

慈善组织担任慈善信托单一受托人的法律问题研究

秦多佳

华东政法大学, 上海

收稿日期: 2022年2月9日; 录用日期: 2022年3月16日; 发布日期: 2022年3月23日

摘要

《慈善法》出台以来, 慈善组织作为单一受托人担任慈善信托受托人的情况较为少见。通过分析慈善组织担任受托人的现状, 得出委托人对慈善信托的认识不足、信托财产专用账户开户难、投资保值能力弱、慈善信托的监督缺失阻碍了慈善机构成为单一受托人。提出通过提升公众对慈善信托的认识和参与、细化专户开立、投资保值的法律法规、建立健全慈善组织的评价机制和激励机制, 激发慈善组织参与慈善信托的积极性, 为慈善信托工作的开展提供良好的政策环境与社会氛围。

关键词

慈善组织, 慈善信托, 单一受托人

A Study on Legal Issues of Charitable Organizations as Single Trustee of Charitable Trusts

Duojia Qin

East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Feb. 9th, 2022; accepted: Mar. 16th, 2022; published: Mar. 23rd, 2022

Abstract

Since the promulgation of the Charity Law, it has been rare for a charitable organization to act as the trustee of a charitable trust as a single trustee. Through the analysis of the current situation of

charitable organizations acting as trustees, it is concluded that the trustor's insufficient understanding of charitable trusts, the difficulty of opening accounts for special accounts for trust property, the weak ability to preserve the value of investment, and the lack of supervision of charitable trusts hinder charities from becoming a single trustee. Suggestions are made from enhancing the public's awareness and participation in charitable trusts, refining the laws and regulations for opening special accounts and investment preservation, establishing and improving the evaluation mechanism and incentive mechanism for charitable organizations. By stimulating the enthusiasm of charitable organizations to participate in charitable trusts, it provides a good policy environment and social atmosphere for the development of charitable trusts.

Keywords

Charitable Organization, Charitable Trust, Single Trustee

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

2016年《慈善法》出台以来，慈善信托成为业界关注的焦点问题。2021年中央财经委员会第十次会议对推进共同富裕做出战略部署，强调发展公益慈善事业、进行收入分配格局调整，对慈善信托的发展提出了新要求[1]。在信托关系中，受托人具有核心地位，决定信托的成败[2]。慈善信托财产关乎社会整体利益以及不特定多数的实际受益人，因而慈善信托受托人必须具备专业的资产管理素养，“履行比普通受托人更高标准的专家注意义务”[3]。根据《慈善法》第四十六条的规定，慈善信托的受托人，可以由委托人确定其信赖的慈善组织或者信托公司担任。然而从《慈善法》颁布至今，慈善组织担任单一受托人的仅14单。从法律规定来看，慈善组织应是主要的受托人，但是其担任受托人的比例远远低于预期。那么为何慈善组织在慈善信托中很少作为受托人呢？结合这一问题，本文将通过分析慈善组织担任受托人的现状和参与过程中遇到的阻碍，为慈善组织作为单一受托人参与慈善信托提出建议。

我国对于慈善信托受托人的研究主要集中于制度总体层面存在的问题、主体资格、监督制度等方面。有学者认为受托人制度存在谨慎义务粗浅、信息公开薄弱、委托人意愿保障不足、近似原则模糊、委托人责任偏重的问题，并针对以上问题提出对策[4]。慈善信托的主体资格方面，学者提出应扩大受托人资格、建立受托人分级制度、设立受托人资格动态调整制度、完善受托人主体资格制度[5]。慈善信托监督制度是研究的热点，学者从多个角度提出完善慈善信托监察制度的方法，对监察人的设立规则提出建议[6]。

关于慈善组织担任慈善信托受托人的研究，主要集中于投资模式这一角度。通过案例分析介绍慈善组织担任受托人的运行模式，提炼出该制度面临的法律困境。提出细化慈善组织投资管理制度，建立信息共享平台，制定内部治理规范等措施，完善慈善组织担任受托人的法律制度[7]。由此可见，学者对慈善信托受托人制度以及慈善组织担任慈善受托人制度已经进行了广泛的研究，但对于慈善组织担任单一受托人专题研究并不多。实践中慈善组织在担任单一受托人时面临诸多法律困境，导致其无法正常开展工作。因此，发现并解决慈善组织担任单一受托人中存在的问题，对完善慈善受托人制度，推动慈善信托的发展具有积极意义。

