

《关于审理中央级财政资金转为部分中央企业国家资本金有关纠纷案件的通知》的理解与适用

文 / 宋晓明 刘竹梅

2012年12月11日,最高人民法院发布了法[2012]295号《关于审理中央级财政资金转为部分中央企业国家资本金有关纠纷案件的通知》(以下简称本《通知》),在转发国务院国有资产管理委员会、国家发展和改革委员会、财政部2012年7月18日联合发布的国资发法规[2012]103号《关于进一步做好中央级财政资金转为部分中央企业国家资本金有关工作的通知》(以下简称103号《通知》)的同时,就人民法院审理涉及中央级财政资金转为部分中央企业国家资本金(以下简称国家资本金)纠纷案件中亟需解决的问题,经商国务院相关部委后,予以明确。

一、国家资本金政策的历史背景及内容

始于上个世纪70年代末的中央级财政资金使用改革,是我国由计划经济向市场经济转变的一项重要措施,先后经历了“拨改贷”和“贷改投”两个阶段。所谓“拨改贷”是指国家将对企业的预算内基本建设投资由财政直接拨款改为通过银行转贷。在原来的计划经济体制下,国家财政资金以拨款的方式无偿提供给国有企业使用。1984年12月4日,全国人大六届二次会议的《政府工作报告》提出有偿使用财政资金、提高经济效益的原则,据此精神,原国家计委、财政部、中国人民建设银行联合发布实施《关于国家预算内基本建设投资全部由拨款改发贷款的暂行规定》([1984]计资2850号),决定从1985年起,凡是由国家预算安排的基本建设投资全部由财政拨款改为银行贷款。这是我国国有资产投资领域中进行的一次体制性变革。

然而,随着该项改革政策的实施,出现了部分用资企业资金不足、债务加重等情况。为减轻企业负担,加

快国有企业改革步伐,1995年7月12日,国务院发布《批转国家计委、财政部、国家经贸委关于将部分企业“拨改贷”资金本息余额转为国家资本金意见的通知》(国发[1995]20号),提出将自1979年至1988年由财政(包括中央和地方)拨款改为贷款的国家预算内基本建设投资在部分试点企业转为国家资本金,即“贷改投”。该通知提出,“拨改贷”资金本息余额转为国家资本金的原则是:以国家产业政策为依据,重点支持国民经济的基础产业和支柱产业;首先照顾归还“拨改贷”资金本息有困难的企业减轻债务负担,合理调整企业的资产负债结构。根据条件,确有困难的企业可将“拨改贷”资金本息余额全部或部分转为国家资本金,其他企业仍需按国家有关规定归还“拨改贷”本息。“拨改贷”资金本息余额转为国家资本金,由企业提出申请,国家计委、财政部审批。

随后,根据该通知的要求,国家计委和财政部制定发布了一系列文件,逐步推进“贷改投”政策的落实和实施。1996年12月5日,原国家计委、财政部印发了《关于中央级“拨改贷”资金本息余额转为国家资本金的实施办法的通知》(计投资[1996]2801号)。《关于中央级“拨改贷”资金本息余额转为国家资本金的实施办法》规定,本办法所称中央级“拨改贷”资金本息余额是指经国务院批准,从1979年至1988年由中央财政安排的国家预算内基本建设投资中有偿使用部分(扣除已经偿还、豁免和核转部分的本息),从使用贷款之日起至1996年12月20日止的本息余额,不包括“特种拨改贷”、“煤代油基金”和中央基本建设预算内经营性基金。1998年5月12日,原国家计委、财政部印发《关

