

我国慈善信托发展相关问题探析

韩肖

(湖南大学, 长沙, 410012)

摘要: 新颁布的《慈善法》规定, 慈善信托由审批制改为备案制, 民政部门是慈善信托的备案管理机关, 这一规定对以往慈善信托面临的设立及运作审批难、监管责权不清等问题的解决有着重要的作用, 同时, 也会催生更多慈善信托产品的落地。然而, 在我国慈善信托发展中仍存在税收优惠操作难度大、优惠政策不明确, 信托产品单一、信托公司因“无利”而不愿运作, 慈善组织还未与受托人角色产生实质联系等一系列问题, 慈善信托的健康发展需要政府责任机关进一步优化慈善环境, 提高公民社会对慈善信托的关注度与接受度, 明确和优化税收优惠程序, 鼓励信托公司和慈善组织运作更多的慈善信托产品, 从而促进慈善资源的整合、可持续增值。

关键词: 慈善信托; 慈善法; 税收优惠

中图分类号: C93

文献标识码: A

引言

信托是一种资产运作方式, 它能够实现受托资产的增值, 从而获取可持续发展的资源。慈善信托是信托方式在慈善领域中的运用。十三世纪初, 英国在用益权制度的情况下开始发展慈善信托主要是为了摆脱掉《没收法》限制, 吩咐众教徒采用遗嘱或合同等形式对本国的土地委托给其他人经营管理, 同时将委托费用所获得全部收益用来帮助发展宗教事业。历经数百年之久, 目前, 在英美日等发达国家慈善信托以独特的信托制度优势和专业的理财能力, 日益成为一支参与慈善事业的重要力量。《中华人民共和国信托法》的颁布, 我国一些信托公司开始尝试运作不同形式的慈善信托产品, 例如, 2002年金信信托推出了收益捐赠型慈善公益信托计划, 2005年中融信托推出了“中华慈善公益信托”计划, 2008年西安信托推出了“5·12抗震救灾公益信托计划”, 同年, 中信信托推出的“中信开行爱心信托计划”等等。然而, 由于公益事业管理机构主体不明确、缺乏税收优惠政策等各种的问题的存在, 加之社会反响不高, 这些信托产品发展遭遇瓶颈。《中华人民共和国慈善法》的颁布, 对解决中国现行制度中慈善财产保值增值难、让各类捐赠纳入慈善信托领域、推进以信托机制开展慈善事业等方面有着重大意义。在《慈善法》试行的第一天, 就有9家信托公司中的10个信托产品“抢滩潮头”, 到2016年末, 全国11个省区市已经开展了慈善信托备案工作, 并且, 共成功办理了21单慈善信托备案, 初始资金额达到30.85亿元^[1]。这预示着我国慈善信托的发展将会迎来一个新的春天。相比传统设立基金会、捐赠等慈善方式, 慈善信托的操作更阳光、运作更规范, 不仅保障了慈善财产的安全性, 而且也能最大限度地实现慈善资产的保值、增值。2016年12月28日, 北京市企业家环保基金会(即阿拉善SEE)发布了阿拉善SEE作为单受托人的慈善信托, 这是自2016年9月慈善法正式施行后, 中国首例慈善组织作为单受托人的慈善信托^[2]。

