



文康政研资讯

2

第02期

文康政策研究中心
CENTER FOR POLICY RESEARCH

出品





文康律师事务所成立于一九九五年，凭借扎实勤勉的工作作风和力求卓越的专业品质，在业界赢得了良好口碑，是一家享有较高知名度和美誉度的大型综合律师事务所。

文康在青岛、济南、烟台、潍坊、济宁、日照、临沂、青岛西海岸、上合示范区、城阳、莱西和首尔、悉尼、华盛顿等地设有办公室或分支机构，现有执业律师及其他专业人员三百余名，工作语言包括中文、英文、韩文、日文等。文康致力于为客户提供高效专业的法律服务，业务范围涵盖二十余个领域，文康客户来自海内外数十个国家和地区，遍布各行各业。

文康秉承“务实敬业、做今日事，合作致胜、创百年所”的理念，收获了广泛赞誉。2005年入选首批“全国优秀律师事务所”并保持至今，是山东唯一一家荣获“全国文明单位”的律师事务所，获得“山东省文明律师事务所”“山东省著名商标”“青岛市优秀律师事务所”“青岛市文明单位标兵”“青岛名牌”等荣誉称号，长期受到钱伯斯、《商法》杂志、ALB、ILFR等国际知名排行机构的关注和认可。



目 录

RCEP政策红利——开放发展新动能 法律服务担当机遇	1 /
境外贸易代理商误读并规避我国《出口管制法》问题应引起高度关注	5 /
优化农产品外贸政策将为填补国际产业供应链缺口作出贡献	7 /
特许经营权在智慧停车项目中的应用	10 /
“助企纾困” 政策对不良资产处置的影响	16 /



RCEP政策红利 开放发展新动能 法律服务担当机遇

王 磊

一、RCEP政策红利

《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）覆盖全球30%的人口、29.3%的GDP和27.4%的贸易。是中国迄今为止商签的参与人口最多、成员结构最多元、发展潜力最大的自贸协定。青岛约有1.5万家企业与RCEP成员国有贸易往来，占有进出口实绩企业总数的67%，进出口贸易额2300多亿元，占进出口贸易总额的36%。来自RCEP14国的外商投资企业占青岛外商投资企业数量的55%，累计使用外资总量300亿美元，占全市利用外资总额的30%。由此看到，RCEP对青岛带来的机遇显而易见，讲好RCEP“青岛故事”无疑成为政府、企业和消费者长期关注的话题。

◆ 政策红利惠及青岛的贸易投资和产业。以日本为例，根据中日关税承诺，协议生效后，中国对日本商品平均关税由之前的9.76%最终降至0.04%，日本对中国商品的平均关税由目前的7.47%最终降至趋近于零。日本是青岛市第三大外资来源地（60亿美元）和第二大贸易伙伴（500多亿美元）。因此，RCEP带来的关税优惠将为青岛扩大对日贸易规模带来重大利好。不仅是利好贸易投资，还有利于加快青岛的产业升级，比如纺织业，东南亚是目前纺织业发展最迅速的新兴市场，但技术水平相对薄弱，青岛纺织业优势明显，有利于青岛输出先进技术，将科技含量、附加值相对较高的纺织面料以更低的成本运到越南、马来西亚等地，利用当地劳动力优势制成成衣出口，降低企业综合成本，提升竞争优势。再如橡胶轮胎行业，青岛作为全国重要的橡胶进口口岸和轮胎出口地，与东盟、日韩的橡胶轮胎贸易占有较大份额，RCEP有关成员国从我国进口卡客车胎关税税率降低，将有利于拓宽轮胎出口市场。

◆ 有利于打造青岛中日韩进口商品销售和中转集散区。RCEP的零关税和贸易便利化会加快中日韩消费专区建设，目前，中日韩消费专区电商体验中心（西海岸）商品涵盖美妆护肤、个护清洁、食品酒饮、保健用品、母婴用品、家居厨具、生鲜水产等10000多种商品。日韩食品、酒类及相关海产品的价格优势在生效后第一年就将明显体现，有利于进一步集聚日韩商品。此外，RCEP协定还将带来研发、管理咨询、制造业服务、空运等22个部门服务贸易的增长，有利于青岛建筑、中医药、运输等优势服务领域参与国际竞争。

◆ 促进形成青岛发展新动能。青岛的智能家电、轨道交通等产业急需的芯片、面板、轴承等关键配件大多数仍需国外采购。RCEP生效后，青岛相关企业可以以更低价格进口日韩等国家的高技术中间品，降低企业成本。比如，海尔、海信大部分的芯片需要国（境）外采购，其中，主控芯片MCU、存储芯片、语音类SOC芯片等境外采购比例更大。铁矿砂是青岛第一大进口能源产品，粮食、成品油也主要依靠进口。RCEP生效后，进口澳大利亚、新西兰、东盟等区域内成员国的上游资源类产品、农产品的价格会逐渐降低，有利于相关产业的不断壮大。青岛对外投资额前四位的新西兰、泰国、越南、新加坡都是RCEP成员国，四国总占比为近60%。RCEP协议的落地将降低贸易壁垒，改善商品和服务的市场准入，预计未来青岛对RCEP成员国投资规模以及基础设施建设、电力工程等领域的对外承包工程金额将呈现上升趋势。

二、贸易投资的拓展空间

RCEP的签署让经济外向型城市拥有了更多配置要素的主动权，为发展中国（山东）自贸试验区、上合示范区以及建设中日韩自贸区提供良好的外部环境，青岛作为在大循环和双循环新发展格局中的“双节点”城市，价值将进一步凸显，“链接”作用将进一步放大，拓展更广阔空间。

◆ 日韩的贸易空间。纺织服装是青岛对日出口的第一大品类，占比32%，政府及部门会进一步加大对纺织服装企业的支持力度，充分利用协议，引导企业拓展日本市场。未来



青岛机电产品或将通过对日关键零部件等中间品进口，降低生产成本，扩大对日液晶电视机、洗衣机等家电产品出口。青岛即墨国际商贸城的市场，将成为开拓韩国“市场采购+跨境电商”新渠道。2022年6月18日，青岛到大阪的中日海上“黄金大通道”恢复通航，首航次装载了150个集装箱（青岛企业生产的纺织品、电子产品及精密零配件），只用了36小时就抵达日本。

- ◆ 东盟市场拓展。东盟已经成为青岛的第一大贸易合作伙伴，青岛对东盟的出口集中在机械设备、电器及电子类产品和化工产品。船舶海工、家电、铁路机车等国家级外贸转型升级基地以及北船重工、海尔集团、中车四方、双星、赛轮等重点企业，都将进一步加大与东盟的贸易投资，扩大船舶、家电、轨道机车和轮胎向东盟出口规模。电建三、青建等对外承包工程企业已经走进东盟，“走出去”未来可能会极大的带动青岛对东盟的大型成套设备出口。

- ◆ 澳、新市场。青岛东方鼎信将成为新西兰、澳大利亚、东盟的水果进口集散中心，新协航物流、中和永、中凯峰、联合友和等肉类生鲜进口及配套企业，将形成肉类通关、冷链物流、贸易融资等一体的生鲜联盟，扩大自新西兰、澳大利亚的牛羊肉、奶制品、水产品、红酒等进口规模。

三、RCEP法律服务的担当与机遇

- ◆ 指导企业提高政策利用水平。RCEP自贸协定生效时间跨度大、政策专业性强,对利用政策企业的要求偏高，还需各界厘清对FTA（自贸协定）和FTZ（自由贸易试验区）的认识。目前，存在对已有各类自贸协定政策宣传培训缺位问题,导致部分企业对自贸协定认识不充分、利用不平衡。中韩自贸协定实施近两年来，淄博、菏泽在出口货物中对该协定的利用水平高于青岛，说明我们青岛有很多中小型外贸出口企业对自贸协定政策还缺乏研究，企业需要包括法律服务在内的机构组织的专题辅导，对企业进行一对一的指导。

