以法治方式处置和化解银行业资产质量风险

□吕劲松

近年来，金融资产质量下滑趋势明显，金融风险有抬头之势，重大风险事件时有发生。在经济发展进入“稳增长、调结构”的新常态下，银行业作为辐射面广、客户群体数量巨大的行业，必须运用好法治思维和法律手段来解决自身发展过程中遇到的问题和风险。如果还是沿用“熟人社会”的理念，而不是以法治方式来应对风险和危机，也许在短时间内会起到化解部分风险的效果，但从长期实践来看，将对整个银行业资产质量带来潜在风险，影响金融资源的有效配置和金融市场的健康发展。

银行业资产质量风险不断增加

当前我国经济形势呈现“增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期”三期叠加特征，经济增速下行压力逐渐增大。银行业作为与经济发展高度相关、有鲜明“顺周期”特征的行业，其经营出现一定程度的困难，尤其体现在资产质量风险不断加大。2012年至2013年这一时间段已经成为银行业资产质量的“拐点”，2012年之前，在银行业“改革红利”的帮助下，不良资产在较长时间内实行了余额和比例持续“双降”，2004年末到2012年末，不良贷款余额从17175亿元降至4240亿元，不良贷款率从13.2%降至0.98%。但此后，我国银行业受经济增速下行影响，不良贷款余额和不良贷款率呈现“双增”态势，且增加曲线较为陡峭，到2014年末不良贷款余额已经增加到8411亿元，两年时间增加逾7成，不良贷款率则增加到1.29%。

需要引起注意的是，上述不良贷款“双增”是在银行业不断加大资产质量处置力度下仍然攀升的。2013年至2014年，仅工、农、中、建、交、中信、光大、招商等重点商业银行就已经累计处置不良贷款6702亿元，是同期全国银行业不良贷款增加额的1.6倍。从重点商业银行年度不良资产处置金额看，呈现“三级跳”特征，2013年比2012年增加33%，而2014年比2013年增加59%，银行业处置资产质量风险的压力逐年增大。

不良资产清收效果差“以民代刑”现象突出

目前银行业处置资产质量风险的常规做法，首先是通过直接扣收、行使抵押权和代位权、要求担保人履行担保义务、以资抵债甚至地方政府出面协调等自力救济。上述方式清收无果后，银行将通过诉讼以及催收函、律师函、申请支付令、强制执行公证、资产转移、以诉促谈等法律相关手段进行不良资产处置。诉讼在上述所有不良资产处置手段中占据着重要地位，随着处置资产质量风险的压力逐渐增大，银行业为追索债务提起法律诉讼案件数量急剧增长。据不完全统计，2011年至2014年重点商业银行为追索债务提起法律诉讼案件分别为2575件、8773件、17642件、23732件（仅统计债务金额在百万元以上的案件），诉讼金额合计6261.5亿元。从诉讼效果来看，尽管近年来银行业诉讼案件大幅增加，但收回金额比例已由近20%逐渐滑落到不足10%。通过诉讼渠道保全资产的效果并不理想，“赢了官司不赢钱”成为困扰银行业通过诉讼追讨债务的难题。

深入分析银行通过诉讼追讨债务的手段可以发现，尽管案件数量呈逐年快速递增趋势，但上述诉讼案件基本为民事诉讼，而刑事诉讼案件2011年至2014年合计仅34起，其中部分为银行提起民事诉讼后，被驳回而进入刑事诉讼程序的。银行业使用诉讼手段追讨债务时，倾向于使用民事诉讼，即使对于明显存在涉嫌通过诈骗、恶意违约、恶意破产和故意侵占银行资金的客户，也极少采用向司法机关报案等手段进入刑事诉讼程序追偿债务，甚至出现用民事诉讼来规避刑事侦查介入的情况，“以民代刑”现象极为突出。而通过民事诉讼追讨债务之所以效果不佳，固然存在部分债务人没有财产可供执行的原因，但对那些主观骗取或侵占银行资产的债务人，由于其采取隐匿、转移财产，恶意破产等非法手段逃废银行债务，必然导致民事诉讼无法起到清收效果，最终只能成为“走过场”。