一、慈善信托相关概念解析

（一）信托与慈善信托

信托是指委托人初于信任受托人，将其财产权委托给受托人，由受托人按委托人的意愿以自己的名义，实施受益人的特定利益或目的，进行管理或者处分的行为^[3]。换句话说就是“受人之托，带人理财”，委托人委托受托人对自己的财产进行管理，然后受托人按照委托人的意愿，通过专业的资产管理，在充分发挥自身在投资理财方面的能力的同时，实现受托资产的增值保值，最后再用资产运作带来的收益来满足受益人的需求，受托人需要收取一定的费用作为报酬。信托是将财产交给专业的信托机构运作，不仅能够实现资产的保值增值，还能够使得财产得到最大化利用，从而有效实现自己的目的。慈善信托则是信托在慈善领域中的具体应用，属于信托的一种。依据我国出台的《慈善法》，可看出慈善信托在一定的层面上属于公益的信托。慈善信托的办理流程大致有五个步骤：一是提出设立慈善信托申请，二是信托资产转移，三是信托财产管理与运用，四是信托监管，五是信托终止^[4]。从本质上来说，慈善信托是一种慈善行为，与其他信托不同，慈善信托并不会带来投资汇报，资产仅仅用于纯慈善目的。由此看出，慈善信托可以帮助信托公司找寻新的合作机会，发现公司以前尚未接收或发现的新资源，同时与家族信托业务之间形成有效协同效应，满足家族信托的高净值客户的慈善需求^[5]。一般健康的信托公司都有涉及慈善信托业务，不断为我国的慈善事业增光添彩，同时，也能提高信托公司的公信力，从而使其持久性发展。

（二）慈善信托中的角色分析

慈善信托关系中存在着委托方、受托方、受益方、信托监察人四种主要的角色，明晰这四种角色的权力与义务，能够清楚的了解慈善信托的基本情况。具有完全民事行为能力的自然人、法人或者是合法的组织都可以担任委托人的角色将自己的合法财产用于慈善信托运作，自由选择 and 变更受托人，并且根据需要确定信托监察人对受托人资产管理与运作进行监督。委托人是慈善信托财产的源头，最有可能成为慈善信托委托人的是富人、企业和慈善组织；受托方是由信托公司或慈善组织担任，管理和处分信托财产时需诚信、谨慎、尽职尽责，要及时向委托人反馈信托事务处理情况以及信托财产管理使用情况，每年至少一次向其备案的民政部门报告信托事务处理情况、财务状况，并及时向社会公开相关信息；慈善信托主要用于慈善目的，因此受益人主要是慈善信托书面所约定的慈善捐助的群体，当然受益人也有权放弃收益权；而监察人则对受托人的信托行为负有一定的监督责任，并依法维护委托人和受益人的合法权益，对于受托人违反信托义务或难以履行职责的情况，应当及时向委托人报告，并且有权以自己的名义对受托人提起诉讼。

慈善信托关系成立也就标志着慈善信托产品的落地，落地后的慈善信托产品如何高效运作并发挥其效能才是关键，慈善信托在实际操作中需要关注以下三个问题，首先，慈善资产的专业化管理，如何实现慈善资产的保值增值，实现最大化收益；第二，慈善资产的合理有

效利用，也就是项目如何执行，如何将资金落到实处，最大化满足受益人的诉求，实现慈善目的；第三，慈善信托产品运作的监管问题，确保慈善信托合法、合理、专业、高效运作，需要有完善全面的监督保障，才能实现慈善目的，产生社会价值。^[6]

二、慈善信托在实际操作中的问题分析

从《信托法》出台至今，我国慈善信托才走过十七个年头，无论从我国目前的慈善市场环境、现有的慈善制度还是慈善事业整体发展状况来看，我国慈善信托的发展都存在一些现实问题亟待改进与解决。纵观我国慈善信托发展历程，以及《慈善法》出台后我国慈善信托可能或已经面临的问题，笔者认为有必要对我国慈善信托发展中存在的以下三个方面的问题进行探讨。