◆ 帮助企业应对贸易救济调查。RCEP正式实施后，随着关税水平降低，企业对其它签署国出口激增可能引发产业恐慌风险，贸易摩擦或将呈现新高。2018年至2020年，RCEP其它签署国共对青岛出口产品发起贸易救济调查34起，涉案金额2.8亿美元，分别占青岛出口产品遭受贸易救济调查的22.4%和11.7%。企业需要相关机构提供专题培训、辅导、咨询等，了解RCEP贸易救济规则，指导企业有效开展应诉，维护自身合法权益。

◆ 建立法律服务机制。《RCEP青岛经贸合作先行创新试验基地规划建设方案》提出，依托国际邮轮母港区，建设青岛航运交易所，搭建交易、法律服务、金融保险三大航运公共服务和产业发展平台。去年，RCEP青岛经贸合作先行创新试验基地开工建设，RCEP商务商事中心、青岛航运交易所、青岛国际航运研究中心等服务机构已经挂牌。法律服务机构应充分发挥专业优势，主动参与RCEP青岛经贸合作先行创新试验基地制度创新设计。同时，随着青岛先行创新进展，企业数量的增加、外资的注入以及贸易量的增长，必然会出现商贸、金融、土地等纷繁复杂的问题，甚至引起诸多纠纷，产生一些新型的、复杂的案件，这也为参与仲裁、诉讼等法律服务提供了重要契机。



境外贸易代理商误读并规避我国《出口管制法》问题 应引起高度关注

李 翊

近日，从我国某通讯公司境外业务机构获悉，我国制定的《出口管制法》生效被诸多与我国某通讯公司合作的境外国贸代理商密切所关注，并通过各种途径详细了解该法核心制裁性条款，并采取与我国某通讯公司就部分通讯产品贸易签约业务进行合规性论证，对其双方贸易的下一环节或最终末端采购商及产品使用人信息等，采取更加绝对不批露的严格保密措施。因此，应及时关注下列各项问题并研判制定对应方案。

1、国际贸易进口代理商高度关注我国管制物项及具体制裁标准等法律措施，其法律指引效果逐渐突显。我国制定出口管制法规后，引发了对华国际经贸市场的较大反应。许多境外贸易代理商忧虑因违反该部新法规而自身受到制裁，对贸易合同继续履行采取了非常谨慎的观望态度。可以预判，许多将受制于《出口管制法》管制和制裁的国际贸易代理商，正在积极寻找该法可能存在的漏洞，试图采取相应贸易措施以寻求规避其受到法律制裁。在未来一段时期可以预见，我国对外出口贸易的管制领域会呈现如下三项局面，第一项是管制法规有力的回应并反制了美国等国家对华制裁措施，有效的保证了国家安全和利益；第二项是由于管制和制裁的措施落地以及执法标准过严误伤我国外贸企业利益或限制了我国部分行业对外出口总量；第三项是境外贸易商采取多层或第三国转口代理等方式规避我国的《出口管制法》，造成我国监管部门审查识别的执法障碍，将该法的法律作用予以弱化。

2、境外贸易商出现错误判断，忧虑我国出口管制立法将延伸法律长臂管辖权的范围。今年，我国为应对国际复杂的外交、经贸等不利形势，及时出台了《出口管制法》，并于2020年12月正式生效实施。该法从2017年6月至实施，历经三年立法时间和三次审议修改，其始终将国家安全和国家利益放在首位，已实际重于形式的理念对待出口管制和合规审查，

并为此设立了出口管制管辖和移除机制等，这其中包含了管制物项地理位置的流动性审查识别。但是，上述立法背景未有效解读宣传，这就非常容易造成境外贸易商的错误理解和不当判断，从而影响正常的国际经贸关系发展。

3、我国尚未构建完善的出口限制配套规章，监管理念、管理具体技术性确认措施以及执法标准不统一。我国正在加紧制定统一的出口清单制度，国务院及各部委和中央军委统筹协调的出口管制监管体系架构尚未形成。该问题直接影响我国未来出口管制的实施效果。对军品出口而言，我国作出了需国务院和中央军委批准的最严格许可制。此前，美国频繁针对我国外贸企业出台一系列管制制裁法案，并将我国重要企业列入实体清单，特别是涉及高科技、通讯、军民融合技术转让等领域类主体，其中包括我国某通讯公司及其关联公司采取临时许可证制。国际贸易法和出口管制法的一项关键难点，就是审查识别国际贸易商提供最终用户和用途文件是否真实，其不是立法层面的问题，而是执法层面的问题。反观美国现行出口管制体系，现有商务部产业安全局、国务院防务贸易管制局、能源部和核管理委员会以及专门负责出口管制制裁的财政部海外资产管理办公室多部门参与的机构设置，配以USML军品管控清单、CCL商业管控清单等清晰的监管界限，其管控体系值得我国借鉴。从我国某通讯公司境外进口商的观望举动可见，境外贸易代理商正在研究我国出口管制规范可能存在的漏洞，其规避法律制裁所采取的方法，最有可能是将管制物项通过第三国虚假贸易合同或第三方转口贸易等方式予以实现。该项问题应当格外引起高度重视，并在执法环节采取积极举措加以防范和应对。

为此提出以下建议：

1、建立完善我国与美国等贸易国家之间出口管制和制裁合规体系。由商务部和司法部制定《关于引导中国外贸企业关于进出口业合规性审查问题的指引意见》，并特别制定针对如我国某通讯公司等从事外贸的境外中资企业的行业出口管制业务指南细则。做好重点外贸企业境外业务动态监控的摸排和风险控制工作。其中审查识别的因素不限于结汇币种、最终使用产品过程的文件资料证明、最终贸易方保证承诺函等。在对此谨慎评估基础上，



高度关注该法的运行实效特别是第三种情况的发生，并根据中美关系变化适时对其标准适度动态性予以调整，以保障对美外贸总量相对稳定。

2、正确及时解读我国的《出口管制法》核心条款，避免造成境外贸易商对我国出口管制立法的错误理解和判断。相关部门及时解读法律条款立法本意，如解读的物项转让主体为中国企业条件下，出口行为“提供”和“转移”定义，其与贸易对价并不直接挂钩。再如解读最为关键的出口经营人的义务条款，要求其应当向国家出口管制管理部门提交管制物项的最终用户和最终用途证明文件，并除特殊情况外，不得违反规定与列入管控名单的进口商和最终用户进行交易。

3、统一搭建我国完善的出口管制制裁架构，构建外贸企业出口管制制裁信息的内部控制措施。由中央军事委员会联合国务院的海关总署、商务部和财政部等共同研究关于构建我国出口管制和制裁体系的问题。设立管理部门清晰明确职责权限，避免重复监督和重复审批许可等现象。对于《出口管制法》列举的管制物项形式之外的物项来源、含量、可能适用例外等具体情况作出进一步补充性规定，如规定避免伤及中国籍人员在境外研发的技术等物项，避免与物项密切相关的数据等非技术性信息遗漏在监管之外等。国家安全部门对于我国出口企业的保密工作进行指导和监督，严禁向境外涉美的贸易商提供涉及可能危害国家安全和利益的信息。作好出口管制法中的“两用物项”、“军品”的企业经营性风险预案。

优化农产品外贸政策将为填补国际产业 供应链缺口作出贡献

李 翊

全球新冠疫情持续蔓延背景下，全球产业供应链受到较大影响，加之国际上多数国家采取躺平或紧急临时闭关之策，导致国际经贸往来暂时性进入特殊化冻结期，这给我国各产业外贸出口造成冲击和困境。由于疫情失序，很多国家在农业春耕时期，可能在种子、化肥、农机、饲料等方面存在物资供给短缺，进而导致国际市场终端农产品发生阶段性短缺和国际产业供应链的缺口。

