

论我国公益信托的发展

刘轶 张飞

(湖南大学金融学院 长沙 410079)

内容摘要：“5.12”地震发生后，公益信托的作用得到重视，中国银监会办公厅近日下发了《关于鼓励信托公司开展公益信托业务支持灾后重建工作的通知》，鼓励信托公司依法开展以救济贫困、救助灾民、扶助残疾人，体育事业等为目的的公益信托业务。在此背景下，公益信托作为公益事业的一种崭新模式，有望得到快速发展。本文结合我国经济社会现状说明我国发展公益信托的必要性，同时提出了关于发展我国公益信托建设的设想与建议。

关键词：“5.12”地震；公益信托；必要性；建议

一、引言

“5·12”中国四川汶川大地震，唤起了人性大爱的共鸣，不分国内国外，男女老少，都无所保留慷慨解囊，捐钱捐物支援救灾。如何有效地运用善款，保证巨额善款运用的安全性和有效性，社会的多个方面尤其是捐赠者极为关注^[1]。

针对当前大家普遍关心的善款使用与监督问题，银监会下发《关于鼓励信托公司开展公益信托支持灾后重建工作的通知》（简称《通知》），鼓励信托公司依法开展各种公益信托业务。公益信托（Charitable Trust 或者称为慈善信托）是指出于公共利益的目的，为使社会公众或者一定范围内的社会公众受益而设立的信托，具体来说，就是为了救济贫困、救助灾民、扶助残疾人，发展教育、科技、文化、艺术、体育、医疗卫生事业，发展环境保护事业、维护生态平衡，以及发展其他社会公益事业而依法设立的信托^{[2][3]}。

公益信托这条渠道在法律上是畅通的，因为我国《信托法》明确允许设立以救灾为目的的公益信托，但遗憾的是，由于操作性问题，特别是公益事业管理机构的作用、税收政策等问题，在实践中这条渠道目前还极少被使用。因此，本文从公益信托的概念和特征入手，对公益信托的功能进行分析，结合我国经济社会现状说明我国发展公益信托的必要性，并在上述研究的基础上，提出了关于发展我国公益信托建设的设想与建议。

二、公益信托起源和特征

公益信托的起源可以追溯到 11 世纪时期的英国，那时的英国人笃信宗教，大多在死前立下遗嘱，将土地捐赠给教会，教会通过修道院与城市慈善组织，以提供衣食住行的方式承担救济穷人和丧失劳动能力者、照顾麻风病人和流浪者的慈善职能（刘继同，2003）。这就是公益信托的雏形。1601 年英国通过《公益事业法》(Statute of Charitable Use) 又称“伊丽莎白法”(Statute of Elizabeth)，确定了公益信托的范围，并给予税收方面的优惠政策，从此公益信托得到极大的发展。后来随着市场经济的发展，社会不平等加剧，西方一些发达国家越来越意识到公益事业对于经济安全与社会发展的重要意义，相继出台了一系列政策促进公益信托与其它非营利组织的发展。目前，公益信托主要有三种类型：一是公众信托：委托人为一定范围内的公众的利益而设立的信托。二是公共机构信托：为促进公共机构的管理发展而设立的信托。可以提高公共机构的运行效率。三是慈善性剩余信托：由捐款人设立的一种慈善信托，捐款人可将一部分信托收益用于自己及家庭的生活，剩余部分转给慈善机构。这些公益信托主要具有以下几种特征^[4]：

1、以公共利益为目的。各国的信托法律均强调了公益信托的社会公益性，虽然因为各国的历史背景和文化环境导致了“社会公益”范畴存在一定差别，但是大体上不外乎救济贫困、发展教育、科技、环保等内容。这也是公益信托与其它类型的信托的最重要的区别。

2、受益人为不特定的社会公众。与其它类型的信托相反，公益信托的受益人是社会公众的整体，虽然通过信托文件等方式可以最终确定具体的受捐助者，但这些受捐助的个体并不是信托法意义上的受益人，不能享有信托法上受益人的权利。

