

# 我国应制定一部国有资产信托法

席月民

随着我国改革开放 30 年的发展,我国信托业在几经整顿之后取得了长足进步,信托运用和服务的领域被不断拓宽,信托公司业务创新的动力和能力显著增强。在我国金融业全面开放的大环境下,尤其是在与国有资产管理体制改革互动中,国有资产信托凭借其独特的作用机制,开始在有效实现国有资产保值增值以及有效调整国有经济布局 and 结构方面,受到各级国资委、众多国有企业以及信托公司等金融机构的关注和重视。制定一部符合国情、严谨务实的国有资产信托特别法,已成为完善我国信托法律体系,为信托业务创新成果提供法律支持和保障的关键。

## 一、制定国有资产信托法的重要意义

坚持公有制的主体地位,发挥国有经济的主导作用,必须积极推行公有制的多种有效实现形式。国有资产信托是我国目前加快调整国有经济布局 and 结构的重要选择之一。制定专门的国有资产信托法,其意义体现在:

从理论层面看:这是肯定我国国家财产所有权行使方式创新的现有成果,加强对国有资产形态转换法律监管的需要。我国《物权法》进一步明确规定了国家所有权制度,国有资产信托成为国家所有权有效实现的重要创新成果之一。实践证明,信托在国有资产形态转换中可以大有作为,国有资产信托是国有资产形态转换能够利用的重要方式。国有资产信托,一方面通过发挥受托人的专业优势,最大限度地避免市场风险;另一方面,又使信托财产处于委托人和受益人的双重监督之下,从而有效地防范了受托人道德风险的发生。

从实践层面看:这是促进我国信托公司业务拓展,保障我国信托业健康发展的需要。信托是一种高度专业

化的、为他人利益管理财产的制度,其本质在于分割财产的管理属性和利益属性,这种制度非常适合于国有资产的经营管理。信托公司通过开展国有资产信托业务,不但可以实现国有资产的保值增值,更重要的是,它还可以解决国有资产运营中因所有者缺位所引起的内部人控制和国有资产流失问题,可以有效防止国有资产运营中的行政化倾向,在国家 and 市场之间建立一道屏障。自 2001 年《信托法》颁行以来,我国经济的快速发展使作为工具的信托,在经营性国有资产领域已经多次获得成功运用,但专门立法的缺失却对该类信托业务的拓展形成了明显制约。

从立法技术看:这是适应我国信托立法专业化趋势,完善国家国有资产管理 and 信托法律体系的客观需要。2003 年的《证券投资基金法》作为信托立法专业化的典型代表,对我国国有资产信托特别立法具有重要的示范意义。《证券投资基金法》的颁行,不但规范了证券投资基金活动,而且保护了投资人及相关当事人的合法权益,从而为促进证券投资基金和证券市场的健康发展创造了良好的法律环境。通过专门的国有资产信托立法,明确国有资产信托的各当事人及其权利和义务,明确国有资产信托合同的成立、变更与终止,明确国有资产信托的监管主体及责任等法律问题,对完善我国当前国有资产管理 and 信托法律体系具有重要意义。

## 二、自由、效率与安全是国有资产信托特别立法的基本价值

信托的基本价值取向在于扩张自由并进而提升效率,这与政治上推进民主、经济上依托市场的现代社会的价值信条并行不悖。因此,现代信托法制毫不犹豫地确认了自由与效率的价值追求,并为它们的运作提供了较其

他法律设计更大的弹性空间与更为切实的保障。国有资产信托法同样需要确认和保护信托作为工具本身所张扬的自由与效率,因此,自由与效率的相得益彰,是国有资产信托法的显性核心价值。

然而,国有资产通过信托的方式,不但可以实现国有资产的保值增值,更重要的是,它还可以解决国有资产运营中因所有者缺位所引起的内部人控制和国有资产流失问题,可以有效防止国有资产运营中的行政化倾向,在国家 and 市场之间建立一道屏障,借以维护公平的市场竞争秩序。因此,维护国有资产的安全同样成为国有资产信托法所中介的重要价值,而这一价值在国有资产信托法中更为突出和重要。在国有资产信托中,信托财产的管理和运用必须遵循“信托财产的独立性”原则,信托财产具有与各信托当事人相独立的法律地位,信托财产与受托人未设立信托的其他财产以及属于受托人所固有的财产相区别。国有资产信托,一方面通过发挥受托人的专业优势,最大限度地避免市场风险;另一方面,又使信托财产处于委托人和受益人的双重监督之下,从而有效地防范了受托人道德风险的发生。

## 三、国有资产信托特别立法应坚持安全性、效益性和流动性原则

信托法确立的自愿、公平、诚实信用原则,同样构成国有资产信托法的基本原则,并要求国有资产信托活动不损害国家利益和社会公共利益。这里所强调的国有资产信托法基本原则,是从国有资产信托的独有特征出发,结合国有资产运营管理的目标进行抽象概括的结果,不但应体现国有资产信托法的功能和宗旨,而且应符合当代信托业的发展规律和要求。

这样的原则共有以下三个:

安全性原则。风险控制是所有信

托产品成功的关键所在。安全性对于国有资产信托而言至关重要,受托人对信托财产的管理和运作必须在风险控制方面采取多种措施,使国有资产免遭风险损失。国有资产信托产品的开发和推广,应根据具体情况在风险控制措施的使用上有所侧重,充分发挥银行、担保公司和信用评级公司等专业化中介的作用,使其基于商业原则介入信托产品的风险控制流程,对国有资产信托产品实行信用增级。另外,在受托人选任问题上,受托人选任标准的确立同样事关国有资产信托设立与运作的安 全,作为国有资产信托的受托人,在商业信用、资金实力、经营业绩、专业经验、人才管理等方面应具备一定的条件。