于中央级基本建设经营性基金本息余额转为国家资本金的实施办法的通知》(计投资[1998]815号)。《关于中央级基本建设经营性基金本息余额转为国家资本金的实施办法》规定,本办法所指中央级经营性基金本息余额,是指从1989年起至1996年底止由中央财政安排的国家预算内基本建设投资中的有偿使用部分,包括从1989年至1994年由部门安排的国家基建基金部门贷款、由原六大国家专业投资公司安排的国家投资公司基建基金委托贷款和从1994年至1996年由财政部与中央各主管部门(公司)及各省、自治区、直辖市及计划单列市财政厅(局)签订借款合同(协议)的部分,扣除已经偿还、核转部分的本息,从使用贷款之日起至1997年12月20日止的本息余额。凡属国务院已正式授权可行使出资人权利的公司及其下属企业所使用的中央级经营性基金本息余额,转增为已授权公司的资本金,并由已授权公司行使出资人的职能。1999年12月9日,财政部发布《关于之间“特种拨改贷”资金本息余额转为国家资本金的实施办法》(财基字[1999]956号),规定本办法所称中央级“特种拨改贷”资金余额,是指1987年用国家重点建设债券资金安排的特种拨改贷(国家计划称“特别贷款”)贷款,管理方式比照国家预算内“拨改贷”资金管理的有偿使用资金,从使用贷款之日起至1999年12月20日止的本金及其利息余额。凡属国务院已正式授权可代行出资人权利的公司(脱钩企业集团)及其下属企业所使用的中央级“特种拨改贷”资金本息余额,转增为已授权公司(集团)的资本金,并由已授权公司(集团)代行出资人职能。

在国家资本金政策的实施过程中,由于中央财政委托贷款自1985年实施以来,发放时间已长达20余年,经济管理体制、行政机构设置、国有资产管理以及企业隶属关系等都发生了很大变化,使得转为国家资本金的清理和核转工作难度很大。例如,由于机构变革和企业改制,与许多项目单位或企业的联系渠道中断。一些效益好的项目特别是上市公司,不愿意将中央财政的委托贷款转为国家资本金。一些项目的债务人已经改制或关闭、破产等,导致中央财政债权落空;部分企业在重组改制时,没有将中央财政委托贷款纳入债务清偿范围,导致无法对这部分贷款行使追索权。2009年9月3日国家发展和改革委员会、财政部发布了《关于处理中央财政委托贷款有关问题的通

知》(发改投资[2009]2274号),规定了对于中央财政委托贷款的处理原则:使用中央财政委托贷款的项目,凡符合相关条件且借款人愿意转为国家资本金或财政拨款的,应按照本通知的有关规定申请办理核转手续;借款人不愿意转为国家资本金或国家拨款的,或逾期没有申请办理核转手续的,应自本通知下发之日起,在1年内归还贷款本息。同时对于既不转为国家资本金又不还款的项目,以及拒不认账、情节恶劣的项目,规定可采取必要的法律和行政措施,但对于如何具体实施没有明确。

“拨改贷”、“贷改投”的本意是使中央级财政资金的使用由计划经济体制下国家无偿划拨转化为市场经济体制下国家对企业的出资,同时减轻地方国有用资企业的债务负担。国家对企业出资的表现形式就是由国家计委、财政部授权特定的中央企业代行出资人职能,由地方国有用资企业落实国家资本金地位、确认出资人权利。相应地,国资委也将该资金作为获得授权的中央企业的法人资产,并据此考核中央企业的经营绩效。

然而,一些用资企业在经国务院相关部委批复将中央级财政资金转为国家资本金后,却拒不确认中央企业的出资人地位,也不返还占用的财政资金,致使中央企业无法代行出资人职能并完成国资委的考核指标。由此,在中央企业和用资企业之间,因落实国家资本金而引发了大量纠纷,几乎所有被授权享有国家出资人地位的中央企业在落实国家资本金过程中都遇到了不同程度的阻碍。更为严峻的是,十几年来,随着国有企业改制进程的加快,一些用资企业几经改制已面目全非,甚至已经不复存在,导致国有资产流失并且有加大流失之虞。同时,地方与中央企业之间因权益划分而形成的对立关系也随之显现。

由于几经行政协调未果,部分中央企业转而通过司法程序寻求解决纷争。但由于对国家资本金政策在具体执行过程中,国务院相关部委对于用资企业既不落实中央企业的出资人地位,也不返还借款、不支付利息等问题,没有后续政策指导,造成人民法院处理此类案件非常困难。由于国家资本金问题并不是完全意义上的法律问题,其主要涉及国家经济政策的落实,一直由国务院相关部门以行政方式推进,司法尺度的把握也有赖于中央政府相关政策的支撑。几年来,最高法院

一直着力推动国务院相关部委继续出台新的行政政策,就中央企业能否主张返还资金等问题予以明确。103号《通知》的出台,明确了中央企业可以主张返还相关款项,并为用资企业落实中央企业出资人权益或返还资金设定了最后期限。