银行业“以民代刑”现象背后的原因分析

监管部门和银行自身对案件的考核追责“重刑轻民”。监管部门对案件的考核、通报、尽职免责等规定仍不够细化，对银行自查自纠、主动报案、查处效果等情况综合考虑不足。按监管部门相关规定，只有刑事犯罪才纳入“案件”范畴，并要求银行向监管部门报送相关情况，同时接受监管部门问责。因此，涉嫌侵犯银行权益的刑事犯罪均属于“案件”，即使是银行主动提起的刑事诉讼也属于案件统计范畴，而民事诉讼则不属于“案件”范畴，不需要上报监管部门。按监管机构现行问责办法，发生重大案件的银行机构将会受到停办新业务、不得新设分支机构等处罚；除问责当事人外，还要“上追两级”问责相关人员。从银行内控制度来看，案件防控是银行考核的重要内容，一旦出现重大案件，机构评级、费用指标、奖金福利等将受到较大影响。迫于案件通报压力及其联动的责任追究、监管措施，以及银行内部案件数量考核等因素，相关银行分支机构和部门主观上尽量回避使用刑事诉讼的手段，而是对案件性质不加区分、“一刀切”地付诸民事诉讼。

受到银行内部信息不对称的制约。由于银行贷款业务经营管理部门相对熟悉不良资产构成、形成原因、抵押物状态等各方面情况，在处置资产质量风险时，业务部门提出的以保全资产为主要目标的不良资产处置方案一般占据主导地位。资产保全和监察审计等部门很大程度上处于协助配合解决风险的角色，未能有效发挥其对相关案件的内部检查和法律审核职能，也未能对案件性质和内外部人员的法律责任进行清晰界定，从而导致采取报案并提起刑事诉讼方式进行追偿的案件数量极低。

迫于不良资产经营和绩效考核指标的压力。目前不良资产规模等资产质量指标是银行业主要的经营指标和绩效考核指标，部分银行业分支机构和部门倾向于在较短时间内将资产质量风险处置完毕，同时又要在形式上体现其已经“尽责”。个别银行业分支机构迫于不良资产指标的压力，宁可一折、两折打包批量转让不良资产，甚至在还有清收可能的情况下直接核销。而与民事诉讼相比，刑事诉讼需要经过公安、检察、法院等多个司法环节，存在案件周期长、查封扣押限于涉案财产等客观情况，最终导致被银行“选择性忽略”。因此，“走过场”式的、“为了诉讼而诉讼”的民事诉讼成为银行处置资产质量风险的“最优选择”。

债务纠纷背后往往存在部分银行领导和员工失职、渎职甚至参与实施案件等问题。近年来查处并移送有关司法机关已判决的13起重大金融诈骗案件中，涉及金融机构内部人员违法放贷、职务侵占、渎职受贿等50人。一旦刑事侦查介入不良资产相关案件，势必追究银行内外部相关人员的法律责任。部分银行分支机构为避免“引火烧身”而不会主动报案，而是以最大限度保全资产为名，采取资产重组、借新还旧、转贷、资产转让等手段，将风险暴露期限后移，逃避责任；甚至有的银行分支机构在内外部监管部门例行检查初步发现问题时，提前运用民事诉讼、调解等手段，逃避后续刑事侦查。

树立法治理念，运用法治方式处置和化解资产质量风险

银行业在追索债权过程中“以民代刑”，回避使用刑事诉讼追偿债务的做法，不利于有效维护金融资产安全，还容易诱发道德风险及金融违法行为的发生，既使应受刑事处罚的犯罪嫌疑人逃避了法律制裁，也难以对相关犯罪行为起到警示和震慑作用，变相助长了不法分子骗取、侵占银行资产的“主观能动性”，甚至在一定地域、行业范围内起到了不良示范作用，形成“有债不还、有债少还”的逆向选择风气，最终会对金融诚信和法治体系建设造成负面影响。

相关监管部门在做好金融领域法治建设顶层设计的同时，应及时引导、督促银行业树立法治思维，合理运用法治方式从事具体金融业务，积极运用法治方式化解系统性、区域性金融风险，从而为金融业整体发展营造良好氛围。监管部门应加大对商业银行不良资产处置工作的监督检查，及时协调监管政策一致性，采取差异化的案件考核标准，减轻金融机构案件通报压力，引导和鼓励金融机构综合运用刑事诉讼等法律手段依法有效保护金融资产；银行业在科学合理制订经营考核指标体系的同时，应建立完善的金融资产保全法律维权机制，对应提起刑事诉讼而未提起并引发严重后果的应严肃追责；征信主管部门对存在主观骗取或侵占银行资产的法人及个人实施更加严厉的征信处罚，努力营造公平、诚实、信用，符合市场经济发展的金融环境，促进金融业有序、健康的发展。