（一）税收优惠涉及多个部门，在实际操作中难度很大

我国在信托关系一块尚未形成或制定出有效的税收制度，且在慈善信托涉及的主体之间如委托人、受托人和受益人存在不同的财产转移，我们知道大多设计到的资金信托不用收税，但如果是股权和房产这一部分的财产，涉及到过户就需要收税，这就会造成重复征税问题。在《慈善法》中仅涉及一点关于慈善信托税收方面优惠的规定，即“慈善信托文件需在签订七日内，向所在地县级以上人民政府民政部门备案，未按照前款规定将相关文件向报民政部门备案的，不享有税收优惠政策。”^[7]从出台的《公益事业捐赠票据使用管理暂行办法》条例中了解到，各级人民政府、利益团体、NGO 组织在接受公益性捐赠时应该对所接收的捐赠项目进行公开透明。《信托法》、《慈善法》均明确规定国家从政府层面鼓励公益信托发展，但公益信托一直未被界定为公益组织内。因此，慈善信托从目前的情形来看，无法享受到任何慈善相关的税收优惠政策。同时，关于慈善信托享受税收优惠还满足哪些必要条件，可以享受怎样的税收优惠，以及具体如何操作，都未有详细规定，为此建议慈善信托与慈善捐赠享有同等税收优惠。需要进一步税收细则以及备案细则出台。关键还在慈善行政部门没有能力推动财税部门去积极改进税收优惠制度，税收问题打击了企业和个人以委托人身份参与公益信托的积极性。由于税收政策没有落地，而引导或劝说捐赠人来支持慈善信托的发展，这是非常困难的，因此，要享有税收优惠，还应严格按照财税部门的标准，接受相应的监管，及时向社会披露信息，并达成权利和义务的对等。政策缺失是集合资金的公益信托在投资（捐赠）额度、投资（捐赠）人数、募集形式等方面，依然存在法律空白。

（二）慈善信托产品限制过多，加之慈善信托收益甚微，使信托公司望而却步

慈善信托收益分为两部分，一个是管理费用，一个是社会性收益。慈善信托一般是以“不赚钱”的角度来经营的，量较小、个体管理成本较高，并且也没有批量管理的高效。目前，由于《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》（简称 93 号文）的影响，慈善信托的投资范围往往控制在投资流动性好、变现能力强的国债，政策性金融债及中国银监会允许投资的其他低金融产品，但是这个限制缺乏回报率，找不到合适的方法来抵

制财务通胀。另外，由于我国还未建立统一规范的信托登记制度，从现有的慈善信托来看，非货币类慈善信托尚未进入慈善信托领域，信托财产多是现金，财产形态比较单一，股权和房产形态的慈善信托形式目前还未真正得到开展。基于上述问题，因为信托公司营利需求很难得到满足，所以以为利用慈善信托就可以吸引信托公司参与慈善事业的制度设计，将成为一厢情愿。信托公司作为金融机构，有明确的营利诉求。当前《慈善法》对信托公司在慈善信托中的角色定位不清晰，如何与慈善组织开展合作、业务关系方面也不明确。从已有实践来看，慈善信托在国内的发展并不令人满意，总体上，尚未形成较成熟的模式，今后慈善信托能否成为信托公司新的盈利增长点，这还是个未知数，多数信托公司持观望态度。

（三）慈善组织独立承担慈善信托遭遇专业困境

《慈善法》实施后，很多慈善信托产品得以着陆，但是慈善信托的受托人大多是信托公司，而慈善组织仅仅是扮演着项目执行人、委托人或顾问的角色，这与《慈善法》中规定的慈善组织也是受托人的内容不相符。追其原因，《慈善法》虽然赋予慈善组织受托人的权利，而现实中慈善组织却没有资格去银行开设账户，而拥有银行开户资格的只有银监会授权的 68 家信托公司，2016 年 8 月 25 日，根据民政部、中国银监会发布的《关于做好慈善信托备案有关工作的通知》中规定，设立慈善信托应当开立慈善信托专用资金账户证明、商业银行资金保管协议。事实上，银行并不会给慈善组织开立慈善信托账户，银行认为给慈善组织开户账户没法监管，然而这个监管责任是由中国人民银行根据金融机构性质来进行划分认定的，没有监管就不能开户，缺少条件，慈善组织成为受托人就不成立。信托公司作为金融机构具有较强的专业优势以及市场公信力，其利用慈善信托来开展公益事业，有能力确保捐赠资金的安全、有效管理、使用；在资金使用、信托期限等方面可以根据捐赠人的需求特点来进行设计，这样不仅有利于实现公益目的，而且还可以更好地实现公益财产的保值、增值。慈善信托监管严格，管理运作规范透明。^[1]慈善信托财产具有独立性，不是信托公司的固有财产，如果信托公司破产清算，那么，受托的慈善信托财产就会受到保护，不至于被清偿。但是，如果慈善组织特别是基金会是受托对象，那么就要求其安全性要高于信托公司，因为在我国国家，基金会作为慈善组织不能破产；其次，基金会投资均是一般性投资，资金的风险控制在较低范围，慈善信托财产应该说更有保障性；第三，组织本质上应该优先考虑慈善资产目的的实现，以及慈善资产处分的专业性，这并不是信托公司擅长的。^[8]信托公司作为受托人的主要优势是信托公司有较强的资产管理能力，同时作为金融机构在信托财产安全和独立性方面受到严格的监管。