二、103号《通知》的主要内容

103号《通知》由国资委、发改委、财政部起草并经国务院同意联合发布,旨在切实解决在国家资本金核转过程中存在的确权难、行权难等问题。

本《通知》第一条规定,本通知所称中央级财政资金,是指经国务院批准,依据原国家计委、财政部等有关部门的文件规定,转为部分中央企业国家资本金的三类资金,即中央级“拨改贷”资金、中央级基本建设经营性基金、中央级“特种拨改贷”资金。

本《通知》第四条、第五条要求,本通知印发前,有关部门已经批复将中央级财政资金转为有关中央企业国家资本金的,用资企业应当自本通知印发之日起6个月内办理工商变更登记等确权手续;本通知印发后有关部门批复的中央级财政资金,用资企业应当在批复文件印发之日起6个月内办理工商变更登记等确权手续。用资企业不承认有关中央企业出资人地位、不配合办理工商变更登记等手续的,应当在第4条规定的确权期限届满之日起6个月内将资金本息上缴中央国库。有关中央企业可以持有有关证明材料向国资委申请在企业资本金中予以核销。

同时,本《通知》第8条对既不按照规定期限落实有关中央企业出资人地位,又不按照规定期限将资金本息上缴中央国库的用资企业,或者虽然规定期限未满,但用资企业明确拒绝履行上述义务的,规定:“有关中央企业应当通过司法途径,依法请求确认股东资格或者返还相关款项,维护出资人合法权益,保障国有资产安全。”

三、审判实务中应注意的问题

案件的受理

据不完全统计,目前部分中央企业向地方法院提起诉讼的案件近百起,同时还有部分中央企业处于观望状态,等待国务院出台后续政策,或者最高法院出台统一的司法政策。在已经审结的案件中,由于各地人民法院或对该项政策理解不一,加之现行司法体制的影响,致使裁判结果差别很大:有的支持中央企业关于确

认其出资人地位或者返还借款的诉讼请求,有的则依据最高法院法复(1996)4号《关于因政府调整划转企业国有资产引起的纠纷是否受理问题的批复》规定,认定此类争议不属于人民法院受理民事诉讼的范围,或者以相关政策不明确为由,裁定不予受理或者驳回起诉,还有的驳回中央企业的诉讼请求。另外,也有一些人民法院则中止了对于此类案件的审理,等待新的政策或司法指导意见出台。

法复(1996)4号《关于因政府调整划转企业国有资产引起的纠纷是否受理问题的批复》解决的是1996年前后在地方政府及其所属主管部门对一些企业国有资产以改变隶属关系或者分设新企业等方式进行调整、划转之后,出现了企业不服政府及其所属主管部门的决定,要求收回已被调整、划转资产的纠纷,人民法院是否应当受理因这类纠纷提起诉讼的问题。其中第1条规定,“因政府及其所属主管部门在对企业国有资产调整、划转过程中引起相关国有企业之间的纠纷,应由政府或所属国有资产管理部門处理。国有企业作为当事人向人民法院提起民事诉讼的,人民法院不予受理。”因国家资本金问题不属于此范畴,一些法院依此规定对于有关中央企业所涉国家资本金引发的纠纷提起的诉讼不予受理或驳回起诉是不当的。为此,本《通知》第1条首先规定人民法院对于有关中央企业所涉国家资本金引发的纠纷提起民事诉讼的,应予以受理。

同时,为纠正之前一些法院的不当认识,切实保护中央企业的合法权益,本《通知》第5条在例行规定“本通知发布前尚未审结的一、二审案件适用本通知;本通知发布前已经审结的案件,当事人申请再审或按审判监督程序提起再审的案件,不适用本通知”的同时,特别明确规定依照(1996)4号《关于因政府调整划转企业国有资产引起的纠纷是否受理问题的批复》,或者以相关政策不明确为由,作出不予受理或者驳回起诉裁定的案件,当事人可以申请再审。人民法院在审查当事人的再审申请或者进行再审时,应当适用本《通知》的相关规定。

本《通知》第1条同时明确了人民法院受理有关中央企业所涉国家资本金纠纷案件的范围,即103号《通知》所指的中央级“拨改贷”资金、基本建设经营性基金、“特种拨改贷”资金三类资金。在征求意见过程中,部分中央企业提出与之相似的其他中央级财政资金比

如“煤代油”资金、黄金开发基金、黄金地勘基金、盐业生产发展基金及国债资金转为国家资本金的应当参照适用本《通知》。考虑到上述资金的相关问题国务院有关部门尚无明确的意见,本《通知》暂不予规定。

