

公益慈善法律热点问题

银监会、民政部发布《慈善信托管理办法》

2017年7月26日，银监会、民政部联合发布了《慈善信托管理办法》（以下简称为“《办法》”）。这是继2016年9月1日《慈善法》实施以来，就《慈善法》规定的慈善信托制度在全国层面首次发布的专门、具体的管理规范。《办法》的出台指导和统一了全国各地有关慈善信托管理的规范和实践，有助于提高慈善信托业务的可操作性，使未来更多慈善信托项目的落地成为可能。

一、《办法》的主要内容

《办法》分为九章，共六十五条，对慈善信托的性质、设立、备案、财产管理、变更终止、法律责任等方面做出了较为具体的规定。

- 1、慈善信托的定义。2001年《信托法》确立了公益信托的概念，《慈善法》第44条规定慈善信托属于公益信托。《办法》沿用了这一慈善信托的定义表述，即慈善信托为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。
- 2、慈善信托的设立。慈善信托的设立主要有下述四个要件的要求。其一，慈善信托目的要件：即慈善信托应有慈善之目的，包括扶贫、济困、

科教、环境等符合《慈善法》规定的公益目的。其二，慈善信托委托人、受托人资格要件：委托人应是具有完全民事行为能力的自然人、法人或者依法成立的其他组织，受托人应为慈善组织或信托公司。委托人不得指定与受托人或委托人有利害关系的人为受益人。其三，信托财产要件：即信托财产为委托人合法所有的财产或财产权利。其四，设立文件要件：应以书面文件设立慈善信托，文件包括信托合同、遗嘱等形式。

- 3、慈善信托的备案。慈善信托由受托人在慈善信托文件签订7日内向受托人所在地县级以上人民政府民政部门备案。受托人为信托公司的，由登记注册地设区市的民政部门备案；受托人为慈善组织的，由准予其登记或予以认定的民政部门备案。慈善信托备案是其享受税收优惠的必要条件。
- 4、慈善信托财产的管理。慈善信托财产管理遵循信托的一般要求，如受托人应诚实谨慎、受托财产应与受托人自己财产区分、禁止受托人以信托财产进行自我交易。另外，《办法》规定了慈善信托的财产应完全用于慈善之目的，禁止借由慈善信托非法集资、洗钱，慈善信托财

产的运用应当遵循合法、安全、有效的原则，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等一些特殊要求，并要求慈善信托事务资料应在信托终止之日之后留存不少于 15 年。

- 5、慈善信托的变更和终止。《办法》规定了慈善信托可以提出变更和终止的具体情形。规定慈善信托终止事由发生之日起 15 日内，受托人应当将终止事由、日期、剩余信托财产处分方案和有关情况报告备案的民政部门。慈善信托终止的，受托人应在 30 日内做出清算报告并向民政部门报告。
- 6、慈善信托的促进措施。委托人、受托人和受益人按照国家有关规定享受税收优惠。信托公司开展慈善信托业务免计风险资本，免于认购信托业保障基金。但《办法》未规定慈善信托的具体税收优惠内容，有待财政部门 and 税务部门配合发布后续政策。
- 7、慈善信托的监督。慈善信托受银行监管部门和民政部门的监管，其中，银行业监督管理机构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。民政部门负责慈善信托备案和相关监督管理工作。慈善信托的事务处理情况报告、财产状况报告，应在民政部门的平台上予及时公开。
- 8、法律责任。受托人违反规定将信托财产及收益用于非慈善目的，或者未按规定将信托事务处理情况及财务状况向民政部门报告或者向社会公开的，应承担《办法》所规定的相关法律责任。

二、简评

《办法》在延续对慈善信托备案管理的监管思

路的基础上，对慈善信托提出了更具体和细化的管理要求。2016 年民政部、银监会曾联合下发《做好慈善信托备案有关工作的通知》（民发【2016】151 号）。确立了对慈善信托采取备案管理的监管制度。然而这一规定并未对慈善信托成立和运营等活动进行细化。《办法》的出台一方面延续了慈善信托由民政部门备案管理，信托公司慈善信托项目向银监会报告的管理制度；另一方面对备案的具体方式、流程、文件、备案机关都做了规定，而且将慈善信托的从设立到运营的整个生命周期均纳入监管的轨道。这将有利于慈善信托的有序规范发展，也将促进全国各地及时早日出台慈善信托的监管细则。

《办法》是对现有地方性管理规定的总结，同时又有变化和创新。据统计，自 2016 年 9 月《慈善法》实施以来，由于慈善信托配套法规的缺失，全国范围内成立慈善信托仅 32 笔，实收信托规模仅约为人民币 1.24 亿元¹。北京地区出台的《北京慈善信托管理办法》是全国首例地方性慈善信托管理文件，相应地，在北京地区范围内设立的慈善信托数量与其他地区相比也是最多的。《办法》吸收了北京的地方性规范的很多内容，如对慈善信托财产监管遵循合法、安全、有效的原则，坚持全部公益的原则，在操作上将设立备案与活动和运营信息公开相结合等等。

此外，《办法》也在现有北京地方性规范的基础上有所创新，如对慈善信托变更事项进一步予以细致规定，可以根据信托文件或委托人同意增加新的委托人、增加信托财产，补充了原有备案要求下未涵盖的追加财产或追加委托人的问题；北京地方性规范规定受托人的法律责任仅为将违规受托人列入不良记录，《办法》增加并扩展实质责任形式，

¹ 《中国证券报》：“银监会邓智毅解读慈善信托管理办法：能给的优惠都给了”（2017-07-26）

对违规受托人处以责令改正、没收违法所得以及处以罚款的法律责任；就信托事务的委托，《办法》还增加了受托人可以在特定情况下委托他人代为处理信托事务的规定；另外，《办法》还对多受托人模式的慈善信托的适用和正当性做出了明确规定，这也将进一步丰富慈善信托的业务实践。

《办法》尚未明确部分操作问题，有待于出台进一步法规予以完善。《办法》虽然细化了慈善信托的各项管理要求，但是仍有问题需要进一步细化以便实践或解决业务合规风险。例如，《办法》第六章第 44 条规定了慈善信托的税收优惠，但该条文仅宣示了税收优惠的政策，并未对税收优惠的具体条件、方式、幅度做明确规定。另外，对于业界关注的慈善信托财产设立方式，《办法》并没有回答是否可以采用公募形式合法设立慈善信托，由于

公募慈善信托的监管难度显然比非公募的慈善信托更高，我们理解，监管机关在现阶段有可能刻意对此问题持保留态度，待未来慈善信托的项目数量逐步增多后，在总结实践经验的基础上再对此问题加以明确规定。

最后还需注意，《办法》第 28 条仅针对资金信托的公示、托管制度予以规定，回避了以非资金财产设立的不动产信托和股权信托的规定，对多元化财产类型在慈善信托领域的适用产生了不确定性。以慈善信托制度较为成熟的英美等国为例，通过股权或不动产等可以获得长期利得的财产设立的慈善信托十分发达。而由于我国信托制度的财产登记制度和托管公示制度并不完善，信托又多采取了偏重理财的功能定位，导致资金信托占主导，而以股权或不动产设立的实践存在一定障碍。

张岳 合伙人 电话：86-10 8553 7649 邮箱地址：zhangyue_brett@junhe.com

郝丹阳 律师 电话：86-10 8553 7724 邮箱地址：haody@junhe.com

余灵翎 律师 电话：86-10 8553 7943 邮箱地址：yull@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