2. 慈善组织担任单一受托人的现状

民政部慈善中国信息平台的公开数据显示，五年来，累计备案的慈善信托数量达到 633 单，财产规模 34.87 亿元。截至 2021 年 8 月 31 日，累计已有 88 家机构担任慈善信托的受托人，其中包括信托公司 60 家，慈善组织 28 家。从已备案慈善信托受托人类型来看，信托公司与慈善组织共同担任受托人的有 48 单，而慈善组织担任单一受托人的仅为 14 单。其中《慈善法》颁布的第二年备案最多，共有 6 单，其余年份均维持低位水平，为 1 至 3 单不等，统计结果如图 1 所示。

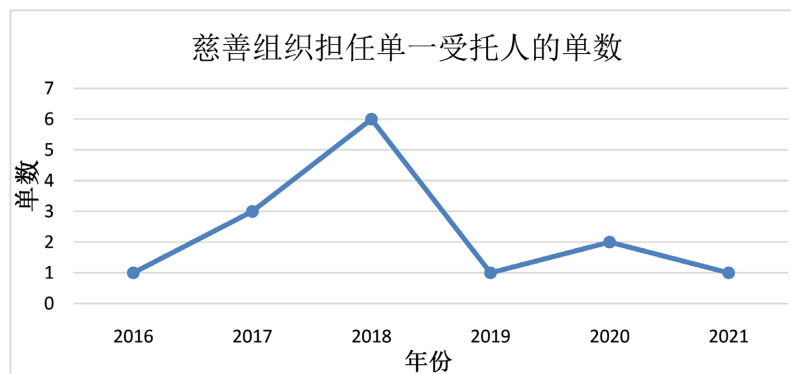


Figure 1. Number of charities serving as single trustees in recent years

图 1. 近年来慈善组织担任单一受托人的单数

通过对备案地点、委托人、受托人、监督人、存续时间、信托目的、金额、开户行进行详细分析后，发现慈善组织担任单一受托人的现状具有如下几个特点。

2.1. 担任受托人的慈善组织相对分散

截至 2021 年 11 月 30 日，累计已有 10 家机构担任慈善信托的单一受托人。从累计备案慈善信托数量来看，慈善信托受托人分布相对分散。担任次数最多的受托人为深圳市公益基金会，为 4 单，统计结果如图 2 所示。深圳市公益基金会本身的专业性受到认可，透明程度高，其被评选为 5A 级公募基金会，曾荣获深圳市十大典范慈善组织。该基金会共参与了 10 单慈善信托的设立，每年对每个项目出具年度报告，汇报项目实施情况、资金往来情况等，提高了公众的信赖程度。

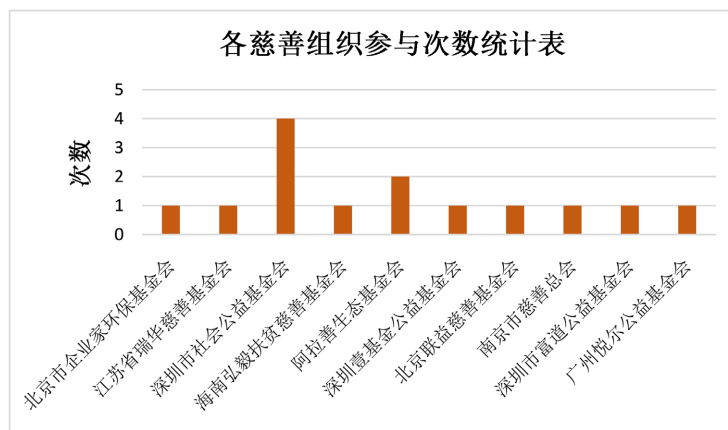


Figure 2. Statistics on the participation of various charitable organizations

图 2. 各慈善组织参与次数统计表

2.2. 项目的创新性强

由个人作为委托人的慈善信托总共有 6 单，占比达到 42.8%。运用信托制度，传承慈善精神，慈善信托成为高净值客户开展慈善活动的重要选择。公司作为委托人的慈善信托共有 7 单，占比达到 50%，统计结果如图 3 所示。其中比较特别的是大鹏半岛生态文明建设慈善信托，其作为全国首个以“政府委托 + 慈善组织受托”为设立模式的慈善信托，对生态建设资金社会化运作做出了全新的制度探索。