（作者系审计署金融司司长）

新时期县委书记的基本遵循

□徐东海

今年1月12日，习近平总书记在同中央党校第一期县委书记研修班学员座谈时指出：做县委书记就要做焦裕禄式的县委书记，始终做到心中有党、心中有民、心中有责、心中有戒。县委书记“四有”思想的提出，是新时期县委书记和各级党员领导干部干事创业的基本遵循和最新标尺，也是治国理政的新思考、全面从严治党的新要求，其蕴含的价值内涵十分丰富和深刻。

县委书记“四有”思想是习近平同志回顾自己从政经历特别是在县委书记岗位上的感悟和思考，结合当今时代特点和党的历史使命提出来的，既是一个全面系统的理论阐述，也是对党的信仰、宗旨、目标、纪律的高度概括。

心中有党，就是要对党忠诚。习近平同志指出：“对党忠诚，是县委书记的重要标准。县一级阵地，必须由心中有党、对党忠诚的人坚守。”对党忠诚，就要坚定政治信念，“真正做到对马克思主义虔诚而执着、至信而深厚”；对党忠诚，就要把牢政治方向，“时刻想着自己是党的人，时刻不忘自己对党应尽的义务和责任”；对党忠诚，就要严守政治纪律，“在政治方向、政治立场、政治言论、政治行为方面守好规矩”。

心中有民，就是要为民服务。全心全意为人民服务是我们党的根本宗旨。心中有民，就要把老百姓装在心里，始终做到“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”；就要树立正确政绩观，做到“民之所好好之，民之所恶恶之”；就要“跑遍所有的村”，深入调查研究，掌握基层实情；就要树立良好作风，做到勤政、务实、为民，切实做到思想上亲民、行动上为民、措施上惠民，争做焦裕禄、谷文昌那样的好书记。

心中有责，就是要履职尽责。习近平同志强调，干部就要有担当，有多大担当才能干多大事业，尽多大责任才会有多大成就。县委书记责任重大，是各项工作的“前线总指挥”，必须夙夜在公、勤政精业，竭力担负起“为官一任，发展一方”的责任与使命；要有“功成不必在我”的境界，一张蓝图绘到底，一任接着一任干；要有奋发有为的精气神，关键时候、困难面前，豁得出去、顶得上来，成为地方改革发展稳定的主心骨。

心中有戒，就是要严格自律。县委书记要始终做到心中有戒，就要带头执行民主集中制，不把“班长”当“家长”；就要当“学法尊法守法用法的模范，善于运用法治思维谋划县域治理”；就要廉洁自律，清清白白做人、干干净净做事、坦坦荡荡为官；就要加强道德修养，做崇德向善的标杆。

“郡县治，天下安”。我国自秦汉确立郡县制后，无论行政区划怎么调整，县一级都是最稳定的，历朝历代都高度重视县级官员的选拔任用。习近平同志在上世纪90年代初就指出，“县一级工作好坏，关系国家的兴衰安危”。在与县委书记座谈时，习近平同志再次强调，“县委是我们党执政兴国的‘一线指挥部’”，“县级政权所承担的责任越来越大，尤其是在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党进程中起着重要作用”。作为现代化国家治理体系的顶层设计师，习近平同志对县级政权发挥的政策传递、区域功能、治理绩效高度重视。县委书记“四有”思想的提出，是县域治理能力的创新提炼，是对“四个全面”的丰富完善，成为习近平同志治国理政思想的重要组成部分。

（作者系中共江苏省淮安市洪泽县委书记）

育参天大树 培信仰之根

——新时期加强党员领导干部信仰建设的思考

□唐园结

树大根深则叶茂。于中国特色社会主义事业这棵参天大树而言，马克思主义信仰就是它扎向人民土壤深处、不断汲取智慧与力量的根须。习近平总书记一再强调，崇高信仰始终是我们党的强大精神支柱。党员领导干部摆在第一位的就是要培养信仰意识，要有坚定正确的理想信念。理想信念是共产党人精神之“钙”，没有理想信念，理想信念不坚定，精神上就会“缺钙”，就会得“软骨病”。对于党员领导干部来说，马克思主义信仰还是解决世界观、人生观、价值观这个“总开关”问题的关键，是必须扣好的第一颗“纽扣”，是我们经受住风险考验、保证事业成功的根本。