有关中央企业的诉讼主张

据调研,大部分的用资企业在经申请并由发改委、财政部批准转为国家资本金后,由于种种原因并没有具体落实中央企业的出资人权益。经与国务院相关部委反复沟通、协调,103号《通知》第八条明确了中央企业可以选择进行确认股东资格或返还相关款项的诉讼。

但目前在用资企业中,企业结构有的是公司法人,有的是非公司法人。如果是前者,中央企业可以主张确认股东资格的诉讼,人民法院受理的案由应当为股东资格确认纠纷。股东资格确认纠纷是指股东与企业之间或者股东与股东之间就股东资格是否存在,或者具体的股权持有数额、比例等发生争议而引起的纠纷。如果是后者,中央企业仅可以主张确认企业出资人权益,人民法院受理的案由应当为企业出资人权益确认纠纷。企业出资人权益确认纠纷是指企业出资人与企业之间或者企业出资人之间就出资权益是否存在或者持有比例多少发生争议时,出资人诉请人民法院确认其享有企业一定出资权益的纠纷。

根据国务院相关部委的相关文件规定,中央级财政资金转为国家资本金的账务处理完毕,借款单位与建设银行签订的借款合同同时终止。加之中央企业被授权的是履行国家出资人职能,而不是债权人权利,故其不能依据借款合同主张还款。(之前一些法院受理的案件大多以借款纠纷作为案由,是不当的。)而由于中央企业出资人的权益没有落实,其主张返还出资不符合公司法的规定,故中央企业只能依据国务院相关部委一系列文件规定精神主张返还相关款项。但是,最高法院《民事案件案由规定》中没有对应的案由,为统一司法尺度且考虑到此类案件的特殊性,本《通知》明确案由为资金返还纠纷。

有关中央企业提起诉讼的时间

103号《通知》第四条、第五条规定了两个6个月的期限,这是国务院有关部委在对103号《通知》印发前批复将中央级财政资金转为国家资本金的用资企业落实中央企业出资人权益发布一系列文件、给予一系

列宽限政策之后给予的最后期限。考虑到103号《通知》印发前已经受理的案件、诉讼时效及中央企业在2013年7月18日前起诉,用资企业可以抗辩等情形,本《通知》没有明确中央企业可以提起诉讼的时间。但人民法院的案件受理应当等待两个期限的经过。如果中央企业在2013年7月18日前起诉,用资企业可以103号《通知》的内容进行抗辩。对于103号《通知》印发后有关部门批复转为国家资本金的,用资企业应当在批复文件印发之日起1年后提起诉讼。

但是,近几年各级人民法院受理的涉及国家资本金的案件除大部分已经审结外,尚有部分案件因等待相关的司法政策出台,处在中止状态。这部分案件都是中央企业因用资企业既不落实其出资人权益也不予还款而提起的主张返还相关款项的诉讼。鉴于用资企业对于中央企业行使其合法权利的拒绝,以及此类纠纷大多发生时间较长等原因,再等待两个6个月已无必要,受理案件的法院可以继续审理。

利息计付

有关中央企业请求返还资金时,必然会一并请求支付利息,但利息从何时起算、按何种利率计算,是非常重要的问题。

关于利息的起算时间,按照最高法院处理逾期不予返还款项一类案件利息计付的一般原则,用资企业既不落实中央企业的出资人权益也不予还款的,应当自国务院有关部委文件规定的各类资金利息截止日起继续计付资金占用的利息。但是,国家资本金政策开始于1995年,当时的主要出发点是为了减轻用资企业的利息负担,如果从国务院有关部委文件规定的各类资金利息截止日起继续计付资金占用的利息,许多资金的利息将超过本金。加之,一直以来国务院有的部委坚持中央企业仅享有出资人地位,坚持国家资本金的出资性质,对于中央企业能否主张返还资金始终没有明确,因此,如果从国务院有关部委文件规定的各类资金利息截止日起计付利息,与国务院国家资本金政策减轻用资企业负担的宗旨相悖。考虑到1996年以后,国务院相关部委虽又陆续出台了一系列关于中央级财政资金转为部分中央企业国家资本金的文件,但大多没有得到很好的执行,中央企业的出资人权利未能得到很好的落实,此次103号《通知》给予了用资企业或者落实中央企业的出资人权益或者将资金本息上缴国库