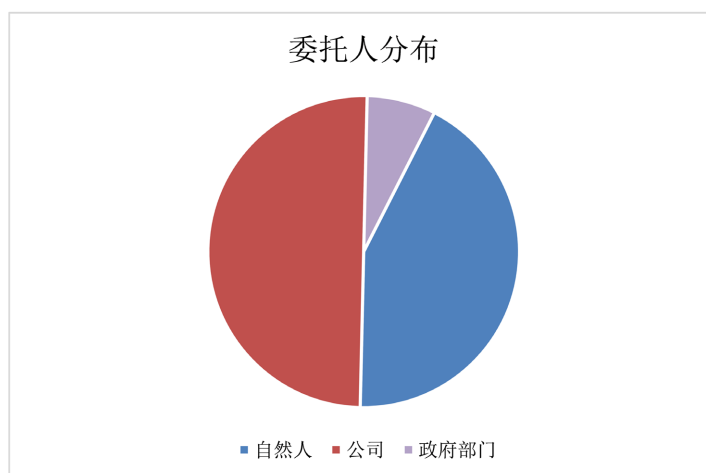


Figure 3. Distribution of clients

图 3. 委托人分布情况

2.3. 项目分布的地域性强

从各省累计备案慈善信托数量来看，广东省居于第一位，达到了 7 单，占比达到 50%，统计结果如图 4 所示。广东省作为全国慈善信托的先行者，于 2020 年底印发实施《广州市慈善信托评估指引(试行)》，填补了慈善信托评估的国内空白；2021 年 9 月 1 日正式实施的《广州市慈善促进条例》以立法的形式，进一步促进慈善信托的发展。政策因素带动了该地区的慈善信托的发展，优秀的慈善组织不断涌现，营造了良好的慈善氛围。

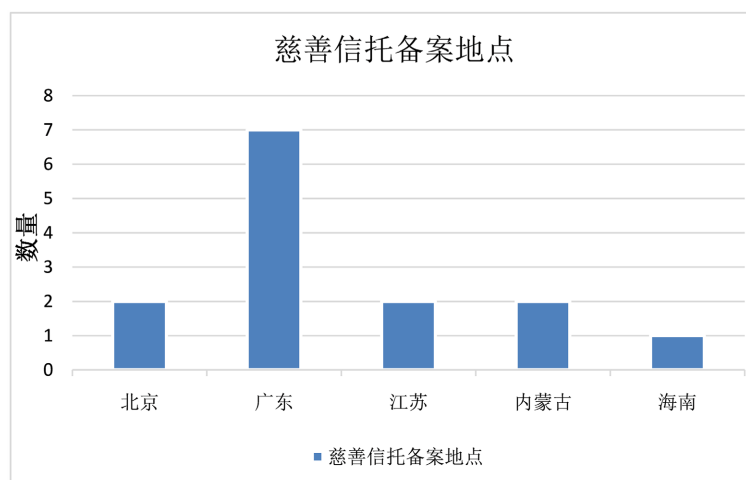


Figure 4. Location of charitable trust filing

图 4. 慈善信托备案地点

2.4. 存续时间一般较长

在累计年度备案的慈善信托中，永续慈善信托 8 单，占比为 57.1%，其他期限区间集中于 3 年、10 年、20 年，且分布较为平均。3 年期的为 2 单，占比达到 14.2%、10 年期的为 3 单，占比达到 21.4%；20 年期的为 1 单，占比达到 7.1%，统计结果如图 5 所示。

