

# 慈善信托下一步:更宽松还是更规范?

■ 本报记者 王勇

2016年9月,慈善法正式施行,慈善信托从零开始起步。2017年7月,银监会、民政部联合印发《慈善信托管理办法》,我国慈善信托规制体系基本建立。

慈善中国的数据显示,截至2021年10月15日,已备案慈善信托达660单,合同金额35.78亿元。以慈善法实施5年计算,平均每年备案慈善信托132单,合同金额7.16亿元。这一规模和目前我国每年1000亿元左右的捐赠相比,有很大的差距。

依据慈善法制定《慈善信托管理办法》的基本思路之一是‘坚持鼓励发展,逐步将慈善信托打造成我国慈善事业的重要渠道’,那么为什么立法意图在实践中没有完全实现呢?为推动慈善信托发展,下一步是给予更宽松的政策、更多的支持还是要更加规范呢?

在10月16日举行的以‘慈善信托的法律规范’为主题的‘慈善法治圆桌汇’系列沙龙第8期上,来自法学界、慈善组织、信托业、企业及相关管理部门的研究者、实践者、管理者对此进行了深入探讨。



序号	慈善信托名称	备案单位	受托人	财产总规模(万元)	信托期限
1	福建龙岩连城县乡村振兴慈善信托	福州市民政局	万向信托有限公司	1000	永续
2	厦门信托·“爱”同聚城市区镇慈善信托	厦门市民政局	厦门国际信托有限公司	52.21	不定期
3	香谷信托·2021乡村振兴(乡村振兴)2号慈善信托	北京市民政局	中国金谷国际信托有限公司	850	3年
4	平安信托·福建福州慈善信托	福州市民政局	平安信托有限责任公司	40	50个信托年度
5	平安慈善信托	福州市民政局	平安信托有限责任公司	5000	10个信托年度
6	陕西·“心”连心乡村振兴慈善信托	西安市民政局	陕西国际信托股份有限公司	1	一年
7	陕西·“心”连心乡村振兴慈善信托	西安市民政局	陕西国际信托股份有限公司	1	一年
8	量子慈善信托	贵阳市民政局	中航信托股份有限公司	1	不定期

## 鼓励慈善信托发展

慈善法规定,慈善信托属于公益信托,是指委托人基于慈善目的,依法将其财产委托给受托人,由受托人按照委托人意愿以受托人名义进行管理和处分,开展慈善活动的行为。

为了进一步推动慈善信托的发展,慈善法和《慈善信托管理办法》采用了较为宽松和鼓励的规定。

首先,明确慈善信托在县级以上人民政府民政部门备案,解决了公益信托要求“经有关公益事业的管理机构批准”而“公益事业管理机构”并不明确甚至互相推诿的问题。“‘找婆婆’是非常困难的。”北京师范大学法学院副教授马剑银强调。

其次,明确慈善信托的设立采用的是备案制而不是审批制,与设立社会组织开展慈善活动相比,门槛大大降低。

再次,明确受托人可以是慈善组织或信托公司,为慈善组织担任受托人扫清了障碍。

第四,明确慈善信托的监察

人可以根据需要设立,反过来说也可以不设监察人。

第五,明确慈善信托的委托人、受托人和受益人按照国家有关规定享受税收优惠。

## 大胆实践与现实问题

在慈善法的鼓励下,个人、企业、慈善组织、信托公司等各方纷纷加入慈善信托的行列。

据深圳市社会公益基金会副理事长兼秘书长杨钦焕介绍,过去5年,该基金会共参与10单慈善信托,其中6单以委托人身份出现。

这些慈善信托的资金来源各不相同,有来自企业的资金,有来自个人的、家族的资金,也有非常小的纪念性质的资金,比如婚礼礼金。甚至还有政府拿财政资金出来设立的慈善信托。资金规模上从10万元到5000万元,各种各样都有。

“我们想要探索更多的案例,给研究和政策的完善提供一些样本。”杨钦焕表示,“这里面会遇到各种各样的困难,遇到各种各样的变通,但是也在不断地

去做。”

这些困难和问题包括:

第一,目前慈善信托还没有相应的会计制度。“慈善信托是要独立做账的,我们现在的会计报表是我们自己跟会计师事务所一起研究的。”

第二,基金会希望推动财政资金设立慈善信托,像政府设立基金推动经济发展一样,但是这一做法有一定争议,需要法律的支撑。

第三,很多人想支持慈善信托,向慈善信托追加资金,但觉得作为委托人太麻烦了,不想成为委托人怎么办?