近年来，我国农产品的国际贸易额增长的速度越来越快，所占进出口贸易的比重也有了很大的提高。当前我国农产品国际贸易存在的机遇随着我国外交事业的不断发展，与其他国家建立的贸易关系也一直处于良性互动的状态。近些年，我国农产品在进出口方面持续处于双增长态势，2001年到之后的十年间，农产品出口一直保持持续增长，最高增长速度达到14.9%，进口的增长速度更为显著，达到23%。当然，我国农业发展相较于其他发达国家具有较大的弱质性，主要是因为我国农业生产经营的合作化程度偏低、生产规模不大、农业生产户数量偏多，并且各个生产户之间比较分散，无法在生产上实现较大的发展，而且会存在较大的盲目性，无法实现小农户与大市场的对接。

随着世界农产品贸易环境的急剧变化，加之新冠疫情以及全球贸易争端和经济滞涨的不利因素，我国各农产品出口基地及企业面临着市场需求萎缩带来的严重影响，如何积极开拓，有效应对，才能使得农产品出口额逆势上扬。以河南省为例，近三年河南省农产品年均出口额26.5 亿美元，年均增长率 12.1%，连续三年保持增长势头，农产品出口增速在全省所有商品类别中位居前列。2020 年，受新冠肺炎疫情影响，河南省农产品进口额、出口额双双下降，其中，进口下降幅度比出口下降幅度稍大。据郑州市海关统计，1-5月，河



南省农产品对外贸易总额为 92.1 亿元，同比下降 9.6%。其中，出口额为 62.9 亿元，同比下降 8.9%；进口额为 29.2 亿元，同比下降 11.2%。贸易顺差 33.7 亿元，贸易顺差收窄 9.6%。2020 年 1—5 月，河南省农产品出口额 62.9 亿元，同比下降 8.9%。其中，主要出口农产品为蔬菜 11.8 万 t，同比增长 48.7%，出口额 23.4 亿元，同比下降 33%；罐头 3.1 万 t，同比增长 40.5%，出口额 19.9 亿元，同比增长 40.1%；茶叶 0.4 万 t，同比增长 42.8%，出口额 1.8 亿元，同比增长 39.4%；肉类 0.3 万 t，同比下降 34.7%，出口额 1.1 亿元，同比下降 26.4%；水果及坚果 0.9 万 t，同比增长 28.4%，出口额 0.7 亿元，同比增长 65.9%。河南省主要出口农产品蔬菜的出口量增加，出口额下降幅度较大，主要是因疫情影响，价格下跌所致；而罐头、茶叶、水果出口量、出口额齐增。

目前，我国对疫情下的美国、巴西、法国、德国等农业强国的春耕生产是否受到影响，以及各国从事农业人员患病隔离整体性数据信息情况，应当予以高度关注。我国将在兼顾疫情防控和对外贸易合作的政策引领下，准确研判各国农产品市场的国际期货动态发展及价格变化，制定我国农产品外贸出口供给应对策略。

为此提出以下建议：

1、在组织农业、经济、国际贸易专家组对美国、巴西、法国、澳大利亚等国家农业生产情况和欧洲、北美春播状况进行观察研判并制定新的农产品外贸政策，特别要重点关注美国采取关闭美墨边境所导致的原本在美国农场工作的墨西哥籍农业人员流动性受限等新情况。分析预判美国、法国等国家今年农业产量因疫情所遭受的影响，并提前制定应对国际农产品涨价的综合性策略。

2、在确保国内农产品供应稳定和安全的前提下，制定支持农产品外贸出口保障性政策。以山东省为例，根据海关发布的统计数据，山东省 2019 年的农产品出口额为 1234.5 亿元，增长了 7.3%，占全省出口总值（1.11 万亿元）的 11.1%，占全国农产品出口总值的 22.8%。从近期海关出口数据来看，国内的农产品外贸出口势头良好。在未来新冠疫情继续蔓延的

情况下，我国可加大对日韩、欧盟、东盟等国际市场的农产品出口，并通过医疗和卫生物资对外援助之机，开拓对拉丁美洲及“一带一路”沿线等国家的农产品出口，为今年国家外贸出口整体性恢复助力。

3、利用如国际海上货物运输等大数据，完善农产品质量控制体系，提高产品出口市场竞争力，使产品符合国际质量标准，对此，我国质量检验局根据国际质量标准发布了多项国家标准；农业部发布了多项行业标准。除此之外，农业部须每年增加多条行业标准，建立完善了农业标准体系。作为世贸组织的成员之一，要想在世界舞台上获得发展，就必须以其标准进行生产，完成贸易，要及时了解国际最新行业标准，不断提高自身产品出口水平，打破绿色壁垒限制，实现自身农产品国家贸易的发展。另外，我国农产品要想在国际贸易中获得发展，就必须接轨国际标准，实施ISO14000以及环境认证标志。ISO14000是环境管理标准的整个系列，其中包含环境行为评价、生命评估、环境标志、环境审核以及环境体系等多个方面的内容。着重在生产所需的原材料、生产、能源、审计等各个层面中贯穿环境管理标准，以此形成的一个自愿性标准。环境标志的实施控制了产品环保全过程，使得产品从生产到回收整个过程都不会对环境造成明显影响，如果产品要想打入国际市场，必须做到这些来打破绿色壁垒。

4、实现产业升级形成国内行业价值链。我国农产品当前要想实现国际化，最基本的是要增加科技投入，练好扎实的基本功。如果企业生产的一直为传统农产品，那么在当前就必须认识到科技技术是提高产品竞争力的重要因素，企业必须增加科技投入，促进产品含有更高的技术含量，使得开发出的高技术产品更具特色，更加安全有效，走出广告战以及低价格战，以技术作为竞争的优势，才可以创造产品品牌，打入国际贸易市场，扩宽发展空间，实现更大的发展。实现优势互补，形成行业价值链体系。站在市场产业价值链的基础上，将所有涉及农产品生产的农资企业联合起来，加上一些将这些农产品作为原料的生产商，加上农户三方一起，形成一条完善的产业价值链。这种价值链的形成增加了厂商产品的市场竞争力，农资企业的销量也能得到很大的提高，农产品滞销问题因此得到了有效的解决，提高了农民收入的稳定性。



5、设立农产品出口示范区建设专项资金，用于农产品出口示范区建设、农产品出口企业培育、农产品对外贸易宣传推介、农产品贸易队伍和能力建设等。加大对农产品出口企业的金融支持。除了大型、超大型农产品加工龙头企业外，农产品出口企业多为中小企业，融资难一直是制约农产品出口企业发展的瓶颈。为促进出口企业发展壮大，建议加大对其的金融支持，在政策性银行业务框架下，设立农产品出口项目融资专项。建立健全全国农业对外贸易工作机制。依托农业农村部门建立对外贸易促进工作体系，依托科研院所建立对外贸易政策研究和谈判体系，依托对外贸易企业建立对外贸易信息交流平台和行业协调平台，并将三个体系建设成相互协调、互通有无、信息共享、平台共建的统一体系。建议直接对农产品出口企业进行财政资金支持，帮助企业渡过目前的艰难时期。政策性银行对农产品出口企业进行融资扶持，缓解企业资金流动性困难的现状；对农产品出口企业进行税费减免，进一步减轻企业负担；对企业出口运费、保费进行补贴，加快对农产品出口信用保险的理赔进度。

特许经营权在智慧停车项目中的应用

张本良 孙雅雯

智慧停车是指将无线通信技术、移动终端技术、GPS定位技术、GIS技术等综合应用于城市停车位的采集、管理、查询、预订与导航服务，实现停车位资源的实时更新、查询、预订与导航服务一体化，实现停车位资源利用率的最大化、停车场利润的最大化和车主停车服务的最优化。

特许经营权（非商业特许经营权，下同）则是指政府按照有关法律、法规规定，采用竞争方式依法授权投资者或经营者，通过协议明确权利义务和风险分担，约定其在一定期限和范围内投资建设运营基础设施和公用事业或某项服务并获得收益，提供公共产品或者公共服务。