3、公益信托属于他益信托。公益信托自身所具各的最突出的特质就是“公益”二字，这就断然排除了这种制度作为为委托人自身利益设置的信托而存在的可能性，不论何种类型的公益信托，全部属于他益信托的类型。

三、我国发展公益信托的必要性

（一）发展公益信托是我国经济社会发展的迫切需要

我国自改革开放以来，取得了举世瞩目的发展成就，综合国力不断增强。但从我国整体看，目前也还存在不少比较尖锐的矛盾，影响建设“和谐社会”目标的实现。首先贫穷阶层依然存在，在贫困地区缺衣少食的贫困人口，农村中因为贫困而不能上学的儿童，城市下岗工人的生活保障这些都需要救助；其次人类生活离不开良好的环境，而环境污染则正在严重威胁着人类健康，如何保护自然环境，改变居住条件这不仅仅是国家政府的事也是我们每一个人的事情；最后我国是个自然灾害多发性国家，如何应对突发的自然灾害，救助灾民，也是迫切需要解决的难题^[5]。这些救助活动，只依靠政府的投入是不够的，它需要全社会力量的共同参与。

西方经济学理论中关于“市场失灵”与“政府失灵”的理论是非营利组织及公益事业存在的理论基础。“市场失灵”本意是指资源配置无效率，即资源配置达不到帕累托效率的状态。广义的“市场失灵”则意味着微观经济无效率，宏观经济不稳定，社会不公平。西方经济学家在论述市场经济的优越性的局限性、长处和短处时，区分了理想世界的市场经济和现实世界的市场经济。他们认为，在理想世界的市场经济中，资源配置是有效率的；在现实世界的市场经济中，资源配置达不到有效率的状态，存在着市场失灵。1977 年，美国经济学家加尔布雷思在《不确定的年代》中把“宏观经济不稳定”、“微观经济无效率”、“社会不公平”看作是市场缺陷的三个重要表现^[6]。针对“市场失灵”，西方经济学家提出应当由政府部门进行干预。而政府的经济职能就是：增进效率、促进公平、保持稳定。随着政府对经济过多干预造成弊端的出现，“公共选择理论”提出了“政府失灵”

的观点。“公共选择理论”的经济学家用经济学的方法来分析市场经济条件下政府干预行为的局限性或者说是政府失败问题，并提出改进的措施。公共选择理论认为，市场失灵是政府干预的理由，但是有些市场解决不了的问题，政府也不一定解决得好，政府也同样会失灵。“政府失灵”主要表现为以下几个方面：①公共决策失误从而加剧了“市场失灵”；②政府扩张或政府膨胀，政府机构、立法部门追求预算最大化。政府扩张导致社会资源浪费，经济效益降低，资源配置低效，社会福利减少；③官僚机构(Bureaucracy)的低效率。由于缺乏必要的竞争、激励以及监督，官僚机构的效率低下；④寻租活动导致经济资源配置扭曲。因此，公益性非营利组织应当成为政府组织的一种补充。

（二）公益信托的优势

由于信托的特点，用公益信托形式运用善款具有多种优势^[7]。

第一，可以有特定的信托目的，以便实现捐赠人的具体愿望和要求。这次汶川地震许多学校被震塌了，但有一所刘汉希望小学却“坚如磐石”，这是部分是因为捐赠该希望小学的公司对其建筑质量有明确要求，虽然该希望小学的建立不是按公益信托的方式设立的，但公益信托完全可以实现捐赠人的这个特殊愿望和要求。公益信托的委托人完全可以在设立公益信托的文件中指明其目的是在灾区重建一所能抗8级以上地震的希望小学、也可以是设立一项灾区中小学的助学金，也可以是修复文物寺庙，也可以是建立一座医院，只要是合法的目的，无不可以在。