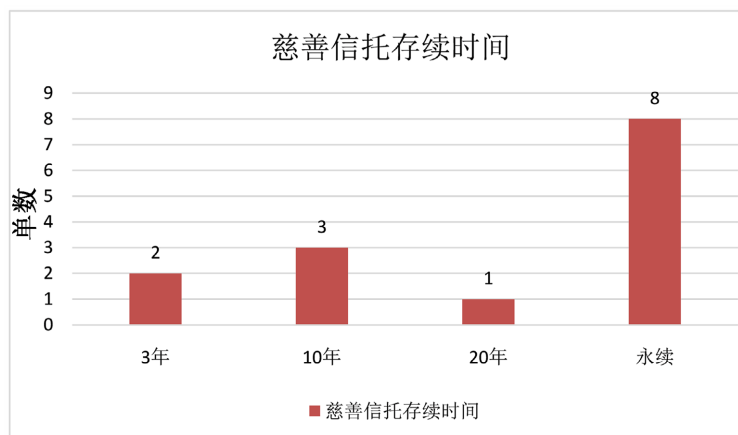


Figure 5. The duration of the charitable trust
图 5. 慈善信托存续时间

2.5. 金额分布广泛

累计备案的慈善信托规模最大前三位是大鹏半岛生态文明建设慈善信托、深圳壹基金公益基金会——林氏家族慈善信托和北京联益慈善基金会 2018 年度益善 1 号——健康梦想慈善信托，备案规模分别为 2000 万元、1620 万元、1000 万元。规模最小的为悦尔·公园十九艺术慈善信托，备案规模仅为 1 万元，统计结果如表 1 所示。

Table 1. Scale of filing of charitable trusts

表 1. 慈善信托备案规模

慈善信托名称	信托财产(万元)
大鹏半岛生态文明建设慈善信托	2000
深圳壹基金公益基金会——林氏家族慈善信托	1620
北京联益慈善基金会 2018 年度益善 1 号——健康梦想慈善信托	1000
吴毅文慈善信托	904.84
北京市企业家环保基金会 2016 阿拉善 SEE 公益金融班环保慈善信托	100
瑞华公益轮椅助你行慈善信托	100
弘毅 1 号——社区养老公益组织扶持慈善信托	100
中城银信·阿拉善生态保护慈善信托	100
浙金·露笑科技——阿拉善生态保护慈善信托	50
新潮财富·关爱儿童慈善信托	50
星火公益慈善信托	30
兴辰慈善信托	10

Continued

东华健康·富道公益慈善信托 深圳市富道公益基金会	10
悦尔·公园十九艺术慈善信托	1

3. 慈善组织作为单一受托人参与慈善信托的阻碍

相比起信托公司，慈善组织具有慈善经验丰富、享受税收优惠、具有公开募捐资格等优势[8]。从全国总体情况来看，依法登记的慈善组织 10,900 多家，其中作为单一受托人参与慈善信托的仅有 10 家；从受托人的数据来看，慈善组织担任单一受托人仅占总体的 2.2%，说明慈善组织作为单独受托人进入慈善信托业务有一定难度。总体来看，阻碍慈善组织作为单一受托人的原因有：委托人对慈善信托的认识不足、信托财产专用账户开户难、投资保值能力弱、对慈善信托缺失监督。

3.1. 委托人对慈善信托的认识不足

《慈善法》第四十四条对慈善信托下了定义：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。从该定义可以看出，慈善信托的本质是信托业务[9]。在信托业务中，委托人会与受托人之间约定合理的管理费用，而在慈善信托中，双方一般不约定报酬，或者约定的管理费很低¹。《慈善法》并非规定受托人不能收取报酬，其对管理费的规定遵循了当事人意思自治原则，并规定了最高收费比例。然而实践中，委托人往往对慈善信托的理解更偏向于慈善目的，并且对于慈善组织应不应该收管理费的质疑从未停息[10]。慈善信托作为一项新的信托业务，在前期需要大量的投入和摸索，需要较多的人力、物力、财力，以及相关部门的支持；对于信托规模较大的慈善信托，管理成本的压力也较大；加之慈善信托的存续周期一般较长，导致慈善组织对开展这类业务积极性不高。