目前，各城市全部或局部几乎均面临着停车难、停车乱等问题，不仅影响出行停车，也严重影响城市交通的顺畅。智慧停车项目的建设，可以通过大数据分析合理调配现有车位资源，提高寻找空闲车位及停车场出入通行的效率，实现车位在不同时段的共享，提高车位、停车场的使用周转率，有效缓解停车供需矛盾，实现停车资源最大化利用，为城市更新提供优秀的停车甚至交通智慧解决方案，是解决停车难、停车乱、停车设施使用效率低、效益低、交通混乱、监管困难等的优质解决方案。

政府将特许经营权与社会资本相结合形成的智慧停车方案，不仅可以充分发挥社会资本在智慧停车方面的经验、技术能力；还能实现政府资源的有效配置、发挥杠杆作用，以政府较小的成本撬动大的资金、资源，实现较大的经济及社会效益，促进停车治理、智慧交通、智慧城市的建设，同时一定程度上实现了政府的经济收益。

一、智慧停车在城市更新中的意义

1、优化停车资源、提升停车资源利用效率，提高通行效率

智慧停车系统可以通过大数据分析，合理调配现有停车资源，引导车主寻找空闲车位、实现停车场的快速通行、实现特定时段内现有车位的共享等，实现停车资源的最大化利用。

2、构建静态交通^[1]监管体系



对道路内车位、路外车位、停车场、充电站等进行有效监控，构建城市静态监管体系，同时可以减少道路内无序停车、占道停车等不规范的交通行为。

3、降低停车场运行成本、解决停车乱收费现象

根据民生证券2020年6月29日《智慧停车3.0（云托管）：无人前台，远程管理——智慧停车专题报告》，以常见两进两出四车道24小时停车场为例，智慧停车可节约成本至少53%（仅算人力成本节约）^[2]。

同时，因为收费由无接触或其他智能支付代替收费管理员，可以有效杜绝人工收费造成的乱收费及收费流失情况。

4、实现信息互通，为停车场的运营甚至城市发展规划提供决策支撑

智慧停车通过多维度归集停车信息及分析出行、停车大数据，为停车场运营决策提供数据支持，并可以为不同区域的差额收费提供支持，通过价格杠杆更好的调解不同区域车位的利用效率，打通静态交通管理系统、智慧交通平台、其他公共信息平台，为整个城市更新、城市发展规划提供支持。

5、以较小的政府资源撬动较大的社会资本，完成停车资源的城市更新，并增加政府收入

政府将其掌握的停车位、停车场及相关特许经营权、土地使用权等资源通过合法合规的方式，引进社会资本参与智慧停车项目的建设、运营，实现城市停车位、停车场等设施、设备的更新。

同时，智慧停车项目的建设，将不可避免的带动相关产品的采购、就业岗位的增加；政府将其资源以有偿或股权的方式参与到智慧停车项目，智慧停车项目运营产生的收益也将通过前述有偿或股权等方式转化为政府资源投入的收益。

二、目前特许经营权在智慧停车项目中的主要合作模式

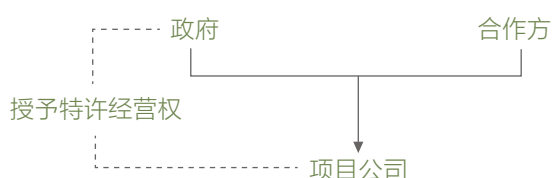
政府将其拥有的资源以有偿的方式授予社会资本方，撬动更大的资金及资源，从而实现较好的社会效益、经济效益。目前在智慧停车领域，政府方较多的是通过将特许经营权授予相关合作方来实现该目的的。

根据我们检索公开网络信息及我们日常服务的部分客户，政府大多通过招投标以如下合作方式将特许经营权赋予相关合作方。

1、政府通过招标选定合作方，指定政府平台公司与合作方成立项目公司，将特许经营权授予项目公司（下称“模式一”）。

该模式下，通常由政府指定的平台公司与选定的合作方共同出资设立项目公司，政府本身或授权/指定的主体将特许经营权授予新设立的项目公司，由项目公司进行智慧停车的具体运营。

该模式简要图示如下：



经我们检索，包括但不限于福州市鼓楼区观风亭、南营公共立体地下停车库项目（2015年）^[3]，云南省楚雄彝族自治州楚雄市立体车库、城市道路停车泊位特许经营权转让PPP项目^[4]，衡阳市城区智慧停车管理系统和公共停车场建设PPP项目（2017年）^[5]及我们日常服务的客户的部分项目均采用该模式。

2、政府通过招标选定合作方，自身或其授权的主体将特许经营权授予合作方，由合作方自身或与政府指定的主体成立项目公司来建设、运营智慧停车项目（下称“模式二”）。

该模式简要图示如下：



经我们检索，包括但不限于广东省汕头市濠江区智慧型机械式公共停车楼PPP项目（2017年）^[6]等采取该模式。

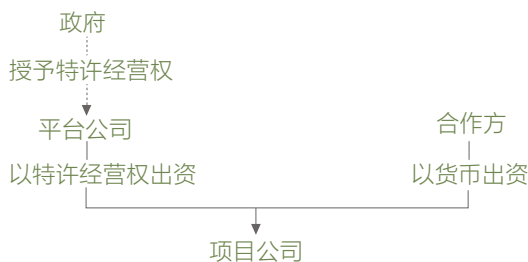
需要说明的是，该模式下不论是图一所示还是图二所示模式，均不存在合作方以特许经营权向项目公司出资的情形。

3、政府通过招标选定合作方，政府将特许经营权授予其指定的主体并以特许经营权作为出资与合作方设立项目公司（下称“模式三”）。



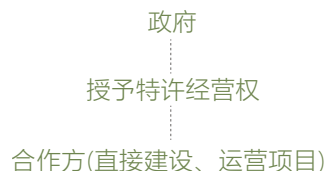
该模式下，政府一般将特许经营权授予政府平台公司，指定其以特许经营权作为出资与合作方设立项目公司，由项目公司负责智慧停车项目的建设、运营。我们了解到，选择该模式的地方政府，部分原因在于控制其前期的货币支出，但又希望获得部分项目的收益，因此会采取将特许经营权授予政府平台公司，对该特许经营权评估后以此作为出资资产与合作方设立项目公司。

该模式简要图示如下：



4、政府通过招标选定合作方，并将特许经营权授予合作方，由合作方直接建设、运营智慧停车项目（下称“模式四”）。

该模式简要图示如下：



经我们检索，六盘水市的部分智慧停车项目采用了该模式^[7]。

三、主要合作模式的法律分析

根据上述介绍，模式一和模式四基本上不存在法律上的障碍或瑕疵，因此我们主要对模式二、模式三是否存在法律瑕疵进行分析。

1、模式二的法律分析

根据我们的理解，模式二主要会存在两种经营方式：一是合作方事实上将特许经营权“授予”给项目公司，由项目公司具体负责智慧停车项目的全部建设、运营并直接向使用者收取费用；二是合作方作为智慧停车项目的建设、运营主体并实际向使用者收取费用，但是将相关施工、运维分包给项目公司实施，项目公司据此向合作方收取施工、运维费用。