对于慈善组织成为慈善信托的受托人，我们应该真正关注的或者未来最大的增长点是那些非现金资产，包括不动产、股权有价证券、著作权等无形资产。在捐赠领域，我国已有法律规定，对于股权、不动产等非现金财产的捐赠看作为交易，目前在这个领域，税费体系很难有新的突破。

三、慈善信托发展中对策探析

慈善信托具有独立性、稳定性、长期性等特征，在利益分配、风险隔离、信息保密和连续稳定等方面可以满足类型复杂、财富总量大、传承周期长的慈善信托委托人的特别要求，这对于鼓励社会力量特别是先富阶层长期、持续、稳定地参与慈善公益事业具有重要作用。长期来看，需进一步提高公众对于慈善信托的接受度；推动慈善信托配套政策出台，为慈善信托资产管理提供完善的制度保障；积极与互联网平台的结合，提高慈善信托的整体规模。推广双受托模式。^[9]

（一）完善慈善信托相关的政策配套体系，保障慈善信托发展有一个良好的制度环境

目前，慈善信托适应的法规政策只有《信托法》、《中国银监会办公厅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》（简称“93号文”）、《民政部 中国银行业监督管理委员会关于做好慈善信托备案有关工作的通知》（简称“151号文”）^[12]、《慈善法》等，各地方还出台了相关配套政策，如北京市出台的《北京市慈善信托管理办法》。现有的政策体系暴露了慈善信托实际操作中税收优惠不明确、慈善信托产品限制过多、相关责任部门之间协调难度大、慈善组织受托人资格、公募资格等问题。^[15]想要为慈善信托提供良好的制度环境，需要民政部门、财政部门、税务部门、各大银行、银监部门甚至党群组织等各个部门相互协调，出台具体明确的税收优惠细则，使得能够保证慈善信托落地到实际运作都能跨越制度障碍，顺利运转。同样，希望在银监部门的支持下能够允许非货币类信托产品的运作，保证慈善信托产品能够多元化发展，经得起市场的检验和公众的认可。按照税收法定原则，未来法律规范如能够弥补慈善信托中的非现金资产法律空白，这样能够极大地引导多元化的资产进入到中国公益慈善领域。慈善组织受托人资格真正实现，还需要民政部门、银监部门及银行之间就开户问题以及监管问题进行协调并确定相应的规范与程序。《慈善法》赋予民政很多职责，需要民政部门努力推动各部门的出台，去解决目前遇到的政策漏洞。

（二）优化慈善市场竞争环境，支持慈善多元化发展

徐永光（2014）指出，公益市场化的目的是恢复市场在公益资源配置中的基础地位，这是中国公益事业改革的必由之路，乃是大势所趋。在我国，很多优秀的草根 NGO 成功的因素都可以从市场化中找到依据；很多官办慈善组织进行转型发展也都遵循了市场化规则；反之，如果，单纯的依靠政府行政手段来获取生存发展，终究会被市场淘汰。因此，经得起市场检验的慈善组织乃至慈善事业才能获得可持续发展。慈善信托的委托人有权选择自己的受托人，同样具有受托人资格的慈善组织与信托公司会存在着竞争与合作双重关系，这对慈善组织市场化与专业化提出了更高的要求。慈善组织如果尝试参与慈善信托，就意味着具备了一种慈善资本保值增值的手段。问题是，我国的慈善组织有实力来承接慈善信托这一新事物吗？这是一个大大的疑问，只有充分竞争的慈善环境，才能促进慈善组织不断变革，适应市