的最后期限,并明确赋予了中央企业可以通过诉讼请求用资企业返还出资的权利,同时考虑到国家资本金问题的历史背景及用资企业的现状,我们认为自103号《通知》第四条、第五条规定的期限届满之日起计付利息比较切实可行。按此方案,对于103号《通知》印发前,国务院有关部门已经批复将中央级财政资金转为有关中央企业国家资本金的,用资企业应当自2013年7月18日起按照同时期同档次贷款基准利率计付利息;对于103号《通知》印发后,国务院有关部门批复的中央级财政资金,用资企业应当自批复文件印发之日起1年后开始计付利息。此方案也得到了国务院相关部委的支持。

关于利率标准,考虑到中央企业取得国家资本金的出资人职能时,原来建设银行与用资企业的借款合同关系已经终止,加之中央企业取得的资本金数额已经包含了借款本金和到一定时限的借款利息,再以借款合同约定的利息标准计算,显属不当。而鉴于用资企业申请将借款转为国家资本金后,既不落实中央企业的出资人权益,也不返还资金,此次103号《通知》又给予了其落实中央企业出资人权益或将资本本息上缴国库的最后期限,因此用资企业应当按照审判实务中通常适用的资金占用费的审理原则,按照同时期同档次贷款基准利率计付利息。

需要特别说明的是,中央企业主张103号《通知》第五条规定的期限届满前的利息的,不论按照什么利率标准,人民法院均不予支持。

协议的处理

国务院主管部门确定资本金的出资人后,一些中央企业与用资企业在103号《通知》发布前经过协商订立了落实中央企业出资人权益或者还款的协议,但大多没有具体履行,为此中央企业可能请求人民法院对协议效力予以确认,并请求用资企业履行协议。对于上述协议,应当认定为双方当事人自主意志的体现,不违反国务院相关部委关于中央级财政资金转为国家资本金的一系列政策规定的,其效力应当予以认可。

需要说明的是,本《通知》第4条规定,有关中央企业请求用资企业返还资金的利息按照银行同期同档次贷款基准利率自103号《通知》第五条规定的期限届满之日起计付。103号《通知》发布前,中央企业与用资企

业就资金返还达成的协议,如果免除了用资企业的利息,其效力应予认可;如果约定了与本《通知》第4条规定不同的利率和计付利息时间,也应当尊重当事人间的真实意思表示,认定协议的效力。当然,如果在诉讼中中央企业与用资企业就利息支付甚至本金返还另行达成一致的,应当准许。

诉讼时效的起算

国务院有关部门此前就国家资本金的系列文件下发后,部分中央企业的出资人权利一直没有得到落实,加之之前的国务院相关部委文件主要强调中央企业的出资人权利,对于其能否主张返还资金没有明确,致使部分中央企业对于能否请求返还资金并不明确。同时因为一些地方的法院对于中央企业返还借款的起诉不予受理或驳回起诉,致使中央企业在返还资金的时效维护上不够严谨。此次经过最高人民法院的多次沟通、协调,103号《通知》第八条写入了中央企业可以通过司法途径请求返还相关款项的内容,但中央企业返还资金请求权的诉讼时效如果自国务院有关部门批准转为国家资本金之日起算。因为上述原因,相当一部分请求权可能超过诉讼时效。考虑到国务院有关部委此次103号《通知》对于中央企业返还资金请求权予以了明确,也为了更好地保护中央企业的合法权益,防止国有资产流失,诉讼时效自103号《通知》规定的期限届满之日,即本通知印发前,有关部门已经批复将中央级财政资金转为有关中央企业国家资本金的,自2013年7月18日起算比较合理,也符合最高人民法院之前对于一些历史遗留问题在诉讼时效问题上的处理原则。但是,对于本通知印发后,有关部门批复的中央级财政资金的,诉讼时效应当自批复文件印发之日起1年后起算。中央企业请求确认公司或企业出资人权益属于确认之诉,而确认之诉请求权属于形成权,不适用诉讼时效的规定。

人民法院在审理涉及国家资本金的纠纷案件时,还可能遇到本《通知》没有涉及的诸如用资企业改制后的义务承担、用资企业破产、中央企业将权益转让,以及103号《通知》规定的三类资金之外的其他类资金涉及的纠纷如何处理等问题。对此,各地方人民法院可逐级报告最高人民法院。

(作者单位:最高人民法院)