**效益性原则。**现代信托在金融实务上不仅商品化,而且在功能上日渐多样化。不同财产类型、不同信托目的、不同受益人的国有资产信托以及由其产生的权利义务关系,不仅涉及到众多的当事人的个人利益,而且涉及到社会公共利益;不仅涉及财政关系、产业关系,而且涉及金融关系、计划关系和固定资产投资关系,由于这些关系都具有经济活动内容,涉及国家宏观调控目标的实现,因此其经济效益和社会效益如何,即成为衡量一项国有资产信托产品是否有价值的重要尺度。

**流动性原则。**流动性是国有资产信托产品发现市场、在市场上寻求最有效利用机会的现实要求。可以说,流通是金融市场的使命,流动性是金融市场的本质。国有资产信托产品的流动性是连接其安全性和效益性的纽带,是实现其安全性和效益性的手段和工具。流动性关注的是国有资产信托产品的周转速度和频率,为投资者提供更多、更全、更便捷的流通机制是信托产品创新的重要目标和强大动力,因此,国有资产信托产品的设计应尽可能考虑产品的流动性安排,降低投资和流通转让的门槛,以吸引更多、更理性的投资者进行投资。

四、国有资产信托特别立法需要建立和完善五个基本制度

对于国家而言,国有资产信托是其科学经营和管理国有资产,发挥国

有经济主导作用的一种重要工具;而对于信托公司而言,国有资产信托则是其开发新型信托产品,促进产业资本与金融资本有机结合的一项重要业务。科学构建国有资产信托法,应重点建立和完善以下法律制度:

#### (一) 委托人资格审查制度

就国有资产信托的委托人来说,仔细区别国有资产的权利主体和权利行使主体,厘清其相互之间的法律关系,对国有资产信托的有效成立至关重要。在现行的国有资产管理体制框架下,如何确定国有资产信托的委托人,关键是依法界定这里的委托人资格标准。只有全面建立以各级国资委为核心的国有资产信托委托人资格审查制度,通过其审查和确认,才能实现对国有资产信托的委托人资格的认定和监督,否则实践中难免出现混乱,使国有资产被一些别有用心的人利用信托方式进行转移。

#### (二) 受托人选任制度

在国有资产信托的特别立法中,建立国有资产信托的受托人选任制度,目的是为国有资产信托的委托人提供一套选任受托人的具体规则,加强对国有资产信托的事前监督和管理,确保国有资产的安全。我国国有资产信托应以信用良好、资产管理和运作能力强为受托人选任标准。根据该标准,在选任受托人时应着重考虑下列因素:(1)注册资本;(2)经营期限;(3)经营范围;(4)财务状况;(5)盈利水平;(6)涉讼记录;(7)持有公司股份最多的前十名股东的名单和持股数额;(8)董事、监事、经理以及有关高级管理人员的姓名、资质条件、持有本公司股票和债券的情况以及信用记录等。

#### (三) 信托合同登记备案制度

从信托合同到国有资产信托合同,意味着在法律调整上从民商法到经济法的跨越。目前,我国尚缺乏与《信托法》规定相配套的国有资产信托合同管理规定,这样,建立国有资产信托合同的登记备案制度便具有重要意义。虽然我国《信托法》第10条规定了信托登记制度,但信托登记只是针对特定的财产,一般只限于法律、行政法规规定应当办理登记手续的财产。与

信托登记制度不同的是,国有资产信托合同登记备案制度的功能则在于对国有资产信托合同的动态管理和监督。因此,就国有资产信托而言,除应遵守《信托法》第10条的规定外,还应当按照信托合同登记备案制度建立合同履行档案,以方便对国有资产进行管理的检查和监督。

#### (四) 信托财产评估制度

国有资产评估欠准确,不按规定进行资产评估,以及任意压低评估价值,是国有资产流失的重要渠道之一。建立国有资产信托财产评估制度,不仅是合理确定国有资产信托财产价值的重要手段,而且是防止国有资产流失的必要措施;不仅能为信托当事人合法利益的保护提供保障,而且可以夯实国有资产信托监管的基础。该制度的目的,是合理确定国有资产信托财产在信托设立时和信托终止时的真实价值,保护国家利益和信托当事人利益,因此,其应在坚持真实性、科学性、可行性和公正性原则的基础上,由具备规定资质的资产评估机构和资产评估人员,依照国家规定的标准、程序和方法,区别不同类型的信托财产进行评定和估算。

#### (五) 信托监管协调制度

目前,我国国有资产信托实行的是双重监管模式,一方面要接受国有资产监督管理机构的监督管理;另一方面又要接受信托业监督管理机构的监督管理,而这两种监管均来自政府部门。建立以政府监管、行业自律与市场约束为特征的三位一体的监管主体体系,是实现市场风险识别和风险承担责任的合理分散和匹配,促进国有资产信托市场健康稳步发展的重要保障。政府部门对于国有资产信托市场的监管是无可替代的,在双重监管模式下,不同部门的监管有着不同的监管目标和监管重点,在国有资产信托特别立法中,其核心是要通过法律的明确授权,为国有资产信托不同监管主体的协调提供有效的法律保证,坚决杜绝监管的随意性,有效保证监管的客观性、程序性、公正性和协调性。

■  
(作者单位:中国社科院法学研究所)