我们认为，该模式的主要问题在于，特许经营权是否可以转让或变相转让，因此，下文主要基于此展开分析。

(1) 特许经营权是否可以转让或变相转让的相关法律规定

我们以“特许经营”为关键词在北大法宝的检索，部分相关规定如下：

序号	规定名称	关于转让及变相转让的具体规定
1	市政公用事业特许经营权管理办法（2015年修订）	第十五条：获得特许经营权的企业确需变更名称、地址、法定代表人的，应当提前书面告知主管部门，并经其同意。
2	基础设施和公用事业特许经营管理办法	无
3	青岛市市政公用基础设施特许经营管理暂行规定（2020年修订）	第十六条：除法律法规规定可以转让的外，特许经营权不得转让。第二十二條：特许经营者有下列行为之一的，市市政公用行政主管部门应当责令其限期改正，或依法采取有效措施督促其履行义务；逾期不改正的，可依照法律法规的规定或协议约定，终止特许经营协议，取消特许经营权；……（三）转让特许经营权或擅自处置、抵押特许经营设施、设备的；……
4	济南市特许经营管理办法	无
5	青海省市政公用事业特许经营管理条例	第二十五条：特许经营者在经营期间不得有下列行为： （一）转让、出租特许经营权；…… 第三十六条：特许经营者在特许经营期间有下列情形之一的，市政公用事业主管部门应当依法撤销特许经营权： （一）转让、出租特许经营权的；……
6	湖南省市政公用事业特许经营条例	第二十三条：特许经营者不得有下列行为： （一）擅自转让或者以承包经营、挂靠等方式变相转让特许经营权；…… 第三十二条：特许经营者有下列情形之一的，由市政公用事业主管部门责令改正；拒不改正的，经本级人民政府批准，可以解除特许经营协议，收回特许经营权： （一）擅自转让或者变相转让特许经营权，或者质押特许经营权的；……
7	贵州省市政公用事业特许经营管理条例	第二十六条：特许经营者在经营期间不得有下列行为： （二）转让、出租特许经营权或者以承包经营、挂靠等方式变相转让特许经营权；…… 第三十六条第二款：特许经营者有本条例第二十六条第二项、第三项、第四项或者第五项行为的，依法没收其非法所得，责令限期改正；拒不改正的，并处3万元以上5万元以下罚款；情节严重的，撤销特许经营权。
8	北京市城市基础设施特许经营条例	第二十五条第一款：未经实施机关同意，特许经营者不得擅自转让、出租、质押、抵押或以其他方式处分特许经营权和特许经营项目资产。 第四十条：特许经营者有下列情形之一，由实施机关责令限期改正；拒不改正的，可以收回特许经营权、终止特许经营协议，并实施临时接管：…… （三）擅自转让、出租、质押、抵押或以其他方式擅自处分特许经营权或者特许经营项目资产的；……
9	新疆维吾尔自治区市政公用事业特许经营条例	第二十五条第二款：特许经营者不得以特许经营项目的运营权设定担保；不得擅自转让、出租特许经营项目的运营权不得擅自处置、抵押特许经营设施、设备。 第三十四条：特许经营者有下列情形之一的，特许人应当责令其限期改正，逾期不改的，特许人有权撤销特许经营权，并终止特许经营协议： （一）违反本条例规定以特许经营项目的运营权设定担保，或者擅自转让、出租特许经营项目的运营权，或者擅自处置、抵押特许经营设施、设备的；……
10	深圳市公用事业特许经营条例	第二十四条：经营者不得超越授权书规定的范围从事特许经营活动。未经市人民政府同意，不得以转让或者出租、质押等方式处分特许经营权。 第五十五条：经营者有下列情形之一，市人民政府应当责令其限期改正，逾期未改正的，撤销其特许经营权： （一）未经市人民政府同意，以转让、出租、质押等方式处分特许经营权的；……
11	银川市市政公用事业特许经营管理条例	第二十二條：市政公用事业特许经营者不得有下列行为： （一）转让、出租、抵押或以其他方式处分特许经营权；…… 第三十四条：市政公用事业特许经营者在特许经营期间有下列情形之一的，经市、县（市、区）人民政府批准，市政公用事业主管部门可以取消特许经营权，并实施临时接管： （一）转让、出租、抵押或以其他方式处分特许经营权的；……



12	杭州市市政公用事业特许经营条例	第二十二條：特許經營者不得有下列行為： (一) 轉讓、出租、抵押或者以其他方式處分特許經營權；…… 第三十八條：特許經營者在經營期間有下列行為之一的，由市市政公用事業行政主管部門責令改正；拒不改正的，經市政府決定，可以收回其特許經營權，終止特許經營協議，並實施臨時接管： (一) 轉讓、出租、抵押或者以其他方式處分特許經營權的；……
13	上海市城市基礎設施特許經營管理辦法	第二十五條第一款：未經實施機關同意，項目經營者不得轉讓、出租、質押、抵押或者以其他方式擅自處分特許經營權以及與特許經營活動相關的的土地使用權、設施和企業股權等資產及其權益。 第四十條：項目經營者有下列情形之一，實施機關應當責令改正，並可以按照規定程序報市人民政府批准後，提前收回其特許經營權；項目經營者同時承擔相應的賠償責任：…… (三) 未經實施機關同意，項目經營者擅自轉讓、出租、質押、抵押或者以其他方式擅自處分特許經營權以及與特許經營活動相關的的土地使用權、設施和企業股權等資產及權益的；……
14	成都市人民政府特許經營權管理辦法	第二十一條：特許經營者在特許經營期內應當履行下列義務： (二) 不得擅自以出租、轉讓、承包、掛靠等方式處置特許經營權…… 第二十五條：特許經營者在特許經營期內有下列情形之一，除法律、法規、規章另有規定外，行業主管部門應當在報請市特許委批准後終止《特許經營合同》，撤銷其特許經營權，按照《特許經營合同》的約定提取履約擔保，並實施臨時接管：…… (二) 擅自出租、轉讓特許經營權或者採取承包、掛靠等方式變相轉讓特許經營權的……
15	錦州市人民政府特許經營權管理辦法	第二十一條：特許經營者在特許經營期內應當履行下列義務： (二) 不得擅自以出租、轉讓、承包、掛靠等方式處置特許經營權…… 第二十五條：特許經營者在特許經營期內有下列情形之一，除法律、法規、規章另有規定外，行業主管部門應當在報請市特許委批准後終止《特許經營合同》，撤銷其特許經營權，按照《特許經營合同》的約定提取履約擔保，並實施臨時接管：…… (二) 擅自出租、轉讓特許經營權或者採取承包、掛靠等方式變相轉讓特許經營權的……
16	黔东南州特許經營權管理辦法（試行）	第二十二條：特許經營者在特許經營期內應當履行下列義務： (二) 不得擅自以出租、轉讓、承包、掛靠等方式處置特許經營權，不得擅自處分特許經營項目的土地、設施、設備及其他項目資產…… 第二十七條：特許經營者在特許經營期內有下列情形之一，除法律、法規、規章另有規定外，行業主管部門應當在報請州特許委批准後終止《特許經營合同》，撤銷其特許經營權，按照《特許經營合同》的約定提取履約擔保，並實施臨時接管：…… (二) 擅自出租、轉讓特許經營權或者採取承包、掛靠等方式變相轉讓特許經營權的……
17	盤錦市政府特許經營權實施管理意見	第五條：合同管理 (三) 特許經營者的義務 特許經營者在特許經營期內應當履行下列義務： 2. 不得擅自以出租、轉讓、承包、掛靠等方式處置特許經營權…… (七) 合同終止 特許經營者在特許經營期內有下列情形之一，除法律、法規、規章另有規定外，行業主管部門應當在報請市政府批准後終止《特許經營合同》，撤銷其特許經營權，按照《特許經營合同》的約定提取履約擔保，並實施臨時接管。 2. 擅自出租、轉讓特許經營權或者採取承包、掛靠等方式變相轉讓特許經營權的；……
18	玉溪市特許經營權管理暫行辦法	第二十二條：特許經營者在特許經營期內應當履行下列義務： (二) 不得擅自以出租、轉讓、承包、掛靠等方式處置特許經營權…… 第二十九條：特許經營者有下列情形之一，行業主管部門應當責令其限期改正；逾期未改正的，經特許辦審查同意，報特許委批准後終止《特許經營權出讓合同》，撤銷其特許經營權，並按照《特許經營權出讓合同》的約定實施臨時接管： (一) 未經實施機關同意，出租、轉讓特許經營權或者採取承包、掛靠等方式變相轉讓特許經營權的；……
19	合肥市市政公用事業特許經營實施辦法	第十五條：特許經營者不得以轉讓、出租、質押等方式處置特許經營權，不得擅自處置、抵押特許經營設施、設備。 第二十三條：特許經營期限內，特許經營者有下列情形之一，主管部門報經市人民政府同意，可以提前終止特許經營協議，收回特許經營權，並可以實施臨時接管： (一) 擅自以轉讓、出租、質押等方式處分特許經營權，或者超越特許經營權確定的區域、範圍從事經營活動的；…

