政手段尽量少用或者不用。为避免工作中走弯路,可先行局部试点,取得经验教训后,再进行政策完善。

(作者单位:财政部财产评估司)