3.2. 信托财产专用账户开户难

慈善组织作为单一受托人的在筹备过程存在开户难的问题。《慈善信托管理办法》(下称《办法》)第二十八条规定：对于资金信托，应当委托商业银行担任保管人，并且依法开立慈善信托资金专户。民政部和银监会联合发布了《关于做好慈善信托备案有关工作的通知》，要求慈善信托受托人在备案时提交“开立慈善信托专用资金账户证明”和“商业银行资金保管协议”。在一般的信托关系下，信托公司在商业银行开设信托财产专用账户存放信托财产，银行业监督管理机构进行监督[11]。而慈善组织遇到的问题是，慈善组织开设慈善信托资金专用账户的实践经验少、也无相关法律法规对开设专用账户的细节操作进行规定，商业银行无法给慈善组织开设信托财产专用账户，这导致其无法完成备案[12]。事实上，为慈善组织开设慈善信托资金专户不是商业银行的传统业务，因此开立慈善信托资金专户往往需要银行进行特设，将花费大量的时间和人力成本。实践中，兴辰慈善信托创新性地与在中信银行深圳分行签订了慈善信托专用保管合同，开设了慈善信托专用保管账户[13]。阿拉善 SEE 基金会通过与北京民政慈善工作处、广发银行、教授学者、慈善信托专家等多方讨论沟通后，银行为支持慈善事业特为其开设信托财产专用账户。由此可见，银行应为慈善机构开设信托财产专用账户的规定难以落实。从监管来看，对慈善组织在商业银行开设的慈善信托资金专户缺乏监管措施，银行出于谨慎性的考虑一般不会给慈善组织开设资金专用账户，导致了慈善组织开户难的问题。

¹北京市企业家环保基金会 2016 阿拉善 SEE 公益金融班环保慈善信托免信托管理费；新湖财富·关爱儿童慈善信托管理费为 1 元；兴辰慈善信托管理费为 550 元。

3.3. 投资保值能力弱

2017年7月出台的《办法》第三十条规定：慈善信托财产运用应当遵循合法、安全、有效的原则，可以运用于银行存款、政府债券、中央银行票据、金融债券和货币市场基金等低风险资产，但委托人和信托公司另有约定的除外。从这一规定可以得出：在慈善信托中，如果受托人是慈善组织，该慈善信托财产只能运用于低风险资产。实践中一般的投资方式有银行活期存款^[14]、购买银行结构性存款产品等^[15]。《慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法》进一步细化了慈善组织在投资活动中的权利和义务，对可投资领域进行了进一步的限定，可见法律对慈善组织的信托财产采取了谨慎的态度。该法第六条规定：慈善组织在投资资产管理产品时，应当审慎选择，购买与本组织风险识别能力和风险承担能力相匹配的产品，但未对什么是风险能力匹配的产品、谁来判断风险能力，如何规制投资风险进行进一步说明。在不明确的原则性法律法规的指导下，慈善机构很难做出符合法律法规要求的投资决策。

3.4. 慈善信托的监督缺失

从内部监督程序来看，慈善组织缺乏内部控制制度，对项目开展缺少专业的规范流程。比如缺乏审计部门和财务部门的设立、内部决策机制的构建中缺少强制性的决策和审查分离制度细则、缺乏相应的风险应对预案，最终会损害委托人的利益，损害慈善目的的达成。

从外部监督程序来看，《办法》第五十五条至和五十六条分别对监管部门、受托人信息披露的内容做出了规定。然而在慈善中国慈善信托公开平台上，仅能查询到慈善信托备案信息，其他如事务处理及财产状况、检查评估情况、表彰处罚情况等进一步信息没有及时进行公开。在基金会的相关网站上，上述10家基金会中，仅有深圳市公益基金会一家开设慈善信托公示栏，对每一年的项目实施情况，收入支出明细进行了详细报告，但不同项目的披露信息质量层次不齐。为了提高慈善信托的公信力，信息披露制度应进一步规范化，比如对于披露时间、披露地点、披露的内容进行详细规定，才能避免信息披露流于形式。

目前来看，慈善信托的评估制度尚在探索阶段。《办法》第五十条提出了慈善信托的评估制度，但对评估细则没有进一步的规定。2020年发布的《广州市慈善信托评估指引(试行)》对此做了新的尝试。2021年11月22日，广州市民政局慈善信托评估委员会正式成立并开展了第一次评估。虽然其综合六十八项具体评估指进行评估，但对外公示的评估结果仅由A和B两种等级来表示，^[16]不能体现出不同信托的差异性和具体落实情况，评估结果也未起到应有的积极作用。其缺乏奖惩措施，无法提高慈善组织参与信托的积极性。

4. 慈善组织担任单一受托人的完善建议

4.1. 提高公众对慈善机构和慈善信托的认识和参与

2016年以来我国颁布《慈善法》正式提出了慈善信托的概念，相关配套制度和实施细则逐步出台，规范了慈善信托的运作。2021年，党中央进一步对共同富裕做出新部署，为更好的发展慈善工作，公众应加大对《信托法》、《慈善法》的学习，慈善组织也需增强自身的公信力。具体而言，可以从以下两个方面进行：