(2) 我们的观点

虽然《市政公用事业特许经营权管理办法》并未明确规定特许经营权不得转让等；但是其规定“获得特许经营权的企业确需变更名称、地址、法定代表人的，应当提前书面告知主管部门，并经其同意”，根据法律解释“举轻以明重”的原则，在获得特许经营权的企业名称等发生变更的情况下，都需要取得主管部门的同意，那么将特许经营权转让的较重的行为，至少也应当取得主管部门的同意。

另外，根据上述检索的省、市等关于特许经营权管理的规定，基本上也都明确规定特许经营权不得转让或未经许可不得转让。

综上，我们认为，模式二的方案下，确实存在被认定为特许经营权被实际上转让或变相转让的情形，将面临特许经营权被收回的风险。

(3) 我们的建议

若模式二属于从政府端发起的，我们建议政府或其授权的主体在招标文件中明确项目公司可以从事特许经营行为，项目公司成立后由合作方直接将特许经营权转移至项目公司名下；或者合作方有权将特许经营权的主要业务承包/分包给项目公司。若招标文件中未明确该内容，则建议有权的政府部门后续出具授权文件。具体的方案，则建议在符合当地关于特许经营权管理规定的前提下具体规划。

若模式二属于合作方创设的，建议合作方在实施前与有权政府部门沟通并取得相应同意。

2、模式三的法律分析

模式三的法律风险主要在于特许经营权是否可以用来出资。

(1) 2022年3月1日前有效的《公司登记管理条例》及现行有效的《市场主体登记管理条例》明确规定，股东不得以特许经营权作价出资；司法实践基本也是持这一观点^[8]。

(2) 但是同时我们注意到，《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》中规定“PPP项目中涉及特许经营权授予或转让的，应由项目实施机构根据特许经营权未来带来的收入状况，参照市场同类标准，通过竞争性程序确定特许经营权的价值，以合理价值折价入股、授予或转让”，我们认为，将来以政府特许经营权出资具备可以充分讨论的空间。因为政府特许经营权能够以货币评估作价，且实际法律并未限制其流通，可以依法转让（须经授予方同意），因此实际具备《公司法》规定的“可以用货币估价并可以依法转让”的特性。



(3) 对于有IPO计划的企业，基于对出资及业务资质获取方面有较为严格且规范的要求，因此基于审慎的考量，目前阶段我们仍然建议以保守的态度对待该方案。若政府一方存在尽量少在前期支出货币的想法，可以考虑以特许经营权涵盖范围内的车位的其他权利作为出资对价向目标公司出资。我们认为，特许经营权所涵盖范围内的车位上存在着多种权利，有充分可供选择的空间和权利构造来满足政府一方的这一需求。

四、青岛市级主要政策的简要梳理

为解决停车困难等问题，青岛市近年来不断增加泊位供应并出台各项政策，其中智慧停车为其中重要的一个方向，并得到了国家层面的支持。

近三年来，青岛市级层面出台的关于智慧停车的主要政策及国家层面的支持如下：

序号	文件名称	发文日期及文号	发文单位	涉及智慧停车的主要内容
1	青岛市人民政府关于青岛市中心城区停车场专项规划修编的批复	2019.12.3 青政函[2019]177号	青岛市人民政府	要依托市级智能停车一体化平台，加强停车场信息联网管理，推进停车场开放共享，推进停车诱导系统建设，推进停车场利用效率和管理服务水平。同时要求市交通运输局会同市城乡住房建设局加快推进ETC在停车收费系统中的应用。
2	关于进一步加强停车设施规划建设管理工作的实施意见	2020.3.1 青政办字[2020]16号	青岛市人民政府 办公厅	1.坚持信息驱动、资源共享的原则。推动停车信息管理平台、互联网停车诱导系统的建设应用，提升停车资源周转率。 2.到2022年，全市经营性停车场基本纳入智能停车一体化平台，联网管理泊位达到31万个；统筹规划设置道路泊位，实施智能化改造，实现规范有序管理。 3.加强智慧停车能力建设，提升管理服务水平。包括：加快推广应用智能停车一体化平台；鼓励公共停车场建设和改造ETC收费系统；制定停车场管理系统数据接入标准，实现无感支付等多种便捷支付；加强停车诱导系统建设，开发和推广互联网停车移动终端。有序推进停车设施联网共享；经营性停车场应当实施智能化改造并接入智能停车一体化平台；鼓励商场、办公场所、酒店、住宅等将停车设施接入智能停车一体化平台，委托专业公司统一运营管理；鼓励个人泊位通过专业服务企业，实施智能化改造，接入智能停车一体化平台。推动停车一体化发展。 4.创新建设运营模式。依托现有平台公司，通过合资、合作、参股等模式，引入社会优质专业公司或互联网企业组建集团公司，并与各区平台公司合资成立区停车设施建设运营公司，采取特许经营方式，负责公共停车场投资、建设、运营和道路泊位经营管理。
3	交通运输部办公厅关于开展ETC智慧停车城市建设试点工作的通知	2020.12.23 交办公路函[2020]2057号	交通运输部办公厅	青岛作为27个试点城市之一先期开展ETC智慧停车试点工作。
4	“全市一个停车场”智慧停车管理服务平台建设方案及概算	2021.10.29 青发改投资审[2021]120号	青岛市发展和改革委员会	青岛市公安局青岛“全市一个停车场”智慧停车管理服务平台建设方案及概算已获青岛市发展和改革委员会审批。
5	青岛市自然资源和规划局关于支持停车设施建设的通知	2022.1.20 青自然资规字[2022]10号	青岛市自然资源和规划局	主要为停车设施/停车场等的建设提供用地、规划等审批方面的有利政策。
6	青岛市2022年政府工作报告	2022.4.15 在青岛市第十七届人民代表大会第一次会议上的报告	青岛市人民政府	2022年青岛市的主要工作安排中包括： 实施停车设施建设攻坚行为。开工建设60个公共停车设施，新增2万个以上停车泊位；开放共享200个经营性停车场。 着力建设数字社会。发展智慧交通，扩大智慧停车应用覆盖范围，启用“全市一个停车场”智慧平台，链接停车泊位30万个以上。

五、结语

截至2021年末，青岛市机动车保有量已经超过355万辆^[9]，停车需求的区域性、结构性矛盾突出，热点区域停车问题凸显，停车问题一直是广大市民及政府关注并关心的问题。随着城市更新的进程，泊位供应的增加，智能化、大数据等技术的支撑，智慧停车、智慧城市的推进，价格杠杆的作用和各类政策的支持，有理由相信，将来市民的出行将会更加有序、顺畅。

【注释】

1.静态交通是指车辆出行过程中的停放车过程，是城市交通的重要组成部分。主要包括小客车和自行车等在交通出行中的停车、公共交通车辆的停车以及货物车辆的停车等行为。它与动态交通相辅相成，共同组建了一个城市的交通系统。转引自乐建鑫、周竹萍《静态交通管理的内涵研究》，《东南大学学报（哲学社会科学版）》，2007年12月，第83-86页。

2.数据来源：https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202006291388149215_1.pdf-f?1593427796000.pdf

3.信息来源：<https://www.cpppc.org:8082/inforpublic/homepage.html#/project-Detail/f3620c6b64f74aafac9f9c5049f7812e>

4.信息来源：<https://www.cpppc.org:8082/inforpublic/homepage.html#/project-Detail/4eba22d8f98d42ee9c7dc57ea449fb4d>

5.信息来源：<https://www.cpppc.org:8082/inforpublic/homepage.html#/project-Detail/a9a70cbc12d44502a98d99d484fbf487>

6.信息来源：<https://www.cpppc.org:8082/inforpublic/homepage.html#/project-Detail/416020af536e4572953289dc2efb68a3>