第二，任何法人或自然人都可以成为公益信托中的受托人，这大大扩大了实现慈善救助事业中主体的多元化、多样化。委托人可以选择任何一个值得你信赖的法人或自然人来实现你想实现的公益目的，只要这个受托人愿意作为财产受托人实现你的愿望和要求。这就能够大大促进动员社会的各种力量来做好事、做善事。委托人可以把钱交给取得其信任的公益信托的受托人，用于灾区失去儿女的老人的抚养、灾民今后若干年的医疗费用救济、学生入学的助学金等。

第三，公益信托的批准和监督是避免以公益信托为名而谋私利的重要保障。信托法规定一切公益信托的设立和受托人的确定要经有关公益事业的管理机构批准，只要是正当合法的公益救灾行动，有关管理机构就应当批准，批准的作用是让公权力机关了解民间公益活动的范围和规模并有利于监督和防止公益行为被滥用。信托法明确规定公益信托必须设立信托监察人。监察人可以由委托人在设立公益信托的文件中指定，如果委托人没有规定，则应当由公益事业管理机构指定。即使公益信托由于某些原因终止，这笔财产仍然只能用于与原公益目的相近似的目的，以保证这笔财产的捐赠人（委托人）的愿望继续实现。

（三）我国实施公益信托必需的客观条件也已成熟

我国实施公益信托必需的客观条件也已成熟。其根据：1. 我国经济的飞速发展，人民的收入水平大幅度提高，生活富裕的人口数不断增加。2. 为适应经济体制的转换和金融制度的改革，财产管理手段的多样化、科学化是势在必行，随着社会财富的增加，人们会为所掌握的财富寻求多种途径实现更有价值的管理运用，在这种情况下，信托受到人们的关注，人们对信托制度的认识也在不断提高。3. 在我国目前还有贫困地区、贫困人口背景下，社会中有爱心有公益心的人们自发的对这些弱势群体的救助活动，捐赠活动越来越多，社会公益活动十分活跃。4. 公益活动的组织化程度不断提高，如何激励人们的公益活动，规范人们的自发行为，保证公益目的的真正实现，成为我们的课题。中国银监会办公厅近日下发了《关于鼓励信托公司开展公益信托业务支持灾后重建工作的通知》，鼓励信托公司依法开展公益信托业务，并对公益信托相关设计、资金投资方向、信息披露等作出具体规范，使公益信托有了政策依据。

四、我国发展公益信托的建议

2001年10月1日开始实施的《信托法》即已确立了公益信托制度，但截至目前，公益信托在我国仍然处于比较尴尬的境地，公益信托屡屡出现叫好不叫座的局面，主要原因即在于目前我国的公益信托制度还非常不完善。目前我国关于公益信托制度的法律规定仅见于《信托法》和刚刚颁布的《通知》，其中《信托法》对于公益信托制度进行了原则性的规定，但相关制度缺乏具体的操作性规定；相对于《信托法》来说，《通知》使得公益信托制度在部分方面具有了一定的可操作性，如信托公司设立公益信托可以通过媒体等方式公开进行推介宣传、公益信托的委托人的数量及交付信托的金额不受限制等，但作为中国银监会的规范性文件，《通知》注定无法全部解决公益信托制度的操作性问题，特别是公益事业管理机构的作用、税收政策等问题，可以说，如果没有其他相关政府主管部门的支持，公益信托制度仍将继续处于尴尬的境地。因此，必须加快完善信托法相关配套法律、法规制度建设，完善和明确公益信托配套制度。解决我国公益信托发展过程中的问题，促进我国公益信托事业的顺利发展。

1、明确公益事业管理机构。《信托法》第六十二条规定“公益信托的设立和确定其受托人，应当经有关公益事业的管理机构批准”，但《信托法》并没有进一步规定“有关公益事业的管理机构”的范围，这也是目前公益信托业务发展过程中令人困惑的问题之一，即在设立公益信托时，往往不清楚究竟谁才是享有审批权限的公益事业管理机构。