第一，慈善组织应增加对慈善信托的曝光程度，积极对外宣传，讲好慈善故事。在慈善信托设立以及重大信托慈善项目落实时，可通过新闻媒体、公益短视频、网络直播等互联网手段进行公示，促进公众对慈善信托的了解。媒体不能为博眼球而夸大慈善组织中出现的问题，应对慈善事业中的问题进行客观公正的评价，使得公众对慈善组织有客观的认识。

第二,与传统慈善方式相比,慈善信托按需满足客户个性化、定制化的要求导致前期投入较大。对于慈善信托的收费问题,公众应改变已有的慈善组织免费做公益的观念,了解慈善组织在慈善信托中所需的前期成本。慈善组织也应本着诚信原则公示必要的慈善信托费用支出。在合理覆盖成本收费的前提下,双方应适当约定管理费用,使得慈善信托具有永续发展的基础。

4.2. 制定慈善组织设立账户细则及专户监管措施

慈善信托具体制度的缺失阻碍了慈善事业的发展,在慈善组织开户难这一问题,需要法律进一步细化相关规定。

首先,对于慈善组织开设账户的手续和具体办理细则,应由银保监会制定规范性文件。2004年《关于信托投资公司开设信托专用证券账户和信托专用资金账户有关问题的通知》对信托公司开设信托专用账户进行规定,监管主体为银监会(现为银保监会)与证监会。《办法》第四十七条明确了银监会(现为银保监会)负责信托公司慈善信托业务和商业银行慈善信托账户资金保管业务的监督管理工作。银保监会作为监管主体统筹管理慈善信托账户,应加快出台慈善组织开设慈善信托专用保管账户的规范性文件。在内容上需对资金账户的名称、开户所需要的手续、备案机构、变更注销、虚假开户的法律后果等内容进行具体规定,使得银行和慈善组织在开设账户时有法可依。

其次,对于慈善组织开立的慈善信托专用保管账户,应由银保监会出台监管细则。2007年银监会(现银保监会)在《信托公司管理办法》中对信托公司的监管做了具体规定。在其制定对慈善组织信托账户管理办法时,应在总结信托投资公司监管经验,针对信托机构与慈善组织有内部组织结构不同、对风险的把控能力不同、行业风险不同的特点,开展差异化的监管工作。

4.3. 对投资保值出台细则意见

有学者提出可以要求慈善组织内部应当有金融资质专业人员。然而慈善组织普遍存在规模小,人员构成少,管理费用支出少的特点,聘请金融资质专业人员将会进一步加重慈善组织的管理费用,也背离了慈善组织设立的初衷。从成本收益的角度来说,慈善组织应增强自身的投资保值能力。当前《慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法》原则性规定较多,不利于指导慈善组织进行投资保值活动。建议政府加强对投资活动的指导,并将投资可接受程度与慈善组织的评级相关联。在评级时对慈善组织内部管理制度、内部控制制度、财务会计制度的健全程度、风险保证金的建立、是否有专业风险管理人员进行评价,对评级高的慈善组织,可允许其购买收益率较高的理财产品。对于有能力进行增值保值的慈善组织,应鼓励其进行投资保值活动。通过评价机制,形成有梯度的管理模式,充分激发慈善组织的积极性。

4.4. 增强慈善信托的监督

首先,在成为慈善信托受托人之前,慈善组织要进行自我评估,评价是否具备相应的慈善信托事务管理能力[17]。在成为受托人期间,慈善组织应真实记录并全面反映其慈善信托业务活动和财务状况,还应当妥善保存管理慈善信托的全部资料,加强档案保管管理。对于慈善组织信息公开应由专人负责维护,在年终时对每一项目进行年终总结,并在慈善组织的官网上进行公开,便于公众进行监督。

其次,对慈善信托的信息公开设置激励机制。激励机制设计的目的,就是通过将对行为主体的奖惩与其提供的信息或外在可观察的信息联系起来,从而将行为的社会成本和收益内部化为决策者个人的成本与收益[18]。信息公开程度的高低应成为社会组织评估工作中的重要指标,可对于评级高的慈善组织颁发荣誉称号,通过政府平台向公众介绍,表彰慈善组织工作中的创新项目与实干精神,提高慈善组织的社会知名度和公信力,培养一批有能力的慈善组织争做慈善信托的受托人。