7.信息来源：http://ggzy.gzlbs.gov.cn/jyxx/gycq/jyg-g_5377213/202009/t20200930_63832198.html，http://ggzy.gzlbs.gov.cn/jyxx/gycq/jyg-g_5377213/202009/t20200930_63832198.html等

8.比如《山东省高级人民法院关于审理公司纠纷案件若干问题的意见（试行）》明确规定：股东不得以劳务、信用、自然人姓名、商誉、特许经营权或者设定担保的财产出资；安徽省高级人民法院（2011）皖行终字第00017号案也持该观点。

9.数据来源：<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1730798296382511648&wfr=spider&for=pc>



“助企纾困”政策对不良资产处置的影响

门姿含 王盛中

自2020年疫情席卷全球，世界经济受到了不同程度的影响。为了应对可能到来的金融危机，秉承防风险兴经济的基本理念，以金融业辅助中小微企业发展的同时，将对不良资产的处置纳入“十四五”发展计划，在全国范围内积极处置不良资产。经统计，2022年3月末，我国不良资产的存量比2022年年初下降0.03个百分点，为了保成果，扩战果，中国银保监会发布声明，将进一步加大不良资产的处置力度，与多部门合作拓展不良资产的处置宽度。

一、政策及法律链接

（一）政策链接

- ◆ 《关于2022年进一步强化金融支持小微企业发展的工作通知》【银保监办发[2022]37号】
- ◆ 《关于中央企业助力中小企业纾困解难促进协同发展有关事项的通知》【国资发财评[2022] 40号】
- ◆ 《青岛市激发市场活力稳定经济增长若干政策措施》【青政发[2022]7号，“稳增长89条”】

（二）法律链接

- ◆ 《最高人民法院关于人民法院强制执行股权若干问题的规定》【法释[2021]20号】
- ◆ 《最高人民法院关于在执行工作中进一步强化善意文明执行理念的意见》【法发[2019]35号】

二、政策背景

从不良资产市场的整体情况来看，盈利不高、市场份额较少的中小微企业占据不良资产市场的绝大多数。与大企业不同，中小微企业往往缺少把自身不良资产转化为优质资产的能力。

首先，从市场角度来说，中小微企业本身占据的市场份额就不高，其股权并不具备很高的价值，对融资形成了一道天然的屏障；其次，以不动产作为抵押的中小微企业，其抵押物或者在地脚不好的地区（如：经济不发达地区、配套设施不完善地区），或者存在土地性质不易处置的问题（如：工业用地），在执行过程中易因无人问津而流拍。而由于银行政策等原因，很多银行不愿以不动产进行以物抵债，导致中小微企业成为不良资产市场的“中坚力量”。

因此，如何解决中小微企业的不良资产处置，是加快不良资产处置进度，扩大不良资产处置战果的重中之重。在此情况下，中国银保监会、国务院国有资产监督管理委员会、青岛市政府发布上述政策及措施，大力辅助中小微企业的发展。

三、政策解读

中国银保监会、国务院国有资产监督管理委员会、青岛市政府发布的上述政策与措施，从税收、融资、科技创新、招商引资等各个方面提供政策支持，避免中小微企业出现不良资产或有效促进不良资产的处置，助力中小微企业走出困境。

（一）从根源上避免中小微企业形成不良资产。

《关于2022年进一步强化金融支持小微企业发展的工作通知》以及《关于中央企业助力中小企业纾困解难促进协同发展有关事项的通知》中，政府通过调整政策的方式，促使银行、保险、信托等金融行业持续为中小微企业的发展提供充足的资金支持，以更加优化的贷款、融资、投资等方式减轻中小微企业的生存压力，让其在稳定的金融环境中谋求更好的发展，从根源上避免中小微企业形成不良资产。

1.坚持稳中求进，持续改进小微企业金融供给；深化供给侧结构性改革，提高信贷资源配置效能。

上述政策给中小微企业的发展提供了更多的资金渠道，深化供给侧结构性改革，多渠道多方式地持续金融供给，使中小微企业的发展环境更加稳定，减少其产生不良资产的可能。

2.及时足额支付账款，助力缓解中小企业资金困难，严禁抽贷、压贷、断贷等；有力支持资金融通，助力缓解中小企业融资困难。



企业的发展在于流动资金，只有资产而没有流动资金的企业只能故步自封无法获得更长远的发展。上述政策为中小微企业的发展解决了后顾之忧。金融业及时支付账款，不抽贷、断贷、压贷是对中小微企业的发展强有力的保护措施，使企业在发展的过程中不用担心流动资金出现问题；当中小微企业的发展出现困难时，可以通过资金融通的方式助力其摆脱困境，为中小微企业发展的提供双保险。

3.切实加强组织保障，着力推动各项措施落实落地。

上述政策系全部政策实施的监督与保障，政策的落地和实施离不开政府各个部门的组织与保障，只有政策落实了、实施了，才能给中小微企业的发展带来最大的助力，从根本上解决中小微企业形成不良资产的可能，保住2022年以来对不良资产处置所取得的优良成果。

（二）提升中小微企业的市场竞争力与融资吸引力。

对于已经成为不良资产的中小微企业，《关于2022年进一步强化金融支持小微企业发展的工作通知》以及《关于中央企业助力中小企业纾困解难促进协同发展有关事项的通知》的出台和落实可以加大不良资产的处置力度，在保成果的基础上，提升中小微企业的市场竞争力与融资吸引力，进一步扩大不良资产处置的战果。

1.持续加大创新支持，着力推动大中小企业融通创新；不断强化引领带动，着力实现大中小企业协同发展。

创新是第一生产力，而大中小企业融通创新是释放大企业创新活力、激发中小企业创新潜力的一个有效渠道，是提升产业链供应链稳定性和竞争力的重要途径。政府加大创新链的打造，增加了中小企业的市场价值和投资价值，一定程度上使得大企业、资本更愿意将资金投入与其可以产生创新关联的中小企业中，使中小企业的股权回温，加大加快不良资产的处置。

2.强化对重点领域和薄弱环节小微企业的金融支持，助力畅通国民经济循环；推动加强信用信息共享应用，促进小微企业融资。

不良资产的处置，不只是简单地将债权债务消灭，更应该考虑到国民经济如何更好地发展。对于处于重点领域和薄弱环节的小微企业，单纯地变卖其资产使其债权债务消灭，显然并不能满足习近平新时代中国特色社会主义思想的要求。国家加大对重点领域和薄弱环节的中小微企业的金融支持，一定程度上提升了中小微企业的竞争力以及融资吸引力，这在解决不良资产的同时，也加强了薄弱环节的经济建设，以促进国民经济更加全面健康地发展。

（三）给予大企业以福利，从利益方面实现互利双赢。

1、对于“六税两费”的减免政策“提标”执行甚至是“顶格”执行。

“稳增长89条”第9条、第10条给予中小微企业税收红利，该条对处置不良资产的意义在于应用税收红利（减税、免税等政策），吸引大企业、资本对中小微企业进行融资。

对尚未成为不良资产的中小微企业来说，该政策留出部分资金，帮助其可以更好地拓展市场、建设生产，减少中小微企业不良资产率；对已成为不良资产的中小微企业来说，该政策可以带来更好的融资机会。

大企业、资本将资金注入已成为不良资产的中小微企业，在解决不良资产的同时，也给新生企业带来更多资金和市场深度，提升市场竞争力。而且，对大企业、资本而言，投资有良好前景的中小微企业可以拓宽其市场的宽度，增加大企业的综合竞争力，最终实现互利双赢。

2、加大招商引资力度，加深“科技兴市”强度。

“稳增长89条”第73条规定，“对注册资金一亿元的企业总部，最高档补贴4000万元”，该条政策可以在一定程度上提高工业用地的市场价值，在实现不良资产完全清偿的同时，大企业也可以获得政策的红利；第78条规定，“对于总部企业设立的技术中心达到相应资金、技术、人才等标准且满2年的，支持其直接申请省级企业技术中心”，该条政策可以在一定程度上提高科研用地的关注度，加大科研用地的处置力度，在实现不良资产完全清偿的同时，大企业可以获得更多的技术类政策的扶持，增强科研实力。