由于我国缺乏统一的公益事业管理机构，因此目前各领域的公益事业实际上是依照行政职权的划分，分别由主管相关领域的行政主管部门负责管理，考虑到我国的实际情况，确定公益信托的公益事业管理机构也应按照上述原则进行。

2、选任合格的信托公司开展公益信托业务。能够办理公益信托业务的信托公司，除了是一家稳健经营、符合现有监管要求的机构外，起码还应满足以下条件：第一，必须具有较高的社会公信力，公司治理健全，管理规范，广大民众愿意通过其实现从事慈善事业的目的；第二，股东和管理层具有为公益事业服务的意愿，经营者有良好的职业操守；第三，熟悉公益事业的业务流程和运营特点。根据这些条件，对有意愿办理公益信托业务的信托公司做好审查，确保公益信托业务的顺利进行。

3、要配套相应的税收优惠政策。我国目前相关税法中已有对基金会等非营利法人的公益活动实行税收优惠的规定，公益信托可以借鉴。此外，应着重解决两方面的问题。一是税收优惠规定应以法律形式体现，提高可操作性；二是引进财团法人概念，明确财团法人的法律地位，以便于免税资格认定等相关工作的开展。

目前我国开征遗产税的时机尚不成熟，但应该尽快完善财产登记制度，建立全社会的信用体系，在适当的时候开征遗产税，设置遗产税扣除项目，以达到防止财富因世代相传而过度集中的目的，限制不劳而获，鼓励公益捐赠，促进社会进步。

4、建立受益群体的确认程序和确认标准。信托公司可以通过自身努力并经批准后发起设立公益信托，接受他人委托为公益目的管理运用信托财产，但要将信托项下的财产运用于灾区、运用于需要帮助的群体，则需要借助相关部门和地方政府的力量，建立受益人的确认程序和认定标准。

5、落实监管规定，加大监管力度。公益信托以公益为目的，委托人和受益人都可能是不特定的公众，对受托人的监管不及私益信托的力度，所以《信托法》特别设立了信托监察人和公益事业管理机构作为公益信托的“监护人”，监督受托人，使之竭尽忠实和善良管理义务。从国家数次清理整顿信托机构的情况看，不少信托公司违法违规操作现象严重，必须加强监管。信托监察人和主管

部门要切实履行好法律赋予的监管职能。

参考文献:

- [1] 秦炜, 公益信托有助救助款使用效率[N], 中国证券报——信托研究, 2008-6-10
- [2] 公益信托: 地震捐助的第三渠道[N], 中国证券报——信托研究, 2008-6-16
- [3] 公益信托: 将爱心经营, 证券日报[N], 2008-7-24
- [4] 徐孟洲, 信托法[M], 北京: 法律出版社, 2006
- [5] 白景明, 周雪飞, 我国居民收入分配状况及财税调节政策[J], 财经论丛, 2003, (05)
- [6] 沈佩玲, 我国公益信托发展问题研究[D], 浙江大学硕士学位论文, 2003
- [7] 赵磊, 公益信托法律制度研究[D], 西南政法大学博士学位论文, 2007

Development of Charitable Trust in China

Liu Yi Zhang Fei

Abstract: After the “5.12” earthquake occurred, the function of charitable trust obtained high regards. China banking regulatory commission recently enacted a announcement about supporting reconstruction after disasters through the development of charitable trust, encouraged the trust company to develop charitable trust legally to relieve poverty, rescue disaster victims, assist disabled person, the sports enterprise and so on. As a new mode of public utility charitable trust will obtain the fast development hopefully. This article unifies the present situation of economic and society to show the necessity of charitable trust in China, simultaneously proposes suggestions about construction of charitable trust in China.

Keywords: “5.12” earthquake; charitable trust; necessity; suggestion