改革开放以来，绝大多数党员领导干部的理想信念是坚定的，引领推动中国特色社会主义事业不断前进。但随着社会进入转型期，各种社会思潮和多元价值观交织碰撞，不可避免地对党员领导干部的心理、思想和价值观念带来了强烈的冲击，一些党员领导干部抵挡不住诱惑、经受不住考验，暴露出不少问题。一是思想认识方面，政治方向迷失、党性宗旨和理想信念淡薄。二是个人作风方面，“四风”滋长。三是组织纪律方面，不遵守政治规矩和政治纪律。四是党风廉政方面，认识不清、为官不廉、以权谋私。五是制度贯彻方面，不遵守制度，制度落实难、执行不力。

诸此问题表现归根结底是党员领导干部的信仰出了问题——信仰缺失。习近平总书记一再告诫，信仰缺失是一个需要引起高度重视的问题。信仰的缺失、道德的滑坡，对于事业是最危险的。如果信仰危机问题任其发展下去，就会影响到全面建成小康社会的奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现，就无法为我们的事业凝聚民族力量、提供理论自信和重要精神支撑，就会削弱党作为执政党的民意基础，进而影响长期执政地位的稳固。

信仰危机原因探析

信仰危机是在异常复杂的国内国际形势以及全球一体化加速背景下突出表现出来的，原因是多方面的，至少以下三个方面尤需注意。

复杂的政治经济环境给信仰带来挑战。东欧剧变和苏联解体给党员领导干部信仰造成的巨大影响至今仍未完全消除，加之境外势力持续加强对我国渗透，信仰危机存在事出有因。在社会主义市场经济背景下，一些党员领导干部受物质财富刺激和诱惑，心理失衡，将信仰抛诸脑后，滋生拜金主义，甚至产生了“别人能捞我为什么不能捞”的攀比心理，大肆攫取不正当利益。对于这种现象，我们的党纪国法有明确、严肃的惩治条例，但是从信仰教育的角度过去研究得还不够，尚没有找到根本的管用的应对办法。在全球一体化浪潮下，东西方思想文化的交流前所未有，在同一平台上相互竞争，西方价值体系也不可避免给信仰带来冲击。

网络互联时代话语权弱势给信仰带来影响。在争夺话语权的互联网时代，任何一种观点、见解、思潮都可以在话语市场上自由传播，寻找各自的“买主”。一些错误思潮和封建残余思想趁虚而入，如洪水猛兽涌进思想市场，造成了一定的思想混乱。客观讲，我们的话语权一直相对弱势，不仅与自身大国地位和巨大发展成就极不匹配，而且过去很长一段时期内，我们在“道路自信、理论自信和制度自信”方面是缺少自信的，这本身也是信仰不足、信仰不自信的一个表现。一些党员领导干部对一些问题持怀疑态度，很多时候是跟着感觉走，随大流，信仰不坚定，遇到“风吹草动”难免“东倒西歪”。

个人自身问题给信仰带来冲击。“工欲善其事，必先利其器”。对于党员领导干部来说，最根本的“器”就是信仰，具象为坚守信仰所必需的党性素养、道德品质、工作能力等提升自我的一切要素。出于各种原因，一些党员领导干部对自身存在的问题认识不足，不重视学习，党性修养不够、理论素养不高、创新意识不强；不重视道德品行修炼，自律不严、胸怀不广、作风不实，容不得人、容不下事，听不得不同意见；不重视能力建设和培养，眼界不宽、能力不足、本领恐慌，胜任不了从事的工作、驾驭不了复杂局面，面对“乱花渐欲迷人眼”时，迷失了自我。

加强党员干部信仰建设

习近平总书记强调，人民有信仰，民族有希望，国家有力量。党员领导干部有信仰，我们伟大的党就有希望、就有力量。新时期，我们要完成全面小康目标和实现中国梦，必须按照总书记提出的系列要求，针对信仰危机对症下药，旗帜鲜明地大力开展马克思主义信仰教育，着力增强信仰的纯洁性、坚定性、战斗性，让信仰成为党员领导干部思想上的指路灯、工作上的方向盘。

绷紧坚定信仰这根弦，把信仰教育作为从严治党的一项重大课题去对待和研究。信仰危机不是突然存在的，它的解决也不能指望一蹴而就，必然是一个循序渐进的过程。作为大国执政党，信仰危机是我们必须要解决的关乎党的执政地位稳固的重大课题。我们要正视信仰危机，把弦始终绷紧，心中要有数，脑中要有忧患意识，多层次组织开展系统性的信仰教育课题研究，从体制机制上寻求解决问题的办法，以更加从容地应对异常复杂的国际国内形势，做到“任尔东西南北风”，“我自岿然不动”。