场的变化, 具体来说, 首先是政府部门应做好制度保障的守夜人角色, 充分支持众筹、9·9公益节、捐赠步数等与互联网平台相结合市场化慈善运作方式, 使得慈善资源得到充分吸纳与利用, 让各种慈善方式在市场的的环境下充分竞争, 慈善组织要满足市场的需求, 要根据市场的需求来调整自身的治理模式和运营方式。^[10]。

(三) 传播慈善信托理念, 提高慈善信托的公众接受度

慈善信托的运作需要离不开公众的参与和监督, 因此, 要积极宣传慈善信托理念, 提高慈善信托的公众参与度, 建立健全社会监督机制, 加强慈善信托运作的透明度。慈善信托刚崭露头角, 在慈善领域尚未被人普遍熟知, 那么社会公众对慈善信托理念的认识和接受更是需要一个较长的渐进过程。只有充分发挥政府、媒体、慈善组织、信托公司等多方面的能力, 才能让公众全面、正确地看待慈善信托, 进而更好地参与到慈善信托中来。具体来说, 在慈善信托发展伊始, 部分信托公司与慈善组织仅仅停留在犹豫和观望状态, 甚至部分委托人也确实不太信赖国内的一些信托公司或慈善组织, 这样的情况下, 政府部门特别是民政部门应该积极主动推动慈善信托产品的着陆, 当国家相关政策出台的时候, 政府部门工作人员应该主动深入学习, 及时了解、掌握当地的慈善情况, 要相信一些企业或者慈善组织有能力把慈善信托做好, 所以, 应该主动推动一些慈善产品的着陆。如浙江省出台的华龙慈善信托就是民政部门慈善促进会不断的促进鄞州银行公益基金会与万向信托的联和。^[14]媒体是一个很重要的传播媒介, 通过传统或者不传统媒介方式将慈善信托通过新闻或者知识百科、法律讲解等方式, 更加了解慈善信托, 进而引导公众参与慈善信托。对于慈善组织而言, 慈善信托不仅有专业化的要求, 而且还需要其充分发挥慈善信托理念的作用, 《慈善法》的实施, 让很多慈善组织不断更新相关知识, 不断尝试、探索新的慈善方式, 慈善信托只有在慈善领域做的更好、更专业, 才能普惠全社会, 让社会公众熟知。慈善组织本应就是以慈善公益为目的, 所以, 有义务、有责任对慈善面临的问题进行深入解析, 从而使得社会上人人都有慈善意识, 实现全民慈善。

(四) 创新各种慈善信托运作模式, 吸纳相关组织合力助推慈善信托发展

由于制度的限制, 慈善组织无法独立承担受托人的角色, 然而慈善组织在运作慈善信托方面又有专业的优势, 并且具备税收优惠的资格条件, 所以其参与慈善信托是必然的。慈善组织和信托公司有很强的互补性, 在资产管理与运作方面有较大的合作空间。慈善组织在慈善财产的保值增值方面薄弱, 而信托公司慈善管理方面有很大优势; 慈善组织善于筹集资金和运作公益项目, 信托公司缺乏慈善项目运作经验。因此, 在慈善信托的设立、慈善信托合同的签订、慈善信托财产的运作管理等方面, 基金会与信托公司有合作的结合点, 这种合作模式被称为“慈善组织+信托公司”模式。^[13]在制度方面, 应尽早出台相关配套法规政策, 在设定主体、设立程序、财产属性、税收政策等方面进一步细化, 厘清慈善组织和信托公司业务合作的法律关系, 为慈善组织和信托公司合作铺平道路。对于慈善组织, 慈善信托机制

能够将公募项目有一个稳定的资金来源,增进与捐赠人的关联,同时还能使项目信息公开和资金管理更到位、更专业。^[12]

