

## 国企改革应重视信托法则塑造

中国社会科学院法学研究所 席月民

党的十八大报告指出,“要毫不动摇巩固和发展公有制经济”。在我国,国有经济是国民经济中的主导力量,正确处理好国家与国有企业之间的关系,是进一步增强国企活力、实现国有资产保值增值的关键所在。虽然宪法规定国有企业在法律规定的范围内有权自主经营,但目前来看,国企自主经营权的落实,不但有赖于深入推进“政企分开”和“政资分开”,而且更需要科学地诠释国家、国资委和国有企业的法律角色,摒弃法律适用上的“价值专制”,重视运用信托法则厘定其权力(权利)边界。

信托制度作为舶来品,在这些年来的国有资产管理体制改革中并未受到应有重视。2008年《企业国有资产法》以法律形式确认了中央和地方分级代表国家的企业国有资产管理新体制,明确国资委在获得授权后直接行使国务院和地方政府代表国家所享有的出资者权利。该法对国资委的“委托代理人”身份界定明显沿袭了传统大陆法关于委托代理制度的路径依赖,而且只对接了公司制度,漠视了信托制度的应用。委托代理中的“严格指示”不但在客观上限制了一些国企的活力,使其难以摆脱政府的不当干预,而且在主观上抑制了2001年《信托法》的功能发挥,使国有资产信托被排斥在政府与企业关系法治化的实践理性之外。

事实上,通过信托关于信托财产权的转移和分离设计,国家、国资委和国有企业完全可以各得其所,各尽其职,各负其责,从而克服委托代理中国家主体缺位的障碍,避免代理链条的无限加长。而且,信托受托人要比委托代理人所拥有的权限大,只要符合信托目的并为了受益人的最大利益,信托受托人即可基于市场判断,谨慎、有效地对信托财产进行管理、运用和处分。由于我国目前只存在意定信托,尚无法定信托,因此未来的国企改革应重视信托法则的塑造,增加国有资产和资本法定信托的规定。

信托在国企分类管理中应获得足够的应用空间。其中,竞争性国有资产和资本主要集中在营利性国有企业手中,这部分资产和资本更适合于信托,更侧重于市场化运作。非竞争性国有资产和资本则集中于公益性国有企业,这些资产和资本在运营中虽会产生增值,其经营虽然也要服从市场规则,但增值不是根本目的,为保证国家基于社会公共利益对其实现有效控制,其更适宜于委托代理。当然,将信托运用到国有资产和资本的运营与管理,还需要不断促进信托工具创新与国家所有权行使方式创新,以“宽容”之心创制和完善相应的信托法则。