最后,当受托人不能严格按照规定进行信息披露时,应给予相应的警告。当前慈善组织仍处于初期发展阶段,严厉的惩罚措施会打击慈善组织的积极性,故不宜使其承担民事责任或刑事责任。对于程度严重、屡教不改的不披露行为,可以在社会组织评估工作中降低慈善组织的等级;更严重的可进行行业通报批评等。

5. 结语

本文通过归纳分析《慈善法》出台以来慈善组织担任单一受托人的慈善信托产品的类型和特征,总结了慈善组织在实践中遇到的障碍。委托人对慈善信托的不准确定位,使得慈善信托难以收取必要的管理费,导致了慈善信托的不可持续发展;相关法律法规的滞后导致了慈善组织开户难,直接造成了慈善信托无法备案;法律的审慎性和慈善组织本身能力有限,使得慈善组织的投资保值能力深受市场诟病;对于慈善组织担任单一受托人的内部外部监督的缺失降低了慈善组织的公信力。建议通过媒体宣传、合理定价、完善相关的法律法规、制定配套的监管措施等方式为慈善组织担任慈善信托的单一受托人扫除障碍,发挥慈善组织在慈善信托中的作用。

参考文献

- [1] 中诚信托慈善信托工作室. 2021年度慈善信托研究报告[EB/OL]. <https://www.cctic.com.cn/u/cms/www/202109/01114645kmkc.pdf>, 2022-03-06.
- [2] 赵磊. 信托受托人的角色定位及其制度实现[J]. 中国法学, 2013(4): 74-86.
- [3] 刘佳. 论慈善信托受托人的核心地位与准入机制[J]. 金融理论与教学, 2018(5): 15-17.
- [4] 周乾. 论慈善信托受托人制度的完善[J]. 学术研究, 2020(12): 68-71.
- [5] 周乾. 论我国慈善信托受托人资格[J]. 中国政法大学学报, 2021(3): 206-214.
- [6] 黄荣霞. 慈善信托受托人法律制度研究[D]: [硕士学位论文]. 天津: 天津大学, 2018.
- [7] 王晓贻. 慈善组织担任慈善信托受托人法律问题研究[D]: [硕士学位论文]. 青岛: 青岛科技大学, 2020.
- [8] 周乾. 信托公司担任慈善信托受托人的不足与完善[J]. 法学杂志, 2021, 42(8): 136-146.
- [9] 黄明飞. 慈善信托, 回归信托制度本源价值[J]. 中国农业会计, 2021(2): 22-24.
- [10] 曹海娟, 汪志红. 慈善信托的中国实践及其发展路径——基于全国慈善信息公开平台的考察[J]. 湖北理工学院学报(人文社会科学版), 2021, 38(5): 40-44+50.
- [11] 王劲颖. 慈善组织担任慈善信托受托人的问题探讨[N]. 中国社会报, 2017-10-21 (2).
- [12] 张媛. 首例慈善组织作为单受托人慈善信托破冰[EB/OL]. <http://finance.sina.com.cn/roll/2017-02-07/doc-ifyafenm3017400.shtml>, 2022-03-06.
- [13] 深圳市社会公益基金会. “兴辰慈善信托”成立广东省首单慈善组织单一受托的“家庭财产”慈善信托通过备案[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/eWj45WUzHMCDOXj5AAt7Q>, 2022-03-06.
- [14] 深圳市社会公益基金会. 星火公益慈善信托事务处理及信托财产管理年度报告[EB/OL]. http://www.szscf.org.cn/index/business/specialfundcontents/business_class_id/1/business_special_fund_id/23.html, 2022-03-06.
- [15] 深圳市社会公益基金会. 大鹏半岛生态文明建设慈善信托事务处理及信托财产管理年度报告[EB/OL]. http://www.szscf.org.cn/index/business/specialfundcontents/business_class_id/1/business_special_fund_id/1.html, 2022-03-06.
- [16] 广州市民政局. 广州市慈善信托评估结果公示[EB/OL]. http://mjz.gz.gov.cn/dt/gggs/content/post_7932320.html, 2022-03-06.
- [17] 杨莉萍. 慈善组织担任慈善信托受托人要做好这些功课[N]. 中国社会报, 2017-05-22 (3).
- [18] 张维迎. 信息、信任与法律[M]. 上海: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 87.