按照现有规定,备案或变更是要提供委托人的一系列信息和证明材料。“备案制是很规范的,但是备案所需要的材料是非常多的,特别是变更备案,比如说新增委托人、新增财产都要把所有的材料重新来一回,我觉得这一块是特别值得完善的。”中航信托家族信托事业部副经理上官青表示。

第四,设立慈善信托账户存在成本和管理障碍。首先,成立慈善信托需要设立金融保管账

户,成本是比较高的,银行的投入也比较多,尤其小额的慈善信托设立,账户的简化是一个问题;其次,以基金会还是以慈善信托名义设立账户,会带来账户主体单位是谁的管理困境。

第五,公募的问题没有得到很好地解决。一些信托公司希望动员客户广泛捐款,捐款之后设立慈善信托,“我们目前没有做。”

“我们目前遇到最大的问题还是慈善组织,监管部门对慈善信托的陌生感,这是现在慈善信托发展最大的障碍。”杨钦焕表示。

上官青同样认为,慈善信托“是什么、能干什么、有什么优势、适合什么场景”这些普及不够。很多超高净值人士想采用不同的方式参与慈善事业,但他不知道怎么做。“诉求是存在的,但是他怎么做?我觉得需要大大普及。”

## 更宽松还是更规范

除了上述问题,慈善法执法检查报告也明确指出,慈善法规定的金融、土地、慈善信托等方面的优惠政策尚未进一步明确。慈善信托受托人出具捐赠票据困难,相关税收优惠制度难以落实。

由于种种问题的存在,慈善信托的发展速度在减缓。“今年1至9月份新备案仅仅是109单,备案规模1.48亿元,无论是新增单数,还是新增规模都不及往年。”中国慈善联合会慈善信托委员会主任蔡概还表示。

在慈善法修订的大背景下,如何改变这一状况?

税收优惠是亟待解决的问题之一。目前,由于没有具体的细则,慈善信托实际上并没有享受到税收优惠。与其他从事慈善事业的组织形式相比,没有获得平等的税收政策,“这是有违税收公平原则的。”北京大学法学院副教授金锦萍强调。

蔡概还认为,可以把慈善信托分为两类,一种是不享有税收优惠的慈善信托,一种是享有税收优惠的慈善信托。

如何才能成为享有税收优惠的慈善信托?

金锦萍表示,可以通过公益性检测,对于慈善信托进行公益性认定,经公益性认定的慈善信托应该适用关于非营利组织和公益捐赠税前抵扣的相关税收政策,不经过认定的,不应享受。

这就考量慈善信托目的、备案还是许可、监察人是强制设置还是任意设置、存续期间的财产规则等因素,以及非宗教性、非政治性和非营利性规则的适用问题。

“公益性认定到底怎么来认定,由谁来认定?到底是行政部门还是专业人士组成的委员会,这是我们需要明确的一个问题。”北京理工大学法学院副教授姜雪莲表示。

“公益认定必须符合实际,不能把它变成行政上很僵化的机制,而没法满足市场上的需要。”农业银行总行私人银行部高级专家史文刚强调。

实践中的具体问题同样迫切需要得到解决。

委托人方面,蔡概还表示,要真正让慈善信托成为大众公益,人人慈善的途径和方式,建议备案的时候尊重委托人的意见,可以列举主要的委托人,不要逐一提交所有委托人的信息,信息披露的时候可以提供所有委托人的名单。

他还建议放开面向不特定对象设立慈善信托,信托公司可以向社会公布慈善信托账号,大家都可以参与、支持,“公益信托都不限制,我认为没有必要人为设置障碍,让更多的人去参与公益事业,让更多的人拿出财产来做公益事业,为什么要担心呢?”蔡概还强调。

金锦萍认为还要放开受托人的限制,“我认为目前把受托人只局限于信托公司和慈善组织是慈善信托发展不起来的重要原因之一,真正有活力的慈善信托是有大量的有完全民事行为能力人以及其他法人都可以来做。”

监察人方面,“我们只笼统规定了信托监察人,但是他的权限,他的义务,他的责任是什么,没有具体规定。尤其责任的问题,责任是什么不清楚,可能会阻碍有些人成为监察人。”姜雪莲表示。

除此之外,非货币财产设立信托也需要提上议事日程。“非货币财产设立信托太困难了,我希望这个问题可以在慈善信托领域率先突破。”金锦萍表示。

马剑银认为,非货币的慈善信托实际上在法律上是没有大的障碍的,就看实践上的创新和主管部门能不能形成一致。

“慈善信托一定是往前走的,越是大家在经济上、在财富上积累,这方面的需求其实越强烈。这是各界共同的意愿,我们是有可能有突破的。”中国社会科学院社会学研究所研究员杨团强调。