四、结论

受税收优惠、慈善组织受托人资格等多方面的影响,慈善信托发展的关键问题得以解决,慈善信托将会成为慈善公益事业新的发展模式,在政府、信托公司以及慈善组织的多元参与下,慈善信托将能成为我国慈善领域的一个重要组成部分和新的增长点。据统计,目前,我国社会慈善捐赠总额已达 1000 亿元,制度松绑将会盘活巨额资产,慈善组织和信托公司的合作将会促进慈善信托事业发展更上一个台阶。

参考文献

- [1]中国经济网.全国推出 10 项慈善信托计划 受托人无一慈善组织[EB/OL].[2016-09-20].
http://gongyi.ce.cn/news/201609/20/t20160920_4293373.shtml.
- [2]新浪公益.国内首例慈善组织作为单受托人的慈善信托发布[EB/OL].[2016-12-18].
<http://gongyi.sina.com.cn/gyzx/ngo/2016-12-28/doc-ifxyxury8982327.shtml>
- [3]《中华人民共和国信托法》
- [4]第一黄金网.信托投资:什么是慈善信托[EB/OL].[2016-11-21].
<http://www.dyhjw.com/gold/20161121-84231.html>.
- [5]新浪财经.《慈善法》背景下公益信托问题解决方案[EB/OL].[2016-5-30].
<http://finance.sina.com.cn/roll/2016-05-30/doc-ifxsqxqs7894529.shtml>
- [6]邢萌.《慈善法》正式实施 多家信托公司抢滩慈善信托[N].证券日报,2016年09月02日.
- [7]施娜.慈善信托接连推出 “双受托人”助力解决税收优惠问题[EB/OL].[2016-09-29].
http://www.p5w.net/news/cjxw/201609/t20160929_1597063.htm
- [8]新浪财经.慈善信托和基金哪个更有用?信托或更擅长投资运作[EB/OL].[2016-11-09].
<http://finance.sina.com.cn/trust/cpdt/2016-11-09/doc-ifxneua4511049.shtml>.
- [9]胡萍.专家:搭建跨界平台 促进慈善信托深入发展[N].金融时报,2016-11-21.
- [10]张天潘.中国慈善信托市场有望打开[N].南方都市报,2016-08-24.
- [11]民政部门门户网站.解决社会组织接受捐赠“最后一公里”问题的重要举措——关于《财政部 民政部关于进一步明确公益性社会组织申领公益事业捐赠票据有关问题的通知》的解读.2016-03-08.
- [12]肖岳.慈善信托破冰.[EB/OL].[2016-10-08].
<http://finance.sina.com.cn/roll/2016-10-08/doc-ifxwrhpn9365376.shtml>
- [13]一财网.2016 慈善信托发展报告:18 家信托公司备案 22 单慈善信托[EB/OL].[2017-02-14]
<http://finance.sina.com.cn/roll/2017-02-14/doc-ifyamkqa6089080.shtml>.
- [14]皮磊.慈善组织实施慈善信托 多项细则需明确[N].公益时报,2017-01-17.

[15]张天潘.慈善信托:应尊重公益信托公司的营利诉求[N].南方都市报,2016-08-21.

The Development of China's Charitable Trust Related Problem Analysis

HAN Xiao

(University of Hunan, Changsha, 410082)

Abstract: New charity law rules, Charitable trust by the examination and approval system to records, Civil affairs department is the record management authority of the charitable trust, the rules plays an important role for solving problems on examination and approval of the establishment and operation of charitable trust faced with difficult, the supervision in liability not clearing. At the same time, it will generate more charitable trust products fall to the ground. However, still exist a series of problems that tax revenue preferential operation is difficult, the preferential policies are not clear, single trust products, trust company for "no" rather than work, charity, also did not contact the trustee role produce substantial in the development of charitable trust in our country. The healthy development of charitable trusts need to further optimize the environment of charity responsibility government authorities, improve the civil society for attention and acceptance of the charitable trust, clear and optimize tax incentives program, encourage trust and charity organizations operate more charitable trust products, so promote charity resources integration and sustainable value-added.

Key words: charitable trust; Charity law; Tax incentives