

国有资产信托特别立法需建立五项制度

徐孟洲 席月民

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。