以上两条是青岛市政府给予大型企业建设总部、技术中心的福利支持，这对于不良资产处置的意义在于，利用招商引资和加强技术创新的政策，为中小微企业名下的工业用地、科研用地等财产提升市场价值、提高成功处置概率，从而加速中小企业不良资产的处置。

四、法律指引

政策是法律制定和修改的前奏。近年来，诸多政策的发布和实施，给中小微企业注入了新的活力，也为中小微企业不良资产的处置带来了更多可能。但政策给予的红利，仅仅是中小微企业不良资产更好、更高效处置的第一步，为实现更大力度、更大宽度地处置不良资产，离不开法律的支持与保障。

在以往的司法处置中，中小微企业的股权是最不易处置的财产，因为中小微企业所拥有的市场份额狭小、扶持力度不够，资金的贸然注入不仅无法解决中小微企业产生的不良资产问题，还可能会使注入资金的企业陷入一定的财务困境。所以，当大企业想要并购中小微企业时，多数会选择让中小微企业进入破产程序，再由大企业向其注入资金实现债权配平，助力中小微企业重生。

但是，启动破产程序在司法实践中并不是一个很容易的事情，实践中存在诸多难度和问题。首先，破产重整虽然会使债务人获得重生，但并不一定让债权人的权益得到全部满足，因此在司法实践中符合破产条件，又可以破产重整的中小微企业比率十分稀少。其次，在大部分中小微企业作为被执行人的案件中，该企业仅是作为被执行人的其中之一而存在，即使其破产重整完毕，依旧不能使案件执行完毕，单一企业的不良资产处置完毕，并不能解决整体的不良债权。

针对中小微企业在司法实践中存在的上述问题，在国务院、发改委、中国银保监会、青岛市政府出台一系列政策给中小微企业带来发展红利的时候，最高人民法院于2022年1月1日正式实施《最高人民法院关于人民法院强制执行股权若干问题的规定》【法释[2021]20号】，以更好地处置不良资产。

◆《最高人民法院关于人民法院强制执行股权若干问题的规定》第十条：“被执行人可申请自行变价股权，经申请执行人及其他已知执行债权人同意或者变价款足以清偿执行债务的，人民法院可以准许。”

笔者认为，该条是基于政策落地后，中小微企业有了吸引融资、注资的资本，股权价值得到了提升而制定的。国家各级党政机关通过政策，给予了中小微企业发展、复苏的机会，以前变成不良资产的中小微企业，借助政策的东风和资本的注入可以实现重生，这间接提升了中小微企业股权的价值，给了法院通过股权处置解决不良资产的可能。

以上述法条确定的股权处置与破产重整作比较，以往需要进入申请、立案、清算、重整才能处置的股权，现在只需要申请人、已知债权人和被执行人协商或满足债权即可完成。另外，破产重整带来的是债权债务的全部消灭，债务人完全从执行案件中解脱，现在除满足债权购买股权外，其他出售股权的行为均不能使债务人脱离执行，且因被收购股权而带来重生的企业，可利用政策的扶持复苏发展，从而更好地偿还债务解决整体不良资产问题。

◆《最高人民法院关于人民法院强制执行股权若干问题的规定》第十一条：“人民法院可以向公司登记机关、税务机关调取股权参考价值的材料……”；第十二条：“……因缺少评估材料且当事人拒不提供的，人民法院应当通知评估机构根据现有材料评估，并告知当事人因缺乏材料可能产生的不利后果，评估机构无法出具评估报告的，经申请执行人书面申请人民法院可以根据具体情况以适当高于执行费用的金额确定起拍价……”

笔者认为，上述法条系保证该规定第十条顺利实施而制定，随着政策带来的红利越来越明显，中小微企业的股权价值会越来越高，对那种债务人的法定代表人无法联络或经营停滞的企业如何保障申请人通过拍卖其股权实现债权，解决不良资产，需要依靠上述法律规定评估拍卖。

与传统的动产、不动产的拍卖相比，股权的拍卖更像刑事财产处置中的无底价拍卖，对于配合的债务人，在处置股权时可以得到一个相对精确的评估价值从而处置股权，对于不配合的债务人，可以经由申请执行人的申请来制定价格，这解决了股权处置不能的情形，可以使股权的处置成为解决不良资产的重要力量。

◆《最高人民法院关于在执行工作中进一步强化善意文明执行理念的意见》第6条：“充分发挥查封财产融资功能。……”；第9条：“适当增加财产变卖程序适用情形。……”

2019年12月16日，最高人民法院发布了上述意见，在上述意见中明确表明，应充分发



挥查封财产融资功能，即应让查封的财产尽可能地创造更大的价值，从而清偿债务完成不良债权的处置。另外，上述意见第9条第4款表明，财产经拍卖后流拍且执行债权人不接受以物抵债，第三人申请以流拍价购买的，可以准许。

笔者认为，该意见系《最高人民法院关于人民法院强制执行股权若干问题的规定》的先导和依据，在强制执行中体现善意文明，一定程度上给予查封财产提升其价值的可能，同时也给予更多处置财产的方式和渠道，两者相辅相成，为中国银保监会提出的加大不良资产处置力度、拓宽不良资产处置渠道保驾护航。

五、政策启示

政策的落地及顺利实施给市场注入了新的活力，而将助力中小微企业的发展作为侧重点，在一定程度上是为了解决中小微企业不良资产的处置问题。政策以及法律的配合，拓展了不良资产处置的宽度，股权处置从财产处置的冷门逐渐变为热门，加大了不良资产处置的力度，变卖流拍后第三人仍可以变卖价成交的规定，让动产、不动产、股权的处置率大大提升。

作为特殊资产处置律师，我们首先应紧跟政策的脚步，将目光锁定在中小微企业的发展，为其提供法律顾问等服务，以便从源头帮助其更好的融资发展，减少中小微企业出现不良资产的可能；其次，我们应做好资本、大企业、中小微企业三者之间的串联工作，以股权变价的方式引导大企业、资本的资金注入中小微企业，助力中小微企业恢复生产、偿还债务，同时借助政策优势，使中小微企业反哺大企业，从而实现互利双赢；最后，我们应做好法院和当事人之间的桥梁，在强制执行中体现善意文明，在实现债权人债权的同时，减轻债务人的债务，为和谐社会做出应有的贡献。

- **青岛**
青岛市香港中路61号甲远洋大厦B座36层
电话: +86-532-85766060
- **日照**
日照市东港区北京路201号联通大厦6楼
电话: +86-633-8178000
- **临沂**
临沂市兰山区环球汇金湾国际商务中心1号楼2层
电话: +86-539-8692789
- **上合示范区**
胶州市澳门路海湾天泰金融广场四号楼502
电话: +86-532-82200850
- **青岛西海岸**
青岛市黄岛区漓江西路666号名家美术馆3层
电话: +86-532-80775085
- **青岛城阳**
青岛市城阳区正阳路205号海都国际B座16层
电话: +86-532-68958757
- **青岛莱西**
莱西市黄海路26号1-112
电话: +86-532-66036062
- **济南**
济南市历下区经十路11001号人寿大厦21层03-04单元
电话: +86-531-86026655
- **烟台**
烟台市芝罘区环山路3号润利大厦21层
电话: +86-19953580597
- **济宁**
济宁市任城区任城大道中德广场B座14层
电话: +86-537-2560086
- **潍坊**
潍坊市高新区东风东街5738号天润大厦A座1510
电话: +86-536-8988225
- **首尔**
韩国首尔市瑞草区瑞草大路397号A栋1106室
- **悉尼**
澳大利亚新南威尔士州悉尼北区米勒街101号32层
- **华盛顿**
美国华盛顿特区K街1629号300室



文康法律观察公众号



文康律师公众号