建立健全信仰教育建设体系，持之以恒抓好落实。信仰教育是一项系统工程，具有长期性和艰巨性。我们的党员领导干部往往心中装有信仰，但真正能将信仰自觉用于指导实践的并不多，而且在日益复杂开放的全球一体化环境下，容易受到错误意识形态、价值观念和腐朽思想的侵蚀。因此，中央组织部门要从战略高度加强顶层设计，研究制定出台党员领导干部信仰教育中长期规划，部委和地方组织部门制定本部门本地区规划。要将信仰教育培训制度化，每年固定时间、固定时长安排党员领导干部分批分期接受教育，一级抓一级，层层抓落实，久久为功。

增强和优化话语权，将信仰内涵从理论逻辑和实践操作两个层面讲清讲透。在党员领导干部范围内，要结合社会主义初级阶段的特点和中国特色社会主义建设国情实际，将马克思主义信仰的逻辑结构和基本理论观点用平实、通俗的方式讲清楚，将信仰具备的使命意识、大局意识、公仆意识、纪律意识、担当意识、廉洁奉公意识、道德情操等丰富内涵讲透彻，使其真正内化于心、外化于行，牢固树立正确的高尚的理想信念。在全社会和国际舞台上，要针对不良思潮和多元价值观交织竞争的态势，创新马克思主义信仰体系的传播载体、渠道和方式，提高“喇叭”分贝，用中国取得举世瞩目的发展实践凝聚人心。同时，对于错误思潮和腐朽思想要旗帜鲜明地加以批驳，使党员领导干部看清其实质和危害，时刻保持头脑清醒、不为所惑、坚决抵制。

科学合理设定不同层级党员领导干部信仰教育目标，因材施教。中高级党员领导干部和一般党员领导干部肩负的职责是不一样的，党对他们的培养要求也应有所侧重。对于前者，主要通过信仰教育进一步增强其对理论自信、道路自信和制度自信的理解和把握，坚定推进中国特色社会主义事业的信心和决心。对于后者，主要通过信仰教育进一步增强其党性观念，坚决带头贯彻执行党中央方针政策，忠实履行为人民服务的宗旨，勤奋工作，履职尽责。

创新信仰教育工作方式，结合思想状况和工作实际增强教育培训的吸引力、凝聚力。编制信仰教育培训教材要做到经典与特色相结合、理论与实践相结合、严肃与活泼相结合，让人易于接受、理解和掌握。要不断创新学习载体，既要有课堂式学习，也要用好“互联网+”这一形式，通过空中课堂、手机APP、微信群、QQ群等多种方式打破时空限制，使党员领导干部随时随地都能学习并互动交流。要探索灵活多样的教学方式，除了书本教学，还要通过举办讲座、报告会、观看影片等方式，加强正反面典型和政策法规教育，以先进典型激励人、以反面典型警示人，不断提高党员领导干部依法行政和依法办事的能力。

将信仰教育纳入党建目标管理，强化责任落实。组织部门要把信仰教育作为党建目标考核的重要组成部分，从健全工作机制、经费投入、人员配备等方面予以充分保障。宣传部门要大力宣传和推广社会主义核心价值观，为信仰教育营造浓厚氛围、培养道德土壤，使两者同频共振。要把严格规范党内政治生活、贯彻民主集中制和拿起批评与自我批评的武器，作为信仰增强实践训练。党员领导干部每年度的党性分析材料要对自身参加信仰教育情况作出说明，使其在经常“对表”过程中及时纠偏，保持信仰永不褪色。

研究建立健全党员领导干部以上率下落实机制。习近平总书记讲“打铁还需自身硬”，孔子说“其身正，不令而行；其身不正，虽令不从”，社会上有这样一种说法：“问题出在前三排，根子却在主席台”，党员领导干部尤其是中高级党员领导干部，其一言一行都对下级具有强烈的示范效应。因此，对党员领导干部的监管要严之又严，实行逐级负责和责任倒究制，对于说一套做一套、当面一套背后一套的要严肃问责处理，这也是解决“打铁还需自身硬”的关键一招。要创造条件推动更多党员领导干部以上率下到基层和艰苦地区挂职锻炼、到信访窗口接访、到群众最需要的地方帮扶解困，在践行群众路线中进一步增强群众观点，增进与群众的深厚感情，锤炼作风，步步夯实坚定理想信念的实践基础。

（作者系农民日报社党委书记、社长）